

Sonderbericht

Überwachung von Mitgliedstaaten, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen, durch die Kommission:

ein geeignetes Instrument mit
Optimierungsbedarf



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	01 - 16
Hintergrund	01 - 10
Aufgaben und Zuständigkeiten	11 - 16
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	17 - 19
Bemerkungen	20 - 87
Die Gestaltung führte zu Überschneidungen auf europäischer Ebene und war nicht ausreichend klar und flexibel	20 - 44
Überschneidung zwischen den Tätigkeiten der Kommission und des ESM	22 - 27
In der Verordnung sind die Ziele nur vage formuliert und einige Durchführungsbestimmungen sind zu starr	28 - 44
Die gemäß der geltenden Verordnung durchgeführte Überwachung litt unter einem gewissen Mangel an Optimierung und Schwerpunktsetzung	45 - 77
Die Kommission straffte das Verfahren, häufige Besuche vor Ort erbringen jedoch nur einen geringen Mehrwert	47 - 54
Die Analyse der Kommission ist von guter Qualität, überschneidet sich jedoch mit den Arbeiten im Rahmen des Europäischen Semesters	55 - 67
Der Schwerpunkt der Überwachungsberichte lag nur in begrenztem Maße auf der Rückzahlungsfähigkeit	68 - 77
Die Mitgliedstaaten fanden die Überwachung durch die Kommission hilfreich, es gibt jedoch keine weiteren Belege für deren Auswirkungen	78 - 87
Durch die Überwachung wurde der Dialog gefördert, doch bei manchen der von den Mitgliedstaaten umgesetzten Reformen waren die Fortschritte nicht ausreichend	79 - 84
Die Mitgliedstaaten halten ihre Rückzahlungsverpflichtungen ein, es ist jedoch schwierig zu bewerten, inwieweit die Überwachung den Gläubigern Sicherheit bietet	85 - 87

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

88 - 99

Anhänge

Anhang I – Beispiele für Doppelarbeit beim Monitoring von Reformen im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss sowie des Europäischen Semesters (Übersetzungen, Originale nur in englischer Sprache)

Anhang II – Beispiele für aufeinanderfolgende Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss, in denen nur geringe Fortschritte bei der Umsetzung von Strukturreformen ersichtlich sind (Übersetzungen, Originale nur in englischer Sprache)

Anhang III – Beispiele für größere Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformen

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Im Zeitraum 2010-2013 erhielten fünf Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets (Irland, Griechenland, Spanien, Zypern und Portugal), die von der Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 und der darauffolgenden Staatsschuldenkrise hart getroffen wurden, über verschiedene Mechanismen – teilweise unter Einbeziehung des EU-Haushalts – Finanzhilfe in Höhe von 468,2 Milliarden Euro. Die Hilfen wurden durch den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, den Europäischen Stabilisierungsmechanismus, einzelne Mitgliedstaaten (bilaterale Darlehen) und den Internationalen Währungsfonds bereitgestellt.

II 2013 verabschiedete die EU jene Verordnung, mit der die wirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung durch die Kommission von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die mit gravierenden finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert sind, geregelt ist. Sie gilt für Mitgliedstaaten, deren Schwierigkeiten zu möglichen nachteiligen Ansteckungseffekten auf andere Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet führen, und für Mitgliedstaaten, die um Finanzhilfe ersuchen oder diese erhalten. Auch müssen gemäß der Verordnung Mitgliedstaaten, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen, einer Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms oder sogar einer verstärkten Überwachung unterzogen werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die betroffenen Mitgliedstaaten – zu ihrem eigenen Nutzen und zum Nutzen ihrer Gläubiger – fest auf Kurs bleiben.

III Um Entscheidungs- und Interessenträger über das Funktionieren der Überwachung zu informieren, untersuchte der Hof, ob die Aktivitäten im Rahmen der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms hinsichtlich ihrer Gestaltung, ihrer Umsetzung und ihren Auswirkungen angemessen waren. Das Ergebnis dieser Arbeit könnte einen Beitrag zu der laufenden Überprüfung der Modalitäten für die wirtschaftspolitische Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion leisten. Ferner könnte es in die Gestaltung eines etwaigen Überwachungsmechanismus für die Rückzahlung von Darlehen einfließen, die im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität – mit der von der COVID-19-Pandemie betroffene Mitgliedstaaten unterstützt werden sollen – bereitgestellt werden. Die Prüfungstätigkeiten deckten den Zeitraum vom Beginn der Überwachung der fünf betroffenen Mitgliedstaaten durch die Kommission bis zum Jahresende 2020 ab.

IV Insgesamt lautet die Schlussfolgerung des Hofes, dass die Überwachung von Mitgliedstaaten, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen, durch

die Kommission angemessen war. Jedoch wird die Wirksamkeit dadurch beeinträchtigt, dass die von der Verordnung gesteckten Ziele nicht präzise definiert sind und es bei der Umsetzung zum Teil an Optimierung und Schwerpunktsetzung mangelt.

V Was die Gestaltung betrifft, so stellte der Hof fest, dass es aufgrund der Organisation der Finanzierungsinstrumente, die nicht alle durch EU-Recht geregelt sind oder auf den EU-Haushalt zurückgreifen können, zu einer Überschneidung zwischen den Überwachungstätigkeiten der Kommission und des Europäischen Stabilitätsmechanismus kommt. Da außerdem die Ziele der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms in der Rechtsgrundlage recht vage formuliert sind, kam es in der Praxis zu einer Überschneidung mit der Arbeit der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters und mit der Arbeit anderer EU-Stellen im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus bzw. des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus.

VI Derzeit erlaubt die Rechtsgrundlage keine Flexibilität, was den Zeitplan der Überwachung betrifft: Auch wenn von der Kommission das Rückzahlungsrisiko als gering bewertet wird, kann sie ihre Überwachung nicht aussetzen oder die Häufigkeit der Berichterstattung verringern. Die Kommission ist dazu verpflichtet, halbjährlich (bzw. im Falle einer verstärkten Überwachung vierteljährlich) Berichte vorzulegen und hat deshalb ebenso oft Überprüfungsbesuche in den Mitgliedstaaten durchgeführt, ohne dass dies notwendigerweise einen Mehrwert erbracht hätte. So stellte der Hof auch fest, dass es in den aufeinanderfolgenden Berichten zu inhaltlichen Wiederholungen kam.

VII Die Analysen der Kommission waren von guter Qualität. Allerdings stellte der Hof fest, dass die Berichte über die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms auch die Bewertung von Reformen beinhalteten, die im Rahmen des Programms nicht vereinbart worden waren, und es den Berichten an einer ausreichenden Schwerpunktsetzung auf die Rückzahlungsfähigkeit des jeweiligen Mitgliedstaats mangelte. Im Speziellen waren Informationen zur Tilgung von Darlehen –sofern enthalten – über den Bericht verstreut, und die Risikoanalysen betreffend die Rückzahlungsfähigkeit wiesen Schwächen auf.

VIII Angesichts des Fehlens von Anreizen und/oder starker Durchsetzungsinstrumente sowie der zahlreichen Faktoren, die bei der Umsetzung nötiger Reformen durch einen Mitgliedstaat eine Rolle spielen, gibt es keine weiteren Belege dafür, dass die Überwachung durch die Kommission wesentliche positive Auswirkungen auf die Umsetzung der Reformen und auf die Erlangung von Sicherheit

für die Gläubiger hatte. Trotzdem waren die Vertreter der Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Überwachung dazu beitrug, den Dialog zu fördern und ihre Länder auf Kurs zu halten.

IX Auf der Grundlage dieser Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- ihre verschiedenen Überwachungstätigkeiten zusammenzuführen;
- die Verfahren zu straffen und flexibler zu gestalten;
- den Austausch mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern zu verbessern.

Einleitung

Hintergrund

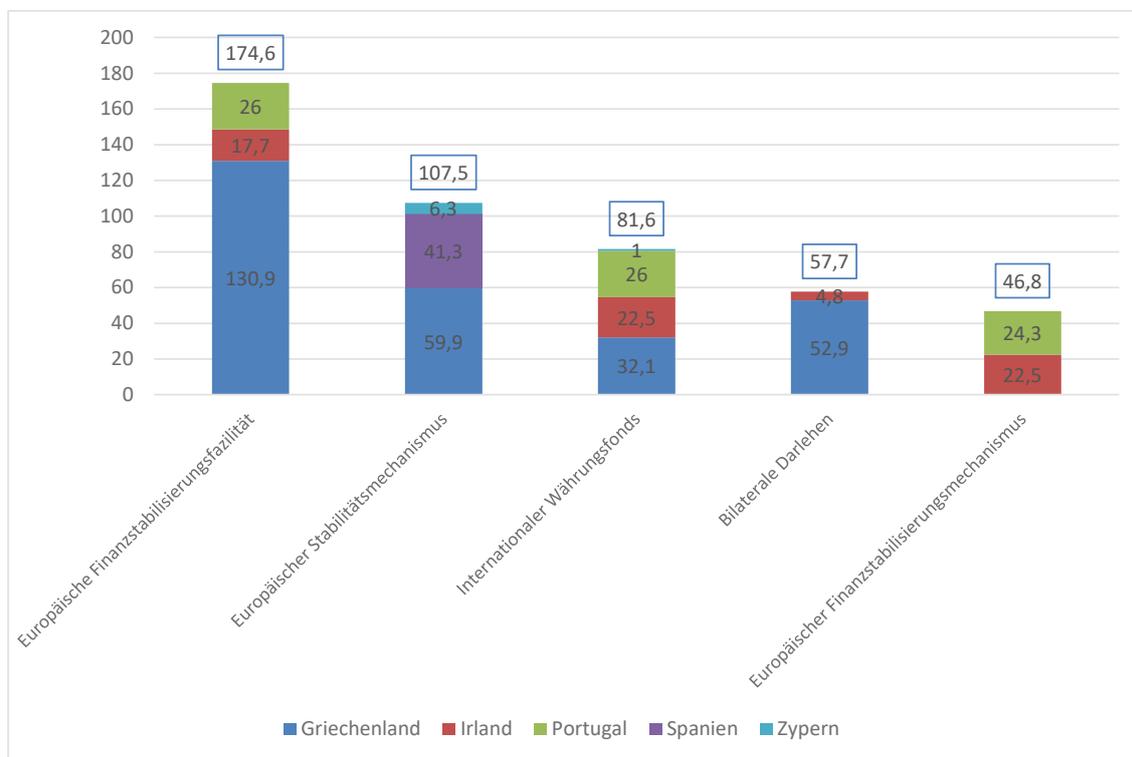
01 Die Wirtschafts- und Finanzkrise, von der Europa 2008 getroffen wurde, löste die europäische Staatsschuldenkrise aus, die die EU-Mitgliedstaaten in zwei Wellen überrollte. Sie betraf in den Jahren 2008 und 2009 zuerst die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Länder und breitete sich dann 2010 auf das Euro-Währungsgebiet aus. Drei nicht dem EU-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten ersuchten um Finanzhilfe im Rahmen des EU-Mechanismus zur Stützung der Zahlungsbilanzen¹: Ungarn im Jahr 2008 sowie Rumänien und Lettland im Jahr 2009.

02 2010 war Griechenland der erste Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets, der Finanzhilfe beantragte, gefolgt von Irland (2010), Portugal (2011), Spanien (2012) und Zypern (2013). Da der Mechanismus zur Stützung der Zahlungsbilanzen jenen Mitgliedstaaten vorbehalten war, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, wurden schrittweise spezifische Mechanismen entwickelt, um auch Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Finanzhilfe gewähren zu können. Zu diesen Mechanismen zählten bilaterale Darlehen wie die Darlehensfazilität für Griechenland, der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus², die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Die über diese Mechanismen bereitgestellten Darlehen wurden oftmals durch Darlehen des Internationaler Währungsfonds (IWF) ergänzt. In **Abbildung 1** sind die Finanzhilfen (insgesamt 468,2 Milliarden Euro) an die fünf genannten Mitgliedstaaten nach Finanzierungsquelle ersichtlich.

¹ [Verordnung \(EG\) Nr. 332/2002 des Rates](#) vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. L 53 vom 23.2.2002, S. 1.

² [Verordnung \(EU\) Nr. 407/2010 des Rates](#) vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. L 118 vom 12.5.2010, S. 1.

Abbildung 1 – Gewährte Finanzhilfe nach Finanzierungsquelle (in Milliarden Euro)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Programmdaten der Kommission, des ESM und des IWF.

03 Da diese verschiedenen Mechanismen unter Zeitdruck verabschiedet wurden, wurde zunächst kein Überwachungsrahmen der EU eingerichtet, um den Gläubigern (d. h. Mitgliedstaaten und Steuerzahlern) Sicherheit im Hinblick auf die finanzielle Stabilität eines Landes zu bieten und somit Ansteckungseffekte zu verhindern. Um diese Lücke zu schließen, verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat im Mai 2013 die Verordnung (EU) Nr. 472/2013³, mit der die Überwachung von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die mit gravierenden Schwierigkeiten konfrontiert sind oder Finanzhilfe erhalten, geregelt wird. In dieser Verordnung sind drei Arten von Überwachung vorgesehen:

- verstärkte Überwachung;
- programmbasierte Überwachung;

³ Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1).

- Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms (*post-programme surveillance* – PPS).

04 Alle EU-Mitgliedstaaten unterliegen der standardmäßigen wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters. Das Europäische Semester wurde 2010 zur Überwachung und Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten geschaffen. Jedes Jahr untersucht die Kommission eingehend die Pläne jedes Landes betreffend haushaltspolitische, makroökonomische und strukturelle Reformen. Daraufhin schlägt sie dem Europäischen Rat länderspezifische Empfehlungen für die nächsten 12-18 Monate zur Annahme vor.

05 Sollte ein Mitgliedstaat von gravierenden Schwierigkeiten im Hinblick auf seine finanzielle Stabilität oder die Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen betroffen oder bedroht sein, die zu möglichen nachteiligen Ansteckungseffekten auf andere Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet führen, kann ihn die Kommission ergänzend zu dieser Standardüberwachung einer verstärkten Überwachung unterziehen. Die Kommission beschließt alle sechs Monate über eine eventuelle Verlängerung der verstärkten Überwachung. Hat sich die Situation verschlechtert, kann der Mitgliedstaat ein makroökonomisches Anpassungsprogramm beantragen.

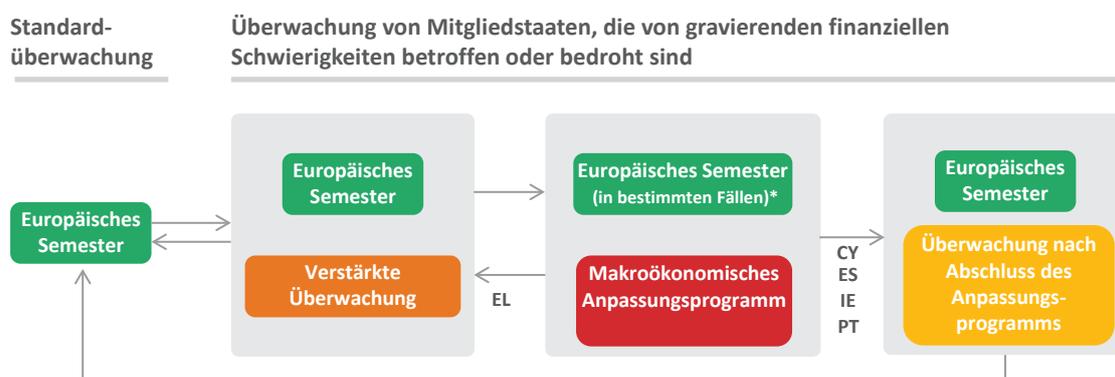
06 Mitgliedstaaten, die einem makroökonomischen Anpassungsprogramm unterliegen, sind in der Regel von der Überwachung und Bewertung im Rahmen des Europäischen Semesters ausgenommen (wie dies bei Irland, Griechenland, Zypern und Portugal der Fall war). Stattdessen kommt eine intensivere Art der Überwachung zur Anwendung – die programm-basierte Überwachung. Ist das makroökonomische Anpassungsprogramm jedoch nicht voll ausgebaut (d. h. wenn es sich nur auf bestimmte Aspekte der Wirtschaft eines Landes bezieht), kann das Europäische Semester noch immer auf jene Bereiche anwendbar sein, die nicht durch das Programm erfasst sind. Ein Beispiel hierfür stellt Spanien dar, dessen Programm nur auf den Finanzsektor ausgerichtet war.

07 Nach Verlassen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms wird der Mitgliedstaat einer Überwachung nach Programmabschluss unterzogen, die parallel zum Europäischen Semester durchgeführt wird. Als Ziel ist in der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 festgelegt, dass die Kommission die wirtschaftliche, haushaltspolitische und finanzielle Lage des Mitgliedstaats, der nach Abschluss des Anpassungsprogramms einer Überwachung unterliegt, bewertet und erforderlichenfalls dem Rat einen Vorschlag für eine Empfehlung zur Ergreifung von Korrekturmaßnahmen vorlegt. Die Mitgliedstaaten, die derzeit einer Überwachung

nach Abschluss eines Anpassungsprogramms unterliegen, sind Zypern, Irland, Portugal und Spanien.

08 Ist die Kommission am Ende der Laufzeit des makroökonomischen Anpassungsprogramms der Ansicht, dass noch immer eine Bedrohung der finanziellen Stabilität, die voraussichtlich nachteilige Ansteckungseffekte auf andere Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet haben wird, gegeben ist, so kann sie beschließen, den Mitgliedstaat unter verstärkte Überwachung statt unter eine Überwachung nach Programmabschluss zu stellen. Dies ist bei Griechenland der Fall. In **Abbildung 2** sind die verschiedenen Überwachungsarten in der EU zusammengefasst.

Abbildung 2 – Wirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung von Mitgliedstaaten



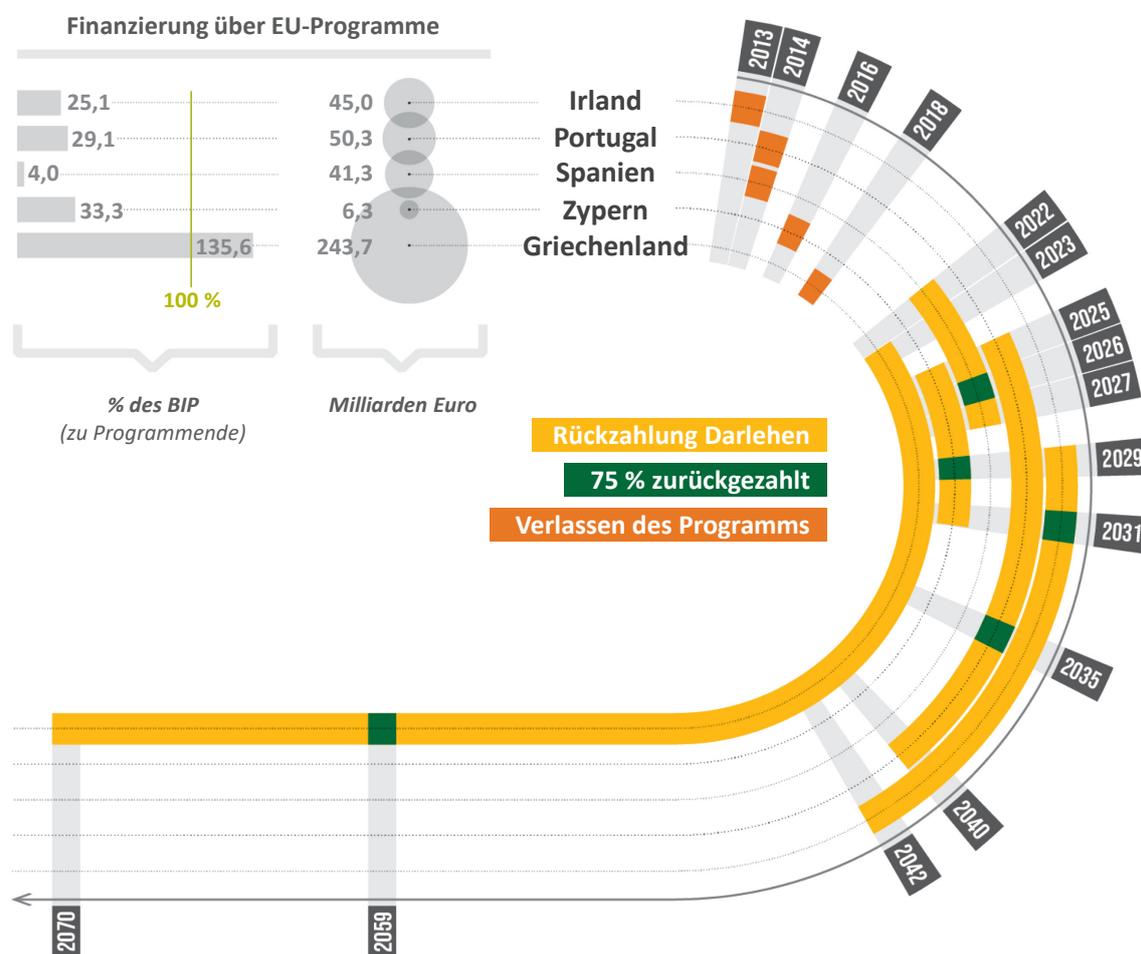
* „Europäisches Semester“ trifft nur dann zu, wenn es sich bei dem Anpassungsprogramm um kein voll ausgebautes Programm handelt (z. B. im Falle des Hilfeprogramms für den spanischen Finanzsektor)

Legende: Die Farben geben die Intensität der Überwachung an, die von GRÜN zu ROT zunimmt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

09 Nach dem Verlassen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms entspricht die Mindestdauer der Überwachung nach Programmabschluss der für die Tilgung von 75 % der europäischen Darlehen benötigten Zeit. In **Abbildung 3** sind der Betrag der erhaltenen europäischen Finanzhilfe und die Tilgungspläne für die fünf betroffenen Mitgliedstaaten ersichtlich. Die Mindestdauer der Überwachung nach Programmabschluss reicht von 12 Jahren (Spanien) bis zu 41 Jahren (Griechenland). Der Rat kann die Dauer auf Vorschlag der Kommission verlängern, falls die Finanzstabilität oder die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen anhaltend gefährdet ist.

Abbildung 3 – Tilgungspläne für die makroökonomischen Anpassungsprogramme



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Programmdokumenten der Kommission und der AMECO-Datenbank.

10 Üblicherweise zwei bis drei Jahre nach Beendigung des Programms veröffentlicht die Kommission eine umfassende Ex-post-Evaluierung zur Bewertung des Anpassungsprogramms. Deren Zweck besteht darin, Lehren zu ziehen, um einen Beitrag zur politischen Diskussion zu leisten, damit bei der Gestaltung und Umsetzung von Anpassungsprogrammen zukünftig bessere politische Entscheidungen getroffen werden können. Während die Berichte über Irland, Portugal, Spanien und Zypern

bereits veröffentlicht wurden⁴, ist jener über Griechenland noch in Arbeit und wird voraussichtlich bis Jahresende 2021 veröffentlicht.

Aufgaben und Zuständigkeiten

11 Die **Kommission** ist für die Überwachung von Mitgliedstaaten, die ein Programm verlassen, zuständig und muss ihre Bewertungen zweimal jährlich dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) sowie den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten übermitteln. Zu diesem Zweck stehen der Kommission verschiedene Mittel zur Verfügung:

- Sie führt regelmäßig Überprüfungsbesuche in den unter Überwachung stehenden Mitgliedstaaten durch.
- Sie kann die Vorlage spezifischer Informationen von den Mitgliedstaaten (z. B. zum Haushaltsvollzug und zu Entwicklungen in deren Finanzsystem) verlangen.
- Sie kann von einem unter verstärkter Überwachung stehenden Mitgliedstaat verlangen, Stresstests oder Sensitivitätsanalysen durchzuführen, um die Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors zu bewerten.
- Sie kann von Mitgliedstaaten verlangen, dass diese bewerten, inwieweit sie in der Lage sind, den Finanzsektor zu beaufsichtigen.

12 Der **ESM**, eine von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets 2012 eingerichtete internationale Finanzinstitution, ist die wichtigste Einrichtung zur Gewährleistung der Stabilität von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die von gravierenden finanziellen Problemen betroffen oder bedroht sind. Über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität werden keine Finanzhilfen mehr bereitgestellt, da diese Aufgabe nun ausschließlich vom ESM übernommen wird. Der ESM überwacht die Mitgliedstaaten, um sicherzustellen, dass alle fälligen Rückzahlungen rechtzeitig geleistet werden.

⁴ „Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Ireland 2010-2013“, Institutional Paper 004, Juli 2015. "Ex Post Evaluation of the Financial Sector Assistance Programme, Spain 2012-2014", Institutional Paper 019, Januar 2016. "Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Portugal 2011-2014", Institutional Paper 040, November 2016. "Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Cyprus 2013-2016", Institutional Paper 114, Oktober 2019.

13 Der **Rat** kann den nach Abschluss des Programms der Überwachung unterliegenden Mitgliedstaaten auf Vorschlag der Kommission empfehlen, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Ebenso kann er Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen für unter verstärkter Überwachung stehende Mitgliedstaaten aussprechen, falls die Kommission zu dem Schluss kommt, dass die finanzielle und wirtschaftliche Situation eines Mitgliedstaats erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets oder eines seiner Mitgliedstaaten hat.

14 Die **Europäische Zentralbank (EZB)** und die einschlägigen europäischen Aufsichtsbehörden nehmen gegebenenfalls an den Überprüfungsbesuchen in den Mitgliedstaaten teil, beobachten die Entwicklungen im Finanzsystem und begleiten Stresstests und Sensitivitätsanalysen (siehe Ziffer **11**). Die EZB (oder gegebenenfalls die einschlägigen europäischen Aufsichtsbehörden) bewerten im Rahmen einer spezifischen Peer-Review auch regelmäßig, inwieweit der Mitgliedstaat in der Lage ist, seinen Finanzsektor zu beaufsichtigen.

15 Die betroffenen **Mitgliedstaaten** müssen Informationen bereitstellen und auf Aufforderung weitere Maßnahmen ergreifen. Im Falle von Mitgliedstaaten unter verstärkter Überwachung kann das nationale Parlament am wirtschaftspolitischen Dialog mit den Vertretern der Kommission, der EZB und des IWF teilnehmen. Der Mitgliedstaat muss die im Rahmen des makroökonomischen Anpassungsprogramms vereinbarten Maßnahmen und alle im Rahmen des Überwachungsverfahrens empfohlenen Korrekturmaßnahmen (siehe Ziffer **13**) umsetzen.

16 Der **IWF**, der nicht in die Überwachung durch die Kommission eingebunden ist, führt sein eigenes Monitoring nach Programmabschluss durch, sofern durch ihn Mittel im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms bereitgestellt wurden. Besuche in diesem Zusammenhang werden in der Regel mit den Überprüfungsbesuchen der Kommission koordiniert.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

17 Der Hof hat in fünf Sonderberichten, die zwischen 2016 und 2020 veröffentlicht wurden, bereits über mehrere Aspekte der wirtschaftspolitischen Steuerung Bericht erstattet⁵. Im vorliegenden Bericht soll die Angemessenheit der Überwachungstätigkeiten der Kommission nach dem Abschluss von Anpassungsprogrammen beleuchtet werden. Er kann einen Beitrag leisten zu (i) den Diskussionen über die Gestaltung eines möglichen Überwachungsmechanismus⁶ bezüglich Darlehen, die im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität⁷ gewährt werden, und (ii) der kürzlich von der Kommission begonnenen Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung (Bewertung der Wirksamkeit des aktuellen Rahmens für wirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung). Zu diesem Zweck untersuchte der Hof, ob

- a) die Gestaltung der Überwachungstätigkeiten nach Programmabschluss angemessen war;
- b) die Kommission ihre Überwachungstätigkeiten gut umgesetzt hat;
- c) die Überwachung Auswirkungen hatte.

18 In Bezug auf alle fünf Mitgliedstaaten, die Finanzhilfe erhielten, d. h. Irland, Griechenland, Spanien, Zypern und Portugal, untersuchte der Hof die Überwachungstätigkeiten der Kommission von dem Zeitpunkt, an dem ein Land das

⁵ Sonderbericht Nr. 10/2016 "Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten"; Sonderbericht Nr. 03/2018 "Prüfung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht"; Sonderbericht Nr. 18/2018 "Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?"; Sonderbericht Nr. 22/2019 "Die EU-Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen müssen weiter verschärft und ihre Anwendung muss besser überwacht werden" und Sonderbericht Nr. 16/2020 "Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden". (www.eca.europa.eu).

⁶ Analyse Nr. 06/2020 "Risiken, Herausforderungen und Chancen der wirtschaftspolitischen Reaktion der EU auf die COVID-19-Krise", Ziffer 88. (www.eca.europa.eu).

⁷ **Verordnung** (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

entsprechende makroökonomische Anpassungsprogramm verlassen hatte, bis zum Jahresende 2020.

19 Für die Zwecke der Prüfung untersuchte der Hof die bei der Kommission verfügbaren Unterlagen. Der Hof nahm Befragungen von Bediensteten der Kommission, der entsprechenden nationalen Behörden in den fünf Mitgliedstaaten (insbesondere der Finanzministerien und Zentralbanken) sowie von Bediensteten des ESM und des IWF vor. Der Hof nutzte ein auf künstlicher Intelligenz basierendes Instrument, um die Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss mit den Berichten des Europäischen Semesters zu vergleichen und das Ausmaß der Wiederholungen zu bewerten. Außerdem führte der Hof eine Umfrage unter den 27 von den Finanzministerien entsandten Mitgliedern des WFA (Antwortquote: 85 %) mit dem Ziel durch, Erkenntnisse und Meinungen zur Gestaltung dieser Überwachung, deren Umsetzung durch die Kommission und schließlich ihrer Wirksamkeit zu sammeln.

Bemerkungen

Die Gestaltung führte zu Überschneidungen auf europäischer Ebene und war nicht ausreichend klar und flexibel

20 Die Architektur des makroökonomischen Anpassungsprogramms sieht die Einbindung mehrerer Interessenträger vor (siehe Ziffer **02** sowie Ziffern **11-16**), von denen alle ein Interesse daran haben, dass der Mitgliedstaat zu seinem eigenen Nutzen und zum Nutzen seiner Gläubiger auf Kurs bleibt, indem seine Rückzahlungsfähigkeit geschützt wird.

21 Um zu bewerten, ob die Tätigkeiten zur Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms angemessen gestaltet waren, untersuchte der Hof, ob

- a) die Überwachungstätigkeiten des ESM bei der Gestaltung der Überwachung durch die EU berücksichtigt wurden;
- b) die Ziele des Überwachungsverfahrens eindeutig definiert und die Bestimmungen in Bezug auf die Umsetzung angemessen waren.

Überschneidung zwischen den Tätigkeiten der Kommission und des ESM

22 Der Großteil der Mittel für die fünf betroffenen Mitgliedstaaten stammt nicht aus dem EU-Haushalt. Von der insgesamt gewährten Finanzhilfe (468,2 Milliarden Euro) stellten der IWF 81,6 Milliarden Euro und die Mitgliedstaaten 386,6 Milliarden Euro über verschiedene unter Ziffer **02** und in **Abbildung 1** dargestellte Mechanismen bereit.

23 Dem EU-Haushalt kommt nur im Zusammenhang mit den Hilfen im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus eine Rolle zu, der es der Kommission erlaubt, auf den Finanzmärkten im Namen der Union und im Rahmen einer impliziten EU-Haushaltsgarantie Mittel aufzunehmen, um Finanzhilfe bereitstellen zu können. Bis dato wurden über den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus 12,1 % der gesamten EU-Hilfe (d. h. 46,8 Milliarden Euro von 386,6 Milliarden Euro), und zwar nur für zwei der fünf Länder, nämlich Irland und Portugal, bereitgestellt. Jedoch wurde für die Mehrheit der von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bereitgestellten bilateralen Darlehen (d. h. die Darlehensfazilität für Griechenland, die sich auf 52,9 Milliarden Euro beläuft) die Kommission mit der Aufgabe der Koordination und

Verwaltung der zusammengelegten bilateralen Darlehen betraut, obwohl der EU-Haushalt davon nicht betroffen war.

24 Der Großteil der europäischen Finanzhilfe (73 %) wurde über den ESM (107,5 Milliarden Euro) und seine Vorgängerin, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (174,6 Milliarden Euro), bereitgestellt. Dabei handelt es sich um zwischenstaatliche Finanzierungsmechanismen, für die keine Mittel aus dem EU-Haushalt verwendet werden. Seitens des ESM wurde, wie im ESM-Vertrag festgelegt, ein Frühwarnsystem geschaffen, um Risiken in Bezug auf die Darlehenstilgung zu erkennen und Korrekturmaßnahmen zu ermöglichen. Dieses System gilt auch für Darlehen, die über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität bereitgestellt werden. Es kommt vom Beginn des makroökonomischen Anpassungsprogramms bis zur vollständigen Tilgung der Darlehen zur Anwendung.

25 Die Überwachung nach Programmabschluss gilt für alle Mitgliedstaaten, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen, unabhängig davon, ob Mittel aus dem EU-Haushalt geflossen sind oder nicht. Aufgrund der verschiedenen Finanzierungsquellen und Rechtsrahmen kommt es – wenn auch nur teilweise – zu einer Überschneidung der Überwachungstätigkeiten der Kommission mit jenen des ESM:

- Die Überwachung durch den ESM bezieht sich auch auf einige der Darlehen, die durch die Kommission überwacht werden. Anders als beim ESM betrifft die Überwachung durch die Kommission jedoch auch bilaterale Darlehen und Darlehen, die über den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus bereitgestellt werden.
- Die Kommission deckt teilweise denselben Analysezeitraum wie der ESM ab, doch die Überwachung des Rückzahlungsrisikos durch den ESM dauert länger (bis zur vollständigen Rückzahlung).

26 Im April 2018 unterzeichneten die Kommission und der ESM eine gemeinsame Absichtserklärung, in der sie sich verpflichten, (i) ihre Besuche in den Mitgliedstaaten zusammenzulegen, um Doppelarbeit zu vermeiden und die Belastung des Mitgliedstaats zu reduzieren, sowie (ii) Vorkehrungen für einen Informationsaustausch und einen wechselseitigen Zugang zu Daten zu treffen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die im Zuge der Besuche gesammelten Informationen dem ESM übermittelt. Der ESM, der aufgrund seiner in den EU-Verträgen festgelegten Aufgabe auf Input vonseiten der Kommission angewiesen ist, verwendet die gesammelten Informationen zur Durchführung seiner eigenen Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit

des Mitgliedstaats. Während die Bewertungen der Kommission öffentlich zugänglich sind, trifft dies auf jene des ESM nicht zu.

27 Die Kommission hat trotz der Absichtserklärung nicht systematisch um die Übermittlung eines Exemplars der ESM-Berichte ersucht. Der Hof merkt an, dass die Kommission aufgrund der Prüfungstätigkeit des Hofes nunmehr systematisch um Übermittlung eines Exemplars der ESM-Berichte ersucht und diese erhält.

In der Verordnung sind die Ziele nur vage formuliert und einige Durchführungsbestimmungen sind zu starr

28 Der Hof analysierte die Angemessenheit der Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 sowohl im Hinblick auf die Ziele als auch auf die Durchführungsmodalitäten, d. h. die Dauer, die Berichterstattung und die Durchsetzungsinstrumente.

29 In der Verordnung sind die Ziele der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms recht vage formuliert (siehe Ziffer **07**). Deshalb gab die Kommission in ihrem internen Vademekum zu den makroökonomischen Anpassungsprogrammen für das Euro-Währungsgebiet nähere Erläuterungen: Zu den Zielen gehört die Bewertung

- der Einhaltung der im Rahmen der Programme vereinbarten Verpflichtungen oder politischen Maßnahmen und der in den länderspezifischen Empfehlungen enthaltenen politischen Empfehlungen;
- der Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzlage des Mitgliedstaats und – in diesem Zusammenhang –, der Frage, ob der Mitgliedstaat eine unsolide Politik verfolgt, die die Lage verschlechtern könnte;
- der Fähigkeit des Mitgliedstaats, seine Schulden zu bedienen.

30 Was das erste Ziel betrifft, so stellt die Bewertung der Umsetzung der politischen Maßnahmen, die im Rahmen des Programms vereinbart wurden und nach dem Ende des Programms weiterlaufen, eine wichtige Aufgabe dar. Damit soll sichergestellt werden, dass den Verpflichtungen nachgekommen wird, und verhindert werden, dass im Rahmen des Programms umgesetzte Reformen rückgängig gemacht werden. Diese Bewertung dürfte mit der Zeit auslaufen.

31 Jedoch geht die Bewertung der Umsetzung der länderspezifischen Maßnahmen im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss über die Bestimmungen der Verordnung hinaus und überschneidet sich mit den Tätigkeiten der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters, wo die Schlussfolgerung aus dieser Bewertung Teil des jährlichen Länderberichts ist. Außerdem sind die Zuständigkeiten innerhalb der Kommission aufgeteilt: Während die GD ECFIN für die Überwachung nach Programmabschluss zuständig ist, ist das Generalsekretariat für das Europäische Semester zuständig.

32 Nur das zweite Ziel wird in der Verordnung ausdrücklich genannt. Es birgt die Gefahr einer Überschneidung mit dem Europäischen Semester, in dessen Rahmen die Kommission alljährlich bereits eine gründliche Analyse der makroökonomischen Situation, der Strukturreformen und der Haushaltsplanung aller Mitgliedstaaten sowie länderspezifische Empfehlungen erstellt. Darüber hinaus gibt es im Rahmen des Europäischen Semesters bereits das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, um solche Ungleichgewichte durch die Förderung einer soliden Politik zu verhindern und zu korrigieren.

33 In Anbetracht der Bewertung von Reformen, die im Rahmen des Europäischen Semesters durchgeführt wird, würde der Hof erwarten, dass das dritte Ziel – die Bewertung der Fähigkeit eines Mitgliedstaats, seine Schulden zu bedienen – das Kernstück der Überwachung nach Programmabschluss ist. Dieses wird in der Verordnung jedoch nicht ausdrücklich erwähnt. Der Hof bemerkte, dass in einer Veröffentlichung der Kommission⁸ festgestellt wird, dass "diese Überwachungsregelung darauf abzielt sicherzustellen, dass der Begünstigte in haushaltspolitischer Hinsicht auf Kurs bleibt und folglich seine Fähigkeit zur Rückzahlung seiner Schulden geschützt wird" (Übersetzung, Original nur in englischer Sprache). In ähnlicher Weise ist auf der Website des Rates, auf der die "Finanzhilfe für dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten"⁹ erläutert wird, angegeben, dass "geprüft werden [soll], ob der Mitgliedstaat, der die Finanzhilfe erhalten hat, weiterhin eine solide Politik verfolgt und ob die Gefahr besteht, dass er möglicherweise nicht in der Lage ist, seine Darlehen zurückzuzahlen".

⁸ Kommission: "The two-pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states", Occasional Papers 147, Mai 2013.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/financial-assistance-eurozone-members/>

34 Schließlich gaben 22 der 23 Mitglieder des WFA, die auf unsere Umfrage reagiert haben, an, dass das Ziel dieser Überwachung klar definiert sei. Jedoch erwähnten bei der Beantwortung der Frage nach dem eigentlichen Zweck der Überwachung nur acht (darunter nur zwei der fünf unter Überwachung nach Programmabschluss stehende Mitgliedstaaten) ausdrücklich die Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit und nur drei die Weiterverfolgung von Reformen, zu denen sich die betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen des Programms verpflichtet hatten. Die Mehrzahl der von den Befragten angegebenen Ziele waren solche, die von anderen Formen der Überwachung erfasst werden (Förderung einer soliden Wirtschaftspolitik, der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der finanziellen Nachhaltigkeit oder Verbesserung der Umsetzung von Strukturreformen).

35 Die verstärkte Überwachung (siehe Ziffer **05**) wurde als Präventionsrahmen für Mitgliedstaaten entwickelt, die möglicherweise Finanzhilfe benötigen. In dieser Hinsicht kam sie bisher noch nicht zum Einsatz. Bislang wurde sie für Griechenland als Überwachungsinstrument nach Programmabschluss eingesetzt, da der Mitgliedstaat trotz der Tatsache, dass er sein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen hat, noch immer eine Gefahr für die finanzielle Stabilität mit möglichen Ansteckungseffekten auf andere Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet darstellt (siehe Ziffer **08**).

36 Da Mitgliedstaaten unter verstärkter Überwachung dazu verpflichtet sind, Maßnahmen zu ergreifen, um die Ursachen oder potenziellen Ursachen von Schwierigkeiten anzugehen, sowie unter Berücksichtigung der im Rahmen des Europäischen Semesters gegebenen länderspezifischen Empfehlungen besteht der Hauptzweck der verstärkten Überwachung in der Überprüfung des Fortschritts, den der Mitgliedstaat bei der Umsetzung dieser Maßnahmen erzielt hat. Die verstärkte Überwachung ist deshalb umfassender angelegt als die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms. Im Rahmen der kürzlich verabschiedeten Aufbau- und Resilienzfazilität müssen die Mitgliedstaaten auch erklären, wie ihre Aufbau- und Resilienzpläne dazu beitragen, die in den länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen anzugehen. Eine Taskforce der Kommission¹⁰ ist zwar für die Steuerung der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität und für die Koordinierung des Europäischen Semesters zuständig, die Durchführung der verstärkten Überwachung gehört jedoch nicht zu ihren Aufgaben.

¹⁰ Die Taskforce "Aufbau und Resilienz" wurde am 16. August 2020 innerhalb des Generalsekretariats der Kommission eingerichtet.

37 Da die verstärkte Überwachung nicht als Verfahren zur Überwachung nach Programmabschluss eingerichtet wurde, stellte die Kommission keine Orientierungshilfe für deren Handhabung bereit. Die Verordnung enthält keine Bestimmungen in Bezug auf die Rückzahlungsfähigkeit, und im Durchführungsbeschluss der Kommission über die Aktivierung einer verstärkten Überwachung für Griechenland¹¹ wird die Rückzahlungsfähigkeit nicht als Ziel erwähnt. Der Hof stellt jedoch fest, dass die Berichte über die verstärkte Überwachung Griechenlands einen Abschnitt zur Rückzahlungsfähigkeit enthalten.

38 Während das Ziel der Überwachung nach Programmabschluss in der Verordnung nicht eindeutig angegeben ist, ist die Dauer der Überwachung sehr wohl geregelt: Sie dauert so lange an, bis mindestens 75 % der Finanzhilfe zurückgezahlt sind (siehe Ziffer 09). Jedoch wird von diesem Schwellenwert von 75 % nicht unbedingt das Risiko des Gläubigers erfasst, da er nicht den absoluten Betrag der Darlehen oder den Umfang der Darlehen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) des betroffenen Mitgliedstaats widerspiegelt.

39 In *Tabelle 1* wird dieser Aspekt veranschaulicht. Darin sind die Beträge in Milliarden Euro und in Prozent des BIP angeführt, die die fünf Mitgliedstaaten, die derzeit überwacht werden, noch zurückzahlen müssen, sobald sie die 75 %-Schwelle erreicht haben. Da der Hof die Größe des BIP jedes Mitgliedstaats bei Erreichen der 75 %-Schwelle nicht vorhersagen kann, wurde aus Gründen der Einfachheit das BIP des Jahres 2019 herangezogen.

¹¹ [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2018/1192](#) der Kommission vom 11.7.2018 über die Aktivierung einer verstärkten Überwachung für Griechenland (ABl. L 211 vom 22.8.2018, S. 1).

Tabelle 1 – Nach Erreichen der 75 %-Schwelle noch zurückzuzahlende Darlehensbeträge (in Milliarden Euro und in Prozent des BIP 2019)

Mitgliedstaat	Verbleibender Betrag (in Mrd. Euro)	% des BIP 2019
Irland	11,3	3,2
Portugal	12,6	5,9
Spanien	10,3	0,8
Zypern	1,6	7,1
Griechenland	60,9	33,2

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Programmdaten der Kommission und der AMECO-Datenbank.

40 Der Hof stellt beträchtliche Unterschiede fest, sowohl was (i) das Risiko für die Bilanz des Gläubigers aufgrund der ausstehenden Darlehensbeträge (die von 1,6 bis 60,9 Milliarden Euro reichen) als auch (ii) die entsprechenden Prozentanteile am BIP betrifft. Der ausstehende Darlehensbetrag entspricht im Falle Spaniens einem beinahe unerheblichen Prozentanteil am BIP, während er im Falle Griechenlands fast einem Drittel des BIP entspricht. Anders ausgedrückt könnte die 75 %-Schwelle dazu führen, dass die Überwachung nach Programmabschluss in einigen Mitgliedstaaten zu früh beendet wird, während sie in anderen, die für die Gläubiger nur ein geringes Risiko darstellen, zu lange aufrechterhalten wird.

41 In der Verordnung wird im Umgang mit diesen beiden Risiken ein asymmetrischer Ansatz verwendet. Eine Verlängerung der Überwachung nach Programmabschluss ist in der Verordnung vorgesehen, es gibt jedoch keine Bestimmungen zur Beendigung der Überwachung vor Erreichen dieser Schwelle, auch wenn das Rückzahlungsrisiko in Bezug auf den betroffenen Mitgliedstaat unerheblich ist.

42 Wie unter Ziffer **05** angeführt, endet die verstärkte Überwachung, sobald die Kommission dies aufgrund ihrer Bewertung beschließt. Obwohl man erwarten könnte, dass ein Mitgliedstaat, der die verstärkte Überwachung verlässt, bis zur Rückzahlung von mindestens 75 % der erhaltenen Finanzhilfe unter eine Überwachung nach Programmabschluss gestellt wird, ist dies in der Verordnung nicht ausdrücklich so vorgesehen.

43 Gemäß Verordnung muss im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss zweimal jährlich Bericht erstattet werden (siehe Ziffer **11**). Der Hof kann nachvollziehen, dass (i) zum Zeitpunkt des Entwurfs der Verordnung der IWF im

Rahmen seines Monitorings nach Programmabschluss ebenfalls zweimal jährlich Berichte vorlegte und (ii) im Falle eines Landes, das soeben ein Programm verlassen hat, diese Häufigkeit zu Beginn der Überwachung nach Programmabschluss gerechtfertigt sein mag, um erforderlichenfalls während eines Jahres Korrekturen vornehmen zu können. Nichtsdestotrotz ist zu erwarten, dass der Bedarf an einer solch gleichbleibenden Nachverfolgung im Laufe der Zeit abnimmt, insbesondere dann, wenn sich Länder wieder auf Kurs befinden. In der Verordnung ist jedoch keine Flexibilität hinsichtlich der Häufigkeit vorgesehen.

44 Was die Durchsetzungsinstrumente der Kommission betrifft, so kann diese – wie unter Ziffer **13** erläutert – lediglich vorschlagen, dass der Rat Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richtet. Diese Empfehlungen sind jedoch nicht verbindlich¹². Trotzdem kann Konformitätsdruck eine Rolle spielen und sich entweder aus Mitteilungen an den WFA oder aus einer Veröffentlichung der Empfehlungen (durch den Rat auf Vorschlag der Kommission) ergeben. In der Umfrage des Hofes bestätigten die Befragten im Allgemeinen, dass die Mitteilung an den WFA in hohem Maße (17 %) bzw. in gewissem Maße (65 %) zum Konformitätsdruck beiträgt.

Die gemäß der geltenden Verordnung durchgeführte Überwachung litt unter einem gewissen Mangel an Optimierung und Schwerpunktsetzung

45 Die Kommission begann ihre Tätigkeiten im Rahmen der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms, die auch Besuche vor Ort und die Berichterstattung über die Ergebnisse ihrer Bewertung umfassen, im Jahr 2014. Die verstärkte Überwachung begann im Jahr 2018. Zum Vergleich: Die Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters begann bereits im Jahr 2010. Die Kommission führte diese Überwachungstätigkeiten parallel aus (siehe **Abbildung 2**).

46 Der Hof untersuchte, ob

- a) die Umsetzungsverfahren der Kommission angemessen waren;
- b) die Analysen der Kommission im Vergleich zu den Bewertungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters durchgeführt wurden, einen Mehrwert erbrachten;
- c) der Schwerpunkt der Analysen der Kommission richtig gesetzt war.

¹² Artikel 288 AEUV.

Die Kommission straffte das Verfahren, häufige Besuche vor Ort erbringen jedoch nur einen geringen Mehrwert

47 Der Hof untersuchte, ob die Kommission zweckdienliche Informationen anforderte und ihre Besuche vor Ort für die Überwachung nach Programmabschluss – auch unter Berücksichtigung der im Rahmen des Europäischen Semesters durchgeführten Besuche – effizient organisierte.

48 Der Hof befragte Vertreter der nationalen Finanzministerien, die der Ansicht waren, dass die Kommission ihr Recht, Informationen anzufordern, in angemessener Weise nutzte. Das unter verstärkter Überwachung stehende Griechenland war jedoch mit anspruchsvolleren Anfragen konfrontiert. Bei rund 50 % der Anfragen wurde angeblich eine kurzfristige Bereitstellung der Informationen verlangt.

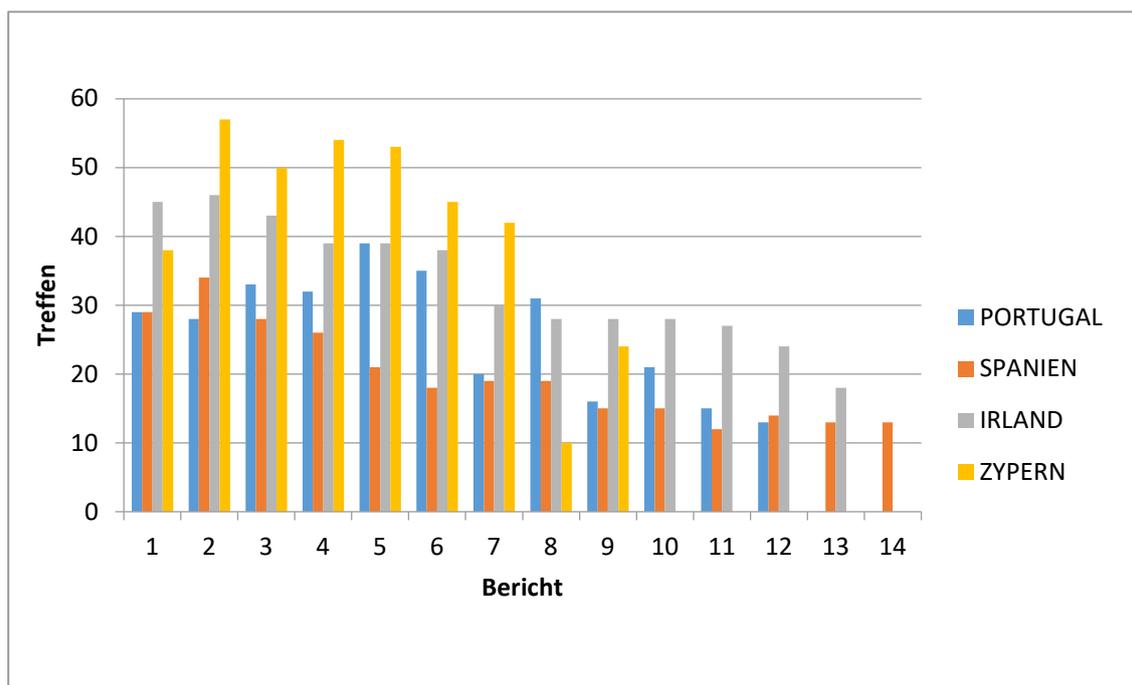
49 Der Hof stellte fest, dass im Falle von drei der fünf betroffenen Mitgliedstaaten die Kommission und die nationalen Behörden eine förmliche Vereinbarung zur Bereitstellung von Daten unterzeichnet hatten, in der die Art der Informationen und der Zeitplan für die Bereitstellung festgelegt sind. Eine solche Vereinbarung verbessert das Verfahren, da die Vorhersagbarkeit der Informationsbereitstellung erhöht sowie die Planung und die Sammlung von Informationen für die Mitgliedstaaten erleichtert wird.

50 Die vom Hof befragten Vertreter der nationalen Behörden waren der Ansicht, dass die Besuche im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss gut organisiert waren und rechtzeitig angekündigt wurden. Außerdem erachteten sie die Zusammenarbeit der Interessenträger insgesamt als gut, auch wenn es gelegentlich Koordinationsschwierigkeiten zwischen den Generaldirektionen der Kommission gab.

51 Zwei Jahre nach Beginn der Überwachung nach Programmabschluss optimierte die Kommission ihre Besuche und reduzierte die Anzahl der besuchten Einrichtungen und der behandelten Punkte, indem sie den Schwerpunkt auf Themen legte, die enger mit der Überwachung nach Programmabschluss im Zusammenhang stehen.

Abbildung 4 zeigt die abnehmende Zahl der Treffen. Dies ist vornehmlich darauf zurückzuführen, dass die Besuche im Rahmen der Überprüfung nach Programmabschluss unabhängig (i) von den standardmäßigen Besuchen im Rahmen des Europäischen Semesters und (ii) von speziellen Monitoring-Besuchen im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht durchgeführt wurden (seit 2019).

Abbildung 4 – Trend bezüglich der Anzahl der Treffen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

52 Auch wenn dies in der Verordnung nicht festgelegt ist, richtete sich die Häufigkeit der Besuche im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss nach der Häufigkeit der Mitteilungen, d. h. sie erfolgten zweimal jährlich (siehe Ziffer 43). Die Vertreter der nationalen Behörden in drei der vier Mitgliedstaaten, die nach Programmabschluss überwacht werden, gaben an, dass in einem Zeitraum von sechs Monaten keine wesentlichen Fortschritte bei Strukturreformen erzielt werden könnten. Ferner wiesen sie darauf hin, dass nur wenige kurzfristige Faktoren die langfristige Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten beeinflussen würden. Die Kommission erkennt an, dass die Umsetzung der meisten in den länderspezifischen Empfehlungen vorgeschlagenen Maßnahmen 12 bis 18 Monate in Anspruch nimmt, wobei für einige Strukturreformen noch mehr Zeit benötigt wird. Aus diesem Grund führte die Kommission 2017 auch eine mehrjährige Bewertung für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen ein¹³.

53 Der Hof stellte fest, dass es in den aufeinanderfolgenden Berichten über die Überwachung nach Programmabschluss mit der Zeit zu inhaltlichen Wiederholungen kam (siehe Ziffer 57). Der Hof merkt an, dass der IWF bei seinem Monitoring ein

¹³ Sonderbericht Nr. 16/2020 "Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden" (www.eca.europa.eu), Ziffern 36 und 51.

ähnliches Problem feststellte und 2016 beschloss, pro Jahr nur mehr einen Besuch durchzuführen und nur mehr einen Bericht statt zwei Berichten zu veröffentlichen.

54 Wiederholungen sind im Falle einer verstärkten Überwachung ein noch größeres Problem, da sich hier die Häufigkeit der Besuche ebenfalls nach der Häufigkeit der Mitteilungen richtet und somit vier Besuche pro Jahr stattfinden. Durch diese große Häufigkeit werden sowohl die nationalen Behörden (siehe Ziffer **48**) als auch die Kommission überlastet.

Die Analyse der Kommission ist von guter Qualität, überschneidet sich jedoch mit den Arbeiten im Rahmen des Europäischen Semesters

55 Der Hof untersuchte den Mehrwert der aufeinanderfolgenden Bewertungen der Kommission im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss im Vergleich zu ihrer Arbeit im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester.

56 Der Hof stellte fest, dass die in den Berichten über die Überwachung nach Programmabschluss bzw. über die verstärkte Überwachung bereitgestellten Analysen von guter Qualität waren. Dies entspricht der vom Hof im Sonderbericht aus dem Jahr 2018 gezogenen Schlussfolgerung zu den Bewertungen der Kommission im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht¹⁴. Die vom Hof befragten Interessenträger bestätigten diese positive Bewertung. Schließlich zeigte die Umfrage des Hofes auch, dass 74 % der Befragten die Qualität der Analysen der Kommission als hoch und 26 % als durchschnittlich bewerteten.

57 Nichtsdestotrotz kommt es, wie unter Ziffer **53** erwähnt, zu inhaltlichen Wiederholungen in den aufeinanderfolgenden Berichten über die Überwachung nach Programmabschluss. Aus der Analyse des Hofes geht hervor, dass einerseits nur einige Daten aktualisiert werden und andererseits sich die Aktualisierung weder substanziell auf die Analyse noch auf die daraus gezogene Schlussfolgerung auswirkt. Mithilfe des vom Hof entwickelten, auf künstlicher Intelligenz basierenden Instruments wurde die Ähnlichkeit der Dokumente untersucht. Der Hof stellte fest, dass in bestimmten Abschnitten bis zu 78 % der in einem Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss enthaltenen Informationen bereits im vorherigen Bericht enthalten waren. Beim Vergleich von Berichten, die im Abstand von einem Jahr veröffentlicht wurden, halbierte sich dieser Prozentsatz beinahe. Diese

¹⁴ Sonderbericht Nr. 03/2018 "Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht", Ziffern 78 und 79. (www.eca.europa.eu).

Schlussfolgerung des Hofes wurde auch von einigen der befragten Interessenträger bestätigt.

58 Was die Frage betrifft, welche Strukturreformen überwacht werden sollten, so stellte der Hof fest, dass die Kommission hinsichtlich der vier Mitgliedstaaten, die nach Programmabschluss überwacht werden, die zu überwachenden Strukturreformen nicht ausdrücklich angab. Im Falle Griechenlands, das unter verstärkter Überwachung steht, war der Durchführungsbeschluss der Kommission präziser formuliert. Es wurden darin die einzelnen Reformen und die wesentlichen zu überwachenden Etappenziele angegeben.

59 Der Hof stellte fest, dass sich die Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strukturreformen in der Regel auf Reformen der Struktur der öffentlichen Finanzen, Reformen des Finanzsektors (hauptsächlich des Bankensektors) und sonstige Reformen zur Ankurbelung des Wachstums und zur Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte bezog. Im Rahmen der Bewertung wurde das Ausmaß der Umsetzung geprüft und bei zu geringen Fortschritten zum Handeln aufgefordert.

60 Der Hof stellte fest, dass die Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss Bewertungen von Strukturreformen enthielten, die weder im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms noch ausstanden bzw. noch nicht abgeschlossen waren, noch auf einer robusten Rechtsgrundlage wie einer zu Programmbeginn oder später abgegebenen förmlichen Verpflichtungserklärung des Mitgliedstaats oder einer Empfehlung des Rates basierten (siehe Ziffer [13](#)). **Kasten 1** enthält einige Beispiele.

Kasten 1

Beispiele für Strukturreformen, die nicht im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms noch ausstanden, aber von der Kommission nach Programmabschluss überwacht wurden

Portugal	Ausgabenüberprüfung (Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss / Sommer 2016) Haushaltsrahmengesetz (Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss / Herbst 2014)
Zypern	ESTIA-Regelung – staatlich gefördertes System zur Erleichterung der Rückzahlung notleidender Hypothekarkredite von Haushalten (Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss / Herbst 2018)
Spanien	Aktualisierung des makroprudenziellen Instrumentariums (Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss / Herbst 2015) und Einrichtung einer makroprudenziellen Behörde (Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss / Herbst 2018) Umsetzung von Abwicklungsplänen und Ziele bezüglich Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten für Banken (Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss / Herbst 2018)
Irland	Aktionsplan für Sozialwohnungen und gegen Obdachlosigkeit (Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss / Frühjahr 2016)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

61 Außerdem stellte der Hof fest, dass einige Strukturreformen, die nicht im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms noch ausstanden, aber trotzdem bewertet wurden, mit im Rahmen des Programms zu behebenden Problemen zusammenhingen. Jedoch waren die möglichen Auswirkungen dieser Reformen auf die Rückzahlungsfähigkeit nicht offensichtlich, und die Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss enthalten diesbezüglich keine Erläuterungen.

62 Der Hof verglich den Inhalt der Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss mit dem Inhalt der Berichte über das Europäische Semester (hauptsächlich Länderberichte, Bewertungen von Stabilitätsplänen oder Übersichten über die Haushaltsplanung sowie Europäische Wirtschaftsprognosen) und stellte fest, dass es einige Überschneidungen bei den bereitgestellten Informationen (siehe [Tabelle 2](#)) und den Bewertungen (siehe [Anhang I](#)) gab.

Tabelle 2 – Überschneidung zwischen den Informationen in den Berichten über die Überwachung nach Programmabschluss und den Berichten über das Europäische Semester

Mitgliedstaat	Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss	Abschnitt	Berichte über das Europäische Semester	Überschneidung zwischen den Berichten (in Prozent)
Portugal	Herbst 2016	Strategische Fragen	Länderbericht 2017	43
Portugal	Herbst 2018	Wirtschaftliche Entwicklungen	Länderbericht 2019	49
Portugal	Sommer 2019	Öffentliche Finanzen	Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Stabilitätsprogramm 2019	47
Zypern	Frühjahr 2017	Makro-ökonomischer Ausblick	Frühjahrsprognose 2017 für die europäische Wirtschaft	23
Zypern	Frühjahr 2019	Haushaltspolitische Ausblick	Länderbericht 2019	34
Zypern	Frühjahr 2020	Öffentliche Finanzen	Länderbericht 2020	26
Irland	Herbst 2018	Finanzierung des öffentlichen Haushalts	Länderbericht 2018	30
Irland	Frühjahr 2018	Jüngste wirtschaftliche Entwicklungen	Frühjahrsprognose 2018 für die europäische Wirtschaft	19
Spanien	Herbst 2018	Makro-ökonomische Entwicklungen	Länderbericht 2018	36
Spanien	Frühjahr 2019	Makro-ökonomische Entwicklungen	Länderbericht 2019	49

Quelle: Europäischer Rechnungshof, KI-Instrument.

63 Gleichwohl erkennt der Hof an, dass es keine Überschneidungen zwischen der Überwachung nach Programmabschluss und dem Europäischen Semester im Hinblick

auf die Bewertung der Reformen in Spanien gab. Da für Spanien ein sektorales Anpassungsprogramm galt, das ausschließlich dem Finanzsektor gewidmet war (siehe Ziffer 06), stand es immer unter der regelmäßigen Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters. Die während des Programmzeitraums eingeführte Aufteilung der Aufgaben zwischen der Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters und der programm-basierten Überwachung wurde danach fortgeführt. Daher liegt der Fokus der Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss eindeutig auf den Entwicklungen und Reformen im Finanzsektor; die Berichte unterscheiden sich somit von den Länderberichten im Rahmen des Europäischen Semesters.

64 Hinsichtlich der Bewertung der finanziellen Stabilität und der einschlägigen Reformen stellte der Hof fest, dass bei den vier Mitgliedstaaten, die nach Programmabschluss überwacht wurden, unterschiedliche Ansätze zur Anwendung kamen. So lief im Falle Irlands die Bewertung der größten einheimischen Banken durch die Kommission 2015 aus, kurz nachdem der Einheitliche Aufsichtsmechanismus eingerichtet worden war, wohingegen die Bewertung im Falle Zyperns und Portugals noch immer andauert. Allerdings überschneiden sich alle detaillierten Bewertungen einzelner Banken mit (i) der von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Aufsichtsbehörden im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus ausgeübten Aufsicht sowie mit (ii) der Arbeit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, der die Bewertung der Risiken und Schwachstellen des EU-Bankensektors obliegt.

65 Darüber hinaus überwachte die Kommission die Abwicklungsplanung und die Fortschritte der Banken in Bezug auf das Erreichen der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten. Diese Überwachung überschneidet sich jedoch mit jener, die von der zuständigen Abwicklungsbehörde und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde durchgeführt wird. Die Abwicklungsbehörden (je nach Bedeutung der Banken entweder der Einheitliche Abwicklungsausschuss oder nationale Abwicklungsbehörden) sind für die Erstellung der Abwicklungspläne und für die Festsetzung der Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten zuständig. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde ist für die Überwachung der Qualität der Instrumente für Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, die von den Banken ausgegeben werden, zuständig. In dieser Hinsicht stellt der Hof fest, dass keine Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 zwecks Berücksichtigung der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens der EU, wie der Einrichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus, stattgefunden hat.

66 Bis zum Jahr 2018 machte die Bewertung der Reformen durch die Kommission durchschnittlich 40 % eines Berichts über die Überwachung nach Programmabschluss aus; infolge einer im Jahr 2019 begonnenen Optimierung ist diese Bewertung nun nur mehr halb so lang. Dies war hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Schwerpunkt nicht mehr so stark auf Strukturreformen/strategische Fragen gelegt und ein Abschnitt, der der spezifischen Überwachung im Zusammenhang mit dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht gewidmet war, gestrichen wurde. Dadurch verringerte sich der Umfang des Berichts über die Überwachung nach Programmabschluss um über 30 %. Die nationalen Behörden erachten dies als positive Entwicklung. Trotz dieser Optimierung wiesen die Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss noch immer Überschneidungen mit den Berichten auf, die im Rahmen des Europäischen Semesters erstellt wurden.

67 Aus der Analyse des Hofes ging hervor, dass im Falle Griechenlands, das unter verstärkter Überwachung steht, sich die Länderberichte und die Berichte über die verstärkte Überwachung gegenseitig ergänzten statt überschnitten. Der Länderbericht deckte mehr Bereiche ab als der Bericht über die verstärkte Überwachung. Im Länderbericht wurden zwar ebenfalls Themen behandelt, die in den Bereich der verstärkten Überwachung fallen, diese wurden darin aber nur zusammengefasst und im Bericht über die verstärkte Überwachung dann gründlicher untersucht.

Der Schwerpunkt der Überwachungsberichte lag nur in begrenztem Maße auf der Rückzahlungsfähigkeit

68 Wie unter Ziffer **33** erwähnt, erwartete der Hof im Sinne einer Abgrenzung der Überwachung nach Programmabschluss von jener im Rahmen des Europäischen Semesters, dass der Schwerpunkt der Überwachung nach Programmabschluss auf der Bewertung des Risikos im Zusammenhang mit der Rückzahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaats liegt. Jedoch wurde die Rückzahlungsfähigkeit nur in begrenztem Umfang erörtert, was durch das Fehlen einer strukturierten Darstellung wichtiger Informationen hinsichtlich der zu tilgenden Darlehen verdeutlicht wird. Die Abschnitte zur Rückzahlungsfähigkeit in den verschiedenen Berichten waren ziemlich kurz, bzw. im Falle Spaniens gar nicht vorhanden, und enthielten keine Informationen im Hinblick auf die noch ausstehenden Darlehensbeträge, und zwar weder in absoluten Zahlen, noch in Prozent des BIP. Sie enthielten auch keine Informationen über den Zeitplan für die Rückzahlung der Kapitalbeträge, Zinsen und Gebühren. Sofern sie bereitgestellt wurden, waren die Informationen teilweise über die Berichte verstreut und/oder wurden in Form von Diagrammen statt in Zahlentabellen wiedergegeben.

69 Im Vergleich dazu veröffentlicht der IWF in jedem Bericht über das Monitoring nach Programmabschluss eine Tabelle mit umfassenden Informationen hinsichtlich der gewährten IWF-Darlehen. Dasselbe gilt für die Berichte des ESM im Rahmen des Frühwarnsystems.

70 Darüber hinaus waren die Abschnitte zur Rückzahlungsfähigkeit nicht ausreichend risikoorientiert, sondern hatten vor allem beschreibenden Charakter. Der Marktzugang des betroffenen Mitgliedstaats wurde in diesen Abschnitten zu Recht dadurch bestätigt, dass dessen letzte Emissionen von Schuldtiteln angegeben und die Entwicklung seiner Anleiherendite und des Renditeaufschlags im Vergleich zu deutschen Staatsanleihen beschrieben wurde und vorzeitige Darlehenstilgungen aufgeführt wurden. Auch wurde darin die Entwicklung des Länderratings erörtert und in einigen Fällen der Finanzbedarf des Mitgliedstaats und sein Liquiditätspolster genannt.

71 In Bezug auf die Risikoanalyse stellte der Hof die folgenden Schwachstellen fest: Einige Risiken wurden nicht behandelt, und wenn eine auf den Mitgliedstaat zugeschnittene Risikoanalyse erstellt wurde, wurden die Auswirkungen von Schocks nicht quantifiziert und es wurde nicht bewertet, wie die Rückzahlungsfähigkeit davon betroffen wäre. Im Einzelnen ergab die Prüfung folgendes Bild:

- Die Kommission wies zwar auf einige exogene makroökonomische Schocks (beispielsweise den Brexit und COVID-19) hin, die die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten in spezifischer Weise treffen könnten; allerdings wurden von der Kommission die wesentlichen Gefahren, die sich aus diesen Schocks für die mittelfristige Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten, die nach Programmabschluss überwacht werden, ergeben, bisher nicht analysiert.
- Es wurden nicht alle Risiken, die negative Auswirkungen auf die Rückzahlungsfähigkeit haben könnten, berücksichtigt. Beispielsweise erachtete die Kommission die geopolitischen Spannungen zwischen der Türkei auf der einen Seite und Griechenland und Zypern auf der anderen Seite im Vergleich zu anderen, größeren und wahrscheinlicheren Risiken als weniger bedeutsam. Deshalb wurden in der Risikoanalyse der Kommission die möglichen Auswirkungen auf die Wirtschaft, die (i) den Tourismussektor in Zypern und Griechenland oder (ii) den Energiesektor in Zypern treffen könnten, nicht berücksichtigt. Diese Sektoren stellen eine bedeutende Wachstumsquelle für die Wirtschaft dar und tragen dadurch wesentlich zur Schuldentragfähigkeit bei.

72 Die wichtigste Frage, wenn es um die Bewertung der mittel- und langfristigen Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet geht, ist die nach einem angemessenen Marktzugang der Mitgliedstaaten, damit diese die fällig werdenden Verbindlichkeiten gegenüber ihren Gläubigern (ESM, IWF usw.) refinanzieren können. Mit anderen Worten: Aus der Bewertung sollte hervorgehen, ob durch den Stand und die Entwicklung der Schuldenquote des Mitgliedstaats der zukünftige Marktzugang sichergestellt ist.

73 Die Schuldentragfähigkeitsanalyse ist ein modellbasiertes Instrument zur Beantwortung dieser Frage. Sie besteht aus einer Prognose der wahrscheinlichen Entwicklung der Schuldenquote unter Zugrundelegung verschiedener Annahmen und Risikoszenarien. Typischerweise umfasst eine solche Analyse ein Basisszenario sowie Szenarien für eine Sensitivitätsanalyse. Letztere beziehen sich auf positive und negative Schocks, die Auswirkungen auf Faktoren haben, die die Schuldendynamik beeinflussen, also beispielsweise auf den Primärsaldo, den Zinssatz, das BIP-Wachstum und die Inflation. In die Schuldentragfähigkeitsanalyse können zur Ergänzung der modellbasierten Ergebnisse auch zusätzliche Risikofaktoren einbezogen werden, um eine ausgewogenere und/oder spezifischere Bewertung eines Landes zu ermöglichen.

74 Seit 2009 verfügt die Kommission über einen sehr umfassenden Rahmen zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, zu dem eine gründliche und umfassende Schuldentragfähigkeitsanalyse aller EU-Mitgliedstaaten gehört. Diese wird jedes Jahr im Januar veröffentlicht (alle drei Jahre im "Fiscal Sustainability Report", dem Bericht der Kommission über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, und in den zwei Jahren dazwischen im "Debt Sustainability Monitor"). Zusätzlich zur Sensitivitätsanalyse rund um das Basisszenario werden in der Analyse auch alternative Szenarien für die öffentlichen Finanzen in Betracht gezogen¹⁵. Sie umfasst außerdem eine detailreiche und gründliche Analyse der kurz-, mittel- und langfristigen Risiken, die sich möglicherweise aus der Struktur der Staatsschulden (Staatsschulden nach Fälligkeit, Gläubiger und Währung, auf die sie lauten), aus dem Nettoauslandsvermögensstatus und aus den Eventualverbindlichkeiten des Staates, insbesondere jenen im Zusammenhang mit der Unterstützung von Finanzinstituten, ergeben.

¹⁵ Siehe Kasten 1.1 (S. 38-41) des "Fiscal Sustainability Report 2018", Band 1, Institutional Paper 094, Januar 2019.

75 Mit Ausnahme des Berichts über Spanien¹⁶ enthielten die Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss einen Anhang mit einer Schuldentragfähigkeitsanalyse basierend auf der oben genannten Analyse vom Januar. Sie umfasste in der Regel nur eine Sensitivitätsanalyse rund um das Basisszenario und berücksichtigte in manchen Fällen auch alternative Szenarien für die öffentlichen Finanzen. Der Hof erkennt jedoch an, dass im Falle Griechenlands die Kommission in ihrem Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2018, der im Januar 2019 veröffentlicht wurde, dazu übergegangen ist, eine stärker auf die individuelle Situation und das Land zugeschnittene Tragfähigkeitsanalyse zu erstellen. Die überarbeitete Tragfähigkeitsanalyse basierte auf den im Bericht über die verstärkte Überwachung erwähnten Elementen, der im November 2018 veröffentlicht worden war.

76 Bislang kam die Kommission zu dem Schluss, dass die kurzfristige Rückzahlungsfähigkeit aller Mitgliedstaaten in solider Weise gegeben ist. Die Länge des Zeitraums der Überwachung nach Programmabschluss erschwert eine Quantifizierung der Auswirkungen von Schocks auf die Rückzahlungsfähigkeit, selbst wenn eine umfassende Schuldentragfähigkeitsanalyse in Verbindung mit einer robusten länderspezifischen Risikoanalyse zugrunde gelegt wird. Die Rückzahlungszeiträume sind nämlich länger als der Zeitrahmen der aktuellen Prognose der Kommission (zwei Jahre im Voraus) und die Wahlzyklen in den Mitgliedstaaten (vier bis fünf Jahre) sowie die langfristige Bewertung der Schuldentragfähigkeit durch die Kommission (generell 10 Jahre).

77 Deshalb waren die Schlussfolgerungen hinsichtlich der mittel- und langfristigen Rückzahlungsfähigkeit – sofern sie gezogen wurden – von allgemeinem Charakter: Für Portugal und Zypern stellte die Kommission fest, dass die mittel- und langfristige Rückzahlungsfähigkeit von makroökonomischen Schocks abhängt, wobei die Risiken vom Finanzsektor und einer Verschlechterung der Haushaltslage herrühren. Schließlich gab die Kommission den Ländern eine stets zutreffende Empfehlung zur Aufrechterhaltung der mittel- und langfristigen Rückzahlungsfähigkeit, nämlich dass die Mitgliedstaaten Haushaltsdisziplin walten lassen und Fortschritte bei der Umsetzung von Strukturereformen, die das langfristige Wachstumspotenzial erhöhen, erzielen sollten. Jedoch war der Zusammenhang zwischen der Bewertung der mittel- und langfristigen Rückzahlungsfähigkeit und der in den anderen Abschnitten und den Anhängen des Berichts erstellten Analyse nicht klar ersichtlich.

¹⁶ Nur der erste Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss betreffend Spanien enthielt eine Prognose zur langfristigen Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstands.

Die Mitgliedstaaten fanden die Überwachung durch die Kommission hilfreich, es gibt jedoch keine weiteren Belege für deren Auswirkungen

78 Der Hof bewertete, ob das Überwachungsverfahren der Kommission (i) Auswirkungen auf die Fortsetzung des Reformprozesses in den betroffenen Mitgliedstaaten hatte und (ii) den Gläubigern Sicherheit im Hinblick auf die Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten bot.

Durch die Überwachung wurde der Dialog gefördert, doch bei manchen der von den Mitgliedstaaten umgesetzten Reformen waren die Fortschritte nicht ausreichend

79 Der Hof befragte Vertreter der nationalen Behörden in den betroffenen Mitgliedstaaten. Diese bestätigten, dass die Überwachung nach Programmabschluss hilfreich für die Förderung des Dialogs mit der Kommission war, im Zuge dessen Risiken erörtert wurden, neue Denkansätze auftauchten, andere Sichtweisen eingenommen werden konnten und ein gemeinsames Verständnis der Situation erarbeitet wurde. Darüber hinaus war ihrer Ansicht nach die Überwachung nach Programmabschluss dabei hilfreich, ihr jeweiliges Land auf Kurs zu halten, indem etwa (i) das Rückgängigmachen von Reformen verhindert wurde, (ii) die Regierungen dabei unterstützt wurden, die Reformen in den jeweiligen nationalen Parlamenten zu bewerben, da dies Reformen von internationalen Institutionen befürwortet worden waren, (iii) ein Beitrag zur Debatte in der Euro-Gruppe und dem WFA geleistet und (iv) der Austausch bewährter Verfahren gefördert wurde.

80 Trotz dieser positiven Bewertung ging aus der Analyse des Hofes in Bezug auf die vier Mitgliedstaaten, die nach dem Programmabschluss überwacht wurden, hervor, dass hinsichtlich mancher Reformen die Bewertung durch die Kommission in aufeinanderfolgenden Berichten gleich ausfiel, also keine großen Fortschritte bei der Umsetzung der Reformen erkennbar waren (siehe die Beispiele in [Anhang II](#)). Während dies einerseits teilweise dadurch bedingt ist, dass die Umsetzung von Reformen, wie bereits erwähnt (siehe Ziffer [52](#)), eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, ist dies andererseits ein Hinweis darauf, dass die Überwachung nach Programmabschluss nur geringe Auswirkungen auf die Förderung der Umsetzung von Reformen hat. Letzteres lässt sich auf die auftretende Reformmüdigkeit und den Umstand zurückführen, dass die Mitgliedstaaten, nachdem sie wieder zu angemessenen Bedingungen Zugang zur marktbasierter Finanzierung erlangt haben, weniger Anreiz verspüren, von der Kommission empfohlene Reformen umzusetzen.

81 2020 hob der Europäische Rechnungshof hervor, dass für eine erfolgreiche Umsetzung nationale Eigenverantwortung nötig ist¹⁷ und eine Absegnung durch die nationalen Behörden erst nach einem schwierigen Prozess erfolgt, der eine solide Rechtsgrundlage und lange Verhandlungen erfordert. Dies trifft umso mehr dann zu, wenn finanzielle Anreize fehlen, wie es generell bei Verlassen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms der Fall ist. Darüber hinaus hat die Kommission dem Rat bis heute kein einziges Mal vorgeschlagen, einem Mitgliedstaat die Ergreifung von Korrekturmaßnahmen zu empfehlen (Ziffer **13**).

82 Was die verstärkte Überwachung als Monitoring-Instrument betrifft, so ist es noch zu früh für eine Bewertung ihrer Wirksamkeit. Das Verfahren kommt erst seit relativ kurzer Zeit (seit Juli 2018) und nur für einen einzigen Mitgliedstaat zur Anwendung. Darüber hinaus geht der Zeithorizont für die Umsetzung vieler Reformen über den Zeitrahmen der Prüfung hinaus. Schließlich haben die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Lockdowns laut der Kommission zu weiteren Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformen geführt.

83 Jedoch stellte der Hof fest, dass es trotz verstärkter Überwachung zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformmaßnahmen kam. Dies betraf auch Maßnahmen, die nicht sonderlich komplex waren und kurze Fristen aufwiesen, die bereits vor der COVID-19-Pandemie abgelaufen waren. Darüber hinaus wird seit September 2020 (7. Bericht über die verstärkte Überwachung) in den Berichten nicht mehr auf die ursprünglich für jede Verpflichtung vereinbarte Frist Bezug genommen, weshalb die Leser kein Gesamtbild der Verzögerungen erhalten.

84 Die Berichte über die verstärkte Überwachung boten eine genaue Bestandsaufnahme der Umsetzung und der vor Ort aufgetretenen Verzögerungen sowie der diesbezüglich von den nationalen Behörden ergriffenen Maßnahmen, die meist in einer Verlängerung der Fristen bestand. Allerdings wurde von der Kommission nicht die Ergreifung gezielter Maßnahmen empfohlen, um die Situation zu verbessern oder eine weitere Verschlechterung zu verhindern. **Kasten 2** enthält ein Beispiel. Weitere Beispiele finden sich in **Anhang III**. Trotz dieser Verzögerungen fällt die Gesamtbewertung der Maßnahmen des Mitgliedstaats durch die Kommission positiv aus.

¹⁷ Sonderbericht Nr. 16/2020 "Das Europäische Semester – länderspezifische Empfehlungen sprechen wichtige Aspekte an, müssen aber besser umgesetzt werden", Ziffer 13 und Kasten 2 (www.eca.europa.eu).

Kasten 2

Beispiel für eine wesentliche Verzögerung bei der Umsetzung einer Maßnahme

Steuerverwaltung: Griechenland verpflichtete sich zur Erhöhung des Personalstands der Unabhängigen Behörde für öffentliche Einnahmen auf 12 000 Mitarbeiter bis zum Jahresende 2018 und auf 12 500 bis zum Jahresende 2019, wobei das Endziel bei 13 322 Mitarbeitern zur Jahresmitte 2021 lag.

Diese Verpflichtung war bereits weniger ambitioniert als der im Compliance-Bericht über das ESM-Hilfeprogramm für Griechenland vom Juli 2018 genannte Einstellungsplan, der als Ziel die Erreichung eines Personalstands von 13 322 Mitarbeitern bis zum Jahresende 2019 vorsah.

Mit Ende des dritten Quartals 2020 lag der Personalstand erst bei 11 947 Mitarbeitern, d. h. sogar unter dem Niveau, das bis Ende 2018 hätte erreicht werden sollen. Darüber hinaus hätten die Behörden laut Angaben der Kommission gesetzliche Bestimmungen erlassen, die dazu geführt haben, dass Mitarbeiter der Unabhängigen Behörde in andere Einrichtungen versetzt wurden, was die Erreichung der gesetzten Personalziele noch schwieriger machte.¹⁸

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Mitgliedstaaten halten ihre Rückzahlungsverpflichtungen ein, es ist jedoch schwierig zu bewerten, inwieweit die Überwachung den Gläubigern Sicherheit bietet

85 Bis Mai 2021 hatten alle Mitgliedstaaten, die unter Überwachung nach Programmabschluss bzw. verstärkter Überwachung standen, wieder zu annehmbaren Zinssätzen Zugang zu den Finanzmärkten. Darüber hinaus hielten alle Mitgliedstaaten ihre Rückzahlungsverpflichtungen ein und tätigten einen Teil der Rückzahlungen vorzeitig – insbesondere jene an den IWF, da dessen Darlehen teurer als die im Rahmen der EU-Hilfe gewährten sind. Spanien, das keine Finanzhilfen vom IWF erhielt, hat freiwillig bereits neun vorzeitige Rückzahlungen getätigt, und zwar in Höhe von 43 % des im Rahmen des Programms bezogenen Gesamtbetrages.

¹⁸ Enhanced Surveillance Report – Greece, September 2020, Institutional Paper 134, September 2020, Seite 7.

86 Trotz dieser positiven Veränderungen stellt der Hof fest, dass es nicht möglich ist, das Ausmaß des Einflusses der Überwachung endgültig zu beurteilen bzw. deren Einfluss von den Auswirkungen anderer Faktoren zu trennen. In der Tat spielen positive Entwicklungen in der Wirtschaft, insbesondere eine unterstützende Geldpolitik und eine gute Haushaltsentwicklung eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, auf den Märkten Vertrauen zu schaffen. Darüber hinaus werden vorzeitige Darlehenstilgungen, eventuell auch unter Einsatz von (zumindest zum Teil) eigenen Mitteln, auch als wirkungsvolle Maßnahme zur Wiederherstellung des Vertrauens erachtet.

87 Was entwickelte Märkte betrifft, können Anleger ihr Vertrauen auch auf eine große Bandbreite an unabhängigen Analysen gründen, etwa auf Berichte von Ratingagenturen, Thinktanks und anderen internationalen Institutionen. Sowohl die Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss also auch jene über die verstärkte Überwachung ergänzen diese Veröffentlichungen. Einige Interessenträger gaben jedoch an, dass diese Berichte derzeit keinen großen Widerhall in den Medien und in der allgemeinen Öffentlichkeit fänden. Der Widerhall ist geringer als jener, den andere im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester veröffentlichte Berichte (Länderberichte, länderspezifische Empfehlungen) finden, und ist im Laufe der Zeit sogar zurückgegangen, da die Mitgliedstaaten wieder Zugang zu marktbasierter Finanzierung erlangen konnten. Nichtsdestoweniger haben Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss trotz der geringen Medienaufmerksamkeit, die ihnen zuteilwird, ein spezifisches Publikum: Gläubiger, Anleger, Ratingagenturen und Marktteilnehmer.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

88 Insgesamt lautet die Schlussfolgerung des Hofes, dass die Wirksamkeit der Überwachung dadurch beeinträchtigt war, dass die von der Verordnung gesteckten Ziele nicht präzise definiert sind und es bei der Umsetzung zum Teil an Optimierung und Schwerpunktsetzung mangelt. Auch wenn die Überwachung durch die Kommission gemeinsam mit anderen Faktoren eine Rolle beim Aufbau des Vertrauens der Märkte spielte, ist darüber hinaus nicht belegbar, dass damit die Umsetzung von Reformen gefördert wurde. Dies ist teilweise auf einen Mangel an Anreizen und starken Durchsetzungsinstrumenten zurückzuführen. Nichtsdestoweniger hatten die fünf betroffenen Mitgliedstaaten im Mai 2021 ihre Rückzahlungsverpflichtungen erfüllt und wieder zu annehmbaren Zinssätzen Zugang zu den Märkten erhalten.

89 Die einschlägige Verordnung ist im Hinblick auf das spezifische Ziel der Überwachung nach Programmabschluss nicht hinreichend genau formuliert, was auch von den vom Hof befragten Vertretern der Mitgliedstaaten so wahrgenommen wurde. Das Ziel der Überwachung ist in der Verordnung nur recht vage formuliert. Die Kommission ging in ihrem internen Vademekum genauer auf die Ziele ein und gab auch die Bewertung der Umsetzung der im Rahmen des Programms vereinbarten politischen Maßnahmen sowie der Rückzahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten als Ziele an (siehe Ziffern [29-34](#)). Konkret hat der Hof festgestellt, dass es aufgrund des sehr weit gefassten Ziels zu Überschneidungen zwischen den im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss und den im Rahmen des Europäischen Semesters durchgeführten Tätigkeiten (beide dienen der Bewertung der von einem Mitgliedstaat gesetzten Reformschritte) kam.

90 Ebenso gab es Überschneidungen zwischen den Berichten zur Überwachung nach Programmabschluss und den Veröffentlichungen zum Europäischen Semester, insbesondere den Länderberichten (siehe Ziffern [55-63](#)). Obwohl die Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats das wesentlichste Unterscheidungsmerkmal wäre, wurde dieser Aspekt in den Berichten zur Überwachung nach Programmabschluss nicht besonders betont (siehe Ziffern [68-77](#)).

91 Die Kommission hat sich in jüngster Zeit bemüht, die Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss zu straffen, und deren Umfang um 30 % verringert. Trotzdem stellte der Hof sogar in diesen gestrafften Berichten Überschneidungen mit den im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlichten Berichten fest (siehe Ziffer [66](#)).

92 Mitgliedstaaten, die unter verstärkter Überwachung stehen, müssen Maßnahmen treffen, um die Ursachen bzw. potenziellen Ursachen von Schwierigkeiten anzugehen, und dabei die im Rahmen des Europäischen Semesters gegebenen Empfehlungen berücksichtigen. Ebenso müssen im Rahmen der kürzlich verabschiedeten Aufbau- und Resilienzfazilität die Mitgliedstaaten erklären, wie ihre Aufbau- und Resilienzpläne dazu beitragen, die in ihren länderspezifischen Empfehlungen angegebenen Herausforderungen anzugehen. Der Zweck der Überwachung durch die Kommission besteht in beiden Fällen darin, die vom Mitgliedstaat erzielten Fortschritte bei der Bewältigung der jeweiligen Herausforderungen zu bewerten, und zwar unter Berücksichtigung der länderspezifischen Empfehlungen. Während jedoch ein und dieselbe Taskforce der Kommission sowohl für die Steuerung der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität als auch für die Koordinierung des Europäischen Semesters zuständig ist, zählt die Durchführung der verstärkten Überwachung nicht zu ihren Aufgaben (siehe Ziffer 36).

93 Zusätzlich zu den Überschneidungen bei den verschiedenen Tätigkeiten der Kommission wird die Rückzahlungsfähigkeit auch vom ESM, einer durch einen zwischenstaatlichen Vertrag eingerichteten Stelle, überwacht; der ESM überwacht dabei dieselben Mitgliedstaaten wie die Kommission (siehe Ziffern 24-25).

94 Die Kommission kann einen Mitgliedstaat, der von finanziellen Schwierigkeiten betroffen oder bedroht ist, einer verstärkten Überwachung unterziehen. Die verstärkte Überwachung wurde in der Verordnung nicht speziell zur Überwachung eines Mitgliedstaats nach Verlassen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms vorgesehen. Der einzige Mitgliedstaat, der bisher unter verstärkter Überwachung steht (Griechenland) hat zwar ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen, er wurde jedoch auch als von finanziellen Schwierigkeiten bedroht angesehen. In der Verordnung ist das Ziel der verstärkten Überwachung für den Fall, dass diese zur Überwachung nach Programmabschluss eingesetzt wird, nicht festgelegt (siehe Ziffern 35-37).

Empfehlung 1 – Zusammenführung der verschiedenen Überwachungstätigkeiten

- a) Im Zusammenhang mit den Überlegungen, die im Rahmen der im Mai 2021 noch laufenden Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung angestellt wurden, sollte die Kommission die Einbeziehung der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms sowie der verstärkten Überwachung in das Europäische Semester in Erwägung ziehen.

- b) Um die Ziele ihrer Überwachungstätigkeiten eindeutig zu definieren, sollte die Kommission Bestimmungen in dem entsprechenden Rechtsakt in Erwägung ziehen, in denen die Hauptziele der Überwachung nach Programmabschluss explizit genannt werden: (i) die Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit und (ii) die Weiterverfolgung ausstehender Reformen, die im Rahmen des Programms vereinbart wurden. Darüber hinaus sollte die Kommission festlegen, dass die Ziele der Überwachung nach Programmabschluss auch für die verstärkte Überwachung gelten, wenn Letztere bei Ländern zur Anwendung kommt, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen.
- c) Die Kommission sollte ihre Bewertung der Fähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats, das bzw. die ausstehende(n) Darlehen zurückzuzahlen, auf einen robusten risikoorientierten Ansatz gründen, wobei kürzlich aufgetretene Rückzahlungsrisiken analysiert, potenzielle neue Risiken ermittelt und diese so weit wie möglich quantifiziert werden sollten.

Zeitraumen: im Zuge der bevorstehenden "Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung" (bis Mitte 2023).

95 Die Umsetzung der Überwachung nach Programmabschluss ist durch einen Mangel an Flexibilität gekennzeichnet, der eher den Verwaltungsaufwand erhöht als einen Mehrwert bietet. Die Kommission ist durch die Verordnung dazu verpflichtet,

- die Überwachung nach Programmabschluss so lange aufrechtzuerhalten, bis mindestens 75 % der von den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus gewährten Finanzhilfe zurückgezahlt sind. Dies betrifft auch Fälle, in denen die Kommission zu dem Schluss gekommen ist, dass die wirtschaftliche Lage eines Mitgliedstaats nunmehr solide und das Rückzahlungsrisiko gering ist (siehe Ziffern [38-42](#)).
- zweimal jährlich Berichte zu den Ergebnissen ihrer Überwachung nach Programmabschluss vorzulegen. Diese Häufigkeit, die auch für Besuche gilt, ist für den Zeitraum kurz nach Verlassen des makroökonomischen Anpassungsprogramms gerechtfertigt, um die Reformdynamik aufrechtzuerhalten und den Gläubigern Sicherheit zu geben. Dies trifft jedoch dann nicht mehr zu, wenn der Mitgliedstaat wieder auf Kurs ist und es auch keine relevanten neuen Informationen gibt, die es rechtfertigen, zweimal jährlich Besuche durchzuführen und Berichte zu veröffentlichen (siehe Ziffern [43](#), [50-53](#) und [57](#)).

96 Was die verstärkte Überwachung betrifft, so ist die Kommission dazu verpflichtet, vierteljährlich Berichte vorzulegen. Diese Häufigkeit, mit der die Kommission auch die Besuche durchführte, stellt jedoch sowohl für die Kommission als auch für den betroffenen Mitgliedstaat eine große Belastung dar. Die Bereitstellung der angeforderten Daten und Informationen für die Kommission bindet viele Ressourcen, die den entsprechenden nationalen Behörden dann für die Erledigung ihrer wichtigsten Aufgabe fehlen: die Umsetzung von Reformen, um den Mitgliedstaat wieder auf Kurs zu bringen (siehe Ziffern **48** und **54**).

Empfehlung 2 – Straffung und flexiblere Gestaltung der Verfahren

Damit die Überwachungstätigkeiten weniger Belastungen verursachen und wirkungsvoller werden, sollte die Kommission erwägen, eine Änderung des einschlägigen Rechtsaktes durch Einführung von Bestimmungen vorzuschlagen, die es ermöglichen,

- a) die Überwachung nach Programmabschluss vor Erreichen der 75 %-Schwelle auszusetzen, vorausgesetzt, die Kommission gibt eine positive Bewertung der Rückzahlungsfähigkeit des Mitgliedstaats ab;
- b) die Häufigkeit der Mitteilungen zur Überwachung nach Programmabschluss auf eine pro Jahr zu reduzieren, sofern sich die Lage des Mitgliedstaats hinreichend verbessert hat; damit einhergehen sollte eine entsprechende Reduzierung der Häufigkeit der Überprüfungsbesuche der Kommission (dafür wäre keine Änderung des Rechtsaktes erforderlich);
- c) die Häufigkeit der Berichterstattung über die verstärkte Überwachung von vier- auf zweimal jährlich zu reduzieren; damit einhergehen sollte eine entsprechende Reduzierung der Häufigkeit der Überprüfungsmissionen der Kommission (dafür wäre keine Änderung des Rechtsaktes erforderlich).

Zeitraumen: im Zuge der bevorstehenden "Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung" (bis Mitte 2023).

97 Zusätzlich zur Überschneidung mit den Tätigkeiten im Rahmen des Europäischen Semesters stellte der Hof fest, dass die Kommission sich mit den entsprechenden nationalen Behörden nicht in systematischer und förmlicher Weise auf eine detaillierte Liste der weiterzuverfolgenden Reformen geeinigt hat (siehe Ziffer **58**).

98 Es hat keine Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 zwecks Berücksichtigung der Weiterentwicklung des EU-Rahmens für die finanzpolitische Steuerung – wie der Überwachungs-/Monitoring-Aufgaben des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus – stattgefunden. Der Hof stellte Überschneidungen mit diesen Formen der Überwachung fest, was zu Doppelarbeit und einer suboptimalen Nutzung von Ressourcen führte (siehe Ziffern [64-65](#)).

99 Ebenso befand der Hof, dass die Kommission es verabsäumt hat, in systematischer und förmlicher Weise Vereinbarungen mit den entsprechenden nationalen Behörden bezüglich der Art der Informationen und des Zeitplans für ihre Bereitstellung im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss zu treffen, und somit eine Gelegenheit verpasste, die Vorhersagbarkeit der Informationsbereitstellung zu erhöhen und den Mitgliedstaaten die Planung der Sammlung von Informationen zu erleichtern (siehe Ziffer [49](#)).

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

Die Kommission sollte ihre internen Regelungen überprüfen, um sicherzustellen, dass

- a) sie jedem betroffenen Mitgliedstaat bei Verlassen des makroökonomischen Anpassungsprogramms (i) eine detaillierte Liste der weiterzuverfolgenden Reformen gemeinsam mit einem realistischen Zeitrahmen für die Umsetzung sowie (ii) die spezifischen Informationen, die vorzulegen sind, förmlich übermittelt; letztere sollten im Laufe der Zeit überarbeitet werden, um sicherzustellen, dass die angeforderten Informationen dem Überwachungsbedarf entsprechen;
- b) alle Überschneidungen zwischen der Überwachung nach Programmabschluss und den im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus und des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus durchgeführten Aufsichtstätigkeiten vermieden werden; insbesondere sollte die Kommission in Fällen, in denen sie eine Bewertung einzelner Banken für erforderlich hält, so häufig wie möglich auf die Ergebnisse der von den einschlägigen EU-Stellen durchgeführten Analysen zurückgreifen.

Zeitraumen: bis Mitte 2022.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Rechnungshofs, am 13. Juli 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Beispiele für Doppelarbeit beim Monitoring von Reformen im Rahmen der Überwachung nach Programmabschluss sowie des Europäischen Semesters (Übersetzungen, Originale nur in englischer Sprache)

Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms	Europäisches Semester
<p>Irland – Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss vom Herbst 2016 (veröffentlicht im März 2017) – Seite 27:</p> <p>Sozialwohnungen Teil des Aktionsplans für die Wohnraumversorgung war ein deutlicher Ausbau der direkten Bereitstellung von Sozialwohnungen. Der Aktionsplan mit dem Titel "Rebuilding Ireland: Action Plan for Housing and Homelessness", der am 19. Juli gestartet wurde, verpflichtete die Regierung zur direkten Bereitstellung von 47 000 Sozialwohnungen bis zum Jahr 2021. Die Kosten werden auf 5,35 Milliarden Euro geschätzt. Zusätzliche Sozialwohnungen werden zu einer Erweiterung des Gesamtangebots führen. Ergänzende Reformen des Sozialwohnungssystems, wie die Einführung einer Kostenmiete, könnten dazu beitragen, die Kosten für die direkte Bereitstellung von Sozialwohnungen zu verringern. Andernfalls kann die direkte Bereitstellung langfristig teurer sein als Modelle im Rahmen des privaten Mietwohnungsmarktes.</p>	<p>Irland – Länderbericht 2017 (veröffentlicht im Februar 2017) – Seite 52:</p> <p>Sozialwohnungen Zusätzliche Sozialwohnungen werden zu einer Erweiterung des Gesamtangebots führen. Der Aktionsplan umfasste eine Verpflichtung zur direkten Bereitstellung von 47 000 Sozialwohnungen bis zum Jahr 2021. Die Kosten werden auf 5,35 Milliarden Euro geschätzt, sodass die Sozialwohnungen etwa 40 % des Vermögenshaushalts der nächsten vier Jahre ausmachen werden. Die zusätzlichen fast 8 000 neuen Wohnungen pro Jahr würden dabei helfen, den durch das mangelnde Angebot entstandenen Druck zu lindern. Solange ergänzende Reformen des Sozialwohnungssystems, wie die Einführung einer Kostenmiete, fehlen, kann die direkte Bereitstellung von Sozialwohnungen jedoch langfristig teurer sein als Modelle im Rahmen des privaten Mietwohnungsmarktes.</p>
<p>Portugal – Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss vom Herbst 2016 (veröffentlicht im März 2017) – Seite 20:</p> <p>Ausgabenüberprüfung Die Kontrolle der Ausgaben bleibt eine Herausforderung und der Nutzen der Ausgabenüberprüfung bleibt abzuwarten. Die Kontrolle und die Begrenzung der Ausgaben haben sich aufgrund der Anwendung des Verpflichtungskontrollgesetzes etwas verbessert.</p>	<p>Portugal – Länderbericht 2017 (veröffentlicht im Februar 2017) – Seite 52:</p> <p>Ausgabenüberprüfung Die aktuelle Ausgabenüberprüfung würde von einem umfassenderen und strategischeren Ansatz profitieren. Die Behörden haben mit einer Ausgabenüberprüfung begonnen, wobei der Schwerpunkt auf den Ministerien für Gesundheit und Bildung, staatseigenen Unternehmen, der</p>

Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms	Europäisches Semester
<p>Zahlungsrückstände weisen jedoch auf eine unzulängliche Buchführung sowie Budgetplanung und Ausgabenkontrolle insbesondere in Krankenhäusern hin. [...] Der Schwerpunkt der Überprüfung liegt derzeit auf den Ministerien für Gesundheit und Bildung, staatseigenen Unternehmen, der Abwicklung (zentralisierter) Vergabeverfahren und der Immobilienverwaltung – alles Bereiche, in denen laut den Behörden große Effizienzsteigerungen möglich sein könnten. Für diese Analyse könnte ein umfassenderer Ansatz hilfreich sein, der alle Ebenen des öffentlichen Sektors sowie eine Anzahl konkreter Einsparungsziele umfasst.</p>	<p>Abwicklung (zentralisierter) Vergabeverfahren und der Immobilienverwaltung liegt. Dieser Überprüfung mangelt es an einem umfassenden Ansatz, der den gesamten öffentlichen Sektor einbezieht und an einer Reihe konkreter Einsparungsziele ausgerichtet ist. Ganz im Gegenteil sind die Zahlungsrückstände in Krankenhäusern seit Jahresbeginn angewachsen, was auf eine mangelnde Ausgabenkontrolle insbesondere im Gesundheitssektor hinweist.</p>
<p>Zypern – Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss vom Frühjahr 2019 (veröffentlicht im Juni 2019) – Seite 22:</p> <p>Konkurs von <i>Olympic Insurance</i> Die weiteren Schritte nach dem Konkurs von <i>Olympic Insurance</i> sind nach wie vor unklar. Die Aufsichtsbehörde <i>Cypriot Insurance Companies Control Service</i> entzog dem notleidenden Versicherer im Mai 2018 die Lizenz, nachdem dieser nicht in der Lage gewesen war, die Solvabilitätsanforderungen zu erfüllen. Ein Liquidationsverfahren wurde Anfang August 2018 eingeleitet.</p>	<p>Zypern – Länderbericht 2019 (veröffentlicht im Februar 2019) – Seite 39:</p> <p>Konkurs von <i>Olympic Insurance</i> Der Konkurs von <i>Olympic Insurance</i> führte zu einer Reihe von Unwägbarkeiten. Die zypriische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen entzog <i>Olympic Insurance</i> im Mai 2018 die Lizenz, nachdem der Versicherer nicht in der Lage gewesen war, die Solvabilitätsanforderungen zu erfüllen. Ein Liquidationsverfahren wurde Anfang August 2018 eingeleitet.</p>
<p>Zypern – Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss vom Herbst 2018 (veröffentlicht im November 2018) – Seite 22 und 42:</p> <p>Drei-Säulen-Strategie zur Verringerung der Zahl notleidender Kredite 2018 entwickelten die zypriischen Behörden eine Drei-Säulen-Strategie für die Verringerung der Zahl notleidender Kredite im Bankensektor und begannen mit deren Umsetzung. Zu dieser Strategie gehört (i) ein Legislativpaket, das Änderungen der Rechtsrahmen für Zwangsvollstreckungen und Insolvenzen und des Gesetzes zum Verkauf von Darlehensforderungen sowie die Verabschiedung eines Verbriefungsgesetzes umfasst; (ii) der Verkauf der "guten" Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der CCB, wobei der Rest in der CAMC verbleibt und (iii) die Einführung einer</p>	<p>Zypern – Länderbericht 2019 (veröffentlicht im Februar 2019) – Seite 20:</p> <p>Drei-Säulen-Strategie zur Verringerung der Zahl notleidender Kredite Die zypriischen Behörden entwickelten eine Drei-Säulen-Strategie zur Verringerung der Zahl notleidender Kredite und begannen mit deren Umsetzung. Zu dieser Strategie gehörte (i) ein Legislativpaket, das Änderungen der Rechtsrahmen für Zwangsvollstreckungen und Insolvenzen und des Gesetzes zum Verkauf von Darlehensforderungen sowie die Verabschiedung eines Verbriefungsgesetzes umfasst; (ii) der Verkauf der Cyprus Cooperative Bank, die mit einer großen Zahl notleidender Kredite zu kämpfen hatte, wobei der unverkäufliche Teil abgewickelt wurde, und (iii) die Einführung einer befristeten staatlichen Subventionsregelung</p>

Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms	Europäisches Semester
<p>befristeten Subventionsregelung (ESTIA) zum Umgang mit notleidenden Krediten, die mit Hauptwohnsitzen besichert sind. Im Rahmen der ersten Säule – Stärkung des Rechts- und Regulierungsrahmens – nahm das zyprische Parlament Anfang Juli 2018 eine Reihe von Legislativvorschlägen an, die auf die Beseitigung von Hindernissen im Umgang mit notleidenden Krediten abzielten. Die zweite Säule – zu der die Beseitigung eines großen Teils der uneinbringlichen Kredite aus dem Bankensektor zählt – kam im September 2018 zum Einsatz, als die CCB ihre Banklizenz zurückgab. Was die letzte Säule betrifft, so wurde die Erstellung der ESTIA-Regelung im November 2018 abgeschlossen. Es wird erwartet, dass diese Regelung ab 2019 umgesetzt wird. [...] Die derzeitige Funktionsweise der Justiz erschwert die Durchsetzung von Verträgen und hält Banken davon ab, den verfügbaren Rechtsrahmen zur Verringerung der Anzahl notleidender Kredite zu nutzen. Darüber hinaus hängt die Leistungsfähigkeit der oben genannten ESTIA-Regelung großteils von der Effizienz der Justiz bei der Anordnung von Zwangsvollstreckungen bei wiederholt säumigen Schuldnern und nicht berechtigten Kreditnehmern ab.</p>	<p>(ESTIA) zum Umgang mit notleidenden Krediten, die mit Hauptwohnsitzen besichert sind und den problematischsten Teil notleidender Kredite darstellen. Im Rahmen der ersten Säule – Stärkung des Rechts- und Regulierungsrahmens – zielen die gesetzlichen Änderungen auf die Beseitigung von Hindernissen im Umgang mit notleidenden Krediten ab. Die zweite Säule wurde im September 2018 umgesetzt, als die Cyprus Cooperative Bank ihre Banklizenz zurückgab. Deshalb hat sie ihre Wirkung bezüglich notleidender Kredite bereits entfaltet, indem ein großer Teil der uneinbringlichen Kredite aus dem Bankensektor entfernt wurde. Was die letzte Säule betrifft, so wurde die Erstellung der ESTIA-Regelung Anfang November 2018 abgeschlossen, und mit der Umsetzung wird voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2019 begonnen (siehe Abschnitt 4.2.1). Die geplante Justizreform zielt auf eine Stärkung der Durchsetzbarkeit von Verträgen und letztendlich auf eine Verbesserung der Zahlungsmoral im Land ab (siehe Abschnitt 4.4.3). Darüber hinaus hängt die Leistungsfähigkeit der ESTIA-Regelung großteils von der Effizienz der Justiz bei der Durchsetzung von Zwangsvollstreckungsverfahren bei wiederholt säumigen Schuldnern und nicht berechtigten Kreditnehmern ab.</p>

Anhang II – Beispiele für aufeinanderfolgende Berichte über die Überwachung nach Programmabschluss, in denen nur geringe Fortschritte bei der Umsetzung von Strukturreformen ersichtlich sind (Übersetzungen, Originale nur in englischer Sprache)

Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss	Zypern: neuer Insolvenzdienst
Herbst 2016 (veröffentlicht im Dez. 2016)	Der neue zyprische Insolvenzdienst hat seine Arbeit im Juni 2015 aufgenommen, benötigt jedoch mehr Ressourcen.
Frühjahr 2017 (veröffentlicht im Juli 2017)	Der neue zyprische Insolvenzdienst hat seine Arbeit im Juni 2015 aufgenommen, benötigt jedoch mehr Ressourcen.
Herbst 2017 (veröffentlicht im Dez. 2017)	Der zyprische Insolvenzdienst hat seine Arbeit im Juni 2015 aufgenommen, benötigt jedoch mehr Ressourcen.
Frühjahr 2018 (veröffentlicht im Juli 2018)	Die Arbeiten zur Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz des Insolvenzdienstes dauern an.
Herbst 2018 (veröffentlicht im Nov. 2018)	Eine weitere Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz des Insolvenzdienstes ist nötig.
Frühjahr 2019 (veröffentlicht im Juni 2019)	Es laufen weitere Arbeiten [...] zur Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz des Insolvenzdienstes.
Herbst 2019 (veröffentlicht im Nov. 2019)	Die neue Insolvenzstelle, die Anfang 2020 ihren Betrieb aufnehmen soll, sollte die Wirksamkeit und Effizienz des Insolvenzrahmens verbessern.
Frühjahr 2020 (veröffentlicht im Mai 2020)	Die Kommission berichtete nicht über den Insolvenzdienst.
Herbst 2020 (veröffentlicht im Nov. 2020)	Die Insolvenzstelle wird ihre neue Organisationsstruktur im Januar 2021 einführen.

Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss	Portugal: Ausgabenüberprüfung
Sommer 2016 (veröffentlicht im Sept. 2016)	Die Regierung hat in einem Versuch, weitere wesentliche Einsparungen bei den Ausgaben zu erzielen, eine Ausgabenüberprüfung der öffentlichen Verwaltung eingeleitet.
Herbst 2016 (veröffentlicht im März 2017)	Die Kontrolle der Ausgaben bleibt eine Herausforderung, und der Nutzen der Ausgabenüberprüfung bleibt abzuwarten.
Sommer 2017 (veröffentlicht im Okt. 2017)	Die Kontrolle der Ausgaben bleibt eine Herausforderung, und der Nutzen der Ausgabenüberprüfung wird sich ohne vorab definierte Einsparungsziele erst nach und nach zeigen.
Herbst 2017 (veröffentlicht im Jan. 2018)	Die Ausgabenüberprüfung wird stufenweise auf neue Bereiche ausgeweitet. Die ambitionierteren Einsparungsziele der Ausgabenüberprüfung 2018 stellen eine positive Entwicklung dar.
Sommer 2018 (veröffentlicht im Sept. 2018)	Während die Ausgabenüberprüfung insgesamt vor Kurzem ausgeweitet wurde und nun ambitioniertere Einsparungsziele aufweist, müssen die weiteren Schritte erst festgelegt werden.
Herbst 2018 (veröffentlicht im Feb. 2019)	Die Ausgabenüberprüfung wird voraussichtlich 2019 fortgesetzt.
Sommer 2019 (veröffentlicht im Okt. 2019)	Die laufende Ausgabenüberprüfung kommt nur langsam voran und wird voraussichtlich zu eher geringen weiteren Einsparungen führen.
Herbst 2019 (veröffentlicht im April 2020)	Der wachsende Druck auf die größten Posten öffentlicher Ausgaben wurde etwas vernachlässigt.
Herbst 2020 (veröffentlicht im Nov. 2020)	Die Kommission berichtete nicht über die Ausgabenüberprüfung.

Bericht über die Überwachung nach Programmabschluss	Irland: Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage
Herbst 2015 (veröffentlicht im Jan. 2016)	Durch die umfangreichen Aktivitäten multinationaler Unternehmen ist Irland potenziell negativen Einnamenschocks ausgesetzt, die sich aus der Veränderung internationaler Steuerstandards und -praktiken ergeben könnten.
Frühjahr 2016 (veröffentlicht im Sept. 2016)	Das allmähliche Auslaufen der allgemeinen Sozialabgabe (Universal Social Charge – USC) steht im Gegensatz zu der Verpflichtung zur Beibehaltung einer breiten Steuerbemessungsgrundlage.
Herbst 2016 (veröffentlicht im März 2017)	Eine breitere Steuerbemessungsgrundlage würde die Widerstandsfähigkeit der öffentlichen Finanzen gegenüber negativen Ereignissen erhöhen.
Frühjahr 2017 (veröffentlicht im Juli 2017)	Eine breitere Steuerbemessungsgrundlage würde bei wirtschaftlichen Schwankungen die Einnahmenstabilität verbessern.
Herbst 2017 (veröffentlicht im Feb. 2018)	Eine breitere Einkommensteuer-Bemessungsgrundlage würde bei wirtschaftlichen Schwankungen die Einnahmenstabilität verbessern.
Frühjahr 2018 (veröffentlicht im Juli 2018)	Angesichts zunehmender externer Risiken [...] wäre es vernünftig, die Steuerbemessungsgrundlage zu erweitern.
Herbst 2018 (veröffentlicht im Feb. 2019)	Eine breitere Einkommensteuer-Bemessungsgrundlage würde bei wirtschaftlichen Schwankungen die Einnahmenstabilität verbessern.
Frühjahr 2019 (veröffentlicht im Sept. 2019)	Eine Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage und eine Verringerung der Abhängigkeit von Körperschaftsteuereinnahmen würde die Einnahmenstabilität verbessern. Jüngste einnahmenseitige Maßnahmen leisteten insgesamt nur einen geringen Beitrag zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage.
Herbst 2019 (veröffentlicht im Feb. 2020)	Eine Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage würde die öffentlichen Finanzen stärken.
Herbst 2020 (veröffentlicht im Nov. 2020)	Eine breitere Steuerbemessungsgrundlage würde die Widerstandsfähigkeit der öffentlichen Finanzen stärken.

Anhang III – Beispiele für größere Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformen

Justiz: Griechenland verpflichtete sich zur Umsetzung eines Dreijahres-Aktionsplans für die Justiz, in dessen Rahmen vorgesehen war, die Einführung des Systems für den elektronischen Rechtsverkehr (OSDDY-PP) bis Mitte 2020 abzuschließen und die elektronische Vorlage von Verfahrensunterlagen an allen Gerichten bis zum Jahresende 2019 zu ermöglichen, wobei das Vergabeverfahren bis Mitte 2019 abgeschlossen sein sollte.

Aus dem Bericht vom Juni 2019 geht hervor, dass die Vergabeunterlagen noch nicht fertig ausgearbeitet waren und der Beginn des Vergabeverfahrens auf September 2019 verschoben wurde. Im darauffolgenden Bericht wurde den Lesern mitgeteilt, dass der Beginn des Vergabeverfahrens erneut verschoben worden sei, und zwar auf Dezember 2019. Aus dem Bericht vom September 2020 geht hervor, dass der Abschluss des Vergabeverfahrens auf Dezember 2020 verschoben wurde. Dieser Termin wurde im Bericht vom November 2020 bestätigt, und als Grund für die Verzögerung wurde die Pandemie genannt. Die Lieferung des IT-Systems verzögert sich daher aufgrund des erläuterten verspäteten Beginns des Vergabeverfahrens. Darüber hinaus wurde auch die Lieferfrist verlängert. Die Lieferung soll voraussichtlich dreieinhalb Jahre nach dem ursprünglich vorgesehenen Termin erfolgen, sofern es zu keinen weiteren Verzögerungen kommt.

Was den Zeitpunkt der Einführung des Systems zur elektronischen Vorlage von Unterlagen an allen Gerichten betrifft, so wurde im Bericht vom Februar 2020 mitgeteilt, dass diese Frist (Ende 2019) nicht eingehalten werden konnte und die Umsetzung begonnen hat, jedoch nur für einen Teil der Gerichte. Im Bericht vom Mai 2020 wurde mitgeteilt, dass die Verpflichtung zur elektronischen Vorlage von Unterlagen ab Januar 2021 gelten soll, jedoch nur für Verwaltungsgerichte; im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit bleibe dies fakultativ.

Öffentliche Verwaltung: Als Teil der Bemühungen um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung verpflichtete sich Griechenland zur Ernennung von 69 Verwaltungsgeneralsekretären bis Ende 2018.

Aus dem Bericht vom November 2018 geht hervor, dass es zu wesentlichen Verzögerungen und noch keiner Ernennung gekommen ist. Im Bericht vom Juni 2019 wurde über die Ernennung einer Person und die Auswahl von vier weiteren Personen sowie darüber informiert, dass die Frist für die Auswahl aller 69 Personen bis Dezember 2019 verlängert worden sei. Aus dem Bericht vom November 2019 geht hervor, dass mit einem neuen Gesetz die 69 Stellen für Verwaltungsgeneralsekretäre gestrichen und durch 13 Stellen für Staatssekretäre ersetzt wurden, und das Auswahlverfahren voraussichtlich im Januar 2020 abgeschlossen wird.

Akronyme und Abkürzungen

AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

ESM: Europäischer Stabilitätsmechanismus

EZB: Europäische Zentralbank

IWF: Internationaler Währungsfonds

PPS (*post-programme surveillance*): Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms

WFA: Wirtschafts- und Finanzausschuss

Glossar

Darlehensfazilität für Griechenland: Die Darlehensfazilität für Griechenland stellt das erste Finanzhilfeprogramm für Griechenland dar; es wurde im Mai 2010 vereinbart. Es besteht aus bilateralen Darlehen von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets in Höhe von 52,9 Milliarden Euro. Die Kommission tritt im Rahmen der Fazilität nicht als Darlehensnehmer auf, ist jedoch mit der Koordination und Verwaltung der zusammengelegten bilateralen Darlehen betraut.

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus: Mechanismus, in dessen Rahmen der Einheitliche Abwicklungsausschuss und die nationalen Abwicklungsbehörden zentralisierte Abwicklungsbefugnisse ausüben und direkt für die Abwicklung von Banken in den an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten verantwortlich sind.

Einheitlicher Aufsichtsmechanismus: Mechanismus zur Ausübung der Aufsicht über Banken, an dem die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Aufsichtsbehörden der teilnehmenden Länder beteiligt sind.

Europäische Finanzstabilisierungsfazilität: von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets als Aktiengesellschaft gegründete Zweckgesellschaft mit Sitz in Luxemburg, die als vorübergehender Rettungsmechanismus konzipiert war, der dazu diente, auf den Finanzmärkten Mittel aufzunehmen, um in Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Kredite zu gewähren; die Garantien hierfür wurden von den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bereitgestellt. Über die Fazilität werden keine weiteren Finanzhilfen an Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die von finanziellen Schwierigkeiten betroffen oder bedroht sind, mehr bereitgestellt, da diese Aufgabe nun ausschließlich vom ESM übernommen wird.

Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus: EU-Instrument, das es der Kommission ermöglicht, im Namen der Union und im Rahmen einer impliziten EU-Haushaltsgarantie Mittel auf den Finanzmärkten aufzunehmen, um einem EU-Mitgliedstaat, der von finanziellen Schwierigkeiten betroffen oder bedroht ist, Finanzhilfe zu gewähren, damit die finanzielle Stabilität gewahrt bleibt. Gegenwärtig sollen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die Finanzhilfe benötigen, sich an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wenden.

Europäischer Stabilitätsmechanismus: Der ESM wurde im Oktober 2012 als ständige zwischenstaatliche Organisation geschaffen. Wie sein Vorgänger, die befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, stellt der ESM Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die von gravierenden finanziellen Schwierigkeiten betroffen oder

bedroht sind, Finanzhilfe bereit, wenn dies für die Wahrung der finanziellen Stabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unerlässlich ist. Im Rahmen des Mechanismus wird durch die Emission von Schuldtiteln Finanzhilfe geleistet.

Haushaltssaldo: der Saldo zwischen den gesamten öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in einem bestimmten Jahr, wobei ein positiver Saldo einen Überschuss und ein negativer Saldo ein Defizit darstellt.

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

Verlassen eines makroökonomischen Anpassungsprogramms: Das Programm, dessen Enddatum festgelegt ist, läuft mit dem erfolgreichen Abschluss einer Endüberprüfung durch die Kommission aus.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. 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 Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes. Herr Brenninkmeijer wurde unterstützt von seinem Kabinetttchef Raphael Debets und der Attachée Di Hai, der Leitenden Managerin Marion Colonerus und dem Aufgabenleiter Giuseppe Diana. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Laura Lalikova und Stefano Sturaro. Zoe Dennis leistete sprachliche Unterstützung.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

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

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

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

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

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

PDF	ISBN 978-92-847-6650-5	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/053580	QJ-AB-21-021-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6623-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/762353	QJ-AB-21-021-DE-Q

Die Kommission ist für die Überwachung von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die ein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlassen, zuständig. Damit soll sichergestellt werden, dass diese ihre wirtschaftliche und finanzielle Stabilität wahren. Dies ist sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für ihre Gläubiger von Nutzen. Der Hof untersuchte die Gestaltung, Durchführung und Wirksamkeit der Überwachung der fünf betroffenen Mitgliedstaaten (Irland, Griechenland, Spanien, Zypern und Portugal) durch die Kommission. Er stellte fest, dass die Überwachung zwar ein geeignetes Instrument ist, ihre Wirksamkeit jedoch durch unklare Zielvorgaben und ungenügende Optimierung und Schwerpunktsetzung bei der Durchführung beeinträchtigt wurde. Der Hof hat Empfehlungen an die Kommission mit Blick auf die Behebung dieser Probleme gerichtet, darunter die Überarbeitung der einschlägigen Rechtsvorschriften, damit die Überwachungstätigkeiten der Kommission in das Europäische Semester aufgenommen werden können.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

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