

Sonderbericht

Prüfung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Prüferteam

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.

Dieser Bericht wurde von Prüfungskammer IV - mit dem Schwerpunkt auf den Bereichen "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" - unter Vorsitz von Herrn Baudilio Tomé Muguruza, Mitglied des Hofes, erstellt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Neven Mates, Mitglied des Hofes. Bei der Ausarbeitung des Berichts wurde Herr Mates von seinem Kabinettchef Georgios Karakatsanis und Kabinettattaché Marko Mrkalj sowie von Zacharias Kolias, Direktor, und Aufgabenleiter Giuseppe Diana unterstützt. Zum Prüferteam gehörten Stefano Sturaro, Shane Enright, Maëlle Bourque und Katia Mesonero-Herrera.



Von links nach rechts: Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Stefano Sturaro, Neven Mates, Marko Mrkalj, Shane Enright, Zacharias Kolias, Georgios Karakatsanis.

INHALT

| | Ziffer |
|--|---------|
| Abkürzungen und Akronyme | |
| Glossar | |
| Zusammenfassung | I - IX |
| Einleitung | 1 - 18 |
| Wirtschaftliche Begründung und rechtlicher Rahmen | 1 - 11 |
| Erste Phase: Der Warnmechanismus-Bericht | 12 |
| Zweite Phase: Eingehende Überprüfungen | 13 - 16 |
| Dritte Phase: Prävention und Korrektur | 17 - 18 |
| Prüfungsumfang, Prüfungsziele und Prüfungsansatz | 19 - 26 |
| Prüfungsumfang und Prüfungsziele | 19 - 23 |
| Prüfungsansatz | 24 - 26 |
| Bemerkungen | 27 - 96 |
| In Mitgliedstaaten werden über mehrere Jahre hinweg Ungleichgewichte festgestellt, und Korrekturmaßnahmen werden nicht ausreichend umgesetzt | 27 - 52 |
| Ungleichgewichte in Mitgliedstaaten bleiben im Allgemeinen über mehrere Jahre bestehen | 28 - 30 |
| Die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen wurden von den Mitgliedstaaten trotz häufiger und intensiver Überwachung nur in geringem Maße umgesetzt | 31 - 52 |
| Der Einstufung von Ungleichgewichten mangelt es an Transparenz, und es wurde noch nie ein EIP eingeleitet | 53 - 66 |
| Das Kategoriensystem war zumeist komplex und wurde verändert | 54 - 56 |
| Der Zusammenhang zwischen der Analyse und der Kategorie der Ungleichgewichte ist nicht immer klar | 57 - 60 |
| In den späten Phasen ist der Prozess in erster Linie politisch, nicht fachlich | 61 - 66 |

| | |
|---|-----------|
| Der Stellenwert der eingehenden Überprüfungen ist im Laufe der Zeit erheblich gesunken. Die Qualität der Analysen ist nach wie vor gut, doch sind in Bezug auf zentrale Aspekte der eingehenden Überprüfungen Verbesserungen erforderlich | 67 - 87 |
| Der Stellenwert der eingehenden Überprüfungen ist im Laufe der Zeit erheblich gesunken | 68 - 75 |
| Trotz eines guten Analyseniveaus müssen einige Aspekte der eingehenden Überprüfungen verbessert werden | 76 - 87 |
| Der Warnmechanismus-Bericht und das Scoreboard spielen im Rahmen des MIP nur eine begrenzte Rolle | 88 - 96 |
| Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 97 - 111 |
| Umsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen | 98 - 101 |
| Einstufung von Ungleichgewichten | 102 - 104 |
| Merkmale der eingehenden Überprüfungen | 105 - 107 |
| Anerkennung der Auswirkungen von Haushaltspolitik auf externe Ungleichgewichte und Wettbewerbsfähigkeit | 108 |
| Dimension des Euro-Währungsgebiets | 109 - 110 |
| Sichtbarkeit und Vermittlung des MIP | 111 |
| Anhang I - Detailliertes Flussdiagramm des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht | |
| Anhang II - Liste veröffentlichter Dokumente, die für das MIP relevant sind | |
| Anhang III - Aktueller Satz von Leitindikatoren | |
| Anhang IV - Auswahl der Mitgliedstaaten für die Stichprobenerhebung | |
| Anhang V - Qualitatives Ranking zur Bewertung der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen | |
| Anhang VI - Umfrage unter den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik | |
| Anhang VII - Prüfbesuche bei Behörden und sonstigen Einrichtungen der Mitgliedstaaten | |
| Anhang VIII - Entwicklung der Einstufung von Mitgliedstaaten, 2012-2017 | |
| Anhang IX - Anzahl und Art der eingehenden Überprüfungen | |
| Antworten der Kommission | |

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

EIP: *Excessive Imbalance Procedure* (Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht)

EZB: Europäische Zentralbank

GD ECFIN: Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen

GD EMPL: Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

IWF: Internationaler Währungsfonds

MIP: *Macroeconomic Imbalance Procedure* (Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht)

NRP: Nationales Reformprogramm

OECD: *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

SWP: Stabilitäts- und Wachstumspakt

VÜD: Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

GLOSSAR

Ausschuss für Wirtschaftspolitik: Berät die Kommission und den Rat, wurde durch den Beschluss 74/122/EWG des Rates vom 18. Februar 1974 eingesetzt. Der Ausschuss unterstützt den Rat bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und der EU. Er setzt sich aus jeweils zwei Vertretern jedes Mitgliedstaats, der Kommission und der EZB zusammen.

Europäisches Semester: Jährlicher Zyklus zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU. Das Semester umfasst haushaltspolitische Maßnahmen gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Vermeidung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte (im Rahmen des MIP) sowie Strukturreformen im Zusammenhang mit der Strategie Europa 2020. Ergebnis des Europäischen Semesters sind länderspezifische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten.

Nationales Reformprogramm (NRP): Ein jährlich erarbeitetes Dokument, in dem die Strategien und Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie zur Umsetzung der Ziele der Strategie Europa 2020 dargestellt sind.

Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP): Eine für alle Mitgliedstaaten der EU verbindliche Vereinbarung aus dem Jahr 1997, die 2005 und 2011 novelliert wurde, über die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht zur Tragfähigkeit der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten in erster Linie dadurch, dass öffentliches Defizit und öffentlicher Schuldenstand in einem akzeptablen Rahmen gehalten werden.

Strategie Europa 2020: EU-Agenda für Wachstum und Beschäftigung für das laufende Jahrzehnt. Im Rahmen der Strategie wurden fünf Kernziele festgelegt, die in Form von sieben Leitinitiativen Ausdruck finden. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben nationale Ziele festgelegt, die zur Erreichung der EU-Gesamtziele beitragen sollen, und erstatten in ihren nationalen Reformprogrammen (NRP) darüber Bericht.

ZUSAMMENFASSUNG

Über das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP)

I. Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) wurde zur Bewältigung makroökonomischer Ungleichgewichte in der EU konzipiert. Damit sollte auf das Fehlen politischer Instrumente, die die Entstehung solcher Ungleichgewichte vor der Krise 2008 hätten verhindern können, reagiert werden.

II. Das MIP basiert auf einem jährlichen Zyklus. Am Anfang des Verfahrens erfolgt die Veröffentlichung einer wirtschaftlichen und finanziellen Bewertung durch die Kommission, die als Warnmechanismus-Bericht bezeichnet wird. Darin werden die Mitgliedstaaten mit potenziellen Ungleichgewichten ermittelt, die eine weitere Analyse im Rahmen einer eingehenden Überprüfung erfordern. Zweck der eingehenden Überprüfung ist es festzustellen, ob in ausgewählten Mitgliedstaaten Ungleichgewichte vorliegen und ob diese als übermäßig einzustufen sind. Abschließend sollte die Kommission auf der Grundlage der eingehenden Überprüfung länderspezifische Empfehlungen vorlegen, die am Ende durch den Rat verabschiedet und den Mitgliedstaaten übermittelt werden, damit diese ihre Ungleichgewichte angehen.

III. Werden die Ungleichgewichte als "übermäßig" eingestuft, sieht die MIP-Verordnung vor, dass die Kommission die Einleitung eines "Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht" (*Excessive Imbalance Procedure, EIP*) durch den Rat vorschlägt. Dabei handelt es sich um einen Mechanismus für eine verstärkte Überwachung, der u. a. das Verhängen von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ermöglicht.

Gegenstand der Prüfung

IV. Die Hauptprüfungsfrage lautete: "Beruht das MIP auf einer soliden Grundlage und wird es auf angemessene Weise umgesetzt?". Der Hof bewertete die Wirksamkeit der Umsetzung des MIP durch die Kommission im Zeitraum 2012-2017.

Feststellungen des Hofes

V. Zwar ist das MIP im Allgemeinen gut ausgestaltet, doch setzt die Kommission das Verfahren nicht so um, dass eine wirksame Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten sichergestellt ist.

VI. Um makroökonomische Ungleichgewichte zu bewältigen, setzt die Kommission als ein zentrales Instrument MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen ein. Die Empfehlungen werden jedoch nur in geringem Maße umgesetzt. Zwar obliegt die Umsetzung den Mitgliedstaaten, doch weist auch die Ausgestaltung durch die Kommission mehrere Schwachstellen auf. Es besteht kein systematischer Zusammenhang zwischen den spezifischen, in der eingehenden Überprüfung festgestellten Ungleichgewichten und den vorgeschlagenen Empfehlungen. In einigen Fällen werden die länderspezifischen Empfehlungen als MIP-relevant bezeichnet, obwohl sie - wenn überhaupt - nur in einem entfernten Zusammenhang mit makroökonomischen Ungleichgewichten stehen. Dies erschwert es den Mitgliedstaaten, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Ferner wird die Haushaltspolitik in den MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen nicht ausreichend berücksichtigt - selbst dann nicht, wenn sie für nicht haushaltspolitische Ungleichgewichte relevant ist. Es besteht eine gewisse Inkohärenz zwischen den länderspezifischen Empfehlungen für einzelne Mitgliedstaaten und den Empfehlungen, die das gesamte Euro-Währungsgebiet betreffen. Schließlich legt die Kommission in manchen Fällen einen sehr knapp bemessenen Zeitrahmen für die Umsetzung von Empfehlungen fest.

VII. Der Hof pflichtet den von ihm befragten Akteuren bei, die der Ansicht waren, die Analysen im Rahmen der eingehenden Überprüfungen seien von guter Qualität und Ungleichgewichte seien korrekt ermittelt worden. Allerdings haben die eingehenden Überprüfungen in den Berichten der Kommission in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung verloren. MIP-relevante Analysen und politische Empfehlungen haben einen geringeren Stellenwert, seit sie in die Länderberichte integriert wurden, die in erster Linie die umfassende wirtschaftliche Koordinierung der Strukturpolitik behandeln. Durch den Entscheidungsfindungsprozess der Kommission zur Einstufung von Ungleichgewichten nach Schweregrad wurde das MIP weiter geschwächt. Obwohl Ungleichgewichte auf der Ebene der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen auf der Grundlage klarer fachlicher Kriterien

ermittelt werden, umfassen die eingehenden Überprüfungen keine klare Bewertung ihres Schweregrads. Den Kriterien, die den endgültigen Entscheidungen des Kollegiums der Kommissionsmitglieder zugrunde liegen, mangelt es an Transparenz.

VIII. Es ist erwähnenswert, dass die Kommission nie die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht empfohlen hat, obwohl seit dem Anlaufen des MIP im Jahr 2012 bei mehreren Mitgliedstaaten über längere Zeiträume hinweg übermäßige Ungleichgewichte festgestellt wurden.

IX. Das erste Dokument im Verfahren, der Warnmechanismus-Bericht, trägt nicht in angemessener Form zur Erleichterung der frühzeitigen Feststellung von Ungleichgewichten bei, da darin Indikatoren herangezogen werden, die auf veralteten Daten und gleitenden Durchschnittswerten basieren, und somit jüngste Ereignisse nicht berücksichtigt werden. Ferner ist der Warnmechanismus-Bericht nicht analytischer, sondern eher beschreibender Natur. Spill-over-Effekte auf andere Mitgliedstaaten sowie die Dimension des Euro-Währungsgebiets werden nicht besonders eingehend behandelt, jedoch wurden in dieser Hinsicht einige Verbesserungen erreicht.

Empfehlungen des Hofes

- a) Die Kommission sollte systematisch einen Zusammenhang zwischen den MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen und den makroökonomischen Ungleichgewichten herstellen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten ausreichend detailliert sein, und ihr Fokus sollte auf politischen Maßnahmen zur kurz- bis mittelfristigen Verringerung von Ungleichgewichten liegen. Wo immer möglich, sollte die Kommission Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen der Auswirkungen von politischen Maßnahmen auf Ungleichgewichte durchführen.
- b) Die eingehenden Überprüfungen sollten eine klare Beschreibung des Schweregrads der Ungleichgewichte, mit denen ein Mitgliedstaat konfrontiert ist, enthalten. Die Kommission sollte durch die Annahme, Veröffentlichung und Anwendung klarer Kriterien zur Einstufung von Ungleichgewichten die Transparenz verbessern. Wenn in einem Mitgliedstaat Hinweise auf übermäßige Ungleichgewichte vorliegen, sollte sie - sofern nicht spezifische Umstände dagegen sprechen - die Einleitung eines EIP empfehlen. Wenn

die Kommission unter spezifischen Umständen ihre Ermessensbefugnisse nutzt und vom Einleiten dieser Maßnahme absieht, sollte sie ihre Beweggründe klar und öffentlich darlegen.

- c) Die Kommission sollte gesondert eine umfassende eingehende Überprüfung vorlegen, deren Umfang und Detaillierungsgrad der Schwere der Situation und den politischen Herausforderungen entspricht. Anstatt des Scoreboards sollten in der eingehenden Überprüfung die länderspezifischen Variablen zugänglich gemacht werden, die in der Analyse tatsächlich verwendet wurden.
- d) Die Kommission sollte die Auswirkungen haushaltspolitischer Maßnahmen auf externe Ungleichgewichte und Wettbewerbsfähigkeit systematisch analysieren und das MIP nutzen, um den Mitgliedstaaten Empfehlungen vorzulegen, wenn sich haushaltspolitische Fragen unmittelbar auf externe Ungleichgewichte auswirken.
- e) Im Rahmen des MIP-Prozesses sollten Strategien mit länderübergreifenden Auswirkungen, die zur symmetrischen Wiederherstellung des Gleichgewichts innerhalb des Euro-Währungsgebiets beitragen können, systematisch berücksichtigt werden. Außerdem sollten die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen mit den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet im Einklang stehen, die für Ungleichgewichte relevant sind - sofern angemessen auch im Hinblick auf den allgemeinen fiskalischen Kurs.
- f) Die Kommission sollte dem MIP in ihrem Dialog mit der Öffentlichkeit einen höheren Stellenwert verleihen. Wenn die Kommission Ungleichgewichte als übermäßig eingestuft hat, sollten - im Hinblick auf eine wirksame Kommunikation - die zuständigen Kommissionsmitglieder den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, um die Beweggründe für ihre Entscheidungen und die entsprechenden politischen Empfehlungen darzulegen.

EINLEITUNG

Wirtschaftliche Begründung und rechtlicher Rahmen

1. Vor der Krise der Jahre 2008-2009 lag der Fokus des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU (Regelwerk für die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten) auf der Tragfähigkeit haushaltspolitischer Strategien. Dieser Rahmen war im Wesentlichen darauf beschränkt, das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand unter Kontrolle zu halten. Die Steuerung durch die EU in nicht haushaltspolitischen Bereichen war auf die Bestimmungen des Vertrags zur "weichen" Koordinierung der Wirtschaftspolitiken beschränkt¹.

2. Die Krise und ihre Folgen zeigten, dass durch diesen Rahmen das Entstehen makroökonomischer Ungleichgewichte nicht aufgedeckt oder verhindert werden konnte. In mehreren Mitgliedstaaten hatten große Kapitalzuflüsse und ein unhaltbares Kreditwachstum im Privatsektor zu einer Verschlechterung der Außenbeiträge und der Wettbewerbsfähigkeit, zu Überinvestitionen in bestimmten Wirtschaftsbereichen sowie zu einer übermäßigen Anhäufung von Schulden im Privatsektor geführt. Zudem verursachte eine nicht tragfähige Hochkonjunktur im Vorfeld der Krise eine verzerrte Einschätzung der zugrunde liegenden haushaltspolitischen Situation, weshalb diese besser erschien als sie de facto war. Als die Ungleichgewichte schließlich eine schmerzhaft Anpassung auslösten, waren plötzlich auch andere Mitgliedstaaten betroffen, was die finanzielle Stabilität und Wirtschaftsleistung der gesamten EU in Gefahr brachte.

3. Mit dem Ziel, ähnlichen Entwicklungen in Zukunft vorzubeugen und politische Maßnahmen zur Verringerung von Ungleichgewichten, die auf den Boom vor der Krise zurückgehen, zu fördern, wurde 2011 als Bestandteil des legislativen "Sixpack"² ein neuer

¹ Artikel 121 und 148 AEUV.

² Ein Paket von fünf EU-Verordnungen und einer Richtlinie, die am 13. Dezember 2011 in Kraft traten. Drei Verordnungen betreffen die verbesserte haushalts- und finanzpolitische Überwachung, während mit der Richtlinie die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

Mechanismus eingeführt: das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP).

4. Die wichtigste rechtliche Grundlage des MIP ist die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (nachstehend "MIP-Verordnung")³.

5. Das MIP wird auf alle Mitgliedstaaten der EU angewandt (mit Ausnahme derer, die von der EU finanzielle Unterstützung im Rahmen makroökonomischer Anpassungsprogramme erhalten) und seit 2012 als Teil des jährlichen Zyklus zur Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitiken eingesetzt.

6. Insbesondere ist das MIP auf die Erkennung, Vermeidung und Korrektur von "Ungleichgewichten" und "übermäßigen Ungleichgewichten" ausgerichtet. Diese Begriffe sind in Artikel 2 der MIP-Verordnung folgendermaßen definiert:

- a) "Ungleichgewichte": "alle Trends, die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken könnten";
- b) "übermäßige Ungleichgewichte": "schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichte oder Risiken, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden".

7. In Artikel 4 Absatz 3 der MIP-Verordnung ist die Art von Ungleichgewichten definiert:

harmonisiert werden sollen. Die verbleibenden zwei Verordnungen betreffen die Verfahren für das MIP und die Durchsetzung von Korrekturmaßnahmen.

³ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

- a) zu den internen Ungleichgewichten gehören diejenigen, "die sich aus der öffentlichen und privaten Verschuldung ergeben können; [...] Entwicklungen auf den Finanz- und Anlagemärkten, einschließlich des Wohnungswesens; [...] Entwicklungen der Kreditströme des privaten Sektors; und [die] Entwicklung der Arbeitslosigkeit";
- b) zu den externen Ungleichgewichten gehören diejenigen, "die sich aus der Entwicklung der Leistungsbilanz- und Nettoinvestitionspositionen der Mitgliedstaaten ergeben können; [die] realen effektiven Wechselkurse; [die] Anteile an den Exportmärkten; [die] Veränderungen bei der Preis- und Kostenentwicklung; sowie [die] nichtpreisgebundene[...] Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung der verschiedenen Komponenten der Produktivität."

8. Ziel der MIP-Verordnung ist es somit einerseits, wirtschaftliche Ungleichgewichte einzelner Mitgliedstaaten auszugleichen, und andererseits, die Spill-over-Effekte⁴ auf andere Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und der EU anzugehen.

9. Das MIP ist Bestandteil des Europäischen Semesters, eines Rahmenwerks, das 2010 zur umfassenden Koordinierung wirtschaftspolitischer Strategien in der EU eingeführt wurde. Zusätzlich zum MIP umfasst das Europäische Semester Maßnahmen zur Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und strukturpolitische Strategien zur Ankurbelung des langfristigen Wachstums im Zusammenhang mit der Strategie Europa 2020 durch die Erreichung von Zielen, umfassende wirtschaftspolitische Leitlinien sowie Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen. Das jährliche Verfahren im Rahmen des Europäischen Semesters mündet in Vorschläge der Kommission für länderspezifische Empfehlungen in all diesen Bereichen an den Rat. Nach Billigung durch den Rat wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie die Empfehlungen umsetzen.

10. Allgemein formuliert ist der Unterschied zwischen MIP und SWP folgender: Das MIP betrifft makroökonomische Ungleichgewichte im Allgemeinen, während der SWP auf die

⁴ Spill-over-Effekte bzw. Ansteckungseffekte sind in **Fußnote 30** definiert.

haushaltspolitische Tragfähigkeit beschränkt ist. Außerdem wird, sobald ein Mitgliedstaat die Anforderungen hinsichtlich Verschuldung und Defizit erfüllt, die Bereitstellung von haushaltspolitischen Orientierungshilfen im Rahmen des SWP eingestellt. In der MIP-Verordnung hingegen ist vorgesehen, dass politische Antworten auf im Rahmen des MIP festgestellte Ungleichgewichte auch Maßnahmen im Bereich der Haushalts- und Lohnpolitik umfassen können⁵. Die beiden politischen Instrumente haben gemeinsam, dass sie der Kommission eine Durchsetzungsfunktion verleihen, und weisen daher sowohl eine präventive als auch eine korrektive Komponente auf. Bei der Umsetzung der Strategie 2020 hat die Kommission hingegen keine vergleichbare Durchsetzungsfunktion.

11. Der jährliche MIP-Prozess zur Erkennung von Ungleichgewichten, zur Bewertung ihres Schweregrads und zur Einleitung von Korrekturen umfasst mehrere Phasen. Der in der MIP-Verordnung beschriebene Prozess ist in **Abbildung 1** zusammengefasst (weitere Einzelheiten sind **Anhang I** zu entnehmen); die entsprechenden Dokumente sind in **Anhang II** aufgelistet.

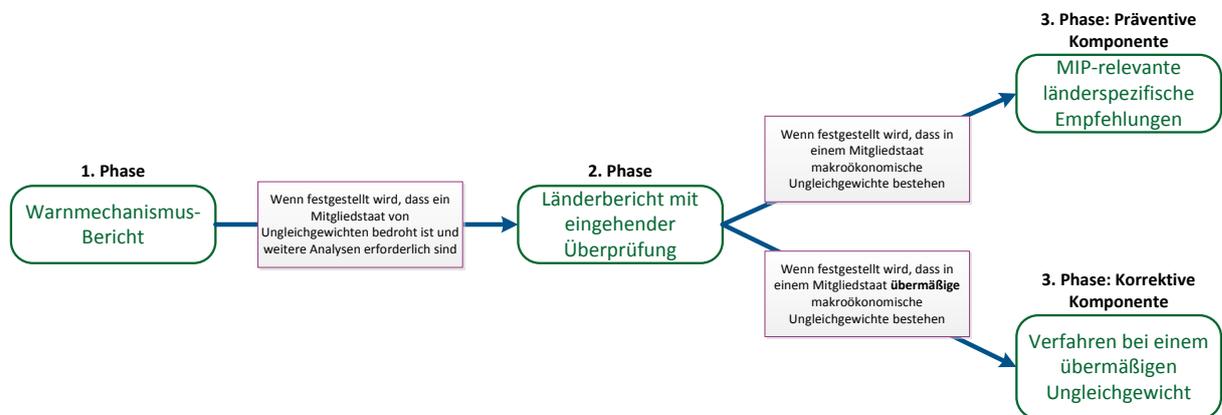
Erste Phase: Der Warnmechanismus-Bericht

12. Die erste Phase des Prozesses ist die Veröffentlichung eines Warnmechanismus-Berichts. Das wesentliche Ziel besteht in diesem Zusammenhang darin, die Mitgliedstaaten zu ermitteln, die nach Ansicht der Kommission von Ungleichgewichten bedroht sind, die weitere Analysen in Form einer eingehenden Überprüfung (siehe zweite Phase) erforderlich machen. Im Warnmechanismus-Bericht wird ein Scoreboard mit Indikatoren verwendet, die ausgewählt wurden, um interne und externe Ungleichgewichte aufzuzeigen (siehe **Anhang III**)⁶. Aus Artikel 3 Absatz 2 der MIP-Verordnung geht allerdings klar hervor, dass die Entscheidung, eine eingehende Überprüfung einzuleiten, nicht "durch eine mechanistische Auslegung der Indikatoren des Scoreboards" getroffen werden sollte.

⁵ Erwägungsgrund 20 der MIP-Verordnung.

⁶ Darüber hinaus zieht die Kommission 28 Hilfsindikatoren als zusätzliche Informationsquelle heran (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance_Scoreboard/MIPs_AUX_DE_banner.html).

Abbildung 1 - Einfaches Flussdiagramm des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Zweite Phase: Eingehende Überprüfungen

13. Die eingehenden Überprüfungen umfassen eine detaillierte Analyse länderspezifischer wirtschaftlicher Bedingungen unter Verwendung eines breiten Spektrums analytischer Instrumente (z. B. Messungen von Handelsbeziehungen und -intensität zwischen Mitgliedstaaten), länderspezifische qualitative Informationen (z. B. Produktspezialisierung und Lohnverhandlungsmechanismen) sowie in vielen Fällen Variablen, die sich von denjenigen im Scoreboard des Warnmechanismus-Berichts unterscheiden.

14. Die Kommission sammelt im Zuge von Besuchen in den Mitgliedstaaten Informationen. Sie ist zudem verpflichtet, etwaige weitere Informationen, die die Mitgliedstaaten für relevant halten und mitgeteilt haben, zu berücksichtigen. Schließlich muss die Kommission die politischen Absichten der Mitgliedstaaten sowie frühere Empfehlungen des Rates oder des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken mit einbeziehen.

15. Die MIP-Verordnung sieht insbesondere vor, dass im Rahmen einer eingehenden Überprüfung bewertet wird, ob im betreffenden Mitgliedstaat Ungleichgewichte bestehen, und falls ja, ob diese übermäßig sind. Ferner sind die Spill-over-Effekte der nationalen Wirtschaftspolitiken zu berücksichtigen. Stellt die Kommission kein Ungleichgewicht fest, so endet für den Mitgliedstaat der MIP-Prozess für das betreffende Jahr. Werden hingegen Ungleichgewichte festgestellt, wendet die Kommission auf den Mitgliedstaat je nach Schweregrad entweder die präventive oder die korrektive Komponente des MIP an.

16. Seit 2015 sind die eingehenden Überprüfungen Bestandteil der Länderberichte der Kommission, die im Rahmen des jährlichen Europäischen Semesters erstellt werden. Diese Länderberichte enthalten umfassende analytische Bewertungen der wesentlichen strukturellen Schwachstellen, die in einem Mitgliedstaat in Bereichen wie Steuerwesen und Ausgaben, Beschäftigung, öffentliche Verwaltung und unternehmerische Rahmenbedingungen bestehen, sowie des Fortschritts des betreffenden Mitgliedstaats bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen und seines Fortschritts mit Blick auf die Ziele der Strategie Europa 2020.

Dritte Phase: Prävention und Korrektur

Präventionsmaßnahmen

17. Ist die Kommission der Ansicht, dass ein Mitgliedstaat von makroökonomischen Ungleichgewichten betroffen ist, so muss sie den Rat und das Europäische Parlament darüber in Kenntnis setzen. Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat dann länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, damit diese ihre Ungleichgewichte korrigieren und verhindern, dass sie "übermäßig" werden (im vorliegenden Bericht werden diese Empfehlungen als "MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen" bezeichnet). Die länderspezifischen Empfehlungen werden im Juli verabschiedet und sind jährlich zu überprüfen bzw. erforderlichenfalls anzupassen. Zu diesem Zweck wird eine systematisch und öffentlich zugängliche Bewertung der bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte vorgenommen, die im Februar in einem Anhang des jeweiligen Länderberichts veröffentlicht wird. Zur Überwachung der Umsetzung von MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen ist die Kommission gehalten, einen ständigen Dialog mit den Behörden der Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern zu pflegen und - üblicherweise einmal im Jahr - Informationsbesuche durchzuführen.

Korrekturmaßnahmen: Verfahren bei einem übermäßigem Ungleichgewicht

18. Ist die Kommission der Ansicht, dass die Ungleichgewichte übermäßig sind, ist sie gemäß Artikel 7 der MIP-Verordnung auch in diesem Fall verpflichtet, das Europäische Parlament und den Rat darüber zu unterrichten. Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat

beschließen, ein "Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht" (EIP) einzuleiten. Dies hat zur Folge, dass der betreffende Mitgliedstaat strengeren Anforderungen und einer stärkeren Überwachung unterliegt, und kann im Fall von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sogar zu finanziellen Sanktionen führen⁷.

PRÜFUNGSUMFANG, PRÜFUNGSZIELE UND PRÜFUNGSANSATZ

Prüfungsumfang und Prüfungsziele

19. Die Hauptprüfungsfrage lautete: "Verfügt das MIP über eine solide Grundlage und wird es auf angemessene Weise umgesetzt?". Der Hof bewertete in der vorliegenden Prüfung die Wirksamkeit der Umsetzung des MIP durch die Kommission im Zeitraum 2012-2017⁸ und, sofern relevant, bestimmte Aspekte der Konzipierung des Verfahrens. Der Hof untersuchte das MIP anhand einer Stichprobe von vier Mitgliedstaaten (Bulgarien, Spanien, Frankreich und Slowenien) im Detail und befasste sich, soweit dies angemessen war, in geringerem Ausmaß mit weiteren Mitgliedstaaten⁹.

20. Konkret untersuchte der Hof

- a) die Wirksamkeit der Umsetzung des Verfahrens auf der Grundlage der Entwicklung der Einstufung der Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Ungleichgewichte und die Gründe für die geringe Umsetzung von MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen;

⁷ Siehe Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 8).

⁸ Der Hof schloss seine Analyse zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der eingehenden Überprüfungen im Februar 2017 ab; die Analyse umfasste daher nicht die länderspezifischen Empfehlungen 2017.

⁹ In **Anhang IV** ist die Stichprobenmethodik des Hofes dargelegt.

- b) den Prozess der Einstufung makroökonomischer Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten;
- c) den Einsatz von Analyseinstrumenten und wirtschaftlichen Analysen zur Erkennung und Bewertung von Ungleichgewichten durch die Kommission und die sich wandelnde Präsentation der Ergebnisse;
- d) die Angemessenheit des Scoreboards und des gesamten Warnmechanismus-Berichts im Rahmen des MIP.

21. Die Angemessenheit der Schwellenwerte für Scoreboard-Indikatoren oder die Qualität der zugrunde liegenden statistischen Daten bewertete der Hof nicht. Ebenso wenig untersuchte der Hof das Verfahren zur Beurteilung von Fortschritten bei der Umsetzung von MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen¹⁰.

22. Die Prüfungskriterien des Hofes fußten auf

- a) verordnungsrechtlichen Anforderungen (insbesondere der MIP-Verordnung);
- b) internen Vorschriften und Verfahren der Kommission (z. B. Anweisungen und Leitlinien);
- c) Dokumenten, die von einer Reihe von EU-Organen und weiteren internationalen Organisationen (insbesondere dem IWF und der OECD) veröffentlicht wurden oder auf Recherchen über vorbildliche Verfahren zurückgingen.

23. Der vorliegende Prüfungsbericht ist der zweite in einer Reihe, mit der gewährleistet werden soll, dass sich die Berichte des Hofes umfassend mit dem Rahmen für die

¹⁰ Das Ranking für die Bewertung der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen ist **Anhang V** zu entnehmen. Die Umfrage des Hofes unter den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (siehe **Ziffer 24**) ergab, dass die Bewertungen der Kommission ihrer Ansicht nach im Allgemeinen zutreffend waren (siehe **Abbildung o in Anhang VI**).

wirtschaftspolitische Steuerung der EU befassen. Der erste Bericht in dieser Reihe - zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD)¹¹ - wurde 2016 veröffentlicht.

Prüfungsansatz

24. Im März 2016 übermittelte der Hof den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik derjenigen Mitgliedstaaten, auf die ein MIP angewandt worden war, eine Online-Umfrage. Die Umfrage betraf den Zeitraum zwischen dem Warnmechanismus-Bericht 2012 und den eingehenden Überprüfungen 2016. Sie beinhaltete 46 sowohl qualitative als auch quantitative Fragen zur Meinung der Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über das MIP. Die Umfrage wurde im Dezember 2016 abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt hatten 19 von 20 Mitgliedern des Ausschusses daran teilgenommen. Die Umfrageergebnisse dienten bei der Prüfungsarbeit des Hofes als Orientierungshilfe, und in bestimmten Bemerkungen wird darauf Bezug genommen. Die Antworten auf die quantitativen Fragen sind in **Anhang VI** zusammengestellt.

25. Der Hof befragte Mitarbeiter von drei Dienststellen der Kommission (Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration und Generalsekretariat) sowie aus dem Kabinett des Kommissionsmitglieds für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, Steuern und Zoll bzw. des Vizepräsidenten für den Euro und den sozialen Dialog. Geprüft wurde eine Vielfalt von Unterlagen der Kommission, von öffentlich zugänglichen Dokumenten bis hin zu internen Aufzeichnungen. Ferner traf der Hof mit Vertretern von Institutionen zusammen, die in ausgewählten Mitgliedstaaten an der Umsetzung und Überwachung des MIP beteiligt sind (siehe Auflistung der Institutionen in **Anhang VII**).

26. Die Prüfer diskutierten das MIP mit Vertretern verschiedener Organisationen, deren Ansichten für die Prüfung relevant waren (darunter die Europäische Zentralbank (EZB), der

¹¹ Sonderbericht Nr. 10/2016 "Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten" (<http://eca.europa.eu>).

IWF, die OECD, die Weltbank, das Europäische Parlament sowie in Deutschland das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie das Bundesministerium der Finanzen). Ferner richtete der Hof ein Beratungsgremium ein und ließ sich von unabhängigen Sachverständigen beraten.

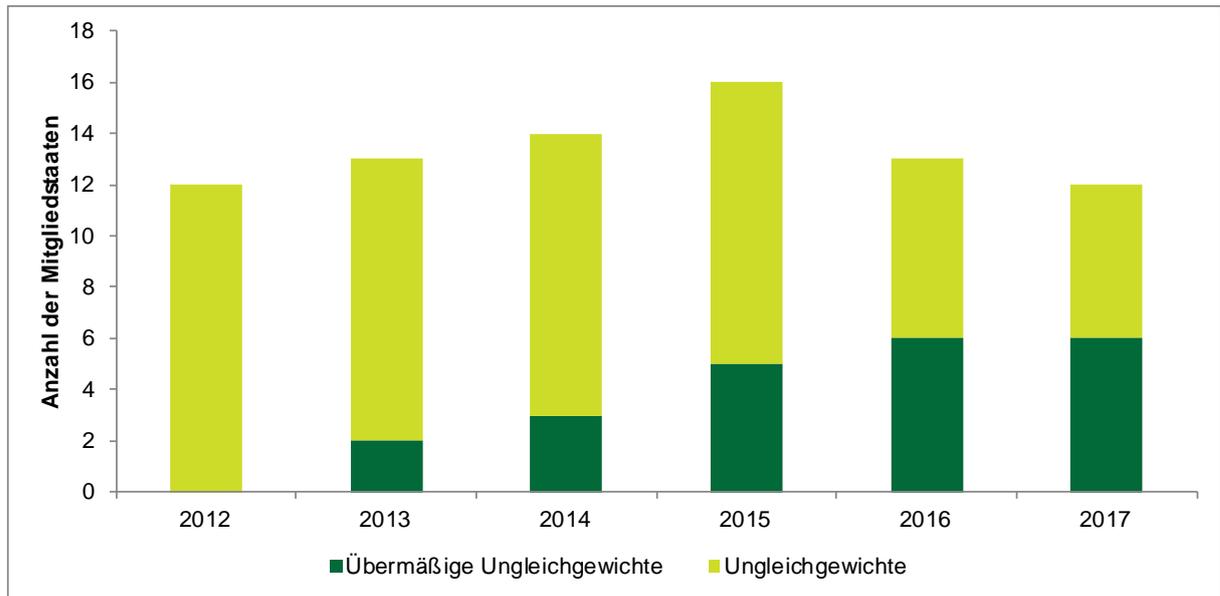
BEMERKUNGEN

In Mitgliedstaaten werden über mehrere Jahre hinweg Ungleichgewichte festgestellt, und Korrekturmaßnahmen werden nicht ausreichend umgesetzt

27. Dieser Abschnitt befasst sich mit der Entwicklung der Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen seit Einführung des MIP Ungleichgewichte festgestellt wurden. Es folgt ein Überblick über den Grad der Umsetzung von MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen laut den Bewertungen der Kommission und eine Untersuchung der zugrunde liegenden Ursachen.

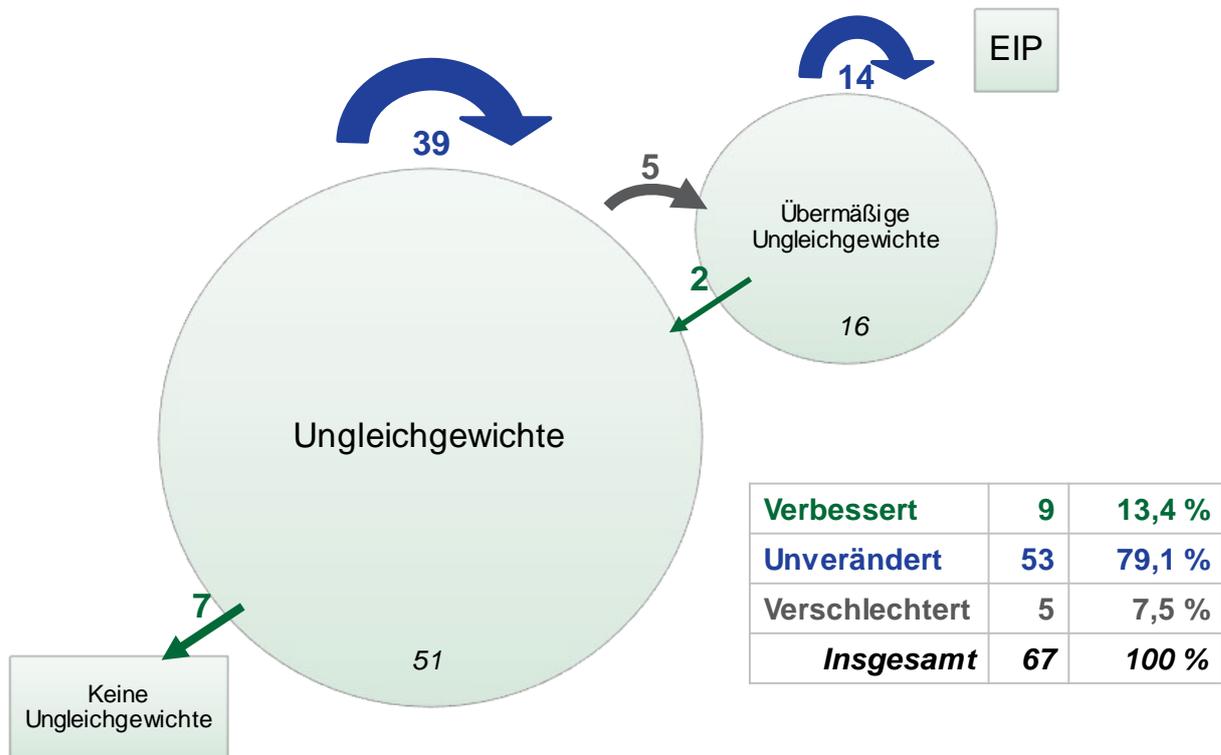
Ungleichgewichte in Mitgliedstaaten bleiben im Allgemeinen über mehrere Jahre bestehen

28. Die Anzahl der Mitgliedstaaten, in denen im Rahmen des MIP makroökonomische Ungleichgewichte festgestellt wurden, ist zwischen 2012 und 2015 stetig gestiegen (von 12 auf 16). Der Hof räumt jedoch ein, dass diese Anzahl auch zunahm, weil mehrere Länder aus makroökonomischen Anpassungsprogrammen ausgeschieden sind und Kroatien der EU beigetreten ist. In der jüngeren Vergangenheit hat eine allgemeine Trendumkehr stattgefunden, was möglicherweise ein Anzeichen der zyklischen Erholung der Volkswirtschaften der EU ist. Die Anzahl der Mitgliedstaaten mit übermäßigen Ungleichgewichten ist jedoch nicht zurückgegangen (siehe **Abbildung 2** und **Anhang VIII**).

Abbildung 2 - Anzahl der Mitgliedstaaten mit Ungleichgewichten

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

29. **Abbildung 3** zeigt, dass die Einstufung der einzelnen Mitgliedstaaten im Allgemeinen über die Jahre unverändert blieb. Verbesserungen wurden relativ selten erzielt. Während der ersten fünf Jahre des MIP (2012-2016) wurden in zusammengenommen 67 Mitgliedstaaten Ungleichgewichte (51) oder übermäßige Ungleichgewichte (16) festgestellt. In 39 der 51 Fälle, in denen Ungleichgewichte festgestellt worden waren, trat im Folgejahr keine Veränderung ein, während fünf Mitgliedstaaten auf "übermäßige Ungleichgewichte" heraufgestuft wurden und es sieben Mitgliedstaaten gelang, ihre Ungleichgewichte zu korrigieren. Von den 16 Mitgliedstaaten mit übermäßigen Ungleichgewichten konnten nur zwei im darauffolgenden Jahr diese Kategorie verlassen.

Abbildung 3 - Kaum Veränderungen bei der Einstufung, 2012-2017

Anmerkung: Die Pfeile zeigen an, wie sich die Einstufung der Ungleichgewichte von Mitgliedstaaten in diesem Zeitraum von Jahr zu Jahr änderte: Es fand entweder eine Verbesserung, eine Verschlechterung oder gar keine Veränderung statt. Die Summe dieser Veränderungen beläuft sich auf 67.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

30. Dieser mangelnde Fortschritt lässt sich anhand der 12 Mitgliedstaaten veranschaulichen, bei denen im Jahr 2012 - dem ersten Jahr des MIP - Ungleichgewichte festgestellt wurden. Sechs der 12 Mitgliedstaaten glitten seither zu einem gewissen Zeitpunkt in "übermäßige Ungleichgewichte" ab (Bulgarien, Frankreich, Italien, Slowenien, Spanien und Zypern). Davon gelang es nur zwei Mitgliedstaaten, zu einem "normalen" Ungleichgewicht zurückzufinden (Slowenien und Spanien), während die anderen vier weiter in der Kategorie "übermäßig" verblieben (Italien vier Jahre in Folge, Frankreich und Bulgarien).

drei Jahre in Folge, Zypern zwei Jahre in Folge¹²). Von den Mitgliedstaaten mit "übermäßigen" Ungleichgewichten war keiner jemals in der Lage, die Kategorie "keine Ungleichgewichte" zu erreichen. In **Anhang VIII** wird die Einstufung der einzelnen Mitgliedstaaten bis 2012 zurückverfolgt.

Die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen wurden von den Mitgliedstaaten trotz häufiger und intensiver Überwachung nur in geringem Maße umgesetzt

Ein guter Standard bei der Überwachung durch die Kommission

31. Gemäß der MIP-Verordnung¹³ ist die Kommission verpflichtet, die Umsetzung der länderspezifischen Berichte des MIP zu überwachen, u. a. durch das Sammeln von Informationen in den Mitgliedstaaten und einen ständigen Dialog mit den Behörden und Sozialpartnern. Der Hof stellte fest, dass die Kommission im Rahmen häufiger Informationsbesuche in den Mitgliedstaaten mit einer ausreichend großen Anzahl von Akteuren auf einzelstaatlicher Ebene einen umfassenden und aufrichtigen Dialog pflegte.

32. 2013 führte die Kommission für Mitgliedstaaten mit übermäßigen Ungleichgewichten ein "spezifisches Monitoring" ein. Dieses wurde 2014 auf ausgewählte Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, in denen Ungleichgewichte mit systemischer Bedeutung bestehen, und 2016 auf alle Mitgliedstaaten mit Ungleichgewichten ausgeweitet. Das spezifische Monitoring umfasst derzeit einen jährlichen Informationsbesuch in jedem Mitgliedstaat und die anschließende Veröffentlichung eines Fortschrittsberichts.

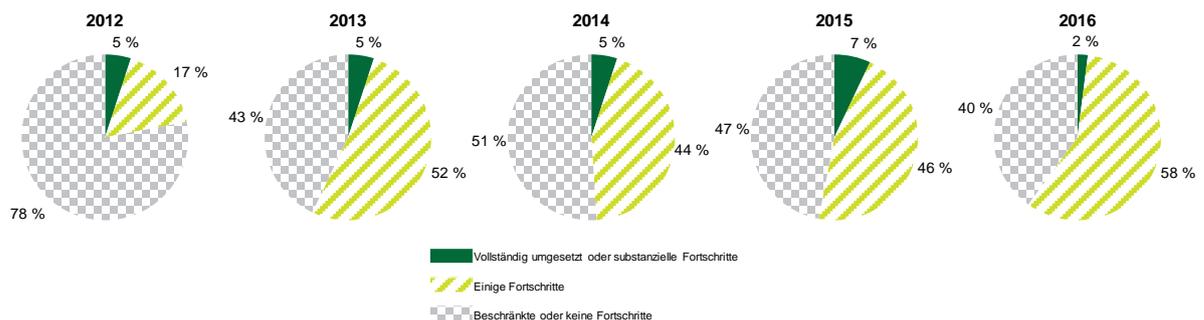
¹² Von Mai 2013 bis März 2016 befand sich Zypern in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm.

¹³ Artikel 13 Absätze 1 und 2.

Die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen wurden von den Mitgliedstaaten jedoch nur in geringem Maße umgesetzt

33. Die Kommission bewertet den Grad der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen mithilfe eines qualitativen Rankings (siehe **Anhang V**). 2017 zog das Europäische Parlament diese Bewertungen heran, um die Gesamtumsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen für den Zeitraum 2012-2016 zu beurteilen¹⁴. Diese Bewertung ist in **Abbildung 4** zusammengefasst. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Umsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen seit 2012 anhaltend unzulänglich war, da der Anteil der vollständig oder im Wesentlichen umgesetzten MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen extrem gering ist¹⁵.

Abbildung 4 - Umsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen aus dem Zeitraum 2012-2016



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Bewertungen des Europäischen Parlaments (Referat Unterstützung des wirtschaftspolitischen Handelns (EGOV)) und der Kommission.

¹⁴ Eingehende Überprüfung "Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure - state-of-play" (Juni 2017) - PE 497.739.

¹⁵ Der Definition der Kommission im Ranking für die Bewertung der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen zufolge bedeutet die Kategorie "einige Fortschritte", dass der Mitgliedstaat "Maßnahmen zur Umsetzung der [...] länderspezifischen Empfehlung angekündigt oder angenommen [hat]. Diese Maßnahmen sind vielversprechend, doch es wurden noch nicht alle Maßnahmen umgesetzt und die Umsetzung ist nicht in allen Fällen gesichert." Bei diesem Umsetzungsstand kann nicht immer davon ausgegangen werden, dass die Ungleichgewichte mit hinreichender Wahrscheinlichkeit verringert werden.

Die Umsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen weist mehrere Schwachstellen auf

34. Folgende Schwachstellen bei der Verwaltung des MIP-Prozesses haben sich nachteilig auf die Umsetzung von MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen ausgewirkt: i) kein systematischer Zusammenhang zwischen MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen und Ungleichgewichten; ii) keine systematische Schätzung der Auswirkungen von MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen auf Ungleichgewichte; iii) Inkohärenz zwischen den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet als Ganzes und den MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen, iv) ein sehr knapp bemessener Zeitrahmen für die Umsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen.

Kein systematischer Zusammenhang zwischen MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen und Ungleichgewichten

35. Zur Förderung der nationalen Eigenverantwortung und folglich zur Ermutigung der Mitgliedstaaten, die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen gewissenhafter umzusetzen, ist es von entscheidender Bedeutung klarzustellen, inwiefern die spezifischen politischen Empfehlungen auf eine Wirtschaftsanalyse und eine Bewertung von Ungleichgewichten zurückgehen. Selbst in der Orientierungshilfe der Kommission ist festgelegt, dass die eingehenden Überprüfungen die analytische Grundlage für die Erarbeitung von Empfehlungen bilden sollen¹⁶, doch in der Praxis ist dieser Zusammenhang meist nicht klar erkennbar¹⁷. Die Umfrage des Hofes unter den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik hat diesen Eindruck bestätigt. Bei der Frage "Ist eindeutig nachvollziehbar, welche länderspezifischen Empfehlungen sich auf das MIP beziehen?"

¹⁶ "Institutional Paper 039" der Europäischen Kommission, November 2016, "The Macroeconomic Imbalance Procedure - Rationale, Process, Application: A Compendium", S. 50.

¹⁷ Nach Ansicht des Hofes würde der logische Prozess von der Feststellung von Ungleichgewichten über die Erwägung politischer Optionen (einschließlich Schätzungen der Auswirkungen) bis zur Ausarbeitung länderspezifischer Empfehlungen führen.

antwortete nur ein Viertel der Befragten "Immer eindeutig" (siehe **Abbildung 9 in Anhang VI**). Der Zusammenhang wurde in den vergangenen Jahren durch die "Straffung" sowohl der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen (siehe **Ziffern 40-42**) als auch der eingehenden Überprüfungen (siehe **Ziffern 67-73**) noch unklarer.

36. Erstens ist der Zusammenhang oft nicht deutlich, oder er ist sehr schwach. Dies liegt daran, dass die Kommission ihre Vorschläge für länderspezifische Empfehlungen nicht im Hinblick auf die Beseitigung spezifischer Ungleichgewichte formuliert, wie in Artikel 6 Absatz 1 der MIP-Verordnung vorgesehen. Stattdessen werden Strukturreformen mit einem Mitgliedstaat im Zusammenhang mit Europa 2020 erörtert, bevor sie in die Vorschläge der Kommission einbezogen werden, und sie können als MIP-relevant bezeichnet werden, auch wenn sie nur in einem entfernten Zusammenhang mit makroökonomischen Ungleichgewichten stehen.

37. Außerdem stellte der Hof bei der Analyse der vier ausgewählten Mitgliedstaaten fest, dass viele länderspezifische Empfehlungen zu Unrecht als MIP-relevant bezeichnet wurden, da keine der empfohlenen Maßnahmen die in der eingehenden Überprüfung festgestellten Ungleichgewichte betraf. Beispiele sind **Kasten 1** zu entnehmen.

Kasten 1 - Beispiele für den fehlenden Zusammenhang zwischen MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen und eingehenden Überprüfungen

- Die länderspezifische Empfehlung Nr. 3/2016 an **Frankreich** betraf Fragen (Reformen in den Bereichen Lehrlingswesen, Berufsausbildung und Arbeitslosengeld), die nicht MIP-relevant waren: Diese Fragen wurden weder im Abschnitt über die eingehende Überprüfung des Länderberichts behandelt noch in der MIP-Bewertungsmatrix erwähnt (siehe **Ziffer 68**) noch in der Zusammenfassung des Länderberichts als politische Herausforderung im Zusammenhang mit der eingehenden Überprüfung aufgezeigt. Ebenso wenig wurden die in den länderspezifischen Empfehlungen Nr. 5/2015 und Nr. 5/2016 behandelten Themen (Reform des französischen Steuerwesens) im Abschnitt über die eingehende Überprüfung des Länderberichts erwähnt.
- Die länderspezifische Empfehlung Nr. 2/2013 an **Slowenien** betraf Themen (langfristige Tragfähigkeit des Pensionssystems, Gesundheitswesen), auf die in der eingehenden Überprüfung nicht eingegangen wurde.

- Die länderspezifische Empfehlung Nr. 1/2016 an **Bulgarien** befasste sich mit Fragen (SWP-Ziele, Maßnahmen zur Verbesserung der Steuererhebung und Verringerung der informellen Wirtschaft), die weder im Abschnitt über die eingehende Überprüfung des Länderberichts behandelt noch in die MIP-Bewertungsmatrix einbezogen noch in der Zusammenfassung hervorgehoben wurden. Die Themen, die in der länderspezifischen Empfehlung Nr. 1/2015 (SWP-Ziele, Steuererhebung, Schattenwirtschaft, Kosteneffizienz des Gesundheitswesens) behandelt wurden, wurden im Abschnitt "Andere strukturelle Probleme" des Länderberichts erörtert und standen somit in keinem Zusammenhang mit der eingehenden Überprüfung.

- Die länderspezifische Empfehlung Nr. 9/2013 an **Spanien** enthielt Themen (Reform der öffentlichen Verwaltung, Effizienz der Justiz), die in der eingehenden Überprüfung nicht behandelt wurden. Die länderspezifische Empfehlung Nr. 2/2015 betraf Sparkassenreformen, eine Frage, auf die im Länderbericht in keiner Weise Bezug genommen wurde.

38. **Tabelle 1** veranschaulicht, inwieweit länderspezifische Empfehlungen als MIP-relevant bezeichnet werden. Im Jahr 2016 wurden über 80 % der an die Mitgliedstaaten mit Ungleichgewichten gerichteten länderspezifischen Empfehlungen und alle an die Mitgliedstaaten mit übermäßigen Ungleichgewichten gerichteten länderspezifischen Empfehlungen als MIP-relevant bezeichnet. Dass die länderspezifischen Empfehlungen allzu häufig als MIP-relevant bezeichnet wurden, hat die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des MIP untergraben. Dies wurde von vielen Akteuren, mit denen der Hof bei Informationsbesuchen zusammentraf, bestätigt.

Tabelle 1 - Anteil der als MIP-relevant bezeichneten länderspezifischen Empfehlungen an allen länderspezifischen Empfehlungen, die an Mitgliedstaaten mit makroökonomischen Ungleichgewichten gerichtet wurden, 2012-2016

| | Ungleichgewichte | Übermäßige Ungleichgewichte | Insgesamt |
|------|------------------|-----------------------------|-----------|
| 2012 | 52,0 % | | 52,0 % |
| 2013 | 63,3 % | 94,4 % | 70,5 % |
| 2014 | 67,2 % | 100,0 % | 76,1 % |
| 2015 | 87,2 % | 92,9 % | 89,6 % |
| 2016 | 81,0 % | 100,0 % | 92,0 % |

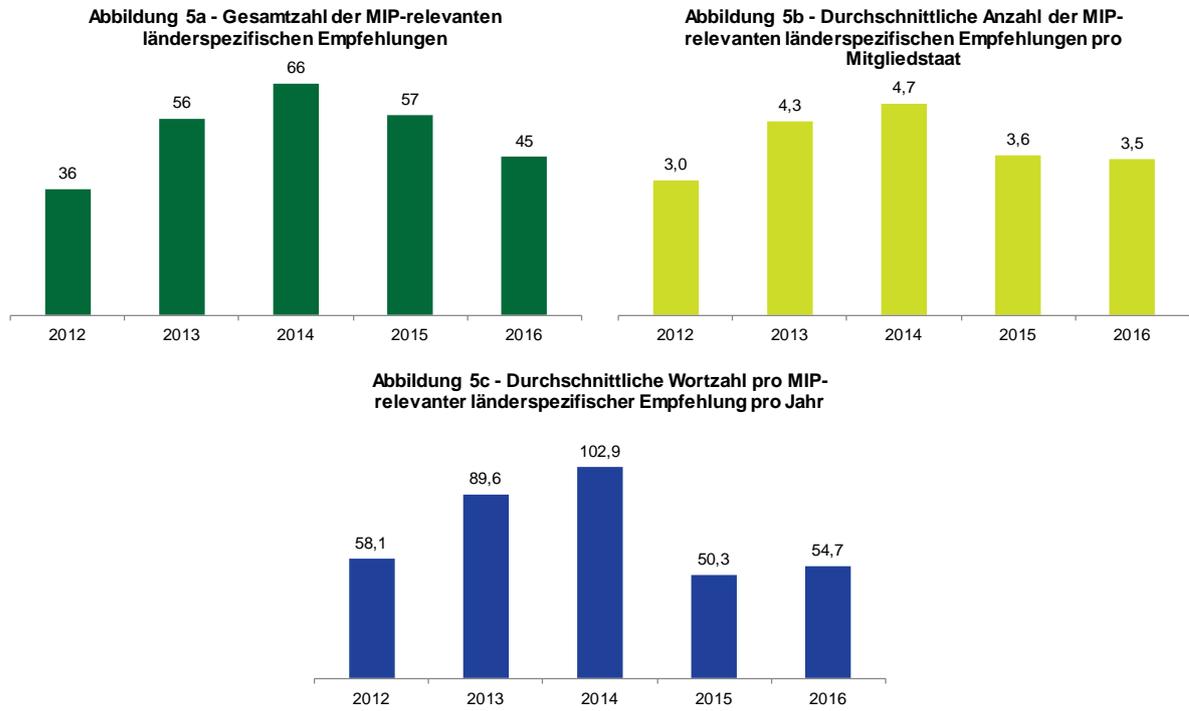
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

39. Zweitens wurde der Zusammenhang zwischen den MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen und den ermittelten Ungleichgewichten durch die "Straffung" der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen und der eingehenden Überprüfungen zunehmend unklar.

40. Die "Straffung" des mit den länderspezifischen Empfehlungen verbundenen Prozesses geht auf 2015 zurück, nachdem einige Mitgliedstaaten erklärt hatten, dass die übermäßige Anzahl und Länge der länderspezifischen Empfehlungen ihrer Eigenverantwortung und der Wirksamkeit der Umsetzung abträglich seien. Seitdem hat die Kommission die jährliche Anzahl der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen reduziert, und die Empfehlungen sind durchschnittlich nur noch etwa halb so lang (siehe **Abbildung 5**).

41. Die "Straffung" wurde von den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (siehe **Abbildung k in Anhang VI**) und vielen der Akteure, mit denen der Hof anlässlich von Informationsbesuchen zusammentraf, im Allgemeinen positiv aufgenommen. Allerdings erfolgt in den MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen nun, da sie kürzer und allgemeiner formuliert sind, keine spezifische Auseinandersetzung mit den in der eingehenden Überprüfung festgestellten Ungleichgewichten. Ihre allgemein gehaltene Natur erschwert zudem die Bewertung, wie gut sie umgesetzt wurden und inwieweit sie möglicherweise zur Beseitigung von Ungleichgewichten beigetragen haben. In **Kasten 2** sind die Auswirkungen der "Straffung" auf ausgewählte MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen für Frankreich und Spanien veranschaulicht.

Abbildung 5 - Anzahl der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen und Wortzahl pro MIP-relevanter länderspezifischer Empfehlung, 2012-2016



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Kasten 2 - Die Auswirkungen der "Straffung" auf MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen für Frankreich und Spanien

Die "Straffung" hat zu einer Verringerung der Anzahl und Länge der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen geführt.

| | 2014 | | 2016 | |
|---|------------|---------|------------|---------|
| | Frankreich | Spanien | Frankreich | Spanien |
| Zahl der länderspezifischen Empfehlungen | | | | |
| Gesamtzahl der länderspezifischen Empfehlungen | 7 | 8 | 5 | 4 |
| Gesamtzahl der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen | 6 | 7 | 5 | 4 |
| Wortzahl in den MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen | | | | |
| Insgesamt | 803 | 978 | 280 | 227 |
| Durchschnitt | 134 | 140 | 56 | 57 |

Da sie nun kürzer sind, bieten die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen auch weniger detaillierte politische Orientierung.

| 2014 | 2016 |
|---|---|
| Frankreich | |
| <p>3. Vereinfachung der Verwaltungs-, Steuer- und Rechnungslegungsbestimmungen für Unternehmen und Ergreifung konkreter Maßnahmen zur Umsetzung des "Vereinfachungsplans" der Regierung bis Dezember 2014. Abschaffung von Rechtsvorschriften, die das Wachstum der Unternehmen behindern, insbesondere durch Überprüfung von größenbezogenen Kriterien in Rechtsvorschriften, um Schwelleneffekte zu vermeiden. Schritte zur Vereinfachung und Verbesserung der Effizienz der Innovationspolitik, insbesondere durch eine Bewertung und erforderlichenfalls Anpassung des "Crédit d'impôt recherche". Sicherstellen, dass die Mittel gezielt für die wirksamsten Wettbewerbszentren eingesetzt werden, und weitere Förderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der in den Wettbewerbszentren erzielten Innovation.</p> <p>4. Beseitigung ungerechtfertigter Beschränkungen für den Zugang zu reglementierten Berufen und ihrer Ausübung, Verringerung der Markteintrittskosten und Förderung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor. Weitere Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands, der das Funktionieren des Einzelhandels beeinträchtigt, insbesondere indem die Genehmigung zur Eröffnung von Einzelhandelsgeschäften vereinfacht und das Verbot des Verlustverkaufs aufgehoben wird. Sorge dafür tragen, dass die regulierten Gas- und Strompreise für nicht-gewerbliche Kunden in einer angemessenen Höhe festgesetzt werden, die kein Wettbewerbshindernis darstellt, und dabei Gewährleistung von weiterhin erschwinglichen Konditionen für benachteiligte Gruppen. Ausbau der Kapazitäten für die Strom- und Gasverbundnetze mit Spanien; insbesondere Vergrößerung der Kapazität für Gasverbundnetze, um den spanischen Gasmarkt uneingeschränkt in den europäischen Markt zu integrieren. In Bezug auf den Eisenbahnsektor Sicherstellung der Unabhängigkeit des neuen einheitlichen Infrastrukturbetreibers von dem etablierten Betreiber und Einleitung von Schritten, um bis 2019 die inländischen Personenverkehrsdienste für den Wettbewerb zu öffnen.</p> | <p>4. Beseitigung von Hindernissen für eine Tätigkeit im Dienstleistungssektor, insbesondere im Bereich der Unternehmensdienstleistungen und der reglementierten Berufe. Maßnahmen zur Vereinfachung und Verbesserung der Effizienz der Innovationspolitik. Bis Ende 2016 weiteres Voranbringen der Reform der größen-spezifischen Kriterien in Rechtsvorschriften, die das Unternehmenswachstum behindern, und Fortsetzung der Vereinfachung der Verwaltungs-, Steuer- und Rechnungslegungsbestimmungen für Unternehmen durch Fortführung des Vereinfachungsprogramms.</p> |
| Spanien | |
| <p>6. Sicherstellung der ambitionierten und raschen Umsetzung des Gesetzes Nr. 20/1013 über die Einheit des Marktes auf allen Verwaltungsebenen. Bis Ende 2014 Beschluss einer ehrgeizigen Reform der freiberuflichen Dienstleistungen und freiberuflichen Vereinigungen; Festlegung der Berufe, für die eine Mitgliedschaft in einem Berufsverband erforderlich ist; Regelung der Frage der Transparenz und Rechenschaftspflicht der Fachorganisationen; Öffnung des Zugangs zu ungerechtfertigterweise vorbehaltenen Tätigkeiten und Gewährleistung der Einheit des Marktes hinsichtlich der Aufnahme und Ausübung freiberuflicher Dienstleistungstätigkeiten in Spanien. Weitere Verringerung der Zeit, Kosten und Zahl der Verfahren, die zur Gründung eines Geschäfts erforderlich sind. Beseitigung ungerechtfertigter Einschränkungen für die Errichtung großer Einzelhandelsgeschäfte, insbesondere durch Überarbeitung der im Bereich der Regionalplanung bestehenden Bestimmungen. Ermittlung von Finanzierungsquellen für die neue nationale Strategie für Wissenschaft, Technologie und Innovation und Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der neuen staatlichen Forschungsagentur.</p> | <p>4. Beschleunigung der Umsetzung des Gesetzes über die Einheit des Marktes auf regionaler Ebene. Gewährleistung der Umsetzung der für den Einzelhandel beschlossenen Reformmaßnahmen durch die autonomen Regionen. Verabschiedung der geplanten Reform der freiberuflichen Dienstleistungen und Berufsverbände.</p> |

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

42. Ein weiterer Punkt ist, dass die Erörterung von politischen Optionen zur Bewältigung von Ungleichgewichten (der Abschnitt "Politische Herausforderungen") schrittweise aus der eingehenden Überprüfung verschwunden ist, seit dieses Dokument mit dem Länderbericht zusammengeführt wurde. Dies macht es, in Kombination mit der "Straffung" der MIP-

relevanten länderspezifischen Empfehlungen, für den Leser sehr schwer, die Gründe für die Empfehlungen nachzuvollziehen. In **Tabelle 2** wird der Zusammenhang zwischen der eingehenden Überprüfung und der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlung Nr. 3 für Bulgarien in Bezug auf die Jahre 2014 bzw. 2015, d. h. vor bzw. nach der "Straffung", verglichen.

Tabelle 2 - Beispiel für den schwächeren Zusammenhang zwischen eingehender Überprüfung und MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen vor bzw. nach der "Straffung"

| MIP-relevante länderspezifische Empfehlung Nr. 3 für Bulgarien 2014 und 2015 | | |
|--|--|--|
| | Politische Empfehlungen der eingehenden Überprüfung | Vorschläge der Kommission für länderspezifische Empfehlungen |
| 2014 | <p>"Politische Herausforderungen"</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen - Bewertung der Auswirkung bestehender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie Einführung neuer Maßnahmen - Verknüpfung der Ergebnisse der Bewertung mit zukünftiger Politik - Ausrichten der Maßnahmen auf die Personen mit dem größten Aktivierungsbedarf und der stärksten Beschäftigungsfähigkeit - in diesem Zusammenhang nicht erwerbstätige Jugendliche und von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene, geringqualifizierte Personen mit Arbeitserfahrung sowie weitere ermittelte schutzbedürftige soziale Gruppen. | <p>Verbesserung der Effizienz der Arbeitsagentur durch Entwicklung eines Leistungsüberwachungssystems und eine bessere Ausrichtung auf die besonders schutzbedürftigen Gruppen wie geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer, Langzeitarbeitslose und Roma.</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung von Ausbildung und Berufsbildung ist von Bedeutung für den Arbeitsmarkt. Es könnten Strategien zur Erreichung einer ausreichenden Beteiligung im Sinne eines höheren Bildungsniveaus untersucht werden. Verbesserung von Berufsbildung und der Praxis für lebenslanges Lernen mit Ausrichtung auf spezifische Fähigkeiten, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind oder sein könnten - Spezifische Maßnahmen für Jugendliche könnten Programme zur Erhöhung des Bildungsniveaus und zur Verbesserung ihrer Qualifikationen durch gezielte Berufsbildung umfassen. Wiedereingliederungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose mit Arbeitserfahrung können die wirksame Knüpfung von Sozialleistungen an die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen und subventionierte Arbeitsplätze umfassen. Es könnten außerdem Programme untersucht werden, die mit der sozialen Verantwortung von Unternehmen zusammenhängen. | <p>Erweiterung des Umfangs bzw. Steigerung der Wirksamkeit der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, damit diese den Profilen der Arbeitssuchenden entsprechen, und im Einklang mit den Zielen einer Jugendgarantie Aufbau von Kontakt mit nicht bei der Arbeitsagentur gemeldeten Jugendlichen, die weder erwerbstätig sind noch Bildungs- oder Berufsbildungsangebote in Anspruch nehmen.</p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Herstellung des richtigen Gleichgewichts zwischen aktiven und passiven Maßnahmen. - Erhöhung der Wirksamkeit von sozialen Transferleistungen, um einen angemessenen Lebensstandard der Empfänger sicherzustellen. | <p>Um die Armut zu verringern, weitere Verbesserung des Zugangs und der Wirksamkeit von Sozialdiensten und -leistungen für Kinder und ältere Menschen.</p> |
| 2015 | <p>"Zusammenfassung"</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unzulängliche Arbeitsmarktpolitik kann nach wie vor bewirken, dass Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden. - Der Mangel an einer gezielten Bildungs- und Berufsbildungspraxis und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik kann die Beteiligung am Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften behindern. <p>"Eingehende Überprüfung"</p> <p>Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET), ist nach wie vor eine große Herausforderung.</p> | <p>Entwicklung eines ganzheitlichen Ansatzes für Gruppen am Rande des Arbeitsmarkts, insbesondere ältere Arbeitnehmer und Jugendliche, die weder erwerbstätig sind noch Bildungs- oder Berufsbildungsangebote in Anspruch nehmen.</p> |

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

43. Schließlich ist festzuhalten, dass der seit 2016 bestehende Mangel an Zusammenhängen oder Begründungen in Bezug auf eingehende Überprüfungen und MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen nicht mit der Erklärung der Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank von Oktober 2015 im Einklang steht. Darin erklärte die Kommission, sie werde zur Verbesserung der Transparenz und der Folgemaßnahmen im Rahmen des MIP "explizite Begründungen für ihre Beschlüsse vorlegen, auch im Hinblick auf länderspezifische Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten" und "den Zusammenhang zwischen der Art der Ungleichgewichte und dem in den länderspezifischen Empfehlungen festgelegten Umgang mit ihnen näher erläutern"¹⁸.

Keine systematische Schätzung der Auswirkungen von MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen auf Ungleichgewichte

44. Die Kommission legt im Allgemeinen keine Ex-ante- oder Ex-post-Schätzungen der wirtschaftlichen Auswirkungen MIP-relevanter länderspezifischer Empfehlungen auf Ungleichgewichte vor. Nachvollziehbar ist dies nur in Fällen, in denen inhärente Schwierigkeiten bei der überzeugenden Quantifizierung bestimmter Auswirkungen bestehen, etwa aufgrund der Art der empfohlenen politischen Maßnahmen (z. B. Überprüfung der Aktiva-Qualität oder Stresstests für den Bankensektor, verbesserte Koordinierung und Effizienz öffentlicher Behörden) oder aufgrund der Tatsache, dass etwaige Auswirkungen langfristiger Natur sind (Bildungs- und Arbeitsmarktreformen).

45. Die wenigen Ausnahmen sind Verweise auf externe Studien zur Bewertung der Effekte von Strukturreformen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP)¹⁹²⁰ und ein einmaliger Vorgang in

¹⁸ COM(2015) 600 final vom 21. Oktober 2015 "Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank über Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion", S. 9.

¹⁹ Dem Länderbericht Spanien 2015 (S. 59) zufolge ist angesichts eines relativ starken Vorwärtsverknüpfungseffekts davon auszugehen, dass die durch eine wettbewerbsfördernde Reform der freiberuflichen Dienstleistungen erzielte Senkung der Gewinnspannen eine

Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen über die nationalen Reformprogramme (NRP) der Mitgliedstaaten 2014²¹. Mithilfe einer Schätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf Ungleichgewichte ließe sich besser erkennen, welche Empfehlungen am relevantesten sind und wahrscheinlich wirksam sein werden.

46. Ferner können bestimmte Empfehlungen die Auswirkungen anderer Empfehlungen aufheben, und in diesem Punkt wäre es durchaus möglich, eine angemessene Schätzung vorzulegen. Dies trifft auf haushaltspolitische Empfehlungen und sonstige länderspezifische Empfehlungen mit haushaltspolitischen Auswirkungen zu. Zum Beispiel ging es in der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlung Nr. 1/2013 an Spanien, einem im VÜD befindlichen Mitgliedstaat, um die Fortführung der Haushaltsanpassung, die der Rat empfohlen hatte, um eine Korrektur des übermäßigen Defizits des Landes sicherzustellen. Gleichzeitig wurde in der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlung Nr. 4/2013 auf die Notwendigkeit hingewiesen, die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen zu stärken und zu modernisieren, um eine wirksame, auf den Einzelfall zugeschnittene Unterstützung von Arbeitslosen sicherzustellen. Die Kommission legte keine Schätzung dazu vor, ob die Kosten für die Einstellung von zusätzlichem Personal zur individuellen Unterstützung von mehr als

preisstabilisierende Wirkung habe, die voraussichtlich auch der übrigen Wirtschaft zugutekommen werde. Ferner wird auf eine Studie der Kommission ("The Economic Impact of Professional Services Liberalisation", European Economy Economic Papers 533, September 2014) über die Auswirkungen von regulatorischen Schranken in vier Berufsgruppen in der EU zwischen 2008 und 2011 Bezug genommen.

²⁰ In ihrem ersten "Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances" 2014 für Frankreich gibt die Kommission die Feststellungen einer OECD-Studie von 2014 über die Effekte von Reformen wieder, die von der französischen Regierung seit 2012 durchgeführt bzw. angekündigt wurden.

²¹ Die Kommission wandte ein makroökonomisches Modell (QUEST) an, um abzuschätzen, wie Strukturreformen sich in einem gegebenen Mitgliedstaat auf das Wachstum auswirken würden, wenn es dem Mitgliedstaat gelänge, in Bezug auf die wichtigsten Wirtschaftsindikatoren den Rückstand gegenüber dem Durchschnitt der drei leistungsstärksten EU-Mitgliedstaaten aufzuholen.

sechs Millionen Arbeitssuchenden mit den haushaltspolitischen Einschränkungen, die sie in ihrer ersten Empfehlung forderte, vereinbar waren.

Inkohärenz mit den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet

47. Seit 2012 schlägt die Kommission auch Empfehlungen für das gesamte Euro-Währungsgebiet vor. Nach Annahme durch den Rat werden die Empfehlungen an die Euro-Gruppe der Finanzminister gerichtet - demnach ist keine EU-Institution offiziell für ihre Umsetzung zuständig.

48. Innerhalb der Kommission existiert kein System, um die Kohärenz der Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet und der länderspezifischen Empfehlungen für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sicherzustellen.

49. Ein Beispiel für diese Problematik betrifft die Empfehlungen der Kommission zum fiskalischen Kurs des Euro-Währungsgebiets²². Wenn eine Senkung der Zinssätze mithilfe der Geldpolitik schwer durchzusetzen ist, ist die Steuerung des fiskalischen Kurses von Bedeutung, um ein nachhaltiges Wachstum der Gesamtnachfrage sicherzustellen. Es liegt jedoch außerhalb der Tragweite des SWP, den fiskalischen Kurs eines Mitgliedstaats zu beeinflussen, sobald er die Stabilitätskriterien erfüllt hat. Das MIP bietet daher einen Rahmen für haushaltspolitische Empfehlungen, die für das gesamte Euro-Währungsgebiet relevant sind.

50. Im November 2016 empfahl die Kommission einen positiven fiskalischen Kurs zur Unterstützung der Währungspolitik der EZB, um den Aufschwung zu beschleunigen²³. Diese Empfehlung stand im Widerspruch zu den fiskalischen Anforderungen, die etwa sechs Monate zuvor in den länderspezifischen Empfehlungen für die Mitgliedstaaten des

²² Der fiskalische Kurs ist eine Schätzung der mithilfe der Haushaltspolitik absichtlich erzeugten Impulse.

²³ COM(2016) 727 vom 6. November 2016.

Euro-Währungsgebiets festgelegt worden waren, die für 2017 und 2018 einen moderat restriktiven fiskalischen Kurs für das gesamte Euro-Währungsgebiet implizierten. Da sich die Prognosen für das Wachstum des BIP in diesen sechs Monaten nicht verschlechtert hatten, bestand kein Grund für diese Inkohärenz. Es existiert kein wirksamer Mechanismus zur Abschwächung möglicher Divergenzen zwischen für das Euro-Währungsgebiet finanzpolitisch wünschenswerten Entwicklungen und der Summe der finanzpolitischen länderspezifischen Empfehlungen für die Mitgliedstaaten.

Sehr knapp bemessener Zeitrahmen für die Umsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen

51. Ihren Angaben zufolge erwartet die Kommission, dass MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen binnen 12 bis 18 Monaten umgesetzt werden. Da diese Prognose häufig zu optimistisch ist, werden die Statistiken über die Umsetzung verzerrt. Viele MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen sind komplex und erfordern Reaktionen einer großen Anzahl von Akteuren. Zahlreiche MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen werden Jahr für Jahr wiederholt und daher als nicht umgesetzt erfasst. Die Praxis der Kommission steht im Gegensatz zu jener des IWF und der OECD, die beide ihre politischen Empfehlungen verstärkt thematisch ausrichten. In diesem Zusammenhang siehe **Ziffer 78**.

52. Diese Problematik wurde in gewissem Maße bei der Umfrage unter den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik durch die Antworten auf die Frage "Sind die länderspezifischen Empfehlungen für Ihren Mitgliedstaat realistisch?" bestätigt. Rund 53 % der Befragten hielten die länderspezifischen Empfehlungen für "realistisch", 26 % für "eher unrealistisch" und 11 % für "gar nicht realistisch" (siehe **Abbildung j in Anhang VI**). Als Hauptgrund dafür, dass die länderspezifischen Empfehlungen als unrealistisch eingeschätzt wurden, wurde der sehr knapp bemessene Umsetzungszeitrahmen angegeben.

Der Einstufung von Ungleichgewichten mangelt es an Transparenz, und es wurde noch nie ein EIP eingeleitet

53. Dieser Abschnitt befasst sich mit der Logik und dem Prozess, die der Bewertung des Schweregrads von Ungleichgewichten durch die Kommission zugrunde liegen.

Das Kategoriensystem war zumeist komplex und wurde verändert

54. In der MIP-Verordnung war vorgesehen, dass im Rahmen der Bewertung festgestellt werden sollte, ob in den jeweiligen Mitgliedstaaten keine Ungleichgewichte, Ungleichgewichte oder übermäßige Ungleichgewichte bestehen.

55. 2012 legte die Kommission jedoch fünf Kategorien fest. Diese wurden 2013 auf sechs erweitert. 2014 wurde ein anderer Satz von sechs Kategorien angewandt. Die Kategorien unterschieden sich je nach Schweregrad des jeweiligen Ungleichgewichts und Umfang der erforderlichen Überwachung. 2016 schließlich wurden die Kategorien auf nur vier beschränkt (siehe **Tabelle 3**). Die meisten der vom Hof befragten Akteure begrüßten die Verringerung insofern, als dadurch das Verfahren vereinfacht wurde.

Tabelle 3 - Entwicklung der Kategorien von Ungleichgewichten, 2012-2017

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---|---|------|--|------|
| Keine Ungleichgewichte | Keine Ungleichgewichte | Keine Ungleichgewichte DK, LU, MT | | Keine Ungleichgewichte AT, BE, EE, HU, RO, UK | FI |
| Ungleichgewichte, die nicht übermäßig sind, aber angegangen werden müssen BE, BG, DK, FI, SE, UK | Ungleichgewichte, die einer Überwachung und politischer Maßnahmen bedürfen BE, BG, DK, FI, MT, NL, SE, UK | Ungleichgewichte, die politische Maßnahmen und ein Monitoring erfordern BE, BG, DE, FI, NL, SE, UK | | BE, FI, NL, RO, SE, UK | |
| Schwerwiegende Ungleichgewichte, die nicht übermäßig sind, aber angegangen werden müssen FR, HU, IT, SI | Ungleichgewichte, die entschlossene politische Maßnahmen und ein Monitoring erfordern FR, HU, IT | Ungleichgewichte, die entschlossene politische Maßnahmen und ein Monitoring erfordern HU | | DE, HU | |
| Sehr schwerwiegende Ungleichgewichte, die nicht übermäßig sind, aber dringend angegangen werden müssen CY, ES | | Ungleichgewichte, die entschlossene politische Maßnahmen und ein spezifisches Monitoring erfordern ES, FR, IE | | ES, IE, SI | |
| | Übermäßige Ungleichgewichte, die kontinuierliche, starke politische Maßnahmen (spezifisches Monitoring) erfordern ES | Übermäßige Ungleichgewichte, die entschlossene politische Maßnahmen und ein spezifisches Monitoring erfordern | | Übermäßige Ungleichgewichte | |
| | Übermäßige Ungleichgewichte, die dringende politische Maßnahmen (spezifisches Monitoring) erfordern SI | | | | |
| Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht | Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht | Übermäßige Ungleichgewichte, die entschlossene politische Maßnahmen und die Einleitung des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht erfordern | | Übermäßige Ungleichgewichte mit Korrekturmaßnahmenplan (Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht) | |

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

56. In allen Systemen zur Einstufung seit 2013 gibt es eine Kategorie zur Feststellung übermäßiger Ungleichgewichte, doch hat die Kommission in den betreffenden Fällen nie eine Einleitung des EIP vorgeschlagen. Diese Möglichkeit ist in der MIP-Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehen (siehe **Kasten 3**). Aus den Unterlagen der Kommission geht nicht klar hervor, woher die Praxis stammt, übermäßige Ungleichgewichte festzustellen, aber keine Einleitung eines EIP zu empfehlen. Die entsprechende Entscheidung dürfte auf politischer Ebene gefallen sein. Bislang hat die Kommission ohne klare Begründung stets vermieden, die Einleitung eines EIP zu empfehlen (siehe **Ziffer 63**).

Kasten 3 - Wann sollte das EIP eingeleitet werden?

In Artikel 2 der MIP-Verordnung werden nur "Ungleichgewichte" und "übermäßige Ungleichgewichte" definiert.

In Artikel 7 Absatz 1 über die Einleitung eines EIP heißt es: "Gelangt die Kommission auf der Grundlage der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 zu der Auffassung, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat übermäßige Ungleichgewichte bestehen, unterrichtet sie das Europäische Parlament, den Rat und die Eurogruppe darüber." Gemäß Artikel 7 Absatz 2 "kann" der Rat das Verfahren einleiten, wonach diese Entscheidung dem Ermessen des Rates unterliegt.

Die Kommission geht jedoch davon aus, dass sie über Ermessensbefugnisse bezüglich der Empfehlung eines EIP verfügt, selbst wenn sie zu der Auffassung gelangt, dass in einem Mitgliedstaat übermäßige Ungleichgewichte bestehen. Ihren Angaben zufolge stützt sie diese Auslegung auf Artikel 121 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union:

"Wird im Rahmen des Verfahrens nach Absatz 3 festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den in Absatz 2 genannten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten."

Der Zusammenhang zwischen der Analyse und der Kategorie der Ungleichgewichte ist nicht immer klar

57. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der MIP-Verordnung sollte eine eingehende Überprüfung durch die Kommission "eine Prüfung der Frage [umfassen], ob der [...] Mitgliedstaat von Ungleichgewichten betroffen ist und ob diese Ungleichgewichte übermäßige Ungleichgewichte darstellen". Dies bedeutet, dass die Kommission einen klaren Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsanalyse und der gewählten Kategorie von Ungleichgewichten herstellen muss.

58. In der Praxis enthalten die eingehenden Überprüfungen keine Schlussfolgerungen über die Einstufung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Ungleichgewichte. Diese Schlussfolgerungen sind vielmehr Bestandteil der begleitenden Mitteilung der Kommission. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die empfohlenen Schlussfolgerungen über

Ungleichgewichte nicht immer eindeutig auf die Analysen zurückzuführen sind, die in der entsprechenden eingehenden Überprüfung vorgenommen wurden. Beispiele:

- a) Im Jahr 2015 wurde Bulgarien auf Empfehlung der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen drei Kategorien höher eingestuft, nämlich von "Ungleichgewichte, die politische Maßnahmen und ein Monitoring erfordern" auf "übermäßige Ungleichgewichte, die entschlossene politische Maßnahmen und ein spezifisches Monitoring erfordern". Der entsprechende Beschluss beruhte größtenteils auf dem Zusammenbruch einer Bank im Jahr 2014 und der dadurch ausgelösten Sorge der Kommission um die finanzielle Stabilität. Die Einstufung wurde 2016 beibehalten, obwohl die eingehende Überprüfung in dem Jahr ergab, dass keine der finanziellen Risiken, die 2015 festgestellt worden waren, tatsächlich eingetreten waren.
- b) Frankreich wurde 2015 im Anschluss an eine Empfehlung der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, das Verfahren zu verschärfen, um eine Stufe - auf "übermäßige Ungleichgewichte, die entschlossene politische Maßnahmen und ein spezifisches Monitoring erfordern" - heraufgesetzt. Nach Ansicht des Hofes wurden in der eingehenden Überprüfung bezüglich der Faktoren, die der Bewertung zugrunde lagen, keine *erheblichen* Veränderungen von einem Jahr zum nächsten festgestellt. Gleichzeitig wurde, wenngleich Frankreich auch im VÜD (der korrektiven Komponente des SWP) befindlich war, das Verfahren nicht verschärft, obwohl der Begriff "übermäßig" in der eingehenden Überprüfung lediglich im Zusammenhang mit dem Haushaltsdefizit verwendet wurde.
- c) In der eingehenden Überprüfung 2016 für das Vereinigte Königreich (das sich seit 2008 im VÜD befindet) wurde der Schluss gezogen, dass keine Ungleichgewichte vorlagen, und infolge des Warnmechanismus-Berichts 2017 für das Vereinigte Königreich war nicht einmal eine eingehende Überprüfung erforderlich. Dies war der Fall, obwohl in der eingehenden Überprüfung 2016 auf ein anhaltend großes Leistungsbilanzdefizit (in dem Jahr das EU-weit größte) und einen kontinuierlichen Anstieg der - bereits überhöhten - Wohnimmobilienpreise seit 2013 hingewiesen wurde.

59. Die Situation wurde 2017 weiter verschlimmert, als die vollumfänglichen eingehenden Überprüfungen durch "Zusammenfassungen" in den Länderberichten ersetzt wurden (siehe Ziffer 69).

60. Auch der Zeitpunkt der Veröffentlichung legt nahe, dass die Analysearbeit und die Einstufung funktional getrennt erfolgen. In den Jahren 2012, 2014 und 2017 wurden die eingehenden Überprüfungen und die Mitteilung über die Einstufung am selben Tag veröffentlicht, während 2013 und 2016 zuerst die eingehenden Überprüfungen und zwei Wochen später die Einstufung von Ungleichgewichten veröffentlicht wurden. Im Jahr 2015 wurde die Einstufung der Ungleichgewichte einen Tag vor den eingehenden Überprüfungen veröffentlicht.

In den späten Phasen ist der Prozess in erster Linie politisch, nicht fachlich

61. Das derzeitige Verfahren der Kommission zur Einstufung von Ungleichgewichten umfasst mehrere Schritte. Zunächst übermitteln Bedienstete der Kommission dem Kommissionsmitglied für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten schriftliche Vorschläge bezüglich der Einstufung jedes Mitgliedstaats, für den eine eingehende Überprüfung durchgeführt wurde. Der Hof stellte fest, dass diese Vorschläge klare fachliche Ratschläge enthalten und sowohl für die verschiedenen Länder als auch über die Jahre kohärent sind.

62. Nach Erwägung dieser Vorschläge durch das Kabinett des Kommissionsmitglieds und zusätzlich seit 2014 durch das Kabinett des Vizepräsidenten für den Euro und den sozialen Dialog (der für das MIP mitverantwortlich ist) wird der Entwurf einer Mitteilung den Kabinetten sämtlicher Kommissionsmitglieder zur Begutachtung und schließlich dem Kollegium der Kommissionsmitglieder selbst zur Annahme übermittelt.

63. Im Zeitraum 2012-2016 wurden in bestimmten Mitgliedstaaten in 16 Fällen übermäßige Ungleichgewichte festgestellt, doch das Kollegium hat dem Rat nie einen Vorschlag zur Einleitung eines EIP vorgelegt. Im Zuge der Prüfung durch den Hof legte die Kommission nur wenige Nachweise vor, die erklären könnten, warum das Kollegium nie ein EIP vorschlug.

64. Die systematisch unterbliebene Einleitung des EIP hat die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit des MIP verringert. Dieser Ansicht waren auch einige Akteure, die angaben,

dass das Verfahren durch die unterbliebene Einleitung untergraben werde, sowohl in Bezug auf die durch das Verfahren ermöglichte Bewältigung von Ungleichgewichten als auch hinsichtlich seiner abschreckenden Wirkung. Im Bericht der fünf Präsidenten²⁴ wird ebenfalls empfohlen, das MIP vollumfänglich einzusetzen, einschließlich der Einleitung des EIP. Auch die EZB äußerte sich wie folgt: "Zur Steigerung der Reformdynamik ist es erforderlich, dass alle im Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht verfügbaren Instrumente - einschließlich der korrektiven Komponente - wirksam eingesetzt werden." Sie hat diese Aussage mehrfach wiederholt²⁵.

65. Andere Akteure legen nahe, dass ein Einsatz des EIP unter nicht eindeutigen Bedingungen ebenfalls seine Glaubwürdigkeit beeinträchtigen würde und dass es nur angewandt werden sollte, wenn die Umstände sehr klar dafür sprechen.

66. Die MIP-Verordnung überträgt der Kommission die alleinige Zuständigkeit, was die Einstufung von Ungleichgewichten betrifft. Allerdings stellte der Hof mehrere Unzulänglichkeiten bezüglich der Art und Weise der Umsetzung fest:

- a) Erstens wurden dem Hof keine Nachweise dafür vorgelegt, dass das Kollegium und die Kabinette über ein offizielles Verfahren verfügen, in dem die Vorschläge der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen berücksichtigt und ihr Austausch dokumentiert wird.

²⁴ "Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden", ein Bericht von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, Juni 2015, S. 9: "[Die] korrektive Komponente [des MIP] sollte mit Nachdruck eingesetzt werden. [Das Verfahren] sollte eingeleitet werden, sobald übermäßige Ungleichgewichte festgestellt werden, und ebenfalls genutzt werden, um die Umsetzung von Reformen zu überwachen."

²⁵ EZB, Wirtschaftsbericht, Ausgabe 2, Kasten 7, März 2017, S. 78. Weitere Äußerungen können dem Wirtschaftsbericht, Ausgabe 2, März 2015, Kasten 5, S. 53 und Ausgabe 2, März 2016, Kasten 8, S. 64 entnommen werden.

- b) Zweitens wurde bis 2017 der Entwurf für eine Mitteilung über Ungleichgewichte erst sehr spät an das Kollegium weitergereicht. Dies stellte einen Verstoß gegen die internen Vorschriften der Kommission dar, die sicherstellen sollen, dass das Kollegium seine Entscheidungen sorgfältig abgewogen hat.
- c) Drittens liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine klare schriftliche Orientierungshilfe dazu vor, unter welchen Umständen die Kommission eine Einleitung des EIP vorschlagen könnte.

Der Stellenwert der eingehenden Überprüfungen ist im Laufe der Zeit erheblich gesunken. Die Qualität der Analysen ist nach wie vor gut, doch sind in Bezug auf zentrale Aspekte der eingehenden Überprüfungen Verbesserungen erforderlich

67. Dieser Abschnitt befasst sich mit der sich wandelnden Form, in der die eingehenden Überprüfungen vorgelegt werden, und mit der Qualität der Analyseinstrumente und Wirtschaftsanalysen, mit denen die Kommission Ungleichgewichte feststellt und bewertet.

Der Stellenwert der eingehenden Überprüfungen ist im Laufe der Zeit erheblich gesunken

68. Die Grenzen zwischen den eingehenden Überprüfungen und den jährlichen Länderberichten verschwimmen zunehmend. Die Kommission hat sich bemüht, ihre Analyse und die politischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten im breit gefassten Rahmen des Europäischen Semesters und der damit einhergehenden politischen Koordinierung zu "straffen". Durch die Zusammenführung der eingehenden Überprüfungen mit den Länderberichten rückte das MIP mit seinen konkreten Zielsetzungen - der Feststellung und Vermeidung von Ungleichgewichten - aus dem Fokus.

69. In den ersten drei Jahren waren die eingehenden Überprüfungen eigenständige Dokumente, die hauptsächlich von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, mit Beiträgen der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration und anderen Generaldirektionen, erarbeitet wurden. Seit 2015 gehören die eingehenden Überprüfungen zu Abschnitt 2 der Länderberichte. Dieser Abschnitt 2 enthält außerdem das Ergebnis einer Analyse, die zuvor Teil einer (mittlerweile abgeschafften) Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Bewertung der NRP der Mitgliedstaaten im Zusammenhang

mit dem Europäischen Semester waren. Mit der Zusammenführung entfiel der Abschnitt "Politische Herausforderungen" der eingehenden Überprüfungen (eine Zusammenfassung wichtiger makroökonomischer Herausforderungen und möglicher Antworten). Außerdem sind die in den Länderberichten verwendeten Überschriften jetzt standardisiert und tragen somit dem Schweregrad der Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten keineswegs Rechnung.

70. Im Jahr 2016 wurde die Einbuße des Abschnitts "Politische Herausforderungen" teilweise durch die Einführung einer "MIP-Bewertungsmatrix" ausgeglichen, einer nützlichen Tabelle, die die wichtigsten Ergebnisse der eingehenden Überprüfung zusammenfasst. Diese Tabelle enthält allerdings keine Hinweise auf mögliche Maßnahmen zur Bewältigung der in der eingehenden Überprüfung ermittelten Herausforderungen.

71. Das Format der Länderberichte wurde 2017 weiter verändert: Zusätzlich zu einer allgemeinen Kürzung reduzierte die Kommission die eingehende Überprüfung auf die MIP-Bewertungsmatrix und eine knappe Wiedergabe der wichtigsten Feststellungen (Abschnitt 3). Einzelheiten der wichtigsten die Mitgliedstaaten betreffenden Fragen, einschließlich makroökonomischer Ungleichgewichte, sind in Abschnitt 4 mit dem Titel "Reformprioritäten" nach Thema geordnet dargelegt. Die Überschrift von Themen mit Relevanz für das MIP, die in der Zusammenfassung in Abschnitt 3 erwähnt werden, ist mit einem Sternchen gekennzeichnet.

72. Diese Formatänderungen wurden durch das Generalsekretariat der Kommission vorangetrieben, dessen Bedeutung im Prozess im Laufe der Zeit zugenommen hat. Das Generalsekretariat leitet nun auch die Erarbeitung von Länderberichten durch Länderteams, die sich aus Vertretern sämtlicher Dienststellen der Kommission zusammensetzen. Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration stellt nun einen größeren Anteil der analytischen Informationen zur Verfügung²⁶, insbesondere in Bezug auf Beschäftigung und soziale Entwicklungen, und die eingehenden Untersuchungen/Länderberichte sind nun

²⁶ "The Macroeconomic Imbalance Procedure - Rationale, Process, Application: A Compendium", Kasten 3.1, S. 34.

weniger ein reines Produkt der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen. Die befragten Akteure gaben an, dass das MIP durch diese Entwicklungen an Sichtbarkeit eingebüßt habe.

73. Seit der Zusammenführung wurde die Mitteilung über die eingehenden Überprüfungen durch eine viel breiter gefasste Mitteilung über die Länderberichte ersetzt. Um dieser Problematik zu begegnen, veröffentlichte die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen im Juni 2015 einen Überblick über die Erkenntnisse der eingehenden Untersuchungen desselben Jahres²⁷. Darin wurden Entwicklungen hervorgehoben, die länderübergreifend verzeichnet worden waren und im Zusammenhang mit der sich wandelnden Wirtschaftslandschaft standen. Ein solcher Überblick wurde weder 2016 noch 2017 (bis dato) veröffentlicht.

74. Die Analyse der makroökonomischen Ungleichgewichte ist nun Teil der Gesamtanalyse der Strukturprobleme in einem Mitgliedstaat. Der Frage der Ungleichgewichte wird ein geringerer Stellenwert beigemessen als zu der Zeit, als die eingehende Überprüfung noch ein eigenständiges Dokument war. Dies erschwert es, kurzfristige (Ungleichgewichte) von langfristigen (Wachstums-)Problemen zu unterscheiden.

75. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Bemühungen zur "Straffung" des Europäischen Semesters die Sichtbarkeit des MIP verringert haben. Eine wirksame Kommunikation ist jedoch von zentraler Bedeutung, um der Öffentlichkeit das Verfahren und die Herausforderung, die makroökonomische Ungleichgewichte für Mitgliedstaaten darstellen, zu vermitteln. Eine verbesserte Kommunikation ist darüber hinaus erforderlich, um die nationale Eigenverantwortung im Zusammenhang mit dem MIP zu stärken. Dieser Standpunkt wurde bei den Informationsbesuchen des Hofes von den Akteuren wiederholt nachdrücklich vertreten.

²⁷ "Occasional Paper 228, Macroeconomic Imbalances - Main findings of the in-depth reviews 2015".

Trotz eines guten Analyseniveaus müssen einige Aspekte der eingehenden Überprüfungen verbessert werden

76. Im November 2016, fünf Jahre nach Einführung des MIP, veröffentlichte die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen das Dokument "The Macroeconomic Imbalance Procedure - Rationale, Process, Application: A Compendium". Das Kompendium greift weitgehend auf Analysematerial zurück, das Ausschüssen des Rates vorgelegt oder zuvor in verschiedenen Formaten veröffentlicht wurde. Die Konsolidierung des gesamten Rahmenwerks in dieser Veröffentlichung ist, obgleich sie zu einem späten Zeitpunkt erfolgte, zu begrüßen, da sie Mitgliedstaaten und weiteren Akteuren ein besseres Verständnis des MIP und insbesondere der Gründe für bestimmte Entscheidungen ermöglicht hat.

77. Im Kompendium sind einige Analyseinstrumente beschrieben, die die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen bei der Bewertung makroökonomischer Ungleichgewichte einsetzt. Das Dokument ließe sich jedoch weiter verbessern, insbesondere durch Informationen zu den Instrumenten, die die Kommission in anderen wiederkehrenden Analysen - beispielsweise zur Stabilität des Bankensystems, zu MIP-relevanten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und zur Qualität der Arbeitsmarktpolitik - einsetzt.

78. Den vom Hof befragten Akteuren und Experten zufolge war das Analyseniveau in den eingehenden Überprüfungen im Allgemeinen gut. Die Kommission berücksichtigt alle länderspezifischen Umstände und sonstigen relevanten Informationen, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Einige Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass es notwendig sei, den Informationsaustausch zu verbessern, und die Kommission hat in der jüngsten Vergangenheit Anstrengungen in diesem Sinne unternommen.

79. Dies wurde im Rahmen der Umfrage des Hofes unter den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik bestätigt. Der Großteil der Befragten (89 %) bezeichnete die Qualität der eingehenden Überprüfungen für den eigenen Mitgliedstaat als "gut", 11 % bezeichneten sie als "durchschnittlich". Keiner von ihnen hielt die Qualität für "sehr gut", "schlecht" oder "sehr schlecht" (siehe **Abbildung d in Anhang VI**). 68 % der Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaftspolitik stellten "keinen Unterschied" zwischen den eingehenden Überprüfungen und ähnlichen Berichten vergleichbarer Einrichtungen fest, während 26 % der Ansicht waren,

sie seien besser, und 5 % der Ansicht, sie seien schlechter (siehe **Abbildung u in Anhang VI**). Alle Befragten waren sich darin einig, dass die eingehenden Überprüfungen einschlägige länderspezifische Informationen berücksichtigten (53 %: "in hohem Maße" und 47 %: "in gewissem Maße", siehe **Abbildung e in Anhang VI**).

80. Anders als die Berichte anderer internationaler Organisationen (IWF, OECD), die einen "thematischen" Ansatz verfolgen, behandeln die eingehenden Überprüfungen oft Jahr für Jahr dieselben Fragen. Selbst in Anbetracht der Tatsache, dass einige Ungleichgewichte andauern und nicht ignoriert werden können, führt dies häufig zur Wiederholung von Analysen mit geringem Mehrwert und zu einer Botschaft, die im Wesentlichen jedes Jahr gleich bleibt.

81. In der MIP-Verordnung ist vorgesehen, dass die Kommission die "tiefen Handels- und Finanzverflechtungen zwischen den Mitgliedstaaten und [die] Ansteckungseffekte der nationalen Wirtschaftspolitiken" berücksichtigt²⁸. Die Kommission hat eine Reihe von wirtschaftspolitischen Instrumenten entwickelt²⁹, um diese Aspekte einzubeziehen.

82. Allerdings ist die Analyse der Spill-over-Effekte³⁰ häufig unzulänglich. In den vier ausgewählten Mitgliedstaaten wurde sie relativ uneinheitlich angewandt. Zum Beispiel wurde bis 2014 der Ansteckung über Staatsschulden³¹ Sloweniens (Spill-over-Effekte von

²⁸ Artikel 5 Absatz 2 der MIP-Verordnung.

²⁹ Die Kommission hat eine Reihe von einschlägigen Wirtschaftsbewertungstechniken entwickelt. Diese umfassen z. B. Bewertungen von länderübergreifenden Lohnentwicklungen und Finanzströmen.

³⁰ Der Begriff "Ansteckungs-" oder "Spill-Over-Effekt" bezeichnet eine Entwicklung in einem Mitgliedstaat, die sich auf die Wirtschaft eines anderen oder mehrerer anderer Mitgliedstaaten auswirkt. "Innere Spill-over-Effekte" bezeichnen Auswirkungen auf einen bestimmten Mitgliedstaat ausgehend von einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten. "Äußere Spill-over-Effekte" bezeichnen Auswirkungen ausgehend von einem Mitgliedstaat auf einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten.

³¹ Eine Ansteckung über Staatsschulden liegt vor, wenn nachteilige Entwicklungen der Fremdkapitalkosten eines Landes mit denen eines anderen Landes korrelieren.

außen) nur begrenzt Beachtung geschenkt. In Bezug auf Bulgarien wurden die allgemeinen Marktbedingungen für diesen kleinen Mitgliedstaat außerhalb des Euro-Währungsgebiets außer Acht gelassen. Das Ignorieren von Spill-over-Effekten führt dazu, dass die Kommission sich zu sehr auf die den einzelnen Mitgliedstaaten inhärenten Entwicklungen konzentriert.

83. Seit 2015 werden äußere Spill-over-Effekte in den eingehenden Überprüfungen der fünf größten Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets aufgeführt. Dies ist eine begrüßenswerte Entwicklung.

84. Innere Spill-over-Effekte wurden in der Stichprobe eingehender Überprüfungen in Bezug auf jedes Jahr erwähnt, wobei jedoch Abdeckungsbereich und Tiefe der Ausführungen variierten. Zum Beispiel wurde die Ansteckung über Staatsschulden anderer Mitgliedstaaten selbst in den Jahren 2012 und 2013, als die Renditedifferenzen von Staatsanleihen³² besonders hoch waren, nicht ausführlich berücksichtigt.

85. Im Zusammenhang mit Spill-over-Effekten ist abschließend darauf hinzuweisen, dass die verwendeten Analyseinstrumente nicht durchgehend Teil der Länderanalyse sind. Verbesserungen waren festzustellen, allerdings insbesondere dank der Veröffentlichung der MIP-Bewertungsmatrix ab 2016.

86. Im Allgemeinen wird in den eingehenden Überprüfungen nicht bewertet, wie sich die Finanzpolitik auf externe Ungleichgewichte auswirkt. Der einzige Mitgliedstaat, der bis dato einer umfassenden Bewertung unterzogen wurde, ist Deutschland; hier wird ein großer Leistungsbilanzüberschuss verzeichnet. Hingegen wurde für Länder mit einem strukturellen Leistungsbilanzdefizit, einem stark negativen Nettoauslandsvermögensstatus oder einer schwachen Wettbewerbsfähigkeit keine vergleichbare Analyse vorgenommen (siehe **Kasten 4**). Was die finanzpolitische Situation betrifft, sind die eingehenden

³² Eine Renditedifferenz von Staatsanleihen ist der in Prozentpunkten ausgedrückte Unterschied zwischen den Fremdkapitalkosten eines Landes im Vergleich zu einem Referenzwert. Im Euro-Währungsgebiet ist dieser Referenzwert üblicherweise der deutsche Zinssatz für die staatliche Kreditaufnahme.

Überprüfungen im Wesentlichen auf eine knappe Erörterung der Entwicklungen des öffentlichen Schuldenstands beschränkt.

Kasten 4 - Externe Ungleichgewichte und Haushaltspolitik

Die Kommission führte im Rahmen ihrer eingehenden Überprüfungen 2015 und 2016 eine umfassende Analyse der Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands durch und gelangte zu dem Schluss, dass das Land seinen haushaltspolitischen Spielraum (die Möglichkeit, höhere Ausgaben zu tätigen, ohne die Kriterien des SWP zu verletzen) nutzen sollte, um die Binnennachfrage anzukurbeln und die öffentlichen Investitionen zu steigern. 2016 schwächte der Rat den Vorschlag der Kommission ab, indem er den Teil der Empfehlung, der sich auf den haushaltspolitischen Spielraum bezog, streichen ließ.

2017 enthielt der Abschnitt über die eingehende Überprüfung des Länderberichts Deutschland außerdem eine Analyse³³ der positiven Spill-over-Effekte, die eine expansive Haushaltspolitik auf das Euro-Währungsgebiet hätten. Die Kommission rief Deutschland erneut zum Einsatz von haushaltspolitischen Instrumenten auf, sowohl um seine eigene derzeitige Leistungsbilanz auszugleichen als auch um andere Länder dabei zu unterstützen, ihr Zahlungsbilanzdefizit zu bewältigen. Die Erwähnung der Auswirkungen der Haushaltspolitik auf externe Ungleichgewichte und Wettbewerbsfähigkeit war ein wichtiger Fortschritt.

Dessen ungeachtet hat die Kommission weder die Verbindung zwischen der Haushaltspolitik und schwachen Außenbeiträgen in anderen systemrelevanten Mitgliedstaaten (insbesondere Spanien und Frankreich) analysiert, noch hat sie eine Straffung der Haushaltspolitik dieser Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte empfohlen.

In der eingehenden Überprüfung 2015 für Spanien wurde die Verbesserung der Gesamtleistungsbilanz als permanent bewertet. Dabei wurden wichtige zyklische Aspekte außer Acht gelassen, wie etwa die Abwertung des Euro, Maßnahmen der EZB, die dazu beigetragen hatten, die Zinssätze auf Auslandsschulden zu reduzieren, und verringerte Importpreise aufgrund eines stark

³³ SWD(2017) 71 final, Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Kasten 3.1, S. 21.

gesunkenen Erdölpreises. In ihrer eingehenden Überprüfung 2016 machte sich die Kommission die Verbesserung der Gesamtaußenbeiträge zunutze, um einer Erörterung der Entwicklung der strukturellen Leistungsbilanz aus dem Weg zu gehen. Der stark negative Nettoauslandsvermögensstatus wurde wiederholt als Schwachstelle erwähnt; dabei wurde jedoch kein Zusammenhang zur Haushaltspolitik Spaniens hergestellt, die ungeachtet des unlängst wiederbelebten Wachstums, das schneller voranschritt als die potenzielle Wirtschaftswachstumsrate, bereits expansiv war.

In ihrer eingehenden Überprüfung 2017 für Frankreich stellte die Kommission eine schwache Wettbewerbsfähigkeit und einen Marktanteilverlust der Ausfuhren an die wichtigsten Handelspartner fest, untersuchte aber nicht den möglichen Einsatz haushaltspolitischer Maßnahmen zum Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte und zur Verlagerung von Ressourcen auf den Sektor der handelbaren Güter.

87. Im Fall von Slowenien und Bulgarien stellte der Hof Unzulänglichkeiten bezüglich der Analyse von Ungleichgewichten und bezüglich der daraus hervorgehenden politischen Empfehlungen fest (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5 - Beispiele für Schwachstellen bei der Analyse von Ungleichgewichten

➤ Im Zusammenhang mit der Frage der Arbeitsmarktreform enthielt die eingehende Überprüfung für Slowenien 2013 die Warnung, dass die Erhöhung des Mindestlohns erhebliche negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben werde, darunter möglicherweise eine Verzögerung des Beschäftigungsaufschwungs, einen nach Wiedereinsetzen des Wirtschaftswachstums erhöhten Druck auf die Löhne sowie in der Folge das Risiko eines weiteren Rückgangs der Wettbewerbsfähigkeit. In der Mitteilung über die Einstufung des Jahres 2013 wurde die Erhöhung des Mindestlohns als einer der Gründe für die strengere Einstufung Sloweniens im Rahmen des MIP auf "übermäßige Ungleichgewichte" angegeben.

Eine Reihe von Fakten deutet darauf hin, dass die Kommission bei ihrer Bewertung größere Sorgfalt walten lassen sollte:

- Die Angaben zum Ausmaß der Auswirkungen beruhten auf einem Dokument³⁴, in dem Daten aus dem Jahr 2008 lediglich zur Schätzung der konstanten Elastizität der Nachfrage nach Arbeitskräften herangezogen worden waren. Weitere Informationsquellen³⁵, die zur gleichen Zeit verfügbar waren, deuteten darauf hin, dass die Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns weitaus geringer ausfallen würden.
- Die Kommission berücksichtigte nicht die sektorenbezogene Aufschlüsselung der Angestellten, die den Mindestlohn erhalten, um ein Verständnis der Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt zu erlangen.
- Die Folgenabschätzung für Slowenien unterschied sich stark von jener für vergleichbare Mitgliedstaaten, in denen der Mindestlohn stärker angehoben wurde, mehr Beschäftigte betroffen waren und Mindestlohn und Durchschnittslohn in einem ähnlichen Verhältnis zueinander standen (z. B. Bulgarien).

Die düsteren Beschäftigungsprognosen für Slowenien bewahrheiteten sich schließlich nicht, was die OECD zu der Schlussfolgerung bewog, die Ergebnisse entsprächen den Prognosen, die eine (mäßig) nachteilige Wirkung voraussagten³⁶.

➤ In der eingehenden Überprüfung 2013 für Slowenien wurde behauptet, die staatseigenen Banken litten unter einer oftmals suboptimalen Unternehmensführung, und geschlussfolgert, dass eine Privatisierung dazu beitragen würde, offensichtliche Schwachstellen bei der Unternehmensführung zu beseitigen. Konkrete Beispiele für diese Probleme der Unternehmensführung wurden jedoch nicht genannt.

➤ In ihrer eingehenden Überprüfung 2015 für Bulgarien wies die Kommission darauf hin, dass Banken im inländischen Besitz bei von ihnen gewährten Unternehmenskrediten im Durchschnitt

³⁴ IMAD Working Paper Nr. 3/2010 "Estimation of the Impact of the Minimum Wage Rise in Slovenia".

³⁵ Bank of Slovenia, "Price Stability Report", April 2010, Kasten 2.2.

³⁶ OECD, "Connecting people with jobs: The labour market, activation policies and disadvantaged workers in Slovenia", 2016, S. 52.

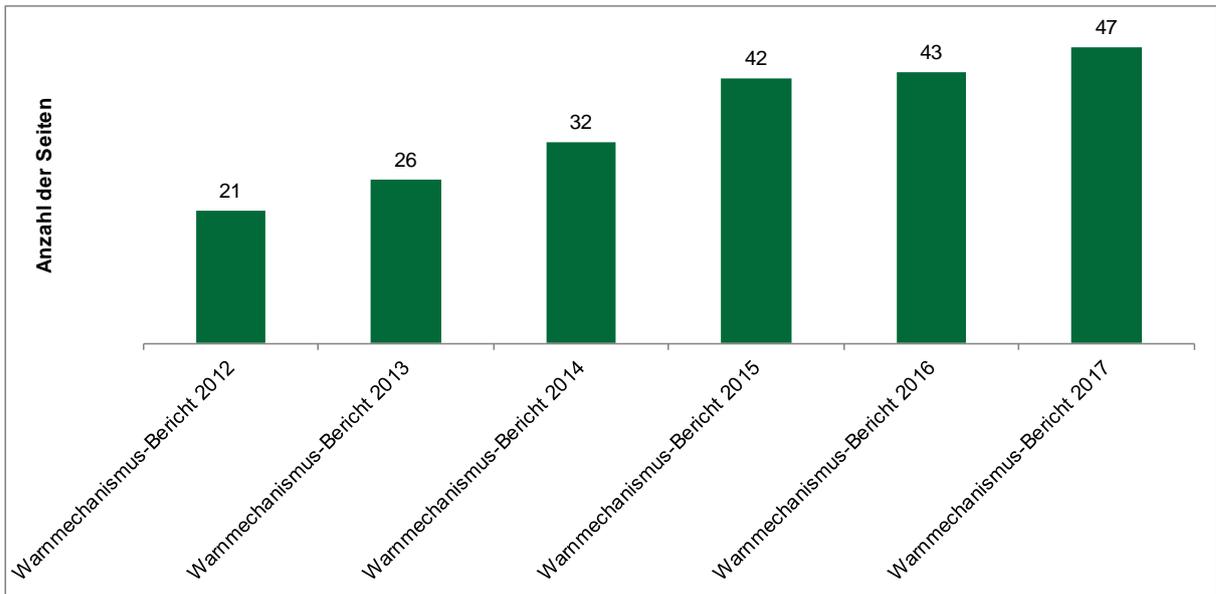
höhere Zinsen ansetzten, und argumentierte, dass dieses Profil auf Unterschiede zum übrigen Bankensystem hindeute, und zwar nicht nur hinsichtlich der durchschnittlichen Bonität von Kreditnehmern, sondern auch in Bezug auf Verwaltungsstandards, Kreditvergabepraktiken, Art der Sicherheit und das zugrunde liegende Portfoliorisiko. Auch in diesem Fall wurden keine weiteren Analysen oder Belege zur Stützung dieser Schlussfolgerungen vorgelegt.

Die Kommission fuhr mit der Feststellung fort, dass im inländischen Besitz stehende Banken in ihren Berichten eine bessere Aktiva-Qualität vermeldet hätten als vergleichbare Banken im ausländischen Besitz, und äußerte Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit der Bankenaufsicht. Diese Tatsache mag unzulängliche Berichterstattungspraktiken und das Risiko versteckter Verluste widerspiegeln, doch lässt sich die Schlussfolgerung in Bezug auf Verwaltungsstandards, Vergabe und Sicherheit damit nicht stützen.

Der Warnmechanismus-Bericht und das Scoreboard spielen im Rahmen des MIP nur eine begrenzte Rolle

88. Dieser Abschnitt befasst sich mit dem Mehrwert des Warnmechanismus-Berichts im Rahmen des MIP und den Eigenschaften des Scoreboards zur Erleichterung einer frühzeitigen Feststellung von Ungleichgewichten.

89. Die Länge des Warnmechanismus-Berichts hat sich seit Einführung des MIP mehr als verdoppelt (siehe **Abbildung 6**).

Abbildung 6 - Länge des Warnmechanismus-Berichts, 2012-2017

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

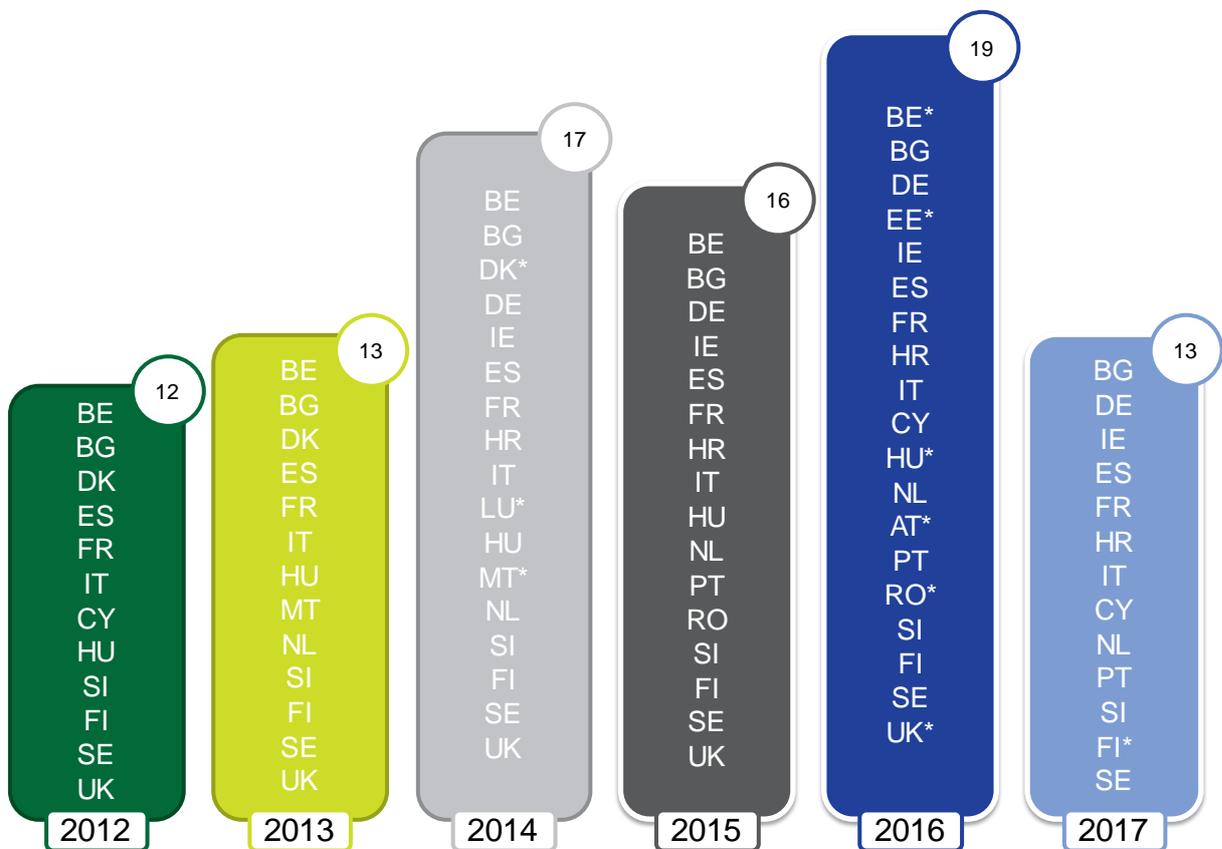
90. Eine Verbesserung der Qualität der Bewertung ist damit allerdings nicht einhergegangen, da das Dokument nach wie vor in hohem Maß beschreibender Natur ist³⁷:

- a) Im ersten Teil des Warnmechanismus-Berichts werden hauptsächlich allgemeine Trends in den Volkswirtschaften sowie die Entwicklungen in Bezug auf die verschiedenen Indikatoren des Scoreboards dargelegt. Dies geschieht ohne tiefere Auseinandersetzung mit den Implikationen dieser Entwicklungen (Spill-over-Effekte oder kausale Faktoren) und ohne das Bestreben, die treibenden Kräfte hinter etwaigen Trends zu ermitteln.
- b) Der zweite Teil des Warnmechanismus-Berichts besteht aus einer Beschreibung des Scoreboards sowie einer kurzen länderspezifischen Bewertung der Risiken in Bezug auf Ungleichgewichte sowie der diesbezüglichen Anpassungen.

³⁷ Der Hof begrüßt jedoch die Einführung eines Kastens mit dem Titel "Makroökonomische Ungleichgewichte und die Dimension des Euro-Währungsgebiets" in den Warnmechanismus-Berichten 2016 und 2017.

91. Der unmittelbare Nutzen der Warnmechanismus-Berichte bei der Ermittlung der Mitgliedstaaten, die von eingehende Überprüfungen erfordernden Ungleichgewichten bedroht sind, entfällt aufgrund der Praxis der Kommission, eingehende Überprüfungen für Mitgliedstaaten verpflichtend vorzuschreiben, bei denen im Vorjahr Ungleichgewichte festgestellt wurden (siehe **Anhang IX**). Die Trägheit, die den Prozess dadurch erfasst hat, ist in **Abbildung 7** veranschaulicht.

Abbildung 7 - In einem MIP befindliche Mitgliedstaaten (2012-2017)



Anmerkung: Mitgliedstaaten, in denen im Jahr der eingehenden Überprüfung der Bewertung zufolge "keine Ungleichgewichte" bestanden, sind mit einem Sternchen gekennzeichnet.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

92. Die Ausgestaltung des Scoreboards im Warnmechanismus-Bericht ist für die Erleichterung der frühzeitigen Feststellung von (sich verschlimmernden) makroökonomischen Ungleichgewichten ungeeignet:

- a) Sie ist rückwärtsgewandt, da sie auf zwei Jahre alten Daten beruht.

- b) Zahlreiche Indikatoren sind entweder gleitende Durchschnittswerte oder Bestandsvariablen (siehe **Tabelle 4**), weshalb eine Anpassung oder Berücksichtigung aktueller Entwicklungen nur langsam erfolgt.

Tabelle 4 - Indikatoren, die als gleitende Durchschnittswerte bzw. Bestandsvariablen berechnet werden, 2014-2017

| Eigenschaft | Indikator |
|---------------------------------|---|
| Gleitender 3-Jahresdurchschnitt | Leistungsbilanzsalden in % des BIP |
| | Realer effektiver Wechselkurs - 42 Handelspartner, HVPI-Deflator |
| | Index nominaler Lohnstückkosten (2010=100) |
| | Arbeitslosenquote |
| | Erwerbsquote in % der Gesamtbevölkerung von 15-64, Prozentpunkte |
| | Langzeitarbeitslosigkeit in % der Erwerbspersonen von 15-74, Prozentpunkte) |
| Gleitender 5-Jahresdurchschnitt | Jugendarbeitslosigkeit in % der Erwerbspersonen von 15-24, Prozentpunkte |
| | Exportmarktanteile - % der Weltausfuhren |
| Bestandsvariablen | Nettoauslandsvermögensstatus (in % des BIP) |
| | Privatsektorverschuldung, konsolidiert (in % des BIP) |
| | Gesamtstaatlicher Schuldenstand (in % des BIP) |

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

93. Einige wichtige Indikatoren, die für die Feststellung von Ungleichgewichten von Bedeutung sind, sind im Scoreboard nicht ausdrücklich angeführt. Dazu zählen beispielsweise Inflation, Unternehmensrentabilität und notleidende Kredite.

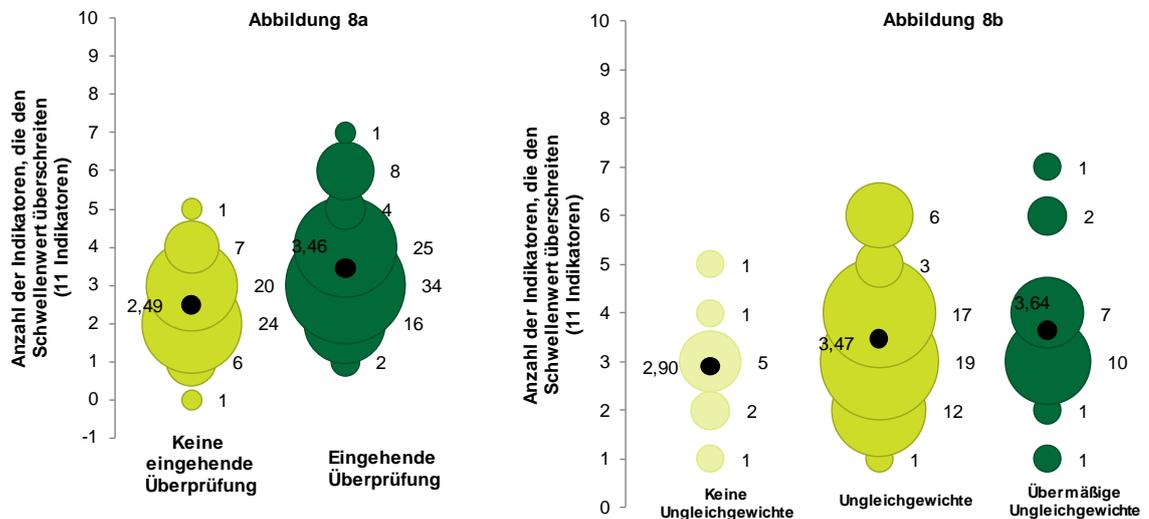
94. Das Scoreboard wurde mehrmals überarbeitet, wobei sich Anzahl, Art und Präsentation der Indikatoren änderten. Die letzte Überarbeitung erfolgte 2016, als drei soziale Indikatoren³⁸ von den "Zusatzindikatoren" zu den Leitindikatoren des Scoreboards verschoben wurden. Diese drei Indikatoren sind jedoch eng miteinander verknüpft, und ihr Nutzen für die frühzeitige Feststellung von Ungleichgewichten ist begrenzt, zumal sie den Folgen von Störungen des Wirtschaftsgeschehens Rechnung tragen. Sowohl die Befragten der Umfrage unter den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (siehe **Abbildung c in Anhang VI**) als auch eine große Mehrheit von Akteuren waren der Ansicht, dass dies nicht zu einer Verbesserung des Scoreboard beigetragen hat.

³⁸ Erwerbsquote, Langzeitarbeitslosenquote und Jugendarbeitslosenquote.

95. In der Phase des Warnmechanismus-Berichts hat das Scoreboard begrenzten Nutzen, danach keinen. Erwartungsgemäß ermittelte der Hof einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Anzahl der Indikatoren, die den Schwellenwert überschreiten, und sowohl der Entscheidung, eine eingehende Überprüfung einzuleiten, als auch der Einstufung von Ungleichgewichten. Allerdings fällt der statistische Zusammenhang in beiden Fällen sehr gering aus (siehe **Abbildung 8**), was bestätigt, dass die Entscheidung, eine eingehende Überprüfung einzuleiten, sich nicht mechanistisch aus dem Scoreboard ableitet. Darüber hinaus setzt die Kommission für ihre Analysen im Rahmen der eingehenden Überprüfungen nicht die Scoreboard-Indikatoren ein, sondern nutzt eine größere Zahl von Analyseinstrumenten sowie aktuellere Daten³⁹.

³⁹ Im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit beziehen sich die eingehenden Überprüfungen auf die Tabellen "Wirtschaftliche, finanzielle und soziale Schlüsselindikatoren" (seit 2014 Bestandteil der eingehenden Überprüfungen) und "Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren" (seit 2015), wohingegen die Leistungsbilanz anhand spezifischer Details für das Vorjahr untersucht wird. Die Analyse des Finanzsektors im Rahmen der eingehenden Überprüfungen beruht auf einer großen Vielfalt weiterer Variablen (z. B. Habenzinssätze, Trend bzw. Unterschiede bei Kreditbedingungen, Nettozinsspannen, Bankenrentabilität).

Abbildung 8 - Zusammenhang zwischen der Anzahl der Indikatoren, die den Schwellenwert überschreiten, und a) der Einleitung von eingehenden Überprüfungen bzw. b) der Einstufung von Ungleichgewichten, 2012-2017



Anmerkung: Die schwarzen Punkte stellen den Mittelwert dar. Die Kategorie "Übermäßige Ungleichgewichte mit EIP" ist nicht abgebildet, da bislang noch kein Mitgliedstaat in diese Kategorie eingestuft wurde.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

96. Zwar hat das Scoreboard für die Entscheidungsfindung nur begrenzte Bedeutung, doch ergab sich aus den Gesprächen mit den Akteuren, dass es ein hohes Maß an öffentlicher Beachtung genießt, da die Reihe der Indikatoren, die den Schwellenwert überschreiten, leicht zu vermitteln ist. Laien gewinnen jedoch möglicherweise keinen vollständigen Überblick über die Art und die Einzelheiten der Ungleichgewichte in einem Mitgliedstaat, wenn sie sich auf die Anzahl der Indikatoren, die den Schwellenwert überschreiten, verlassen, anstatt die gesamte eingehende Überprüfung zu lesen. Die Hinzufügung des Scoreboards als Anhang des Länderberichts seit 2016 könnte den falschen Eindruck verstärken, es sei für die Bewertung des Schweregrads von Ungleichgewichten von zentraler Bedeutung.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

97. Die Gesamtschlussfolgerung des Hofes lautet, dass die Kommission trotz der allgemein guten Ausgestaltung des MIP das Verfahren nicht so umsetzt, dass eine wirksame Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten sichergestellt ist. Es ist daher

erforderlich, dass die Kommission bestimmte Aspekte ihrer Verwaltung des MIP wesentlich verbessert. Ein kürzlich erzielter Fortschritt ist es, dass die Spill-over-Effekte der restriktiven Haushaltspolitik in einigen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt einer niedrigen Produktionsleistung im Euro-Währungsgebiet in Angriff genommen wurden.

Umsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen

98. Die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen wurden von den Mitgliedstaaten nur in geringem Maße umgesetzt (siehe **Ziffer 33**).

99. Erst nachdem sie länderspezifische Empfehlungen erstellt hat, entscheidet die Kommission, welche davon MIP-relevant sind. Selbst dann ist diese Bezeichnung in einigen Fällen nicht angemessen, da der Zusammenhang mit der Analyse der eingehenden Überprüfung bestenfalls in Teilen oder entfernt besteht. Als MIP-relevant bezeichnete Empfehlungen sind oft eine Mischung aus Maßnahmen, die strukturelle Fragen im Zusammenhang mit potenziellem Wachstum betreffen, und solchen, die kurz- oder mittelfristige makroökonomische Ungleichgewichte betreffen. In einigen Fällen haben die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen mit makroökonomischen Ungleichgewichten gar nichts zu tun (siehe **Ziffern 35-38 und 43**).

100. Seit der "Straffung" 2015 sind die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen kürzer und allgemeiner formuliert als früher. Dies hat die Bewertung ihrer Umsetzung und ihres Beitrags zur Beseitigung von Ungleichgewichten erschwert. Der Zeitrahmen für die Umsetzung ist sehr knapp bemessen (siehe **Ziffern 39-42 und 51-52**).

101. Abschließend ist festzuhalten, dass keine systematische Ex-ante- oder Ex-post-Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen von MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen erfolgt (siehe **Ziffern 44-46**).

Empfehlung 1

- i) Die Kommission sollte systematisch einen Zusammenhang zwischen MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen und den makroökonomischen Ungleichgewichten, die in der eingehenden Überprüfung festgestellt werden, herstellen. Die in die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen aufgenommenen Maßnahmen sollten

ausreichend detailliert sein, damit ihre Umsetzung eine wesentliche und merkbare Verringerung von Ungleichgewichten ermöglicht.

- ii) Ferner sollte die Kommission eine klare Unterscheidung zwischen politischen Maßnahmen im Rahmen des MIP, die für einen kurz- bis mittelfristigen Abbau von Ungleichgewichten zur Verhinderung von Krisen konzipiert sind, und Reformen vornehmen, mit denen die Akkumulation von Ungleichgewichten vermieden werden soll, indem das potenzielle Wachstum auf lange Sicht angekurbelt wird.
- iii) Wo immer möglich, sollte die Kommission Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen der Auswirkungen der in den MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen vorgesehenen politischen Maßnahmen auf Ungleichgewichte durchführen.
- iv) Die Kommission sollte einen realistischen Zeitrahmen festlegen, um die Umsetzung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen zu erleichtern.

Diese Maßnahmen sollten bis zum MIP-Zyklus 2019 (der im Herbst 2018 beginnt) eingeführt worden sein.

Einstufung von Ungleichgewichten

102. Die eingehenden Überprüfungen selbst beinhalten keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Einstufung von Ungleichgewichten für Mitgliedstaaten. Ferner ist der Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsanalyse in der eingehenden Überprüfung und der Einstufung von Ungleichgewichten nicht immer klar. Das Problem hat sich verschärft, seit die vollumfänglichen eingehenden Überprüfungen durch "Zusammenfassungen" in den Länderberichten ersetzt wurden (siehe ***Ziffern 57-60***).

103. Die Dienststellen der Kommission wenden, was ihre Vorschläge über die Einstufung von Ungleichgewichten an das Kollegium betrifft, einen klaren Kriterienkatalog an. Die Prüfungsnachweise deuten allerdings darauf hin, dass es an einem formellen Prozess zur Entscheidungsfindung auf politischer Ebene mangelt und dass die Kommission bisweilen gegen ihre eigenen internen Vorschriften verstößt (siehe ***Ziffern 61-62 und 66***).

104. Die Kommission hat noch nie eine Einleitung des EIP vorgeschlagen, obwohl sie dies mehrmals in Betracht gezogen hat. Die Kommission legt die MIP-Verordnung so aus, dass eine Feststellung übermäßiger Ungleichgewichte nicht notwendigerweise einen Vorschlag zur Einführung des EIP erfordert (siehe Ziffern 63-65).

Empfehlung 2

- i) Wie in der MIP-Verordnung vorgesehen, sollte die Kommission in den eingehenden Überprüfungen eine klare Beschreibung des Schweregrads der Ungleichgewichte vorlegen, mit denen ein Mitgliedstaat konfrontiert ist.
- ii) Die Kommission sollte klare Kriterien und Prozesse zur Einstufung von Ungleichgewichten annehmen, veröffentlichen und anwenden.
- iii) Wenn in einem Mitgliedstaat Hinweise auf übermäßige Ungleichgewichte vorliegen, sollte die Kommission - sofern nicht spezifische Umstände dagegen sprechen - die Einleitung eines EIP empfehlen, insbesondere dann, wenn ein hohes Risiko in puncto Instabilität besteht, die Ungleichgewichte andauern oder Spill-over-Effekte hatten oder wenn Abhilfemaßnahmen sich als unbefriedigend erwiesen haben. Wenn die Kommission unter spezifischen Umständen ihre Ermessensbefugnisse nutzt und vom Einleiten dieser Maßnahme absieht, sollte sie ihre Beweggründe klar und öffentlich darlegen.

Diese Maßnahmen sollten bis zum MIP-Zyklus 2019 (der im Herbst 2018 beginnt) eingeführt worden sein.

- iv) Im Zusammenhang mit der Überprüfung des MIP 2019 sollte die Kommission Änderungen der MIP-Verordnung vorschlagen, um die Umstände zu kodifizieren, unter denen die Kommission eine Einleitung des EIP nicht empfehlen würde, selbst wenn sie zu dem Schluss gelangt ist, dass ein Mitgliedstaat mit übermäßigen Ungleichgewichten konfrontiert ist.

Merkmale der eingehenden Überprüfungen

105. Seit 2015 wurden die eingehenden Überprüfungen schrittweise in die Länderberichte verlagert, die in erster Linie die umfassende wirtschaftliche Koordinierung der Strukturpolitik behandeln, und die Grenzen zwischen diesen beiden Dokumenten verschwimmen zunehmend. 2017 wurden detaillierte Analysen sämtlicher Hauptfragen in Bezug auf einen Mitgliedstaat in einem einzigen Abschnitt des Länderberichts zusammengefasst. Sie sind darin thematisch geordnet, wobei MIP-relevante Themen entsprechend gekennzeichnet sind (siehe **Ziffern 68-72**).

106. Diese Entwicklungen haben die Sichtbarkeit des MIP eingeschränkt und die Ermittlung MIP-relevanter Herausforderungen zunehmend erschwert. Durch die Verkürzung der eingehenden Überprüfungen wurde der Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsanalyse und sowohl der Einstufung von Ungleichgewichten als auch den damit verbundenen MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen zusätzlich geschwächt (siehe **Ziffern 59 und 73-75**).

107. Darüber hinaus ist das Scoreboard für die eingehenden Überprüfungen nicht von zentraler Bedeutung, doch wird dieser Eindruck suggeriert, da es 2016 dem Länderbericht als Anhang hinzugefügt wurde (siehe **Ziffern 95-96**).

Empfehlung 3

- i) Um eine klare Bewertung des Schweregrads der makroökonomischen Ungleichgewichte in einem Land vorzunehmen und die Ermittlung der am besten geeigneten Maßnahmen zu erleichtern, sollte die Kommission gesondert eine umfassende eingehende Überprüfung vorlegen, deren Umfang und Detaillierungsgrad der Schwere der Situation und den politischen Herausforderungen entspricht.
- ii) Anstatt das Scoreboard mit der eingehenden Überprüfung zu veröffentlichen, sollte die Kommission die Datenbank der länderspezifischen Variablen zugänglich machen, die in ihrer Analyse tatsächlich verwendet wurden.

Diese Maßnahmen sollten bis zum MIP-Zyklus 2019 (der im Herbst 2018 beginnt) eingeführt worden sein.

Anerkennung der Auswirkungen von Haushaltspolitik auf externe Ungleichgewichte und Wettbewerbsfähigkeit

108. Trotz eines gewissen Grads an Wiederholungen im Laufe der Jahre weisen die eingehenden Überprüfungen im Allgemeinen ein gutes Analyseniveau auf. Allerdings werden die Auswirkungen der Haushaltspolitik auf externe Ungleichgewichte nicht immer in die Analyse einbezogen oder bei der Formulierung der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt, selbst wenn in einer eingehenden Überprüfung Ungleichgewichte in Bezug auf Auslandspositionen festgestellt werden, die eng mit der Haushaltspolitik verknüpft sind. Der Kommission sind diese Zusammenhänge bekannt, doch ist sie im Allgemeinen der Auffassung, dass fiskalische Fragen im Rahmen des SWP behandelt werden. Der SWP ist allerdings auf haushaltspolitische Nachhaltigkeit beschränkt, berücksichtigt nicht die Effekte der Haushaltspolitik auf externe Ungleichgewichte und befasst sich zudem nicht mit der Haushaltspolitik von Mitgliedstaaten, die ihre Nachhaltigkeitskriterien erfüllen (siehe ***Ziffern 78-80 und 86-87***).

Empfehlung 4

Sofern angemessen, sollte die Kommission in den eingehenden Überprüfungen die Auswirkungen haushaltspolitischer Maßnahmen auf externe Ungleichgewichte und Wettbewerbsfähigkeit systematisch analysieren und das MIP nutzen, um den Mitgliedstaaten Empfehlungen vorzulegen, wenn sich haushaltspolitische Fragen unmittelbar auf externe Ungleichgewichte auswirken. Dies sollte sowohl auf Mitgliedstaaten angewandt werden, die große Leistungsbilanzüberschüsse verzeichnen, als auch auf solche mit großem Defizit.

Diese Maßnahme sollte bis zum MIP-Zyklus 2019 (der im Herbst 2018 beginnt) eingeführt worden sein.

Dimension des Euro-Währungsgebiets

109. Der Fokus des MIP liegt zu sehr auf einzelnen Volkswirtschaften und nicht in ausreichendem Maße auf Spill-over-Effekten. Folglich werden politische Maßnahmen mit einer günstigen Auswirkung auf andere Mitgliedstaaten oder symmetrische

Ausgleichsmaßnahmen innerhalb des Euro-Währungsgebiets im Rahmen der MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen nicht ausreichend gefördert (siehe Ziffern 81-85).

110. Die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen sind nicht immer kohärent mit den Empfehlungen der Kommission für das gesamte Euro-Währungsgebiet (siehe Ziffern 47-50).

Empfehlung 5

- i) Die Kommission sollte im Rahmen des MIP-Prozesses Strategien mit länderübergreifenden Auswirkungen, die zur symmetrischen Wiederherstellung des Gleichgewichts innerhalb des Euro-Währungsgebiets beitragen können, systematisch berücksichtigen.
- ii) Die Kommission sollte die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen mit den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet in Einklang bringen, die für Ungleichgewichte relevant sind - sofern angemessen auch im Hinblick auf den allgemeinen fiskalischen Kurs.

Diese Maßnahmen sollten bis zum MIP-Zyklus 2019 (der im Herbst 2018 beginnt) eingeführt worden sein.

Sichtbarkeit und Vermittlung des MIP

111. Eine wirksame Kommunikation ist entscheidend, um ein verstärktes öffentliches Bewusstsein für das MIP und seine konkreten Ziele bezüglich der Feststellung, Minderung und Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichten sowie für die Herausforderungen, die Ungleichgewichte für Mitgliedstaaten darstellen, zu schaffen. Eine verbesserte Kommunikation ist darüber hinaus erforderlich, um die nationale Eigenverantwortung im Zusammenhang mit dem MIP zu stärken (siehe Ziffern 1-6, 54-56, 68-72, 88-91 und 94-96).

Empfehlung 6

Die Kommission sollte dem MIP dadurch einen höheren Stellenwert verleihen, dass

- i) sie in ihrer Kommunikation mit den Mitgliedstaaten in höherem Maß darauf Bezug nimmt;
- ii) die zuständigen Kommissionsmitglieder den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, wenn die Kommission Ungleichgewichte als übermäßig eingestuft hat, um die Beweggründe für ihre Entscheidungen und die entsprechenden politischen Empfehlungen darzulegen.

Diese Maßnahmen sollten bis zum MIP-Zyklus 2019 (der im Herbst 2018 beginnt) eingeführt worden sein.

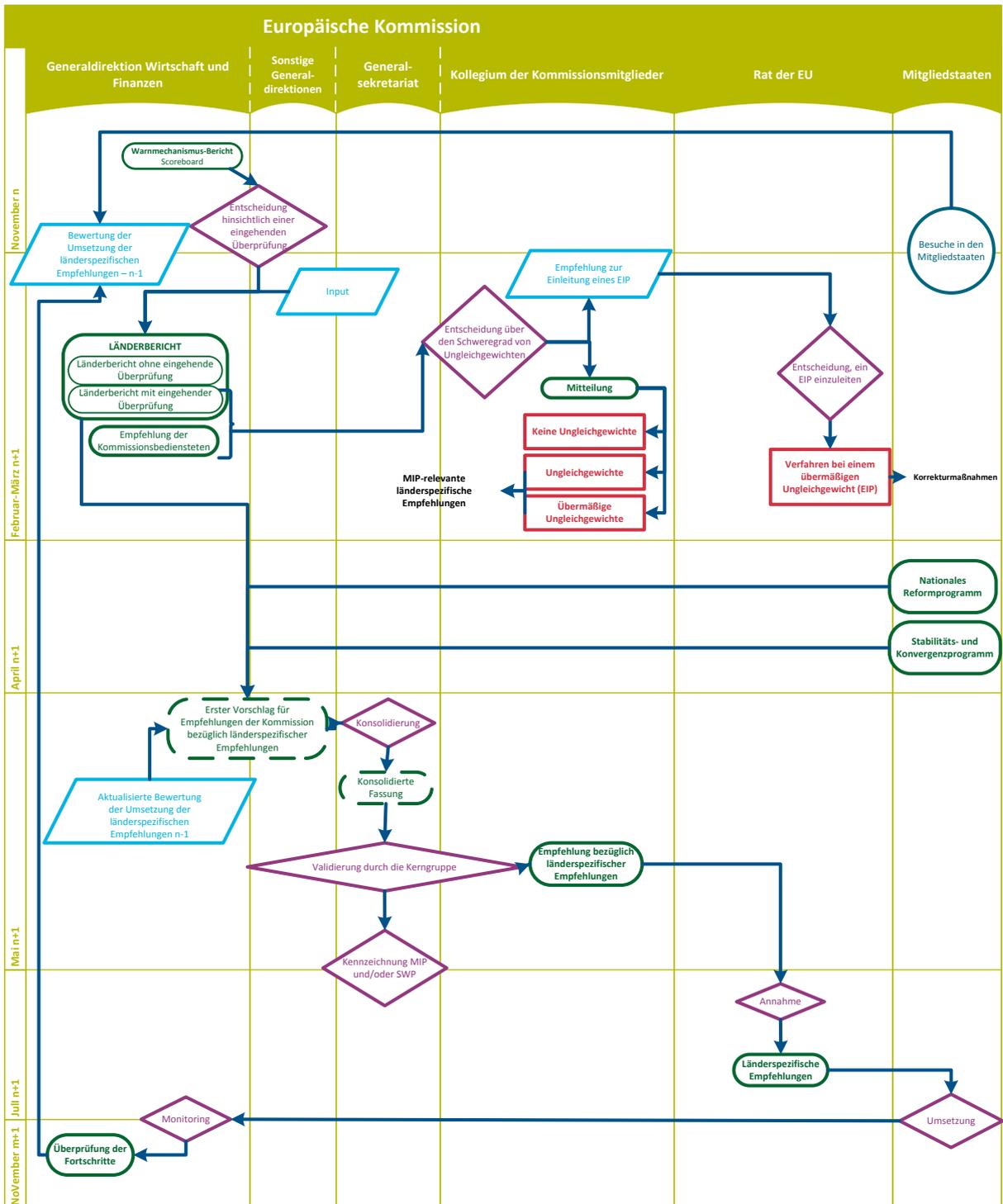
Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 28. November 2017 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

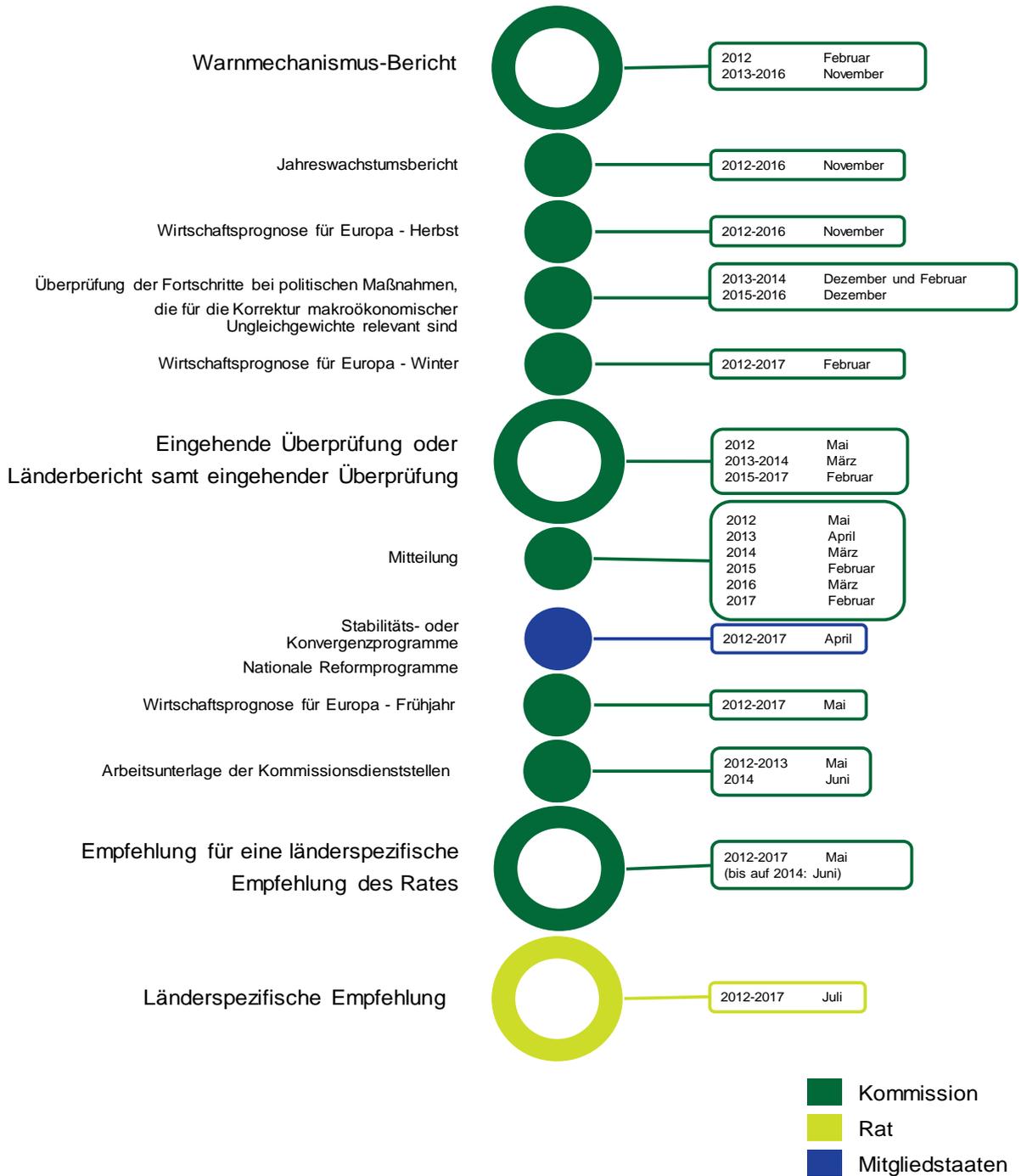
Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Detailliertes Flussdiagramm des Verfahrens bei einem Makroökonomischen Ungleichgewicht



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG II**Liste veröffentlichter Dokumente, die für das MIP relevant sind****ANNEX II - LIST OF PUBLISHED DOCUMENTS THAT ARE RELEVANT TO THE MIP**

ANHANG III**Aktueller Satz von Leitindikatoren**

| Indikatoren | Indikative Schwellenwerte |
|---|---|
| Leistungsbilanzsalden in % des BIP (3-Jahresdurchschnitt) | -4/6 % |
| Nettoauslandsvermögensstatus (in % des BIP) | -35 % |
| Realer effektiver Wechselkurs - 42 Handelspartner, HVPI-Deflator Prozentuale Veränderung (3 Jahre) | ±5 % (Euro- Währungsgebiet) ±11 % (Nicht-Euro- Währungsgebiet) |
| Exportmarktanteile - % der Weltausfuhren Prozentuale Veränderung (5 Jahre) | -6 % |
| Index nominaler Lohnstückkosten (2010=100) Prozentuale Veränderung (3 Jahre) | 9 % (Euro- Währungsgebiet) 12 % (Nicht-Euro- Währungsgebiet) |
| Wohnimmobilienpreisindex (2010 = 100), deflationiert Prozentuale Veränderung (1 Jahr) | 6 % |
| Kreditstrom des Privatsektors, konsolidiert (in % des BIP) | 14 % |
| Privatsektorverschuldung, konsolidiert (in % des BIP) | 133 % |
| Gesamtstaatlicher Schuldenstand (in % des BIP) | 60 % |
| Arbeitslosenquote (3-Jahresdurchschnitt) | 10 % |
| Gesamtverbindlichkeiten des Finanzsektors, nicht konsolidiert Prozentuale Veränderung (1 Jahr) | 16,5 % |
| Erwerbsquote in % der Gesamtbevölkerung von 15-64 Veränderung in Prozentpunkten (3 Jahre) | -0,2 pp |
| Langzeitarbeitslosenquote in % der Erwerbspersonen von 15-74 Veränderung in Prozentpunkten (3 Jahre) | 0,5 pp |
| Jugendarbeitslosigkeit in % der Erwerbspersonen von 15-24 Veränderung in Prozentpunkten (3 Jahre) | 2 pp |

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Auswahl der Mitgliedstaaten für die Stichprobenerhebung

Die Stichprobe beruhte auf den ersten vier Jahren des MIP und einer Auswahlliste von Mitgliedstaaten, von der folgende Mitgliedstaaten ausgeschlossen waren:

- Mitgliedstaaten, für die in den ersten vier Jahren keine eingehende Überprüfung eingeleitet worden war:
 - Mitgliedstaaten, die sich in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm befanden und während des Programmzeitraums nicht für das MIP berücksichtigt wurden: Irland, Griechenland, Zypern, Portugal, Rumänien;
 - Mitgliedstaaten, für die der Warnmechanismus-Bericht in mindestens einem Jahr ergeben hatte, dass sie nicht von Ungleichgewichten betroffen waren bzw. kein entsprechendes Risiko bestand: Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Slowakei;
- Mitgliedstaaten, für die die Bewertung sich nicht veränderte: Belgien, Ungarn, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich;
- Kroatien, das erst kürzlich der Europäischen Union beigetreten ist.

Übrig blieben Bulgarien, Spanien, Frankreich, Italien und Slowenien.

Da Frankreich und Italien für die Prüfung des VÜD ausgewählt wurden und einige Eigenschaften gemeinsam haben (größerer Gründungsmitgliedstaat im Euro-Währungsgebiet), beschloss der Hof, einen der beiden Mitgliedstaaten aus der Stichprobe auszuschließen. Frankreich wurde für die Prüfung ausgewählt, da die Bewertung seiner Ungleichgewichte einen stärkeren Variationsgrad aufwies.

Die endgültige Liste war eine repräsentative Stichprobe großer und kleiner Mitgliedstaaten sowohl innerhalb als auch außerhalb des Euro-Währungsgebiets.

Trotz ihres geringen Umfangs entsprach die Stichprobe von vier Mitgliedstaaten ungefähr einem Viertel der Bevölkerung und des BIP der EU.

ANHANG V**Qualitatives Ranking zur Bewertung der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen**

Die Kommission wendet die folgenden Kategorien an, um die Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen zu bewerten:

- *Vollständig umgesetzt:* Der Mitgliedstaat hat Maßnahmen beschlossen und umgesetzt, mit denen angemessen auf die länderspezifische Empfehlung reagiert wird.
- *Substanzielle Fortschritte:* Der Mitgliedstaat hat Maßnahmen beschlossen, von denen die meisten umgesetzt wurden.
- *Einige Fortschritte:* Der Mitgliedstaat hat Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung angekündigt oder angenommen. Diese Maßnahmen sind vielversprechend, doch es wurden noch nicht alle Maßnahmen umgesetzt und die Umsetzung ist nicht in allen Fällen gesichert.
- *Beschränkte Fortschritte:* Der Mitgliedstaat hat einige Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung angekündigt; diese erscheinen jedoch unzureichend und/oder ihre Annahme/Umsetzung ist gefährdet.
- *Keine Fortschritte:* Der Mitgliedstaat hat keine Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung angekündigt oder angenommen.

Umfrage unter den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik

Abbildung a - 3. Haben Sie den Eindruck, dass das Scoreboard hinsichtlich der Erleichterung der frühzeitigen Feststellung und Überwachung von Ungleichgewichten für die Wirtschaft Ihres Landes wirksam ist?

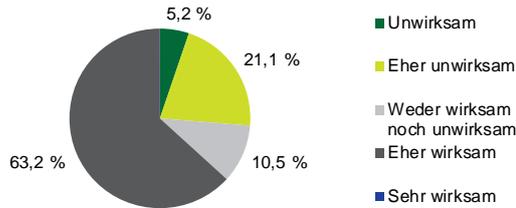


Abbildung b - 5. Der Warnmechanismus-Bericht beinhaltet zusätzlich zu den Scoreboard-Indikatoren Wirtschaftsanalysen für jeden Mitgliedstaat. Sind Sie der Ansicht, dass diese Analyse im Warnmechanismus-Bericht im Hinblick auf die Ermittlung von Mitgliedstaaten, die von makroökonomischen Ungleichgewichten betroffen sein könnten, wirksam ist?

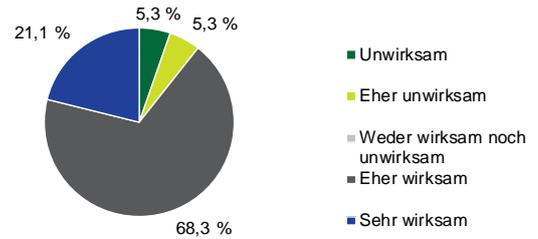


Abbildung c - 7. Das Scoreboard 2016 enthielt drei neue Beschäftigungsindikatoren. Wie sehr sind Sie mit der folgenden Aussage einverstanden: "Durch die Einbeziehung von drei neuen Beschäftigungsindikatoren haben sich die Analysekapazität und die Kommunik"

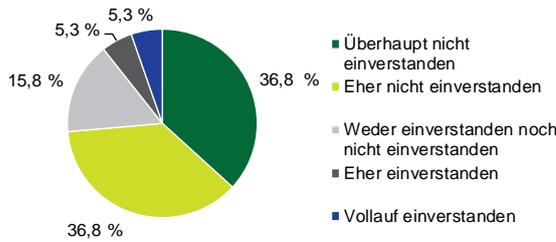


Abbildung d - 9. Wie beurteilen Sie die Qualität der Analysen in den eingehenden Überprüfungen durch die Kommission für die Wirtschaft Ihres Mitgliedstaats?

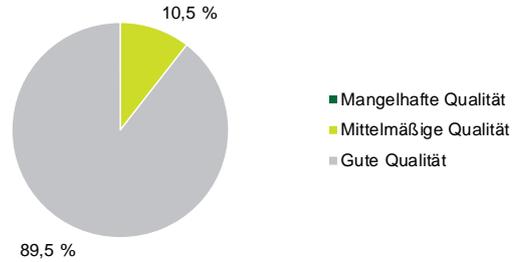


Abbildung e - 10. In welchem Ausmaß werden einschlägige länderspezifische Informationen in den eingehenden Überprüfungen für Ihren Mitgliedstaat berücksichtigt?

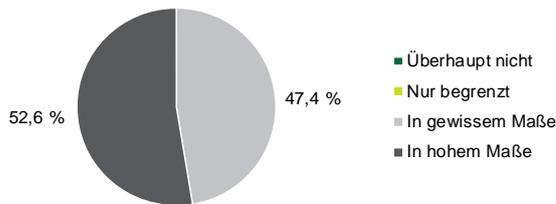


Abbildung f - 11. Die Kommission nimmt eine Einstufung jedes Mitgliedstaats im Hinblick auf die Schwere seiner Ungleichgewichte vor. Wie zutreffend war diese Einstufung Ihrer Ansicht nach für Ihren Mitgliedstaat?

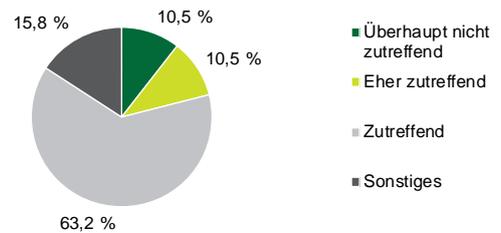


Abbildung g - 13. Ist eindeutig nachvollziehbar, welche länderspezifischen Empfehlungen sich auf das MIP beziehen?

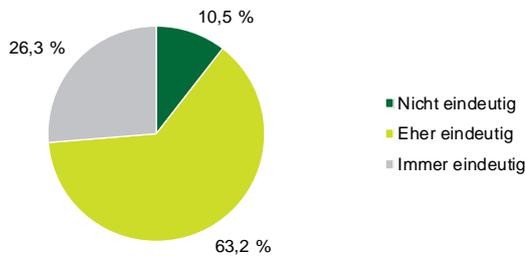


Abbildung h - 14. Sind die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen für Ihren Mitgliedstaat kohärent mit der Wirtschaftsanalyse und den politischen Herausforderungen, die in der eingehenden Überprüfung festgestellt wurden?

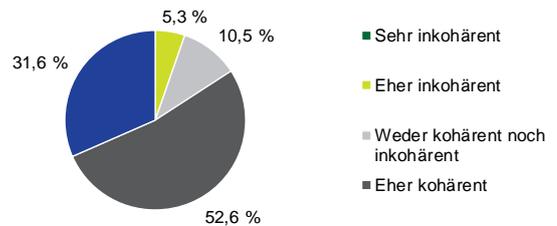


Abbildung i - 15. Sind Ihrer Ansicht nach die MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen für Ihren Mitgliedstaat zu spezifisch oder zu allgemein?

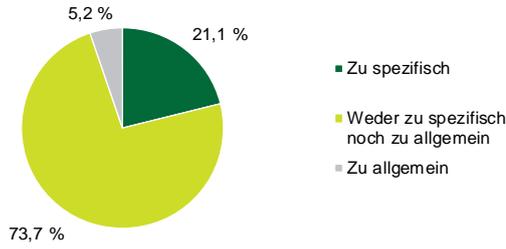


Abbildung j - 17. Sind die länderspezifischen Empfehlungen für Ihren Mitgliedstaat realistisch (d. h. sind sie erreichbar)?

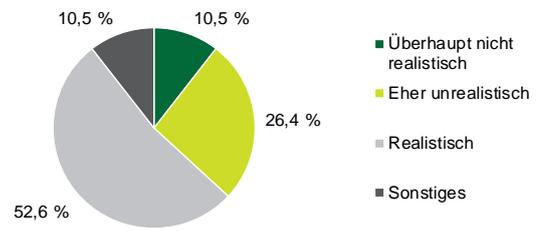


Abbildung k - 19. Anzahl und Umfang der länderspezifischen Empfehlungen wurden 2015 reduziert. Ist dies eine positive Entwicklung?

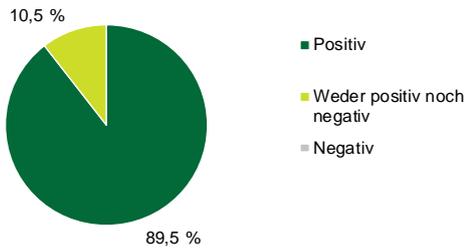


Abbildung l - 21. Zwischen dem Vorschlag durch die Kommission und der Annahme durch den Rat werden bisweilen Änderungen an den länderspezifischen Empfehlungen vorgenommen. Sind Sie der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten in diesem Prozess gleich behandelt w

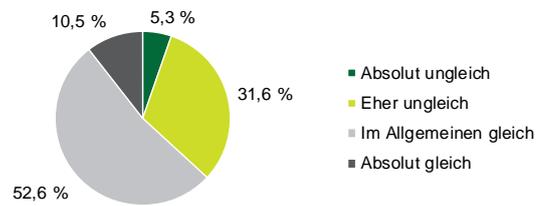


Abbildung m - 23. Ist dieser Prozess der Änderung länderspezifischer Empfehlungen transparent?

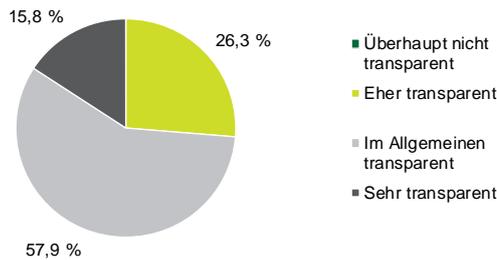


Abbildung n - 25. Führen die Änderungen des Rates zu besser ausformulierten länderspezifischen Empfehlungen?

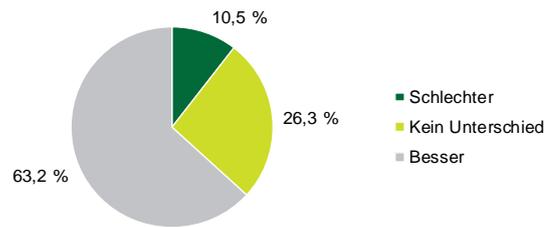


Abbildung o - 27. Ist die Bewertung der Umsetzung von länderspezifischen Empfehlungen durch die Kommission zutreffend?

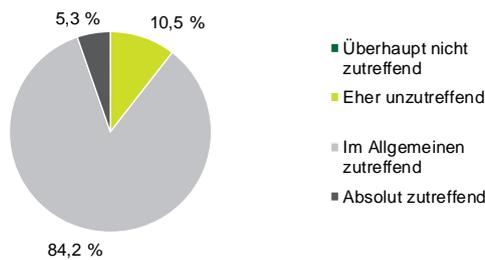


Abbildung p - 29. Sind Ihrer Ansicht nach die eingehende Überprüfung bzw. der Länderbericht für Ihren Mitgliedstaat gut lesbar (klare Bewertungen und Feststellungen)?

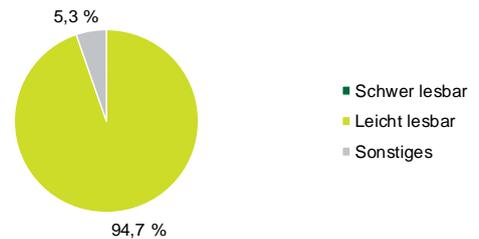


Abbildung q - 31. Wird die Aussage der eingehenden Überprüfung bzw. des Länderberichts für Ihren Mitgliedstaat prägnant vermittelt?

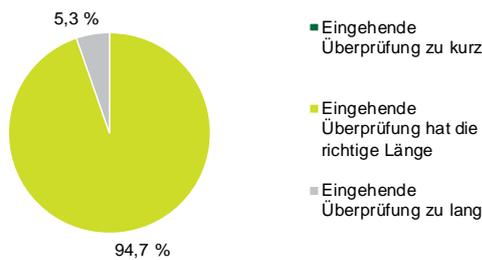


Abbildung r - 33. Ist die eingehende Überprüfung bzw. der Länderbericht für Ihren Mitgliedstaat umfassend?

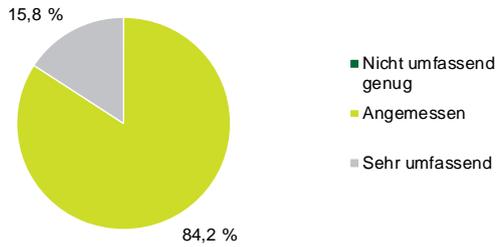


Abbildung s - 34. Halten Sie irgendeinen Teil der eingehenden Überprüfung bzw. des Länderberichts für überflüssig oder irrelevant?

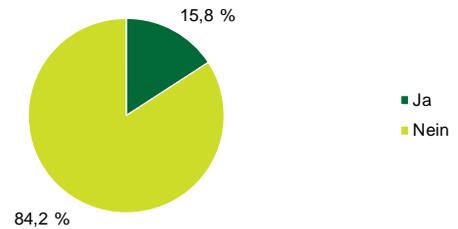


Abbildung t - 36. Wie beurteilen Sie die allgemeine Auswirkung des MIP auf die politische Debatte in Ihrem Mitgliedstaat?

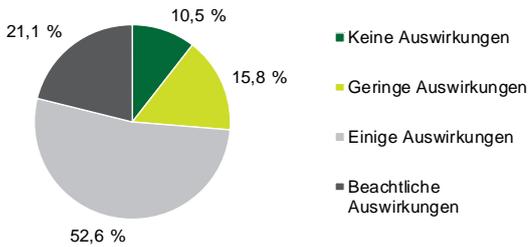


Abbildung u - 38. Wie bewerten Sie die Gesamtqualität des Länderberichts bzw. der eingehenden Überprüfung der Kommission im Vergleich zu ähnlichen Berichten von anderen internationalen Institutionen (IWF, OECD usw.)?

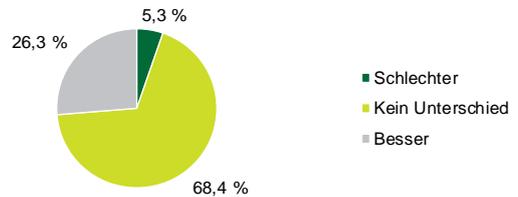


Abbildung v - 40. Ist der Standpunkt der Europäischen Kommission im Vergleich zur Zeit vor dem Inkrafttreten des MIP heute wichtiger oder unwichtiger für die politische Gestaltung auf nationaler Ebene in Ihrem Land?

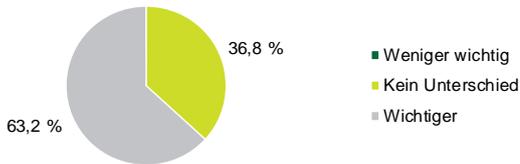


Abbildung x - 44. Das MIP ist seit fast fünf Jahren in Kraft. Was ist Ihr Gesamteindruck von seiner Wirksamkeit?

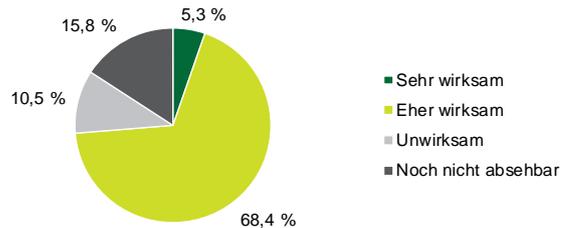
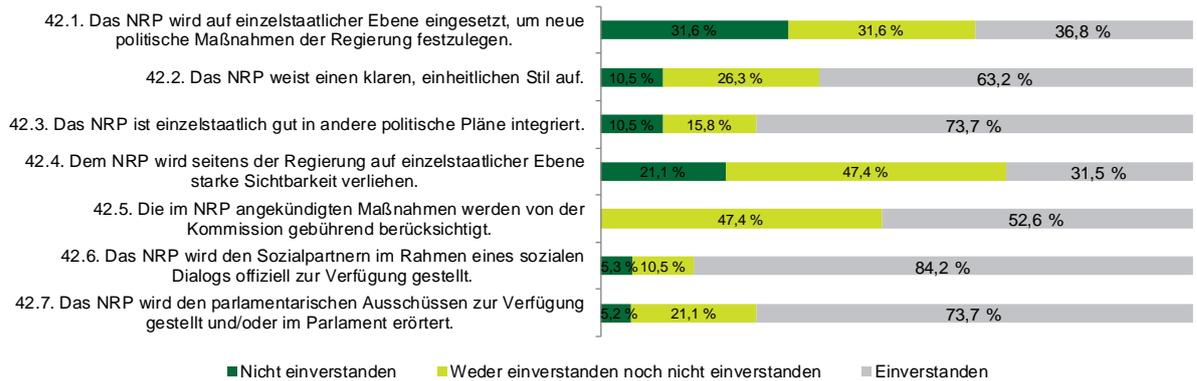


Abbildung w - 42. Das nationale Reformprogramm (NRP) bietet den einzelnen Mitgliedstaaten Gelegenheit, ihre MIP-relevanten politischen Maßnahmen darzulegen. Wie sehr treffen Ihrer Ansicht nach folgende Aussagen zu?



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG VII**Prüfbesuche bei Behörden und sonstigen Einrichtungen der Mitgliedstaaten**

| | Oberste Rechnungs- kontrollbehörde | Vertretung der Europäischen Union | Ministerium für Finanzen | Rat für Finanzpolitik | Zentral- bank | Ministerium für Arbeit | Industrie- und Handelskammer | Sonstige |
|------------|--|---|-----------------------------|--------------------------|------------------|---------------------------|---------------------------------|---|
| Bulgarien | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Ministerium für Bildung und Wissenschaft, IME, ABB |
| Frankreich | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten, MEDEF, CFDT, France Stratégie, Conseil d'Analyse Economique, OFCE, Coe-Rexecode |
| Slowenien | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | IMAD, Slovenian Sovereign Holdings |
| Spanien | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | Wirtschaftskabinett der Präsidentschaft, Ministerium für Wirtschaft, CEOE, Cepyme, FEDEA, FROB |

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG VIII

Entwicklung der Einstufung von Mitgliedstaaten, 2012-2017

| | Übermäßige Ungleichgewichte | Ungleichgewichte | Keine Ungleichgewichte | Keine eingehende Überprüfung |
|------|-----------------------------|--|------------------------|--|
| 2012 | | IT, BG, SI, FI, HU, DK CY, FR, ES, SE, UK, BE | | MT, NL, LU, AT, CZ, LV DE, EE, LT, PL SK |
| 2013 | SI, ES | IT, BG, FI, HU, DK FR, SE, UK, BE MT, NL | | LU, AT, CZ, LV DE, EE, LT, PL SK |
| 2014 | IT, SI, HR | BG, FI, HU IE, FR, ES, SE, UK, BE NL, DE | MT, LU, DK | AT, CZ, LV EE, LT, PL SK |
| 2015 | IT, BG, FR, PT, HR | SI, FI, HU IE, ES, SE, UK, BE RO, NL, DE | | MT, LU, AT, CZ, LV DK, EE, LT, PL SK |
| 2016 | IT, BG, CY, FR, PT, HR | SI, FI IE, ES, SE NL, DE | RO, HU, AT, UK, BE, EE | MT, LU, CZ, LV DK, LT, PL SK |
| 2017 | IT, BG, CY, FR, PT, HR | SI, ES, SE IE, NL, DE | FI | MT, LU, AT, CZ, LV DK, HU, EE, LT, PL RO, UK, BE, SK |



Keine eingehende Überprüfung im Jahr 2012



Ungleichgewichte im Jahr 2012



Mitgliedstaaten, für die zu einem späteren Zeitpunkt ein MIP eingeleitet wurde

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANHANG IX**Anzahl und Art der eingehenden Überprüfungen**

| | 2012-2017 | % |
|--|-----------|------------|
| Eingehende Überprüfungen, in denen Ungleichgewichte festgestellt werden | 80 | 88,9 |
| Eingehende Überprüfungen, in denen keine Ungleichgewichte festgestellt werden | 10 | 11,1 |
| Insgesamt | 90 | 100 |

| | | | 2. Jahr | | | | |
|-----------|------------------------------|--------------------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| | | | Eingehende Überprüfung | | | Keine eingehende Überprüfung | |
| 2013-2017 | | | Ungleichgewichte | Übermäßige Ungleichgewichte | Keine Ungleichgewichte | Keine eingehende Überprüfung | Makroökonomisches Anpassungsprogramm |
| 1. Jahr | Eingehende Überprüfung | Ungleichgewichte | 39 | 5 | 7 | 0 | 1 |
| | | Übermäßige Ungleichgewichte | 2 | 14 | 0 | 0 | 0 |
| | | Keine Ungleichgewichte | 0 | 0 | 0 | 9 | 0 |
| | Keine eingehende Überprüfung | Keine eingehende Überprüfung | 3 | 0 | 3 | 39 | 0 |
| | | Makroökonomisches Anpassungsprogramm | 2 | 2 | 0 | 0 | 12 |
| | | Neuer Mitgliedstaat der EU | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | | Insgesamt | 46 | 22 | 10 | 48 | 13 |

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„PRÜFUNG DES VERFAHRENS BEI EINEM MAKROÖKONOMISCHEN UNGLEICHGEWICHT (MIP)“

ZUSAMMENFASSUNG

V. Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) wurde inmitten der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008-2009 eingeführt, um die makroökonomische Überwachung der Europäischen Union (EU) in den Bereichen zu stärken, die nicht vom Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) abgedeckt sind.

Die Notwendigkeit zur Stärkung der makroökonomischen Überwachung in Aspekten außerhalb der Haushaltspolitik wurde von den Ereignissen infolge der Finanzkrise 2008-2009 unterstrichen. Makrofinanzielle und makrostrukturelle Aspekte, die zur Anhäufung sowohl von externen Ungleichgewichten (z. B. große Leistungsbilanzungleichgewichte) als auch von internen Ungleichgewichten (übermäßige Anhäufung von Schulden oder das Entstehen von Immobilienblasen) beitragen, haben sich im Hinblick auf die Auslösung von Zahlungsbilanz- und Schuldenkrisen sowie – in einigen Fällen – den Bedarf an finanzieller Unterstützung als wichtige Faktoren entpuppt.

Mithilfe der MIP-Überwachung soll die Anhäufung von nicht nachhaltigen Trends bzw. Schwachstellen vermieden und eine angemessene Anpassung bestehender Ungleichgewichte gewährleistet werden. Das MIP wurde in einer Zeit eingeführt, in der zahlreiche Mitgliedstaaten bereits einen Prozess der Abwicklung bestehender Ungleichgewichte durchliefen. Daher bestand das Ziel des MIP in den ersten Jahren der Umsetzung insbesondere darin, die Korrektur von Ungleichgewichten zu überwachen und Empfehlungen auszusprechen, die auf die Anpassung der politischen Rahmenbedingungen ausgerichtet waren, um für die Wirksamkeit und Beständigkeit der Anpassung zu sorgen, ohne dabei die sozialen Kosten aus den Augen zu verlieren. Die MIP-Überwachung erstreckte sich auf ein breites Spektrum an Politikbereichen und wurde durch die verbesserte wirtschaftspolitische Überwachung der EU verstärkt. Die Empfehlungen im Rahmen der präventiven Komponente des SWP, der Strategie Europa 2020, der umfassenden wirtschaftspolitischen Leitlinien, der beschäftigungspolitischen Leitlinien und des MIP wurden in einem Paket von länderspezifischen Empfehlungen (CSRs) des Rates zusammengefasst und zu einem gemeinsamen Europäischen Semester ausgerichtet.

Trotz der vorwiegend korrektiven Ziele der MIP-Überwachung während der ersten Umsetzungsjahre wurde das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (EIP) nie eingeleitet. In Bezug auf die Länder, in denen übermäßige Ungleichgewichte festgestellt wurden, strebte die Kommission zuerst die Verstärkung der politischen Verpflichtungen im Einklang mit den ermittelten Herausforderungen an, anstatt eine Empfehlung zur unmittelbaren Einleitung des EIP an den Rat zu richten. Dazu legte sie unter Wahrung der Möglichkeit, das EIP zu einem späteren Zeitpunkt einzuführen, ausführlichere und stärker zeitgebundene CSRs vor und richtete ein intensiviertes Verfahren des spezifischen Monitorings der politischen Reaktion ein.

Wie der Mitteilung über die Überprüfung des MIP aus dem Jahr 2014 zu entnehmen ist, lassen die Erfahrungen der ersten Jahre der Anwendung darauf schließen, dass das Verfahren zur Stärkung des Bewusstseins für die Herausforderungen beigetragen und eine Grundlage für einen Konsens über die politischen Reaktionen geschaffen hat. Die Anwendung des MIP unterlag einem inkrementellen

Lernprozess und Feedback und wurde durch einen stetigen Dialog zwischen der Kommission und dem Rat mit Konvergenz hin zu stabileren Praktiken gestärkt. Die Nachweise legen auch nahe, dass die MIP-Überwachung – trotz der Tatsache, dass die politischen Maßnahmen in vielen Fällen nicht ausreichten, um zufriedenstellende Fortschritte im Hinblick auf die Bewältigung der zugrunde liegenden Herausforderungen zu bewirken – mit größeren Fortschritten bei der Umsetzung der politischen Empfehlungen verbunden war. Die 2014 durchgeführte Überprüfung betonte die Notwendigkeit der Erhöhung der Transparenz und der Überarbeitung der Mitteilung zur Umsetzung des MIP.

Wie im Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ aus dem Jahr 2015, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schultz, und in der Mitteilung der Kommission „Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“¹ von Oktober 2015 dargelegt, gehört die wirksame Umsetzung des MIP zu den Prioritäten der Kommission. Ein effektives MIP erfordert vor allem einen transparenten und stabilen Rahmen, in dem die Beweggründe für die im Zusammenhang mit dem MIP getroffenen Entscheidungen deutlich kommuniziert werden. Die Folgemaßnahmen nach der Ermittlung übermäßiger Ungleichgewichte sollten eine angemessene Einleitung der Überwachung umfassen, um eine ausreichend starke politische Reaktion im Einklang mit den Herausforderungen sicherzustellen. Um der Dimension des Euro-Währungsgebiets bei der Einleitung des MIP besser Rechnung tragen zu können, wurden Erwägungen im Hinblick auf das Euro-Währungsgebiet stärker in die Analyse und die Empfehlungen der Kommission integriert.

Anfang des Jahres 2016 veröffentlichte die Kommission ein MIP-Kompendium². Darin werden die Gründe für das MIP dargelegt, die rechtlichen und verfahrenstechnischen Aspekte des MIP aufgezeigt, die Grundsätze, Kriterien und Analyse Rahmen, auf die bei der Umsetzung des MIP zurückgegriffen wird, erörtert und die Anwendung des MIP in der Praxis überprüft. Damit bietet das MIP-Kompendium eine Sammlung einschlägiger Informationen, die helfen zu verstehen, was das MIP ist, wie es funktioniert und wie es sich seit seiner Einführung entwickelt hat. Diese Veröffentlichung soll zur transparenten Umsetzung des MIP im Einklang mit der Mitteilung über die Überprüfung des MIP aus dem Jahr 2014 und der Mitteilung der Kommission „Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“ von Oktober 2015 beitragen. Im Jahr 2016 wurden als weiterer Schritt zu mehr Transparenz spezielle MIP-Bewertungsmatrizen zur Zusammenfassung der Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen eingeführt.

VI. Im Allgemeinen geht aus den Nachweisen hervor, dass Länder, die der MIP-Überwachung unterliegen, mehr CSRs erhielten und im Vergleich zu MIP-unabhängigen CSRs eine höhere Einhaltungquote vorwiesen. Die vom Europäischen Rechnungshof unter den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (EPC) durchgeführte Umfrage ergab, dass nur etwa 10 % der befragten Mitglieder das MIP für unwirksam halten. In jedem Fall wird davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten alle (d. h. MIP-relevante und nicht MIP-relevante) CSRs umsetzen.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank „Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“ (COM(2015) 600 final vom 21. Oktober 2015).

² „The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium“ (Europäische Kommission, 2016).

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Ausgestaltung der MIP-relevanten CSRs dem Ziel der Bewältigung der identifizierten Ungleichgewichte entspricht; diese Auffassung teilen auch die mittels des Fragebogens des Europäischen Rechnungshofes befragten Mitglieder, auch wenn Raum zur Verbesserung der Kommunikation besteht.

CSRs, welche die öffentlichen Finanzen im Rahmen des SWP betreffen, wurden für die Länder als MIP-relevant gekennzeichnet, wo eine hohe Staatsverschuldung ein Element ist, das zur Feststellung von Ungleichgewichten beiträgt, oder wo die Verringerung des Haushaltsdefizits zur Korrektur erheblicher, im Rahmen der Ungleichgewichte festgestellter Leistungsbilanzdefizite beiträgt. In Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzüberschüssen wurden im Rahmen der eingehenden Überprüfung die Zusammenhänge zwischen verschiedenen finanzpolitischen Maßnahmen und der Auslandsposition analysiert. Für diese Länder wurde eine Reihe von CSRs-Maßnahmen finanzpolitischer Art, die potenziell zur Bewältigung großer Überschüsse beitragen, als MIP-relevant gekennzeichnet.

Die Behauptung, dass Inkohärenzen zwischen MIP-relevanten CSRs und Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet bestehen, ergibt sich daraus, dass die erforderliche Kohärenz zwischen den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet und CSRs, die das MIP betreffen, nur für Länder gilt, die CSRs erhalten, die zugleich MIP-relevant sind und für die es eine sachdienliche Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet gibt. Aufgrund ihres breiteren Geltungsbereichs sind nicht alle Empfehlungen in Bezug auf das Euro-Währungsgebiet für das MIP relevant. Da einige Länder nicht der MIP-Überwachung unterliegen, erhalten nicht alle Länder MIP-bezogene Empfehlungen. Nicht alle Länder erhalten CSRs, die sich aus das Euro-Währungsgebiet betreffenden Empfehlungen ergeben; Grund dafür ist, dass in einigen Ländern keine relevanten Herausforderungen existieren oder kein Bedarf besteht, bestimmte politische Maßnahmen durchzuführen, oder es Einschränkungen gibt, die den Nichterhalt von CSRs rechtfertigen.

VII. Die Integration der eingehenden Überprüfungen in die Länderberichte hat die Verringerung von Überschneidungen ermöglicht und die Klarheit der Bewertung im Rahmen der eingehenden Überprüfung nicht beeinträchtigt. Dadurch konnte eine stärkere Interaktion mit den Mitgliedstaaten und den relevanten Akteuren gefördert werden, was das Verständnis und die Eigenverantwortung für die Herausforderungen und Anpassungsbemühungen erhöht hat.

Die eingehenden Überprüfungen liefern die Nachweise und Argumente für die Einstufung der MIP-Ungleichgewichte. Die jeweiligen Schlussfolgerungen werden nicht in den eingehenden Überprüfungen selbst, sondern in einer begleitenden Mitteilung der Kommission ausgeführt. Der Grund dafür ist, dass die im Rahmen der eingehenden Überprüfung gezogenen Schlussfolgerungen der Verordnung nach den allgemeinen Kontext, die systemischen Aspekte sowie die Interdependenzen zwischen den Ländern berücksichtigen und daher auf der zusammenhängenden Lektüre der Pakets der eingehenden Überprüfungen beruhen müssen.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung, dass das MIP durch den Entscheidungsfindungsprozess geschwächt wurde. Die Kommission (konkret das Kollegium der Kommissionsmitglieder und die Kommissionsdienststellen) trifft Entscheidungen im Zusammenhang mit dem MIP als Ganzes, und in der Verordnung werden die Anforderungen für die Kommission als Ganzes festgelegt.

Bei Entscheidungen im Rahmen des MIP werden die Kommissionsmitglieder – wie bei anderen Entscheidungen auch – direkt von den Dienststellen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, und indirekt von den anderen Kommissionsdienststellen über die anderen Kommissionsmitglieder und die jeweiligen Kabinette beraten. Das Kollegium kann seine Prärogative ausüben, den

Empfehlungen der Dienststellen nicht zu folgen, da es gesetzlich nicht dazu verpflichtet ist und auch keine Begründung für die Nichtbefolgung vorlegen muss.

VIII. Die Kommission ist nicht dazu verpflichtet, die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht für Mitgliedstaaten zu empfehlen, in denen übermäßige Ungleichgewichte festgestellt wurden.

IX. Das Scoreboard sollte auf Variablen von qualitativ hochwertigen Daten beruhen. Aus diesem Grund werden keine Prognosedaten oder vorläufigen Daten verwendet.

Verschiedene Variablen, die sich im Scoreboard des Warnmechanismus-Berichts (AMR) besonders volatil verhalten, werden über einen Zeitraum von drei Jahren gemittelt, um zu vermeiden, dass vorwiegend temporäre Entwicklungen widerspiegelt werden.

Der AMR liefert einen Ausgangspunkt für die Bewertung der Entwicklung von Variablen, die eines aufmerksameren Monitorings im Kontext des MIP, nämlich in der eingehenden Überprüfung, bedürfen. Der AMR ist nicht als Frühwarnsystem gedacht, was mit der Tatsache übereinstimmt, dass die AMR-Indikatoren nicht aus den aktuellsten vorläufigen Daten oder Prognosen besteht.

a) Siehe Antworten der Kommission auf die nachstehenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

EINLEITUNG

4. Der MIP-Rechtsrahmen besteht aus der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und der Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte, die gemäß den Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „der Vertrag“ oder „AEUV“) über die wirtschaftspolitische Koordinierung (Artikel 121 und 136 AEUV) angenommen wurden. In der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 wird das Verfahren skizziert, während die Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 den Durchsetzungsmechanismus auf der Grundlage finanzieller Sanktionen, die nur für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gelten, beschreibt.

8. Das Ziel des MIP ist die Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU in Bezug auf die Ausweitung der makrofinanziellen Stabilität über die haushaltspolitische Überwachung hinaus auf einen Rahmen zur Vermeidung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte und zur Unterstützung der betroffenen Mitgliedstaaten bei der Ergreifung von Korrekturmaßnahmen, bevor sich die Unterschiede verfestigen.

Der Hauptgrund für eine supranationale Überwachung beruht auf dem Umstand, dass makroökonomische Ungleichgewichte in einem Mitgliedstaat auch für andere Mitgliedstaaten relevant sind. Der Grund dafür ist nicht nur, dass in hoch integrierten Wirtschaftsräumen wirtschaftliche Entwicklungen in einem Mitgliedstaat auf andere Mitgliedstaaten übergreifen, sondern auch, dass makroökonomische Ungleichgewichte – sofern diese nicht angegangen werden – das ordnungsgemäße Funktionieren der Währungsunion sowie der Organe der Union und ihrer Gemeinschaftspolitiken, z. B. das Funktionieren des Binnenmarkts, beeinträchtigen können. Daher werden im Rahmen des MIP Ungleichgewichte nicht nur aus nationaler Sicht, sondern – wie in der MIP-Verordnung vorgeschrieben – auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf das Euro-Währungsgebiet und die Union bewertet.

10. Die präventive Komponente des SWP zielt auf die Einleitung von Maßnahmen zur Vermeidung der Überschreitung der im Vertrag von Maastricht festgelegten fiskalischen Schwellenwerte ab, während das Ziel der korrektiven Komponente darin besteht, im Falle einer solchen Überschreitung und der Feststellung eines übermäßigen Defizits eine unverzügliche Korrektur zu gewährleisten. Die präventive Komponente reicht daher über das Gesamtdefizit und die Fremdkapitalanforderungen hinaus. Sanktionen für die Durchsetzung der korrektiven Komponente des SWP sind dann vorgesehen, wenn ein Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets wiederholt gegen die Anforderungen des Verfahrens verstößt.

Sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente des SWP zielen auf die Vermeidung und die Korrektur von Ungleichgewichten ab. Mit korrektiven Maßnahmen werden Ungleichgewichte mit einem höheren Schweregrad angegangen, und zur Durchsetzung dieser Maßnahmen kann im Falle eines wiederholten Verstoßes gegen die Anforderungen des Verfahrens durch die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auf Sanktionen zurückgegriffen werden.

Die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 und die präventive Komponente des SWP haben dieselbe vertragliche Rechtsgrundlage (Artikel 121 und 136 AEUV). Die vertragliche Grundlage für die korrektive Komponente des SWP bildet Artikel 126 AEUV.

Die Strategie Europa 2020 ist kein mit dem MIP oder dem SWP vergleichbares Überwachungsverfahren. Es handelt sich um eine Strategie bestehend aus EU-Maßnahmen und -Zielen sowie der integrierten Anwendung von Überwachungsverfahren. Die Überwachung in Ergänzung zum SWP und MIP erfolgt im Rahmen der umfassenden wirtschaftspolitischen Leitlinien (auf der Grundlage von Artikel 121 AEUV, der auch die Rechtsgrundlage des MIP darstellt) und der beschäftigungspolitischen Leitlinien (auf der Grundlage von Artikel 148 AEUV).

BEMERKUNGEN

29. Die Einstufung von Ungleichgewichten ist von einem bestimmten Grad an Stabilität gekennzeichnet, da die Korrektur der Ungleichgewichte einige Jahre dauern kann; dies gilt insbesondere, aber nicht ausschließlich für Ungleichgewichte, die mit einer hohen Staatsverschuldung in Zusammenhang stehen.

33. Das zitierte Dokument des Parlaments („Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play“ (Juni 2017) – PE 497.739) enthält weder eine insgesamt negative Beurteilung der Umsetzung MIP-bezogener CSRs seit 2012, noch wird darin geschlussfolgert, dass diese anhaltend unzulänglich war. In dem Dokument heißt es in Bezug auf die Umsetzung von MIP-bezogenen CSRs, dass die Zahl der Empfehlungen, die überhaupt nicht oder nur bedingt umgesetzt werden, seit 2014 im Anstieg begriffen ist.

Aus Abbildung 4 wird ersichtlich, dass der Anteil der MIP-CSRs, die vollständig erfüllt oder bei denen substanzielle Fortschritte erzielt wurden, sowie der CSRs, bei denen einige Fortschritte erzielt wurden, in den Jahren 2013, 2015 und 2016 bei über 50 % lag.

Es ist unklar, auf welchen Referenzwert bzw. auf welche Erwartung sich diese Aussage stützt. Ein möglicher Referenzwert könnte die Befolgung von nicht MIP-bezogenen CSRs sein. Die verfügbaren Fakten weisen darauf hin, dass MIP-bezogene CSRs im Allgemeinen rigoros umgesetzt werden (siehe z. B. das MIP-Kompendium).

Ein weiterer möglicher Richtwert könnte die Auffassung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Wirksamkeit der CSRs bei der Auslösung von politischen Maßnahmen sein. Aus dem Fragebogen

des Europäischen Rechnungshofes an die Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaftspolitik (EPC) geht hervor, dass nur etwa 10 % der Befragten die MIP-Überwachung für unwirksam halten.

Zudem erhielten die Mitgliedstaaten, die sich am MIP beteiligen, im Allgemeinen mehr CSRs als andere Mitgliedstaaten.

34. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer VI.

35. Was die Überschrift von Ziffer 35 anbelangt, weist die Kommission darauf hin, dass ein Zusammenhang zwischen MIP-CSRs und Ungleichgewichten gewährleistet wird. Sie Antworten der Kommission auf diese Ziffer, auf Ziffer VI. sowie auf Kasten 1.

Jede CSR umfasst eine Reihe von Empfehlungen, einschließlich Empfehlungen zur Bewältigung von Ungleichgewichten. Je nach tatsächlicher Zusammensetzung der CSRs im Hinblick auf empfohlene spezifische Maßnahmen geht aus den Erwägungsgründen der Rechtsdokumente betreffend CSRs hervor, welche CSRs MIP-relevant sind. Nach der bestehenden Praxis werden CSRs als MIP-relevant gekennzeichnet, wenn sie Maßnahmen umfassen, die speziell auf die Korrektur von Ungleichgewichten ausgerichtet sind, die in Ländern festgestellt wurden, die der MIP-Überwachung unterliegen. Seit dem Inkrafttreten des MIP ist es Aufgabe der Kommission und des Rates, in den Erwägungsgründen zur Einführung der CSRs hervorzuheben, welche CSRs ganz oder teilweise für das MIP relevant sind.

In einigen Fällen können Ungleichgewichte mithilfe einer breiten Palette von Maßnahmen angegangen werden. Zum Beispiel bedarf es zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit möglicherweise Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsproduktivität, zur Steigerung der Effizienz der Energieerzeugung und zur Verringerung von Energiekosten, zur Vermeidung eines übermäßigen Anstiegs der Arbeitskosten usw. Somit kann der Fall eintreten, dass CSRs, die Aspekte wie Aus- und Weiterbildung, Energie oder Lohnbildung betreffen, alle als MIP-relevant gekennzeichnet werden, obwohl ihnen aufgrund eines direkten oder indirekten Zusammenhangs mit der zugrunde liegenden MIP-Herausforderung, der unter Umständen nicht immer direkt zu erkennen ist, an sich eine relevante Rolle zukommt, die über die Bewältigung von MIP-bezogenen Herausforderungen hinausgeht.

Bereits 2016 hielten es insgesamt nur rund 10 % der befragten EPC-Mitglieder für eindeutig nachvollziehbar, welche CSRs sich auf das MIP beziehen; die übrigen 90 % antworteten mit „Immer eindeutig“ oder „Einigermaßen eindeutig“.

37. Diese Bemerkung wird aus den nachstehenden Gründen von den in Kasten 1 angegebenen Beispielen nicht ausreichend gestützt.

Kasten 1

Erster Aufzählungspunkt bezüglich der CSRs an Frankreich: Elementen wie Lehrlingswesen oder Berufsausbildung kann eine Rolle bei der Entwicklung von Fertigkeiten der Arbeitskräfte zugeschrieben werden, was zur Wettbewerbsfähigkeit – eine MIP-bezogene Herausforderung für Frankreich – beiträgt.

Zweiter Aufzählungspunkt bezüglich der CSRs an Slowenien: In der Zusammenfassung des Länderberichts wird der Druck erwähnt, den die alternde Bevölkerung auf die Nachhaltigkeit der Pensions- und Langzeitpflegesysteme in Slowenien ausübt.

Dritter Aufzählungspunkt bezüglich der CSRs an Bulgarien: Die drastische Verschlechterung der finanzpolitischen Situation im Jahr 2014 war auf die im Sommer desselben Jahres im bulgarischen Bankensektor zu verzeichnenden Turbulenzen und die anschließende Unterstützung durch die öffentliche Hand zurückzuführen. Im Jahr 2015 bestand eindeutig die Gefahr, dass weitere Maßnahmen vonnöten sind, um den Sektor zu unterstützen. Der Zusammenhang zwischen der Situation des Steuersektors und der des Finanzsektors sowie die große Finanzierungsherausforderung für die Regierung werden in Kapitel 1 des Länderberichts 2015 (Seiten 8-9) erörtert; dort ist auch ein Querverweis auf den Abschnitt „Eingehende Überprüfung“ (Kapitel 2, Absatz 2.1. und 2.2) enthalten.

Das Currency-Board-Regime in Bulgarien macht die Regierung effektiv zur einzigen Refinanzierungsinstanz. Somit waren alle Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Liquidität und Kapital an den Bankensektor, einschließlich des Einlagensicherungssystems, von der Regierung zu tragen. Dies verleiht der finanzpolitischen CSR eine hohe Relevanz für die makrofinanzielle Stabilität und das MIP.

Auch die bulgarischen Behörden erkannten die Gefahren für die makrofinanzielle Stabilität. Im Jahr 2016 nahm die Regierung zusätzliche Mittel auf und stellte im Haushaltsplan Mittel für die außerordentliche Kreditaufnahme für den Fall bereit, dass eine Unterstützung des Finanzsektors erforderlich ist. Dies zeigt deutlich, dass die anhängigen Risiken von den Behörden erkannt wurden und dass sie sich der Relevanz für die makrofinanzielle Stabilität bewusst sind.

Aus den dargelegten Gründen wurden CSR Nr. 1/2015 und CSR Nr. 1/2016 als MIP-relevant erachtet.

Vierter Aufzählungspunkt bezüglich der CSRs an Spanien: Im Erwägungsgrund 17 in Bezug auf die erwähnte CSR aus dem Jahr 2016 heißt es wie folgt: „Angesichts der hochgradig dezentralen staatlichen Organisation [der spanischen Verwaltung] muss die Koordinierung zwischen den verschiedenen öffentlichen Verwaltungen verstärkt werden, um sowohl Kosten zu senken als auch den Bürokratieaufwand für Unternehmen und private Haushalte zu begrenzen.“ Im Länderbericht wird weiter erläutert, dass eine effizientere öffentliche Verwaltung einen Beitrag zu soliden öffentlichen Finanzen – und somit zur Bewältigung des mit hoher Verschuldung zusammenhängenden Ungleichgewichts – sowie zur Verringerung des Bürokratieaufwands für Unternehmen leisten kann, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit und die (totale Faktor-) Produktivität verbessert werden (S. 78).

Was die CSR aus dem Jahr 2015 angeht: Die Sparkassenreform wird im Post-Programmüberwachungsbericht (S. 17-20), der im Frühjahr 2015 vorgelegt wurde, behandelt.

Im Falle von Spanien erfolgte das MIP-Monitoring auch in Koordination mit der Post-Programmüberwachung, insbesondere in Bezug auf den Finanzsektor. Dies ist ein weiterer Grund, warum die CSRs nicht auf die Themen der eingehenden Überprüfung beschränkt sind, z. B. Themen, die auch im Post-Programmüberwachungsbericht behandelt werden (siehe Occasional Paper 193, Mai 2014, Kapitel 4 bezüglich der Finanzsektorreform).

38. Wenn ein Teil der CSR für das MIP relevant ist, wird die gesamte CSR als MIP-relevant gekennzeichnet. Dies ist ein aufsichtliches Kriterium, das aufgrund seiner Objektivität festgelegt wurde. Allerdings unterliegt nur der MIP-relevante Teil dem Monitoring und der Bewertung der Einhaltung, was auch konsequent der Fall war.

39. Die Verringerung der Anzahl der CSRs gibt auch die Entwicklung der Ungleichgewichte und die Implikationen in Bezug auf die Notwendigkeit politischer Maßnahmen wider.

Die Zahl der MIP-CSRs wurde in geringerem Maße reduziert als die Zahl der nicht MIP-relevanten CSRs. Siehe dazu die Werte für die Jahre 2015 und 2016 in den letzten Reihen der Tabelle 1.

41. Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 35.

42. Auch wenn der Abschnitt „politische Herausforderungen“ nicht enthalten war, hat die Aufnahme der MIP-Bewertungsmatrix in den Länderbericht seit 2016 eine Verbindung zwischen dem aktuellen Stand bei der Korrektur von Ungleichgewichten, den politischen Fortschritten und den Unzulänglichkeiten der Politik geschaffen.

43. Seit der Mitteilung von Oktober 2015 wurde mit der Aufnahme der MIP-Bewertungsmatrix in die Länderberichte im Jahr 2016 ein wichtiger Schritt unternommen.

44. Die Kommission nimmt insbesondere aus den folgenden Gründen keine systematische Quantifizierung der Auswirkungen von CSRs vor:

- Die Auswirkungen der Maßnahmen hängen unter anderem von der spezifischen Art und Weise ab, wie die Mitgliedstaaten die CSRs umzusetzen und ihnen nachzukommen gedenken, da ihnen in Bezug auf das Vorgehen zur Einhaltung der CSRs ein Ermessensspielraum belassen wird.
- Verschiedene Faktoren können Auswirkungen auf den Zusammenhang zwischen politischen Instrumenten und Ungleichgewichten haben, sodass die Ergebnisse nicht immer leicht von den politischen Entscheidungsträgern beeinflusst werden können.
- Erschöpfende Ex-ante-Folgenabschätzungen sind mit einem hohen Maß an Unsicherheit verbunden und abhängig von Annahmen, u. a. über Verhaltensänderungen anderer Akteure und Interessenträger. Aus demselben Grund werden Empfehlungen sonstiger vergleichbarer internationaler Institutionen nicht systematisch durch Quantifizierungen unterstützt.
- Einige CSRs sind nicht für die Quantifizierung geeignet, da sie nicht als parametrische Änderung in vorliegenden Modellen modelliert werden können (man denke an Reformen zur Verbesserung der Governance). Daher bestände bei einer vollständigen Bewertung des CSR-Pakets die Gefahr der Unvollständigkeit und Unausgewogenheit, da nicht alle CSRs abgedeckt werden könnten, sondern nur die Teilmenge, die sich zur Quantifizierung eignet.

Nichtsdestoweniger wurde in bestimmten Fällen eine Quantifizierung möglicher Maßnahmen vorgenommen, und die Kommission beabsichtigt, solche Quantifizierungen durchzuführen, wo immer dies möglich ist.

46. Es ist wichtig, zu berücksichtigen, dass kein Widerspruch zwischen haushaltspolitischen Empfehlungen und anderen Empfehlungen mit finanzpolitischen Auswirkungen besteht, da die haushaltspolitischen Empfehlungen vom Wortlaut her nicht die Neuzusammensetzung der Ausgaben und Einnahmen im Einklang mit anderen CSRs ausschließen.

48. Es gibt Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet, die Bereiche außerhalb des Geltungsbereichs des MIP betreffen. Nicht alle Mitgliedstaaten erhalten MIP-relevante CSRs. Nicht alle Mitgliedstaaten sind direkt von einer spezifischen Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet betroffen, da die in den jeweiligen Ländern ermittelten Herausforderungen nicht von allen

Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gleichermaßen geteilt werden. Die erforderliche Kohärenz zwischen Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet und MIP-CSRs gilt nur für Mitgliedstaaten, die von einer Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet betroffen sind, in der relevante Themen im Zusammenhang mit dem MIP behandelt werden, und die zugleich eine MIP-bezogene CSR in demselben Bereich erhalten.

49. Das MIP kann nicht zur Vorlage fiskalischer Empfehlungen *erga omnes* genutzt werden. Gemäß der MIP-Verordnung können MIP-bezogene Empfehlungen nur an Mitgliedstaaten ausgegeben werden, in denen Ungleichgewichte ermittelt wurden. MIP-bezogene Empfehlungen können fiskalische Maßnahmen umfassen, sofern diese für die Bewältigung der im betroffenen Mitgliedstaat identifizierten Ungleichgewichte relevant sind.

50. Diese Bemerkungen sind nicht MIP-relevant.

51. Die Angemessenheit des Zeitrahmens lässt sich lediglich auf Grundlage der exakten Anforderungen der CSRs beurteilen. Auch die mögliche Dringlichkeit von Maßnahmen zur Einhaltung von MIP-CSRs ist gebührend zu berücksichtigen.

Der Wortlaut und der Schwerpunkt der CSRs können sich von einem Jahr zum nächsten ändern, um jüngsten Entwicklungen in Bezug auf Themen, die für die makroökonomische Stabilität weiterhin von Relevanz sind, Rechnung zu tragen. Es ist auch der Fall, dass Maßnahmen bisweilen zwar ergriffen werden, aber nicht in ausreichendem Maße, um das betreffende Ungleichgewicht zu bewältigen.

54. Was die Überschrift von Ziffer 54 anbelangt, weist die Kommission darauf hin, dass das Kategoriensystem in den vergangenen Jahren stabil geblieben ist. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 55.

55. Das aus sechs Kategorien bestehende System ist in der Zeit von 2013 bis 2015 stabil geblieben; die zwischen 2013 und 2014 vorgenommene Änderung des Wortlauts betraf lediglich den Umstand, dass die Praxis des spezifischen Monitorings, das 2013 kurz im Anschluss an die Schlussfolgerungen der eingehenden Überprüfung eingeführt und sofort angewandt wurde, in der Einstufung von Ungleichgewichten ab 2014 erwähnt wurde.

56. Die Ermittlung übermäßiger Ungleichgewichte fällt nicht mit der Einleitung des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht zusammen.

Kasten 3

Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 legt „detaillierte Regeln für die Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte sowie für die Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb der Union“ fest. Wie in Erwägungsgrund 9 der Verordnung klargestellt, sollen die speziell zu diesem Zweck festgelegten Regeln das Verfahren der multilateralen Überwachung nach Artikel 121 Absätze 3 und 4 AEUV ergänzen.

Vor dem Hintergrund des Zwecks der Verordnung steht es dem Parlament und dem Rat als Mitgesetzgeber, die die abgeleiteten Rechtsvorschriften in Form der Verordnung erlassen, nicht zu, der Kommission die Ermessensbefugnis abzuerkennen, die ihr nach dem Primärrecht in Form von Artikel 121 Absatz 4 AEUV übertragen wird.

Mit Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 wird keine neue Befugnis und kein neues Verfahren geschaffen. Es werden die Bedingungen festgelegt, unter denen eine bestehende vertragsbasierte Befugnis (Artikel 121 Absatz 4 AEUV oder das Verfahren der multilateralen Überwachung) speziell im Rahmen des MIP auszuüben ist. Die Kommission ist demnach nicht zur Einleitung des Verfahrens verpflichtet, sobald bestimmte Umstände eintreten, da gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV das Monopol des Initiativrechts der Kommission, das die Verträge sonst gewährleisten, unberührt bleibt. Die Kommission behält ihre Ermessensbefugnis, das Verfahren einzuleiten oder nicht. Mit einem abgeleiteten Rechtsakt könnte der Kommission diese Ermessensbefugnis, wie sie in den Verträgen vorgesehen ist, nicht aberkannt werden. Vor diesem Hintergrund sei auf Erwägungsgrund 22 der Verordnung (EU) 1176/2011 zu verweisen, der Folgendes besagt: „Bei Feststellung schwerer makroökonomischer Ungleichgewichte ... sollte ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingeleitet werden ...“ Der Kommission wird damit nicht die Verpflichtung zur Vorlage einer Empfehlung auferlegt; vielmehr wird der politische Wunsch des Mitgesetzgebers zum Ausdruck gebracht, die Dinge auf eine bestimmte Art und Weise anzugehen.

58. Die Schlussfolgerungen der eingehenden Überprüfung sind aus den folgenden Gründen in einer Mitteilung enthalten:

Erstens ist die Einheitlichkeit der Einstufung zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, und dies impliziert, dass eine eingehende Überprüfung nicht isoliert betrachtet werden kann.

Zweitens sind bei der MIP-Einstufung systemische Aspekte zu berücksichtigen, darunter Ansteckungseffekte und der allgemeine Kontext (siehe Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 und S. 48 des MIP-Kompendiums). Solche eine Bewertung beruht auf der Auslegung des gesamten Pakets von IDRS und auf einschlägigen Informationen.

Drittens schließt Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 die im ersten Satz dieser Bestimmung speziell angeführten Elemente ein, ohne darauf beschränkt zu sein. Die Kommission muss einer Reihe anderer Faktoren Rechnung tragen, die ebenfalls in Artikel 5 Absatz 2 dargelegt sind (wirtschaftliche Entwicklungen in der Union und im Euro-Währungsgebiet, Ursprung der Ungleichgewichte, gegebene wirtschaftliche Umstände, Empfehlungen oder Aufforderungen des Rates im Rahmen des SWP und des Europäischen Semesters, politische Absichten des überprüften Mitgliedstaats). Die Entscheidung des Mitgesetzgebers, im ersten Satz des Artikels 5 Absatz 2 das Wort „umfasst“ (im Gegensatz zu beispielsweise „besteht aus“) zu verwenden, zeigt zudem, dass die Kommission zur Berücksichtigung anderer Elemente befugt ist. Es ist nicht erforderlich, dass bei der Bewertung von Ungleichgewichten zu einem bestimmten Zeitpunkt ausschließlich auf Informationen zurückgegriffen wird, die in der jüngsten eingehenden Überprüfung enthalten sind, da relevante Informationen in anderen öffentlichen Dokumenten (z. B. frühere eingehende Überprüfungen, Warnmechanismus-Bericht, Prognosen) enthalten sein könnten.

(a) Im Falle von Bulgarien gab es unter Berücksichtigung von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 bei diesen Einstufungen einen präventiven Aspekt: „... Entwicklungen ..., die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats ... auswirken oder *potenziell auswirken* könnten“ (unser Kursivdruck). Bei der Umsetzung (bestimmter) Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der Kommission ist es ein natürliches und positives Ergebnis, dass das Risiko, auf das verwiesen wird, sich nicht bewahrheitet hat – genauso funktionieren präventive Prozesse.

Das Versäumnis, das Vertrauen in das Bankensystem wiederherzustellen und den Einlagenabzug im Juni 2014 zu begrenzen, hätte die Liquiditätskrise noch verschärft und die Gefahr mit sich gebracht, dass sie sich zu einer Solvabilitätskrise entwickelt. Die Verfehlung des Aufsichtsorgans, erhebliche Probleme in der viertgrößten Bank des Landes zu ermitteln, lässt auf Unzulänglichkeiten bei den Aufsichtspraktiken des Finanzsektors und bei der Beaufsichtigung von Konzentrationsrisiken schließen. Während die unmittelbaren Risiken 2015 zurückgegangen waren, waren die eigentlichen Ursachen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der eingehenden Überprüfung noch nicht angegangen worden. Die Kategorie „übermäßige Ungleichgewichte“ wurde für notwendig erachtet, um entschlossene Maßnahmen der Behörden zur Behebung der eigentlichen Ursachen des Problems und zur Minimierung der Möglichkeit, dass solche Situationen in der Zukunft erneut auftreten, voranzutreiben.

Die Verschlechterung der allgemeinen makroökonomischen Stabilität wird auch deutlich durch das stark gestiegene Haushaltsdefizit infolge der Unterstützung des Finanzsektors vonseiten der Regierung und durch den noch schärferen Anstieg der Staatsverschuldung zur Sicherung von Finanzmitteln für mögliche weitere Maßnahmen im Finanzsektor. Die sich daraus ergebende Herabstufung des Kreditratings, die in der Regel mit höheren Finanzierungskosten verbunden ist, war ein weiterer Beweis für erhebliche Schwachstellen und Risiken.

Der Internationale Währungsfonds (IMF) gelangte zu derselben Schlussfolgerung (Artikel IV des Beurteilungsberichts): Der Ausfall der Korporativen Handelsbank (KTB) im vergangenen Sommer brachte Mängel im bulgarischen Aufsichtsrahmen und Rahmen für das Krisenmanagement zutage und machte zugleich auch den Zusammenhang zwischen finanziellen und fiskalischen Risiken im Rahmen des *Currency Board* deutlich. Es muss entschlossen gehandelt werden, um die Aufsicht des Finanzsektors zu verbessern und das Vertrauen in das Bankensystem zu sichern.

b) Die Einstufung Frankreichs im MIP wurde 2015 angesichts der unzureichenden politischen Reaktion verschärft. Wie in der eingehenden Überprüfung dargelegt, wurden dadurch die Risiken erhöht, die sich aus der Verschlechterung der preislichen und nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit gepaart mit unzureichender Unternehmensrentabilität sowie aus der hohen und steigenden Verschuldung Frankreichs vor dem Hintergrund des niedrigen Wirtschaftswachstums und der niedrigen Inflation ergaben.

Das systemische Risiko für das Euro-Währungsgebiet war ein weiterer Faktor, der angesichts der starken Handels- und finanziellen Verflechtungen der französischen Wirtschaft mit der Wirtschaft anderer Mitgliedstaaten zur Neueinstufung in die Kategorie „übermäßige Ungleichgewichte“ führte.

Insgesamt lagen dieser Entscheidung nicht nur die öffentlichen Finanzen betreffende Erwägungen zugrunde. Vielmehr bezog sie sich auf eine breitere Beurteilung der Wirtschaftsleistung und der Wirtschaftsaussichten des Landes, der ergriffenen politischen Maßnahmen und der Risiken für andere Wirtschaften des Euro-Währungsgebiets.

c) Die Risiken waren im Zeitraum von März bis November 2016 nicht deutlich gestiegen, weswegen es nicht erforderlich war, die Bewertung im Rahmen der eingehenden Überprüfung von März 2016, die zu dem Schluss kam, dass das Vereinigte Königreich nicht von Ungleichgewichten betroffen war, zu überprüfen.

60. Der Zeitpunkt der Veröffentlichung des einleitenden Texts der Mitteilung steht in keinem Zusammenhang mit der Kohärenz der Einstufung von Ungleichgewichten mit dem Inhalt der eingehenden Überprüfungen.

61. Was die Überschrift von Ziffer 61 anbelangt, weist die Kommission darauf hin, dass der Entscheidungsfindungsprozess der Kommission auf umfangreichen analytischen und technischen Arbeiten, die von den Kommissionsdienststellen durchgeführt werden, beruht. Das Kollegium der Kommissionsmitglieder und die Dienststellen werden als Ganzes tätig. Die analytischen und technischen Arbeiten sind wesentlicher Bestandteil der endgültigen Entscheidungen. Dies wird durch die Tatsache bekräftigt, dass mehr als 70 % der Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass die MIP-Einstufung „zutreffend“ bzw. „einigermaßen zutreffend“ ist (siehe Abbildung f der Umfrage des Hofes in Anhang VI).

Zudem sind 94,7 % der Mitgliedstaaten der Meinung, dass die Gesamtqualität der Länderberichte bzw. der eingehenden Überprüfungen mit der Qualität technischer Berichte von anderen internationalen Institutionen (IWF, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) usw.) mindestens gleichwertig ist, während 26,3 % sie sogar als besser bewerten (siehe Abbildung u der Umfrage des Hofes in Anhang VI). In der Verordnung werden die Anforderungen für die Kommission als Ganzes festgelegt, und die Kommission ist die Stelle, die im Rahmen dieser Prüfung geprüft wird.

Das Kollegium der Kommissionsmitglieder und die Dienststellen werden als Ganzes tätig. Die Kommissionsmitglieder werden direkt von den Dienststellen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, und indirekt von den anderen Kommissionsdienststellen über die anderen Kommissionsmitglieder und die jeweiligen Kabinette beraten. Das Kollegium verfügt über das Vorrecht, den Empfehlungen der Dienststellen nicht zu folgen, ist gesetzlich nicht dazu verpflichtet und muss auch keine Begründung für die Nichtbefolgung vorlegen.

Zudem kann das Kollegium neben den Empfehlungen der Dienststellen zu einem bestimmten Thema andere Elemente berücksichtigen, die in einigen Fällen erst nach Durchführung der Analysen zur Verfügung stehen können.

Die Tatsache, dass Entscheidungen nicht nur von den betreffenden Dienststellen, sondern auch von den Mitgliedern der Europäischen Kommission getroffen werden, lässt im Allgemeinen nicht unbedingt darauf schließen, dass die Verfahren politisiert sind, sondern darauf, dass die Kommissare und ihre Kabinette zur Bewertung der Sache beitragen, indem sie die von den Dienststellen vorgelegte Bewertung in manchen Fällen ergänzen.

64. Die Beurteilung der Kommission ist eine andere. In ihrer Mitteilung „Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“ vom Oktober 2015 heißt es wie folgt: „... wird die Kommission nach der Ermittlung übermäßiger Ungleichgewichte angemessene Folgemaßnahmen gewährleisten. Dies setzt ökonomische Erwägungen und eine aktive Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten voraus, um deren spezifische Herausforderungen zu bewältigen und die Identifikation mit den Reformen auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Die Kommission wird die Kategorien fixieren, die ihrer Entscheidung zugrunde liegenden Kriterien darlegen und den Zusammenhang zwischen der Art der Ungleichgewichte und dem in den länderspezifischen Empfehlungen festgelegten Umgang mit ihnen näher erläutern. Das Verfahren bei übermäßigen Ungleichgewichten kann bei unzureichender Reformbereitschaft und in Ermangelung wirksamer Fortschritte bei der Umsetzung eingeleitet werden und kommt bei schwerwiegenden

makroökonomischen Ungleichgewichten zum Tragen, die sich, wie die Probleme im Vorfeld der Krise, nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion auswirken. Die Kommission regt zudem eine stärkere Einbeziehung des Rates in das spezifische Monitoring für Länder an, die übermäßige Ungleichgewichte aufweisen, für die jedoch kein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingeleitet wird.“³

Seit der Veröffentlichung der Mitteilung von Oktober 2015 ist die Kommission allen darin eingegangenen Verpflichtungen nachgekommen. Die Umsetzung des MIP ist transparenter geworden, was von den Mitgliedstaaten positiv zur Kenntnis genommen wird.

Das Ausmaß der Ungleichgewichte hat sich in den meisten Mitgliedstaaten verringert, was ein Grund für die unterbliebene Einleitung des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht seit der Mitteilung von Oktober 2015 ist.

66. Beim Entscheidungsfindungsprozess der Kommission im Zusammenhang mit dem MIP werden die internen Vorschriften der Kommission voll und ganz eingehalten.

a) Diese Bemerkung scheint nicht relevant zu sein, da sie nicht MIP-spezifisch ist und kein Zusammenhang zwischen den vom Hof festgehaltenen Verfahrensfragen und der Begründetheit der endgültigen Entscheidungen besteht. Ferner umfassen die Einstufungen die Beratung zwischen verschiedenen Kommissaren und ihren Kabinetten, entweder telefonisch, im persönlichen Gespräch oder über andere Mittel der verbalen Kommunikation. Die Dringlichkeit sowie die politische und potenzielle Marktsensitivität rechtfertigen nicht den umständlichen Weg der Ausarbeitung detaillierter Protokolle bei jeder einzelnen Diskussion zwischen den verschiedenen Parteien für jeden einzelnen Mitgliedstaat, für den eine eingehende Überprüfung durchgeführt wurde.

Siehe auch Antwort der Kommission auf die Ziffern 61 und 62.

b) Die Geschäftsordnung, die vorsieht, dass Dokumente eine bestimmte Anzahl an Tagen vor der Sitzung des Kollegiums in Umlauf gebracht werden, soll sicherstellen, dass die Mitglieder der Kommission sich angemessen vorbereiten und an der Entscheidungsfindung teilhaben können. Diese Bestimmungen werden allein im Interesse der Mitglieder des Kollegiums festgelegt. Das bedeutet, dass die Mitglieder auf die Einhaltung der Frist verzichten können, wenn sie der Auffassung sind, dass sie sich innerhalb eines kürzeren Zeitraums vorbereiten können. Das ist nicht unüblich und verstößt mit Sicherheit nicht gegen die internen Vorschriften der Kommission. Die verspätete Vorlage von Dokumenten wirkte sich in keiner Weise auf die Begründetheit oder Gültigkeit der Entscheidung aus.

c) Kodifizierte Ex-ante-Kriterien für die Eröffnung des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht wären nicht empfehlenswert, da es einer Beurteilung bedarf, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es sich bei makroökonomischen Ungleichgewichten um vielseitige und komplexe Phänomene handelt, die neue Formen annehmen und eine breite Palette von Bereichen und politischen Instrumenten betreffen. Das ist der Grund, warum die Überwachungsmechanismen neben den Vorschriften einen Ermessungsspielraum vorsehen und warum die Verordnung (EU)

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank „Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“ (COM(2015) 600 final vom 21. Oktober 2015).

Nr. 1176/2011 die Definition von Ungleichgewichten bzw. übermäßigen Ungleichgewichten nicht kodifiziert.

68. Durch das Zusammenlegen von Analysen im Rahmen von eingehenden Überprüfungen und sonstigen Analysen konnten mögliche Überschneidungen zwischen eingehenden Überprüfungen und Arbeitsdokumenten der Kommissionsdienststellen reduziert werden.

Die Erfahrung lässt darauf schließen, dass die eingehende Überprüfung im derzeitigen Format weiterhin identifizierbar ist (auch aufgrund der MIP-Matrix und der Zusammenfassung der eingehenden Überprüfung) und dass Überschneidungen zwischen den Teilen des Länderberichts, die sich auf die eingehende Überprüfung beziehen, und denen, die dies nicht tun, weiterhin beseitigt werden.

In seinen Schlussfolgerungen zu den eingehenden Überprüfungen und zur Umsetzung der CSRs aus dem Jahr 2016 begrüßte der Rat (Wirtschaft und Finanzen) die integrierte Analyse und betonte die Notwendigkeit, weiterhin für eine ausreichende Identifizierbarkeit und Transparenz der im Rahmen der eingehenden Überprüfung durchgeführten Analyse in den Länderberichten zu sorgen.

74. Ein Abschnitt des Länderberichts enthält die Gesamtbewertung des Sachstands mit der Analyse der Prävention und Korrektur von Ungleichgewichten. Die eingehende Analyse wird in thematischen Abschnitten durchgeführt, und alle Elemente der Analyse, die für die eingehende Überprüfung relevant sind, werden gekennzeichnet.

Die vom Hof unter den Mitgliedern des EPC durchgeführte Umfrage ergab, dass keines der befragten Mitglieder der Auffassung ist, dass der Geltungsbereich der eingehenden Überprüfung bzw. des Länderberichts nicht weit genug ist (siehe Abbildung r in Anhang VI) oder dass die eingehende Überprüfung zu kurz ist (siehe Abbildung q in Anhang VI).

Der optimale Umfang der Analyse und ihre Länge in der eingehenden Überprüfung bzw. im Länderbericht muss vor dem Hintergrund der kumulierten Analyse, die zum Beispiel in früheren eingehenden Überprüfungen bzw. Länderberichten veröffentlicht wurde, und den verbleibenden Lücken gesehen werden.

75. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 68.

80. Der Schwerpunkt der eingehenden Überprüfungen muss auf Ungleichgewichten liegen, was bei anderen länderspezifischen Berichten nicht der Fall ist. Dies umfasst die Ermittlung von Ungleichgewichten sowie die Information über deren anschließende Korrektur.

82. Bei der Analyse von Spill-over-Effekten wurden zeitgemäße Modellierungsansätze verfolgt.

Da Spill-over-Effekte aus großen Volkswirtschaften mit Wahrscheinlichkeit ein größeres Ausmaß annehmen, werden äußere Spill-over-Effekte aus großen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets seit 2015 im Rahmen der eingehenden Überprüfungen systematisch analysiert. Gegebenenfalls wird auch eine zusätzliche Analyse der inneren und äußeren Spill-over-Effekte auf Grundlage tatsächlicher oder erwarteter Entwicklungen, die mit möglicherweise wichtigen grenzübergreifenden Auswirkungen einhergehen, durchgeführt.

Es ist wichtig anzuerkennen, dass bestimmte Arten von Spill-over-Effekten (z. B. Ansteckungseffekte über das Vertrauen der Finanzmärkte) lediglich auf der Grundlage von Annahmen und Vermutungen modelliert werden können und begrenzt sind.

Auch die Wirtschaftsanalyse in der eingehenden Überprüfung basiert auf jüngsten makroökonomischen Prognosen, die mit Absicht allgemeinen Marktbedingungen Rechnung tragen, einschließlich möglicher eigenstaatlicher Bedingungen, die die Ansteckung von außen widerspiegeln.

84. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 82.

85. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 82.

86. Die Haushaltspolitik wird im Rahmen des SWP überwacht. Auch die Entwicklung der Staatsverschuldung wird im Rahmen des MIP (d. h. in den eingehenden Überprüfungen) überwacht, unter anderem aus einer zukunftsgerichteten Perspektive. Dies gilt auch für Länder, wo eine hohe Staatsverschuldung ein Element ist, das zur Feststellung von Ungleichgewichten beiträgt, oder wo die Verringerung des Haushaltsdefizits zur Korrektur erheblicher, im Rahmen der Ungleichgewichte festgestellter Leistungsbilanzdefizite beiträgt.

In mehreren Ländern mit einer hohen Staatsverschuldung wurden die Auswirkungen einer verstärkten Ansteckung auf den öffentlichen Schuldenstand analysiert.

In Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzüberschüssen wurden im Rahmen der eingehenden Überprüfung die Zusammenhänge zwischen verschiedenen finanzpolitischen Maßnahmen und der Auslandsposition analysiert. Für diese Länder wurde eine Reihe von CSRs finanzpolitischer Art, die potenziell zur Bewältigung großer Überschüsse beitragen, als MIP-relevant gekennzeichnet.

Kasten 4

Vierter Absatz: Die konjunkturbereinigte Leistungsbilanz, d. h. die Leistungsbilanz, die um Produktionslücken im In- und Ausland bereinigt wurde und somit den Rückgang der Binnennachfrage in Spanien widerspiegelt. Im Jahr 2014 erreichte die konjunkturbereinigte Leistungsbilanz (wie von der Kommission berechnet) -1,2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Wert aus 2015); 2008 lag der Wert noch bei -9,2 %; diese Entwicklung legt nahe, dass ein Großteil der Verbesserung nicht mit der Konjunkturlage in Verbindung steht (eingehende Überprüfung/Länderbericht aus dem Jahr 2015).

Fünfter Absatz: Im Gegensatz zu Deutschland liegt im Falle von Frankreich die Hauptursache für das Risiko der Ungleichgewichte nicht in der Auslandsposition. Dennoch ist die Haushaltskonsolidierung Teil der MIP-Analysen, und es wird Frankreich dringend empfohlen, seine Haushaltspolitik zu straffen, auch um seine Außenwirtschaft auszugleichen.

87. Diese Bemerkung wird von Kasten 5 nicht angemessen unterstützt; siehe Antworten auf Kasten 5.

Kasten 5

Erster Pfeil: Die Entscheidungen der Kommission über den Stand des MIP aus dem Jahr 2013 wurden in der entsprechenden Mitteilung von April 2013 vorgestellt und erörtert: Die Risiken, die sich aus der Mindestlohnpolitik ergeben, werden kurz erwähnt, gehören aber nicht zu den Hauptgründen (S. 9-10).

Erster Aufzählungspunkt: Bei der Elastizität der Nachfrage nach Arbeitskräften handelt es sich um eine Kenngröße, die sich im zeitlichen Verlauf nicht verändert und daher nicht jedes Jahr eingeschätzt werden muss. Die Unterschiede bei den Ergebnissen spiegeln auch Unterschiede bei

den Annahmen wider, nämlich das Ausbleiben von Auswirkungen auf Löhne oberhalb des Mindestlohns im Falle der zitierten Referenz.

Zweiter Aufzählungspunkt: Eine Analyse des Mindestlohns findet sich im Abschnitt „Wettbewerbsfähigkeit und Exportleistung“ der eingehenden Überprüfung Sloweniens, in dem den Schwerpunkt der Analyse konkretisiert wird. In der eingehenden Überprüfung heißt es, dass der Mindestlohn weit über den in einigen sektoralen Tarifverträgen vereinbarten Grundlöhnen lag, selbst für Aufgaben, für die nur ein mittlerer Bildungsstand erforderlich ist.

Dritter Aufzählungspunkt: Die analytischen Bewertungen im Rahmen der eingehenden Überprüfungen sind länderspezifisch. Die 2013 vorherrschenden Bedingungen in Slowenien sind nicht eng mit den Bedingungen vergleichbar, die 2016 in Bulgarien herrschten.

Zweiter Pfeil: Andere internationale Institutionen wie etwa der IWF teilen die Analyse der Kommission in Bezug auf die relativ schwächere Stellung staatlicher Banken (siehe z. B. Artikel IV der Schlussfolgerungen vom 17. Januar 2014).

Dritter Pfeil: Die Analyse weist auf einen Unterschied bei der Kapitalrendite zwischen den beiden Bankengruppen hin. Die Kommission führt dann eine Reihe von Gründen an, die zu diesem Ergebnis geführt haben könnten. Dies wird später im Bericht durch eine Analyse der Statistik zur Aktivaqualität ergänzt, aus der hervorgeht, dass Banken in inländischem Eigentum eine bessere Aktivaqualität verzeichnen.

90. Es gibt keine eindeutigen Argumente, die gegen eine Verbesserung der Qualität der AMR-Analyse sprechen. In der Tat wurde der Warnmechanismus-Bericht im Laufe der Zeit durch zusätzliche Analysen und Informationen ergänzt.

Beinahe 90 % der EPC-Mitglieder waren der Ansicht, dass die AMR-Analyse im Hinblick auf die Ermittlung von Mitgliedstaaten, die möglicherweise von makroökonomischen Ungleichgewichten betroffen sind (was der Zweck der AMR ist), wirksam ist (Antworten auf Frage b der Umfrage unter EPC-Mitgliedern, siehe Anhang VI des vorliegenden Berichts).

91. Die erste Gruppe der im Rahmen einer eingehenden Überprüfung zu analysierenden Mitgliedstaaten wurde mittels einer AMR-Analyse ermittelt.

Die aufsichtliche Praxis der Durchführung einer eingehenden Überprüfung für Mitgliedstaaten, in denen bereits Ungleichgewichte ermittelt wurden, um die Entwicklung der Ungleichgewichte und ihre mögliche Korrektur zu bewerten, impliziert, dass ein Großteil der eingehenden Überprüfungen das Ergebnis von bereits identifizierten Ungleichgewichten war.

Dennoch spielte der AMR bei der Auswahl von Ländern für eine eingehende Überprüfung weiterhin eine Rolle, auch wenn noch keine Ungleichgewichte ermittelt wurden.

Da die Zahl der Mitgliedstaaten, in denen Ungleichgewichte ermittelt wurden, abnimmt, hängt der Beschluss zur Einleitung von eingehenden Überprüfungen zunehmend von der AMR-Analyse ab.

Die aufsichtliche Praxis der Durchführung einer eingehenden Überprüfung für Mitgliedstaaten, in denen bereits Ungleichgewichte ermittelt wurden, ist unbestritten, da dadurch das Risiko vermieden wird, dass eingehende Überprüfungen nicht durchgeführt werden, selbst wenn diese erforderlich sind. Diese Praxis führt zusammen mit der häufig langsamen Entwicklung der relevanten Wirtschaftsvariablen, die den Ungleichgewichten zugrunde liegen, zwangsläufig zu einem gewissen

Grad an Stabilität der Gruppe von Ländern, die für eingehende Überprüfungen ausgewählt wurden; zudem sorgt sie für Konsistenz im Zeitablauf.

92. Das Hauptziel des MIP-Scoreboard ist nicht die Bereitstellung eines Frühwarnsystems. Es dient als Filtereinrichtung für die Ermittlung von Prima-facie-Fällen möglicher Ungleichgewichte, die einer weiteren Untersuchung bedürfen, und bietet die Möglichkeit der Nachverfolgung der Entwicklung von Indikatoren, die auf den Aufbau von Risiken schließen lassen. Ziel ist weniger die Vorhersage von Krisen einer ganz bestimmten Art als eine breite Abdeckung der Risiken für die makroökonomische Stabilität.

Die Pflege, Aktualisierung und Modifizierung des Scoreboards obliegt den Kommissionsdienststellen im Benehmen mit dem Rat und dem Parlament. Technische Arbeiten am Scoreboard werden von den Ausschüssen des Rates durchgeführt, insbesondere vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss des Rates (Wirtschaft und Finanzen) und seiner Arbeitsgruppe „Lissabon-Methodologie“ (LIME).

a) Das AMR-Scoreboard nutzt keine vorläufigen Daten oder Prognosen. Stabile Statistiken sind nur mit Verzögerung verfügbar.

b) Durch die Mittelung kann das Risiko verringert werden, dass die Auslegung bestimmter Indikatoren von temporären Schwankungen abhängt.

93. Es besteht eine Spannung zwischen der Aufnahme aller potenziell relevanten Variablen in das Scoreboard und der Beibehaltung der „Sparsamkeit“ des Scoreboards gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011.

Inflation wäre eng mit im Scoreboard vorhandenen Variablen, d. h. der Wachstumsrate der Lohnstückkosten und den realen Hauspreisveränderungen, verknüpft, wodurch keine wichtigen Zusatzinformationen hinzugefügt werden.

Bis vor kurzem standen keine Daten über notleidende Kredite auf vergleichbarer Basis zur Verfügung (die ersten öffentlichen Daten wurden 2015 von der Europäischen Zentralbank (EZB) veröffentlicht).

94. Die Aufnahme dieser Indikatoren ermöglicht ein besseres Verständnis der sozialen Folgen der Ungleichgewichte, einschließlich während ihrer Korrektur, und unterstützt so die Feinabstimmung von MIP-Empfehlungen.

Durch die Aufnahme dieser Variablen in das Scoreboard hat sich der Schwerpunkt des MIP nicht verändert; es bleibt weiterhin auf die Verhinderung des Auftretens nachteiliger makroökonomischer Ungleichgewichte und die Gewährleistung ihrer Korrektur gerichtet.

95. Die Zahl der „alarmierenden“ Indikatoren ist nicht das Hauptelement, das die AMR-Analyse steuert. Gemäß der MIP-Verordnung erfolgt die Auslegung des Scoreboards nicht mechanistisch, und es werden zusätzliche relevante Informationen berücksichtigt.

Siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 92.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

97. Die Überprüfung der Anwendung des MIP durch die Kommission gemäß Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 ist für das Jahr 2019 vorgesehen. Die Ergebnisse der Überprüfung

werden veröffentlicht und mit den Mitgliedstaaten und anderen Akteuren erörtert. Dies wäre auch der ideale Zeitpunkt für eine Überarbeitung des Rahmens, die besser auf umfassende, natürliche und kohärente Weise zusammen mit den Folgemaßnahmen im Anschluss an die 2019 stattfindende Überprüfung erfolgen würde. Die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofes werden gebührend zur Kenntnis genommen. Die Kommission ist zwar der Auffassung, dass bei der Umsetzung der Empfehlungen die 2019 stattfindende Überprüfung des MIP berücksichtigt werden sollte, beabsichtigt jedoch, mit der Umsetzung bestimmter Maßnahmen (insbesondere in Bezug auf die Empfehlung 3 Ziffer ii und die Empfehlungen 4 bis 6) bereits im Zyklus 2018/2019 zu beginnen.

98. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 33.

99. Jede CSR umfasst eine Reihe von Empfehlungen, einschließlich Empfehlungen zur Bewältigung von Ungleichgewichten. Je nach tatsächlicher Zusammensetzung der CSRs im Hinblick auf empfohlene spezifische Maßnahmen geht aus den Erwägungsgründen der Rechtsdokumente betreffend CSRs hervor, welche CSRs MIP-relevant sind. Wie in der Antwort auf Ziffer 38 erörtert, werden nach der bestehenden Praxis CSRs als MIP-relevant gekennzeichnet, wenn sie Maßnahmen umfassen, die speziell auf die Korrektur von Ungleichgewichten ausgerichtet sind, die in Ländern festgestellt wurden, die der MIP-Überwachung unterliegen.

Als MIP-relevant gekennzeichnete CSRs umfassen in allen Fällen Maßnahmen, die einen Beitrag zur Bewältigung von Ungleichgewichten leisten. Wie in der Antwort auf Ziffer 35 dargelegt, sind diese Maßnahmen bisweilen vielfältig und können gleichzeitig Auswirkungen haben, die über die Prävention und Korrektur von Ungleichgewichten hinausgehen. In Anbetracht dieser Erwägungen ist der Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Ungleichgewichten nicht immer deutlich zu erkennen.

100. Die Angemessenheit des Zeitrahmens lässt sich lediglich auf Grundlage der exakten Anforderungen der CSRs beurteilen. Auch die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Einhaltung von MIP-CSRs, um zu verhindern, dass sich Ungleichgewichte, wenn sie nicht angegangen werden, zu schweren Krisen entwickeln, ist gebührend zu berücksichtigen.

101. Die Kommission nimmt insbesondere aus den folgenden Gründen keine systematische Quantifizierung der Auswirkungen von CSRs vor: Ihre Auswirkungen hängen unter anderem von der spezifischen Art und Weise ab, wie die Mitgliedstaaten die CSRs umzusetzen und ihnen nachzukommen gedenken; verschiedene Faktoren können Auswirkungen auf den Zusammenhang zwischen politischen Instrumenten und Ungleichgewichten haben; einige CSRs sind nicht für die Quantifizierung geeignet, was bedeutet, dass eine Bewertung, die lediglich auf der leichter quantifizierbaren Teilmenge beruht, ein unausgewogenes Bild liefern würde; erschöpfende Ex-ante-Folgenabschätzungen sind mit einem hohen Maß an Unsicherheit verbunden und abhängig von Annahmen.

Empfehlung 1

i) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

CSRs werden bereits im Hinblick auf die Beseitigung festgestellter Ungleichgewichte formuliert. In den Dokumenten der Kommission könnte Raum geschaffen werden, um den Zusammenhang deutlicher zu machen.

CSRs räumen den Mitgliedstaaten bezüglich der Vorgehensweise zur Einhaltung der CSRs einen gewissen Ermessensspielraum ein, um die Eigenverantwortung für die Maßnahmen und Reformen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Es ist nicht ersichtlich, dass eine ausführlichere Empfehlung sich stärker auf Ungleichgewichte auswirkt.

ii) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

iii) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Wie in der Antwort der Kommission auf Ziffer 44 dargelegt, nimmt die Kommission insbesondere aus den folgenden Gründen keine systematische Quantifizierung der Auswirkungen von CSRs vor:

- Die Auswirkungen der Maßnahmen hängen unter anderem von der spezifischen Art und Weise ab, wie die Mitgliedstaaten die CSRs umzusetzen und ihnen nachzukommen gedenken, da ihnen in Bezug auf das Vorgehen zur Einhaltung der CSRs ein Ermessensspielraum belassen wird.
- Verschiedene Faktoren können Auswirkungen auf den Zusammenhang zwischen politischen Instrumenten und Ungleichgewichten haben, sodass die Ergebnisse nicht immer leicht von den politischen Entscheidungsträgern beeinflusst werden können.
- Erschöpfende Ex-ante-Folgenabschätzungen sind mit einem hohen Maß an Unsicherheit verbunden und abhängig von Annahmen, u. a. über Verhaltensänderungen anderer Akteure und Interessenträger. Aus demselben Grund werden Empfehlungen sonstiger vergleichbarer internationaler Institutionen nicht systematisch durch Quantifizierungen unterstützt.
- Einige CSRs sind nicht für die Quantifizierung geeignet, da sie nicht als parametrische Änderung in vorliegenden Modellen modelliert werden können (man denke an Reformen zur Verbesserung der Governance). Daher bestände bei einer vollständigen Bewertung des CSR-Pakets die Gefahr der Unvollständigkeit und Unausgewogenheit, da nicht alle CSRs abgedeckt werden könnten, sondern nur die Teilmenge, die sich zur Quantifizierung eignet.

Nichtsdestoweniger wurde in bestimmten Fällen eine Quantifizierung möglicher Maßnahmen vorgenommen, und die Kommission beabsichtigt, solche Quantifizierungen durchzuführen, wo immer dies möglich ist.

iv) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, mit dem Verständnis, dass die Standardfristen des Europäischen Semesters für die Umsetzung von CSRs – mit möglichen, angemessen begründeten Ausnahmen – für Fälle gelten, in denen zum Zeitpunkt der Ausgabe der Empfehlung bereits feststeht, dass die Standardfristen für eine bestimmte Maßnahme unrealistisch sind.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 97.

102. Die Schlussfolgerungen über die Einstufung von Ungleichgewichten sind in einer die eingehenden Überprüfungen begleitenden Mitteilung der Kommission enthalten und basieren auf der Analyse, die in der entsprechenden eingehenden Überprüfung vorgenommen wurde. Die MIP-Einstufung eines bestimmten Mitgliedstaats wird hauptsächlich von der Analyse im Rahmen der eingehenden Überprüfung bestimmt, es werden jedoch auch andere Aspekte berücksichtigt, was mit der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vereinbar ist:

- Um die länderübergreifende Kohärenz in der Bewertung sicherzustellen, müssen die im Rahmen der eingehenden Überprüfung gezogenen Schlussfolgerungen dem gesamten Paket von

eingehenden Überprüfungen Rechnung tragen. Ferner werden bei der MIP-Einstufung systemische Aspekte zur Kenntnis genommen (siehe S. 48 des MIP-Kompendiums). Solche eine Bewertung muss zwangsläufig auf der Auslegung des gesamten Pakets von IDRS und auf einschlägigen Informationen beruhen.

- Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 muss die Kommission bei ihrer Bewertung einer Reihe von Faktoren Rechnung tragen (wirtschaftliche Entwicklungen in der Union und im Euro-Währungsgebiet, Ursprung der Ungleichgewichte, gegebene wirtschaftliche Umstände, Empfehlungen oder Aufforderungen des Rates im Rahmen des SWP und des Europäischen Semesters, politische Absichten des überprüften Mitgliedstaats).
- Es ist nicht erforderlich, dass bei der Bewertung von Ungleichgewichten im Jahr t ausschließlich auf Informationen zurückgegriffen wird, die in der zum Zeitpunkt t durchgeführten eingehenden Überprüfung enthalten sind, da relevante Informationen in anderen öffentlichen Dokumenten (z. B. frühere eingehende Überprüfungen, Warnmechanismus-Bericht, Prognosen) enthalten sein könnten.
- Die Kommission reflektiert über die eingehende Überprüfung sowie über andere Aspekte, bevor die Kategorien beschlossen werden.

Die Notwendigkeit der Erwägung dieser Aspekte und insbesondere des gesamten Pakets von eingehenden Überprüfungen begründet das Vorgehen, die Schlussfolgerungen der eingehenden Überprüfung für alle MIP-Länder in einer entsprechenden Mitteilung zu präsentieren.

103. In der MIP-Verordnung werden die Anforderungen für die Kommission als Ganzes festgelegt. Siehe auch Antworten der Kommission auf die Ziffern 61 und 66.

104. Wie in der Antwort der Kommission in Bezug auf Kasten 3 bereits erwähnt, legt Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 „detaillierte Regeln für die Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte sowie für die Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb der Union“ fest. Wie in Erwägungsgrund 9 der Verordnung klargestellt, sollen die speziell zu diesem Zweck festgelegten Regeln das Verfahren der multilateralen Überwachung nach Artikel 121 Absätze 3 und 4 AEUV ergänzen.

Vor dem Hintergrund des Zwecks der Verordnung steht es dem Parlament und dem Rat als Mitgesetzgeber, die die abgeleiteten Rechtsvorschriften in Form der Verordnung erlassen, nicht zu, der Kommission die Ermessensbefugnis abzuerkennen, die ihr nach dem Primärrecht in Form von Artikel 121 Absatz 4 AEUV übertragen wird.

Mit Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 wird keine neue Befugnis und kein neues Verfahren geschaffen. Es werden die Bedingungen festgelegt, unter denen eine bestehende vertragsbasierte Befugnis (Artikel 121 Absatz 4 AEUV oder das Verfahren der multilateralen Überwachung) speziell im Rahmen des MIP auszuüben ist. Die Kommission ist demnach nicht zur Einleitung des Verfahrens verpflichtet, sobald bestimmte Umstände eintreten, da gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV das Monopol des Initiativrechts der Kommission, das die Verträge andernfalls gewährleisten, unberührt bleibt. Die Kommission behält ihre Ermessensbefugnis, das Verfahren einzuleiten oder nicht. Mit einem abgeleiteten Rechtsakt könnte der Kommission diese Ermessensbefugnis, wie sie in den Verträgen vorgesehen ist, nicht aberkannt werden. Vor diesem Hintergrund sei auf Erwägungsgrund 22 der Verordnung (EU) 1176/2011 zu verweisen, der Folgendes besagt: „Bei Feststellung schwerer makroökonomischer Ungleichgewichte ... sollte ein Verfahren bei einem übermäßigem Ungleichgewicht eingeleitet werden ...“ Der Kommission wird

damit nicht die Verpflichtung zur Vorlage einer Empfehlung auferlegt; vielmehr wird der politische Wunsch des Mitgesetzgebers zum Ausdruck gebracht, die Dinge auf eine bestimmte Art und Weise anzugehen.

Empfehlung 2

i) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

ii) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Die Gründe für die Einstufung von Ungleichgewichten werden in der Mitteilung der Kommission veröffentlicht, welche die eingehenden Überprüfungen begleitet, und die Kommission stimmt zu, dass die Gründe für die letztendliche Einstufung von Ungleichgewichten klar sein sollten. Die bei der Analyse von Ungleichgewichten angewandten Verfahren werden regelmäßig mit den Mitgliedstaaten innerhalb der Ausschüsse des Rates erörtert und wurden im jüngsten MIP-Kompendium veröffentlicht.

Die Kommission hat eine Reihe von Grundsätzen, die bei der Feststellung und Bewertung von Ungleichgewichten eingehalten werden, im MIP-Kompendium veröffentlicht und die Transparenz dieser Bewertung in eingehenden Überprüfungen mithilfe der MIP-Bewertungsmatrizen erhöht.

Der Erlass von Ex-ante-Entscheidungsregeln für die Einstufung und Bewertung von makroökonomischen Ungleichgewichten ist nicht zu empfehlen, da diese Fragen einer Beurteilung bedürfen, da die zu analysierenden Themen vielseitig und komplex sind und sich angesichts des wirtschaftlichen Kontexts weiterentwickeln. In der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 erfolgt durchweg keine Kodifizierung der Definition von Ungleichgewichten bzw. übermäßigen Ungleichgewichten.

iii) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, die Kommunikation bezüglich der Gründe, warum das EIP nicht empfohlen wird, zu verbessern.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 97.

iv) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung nicht zu.

Die Kommission möchte betonen, dass kodifizierte Kriterien für die Einleitung des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht nicht zu empfehlen wären, da eine aussagekräftige Bewertung der Ungleichgewichte und der entsprechenden Folgemaßnahmen einer Beurteilung bedürfen, da makroökonomische Ungleichgewichte unterschiedlichen Ursprungs sein, neue Formen einnehmen und eine breite Palette von Bereichen und politischen Instrumenten betreffen können und die Erwägung einer langen Liste länderspezifischer und länderübergreifender Elemente erfordern. Die Einführung solcher Kriterien wäre zudem nicht im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011, die keine Kodifizierung der Definition von Ungleichgewichten bzw. übermäßigen Ungleichgewichten vorsieht.

105. Durch das Zusammenlegen von Analysen im Rahmen von eingehenden Überprüfungen und sonstigen Analysen konnten mögliche Überschneidungen zwischen eingehenden Überprüfungen und Arbeitsdokumenten der Kommissionsdienststellen reduziert werden. Die Erfahrung lässt darauf schließen, dass die eingehende Überprüfung im derzeitigen Format weiterhin identifizierbar ist (auch aufgrund der MIP-Matrix und der Zusammenfassung der eingehenden Überprüfung) und dass

Überschneidungen zwischen den Teilen des Länderberichts, die sich auf die eingehende Überprüfung beziehen, und denen, die dies nicht tun, weiterhin beseitigt werden.

106. Solange die erforderliche Analyse von Ungleichgewichten vorgenommen und angemessen artikuliert und kommuniziert wird, ist die Separation bzw. Integration der eingehenden Überprüfungen in die Länderberichte unerheblich.

Empfehlung 3

i) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission stimmt zu, dass die in der eingehenden Überprüfung vorgenommene Analyse ausreichend entwickelt und artikuliert sein muss, um entsprechende analytische Lücken schließen zu können.

Die Kommission stimmt nicht zu, dass Ungleichgewichte mit einem höheren Schweregrad zwangsläufig umfangreichere analytische Dokumente erfordern, da dies auch davon abhängt, ob die Analyselücken in früheren Analysen geschlossen wurden.

Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass die Integration der eingehenden Überprüfungen in die Länderberichte einen Beitrag zur Verringerung unnötiger Überschneidungen geleistet hat und nicht eine weniger klare Kommunikation der im Rahmen der eingehenden Überprüfung vorgenommenen Analyse bedeutet.

ii) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, das Scoreboard nicht gemeinsam mit der eingehenden Überprüfung zu veröffentlichen.

Die Veröffentlichung länderspezifischer Scoreboard-Variablen in den eingehenden Überprüfungen ist nicht durch die Verordnung vorgeschrieben, und das Scoreboard dient in erster Linie der Auswahl der Länder für die eingehende Überprüfung und nicht der Analyse in der eingehenden Überprüfung selbst.

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu, die Datensätze, die in der Analyse im Rahmen der eingehenden Überprüfung herangezogen wurden, zugänglich zu machen.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 97.

108. Die in der eingehenden Überprüfung vorgenommene Analyse umfasst Aspekte, die die öffentlichen Finanzen betreffen. Die MIP-Überwachung erfolgt unter Berücksichtigung der Überwachung im Rahmen des SWP im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 und unter Wahrung der Kohärenz. CSRs, welche die öffentlichen Finanzen im Rahmen des SWP betreffen, wurden für die Mitgliedstaaten als MIP-relevant gekennzeichnet, wo eine hohe Staatsverschuldung ein Element ist, das zur Feststellung von Ungleichgewichten in einem bestimmten Land beiträgt, oder wo die Verringerung des Haushaltsdefizits zur Korrektur erheblicher, im Rahmen der Ungleichgewichte festgestellter Leistungsbilanzdefizite beiträgt. In Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen wurden im Rahmen der eingehenden Überprüfung die Zusammenhänge zwischen verschiedenen finanzpolitischen Maßnahmen und der Auslandsposition analysiert. Für diese Mitgliedstaaten wurde eine Reihe von CSRs-Maßnahmen finanzpolitischer Art, die potenziell zur Bewältigung großer Überschüsse beitragen, als MIP-relevant gekennzeichnet.

Empfehlung 4

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird die MIP-Überwachung weiterhin unter Berücksichtigung der Überwachung im Rahmen des SWP im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 umsetzen und weiterhin die Kohärenz zwischen den beiden Prozessen gewährleisten.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 97.

109. Bei der Analyse von Spill-over-Effekten wurden zeitgemäße Modellierungsansätze verfolgt.

Da Spill-over-Effekte aus großen Volkswirtschaften mit Wahrscheinlichkeit ein größeres Ausmaß annehmen, wurden äußere Spill-over-Effekte aus großen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Rahmen der Analyse systematisch untersucht. Gegebenenfalls wird auch eine zusätzliche Analyse der inneren und äußeren Spill-over-Effekte auf Grundlage tatsächlicher oder erwarteter Entwicklungen, die mit möglicherweise wichtigen grenzübergreifenden Auswirkungen einhergehen, durchgeführt.

Es ist wichtig anzuerkennen, dass bestimmte Arten von Spill-over-Effekten (z. B. Ansteckungseffekte über das Vertrauen der Finanzmärkte) lediglich auf der Grundlage von Annahmen und Vermutungen modelliert werden können und begrenzt sind.

Die jüngsten Ausgaben des AMR enthalten eine systematische Erörterung der Dimension des Euro-Währungsgebiets der Ungleichgewichte. In den Schlussfolgerungen der eingehenden Überprüfung wird auf Spill-over-Effekte und systemische Erwägungen für eine Reihe von Mitgliedstaaten verwiesen.

110. Die Behauptung, dass Inkohärenzen zwischen MIP-relevanten CSRs und Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet bestehen, ergibt sich daraus, dass die erforderliche Kohärenz zwischen den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet und MIP-relevanten CSRs nur für Mitgliedstaaten gilt, die CSRs erhalten, die zugleich MIP-relevant sind und für die es eine sachdienliche Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet gibt. Aufgrund ihres breiteren Geltungsbereichs sind nicht alle Empfehlungen in Bezug auf das Euro-Währungsgebiet für das MIP relevant. Da einige Mitgliedstaaten nicht der MIP-Überwachung unterliegen, erhalten nicht alle Mitgliedstaaten MIP-bezogene Empfehlungen. Mitgliedstaaten, in denen keine relevanten Herausforderungen existieren, in denen kein Bedarf besteht, bestimmte politische Maßnahmen durchzuführen, oder in denen es Einschränkungen gibt, die den Nichterhalt von CSRs rechtfertigen, erhalten keine CSRs, die sich aus das Euro-Währungsgebiet betreffenden Empfehlungen ergeben.

Empfehlung 5

i) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und ist der Auffassung, dass sie bereits umgesetzt wird.

Bei der Umsetzung des MIP wird systemischen Aspekten, die das Euro-Währungsgebiet betreffen, sowie dem Kontext für die Wiederherstellung des Gleichgewichts bereits Rechnung getragen, und diese Erwägungen liefern eine Begründung für die Einstufung von Ungleichgewichten und Empfehlungen im Rahmen des MIP.

ii) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

MIP-bezogenen CSRs werden nur an Länder ausgegeben, in denen Ungleichgewichte festgestellt wurden. MIP-bezogene CSRs müssen mit den einschlägigen MIP-relevanten Empfehlungen für das

Euro-Währungsgebiet vereinbar sein. MIP-bezogene CSRs können fiskalische Maßnahmen umfassen, sofern diese für die Bewältigung der im betroffenen Mitgliedstaat identifizierten Ungleichgewichte erforderlich sind. Das MIP kann nicht zur Vorlage fiskalischer Empfehlungen *erga omnes* genutzt werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Kohärenz mit der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zum haushaltspolitischen Kurs nur dann angemessen ist, wenn sie aufgrund der für den betreffenden Mitgliedstaat festgestellten Ungleichgewichte gerechtfertigt ist.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 97.

Empfehlung 6

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und unternimmt bereits Schritte zu deren Umsetzung.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 97.

| Verfahrensschritt | Datum |
|---|--------------|
| Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn | 31.5.2016 |
| Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle) | 28.9.2017 |
| Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens | 28.11.2017 |
| Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen | 15.12.2017 |

Der Hof untersuchte die Umsetzung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht durch die Kommission. Mit dem Verfahren wird auf die Feststellung, Vermeidung und Bewältigung makroökonomischer Ungleichgewichte abgezielt, die die wirtschaftliche Stabilität in einem bestimmten Mitgliedstaat der EU, im Euro-Währungsgebiet oder in der EU als Ganzes beeinträchtigen könnten. Der Hof stellte fest, dass die Kommission trotz der allgemein guten Ausgestaltung des MIP das Verfahren nicht so umsetzt, dass eine wirksame Vermeidung und Korrektur von Ungleichgewichten sichergestellt ist. Der Einstufung der Mitgliedstaaten mit Ungleichgewichten mangelt es an Transparenz, die eingehende Überprüfung der Kommission erfolgt zwar auf hohem Niveau, doch hat ihre Sichtbarkeit abgenommen, und das öffentliche Bewusstsein hinsichtlich des Verfahrens und seiner Auswirkungen ist nicht ausgeprägt genug. Daher unterbreitet der Hof der Kommission eine Reihe von Empfehlungen, damit diese bestimmte Aspekte ihrer Verwaltung wesentlich verbessert und dem MIP einen höheren Stellenwert verleiht.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.