DE 2016

Nr. 10

Sonderbericht

# Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

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: @EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (http://europa.eu).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Print | ISBN 978-92-872-4836-7 | ISSN 1831-080X | doi:10.2865/0304 | QJ-AB-16-011-DE-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-4843-5 | ISSN 1977-5644 | doi:10.2865/351835 | QJ-AB-16-011-DE-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-4830-5 | ISSN 1977-5644 | doi:10.2865/545378 | QJ-AB-16-011-DE-E |

© Europäische Union, 2016
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

DE 2016 Nr. 10

Sonderbericht

# Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

# Prüferteam

02

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer IV (spezialisiert auf die Prüfung der Einnahmen, der Forschung und der internen Politikbereiche, der finanz- und wirtschaftspolitischen Steuerung sowie der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union) unter Vorsitz von Milan Martin Cvikl, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Herrn Cvikl, der unterstützt wurde von seiner Kabinettchefin, Kathrine Henderson, und Andreja Rovan, Attachée; Zacharias Kolias, Direktor; Albano Martins Dias da Silva, Aufgabenleiter; Giuseppe Diana, Marko Mrkalj, Maria Isabel Quintela, Marion Schiefele, Duarte Semedo Leite und Stefano Sturaro, Prüferinnen und Prüfer; Thomas Everett und Marek Riha, Sprachdienstleistungen.

*Von links nach rechts:* G. Diana, M. Schiefele, A. Rovan, A. Martins Dias da Silva, Z. Kolias, M. M. Cvikl, S. Sturaro, M. I. Quintela, K. Henderson, T. Everett.

# Inhalt




Ziffer

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

I – IX **Zusammenfassung**

01 – 25 **Einleitung**

01 – 04 Hintergründe zur Wirtschafts- und Haushaltspolitik in der EU

05 – 25 Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit: Erhaltung solider öffentlicher Finanzen

07 – 17 VÜD-Prozess: Sicherstellung der Datenqualität, Bewertung der Lage, Einleitung eines VÜD

18 – 24 Korrekturmaßnahmen: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten, Überwachung und Beobachtung durch die Kommission

25 Ergebnis des VÜD

26 – 31 **Prüfungsumfang, Prüfungsziele und Prüfungsansatz**

26 – 29 Prüfungsumfang und Prüfungsziele

30 – 31 Prüfungsansatz

32 – 127 **Bemerkungen**

32 – 84 VÜD-Prozess: Um die Grundlage des VÜD zu stärken und die Objektivität der Bewertungen zu steigern, sind Verbesserungen erforderlich

32 – 62 Der Rahmen für Beschlüsse ist angemessen, doch ist größere Klarheit erforderlich

63 – 84 Fehlende Transparenz bei Bewertungen der Datenqualität und Wirtschaftsanalysen; vorschriftsgemäße Durchführung der Analysen, allerdings mit größerem Schwerpunkt auf dem öffentlichen Defizit als auf dem Schuldenstand

# Inhalt




85 – 112 **VÜD-Korrektur- und Überwachungsmaßnahmen: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten, Überwachung und Beobachtung durch die Kommission**

85 – 87 **Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Korrekturmaßnahmen könnte verbessert werden**

88 – 112 **Überwachung und Beobachtung durch die Kommission unterliegen immer komplexeren Vorschriften, weisen fehlende Transparenz auf und bieten eine eingeschränkte Bewertung der Auswirkung von Strukturreformen**

113 – 127 **Ergebnis des VÜD**

113 – 127 **Mit den VÜD-Reformen wurden Instrumente zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin eingeführt, aber das VÜD hat sich nicht als vollständig wirksame Korrekturmaßnahme erwiesen**

128 – 149 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

130 – 139 **Eurostat**

130 – 131 **Untersuchung der Daten**

132 **Bewertung der Kontrollsysteme**

133 – 135 **Gesprächsbesuche und direkte Überprüfung**

136 **Aktionspunkte**

137 **Orientierungshilfen**

138 – 139 **Ergebnis**

140 – 149 **GD Wirtschaft und Finanzen**

140 – 141 **Transparenz**

142 – 143 **Schuldenstandskriterium**

144 – 145 **Strukturreformen**

146 – 147 **Berichterstattung**

148 – 149 **Sanktionen**

# Inhalt



**Anhang I** — **Rechtsvorschriften zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit**

**Anhang II** — **Einige Beispiele für das Fehlen von Informationen in Dokumenten der sechs untersuchten Mitgliedstaaten**

**Anhang III** — **Einige Beispiele für Klassifizierungsschwachstellen in Dokumenten der sechs untersuchten Mitgliedstaaten**

**Anhang IV** — **Einige Beispiele für Aktionspunkte mit potenziellen Auswirkungen auf die Defizit- und Schuldenstandsdaten**

**Anhang V** — **Jährliche nominale BIP-Wachstumsrate**

**Anhang VI** — **Einhaltung der durch VÜD-Empfehlungen festgelegten nominalen und strukturellen Zielvorgaben sowie VÜD-Fristverlängerungen**

**Anhang VII** — **Unterschiede zwischen Empfehlungen der Kommission und des Rates**

**Anhang VIII** — **Umsetzung geplanter Strukturreformen**

## Antworten der Kommission

# Abkürzungen und Akronyme

06

**ACR**: *Autonomous Commission recommendation* (Unabhängige Empfehlung der Kommission)

**AEUV**: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

**AMECO**: *Macroeconomic database of the European Commission* (Makroökonomische Datenbank der Europäischen Kommission)

**BIP**: Bruttoinlandsprodukt

**ECOFIN**: Rat („Wirtschaft und Finanzen")

**EEF**: *European economic forecast* (Wirtschaftsprognose für Europa)

**EPP**: *Economic partnership programme* (Wirtschaftspartnerschaftsprogramm)

**ESVG**: Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen

**Eurostat**: Statistisches Amt der Europäischen Union

**EZB**: Europäische Zentralbank

**GD Migration und Inneres**: Generaldirektion Migration und Inneres

**GD Wirtschaft und Finanzen**: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

**GFS**: *Government finance statistics* (staatliche Finanzstatistiken)

**MTO**: *Medium-term budgetary objective* (mittelfristiges Haushaltsziel)

**SDV**: *Standard dialogue visit* (normaler Gesprächsbesuch)

**SKP**: Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm

**SWP**: Stabilitäts- und Wachstumspakt

**UDV**: *Upstream dialogue visit* (vorgelagerter Gesprächsbesuch)

**VÜD**: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

**WFA**: Wirtschafts- und Finanzausschuss

**WWU**: Wirtschafts- und Währungsunion

# Glossar

07

**Arbeitssaldo**: Einnahmen minus Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

**Bestandsanpassung**: Die Bestandsanpassung (auch „Defizit-Schulden-Anpassung“) gewährleistet die Entsprechung zwischen der Nettoneuverschuldung (Strom) und der Abweichung im Bruttoschuldenstand. Sie beinhaltet den Erwerb finanzieller Vermögenswerte, Veränderungen des Werts der Fremdwährungsverbindlichkeiten und sonstige statistische Anpassungen.

**Datenqualität**: Bezeichnet die Einhaltung von Buchungsregeln, Vollständigkeit, Zuverlässigkeit, Aktualität und Kohärenz (Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates).

**Einmalige und befristete Maßnahmen**: Transaktionen des Staates mit vorübergehenden Auswirkungen auf den Haushalt, die nicht zu einer nachhaltigen Veränderung der Haushaltslage führen. Siehe auch *Struktureller (Haushalts-)Saldo*.

**ESVG (ESVG 95 und ESVG 2010)**: Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene ist das international vereinheitlichte Rechnungssystem der EU, das systematisch und detailliert die Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten und -Regionen beschreibt. Für den Großteil des Prüfungszeitraums war das ESVG 95 das relevante System. Im September 2014 wurde es durch das ESVG 2010 ersetzt, das Entwicklungen bei der Messung moderner Volkswirtschaften, Fortschritte in der methodischen Forschung und in den Nutzeranforderungen widerspiegelt.

Während das ESVG weitgehend im Einklang mit den Definitionen, Buchungsregeln und Klassifizierungen des vergleichbaren UN-Systems steht, hat es auch einige spezifische Merkmale, die eher den EU-Vorgehensweisen entsprechen.

**Europäisches Semester**: Der jährliche Zyklus zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, der sich über die ersten sechs Monate des Jahres erstreckt. Die Europäische Kommission führt eine genaue Analyse der mitgliedstaatlichen Programme zur Wirtschafts- und Strukturpolitik durch, und der Europäische Rat sowie der Ministerrat sind in politischen Fragen beratend tätig, bevor die Mitgliedstaaten ihre Haushaltsentwürfe abschließen.

**Finanzielle bzw. nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften**:
**Sektor der finanziellen Kapitalgesellschaften (ESVG 95, Ziffer 2.32)**
Umfasst alle Kapitalgesellschaften und Quasi-Kapitalgesellschaften, deren Hauptfunktion in der finanziellen Mittlertätigkeit liegt und/oder die hauptsächlich im Kredit- und Versicherungshilfsgewerbe tätig sind.

**Sektor der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften (ESVG 95, Ziffer 2.21)**
Umfasst institutionelle Einheiten, deren Verteilungs- und finanzielle Transaktionen sich von jenen ihrer Eigentümer unterscheiden und die als Marktproduzenten in der Haupttätigkeit Waren und nichtfinanzielle Dienstleistungen produzieren.

**Gesprächsbesuch**: Wird von Eurostat in einem Mitgliedstaat zur Überprüfung der tatsächlich gemeldeten Daten und zur Überprüfung aller relevanten Aspekte der VÜD-Daten durchgeführt. Die Mitgliedstaaten werden mindestens alle zwei Jahre besucht. Die GD Wirtschaft und Finanzen und die EZB fungieren als Beobachter.

Im Zeitraum 2011-2013 führte Eurostat sowohl „normale“ als auch „vorgelagerte“ Gesprächsbesuche durch – Letztere, um Verwaltung und Kontrolle der die öffentlichen Finanzen betreffenden vorgelagerten Datenströme bzw. der entsprechenden Systeme zu bewerten. Diese Überprüfungen sind jetzt Teil der normalen Gesprächsbesuche.

# Glossar

08

**Haushaltskonsolidierung**: Verbesserung des Haushaltssaldos durch Maßnahmen der diskretionären Finanzpolitik, entweder spezifiziert durch den Betrag der Verbesserung oder durch den Zeitraum, über den die Verbesserung anhält.

**Haushaltssaldo**: Der Saldo der gesamten öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in einem bestimmten Jahr, wobei ein positiver Saldo einen Überschuss anzeigt und ein negativer Saldo ein Defizit. Für die Überwachung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten verwendet die EU gesamtstaatliche Aggregate. Siehe auch *Struktureller (Haushalts-)Saldo*, *Primär(haushalts)saldo*.

**Konjunkturelle Komponente des Haushaltssaldos**: Der Teil der Änderungen im Haushaltssaldo, der automatisch aus den konjunkturellen Bestandteilen der Wirtschaft folgt, weil öffentliche Einnahmen und Ausgaben auf Veränderungen der Produktionslücke reagieren. Siehe *Struktureller (Haushalts-)Saldo*.

**Konvergenzprogramme**: Mittelfristige haushalts- und geldpolitische Strategien, vorgelegt von den Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht eingeführt haben. Diese Programme werden jährlich in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts aktualisiert. Siehe auch *Stabilitätsprogramme*.

**Methodenbezogener Besuch**: Ein von Eurostat durchgeführter außerordentlicher Besuch zur Überwachung und Überprüfung in einem Mitgliedstaat, in dem erhebliche Risiken oder Probleme in Bezug auf die Datenqualität klar festgestellt wurden.

**Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO)**: Gemäß dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt enthalten die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme ein mittelfristiges Ziel für die Haushaltslage. Das mittelfristige Haushaltsziel (*medium-term budgetary objective*, MTO) ist landesspezifisch, um die vielfältigen Wirtschafts- und Haushaltslagen sowie deren Entwicklungen und die vielfältigen finanziellen Risiken für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu berücksichtigen. Es ist strukturell definiert. Siehe auch *Struktureller (Haushalts-)Saldo*.

**Nach dem Bottom-up-Ansatz ermittelte Konsolidierungsanstrengung**: Quantifizierung der Auswirkungen von Korrekturmaßnahmen auf die öffentlichen Finanzen, ausgedrückt als die Summe der Auswirkungen einzelner Maßnahmen. Siehe *Nach dem Top-down-Ansatz ermittelte Konsolidierungsanstrengung*.

**Nach dem Top-down-Ansatz ermittelte Konsolidierungsanstrengung**: Quantifizierung der haushaltspolitischen Auswirkungen der Regierungspolitik, die sich aus der Gesamtveränderung des strukturellen Saldos ergibt. Sie kann aufgrund des unvollständigen Anwendungsbereichs der Bottom-up-Quantifizierung der Anstrengungen, aufgrund wirtschaftlicher Folgen zweiter Ordnung oder aufgrund von Widersprüchen in der „Annahme einer unveränderten Politik" von den nach dem Bottom-up-Ansatz ermittelten Anstrengungen abweichen.

**Öffentliche Rechnungslegung**: Staatliche Jahresabschlüsse (der öffentlichen Körperschaften, Stellen und aller öffentlichen Kapitalgesellschaften, die als Teil des Staates klassifiziert sind). In ihnen sind Staatseinnahmen und -ausgaben ausgewiesen, und sie sind die wichtigste Quelle für die Erstellung von VÜD-Daten.

**Öffentliches Defizit**: Höhe der Nettoneuverschuldung im Sinne des ESVG 95/ESVG 2010, mit bestimmten Anpassungen.

**Öffentlicher Schuldenstand**: Siehe *Staatsverschuldung*.

# Glossar



**Potenzielles BIP**: Mit einer stabilen Inflationsrate übereinstimmendes Niveau des tatsächlichen BIP eines gegebenen Jahres. Wenn die tatsächliche Produktion über ihr potenzielles Niveau ansteigt, machen sich Kapazitätsbeschränkungen bemerkbar und der Inflationsdruck steigt; fällt die Produktion unter das potenzielle Niveau, liegen Ressourcen brach und der Inflationsdruck sinkt. Siehe auch *Produktionslücke*.

**Primär(haushalts)saldo**: Der Haushaltssaldo ohne Zinszahlungen für den gesamtstaatlichen Schuldenstand.

**Primärdaten bzw. vorgelagerte Daten**: Durch ein nationales statistisches Amt erhobene Daten (z. B. aus Verwaltungsunterlagen, Umfragen, Volkszählungen), die der Erstellung von Aggregaten dienen (beispielsweise VÜD-Transaktionen). Die Rechnungslegung öffentlicher Körperschaften, Stellen usw. ist ein Beispiel für Primärdaten.

**Produktionslücke**: Differenz zwischen der tatsächlichen Produktion und dem veranschlagten Produktionspotenzial zu einem gegebenen Zeitpunkt. Siehe auch *Konjunkturelle Komponente des Haushaltssaldos*.

**Schneeballeffekt**: Der sich selbst verstärkende Effekt der Akkumulierung oder Dekumulierung öffentlicher Schulden aus einer positiven oder negativen Differenz zwischen dem für den öffentlichen Schuldenstand gezahlten Zinssatz und der Wachstumsrate der nationalen Wirtschaft.

**Staat**: Im ESVG 95 wird der Sektor „Staat" definiert als „alle institutionellen Einheiten, die zu den sonstigen Nichtmarktproduzenten […] zählen, deren Produktionswert für den Individual- und Kollektivkonsum bestimmt ist, die sich primär über Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen."

Er besteht aus vier Teilsektoren:

- Zentralstaat – alle zentralen öffentlichen Körperschaften, deren Zuständigkeit sich über das gesamte Wirtschaftsgebiet eines Landes erstreckt, mit Ausnahme der Zentralverwaltung der Sozialversicherung;
- Länder – institutionelle Einheiten, die staatliche Funktionen unterhalb der Ebene des Zentralstaates und oberhalb der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften (Gemeinden) wahrnehmen, mit Ausnahme der Länderverwaltung der Sozialversicherung;
- Gemeinden – alle öffentlichen Körperschaften, deren Zuständigkeit auf einen örtlich begrenzten Teil des Wirtschaftsgebiets beschränkt ist, mit Ausnahme lokaler Stellen der Sozialversicherung;
- Sozialversicherung – institutionelle Einheiten des Bundes (Zentralstaates), der Länder und der Gemeinden, deren Haupttätigkeit in der Gewährung von Sozialleistungen besteht.

**Staatliche Finanzstatistiken**: Daten zur Wirtschaftsaktivität des Sektors Staat, einschließlich Staatseinnahmen, Staatsausgaben, öffentlichem Defizit, Transaktionen von Forderungen und Verbindlichkeiten, sonstiger wirtschaftlicher Ströme und Vermögensbilanzen. Die europäischen staatlichen Finanzstatistiken (*government finance statistics*, GFS) werden in Übereinstimmung mit dem ESVG erstellt, mit zusätzlichen Auslegungen und Orientierungshilfen von Eurostat.

**Staatsverschuldung**: Der Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Sektors Staat im Sinne des ESVG 95. Die Staatsverschuldung umfasst Bargeld und Einlagen, Wertpapiere (ohne Anteilsrechte und Finanzderivate) und Kredite (Maastricht-Schuldenstand).

# Glossar

# 10

**Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)**: Im Jahr 1997 genehmigt und in den Jahren 2005 und 2011 reformiert, dient der SWP der Klärung der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht in Bezug auf die Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten und die Beobachtung der Haushaltsdefizite während der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion. Der SWP besteht aus zwei Verordnungen des Rates mit rechtsverbindlichen Bestimmungen, an die sich die EU-Organe und die Mitgliedstaaten halten müssen, sowie aus zwei Entschließungen des Europäischen Rates in Amsterdam (Juni 1997).

**Stabilitätsprogramme**: Mittelfristige Haushaltsstrategien, vorgelegt durch die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben. Diese Programme werden jährlich in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts aktualisiert. Siehe auch *Konvergenzprogramme*.

**Struktureller (Haushalts-)Saldo**: Der tatsächliche Haushaltssaldo ohne die konjunkturelle Komponente und einmalige und sonstige befristete Maßnahmen. Der strukturelle Saldo dient der Messung der zugrunde liegenden Tendenz des Haushaltssaldos.

**Tatsächliche Daten**: Historische (nicht geplante bzw. nicht prognostizierte) Daten.

**Verhaltenskodex**: Strategiedokument mit Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme.

**VÜD-Aufstellungen der Quellen und Methoden**: Beschreibung der Verfahren (Methoden) und Basisdaten (Quellen), die von einem Mitgliedstaat zur Erstellung von Schätzungen zu den VÜD-Datenmeldungen verwendet werden. Beinhaltet „Brückentabellen", welche die Entsprechung zwischen Posten der öffentlichen Haushalte und ESVG-Rubriken darstellen, sowie eine Liste der Verwaltungseinheiten des Staates mit Klassifizierung nach Teilsektor und Branche.

**VÜD-Datenmeldungen und zugehörige Fragebögen**:
**VÜD-Datenmeldungen**
Zweimal jährlich übermitteln die Mitgliedstaaten ihre Statistiken zum öffentlichen Defizit und Schuldenstand in Form einer Datenmeldung, die vier Tabellengruppen mit Informationen für alle Ebenen des Staates umfasst: zum öffentlichen Defizit bzw. zum öffentlichen Überschuss und zu den Schuldenständen, zu den für den Erhalt von Defizit bzw. Überschuss bei den Arbeitssalden der öffentlichen Haushalte vorgenommenen Anpassungen, zu den zum Schuldenstand beitragenden Faktoren sowie weitere verbindliche Daten.

**Zugehörige Fragebögen**
Eine Reihe an Tabellen, die Standardinformationen zu Revisionen, Anpassungen, finanziellen Transaktionen und zur Umsetzung der Eurostat-Entscheidungen beinhalten.

**Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA)**: Der WFA (vormals Währungsausschuss) ist ein in Artikel 134 AEUV verankerter Ausschuss des Rates der Europäischen Union. Seine Hauptaufgabe besteht in der Vorbereitung der Beschlüsse des Rates („Wirtschaft und Finanzen") in Bezug auf wirtschaftliche und finanzielle Fragen und ihrer Erörterung.

# Zusammenfassung




## I

Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist als haushaltspolitische Grundregel verankert, dass die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite vermeiden müssen. Dementsprechend können, wenn die Referenzwerte für Defizit und Schuldenstand überschritten werden, Korrekturmaßnahmen gegen den betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet werden. Dieser Mechanismus, das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ist ein Schlüsselelement des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU.

## II

Bei der Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit besteht die Rolle der Kommission darin, die Qualität der von den einzelnen Mitgliedstaaten gemeldeten Daten zu überprüfen, zu bewerten, ob die Referenzschwellen überschritten wurden oder ein dahin gehendes Risiko besteht, und auf dieser Grundlage dem Rat Stellungnahmen und Empfehlungen für entsprechende Maßnahmen vorzulegen. Der Rat entscheidet dann im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags, ob er die Empfehlungen der Kommission annimmt.

## III

Mitgliedstaaten, gegen die ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingeleitet wird, erhalten Empfehlungen, um Abhilfe zu schaffen, einschließlich einer Frist, bis zu der sie das Defizit korrigieren müssen, eines Pfads zur Korrektur und jährlich zu unternehmender Konsolidierungsanstrengungen. Die Kommission überwacht die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten und berichtet dem Rat über ihre Feststellungen. Auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission ergreift der Rat weitere geeignete Maßnahmen (Aufhebung des Verfahrens, Verlängerung der Frist, neue Zielvorgaben oder Verhängung von Sanktionen).

## IV

Der Hof untersuchte die Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit durch die Kommission im Zeitraum 2008-2015 und konzentrierte sich auf sechs Mitgliedstaaten. Er berücksichtigte dabei die von der Kommission durchgeführte Qualitätsbewertung der VÜD-Daten der Mitgliedstaaten, die Qualität der kommissionseigenen Prognosedaten und -modelle sowie die Frage, ob die Bewertungen der Kommission im Einklang mit den Beschlüssen des Rates zur Einleitung eines Verfahrens standen. Schließlich untersuchte der Hof, wie die Kommission die von den im VÜD befindlichen Mitgliedstaaten ergriffenen Korrekturmaßnahmen überwachte.

## V

Der Hof stellte fest, dass für die meisten Bereiche der Datenerhebung und -analyse durch die Kommission sowie für ihre Bewertung der Einhaltung der Vorschriften zur Haushaltsdisziplin zwar detaillierte Verfahren und Leitlinien vorhanden sind, aber trotzdem Probleme bei der Umsetzung dieser Aufgaben durch die Kommission bestehen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kommission ihre Befugnisse nicht vollumfänglich nutzte, um die Bereitstellung umfassender Daten und ein empfehlungsgemäßes Ergreifen von Korrekturmaßnahmen durchzusetzen, dass sie den Mitgliedstaaten mitunter keine angemessene Rückmeldung zu deren Berichten gab, dass die Ressourcen für die Analyse von und die Berichterstattung zu Eckdaten unzureichend sind und die Aufzeichnungen mangelhaft.

## VI

Hiermit zusammen hängt die Frage der Transparenz. In diesem Bereich wurden in den letzten Jahren zwar Verbesserungen erzielt, doch sind zu viele Informationen bezüglich der die Daten betreffenden Annahmen und Parameter der Kommission sowie zu ihrem Verständnis von Schlüsselkonzepten in der Regel noch immer nicht verfügbar. Zudem kann die Kommission sich entscheiden, vom vorgegebenen Prozess abzuweichen, auch wo sie klare interne Vorschriften festgelegt hat. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Zuverlässigkeit ihrer Bewertungen insgesamt auf.

## VII

Im Bereich der Überwachung von Strukturreformen, einem Aspekt der Korrekturmaßnahmen, den die Kommission kürzlich als ausschlaggebend für die Bewältigung eines übermäßigen Defizits hervorgehoben hat, gibt es Anzeichen dafür, dass die Kommission nicht weit genug geht, da sie sich im Wesentlichen auf die legislativen Aspekte konzentriert anstatt auf die tatsächliche Umsetzung von Reformen. Im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit wird anstelle des Schuldenstandskriteriums weiterhin das Defizitkriterium überbetont.

## VIII

Schließlich stellt der Hof in den Bemühungen der Kommission über die Jahre hinweg sehr positive Anzeichen fest, das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit als Reaktion auf Entwicklungen in der EU anzupassen und zu rationalisieren. Die Rechtsgrundlage ist solide und wird in der Regel durch klare interne Vorschriften und Leitlinien gestützt. Allerdings mangelt es bei der Anwendung dieser Vorschriften an Kohärenz und Transparenz; die Kommission zeichnet ihre zugrunde liegenden Annahmen nicht in geeigneter Weise auf und stellt ihre im Zuge der Überwachung getroffenen Feststellungen nicht allen Mitgliedstaaten zur Verfügung, was für diese von Nutzen wäre. In jüngsten Erklärungen hat die Kommission diese Mängel bestätigt und darauf hingewiesen, dass sie bereit ist, die erforderlichen Verbesserungen vorzunehmen.

## IX

Die Gesamtschlussfolgerungen des Hofes sind am Ende des Berichts ausführlich dargelegt, und einige spezifische Empfehlungen richten sich an die Kommission. Diese Empfehlungen sind im Folgenden zusammengefasst.

**Empfehlungen des Hofes**

a) Hinsichtlich der Datenerhebung und -analyse, die zum Zuständigkeitsbereich von Eurostat gehören, sollte die Kommission

   i) ihre Verfahren zur Qualitätsbewertung verbessern und ihre Arbeit besser dokumentieren;

   ii) die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten bewerten;

   iii) Maßnahmen ergreifen, um die Wirksamkeit ihrer Überprüfungen vor Ort zu verbessern;

   iv) die ihr zur Verfügung stehenden Befugnisse vollumfänglich nutzen, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten die weiterzuverfolgenden Aktionspunkte umsetzen;

   v) durch Veröffentlichung aller an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen und Orientierungshilfen ein Höchstmaß an Transparenz herstellen;

   vi) ihre internen Verfahren und die Kriterien zur Geltendmachung von Vorbehalten oder zur Änderung von Daten besser dokumentieren.

b) Bei der Bewertung der Lage in Mitgliedstaaten zwecks Formulierung von mit dem VÜD zusammenhängenden Empfehlungen (dies ist die Aufgabe der GD Wirtschaft und Finanzen) sollte die Kommission

   i) die Transparenz verbessern, indem sie klare Definitionen anwendet, alle für Berechnungen und Bewertungen herangezogenen Daten offenlegt und die Beteiligung der nationalen Räte für Finanzpolitik an der Bestätigung der von der Kommission in ihren Analysen verwendeten nationalen Daten fördert;

   ii) sich insbesondere in stark verschuldeten Mitgliedstaaten stärker auf die Reduzierung der Staatsverschuldung und der Defizite konzentrieren;

   iii) ihre Überwachung der Umsetzung vereinbarter Strukturreformen verstärken und dabei ihre Befugnisse vollumfänglich nutzen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen einhalten;

   iv) die Vorschriften zur Berichterstattung der Mitgliedstaaten strenger durchsetzen;

   v) sofern angemessen, die Option nutzen, dem Rat härtere Maßnahmen und die Verhängung von Sanktionen zu empfehlen.

# Einleitung



## Hintergrund zur Wirtschafts- und Haushaltspolitik in der EU

**01**

Mit dem Vertrag über die Europäische Union, auch „Vertrag von Maastricht“, der am 1. November 1993 in Kraft trat, wurden die Grundsätze der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) festgelegt. Letztlich führte der Vertrag dazu, dass der Euro in 19 von 28 Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Währung wurde. Für das ordnungsgemäße Funktionieren der WWU war es notwendig, einen Mechanismus zur Wahrung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Finanzen und zur Reduzierung des von Mitgliedstaaten mit einer ungeeigneten Finanzpolitik ausgehenden Risikos eines Spillover-Effekts einzuführen. Dieser Mechanismus umfasst eine präventive und eine korrektive Komponente. Mit der präventiven Komponente soll eine solide mittelfristige Haushaltspolitik und die Vermeidung eines übermäßigen Defizits gewährleistet werden[1]. Die korrektive Komponente betrifft Situationen, in denen ein übermäßiges Defizit besteht, und wird als „Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“ (VÜD) bezeichnet. Gegen Mitgliedstaaten, welche die Obergrenze des Haushaltsdefizits oder Schuldenstands (3 % bzw. 60 % des BIP) überschreiten, kann ein VÜD eingeleitet werden.

**02**

Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und das diesem Vertrag beigefügte Protokoll Nr. 12 bilden die primäre Rechtsgrundlage für das VÜD. In ihnen werden die verschiedenen Schritte des Verfahrens und die Referenzschwellen festgelegt. Sie werden durch abgeleitete Rechtsakte in Form des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) ergänzt, der 1997 eingeführt wurde und praktische Erläuterungen zu den Umständen bietet, in denen ein VÜD eingeleitet werden sollte.

**03**

Das VÜD durchlief (in den Jahren 2005, 2011 und 2013) verschiedene Reformen, die auf eine bessere Anwendung des Verfahrens ausgerichtet waren: Berichtspflichten und Sanktionen wurden verstärkt, und eine gewisse Flexibilität wurde eingeführt, um das Verfahren an ein sich veränderndes wirtschaftliches Umfeld anzupassen. ***Abbildung 1*** bietet einen Überblick über die Entwicklung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in der EU. Die mit dem VÜD zusammenhängenden Maßnahmen sind durch Fettdruck hervorgehoben. ***Anhang I*** enthält eine chronologische Liste der EU-Rechtsinstrumente, die für das VÜD am relevantesten sind.

1 Bei einem übermäßigen Defizit überschreiten entweder das öffentliche Defizit oder der gesamtstaatliche Schuldenstand oder beide den jeweiligen Referenzwert.

Abbildung 1

## Entwicklung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in der EU

**1992**

**Vertrag von Maastricht**

- Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion
- Die Mitgliedstaaten müssen ihre Wirtschaftspolitik koordinieren und sich diesbezüglich einer multilateralen Überwachung unterwerfen (Artikel 121 AEUV)
- **Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Einhaltung der Finanz- und Haushaltsdisziplin und können im Falle eines übermäßigen Defizits einem VÜD unterzogen werden (Artikel 126 AEUV)**

**1997**

**Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)**

- Die Mitgliedstaaten müssen Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme (SKP) einreichen, in denen ihre mittelfristige Haushaltsplanung offengelegt wird
- Die Mitgliedstaaten müssen ein nominales mittelfristiges Haushaltsziel für ihre Haushaltsposition verfolgen
- **Definition des vorübergehenden und im Ausnahmefall übermäßigen Defizits im Vergleich zu einem Referenzwert**
- **Vorschriften zur Beschleunigung des VÜD**
- **Sanktionen (nur für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) in Form einer unverzinslichen Einlage**

**2005**

**Reform des SWP**

- Das mittelfristige Haushaltsziel wird strukturell neu festgelegt (konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen) und wird landesspezifisch gestaltet
- Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom Anpassungspfad sind im Falle größerer Strukturreformen erlaubt
- **Strukturelle Anstrengungen**
- **Neue Definition eines „schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs"**
- **Nicht erschöpfende Liste der „sonstigen relevanten Faktoren" einschließlich Rentenreformen**
- **Fristverlängerung für die Korrektur übermäßiger Defizite**

**2011**

**„Sixpack"**

- Europäisches Semester zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik
- Genauere Vorschriften bezüglich des Inhalts der SKP; neuer Richtwert für Ausgaben: Die Ausgaben müssen weniger stark ansteigen als das potenzielle BIP
- Anforderungen für den haushaltspolitischen Rahmen in den Mitgliedstaaten
- Verfahren und Sanktionen bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht
- **Operationalisierung des Schuldenstandskriteriums (durchschnittliche jährliche Reduzierung der Überschreitung über 60 % während drei Jahren um ein Zwanzigstel); Übergangszeitraum von drei Jahren ab Ende des VÜD für die 23 von einem VÜD betroffenen Mitgliedstaaten (Stand: November 2011)**
- **Jährliche Anpassung der strukturellen Anstrengungen**
- **Berichte über ergriffene Maßnahmen**
- **Sanktionen in Form von durch den Rat genehmigten Geldbußen**

**2012**

**Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (fiskalpolitischer Pakt)**

- „Goldene Regel", dass ein strukturelles Haushaltsdefizit das mittelfristige Haushaltsziel nicht übersteigen darf, mit einem nationalen automatischen Ausgleichsmechanismus im Fall von Abweichungen. Muss in den nationalen Verfassungen verankert sein, Überwachung der Einhaltung durch nationale Räte für Finanzpolitik

**2013**

**„Twopack" (nur Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets)**

- Bewertung der Haushaltsentwürfe durch nationale Räte für Finanzpolitik
- Stärkere Überwachung der Mitgliedstaaten, die hinsichtlich der Finanzstabilität schwerwiegende Probleme haben oder wahrscheinlich haben werden; makroökonomische Anpassungsprogramme; Überwachung nach
- Abschluss eines Programms
- **Fahrplan für strukturelle Reformen: Wirtschaftspartnerschaftsprogramme Genauere Überwachung der von einem VÜD betroffenen Mitgliedstaaten: regelmäßige Berichterstattung (Bericht über den Haushaltsvollzug im laufenden Kalenderjahr)**
- **Frühwarnmechanismus gegen das Risiko des Nichtausgleichs des übermäßigen Defizits bis zur VÜD-Frist: *Autonomous Commission recommendations* (unabhängige Empfehlungen der Kommission)**
- **Schnellere Sanktionen**

*Anm.:* Die mit dem VÜD verbundenen Maßnahmen sind durch Fettdruck hervorgehoben.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

## 04

Erst kürzlich, am 21. Oktober 2015, hat die Kommission eine Mitteilung[2] mit Schritten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zur Umsetzung des „Berichts der fünf Präsidenten“[3] vorgelegt. Mit der Mitteilung und den begleitenden Vorschlägen sollen der Prozess zur Vertiefung der WWU weiterentwickelt und die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden. Das Maßnahmenpaket beinhaltet verbesserte Instrumente zur wirtschaftspolitischen Steuerung, einschließlich der Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit und eines beratenden Europäischen Fiskalausschusses. Die Kommission hat angegeben, dass die vorgeschlagenen Schritte sowohl ehrgeizig als auch pragmatisch sind und ein gemeinsames Vorgehen aller beteiligten Akteure erfordern.

## Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit: Erhaltung solider öffentlicher Finanzen

## 05

Die wichtigsten Parteien bei einem VÜD sind der Mitgliedstaat, die Kommission (GD Wirtschaft und Finanzen) und der Rat.

i) Der Mitgliedstaat muss a) zweimal jährlich statistische Daten an Eurostat übermitteln (jeweils vor dem 1. April und dem 1. Oktober), b) das übermäßige Defizit bis zur durch den Rat festgelegten Frist korrigieren, c) die in der betreffenden VÜD-Empfehlung vorgeschriebene Konsolidierungsanstrengung unternehmen und d) über die getroffenen Maßnahmen berichten.

ii) Eurostat ist für die Bewertung der Qualität sowohl der von den Mitgliedstaaten gemeldeten tatsächlichen Daten als auch der zugrunde liegenden Haushaltsdaten zuständig.

iii) Die GD Wirtschaft und Finanzen ist dafür zuständig, die Einhaltung der Schuldenstands- und Defizitschwelle durch den Mitgliedstaat zu bewerten und dessen Maßnahmen zur Korrektur eines übermäßigen Defizits zu überwachen.

iv) Der Rat entscheidet auf Vorschlag der Kommission über Einleitung, Intensivierung und Aufhebung des VÜD.

## 06

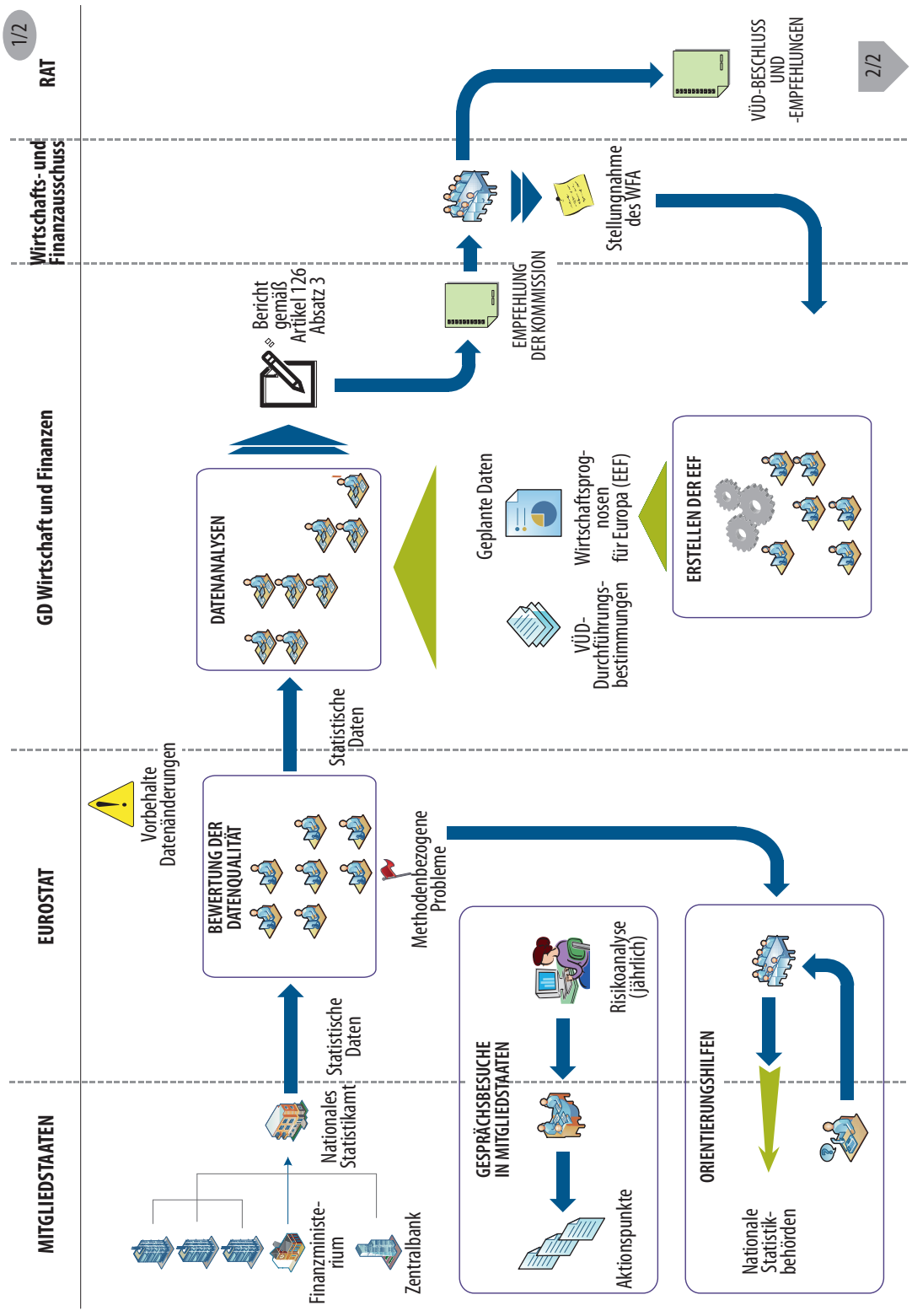
***Abbildung 2*** zeigt, wie diese Parteien in den jeweiligen Phasen des VÜD zusammenarbeiten und zusammenwirken.

2 COM(2015) 600 final vom 21. Oktober 2015 „Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“.

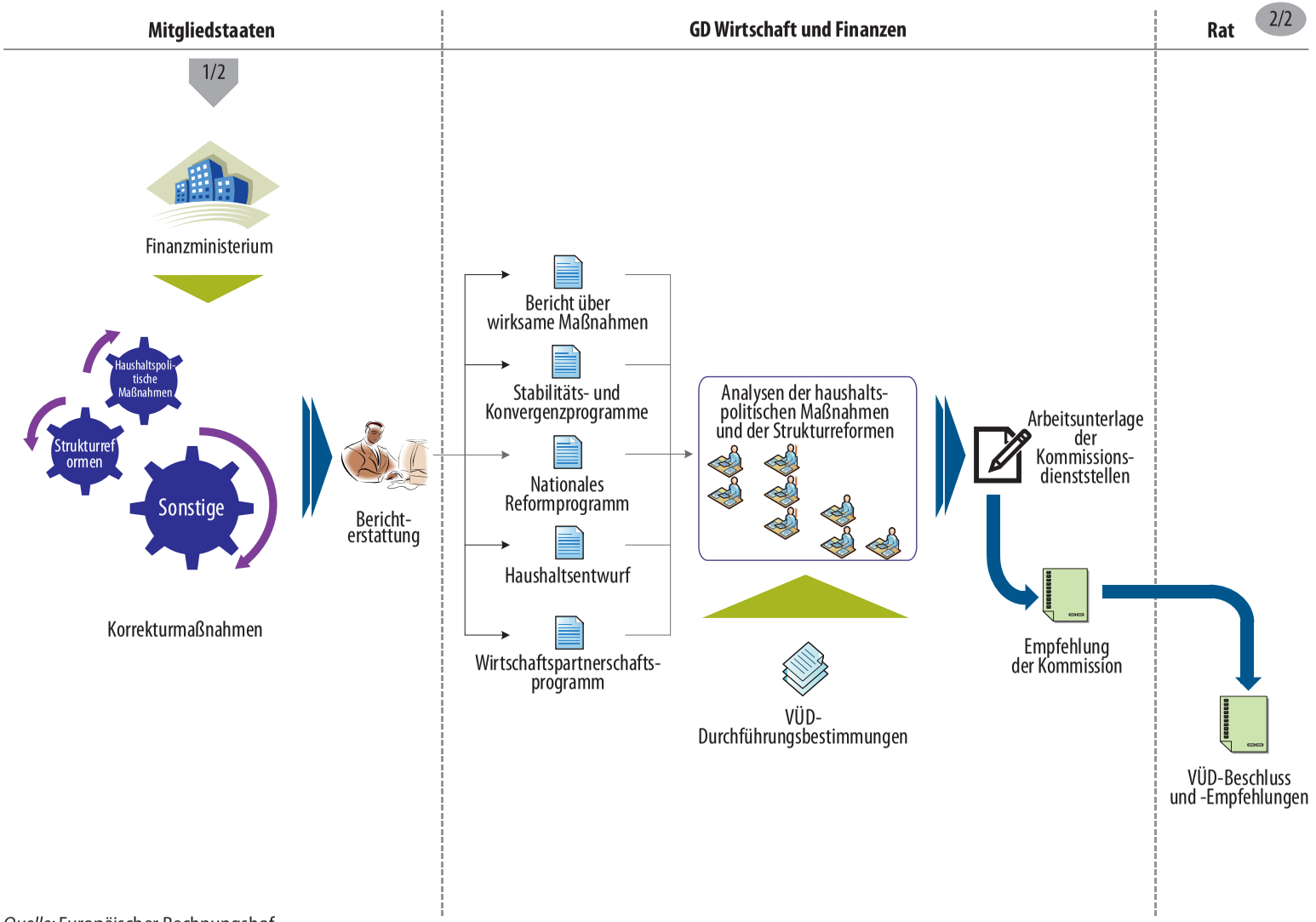
3 „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, 22. Juni 2015.

Abbildung 2

## Das VÜD auf einen Blick



## Abbildung 2




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

## VÜD-Prozess: Sicherstellung der Datenqualität, Bewertung der Lage, Einleitung eines VÜD

**07**
In diesem Abschnitt werden die aufeinanderfolgenden Phasen des Prozesses behandelt, die zu einem Beschluss führen.

### Gewährleistung der Qualität der für die Berechnung des Defizits und des Schuldenstands verwendeten Daten

**08**
Die Mitgliedstaaten müssen VÜD-Daten im Einklang mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG[4]) und dem Handbuch zum Defizit und Schuldenstand des Staates (*Manual on Government Deficit and Debt*, MGDD) sowie den Entscheidungen und Orientierungshilfen von Eurostat erstellen. Diese in standardisierten Berichtstabellen und zugehörigen Fragebögen erfassten Daten werden zusammen mit den staatlichen Finanzstatistiken (*government finance statistics*, GFS) und den Aufstellungen der Quellen und Methoden an Eurostat übermittelt.

**09**
Jeder Mitgliedstaat entscheidet selbst, wie die VÜD-Daten erstellt werden. Das nationale Statistikamt (NSA) übernimmt die führende Rolle[5] und ist für die Erstellung der tatsächlichen Daten[6] zuständig, während die geplanten Daten[7] vom Finanzministerium erstellt werden. Das Finanzministerium, sonstige Regierungsstellen und die Zentralbank stellen jedoch normalerweise auch Primärdaten zur Verfügung und sind in manchen Fällen gemeinsam für den Erstellungsprozess zuständig. Das nationale statistische Amt ergänzt seine Schätzungen aus anderen Datenquellen (Jahresabschlüsse öffentlicher Einheiten, Unternehmensumfragen usw.).

**10**
Eurostat untersucht und bewertet sowohl die Qualität der tatsächlichen Daten, die durch die Mitgliedstaaten mitgeteilt werden, als auch die Qualität der zugrunde liegenden Haushaltsdaten. Voraussetzung für qualitativ hochwertige Daten sind die Einhaltung von Buchungsregeln (ESVG und MGDD), Vollständigkeit, Zuverlässigkeit, Aktualität und Kohärenz. Die Bewertung konzentriert sich auf die in den VÜD-Aufstellungen angegebenen Bereiche, wie etwa die Abgrenzung der Grundgesamtheit des Sektors Staat (einschließlich der Vollständigkeitskontrollen zur Berücksichtigung aller öffentlichen Einheiten), die Klassifizierung bestimmter Regierungstransaktionen, Verbindlichkeiten und die periodengerechte Buchung von Transaktionen[8].

4 Ehemals ESVG 95, jetzt ESVG 2010.

5 Außer in Belgien, wo die Zentralbank diese Rolle übernimmt.

6 Der Begriff „tatsächliche Daten" wird für historische Daten verwendet. In der VÜD-Datenmeldung für ein bestimmtes Jahr n sind die tatsächlichen Daten für die Jahre n-1, n-2, n-3 und n-4 einzureichen.

7 Die geplanten Daten für ein bestimmtes Jahr n entsprechen der Prognose für dieses Jahr.

8 Stromgrößen werden nach dem Grundsatz der periodengerechten Zurechnung gebucht, d. h. zu dem Zeitpunkt, zu dem ein wirtschaftlicher Wert geschaffen, umgewandelt oder aufgelöst wird bzw. zu dem Forderungen oder Verbindlichkeiten entstehen, umgewandelt oder aufgehoben werden (siehe ESVG 95, Ziffer 1.57).

**11**
Eurostat führt auch „Gesprächsbesuche“ in Mitgliedstaaten durch, um VÜD-Datenprozesse und Berichtsprozesse sowie deren Übereinstimmung mit den Buchungsregeln zu überprüfen und zu bewerten. Wenn erhebliche Risiken oder Probleme bei der Datenqualität festgestellt werden, kann Eurostat „methodenbezogene Besuche“ durchführen (bisher gab es nur einen solchen Besuch, nämlich in Griechenland)[9].

**12**
Nach der Qualitätsbewertung leitet Eurostat die Daten zur wirtschaftlichen Analyse an die GD Wirtschaft und Finanzen weiter. Liegt jedoch ein Nachweis vor, dass die durch einen Mitgliedstaat gemeldeten Daten nicht mit den Buchungsregeln übereinstimmen, kann Eurostat einen Vorbehalt hinsichtlich der Qualität der tatsächlichen Daten äußern[10] oder Änderungen vornehmen[11]. Eurostat kann außerdem Untersuchungen über Manipulationen von Statistiken veranlassen. In solchen Fällen können Geldbußen von bis zu 0,2 % des BIP erhoben werden[12].

## Bewertung der Lage

**13**
Die GD Wirtschaft und Finanzen analysiert die durch Eurostat bereitgestellten tatsächlichen Daten der Mitgliedstaaten und ihre eigenen im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester[13] erstellten Wirtschaftsprognosen für Europa (*European economic forecasts*), um die Entwicklung von Defizit und Schuldenstand zu überwachen und die Pläne der Mitgliedstaaten zur Konvergenz in Richtung Referenzschwelle zu bewerten. Die Daten werden anhand eines Rahmens an Vorschriften und Orientierungshilfen analysiert. Die GD Wirtschaft und Finanzen hält den regelmäßigen Kontakt zu den Mitgliedstaaten über den gesamten Prozess hinweg aufrecht, um Informationen zu lokalen Entwicklungen zu erhalten.

**14**
Ziel dieser Analyse ist

i) die Bewertung, ob ein Mitgliedstaat das Defizit- und/oder das Schuldenstandskriterium überschritten hat, wobei jegliche besonderen Umstände (schwerwiegender Wirtschaftsabschwung, jüngste Tendenzen und Prognosen bezüglich der Indikatoren, Anpassung des Produktionspotenzials usw.) berücksichtigt werden;

ii) bei Feststellung eines Verstoßes entweder gegen das Defizit- oder gegen das Schuldenstandskriterium in einem Mitgliedstaat Erstellung eines Berichts gemäß Artikel 126 Absatz 3, in dem eine Reihe erschwerender und erleichternder Faktoren detailliert betrachtet werden und bewertet wird, ob in diesem Fall ein VÜD eingeleitet werden sollte; der Bericht wird dem Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA)[14] zur Stellungnahme übermittelt;

iii) bei Ermittlung eines übermäßigen Defizits Informieren des Mitgliedstaats und des Rates sowie Empfehlung an den Rat, ein VÜD mit Fristen für Korrekturmaßnahmen seitens des Mitgliedstaats einzuleiten.

9 Methodenbezogene Besuche dienen dazu, die den gemeldeten Daten zugrunde liegenden Prozesse und Haushaltsdaten zu überprüfen und Schlüsse in Bezug auf die Qualität der gemeldeten Daten zu ziehen. Eurostat führt methodenbezogene Besuche in Ausnahmefällen durch, in denen erhebliche Risiken oder Probleme bei der Datenqualität eindeutig festgestellt werden.

10 Durch die Äußerung eines Vorbehalts zeigt Eurostat an, dass es die Datenqualität der betreffenden Daten nicht für ausreichend erachtet; Eurostat gibt dies öffentlich über eine mit der Meldung einhergehende Pressemitteilung bekannt.

11 Eurostat darf die Daten eines Mitgliedstaats einseitig ändern, wenn es eine ausreichend genaue Schätzung der Auswirkungen des Vorbehalts vornehmen kann.

12 Siehe Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 1) und den Delegierten Beschluss der Kommission 2012/678/EU über Untersuchungen und Geldbußen in Zusammenhang mit der Manipulation von Statistiken (ABl. L 306 vom 6.11.2012, S. 21).

13 Die GD Wirtschaft und Finanzen erstellt im Auftrag der Kommission Wirtschaftsprognosen. Diese dienen als Grundlage verschiedener wirtschaftlicher Überwachungsmaßnahmen, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester, und werden dreimal jährlich veröffentlicht (im Frühjahr, Herbst und Winter).

14 Der Wirtschafts- und Finanzausschuss ist eine zur Förderung der politischen Koordinierung unter den Mitgliedstaaten eingerichtete Arbeitsgruppe, die insbesondere die Arbeit des Rates („Wirtschaft und Finanzen“) unterstützt. Er setzt sich aus leitenden Beamten nationaler Verwaltungen und der Zentralbanken, der EZB und der Kommission zusammen. Nähere Informationen zu seiner Organisationsstruktur und seinen Zielen sind Artikel 134 AEUV und der Webseite http://europa.eu/efc/index_en.htm (nur auf Englisch verfügbar) zu entnehmen.

### Einleitung eines VÜD

**15**
Es obliegt dem Rat zu entscheiden, ob ein VÜD gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet wird. Der Mitgliedstaat wird dann entsprechend unterrichtet und der Beschluss veröffentlicht. Der Rat setzt eine Frist, innerhalb derer Abhilfe zu schaffen ist (grundsätzlich ein Jahr ab Erkennung eines übermäßigen Defizits, wenngleich im Jahr 2009 aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise einige mehrjährige VÜD eingeleitet wurden). In ***Tabelle 1*** sind alle VÜD-Beschlüsse des Rates bis 17. November 2015 zusammengefasst.

**16**
Im Falle mehrjähriger VÜD legt der Rat auch jährliche haushaltspolitische Ziele fest. Über seine Empfehlungen fordert er üblicherweise zudem die Entwicklung und Umsetzung nationaler strukturpolitischer Maßnahmen, wie etwa eine Reform der öffentlichen Ausgaben.

**17**
Zu diesem Zeitpunkt kann Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, gegen die aufgrund der Nichteinhaltung der Empfehlungen gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV zur präventiven Komponente des Pakts bereits Sanktionen verhängt wurden oder deren Überschreitung der Defizit- und Schuldenstandsquote besonders schwerwiegend ist, eine Geldbuße in Form einer rückkaufbaren unverzinslichen Einlage von 0,2 % des BIP auferlegt werden.

Tabelle 1

## Bisher eingeleitete Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

| | Abgeschlossen | | Im Gange | |
|---|---|---|---|---|
| | Beschluss des Rates zur Einleitung eines VÜD | Beschluss des Rates zur Aufhebung eines VÜD | Beschluss des Rates zur Einleitung eines VÜD | Aktuelle Frist zur Korrektur |
| Belgien | 2.12.2009<br>2015 | 20.6.2014<br>2015[1] | - | - |
| Bulgarien | 13.7.2010 | 22.6.2012 | - | - |
| Tschechische Republik | 5.7.2004<br>2.12.2009 | 3.6.2008<br>20.6.2014 | - | - |
| Dänemark | 13.7.2010 | 20.6.2014 | - | - |
| Deutschland | 21.1.2003<br>2.12.2009 | 5.6.2007<br>22.6.2012 | - | - |
| Irland | - | - | 27.4.2009 | 2015 |
| Griechenland | 5.7.2004 | 5.6.2007 | 27.4.2009 | 2016 |
| Spanien | - | - | 27.4.2009 | 2016 |
| Frankreich | 3.6.2003 | 30.1.2007 | 27.4.2009 | 2017 |
| Kroatien | - | - | 21.1.2014 | 2016 |
| Italien | 28.7.2005<br>2.12.2009 | 3.6.2008<br>21.6.2013 | - | - |
| Zypern | 5.7.2004 | 11.7.2006 | 13.7.2010 | 2016 |
| Lettland | 7.7.2009 | 21.6.2013 | - | - |
| Ungarn | 5.7.2004 | 21.6.2013 | - | - |
| Litauen | 7.7.2009 | 21.6.2013 | - | - |
| Luxemburg | 2010 | 2010[1] | - | - |
| Malta | 5.7.2004<br>2009<br>7.7.2009<br>21.6.2013 | 5.6.2007<br>2009[1]<br>4.12.2012<br>19.6.2015 | - | - |
| Niederlande | 2.6.2004<br>2.12.2009 | 7.6.2005<br>20.6.2014 | - | - |
| Österreich | 2.12.2009 | 20.6.2014 | - | - |
| Polen | 5.7.2004<br>7.7.2009 | 8.7.2008<br>19.6.2015 | - | - |
| Portugal | 5.11.2002<br>20.9.2005 | 11.5.2004<br>3.6.2008 | 2.12.2009 | 2015 |
| Rumänien | 7.7.2009 | 21.6.2013 | - | - |
| Slowenien | - | - | 2.12.2009 | 2015 |
| Slowakei | 5.7.2004<br>2.12.2009 | 3.6.2008<br>20.6.2014 | - | - |
| Finnland | 13.7.2010 | 12.7.2011 | - | - |
| Vereinigtes Königreich | 2004<br>24.1.2006 | 2004[1]<br>9.10.2007 | 8.7.2008 | Haushaltsjahr 2016/17 |

1 Die Kommission veröffentlichte einen Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3, der keinen Beschluss des Rates zur Folge hatte.

*Quelle:* Website der GD Wirtschaft und Finanzen (Stand: 17.11.2015).

## Korrekturmaßnahmen: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten, Überwachung und Beobachtung durch die Kommission

**18**
In diesem Abschnitt ist beschrieben, wie der Kommission über Korrekturmaßnahmen berichtet wird und wie sie diese überwacht.

### Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten

**19**
Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, im Einklang mit den Empfehlungen des Rates Korrekturmaßnahmen zur Wiederherstellung der finanzpolitischen Stabilität zu entwickeln und umzusetzen.

**20**
Sie sind dazu verpflichtet, die GD Wirtschaft und Finanzen fortwährend über die geplanten und/oder ergriffenen Maßnahmen sowie die Entwicklungen ihrer Haushalts- und Wirtschaftslage zu unterrichten[15]. Sie müssen einen Bericht über getroffene Maßnahmen einreichen und in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen[16] sowie in den nationalen Reformprogrammen[17], die im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester erstellt wurden, VÜD-relevante Informationen offenlegen. Vor dem „Sixpack" (2011) waren die Mitgliedstaaten rechtlich nicht dazu verpflichtet, einen Bericht über getroffene Maßnahmen einzureichen. Mit dem „Twopack" wurden dann zusätzliche Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets eingeführt (siehe ***Abbildung 1*** und ***Abbildung 7***), um Überwachung und Beobachtung durch die Kommission zu verbessern.

### Überwachung und Beobachtung durch die Kommission

**21**
Die GD Wirtschaft und Finanzen ist dafür zuständig, zu untersuchen, ob ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates gefolgt ist, sowie dafür, die Umsetzung der VÜD-Korrekturmaßnahmen zu überwachen und weitere Maßnahmen vorzuschlagen.

15 Mitgliedstaaten müssen innerhalb der durch den Rat gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 33) gesetzten Frist über die Einhaltung der Empfehlungen Bericht erstatten (drei bis sechs Monate, je nach Ernst der Lage).

16 Gemäß SWP werden einmal jährlich Stabilitäts- und Konvergenzprogramme eingereicht, Erstere durch die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und Letztere durch die Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets. Sie enthalten den Haushaltsplan der Mitgliedstaaten für die nächsten drei oder vier Jahre.

17 Ein Dokument, in dem die Strategien und Maßnahmen des Landes zur Stützung von Wachstum und Beschäftigung sowie zum Erreichen der Ziele der Strategie Europa 2020 dargelegt sind. Es wird parallel zu den einzelnen jährlichen Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen vorgestellt.

**22**
Die GD Wirtschaft und Finanzen bewertet die Maßnahmen der einzelnen im VÜD befindlichen Mitgliedstaaten

i) bereits nach drei oder sechs Monaten nach Einleitung des Verfahrens auf der Grundlage des vom Mitgliedstaat erstellten Berichts über die aufgrund der Empfehlungen des Rates ergriffenen Maßnahmen;

ii) im Rahmen der üblichen, zeitgleich mit den einzelnen Prognosen erfolgenden Überwachung, auch im Lichte der von den Mitgliedstaaten in ihrem Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramm und – bei Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets – in ihrem Haushaltsentwurf offengelegten Informationen;

iii) zum Ablauf der Frist, es sei denn, das Verfahren wird aufgehoben.

**23**
Konkret bewertet die GD Wirtschaft und Finanzen, ob der Mitgliedstaat Maßnahmen angekündigt oder ergriffen hat, die angemessen erscheinen, um einen ausreichenden Fortschritt zur Korrektur des übermäßigen Defizits innerhalb der durch den Rat gesetzten Frist zu gewährleisten.

**24**
Je nach erfolgter Bewertung schlägt die GD Wirtschaft und Finanzen dem Rat verschiedene Maßnahmen vor.

i) Ist die Kommission der Auffassung, dass der Mitgliedstaat den Empfehlungen gefolgt ist und die VÜD-Anforderungen voraussichtlich erfüllt werden, „ruht" das Verfahren[18].

ii) Wurden wirksame Maßnahmen[19] ergriffen, aber es treten „unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen ein"[20], kann eine geänderte Empfehlung vorgeschlagen werden. In der geänderten Empfehlung kann die Frist für die Korrektur des Defizits um in der Regel ein Jahr verlängert werden, oder neue nominale und strukturelle Ziele in Verbindung mit einem neuen zugrunde liegenden makroökonomischen Szenario werden vorgegeben, ohne dass die Frist verlängert wird.

iii) Wurden keine wirksamen Maßnahmen ergriffen und ist der Mitgliedstaat Teil des Euro-Währungsgebiets, kann das VÜD „intensiviert" werden. Der Rat stellt eine Mitteilung an den Mitgliedstaat aus mit der Forderung, spezifische Maßnahmen zu ergreifen und zu bestimmten Fristen Berichte einzureichen. Kommt der Mitgliedstaat dem nicht nach, kann der Rat Sanktionen verhängen[21]. Gegebenenfalls kann der Rat beschließen, Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds und – ab dem Programmplanungszeitraum 2014-2020 – aus dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auszusetzen.

18 Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6). Solange ein Verfahren ruht, überwachen der Rat und die Kommission regelmäßig die Einhaltung der Empfehlungen durch den Mitgliedstaat. Je nach Überwachungsschlussfolgerungen kann das Verfahren entweder aufgehoben oder wieder aufgenommen werden.

19 Mitgliedstaaten, die empfehlungsgemäß Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben, erhalten die Bewertung, dass sie wirksame Maßnahmen ergriffen haben.

20 Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates.

21 Gemäß Artikel 126 und Artikel 139 AEUV und Artikel 10 der geänderten Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

### Ergebnis des VÜD

**25**

Es wird erwartet, dass VÜD-Beschluss und -Korrekturmaßnahmen dazu führen, dass der Mitgliedstaat die Haushaltsdisziplin und folglich die Nachhaltigkeit seiner öffentlichen Finanzen wiederherstellt, indem er das übermäßige Defizit innerhalb einer angemessenen Frist korrigiert. Mit dem VÜD-Beschluss soll auch die Umsetzung von Strukturreformen in dem Mitgliedstaat gefördert werden, was mittel- bzw. langfristig der Stabilität der öffentlichen Finanzen zuträglich ist.

# Prüfungsumfang, Prüfungsziele und Prüfungsansatz



## Prüfungsumfang und Prüfungsziele

**26**
Der Hof bewertete, ob die Kommission die Umsetzung des VÜD in angemessener Weise verwaltet. Zu diesem Zweck untersuchte der Hof das Verfahren, wie es für Deutschland, Frankreich, Italien, Malta, die Tschechische Republik und Zypern[22] zwischen April 2009 und Mai 2015[23] angewendet wurde. Die Datenqualität wurde für den Zeitraum 2008-2014 und erforderlichenfalls bis zurück ins Jahr 2005 geprüft.

**27**
Zwar analysierte der Hof einige Details, die der Definition der VÜD-Schwellenwerte zugrunde liegen, bewertete jedoch weder die Angemessenheit dieser Werte noch die Qualität der durch die Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Anwendung des Verfahrens.

**28**
Konkret untersuchte der Hof

i) die Qualitätsbewertung der statistischen Daten der Mitgliedstaaten durch die Kommission (Eurostat) und ihre Auslegung dieser Daten (GD Wirtschaft und Finanzen), die letztlich zu Empfehlungen an den Rat führten, ein VÜD einzuleiten oder diesbezüglich weitere Maßnahmen zu ergreifen;

ii) die Überwachungs- und Beobachtungsaufgaben der Kommission;

iii) das Ergebnis des Verfahrens.

**29**
Die wichtigsten Prüfungskriterien wurden aus folgenden Quellen abgeleitet:

i) rechtliche Anforderungen (z. B. Verordnungen, Beschlüsse, Richtlinien und Schlussfolgerungen des Rates);

ii) interne Vorschriften und Verfahren der Kommission (z. B. Anweisungen und Leitlinien).

22 Gegen Malta wurden im genannten Zeitraum zwei getrennte Verfahren eingeleitet.

23 Die Stichprobe wurde aus einer Auswahlliste an Mitgliedstaaten gezogen, von der Länder ausgeschlossen waren, welche i) vom Hof derzeit im Rahmen anderer Prüfungsaufgaben im Bereich der finanz- und wirtschaftspolitischen Steuerung untersucht werden (Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien und Ungarn), ii) noch nie von einem VÜD betroffen waren (Estland, Luxemburg und Schweden), iii) hinsichtlich des VÜD in den Genuss besonderer oder einzigartiger Bedingungen kommen (Vereinigtes Königreich) oder iv) erst kürzlich der Europäischen Union beigetreten sind (Kroatien). Mit der Auswahl aus den verbliebenen Mitgliedstaaten wurde auf eine repräsentative Stichprobe abgezielt, die große und kleine Länder sowohl von innerhalb als auch von außerhalb des Euro-Währungsgebiets umfasste. Außerdem sollte die Stichprobe nach Möglichkeit Verfahren enthalten, die nach 2008 eingeleitet und seither abgeschlossen wurden oder hätten abgeschlossen werden können.

## Prüfungsansatz

**30**

Der Hof überprüfte die auf die einzelnen VÜD bezogene Dokumentation. Er befragte außerdem Bedienstete von Eurostat und der GD Wirtschaft und Finanzen sowie Vertreter der Einrichtungen, die in den einzelnen zur Prüfung ausgewählten Mitgliedstaaten an der Anwendung des Verfahrens beteiligt waren. In ***Tabelle 2*** sind die Stellen aufgeführt, die in den einzelnen Mitgliedstaaten besucht wurden.

**31**

Schließlich erörterte der Hof VÜD-bezogene Themen mit Vertretern verschiedener Organisationen, deren Ansichten für die Prüfung relevant waren (unter anderem Vertreter des IWF und des Amts für Haushaltsverantwortung des Vereinigten Königreichs (*United Kingdom Office for Budget Responsibility*)), und für komplexere technische Aspekte nutzte er internes und externes Fachwissen.

Tabelle 2

### Besuche bei Behörden und sonstigen Stellen in den Mitgliedstaaten

| | Oberste Rechnungskontrollbehörde | Nationales statistisches Amt | Finanzministerium | Rat für Finanzpolitik | Zentralbank | Sonstige |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tschechische Republik | √ | √ | √ | | | |
| Deutschland | | √ | √ | | √ | |
| Frankreich | | √ | √ | | | |
| Italien | √ | √ | √ | √ | √ | Wirtschaftsberater des Vorsitzes des Ministerrats |
| Zypern | √ | √ | √ | √ | √ | Gebietsansässiger Vertreter der GD Wirtschaft und Finanzen |
| Malta | √ | √ | √ | | √ | |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

## VÜD-Prozess: Um die Grundlage des VÜD zu stärken und die Objektivität der Bewertungen zu steigern, sind Verbesserungen erforderlich

### Der Rahmen für Beschlüsse ist angemessen, doch ist größere Klarheit erforderlich

**32**

In diesem Abschnitt wird das Datenanalyse- und Bewertungsverfahren untersucht, das die Kommission vor Empfehlung eines Beschlusses anwendet.

### Die Kommission untersucht die Qualität der statistischen Daten eingehend ...

**33**

Eurostat ist für die Qualitätsbewertung der statistischen Daten zuständig, die im VÜD-Prozess verwendet werden. Die Rolle von Eurostat bei dieser Aufgabe hat sich seit 1993 erheblich weiterentwickelt, insbesondere durch die Einführung neuer Instrumente und Ermessensbefugnisse (in ***Abbildung 3*** ist dargestellt, wie sich der Rechtsrahmen in seinen Grundzügen seit dem Vertrag von Maastricht entwickelt hat).

Abbildung 3

## Entwicklungen des wichtigsten Rechtsrahmens für die Qualitätsbewertung der VÜD-Statistiken durch Eurostat

**1993**

- **Definition der von den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Daten (geplantes und tatsächliches Defizit und Schuldenstand) sowie der Periodizität und der Fristen.** (Verordnung (EG) Nr. 3605/93)

**1997**

- **Definition der Rolle und Zuständigkeiten von Eurostat (Analyse statistischer Daten, Beratung und Unterstützung der Mitgliedstaaten, Förderung der Zusammenarbeit und Entwicklung statistischer Methoden).** (Beschluss der Kommission vom 21. April 1997)

**2005**

- **Die Mitgliedstaaten müssen neue Informationen (geplanter Schuldenstand und zusätzliche Informationen einschließlich einer Aufstellung) innerhalb neuer VÜD-Berichtsfristen einreichen, VÜD-Daten veröffentlichen, große Revisionen melden und Eurostat zu schwierigen Fragen konsultieren. Eurostat muss die Datenqualität regelmäßig prüfen und innerhalb von drei Wochen Bericht erstatten, Gesprächsbesuche und, wo notwendig, methodenbezogene Besuche durchführen. Eurostat erhält die Möglichkeit, Vorbehalte in Bezug auf die Qualität der tatsächlichen Daten geltend zu machen oder Änderungen vorzunehmen.** (Verordnung (EG) Nr. 2103/2005 zur Änderung der Verordnung Nr. 3605/93)

**2009**

- **Eurostat erhält Zugang zu den NSÄ und allen Datenquellen in einem Mitgliedstaat sowie die Entscheidungsbefugnis bei Auslegungsfragen. Eine vorläufige Liste der Fälle, die einen methodenbezogenen Besuch auslösen können, wird erstellt.** (Verordnung (EG) Nr. 479/2009, geändert; Verordnung (EG) Nr. 223/2009)

**2011**

- **Möglichkeit, im Falle manipulierter Statistiken Geldbußen zu verhängen.** (Verordnung des Rates (EG) Nr. 1173/2011; Delegierter Beschluss der Kommission vom 29. Juni 2012)

**2014**

- **Umsetzung des ESVG 2010 bei der Erstellung von VÜD-Daten mit Wirkung per September 2014.** (Verordnung der Kommission vom 7. März 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 479/2009)

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

**34**

Eurostat selbst hat erhebliche weitere Anstrengungen unternommen, um seinen Ansatz weiterzuentwickeln und den Qualitätsbewertungsprozess zu verbessern. Im Zeitraum 2008-2014 hat Eurostat viele neue Maßnahmen eingeführt. Vor allem aber nahm Eurostat im Jahr 2011 Änderungen hinsichtlich seiner Ressourcen und Verfahren vor, nachdem es seine Bewertungsmethoden und -prozesse zur VÜD-Datenqualität überprüft hatte. Beispielsweise wurden für die Qualitätsbewertung der Systeme, welche die Primärdaten erzeugen, vorgelagerte Besuche eingeleitet. Siehe ***Abbildung 4*** für weitere Details.

Abbildung 4

## Bewertung der Datenqualität durch Eurostat (wichtigste Verbesserungen seit 2011)

| Ressourcen | Verfahren | Kontrolle |
|---|---|---|
| o Einrichtung einer eigenen für die staatlichen Finanzstatistiken zuständigen Direktion<br>o Zuteilung von etwa 50 Mitarbeitern zur mit VÜD zusammenhängenden Arbeit (dreimal so viele wie vor einigen Jahren)<br>o Einsetzung eines Teams von Länderreferenten, von denen jeder für maximal zwei Mitgliedstaaten zuständig ist<br>o Einsetzung eines Teams von Methodikern, die auch an Dienstreisen teilnehmen | o Einführung standardisierter Verfahren und Tagesordnungen für VÜD-Gesprächsbesuche<br>o Einführung interner jährlicher Bewertungen des Länderrisikos<br>o Einführung standardisierter Verfahren für die Bereitstellung von Orientierungshilfen (bilateral und zu komplexen Sachfragen) | o Umsetzung umfangreicher Analysen der VÜD-Datenmeldungen und der zugehörigen Fragebögen, um eine detailliertere Analyse von Defizit und Schuldenstand zu ermöglichen<br>o Einführung „vorgelagerter“ Gesprächsbesuche<br>o Gewährung erweiterter Zugangsberechtigungen zu allen VÜD-Daten, die dem Erstellungsverfahren zugrunde liegen<br>o Berechtigung, finanzielle Sanktionen bei vorsätzlichen Falschmeldungen oder schwerwiegender Nachlässigkeit in der Berichterstattung der VÜD-Statistiken zu empfehlen |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen von Eurostat.

### ... auf der Grundlage umfassender und weitverbreiteter interner Vorschriften und Orientierungshilfen ...

**35**
Die Empfehlungen der Kommission zur Einleitung eines VÜD stützen sich auf die Ergebnisse spezifischer Analysen der GD Wirtschaft und Finanzen. Diese Analysen beruhen wiederum auf einer Reihe interner Vorschriften, Anweisungen und Leitlinien zu ihrer Durchführung, in denen die wichtigsten zugrunde liegenden Konzepte beschrieben sind.

**36**
Die meisten dieser internen Vorschriften, Anweisungen und Leitlinien sind in einem Vademekum zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (*Vade mecum on the Stability and Growth Pact*) (der Öffentlichkeit zugänglich[24]) und den Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (auch bekannt als „Verhaltenskodex“[25]) zu finden. In diesen Dokumenten werden die wichtigsten Punkte behandelt.

**37**
Zudem erarbeitet die GD Wirtschaft und Finanzen wegen der grundlegenden Bedeutung der Vorschriften, Anweisungen und Leitlinien für die Vorschläge der Kommission zur Einleitung eines VÜD regelmäßig analytische und praktische Vermerke für den WFA, um den Mitgliedstaaten ihren Ansatz zur Auslegung und Umsetzung des SWP zu erläutern.

### ... mithilfe einer weithin angewendeten Methode zur Erstellung von Prognosen, ...

**38**
Die regelmäßig erscheinenden Wirtschaftsprognosen für Europa (Frühjahr, Herbst und Winter) der Kommission sind ein weiterer wichtiger Bestandteil ihrer Analysen, die zu einer Entscheidung für oder gegen die Einleitung eines VÜD führen. Die Prognosen werden auf der Grundlage einer Kombination aus – durch die Länderreferenten der GD Wirtschaft und Finanzen vorbereiteten – landesbezogenen Elementen und vom horizontalen Referat bereitgestellten zentralisierten Elementen erstellt (siehe ***Kasten 1***). Insgesamt sind etwa 150 Bedienstete aus verschiedenen Referaten innerhalb der GD Wirtschaft und Finanzen an dem Prozess beteiligt.

24 Occasional Papers 151 der GD Wirtschaft und Finanzen von Mai 2013.

25 *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme), 3. September 2012.

Kasten 1

## Erstellung der Wirtschaftsprognosen für Europa

Zwei Monate vor der voraussichtlichen Veröffentlichung erstellt die GD Wirtschaft und Finanzen ein Positionspapier mit allgemeinen Annahmen. Die Prognose beruht dann auf einem iterativen Prozess mit Quervergleichen und Überprüfungen, um die Kohärenz zwischen der Landesebene und den zentralen Prognosen zu gewährleisten.

Die Länderreferenten erstellen jeweils landesspezifische makroökonomische und haushaltspolitische Prognosen. Hierfür verwenden sie ein Tabellenkalkulationsprogramm mit einer zentral verwalteten Vorlage sowie zusätzliche Programme, mit denen landesspezifische Eigenschaften wie etwa die Datenverfügbarkeit und die Wirtschaftsstruktur berücksichtigt werden.

Das horizontale Referat fügt auf den Hochrechnungen der Länderreferenten beruhende Folgeberechnungen hinzu (z. B. Produktionslücke und konjunkturbereinigte Haushaltsdaten) und führt Qualitätskontrollen durch, einschließlich

- der Gewährleistung, dass ein gemeinsamer Satz externer Annahmen verwendet wird;
- der Überprüfung auf numerische und wirtschaftliche Kohärenz zwischen den Prognosen der Länderreferenten;
- der Überprüfung auf Kohärenz der Handelsstromhochrechnungen der Länderreferenten.

**39**

Das Prognoseverfahren der Kommission ist komplex. Es ist jedoch ähnlich strukturiert wie die Verfahren anderer internationaler Organisationen (z. B. IWF, OECD, EZB) und stellt eine Mischung aus Top-down- und Bottom-up-Elementen dar. Dieser Aufbau ermöglicht es, die Landesprognosen den landesspezifischen Eigenschaften anzupassen, ohne dass die zentrale Perspektive verloren geht. Außerdem weichen die Wirtschaftsprognosen der Kommission hinsichtlich ihrer Genauigkeit insgesamt nicht wesentlich von den durch Peer-Organisationen erstellten Prognosen ab[26].

**40**

Die Landesprognosen der Kommission beruhen im Vergleich zu den Prognosen ihrer Peers deutlich stärker auf Experteneinschätzungen und weniger auf ökonometrischen Ansätzen. Dies stellt ein Problem für die Beurteilung und Bewertung ihrer Stichhaltigkeit dar.

26 Diesbezüglich wurden einige weitere Studien durchgeführt. Auf jüngste Studien wird auf S. 27 des *OECD Economics Department Working Paper* (Arbeitspapier der Abteilung Wirtschaft der OECD) Nr. 1107 (2014) verwiesen, zu finden unter http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis_5jz73l1qw1s1-en, und im *Commission's Economic Paper* (Wirtschaftspapier der Kommission) 476 von Dezember 2012, zu finden unter http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp476_en.htm (es handelt sich um eine vergleichende Analyse über die Genauigkeit von Wirtschaftsprognosen der Europäischen Kommission, des IWF und der OECD).

### ... denen es immer noch an Transparenz fehlt

**41**
Einige der befragten mitgliedstaatlichen Behörden sind der Auffassung, dass es dem Prognoseverfahren an Transparenz fehlt, insbesondere hinsichtlich der detaillierten landesspezifischen Annahmen für die Finanzindikatoren. Wenn Unterschiede zwischen den Hochrechnungen der Kommission und denen der einzelnen Länder entstehen, sehen die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit, diese zu beurteilen, weil die Kommission die Details ihrer Annahmen in den Gesprächen mit den nationalen Behörden nicht hinreichend offenlegt.

**42**
Dies entspricht unseren Erfahrungen bei der Überprüfung der Prognosen. Abweichungen zwischen den Prognosen der Kommission und denen der Mitgliedstaaten können durch die unterschiedlichen zugrunde liegenden Annahmen erklärt werden. Die Annahmen zu ermitteln, die zu solchen Abweichungen führen, ist jedoch aufgrund der Vielzahl von Kalkulationstabellen und Sachverständigengutachten keine einfache Aufgabe. Außerdem gibt es keine standardisierte Zusammenfassung (z. B. in Form einer Abgleichtabelle), aus der die Unterschiede zwischen den Schätzungen der Kommission und der Mitgliedstaaten hinsichtlich der als Grundlage für die Empfehlungen der Kommission dienenden Finanzindikatoren eindeutig zu ersehen sind.

**43**
Das vorstehend Gesagte sollte im Lichte dieser Vorschrift betrachtet werden: „Die Kommission veröffentlicht die Methoden, Annahmen und relevanten Parameter, auf die sich ihre makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen stützen.“[27] Die Behörden der Mitgliedstaaten gaben jedoch auch an, dass die Offenlegung der Informationen durch die Kommission sich im Laufe der Jahre deutlich verbessert hat.

**44**
Veränderungen des wirtschaftsbezogenen Kenntnisstands und der Wirtschaftsstruktur erfordern laufende Verbesserungen des Prognoseprozesses. In den letzten Jahren hat die Kommission verschiedene Schritte unternommen, um ihre Prognosen zu verbessern. Beispielsweise wurde die Hauptvorlage für Prognosen überarbeitet, die Detailgenauigkeit für einige Wirtschaftszweige vergrößert und ein komplexes neues Programm zur Ermittlung weiterer Unstimmigkeiten in den Daten eingeführt. Des Weiteren entwickelt die Kommission gerade ein Pilot-Prognosemodell, das anfänglich für das Euro-Währungsgebiet als Ganzes bestimmt ist und länderspezifische Module umfasst, letztlich mit dem Ziel, das Modell für Qualitätskontrollen zu nutzen, die ihre ermessensbasierten Prognosen ergänzen[28].

27 Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41).

28 Siehe die Antwort der Kommission auf Empfehlung 2 im Sonderbericht Nr. 18/2015 „Finanzieller Beistand für Länder in Schwierigkeiten“ (http://eca.europa.eu).

**45**
Weitere Verbesserungen sind notwendig. Die Kommission veröffentlicht die relevanten externen Prognoseannahmen und andere technische Annahmen, aber die impliziten landesspezifischen Annahmen werden nicht beschrieben und ließen sich aus den Kalkulationstabellen nur sehr schwer ableiten. Außerdem betrachtet die GD Wirtschaft und Finanzen die Kalkulationstabellen als interne Unterlagen, die die Kommission nicht verlassen dürfen.

### Nach wie vor müssen Mängel bei der Untersuchung der statistischen Daten behoben werden ...

**46**
Die Untersuchung statistischer Daten durch Eurostat umfasst Überprüfungen, die entweder intern (Bewertungen der Datenqualität) oder vor Ort (Gesprächsbesuche) durchgeführt werden. Diese werden durch Orientierungshilfen entweder bilateral (auf Antrag eines Mitgliedstaats) ergänzt oder bei besonders komplexen Sachverhalten in Form einer Eurostat-Initiative.

#### Bewertung der Datenqualität

**47**
Eurostat führt innerhalb von drei Wochen nach jeder der zwei jährlichen VÜD-Datenmeldungen eine umfassende Analyse der von den Mitgliedstaaten vorgelegten statistischen Daten und ihrer Antworten auf Klärungsanfragen durch (siehe Ziffer 10). Außerhalb dieses Zeitraums führt Eurostat auch intern Überprüfungen methodischer Sachverhalte und sonstiger datenbezogener Fragen durch, ergänzt durch Gesprächsbesuche in Mitgliedstaaten.

**48**
Hinsichtlich der Dokumentierung des internen Überprüfungsprozesses besteht weiterhin Verbesserungsbedarf. Es kann derzeit schwierig sein, die Durchführung einzelner Qualitätsbewertungen nachzuvollziehen, und somit auch, die Gründe für die Bewertung zu verstehen. Es kann zudem schwieriger sein, nachzuweisen, dass die Bewertungen auf einheitliche Weise erfolgen. ***Kasten 2*** enthält zwei Beispiele für unzulängliche Dokumentierung.

Kasten 2

## Einige Beispiele für unzulängliche Dokumentierung durch Eurostat

In den sechs besuchten Mitgliedstaaten gab es Fälle, in denen die Behörden zwar gefragt wurden, ob sie die notwendigen Kriterien angewandt haben, aber nicht verpflichtet waren, ihre Antworten zu begründen. Zu den Beispielen gehört die Erfassung von Privatisierungen und Dividenden.

Ein Mitgliedstaat übermittelte Daten zu Zinsen und Jahresabschlüsse, aber die von Eurostat vorgenommene Bewertung war nicht gut dokumentiert.

Ohne weitere Untermauerung bestätigte ein weiterer Mitgliedstaat schlicht, dass die Zinsen periodengerecht berechnet wurden.

Es gibt keinen Nachweis dafür, dass Eurostat die Informationen in Brückentabellen systematisch oder ausführlich analysiert[29]. Eurostat hat den Mitgliedstaaten nie Rückmeldung zur Qualität der Brückentabellen gegeben.

29 Brückentabellen zeigen die Übereinstimmung zwischen den Positionen der öffentlichen Haushalte und den ESVG-Klassifizierungen.

**49**

Außerdem sind die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten nicht immer vollständig. Dies betrifft sowohl obligatorische als auch freiwillige Daten, da Letztere auch oft für die Bewertungen von Eurostat verwendet werden. ***Anhang II*** enthält einige Beispiele für fehlende Informationen.

**50**

Der Großteil des Qualitätsbewertungsprozesses wird durch interne schriftliche Verfahren und Orientierungshilfen geregelt, in denen festgelegt ist, wie die Daten zu analysieren sind. Allerdings könnte expliziter beschrieben werden, wie die bestehenden Vorschriften und Leitlinien (ESVG und MGDD) in einem zentralen Bereich anzuwenden sind: der Klassifizierung (Abgrenzung) öffentlicher institutioneller Einheiten innerhalb des Sektors Staat (d. h., welche Stellen bzw. Einrichtungen bei der Berechnung der Staatsverschuldung und des Defizits berücksichtigt werden). Dies könnte Abdeckung und Kohärenz der Bewertung verbessern (siehe ***Anhang III***).

## 51

Der Hof untersuchte die Klassifizierung einiger öffentlicher institutioneller Einheiten in den sechs in der Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten. Er stellte fest, dass die Vorschriften gemäß ESVG 95 für die Klassifizierung der Einheiten[30] in einigen Fällen eingehender hätten analysiert werden sollen. Der Hof stellte außerdem fest, dass die sechs Mitgliedstaaten verschiedene Zeitspannen für die Analyse und Klassifizierung öffentlicher Einheiten verwendeten (siehe ***Kasten 3*** für einige Beispiele).

30 Gemäß den Buchungsregeln muss jede institutionelle Einheit hinsichtlich ihrer Haupttätigkeit, Art und Kontrollregelungen analysiert werden, um den Bestand des Sektors Staat festzulegen. Ist die Haupttätigkeit einer Einheit die Verteilung von Vermögen, dann sollte sie dem Sektor Staat zugeordnet werden. Einheiten, die finanzielle Mittlertätigkeiten ausüben, sollten dem Sektor der finanziellen Kapitalgesellschaften zugeordnet werden. Einheiten, die nicht der Kontrolle durch den Staat unterliegen, sollten außerhalb des Sektors Staat klassifiziert werden. Von ihrer Art her sollten Einheiten, die unter der Kontrolle des Staates stehen, dem Sektor Staat zugeordnet werden, wenn sie nach Anwendung des 50%-Kriteriums als nichtmarktbestimmt bezeichnet werden können. Eine Einheit gilt als „marktbestimmt", wenn das Verhältnis zwischen Umsatz und Produktionskosten über 50 % liegt, und als „nichtmarktbestimmt", wenn es unter 50 % liegt. Der Umsatz umfasst den Verkauf von Waren und Dienstleistungen ohne Steuern auf Produkte, aber einschließlich aller Subventionen auf Produkte (alle Zahlungen in Verbindung mit der Produktionsmenge oder dem Produktionswert) mit Ausnahme der Zahlungen zur Deckung eines Gesamtdefizits.

Kasten 3

### Einige Beispiele für Klassifizierungsschwachstellen in den Dokumenten der sechs geprüften Mitgliedstaaten

- nicht vollständig mit dem ESVG 95 übereinstimmende Fälle, die aber von Eurostat akzeptiert wurden, wie etwa Vollständigkeit, verschiedene Ansätze (bei der Klassifizierung von Einheiten);
- die wichtigsten Schwachstellen wurden bei der Klassifizierung öffentlicher institutioneller Einheiten festgestellt;
- Schwachstellen in Bezug auf die Verfahren und den Zeitpunkt der Analyse und (Neu-)Klassifizierung von Einheiten innerhalb bzw. außerhalb des Sektors Staat.

Weitere Einzelheiten sind ***Anhang III*** zu entnehmen.

## Gesprächsbesuche

**52**

Eurostat hat in den Mitgliedstaaten zwei Arten von Besuchen durchgeführt, um die im VÜD-Prozess verwendeten Daten zu überprüfen. Die erste Art ist der normale Gesprächsbesuch (*standard dialogue visit*, SDV), der dazu dient, Daten zu überprüfen, methodische Fragen zu untersuchen und die Einhaltung der Buchungsregeln durch das NSA zu bewerten. Normale Gesprächsbesuche finden in jedem Mitgliedstaat mindestens einmal alle zwei Jahre statt. Zweitens unternahm Eurostat von 2011 bis 2013 auch „vorgelagerte" Gesprächsbesuche (*upstream dialogue visits*, UDV), um Verwaltung und Kontrolle der aus verschiedenen Quellen statistischer VÜD-Daten bereitgestellten vorgelagerten Datenströme zu den öffentlichen Finanzen bzw. aus den dazugehörigen Systemen an das NSA zu bewerten, welches diese zur Erstellung von Defizit- und Schuldenstandsstatistiken verwendet. Das Ziel dieser Besuche war die Erkennung, Bewertung und Überwachung wichtiger Risiken oder Probleme im Hinblick auf Korrekturmaßnahmen. Ab 2014 wurden die vorgelagerten Gesprächsbesuche mit den normalen Gesprächsbesuchen verbunden. ***Tabelle 3*** zeigt die Termine der Gesprächsbesuche während des Prüfungszeitraums.

Tabelle 3

### Gesprächsbesuche im Zeitraum 2008-2014

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tschechische Republik | | August (SDV) | | Mai (SDV) | Mai (UDV) November (SDV) | | November (SDV) |
| Deutschland | | Mai (SDV) | | Mai (SDV) | | Juni (UDV) Oktober (UDV) | Februar (SDV) |
| Frankreich | Juni (SDV) | | November (SDV) | | November (SDV) | | Juni (SDV) |
| Italien | | März (SDV) | | Juni (SDV) | November (UDV) | Februar (SDV) | |
| Zypern | Dezember (SDV) | | Dezember (SDV) | | September (SDV) | | September (SDV) |
| Malta | Januar (SDV) | | Juli (SDV) | | Mai (SDV) | | Mai (SDV) |

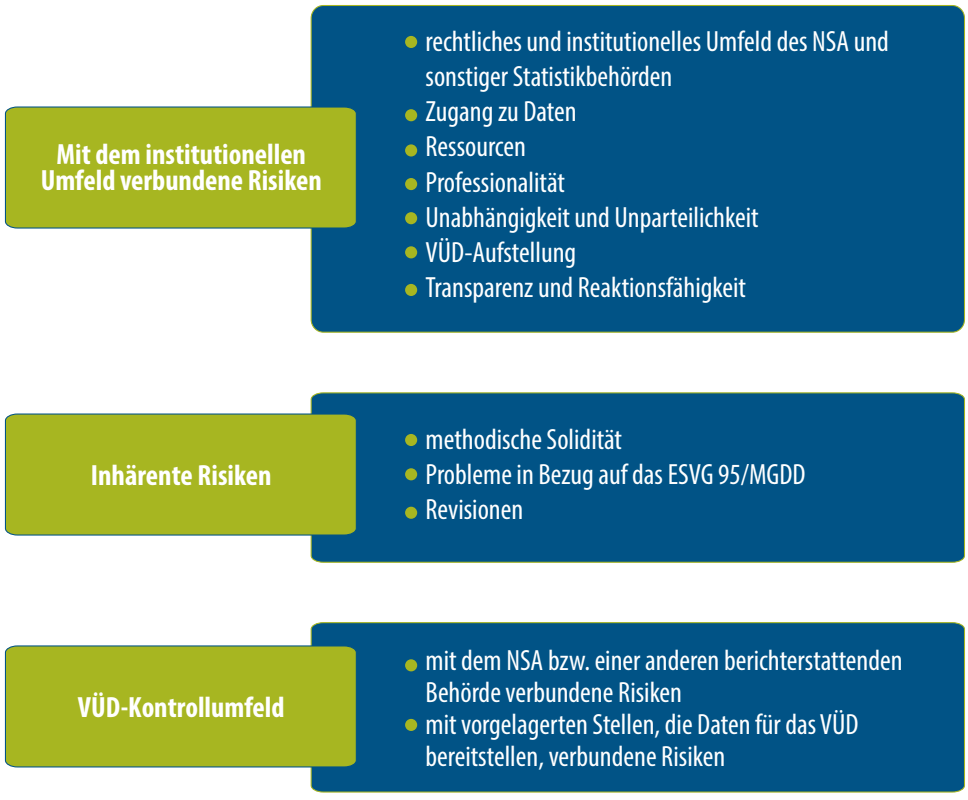
*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen von Eurostat.

**53**

Eurostat verwendet ein Risikoanalysemodell zur Erkennung der in den Mitgliedstaaten mit der Erhebung und Erstellung von VÜD-Statistiken verbundenen Risiken. Die Risikobewertung wird einmal pro Jahr und pro Mitgliedstaat durchgeführt. Es handelt sich um ein gut strukturiertes und umfassendes Modell, das alle Aspekte des Erstellungsprozesses abdeckt (siehe ***Abbildung 5***). Die Risikoanalyse wurde hauptsächlich verwendet, um die Reihenfolge der Mitgliedstaaten zu erstellen, die im Rahmen eines vorgelagerten Gesprächsbesuchs besucht werden sollten. Sie hätte jedoch besser dokumentiert werden können. Zum Beispiel fand der Hof nicht immer schriftliche Erklärungen vor für die Veränderungen der Wahrscheinlichkeit und/oder der Auswirkungen der bewerteten Risiken von einem Jahr auf das nächste. Es lagen auch keine Hinweise dafür vor, dass mit einem hohen Risiko behaftete Themen für die Besuche ausgewählt wurden.

Abbildung 5

## Risikoanalysemodell




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen von Eurostat.

## 54

Von 2006 bis 2014 betrug die durchschnittliche Dauer der normalen und vorgelagerten Gesprächsbesuche in den sechs ausgewählten Mitgliedstaaten 1,7 bzw. 3,5 Tage. Die Anzahl der zu behandelnden Themen lag zwischen drei und zehn für normale und zwischen vier und sieben für vorgelagerte Gesprächsbesuche. In der Regel bestand die Tagesordnung eines Gesprächsbesuchs aus fünf Standardpunkten[31] und einigen spezifisch ausgewählten Themen. In Ausnahmefällen – wenn ein Land häufiger besucht wird oder der Zweck des Besuchs die Besprechung einer begrenzten Anzahl an Themen ist – kann die Tagesordnung aus weniger Punkten bestehen. Da das Team aus drei bis vier Mitgliedern besteht, ist es unwahrscheinlich, dass die Zeit vor Ort ausreicht, um alle Themen tief gehend genug zu behandeln. Probleme der Datenqualität werden also möglicherweise nicht ausreichend untersucht.

## 55

Die Bewertung der VÜD-Datenqualität durch Eurostat hängt von den statistischen Systemen der Mitgliedstaaten ab. Folglich muss für Eurostat nicht nur die Gewähr bestehen, dass die VÜD-Daten mit den ESVG-Standards übereinstimmen, sondern auch, dass die Mitgliedstaaten ungeachtet ihrer verschiedenen statistischen Systeme einen einheitlichen Ansatz zur Datenerstellung verfolgen. Im Prüfungszeitraum wurden bei den Besuchen von Eurostat die in den Mitgliedstaaten vorhandenen institutionellen Regelungen abgedeckt, insbesondere das Bestehen formaler Vereinbarungen, an die die einem VÜD unterliegenden Behörden gebunden sind. Solche Vereinbarungen sind zwar empfohlen, aber nicht rechtlich verpflichtend. Während der vorgelagerten Gesprächsbesuche überprüfte Eurostat auch die Qualität der VÜD-Systeme, hauptsächlich in Bezug auf die vorgelagerten Daten. Eurostat verfügt diesbezüglich über keine formalen schriftlichen Vorschriften, und der Hof fand keinen Beleg dafür, dass Länderreferenten die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten bewerten. Ohne ausführliche Dokumentation zu den vorhandenen die Datenerstellung betreffenden Überwachungs- und Kontrollsystemen ist es nicht möglich, bei der Untersuchung der Qualität der erhaltenen Daten einen systembasierten Ansatz umzusetzen.

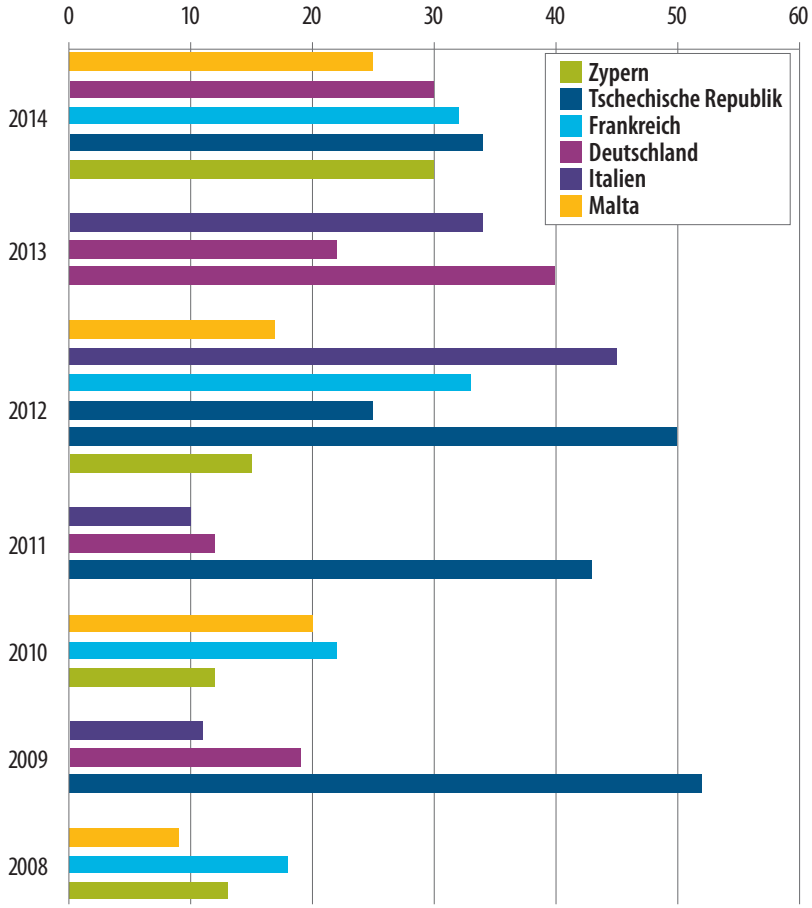
## 56

Die die geprüften Mitgliedstaaten betreffenden Berichte wurden neun bis 52 Wochen nach dem jeweiligen Besuch veröffentlicht (siehe ***Abbildung 6***). Kontrollen vor Ort können zu sogenannten „Aktionspunkten“ führen, die der Mitgliedstaat umsetzen sollte, um die im Laufe der Überprüfungen ermittelten Schwachstellen zu beheben. Aktionspunkte sind nicht verbindlich, und ihre Behebung nimmt oft viel Zeit in Anspruch. In den sechs Mitgliedstaaten wurde rund ein Drittel der Aktionspunkte nicht innerhalb der von Eurostat vorgegebenen Frist abgearbeitet. Der Hof ermittelte in der Stichprobe jedoch keine Fälle, in denen bei der Qualitätsbewertung der eingereichten Daten berücksichtigt wurde, dass innerhalb der Frist keine Reaktion auf die Aktionspunkte erfolgte, obwohl diese Aktionspunkte mitunter wichtige Fragen betreffen, die Auswirkungen auf die Daten haben könnten.

31 Probleme bei statistischen Kapazitäten (institutionelle Regelungen und Datenquellen, Status der Aufstellungen); Weiterverfolgung früherer Gesprächsbesuche; Weiterverfolgung des jüngsten Berichts – Analyse der VÜD-Tabellen und der zugehörigen Fragebögen; methodische Fragen und Buchung spezifischer Regierungstransaktionen (Abgrenzung des Sektors Staat, Anwendung der 50%-Regel bei volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Umsetzung des Grundsatzes der Periodenabgrenzung und Buchung spezifischer Regierungstransaktionen); Sonstiges (geplante zukünftige Tätigkeiten, Übermittlung der Finanzstatistik des Sektors Staat usw.).

Abbildung 6

## Zur Veröffentlichung der Besuchsberichte benötigte Zeit (Wochen)




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen von Eurostat.

## Orientierungshilfen

**57**
Um einen einheitlichen Ansatz zu gewährleisten, bietet Eurostat den Mitgliedstaaten methodenbezogene Orientierungshilfen zur Verbuchung spezifischer Aspekte des Sektors Staat. Orientierungshilfen können auf zwei Arten erfolgen:

a) Die Mitgliedstaaten können Eurostat um Beratung zu komplexen Fragen ersuchen.

b) Während der Arbeit an den Qualitätsbewertungen kann Eurostat auf methodenbezogene Probleme stoßen, die weiterer Auslegung bedürfen. Falls diese Probleme mehrere Mitgliedstaaten betreffen, setzt Eurostat eine Task-Force ein oder zieht Sachverständige des Ausschusses für die Währungs-, Finanz- und Zahlungsbilanzstatistiken zurate.

**58**
Auf Anfrage eines Mitgliedstaats bietet Eurostat bilaterale Orientierungshilfen auf Dienststellenebene. In besonders komplexen Fragen übernimmt auch Eurostat mitunter die Initiative und stellt Orientierungshilfen bereit. Obwohl sie verbindlich sind, werden die bilateralen Orientierungshilfen nicht immer dem WFA gemeldet und nicht immer veröffentlicht, da die Mitgliedstaaten Vertraulichkeit wünschen. Für drei der sechs Mitgliedstaaten bereitgestellte Orientierungshilfen (in Form von Ex-ante- bzw. Ex-post-Beratung) wurden weder dem WFA gemeldet noch auf der Website von Eurostat veröffentlicht. In den Jahren 2014 und 2015 erhielt Eurostat 36 formale Anfragen für Ex-ante- bzw. Ex-post-Beratung, von denen nur 23 veröffentlicht wurden. Die Veröffentlichung solcher Orientierungshilfen könnte dabei helfen, Vorgehensweisen unter den Mitgliedstaaten auszutauschen und die Vergleichbarkeit und Transparenz zu verbessern.

## ... und wichtige Aspekte des Bewertungsprozesses bedürfen näherer Erläuterung

**59**
Einige wichtige Aspekte des Bewertungsprozesses sind unklar, zum Beispiel die Bestimmung einmaliger und befristeter Maßnahmen sowie die Quantifizierung ihrer voraussichtlichen Auswirkungen. Diese Maßnahmen können entscheidend sein für den Beschluss, ob ein VÜD gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet werden soll oder nicht, oder ob die Frist zur Korrektur eines übermäßigen Defizits verlängert wird (siehe auch Ziffer 80).

## 60

Die Definition solcher Maßnahmen ist vage und daher offen für Interpretationen. Sie sind definiert als Maßnahmen, die auf Haushaltsebene vorübergehende Auswirkungen haben, welche nicht zu einer nachhaltigen Veränderung der intertemporalen Haushaltslage führen[32], oder als nicht wiederkehrende Maßnahmen, deren Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo sich auf ein Jahr oder eine sehr begrenzte Anzahl an Jahren beschränken[33], doch besteht keine detaillierte Methode zu ihrer Bestimmung. Die indikative Liste in ***Kasten 4*** ist dem Bericht *Public finances in EMU 2006* (Öffentliche Finanzen in der WWU 2006) entnommen und bietet einige Beispiele für Maßnahmen, die als einmalig oder befristet eingestuft wurden.

32 Verhaltenskodex.

33 *„Public finances in EMU 2006"* (Öffentliche Finanzen in der WWU 2006), Teil II, Abschnitt 4.2. Der Bericht wurde als *European Economy* (Europäische Wirtschaft) Nr. 3/2006 veröffentlicht.

Kasten 4

### Aus dem Bericht *Public finances in EMU 2006* (Öffentliche Finanzen in der WWU 2006)

#### Defizitsenkende Maßnahmen

**Steueramnestien mit einmaliger Steuerzahlung.** Typischerweise bietet ein Staat eine Amnestie an, um Vermögen aus dem Ausland zurückzuholen. Die Amnestie kann einer einmaligen Steuerzahlung unterliegen, die potenziell hoch sein kann.

**Verkauf von nichtfinanziellen Vermögenswerten** (Immobilien, Lizenzen und Konzessionen der öffentlichen Hand). Das bekannteste Beispiel ist der Verkauf von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 (und in manchen Ländern in den darauffolgenden Jahren).

**Vorübergehende Änderungen in der Gesetzgebung in Bezug auf den Zeitpunkt von Ausgaben oder Einnahmen mit positiven Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo.** Dies beinhaltet Änderungen der Steuersätze, die eindeutig als vorübergehend angekündigt sind, und vorübergehende Änderungen in Bezug auf den Zeitpunkt von Ausgaben und der Erhebung von Einnahmen.

**Außerordentliche Einnahmen in Verbindung mit der Übertragung von Pensionsverpflichtungen**. Diese Einnahmen entsprechen Zahlungen eines bestimmten Unternehmens an den Staat im Austausch für die Übertragung der Verpflichtung, zukünftige Alterssicherungsleistungen seiner Mitarbeiter zu übernehmen. Das Ausmaß der Einmalzahlung hängt vom Wert der Pensionsverpflichtungen ab, die durch den Staat übernommen werden, und ist potenziell hoch.

**Veränderungen in den Einnahmen oder Ausgaben als Folge einer richterlichen oder einer anderen behördlichen Entscheidung.** Solche Maßnahmen beinhalten zum Beispiel die Rückerstattung von Subventionen an den Staat aufgrund eines Beschlusses der Kommission.

**Verbriefungsgeschäfte mit positiven Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo.**

**Außerordentliche Einnahmen von staatseigenen Unternehmen.**

#### Defiziterhöhende Maßnahmen

**Kurzfristige Notfallkosten im Zusammenhang mit großen Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen** (z. B. Militäreinsätze, Sonstiges). Die Erfahrung zeigt, dass der außergewöhnliche Charakter dieser Kosten wesentlich von der Größe des Landes abhängt.

**Veränderungen in den Einnahmen oder Ausgaben als Folge einer richterlichen Entscheidung** oder als Folge eines Beschlusses der Kommission.

**61**
Ein weiterer zentraler Aspekt, welcher der Klärung bedarf, ist das Problem „unerwarteter nachteiliger wirtschaftlicher Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen“ (siehe Ziffer 24). Für diese „sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen“ besteht zwar zu internen Zwecken eine Definition, doch wurde der Begriff der „unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignisse“ nie definiert[34].

**62**
Zwar ist es nicht möglich, die Menge an einzelnen landesbezogenen Umständen, auf die der Begriff anwendbar wäre, vollständig festzulegen, doch sind besonders aufgrund der Tatsache, dass solche Ereignisse von Natur aus unerwartet eintreten, Kriterien zur Orientierungshilfe erforderlich. Mangels Definition und Orientierungshilfe stufte die Kommission im Jahr 2013 das unerwartet schwache Wirtschaftswachstum Frankreichs als ein „unerwartetes nachteiliges Ereignis“ ein. Es ist aber schwer nachvollziehbar, wie dies gerechtfertigt werden kann.

## Fehlende Transparenz bei Bewertungen der Datenqualität und Wirtschaftsanalysen; vorschriftsgemäße Durchführung der Analysen, allerdings mit größerem Schwerpunkt auf dem öffentlichen Defizit als auf dem Schuldenstand

**63**
Dieser Abschnitt befasst sich mit Transparenz, Objektivität und Ausführbarkeit der Vorbehalte und Empfehlungen der Kommission.

### Kriterien für Vorbehalte von und Datenänderungen durch Eurostat nicht ausreichend transparent und objektiv

**64**
Falls Eurostat der Auffassung ist, die Datenqualität sei beeinträchtigt, kann es Vorbehalte geltend machen oder Änderungen vornehmen. Im Zeitraum 2008-2014 machte Eurostat zwölf Vorbehalte geltend und änderte Daten in zehn Fällen, von denen keiner einen Mitgliedstaat betraf, der Teil der Prüfung des Hofes war. Angesichts der Vielzahl an Aktionspunkten macht Eurostat eher selten Vorbehalte geltend.

34 Gemäß interner Fassung des Leitfadens zum Stabilitäts- und Wachstumspakt der GD Wirtschaft und Finanzen.

**65**

Eurostat hat keine expliziten Kriterien für die Geltendmachung von Vorbehalten oder die Änderung von Daten der Mitgliedstaaten festgelegt, und das Verfahren beruht auf pflichtgemäßem Ermessen. In einigen Fällen, in denen Eurostat methodenbezogene Probleme feststellte, wurden die Gründe dafür, dass kein Vorbehalt geltend gemacht wurde, nicht gut dokumentiert, darunter die potenziellen Auswirkungen auf die Defizit- und Schuldenstandsdaten. In ***Kasten 5*** sind einige der betreffenden Fälle beschrieben.

Kasten 5

## Einige Beispiele für nicht gut dokumentierte Fälle mit potenziellen Auswirkungen auf die Defizit- und Schuldenstandsdaten

### Tschechische Republik

- Seltene Anwendung des Markt-/Nichtmarkttests. Eine große Anzahl öffentlicher Einheiten (Kapitalgesellschaften) wurde nicht getestet.

### Frankreich

- Von einer staatlichen Einheit erhaltener Betrag für die Übernahme der Kosten zur Stilllegung von Nuklearanlagen (1,6 Milliarden Euro (0,1 % des BIP) für 2004).
- Unvollständigkeit des Sektors Gemeinden.

### Deutschland

- Nichtmarktbestimmte Einheiten werden nicht ab dem ersten Jahr ihres nichtmarktbestimmten Status innerhalb des Sektors Staat klassifiziert.
- Nichtverfügbarkeit detaillierter Daten zur Analyse von Kapitalzuführungen, Finanzderivaten und Ausschüttungen.

### Malta

- Klassifizierung des Projekts *Malita and City Gate*.

### Italien

- Bruttoanlageinvestitionen für große Investitionsbeträge werden nicht periodengerecht gebucht.

Weitere Einzelheiten sind ***Anhang IV*** zu entnehmen.

### Analysen der GD Wirtschaft und Finanzen werden vorschriftsgemäß durchgeführt, ...

**66**

Wenn ein VÜD eingeleitet wird, erstellt die GD Wirtschaft und Finanzen Analysen, die als Basis für weitere VÜD-Beschlüsse verwendet werden, und legt Empfehlungen vor. Im Fall eines laufenden Verfahrens erfolgt dies auf der Grundlage der regelmäßigen Bewertungen der wirksamen Maßnahmen (siehe Ziffer 22). Die Ergebnisse dieser Analysen werden bei neuen Verfahren in dem Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV festgehalten und für laufende Verfahren in einer internen Arbeitsunterlage der Kommission.

**67**

Gemäß AEUV[35] kann ein VÜD ausgelöst werden, wenn die Kommission auf der Grundlage des Defizit- und Schuldenstandskriteriums die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch einen Mitgliedstaat prüft. Zu diesem Zweck überwacht die GD Wirtschaft und Finanzen die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in jedem Mitgliedstaat auf der Grundlage der tatsächlichen Daten, der im Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm des Mitgliedstaats ausgewiesenen Pläne und der Prognosen der Kommission. Eine Überschreitung der in Protokoll Nr. 12 des AEUV festgelegten Schwellenwerte löst nicht automatisch ein VÜD aus, weil andere relevante Faktoren berücksichtigt werden müssen. Diese bestehen aus einer offenen Liste an Wirtschaftsindikatoren, eingeteilt in mittelfristige Wirtschaftslage, Haushaltslage und Schuldenstandsquoten[36], sowie jeglichen sonstigen Faktoren, die der Mitgliedstaat als relevant erachtet und vorbringt. Die überprüften Berichte gemäß Artikel 126 Absatz 3 umfassten alle oben genannten Themen.

### ... jedoch lag der Schwerpunkt der VÜD bisher eher auf dem öffentlichen Defizit als auf dem Schuldenstand

**68**

Das Schuldenstandskriterium war erst ab dem Jahr 2012 anwendbar, wird immer noch stufenweise eingeführt und wird bis mindestens 2020 nicht auf alle Mitgliedstaaten anwendbar sein. VÜD, die vor November 2011 eingeleitet wurden, sind auf alleiniger Grundlage des Defizitkriteriums aufzuheben, worauf eine dreijährige Übergangsregelung für den Schuldenstand folgt. ***Kasten 6*** zeigt, wie sich das Schuldenstandskriterium seit dem Vertrag von Maastricht entwickelt hat.

35 Artikel 126 Absatz 2.

36 Die vollständige Liste ist Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 zu entnehmen.

Kasten 6

## Entwicklung des Schuldenstandskriteriums

Im Protokoll Nr. 12 zum Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet in Maastricht im Jahr 1992, wird ein Schwellenwert von 3 % des BIP für das öffentliche Defizit und von 60 % des BIP für den Schuldenstand bzw. ein Verhältnis festgelegt, das „hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert".

Unter Annahme einer jährlichen Wachstumsrate des BIP von 5 % führt ein Defizit von 3 % des BIP letztlich zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote in Höhe von 60 %. Liegt die Quote über 60 %, so führt ein Defizit von 3 % zu einer jährlichen Reduzierung der Schuldenstandsquote in Höhe von einem Zwölftel der Differenz in Bezug auf den Referenzwert von 60 %. Anders ausgedrückt wurde es für ausreichend erachtet, sich auf das Defizit zu konzentrieren, um eine stetige Reduzierung des Schuldenstands zu gewährleisten, und über Jahre hinweg wurde es als unnötig erachtet, das Tempo der Konvergenz über den Referenzwert genauer zu definieren.

Seit der Krise des Jahres 2008 ist die Annahme von 5 % für das jährliche nominale Wachstum des BIP eindeutig nicht mehr realistisch (siehe ***Anhang V***). Daher bedeutet ein Defizit von 3 % des BIP keinesfalls mehr automatisch eine Konvergenz zu einer Schuldenstandsquote von 60 % (bei einer jährlichen nominalen Wachstumsrate von 3 % und einem Defizit von 3 % stabilisiert sich die Schuldenstandsquote zum Beispiel bei 100 %). Aus diesem Grund wurde das Schuldenstandskriterium angepasst.

Eine genauere Beschreibung erfolgte in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011: 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 [...]".

Die 23 bereits im November 2011 im VÜD befindlichen Mitgliedstaaten unterliegen jedoch einer Übergangsregelung für einen Zeitraum von drei Jahren nach Aufhebung des jeweiligen VÜD. Folglich greift das neue Schuldenstandskriterium vor frühestens 2020 nicht allgemein bei allen Mitgliedstaaten (siehe auch ***Tabelle 1***).

**69**

Seit 2011 gilt, dass die öffentliche Schuldenstandsquote das Schuldenstandskriterium erfüllt, wenn sie den Referenzwert (60 % des BIP) nicht überschreitet oder wenn sich der Abstand zum Referenzwert über drei Jahre hinweg jährlich durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert – auf vergangenheits- oder zukunftsbezogener oder konjunkturbereinigter Basis.

**70**

Das akzeptable Tempo der Reduzierung der Schuldenstandsquote entspricht ungefähr dem Wert, der unabhängig vom Ausgangsschuldenstand bei einem öffentlichen Defizit von 3 % des BIP und einem jährlichen nominalen Wachstum von 5 % anzuwenden wäre. Da das nominale Wachstum seit 2008 durchgehend unter 5 % liegt, muss das öffentliche Defizit unter 3 % des BIP gebracht werden, um den Richtwert für den Schuldenabbau zu erreichen – und unter Berücksichtigung eines höheren Ausgangsschuldenstands wird das Defizitziel noch anspruchsvoller. Dies macht die Konvergenzanforderungen zu einer besonderen Herausforderung für hoch verschuldete Mitgliedstaaten.

## 71

In ***Tabelle 4*** verwendet der Hof für die Schuldenstandsquote von 2013 bis 2020 Daten und Hochrechnungen der Kommission[37], um die jährliche Quote zu berechnen, die aus der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau für fünf Länder der Stichprobe ergibt[38]. Nur Deutschland und Malta, deren Schuldenstand sich um die 70 % des BIP bewegt, halten diesen Angaben zufolge das Schuldenstandskriterium über den betrachteten Zeitraum ein. Zypern, für das seit April 2013 ein Finanzhilfeprogramm läuft, wird gemäß Prognose im Jahr 2018 den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. Gegen Frankreich wurde im April 2009 ein VÜD eingeleitet, und es ist zu erwarten, dass das Verfahren Ende 2017 abgeschlossen wird. Das Land sollte dem Schuldenstandskriterium am Ende eines dreijährigen Übergangszeitraums (d. h. 2020) entsprechen, der mit Aufhebung des VÜD beginnt. Allerdings ist angesichts der Schuldenstandsquote von 96,5 % nicht davon auszugehen, dass Frankreich das Schuldenstandskriterium bis 2020 erfüllt. Wie für Frankreich rechnet die Kommission auch für Italien für alle Jahre innerhalb dieses Zeitraums damit, dass die Schuldenstandsquote den annehmbaren maximalen Richtwert überschreiten wird. Unter Zugrundelegung des durch die Kommission prognostizierten Szenarios wird Italien, das im Jahr 2015 eine Schuldenstandsquote von 133,0 % hatte, daher nicht imstande sein, den Richtwert für den Schuldenabbau zum vorgesehenen Zeitpunkt im Jahr 2020 einzuhalten, und verletzt daher *prima facie* das Schuldenstandskriterium.

37 Die Daten für Deutschland, Italien, Frankreich und Malta wurden dem *Fiscal Sustainability Report* 2015 (Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen) der Kommission (Basisszenario) entnommen. Die Kommission führt keine Daten für Zypern auf, da ein Finanzhilfeprogramm für das Land läuft. Die Daten zu Zypern stammen daher aus dem *IMF Article IV Report on Cyprus (IMF Country Report No 14/313 – October 2014)* (Bericht des IWF nach Artikel IV über Zypern, Länderbericht des IWF Nr. 14/313 – Oktober 2014).

38 Mit Ausnahme der Tschechischen Republik, deren Schuldenstandsquote unter dem Schwellenwert von 60 % liegt.

Tabelle 4

### Entwicklung des Schuldenstands gemäß Basisszenario der Kommission gegenüber dem Richtwert für den Schuldenabbau (alle Zahlen in %)

| | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DEUTSCHLAND | Schuldenstandsquote (Europäische Kommission) | 77,4 | 74,9 | 71,4 | 68,5 | 65,6 | 63,0 | 60,6 | 58,2 |
| | Schuldenstandsquote (Richtwert) | | | | 73,1 | 70,4 | 67,6 | 65,1 | 62,7 |
| FRANKREICH | Schuldenstandsquote (Europäische Kommission) | 92,3 | 95,6 | 96,5 | 97,1 | 97,4 | 97,8 | 97,8 | 97,4 |
| | Schuldenstandsquote (Richtwert) | | | | 91,5 | 92,9 | 93,4 | 93,8 | 94,0 |
| ITALIEN | Schuldenstandsquote (Europäische Kommission) | 128,8 | 132,3 | 133,0 | 132,2 | 130,0 | 128,2 | 126,0 | 123,5 |
| | Schuldenstandsquote (Richtwert) | | | | 124,5 | 125,5 | 124,7 | 123,3 | 121,4 |
| ZYPERN | Schuldenstandsquote (Europäische Kommission) | 111,5 | 117,4 | 126,0 | 122,5 | 116,4 | 111,1 | 106,5 | 102,6 |
| | Schuldenstandsquote (Richtwert) | | | | 112,9 | 116,1 | 115,5 | 111,0 | 106,2 |
| MALTA | Schuldenstandsquote (Europäische Kommission) | 69,6 | 68,3 | 65,9 | 63,2 | 61,0 | 59,2 | 58,1 | 57,4 |
| | Schuldenstandsquote (Richtwert) | | | | 67,1 | 65,2 | 63,0 | 61,0 | 59,4 |

*Quelle:* Simulation des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Europäischen Kommission. Die gelb hervorgehobenen Zellen zeigen an, dass der Mitgliedstaat in diesem Jahr laut Prognose den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten wird.

**Die Analysen der Kommission sind nur schwer nachvollziehbar, ...**

**72**

Die Anzahl der relevanten Faktoren (siehe Ziffer 14 ii)), welche die Kommission in ihrer Analyse berücksichtigen kann, ist potenziell unbegrenzt. Da zudem kein methodischer Rahmen besteht, um die Auswirkungen dieser Faktoren in der Bewertung abzuwägen, unterliegen alle Schlussfolgerungen der ökonomischen Bewertung durch die Kommission. Zwar mag in bestimmten Fällen ein qualitativer, auf Fachwissen beruhender Ansatz erforderlich sein, doch ist schwer nachvollziehbar, inwiefern die Fähigkeit der Kommission zu ökonomischer Bewertung auf die sonstigen Faktoren anwendbar ist.

**73**

In vier der neun untersuchten Berichte gemäß Artikel 126 Absatz 3 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die relevanten Faktoren tatsächlich oder anscheinend auf ein uneinheitliches Bild schließen lassen[39], und in drei weiteren Berichten kam sie zu dem Schluss, dass die relevanten Faktoren anscheinend auf eine günstige oder relativ günstige Lage schließen lassen[40]. Die diesen Schlussfolgerungen zugrunde liegende Argumentation ist jedoch unklar, wie auch die Auswirkungen dieser Analyse auf den endgültigen Beschluss, ob gegen einen Mitgliedstaat ein VÜD eingeleitet wird oder nicht, oder ob die VÜD-Frist verlängert wird.

**... ohne Zugang zu allen verwendeten Daten ist es nicht möglich, die zugrunde liegenden Berechnungen nachzubilden ...**

**74**

Die Informationen zu den von der Kommission in ihren Berechnungen verwendeten Daten waren oft nicht leicht zugänglich. Diese Feststellung wurde von den Vertretern der nationalen Behörden einiger besuchter Mitgliedstaaten bestätigt.

**75**

Im Falle überarbeiteter Empfehlungen waren die Informationen in den einschlägigen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen beispielsweise nicht ausreichend, um die Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen und sonstiger Variablen nachzubilden, die für die Bewertung der Einhaltung der ursprünglichen Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten entscheidend sind. Diesbezüglich enthielt die Arbeitsunterlage, die der Empfehlung der Kommission zur Verlängerung der VÜD-Frist für Frankreich im Februar 2015 zugrunde liegt, keine Daten zur Untermauerung des Ausgangsszenarios[41] oder Details über zusätzliche einnahmenwirksame diskretionäre Maßnahmen, obwohl diese Daten entscheidend sind für die Nachbildung der Bewertung der wirksamen Maßnahmen, die zu der Fristverlängerung führten.

39 Tschechische Republik (7.10.2009), Italien (7.10.2009), Zypern (12.5.2010), Malta (13.5.2009).

40 Deutschland (7.10.2009), Frankreich (18.2.2009), Malta (18.2.2009).

41 Das Basisszenario beruhte auf der Frühjahrsprognose 2013, die den VÜD-Empfehlungen 2013 zugrunde lag.

### ... und Beschlüsse beruhen nicht immer auf ausreichend objektiven Argumenten

**76**

Der Hof überprüfte die Analysen der Kommission, die den VÜD-Beschlüssen und -Empfehlungen des Rates in Bezug auf die Mitgliedstaaten in der Stichprobe zugrunde lagen. Der Rechtsrahmen für die VÜD-Beschlüsse und -Empfehlungen bietet Spielraum für relativ hohe Flexibilität bei Auslegung und Anwendung. Dies gilt für die Bewertung der italienischen Haushaltslage im Bericht gemäß Artikel 126 Absatz 3 vom 27. Februar 2015, in dem die Schlussfolgerung gezogen wurde, dass das Schuldenstandskriterium als erfüllt erachtet werden sollte. In ***Kasten 7*** ist die Analyse des Hofes zu diesem Fall zusammengefasst.

Kasten 7

#### Einhaltung des Schuldenstandskriteriums – Italien

Gegen Italien wurde im November 2009 ein VÜD eingeleitet. Das Verfahren wurde im Mai 2013 aufgehoben. Seither muss Italien die dreijährige Übergangsregelung für das Schuldenstandskriterium einhalten. Im Februar 2015 führte die Kommission eine Bewertung durch und kam zu dem Schluss, dass der Mitgliedstaat das Schuldenstandskriterium *prima facie* verletzte.

Nach Berücksichtigung der relevanten Faktoren und trotz der Tatsache, dass die Schuldenstandsquote immer noch anstieg, gelangte die Kommission zu der Bewertung, Italien halte das Schuldenstandskriterium ein. Im Beschluss wurden drei relevante Hauptfaktoren aufgeführt:

i) Die aktuell ungünstige Wirtschaftslage, gekennzeichnet durch eine sehr niedrige Inflationsrate, wodurch die Einhaltung der Schuldenstandsregel besonders anspruchsvoll ist.

**Analyse des Hofes:** Mit dem Anpassungsrichtwert für den Schuldenabbau wird der Einfluss der Konjunktur auf das Tempo des Schuldenabbaus bereits berücksichtigt. Vorschriften hierfür sind in der Mitteilung an die Stellvertreter des Wirtschafts- und Finanzausschusses *Operationalising the debt criterion in the Excessive Deficit Procedure* (Operationalisierung des Schuldenstandskriteriums in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) festgelegt. Aus diesem Dokument geht hervor, dass die konjunkturelle Schuldenstandsanpassung auch die Preisentwicklung berücksichtigt, die im BIP-Preisdeflator festgehalten ist.

ii) Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO) oder des Anpassungspfads zu seiner Erreichung. Der GD Wirtschaft und Finanzen zufolge bedeutet die strenge Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels oder Konvergenz zu seiner Erreichung unter normalen makroökonomischen Umständen die mittelfristige Einhaltung des Schuldenstandskriteriums und Schuldentragfähigkeit.

**Analyse des Hofes:** Der Winterprognose 2015 zufolge hielt Italien das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2014 ein (in dem Sinne, dass keine Anpassungen zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels erforderlich waren, weil sich die italienische Wirtschaft in einer Rezession befand – tatsächlich verschlechterte sich der strukturelle Saldo um 0,2 %) und wird dies laut Prognose auch im Jahr 2015 tun. Obwohl die Winterprognose 2015 auch das Jahr 2016 umfasst, werden in der Bewertung nur die Jahre 2014 und 2015 berücksichtigt. Gemäß Prognose der Kommission befindet sich Italien nicht auf dem Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels im Jahr 2016 (prognostizierte strukturelle Anstrengungen – 0,2 % statt der benötigten + 0,5 %). Der Prognose zufolge erfüllte Italien daher die Bedingung hinsichtlich der genauen Einhaltung der erforderlichen Anpassungen für das mittelfristige Haushaltsziel nicht.

Kasten 7

iii) Strukturreformen: In einer Mitteilung von Januar 2015[42] erläuterte die Kommission, dass zu den relevanten zu berücksichtigenden Faktoren für den Beschluss, kein VÜD einzuleiten, wichtige Strukturreformen gehören, die direkte, langfristige positive Auswirkungen auf den Haushalt haben und ausreichend genau durch den Mitgliedstaat geplant wurden. Aus Sicht der GD Wirtschaft und Finanzen hatte Italien mit der Umsetzung einer umfangreichen Reformagenda Fortschritte gemacht, mit Maßnahmen, die sich voraussichtlich „sehr positiv auf das Wachstum und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen" auswirken würden.

**Analyse des Hofes:** In der Mitteilung wurden die Begriffe „sehr positive Auswirkung auf das Wachstum" und „langfristige positive Auswirkungen auf den Haushalt" nicht quantifiziert. Italien selbst quantifizierte zwar die voraussichtlichen Auswirkungen der Reformen auf das Wachstum, aber nicht die langfristigen Auswirkungen auf den Haushalt. Außerdem gab die Kommission einige der Annahmen nicht weiter, die Italiens Schätzung einer positiven Auswirkung auf das Wachstum zugrunde lagen, sondern erklärte lediglich, dass diese Ergebnisse durch keine unabhängige nationale Institution bestätigt wurden und die Auswirkungen der Reformen anscheinend überschätzt wurden. Schließlich besteht kein methodischer Rahmen zur Erklärung, wie die Reformkosten zulasten des Haushalts veranschlagt und bei der Bewertung zur Einhaltung des Schuldenstandskriteriums berücksichtigt werden sollten.

42 COM(2015) 12 final vom 13. Januar 2015 „Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität".

**77**

Der Hof konzentrierte sich auf Italien, weil dieses Land unter den Mitgliedstaaten in der Stichprobe das einzige war, gegen das kein VÜD eingeleitet wurde, obwohl es den Richtwert für den Schuldenabbau nicht erreichte; der Beschluss war von aus der Analyse sonstiger relevanter Faktoren abgeleiteten Erwägungen geprägt. Von den anderen fünf Mitgliedstaaten liegt die Schuldenstandsquote der Tschechischen Republik unter dem Schwellenwert, und Deutschland entspricht gegenwärtig dem Richtwert für den Schuldenabbau. Malta unterlag von 2013, als es die Schuldenstandsanforderung verfehlte, bis 2015 einem VÜD. Dann hielt auch Malta die Vorgaben sowohl für das Defizit als auch den Schuldenstand ein. Für Zypern gelten andere Überwachungsvorschriften, da das Land im Jahr 2013 unter ein Finanzhilfeprogramm gestellt wurde. Für Frankreich schließlich, gegen das 2009 ein VÜD eingeleitet wurde, gilt das Schuldenstandskriterium gemäß der Verordnung Nr. 1467/97 erst, wenn sein VÜD beendet ist, d. h. nicht vor 2018.

## 78

Im Falle Italiens nutzte die Kommission die Möglichkeit, sich auf relevante Faktoren zu berufen, um die Anwendung des VÜD auf einen Mitgliedstaat zu vermeiden, der mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in der Lage wäre, den Richtwert für den Schuldenabbau einzuhalten. Anders ausgedrückt schob die Kommission das Problem beiseite, indem sie relevante Faktoren hervorhob, welche die strenge Einhaltung des Richtwerts zu einer zweitrangigen Frage machten, anstatt die eigentlichen Ursachen anzugehen, aufgrund deren die Einhaltung des Richtwerts sehr anspruchsvoll war (da beispielsweise der Ausgangsschuldenstand keine Berücksichtigung fand).

## 79

Für drei der sechs Mitgliedstaaten in der Stichprobe wurde die VÜD-Frist verlängert und wurden überarbeitete Empfehlungen ausgesprochen (siehe ***Tabelle 5***).

Tabelle 5

### Überarbeitete Empfehlungen

| | Ursprüngliche Empfehlungen | | | Überarbeitete Empfehlungen | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Datum | Frist | Durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengungen | Datum der Bewertung der Kommission | Datum der Empfehlung | Verlängerung | Frist | Durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengungen |
| Frankreich | April2009 | 2012 | Ab 2010 mindestens 1 % des BIP | November 2009 | November2009 | 1 Jahr | 2013 | Mehr als 1 % des BIP im Zeitraum 2010-2013 |
| | | | | Mai 2013 | Juni 2013 | 2 Jahre | 2015 | 1,3 % des BIP im Jahr 2013, 0,8 % des BIP im Jahr 2014, 0,8 % des BIP im Jahr 2015 |
| | | | | Februar 2015 | März 2015 | 2 Jahre | Spätestens 2017 | 0,5 % des BIP im Jahr 2015, 0,8 % des BIP im Jahr 2016, 0,9 % des BIP im Jahr 2017 |
| Zypern | Juli 2010 | 2012 | Mindestens 1,5 % des BIP im Zeitraum 2011-2012 | Mai 2013 | Mai 2013 | 4 Jahre | 2016 | Keine Angabe |
| Malta | Juli 2009 | 2010 | Keine Angabe | Februar 2010 | Februar 2010 | 1 Jahr | 2011 | 0,75 % des BIP im Jahr 2011 |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

## 80

Der Hof ist der Auffassung, dass die der Fristverlängerung des französischen VÜD im März 2015 zugrunde liegende Analyse, welche auf der Grundlage der Winterprognose 2015 vorgenommen wurde, nicht vollständig transparent war. Insbesondere beruhte die überarbeitete Empfehlung auf einer Bottom-up-Bewertung, der zufolge aufgrund der verfügbaren Nachweise insgesamt nicht gefolgert werden kann, dass die empfohlenen Anstrengungen in den Jahren 2013-2014 nicht unternommen wurden[43]. Diese Bewertung erfolgte trotz der Tatsache, dass bei der Berechnung der strukturellen Anstrengungen die Auswirkungen einer einnahmenwirksamen diskretionären Maßnahme[44] berücksichtigt wurden, die aufgrund ihrer vorübergehenden Natur (finanzielle Auswirkungen von 2014 bis 2016) nicht hätte berücksichtigt werden dürfen. Die betreffende Maßnahme entsprach 0,1 % des BIP. Ohne diese Maßnahme wären die zur Begründung einer Fristverlängerung des VÜD erforderlichen 1,1 % im Wege der strukturellen Anstrengungen nicht erreicht worden.

## 81

Außerdem war die Kommission rückblickend der Auffassung, dass Frankreich die Anforderungen einhielt, und berief sich bei der Begründung der Fristverlängerung auf diese Einhaltung, sodass das Defizit in einem ruhigeren Tempo unter den Schwellenwert gebracht werden kann. Diese Bewertung beruhte jedoch nur auf Daten für die Jahre 2013 und 2014. Die für das Jahr 2015 verfügbaren Prognosen, welche zeigten, dass Frankreich seine Zielvorgaben verfehlen würde, wurden in der Bewertung der Kommission nicht berücksichtigt (siehe ***Anhang VI***).

## 82

Gemäß dem Vademekum zum SWP sollte die Bewertung wirksamer Maßnahmen vorverlegt werden, wenn das Risiko besteht, dass die Ergebnisse bei Ablauf der Frist das Ziel für das Gesamtdefizit verfehlen. Zweck dieser Empfehlung ist die Vermeidung eines Widerspruchs zwischen Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1467/97, in dem eine sofortige Intensivierung des VÜD vorgeschrieben ist, wenn laut Ergebnissen das Ziel für das Gesamtdefizit verfehlt wurde, und Artikel 3 Absatz 5 derselben Verordnung, der eine Fristverlängerung auf der Grundlage ergriffener wirksamer Maßnahmen ermöglicht (d. h., der Mitgliedstaat erreichte die erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen gemäß Bewertung mittels Top-down- und/oder Bottom-up-Indikatoren). Laut der zum Zeitpunkt der Bewertung verfügbaren Informationen befand sich Frankreich jedoch nicht auf dem Weg, jegliche nominalen oder strukturellen Indikatoren bis zur Frist Ende 2015 zu erreichen. Statt die Frist zu verlängern, hätte die Kommission daher entweder (über eine unabhängige Empfehlung) eine frühzeitige Warnung aussprechen oder das Verfahren intensivieren sollen.

43 SWD(2015) 19 final vom 27. Februar 2015, S. 18.

44 Steigerung der Quote der außerordentlichen Beiträge zur Körperschaftsteuer von 5 % auf 10,7 % (*Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les societés*). Die Maßnahme wurde am 29. Dezember 2013 eingeführt und soll am 30. Dezember 2016 enden.

**83**
Die Kommission nutzte bei ihren Bewertungen Italiens und Frankreichs das hohe Maß an Flexibilität und Ermessen, welches die Vorschriften des SWP gewähren.

### Darüber hinaus gab es unerklärte Unterschiede zwischen den VÜD-Beschlüssen und -Empfehlungen des Rates und denjenigen, die von der Kommission vorgeschlagen wurden

**84**
Der Hof verglich die VÜD-Beschlüsse und -Empfehlungen in der endgültig durch den Rat verabschiedeten Fassung mit denen, die von der Kommission vorgeschlagen wurden, und stieß dabei auf einige Unterschiede, für welche in den verfügbaren Aufzeichnungen keine Gründe aufgeführt waren. Im Falle Zyperns (6.7.2010) empfahl die Kommission beispielsweise 1,75 % des BIP für den Zeitraum 2010-2012. Dies wurde in den Empfehlungen des Rates auf 1,5 % des BIP für den Zeitraum 2011-2012 geändert. ***Anhang VII*** sind die wichtigsten Abweichungen zu entnehmen.

## VÜD-Korrektur- und Überwachungsmaßnahmen: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten, Überwachung und Beobachtung durch die Kommission

### Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Korrekturmaßnahmen könnte verbessert werden

**Die Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten über Korrekturmaßnahmen bietet der Kommission keine ausreichend große und stabile Grundlage zur Umsetzung ihrer Überwachungs- und Beobachtungstätigkeiten**

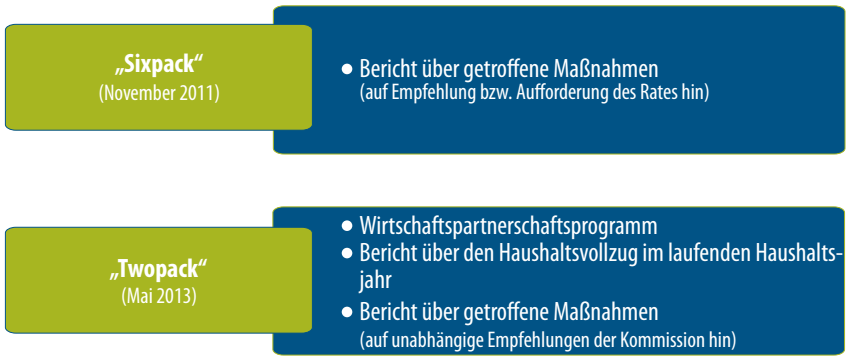
**85**

Mit dem „Sixpack" und dem „Twopack" wurden neue Berichtspflichten eingeführt mit dem Ziel, die Beobachtung des VÜD zu verbessern (siehe ***Abbildung 7***). Es bestehen jedoch keine rechtlichen Regelungen zur Gewährleistung, dass die Mitgliedstaaten diese Berichtspflichten einhalten. Folglich leitet die Kommission keine Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten ein, die es versäumen, die erforderlichen Informationen bereitzustellen. Außerdem zeigte die Analyse des Hofes, dass die Kommission bei ihrer Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung und bei der Anwendung des „Sixpack" und des „Twopack" im November 2014 das Europäische Parlament und den Rat nicht auf diesen Punkt hinwies. Die Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes, die den neuen Berichtspflichten[45] unterliegen, haben sich nicht immer an diese gehalten (siehe ***Abbildung 8*** für einige Beispiele).

45 Frankreich und Malta.

Abbildung 7

### Neue mit dem „Sixpack" und dem „Twopack" eingeführte Berichtspflichten




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

Abbildung 8

## Beispiele für Nichteinhaltung der Berichtspflichten durch die Mitgliedstaaten

➡ Im Oktober 2013 musste *Frankreich* drei VÜD-Dokumente einreichen:

| Von Frankreich im Jahr 2013 einzureichendes Dokument | Feststellung |
|---|---|
| i) Bericht über den Haushaltsvollzug im laufenden Jahr | Frankreich hat dieses Dokument nicht an die Kommission übermittelt. |
| ii) Bericht über getroffene Maßnahmen | Frankreich reichte einen Auszug aus dem Haushaltsentwurf 2014 ein, der den Bericht über getroffene Maßnahmen und das Wirtschaftspartnerschaftsprogramm ersetzen sollte. Der Auszug entspricht in Format und Inhalt jedoch weder den Anforderungen eines Wirtschaftspartnerschaftsprogramms, noch legt er ausreichende Informationen zu den Korrekturmaßnahmen für die letzten Jahre des Zeitraums offen, wie es für den Bericht über getroffene Maßnahmen erforderlich ist. |
| iii) Wirtschaftspartnerschaftsprogramm | |

➡ Im Jahr 2014 mussten *Frankreich* und *Malta* die folgenden Berichte übermitteln:

| Im Jahr 2014 einzureichendes Dokument | Feststellung |
|---|---|
| *Frankreich*: **Zwei Berichte über den Haushaltsvollzug im laufenden Jahr** | Frankreich hat die Dokumente nicht eingereicht. |
| *Frankreich*: **Bericht über getroffene Maßnahmen** | Frankreich musste der Kommission über die getroffenen Maßnahmen nur in seinem bevorstehenden Stabilitätsprogramm Bericht erstatten (für 2014) und nicht, wie in Verordnung (EU) Nr. 473/2013 festgelegt, in einem Bericht über getroffene Maßnahmen. Der Mitgliedstaat stellte in seinem Stabilitätsprogramm 2014 einige Informationen zur Verfügung, aber diese waren nicht so ausführlich wie durch die Verordnung vorgeschrieben. |
| *Malta*: **Zwei Berichte über den Haushaltsvollzug im laufenden Jahr** | Malta übermittelte beide Dokumente, aber die Berichte enthielten für das Jahr 2014 nicht die notwendigen Daten für die Auswirkungen auf den Haushalt der diskretionären Maßnahmen im laufenden Jahr. |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

**86**
Die Korrekturmaßnahmen waren nicht ausreichend detailliert und/oder ihre haushaltspolitischen Auswirkungen wurden nicht klar genug festgelegt oder erläutert, um eine wirksame Überwachung durch die Kommission zu ermöglichen (siehe ***Kasten 8***). Eine Ausnahme stellt Zypern dar (nachdem das Land im Jahr 2013 einem Finanzhilfeprogramm zustimmte).

**87**
Des Weiteren sind die Fristen für die Herausgabe der Wirtschaftsprognosen für Europa nicht auf die Fristen der nationalen Haushaltspläne abgestimmt. Daraus folgen häufige Abweichungen zwischen den Prognosen der Kommission und den im Zusammenhang mit nationalen Haushaltsplänen erstellten Prognosen, und folglich zwischen den Haushaltszielen und den erforderlichen VÜD-Anpassungspfaden.

Kasten 8

## Beispiele für unzureichende Details zu Korrekturmaßnahmen

- Das **tschechische** nationale Reformprogramm für das Jahr 2012 enthielt eine Liste sowohl geplanter als auch umgesetzter Maßnahmen, für die in den Jahren 2013 und 2014 haushaltspolitische Auswirkungen zu erwarten waren. Das Programm enthielt jedoch keine Schätzung der haushaltspolitischen Auswirkungen dieser Maßnahmen.

- Das **tschechische** Konvergenzprogramm für das Jahr 2012 enthielt eine Tabelle, in der die haushaltspolitischen Auswirkungen der für die Jahre 2013-2015 geplanten Maßnahmen aufgeführt waren. Die Daten aus dem Text konnten jedoch nicht mit den Informationen aus der Tabelle abgeglichen werden. Zudem lagen in einem Fall keine Details zu den vorgeschlagenen Korrekturmaßnahmen vor.

- Der **maltesische** Bericht über getroffene Maßnahmen für das Jahr 2013 führte Korrekturmaßnahmen für dieses Jahr auf, war aber ungenau in Bezug auf das Jahr 2014. Anstelle einer Angabe von Details wurde im Bericht lediglich auf den bevorstehenden Haushaltsplan verwiesen. Daher wurden die geplanten Maßnahmen nicht in die Bewertung durch die Kommission[46] einbezogen (sie waren bis zur Winterprognose nicht enthalten), was die Grundlage für eine wirksame Überwachung und Beobachtung schwächte.

- In den **französischen** Stabilitätsprogrammen für die Jahre 2010-2014 waren die Korrekturmaßnahmen für jedes Jahr nicht ausreichend detailliert beschrieben[47]. Folglich hatte die Kommission keine ausreichende Grundlage für eine wirksame Überwachung oder Entscheidungsfindung.

46 Veröffentlicht am 5. November 2013 und beruhend auf der Herbstprognose.

47 Jedes der aufeinanderfolgenden Stabilitätsprogramme umfasst drei Jahre. Frankreich stellte systematisch die vollständigen Details für das erste Jahr bereit, nicht aber für das zweite und das dritte.

## Überwachung und Beobachtung durch die Kommission unterliegen immer komplexeren Vorschriften, weisen fehlende Transparenz auf und bieten eine eingeschränkte Bewertung der Auswirkung von Strukturreformen

**88**
In diesem Abschnitt werden die Vorschriften und Verfahren zur Bewertung wirksamer Maßnahmen beschrieben, die Qualität der Bewertungen durch die Kommission untersucht und die Auswirkungen jüngster Veränderungen betrachtet.

**89**
Die Vorschriften zur Bewertung wirksamer Maßnahmen haben sich entwickelt als Folge

i) der SWP-Reformen in den Jahren 2005 und 2011, die den ursprünglichen Defizitrichtwert (3 % – SWP 1997) um einen auf dem strukturellen Saldo beruhenden Top-down-Ansatz ergänzten;

ii) weiterer erläuternder Orientierungshilfen, gebilligt durch den Rat im Jahr 2014, einschließlich einer Bottom-up-Bewertungsmethode.

**90**
Die Einhaltung der VÜD-Empfehlungen wird überprüft, indem bewertet wird, ob die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der tatsächlichen Daten und der Prognosen der Kommission die jährlichen Defizitziele erreichen. Falls der Mitgliedstaat diese nicht erreicht, wird eine Bewertung der wirksamen Maßnahmen mithilfe des Top-down- und des Bottom-up-Ansatzes durchgeführt (siehe ***Kasten 9***).

Kasten 9

## Bewertung wirksamer Maßnahmen

### Top-down-Ansatz

Werden die jährlichen Defizitziele nicht erreicht, so wird der Top-down-Ansatz verwendet, um zu bewerten, ob der Mitgliedstaat die Verbesserung des strukturellen Saldos („empfohlene Konsolidierungsanstrengungen“ R) gemäß den VÜD-Empfehlungen erreicht hat.

Dies geschieht über einen Vergleich von R mit den beobachteten oder prognostizierten Veränderungen im strukturellen Saldo („beobachtete Konsolidierungsanstrengungen“ ΔS) und mit den Veränderungen im strukturellen Saldo bereinigt um die Auswirkungen von a) Revisionen des Wachstums des Produktionspotenzials, b) Revisionen der Zusammensetzung des Wirtschaftswachstums oder sonstiger unerwarteter Mehr- bzw. Mindereinnahmen und c) sonstigen unerwarteten Ereignissen („bereinigte Konsolidierungsanstrengungen“ ΔS*).

Wenn sowohl ΔS als auch ΔS* gleich oder größer als R sind, wird befunden, dass der Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen ergriffen hat, und das VÜD ruht. In allen anderen Fällen muss die Bewertung durch eine sorgfältige Analyse bestätigt werden, die mithilfe des Bottom-up- und des Top-down-Ansatzes durchgeführt wird.

### Bottom-up-Ansatz

Der Bottom-up-Ansatz zielt auf eine Bewertung der Konsolidierungsanstrengungen ab, indem eine direkte Schätzung der Auswirkungen der neuen haushaltspolitischen Maßnahmen auf den Haushalt vorgenommen wird, die durch den Mitgliedstaat seit der VÜD-Empfehlung oder seit der letzten Bewertung der Einhaltung der VÜD-Empfehlungen umgesetzt wurden.

Die Konsolidierungsanstrengungen werden berechnet als die Summe a) der geschätzten Auswirkungen zusätzlicher einnahmenwirksamer diskretionärer Maßnahmen auf den Haushalt und b) der Veränderungen der nominalen Ausgaben im Vergleich zu einem Ausgangsszenario, das die Kommission zuvor unter Annahme einer unveränderten Politik als Hochrechnung erstellt hat.

## Die Vorschriften zur Bewertung wirksamer Maßnahmen sind zunehmend komplexer geworden

**91**
Die Einführung der Top-down und Bottom-up-Ansätze hat zu komplexeren Vorschriften für die Bewertung wirksamer Maßnahmen geführt.

**92**
Top-down-Ansatz: Die strukturellen Anstrengungen hängen von der Schätzung der Produktionslücke ab, die als Differenz zwischen der tatsächlichen Produktion und dem Produktionspotenzial zu verstehen ist. Das Produktionspotenzial ist als die maximale Produktion definiert, die ohne den Aufbau von Inflationsdruck erreicht werden kann. Es handelt sich um eine nicht beobachtbare Variable, deren Schätzung mit Unsicherheit verbunden ist (siehe ***Kasten 10***).

Kasten 10

### Produktionspotenzial

Seit der Reform von 2005 hat das Produktionspotenzial beim VÜD eine entscheidende Rolle gespielt. Dieses theoretische Konzept ist sogar rückblickend nicht beobachtbar und muss geschätzt werden.

Es gibt verschiedene Methoden zur Schätzung des Produktionspotenzials. Trotz Ansicht der Sachverständigen, dass für jede Schätzung der Produktionslücke eine erhebliche Unsicherheit besteht, und der Tatsache, dass es unklug wäre, die Bewertung der wirtschaftlichen Aussichten auf der Grundlage eines einzigen Ansatzes vorzunehmen[48], verabschiedete der Rat („Wirtschaft und Finanzen") solch einen einzigen Ansatz: die Produktionsfunktionsmethode.

Bei Anwendung dieser Methode wird eine vordefinierte Funktionsformel für die Produktionsfunktion verwendet, und das Produktionspotenzial wird geschätzt, indem nach Entfernung der konjunkturellen Komponenten Kapitalstock, Arbeitskraft und Gesamtproduktivität der Faktoren kombiniert werden. Für alle Mitgliedstaaten gilt die gleiche Produktionsfunktion: eine Cobb-Douglas-Funktion mit einer Produktionselastizität der Arbeitskraft von 0,65 und einer Produktionselastizität des Kapitals von 0,35. Diese Werte wurden aus der durchschnittlichen Lohnquote für die EU-15 über den Zeitraum 1960-2003 als Schätzung für die Produktionselastizität der Arbeitskraft errechnet, für die sich ein Wert von 0,63 und, per Definition, ein Wert von 0,37 für die Produktionselasitizität des Kapitals ergibt. Da diese Werte jedoch nahe an den konventionellen Durchschnittswerten von 0,65 und 0,35 liegen, werden Letztere für alle Länder verwendet[49].

Revisionen der Produktionspotenzialschätzungen werden durch die Anpassung von Daten aus der Vergangenheit und die Verwendung neuer Daten für die Produktion und die erwartete Produktion ausgelöst, aber auch durch andere technische Aspekte und zugrunde liegende Hypothesen, wie etwa erwartete Veränderungen der Inflationsrate.

48 *UK Office for Budget Responsiblity* (Rat für Finanzpolitik des Vereinigten Königreichs), Themenpapier Nr. 2 *Estimating the output gap* (Schätzung der Produktionslücke), April 2011.

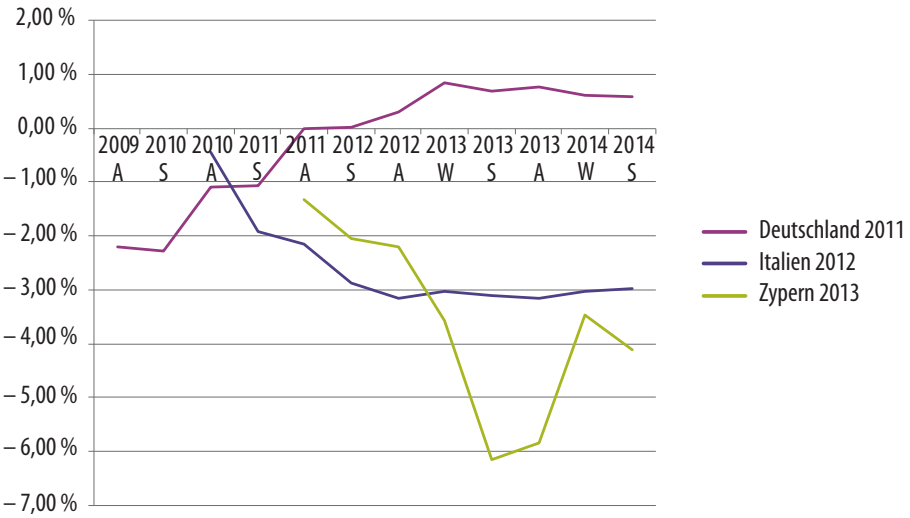
49 *The production function methodology for calculating potential output growth and output gaps* (Die Produktionsfunktionsmethode zur Berechnung des Wachstums des Produktionspotenzials und der Produktionslücke), *Economic Papers* (Wirtschaftspapiere) 535, November 2014.

## 93

Daher unterliegen Schätzungen des Produktionspotenzials häufigen und möglicherweise erheblichen Revisionen, die auch Auswirkungen auf frühere Schätzungen haben können. Tatsächliche Produktionszahlen (sowohl historische als auch prognostizierte) können ebenfalls wesentlich überarbeitet werden. Dies alles führt dazu, dass die Produktionslücke oft überarbeitet wird und ganz erheblich fluktuieren kann. In manchen Fällen ist das Ausmaß der Revision größer als die vorangegangene Schätzung der Produktionslücke selbst. ***Abbildung 9*** zeigt diese Unbeständigkeit. Beispielsweise wurde die Produktionslücke in Zypern für das Jahr 2013 in der Prognose von 2011 ursprünglich auf – 1,32 % geschätzt. Dieser Wert fiel in der Frühjahrsprognose 2013 auf – 6,16 % und stieg in der Frühjahrsprognose 2014 auf – 4,1 % an.

Abbildung 9

### Beispiele für die Unbeständigkeit der Produktionslücke in den Prognosen der Kommission




*Anm.:* H = Herbst, F = Frühjahr, W = Winter

*Quelle: Macroeconomic database of the European Commission*, AMECO (makroökonomische Datenbank der Europäischen Kommission).

**94**
Der Bottom-up-Ansatz ist ebenfalls relativ komplex, was in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass es schwierig ist, die Auswirkungen der einnahmenwirksamen Maßnahmen zu definieren, und dass die Annahme einer unveränderten Politik als Maßstab für die Bewertung staatlicher Maßnahmen dient. Die Kontrolle bzw. Bestätigung der geschätzten budgetären Auswirkungen der haushaltspolitischen Maßnahmen durch die Kommission hängt unausweichlich von Informationen und Zahlen ab, die von den nationalen Behörden bereitgestellt werden. Es ist für die Kommission unmöglich, die Genauigkeit dieser Zahlen mit den Ressourcen, die sie für diese Aufgabe zur Verfügung stellt, in angemessener Weise zu bewerten.

### Den Analysen der Auswirkungen der haushaltspolitischen Maßnahmen durch die Kommission fehlt es an Transparenz ...

**95**
Die steigende Komplexität der Vorschriften zur Bewertung wirksamer Maßnahmen hat den Auslegungs- und Ermessensspielraum der Kommission erweitert. Demzufolge sind ihre Analysen weniger transparent geworden.

**96**
Was den Top-down-Ansatz betrifft, so ist es nicht möglich, die strukturellen Anstrengungen ohne Zugang zu bestimmten Eckdaten nachzubilden, die den Mitgliedstaaten bis zur Frühjahrsprognose 2015 nicht vollumfänglich zur Verfügung gestellt wurden und die noch immer nicht veröffentlicht wurden (siehe Ziffern 74-75).

**97**
Die Kommission verwendete den Bottom-up-Ansatz im Mai 2013 für Frankreich. Diese Methode ermöglichte es der Kommission, zu dem Schluss zu gelangen, dass Frankreich wirksame Maßnahmen ergriffen hatte, und die VÜD-Frist zu verlängern. Die Methode wurde durch den Rat aber erst im Juni 2014 gebilligt. Außerdem handelt es sich bei der Bewertung der Auswirkungen der einnahmenwirksamen Maßnahmen um eine Hochrechnung, nicht um eine Ex-post-Bewertung, weshalb diese im Vergleich zu den tatsächlichen Ergebnissen übermäßig optimistisch ausfallen kann. Ferner werden die Auswirkungen der ausgabenwirksamen Maßnahmen gegenüber einem Ausgangswert bewertet, den die Kommission anhand der Annahme einer unveränderten Politik ermittelt, und sind eine Frage der Einschätzung von Experten.

**98**
Die Kommission hat Anstrengungen zur Verbesserung der Transparenz unternommen. Die Informationen, die die Mitgliedstaaten zur Nachbildung der Berechnung ihrer wirksamen Maßnahmen brauchen, hat die Kommission ihnen seit der Frühjahrsprognose 2014 teilweise und seit der Frühjahrsprognose 2015 vollständig zur Verfügung gestellt. Da jedoch die meisten dieser ausführlichen Informationen nicht veröffentlicht werden, wäre es einem interessierten Dritten nicht möglich, die Bewertung nachzubilden.

**99**
Wie bei den von den nationalen Behörden eingereichten Dokumenten zur VÜD-Berichterstattung (siehe Ziffer 86) enthielten die vom Hof überprüften Bewertungen der Kommission keine ausführliche (Maßnahme für Maßnahme) oder quantifizierte Ex-post-Bewertung der Korrekturmaßnahmen, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden.

### ... und ihre Schlussfolgerungen sind nicht immer klar genug oder ausreichend gut begründet

**100**
Seit Inkrafttreten des „Sixpack" sind die Mitgliedstaaten, gegen die ein VÜD eingeleitet wurde oder denen eine Fristverlängerung gewährt wurde, verpflichtet, innerhalb der nächsten sechs Monate einen Bericht über getroffene Korrekturmaßnahmen zu erstellen (siehe ***Abbildung 7*** in Ziffer 85). Dies betraf zwei Mitgliedstaaten in der Stichprobe (Malta und Frankreich im Oktober 2013). In beiden Fällen stellte der Hof fest, dass die Schlussfolgerungen der Bewertung durch die Kommission auf unvollständigen Daten beruhten. Insbesondere

i) wies die Kommission darauf hin, dass Malta (VÜD-Frist Ende 2014) die VÜD-Anforderungen für das Jahr 2014 sowohl nominal als auch strukturell nicht einhielt und dass weder der Bericht über getroffene Maßnahmen noch der Haushaltsentwurf ausreichende Details zu den diskretionären Maßnahmen enthielten, welche den Haushaltszielen zugrunde liegen;

ii) zeigte die Top-down-Bewertung der Kommission, dass die strukturellen Anstrengungen in Frankreich (verlängerte VÜD-Frist Ende 2015) sowohl für 2013 als auch für 2014 nicht ausreichend waren, dass aber die angepassten strukturellen Anstrengungen den Zielvorgaben entsprachen. Vorschriftsgemäß wurde außerdem eine Bottom-up-Analyse durchgeführt, um zu bestätigen, ob der Mitgliedstaat wirksame Maßnahmen ergriffen hatte. Die zweite Analyse zeigte jedoch, dass die strukturellen Anstrengungen für beide Jahre nicht den Empfehlungen des Rates entsprachen (d. h., die Auswirkungen der neuen diskretionären Maßnahmen auf den Haushalt waren unzureichend). Für 2015, das letzte Jahr des VÜD-Zeitraums, warnte die Kommission davor, dass zusätzlich zu den bereits spezifizierten Maßnahmen eine erhebliche Reihe weiterer Maßnahmen erforderlich sei, um zu gewährleisten, dass das Ziel für 2015 erreicht würde. Tatsächlich verfehlte Frankreich dieses Ziel.

Ungeachtet dieser Bemerkungen zu Malta und Frankreich kam die Kommission für beide Berichte über getroffene Maßnahmen zu dem Schluss, die Mitgliedstaaten hätten wirksame Maßnahmen ergriffen und es seien gegenwärtig keine weiteren Schritte im Verfahren erforderlich.

## 101

Die Kommission vertrat den Standpunkt, die Bewertung des Berichts über getroffene Maßnahmen erfolge rückblickend. Dies entspricht jedoch nicht den Vorschriften des Vademekums zum SWP (in Ziffer 232 heißt es, die Kommission untersucht den Bericht über getroffene Maßnahmen des Mitgliedstaats, um festzustellen, ob der Mitgliedstaat die Empfehlungen gemäß Artikel 126 Absatz 7 eingehalten hat, indem sie bewertet, ob der Mitgliedstaat voraussichtlich alle nominalen Ziele gemäß den Prognosen der Kommission erreichen wird). Zudem bedeutet dies, dass die Festlegung anspruchsloser Ziele für das erste Jahr eines VÜD (in dem der Bericht fällig wird) die Bewertung des Berichts über getroffene Maßnahmen zu einer reinen Formalität ohne Mehrwert machen könnte. Diesbezüglich stellt der Hof beispielsweise fest, dass Frankreich gemäß den Empfehlungen des Rates von Juni 2013 verpflichtet war, in diesem Jahr ein Gesamtdefizit zu erreichen, das der den VÜD-Empfehlungen zugrunde liegenden Wirtschaftsprognose 2013 entsprach, und dass nur die diskretionären Maßnahmen erforderlich waren, die der Mitgliedstaat zu diesem Zeitpunkt bereits in seinem jüngsten Haushaltsplan verabschiedet hatte. Schließlich waren die erforderlichen strukturellen Anstrengungen einfach vom nominalen Haushaltsziel abgeleitet.

## 102

Die Bewertung der wirksamen Maßnahmen sollte es ermöglichen, das Verfahren zu intensivieren, wenn der Mitgliedstaat alle Ziele (Gesamtdefizit, strukturelle Anstrengungen, angepasste strukturelle Anstrengungen und Bottom-up-Zielvorgaben) verfehlt oder laut Prognose verfehlen wird. Der Hof stellte jedoch fest, dass dies bei den laufenden Bewertungen („regelmäßige Überwachung") für Frankreich[50] anlässlich der Frühjahrs- und Herbstprognosen 2014 nicht der Fall war. Obwohl Frankreich alle seine Ziele verfehlte, wurde das Verfahren nicht intensiviert (siehe ***Anhang VI***).

## 103

Die Analyse des Hofes hinsichtlich der Bewertung, welche die Kommission bei Ablauf der Frist für überarbeitete Empfehlungen durchführt (Malta im Jahr 2010 und Frankreich in den Jahren 2009, 2013 und 2015), ist unter Ziffer 79 ff. zu finden.

50 Wie aus ***Anhang VI*** ersichtlich, ist Frankreich der einzige Mitgliedstaat in der Stichprobe, auf den diese Schwachstelle in der laufenden Bewertung zutrifft.

**104**
In Bezug auf den Schuldenstand stellte der Hof in der Regel fest, dass die Analyse der Dynamik der Schuldenstandsquote sogar nach Anwendung des Schuldenstandskriteriums für Mitgliedstaaten, gegen die im November 2011 bereits ein VÜD lief, keine eindeutigen Schlüsse zulässt. In der Analyse werden historische und prognostizierte Tendenzen der Schuldenstandsquote ausführlich beschrieben, und es wird davor gewarnt, dass die Schuldenwachstumsrate in den Hochrechnungen der Mitgliedstaaten unterschätzt werden könnte und dass geplante Maßnahmen aus ihren Stabilitätsprogrammen zur Reduzierung der Schuldenstandsquote nicht ausreichen könnten. In den Schlussfolgerungen wird jedoch nicht einmal infrage gestellt, ob das Schuldenstandskriterium verletzt wurde oder nicht. Die Kommission wies darauf hin, dass derartige Schlussfolgerungen erst nach der Aufhebung des VÜD relevant würden. Diesbezüglich weist der Hof außerdem darauf hin, dass VÜD, die im November 2011 liefen, laut interner Fassung des Vademekums zum SWP einzig auf der Grundlage des Defizitkriteriums aufgehoben werden.

**Dennoch bietet die Einführung jährlicher haushaltspolitischer Ziele in VÜD-Empfehlungen ab 2011 einen klaren Richtwert für die laufende Bewertung wirksamer Maßnahmen in mehrjährigen VÜD**

**105**
Grundsätzlich sollte ein VÜD am Ende des auf die Verfahrenseröffnung folgenden Jahres abgeschlossen werden. Die im Rahmen der VÜD-Empfehlungen gesetzten Ziele haben daher einen Planungszeitraum von einem Jahr.

**106**
Im Jahr 2009 wurden jedoch mehrere VÜD mit einer mehrjährigen Frist eingeleitet. Das Ziel hinsichtlich des öffentlichen Defizits wurde für den gesamten Zeitraum festgelegt, wobei die durchschnittlichen Konsolidierungsanstrengungen gleichmäßig über diesen Zeitraum verteilt waren (siehe ***Anhang VI***, gelbe Zellen). Der Nachteil bestand darin, dass dies den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bot, die meisten Korrekturmaßnahmen bis zum letzten Jahr des Zeitraums zurückzustellen. Zu diesem Zeitpunkt war das Erreichen der erforderlichen Korrekturen aufgrund ihres schieren Ausmaßes unrealistisch und zwang den Rat dazu, die Frist zu verlängern.

**107**
Um diese Schwachstelle zu beheben, umfassen die VÜD-Empfehlungen für diese mehrjährigen VÜD seit 2011 jährliche haushaltspolitische Ziele – sowohl nominale als auch strukturelle –, was zu einer Wiederherstellung des jährlichen Richtwerts zur Bewertung von Korrekturmaßnahmen führt, so wie es vor 2009 der Fall war.

**Strukturreformen werden nun in der Gesamtbewertung ergriffener VÜD-Maßnahmen berücksichtigt, ...**

## 108

Ein übermäßiges öffentliches Defizit kann seinen Ursprung zumindest teilweise in strukturellen Schwachstellen haben. Im Wege von Strukturreformen wird diesen Schwachstellen begegnet und werden Hindernisse für die fundamentalen Wachstumsmotoren beseitigt, zum Beispiel durch Liberalisierung der Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte, was wiederum die Schaffung von Arbeitsplätzen und Investitionen fördert und die Produktivität steigert. Daher können Strukturreformen die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, das Wachstum steigern und mittel- und langfristig zu einer nachhaltigen Korrektur des Defizits beitragen.

## 109

Seit Mai 2013 berücksichtigt die Kommission in der Gesamtbewertung der VÜD-Maßnahmen auch Strukturreformen. Dies erfolgt durch die Bewertung der sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsprogramme (*economic partnership programme*, EPP). Seit Inkrafttreten des „Twopack" müssen die in einem VÜD befindlichen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zusammen mit dem Bericht über getroffene Maßnahmen auch EPP einreichen, die eine Art Fahrplan der geplanten Strukturreformen darstellen. Zudem betrachtet die Kommission ausreichend genau geplante Strukturreformen seit Februar 2015 als einen relevanten Faktor, um kein VÜD einzuleiten oder um eine mehrjährige Frist zu gewähren[51].

**... obwohl die diesbezüglich durchgeführten Analysen immer noch begrenzt sind und die Bedeutung der Strukturreformen im Zusammenhang mit dem VÜD in ihnen nicht ausreichend berücksichtigt wird**

## 110

EPP-Bewertungen sind einmalige Aufgaben, und die Kommission verfolgt die erkannten Schwachstellen nicht systematisch weiter. In seiner Stellungnahme zu dem von Malta im Oktober 2013 eingereichten EPP folgerte der Rat beispielsweise, dass alle Reformen noch im Gange waren und dass die Umsetzung weiterhin Risiken unterlag. Außerdem war einigen landesspezifischen Empfehlungen noch nicht vollständig nachgekommen worden. Malta wurde daher aufgefordert, zusätzliche Informationen über die Umsetzung der geplanten Reformen im anstehenden nationalen Reformprogramm und Stabilitätsprogramm vorzulegen und gleichzeitig zusätzliche Maßnahmen zu prüfen, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Obwohl Malta in Bezug auf einige Reformen aber nicht allen Aspekten der Stellungnahme des Rates Rechnung trug, erwähnte die Kommission die fehlenden Einzelheiten in ihrer Bewertung des relevanten nationalen Reformprogramms nicht.

51 COM(2015) 12 final.

## 111

Die Umsetzung der Strukturreformen durch Mitgliedstaaten im VÜD – mit Ausnahme der in einem Finanzhilfeprogramm befindlichen Mitgliedstaaten (z. B. Zypern) – wird nur im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester (Überwachung der Umsetzung landesspezifischer Empfehlungen) weiterverfolgt. Diese Weiterverfolgung ist nicht strenger als bei anderen Mitgliedstaaten.

## 112

Ferner erstreckt sich die Überwachung der landesspezifischen Empfehlungen nicht immer auf die tatsächliche Umsetzung der Reformen oder die Bewertung ihrer Wirksamkeit. Ihr Schwerpunkt liegt in erster Linie auf den Schritten, die zur rechtlichen Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ergriffen wurden (siehe ***Kasten 11***). Der Hof ist der Auffassung, dass eine unzulängliche Überwachung die Wirkung der jüngsten Beschlüsse der Kommission zur besseren Berücksichtigung der Umsetzung von Strukturreformen beeinträchtigen könnte.

Kasten 11

### Die Bewertung der von Italien umgesetzten Strukturreformen durch die Kommission

Zur Veranschaulichung des Ansatzes der Kommission für die Bewertung der Strukturreformen verweist der Hof auf drei Reformen, die sowohl von Italien als auch von der Kommission als prioritär erachtet wurden:

- **Überprüfung der Ausgaben**: In ihren nationalen Reformprogrammen von 2013 und 2014 hoben die italienischen Behörden die Ernennung eines Kommissars zur Überwachung der Ausgabenüberprüfung hervor. Allerdings legte der im Oktober 2013 ernannte Kommissar sein Amt im Oktober 2014 (zwei Jahre vor Ende seines Mandats) nieder, nachdem er einen Plan zur Überprüfung der Ausgaben vorgelegt hatte. In ihrer Bewertung (COM (2015)113 final) stellte die Kommission lediglich fest: „Im Rahmen der Überprüfung der Ausgaben wurde ein stärkeres politisches Engagement eingegangen, aber nur einige Instrumente sind bereits voll funktionsfähig." Die Kommission bewertete den (mangelnden) Fortschritt Italiens hinsichtlich der Umsetzung der Vorschläge des Kommissars nicht. Ein neuer Kommissar zur Überwachung der Ausgabenüberprüfung wurde erst fünf Monate später eingesetzt.

- **Korruptionsbekämpfung**: Bei der Bewertung der Antikorruptionsbehörde durch die GD Wirtschaft und Finanzen wurden keine ihre Wirksamkeit untergrabenden Schwachstellen festgestellt. Diese Schwachstellen kamen erst im Juni 2014 ans Licht, nachdem in einem Bericht der GD Migration und Inneres mehrere Probleme ermittelt worden waren (Februar 2014) und in Italien ein großer Korruptionsskandal ausgelöst wurde (EXPO 2015 in Mailand im April 2014). Im gleichen Jahr wurden zwei weitere große Korruptionsfälle bekannt (im Juni das MOSE-Projekt in Venedig und im Dezember Mafia Capitale in Rom).

- **Bekämpfung von Steuerhinterziehung**: Im Rahmen ihrer Bewertung versäumte die Kommission es, die von Italien veröffentlichten Zahlen zu untersuchen, die Ergebnis der unter dieser Rubrik der Stabilitätsprogramme und der nationalen Reformprogramme umgesetzten Maßnahmen waren.

## Ergebnis des VÜD

### Mit den VÜD-Reformen wurden Instrumente zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin eingeführt, aber das VÜD hat sich nicht als vollständig wirksame Korrekturmaßnahme erwiesen

**113**
In diesem Abschnitt werden die Maßnahmen zusammengefasst, die zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin ergriffen wurden, und wird die Wirksamkeit des VÜD als Korrektur- und Strukturreformmechanismus untersucht.

### Mit den fortlaufenden VÜD-Reformen wurden Instrumente zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten eingeführt, ...

**114**
Jüngste Reformen des haushaltspolitischen Rahmens der EU (das „Sixpack" im Jahr 2011 und das „Twopack" im Jahr 2013 – siehe ***Abbildung 1***) wurden mit dem Ziel durchgeführt, solide öffentliche Haushalte zu erreichen und zu erhalten. Durch die Reformen wurden im Zusammenhang mit dem VÜD ergänzende Vorschriften, ein Frühwarnmechanismus und eine Reihe neuer Überwachungs- und Beobachtungsinstrumente eingeführt; sie dienten auch der Verstärkung von Sanktionen und erleichterten die Voraussetzungen zu ihrer Verhängung.

### ... jedoch hat sich das VÜD nicht als vollständig wirksame Korrekturmaßnahme erwiesen

**115**
Haushaltssaldo und Schuldenstandsquote sind gemäß Vertrag die zwei Indikatoren, die für die Bewertung der Haushaltslage eines Mitgliedstaats verwendet werden (siehe Ziffer 1). Die Reform des SWP im Jahr 2005 ergänzte diese durch Einführung des strukturellen Saldos[52] als eines der Ziele, das im VÜD befindliche Mitgliedstaaten zur Korrektur eines übermäßigen Defizits erreichen müssen.

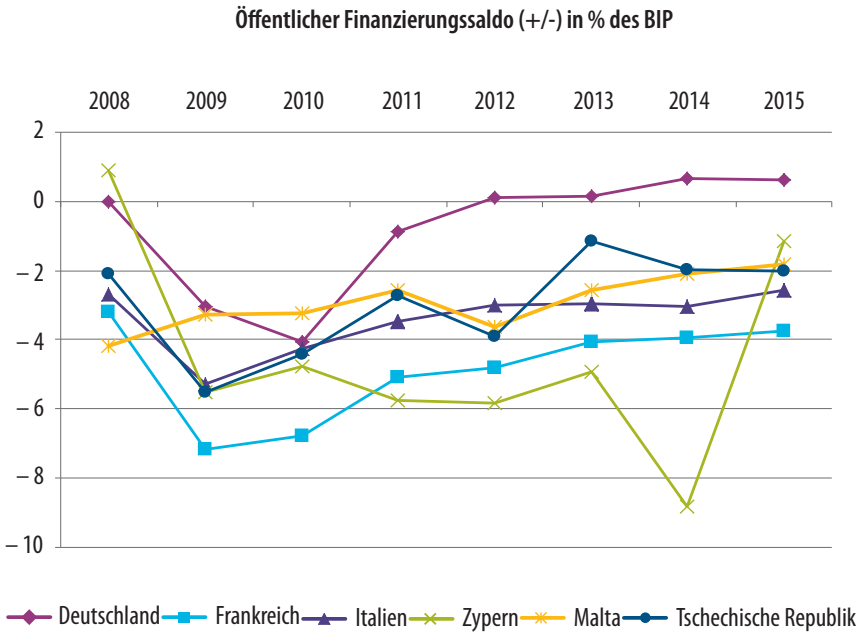
**116**
Von den 23 Mitgliedstaaten, gegen die im November 2011 ein VÜD lief, hatten 15 das Verfahren bis Ende 2015 beendet (siehe ***Tabelle 1***). Alle vom Hof untersuchten Mitgliedstaaten verbesserten während des Prüfungszeitraums sowohl ihren Haushaltssaldo als auch ihren strukturellen Saldo (siehe ***Abbildung 10***[53]). Deutschland, Italien, Malta und die Tschechische Republik schafften es, das Verfahren zu beenden. Zypern stimmte einem Finanzhilfeprogramm zu, und Frankreich befindet sich nach drei Fristverlängerungen weiterhin in einem VÜD. Frankreich ist der einzige Mitgliedstaat in der Stichprobe des Hofes mit einem Defizit, das im Jahr 2015 immer noch den Schwellenwert von 3 % überschritt.

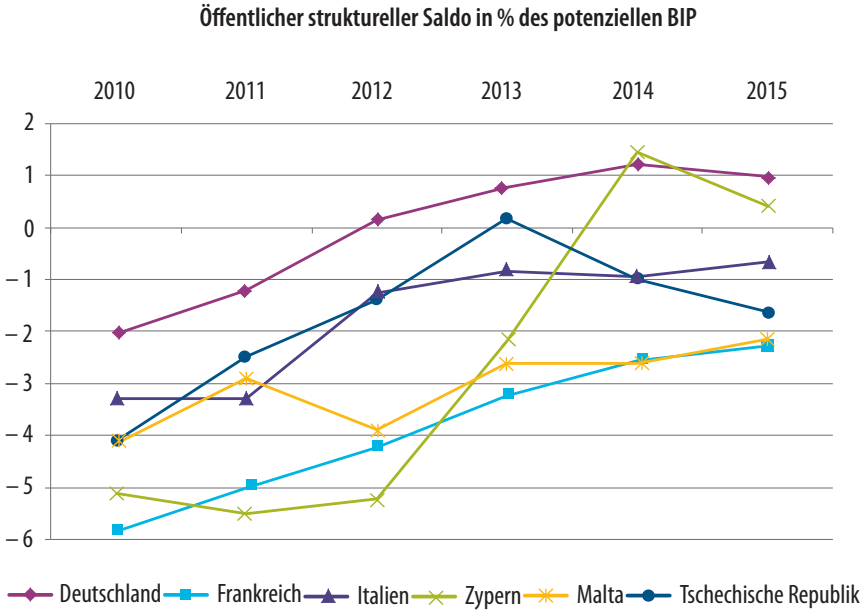
52 Der strukturelle Saldo entspricht dem Haushaltssaldo ohne die konjunkturelle Komponente und einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

53 Die bereitgestellten Daten betreffen den betrachteten Zeitraum, d. h. die Jahre 2008-2015. Daten zum strukturellen Saldo sind in AMECO jedoch erst ab 2010 verfügbar.

Abbildung 10

## Öffentlicher Haushaltssaldo (2008-2015) und struktureller Saldo (2010-2015)



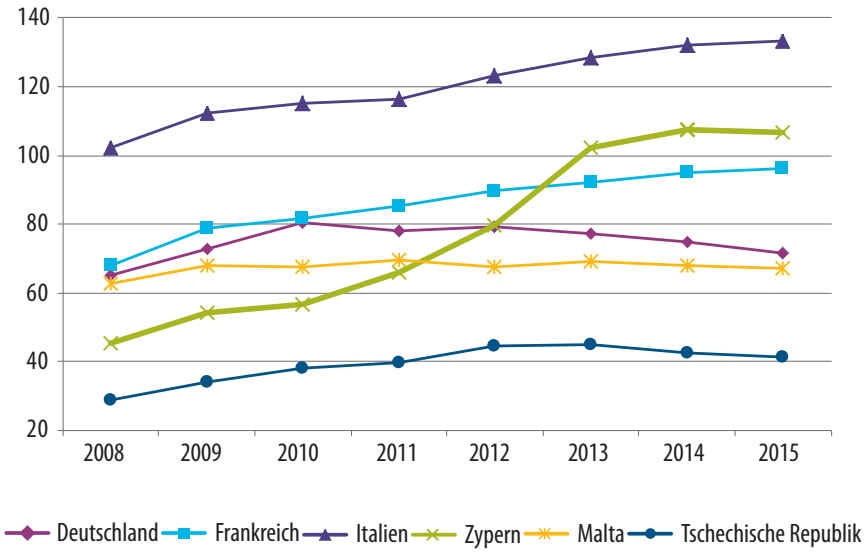

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von AMECO (letzte Aktualisierung: 5. Mai 2015).

## 117

Die Schuldenstandsquote aller in der Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten war im Jahr 2015 höher als im Jahr 2008 (siehe ***Abbildung 11***). Es muss mildernd anerkannt werden, dass die vom Hof untersuchten VÜD inmitten einer schwerwiegenden Finanzkrise eingeleitet wurden, die über eine Reihe von Faktoren zu einem schnellen Anstieg des Schuldenstands beitrug, zum Beispiel Kapitalzuführungen an Banken und geringes oder negatives nominales Wachstum. Durchschnittlich stieg die Schuldenstandsquote in der EU von 2008-2012 um mehr als 24 % des BIP, und alle Länder waren betroffen.

Abbildung 11

### Schuldenstandsquote von 2008-2015 in %




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von AMECO (letzte Aktualisierung: 5. Mai 2015).

## 118

In Deutschland, Malta und der Tschechischen Republik (wo diese Quote unter dem Schwellenwert liegt) war der Anstieg im Zeitraum 2008-2015 moderat (4,4 Prozentpunkte in Malta, 6,4 Prozentpunkte in Deutschland und 12,8 Prozentpunkte in der Tschechischen Republik), und die Quote befindet sich jetzt im Abwärtstrend. Zypern musste eine beispiellose Bankenkrise bewältigen und sah sich von 2008 bis 2015 einem Anstieg der Schuldenstandsquote um 61,4 Prozentpunkte ausgesetzt, wobei der stärkste Anstieg zwischen 2008 und 2013 erfolgte (von 45,3 % auf 102,2 %). Seitdem aber ab 2013 ein Finanzhilfeprogramm für Zypern läuft, hat sich die Schuldendynamik entspannt, und die Quote stabilisierte sich in den Jahren 2014 (107,5 %) und 2015 (106,7 %). Schließlich kam es sowohl für Frankreich als auch für Italien im Zeitraum 2008-2015 zu einem stetigen Anstieg ihrer Schuldenstandsquote um etwa 30 Prozentpunkte.

## 119

Die Triebkräfte hinter der Schuldendynamik sind der Primärsaldo[54], der Schneeballeffekt[55] und die Bestandsanpassung[56]. Die Entwicklung der Schuldenstandsquote kann daher in die entsprechenden Auswirkungen dieser drei Triebkräfte unterteilt werden. ***Abbildung 12*** zeigt diese Unterteilung, und ***Kasten 11*** enthält eine genauere Analyse der Unterteilung und der Schuldendynamik der in der Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten.

## 120

Die obige Analyse legt nahe, dass der VÜD-Rahmen potenziell wirksam ist, um den Schuldenstand zu begrenzen. Die Wirksamkeit des Verfahrens, die Schuldenstandsquote unter Kontrolle zu halten, kann durch einen hohen Ausgangsschuldenstand (wie bei Italien) allerdings behindert werden, wie auch durch die Zurückhaltung eines Mitgliedstaats (z. B. Frankreich), die VÜD-Empfehlungen umzusetzen und Haushaltsdisziplin sicherzustellen.

## 121

Trotz Anstrengungen hinsichtlich der Haushaltsdisziplin (ersichtlich aus einem in diesem Zeitraum positiven jährlichen Primärsaldo von durchschnittlich + 1,1 %) stieg der Schuldenstand Italiens aufgrund eines erheblichen Schneeballeffekts weiter an. Dieser Effekt ergab sich aus der Kombination eines großen Ausgangsschuldenstands, einem niedrigen oder negativen nominalen BIP-Wachstum und Phasen mit hohen Zinssätzen. Die Schuldenstandsquote Frankreichs stieg trotz eines moderaten Ausgangsstands aufgrund fehlender Haushaltsdisziplin an, was sich an den unzureichenden Verbesserungen der Haushaltsindikatoren (siehe ***Abbildung 10***) und dem erheblichen negativen Primärsaldo (durchschnittlich – 2,7 % im angegebenen Zeitraum) ablesen lässt.

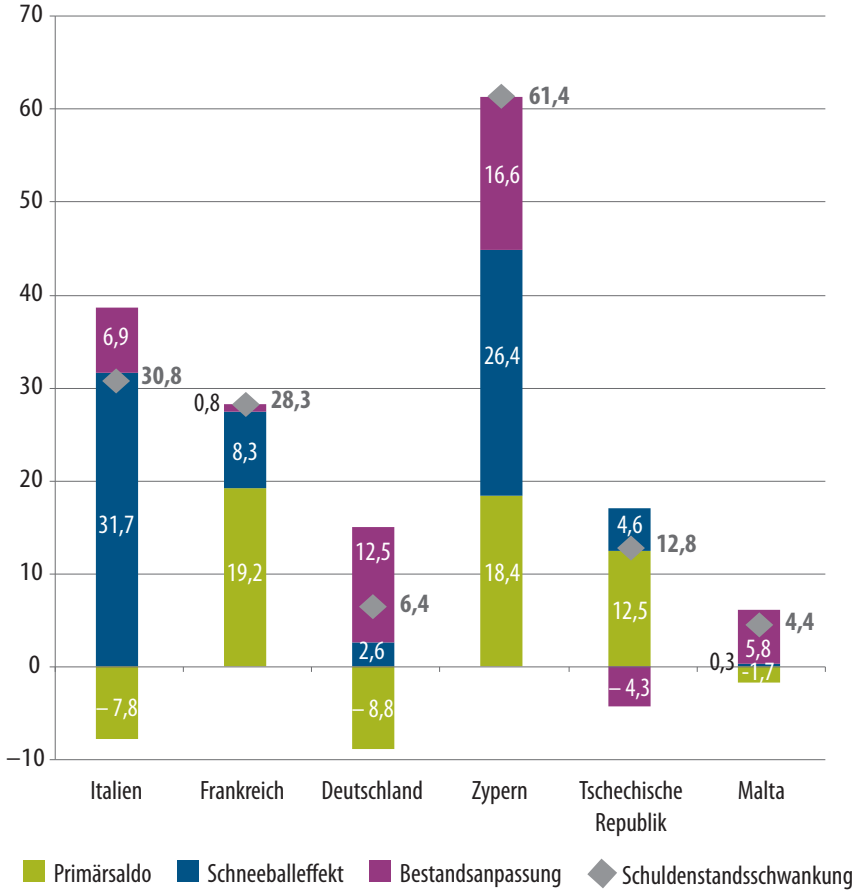
54 Der Primärsaldo entspricht dem Haushaltssaldo ohne Zinszahlungen für die gesamtstaatliche Verschuldung. Der Primärsaldo zeigt den (positiven oder negativen) Betrag der Neuverschuldung durch den Staat an und kann daher als ein Indikator der Haushaltsdisziplin betrachtet werden.

55 Der Schneeballeffekt ist der Effekt einer Akkumulierung des öffentlichen Schuldenstands, die sich aus der Differenz zwischen den für den öffentlichen Schuldenstand bezahlten Zinsen und der nominalen BIP-Wachstumsrate ergibt. Ist der Zinssatz höher als die nominale BIP-Wachstumsrate, so verursacht der Schneeballeffekt einen Anstieg der Schuldenstandsquote. Grundsätzlich muss der Staat einen Primärsaldo erreichen, der den Schneeballeffekt ausgleicht, um die Schuldenstandsquote zu stabilisieren.

56 Zur Bestandsanpassung gehören alle Veränderungen im öffentlichen Schuldenstand, die nicht durch das Defizit erklärt werden können. Sie beinhaltet Veränderungen (Erwerb und Verkauf) der finanziellen Vermögenswerte, Veränderungen des Werts der Fremdwährungsverbindlichkeiten und diverse statistische Anpassungen.

Abbildung 12

## Aufschlüsselung der Entwicklung des öffentlichen Schuldenstands im Zeitraum 2008-2015 in Prozentpunkten




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von AMECO (letzte Aktualisierung: 5. Mai 2015).

Kasten 12

## Analyse der Entwicklung des öffentlichen Schuldenstands im Zeitraum 2008-2015

Zu Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 belief sich der öffentliche Schuldenstand Italiens auf 102,3 % des BIP. Im Zeitraum 2009-2015 musste Italien eine schwierige Wirtschaftslage bewältigen, was sich in einer starken negativen Produktionslücke (durchschnittlich – 3,3 %) und einer durchschnittlichen jährlichen nominalen Wachstumsrate von 0,0 % widerspiegelte. Obwohl Italien seinen strukturellen Saldo ab 2009 verbesserte (siehe ***Abbildung 10***), stieg die Schuldenstandsquote um 30,8 Prozentpunkte. Die Schuldendynamik wurde hauptsächlich durch einen starken Schneeballeffekt vorangetrieben, weil die Bestandsanpassung durch den Primärüberschuss umfassend ausgeglichen wurde (siehe ***Abbildung 12***). Der Schneeballeffekt kann durch den hohen Schuldenstand, das schwache nominale Wachstum und die Auswirkungen der Staatsschuldenkrise auf die Zinssätze erklärt werden.

Im Jahr 2008 betrug die Schuldenstandsquote Frankreichs 68,1 %. Im Zeitraum 2009-2015 sah sich Frankreich bei einem jährlichen nominalen Wachstum von + 1,3 % und einer durchschnittlichen Produktionslücke von – 1,6 % mit einem weniger schwerwiegenden Abschwung konfrontiert als Italien. Trotz eines niedrigeren Ausgangsschuldenstands und besserer konjunktureller Bedingungen erlebte Frankreich in diesem Zeitraum einen vergleichbaren Anstieg der Schuldenstandsquote (28,3 Prozentpunkte). Dieser Anstieg beruhte vor allem (zu etwa zwei Dritteln) auf einer mangelnden Haushaltsdisziplin. Im angegebenen Zeitraum verzeichnete Frankreich ein jährliches Primärdefizit von 2,7 %. Das letzte Drittel des Anstiegs kann durch den Schneeballeffekt erklärt werden.

In Deutschland belief sich die Schuldenstandsquote im Jahr 2008 auf 65,1 %. Im Zeitraum 2009-2015 war die jährliche nominale Wachstumsrate (2,4 %) in Deutschland höher als in Frankreich und Italien und die negative Produktionslücke (durchschnittlich – 1,1 %) geringer, und das Land erlebte einen Anstieg seiner Schuldenstandsquote um 6,4 Prozentpunkte. Dies kann durch bessere konjunkturelle Bedingungen in Verbindung mit einer langwierigen Periode der Haushaltskonsolidierung erklärt werden. Der Primärüberschuss glich jedoch die Bestandsanpassungen, die Haupttriebkraft des steigenden Schuldenstands, nur teilweise aus. Der Schneeballeffekt spielte ebenfalls eine begrenzte Rolle.

Im Jahr 2008 betrug die Schuldenstandsquote Zyperns 45,3 %. Über den angegebenen Zeitraum befand sich Zypern mit einem durchschnittlichen negativen nominalen Wachstum (– 1,0 %) und einer Produktionslücke von – 2,1 % in einer tiefen Krise. Der Anstieg seiner Schuldenstandsquote um 61,4 Prozentpunkte (von 45,3 % im Jahr 2008 auf 106,7 % im Jahr 2015) kann durch die negativen Auswirkungen aller Triebkräfte erklärt werden: Primärsaldo (– 18,4 Prozentpunkte), Schneeballeffekt (– 26,4 Prozentpunkte) und Bestandsanpassung (– 16,6 Prozentpunkte).

Die Schuldenstandsquote der Tschechischen Republik stieg im Zeitraum 2008-2015 von 28,7 % auf 41,5 % und blieb daher unter dem Schwellenwert. In einem durch ein durchschnittliches nominales Wachstum von 1,5 % und eine Produktionslücke von – 1,5 % gekennzeichneten wirtschaftlichen Umfeld kann der Anstieg des Schuldenstands (+ 12,8 Prozentpunkte) hauptsächlich durch das Primärdefizit (– 12,5 Prozentpunkte) erklärt werden, wobei die Bestandsanpassung den Schneeballeffekt ausgleicht.

Im Jahr 2008 hatte Malta eine Schuldenstandsquote von 62,7 %. Im Zeitraum 2009-2015 verzeichnete das Land ein durchschnittliches nominales Wachstum von 4,6 % und ein durchschnittliches nominales Defizit von – 2,8 %. Folglich blieb seine Schuldenstandsquote im Grunde genommen stabil, mit einem Anstieg um 4,4 Prozentpunkte, der hauptsächlich durch die Bestandsanpassung erklärt werden kann.

**122**
Das VÜD bietet die Möglichkeit, bei unzulänglicher Haushaltsdisziplin Sanktionen gegen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zu verhängen. Dies kann durch Intensivierung des Verfahrens geschehen, wann immer die Bewertung der Kommission ergibt, dass ein Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat, um sein übermäßiges Defizit rechtzeitig auszugleichen. Sanktionen könnten auch eine Geldbuße von bis zu 0,5 % des BIP bedeuten.

**123**
Seit seiner Einführung wurde das VÜD jedoch nur einmal intensiviert, und zwar im Falle Belgiens, und es wurden bisher keine Sanktionen verhängt. Nach Ansicht des Hofes bringt dies das Risiko mit sich, dass die Mitgliedstaaten davon ausgehen, die Verhängung von Sanktionen sei unwahrscheinlich. Eine solche Wahrnehmung würde Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des VÜD untergraben. Obwohl die Verhängung von Sanktionen nicht das eigentliche Ziel ist, ist ein System ganz ohne Sanktionen tatsächlich ein System, das sich einzig auf moralische Appelle stützt. In diesem Fall ist das VÜD unwirksam, es sei denn, die Kommission kann die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erreichen.

### Das Verfahren hat außerdem begrenzte Auswirkungen auf die Sicherstellung der empfohlenen Strukturreformen

**124**
Strukturreformen sind weder verbindlich noch vollstreckbar; daher werden die Mitgliedstaaten sie wahrscheinlich in Abhängigkeit von der politischen Agenda der Regierung umsetzen. Die Kommission kann ihre Umsetzung weder beeinflussen noch fördern. Aus diesem Grund machten die meisten in der Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten nur teilweise oder in begrenztem Maße Fortschritte in Richtung ihrer Reformziele (siehe ***Anhang VIII***). Das Ergebnis der VÜD-Überwachung der Umsetzung von Strukturreformen bestand oft einfach nur in der Wiederholung der landesspezifischen Empfehlungen des Rates von einem Jahr auf das nächste.

**125**
Von den in der Stichprobe enthaltenen Ländern machte nur Zypern erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung von Strukturreformen, nachdem es einem Finanzhilfeprogramm zugestimmt hatte (April 2013). Die jüngste verfügbare Bewertung zeigt, dass Zypern den Großteil der vereinbarten Maßnahmen vollständig umgesetzt hat, wenn auch mit etwas Verzug. Durch das Programm wurden Zypern eine engere und umfassendere Überwachung sowie strengere Durchsetzungsvorschriften auferlegt.

## Positive Anzeichen – und eine Herausforderung – für die Zukunft

**126**

Der Rahmen zur wirtschaftspolitischen Steuerung Europas „ist in den letzten Jahren nicht nur vertieft und erweitert worden, sondern hat auch an Komplexität gewonnen“[57], so die Kommission bei der Vorstellung ihrer Vorschläge zur Umsetzung des Berichts der fünf Präsidenten (siehe Ziffer 4). Bei einer ersten Überprüfung des gestärkten Rahmens wurde „in einigen Bereichen Verbesserungspotenzial aufgezeigt, insbesondere in Bezug auf die Transparenz, die Komplexität und die Vorhersehbarkeit der Politikgestaltung, die entscheidend zur Wirksamkeit der Instrumente beitragen“[58]. Die Kommission gab dann eine ausdrückliche Zusage, „die vollständige und transparente Anwendung der verfügbaren Instrumente und Werkzeuge“ zu verfolgen, die Klarheit zu verbessern und die Komplexität zu verringern, um letztlich die Wirksamkeit der bestehenden Vorschriften zu verbessern.

**127**

Der Hof erachtet die Vorschläge als positive Entwicklung und ermutigt die Kommission, ihre Verpflichtungen entschlossen einzuhalten.

57 Pressemitteilung unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_de.htm.

58 COM(2015) 600 final.

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen



**128**
Die Kommission hat bei ihrer Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit als Instrument für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung in der gesamten EU vor dem Hintergrund steigender Komplexität bedeutende Schritte in Richtung einer Rationalisierung und Vereinfachung unternommen. Jüngst erteilte sie eine Zusage für Änderungen in Bereichen, in denen der Hof während des Prüfungszeitraums Probleme feststellte: Es besteht Bedarf an einem umfassenden Ausblick sowie an größerer Klarheit und Transparenz, um die Wirksamkeit der umfangreichen Vorschriften und Leitlinien zu maximieren. Die Vorschriften sind vorhanden, und die Anwendung des VÜD entwickelt sich in die richtige Richtung; die Zusage der Kommission hinsichtlich weiterer Verbesserungen wird der Anwendung jedoch sehr zuträglich sein.

**129**
Die detaillierteren Schlussfolgerungen zu den unter die Prüfung fallenden Anwendungsbereichen sind im Folgenden zusammen mit spezifischen Empfehlungen aufgeführt.

## Eurostat

### Untersuchung der Daten

**130**
Die Kommission (Eurostat) hat ihre Prozesse zur Qualitätsbewertung seit 2011 sowohl hinsichtlich der Ressourcen als auch der Verfahren verbessert. Die Standardisierung und die Erhöhung der Anzahl von Auskunftsersuchen hat es ermöglicht, die VÜD-Daten eingehender zu analysieren.

**131**
Der Hof stellte fest, dass der Prozess zur Untersuchung statistischer Daten nicht gut genug dokumentiert ist, um ein leichtes Verständnis der den Qualitätsbewertungen zugrunde liegenden Analyse zu ermöglichen. Außerdem beruht er nicht immer auf vollständigen Daten. Ferner könnte expliziter erläutert werden, wie die bestehenden Vorschriften und Leitlinien anzuwenden sind (siehe Ziffern 47-51).

## Empfehlung 1

Die Kommission (Eurostat) sollte für eine verbesserte Dokumentierung und Transparenz ihrer die internen Überprüfungen betreffenden Arbeit sorgen. Dies würde dem Management und sonstigen Länderreferenten einen klareren Überblick über den Inhalt der Analysen verschaffen.

Die Kommission (Eurostat) sollte interne schriftliche Verfahren einführen, die als Orientierungshilfe bei der mit der Qualitätsbewertung verknüpften Analysearbeit dienen, und ihre internen Datenüberprüfungen in Bereichen wie der Abgrenzung des Sektors Staat und hinsichtlich spezifischer Regierungstransaktionen besser bewerten und dokumentieren.

### Bewertung der Kontrollsysteme

**132**
Die Kommission (Eurostat) bewertet die Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten nicht in angemessener Weise, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten trotz ihrer unterschiedlichen statistischen Systeme bei der Datenerstellung einen kohärenten Ansatz verfolgen. Aufgrund des allgemeinen Mangels an Dokumentation zu den die Datenerfassung betreffenden Überwachungs- und Kontrollsystemen ist es nicht möglich, bei der Untersuchung der Qualität erhaltener Daten einen systembasierten Ansatz umzusetzen (siehe Ziffer 55).

## Empfehlung 2

Die Kommission (Eurostat) sollte ihre Qualitätsbewertungen verbessern, indem sie sie um eine Untersuchung der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Überwachungs- und Kontrollsysteme ergänzt, und ihre Analysen klar dokumentieren. Schriftliche Verfahren sollten entworfen und umgesetzt werden, um die Kohärenz zu gewährleisten.

### Gesprächsbesuche und direkte Überprüfung

**133**
Im Zeitraum 2011-2013 ergänzte die Kommission (Eurostat) ihre normalen Gesprächsbesuche (SDV) um die neu eingeführten vorgelagerten Gesprächsbesuche (UDV), um Verwaltung und Kontrolle vorgelagerter Daten zu analysieren. Die vorgelagerten Gesprächsbesuche erwiesen sich als sehr nützlich für die Qualitätsbewertungsaufgaben zur Erkennung, Bewertung und Überwachung von Risiken und Problemen. Im Jahr 2014 wurden die vorgelagerten und die normalen Gesprächsbesuche zusammengefasst, was zu jeweils zweitägigen Besuchen führte. Aufgrund der großen Anzahl der Tagesordnungspunkte reicht die Dauer der Besuche für eine angemessene Untersuchung wichtiger Fragen der Datenqualität nicht aus (siehe Ziffern 52 und 54).

**134**
Eurostat führt bei seinen Besuchen vor Ort begrenzte direkte Überprüfungen durch. Eine gut strukturierte Risikoanalyse wurde eingeführt, aber diese wird nicht für eine Vorauswahl von mit einem hohen Risiko behafteten Themen für die Besuche verwendet. Die zur Bestimmung der Mitgliedstaaten, denen ein Gesprächsbesuch abgestattet werden sollte, herangezogenen Bestandteile der Risikoanalyse und die während dieser Besuche zu diskutierenden Themen könnten besser dokumentiert sein (siehe Ziffer 53).

**135**
Die Berichte über die Gesprächsbesuche von Eurostat werden in einem Zeitraum von neun bis 52 Wochen nach dem jeweiligen Besuch veröffentlicht. Verzögerungen bei der Veröffentlichung bedeuten, dass Mitgliedstaaten empfehlenswerte Verfahren nicht austauschen können und dass andere Akteure bzw. Nutzer davon abgehalten werden, bestimmte Probleme in einem Mitgliedstaat zum richtigen Zeitpunkt zu erkennen (siehe Ziffer 56).

### Empfehlung 3

Die Kommission (Eurostat) sollte die Dauer der Gesprächsbesuche in den Mitgliedstaaten anpassen oder mehr Besuche durchführen, um eine vollständigere Abdeckung zu gewährleisten.

Die Kommission (Eurostat) sollte die direkten Überprüfungen als Teil der Besuche vor Ort verstärken.

Die Kommission (Eurostat) sollte die Zeit bis zur Veröffentlichung ihrer Besuchsberichte weiter verkürzen.

## Aktionspunkte

**136**
Aktionspunkte werden oft nicht innerhalb der empfohlenen Frist abgearbeitet. Dies birgt die Gefahr, dass bei den Qualitätsbewertungen von Eurostat Probleme, die wichtige Themen betreffen, nicht angemessen berücksichtigt werden (siehe Ziffer 56).

### Empfehlung 4

Die Kommission (Eurostat) sollte ihre Befugnisse zur Durchsetzung von Maßnahmen in den Bereichen Vollständigkeit, methodenbezogene Zuständigkeit und Bereitstellen von Dokumenten vollumfänglich nutzen.

### Orientierungshilfen

**137**
Wenn aus Vertraulichkeitsgründen darum ersucht wird, erstattet Eurostat dem WFA nicht Bericht bzw. veröffentlicht nicht alle Ex-ante-/Ex-post-Ratschläge, die es den Mitgliedstaaten auf bilateraler Grundlage erteilt. Diese Vorgehensweise beeinträchtigt Transparenz und Vergleichbarkeit (siehe Ziffern 57-58).

### Empfehlung 5

Um die Transparenz zu verbessern, sollte die Kommission (Eurostat) dem WFA Bericht erstatten und alle Ratschläge veröffentlichen, die sie in methodenbezogenen Fragen erteilt. Wenn Bedenken in Bezug auf die Vertraulichkeit der Veröffentlichung eines vollständigen Dokuments im Wege stehen, sollte zumindest eine Zusammenfassung bereitgestellt werden.

### Ergebnis

**138**
Die Transparenz der Gründe für Vorbehalte und Datenänderungen durch Eurostat könnte gesteigert werden (siehe Ziffer 65).

**139**
Eurostat hat nicht ausdrücklich interne schriftliche Verfahren für die Geltendmachung von Vorbehalten in Bezug auf die Datenqualität oder für das Vornehmen von Änderungen festgelegt (siehe Ziffer 65).

### Empfehlung 6

Die Kommission (Eurostat) sollte ihre internen Verfahren und Kriterien zur Geltendmachung von Vorbehalten und zum Vornehmen von Datenänderungen besser dokumentieren, um nachzuweisen, dass alle methodenbezogenen Probleme mit potenziellen bzw. tatsächlichen Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo einheitlich angegangen werden.

## GD Wirtschaft und Finanzen

### Transparenz

**140**
In der Regel fehlt es den Analysen, die den Vorschlägen der Kommission für VÜD-Beschlüsse und -Empfehlungen zugrunde liegen, an Transparenz. Hinsichtlich bestimmter zentraler Aspekte beruhen sie darüber hinaus auf ungenauen Definitionen. Außerdem haben nachfolgende Reformen des VÜD die Komplexität des Analyseprozesses erhöht. Aufgrund aller dieser Faktoren ist es in einigen Fällen schwierig, eine klare Verbindung zwischen der durchgeführten Analyse und den daraus gezogenen Schlussfolgerungen herzustellen (siehe Ziffern 59-62, 72-83, 91-97 und 100-104).

**141**
Daher ist es notwendig, die gesteigerte Komplexität und den vergrößerten wirtschaftlichen Ermessensspielraum durch verbesserte Transparenz auszugleichen und somit die öffentliche Kontrolle zu erleichtern. In den letzten Jahren hat die Kommission vorbildliche Anstrengungen zur Verbesserung der Transparenz unternommen. Diese Anstrengungen sind jedoch noch nicht ausreichend und müssen fortgesetzt werden (siehe Ziffer 98).

### Empfehlung 7

Die Kommission (GD Wirtschaft und Finanzen) sollte Transparenz und Klarheit des VÜD in den folgenden Bereichen weiter verbessern:

- Bewertungsprozess: Die Kommission sollte bei den wichtigsten Aspekten ihrer Analysen für mehr Transparenz sorgen. Sie könnte dies beispielsweise erreichen, indem sie eine Methode zur Ermittlung und Quantifizierung der Auswirkungen einmaliger und befristeter Maßnahmen entwickelt, indem sie ihre Bewertungen und Schlussfolgerungen in landesspezifischen Dokumenten ausreichend genau erklärt (insbesondere in Bezug auf das Konzept der „unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignisse“ bei der Bewertung wirksamer Maßnahmen), und indem sie einen methodischen Rahmen schafft, um die Auswirkungen der relevanten Faktoren zu gewichten, die sie bei ihren Bewertungen berücksichtigt.

- Zugang zu Daten: Die Kommission sollte alle detaillierten Informationen veröffentlichen, die für die Berechnungen erforderlich sind, auf denen ihre Analysen beruhen, sodass jeder interessierte Dritte die Möglichkeit hat, die Bewertungen nachzubilden.

- Bottom-up-Bewertung: Die nationalen Räte für Finanzpolitik sollten in den Bewertungsprozess einbezogen werden, indem sie zu einer unabhängigen Kontrolle der Zuverlässigkeit der Zahlen und Informationen aufgefordert werden, die die Finanzministerien bereitstellen und die die Kommission für ihre Analysen verwendet.

- Tragfähigkeit der Analyse: Die Kommission sollte alle relevanten in ihren Prognosen bereitgestellten Informationen einheitlich anwenden, sich an die einschlägigen Methoden halten und diese so weit und so rasch wie möglich verbreiten.

### Schuldenstandskriterium

**142**
Der Schwerpunkt des VÜD lag bisher eher auf dem öffentlichen Defizit als auf dem Schuldenstand. Das Schuldenstandskriterium wurde erst im Jahr 2012 anwendbar, wird immer noch stufenweise eingeführt und wird bis mindestens 2020 nicht für alle Mitgliedstaaten gelten. Die Bewertung der Schuldendynamik der Mitgliedstaaten, gegen die vor November 2011 ein VÜD eingeleitet wurde, ist nicht aussagekräftig. Diese VÜD sind auf alleiniger Grundlage des Defizitkriteriums aufzuheben, worauf eine dreijährige Übergangsregelung für den Schuldenstand folgt (siehe Ziffern 68-69 und Ziffer 104).

**143**
Flexibilitätsergänzungen zum VÜD haben dazu geführt, dass im Fall einer ungünstigen Wirtschaftslage die Einhaltung sogar bei einem Anstieg der Schuldenstandsquote anerkannt werden kann. Dies kann die Glaubwürdigkeit des Prozesses untergraben und die Nachhaltigkeit des öffentlichen Schuldenstands gefährden, besonders während einer lang anhaltenden Rezession (in deren Verlauf sich der Schuldenstand auch bei Erfüllung des Schuldenstandskriteriums vergrößern kann). Ob das Schuldenstandskriterium erfüllt ist oder nicht: Entscheidend ist letztlich die Rückzahlung oder die nachhaltige Refinanzierung des tatsächlichen Schuldenstands (siehe Ziffern 76-78).

### Empfehlung 8

Die Kommission sollte die Schuldenstandsentwicklungen genau im Auge behalten, insbesondere bei hoch verschuldeten Mitgliedstaaten, um zu verhindern, dass der Schuldenstand ein untragbares Niveau erreicht.

In Fällen, in denen die Schuldenschwelle von 60 % überschritten und ein VÜD gegen den betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet wird, sollte die Kommission gewährleisten, dass die erforderlichen Anpassungen einen realistischen und glaubwürdigen Konvergenzpfad zur Einhaltung der Schuldenstandsregel darstellen, insbesondere durch Berücksichtigung des Ausgangsschuldenstands.

In ihren VÜD-Empfehlungen für die Mitgliedstaaten, die die Schuldenschwelle überschreiten, sollte die Kommission bei der Festlegung der jährlichen Defizitziele auch die jährlichen Schuldenstandsquoten angeben, die diesen Zielen entsprechen.

### Strukturreformen

**144**

Ein übermäßiges öffentliches Defizit kann zumindest teilweise auf strukturelle Schwachstellen zurückzuführen sein. Gezielte Strukturreformen können daher eine anhaltende Korrektur des Defizits unterstützen. Seit Mai 2013 haben Strukturreformen als Faktor bei der VÜD-Bewertung durch die Kommission an Bedeutung gewonnen. Sie sind jedoch weiterhin nicht vollstreckbar, und die Kommission überwacht ihre Umsetzung nicht sorgfältiger als bei Mitgliedstaaten, die keinem VÜD unterliegen (siehe Ziffern 108-111).

**145**

Außerdem erstreckt sich die Überwachung der landesspezifischen Empfehlungen nicht immer auf die tatsächliche Umsetzung und Wirksamkeit der Reformen. Dadurch könnten die Auswirkungen der jüngsten Beschlüsse der Kommission zur besseren Berücksichtigung der Umsetzung von Strukturreformen beeinträchtigt werden (siehe Ziffer 112).

### Empfehlung 9

In Verbindung mit dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht sollte die Kommission (GD Wirtschaft und Finanzen) das Europäische Semester vollumfänglich zur Überwachung von Strukturreformen in Mitgliedstaaten im Defizitverfahren nutzen, insbesondere wenn haushaltspolitische Strukturreformen Teil eines Wirtschaftspartnerschaftsprogramms sind. Zusätzlich zu ihrer Konzentration auf legislative Aspekte sollte sie anstreben, die Wirksamkeit der umgesetzten Reformen zu bewerten.

Die Kommission sollte ihre Befugnisse vollumfänglich nutzen, um zu gewährleisten, dass die im VÜD befindlichen Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen hinsichtlich Strukturreformen nachkommen.

### Berichterstattung

**146**
Mit dem „Sixpack“ und dem „Twopack“ wurden neue Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten eingeführt, um die Überwachung des VÜD durch die Kommission zu verbessern. Diese Anforderungen sind jedoch nicht vollstreckbar, da keine Rechtsvorschrift ihre Einhaltung durch die Mitgliedstaaten gewährleistet oder Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten ermöglicht, die die Anforderungen nicht einhalten. Daher hängt die Wirksamkeit der Überwachung durch die Kommission von der aktiven Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ab. Der Hof ermittelte einen Fall, in dem ein Mitgliedstaat Dokumente zur Berichterstattung nicht vorschriftsgemäß übermittelt hatte. Die Kommission hat dies in ihren entsprechenden Bewertungen jedoch nicht offengelegt (siehe Ziffern 85-86).

**147**
Selbst wenn sie vollständige Dokumentationen erhält, bewertet die Kommission die bereitgestellten Informationen nicht immer bzw. verfolgt diese nicht immer weiter, was Bedenken hervorruft, dass sie die Berichte der Mitgliedstaaten womöglich nicht bestmöglich einsetzt bzw. die Mitgliedstaaten mit einer nutzlosen bürokratischen Anforderung belastet (siehe Ziffern 99 und 110).

#### Empfehlung 10

Die Kommission (GD Wirtschaft und Finanzen) sollte in ihren Bewertungen immer klarstellen, ob die Mitgliedstaaten ihre Berichtspflichten erfüllt haben.

Die Kommission sollte die Möglichkeit nutzen, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, wenn Mitgliedstaaten ihren Berichtspflichten nicht nachkommen.

### Sanktionen

**148**
Durch fortlaufende VÜD-Reformen wurden die Sanktionen gegen Mitgliedstaaten verstärkt, die Empfehlungen nicht einhalten, und die Bedingungen erleichtert, unter denen sie verhängt werden können. Seit Einführung des VÜD wurden keine Sanktionen verhängt (siehe Ziffern 114 und 122).

**149**
Zwar können Sanktionen auch als Abschreckung nützlich sein; wenn sie jedoch gegen Mitgliedstaaten, die ihrer Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin nicht nachkommen, nicht eingesetzt werden, besteht das Risiko, dass sie als Instrument betrachtet werden, dessen Anwendung unwahrscheinlich ist. Dies würde ihre Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit und folglich diejenige des VÜD als Ganzes untergraben.

## Empfehlung 11

Im Einklang mit den bestehenden Rechtsvorschriften sollte die Kommission (GD Wirtschaft und Finanzen) dem Rat empfehlen, das Verfahren zu intensivieren und Sanktionen zu verhängen, wenn Nachweise vorliegen, dass ein Mitgliedstaat die VÜD-Empfehlungen nicht eingehalten hat und daher seiner Verpflichtung zur Haushaltsdisziplin gemäß dem Vertrag nicht nachgekommen ist.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Milan Martin CVIKL, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. Februar 2016 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
*Präsident*

Anhang I

## Rechtsvorschriften zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

— Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates vom 22. November 1993 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, geändert durch

  √ Verordnung (EG) Nr. 475/2000 des Rates vom 28. Februar 2000. Der konzeptionelle Rahmen, der dem VÜD zugrunde liegt, wird auf den Stand des ESVG 95 gebracht.

  √ Verordnung (EG) Nr. 351/2002 der Kommission vom 25. Februar 2002. Verdeutlichung der Verweise auf das ESVG 95 in Zusammenhang mit dem VÜD durch Ersetzen der Codes „B.9" und „D.41" durch „VÜD B.9" bzw. „VÜD D.41".

  √ Verordnung (EG) Nr. 2103/2005 des Rates vom 12. Dezember 2005 im Hinblick auf die Qualität der statistischen Daten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

— Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (ersetzte die geänderte Verordnung Nr. 3605/93). Geändert durch

  √ Verordnung (EU) Nr. 679/2010 des Rates vom 26. Juli 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 im Hinblick auf die Qualität der statistischen Daten im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

— Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit in der durch den Rat geänderten Fassung.

— Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 vom 27. Juni 2005 und Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 vom 8. November 2011 – die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

— Aus dem „Sixpack":

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

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

— Aus dem „Twopack":

  √ Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 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.

— Zwischenstaatlicher Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt) – 2. März 2012.

Anhang II

## Einige Beispiele für das Fehlen von Informationen in Dokumenten der sechs untersuchten Mitgliedstaaten

| Fehlende Informationen in den Datenmeldungen von April 2012, 2013 und 2014 |
|---|
| Für das Jahr n-1:<br><br>— In einem Mitgliedstaat<br><br>i) fehlten einige detaillierte Daten zum Teilsektor Sozialversicherungen und zum Sektor Gemeinden (einschließlich des Arbeitssaldos) für Einheiten, die nicht zum Sektor Gemeinden gehören, sowie für sonstige Anpassungen der Daten des Sektors Gemeinden;<br><br>ii) wurden für sämtliche Ebenen des Sektors Staat (nur April 2012) keine Daten in Bezug auf den Beitrag langfristiger Kredite zum Schuldenstand (Anstieg und Reduzierung) und für die Sektoren Länder und Gemeinden keine Daten zur Aufschlüsselung der Aktien und sonstigen Anteilsrechte vorgelegt.<br><br>— In einem anderen Mitgliedstaat wurden für einige Teilsektoren keine Daten geliefert (für den Arbeitssaldo, für im Arbeitssaldo enthaltene finanzielle Transaktionen und „sonstige Anpassungen" in den Sektoren Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen). Für alle Ebenen des Sektors Staat fehlten die meisten der angeforderten freiwilligen Angaben. |
| **Fehlende Daten zu Handelskrediten und Anzahlungen (AF.71 L) in Tabelle 4** |
| In einem Mitgliedstaat wurden bis 2009 keine Daten bereitgestellt und in einem anderen keine vor 2011. |
| **Fehlende Daten in VÜD-Fragebögen** |
| Fünf der sechs Mitgliedstaaten gaben VÜD-Fragebögen mit unvollständigen Pflichtfeldern zurück. Beispiele für unvollständige Informationen:<br><br>i) Vier Mitgliedstaaten übermittelten für alle Jahre unvollständige oder überhaupt keine Daten zur Kapitalzuführung, und bei einem Mitgliedstaat war dies für das Jahr n-1 der Fall.<br><br>ii) Drei Mitgliedstaaten übermittelten eine unvollständige Tabelle 4 (Aufschlüsselung der sonstigen Forderungen bzw. Verbindlichkeiten wie in den VÜD-Tabellen gemeldet).<br><br>iii) Zwar hat sich die Vollständigkeit verbessert, doch übermittelten zwei Mitgliedstaaten eine unvollständige Tabelle 5 (Steuern und Sozialbeiträge: Sonstige Forderungen bzw. Verbindlichkeiten des Sektors Staat), 8 (Forderungen des Zentralstaats, Schuldenerlass) und 9 (Bürgschaften). |
| **Sonstige Informationen** |
| In den Jahren 2008-2014 übermittelte ein Mitgliedstaat die Brückentabellen[1] und die Aufstellung nicht wie gefordert, und drei Mitgliedstaaten reichten ihre Daten verspätet ein. Die VÜD-Aufstellungen sollten bis Dezember 2013 eingereicht werden, aber zwei Mitgliedstaaten übermittelten sie nach Ablauf dieser Frist, einer im April und der andere im November 2014. |

1 Aus Brückentabellen geht die Entsprechung zwischen den Positionen der öffentlichen Haushalte und den ESVG-Klassifizierungen hervor.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen von Eurostat.

Anhang III

## Einige Beispiele für Klassifizierungsschwachstellen in Dokumenten der sechs untersuchten Mitgliedstaaten

| Die wichtigsten Fälle, in denen das ESVG 95 nicht vollständig eingehalten wurde, die von Eurostat jedoch akzeptiert wurden |
|---|
| o In drei Mitgliedstaaten war das statistische Register der öffentlichen Einheiten unvollständig, hauptsächlich auf der Ebene des Sektors Gemeinden. |
| o Ein Mitgliedstaat verfolgte einen vorsichtigen Ansatz, indem er dem Sektor Staat automatisch alle öffentlichen Einheiten, bei denen der Verkauf an den Sektor Staat mehr als 80 % der gesamten Einnahmen ausmachte, als Hilfseinheiten zuwies, und wendete das 50%-Kriterium auf alle verbleibenden öffentlichen Einheiten an. Dieser vorsichtige Ansatz entspricht einem automatischen Kriterium, das die Aktivitäten der Einheit (Art der bereitgestellten Dienstleistungen) und sonstige Gegebenheiten wie Ausschreibungen und die Marktbedingungen nicht berücksichtigt. In den Buchungsregeln ist nicht festgelegt, was in diesen Fällen zu tun ist. Einige Einheiten wurden außerdem auf Grundlage der Gruppe (z. B. Krankenhäuser) klassifiziert, statt sie einzeln nach ihrer Marktbestimmtheit bzw. Nicht-Marktbestimmtheit zu klassifizieren. |
| o Ein Mitgliedstaat wendete einen vorsichtigen Ansatz an, doch nur für Einheiten, die eine bestimmte Größe nicht erreichten. Für diese Einheiten wurde das 50%-Kriterium angewendet, um die „sonstigen Einnahmen" vom Umsatz auszuschließen und alle Steuerarten in die Produktionskosten einzuschließen. Dies wurde so gehandhabt, weil der Mitgliedstaat die Subventionen nicht identifizieren konnte, die vom Umsatz abzuziehen waren. Obwohl aber alle Steuern in die Kosten einbezogen wurden, hätten gemäß den Buchungsregelungen nur „sonstige Produktionsabgaben" einbezogen werden sollen. |
| **Die wichtigsten Schwachstellen bei der Klassifizierung öffentlicher institutioneller Einheiten** |
| o Ein Mitgliedstaat ordnete die Überwachungseinheit für Finanzmärkte, bei der es sich um eine institutionelle Einheit handelt, dem Sektor Staat zu. Gemäß dem ESVG 95 sollten Einheiten dieser Art nicht dem Sektor Staat zugeordnet werden (sondern als Kredit- und Versicherungshilfsinstitutionen innerhalb des Sektors finanzielle Kapitalgesellschaften). Andere Mitgliedstaaten klassifizierten diese institutionellen Einheiten korrekt außerhalb des Sektors Staat. |
| o In einem Mitgliedstaat untersuchte der Hof öffentliche Einheiten, die nichtmarktbestimmt waren und im Oktober 2014 nach der Benchmark-Revision zum ESVG 2010 neu klassifiziert worden waren. Der Mitgliedstaat hatte insgesamt 158 öffentliche Einheiten im Sektor Staat neu klassifiziert, 20 aufgrund der neuen ESVG-2010-Vorschriften und die übrigen 138 im Zuge der normalen Benchmark-Revision. Die zweite Gruppe wäre innerhalb des Sektors Staat klassifiziert worden, wenn sie bereits früher korrekt analysiert worden wäre. |
| **Sonstige Schwachstellen** |
| o In Bezug auf die Verfahren und die Zeitpunkte der Analyse und der (Neu-)Klassifizierung von Einheiten innerhalb bzw. außerhalb des Sektors Staat stellte der Hof in den sechs Mitgliedstaaten verschiedene Ansätze fest:<br>i) Zwei Mitgliedstaaten analysieren und klassifizieren Einheiten alle fünf Jahre im Rahmen aufeinanderfolgender Benchmark-Revisionen (neu), überwachen neue Einheiten aber jedes Jahr. Im Jahr 2011 wurde jedoch für den einen Mitgliedstaat ein Aktionspunkt mit der Empfehlung erstellt, dass das 50%-Kriterium einen Zeitraum von drei bis vier Jahren nicht überschreiten sollte, während für den anderen ein Aktionspunkt mit der Empfehlung erstellt wurde, den Markt-/Nichtmarkttest aller öffentlichen Einheiten jährlich durchzuführen.<br>ii) Drei Mitgliedstaaten analysieren Einheiten jedes Jahr und klassifizieren sie neu, wenn deren Art (marktbestimmt bzw. nichtmarktbestimmt) sich langfristig verändert hat, und zwar in drei aufeinanderfolgenden Jahren.<br>iii) Ein Mitgliedstaat analysiert Einheiten zweimal jährlich oder wenn sich die Finanzierungsbedingungen ändern, und klassifiziert sie neu, wenn sich die Art der Einheiten ändert. |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen von Eurostat und Dokumenten der sechs untersuchten Mitgliedstaaten.

Anhang IV

## Einige Beispiele für Aktionspunkte mit potenziellen Auswirkungen auf die Defizit- und Schuldenstandsdaten

| | |
|---|---|
| **Tschechische Republik** | **Der Markt-/Nichtmarkttest wurde selten angewendet, und eine große Anzahl öffentlicher Einheiten (Kapitalgesellschaften) wurde nicht geprüft**<br><br>Während des Besuchs im Jahr 2009 stellte Eurostat fest, dass Einheiten mit einer „gewerblichen" Rechtsform (z. B. Aktiengesellschaften, Kapitalgesellschaften) bisher noch nicht geprüft worden waren, und vergab einen entsprechenden Aktionspunkt. Während des normalen Gesprächsbesuchs im Jahr 2012 vergab Eurostat einen Aktionspunkt, weil der Test auf staatliche Kontrolle großer Unternehmen, an denen der Staat weniger als 50 % der Anteile besitzt, nicht angewendet wurde und diese Einheiten daher nicht analysiert wurden. Trotz der potenziellen Auswirkungen wurde kein Vorbehalt geltend gemacht. |
| **Deutschland** | **Neuklassifizierung nichtmarktbestimmter Einheiten in den Sektor Staat ab dem ersten Jahr ihres nichtmarktbestimmten Status**<br><br>Beim Besuch im Februar 2014 erkannte Eurostat das Problem und setzte eine Frist zur Einhaltung für Mai 2014. Das Thema wurde im Juli 2014 als abgeschlossen betrachtet. Im Oktober 2014 übermittelte Erläuterungen zeigten, dass das NSA den Aktionspunkt nur auf Einheiten angewendet hatte, die nach Februar 2014 klassifiziert wurden. Trotz der (unbekannten) potenziellen Auswirkungen wurde kein Vorbehalt geäußert.<br><br>**Nichtverfügbarkeit detaillierter Daten zur Analyse von Kapitalzuführungen, Finanzderivaten und Ausschüttungen**<br><br>Eurostat erwähnte das Problem nicht verfügbarer Daten erstmals nach dem Besuch im Jahr 2007. Der Besuch im Jahr 2009 zeigte, dass sich die Lage für Swaps des Bundes und für Dividenden verbessert hatte. Eurostat stellte gewisse Probleme fest, knüpfte aber keinen Aktionspunkt daran, und die Frage der Dividenden wurde nicht im Detail besprochen. Aktionspunkte wurden in den Jahren 2011 und 2013 festgelegt. Im Jahr 2011 merkte Eurostat an, dass keine ausführlichen Daten für eine ordnungsgemäße Analyse der Kapitalzuführungen und der Ausschüttungen verfügbar waren, und dass für Swaps keine Daten des Sektors Gemeinden verfügbar waren. Es ergab sich daraus jedoch kein Aktionspunkt. Aus dem vorgelagerten Gesprächsbesuch im Jahr 2013 folgten Aktionspunkte, aber das Problem besteht weiterhin. Trotz der (unbekannten) potenziellen Auswirkungen wurde kein Vorbehalt geltend gemacht. |
| **Frankreich** | **Stilllegung von Nuklearanlagen – Marcoule (1,6 Milliarden Euro (0,1 % des BIP) im Jahr 2004)**<br><br>Dieser Aktionspunkt wurde erstmals zum Zeitpunkt des Besuchs im Jahr 2006 thematisiert, doch aufgrund von Meinungsverschiedenheiten mit dem NSA über die korrekte Klassifizierung verschob Eurostat die Entscheidung. Der Fall betraf die Buchung einer Pauschalzahlung, welche die staatliche Einheit gegen Übernahme der Stilllegungskosten erhalten hatte, wobei alle anderen Verbindlichkeiten durch den Betreiber abgeführt werden sollten. Im Jahr 2005 hatte Eurostat zu dieser Transaktion beraten und vorgeschlagen, dass diese als Vorauszahlung für den Erwerb von Dienstleistungen klassifiziert werden sollte. Das NSA war aber anderer Meinung und verbuchte stattdessen einen Vermögenstransfer, der den Finanzierungssaldo verbesserte. Im Jahr 2008 wurde das Thema noch einmal besprochen, aber es wurden keine weiteren Maßnahmen ergriffen. Trotz der bekannten Auswirkungen wurde kein Vorbehalt geäußert.<br><br>**Abgrenzung der Sektoren**<br><br>Nach dem Besuch im Jahr 2012 vergab Eurostat einen Aktionspunkt in Verbindung mit der Tatsache, dass der Sektor Staat unvollständig war, weil er Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Gemeinden gehören bzw. durch diese kontrolliert werden, nicht beinhaltete. Ende 2014 hatte das NSA immer noch keine umfassende Liste zur Verfügung gestellt. Trotz der (unbekannten) potenziellen Auswirkungen wurde kein Vorbehalt geltend gemacht. |

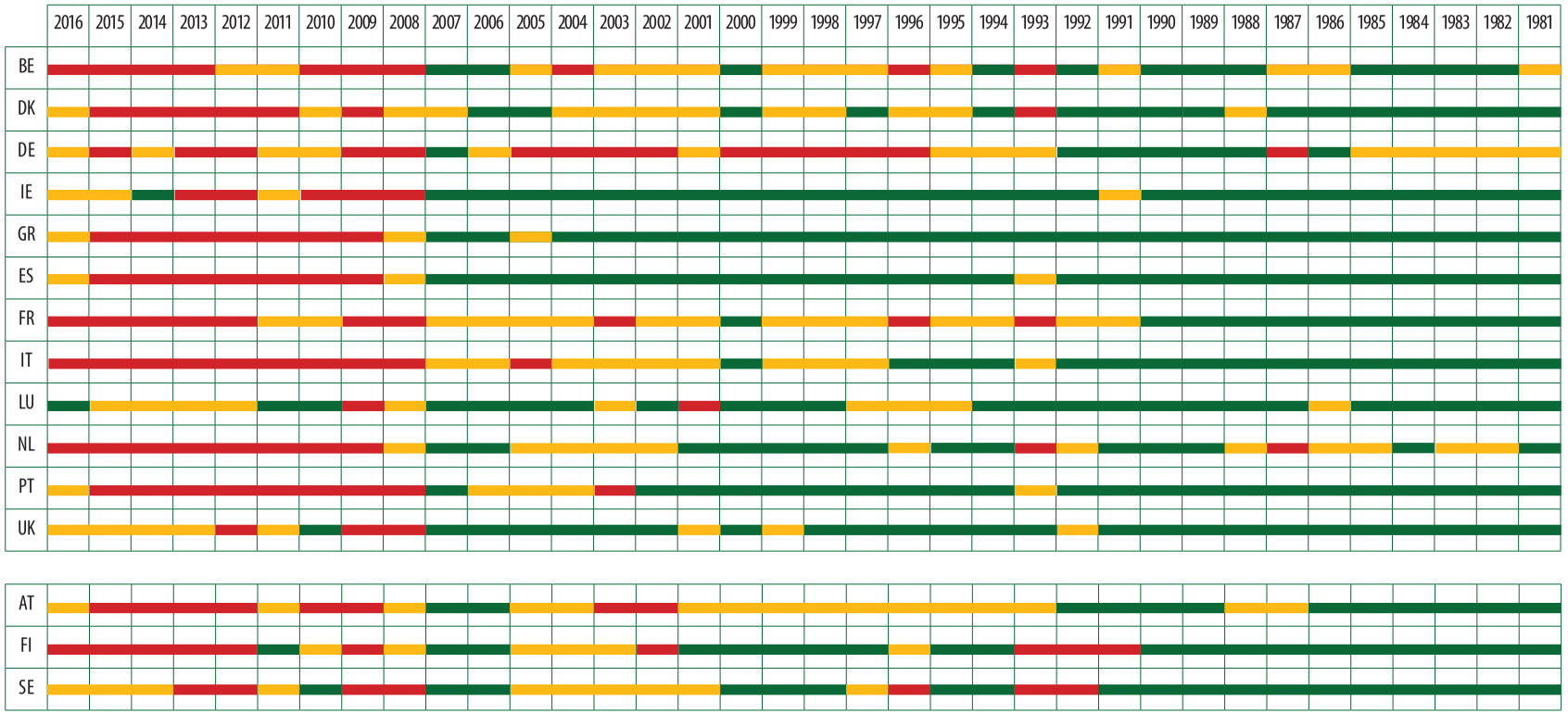
Anhang IV

| | |
|---|---|
| **Italien** | **Periodengerechte Buchung von Bruttoanlageinvestitionen**<br><br>Bei seinem vorgelagerten Besuch im Jahr 2012 vergab Eurostat einen Aktionspunkt im Zusammenhang mit der Tatsache, dass große Investitionsbeträge zum Zahlungszeitpunkt statt periodengerecht verbucht wurden. Dem NSA wurde bis 2014 Zeit gegeben, die korrekten Beträge zu berechnen. Im Jahr 2013 wurde ein Aktionspunkt vergeben, mit dem ein Fortschrittsbericht angefordert wurde. Das NSA korrigierte die Beträge in der VÜD-Datenmeldung von Oktober 2014. Trotz der (unbekannten) potenziellen Auswirkungen wurde kein Vorbehalt geäußert. |
| **Malta** | **Das Projekt *Malita and City Gate***<br><br>Eurostat hatte bei seiner Analyse der überarbeiteten Punkte der VÜD-Datenmeldung von Oktober 2011 ein Problem festgestellt. Im Jahr 2012 definierte es als Folgemaßnahme zu den Gesprächen einen Aktionspunkt. Das NSA wurde aufgefordert, Eurostat unverzüglich eine Beschreibung der statistisch relevanten Angaben des Projekts *Malita and City Gate* zu übermitteln, zusammen mit seiner Sichtweise hinsichtlich der statistischen Buchung der Tätigkeiten. Dieser Punkt wurde von Eurostat unter bilateraler Anleitung analysiert; im August 2012 wurde Übereinstimmung erreicht; im Oktober desselben Jahres kam es zur Umsetzung. Die Auswirkungen auf das Defizit entsprachen 0,4 % des BIP. Im April 2012 wurde kein Vorbehalt geltend gemacht. |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Berichten von Eurostat über die Besuche in den sechs geprüften Mitgliedstaaten.

## Anhang V

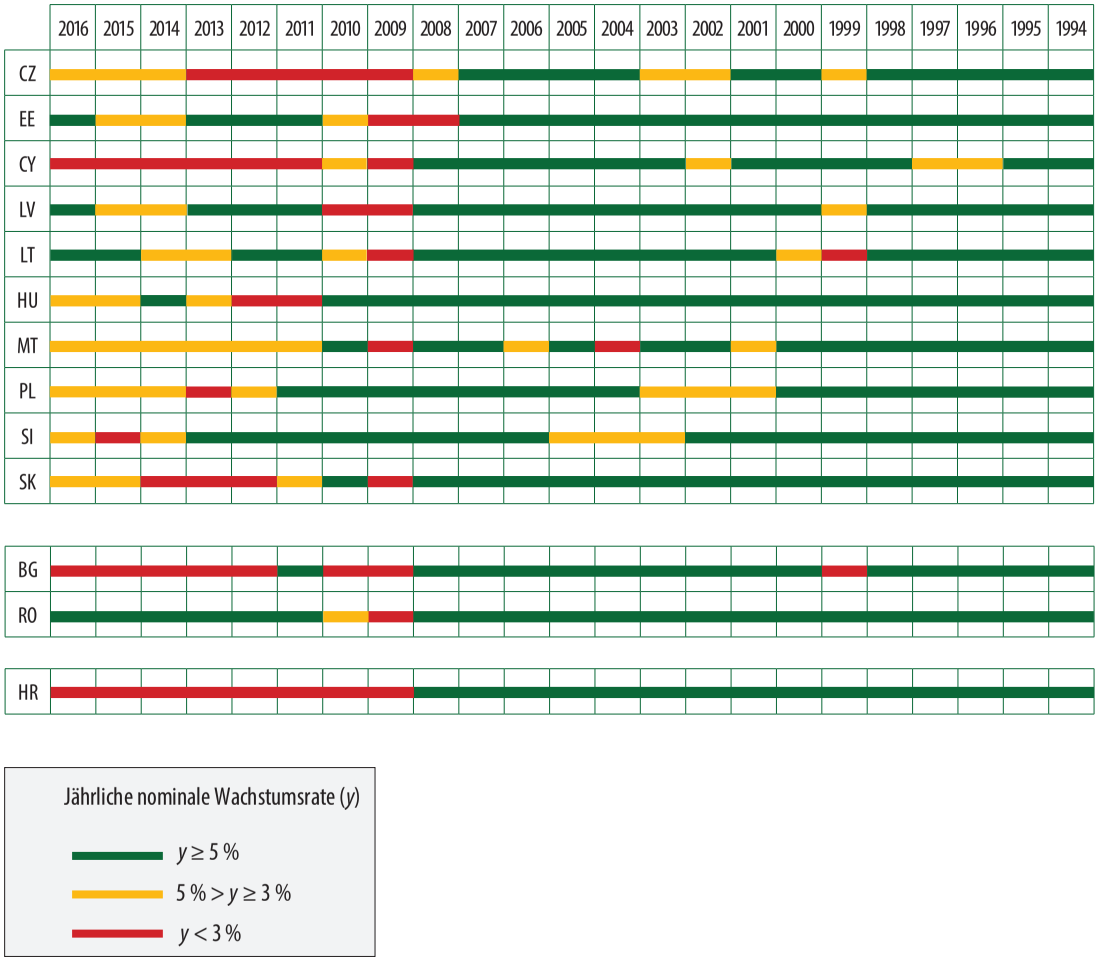
### Jährliche nominale BIP-Wachstumsrate




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von AMECO.

## Anhang V

### Jährliche nominale BIP-Wachstumsrate




*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von AMECO.

Anhang VI

## Einhaltung der durch VÜD-Empfehlungen festgelegten nominalen und strukturellen Zielvorgaben sowie VÜD-Fristverlängerungen

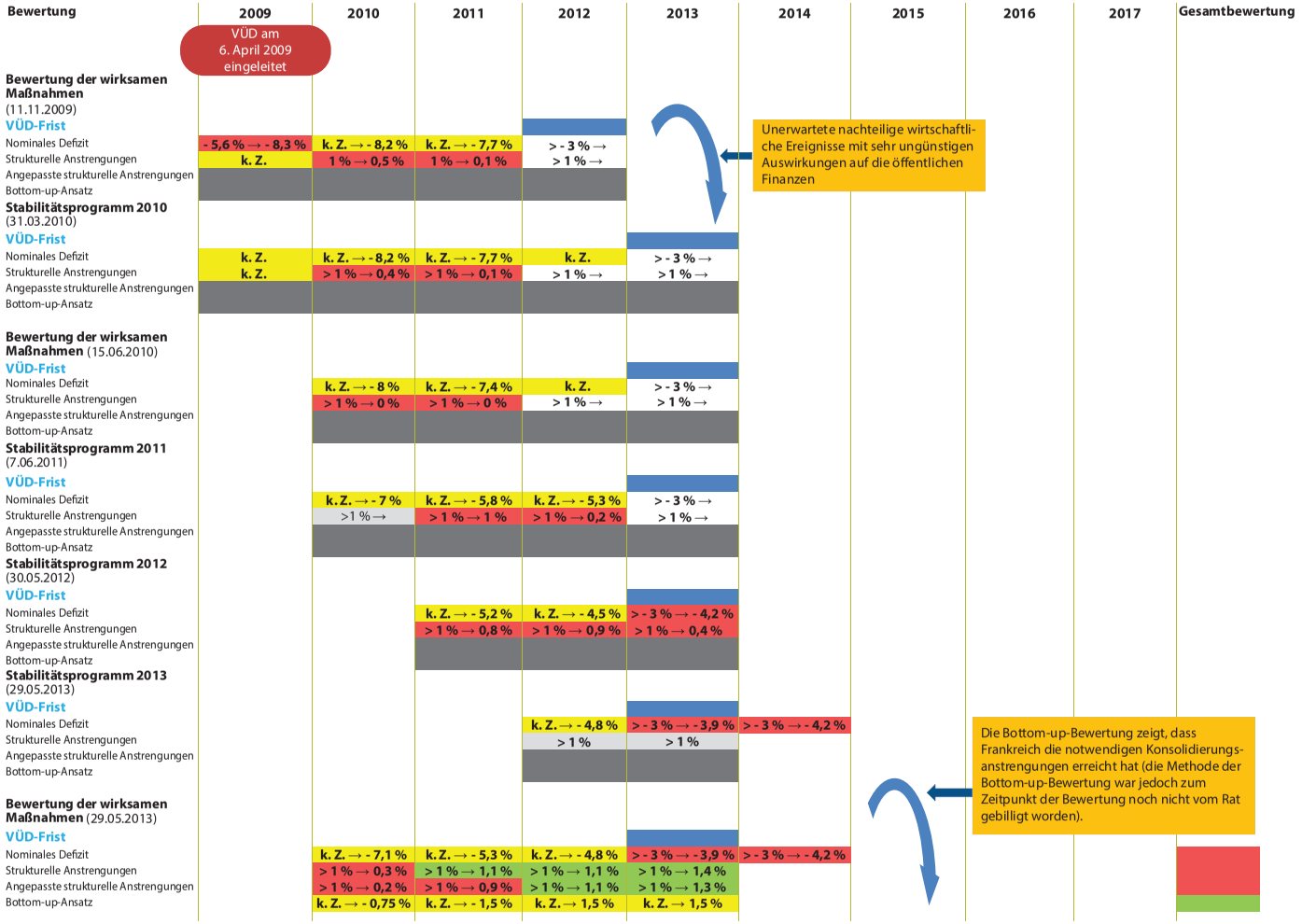
***Anhang VI*** ist zu entnehmen, wie die für die in der Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten eingeführten VÜD sich entwickelt haben. Die blauen Zellen zeigen jeweils das Jahr der VÜD-Frist, wobei blaue Pfeile gegebenenfalls auf Fristverlängerungen hinweisen. Weitere Farben zeigen, ob der Mitgliedstaat die in den VÜD-Empfehlungen des Rates gesetzten Zielvorgaben eingehalten hat (grün) oder nicht (rot), was die relevanten Indikatoren betrifft (Gesamtdefizit, strukturelle Anstrengungen sowie für die nach Inkrafttreten des „Sixpack" ausgestellten Empfehlungen die Indikatoren für das angepasste strukturelle Defizit und die Bottom-up-Indikatoren). Die erste Zahl in einer Zelle bezeichnet die Zielvorgabe und die zweite den tatsächlich erreichten Wert. Gelbe Zellen zeigen an, dass für das betreffende Jahr keine Zielvorgabe gesetzt wurde, schwarze Zellen, dass der spezifische Indikator nicht zutreffend (noch nicht in Kraft) war, und graue Zellen, dass Daten zwar verfügbar waren, die Kommission diese in ihrer Bewertung der wirksamen Maßnahmen aber nicht berücksichtigte.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der VÜD-Beschlüsse und -Empfehlungen des Rates, der Berichte der Kommission zu Artikel 126 Absatz 3 und der Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen, die den Bewertungen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme zugrunde lagen, der Haushaltsentwürfe sowie der vierten, sechsten und siebten Überprüfung des wirtschaftlichen Anpassungsprogramms für Zypern.

**Frankreich**

**LEGENDE:**

- ZIELVORGABE ERREICHT
- ZIELVORGABE NICHT ERREICHT
- KEINE ZIELVORGABE (k. Z.)
- NICHT ZUTREFFEND (n. z.)
- DATEN NICHT VERFÜGBAR
- DATEN VERFÜGBAR, ABER VON DER KOMMISSION NICHT BERÜCKSICHTIGT
- VÜD-FRIST
- VERLÄNGERUNG DER VÜD-FRIST



Haushaltsentwurf 2014 (15.11.2013)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
> - 3,9 % → - 4,1 %
1,3 % → 0,9 %
1,3 % → 1,3 %
0 % → - 0,1 %
> - 3,6 % → - 3,8 %
> 0,8 % → 0,7 %
> 0,8 % → 0,8 %
> 1 % → 0,9 %
- 2,8 % → - 3,7 %
> 0,8 % → - 0,4 %
0,8 % →
>1 % →
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (19.11.2013)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
> - 3,9 % → - 4,1 %
1,3 % → 0,9 %
1,3 % → 1,3 %
0 % → - 0,1 %
> - 3,6 % → - 3,8 %
> 0,8 % → 0,7 %
> 0,8 % → 0,8 %
> 1 % → 0,9 %
- 2,8 % → - 3,7 %
0,8 % →
0,8 % →
>1 % →
Stabilitätsprogramm 2014 (2.06.2014)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
> - 3,9 % → - 4,3 %
1,3 % → 0,8 %
1,3 % → 1,2 %
0 % → - 0,1 %
> - 3,6 % → - 3,9 %
> 0,8 % → 0,6 %
> 0,8 % → 0,7 %
> 1 % → 1 %
- 2,8 % → - 3,4 %
0,8 % → 0,4 %
0,8 % →
>1 % →
Haushaltsentwurf 2015 (28.11.2014)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
> - 3,9 % → - 4,1 %
1,3 % → 1 %
1,3 % → 1,1 %
0 % → - 0,1 %
> - 3,6 % → - 4,4 %
> 0,8 % → 0,3 %
> 0,8 % → 0,5 %
> 1 % → 0,9 %
- 2,8 % → - 4,5 %
0,8 % → 0,1 %
0,8 % → 0,0 %
> 1 % → 0,7 %
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (27.02.2015)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
> - 3,9 % → - 4,1 %
1,3 % → 1 %
1,3 % → 1,2 %
0 % → - 0,1 %
> - 3,6 % → - 4,3 %
0,8 % → 0,4 %
> 0,8 % → 0,7 %
> 1 % → 1,1 %
- 2,8 % →
0,8 % →
0,8 % →
>1 % →
Stabilitätsprogramm 2015 (27.5.2015)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
- 4,0 % → - 3,8 %
0,5 % → 0,3 %
0,5 % → 0,4 %
0,2 % → 0 %
> - 3,4 % → - 3,5 %
0,8 % → 0,0 %
0,8 % → - 0,1 %
1,2 % → 0,3 %
„Aufgrund der verfügbaren Nachweise kann insgesamt nicht gefolgert werden, dass die empfohlenen Anstrengungen in den Jahren 2013-2014 nicht unternommen wurden."
VÜD ruht

Anhang VI

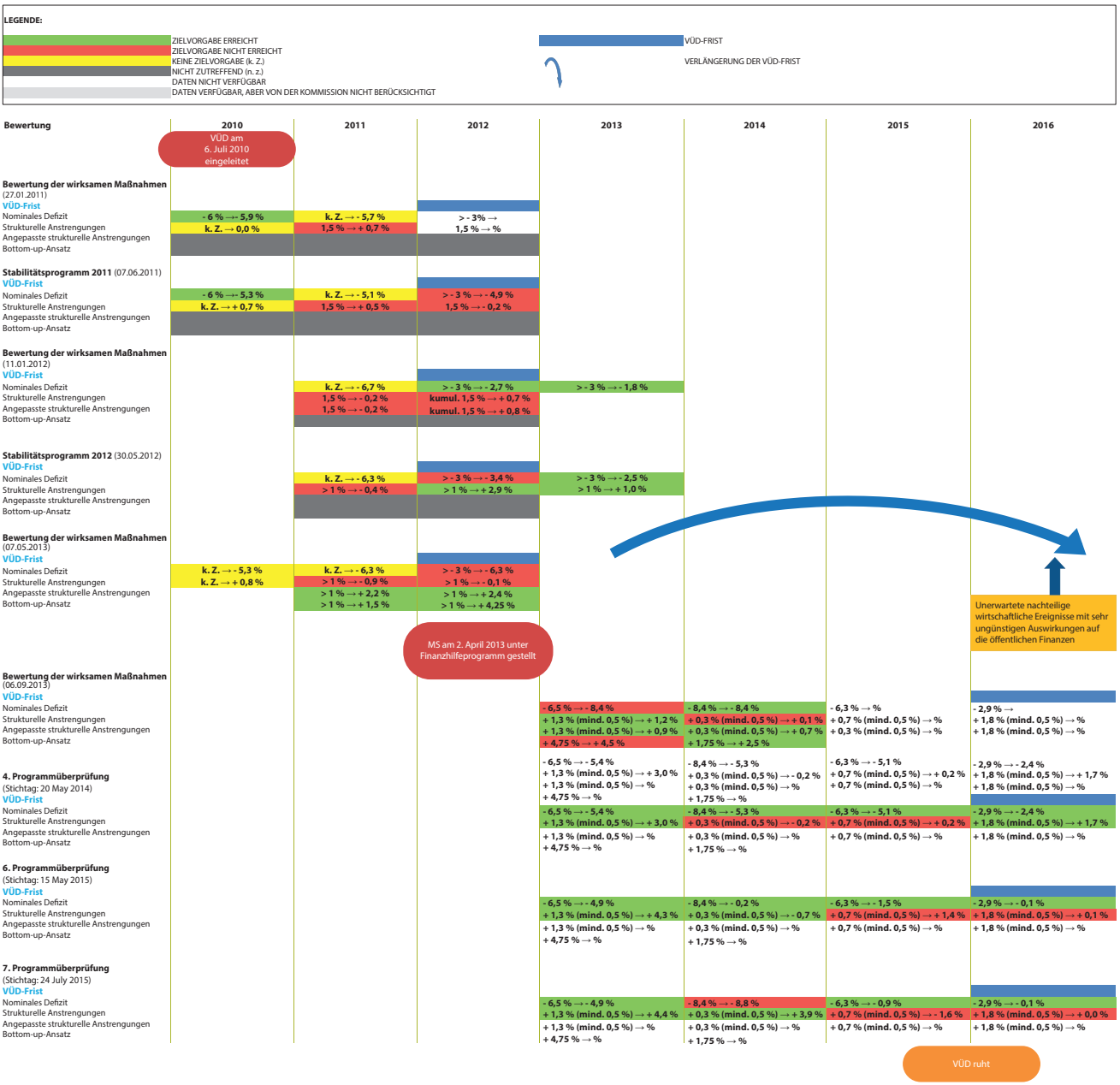
**DEUTSCHLAND**

**LEGENDE:**

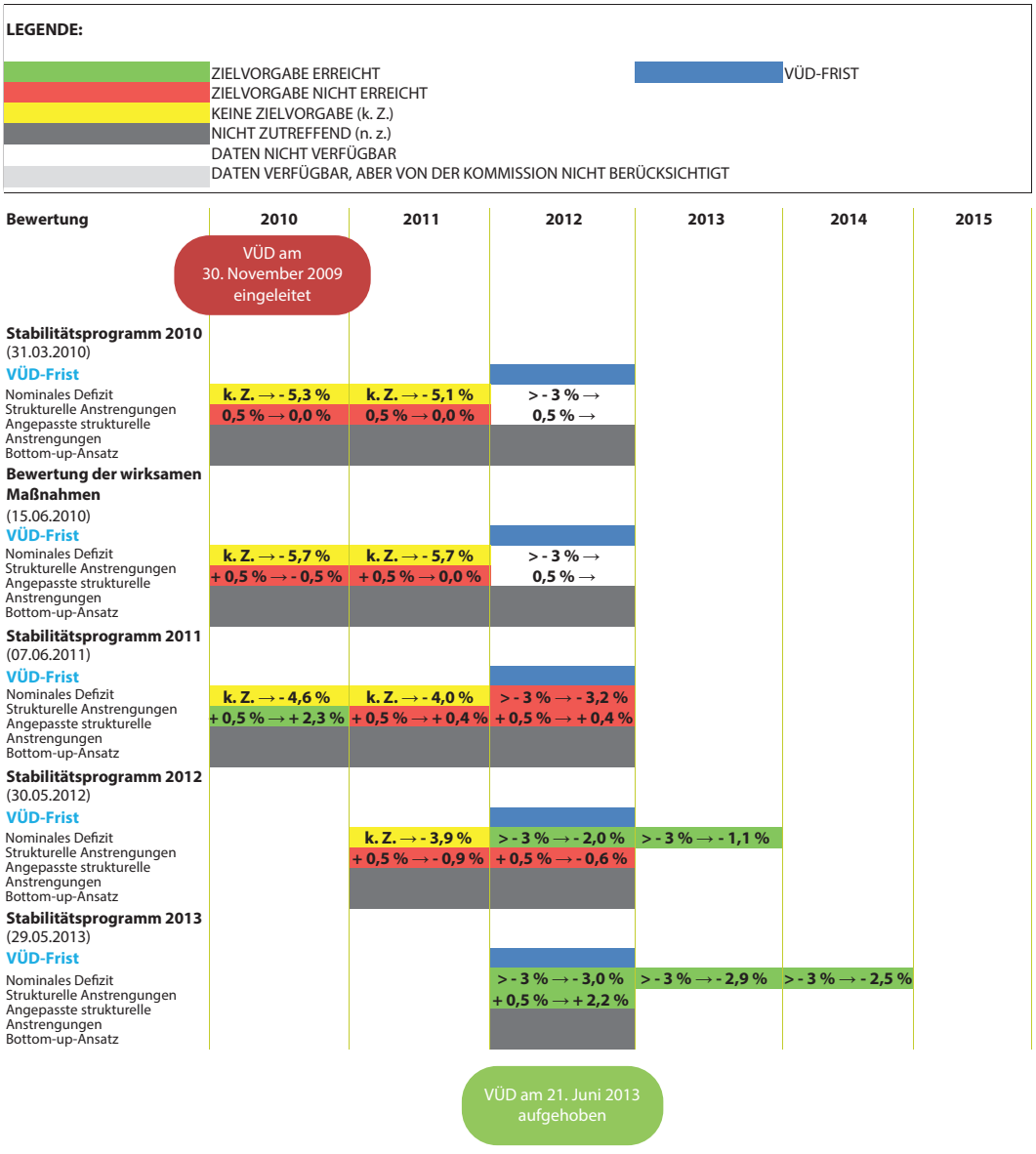
| | |
|---|---|
| ZIELVORGABE ERREICHT | VÜD-FRIST |
| ZIELVORGABE NICHT ERREICHT | |
| KEINE ZIELVORGABE (k. Z.) | |
| NICHT ZUTREFFEND (n. z.) | |
| DATEN NICHT VERFÜGBAR | |
| DATEN VERFÜGBAR, ABER VON DER KOMMISSION NICHT BERÜCKSICHTIGT | |

| **Bewertung** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| | VÜD am 30. November 2009 eingeleitet | | | |
| **Stabilitätsprogramm 2010** (31.03.2010) | | | | |
| **VÜD-Frist** | | | | |
| Nominales Defizit | k. Z. → - 5,7 % | k. Z. → - 5,7 % | k. Z. → | > - 3 % → |
| Strukturelle Anstrengungen | k. Z. → - 1,7 % | 0,5 % → 0,1 % | 0,5 % → 0,1 % | 0,5 % → |
| Angepasste strukturelle Anstrengungen | | | | |
| Bottom-up-Ansatz | | | | |
| **Bewertung der wirksamen Maßnahmen** (15.06.2010) | | | | |
| **VÜD-Frist** | | | | |
| Nominales Defizit | k. Z. → - 5,7 % | k. Z. → - 5,7 % | k. Z. → | > - 3 % → |
| Strukturelle Anstrengungen | k. Z. → 0,5 % | 0,5 % → 0,0 % | 0,5 % → | 0,5 % → |
| Angepasste strukturelle Anstrengungen | | | | |
| Bottom-up-Ansatz | | | | |
| **Stabilitätsprogramm 2011** (07.06.2011) | | | | |
| **VÜD-Frist** | | | | |
| Nominales Defizit | k. Z. → - 3,3 % | k. Z. → - 2,0 % | k. Z. → - 1,2 % | > - 3 % → |
| Strukturelle Anstrengungen | k. Z. → 0,0 % | 0,5 % → 0,5 % | 0,5 % → 0,6 % | 0,5 % → |
| Angepasste strukturelle Anstrengungen | | | | |
| Bottom-up-Ansatz | | | | |
| **Stabilitätsprogramm 2012** (30.05.2012) | | | | |
| **VÜD-Frist** | | | | |
| Nominales Defizit | | k. Z. → - 1,0 % | k. Z. → - 0,9 % | > - 3 % → - 0,7 % |
| Strukturelle Anstrengungen | | 0,5 % → 1,1 % | 0,5 % → 0,4 % | 0,5 % → 0,1 % |
| Angepasste strukturelle Anstrengungen | | | | |
| Bottom-up-Ansatz | | | | |
| | | VÜD am 22. Juni 2012 aufgehoben | | |

## ZYPERN


LEGENDE:
ZIELVORGABE ERREICHT
ZIELVORGABE NICHT ERREICHT
KEINE ZIELVORGABE (k. Z.)
NICHT ZUTREFFEND (n. z.)
DATEN NICHT VERFÜGBAR
DATEN VERFÜGBAR, ABER VON DER KOMMISSION NICHT BERÜCKSICHTIGT
VÜD-FRIST
VERLÄNGERUNG DER VÜD-FRIST
Bewertung
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
VÜD am 6. Juli 2010 eingeleitet
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (27.01.2011)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
- 6 % → - 5,9 %
k. Z. → 0,0 %
k. Z. → - 5,7 %
1,5 % → + 0,7 %
> - 3% → 1,5 % → %
Stabilitätsprogramm 2011 (07.06.2011)
VÜD-Frist
- 6 % → - 5,3 %
k. Z. → + 0,7 %
k. Z. → - 5,1 %
1,5 % → + 0,5 %
> - 3 % → - 4,9 %
1,5 % → - 0,2 %
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (11.01.2012)
VÜD-Frist
k. Z. → - 6,7 %
1,5 % → - 0,2 %
1,5 % → - 0,2 %
> - 3 % → - 2,7 %
kumul. 1,5 % → + 0,7 %
kumul. 1,5 % → + 0,8 %
> - 3 % → - 1,8 %
Stabilitätsprogramm 2012 (30.05.2012)
VÜD-Frist
k. Z. → - 6,3 %
> 1 % → - 0,4 %
> - 3 % → - 3,4 %
> 1 % → + 2,9 %
> - 3 % → - 2,5 %
> 1 % → + 1,0 %
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (07.05.2013)
VÜD-Frist
k. Z. → - 5,3 %
k. Z. → + 0,8 %
k. Z. → - 6,3 %
> 1 % → - 0,9 %
> 1 % → + 2,2 %
> 1 % → + 1,5 %
> - 3 % → - 6,3 %
> 1 % → - 0,1 %
> 1 % → + 2,4 %
> 1 % → + 4,25 %
MS am 2. April 2013 unter Finanzhilfeprogramm gestellt
Unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (06.09.2013)
VÜD-Frist
- 6,5 % → - 8,4 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → + 1,2 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → + 0,9 %
+ 4,75 % → + 4,5 %
- 8,4 % → - 8,4 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → + 0,1 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → + 0,7 %
+ 1,75 % → + 2,5 %
- 6,3 % → %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → %
- 2,9 % →
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → %
4. Programmüberprüfung (Stichtag: 20 May 2014)
VÜD-Frist
- 6,5 % → - 5,4 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → + 3,0 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → %
+ 4,75 % → %
- 8,4 % → - 5,3 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → - 0,2 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → %
+ 1,75 % → %
- 6,3 % → - 5,1 %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → + 0,2 %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → %
- 2,9 % → - 2,4 %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → + 1,7 %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → %
6. Programmüberprüfung (Stichtag: 15 May 2015)
VÜD-Frist
- 6,5 % → - 5,4 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → + 3,0 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → %
+ 4,75 % → %
- 8,4 % → - 5,3 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → - 0,2 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → %
+ 1,75 % → %
- 6,3 % → - 5,1 %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → + 0,2 %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → %
- 2,9 % → - 2,4 %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → + 1,7 %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → %
7. Programmüberprüfung (Stichtag: 24 July 2015)
VÜD-Frist
- 6,5 % → - 4,9 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → + 4,3 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → %
+ 4,75 % → %
- 8,4 % → - 0,2 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → - 0,7 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → %
+ 1,75 % → %
- 6,3 % → - 1,5 %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → + 1,4 %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → %
- 2,9 % → - 0,1 %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → + 0,1 %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → %
- 6,5 % → - 4,9 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → + 4,4 %
+ 1,3 % (mind. 0,5 %) → %
+ 4,75 % → %
- 8,4 % → - 8,8 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → + 3,9 %
+ 0,3 % (mind. 0,5 %) → %
+ 1,75 % → %
- 6,3 % → - 0,9 %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → - 1,6 %
+ 0,7 % (mind. 0,5 %) → %
- 2,9 % → - 0,1 %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → + 0,0 %
+ 1,8 % (mind. 0,5 %) → %
VÜD ruht

**ITALIEN**

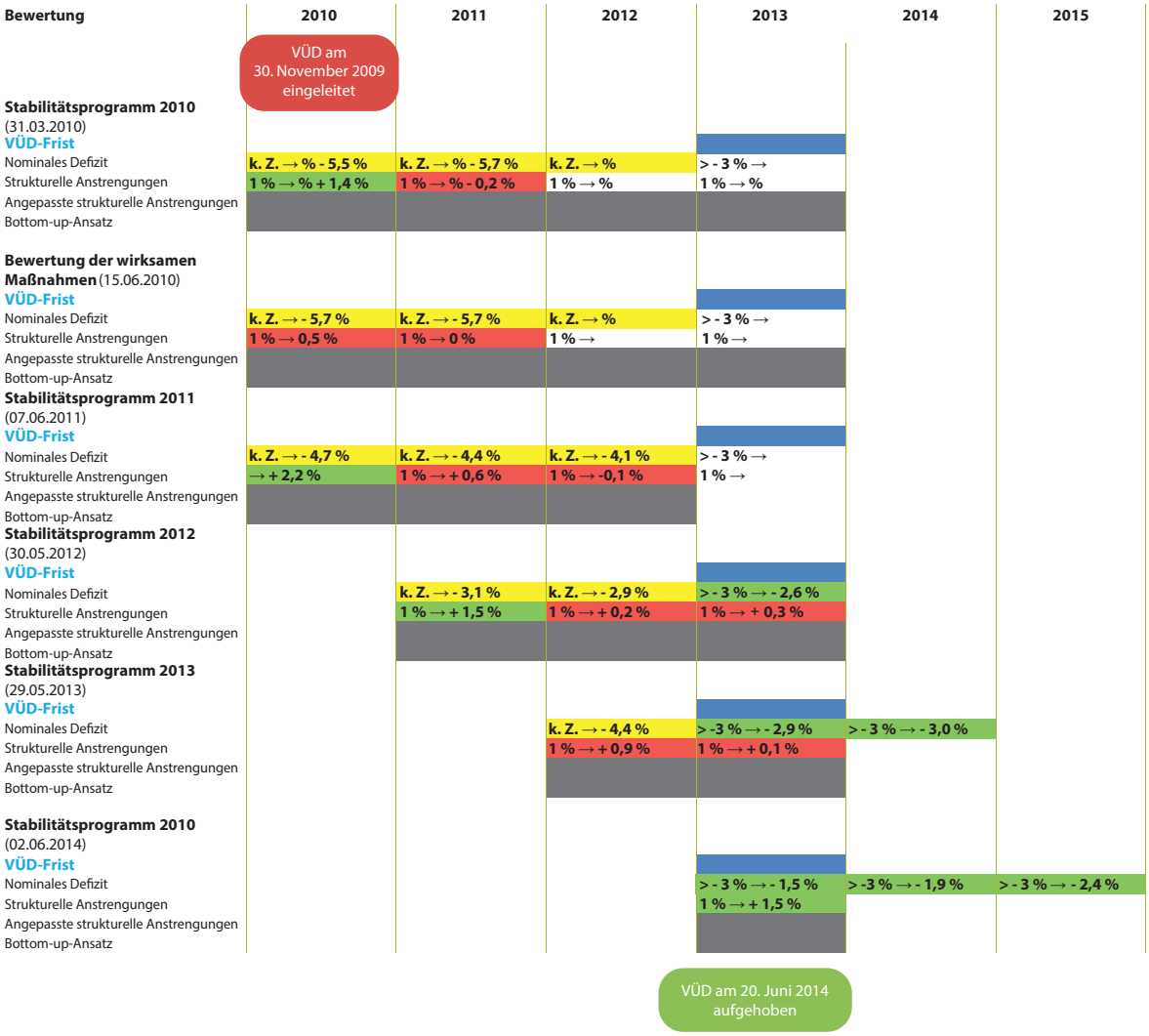

LEGENDE:
ZIELVORGABE ERREICHT
ZIELVORGABE NICHT ERREICHT
KEINE ZIELVORGABE (k. Z.)
NICHT ZUTREFFEND (n. z.)
DATEN NICHT VERFÜGBAR
DATEN VERFÜGBAR, ABER VON DER KOMMISSION NICHT BERÜCKSICHTIGT
VÜD-FRIST
Bewertung
2010
2011
2012
2013
2014
2015
VÜD am 30. November 2009 eingeleitet
Stabilitätsprogramm 2010 (31.03.2010)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
k. Z. → - 5,3 %
0,5 % → 0,0 %
k. Z. → - 5,1 %
0,5 % → 0,0 %
> - 3 % →
0,5 % →
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (15.06.2010)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
k. Z. → - 5,7 %
+ 0,5 % → - 0,5 %
k. Z. → - 5,7 %
+ 0,5 % → 0,0 %
> - 3 % →
0,5 % →
Stabilitätsprogramm 2011 (07.06.2011)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
k. Z. → - 4,6 %
+ 0,5 % → + 2,3 %
k. Z. → - 4,0 %
+ 0,5 % → + 0,4 %
> - 3 % → - 3,2 %
+ 0,5 % → + 0,4 %
Stabilitätsprogramm 2012 (30.05.2012)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
k. Z. → - 3,9 %
+ 0,5 % → - 0,9 %
> - 3 % → - 2,0 %
+ 0,5 % → - 0,6 %
> - 3 % → - 1,1 %
Stabilitätsprogramm 2013 (29.05.2013)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
> - 3 % → - 3,0 %
+ 0,5 % → + 2,2 %
> - 3 % → - 2,9 %
> - 3 % → - 2,5 %
VÜD am 21. Juni 2013 aufgehoben

Anhang VI

**TSCHECHISCHE REPUBLIK**

**LEGENDE:**

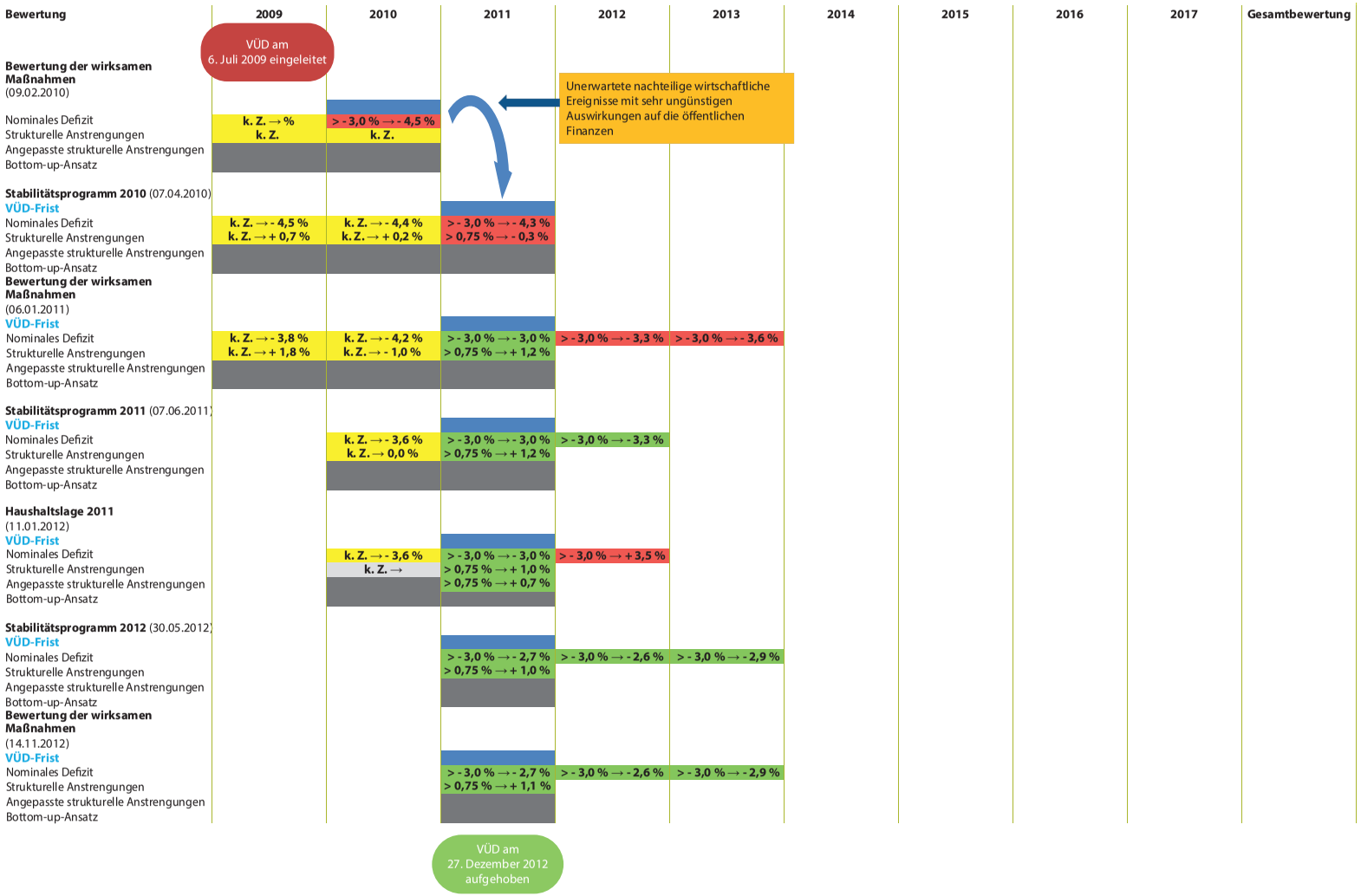
- ZIELVORGABE ERREICHT
- ZIELVORGABE NICHT ERREICHT
- KEINE ZIELVORGABE (k. Z.)
- NICHT ZUTREFFEND (n. z.)
- DATEN NICHT VERFÜGBAR
- DATEN VERFÜGBAR, ABER VON DER KOMMISSION NICHT BERÜCKSICHTIGT
- VÜD-FRIST

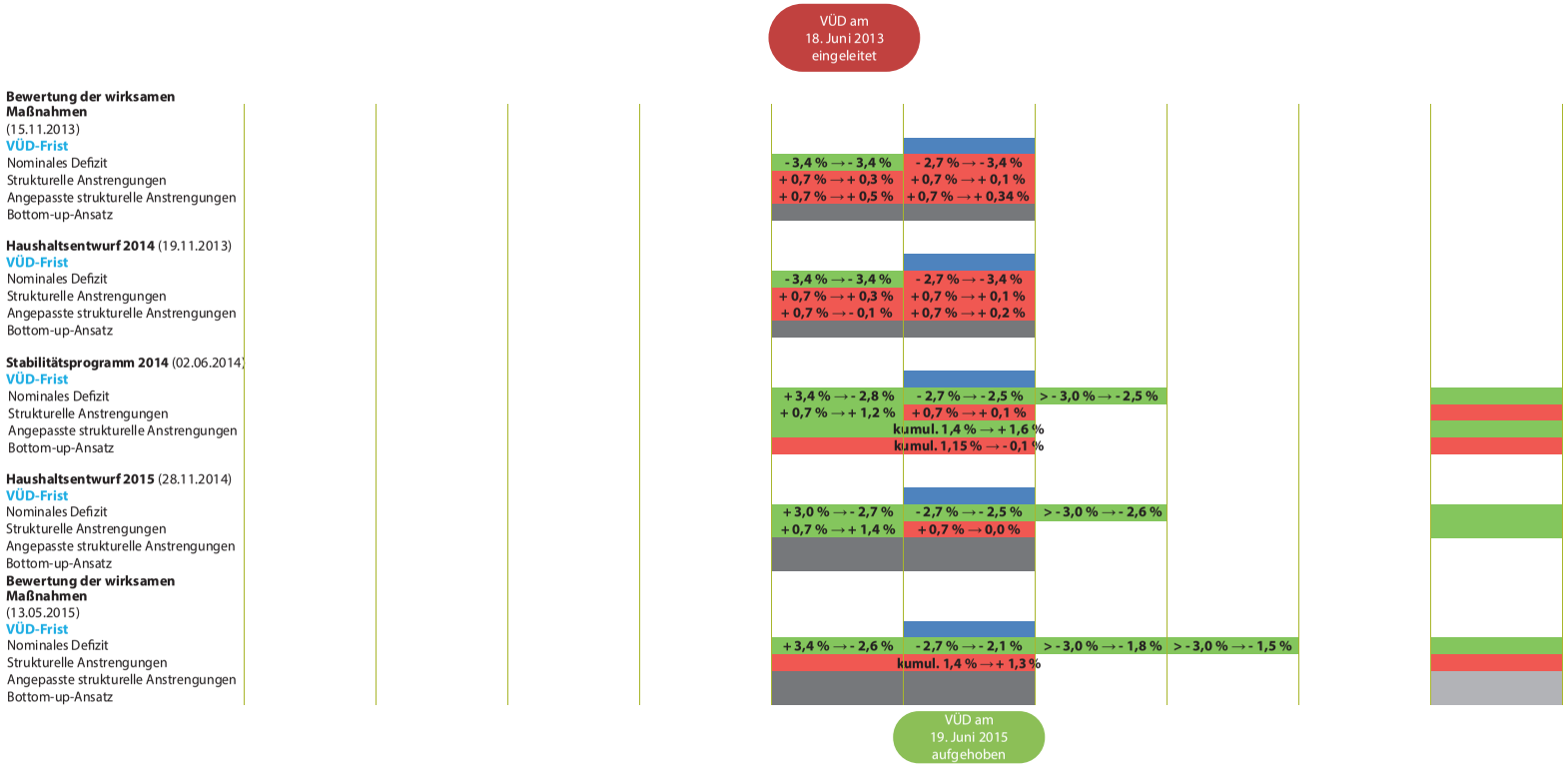


**MALTA**

**LEGENDE:**

- ZIELVORGABE ERREICHT
- ZIELVORGABE NICHT ERREICHT
- KEINE ZIELVORGABE (k. Z.)
- NICHT ZUTREFFEND (n. z.)
- DATEN NICHT VERFÜGBAR
- DATEN VERFÜGBAR, ABER DURCH DIE KOMMISSION NICHT BERÜCKSICHTIGT
- VÜD-FRIST
- VERLÄNGERUNG DER VÜD-FRIST




VÜD am
18. Juni 2013
eingeleitet
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (15.11.2013)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
- 3,4 % → - 3,4 %
+ 0,7 % → + 0,3 %
+ 0,7 % → + 0,5 %
- 2,7 % → - 3,4 %
+ 0,7 % → + 0,1 %
+ 0,7 % → + 0,34 %
Haushaltsentwurf 2014 (19.11.2013)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
- 3,4 % → - 3,4 %
+ 0,7 % → + 0,3 %
+ 0,7 % → - 0,1 %
- 2,7 % → - 3,4 %
+ 0,7 % → + 0,1 %
+ 0,7 % → + 0,2 %
Stabilitätsprogramm 2014 (02.06.2014)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
+ 3,4 % → - 2,8 %
+ 0,7 % → + 1,2 %
- 2,7 % → - 2,5 %
+ 0,7 % → + 0,1 %
> - 3,0 % → - 2,5 %
kumul. 1,4 % → + 1,6 %
kumul. 1,15 % → - 0,1 %
Haushaltsentwurf 2015 (28.11.2014)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
+ 3,0 % → - 2,7 %
+ 0,7 % → + 1,4 %
- 2,7 % → - 2,5 %
+ 0,7 % → 0,0 %
> - 3,0 % → - 2,6 %
Bewertung der wirksamen Maßnahmen (13.05.2015)
VÜD-Frist
Nominales Defizit
Strukturelle Anstrengungen
Angepasste strukturelle Anstrengungen
Bottom-up-Ansatz
+ 3,4 % → - 2,6 %
kumul. 1,4 % → + 1,3 %
- 2,7 % → - 2,1 %
> - 3,0 % → - 1,8 %
> - 3,0 % → - 1,5 %
VÜD am
19. Juni 2015
aufgehoben

Anhang VII

## Unterschiede zwischen Empfehlungen der Kommission und des Rates

| | Empfehlung der Kommission | Empfehlung des Rates |
|---|---|---|
| **Zypern 6.7.2010** | Die zyprischen Behörden sollten **im Zeitraum von 2010-2012** Konsolidierungsanstrengungen von jährlich durchschnittlich **1¾ % des BIP** unternehmen. | Die zyprischen Behörden sollten **im Zeitraum 2011-2012** Konsolidierungsanstrengungen von jährlich durchschnittlich **1½ % des BIP** unternehmen. |
| **Tschechische Republik 30.11.2009** | Der Rat fordert die tschechischen Behörden auf, die notwendigen Renten- und Gesundheitsreformen sowie **Reformen zur Steigerung des Arbeitskräfteangebots und des Qualifikationsniveaus und Reformen zur Steigerung des Umfangs und der Effektivität öffentlicher Forschung und Entwicklung** fortzusetzen. | Der Rat fordert die tschechischen Behörden auf, die notwendigen Renten- und Gesundheitsreformen fortzusetzen. |
| **Frankreich 6.4.2009** | Die französischen Behörden sollten **bereit sein**, die erforderlichen **jährlichen** Anstrengungen umzusetzen, die **über die in den nachfolgenden Jahren des Korrekturzeitraums vorgesehenen Anstrengungen hinausgehen, um sicherzustellen, dass die jährlichen Zielvorgaben eingehalten werden und das** Defizit bis 2012 unter den Referenzwert gebracht wird, **auch wenn sich Abwärtsrisiken für die Haushaltsziele ergeben sollten**. | Die französischen Behörden sollten die erforderlichen Anstrengungen umsetzen, um das Defizit bis 2012 unter den Referenzwert zu **bringen**. |
| **Frankreich 30.11.2009** | Die französischen Behörden sollten im Zeitraum 2010-2013 eine durchschnittliche jährliche Anpassung des strukturellen Haushaltssaldos von **1¼ %** des BIP unternehmen. | Die französischen Behörden sollten im Zeitraum 2010-2013 Konsolidierungsanstrengungen von jährlich durchschnittlich **mehr als 1 % des BIP** unternehmen. |
| | Frankreich sollte **die generellen Wettbewerbsvoraussetzungen verbessern, mit besonderem Augenmerk auf den netzgebundenen Wirtschaftszweigen**, das Rentensystem weiter reformieren, **den Arbeitsschutz modernisieren und das lebenslange Lernen verbessern, um das potenzielle BIP-Wachstum zu verbessern**. | Frankreich sollte wie geplant das Rentensystem weiter reformieren, was zu einer langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen würde. |
| **Frankreich 18.6.2013** | **Die französischen Behörden sollten mindestens alle sechs Monate sowie in einem gesonderten Kapitel ihrer Stabilitätsprogramme bis zur vollständigen Korrektur des übermäßigen Defizits über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlungen berichten.** | Keine Empfehlung. |
| **Deutschland 30.11.2009** | Der Rat fordert die deutschen Behörden auf, Reformen zur Erhöhung des BIP-Wachstumspotenzials umzusetzen. **Dazu gehören (...) Reformen, um die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Dienstleistungssektor zu verbessern und die Eingliederung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt mithilfe eines „Flexicurity"-Ansatzes zu fördern, der einen verbesserten Zugang zu Qualifikationen mit erhöhten Arbeitsanreizen verbindet**. | Der Rat fordert die deutschen Behörden auf, Reformen zur Erhöhung des BIP-Wachstumspotenzials umzusetzen. |
| **Italien 30.11.2009** | Die italienischen Behörden sollten im Zeitraum 2010-2012 Konsolidierungsanstrengungen von jährlich durchschnittlich 0,5 Prozentpunkten des BIP unternehmen. | Die italienischen Behörden sollten im Zeitraum 2010-2012 Konsolidierungsanstrengungen von jährlich durchschnittlich **mindestens** 0,5 Prozentpunkten des BIP unternehmen. |
| | **Die italienischen Behörden werden zudem aufgefordert, die Bemühungen zur Stärkung des Wettbewerbs auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten zu intensivieren, die Rechtsvorschriften zu vereinfachen, den Verwaltungsaufwand auf allen staatlichen Ebenen zu verringern und im Rahmen eines „Flexicurity"-Ansatzes und im Hinblick auf eine Verringerung der regionalen Unterschiede das Funktionieren des Arbeitsmarkts sowie die Effizienz, die Ergebnisse und die Standards des Bildungssystems zu verbessern.** | Keine Empfehlungen. |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof.

Anhang VIII

## Umsetzung geplanter Strukturreformen

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| **FRANKREICH** | | | |
| LSE1 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Gewisse Fortschritte / begrenzte Fortschritte / gewisse Fortschritte |
| LSE2 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Gewisse Fortschritte / gewisse Fortschritte / gewisse Fortschritte |
| LSE3 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Gewisse Fortschritte / gewisse Fortschritte / gewisse Fortschritte |
| LSE4 | Teilweise umgesetzt | Erhebliche Fortschritte | Begrenzte Fortschritte / begrenzte Fortschritte / gewisse Fortschritte |
| LSE5 | Teilweise umgesetzt | Begrenzte Fortschritte | Keine Fortschritte / keine Fortschritte / gewisse Fortschritte |
| **ITALIEN** | | | |
| LSE1 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE2 | Teilweise umgesetzt | Vollständig umgesetzt / gewisse Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE3 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Gewisse Fortschritte |
| LSE4 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE5 | Teilweise umgesetzt | Begrenzte Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE6 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| **MALTA** | | | |
| LSE1 | Teilweise umgesetzt | Nicht umgesetzt | Gewisse Fortschritte |
| LSE2 | Nicht umgesetzt | Keine Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE3 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Gewisse Fortschritte |
| LSE4 | Nicht umgesetzt | Keine Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE5 | Teilweise umgesetzt | Begrenzte Fortschritte | Gewisse Fortschritte |
| LSE6 | | Gewisse Fortschritte | |
| **DEUTSCHLAND** | | | |
| LSE1 | Teilweise umgesetzt | | |
| LSE2 | Teilweise umgesetzt | | |
| LSE3 | Teilweise umgesetzt | | |
| LSE4 | Teilweise umgesetzt | | |

Anhang VIII

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| **ZYPERN** | | | |
| LSE1 | Teilweise umgesetzt | Teilweise umgesetzt | |
| LSE2 | Teilweise umgesetzt | Teilweise umgesetzt | |
| LSE3 | Teilweise umgesetzt | Teilweise umgesetzt | |
| LSE4 | Teilweise umgesetzt | Teilweise umgesetzt | |
| LSE5 | Teilweise umgesetzt | Teilweise umgesetzt | |
| LSE6 | Teilweise umgesetzt | Teilweise umgesetzt | |
| CSR7 | Teilweise umgesetzt | Teilweise umgesetzt | |
| **TSCHECHISCHE REPUBLIK** | | | |
| LSE1 | Zumeist vollständig / teilweise nicht vollständig umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Gewisse Fortschritte |
| LSE2 | Teilweise umgesetzt | Keine Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE3 | Teilweise umgesetzt | Begrenzte Fortschritte | Keine Fortschritte |
| LSE4 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE5 | Teilweise umgesetzt | Gewisse Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE6 | Teilweise umgesetzt | Begrenzte Fortschritte | Begrenzte Fortschritte |
| LSE7 | | | Begrenzte Fortschritte |

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Bewertungen der Stabilitäts- bzw. der nationalen Reformprogramme durch die Kommission.

# Antworten der Kommission



## Zusammenfassung

### V

Es wurden ausführliche Verfahrensabläufe und Leitlinien für die Bewertung der Datenqualität sowie für die Analyse und die Bewertung der Übereinstimmung mit den Haushaltsregeln eingeführt. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Meldung von VÜD-Daten durch die Mitgliedstaaten seit 2005 erheblich verbessert worden ist. VÜD-Fragebögen mit einer Fülle zusätzlicher Details und Informationen ergänzen die verbindlichen VÜD-Datenmeldungen der Mitgliedstaaten und unterstützen die Kommission bei der Bewertung der Datenqualität.

Die Kommission stimmt der Schlussfolgerung des Rechnungshofs bezüglich unzureichender Rückmeldungen und mangelhafter Aufzeichnungen nicht zu und verweist darauf, dass die wesentlichen Informationen gründlich ausgewertet wurden und die VÜD-Dokumentation in den letzten Jahren deutlich verbessert wurde.

Die Empfehlungen und Beschlüsse des Rates bezüglich der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) werden vom Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) vorbereitet. Die Kommission erstattet dem WFA systematisch Bericht über den Stand der Umsetzung des SWP und insbesondere des VÜD. Neben den Berichten der Kommission an den WFA enthalten die öffentlich zugänglichen Rechtstexte und die beigefügten Arbeitsunterlagen (SWD) zahlreiche weitere Informationen und Erläuterungen zu VÜD-bezogenen Beschlüssen. Der WFA setzt sich unter anderem aus Vertretern aller Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission sowie der Europäischen Zentralbank zusammen. Zu jeder Sitzung des WFA wird ein Protokoll angefertigt, um die Arbeit des Ausschusses für aktuelle und künftige Entscheidungen zu dokumentieren. In diesen Protokollen werden die Diskussionen zwischen den WFA-Mitgliedern zusammengefasst und die gefassten Beschlüsse festgehalten. Das Sekretariat erstellt im Anschluss an jede Sitzung einen Protokollentwurf und übermittelt diesen zur Kommentierung an die Mitglieder. Das Protokoll wird dann auf der jeweils nächsten WFA-Sitzung genehmigt. Die Mitglieder des Ausschusses können sich während der Sitzungen Notizen für den eigenen Bedarf machen, die unbefugte Offenlegung jeglicher nicht öffentlicher Informationen ist jedoch untersagt.

Nachdem der WFA die Entwürfe des Rates bezüglich der Umsetzung des SWP gebilligt hat, leitet das WFA-Sekretariat diese an das Sekretariat des Rates weiter. Die Empfehlungen und Beschlüsse des Rates werden vom Rat ECOFIN (Rat (Wirtschaft und Finanzen)) genehmigt. An den ECOFIN-Sitzungen nimmt der zuständige EU-Kommissar teil. Auch zu den Sitzungen des ECOFIN-Rates werden Protokolle angefertigt.

### VI

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Transparenz in letzter Zeit deutlich erhöht worden ist. Die Kommission teilt jedoch nicht die Ansicht, dass die Informationen nicht allgemein verfügbar waren.

Vielmehr hat sich die Kommission voll und ganz dem Grundsatz der Transparenz verschrieben. Im Bereich der Statistik veröffentlicht die Kommission methodenbezogene Empfehlungen und Orientierungshilfen, sofern dies nicht gegen die Bestimmungen über die statistische Geheimhaltung gemäß Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates verstoßen würde. Mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) verfolgt die Kommission einen klar regelbasierten Ansatz und weicht nicht von den vorgegebenen Verfahren ab. Allerdings gehört es zu den Kernaufgaben der Kommission, anstelle eines rein mechanischen Vorgehens mit Augenmaß begründete Entscheidungen im Rahmen der Regeln zu treffen, weil sie nur so der Vielfalt der Mitgliedstaaten und Fragestellungen gerecht werden kann.

In den letzten Jahren wurde der haushaltspolitische Rahmen der EU mehrfach geändert, um ergänzende Regelungen einzuführen, die Einhaltungsmechanismen zu verbessern und die nationale Eigenverantwortung zu stärken.

Die legislativen Änderungen mussten technisch umgesetzt werden. Dies erforderte eine Anpassung der Methoden und Klassifizierungen, die zur Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingesetzt werden. Dieser Anpassungsprozess ging mit umfassenden Diskussionen im Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) sowie in anderen zuständigen Instanzen des Rates einher. Erleichtert wurden diese Diskussionen durch eine Reihe von Erläuterungen. Aufgrund der gesteigerten Komplexität des Überwachungsrahmens bedurfte es im Interesse der Transparenz zusätzlicher Erläuterungen.

Daher wurden alle Ansätze bezüglich der Umsetzung des überarbeiteten Rahmens im „Vade mecum on the Stability and Growth Pact", einem auf der Kommissionswebsite öffentlich zugänglichen Leitfaden zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, zusammengefasst. Dieser Leitfaden wird ab jetzt jährlich aktualisiert, wie von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2015 zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zugesagt.

Um die Transparenz weiter zu erhöhen, übermittelt die Kommission den Mitgliedstaaten seit Frühjahr 2014 alle Informationen, die diese benötigen, um die zugrunde liegenden Berechnungen im Zusammenhang mit der Bewertung der Einhaltung nachzubilden, und zwar sowohl im Rahmen der präventiven als auch der korrektiven Komponente. Dies umfasst auch detaillierte Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen. Im Hinblick auf diskretionäre Maßnahmen macht die Kommission aggregierte Datenreihen zu den Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen und zum Umfang einmaliger Maßnahmen seit dem Frühjahr 2014 vollständig der Öffentlichkeit zugänglich; zudem konnte sie im Einklang mit den Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom Juni 2014 weitere Fortschritte erzielen, indem sie die Erträge aus wichtigen, im Bottom-up-Ansatz für VÜD-Länder vorgesehenen steuerlichen Einzelmaßnahmen ab Frühjahr 2015 auf die Mitgliedstaaten aufteilte.

Darüber hinaus hat die Kommission in den Arbeitsunterlagen zu den neuen VÜD-Empfehlungen detaillierte Informationen zu den wichtigsten Maßnahmen veröffentlicht, einschließlich der Prognose der Schlüsselvariablen zur Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen im Ausgangsszenario (z. B. den Bezugspunkt, mit dem künftige Prognosen bei der Berechnung des Top-down- sowie des Bottom-up-Ansatzes verglichen werden).

## VII

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Strukturreformen möchte die Kommission klarstellen, dass geeignete Strukturreformen zwar bei der Beseitigung übermäßiger Defizite eine zentrale Rolle spielen können, ihre Umsetzung jedoch keine rechtserhebliche Komponente bei der Aufhebung eines VÜD ist.

Hinsichtlich der Durchsetzung liegt der Schwerpunkt der Rechtsvorschriften für das VÜD auf den Haushaltsergebnissen; daher enthalten die einschlägigen Rechtsvorschriften keine speziellen Bestimmungen zur Erzwingung von Strukturreformen. Es sollte in der Tat noch einmal betont werden, dass die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen im Rahmen eines VÜD in erster Linie darauf abzielt, die erforderliche haushaltspolitische Anpassung zu erreichen; die Auswertung der Strukturreformen hat hierauf keine Auswirkungen. Die Umsetzung von Strukturreformen, einschließlich jener im Rahmen eines Wirtschaftspartnerschaftsprogramms (Economic Partnership Programme, EPP), wird im Kontext des Europäischen Semesters kontrolliert, unter anderem mit dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (Macroeconomic Imbalances Procedure, MIP). Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 vom 21. Mai 2013 sieht jedoch keine spezifischen Schritte für den Fall vor, dass die Umsetzung von Strukturreformen hinter den in der Analyse des EPP abgegebenen Empfehlungen zurückbleibt. In Ländern, die aufgrund sehr starker Ungleichgewichte einer besonderen Kontrolle unterliegen, wird die Umsetzung der Reformen durch das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (Excessive Imbalances Procedure, EIP) überwacht.

In Anbetracht dessen analysiert die Kommission bei der Prüfung, ob gegen einen bestimmten Mitgliedstaat ein Defizitverfahren eingeleitet werden muss, sorgfältig alle relevanten mittelfristigen Entwicklungen bei der Wirtschafts- und Haushaltslage sowie beim Schuldenstand. Im Rahmen des Europäischen Semesters, etwa im EIP, zählt die Umsetzung von Strukturreformen zu den „einschlägigen Faktoren". Die mangelnde Umsetzung von Strukturreformen stellt nach Auffassung der Kommission einen erschwerenden einschlägigen Faktor dar.

Die Kommission stimmt nicht zu, dass das VÜD das Defizitkriterium zulasten des Schuldenstands überbetont. Insbesondere seit der Reform der Rechtsvorschriften (dem sogenannten „Sixpack“) im Jahr 2011 wird automatisch ein Defizitverfahren eingeleitet, wenn der Schwellenwert von 60 % für das Verhältnis von Schuldenstand und BIP nicht eingehalten wird. Die Kommission hat im Jahr 2013 auf Basis der Schulden (und des Defizits) des Landes ein VÜD gegen Malta eingeleitet; 2015 wurde Malta aus dem Verfahren entlassen. Gleichzeitig wurde das Konzept des „hinreichend rückläufigen“ Schuldenstands durch einen entsprechenden Richtwert operationalisiert und wird nun im Rahmen der regelmäßigen Kontrolle der Haushaltslage der Mitgliedstaaten durch die Kommission bewertet.

## VIII

Die Kommission ist zur Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten verpflichtet. Wurden in diesem Zusammenhang Mängel aufgedeckt, hat die Kommission entsprechende Maßnahmen ergriffen, um eine einheitliche Anwendung der Vorschriften zu gewährleisten. Diese Vorgehensweise wird die Kommission auch in Zukunft beibehalten.

Seit 2005 hat die Kommission die Transparenz deutlich erhöht. Bezüglich der VÜD-Daten und der methodenbezogenen Fragen veröffentlicht die Kommission alle Besuchsberichte, bilateralen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und weitere einschlägige Informationen.

Die Kommission räumt zwar ein, dass bis vor einigen Jahren noch ein Mangel an Transparenz bei der Haushaltsüberwachung bestand, weist jedoch darauf hin, dass diese Schwachstellen in den letzten Jahren durch die vorstehend genannten Maßnahmen entschieden angegangen worden sind (siehe die Antwort der Kommission auf Abschnitt VI), unter anderem durch die Bereitstellung ausführlicherer Informationen und die weit fortgeschrittene Kodifizierung der wichtigsten Konzepte und Methoden.

## IX (a)

Die Kommission nimmt ähnliche (wenn auch nicht genau die gleichen) Empfehlungen an, wie sie im Abschnitt „Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ des Berichts abgegeben wurden (Empfehlungen 1 bis 4).

## IX (a) (i)

Die Kommission erachtet die gegenwärtigen Verfahren zur Qualitätsbewertung für ausreichend. Sie wird sich weiterhin darum bemühen, ihre Arbeit besser zu dokumentieren.

## IX (a) (ii)

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Kontrollsysteme im Rahmen von Gesprächsbesuchen und speziellen Fragebögen bewertet werden.

## IX (a) (iii)

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Überprüfungen vor Ort wirksam (zweckdienlich) sind, und möchte außerdem darauf hinweisen, dass auch intern umfassende Prüfungen durchgeführt werden. Diese Empfehlung wäre daher im Hinblick auf die Ressourcen nicht neutral.

## IX (b) (i)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nur teilweise zu. Durch die weitgehende und effektive Kodifizierung der Konzepte und Methoden, die bei der Bewertung der Einhaltung des VÜD zum Tragen kommen, sowie durch die Übermittlung aller diesen Bewertungen zugrunde liegenden Berechnungen an die Mitgliedstaaten wurde die Transparenz in den letzten Jahren bereits erhöht. Weiter ausgebaut wird die unabhängige Verifizierung durch den kürzlich eingerichteten Europäischen Fiskalausschuss, ein funktional unabhängiges Gremium aus fünf Sachverständigen, die mit der Bewertung der horizontalen Konsistenz der Beschlüsse und der Umsetzung der haushaltspolitischen Überwachung betraut sind.

### IX (b) (ii)
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Wie aus der Antwort der Kommission auf Abschnitt VII hervorgeht, liegt der operative Schwerpunkt seit der als „Sixpack" bekannten Reform der Rechtsvorschriften im Jahr 2011 verstärkt auf den Schuldenständen. Es wird auf jeden Fall ein Defizitverfahren eingeleitet, wenn der Schwellenwert von 60 % für das Verhältnis von Schuldenstand und BIP nicht eingehalten wird. Als konkrete Maßnahme hat die Kommission im Jahr 2013 auf Basis der Schulden (und des Defizits) des Landes ein VÜD gegen Malta eingeleitet; 2015 wurde Malta aus dem Verfahren entlassen. Gleichzeitig wurde das Konzept des „hinreichend rückläufigen" Schuldenstands durch einen entsprechenden Richtwert operationalisiert und wird nun im Rahmen der regelmäßigen Kontrolle der Haushaltslage der Mitgliedstaaten durch die Kommission bewertet.

### IX (b) (iii)
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung teilweise zu. Wie aus der Antwort der Kommission auf Abschnitt VII hervorgeht, wird die Umsetzung von Strukturreformen, einschließlich jener im Rahmen eines Wirtschaftspartnerschaftsprogramms (Economic Partnership Programme, EPP), im Kontext des Europäischen Semesters kontrolliert, unter anderem mit dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP). Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 vom 21. Mai 2013 sieht jedoch keine spezifischen Schritte für den Fall vor, dass die Umsetzung von Strukturreformen hinter den in der Analyse des EPP abgegebenen Empfehlungen zurückbleibt. In Ländern, die aufgrund sehr starker Ungleichgewichte einer besonderen Kontrolle unterliegen, wird die Umsetzung der Reformen durch das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (Excessive Imbalances Procedure, EIP) überwacht. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass sie die Befugnisse, die sie den Rechtsvorschriften zufolge innehat, bereits vollumfänglich nutzt.

### IX (b) (iv)
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung hinsichtlich ihrer Verpflichtung, die Regelungen zur Berichterstattung der Mitgliedstaaten strenger durchzusetzen, teilweise zu, da über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens anhand der VÜD-Anforderungen entschieden werden sollte.

### IX (b) (v)
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu, da die Intensivierung des VÜD und die Verhängung von Sanktionen klaren rechtlichen Regeln und Verfahren unterliegen, an die die Kommission gebunden ist. Die Kommission wird dem Rat, sofern dies angemessen und rechtens ist, auch weiterhin die Verhängung von Sanktionen empfehlen.

## Einleitung

### 10
Die Beschreibung der Bewertungen durch Eurostat ist im Grunde noch komplexer. Die Bewertungen durch Eurostat umfassen auch andere Instrumente und Schritte, beispielsweise interne Konsistenz- und Plausibilitätsprüfungen (wobei beide Prüfungen sowohl für die VÜD-Daten allein als auch für VÜD- und GFS-Daten durchgeführt werden) oder auch Überprüfungen der Quartalsdaten.

### 16
Der Rat legt im Falle mehrjähriger VÜDs jährliche haushaltspolitische Ziele fest, und die Kommission kann diesbezüglich Empfehlungen abgeben. Das „Sixpack" und das „Twopack" sehen im Hinblick auf die strukturpolitischen Haushaltsmaßnahmen spezifische Anforderungen für die mittelfristige Haushaltsplanung vor. Insbesondere die Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen (Bestandteil des „Sixpacks") enthält (in Kapitel V) Anforderungen für einen mittelfristigen Haushaltsrahmen, darunter Verfahren zur Festlegung mehrjähriger Haushaltsziele für Haushaltsaggregate, Projektionen für mittelfristig geplante Maßnahmen und eine Einschätzung der langfristigen Auswirkung politischer Maßnahmen; dabei ist gleichzeitig die Konsistenz zwischen den Jahreshaushalten und den mehrjährigen Haushaltskennzahlen zu wahren. Das „Twopack" sieht ebenfalls die Präsentation der nationalen mittelfristigen Haushaltspläne auf der Grundlage unabhängiger Prognosen vor.

**20**
Die Kommission merkt an, dass die Mitgliedstaaten außerdem dazu verpflichtet sind, über geplante und/oder ergriffene Maßnahmen sowie über die Entwicklungen ihrer Haushalts- und Wirtschaftslage Bericht zu erstatten.

## Bemerkungen

### Antwort auf die Überschrift über Ziffer 32
In den letzten Jahren wurde der haushaltspolitische Rahmen der EU mehrfach geändert, um die Qualität der VÜD-Daten zu verbessern, ergänzende Regelungen einzuführen, die Einhaltungsmechanismen zu verbessern und die nationale Eigenverantwortung zu stärken. Das System der haushaltspolitischen Überwachung in der EU ist dadurch noch komplexer geworden. Diese gesteigerte Komplexität ist teilweise auf den Wunsch zurückzuführen, die wirtschaftliche Realität noch besser abzubilden.

Die legislativen Änderungen mussten technisch umgesetzt werden. Dies erforderte eine Anpassung der Methoden und Klassifizierungen, die zur Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingesetzt werden. Dieser Anpassungsprozess ging mit umfassenden Diskussionen im Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) sowie in anderen zuständigen Instanzen des Rates einher. Erleichtert wurden diese Diskussionen durch eine Reihe von Erläuterungen. Aufgrund der gesteigerten Komplexität des Überwachungsrahmens bedurfte es im Interesse der Transparenz zusätzlicher Erläuterungen.

Daher wurden alle Ansätze bezüglich der Umsetzung des überarbeiteten Rahmens im „Vade mecum on the Stability and Growth Pact“, einem auf der Kommissionswebsite öffentlich zugänglichen Leitfaden zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, zusammengefasst. Dieser Leitfaden wird ab jetzt jährlich aktualisiert, wie von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2015 zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zugesagt.

Um die Transparenz weiter zu erhöhen, übermittelt die Kommission den Mitgliedstaaten seit Frühjahr 2014 alle Informationen, die diese benötigen, um die zugrunde liegenden Berechnungen im Zusammenhang mit der Bewertung der Einhaltung nachzubilden, und zwar sowohl im Rahmen der präventiven als auch der korrektiven Komponente. Dies umfasst auch detaillierte Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen. Im Hinblick auf diskretionäre Maßnahmen macht die Kommission aggregierte Datenreihen zu den Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen und zum Umfang einmaliger Maßnahmen seit dem Frühjahr 2014 vollständig der Öffentlichkeit zugänglich; zudem konnte sie im Einklang mit den Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom Juni 2014 weitere Fortschritte erzielen, indem sie die Erträge aus wichtigen, im Bottom-up-Ansatz für VÜD-Länder vorgesehenen steuerlichen Einzelmaßnahmen ab Frühjahr 2015 auf die Mitgliedstaaten aufteilte.

Darüber hinaus hat die Kommission in den Arbeitsunterlagen zu den neuen VÜD-Empfehlungen detaillierte Informationen zu den wichtigsten Maßnahmen veröffentlicht, einschließlich der Prognose der Schlüsselvariablen zur Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen im Ausgangsszenario (z. B. den Bezugspunkt, mit dem künftige Prognosen bei der Berechnung des Top-down- sowie des Bottom-up-Ansatzes verglichen werden).

**35**
Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass alle einschlägigen Dokumente, einschließlich des Verhaltenskodexes und des Leitfadens zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (Vade mecum), sowie weitere erläuternde Dokumente zur Funktionsweise des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf der Website der GD Wirtschaft und Finanzen abrufbar sind: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

**41**
Die Kommission stellt fest, dass das Prognoseverfahren den Mitgliedstaaten gegenüber bereits vollständig transparent ist. Die Dienststellen der Kommission stellen die erforderlichen Details zu ihren Prognoseannahmen bereit.

**42**
Zwar ist die Dokumentation, darunter insbesondere die Annahmen der Länderreferenten (die von dem vorstehend genannten gemeinsamen Satz externer Annahmen zu unterscheiden sind), zweifellos komplex, doch wurden in den vergangenen Jahren deutliche Verbesserungen erzielt, und die Einhaltung bewährter Vorgehensweisen ist gewährleistet.

**45**
Die Kommission unterstreicht, dass die den Prognosen zugrunde liegenden Annahmen in einem Positionspapier beschrieben werden, das jeweils zu Beginn einer Prognoserunde erstellt wird. Diese Annahmen werden anschließend vor jeder nachfolgenden Speicherung der Prognose aktualisiert und außerdem in jeder Prognose veröffentlicht. Während der Erstellung der regelmäßigen Prognosen der Kommission finden mehrere Sitzungen mit Länderreferenten, Experten aus den horizontalen Referaten und dem obersten Management statt. Die Diskussion der den Prognosen zugrunde liegenden Annahmen bildet einen wesentlichen Teil dieser Sitzungen.

**48**
Nach Ansicht von Eurostat erfolgen die Qualitätsbewertungen auf einheitliche Weise. Die internen Prüfungen beruhen auf dem ESVG 2010 sowie dem *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD), dem Handbuch zum Defizit und Schuldenstand des Staates.

Darüber hinaus wird die Konsistenz der Bewertungen durch Eurostat mittels expliziter und stark zentralisierter interner Verfahren sichergestellt. Dazu zählen Verfahren zur Analyse methodenbezogener Probleme und für diesbezügliche Entscheidungen, darunter interne methodenbezogene Sitzungen, offizielle Empfehlungen und Ergebnisse von VÜD-Besuchen.

**Kasten 2 – Erster Absatz**
Die Kommission stützt ihre Bewertung ausnahmslos und systematisch auf entsprechende Nachweise. Diese Nachweise können in verschiedener Form vorliegen, beispielsweise als vollständige, von Mitgliedstaaten vorgelegte Dokumentation zu dem jeweiligen Problem, Diskussionen im Rahmen von Gesprächsbesuchen sowie weitere Erläuterungen im Zuge des regelmäßigen und fortlaufenden Austauschs mit den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus werden größere Probleme im VÜD-Bestand dokumentiert. Insgesamt werden Klassifizierungsprobleme in einem umfassenden Bewertungsprozess geklärt.

**Kasten 2 – Vierter Absatz**
Eurostat erstellt für die Zwecke des VÜD keine systematische oder ausführliche Analyse der Brückentabellen. In den Brückentabellen sind alle GFS-Transaktionen aufgeführt, die im ESVG-Übermittlungsprogramm gemeldet wurden. Für VÜD-Daten sind sie in der Regel nicht relevant. Eurostat kann zur Klärung die entsprechende Brückentabelle konsultieren, sofern dies für den Sachverhalt von Bedeutung ist.

**49**
Die Kommission erhält obligatorische Daten, die ihrer Meinung nach für die Qualitätsbewertungen unerlässlich sind. Aus technischen Gründen sind die Daten in den VÜD-Tabellen unter Umständen nicht vollständig; dies hängt in der Regel mit den Datenquellen und dem Datenerhebungssystem des jeweiligen Landes zusammen (wie im VÜD-Bestand beschrieben). Beispiel: In den im Frühjahr übermittelten Datenmeldungen werden erstmals die Daten für das Jahr n-1 gemeldet. Zu diesem Zeitpunkt sind aber unter Umständen noch nicht alle Datenquellen verfügbar, sodass Schätzungen vorgenommen werden müssen.

**50**
Die Kommission wendet die Regelungen und Orientierungshilfen einheitlich in allen Mitgliedstaaten an. Die Kommission betont, dass die Abgrenzung des Sektors Staat im rechtlichen Rahmen verankert ist. Im ESVG, gestützt durch das MGDD, sind die Kriterien für die Sektorzuordnung festgelegt, einschließlich eines sehr detaillierten Entscheidungsbaums, der konsistent angewendet wird.

Um die Abgrenzung des Sektors Staat zu überprüfen, verfügt Eurostat ferner über ein Verzeichnis staatlicher Einrichtungen, den VÜD-Bestand, den Fragebogen zu den Einheiten, die nicht im Sektor Staat klassifiziert sind, aber vom Staat kontrolliert werden (verfügbar seit 2011), sowie über Dokumente bezüglich der im Vorfeld von VÜD-Besuchen angeforderten Neuklassifizierungen.

Darüber hinaus ist die Problematik der Abgrenzung des Sektors Staats eines der zentralen Themen bei jedem VÜD-Besuch und wird daher in den Besuchsergebnissen dokumentiert.

Diese Aufzeichnungen sind auf dem aktuellen Stand, da alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, jedes Jahr die Liste der vom Staat kontrollierten Einheiten zu übermitteln, darunter Informationen zu deren NACE-Klassifikation und Verbindlichkeiten sowie für die Einheiten mit den größten Schulden die Ergebnisse der jüngsten Prüfungen auf Marktbestimmtheit bzw. Nicht-Marktbestimmtheit.

Anmerkungen zu Anhang III sind nachstehend aufgeführt.

**51**
Die Kommission stellt sicher, dass die Mitgliedstaaten das ESVG anwenden. Um dieses Ziel zu erfüllen und darüber hinaus eine einheitliche Bewertung der Fälle in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten und mögliche Auslegungslücken zu beseitigen, hat Eurostat eine Orientierungshilfe in Form eines Handbuchs mit dem Titel *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) veröffentlicht. Die Kommission möchte klarstellen, dass Eurostat und sein Generaldirektor gemäß der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 in alleiniger Verantwortung über Statistiken entscheiden.

Angesichts der für die Analyse und Klassifizierung öffentlicher Einheiten verwendeten Zeitspannen erachtet die Kommission die Abweichungen nicht nur als legitim, sondern wegen unterschiedlicher rechtlicher, administrativer oder geschäftlicher Gegebenheiten sogar als notwendig.

### Kasten 3 – Erster Spiegelstrich

Mit Blick auf die Vollständigkeit der Verzeichnisse und die Analyse jeder einzelnen Einheit hat Eurostat ausnahmsweise zugestimmt, dass in Mitgliedstaaten mit Tausenden (oder gar Zehntausenden) kleineren Einheiten auf lokaler Regierungsebene die Prüfung auf Marktbestimmtheit bzw. Nicht-Marktbestimmtheit auf Gruppenebene erfolgen kann. Bei großen und komplexen Einheiten wird eine detaillierte Analyse auf Ebene dieser Einheiten (und nicht auf Gruppenebene) vorgenommen. Eurostat stimmte zudem einem vorsichtigen Ansatz in einem weiteren Mitgliedstaat zu. Es handelt sich dabei im Hinblick auf die begrenzten Ressourcen sowohl der nationalen Statistischen Ämter (NSA) als auch von Eurostat um die kostengünstigste Vorgehensweise.

Eurostat ist nicht in der Lage, jede einzelne Einheit in den Mitgliedstaaten zu überprüfen. Daher prüft Eurostat jedes Jahr die Angaben im Fragebogen zu den Einheiten, die nicht im Sektor Staat klassifiziert sind, aber vom Staat kontrolliert werden, sowie in den anderen verfügbaren Unterlagen.

Darüber hinaus erlaubt Eurostat Neuklassifizierungen im Rahmen von Benchmark-Revisionen, sofern dies keine oder vernachlässigbare Auswirkungen auf die Defizit- und Schuldenstandsdaten hat.

### Kasten 3 – Zweiter Spiegelstrich

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Regeln des ESVG 95 in den beiliegenden Beispielen beachtet wurden.

Aus Gründen der Effizienz wird hier nur auf das erste Beispiel in diesem Abschnitt eingegangen, die Ausführungen gelten jedoch für alle Beispiele. Zum ersten Beispiel heißt es in Anhang III:

„Ein Mitgliedstaat klassifizierte die Überwachungseinheit für Finanzmärkte, bei der es sich um eine institutionelle Einheit handelt, innerhalb des Sektors Staat. Gemäß ESVG 95 sollten Einheiten dieser Art außerhalb des Sektors Staat klassifiziert werden (und zwar als Kredit- und Versicherungshilfsinstitutionen innerhalb des Sektors finanzielle Kapitalgesellschaften). Andere Mitgliedstaaten klassifizierten diese institutionellen Einheiten korrekt außerhalb des Sektors Staat[.]“

Überwachungseinheiten für Finanzmärkte können jedoch innerhalb des Sektors Staat klassifiziert werden. Darüber hinaus wird die methodische Vorgehensweise infrage gestellt, auf die sich Sachverständige in den Mitgliedstaaten und Eurostat geeinigt hatten.

### Kasten 3 – Dritter Spiegelstrich

Eurostat empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Einheiten jedes Jahr zu analysieren und neu zu klassifizieren. Dies gilt aktuell für alle Einheiten, deren Schuldenstand 0,01 % des BIP überschreitet, und alle Mitgliedstaaten streben auch für kleinere Einheiten eine häufigere Neuklassifizierung im jährlichen Rhythmus an.

Die Kommission verteilt jedes Jahr den Fragebogen zu den vom Staat kontrollierten Einheiten und prüft anhand der darin gemachten Angaben, ob alle Einheiten noch das 50%-Kriterium erfüllen.

**53**
Die Kommission wählt die Mitgliedstaaten und Gesprächsthemen für ihre Gesprächsbesuche durch eine eigene Risikoanalyse aus. Mit hohem Risiko behaftete Themen stehen immer auf der Tagesordnung für Gesprächsbesuche, und zwar sowohl für normale Gesprächsbesuche (Standard Dialogue Visits, SDV) als auch für vorgelagerte Gesprächsbesuche (Upstream Dialogue Visits, UDV). (Diese Themen werden entweder durch die Risikobewertung oder anhand anderer Quellen ermittelt.) Neben den allgemeinen Themen in Bezug auf hohe Risiken, die stets Teil der Tagesordnung dieser Gesprächsbesuche sind, werden auch spezifische andere risikobezogene Probleme aufgenommen. Nachdem die vorgelagerten Gesprächsbesuche mit den normalen Gesprächsbesuchen verbunden wurden, zog man die Ergebnisse heran, um risikoreiche Bereiche zu ermitteln, die dann im Rahmen eines Gesprächsbesuch erörtert werden. Eurostat ist der Ansicht, dass risikoreiche Themen bei den Besuchen bereits erörtert wurden (Beispiel: Die während des Gesprächsbesuchs in Italien geführte Diskussion über die Buchung von Bruttoanlageinvestitionen zum Zahlungszeitpunkt war das Ergebnis der Risikobewertung aus dem Jahr 2012).

In der Vergangenheit konnten vorgenommene Änderungen nicht begründet werden, z. B. in Form eines Kommentars; dies wurde bereits geändert, und Kommentare sind nun zwingend erforderlich.

Die VÜD-Risikobewertung ist zwar gut dokumentiert, die Abgabe spezifischer Kommentare zu den einzelnen Dimensionen der Risikobewertung war im Rahmen des jährlichen Verfahrens jedoch freiwillig. Eurostat stimmt zu, dass die Änderungen am Risikoniveau eine genauere Begründung und schriftlich fixierte Anmerkungen erfordern.

**54**
Eurostat ist der Auffassung, dass die Dauer der Besuche ausreicht, um Probleme in Bezug auf die Datenqualität hinreichend zu untersuchen. Bei Bedarf kann Eurostat die Besuche verlängern oder Folgebesuche durchführen. Die Kommission ist der Meinung, dass die „Anzahl der zu behandelnden Gesprächsthemen" durchaus ein Kriterium ist, jedoch die Komplexität der Probleme und/oder die potenziellen Auswirkungen auf die VÜD-Daten ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

Die Kommission betont, dass die Gesprächsbesuche allein nicht ausreichen, um die Probleme in Bezug auf die Datenqualität hinreichend zu analysieren. Vielmehr dienen die Gesprächsbesuche dazu, *Risiken oder potenzielle Probleme bei der Qualität der gemeldeten Daten zu ermitteln* (Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates), während die Daten zweimal jährlich, nämlich im April und im Oktober, ausgewertet werden. Alle Gesprächsbesuche werden durch die regelmäßig durchgeführten Bewertungen nachbereitet und ergänzt und umgekehrt.

**55**
Institutionelle Vereinbarungen und Überwachungs- und Kontrollsysteme standen sowohl auf den Tagesordnungen der normalen als auch der vorgelagerten Gesprächsbesuche; in allen Tagesordnungen ist ein Bereich für Besuche reserviert, bei denen diese Punkte besprochen werden. Darüber hinaus wurde 2012 ein eigener Fragebogen zu diesen Problempunkten veröffentlicht. Schließlich stehen im Rahmen der bei den NSA durchgeführten „Peer-Reviews", der VÜD-Bestände und der von den nationalen Einrichtungen unterzeichneten Absichtserklärungen zum VÜD zusätzliche Informationen zu institutionellen Vereinbarungen zur Verfügung.

Die Kommission erklärt sich bereit, eine Analyse durchzuführen, um zu ermitteln, wie diese Aspekte in Zukunft besser dokumentiert werden können.

**56**
Es sei darauf hingewiesen, dass diese Bemerkung nicht anhand der (hierfür besser geeigneten) Durchschnittswerte gemacht wurde (Abbildung 6), sondern auf Grundlage der extremsten Fälle. Diese „Extreme" sind in den meisten Fällen gerechtfertigt: Im Fall von Deutschland beispielsweise umfasste der vorgelagerte VÜD-Gesprächsbesuch im Jahr 2013 zwei Sitzungen zwischen Eurostat und den nationalen Behörden. Nach jeder Sitzung wurden die vorläufigen Ergebnisse und Aktionspunkte in einem Entwurf festgehalten, der gemeinsame Abschlussbericht mit den zentralen Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurde hingegen erst nach Ende des zweiteiligen Besuchs, d. h. nach der zweiten Sitzung, erstellt. Diese Argumentation trifft ebenso im Fall der Tschechischen Republik zu: 2012 wurde der Bericht zum vorgelagerten Gesprächsbesuch nach 14 Wochen übermittelt, jedoch erst nach insgesamt 25 Wochen zusammen mit den Ergebnissen des normalen Gesprächsbesuchs veröffentlicht.

Eurostat und die Mitgliedstaaten verständigen sich im Rahmen des Gesprächsbesuchs sowie im Anschluss daran auf verschiedene Aktionspunkte und übermitteln diese in der Woche nach dem Besuch an die Mitgliedstaaten (damit ist eine deutliche Zeitnähe gewährleistet). Die Mitgliedstaaten gehen ihrerseits eine Verpflichtung ein, indem sie sich mit Eurostat sowohl auf den Inhalt als auch auf eine Frist einigen. Abhängig von der Art der Aktionspunkte sowie von deren Auswirkungen auf die Daten zu Staatsdefizit und -schuldenstand werden die Fristen vor jeder VÜD-Datenmeldung vereinbart und genau überwacht. Die Liste der noch ausstehenden Aktionspunkte wird bei jedem Besuch überarbeitet. Aufgrund im betreffenden Land erforderlicher institutioneller Vereinbarungen oder der Notwendigkeit, neue Systeme für die Datenerfassung einzuführen, nimmt die Umsetzung einiger Aktionspunkte mehr Zeit in Anspruch. Darüber hinaus sind die Aktionspunkte auch in den Berichten zu den Gesprächsbesuchen enthalten. Diese Berichte sind auf der Eurostat-Website öffentlich zugänglich.

Aktionspunkte, die sich auf die gemeldeten Daten zu Staatsdefizit und -schuldenstand auswirken, werden bei der Qualitätsbewertung berücksichtigt. Noch ungeklärte Aktionspunkte zu Angelegenheiten, die sich wesentlich auf die Daten zu Staatsdefizit und -schuldenstand auswirken, können auch zu einem Vorbehalt führen.

**57 (b)**
Methodenbezogene Probleme werden regelmäßig mit den Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten erörtert, die zweimal im Jahr in der Arbeitsgruppe zur VÜD-Statistik (EDP Statistics Working Group, EDPS WG) zusammenkommen.

Darüber hinaus leitete Eurostat in den vergangenen Jahren eine Arbeitsgruppe zum MGDD, die sich zwei- bis dreimal pro Jahr trifft, um eine aktualisierte Fassung des Handbuchs zu verabschieden.

**58**
Eurostat veröffentlicht alle den Mitgliedstaaten ausgesprochenen Empfehlungen und Orientierungshilfen. Widerspricht ein Mitgliedstaat jedoch aufgrund des Wunsches nach Vertraulichkeit einer Veröffentlichung (beispielsweise, weil sensible Geschäftsinformationen enthalten sind, da sich die Orientierungshilfen meist auf spezifische Fälle beziehen, oder weil die Maßnahme im Anschluss an die Orientierungshilfe nicht durchgeführt wird), kommt Eurostat dieser Bitte nach.

Eurostat stimmt dieser Bemerkung zu und zeigt sich in diesem Zusammenhang bereit, mit den Mitgliedstaaten zu erörtern, wie die Kommunikation von Empfehlungen und Orientierungshilfen gestaltet werden kann, ohne gegen die Vertraulichkeit zu verstoßen. Dieser Prozess wurde bereits eingeleitet, indem Informationen zu den ausgesprochenen Empfehlungen und Orientierungshilfen in den jüngsten Bericht an den WFA aufgenommen wurden.

**59**
Die Möglichkeit, einmalige Maßnahmen im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts korrekt zu bestimmen, ist für die Haushaltsüberwachung von grundlegender Bedeutung. Spezielle Orientierungshilfen, darunter eine vorläufige, nicht erschöpfende Liste einmaliger Maßnahmen, wurden im Anschluss an die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2005 erarbeitet und anschließend im Bericht über die öffentlichen Finanzen in der WWU 2006 veröffentlicht (siehe Bericht „Public Finances in EMU – 2006": Kapitel II.4.2, *Definition and identification of one-off and temporary measures* (Definition und Bestimmung einmaliger und vorübergehender Maßnahmen), unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf. Die Kommission greift seither für ihre Überwachungstätigkeiten auf diese Orientierungshilfe zurück. Diese Orientierungshilfe aus dem Jahr 2006 wurde vor Kurzem um Angaben zur Einführung von Leitprinzipien und um eine Liste mit „typischen" Beispielen erweitert. Diese überarbeitete Orientierungshilfe wurde anschließend im „Report on Public Finances in EMU 2015" im Kapitel II.3, *One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance* (Einmalige Maßnahmen – Klassifizierungsgrundsätze in der Haushaltsüberwachung) (Dezember 2015), veröffentlicht, der unter folgender URL abrufbar ist: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf.

**60**
Die Bestimmung des Begriffs „einmalige Maßnahmen" und die vorläufige, nicht erschöpfende Liste mit „typischen" Fällen wurden im Bericht „Public Finances in EMU – 2006" im Kapitel II.4.2, *Definition and identification of one-off and temporary measures* (Definition und Bestimmung einmaliger und vorübergehender Maßnahmen), veröffentlicht, der unter folgender URL abrufbar ist: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf.

Die Kommission weist darauf hin, dass sie die Orientierungshilfe kürzlich erweitert und die zur Bestimmung der einmaligen Maßnahmen herangezogenen Klassifizierungsgrundsätze sowie die vorläufige Liste der „Standardfälle" im Bericht „Report on Public Finances in EMU 2015" im Kapitel II.3, *One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance* (Einmalige Maßnahmen – Klassifizierungsgrundsätze in der Haushaltsüberwachung) (Dezember 2015), veröffentlicht hat, der unter folgender URL abrufbar ist: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf).

Es sollte jedoch beachtet werden, dass Sachverständigenurteile stets erforderlich sind, da die Merkmale jeder einzelnen Maßnahme sorgfältig auf Grundlage der von der Kommission verwendeten Klassifizierungsgrundsätze geprüft werden müssen.

**Kasten 4**
Nach der Aktualisierung der Liste der „Standardfälle" bei einmaligen Maßnahmen im Dezember 2015 (im Anschluss an die Prüfung des Hofes), die im Bericht „Report on Public Finances in EMU 2015" im Kapitel II.3, *One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance* (Einmalige Maßnahmen – Klassifizierungsgrundsätze in der Haushaltsüberwachung), veröffentlicht wurde, spiegelt der Kasten 4 nicht mehr die aktuelle Situation wider.

**Maßnahmen zur Erhöhung eines Defizits**
Die Kommission betont, dass die Belastung des Haushalts infolge außergewöhnlicher Ereignisse im Vergleich zur Größe der Volkswirtschaft in kleineren Ländern höher ist.

**61**
Die Kommission weist darauf hin, dass für eine bessere Abbildung der wirtschaftlichen Realität die im Rahmen des SWP vereinbarten Regelungen auch Bestimmungen enthalten, die darauf ausgelegt sind, auf solche unerwartet eingetretenen Entwicklungen und außergewöhnlichen Ereignisse zu reagieren und entsprechend zu handeln. Deren Umsetzung wurde in der Anmerkung an die Stellvertretung des Wirtschafts- und Finanzausschusses vom 12. Juni 2014 mit dem Titel *Improving the assessment of effective action in the context of the Excessive Deficit Procedure - a specification of the methodology* (Die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen im Kontext des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit verbessern – eine Spezifikation der Methodik) beschrieben.

**62**
Die Kommission erkennt an, dass der Begriff der „unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignisse" im Vorfeld nicht endgültig festgelegt wurde. Die Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen, die in der Anmerkung an die Stellvertretung des Wirtschafts- und Finanzausschusses vom 12. Juni 2014 mit dem Titel *Improving the assessment of effective action in the context of the Excessive Deficit Procedure - a specification of the methodology* (Die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen im Kontext des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit verbessern – eine Spezifikation der Methodik) beschrieben ist, verdeutlichte, dass ein langsameres Wachstum als in der dem VÜD zugrunde liegenden Prognose vorgesehen ist, den typischen Fall eines „unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignisses" darstellt.

Aus diesem Grund stimmt die Kommission der Bemerkung des Rechnungshofs im Hinblick auf Frankreich[1] nicht zu.

Der Rat eröffnete am 27. April 2009 ein VÜD gegen Frankreich, das ursprünglich im Jahr 2012 beendet werden sollte. Diese Frist wurde am 2. Dezember 2009 auf das Jahr 2013 und am 21. Juni 2013 noch einmal auf das Jahr 2015 verlängert, da man zu dem Ergebnis gekommen war, dass zwar wirksame Maßnahmen ergriffen wurden, jedoch unerwartete nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen aufgetreten waren.

Die Kommission wendete den bestehenden rechtlichen Rahmen an (siehe die Empfehlungen aus den Jahren 2009, 2013 und 2015 sowie die beigefügten Arbeitsunterlagen).

## Antwort auf die Überschrift über Ziffer 63:

Die Kommission möchte betonen, dass die Grundlage für Bewertungen der Datenqualität erheblich verbessert wurde, da die Meldung der VÜD-Daten durch die Mitgliedstaaten seit 2005 stark verfeinert wurde und nun durch ausführliche Zusatzdaten ergänzt wird.

Die Kommission räumt ein, dass der Schwerpunkt bei der Umsetzung des SWP traditionell eher auf dem Defizit als auf dem Schuldenstand lag, hebt jedoch hervor, dass der öffentliche Schuldenstand und die Schuldentragfähigkeit als „einschlägige Faktoren" nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV berücksichtigt wurden.

Seit der als „Sixpack" bekannten Reform der Rechtsvorschriften im Jahr 2011 liegt der operative Schwerpunkt verstärkt auf den Schuldenständen. Es wird automatisch ein Defizitverfahren eingeleitet, wenn der Schwellenwert von 60 % für das Verhältnis von Schuldenstand und BIP nicht eingehalten wird. Außerdem wurde das Konzept des „hinreichend rückläufigen" Schuldenstands durch einen entsprechenden Richtwert operationalisiert und wird nun im Rahmen der regelmäßigen Kontrolle der Haushaltslage der Mitgliedstaaten durch die Kommission bewertet.

1 http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

## 64

Die Verordnung (EG) Nr. 479/2009 bildet den allgemeinen Rahmen für Vorbehalte hinsichtlich der Qualität der von einem Mitgliedstaat gemeldeten tatsächlichen Daten sowie für eventuelle Änderungen dieser Daten durch die Kommission (Eurostat). Gemäß dieser Verordnung kann Eurostat diese Befugnisse ausüben, wenn es Belege dafür gibt, dass die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten nicht im Einklang mit den Verbuchungsregeln und insbesondere mit der VÜD-Methodik stehen.

Eurostat legt nur in Ausnahmefällen Vorbehalte ein und begründet diese nur unter bestimmten Bedingungen. Diese Vorbehalte durch Eurostat beruhen auf pflichtgemäßem Ermessen. Das Fehlen eines spezifischen Vorbehalts oder einer Änderung bedeutet jedoch nicht, dass aktuell keine Probleme vorliegen, die zusammen mit dem betreffenden Mitgliedstaat gelöst werden müssen. Vielmehr geht Eurostat davon aus, dass diese Probleme keine wesentlichen Auswirkungen auf das Maastricht-Defizit und den Maastricht-Schuldenstand haben. Andernfalls könnten in jeder Datenmeldung Vorbehalte gegen alle Länder geäußert werden; dies wäre jedoch unverhältnismäßig und würde den Zweck solcher Vorbehalte nicht erfüllen.

Darüber hinaus kommt es häufig vor, dass Mitgliedstaaten ihre Daten an die von Eurostat im Zuge der Klärungsrunde vorgelegten Fragen anpassen. Solche Anpassungen sind in der abschließenden Pressemitteilung nicht erkennbar, da Eurostat keinen Vorbehalt geäußert und keine Änderung vorgenommen hat.

## 65

Eurostat verfügt über ein Verfahren, in dem die einzelnen Schritte, der Zeitplan und die Rolle jedes Akteurs, der an der Analyse der Meldungen im Vorfeld der Pressemitteilung beteiligt ist, definiert sind. Dieses Verfahren umfasst auch regelmäßige Sitzungen mit der höheren Führungsebene und dem Generaldirektor, der als Chefstatistiker der Europäischen Union fungiert.

Vorbehalte oder Datenanpassungen beruhen auf pflichtgemäßem Ermessen und erfolgen auf Grundlage der qualitativen und quantitativen Informationen, die vor und während des Klärungsverfahrens vorliegen. Wie vorstehend beschrieben, werden diese Vorbehalte und Änderungen mit höchster Sorgfalt angefertigt. Dieses Verfahren wird ausschließlich auf Grundlage von Statistiken durchgeführt, wobei Eurostat von den Befugnissen Gebrauch macht, die ihm für statistische Zwecke verliehen wurden, und keine andere Kommissionsdienststelle oder eine andere externe Stelle beteiligt ist.

Spätere Überarbeitungen der Daten haben gezeigt, dass der von Eurostat verfolgte Ansatz bei Vorbehalten grundsätzlich effizient und wirksam ist: Es gab keine größeren Überraschungen; d. h., selbst wenn ein Problem bekannt war, Eurostat aber zu dem Schluss gelangt war, dass ein Vorbehalt nicht gerechtfertigt wäre, war keine größere Überarbeitung der Daten zu Defizit und Schuldenstand erforderlich.

## Kasten 5

**Tschechische Republik – Erster Spiegelstrich**

Seit 2010 wird die Prüfung auf Marktbestimmtheit bzw. Nicht-Marktbestimmtheit jedes Jahr für öffentliche nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften und auch für Organisationen ohne Erwerbszweck nach S.15 durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden Eurostat im Rahmen des Fragebogens zu den Einheiten, die nicht im Sektor Staat klassifiziert sind, aber vom Staat kontrolliert werden, oder in einer Liste der staatlichen Einheiten mitgeteilt, die vor dem VÜD-Gesprächsbesuch angefordert wird.

**Frankreich – Erster Spiegelstrich**
Das Vorgehen bei der Stilllegung kerntechnischer Anlagen und der Zahlung möglicher, damit verbundener Pauschalbeträge wird noch erörtert (auch im Rahmen des ESVG 2010). Bis eine Einigung erzielt wird, gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keine spezifische Orientierungshilfe für das Vorgehen bei der Stilllegung kerntechnischer Anlagen und der Zahlung entsprechender Pauschalbeträge in diesem Zusammenhang.

**Frankreich – Zweiter Spiegelstrich**
Aufgrund der sehr hohen Anzahl staatlicher Einheiten in Frankreich (mehr als 80 000 Einheiten nach S.13 und über 8 000 Einheiten, die nicht im Sektor Staat klassifiziert sind, aber vom Staat kontrolliert werden) hat Eurostat der Gruppierung von Einheiten auf lokaler Regierungsebene zugestimmt.

Eurostat kann keine Vorbehalte zu Problemen äußern, zu denen es weder im ESVG noch im MGDD entsprechende Regelungen gibt.

**Deutschland – Erster Spiegelstrich**
In den Jahren 2011-2013 kam es zu keinen größeren regulären Neuklassifizierungen von Einheiten mit wesentlichen Auswirkungen auf die öffentliche Defizit- und Schuldenstandsquote (d. h. Werte um oder über 0,1 % des BIP). Daher hätte der Umfang der damit verbundenen Überarbeitungen im Hinblick auf die Haushaltsüberwachung keine Auswirkungen auf die öffentliche Defizit- und Schuldenstandsquote gehabt.

Für alle Neuklassifizierungen im Zusammenhang mit: 1) einmaligen methodenbezogenen Überarbeitungen, 2) der Benchmark-Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Deutschland im Jahr 2011 sowie 3) der Umstellung auf das ESVG 2010, die erhebliche Auswirkungen auf das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand hatte (um oder über 0,1 % des BIP), wurden die Daten für den gesamten VÜD-Bezugszeitraum ordnungsgemäß überarbeitet.

**Deutschland – Zweiter Spiegelstrich**
Die betreffende Angelegenheit stellt ein Risiko für die Datenqualität dar. Nachdem dieses Risiko ermittelt worden war, ging Eurostat es gemäß Verordnung (EG) Nr. 479/2009 an und wendete dabei angesichts der Komplexität des statistischen Systems Deutschlands und des Umfangs des Sektors Staat in Deutschland einen schrittweisen Ansatz an.

Der Kommission ist nicht bekannt, dass das fragliche Risiko eingetreten wäre. Auf Grundlage der Datenbewertung stellt Eurostat keine damit verbundenen Qualitätsprobleme fest.

Angesichts des komplexen statistischen Systems in Deutschland, des gesetzlichen Auftrags, regelmäßig statistische Daten zu erheben, sowie der begrenzten Ressourcen können geeignete Verfahren für ausstehende (ihrem Umfang nach geringfügige) Einzelvorhaben auf zentralstaatlicher und lokaler Ebene nur durch eine strukturelle Lösung geschaffen werden.

Unter Berücksichtigung des Umfangs der Vorgänge und der Tatsache, dass zu diesem Zeitpunkt keine Schlussfolgerungen hinsichtlich des Analyseergebnisses gezogen werden können, teilt die Kommission nicht die Auffassung, dass aus diesen Gründen ein Vorbehalt in Bezug auf das deutsche Defizit hätte geäußert werden müssen.

**Malta – Erster Spiegelstrich**
Die Novationsvereinbarung, mit der das rechtliche Eigentum an dem Projekt an Malita überging, wurde am 28. Dezember 2011 unterzeichnet (geändert im Februar 2012) und erfolgte somit erst nach der VÜD-Datenmeldung vom Oktober 2011. Gleichermaßen wurden die Leasingvereinbarungen am 26. Juni 2012 und somit ebenfalls erst nach der VÜD-Datenmeldung vom Oktober 2011 unterzeichnet.

In der VÜD-Datenmeldung vom April 2012 hat das nationale statistische Amt Maltas alle relevanten Punkte ordnungsgemäß behandelt. In seinem Schreiben vom August 2012 bestätigte Eurostat nach einer eingehenden Analyse, dass Malita innerhalb des Sektors nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften klassifiziert werden sollte.

Aus diesem Grund vertritt die Kommission die Auffassung, dass ein Vorbehalt nicht notwendig war.

**Italien – Erster Spiegelstrich**
Die Kommission (Eurostat) hat die Fortschritte in dieser Angelegenheit genau überwacht. Italien hat einen schrittweisen Ansatz umgesetzt, in dessen Verlauf es neue Datenquellen schuf und Schätzungen vornahm.

## Kasten 6

Der Hof nimmt Bezug auf die grundlegenden makroökonomischen Annahmen, die den im Vertrag festgelegten Schwellenwerten für das Defizit und den Schuldenstand zugrunde liegen. Das makroökonomische Umfeld unterliegt zwar Änderungen, doch die Kommission bleibt verpflichtet, im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags und des damit verbundenen abgeleiteten Rechts zu handeln.

Die übergeordneten haushaltspolitischen Rahmenvorschriften wurden entscheidend weiterentwickelt, nicht zuletzt aufgrund der mit dem „Twopack" und dem „Sixpack" umgesetzten Reformen in den vergangenen Jahren, deren Ziel es war, „intelligente Regelungen" einzuführen, die eine bessere Reaktion auf und Anpassung an die vorherrschenden wirtschaftlichen Realitäten erlauben.

Zwar lag der Schwerpunkt bei der Umsetzung des SWP traditionell eher auf dem Defizit als auf dem Schuldenstand, doch die Kommission betont, dass die Thematik des Schuldenstands im haushaltspolitischen Rahmen durchgängig berücksichtigt wurde. Insbesondere sei daran erinnert, dass eine Komponente des mittelfristigen Haushaltsziels (Medium-Term Budgetary Objective, MTO), nämlich jene in Bezug auf implizite Verbindlichkeiten und den Schuldenstand ($MTO^{ILD}$), über ein integriertes Element verfügt, das einen Haushaltssaldo repräsentiert, der die Schuldenstandsquote bei 60 % des BIP stabilisieren würde; eine weitere ergänzende Komponente repräsentiert den zusätzlichen Haushaltssaldo, der in Ländern mit einer Verschuldung von mehr als 60 % des BIP notwendig ist.

Seit der als „Sixpack" bekannten Reform der Rechtsvorschriften im Jahr 2011 liegt der operative Schwerpunkt verstärkt auf den Schuldenständen. Es wird automatisch ein Defizitverfahren eingeleitet, wenn der Schwellenwert von 60 % für das Verhältnis von Schuldenstand und BIP nicht eingehalten wird. Außerdem wurde das Konzept des „hinreichend rückläufigen" Schuldenstands durch einen entsprechenden Richtwert operationalisiert und wird nun im Rahmen der regelmäßigen Kontrolle der Haushaltslage der Mitgliedstaaten durch die Kommission bewertet.

## 70

Die Kommission weist darauf hin, dass der Ausgangsschuldenstand durch den Abstand zum Schwellenwert von 60 % in die Definition des Richtwerts für den Schuldenabbau einfließt.

Bei Mitgliedstaaten, deren Verschuldung 60 % des BIP überschreitet, muss der empfohlene Anpassungspfad die Notwendigkeit berücksichtigen, dass die Verschuldung zum Ende des Korrekturzeitraums mindestens den vorausschauenden Richtwert für den Schuldenabbau erreicht. Infolgedessen sollte das für das letzte Haushaltsjahr des Schuldenabbaus empfohlene Defizit bei unter 3 % des BIP liegen; im Fall hoch verschuldeter Mitgliedstaaten kann eine längere Frist zur Korrektur zugestanden werden, da das Ausmaß der zu erbringenden Strukturanpassungen gegenüber der Machbarkeit in einer bestimmten Anzahl von Jahren abgewogen werden muss.

Die Tatsache, dass das öffentliche Defizit unter 3 % des BIP gebracht werden muss, um den Richtwert für den Schuldenabbau zu erreichen, spiegelt sich in den bisher abgegebenen VÜD-Empfehlungen wider, die auf der Verletzung des Schuldenstandskriteriums beruhen.

## 71

Die Kommission merkt an, dass die genannten Hochrechnungen auf der Grundlage einer unveränderten Politik erstellt wurden. Geht man von einem Szenario aus, in dem die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen im Rahmen des SWP vollständig nachkommen, so gelangt man zu positiveren Ergebnissen.

In einem solchen Szenario, in dem alle Mitgliedstaaten den Verpflichtungen aus dem SWP vollständig nachkommen, würde Italien bis zum Jahr 2019, Frankreich bis zum Jahr 2018 den Richtwert für den Schuldenabbau (vorausschauende Variante) erreichen. Die im Falle von Zypern herangezogenen IWF-Daten weichen erheblich von den Daten ab, auf die sich die Kommission gestützt hat.

**72**
Die Analyse der einschlägigen Faktoren erfolgt im Einklang mit den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates.

Die Rechtsvorschriften sehen in der Tat eine umfassende, jedoch nicht erschöpfende Liste möglicher einschlägiger Faktoren vor, denn die Kommission muss auch Faktoren berücksichtigen, die die betreffenden Mitgliedstaaten als relevant erachten.

Die Kommission konkretisiert die Auswirkungen der verschiedenen Faktoren und bemisst sie, sofern dies möglich ist. Es gibt keine Formel zur Gewichtung der verschiedenen Faktoren, die zu einer automatischen Schlussfolgerung führt. Die Kommission veröffentlicht die detaillierte Analyse in den Arbeitsunterlagen.

**73**
Die Kommission widerspricht der Behauptung, dass die ihren Schlussfolgerungen zugrunde liegende Argumentation unklar ist. Die Analyse der einschlägigen Faktoren ist in den Rechtsvorschriften (Verordnung (EG) Nr. 1467/97) vorgesehen, denen zufolge die Kommission alle einschlägigen Faktoren berücksichtigen muss, sofern sie sich in erheblichem Maße auf die Bewertung der Einhaltung des Defizit- und des Schuldenstandskriteriums auswirken. Darüber hinaus ist die Kommission gesetzlich dazu verpflichtet, auch Faktoren zu berücksichtigen, die die betreffenden Mitgliedstaaten als relevant erachten. Auf diese Weise soll eine angemessene Bewertung der wirtschaftlichen Lage gewährleistet werden, bevor der Beschluss gefasst wird, ob ein VÜD eingeleitet wird.

Bei einer Verletzung des Defizitkriteriums bieten die Rechtsvorschriften eine umfassende Liste einschlägiger Faktoren; diese Liste ist jedoch weder erschöpfend noch enthält sie eine Einstufung nach Priorität. Wenn der öffentliche Schuldenstand 60 % des BIP überschreitet, werden die einschlägigen Faktoren im Beschluss über die Einleitung eines VÜD nur dann berücksichtigt, wenn das Defizit nahe am Schwellenwert liegt und die Überschreitung als nur vorübergehend eingestuft wird.

Im Falle einer Verletzung des Schuldenstandskriteriums können alle einschlägigen Faktoren in Betracht gezogen werden, und zwar unabhängig von der Höhe des Defizits.

Im Einklang mit den vorstehend aufgeführten Bestimmungen konkretisiert die Kommission bei der Erstellung eines Berichts nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV die Auswirkungen der verschiedenen Faktoren und bemisst sie, sofern dies möglich ist.

In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass in den zu Italien, Belgien (Februar 2015) und Finnland (Februar, Mai und November 2015) veröffentlichten Berichten nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV beträchtliche Anstrengungen unternommen wurden, um die Analyse der einschlägigen Faktoren noch umfassender und transparenter zu machen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Gleichzeitig gibt es – ganz im Sinne der Rechtsvorschriften – keine Formel zur Gewichtung der verschiedenen Faktoren, die zu einer automatischen Schlussfolgerung führt.

**74**
Die Kommission ist bestrebt, im laufenden Prozess der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, einschließlich des VÜD, eng mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. Entscheidende Elemente dieses auf Zusammenarbeit ausgerichteten Ansatzes sind die Interaktion und die Diskussion in den entsprechenden Wirtschaftsausschüssen, insbesondere der Stellvertretung des Wirtschafts- und Finanzausschusses (EFCA). Die Kommission erarbeitet regelmäßig analytische und praktische Anmerkungen für diesen Stellvertreterausschuss, um den Mitgliedstaaten ihren Ansatz zur Auslegung und Umsetzung des SWP zu erläutern und um Beiträge der Mitgliedstaaten zu den Erwägungen der Kommission einzuholen.

Um die Transparenz weiter zu erhöhen, übermittelt die Kommission den Mitgliedstaaten seit dem Frühjahr 2014 alle Informationen, die diese benötigen, um die zugrunde liegenden Berechnungen im Zusammenhang mit der Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen vollständig nachzubilden. Dies umfasst auch detaillierte Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen sowohl des Top-down- als auch des Bottom-up-Ansatzes. Zudem erhalten die Mitgliedstaaten alle Daten und Berechnungen bezüglich der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau sowie der minimalen linearen strukturellen Anpassung (Minimum Linear Structural Adjustment, MLSA). Aufgrund eines Antrags der Mitgliedstaaten werden diese Daten jedoch nicht vollständig veröffentlicht, sondern über die Plattform CIRCA bereitgestellt, auf die ausschließlich die Mitglieder des WFA sowie deren Stellvertreter Zugriff haben.

## 75

Die Kommission erkennt an, dass die vor Februar 2015 veröffentlichten Arbeitsunterlagen hinsichtlich der Daten aus dem Ausgangsszenario, das den VÜD-Empfehlungen zugrunde liegt, ein höheres Maß an Transparenz hätten aufweisen können. Die Kommission betont jedoch, dass diese Informationen seit Frühjahr 2014 in den detaillierten Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen der Bewertung der Einhaltung verfügbar sind und den Mitgliedstaaten über die CIRCA-Plattform zugänglich gemacht wurden. Die Mitgliedstaaten hatten folglich vollen Zugriff auf alle Daten, die sie benötigten, um die Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen und der sonstigen Variablen nachzubilden, die der Bewertung der Einhaltung der VÜD-Empfehlungen zugrunde liegen (wie im Falle von Frankreich im Februar 2015). Seit Februar 2015 sind die relevanten Informationen zudem in den Prognosedateien enthalten, die in der öffentlich zugänglichen Version der makroökonomischen Datenbank der Europäischen Kommission (AMECO) verfügbar sind.

Die in diesen Dateien enthaltenen Informationen reichen aus, um die Berechnung des Bottom-up-Ansatzes durch die Kommission nachzubilden. Sie umfassen insbesondere den Gesamtbetrag der diskretionären Maßnahmen auf Einnahmenseite (einschließlich sowie ausschließlich einmaliger Maßnahmen), die Entwicklung der Ausgaben, die Entwicklung der Zinssätze sowie die Arbeitslosenzahlen. Diese Angaben reichen aus, um das Ausgangsszenario zu berechnen. Darüber hinaus ist der Aufbau des Ausgangsszenarios in der Arbeitsunterlage genau beschrieben.

## 76

Die Kommission weist darauf hin, dass die Verordnung im Falle einer Verletzung des Schuldenstandskriteriums vorsieht, dass alle einschlägigen Faktoren in Betracht gezogen werden, und zwar unabhängig von der Höhe des Defizits.

## Kasten 7 (i)

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass der konjunkturbereinigte Richtwert für den Schuldenabbau die Auswirkungen einer sehr niedrigen Inflationsrate über längere Zeiträume hinweg nicht in vollem Umfang erfasst. Zwar ist der konjunkturbereinigte Schuldenstand darauf ausgerichtet, den Einfluss der Konjunktur aus der Bewertung der Einhaltung der Schuldenstandsregelung auszuschließen, es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen dieser Bereinigung lediglich die Differenz zwischen der potenziellen und der tatsächlichen BIP-Wachstumsrate über einen Zeitraum von drei Jahren berücksichtigt wird. Das über einen längeren Zeitraum anhaltende gedämpfte Wachstum des nominalen BIP, das einige Mitgliedstaaten in den letzten Jahren verzeichneten, kann sich selbst dann auf die Einhaltung der Schuldenstandsregelung auswirken, wenn die Bewertung auf der Grundlage eines konjunkturbereinigten Schuldenstands erfolgt. Darüber hinaus fließt die Preisentwicklung nicht in den Richtwert für den Schuldenabbau ein. Für den konjunkturbereinigten Schuldenstand wird der reale BIP-Deflator verwendet, d. h., im Falle einer unerwartet niedrigen Inflation werden keine Korrekturen vorgenommen. In einigen Mitgliedstaaten hat der unerwartete Rückgang der Inflation jedoch zu einem deutlichen Anstieg der realen Kosten des Schuldendienstes geführt. Die gegenläufige Entwicklung der realen Kosten des Schuldendienstes und des realen BIP-Wachstums wirkte sich in einigen Ländern in beträchtlichem Maße negativ auf die Schuldenstandsdynamik aus.

### Kasten 7 (ii)

Im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau durch Italien betont die Kommission, dass sie, als Anfang 2015 der Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 erstellt wurde, noch keine Bewertung für das Jahr 2016 vornehmen konnte.

Bevor eine Bewertung für das nächste Jahr durchgeführt werden kann, muss der Rat eine rechtsgültige Anforderung stellen. Die Empfehlungen des Rates werden im Frühjahr veröffentlicht. Für die Mitgliedstaaten, die der präventiven Komponente des SWP unterliegen, werden diese Anforderungen auf Basis der Konjunkturlage des betreffenden Mitgliedstaats (gemessen an der Produktionslücke) sowie der Tragfähigkeitsrisiken erstellt (nähere Informationen sind der Mitteilung der Kommission zur Flexibilität vom Januar 2015 zu entnehmen, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.)

Die erste Bewertung der Einhaltung für das Jahr 2016 wurde im Frühjahr 2015 durchgeführt und ergab eine weitgehende Einhaltung der Anforderungen. Nähere Informationen sind den entsprechenden SWDs zu entnehmen: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm.

### Kasten 7 (iii)

Die Kommission betont, dass ein methodischer Rahmen zur Bewertung der Auswirkung von Strukturreformen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in einer Anmerkung beschrieben ist, die den Mitgliedstaaten im Februar 2015 durch den Stellvertreterausschuss übermittelt wurde. Bei der im Mai 2015 durchgeführten Bewertung des Stabilitätsprogramms Italiens gab die Kommission an, dass sie eine Bewertung der potenziellen Auswirkung des von den Behörden veröffentlichten Plans für Strukturreformen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorgenommen hat und dass sie die quantifizierte Auswirkung der Reformen anhand der zur Simulation der Auswirkungen herangezogenen Methoden (insbesondere QUEST) als plausibel erachtet.

### 78

Die Kommission hat vollständig im Einklang mit den Regeln gehandelt. Die Verpflichtung (es handelt sich hierbei weniger um ein optionales denn ein obligatorisches Vorgehen), einschlägige Faktoren zu berücksichtigen, ist in der Verordnung unter Bezugnahme auf die nicht erschöpfende Liste dieser Faktoren ausdrücklich festgelegt. Zu diesen Faktoren zählen insbesondere Anpassungen zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels, die Umsetzung von Strategien zur Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten sowie die Umsetzung von Strategien im Zusammenhang mit der Wachstumsstrategie der EU.

Die Schuldenstandsregelung besagt nicht automatisch, dass gegen einen Mitgliedstaat ein VÜD eingeleitet wird, wenn das quantifizierte Ziel verfehlt wird. Dieser Nicht-Automatismus ist in der Verordnung ausdrücklich vorgesehen.

### 80

Die Kommission ist der Auffassung, dass die betreffende Maßnahme im Einklang mit den im Bericht „Report on Public Finances in EMU 2015“ aktualisierten Leitprinzipien nicht als einmalige Maßnahme klassifiziert werden sollte, um ihre konsistente Anwendung sicherzustellen. Dieser Orientierungshilfe zufolge war der Zuschlag weder vorübergehender noch einmaliger Natur – es wurde vielmehr von einer dauerhaften Auswirkung (von 2012 bis 2017) ausgegangen – und hätte daher nicht als einmalige Maßnahme klassifiziert werden sollen. Der Bericht über die öffentlichen Finanzen in der WWU 2015 ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu_en.htm

**81**
Am 10. März 2015 gelangte der Rat zu der Auffassung, dass aufgrund der verfügbaren Informationen nicht festgestellt werden konnte, dass keine wirksamen Maßnahmen getroffen wurden, da die kumulierten Konsolidierungsanstrengungen im Einklang mit dem vom Rat geforderten Niveau standen (basierend auf der Bottom-up-Methode, da die Top-down-Methode den Auswirkungen einer niedrigen Inflation unterliegt), und dass eine Verlängerung der Frist zur Korrektur daher gerechtfertigt war. Darüber hinaus überstiegen die Ergebnisse (und auch die Frühjahrsprognose 2015 der Kommission zum nominalen Saldo für das Jahr 2015) die Erwartungen der Kommission vom März 2015.

**82**
Die Kommission stimmt dieser Bemerkung nicht zu, da eine fristgerechte Korrektur bis zum Jahr 2015 aufgrund der zum Zeitpunkt der Bewertung verfügbaren Informationen nicht mehr machbar erschien. Unter diesen Umständen ist es im Einklang mit dem rechtlichen Rahmen des SWP zulässig: (i) die Gründe hierfür zu untersuchen, was zu der Einschätzung führte, dass die verfügbaren Nachweise insgesamt nicht den Schluss zulassen, dass die empfohlenen Anstrengungen in den Jahren 2013 bis 2014 nicht unternommen wurden, und (ii) einen neuen, gültigen Anpassungspfad bereitzustellen, um dem betreffenden Land in angemessener Weise politische Hilfestellung zu leisten.

**83**
Die Kommission erinnert an ihre in der Verordnung festgelegte Verpflichtung, die einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen. Die Rechtsvorschriften sehen eine nicht erschöpfende Liste von zu berücksichtigenden Faktoren vor: Zu diesen Faktoren zählen insbesondere Anpassungen zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels, die Umsetzung von Strategien zur Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten sowie die Umsetzung von Strategien im Zusammenhang mit der Wachstumsstrategie der EU.

Die Argumentation in den jeweiligen Fällen ist den folgenden relevanten Dokumenten zu entnehmen: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm und http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm zu Frankreich bzw. Italien.

**84**
Die Kommission betont, dass gemäß dem rechtlichen Rahmen der Rat das zuständige Beschlussfassungsorgan ist. Daher hat er das Recht, die VÜD-Empfehlung der Kommission aufzuheben; außerdem ist er der Kommission gegenüber nicht rechenschaftspflichtig.

## Berichterstattung der Mitgliedstaaten über Korrekturmaßnahmen könnte verbessert werden

Die Kommission ist der Ansicht, dass die geltenden Bestimmungen und/oder Leitlinien zu den Inhalten der Dokumente zur Haushaltsüberwachung, einschließlich der Berichte zu den VÜD-Korrekturmaßnahmen, eine stabile Grundlage bilden, auf der die Kommission ihre Aufgaben bezüglich der Haushaltsüberwachung und -kontrolle wirksam umsetzen kann, sofern die Mitgliedstaaten diese geltenden Bestimmungen und Leitlinien ordnungsgemäß beachten. Aus diesem Grund sieht die Kommission keine besondere Notwendigkeit, die bestehenden Rechtsvorschriften zu ändern, um die Berichtsanforderungen für die Mitgliedstaaten zu erhöhen.

**85**
Um die Einhaltung der Berichtsanforderungen durchzusetzen, ist die Möglichkeit, im Rahmen des VÜD Sanktionen zu verhängen, auf die Nichterfüllung der VÜD-Haushaltsziele beschränkt. Eine unzureichende Berichterstattung kann dem betreffenden Mitgliedstaat jedoch zum Nachteil gereichen, da ein Mangel an ausreichend detaillierten Informationen zu den ergriffenen Maßnahmen und zur Haushaltsentwicklung, die der Kommission zur Verfügung gestellt werden, unter Umständen zur Intensivierung eines VÜD führen kann, wenn daraus der Schluss gezogen wird, dass die VÜD-Ziele nicht erfüllt wurden.

Unabhängig davon kontrolliert die Kommission mithilfe der Länderreferenten, die an regelmäßigen Überwachungsbesuchen in den Mitgliedstaaten teilnehmen, auch weiterhin die Haushaltslage der Mitgliedstaaten. Im Zusammenhang mit einer regelmäßigeren Berichterstattung, wie sie mit dem „Sixpack" und dem „Twopack" im Rahmen der Stabilitätsprogramme im Frühjahr und der Übersichten über die Haushaltsplanung im Herbst eingeführt wurde, bestehen genaue Anforderungen hinsichtlich der Berichtsanforderungen für die Mitgliedstaaten. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 473/2013 kann die Kommission einen Mitgliedstaat auffordern, eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen, wenn sie der Meinung ist, dass die vorgelegte Übersicht nicht angemessen belegt, dass die Anforderungen bei der Finanzplanung dieses Mitgliedstaates erfüllt wurden. Kommt der Mitgliedstaat den allgemeineren Berichtsanforderungen nicht nach, hat die Kommission jedoch tatsächlich nur begrenzte Möglichkeiten zur Durchsetzung, insbesondere im Hinblick auf die Stabilitätsprogramme.

**86**
In den Dokumenten mit Bezug auf die Haushaltsüberwachung (wie die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme oder die Übersichten über die Haushaltsplanung), einschließlich der Berichte über die Erfüllung der Empfehlungen des Rates (Berichte über ergriffene Maßnahmen), mangelt es zum Teil an konkreten Informationen zu Korrekturmaßnahmen, insbesondere in den späteren Jahren. Dies spiegelt sich in den Prognosen der Kommission wider, die die Grundlage für die Risikobewertungen der Übersichten der Mitgliedstaaten über die Haushaltsplanung bilden. Wenn Korrekturmaßnahmen als nicht ausreichend genau erläutert erachtet werden, finden sie in der Prognose keine Berücksichtigung. Wenn der Mangel an konkreten Informationen sich auf die Risikobilanz auswirkt, werden die Risiken zudem immer deutlich in der Bewertung der Kommission angegeben.

**Kasten 8 – Erster Spiegelstrich**
Die Liste der Maßnahmen mit haushaltpolitischen Auswirkungen ist Teil des Konvergenzprogramms und nicht in erster Linie des nationalen Reformprogramms.

**Kasten 8 – Zweiter Spiegelstrich**
Die Kommission unterstreicht, dass das Konvergenzprogramm 2012 drei gesonderte Tabellen zur Darstellung der haushaltspolitischen Auswirkungen enthält – eine Tabelle zur Reform der direkten Steuern (Maßnahmen auf Einnahmenseite), eine Tabelle mit einer detaillierten Aufschlüsselung der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen, die Auswirkungen auf das Defizit haben, und eine Tabelle mit einer Zusammenfassung kleinerer Änderungen ab 2012 (nur auf Ausgabenseite). Obwohl im zugehörigen Text nicht jede einzelne Maßnahme beschrieben ist, sind die Titel ausreichend detailliert und verständlich.

## Antwort auf die Überschrift über Ziffer 88:

Die Kommission stimmt der Aussage nicht zu, dass es ihren Kontroll- und Überwachungstätigkeiten an Transparenz mangelt. In den letzten Jahren wurde der haushaltspolitische Rahmen der EU mehrfach geändert, um ergänzende Regelungen einzuführen, die Einhaltungsmechanismen zu verbessern und die nationale Eigenverantwortung zu stärken. Die Kommission begrüßt diese Entwicklung.

Die legislativen Änderungen mussten technisch umgesetzt werden. Dies erforderte eine Anpassung der Methoden und Klassifizierungen, die zur Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingesetzt werden. Dieser Anpassungsprozess ging mit umfassenden Diskussionen im Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) sowie in anderen zuständigen Instanzen des Rates einher. Erleichtert wurden diese Diskussionen durch eine Reihe von Erläuterungen. Aufgrund der gesteigerten Komplexität des Überwachungsrahmens bedurfte es im Interesse der Transparenz zusätzlicher Erläuterungen.

Daher wurden alle Ansätze bezüglich der Umsetzung des überarbeiteten Rahmens im „Vade mecum on the Stability and Growth Pact", einem auf der Kommissionswebsite öffentlich zugänglichen Leitfaden zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, zusammengefasst. Dieser Leitfaden wird ab jetzt jährlich aktualisiert, wie von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2015 zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zugesagt.

Um die Transparenz weiter zu erhöhen, übermittelt die Kommission den Mitgliedstaaten seit Frühjahr 2014 alle Informationen, die diese benötigen, um die zugrunde liegenden Berechnungen im Zusammenhang mit der Bewertung der Einhaltung nachzubilden, und zwar sowohl im Rahmen der präventiven als auch der korrektiven Komponente. Dies umfasst auch detaillierte Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen. Im Hinblick auf diskretionäre Maßnahmen macht die Kommission aggregierte Datenreihen zu den Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen und zum Umfang einmaliger Maßnahmen seit dem Frühjahr 2014 vollständig der Öffentlichkeit zugänglich; zudem konnte sie im Einklang mit den Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom Juni 2014 weitere Fortschritte erzielen, indem sie die Erträge aus wichtigen, im Bottom-up-Ansatz für VÜD-Länder vorgesehenen steuerlichen Einzelmaßnahmen ab Frühjahr 2015 auf die Mitgliedstaaten aufteilte.

Darüber hinaus hat die Kommission in den Arbeitsunterlagen zu den neuen VÜD-Empfehlungen detaillierte Informationen zu den wichtigsten Maßnahmen veröffentlicht, einschließlich der Prognose der Schlüsselvariablen zur Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen im Ausgangsszenario (z. B. den Bezugspunkt, mit dem künftige Prognosen bei der Berechnung des Top-down- sowie des Bottom-up-Ansatzes verglichen werden).

Der methodische Rahmen zur Bewertung der Auswirkung von Strukturreformen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist in einer Anmerkung beschrieben, die den Mitgliedstaaten im Februar 2015 durch den Stellvertreterausschuss übermittelt wurde.

## 89 (ii)

Die Kommission möchte im Zusammenhang mit der Bemerkung des Rechnungshofs zu Ziffer 89 (ii) klarstellen, dass die durch den Rat im Jahr 2014 gebilligte Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen weitreichender ist als die Bottom-up-Methode, da sie auch einen Top-down-Ansatz zur Bewertung der Wirksamkeit umfasst. Die Methode wird in Kapitel II.1 des Berichts über die öffentlichen Finanzen 2014 beschrieben.

**90**
Die Einhaltung der VÜD-Empfehlungen wird letztendlich weniger anhand der Prognosen der Kommission, sondern vielmehr anhand der von Eurostat verifizierten tatsächlichen Daten überprüft. Darüber hinaus wird eine Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen, eine sogenannte sorgfältige Analyse, durchgeführt, wenn der Mitgliedstaat entweder die Ziele hinsichtlich des nominalen Defizits oder die erforderliche Verbesserung des strukturellen Saldos nicht erreicht.

**Kasten 9 – Sechster Spiegelstrich**
Die Kommission stimmt im Allgemeinen zu, dass die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen zunehmend komplexer geworden ist. Sie trägt nun komplexeren Wirtschaftslagen noch besser Rechnung und ergänzt weitere Faktoren für die Haushaltsüberwachung, um dadurch ein einheitliches Vorgehen in den Ländern und einen einheitlichen Zeitplan für die transparente Operationalisierung der Regelungen (siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 89) zu gewährleisten.

**91**
Der Top-down- und der Bottom-up-Ansatz spiegeln die Notwendigkeit wider, die vorherrschenden Wirtschaftslagen besser abzubilden. Die Anmerkung hinsichtlich der Überprüfung der Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen, einschließlich der Operationalisierung des Bottom-up-Ansatzes wurde erstmals am 26. Februar 2014 im EFCA erörtert, am 12. Juni 2014 vom WFA genehmigt und am 20. Juni 2014 vom ECOFIN-Rat gebilligt.

Die Kommission erkennt an, dass naturgemäß eine Diskrepanz zwischen der Definition des verwendeten Ansatzes unter größtmöglicher Berücksichtigung der zugrunde liegenden makroökonomischen Lage sowie der makroökonomischen Entwicklungen und dem Grad an Komplexität des Regelsystems besteht.

Um die Transparenz zu erhöhen, hat die Kommission sich bereit erklärt, den Mitgliedstaaten alle Informationen bereitzustellen, die diese benötigen, um die zugrunde liegenden Berechnungen im Zusammenhang mit der Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen nachzubilden. Dies umfasst auch detaillierte Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen sowohl des Top-down- als auch des Bottom-up-Ansatzes. Aufgrund eines Antrags der Mitgliedstaaten werden diese Daten jedoch nicht vollständig veröffentlicht, sondern über die Plattform CIRCA bereitgestellt, auf die ausschließlich die Mitglieder des WFA sowie deren Stellvertreter in den Ministerien Zugriff haben.

**92**
Die Bewertung der Konsolidierungsanstrengungen konzentriert sich seit der Reform des SWP im Jahr 2005, durch die den Auswirkungen des Konjunkturzyklus auf die Haushaltslage der Mitgliedstaaten besser Rechnung getragen werden sollte, auf den strukturellen Saldo. Es trifft zu, dass der strukturelle Saldo untrennbar mit den Schätzungen des Potenzialwachstums (einer nicht beobachtbaren Variable) verknüpft ist. Dies spiegelt die Grenzen der Makroökonomie wider und lässt sich nicht vermeiden, solange der strukturelle Saldo gemäß der Verordnung ein zentrales Element der haushaltspolitischen Überwachung ist.

Durch die langjährige Arbeitsgruppe „Produktionslücken“ konnte mit den Mitgliedstaaten ein detaillierter gemeinsamer Ansatz zur Schätzung des Produktionspotenzials gefunden werden, der vom Rat gebilligt wurde.

**94**
Der Verhaltenskodex sieht vor, dass die Schätzung der Konsolidierungsanstrengungen, die sich aus Änderungen am strukturellen Saldo ergeben (Top-down-Ansatz), durch eine Bottom-up-Schätzung der Konsolidierungsanstrengungen (d. h. eine Schätzung, die sich in der Regel auf die veranschlagten Auswirkungen der diskretionären haushaltspolitischen Maßnahmen bezieht) ergänzt werden soll. Die Anmerkung hinsichtlich der Überprüfung der Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen, einschließlich der Operationalisierung des Bottom-up-Ansatzes wurde erstmals am 26. Februar 2014 im EFCA erörtert, am 12. Juni 2014 vom WFA genehmigt und am 20. Juni 2014 vom ECOFIN-Rat gebilligt.

Diese Methode baut auf den veranschlagten Auswirkungen der diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite auf und berücksichtigt sowohl explizite als auch implizite Maßnahmen auf der Ausgabenseite.

Im Hinblick auf die diskretionären Maßnahmen hat die Kommission die konkrete Weiterverfolgung ihrer Verpflichtung zur Erhöhung der Transparenz zugesagt, indem sie (i) seit Frühjahr 2014 in der vollständig öffentlich zugänglichen AMECO-Datenbank der Kommission zu jedem Land Informationen zu den Auswirkungen der diskretionären Maßnahmen (laufende Einnahmen/Gesamteinnahmen sowie laufende Ausgaben/Gesamtausgaben) zur Verfügung stellt und (ii) den Mitgliedstaaten über die CIRCA-Plattform die wichtigsten diskretionären Steuermaßnahmen im Rahmen des Bottom-up-Ansatzes für VÜD-Länder ab Frühjahr 2015 kommuniziert.

Darüber hinaus hat die Kommission in den Arbeitsunterlagen zu den neuen VÜD-Empfehlungen detaillierte Informationen zu den wichtigsten Maßnahmen veröffentlicht, einschließlich der Prognose der Schlüsselvariablen zur Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen im Ausgangsszenario (z. B. den Bezugspunkt, mit dem künftige Prognosen bei der Berechnung des Top-down- sowie des Bottom-up-Ansatzes verglichen werden).

**95**
Die Kommission stimmt der Aussage, dass ihre Analysen weniger transparent geworden sind, nicht zu.

In den letzten Jahren wurde der haushaltspolitische Rahmen der EU mehrfach geändert, um ergänzende Regelungen einzuführen, die Einhaltungsmechanismen zu verbessern und die nationale Eigenverantwortung zu stärken. Diese Regelungen wurden außerdem angepasst, damit besser auf unterschiedliche wirtschaftliche Bedingungen reagiert werden kann.

Die legislativen Änderungen mussten technisch umgesetzt werden. Dies erforderte eine Anpassung der Methoden und Klassifizierungen, die zur Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingesetzt werden. Dieser Anpassungsprozess ging mit umfassenden Diskussionen im Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) sowie in anderen zuständigen Instanzen des Rates einher. Erleichtert wurden diese Diskussionen durch eine Reihe von Erläuterungen. Aufgrund der gesteigerten Komplexität des Überwachungsrahmens bedurfte es im Interesse der Transparenz zusätzlicher Erläuterungen.

Daher wurden alle Ansätze bezüglich der Umsetzung des überarbeiteten Rahmens im „Vade mecum on the Stability and Growth Pact“, einem auf der Kommissionswebsite öffentlich zugänglichen Leitfaden zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, zusammengefasst. Dieser Leitfaden wird ab jetzt jährlich aktualisiert, wie von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2015 zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zugesagt (siehe die Antworten der Kommission auf die Ziffern 88-94).

**96**
Hinsichtlich des Top-down-Ansatzes ist zu bemerken, dass die zur Nachbildung der Berechnungen der Kommission erforderlichen Daten bis 2014 nicht systematisch öffentlich (d. h. außerhalb der Kommission) zugänglich gemacht wurden. Die Kommission hat beträchtliche Fortschritte bei der Korrektur dieses Missstands gemacht und arbeitet nun an der Gewährleistung der vollständigen Transparenz, indem sie den Mitgliedstaat Zugriff auf alle relevanten Daten ermöglicht. Zu diesem Zweck hat die Kommission in den Arbeitsunterlagen zu den neuen VÜD-Empfehlungen detaillierte Informationen zu den wichtigsten Maßnahmen veröffentlicht, einschließlich der Prognose der Schlüsselvariablen zur Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen im Ausgangsszenario (z. B. den Bezugspunkt, mit dem künftige Prognosen bei der Berechnung des Top-down- sowie des Bottom-up-Ansatzes verglichen werden). Darüber hinaus stellt die Kommission den Mitgliedstaaten nach jeder Prognoserunde (ab der Frühjahrsprognose 2014) eine Excel-Datei mit allen relevanten Daten bereit, damit sie die Berechnungen der Kommission genau nachbilden können.

**97**
Die Kommission möchte klarstellen, dass eine Bottom-up-Quantifizierung der Maßnahmen als Teil der sorgfältigen Analyse, die in den Fällen durchgeführt werden muss, in denen die empfohlenen haushaltspolitischen Ziele nicht erreicht werden, der Stellvertretung des Wirtschafts- und Finanzausschusses (der relevanten Instanz des Rates) erstmals im Dezember 2012 in einer Anmerkung der Kommission über die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen mitgeteilt wurde; seitdem wurde diese Quantifizierung als ergänzender Indikator der Konsolidierungsanstrengungen in die sorgfältige Analyse aufgenommen, insbesondere in den Arbeitsunterlagen zu den VÜD-Empfehlungen oder in den Anmerkungen zur Haushaltsüberwachung, die regelmäßig mit den Mitgliedstaaten erörtert werden. Im Bestreben, die Transparenz der zur Bewertung der Einhaltung der VÜD-Empfehlungen herangezogenen Methoden zu erhöhen, wurde dem EFCA am 26. Februar 2014 eine Anmerkung hinsichtlich der Überprüfung der Methode und der genauen Beschreibung der Operationalisierung des Bottom-up-Ansatzes vorgelegt. Diese Anmerkung wurde am 12. Juni 2014 vom WFA (dem übergeordneten Ausschuss) genehmigt und am 20. Juni 2014 vom ECOFIN-Rat gebilligt.

Die Kommission gelangte zu der Auffassung, dass Frankreich die strukturellen haushaltspolitischen Ziele gemäß der gemeinsam vereinbarten Methode erreichen würde, und beschloss daher, das Verfahren ruhen zu lassen. Die genaue Argumentation ist der Arbeitsunterlage der Kommission unter folgendem Pfad zu entnehmen: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2015-07-01_fr_communication_swd_en.pdf

**98**
Die Kommission hat sich damit einverstanden erklärt, den Mitgliedstaaten alle Informationen bereitzustellen, die diese benötigen, um die zugrunde liegenden Berechnungen im Zusammenhang mit der Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen nachzubilden. Dies umfasst auch detaillierte Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen sowohl des Top-down- als auch des Bottom-up-Ansatzes. Aufgrund eines Antrags der Mitgliedstaaten werden diese Daten jedoch nicht vollständig veröffentlicht, sondern über die Plattform CIRCA bereitgestellt, auf die ausschließlich die Mitglieder des WFA sowie deren Stellvertreter in den Ministerien Zugriff haben.

**99**
Die ex-post Bewertung der Wirkung einzelner Maßnahmen führt unter Umständen nicht zu aussagekräftigen Ergebnissen, denn die Berechnung einer solchen Wirkung wird unter Umständen dadurch erschwert, dass sie sich, anders als bei der Annahme einer unveränderten Politik, schwer von allgemeineren Triebkräften für Veränderungen bei den Einnahmen und Ausgaben – wie der Wirtschaftslage – abgrenzen lässt. Im Allgemeinen spiegelt sich die Wirksamkeit diskretionärer haushaltspolitischer Maßnahmen in der Ausführung des Haushaltsplans und in der Erfüllung (bzw. Nichterfüllung) der haushaltspolitischen Ziele wider. Die Kommission bewertet mithilfe zweier sich gegenseitig ergänzender Instrumente, nämlich dem Top-down- sowie dem Bottom-up-Ansatz zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen, ob der betreffende Mitgliedstaat ausreichende Maßnahmen ergriffen hat, um die haushaltspolitischen Ziele zu erreichen.

Die Kommission (und die Mitgliedstaaten) überwachen ebenfalls die Ergebnisse einzelner diskretionärer haushaltspolitischer Maßnahmen. In der AMEVO-Datenbank sind entsprechende Aggregatreihen abrufbar. Die Ergebnisse werden im Voraus geschätzt und dann während der Umsetzung bei Bedarf angepasst (z. B. wenn die Konzeption der Maßnahmen geändert wird, wenn die Maßnahmen nur teilweise umgesetzt werden oder wenn es erforderlich ist, die zugrunde liegenden Annahmen zu überarbeiten).

**100 (i)**
Im Falle von Malta wurde der Bericht über ergriffene Maßnahmen am 1. Oktober 2013 (also drei Monate nach der Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2013) übermittelt. In diesem Bericht wurden die Maßnahmen für das Jahr 2013 erläutert, die Angaben für das Jahr 2014 blieben jedoch vage. Insbesondere wurden in diesem Bericht konjunkturanregende Maßnahmen auf der Ausgabenseite angekündigt, die durch Erhöhungen bei der indirekten Besteuerung und Beschränkungen bei der Einstellung von Mitarbeitern ausgeglichen werden; insgesamt bezogen sich die Angaben jedoch nur auf den bevorstehenden Haushaltsplan.

Dieser Mangel an detaillierten Informationen war der Tatsache zuzuschreiben, dass das Haushaltsverfahren in Malta nicht auf den europäischen Kalender abgestimmt war. Den maltesischen Behörden war es insbesondere nicht möglich, sowohl im Bericht über ergriffene Maßnahmen als auch in der Übersicht über die Haushaltsplanung die haushaltspolitischen Maßnahmen aufzuzeigen. Dadurch waren die Angaben zu den diskretionären Maßnahmen, die die haushaltspolitischen Ziele untermauern, nicht ausreichend. Alle erforderlichen Angaben wurden erst nach der Vorstellung des Haushalts 2014 zugänglich gemacht (der Haushaltsplan wurde dem Parlament am 4. November 2013 vorgelegt und am 21. November 2013 verabschiedet). Die Bewertung durch die Kommission stützt sich auf die am 5. November 2013 veröffentlichte Herbstprognose und enthielt keine für das Jahr 2014 angekündigten Maßnahmen. Diese Maßnahmen wurden schließlich in die darauffolgende Winterprognose aufgenommen.

**100 (ii)**
Der von Frankreich im Oktober 2013 vorgelegte Bericht über ergriffene Maßnahmen wurde mit dem „Rapport économique social et financier“ (RESF) zusammengefasst, der routinemäßig eine Bewertung der öffentlichen Finanzen im Rahmen der Ausarbeitung des Haushaltsvorentwurfs enthält. In ihrer Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass das Dokument zwar nicht gegen die formalen Berichtsanforderungen verstieß, die darin aufgeführten Maßnahmen jedoch zum Zeitpunkt der Analyse nicht ausreichten, um das Defizit unter 3 % zu senken. Da es sich in diesem Fall um eine mehrjährige Korrektur handelte, konzentrierte sich die Bewertung gemäß Verhaltenskodex auf die Jahre 2013 und 2014. Risiken im Zusammenhang mit fehlenden Informationen für die späteren Jahre wurden in der beigefügten Arbeitsunterlage entsprechend gekennzeichnet. Diese ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-11-15_swd_en.pdf

Die Kommission nahm in der im Februar 2014 veröffentlichten Winterprognose eine Neubewertung der Lage in Malta vor. Dieser neuen Defizitprognose zufolge, in der auch die im Haushalt 2014 angekündigten Maßnahmen berücksichtigt waren, wurden die VÜD-Anforderungen für 2014 nominal erfüllt.

## Antworten der Kommission

**101**
Die Kommission stimmt dieser Bemerkung nicht zu und macht geltend, dass die Bewertung der ergriffenen Maßnahmen sowohl rückwirkend als auch zukunftsorientiert ist, da sie eine Analyse der Einhaltung der VÜD-Ziele sowohl für die vergangenen Jahre (auf Grundlage der Ergebnisse) als auch für die Gegenwart und Zukunft (auf Grundlage von Prognosen) enthält, vor allem in Form der Bewertung der Angemessenheit und Glaubwürdigkeit der von den betreffenden Mitgliedstaaten vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung künftiger VÜD-Ziele. Dieser Ansatz wird im Allgemeinen in allen diesbezüglichen Dokumenten der Kommission verfolgt, z. B. in der Mitteilung über ergriffene Maßnahmen, der Arbeitsunterlage in Bezug auf die Bewertung des SKP oder der Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung, einschließlich der regelmäßigen Anmerkungen zu den Auswirkungen der Prognosen der Kommission auf die Haushaltsüberwachung, die vor jeder Prognoserunde einen Überblick über die Einhaltung der SWP-Anforderungen in den Mitgliedstaaten bieten und mit der betreffenden Ratsinstanz erörtert werden.

Da für den Fall, dass auf die Empfehlung des Rates hin keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden, die Verfahrensschritte im Zuge eines VÜD auf solide Fakten gestützt werden müssen, wurden größtenteils Beobachtungsdaten herangezogen. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die erstmalige Bewertung der Einhaltung, die im Anschluss an den Bericht über ergriffene Maßnahmen durchgeführt wurde und auf die im Leitfaden zum SWP Bezug genommen wird, nur vorläufigen Charakter hat und lediglich Ankündigungen der Regierungen widerspiegelt (dies ist auch im Verhaltenskodex festgehalten).

Darüber hinaus möchte die Kommission daran erinnern, dass nach Inkrafttreten des „Sixpacks“ die Einhaltung sowohl der präventiven als auch der korrektiven Komponente des SWP laufend überwacht und kontrolliert wird. Die Prognosen, die die Kommission dreimal pro Jahr veröffentlicht (Frühjahr, Herbst und Winter), stellen die wichtigsten Meilensteine für die regelmäßigen haushaltspolitischen Bewertungen dar, einschließlich der Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen in Mitgliedstaaten, bei denen das VÜD gegenwärtig ruht. Sollte die Kommission in ihrer Bewertung zu dem Schluss kommen, dass die VÜD-Empfehlungen nicht eingehalten wurden, so würde das VÜD intensiviert werden. Die Auswirkungen zu anspruchsloser Ziele für das erste Jahr fließen daher nicht in die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen ein.

**102**
Die Empfehlung der Kommission vom 2. Juni 2014 bezüglich einer Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm und zum Stabilitätsprogramm sah auch eine Stärkung der Haushaltsstrategie vor; dies sollte unter anderem durch eine weitere Konkretisierung der zugrunde liegenden Maßnahmen für 2014 und darüber hinaus erreicht werden, damit das übermäßige Defizit bis zum Jahr 2015 durch Erfüllung der in der Empfehlung des Rates im Rahmen des VÜD festgelegten strukturellen Konsolidierungsanstrengungen nachhaltig korrigiert werden kann. Des Weiteren verabschiedete die Kommission ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung und veröffentlichte am 28. November 2014 eine Arbeitsunterlage. Insgesamt vertrat die Kommission – auf Basis ihrer Prognose – die Auffassung, dass Frankreich Gefahr laufe, die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht zu erfüllen, da die in der Empfehlung 2013 festgelegten Ziele beim nominalen Defizit und bei der Anpassung des strukturellen Saldos voraussichtlich nicht erreicht würden. Die Kommission ersuchte die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens sicherzustellen, dass der Haushalt 2015 den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht.

**106**
Bei der Formulierung der Empfehlungen im Hinblick auf die Jahresmittelwerte merkte die Kommission an, dass dies in den früheren Jahren häufig zu einem Mangel an wirksamen Maßnahmen führte und somit kein Anlass zu einer Intensivierung des VÜD bestand. Aus diesem Grund beschloss die Kommission, ihre Vorgehensweise bei der Ausarbeitung von VÜD-Empfehlungen zu überarbeiten. Dies erklärt auch, weshalb ab 2011 alle neuen Empfehlungen gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV über einen mehrjährigen Zeitraum für jedes Jahr nominale und strukturelle Zielvorgaben enthalten.

## Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 108 und109:

Die Kommission möchte die Rolle von Strukturreformen im Rahmen eines VÜD näher erläutern.

Die Kommission hat betont, dass die Umsetzung wachstumsfördernder Strukturreformen, die letztendlich zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen können, bei der Entscheidung über die Einleitung oder Erweiterung eines VÜD als einschlägiger Faktor zu berücksichtigen ist. Im Hinblick darauf sollte erwähnt werden, dass die Kommission gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 dazu verpflichtet ist, solche einschlägigen Faktoren bei ihren Empfehlungen zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Durchsetzung liegt der Schwerpunkt der Rechtsvorschriften für das VÜD jedoch auf den Haushaltsergebnissen; daher enthalten die einschlägigen Rechtsvorschriften keine speziellen Bestimmungen zur Erzwingung von Strukturreformen. Es sollte in der Tat noch einmal betont werden, dass die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen im Rahmen eines VÜD in erster Linie darauf abzielt, die erforderliche haushaltspolitische Anpassung zu erreichen; die Auswertung der Strukturreformen hat hierauf keine Auswirkungen. Die Umsetzung von Strukturreformen, einschließlich jener im Rahmen eines Wirtschaftspartnerschaftsprogramms (Economic Partnership Programme, EPP), wird im Kontext des Europäischen Semesters kontrolliert, unter anderem mit dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP).

## 110

In seiner Stellungnahme zum EPP vom Dezember 2013 erkannte der Rat zwar an, dass bei allen Reformen Fortschritte erzielt wurden, wies jedoch darauf hin, dass die Notwendigkeit bestehe, einige landesspezifische Empfehlungen (CSRs) vollständig anzugehen, allen voran die verschuldungsfreundliche Besteuerung der Unternehmen (CSR 1) und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (CSR 2).

Die Arbeitsunterlage der Kommission enthält eine Bewertung der Fortschritte, die die Behörden bei der Umsetzung der letztjährigen landesspezifischen Empfehlungen des Rates erzielt haben. Die Verordnung sieht keine spezifischen Folgemaßnahmen in Bezug auf die Stellungnahme des Rates zum EPP vor, weder durch die Kommission noch durch den Mitgliedstaat selbst. Weitere Informationen zu den im Anschluss an die Veröffentlichung der letztjährigen landesspezifischen Empfehlungen geplanten oder bereits umgesetzten Maßnahmen sind im Anhang zum nationalen Reformprogramm 2014 enthalten, das jeder Mitgliedstaat vorlegen musste. Die Qualität und die Glaubwürdigkeit der bereitgestellten Informationen spiegelte sich vollumfänglich in der Bewertung der Umsetzung und im Vorschlag der Kommission zu neuen landesspezifischen Empfehlungen wider.

## Kasten 11 – Erster Spiegelstrich – Ausgabenbilanz

Aus allen Dokumenten, die die Kommission in jüngster Zeit zu den öffentlichen Finanzen Italiens veröffentlicht hat – darunter z. B. der Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 vom Februar 2015 und die Stellungnahmen zu den Übersichten über die Haushaltsplanung der Jahre 2015 und 2016 –, geht die Notwendigkeit hervor, die Ausgabenbilanz auf allen Ebenen des Staates in das Haushaltsverfahren aufzunehmen.

## Kasten 11 – Zweiter Spiegelstrich – Korruptionsbekämpfung

Die Kommission stimmt der Bewertung des Hofes in Kasten 11 nicht zu, da in allen Bewertungen, die die Kommission seit der Gründung der italienischen Antikorruptionsbehörde CIVIT im Zuge des im November 2012 verabschiedeten Gesetzes zur Korruptionsbekämpfung erstellt hat, die verfahrensrechtlichen und substanziellen Herausforderungen hervorgehoben wurden, die der operativen Leistungsfähigkeit der neuen Behörde im Wege stehen.

In der Arbeitsunterlage der Kommission SWD(2013) 362 final vom Mai 2013 wurde bereits darauf hingewiesen, dass in Bezug auf das zuvor verabschiedete Antikorruptionsgesetz nicht nur weitere Durchführungsrechtsakte erlassen werden müssen, sondern dass das Gesetz darüber hinaus auf einige wesentliche Aspekte überhaupt nicht eingeht. Nach der Verabschiedung mehrerer Durchführungserlasse zu diesem Antikorruptionsgesetz machte die Arbeitsunterlage der Kommission SWD(2014) 413 final vom Juni 2014 deutlich, dass die nationale Antikorruptionsbehörde (CIVIT) für die Beurteilung und die Sicherstellung der Transparenz der öffentlichen Verwaltungen, die mit der landesweiten Koordinierung der präventiven Antikorruptionsmaßnahmen betraut ist und deren Mitarbeiterzahl seit 2013 von drei auf fünf erhöht wurde, nicht über das erforderliche Personal und die erforderlichen Sanktionierungsbefugnisse verfügt. Des Weiteren hat die Kommission den Schwerpunkt systematisch auf die in Italien gegebene Notwendigkeit gelegt, die Verjährungsfristen anzupassen, um so die Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung seit 2012, als für Italien erstmals eine landesspezifische Empfehlung zu diesem Aspekt abgegeben wurde, zu verbessern.

## Kasten 11 – Dritter Spiegelstrich – Bekämpfung von Steuerhinterziehung

Die Kommission widerspricht jeglichen Annahmen, dass sie dem Problem der Steuerhinterziehung in Italien nicht genug Aufmerksamkeit widmet, und begründet dies damit, dass sie bei der allgemeineren Bewertung alle maßgeblichen Zahlen berücksichtigt hat. Beispielsweise wird im Länderbericht 2015 für Italien ausführlich erörtert, wie groß die Herausforderung hinsichtlich der Steuerhinterziehung in Italien ist. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die Steuerehrlichkeit weiterhin gering ist und eine zeitaufwendige Aufgabe darstellt, was fairen Wettbewerbsbedingungen und sozialer Gerechtigkeit im Wege steht (S. 70 und folgende). Darüber hinaus wird in der technischen Bewertung des Stabilitätsprogramms 2015 die Wirksamkeit der von der italienischen Regierung umgesetzten Maßnahmen zur Intensivierung der Bekämpfung von Steuerumgehung/-hinterziehung, auch im Hinblick auf die erwarteten Einnahmen, von der Kommission kritisch bewertet (vgl. S. 10). Dabei handelt es sich um: Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung der Steuervorschriften in Form von Mitteilungen der Steuerbehörde an die Steuerpflichtigen auf Grundlage eines Abgleichs der Datenbanken (einschließlich der sogenannten „Ausgabenkontrolle“ („spesometro“)) und der anschließenden Möglichkeit für Steuerpflichtige, ihre Steuererklärung vor Einleitung des Verfahrens selbstständig zu korrigieren („freiwillige Steuernachzahlung“ („adempimento volontario“)). Die letztgenannte Maßnahme sei bei einer ordnungsgemäßen Umsetzung im Einklang mit den Erwartungen zwar vielversprechend, doch berücksichtige die Kommission in ihrer Prognose die damit zusammenhängenden erwarteten Einnahmen nicht, da sie sich Umsetzung noch immer in der Anfangsphase befinde.

## Antwort auf die Überschrift über Ziffer 113:

Bezug nehmend auf die Wirksamkeit des VÜD merkt die Kommission an, dass 15 der 23 Mitgliedstaaten, die im November 2011 einem VÜD unterlagen, das Verfahren zum Ende des Jahres 2015 beendet hatten und dass alle untersuchten Mitgliedstaaten sowohl ihren Haushaltssaldo als auch ihren strukturellen Saldo verbessert hatten. Der Winterprognose 2016 der Kommission zufolge, sind neben Griechenland Spanien, Frankreich und Finnland die einzigen Mitgliedstaaten, deren Defizite im Jahr 2015 immer noch den Schwellenwert von 3 % überschritten.

## 118

Vor dem Hintergrund eines geringen nominalen Wachstums stieg der gesamtstaatliche Schuldenstand in Übereinstimmung mit dem noch immer relativ hohen öffentlichen Defizit in Frankreich weiter an.

In Italien stieg die Schuldenstandsquote während der Krise zwischen 2008 und 2014 pro Jahr um durchschnittlich 4,7 Prozentpunkte des BIP an, wodurch die Schuldenstandsquote im Jahr 2014 bei etwas mehr als 132 % lag (verglichen mit einer Quote um 100 % im Jahr 2007 vor Beginn der Krise). Ursächlich für diesen deutlichen Schuldenanstieg war vor allem der große Unterschied zwischen den relativ hohen rechnerischen Schuldzinssätzen (durchschnittlich 4,2 %) und dem beinahe bei null liegenden durchschnittlichen nominalen BIP-Wachstum (– 1,3 % reales Wachstum und + 1,4 % mit BIP-Deflator): der sogenannte Schneeballeffekt. Im Gegensatz dazu konnte beim Primärsaldo im Durchschnitt ein Zuwachs (1,2 % des BIP) verzeichnet werden, was zu einer Verringerung der Verschuldung beitrug. Diese Entwicklung wurde jedoch durch die umfassende Bestandsanpassung ausgeglichen, die in erster Linie im Zusammenhang mit der finanziellen Unterstützung von Programmländern des Euro-Währungsgebiets und der Gewährleistung der Liquidität in diesen Jahren erfolgte.

In Deutschland, Malta und der Tschechischen Republik (wo die Schuldenstandsquote unter dem Schwellenwert bleibt) war der Anstieg im Zeitraum von 2008 bis 2015 moderat (1,3 % in Malta, 6,6 % in Deutschland und 12,3 % in der Tschechischen Republik), und die Quote befindet sich jetzt im Abwärtstrend. Zypern musste eine beispiellose Bankenkrise bewältigen und erfuhr von 2008 bis 2015 einen Anstieg der Schuldenstandsquote von 63,3 %, wobei der steilste Anstieg zwischen 2008 und 2013 erfolgte (von 45,1 % auf 102,5 %). Seit Zypern im Jahr 2013 jedoch unter ein Finanzhilfeprogramm gestellt wurde, hat sich eine Kehrtwende in der Schuldenstandsdynamik abgezeichnet, und die Quote stabilisierte sich in den Jahren 2014 (108,2 %) und 2015 (108,4 %). Letztlich erfuhren sowohl Frankreich als auch Italien über den Zeitraum von 2008 bis 2015 einen stetigen Anstieg von etwa 30 % ihrer Schuldenstandsquote.

## Kasten 12

In Bezugnahme auf die Inhalte von Kasten 12 möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die statistisch validierten Ergebnisse für 2015 frühestens im April 2016 zur Verfügung stehen werden.

## Antworten der Kommission

**120**
Die Kommission ist der Auffassung, dass der hohe Schuldenstand in Italien die Wirksamkeit des VÜD gegen Italien zwar behindert, die in der VÜD-Empfehlung 2009 für Italien festgelegte Korrekturfrist (2012) jedoch eingehalten wurde, sodass das VÜD im Jahr 2013 eingestellt wurde. Dadurch konnte die Risikoprämie auf die hohe öffentliche Verschuldung gesenkt werden, was den Schuldenabbau erleichterte.

**123**
Die Kommission ist vollumfänglich bereit, Sanktionen zu verhängen, sofern eine solche Sanktion angemessen und in den Regelungen vorgesehen ist.

**124**
Der Schwerpunkt des VÜD liegt traditionell auf der Haushaltspolitik, und es war nicht für die Umsetzung von Strukturreformen vorgesehen. Tatsächlich beschränkt sich die Möglichkeit zur Verhängung von Sanktionen auf Fälle, in denen die haushaltspolitischen Ziele des VÜD nicht erreicht werden.

Maßnahmen mit einer potenziellen Auswirkung auf die Haushaltspolitik und einer deutlichen Auswirkung auf bestimmte Strukturbereiche werden im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht. In Ländern, die aufgrund sehr starker Ungleichgewichte einer besonderen Kontrolle unterliegen, wird die Umsetzung der Reformen im Rahmen dieses speziellen Prozesses durch das allgemeine Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) überwacht. Im Zusammenhang mit dem SWP und dem MIP sind verschiedene Durchsetzungsaktivitäten vorgesehen:

**Haushaltspolitik**: Durchsetzungsmaßnahmen sowohl im Rahmen der präventiven als auch der korrektiven Komponente des SWP;

**Makroökonomische Ungleichgewichte:** Durchsetzungsmaßnahmen im Rahmen der korrektiven Komponente (z. B. das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht).

Die Kommission stimmt damit überein, dass das Ausmaß der Umsetzung nicht ausreicht und verbessert werden sollte. Zu diesem Zweck wurden bereits folgende Maßnahmen ergriffen:

Die Kommission unterstützt den regelmäßigen Dialog mit den Mitgliedstaaten (im Rahmen bilateraler Treffen), mit den Sozialpartnern und mit anderen Akteuren auf allen Ebenen, um so eine engmaschige Kontrolle und Folgemaßnahmen sicherzustellen sowie um die Leistungen zu überwachen und den Erfahrungsaustausch zu fördern. Im letztjährigen Zyklus des Europäischen Semesters hat die Kommission den Kontakt mit den Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Empfehlungen intensiviert. Darüber hinaus hat die Kommission ihre Präsenz in den Mitgliedstaaten verstärkt und politische Kontakte ausgebaut, u. a. zu den nationalen Parlamenten und zu Sozialpartnern.

Der im letzten Zyklus des Europäischen Semesters verfolgte optimierte Prozess bietet mehr Zeit für die Prüfung und Erörterung der Orientierungshilfen der EU für die Mitgliedstaaten. Die landesspezifischen Analysen zu jedem Mitgliedstaat (d. h. die Länderberichte) sind – zusammen mit den ausführlichen Berichten zum Warnmechanismus-Bericht –zweieinhalb Monate vor den CSRs verfügbar. Dies sorgt für eine größere Transparenz und mehr Rückmeldungen der Mitgliedstaaten im Vorfeld der Verabschiedung der CSRs und soll dazu beitragen, die nationale Eigenverantwortung zu stärken und letztlich die wirksame Umsetzung der Empfehlungen zu optimieren.

Die Kommission stellt außerdem sicher, dass die EU-Finanzmittel auf die einzelstaatlichen Ziele sowie die Ziele der EU ausgerichtet sind. Die Struktur- und Investitionsfonds der EU sind auf EU-Ebene die wichtigsten Investitionswerkzeuge zum Erreichen der Ziele der Strategie „Europa 2020“ und der CSRs. Die neue Investitionsoffensive für Europa und die Einrichtung eines Europäischen Fonds für strategische Investitionen dienen ebenfalls diesem Zweck. EU-Finanzmittel werden hauptsächlich für wachstumsfördernde Investitionen bereitgestellt, die beispielsweise in den CSRs aufgeführt sind und die zum Erreichen der Zielvorgaben von „Europa 2020“ beitragen. Darüber hinaus hat die Kommission für diese Finanzmittel nur dann Partnerschaftsvereinbarungen mit Mitgliedstaaten abgeschlossen, wenn alle Bedingungen erfüllt waren. Bei Bedarf kann die Kommission die Mitgliedstaaten ersuchen, ihre Pläne zugunsten wichtiger Strukturreformen anzupassen; außerdem kann sie Mittel einfrieren, wenn es wiederholt zu schwerwiegenden Verstößen gegen ihre Empfehlungen kommt.

## Antworten der Kommission

Zur Verbesserung der wirksamen Umsetzung der Reformen (CSRs) und zur Sicherstellung der optimalen Nutzung der EU-Finanzmittel kann die Kommission allen Mitgliedstaaten auf Antrag auch technische Unterstützung gewähren.

**127**
Die Kommission unterstreicht die Pläne hinsichtlich der Verbesserung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU gemäß dem Bericht der fünf Präsidenten.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**128**
Die Kommission weist auf die erheblichen Fortschritte hin, die sie im Zusammenhang mit der Verbesserung des VÜD als Instrument für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung erzielt hat.

Seit Frühjahr 2014 gewährt die Kommission den Mitgliedstaaten Zugang zu allen relevanten Daten, Indikatoren und Instrumenten, die sie zur Berechnung der maßgeblichen Indikatoren benötigen, die im Rahmen der Haushaltsüberwachung Anwendung finden. Auf dieser Grundlage sind die Mitgliedstaaten in der Lage, die Berechnungen der Kommission vollständig nachzubilden. Zur weiteren Erhöhung der Transparenz im Rahmen des VÜD stellt die Kommission den Mitgliedstaaten seit der Frühjahrsprognose 2015 auch die Ergebnisse wichtiger individueller diskretionärer Steuermaßnahmen für Mitgliedstaaten bereit, die einem VÜD unterliegen und bei denen der Bottom-up-Ansatz zur Anwendung kommt.

**131**
Die Untersuchung statistischer Daten ist in einer Reihe interner sowie externer Dokumente festgehalten, in denen die Prozesse zur Prüfung von VÜD-Datenübermittlungen und -Fragebögen beschrieben und Leitlinien für Besuche dokumentiert sind.

Die Grundlagen für die Abgrenzung des Sektors Staat – einschließlich eines Entscheidungsbaums – sind ausführlich im ESVG 2010 sowie im MGDD aufgeführt. Um die Abgrenzung des Sektors Staat zu überprüfen, verfügt Eurostat ferner über ein Verzeichnis staatlicher Einrichtungen (als Teil des VÜD-Bestands), den Fragebogen zu den Einheiten, die nicht im Sektor Staat klassifiziert sind, aber vom Staat kontrolliert werden (verfügbar seit 2011) sowie über Dokumente bezüglich der im Vorfeld von VÜD-Besuchen angeforderten Neuklassifizierungen. Der Aspekt der Abgrenzung des Sektors Staat ist bei jedem VÜD-Besuch eines der zentralen Themen.

### Empfehlung 1 – Erster Absatz
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

### Empfehlung 1 – Zweiter Absatz
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission verfügt über geeignete interne Verfahren für die Arbeit an den Qualitätsbewertungen. Diese wurden auf der Grundlage interner Dokumente erarbeitet und sind für den vorgesehenen Zweck geeignet.

Nichtsdestotrotz wird die Kommission ihre Verfahren in diesen Bereichen überprüfen und sich nach Kräften bemühen, sie zu optimieren, sofern dies geboten ist.

**132**
Die Kommission bewertet die Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten während ihrer Besuche vor Ort sowie anhand von VÜD-Fragebögen, Peer-Reviews, sonstigen Fragebögen und Instrumenten. Sie hat beispielsweise die Unterzeichnung von Absichtserklärungen zwischen den wichtigsten, für die VÜD-Daten zuständigen Einrichtungen vorangetrieben,

obwohl dies keine rechtliche Verpflichtung darstellt. Entsprechend ist das System von Eurostat, das sich aus verschiedenen Komponenten zusammensetzt, für den vorgesehenen Zweck geeignet.

Die Kommission kann die Dokumentation zu den vom Hof genannten Komponenten, wo dies angemessen ist, auch erweitern (Überwachungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten).

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 59.

## Empfehlung 2

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Institutionelle Vereinbarungen und Überwachungs- und Kontrollsysteme sind Bestandteil der Tagesordnungen sowohl der vorgelagerten als auch der normalen Gesprächsbesuche. Die Kommission wird eine Analyse durchführen, um zu ermitteln, wie diese Aspekte in Zukunft besser dokumentiert werden können.

## 133

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Dauer der Besuche ausreicht, um Probleme in Bezug auf die Datenqualität hinreichend zu untersuchen. Bei Bedarf hat Eurostat die Möglichkeit, die Länge bzw. Häufigkeit der Besuche zu erhöhen. Darüber hinaus konnte Eurostat bisher immer während der Besuche die Tagesordnungspunkte anpassen oder, sofern dies nicht möglich war, im Anschluss an den Besuch entsprechende Folgemaßnahmen ergreifen. Aufgrund der verfügbaren IT wird diese Vorgehensweise immer effektiver.

Siehe auch die Antworten der Kommission auf die Ziffern 52 und 54.

Anzahl, Länge und Umfang dieser Besuche hängen von der Verfügbarkeit der Human- und Finanzressourcen ab.

## 134

Zu bestimmten Aspekten werden im Laufe der Besuche direkte Überprüfungen durchgeführt (Überprüfungen werden zudem auch außerhalb von Besuchen durchgeführt, z. B. wenn Eurostat-Beamte im Amt Verträge über öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) überprüfen).

Mit hohem Risiko behaftete Gesprächsthemen wurden in die Tagesordnungen sowohl der vorgelagerten als auch der normalen Gesprächsbesuche aufgenommen. Neben den allgemeinen Themen in Bezug auf hohe Risiken, die stets Teil der Tagesordnung dieser Gesprächsbesuche sind, werden auch spezifische andere risikobezogene Probleme aufgenommen.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 53.

## 135

Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die abschließenden Gesprächsbesuchsberichte innerhalb einer angemessenen Frist veröffentlicht werden. Das Datum der Veröffentlichung des Besuchsberichts hat jedoch keinen Einfluss auf die Verbreitung bewährter Vorgehensweisen, da die Mitgliedstaaten und die Kommission hierfür über verschiedene etablierte Foren verfügen (z. B. die VÜD-Arbeitsgruppe und die Task-Force zur Methodik).

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 56.

### Empfehlung 3 – Erster Absatz
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission erachtet die Dauer der Gesprächsbesuche als angemessen.

Häufigere Besuche würden sowohl bei den Human- als auch bei den Finanzressourcen zu Problemen führen. Die Kommission wird Kosten und Nutzen dieser Empfehlung gegeneinander abwägen.

### Empfehlung 3 – Zweiter Absatz
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

### Empfehlung 3 – Dritter Absatz
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die abschließenden Gesprächsbesuchsberichte innerhalb einer angemessenen Frist veröffentlicht werden.

### 136
Wenn sich ein Aktionspunkt auf eine grundlegende Frage bezieht, wird er von der Kommission stets weiterverfolgt. Von Zeit zu Zeit müssen Fristen aus pragmatischen oder organisatorischen Gründen verlängert werden.

Die Qualitätsbewertungen durch Eurostat umfassen alle wichtigen und grundlegenden Fragen, die im Rahmen von Aktionspunkten behandelt werden.

Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 56.

### Empfehlung 4
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission wird überprüfen, ob und in welchen Bereichen sie stärker von ihren Befugnissen Gebrauch machen sollte.

### 137
Eurostat veröffentlicht Ratschläge nur in Absprache mit den Mitgliedstaaten. Auf dem Weg zu mehr Transparenz hat Eurostat damit begonnen, Informationen zu nicht veröffentlichten Ratschlägen in die Berichte an den WFA aufzunehmen.

Siehe die Antworten der Kommission auf die Ziffern 57 und 58.

## Empfehlung 5
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

### 138
Eurostat verfügt über ein Verfahren, in dem die einzelnen Schritte, der Zeitplan und die Rolle jedes Akteurs für die Analyse der übermittelten VÜD-Daten definiert sind. Dies umfasst auch regelmäßige Sitzungen mit der höheren Führungsebene und dem Generaldirektor. Einige Tage vor Veröffentlichung der Pressemitteilung bewertet der Generaldirektor, der als Chefstatistiker der Europäischen Union fungiert, die Lage in jedem Mitgliedstaat und entscheidet über Datenanpassungen und Vorbehalte.

Vorbehalte oder Datenanpassungen beruhen auf pflichtgemäßem Ermessen und erfolgen auf Grundlage der qualitativen und quantitativen Informationen, die vor und während des Klärungsverfahrens vorliegen. Dieses Verfahren wird ausschließlich auf Grundlage von Statistiken durchgeführt, wobei Eurostat von den Befugnissen Gebrauch macht, die ihm für statistische Zwecke verliehen wurden.

Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 65.

### 139
Eurostat verfügt über ein Verfahren, in dem die einzelnen Schritte, der Zeitplan und die Rolle jedes Akteurs für die Analyse der übermittelten VÜD-Daten definiert sind. Dies umfasst auch regelmäßige Sitzungen mit der höheren Führungsebene und dem Generaldirektor. Einige Tage vor Veröffentlichung der Pressemitteilung bewertet der Generaldirektor, der als Chefstatistiker der Europäischen Union fungiert, die Lage in jedem Mitgliedstaat und entscheidet über Datenanpassungen und Vorbehalte.

Vorbehalte oder Datenanpassungen beruhen auf pflichtgemäßem Ermessen und erfolgen auf Grundlage der qualitativen und quantitativen Informationen, die vor und während des Klärungsverfahrens vorliegen. Dieses Verfahren wird ausschließlich auf Grundlage von Statistiken durchgeführt, wobei Eurostat von den Befugnissen Gebrauch macht, die ihm für statistische Zwecke verliehen wurden.

Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 65.

## Empfehlung 6
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission gewährleistet, dass alle methodenbezogenen Probleme mit potenziellen bzw. tatsächlichen Auswirkungen auf den Nettofinanzierungssaldo einheitlich angegangen werden. Wo dies erforderlich ist, wird sie allerdings ihre schriftliche interne Dokumentation bezüglich Vorbehalten und Datenanpassungen ergänzen.

### 140
Die Kommission stimmt der Bemerkung nicht zu, dass es den Analysen, die ihren Empfehlungen im Zusammenhang mit dem VÜD zugrunde liegen, an Transparenz mangelt. Die Transparenz der von der Kommission vorgenommenen Bewertungen und der damit einhergehenden Empfehlungen wurde in den vergangenen Jahren deutlich erhöht.

In den letzten Jahren wurde der haushaltspolitische Rahmen der EU mehrfach geändert, um ergänzende Regelungen einzuführen, die Einhaltungsmechanismen zu verbessern und die nationale Eigenverantwortung zu stärken. Die legislativen Änderungen mussten technisch umgesetzt und Methoden mussten angepasst werden.

Aus diesem Grund hat die Kommission die Methoden festgelegt, die sie zur Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts heranzieht, darunter die Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf die Einhaltung des VÜD oder auch die Klassifizierungsgrundsätze für einmalige Maßnahmen gemäß dem Bericht über die öffentlichen Finanzen in der WWU 2015 („Report on Public Finances in EMU 2015"). Außerdem hat sie die Methoden durch eine Reihe von Erläuterungen, die an die zuständigen Instanzen des Rates gerichtet waren und die im öffentlich auf der Website der Kommission abrufbaren Leitfaden zum SWP („Vade mecum") zusammengefasst sind, deutlich vereinfacht. Dieser Leitfaden wird ab jetzt jährlich aktualisiert, wie von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2015 zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zugesagt.

Um die Transparenz weiter zu erhöhen, übermittelt die Kommission den Mitgliedstaaten seit Frühjahr 2014 alle Informationen, die diese benötigen, um die zugrunde liegenden Berechnungen im Zusammenhang mit der Bewertung der Einhaltung nachzubilden, und zwar sowohl im Rahmen der präventiven als auch der korrektiven Komponente. Dies umfasst auch detaillierte Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen. Im Hinblick auf diskretionäre Maßnahmen macht die Kommission aggregierte Datenreihen zu den Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen und zum Umfang einmaliger Maßnahmen seit dem Frühjahr 2014 vollständig der Öffentlichkeit zugänglich; zudem konnte sie im Einklang mit den Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom Juni 2014 weitere Fortschritte erzielen, indem sie die Erträge aus wichtigen, im Bottom-up-Ansatz für VÜD-Länder vorgesehenen steuerlichen Einzelmaßnahmen ab Frühjahr 2015 auf die Mitgliedstaaten aufteilte.

Darüber hinaus hat die Kommission in den Arbeitsunterlagen zu den neuen VÜD-Empfehlungen detaillierte Informationen zu den wichtigsten Maßnahmen veröffentlicht, einschließlich der Prognose der Schlüsselvariablen zur Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen im Ausgangsszenario (z. B. den Bezugspunkt, mit dem künftige Prognosen bei der Berechnung des Top-down- sowie des Bottom-up-Ansatzes verglichen werden).

Die Kommission erkennt an, dass die Komplexität des Überwachungsrahmens zugenommen hat. Es besteht naturgemäß eine Diskrepanz zwischen der Definition der Regelungen und der Ansätze unter größtmöglicher Berücksichtigung der zugrunde liegenden makroökonomischen Lage sowie der makroökonomischen Entwicklungen und dem Grad an Komplexität des gesamten Rahmens. Durch die transparente Kodifizierung und Veröffentlichung der Methoden konnten der Ermessensspielraum und die Auslegungsmöglichkeiten im System verringert werden.

Wie in ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2015 angekündigt, möchte die Kommission weitere Anstrengungen unternehmen, um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten (wo immer dies der rechtliche Rahmen zulässt) die Klarheit des bestehenden Rahmens zu verbessern und dessen Komplexität zu verringern. Die Kommission wird daran arbeiten, die Methode zur Bewertung der Einhaltung des SWP zu optimieren.

**141**

Die zunehmende Komplexität, auf die der Hof Bezug genommen hat, ist zu einem großen Teil auf die Bemühungen zurückzuführen, die Transparenz zu erhöhen. Gleichzeitig bedurfte es aufgrund der gesteigerten Komplexität des Überwachungsrahmens im Interesse der Transparenz umfassender Erläuterungen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Transparenz in jüngster Zeit deutlich verbessert werden konnte, und erkennt zwar an, dass weiterhin Verbesserungspotenzial besteht, stimmt jedoch nicht zu, dass die bisher unternommenen Anstrengungen nicht ausreichend waren. Tatsächlich hat sich die Kommission voll und ganz dem Grundsatz der Transparenz verschrieben. Im Bereich der Statistik veröffentlicht die Kommission methodenbezogene Empfehlungen und Orientierungshilfen, sofern dies nicht gegen die Bestimmungen über die statistische Geheimhaltung gemäß Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates verstoßen würde. Mit dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) verfolgt die Kommission einen klar regelbasierten Ansatz und weicht nicht von den vorgegebenen Verfahren ab. Allerdings gehört es zu den Kernaufgaben der Kommission, anstelle eines rein mechanischen Vorgehens mit Augenmaß begründete Entscheidungen im Rahmen der Regeln zu treffen, weil sie nur so der Vielfalt der Mitgliedstaaten und Fragestellungen gerecht werden kann.

Darüber hinaus mussten die in den letzten Jahren im haushaltspolitischen Rahmen der EU eingeführten legislativen Änderungen technisch umgesetzt werden. Dies erforderte eine Anpassung der Methoden und Klassifizierungen, die zur Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingesetzt werden. Dieser Anpassungsprozess ging mit umfassenden Diskussionen im Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) sowie in anderen zuständigen Instanzen des Rates einher. Erleichtert wurden diese Diskussionen durch eine Reihe von Erläuterungen. Aufgrund der gesteigerten Komplexität des Überwachungsrahmens bedurfte es im Interesse der Transparenz zusätzlicher Erläuterungen.

Daher wurden alle Ansätze bezüglich der Umsetzung des überarbeiteten Rahmens im „Vade mecum on the Stability and Growth Pact", einem auf der Kommissionswebsite öffentlich zugänglichen Leitfaden zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, zusammengefasst. Dieser Leitfaden wird ab jetzt jährlich aktualisiert, wie von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2015 zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zugesagt.

Die Formalisierung dieser Methoden scheint jedoch den Ermessensspielraum und die Auslegungsmöglichkeiten im System zu verringern, da die veröffentlichte Methode zwingend angewendet werden muss.

Um die Transparenz weiter zu erhöhen, übermittelt die Kommission den Mitgliedstaaten seit Frühjahr 2014 alle Informationen, die diese benötigen, um die zugrunde liegenden Berechnungen im Zusammenhang mit der Bewertung der Einhaltung nachzubilden, und zwar sowohl im Rahmen der präventiven als auch der korrektiven Komponente. Dies umfasst auch detaillierte Excel-Tabellen mit schrittweisen Berechnungen. Im Hinblick auf diskretionäre Maßnahmen macht die Kommission aggregierte Datenreihen zu den Auswirkungen diskretionärer Maßnahmen und zum Umfang einmaliger Maßnahmen seit dem Frühjahr 2014 vollständig der Öffentlichkeit zugänglich; zudem konnte sie im Einklang mit den Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom Juni 2014 weitere Fortschritte erzielen, indem sie die Erträge aus wichtigen, im Bottom-up-Ansatz für VÜD-Länder vorgesehenen steuerlichen Einzelmaßnahmen ab Frühjahr 2015 auf die Mitgliedstaaten aufteilte.

Darüber hinaus hat die Kommission in den Arbeitsunterlagen zu den neuen VÜD-Empfehlungen detaillierte Informationen zu den wichtigsten Maßnahmen veröffentlicht, einschließlich der Prognose der Schlüsselvariablen zur Berechnung der Konsolidierungsanstrengungen im Ausgangsszenario (z. B. den Bezugspunkt, mit dem künftige Prognosen bei der Berechnung des Top-down- sowie des Bottom-up-Ansatzes verglichen werden).

## Empfehlung 7 – Erster Spiegelstrich – Bewertungsprozess

Die Kommission stimmt der Empfehlung angesichts der erheblichen Fortschritte bei der transparenteren Gestaltung ihrer Analysen nur teilweise zu.

Einmalige und vorübergehende Maßnahmen sind im Verhaltenskodex als Maßnahmen definiert, die vorübergehende Auswirkungen auf Haushaltsebene haben, welche nicht zu einer nachhaltigen Veränderung der intertemporalen Haushaltslage führen. Hierzu enthält der Verhaltenskodex einige Beispiele. Wegen der großen landesspezifischen Unterschiede ist es durchaus möglich, dass Maßnahmen auftreten, die nicht genau einer bestehenden Kategorie zugeordnet werden können; unter diesen Umständen ist es äußerst wünschenswert, dass die Kommission den erforderlichen Spielraum bewahrt, um nach eigenem wirtschaftlichem Ermessen zu entscheiden. In diesem Zusammenhang hat die Kommission in den vorhergehenden Berichten über die öffentlichen Finanzen Arbeiten veröffentlicht, in denen sie die angewendete analytische Vorgehensweise und ihre Beweggründe dargelegt hat; darüber hinaus wurde das Material intern aktualisiert. Aktualisierte und noch ausführlichere interne Orientierungshilfen (darunter eine Reihe von Leitprinzipien und typischen Fällen) zu einmaligen Maßnahmen wurden an externer Stelle im Bericht über die öffentlichen Finanzen in der WWU 2015 („Report on Public Finances in EMU 2015") veröffentlicht.

Aus denselben Gründen wurde der Begriff der „unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignisse" im Voraus nicht endgültig festgelegt, da es nicht möglich ist, die Menge an einzelnen landesbezogenen Umständen vollständig zu definieren, auf die der Begriff ex-ante anwendbar wäre, besonders aufgrund der Tatsache, dass solche Ereignisse naturgemäß unerwartet eintreten. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die vereinbarte Methode zur Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen diesbezüglich einen umfassenden Ansatz darstellt.

Die Kommission analysiert die einschlägigen Faktoren gemäß Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates und berücksichtigt dabei sowohl die direkt in dieser Verordnung aufgeführten Faktoren als auch die Faktoren, die die betreffenden Mitgliedstaaten als relevant erachteten.

Die Verordnung sieht vor, dass in Fällen, in denen das Schuldenkriterium nicht erfüllt wird und der öffentliche Schuldenstand 60 % des BIP überschreitet, die einschlägigen Faktoren im Beschluss über die Einleitung eines VÜD nur dann berücksichtigt werden, wenn das Defizit nahe am Schwellenwert liegt und die Überschreitung als nur vorübergehend eingestuft wird.

Die Rechtsvorschriften sehen in der Tat eine umfassende, jedoch nicht erschöpfende Liste möglicher einschlägiger Faktoren vor, denn die Kommission muss auch Faktoren berücksichtigen, die die betreffenden Mitgliedstaaten als relevant erachten. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für die Berücksichtigung der zugrunde liegenden landesspezifischen Umstände, die sich nach Art und Ausprägung unterscheiden und nicht immer quantifizierbar sind.

Darüber hinaus ermöglicht die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen mittels Top-down-Ansatz auch Korrekturen durch die Einbeziehung der Auswirkungen unerwarteter Ereignisse.

### Empfehlung 7 – Zweiter Spiegelstrich – Zugang zu Daten

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

### Empfehlung 7 – Dritter Spiegelstrich – Bottom-up-Bewertung

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu, da die Kommission nicht über die rechtliche Befugnis verfügt, die Dienste der unabhängigen nationalen Fiskalräte zu beanspruchen.

### Empfehlung 7 – Vierter Spiegelstrich – Tragfähigkeit der Analyse

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

### 142

Die Bemerkung des Rechnungshofs, dass der Schwerpunkt des VÜD bisher eher auf dem öffentlichen Defizit als auf dem Schuldenstand lag, ist gut begründet. Vor dem Inkrafttreten des „Sixpacks“ wurde die Schuldenstandskomponente des SWP in den regelmäßigen Überwachungsprozessen nur unzureichend berücksichtigt. Daher betraf eine der zentralen Reformen, die im Rahmen des „Sixpacks“ eingeführt wurden, die Operationalisierung der Schuldenstandsregelung, insbesondere durch die automatische Einleitung eines Defizitverfahrens, wenn der Schwellenwert von 60 % für das Verhältnis von Schuldenstand und BIP nicht eingehalten wird, sowie die Definition des hinreichend rückläufigen Schuldenstands gemäß der Verordnung.

Für Länder, die sich am 8. November 2011, d. h. dem Tag der Verabschiedung des „Sixpacks“ und der damit einhergehenden Änderungen am SWP, in einem Defizitverfahren befanden, gilt nach Korrektur des übermäßigen Defizits eine dreijährige Übergangsregelung. Während dieser drei Jahre wird die Einhaltung des Schuldenstandskriteriums danach bewertet, ob der betreffende Mitgliedstaat ausreichende Fortschritte in Richtung Einhaltung erzielt.

Durch diese Übergangsregelung wird in der Praxis anerkannt, dass Mitgliedstaaten, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des „Sixpacks“ einem VÜD unterlagen, bereits finanzpolitische Konsolidierungspfade vereinbart hatten, die jedoch den Anforderungen der neu operationalisierten Schuldenstandsregelung nicht unbedingt entsprachen. Aus diesem Grund hätte hier eine Inkonsistenz zwischen den laufenden VÜD-Verfahren und den Anforderungen der Schuldenstandsregelung bestanden. Dieser Übergangszeitraum stellt daher eine notwendige Anerkenntnis der Tatsache dar, dass die betreffenden Mitgliedstaaten Zeit benötigen, um ihre Strukturen anzupassen und das für die Einhaltung des neuen Richtwerts erforderliche Niveau zu erreichen. Es ist zu beachten, dass die Länder während dieses Zeitraums weiterhin Anstrengungen in Richtung Einhaltung unternehmen müssen und im Falle der Nichteinhaltung mit möglichen verfahrensrechtlichen Konsequenzen zu rechnen haben. Es ist nicht zutreffend, dass die Schuldenstandsanforderung in der Übergangsphase keine Anwendung findet. Zwar ist ein Übergangszeitraum von insgesamt drei Jahren festgelegt, die Mitgliedstaaten müssen jedoch im letzten Jahr ihre Einhaltung des Schuldenstandskriteriums nachweisen; tatsächlich weichen die in der Übergangsregelung vereinbarten Werte somit nur in den ersten beiden Jahren von dem üblichen Richtwert für den Schuldenabbau ab.

### 143

Die Kommission stimmt der Behauptung nicht zu, dass die Mitteilung über die optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität in irgendeiner Weise die Glaubwürdigkeit des Prozesses untergraben oder die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden gefährdet hat. Tatsächlich stellte diese Mitteilung keine Abkehr von dem bisher bestehenden Szenario dar, da der Begriff der Faktoren, die in die Entscheidung gegen die Einleitung eines VÜD einfließen, damit nicht erweitert wurde. Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, der sich auf die Einleitung eines VÜD bezieht, besagt eindeutig, dass die Kommission bei der Erstellung eines Berichts nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV alle einschlägigen Faktoren berücksichtigt, sofern sie die Prüfung der Befolgung der Defizit- und Schuldenkriterien in erheblichem Maße betreffen; dies umfasst unter anderem das mittelfristige Potenzialwachstum, die Umsetzung politischer Maßnahmen im Rahmen der Vorbeugung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte sowie die Umsetzung politischer Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Wachstumsstrategie der Union.

Die Schuldenstandsregelung (sowohl die vollständige als auch die Übergangsregelung) besagt nicht automatisch, dass gegen einen Mitgliedstaat ein VÜD eingeleitet wird, wenn das quantifizierte Ziel verfehlt wird. Dieser Nicht-Automatismus ist in der Verordnung ausdrücklich vorgesehen und angesichts der Tatsache, dass die Schuldenstandsentwicklung (mehr noch als die Defizitentwicklung) nicht vollständig vom Staat gesteuert werden kann, wirtschaftlich sinnvoll. In der Tat hängt die Schuldenstandsquote in besonderem Maße vom Verlauf des realen BIP-Wachstums und der Inflation ab. Darüber hinaus betrifft dies auch die Bestandsanpassung, die unter anderem durch Wechselkurse und statistische Neuklassifizierungen beeinflusst wird.

### Empfehlung 8

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Im Interesse realistischer und glaubwürdiger VÜD-Zielvorgaben sollten Ziele für die Schuldenstandsquote im Rahmen von VÜD-Empfehlungen mit Sorgfalt festgelegt werden.

Die Regierungen können die Schuldenstandsquote weniger stark beeinflussen als das Defizit. Vor allem finanzielle Transaktionen, die nicht im Zusammenhang mit dem Defizit stehen (sogenannte Bestandsanpassungen), können in einem gegebenen Jahr erhebliche Auswirkungen auf die Schuldenstandsquote haben. Der Natur der Schuldenstandsdynamiken entsprechend baut ein Jahr auf das andere auf; solche einmaligen Ereignisse können daher weitreichende Folgen für die kommenden Jahre haben und zu einer Inkonsistenz zwischen den Zielvorgaben für das Defizit und denjenigen für den Schuldenstand führen.

**144**
Hinsichtlich der Durchsetzung liegt der Schwerpunkt der Rechtsvorschriften für das VÜD auf den Haushaltsergebnissen; daher enthalten die einschlägigen Rechtsvorschriften keine speziellen Bestimmungen zur Erzwingung von Strukturreformen. In der Tat zielt die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen im Rahmen eines VÜD in erster Linie darauf ab, die erforderliche haushaltspolitische Anpassung zu erreichen; die Auswertung der Strukturreformen hat hierauf keine Auswirkungen. Die Umsetzung von Strukturreformen, einschließlich jener im Rahmen eines Wirtschaftspartnerschaftsprogramms (Economic Partnership Programme, EPP), wird im Kontext des Europäischen Semesters kontrolliert. Die Verordnung sieht jedoch keine spezifischen Schritte für den Fall vor, dass die Strukturmaßnahmen hinter den in der Analyse des EPP abgegebenen Empfehlungen zurückbleiben. In Ländern, die aufgrund sehr starker Ungleichgewichte einer besonderen Kontrolle unterliegen, wird die Umsetzung der Reformen durch das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (Excessive Imbalances Procedure, EIP) überwacht.

**145**
Die Notwendigkeit, Doppelarbeit zu vermeiden und die Überwachungsverfahren nicht unnötig zu erschweren, erklärt, warum die Überwachung in den VÜD-bezogenen Dokumenten nicht verankert ist.

Die Überwachungstätigkeit ist im Rahmen des Europäischen Semesters gefordert. Das Europäische Semester wurde geschaffen, damit sichergestellt ist, dass die Wirtschafts- und Haushaltspolitik aufeinander abgestimmt und die verschiedenen Wechselwirkungen und Abhängigkeiten berücksichtigt werden.

Die von der Kommission zum Europäischen Semester 2015 eingeführten Änderungen zielten darauf ab, die nationale Eigenverantwortung sowie die Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger auf europäischer und nationaler Ebene zu erhöhen.

Seit 2015 wird als Teil des Europäischen Semesters jedes Jahr im Februar ein Länderbericht für jeden Mitgliedstaat sowie für den Euro-Raum erstellt, in dem länderspezifische Herausforderungen, die in engem Zusammenhang mit dem Reformprozess stehen, sowie die Fortschritte bei der Bewältigung der in der vorhergehenden CSR-Runde identifizierten Probleme dargelegt sind. Diese detaillierten Bewertungen fließen in die Formulierung der nächsten CSRs ein.

Des Weiteren wird im Rahmen dieses speziellen Prozesses die Umsetzung der Reformen in Ländern, die aufgrund sehr starker Ungleichgewichte einer besonderen Kontrolle unterliegen, durch das allgemeine Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) überwacht.

In Anbetracht des jüngsten Beschlusses der Kommission, die Umsetzung von Strukturreformen stärker zu berücksichtigen, ist zu betonen, dass dies keine Auswirkungen auf die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen im Rahmen des VÜD hat.

## Empfehlung 9 – Erster Absatz
Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Wirtschaftspartnerschaftsprogramme (EPPs) wurden eingeführt, weil ein übermäßiges öffentliches Defizit seinen Ursprung – zumindest teilweise – in strukturellen Schwächen haben kann. Werden diese Schwächen nicht direkt angegangen, reichen die haushaltspolitischen Maßnahmen möglicherweise nicht aus, um eine nachhaltige Korrektur des Defizits herbeizuführen. Vielmehr ist die Bewältigung der zugrunde liegenden Schwächen aus wirtschaftlicher Sicht mittel- und langfristig wahrscheinlich wirksamer und effizienter. Seit dem Inkrafttreten des „Twopacks“ müssen Mitgliedstaaten, gegen die ein VÜD eingeleitet wurde oder deren VÜD-Frist infolge der Ergreifung wirksamer Maßnahmen verlängert wurde, zeitgleich mit dem Bericht über ergriffene Maßnahmen, der 3 bis 6 Monate nach den Schritten des VÜD vorzulegen ist, ein EPP vorweisen.

Bei den EPPs handelt es sich um einmalige Dokumente, die als Fahrplan für die haushaltspolitischen Strukturreformen dienen, die die Mitgliedstaaten als notwendig erachten, um eine effiziente und nachhaltige Korrektur ihres übermäßigen Defizits zu erreichen. In den jeweiligen EPPs identifizieren und kennzeichnen die Mitgliedstaaten ihre Prioritäten im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit, langfristiges, nachhaltiges Wachstum und die Bewältigung ihrer strukturellen Schwächen. Das

EPP ergänzt die haushaltspolitischen Maßnahmen, die im Verlauf des VÜD ergriffen wurden; die breiter angelegte Strategie zielt darauf ab, das Auftreten eines übermäßigen Defizits zu vermeiden. Der einmalige Charakter des EPP bedeutet jedoch nicht, dass keine Maßnahmen zur Nachverfolgung ergriffen werden. Kommission und Rat begleiten die Umsetzung der Reformen im Rahmen des Europäischen Semesters. In diesem Zusammenhang sollte die Notwendigkeit im Auge behalten werden, Doppelarbeit zu vermeiden und die Überwachungsverfahren nicht unnötig zu erschweren.

### Empfehlung 9 – Zweiter Absatz

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu, da sie der Ansicht ist, dass sie die Befugnisse, die sie den Rechtsvorschriften zufolge innehat, bereits vollumfänglich nutzt. Sie hat wiederholt öffentlich darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Strukturreformen umsetzen müssen.

### 146

Im Hinblick auf die neuen Berichtsanforderungen gibt es keine (expliziten) rechtlichen Vorgaben, mit denen gewährleistet werden soll, dass Mitgliedstaaten diese Anforderungen einhalten oder dass im Falle der Nichteinhaltung Sanktionen verhängt werden. Da sich diese Anforderungen jedoch aus einer Verordnung ergeben, könnten sie durchaus vollstreckt werden, wenn die Kommission von der Möglichkeit Gebrauch macht, im Falle der Nichteinhaltung ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Die Wirksamkeit einer solchen Abhilfemaßnahme sollte anhand der Anforderungen des VÜD beurteilt werden.

### 147

Wie bereits aus der Antwort auf die Empfehlung des Hofes unter der Ziffer b (iv) hervorgeht, sieht die Verordnung nicht in allen Fällen eine systematische Veröffentlichung der Auswertungen und Rückmeldungen durch die Kommission vor. Im Rahmen der regelmäßigen Überwachung zieht die Kommission zusätzliche Berichtsmöglichkeiten uneingeschränkt in Betracht (d. h. in jeder Prognoserunde; seit der Herbstprognose 2013 enthalten die Anmerkungen zu den Auswirkungen der Prognosen der Kommission auf die Haushaltsüberwachung in den Abschnitten zu den einzelnen Ländern eine kurze Bewertung). Lediglich im Falle der Nichteinhaltung der Anforderungen würde eine deutliche Kennzeichnung und Hervorhebung in einem diesbezüglichen Dokument der Kommission vorgenommen werden (abhängig von der spezifischen Situation kann es sich dabei entweder um eine spezielle Anmerkung oder um einen Teil der Dokumente handeln, die sich mit der Bewertung des Stabilitäts- und Wachstumspakts oder der Übersichten über die Haushaltsplanung befassen). Vertragsverletzungsverfahren können eingeleitet werden, wenn die Anforderungen nicht eingehalten wurden.

### Empfehlung 10 – Erster Absatz

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

### Empfehlung 10 – Zweiter Absatz

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu, da die Wirksamkeit dieser Abhilfemaßnahme anhand der Anforderungen des VÜD beurteilt werden sollte.

### 149

Die Kommission bekräftigt ihre Entschlossenheit, im Einklang mit den Bestimmungen des „Sixpacks“ Sanktionen zu verhängen, sofern dies angemessen ist.

### Empfehlung 11

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Die Kommission hat stets im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags gehandelt. Die Kommission wird dem Rat, sofern dies angemessen ist und nicht gegen die geltenden Rechtsvorschriften verstößt, auch weiterhin empfehlen, das Verfahren zu intensivieren und Sanktionen zu verhängen.

## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

**Kostenlose Veröffentlichungen:**

- Einzelexemplar:
  über EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
  bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
  bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
  (http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
  über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
  oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

  (*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

**Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

**Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) ist ein Schlüsselelement der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU. Es wird angewendet, wenn es gilt, die Entwicklung von Defizit und Schuldenstand in den Mitgliedstaaten zu korrigieren. Bei dieser Prüfung untersuchte der Hof die Qualität des VÜD im schwierigen Wirtschaftsklima der jüngsten Zeit - von den Daten, die den Entscheidungen zur Einleitung des Verfahrens zugrunde liegen, bis zu den Endergebnissen. Der Hof stellte fest, dass an der wirksamen Anwendung noch gearbeitet wird, die Kommission jedoch die Fortsetzung der erforderlichen Verbesserungen zugesagt hat.**

CURIA RATIONUM
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen