

## **ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES:**

### **„DIE ÜBERWACHUNG VON MITGLIEDSTAATEN, DIE EIN MAKROÖKONOMISCHES ANPASSUNGSPROGRAMM VERLASSEN, DURCH DIE KOMMISSION: EIN GEEIGNETES INSTRUMENT MIT OPTIMIERUNGSBEDARF“**

#### **ZUSAMMENFASSUNG**

##### **I. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern I und II.**

Die Kommission begrüßt die Prüfung des Europäischen Rechnungshofes (EuRH) zur Überwachung nach Abschluss eines Anpassungsprogramms und zur verstärkten Überwachung. Die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 trat kurz vor Ende der ersten makroökonomischen Anpassungsprogramme in Kraft. Sie wurde noch unter dem Druck der Wirtschaftskrise ausgearbeitet und verhandelt. Zentrale Motivation war es, Fälle zu verhindern, in denen ein früheres Programmland erneut mit gravierenden finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert ist, und somit die Finanzstabilität zu erhalten. Um dies zu erreichen, wurde die Kommission gebeten, auch nach dem Ende eines Programms eine regelmäßige Bewertung der wirtschaftlichen, haushaltspolitischen und finanziellen Lage vorzulegen. Mit der Verordnung sollte zudem sichergestellt werden, dass die Überwachung nach Abschluss eines Programms vollständig in den durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingerichteten Rahmen für die multilaterale Überwachung der EU eingebettet ist. Die weiteren Maßnahmen der Kommission sollten anhand dieses Mandats bewertet werden. Insbesondere berücksichtigte die Kommission in ihrer Bewertung stets das Erreichen des beabsichtigten Ziels, ohne dass dies für die betreffenden Mitgliedstaaten zu einer übermäßigen Belastung führt. Dies erfordert ein gewisses Maß an Flexibilität und einen länderspezifischen Ansatz bei der Überwachung.

III. Die Regelungen für die Billigung und Änderungen der Aufbau- und Resilienzpläne sowie für die Überwachung der Durchführung der Pläne sind in der Verordnung (EU) 2021/241 festgelegt. Nach Auffassung der Kommission könnten die Ergebnisse der Prüfung des EuRH einen nützlichen Beitrag zur laufenden Überprüfung der Regelungen für die wirtschaftspolitische Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion leisten.

V. Die Kommission ist an die rechtliche Konzeption und Ausgestaltung aller Elemente des europäischen Rahmens für die multilaterale Überwachung gebunden. Nach Auffassung der Kommission sind gegebenenfalls auftretende Überschneidungen auch darauf zurückzuführen, dass die Kohärenz der Produkte im Rahmen der verschiedenen Überwachungsinstrumente sichergestellt werden muss bzw. verschiedene Stellen unterschiedliche Mandate und Gruppenvertretungen mit Blick auf eine allgemeine makroökonomische Überwachung haben. Die vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) durchgeführten Tätigkeiten finden beispielsweise in einem zwischenstaatlichen Kontext und außerhalb des EU-Rechtsrahmens statt. Zweck der Überwachung durch den ESM ist es, als ein Gläubiger die Rückzahlungsfähigkeit zu bewerten, um seine Bilanz zu schützen. Bei dem Verfahren der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms handelt es sich um eine im Unionsrecht vorgesehene wirtschaftspolitische Überwachung, die in das Frühwarnsystem des ESM einfließt.

VII. Die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 zielt auf den Erhalt der wirtschaftlichen und finanziellen Stabilität ab, und aus diesem Grund ist eine breit angelegte Bewertung der wirtschaftlichen Lage und finanziellen Risiken erforderlich. In diesem Zusammenhang müssen die im Laufe der Zeit

festzustellenden politischen Entwicklungen berücksichtigt werden. Bei den Bewertungen der Rückzahlungsrisiken werden etablierte analytische Instrumente der Kommission zugrunde gelegt.

VIII. Die Kommission erkennt an, dass die Umsetzung von Reformen von zahlreichen Variablen beeinflusst wird und es schwierig ist, Entwicklungen direkt der Überwachung durch die Kommission zuzurechnen. Gestützt auf den Austausch mit Interessenträgern, einschließlich Akteuren der Finanzmärkte und Ratingagenturen, sowie mit anderen Mitgliedstaaten wird die Überwachung jedoch als hilfreich wahrgenommen. Die Kommission räumt ein, dass die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms insbesondere in den Jahren unmittelbar nach Programmende wichtig ist.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission im Rahmen der verstärkten Überwachung die Umsetzung spezifischer Reformverpflichtungen überwacht, zu denen sich Griechenland gegenüber den europäischen Partnern im Juni 2018 verpflichtet hat, und dass die Berichte eine Grundlage für die Freigabe zusätzlicher Tranchen im Rahmen des Schuldenabbaus bilden. Bislang hat die Kommission zehn vierteljährliche Berichte über die verstärkte Überwachung herausgegeben, was zu fünf Tranchen in Höhe von insgesamt 4 Mrd. EUR im Rahmen des Schuldenabbaus geführt hat.

IX. Die Kommission akzeptiert alle Empfehlungen.

## **BEMERKUNGEN**

21. a) Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 führt die Kommission in Verbindung mit der EZB in den Mitgliedstaaten, die nach Abschluss des Anpassungsprogramms einer Überwachung unterliegen, regelmäßige Überprüfungsmissionen durch und bewertet deren wirtschaftliche, haushaltspolitische und finanzielle Lage. Die Maßnahmen der Kommission sollten anhand dieses Mandats bewertet werden.

25. Die Kommission muss die Kohärenz mit dem EU-Rechtsrahmen sicherstellen, einschließlich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, und zwar unabhängig davon, ob die Finanzhilfe von der EU oder in einem zwischenstaatlichen Kontext bereitgestellt wurde. Nach den EU-Rechtsvorschriften ist es nicht zulässig, dass der ESM eine wirtschaftspolitische Überwachung durchführt. Die Kommission und der ESM haben sich 2018 auf eine Absichtserklärung geeinigt, um die Arbeitsbeziehungen zwischen beiden Institutionen zu klären. Dies gilt unbeschadet der Anwendung einer Bestimmung des EU-Rechts.

29. Zweiter Gedankenstrich: Die Bewertung der wirtschaftlichen, haushaltspolitischen und finanziellen Lage hat die Kommission gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 vorzunehmen.

31. Im Rahmen der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms wird nicht die Umsetzung aller länderspezifischer Empfehlungen systematisch bewertet, sondern sie konzentriert sich auf diejenigen, die für die Bewertung der wirtschaftlichen, haushaltspolitischen und finanziellen Lage von Bedeutung sind. In den ersten Jahren nach Programmende sollten die länderspezifischen Empfehlungen die verbleibenden aus dem Programmzeitraum stammenden Herausforderungen abdecken. In späteren Jahren wurde der Umfang der länderspezifischen Empfehlungen angesichts des breiter angelegten Europäischen Semesters (das beispielsweise umweltbezogene Ziele umfasst) ausgeweitet, um auch weitere Aspekte einzuschließen. Diese Aspekte werden von der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms nicht abgedeckt.

33. Die Kommission weist darauf hin, dass die Rechtsgrundlage ein klares Mandat für die Kommission zur Bewertung der wirtschaftlichen, haushaltspolitischen und finanziellen Lage umfasst. Würde die Bewertung der Fähigkeit eines Mitgliedstaates, seine Schulden zu bedienen, in den

Mittelpunkt gestellt, stünde dies daher nicht mit den geltenden Rechtsvorschriften in Einklang, nach denen sich die Kommission zu richten hat.

36. Das Europäische Semester und die Aufbau- und Resilienzfähigkeit zeichnen sich durch einen allgemeineren Charakter und die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms und die verstärkte Überwachung durch einen spezifischeren Charakter aus, und die Aufgabenteilung zwischen den Kommissionsdienststellen geht darauf zurück.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Tätigkeiten zur Aufbau- und Resilienzfähigkeit in enger Zusammenarbeit mit allen betroffenen Kommissionsdienststellen mithilfe eines strukturierten und stimmigen internen Koordinierungsmechanismus durchgeführt werden.

49. Für die beiden Mitgliedstaaten ohne eine förmliche Vereinbarung zur Bereitstellung von Daten wurde die Berichterstattung auf technischer Ebene nach einem allgemeinen Schreiben des zuständigen Kommissionsmitglieds an den Finanzminister bzw. durch eine informelle Einigung nach Verhandlungen mit der Regierung vereinbart. Die Kommission betrachtet diese beiden Fälle als im Wesentlichen mit den übrigen vergleichbar.

52. Eine Überwachung von Reformprozessen in kürzeren Abständen kann sinnvoll sein, da Reformen in der Regel schrittweise durchgeführt werden. Es gibt Schritte, die zu einer vollständigen Umsetzung einer Reform führen (z. B. durchgeführte Studien, eingestelltes Personal, ausgearbeitete Gesetze); diese können (und sollten) häufig überwacht werden und nicht nur am Ende des Zeitraums von 12 bis 18 Monaten.

53. Selbst wenn es in Berichten zu inhaltlichen Wiederholungen kommt, kann dies in gewissem Umfang als positiv betrachtet werden, da es impliziert, dass keine neuen (negativen) Entwicklungen zu verzeichnen sind. In diesem Fall stellen die Berichte erforderliche Datenaktualisierungen bereit und bestätigen eine stabile Entwicklung.

58. Was die Frage anbelangt, wie detailliert die zu überwachenden Reformen angegeben werden müssen, sind die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms und die verstärkte Überwachung nicht ganz vergleichbar. Für Letztere müssen die geforderten Reformfortschritte aufgeführt werden, da dies mit dem Schuldenerlass in Verbindung steht.

64. Nach der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 ist eine Überwachung der Finanzstabilität erforderlich. Da Probleme im Bereich der Finanzstabilität direkte Auswirkungen auf die makroökonomische und haushaltspolitische Lage eines Landes haben, die in die direkte Zuständigkeit der Kommission fällt, ist es sehr wichtig, dass diese Analyse im Rahmen der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms durchgeführt wird. Zwar sollte bei der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms die Stabilität des Systems im Mittelpunkt stehen (im Gegensatz zur Wirtschaftlichkeit einzelner Banken, auf die sich der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM) konzentriert), doch können Probleme einzelner Banken erhebliche Auswirkungen beispielsweise auf den Haushalt haben. Dies müsste im Rahmen der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms berücksichtigt werden.

68. Die Kommission muss gemäß der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 eine allgemeine Bewertung mit Blick auf den Erhalt der Finanzstabilität vorlegen. Dennoch kann die spezifische Darstellung von Rückzahlungsplänen überprüft werden.

70. Die Kommission weist darauf hin, dass die Informationen über die jüngste Emission von Schuldtiteln, Margen, vorzeitige Rückzahlungen und Ratings zu den Kernelementen bei der Bewertung von Rückzahlungsrisiken zählen.

71. Die Quantifizierung der möglichen Auswirkungen spezifischer Risiken, etwa der länder- oder sektorspezifischen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU, der COVID-19-Pandemie oder bilateraler oder geopolitischer Spannungen, wird immer schwierig bleiben.

Zweiter Gedankenstrich: Die haushaltspolitischen Auswirkungen der Pandemie werden sorgfältig überwacht, und die Kommission hat eine Reihe von Mitteilungen in diesem Zusammenhang veröffentlicht. Nach Auffassung der Kommission wäre eine Bewertung der langfristigen haushaltspolitischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, die im Rahmen der Berichte über die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms bis Dezember 2020 hätte durchgeführt werden können, verfrüht gewesen, da die COVID-19-Krise erst im März 2020 begonnen hatte.

72. Ob ein Land einen Marktzugang gewährleisten kann oder nicht, hängt von zahlreichen Faktoren ab, darunter auch Entwicklungen in anderen Ländern (Übertragungseffekte). Es ist daher unmöglich, einen bestimmten Schuldenstand und die Entwicklung der Schuldenquote zu definieren, die einen Marktzugang sicherstellen oder nicht. Allerdings ist ein hoher und/oder (schnell) steigender Schuldenstand ein Risikofaktor.

80. Die in Anhang II des vorliegenden Berichts des EuRH aufgeführten Reformen waren in der Tat sehr heikel für die nationalen Behörden, da sie beispielsweise den Ermessensspielraum der Behörden oder Kernelemente der Struktur der öffentlichen Einnahmen betrafen.

83. Was die Umsetzung der Reform in Griechenland betrifft, so wurden die Verzögerungen aufgrund der Pandemie zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des 7. Berichts über die verstärkte Überwachung im September 2020 in vollem Umfang deutlich. Dies wurde durch Verzögerungen aufgrund von Faktoren, die sich weitgehend der Kontrolle der griechischen Regierung entzogen (Verzögerungen bei Ausschreibungen, rechtliche Herausforderungen usw.) und bereits vor der Pandemie aufgetreten sind, verschärft. Unter Beibehaltung der ursprünglichen Fristen in dem Bericht hätte die Bewertung dieser Verzögerungen zulasten einer Anerkennung wichtiger ergriffener Maßnahmen in unangemessener Weise im Mittelpunkt gestanden.

84. Die Kommission erkennt an, dass bei einigen Reformen – verglichen mit dem im Juni 2018 vereinbarten Zeitplan – Verzögerungen aufgetreten sind. Allerdings sollte den Auswirkungen der Parlamentswahl im Mai 2019 Rechnung getragen werden. Darüber hinaus waren bei zahlreichen Reformen Fortschritte festzustellen, und manche Reformen gingen über die ursprünglichen Verpflichtungen hinaus.

87. Durch die Überwachung nach Ende des Anpassungsprogramms wird eine kontinuierliche, unabhängige und strenge länderspezifische Überwachung sichergestellt. Sie stellt daher einen wertvollen Beitrag für andere Berichte dar, z. B. von Ratingagenturen oder Finanzinstituten.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

88. Die Kommission weist darauf hin, dass sich ihre Tätigkeiten nach den geltenden EU-Rechtsvorschriften richten müssen, nach denen eine allgemeine Bewertung der wirtschaftlichen, haushaltspolitischen und finanziellen Lage mit Blick auf den Erhalt der Finanzstabilität erforderlich ist.

Nach Auffassung der Kommission sollte zwischen den Mitgliedstaaten, die einer Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms unterliegen, und Griechenland, das Gegenstand einer verstärkten Überwachung ist, unterschieden werden. Die fortlaufenden Berichte über eine verstärkte Überwachung bestätigen die kontinuierliche Umsetzung von Reformen, was die Grundlage für die Freigabe von Tranchen im Rahmen des Schuldenabbaus bildet. Die Kombination aus einer verstärkten

Überwachung und Entschuldungsmaßnahmen hat offenbar Auswirkungen auf die Umsetzung von Reformen.

89. Nach der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 ist eine Überwachung der Finanzstabilität erforderlich. In Artikel 14 dieser Verordnung ist die Grundlage für die Bewertung der wirtschaftlichen, haushaltspolitischen und finanziellen Lage festgelegt, auch mit Blick auf die Sicherstellung der Rückzahlung von Finanzhilfen. Gemäß Artikel 14 erfolgt eine Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms, bis mindestens 75 % der von einem oder mehreren Gläubigern erhaltenen Finanzhilfe zurückgezahlt worden sind. Das Vademekum hilft bei der Festlegung, welche Instrumente hilfreich sein können, um die Ziele der vorstehend genannten Verordnung zu erreichen.

90. Die Kommission ist an die rechtliche Konzeption und Ausgestaltung aller Elemente des europäischen Rahmens für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik gebunden. Nach Auffassung der Kommission sind gegebenenfalls auftretende Überschneidungen auch darauf zurückzuführen, dass die Kohärenz der Produkte im Rahmen der verschiedenen Überwachungsinstrumente sichergestellt werden muss bzw. verschiedene Stellen unterschiedliche Mandate und Gruppenvertretungen mit Blick auf eine allgemeine makroökonomische Überwachung haben. Die Kommission ist der Ansicht, dass Berichte über die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms, die eine umfassende Analyse beinhalten, hilfreich sind und auf unterschiedliche Zielgruppen in den betroffenen Ländern und extern (z. B. Ratingagenturen) ausgerichtet sind.

Würde der Schwerpunkt vorwiegend auf der Rückzahlungsfähigkeit liegen, würde dies der in der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 übertragenen Aufgabe der Bewertung der wirtschaftlichen, haushaltspolitischen und finanziellen Lage (und begleitender Aufgaben) nur unzureichend gerecht werden.

92. Die im Rahmen des Europäischen Semesters überwachte und durch die Aufbau- und Resilienzfähigkeit unterstützte Wirtschaftspolitik ist sehr viel breiter angelegt als die Politiken, die Gegenstand der gestärkten Überwachung sind. Die internen organisatorischen Regelungen der Kommission spiegeln diesen breiteren Anwendungsbereich wider.

93. Die Kommission muss die Kohärenz mit dem EU-Rechtsrahmen sicherstellen, auch bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, und zwar unabhängig davon, ob die Finanzhilfe von der EU oder in einem zwischenstaatlichen Kontext bereitgestellt wurde. Nach den EU-Rechtsvorschriften ist es nicht zulässig, dass der ESM eine wirtschaftspolitische Überwachung durchführt. Die Kommission und der ESM haben sich 2018 auf eine Absichtserklärung geeinigt, um die Arbeitsbeziehungen zwischen beiden Einrichtungen zu klären.

94. Es ist möglich, dass ein Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets, der ein Programm verlässt, weiterhin ein Risiko für mögliche Ansteckungseffekte für andere Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet darstellt, selbst nach Ende des makroökonomischen Anpassungsprogramms.

### **Empfehlung 1 – Zusammenführung der verschiedenen Überwachungstätigkeiten**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1 Buchstabe a an.

Die Kommission setzt sich dafür ein, den Prozess der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms zu vereinfachen, sodass er effizienter und wirksamer wird. Dies ist insbesondere für fortgeschrittene Fälle von Ländern zutreffend – und notwendig. Die Kommission hat bereits Schritte eingeleitet, um die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms besser mit dem Europäischen Semester abzustimmen, wodurch unnötige Überschneidungen und Doppelarbeit vermieden werden sowie gleichzeitig das klare Profil jedes Elements in der

Überwachungsarchitektur insgesamt aufrechterhalten wird. Spezifische Möglichkeiten für eine Integration der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms und der verstärkten Überwachung in das Europäische Semester müssen sorgfältig geprüft werden, da dies rechtliche und institutionelle Auswirkungen haben könnte, ohne dass wesentliche Effizienzsteigerungen erzielt werden. Diese Überlegung wird in die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung einfließen.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1 Buchstabe b an.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Ziele von EU-Rechtsvorschriften in diesen klar angegeben sein sollten. Die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung wird eine Gelegenheit bieten, um gegebenenfalls bezüglich der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 für größere Klarheit zu sorgen.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 1 Buchstabe c an.

Die Kommission teilt die Auffassung, dass ein solider risikoorientierter Ansatz notwendig ist, um die Rückzahlungsfähigkeit zu bewerten. Dies umfasst die Analyse der Schuldentragfähigkeit in verschiedenen Szenarien, der Entwicklung von Renditen und Margen sowie der jüngsten Emissionen von Schuldtiteln. Dies wird durch eine systematischere Darstellung ausstehender Darlehen, der Erörterung potenzieller neuer Risiken und im möglichen Umfang durch ihre Quantifizierung ergänzt.

### **Empfehlung 2 – Straffung und flexiblere Gestaltung der Verfahren**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2 Buchstabe a an.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2 Buchstabe b an.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 2 Buchstabe c an.

98. Die EZB ist mit den Aufgaben einer zentralen Überwachung der SSM-Verordnung betraut, deshalb wird die Arbeit des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) berücksichtigt. Durch Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 wird die Kohärenz mit den Tätigkeiten dieser anderen EU-Organe gewährleistet und vor allem sichergestellt, dass diese Beiträge in die Überwachung der Kommission einfließen, da sie einen direkten Bezug zur makroökonomischen und haushaltspolitischen Lage eines Mitgliedsstaats aufweisen.

99. Für die Mitgliedstaaten ohne eine förmliche Vereinbarung zur Bereitstellung von Daten wurde die Berichterstattung auf technischer Ebene nach einem allgemeinen Schreiben des zuständigen Kommissionsmitglieds an den Finanzminister bzw. durch eine informelle Einigung nach Verhandlungen mit der Regierung vereinbart. Die Kommission betrachtet diese beiden Fälle als im Wesentlichen mit den übrigen vergleichbar.

### **Empfehlung 3 – Den Austausch mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern verbessern**

Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 Buchstabe a an.

Die Kommission nimmt die Empfehlung 3 Buchstabe b an.

In Verbindung mit der Annahme der Empfehlungen 1 und 2 weist die Kommission darauf hin, dass sie nicht in der Lage ist, spezifische Verpflichtungen bezüglich möglicher legislativer Vorschläge

oder hinsichtlich des Ergebnisses der legislativen Verhandlungen mit den Legislativorganen einzugehen.