EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.4.2023
COM(2023) 242 final

2023/0136 (NLE)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten[1] (im Folgenden „Richtlinie“) sind Teil eines Pakets, das auch einen Vorschlag für eine Verordnung, die die Verordnung (EG) Nr. 1466/97[2] (präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts) ersetzt, und Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 1467/97[3] (korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts) umfasst. Die Richtlinie sowie die präventive und die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind Teil des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung.

Gründe für den Vorschlag

Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung hat dazu beigetragen, die Bedingungen für wirtschaftliche Stabilität, nachhaltiges und integratives Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum zu schaffen. Er umfasst derzeit den haushaltspolitischen Rahmen der EU (Stabilitäts- und Wachstumspakt und Richtlinie), das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie den Rahmen für makroökonomische Finanzhilfeprogramme.

Um den Lehren aus der globalen Finanzkrise und der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet Rechnung zu tragen, wurden 2011 im Rahmen des als „Sechserpakets“ bekannten Legislativpakets die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 durch die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011[4] und die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011[5] geändert und die Richtlinie 2011/85/EU angenommen.

Die Rechtsakte trugen dazu bei, eine genaue Überwachung der nationalen Haushalte zu gewährleisten, bei der verstärkt der Schuldenstand berücksichtigt wird. Um die Ursachen der Krise an der Wurzel anzugehen, wurde der haushaltspolitische Rahmen auf EU-Ebene durch verbindliche Bestimmungen auf nationaler Ebene ergänzt, damit in allen Mitgliedstaaten eine solide Haushaltspolitik gefördert wird. Zu diesem Zweck wurden die Mitgliedstaaten in der Richtlinie unter anderem dazu verpflichtet, über einschlägige nationale Haushaltsregeln zu verfügen, die Einhaltung der Haushaltsregeln auf nationaler Ebene unabhängig überwachen zu lassen und mehrjährige Haushaltsrahmen einzuführen. Um der Richtlinie nachzukommen, sind nationale Vorschriften in Kraft getreten.

---

1 ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41.

2 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1).

3 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6).

4 Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12).

5 Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 33).

Im Jahr 2019 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof (EuRH) einen Bericht mit dem Titel „Die EU-Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen müssen weiter verschärft und ihre Anwendung muss besser überwacht werden“[6]. In dem Bericht stellte der EuRH Mängel bei der Wirksamkeit der mittelfristigen Haushaltsplanung und der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen fest und empfahl der Kommission, die Anforderungen an die mittelfristigen Haushaltsrahmen und die unabhängigen finanzpolitischen Institutionen im Einklang mit internationalen Standards zu verschärfen.

Im Jahr 2020 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zur Überprüfung der Geeignetheit der Richtlinie[7] (im Folgenden „Eignungsüberprüfung“), in der sie näher auf die Fortschritte und die Verbesserungsmöglichkeiten bei der derzeitigen Ausgestaltung der nationalen Haushaltsrahmen einging. Aus der Eignungsprüfung ging hervor, dass die Anzahl der nationalen Haushaltsregeln deutlich gestiegen ist und die Regeln verschärft wurden, bei der mittelfristigen Haushaltsplanung eine breite Annahme zu verzeichnen war, die Prognosen zuverlässiger geworden sind und eine transparentere Gestaltung der Haushaltspolitik festzustellen war, auch mit Blick auf Eventualverbindlichkeiten. Bei der Überprüfung zeigte sich jedoch auch, dass die mittelfristige Planung gegenüber der jährlichen Haushaltsplanung nach wie vor weitgehend untergeordnet behandelt wird, es wurde infrage gestellt, wie sinnvoll die Berichterstattung über monatliche Haushaltsdaten auf Kassenbasis ist, und es wurde auf die äußerst heterogene Auslegung der Bestimmungen über die Prognosebewertung, Steuerausgaben und außerbudgetäre Einrichtungen hingewiesen. Zudem wurde festgestellt, dass das öffentliche Rechnungswesen aufgrund des fehlenden formellen gemeinsamen EU-Rahmens nur eingeschränkt angewandt wurde.

Schließlich legte die Kommission in ihrer Mitteilung vom 9. November 2022 ihre Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung[8] vor, mit denen in allen Mitgliedstaaten die Schuldentragfähigkeit gewährleistet und ein nachhaltiges und integratives Wachstum gefördert werden soll. In den Leitlinien wurden mehr nationale Eigenverantwortung, ein vereinfachter Rahmen und der Übergang zu einer stärkeren mittelfristigen Ausrichtung in Kombination mit einer verbesserten und kohärenteren Durchsetzung gefordert. Darüber hinaus stellten sie darauf ab, den Aufbau und die Leistungsstärke der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen zu verbessern. In den Leitlinien wurden auch die Bemerkungen berücksichtigt, die bei der im Oktober 2021 eingeleiteten öffentlichen Konsultation eingegangen waren; im Rahmen der Konsultation waren andere EU-Organe und alle wichtigen Interessenträger ersucht worden, sich zu diesem Thema zu äußern.[9]

---

6 Sonderbericht des Europäische Rechnungshofs von 2019 mit dem Titel „Die EU-Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen müssen weiter verschärft und ihre Anwendung muss besser überwacht werden“. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_22/SR_Fiscal_Stability_DE.pdf.

7 Nach Artikel 16 der Richtlinie hat die Kommission eine Überprüfung der Richtlinie zu veröffentlichen, um die Eignung der statistischen Anforderungen, die Konzipierung und Wirksamkeit numerischer Haushaltsregeln und das allgemeine Niveau der Transparenz der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten zu bewerten. Die Eignungsprüfung ist Teil der Mitteilung COM(2020) 55 final der Kommission vom 5. Februar 2020 zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung – Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 und 473/2013 sowie über die Geeignetheit der Richtlinie 2011/85/EU des Rates.

8 Mitteilung COM(2022) 583 final der Kommission vom 9. November 2022 über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung.

9 Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 104 final vom 28. März 2022 „Online public consultation on the review of the EU economic governance framework - Summary of responses - Final Report“.

Ziele des Vorschlags

Der vorliegende Vorschlag enthält einige Änderungen an der Richtlinie. Im Einklang mit den Leitlinien der Kommission vom 9. November 2022 für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung zielen die Änderungen darauf ab, die nationale Eigenverantwortung und die mittelfristige Ausrichtung der Haushaltsplanung zu stärken. Insbesondere soll Folgendes erreicht werden:

- Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften: Wie in der Eignungsprüfung hervorgehoben, tragen die Bestimmungen über die Übermittlung von monatlichen Haushaltsdaten auf Kassenbasis (Artikel 3 Absatz 2)[10] nicht zur Stärkung der nationalen Haushaltsrahmen bei. Artikel 8 über das Vereinigte Königreich ist nicht mehr erforderlich. Die Bestimmungen in Artikel 4 Absätze 4 und 5 werden nicht mehr benötigt, sofern die betreffenden Anforderungen in dem Vorschlag für eine Verordnung (XXX) (präventive Komponente) enthalten sind.
- Klarstellung von Bestimmungen: Um eine Unklarheit zu beseitigen, die im Rahmen der Eignungsprüfung festgestellt worden war, wird vorgeschlagen, in Artikel 4 Absatz 6 ausdrücklich festzulegen, dass unabhängige Einrichtungen für die Ex-post-Bewertung von Prognosen zuständig sind. Ferner wird vorgeschlagen, in Artikel 14 Absätze 1, 2 und 3 die Berichtspflichten mit Blick auf staatliche Einrichtungen und Fonds, die in den regulären nationalen Haushalten nicht erfasst sind, sowie die Anforderungen an Steuerausgaben und Eventualverbindlichkeiten genauer festzulegen. Die betreffenden Anforderungen wurden von den Mitgliedstaaten äußerst unterschiedlich ausgelegt, und einige dieser Auslegungen trugen dem ursprünglichen Grundgedanken der Richtlinie nicht gänzlich Rechnung.
- Mehr nationale Eigenverantwortung: Es wird vorgeschlagen, Anforderungen an unabhängige finanzpolitische Institutionen hinzuzufügen oder zu präzisieren. In einigen Fällen finden die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen bereits Anwendung auf die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sowie auf Dänemark, Bulgarien und Rumänien als Vertragsparteien des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) (neuer Artikel 8).[11] Andere vorgeschlagene Bestimmungen zielen darauf ab, den Aufgabenbereich der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen auszuweiten, damit diesen bei der Überwachung des haushaltspolitischen Rahmens der EU auf nationaler Ebene eine Rolle zukommt, wie im Vorschlag für eine Verordnung XXX (präventive Komponente) und auch im Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 (korrektive Komponente) vorgesehen. In diesen Aufgabenbereich würden auch die Erstellung oder Befürwortung von Haushaltsprognosen sowie die Bewertung von Nachhaltigkeitsanalysen und der Auswirkungen politischer Maßnahmen fallen. Schließlich wird mit einigen der vorgeschlagenen Bestimmungen die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen gewährleistet, und somit – wie im Bericht des EuRH von 2019 empfohlen – den von internationalen Organisationen festgelegten Standards Rechnung getragen.

---

[10] In den Artikeln wird auf die ursprüngliche Nummerierung der Richtlinie Bezug genommen, sofern nicht darauf verwiesen wird, dass es sich um einen neuen Artikel handelt.

[11] Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012.

- Förderung einer mittelfristigen Ausrichtung: Es wird vorgeschlagen, die mehrjährige Haushaltsdimension in den Prognosen systematischer zu spezifizieren (Artikel 4) und die Verbindung zwischen dem Jahreshaushalt und der mittelfristigen Planung (Artikel 10), die im Bericht des Rechnungshofs von 2019 und in der Eignungsprüfung als schwach eingestuft wurde, besser zu berücksichtigen.
- Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen: Es werden einige Bestimmungen vorgeschlagen, um bei öffentlichen Haushalten die Rechenschaftspflicht zu fördern und mit Blick auf haushaltspolitische Risiken, die sich aus dem Klimawandel ergeben, die Transparenz zu erhöhen. Nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d müsste nun bewertet werden, welche Risiken sich aus dem Klimawandel ergeben und welche Auswirkungen klimapolitische Maßnahmen auf die öffentlichen Finanzen haben. Ebenso müssten die Mitgliedstaaten nach Artikel 14 Absatz 3 soweit möglich Angaben zu katastrophen- und klimabezogenen Eventualverbindlichkeiten sowie zu wirtschaftlichen Verlusten infolge von Naturkatastrophen und klimabedingten Schocks veröffentlichen. Im Zusammenhang mit solchen Schocks wären außerdem die Haushaltskosten zulasten des öffentlichen Sektors und die Instrumente anzugeben, mit denen die Schocks abgemildert oder abgedeckt werden.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Vorschlag ist Teil eines umfassenderen Pakets von Vorschlägen im Einklang mit den Leitlinien der Kommission vom 9. November 2022 für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Das Paket enthält außerdem einen Vorschlag für eine Verordnung zur Ersetzung der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) sowie Änderungen der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zielt darauf ab, einen reformierten Rahmen zu schaffen, der sich auf eine mittelfristige Ausrichtung und nationale Eigenverantwortung stützt, um einen glaubwürdigen und substanziellen Abbau hoher Schuldenstände zu erreichen und ein nachhaltiges und integratives Wachstum zu fördern. Mit dem reformierten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung wird somit gewährleistet, dass die im Stabilitäts- und Wachstumspakts und seinen Gründungsbestimmungen im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten grundlegenden Ziele der Haushaltsdisziplin und Wachstumsförderung beibehalten werden.

Da der reformierte Rahmen auf solide und tragfähige öffentliche Finanzen sowie auf die Förderung eines nachhaltigen und integrativen Wachstums abstellt, bildet er zugleich die Hauptziele des fiskalpolitischen Pakts (Titel III des SKS-Vertrags) ab.[12] Auch durch andere

[12] Am 2. März 2012 wurde der zwischenstaatliche SKS-Vertrag von 25 Mitgliedstaaten mit dem Ziel ratifiziert, die Haushaltsdisziplin während des gesamten Konjunkturzyklus zu stärken. In Artikel 2 Absatz 1 des SKS-Vertrags heißt es: „*Dieser Vertrag wird von den Vertragsparteien in Übereinstimmung mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, insbesondere mit Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union, und mit dem Recht der Europäischen Union, einschließlich dem Verfahrensrecht, wann immer der Erlass von Sekundärgesetzgebung erforderlich ist, angewandt und ausgelegt*." In Artikel 2 Absatz 2 des SKS-Vertrags ist Folgendes festgelegt: „*Dieser Vertrag gilt insoweit, wie er mit den Verträgen, auf denen die Europäische Union beruht, und mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Er lässt die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt."* Titel III des SKS-Vertrags, der fiskalpolitische Pakt, ist verbindlich für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist; andere Mitgliedstaaten wenden ihn auf freiwilliger Basis an (Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 14 Absatz 5 SKS-Vertrag). In Artikel 16 des SKS-Vertrags heißt es: „*Binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrags werden auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des Vertrags*

Elemente der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften wird am Inhalt des fiskalpolitischen Paktes festgehalten. Mit einer mittelfristigen Ausrichtung, die den länderspezifischen Schuldenherausforderungen Rechnung trägt, spiegelt der Vorschlag für eine Verordnung zur Ersetzung der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts partiell die Anforderung des fiskalpolitischen Pakts wider, eine Annäherung an das mittelfristige Ziel zu erreichen und den zeitlichen Rahmen für diese Annäherung unter Berücksichtigung der länderspezifischen Tragfähigkeitsrisiken vorzuschlagen (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b SKS-Vertrag). Wenngleich der strukturelle Saldo als Referenz dient, ist nach dem fiskalpolitischen Pakt auch eine Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen für die Gesamtbewertung der Einhaltung erforderlich (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b SKS-Vertrag); an dieser Analyse wird im Vorschlag für eine Verordnung zur Ersetzung der präventiven Komponente des SWP festgehalten. Nach dem fiskalpolitischen Pakt sind vorübergehende Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad nur unter außergewöhnlichen Umständen gestattet (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c SKS-Vertrag); dasselbe ist im Vorschlag für eine Verordnung zur Ersetzung der präventiven Komponente des SWP vorgesehen. Der fiskalpolitische Pakt sieht vor, dass bei festgestellten erheblichen Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad innerhalb eines bestimmten Zeitraums Maßnahmen zur Korrektur der Abweichungen ergriffen werden müssen (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e SKS-Vertrag). In gleicher Weise schreibt der reformierte Rahmen vor, Abweichungen von dem vom Rat festgelegten Nettoausgabenpfad zu korrigieren. Ziehen Abweichungen ein Defizit von mehr als 3 % des BIP nach sich, so kann der betreffende Mitgliedstaat außerdem dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) unterworfen werden. Für einen Mitgliedstaat mit einer Verschuldung von über 60 % des BIP würde das schuldenbasierte Defizitverfahren verschärft: Das Augenmerk würde verstärkt auf Abweichungen vom Nettoausgabenpfad gelenkt, und der geltende Richtwert für den Schuldenabbau (die sogenannte „1/20-Regel“), der eine für manche Mitgliedstaaten zu anspruchsvolle Konsolidierungsanstrengung nach sich zog, würde dadurch ersetzt. Der fiskalpolitische Pakt überträgt unabhängigen finanzpolitischen Institutionen eine Rolle bei der Überwachung der Einhaltung seiner Vorschriften; die Bestimmungen über die Rolle und die Unabhängigkeit dieser Überwachungsinstitutionen, die in von der Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 2 SKS-Vertrag vorgeschlagenen gemeinsamen Grundsätzen[13] im Einzelnen festgelegt werden mussten, sind nun vollständig in den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie übernommen worden. Der fiskalpolitische Pakt sieht vor, dass die Kommission und der Rat, wie in den vorgeschlagenen Änderungen der korrektiven Komponente des SWP dargelegt, am Umsetzungsprozess beteiligt sind (Artikel 5 SKS-Vertrag).

Gemeinsamkeiten zwischen dem fiskalpolitischen Pakt und dem reformierten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung ergeben sich auch aus der Umsetzung des fiskalpolitischen Pakts in nationales Recht. Die meisten Vertragsparteien haben die Bestimmungen des SKS-Vertrags in nationales Recht umgesetzt, wodurch ein direkter Zusammenhang mit den entsprechenden EU-Rechtsvorschriften geschaffen wird.[14] Dies gilt für das mittelfristige Ziel und den Konvergenzpfad sowie für die Bewertung einer erheblichen Abweichung oder der

---

gemäß dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen, den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.“

13 Siehe Mitteilung COM(2012) 342 final der Kommission vom 20. Juni 2012 „Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen“.

14 Bericht C(2017) 1201 final der Kommission vom 22. Februar 2017, vorgelegt gemäß Artikel 8 SKS-Vertrag.

Bestimmungen, wonach den Empfehlungen des Rates nachzukommen ist (alle aus der Verordnung (EG) Nr. 1466/97).

Angesichts dieser Gemeinsamkeiten kann davon ausgegangen werden, dass mit dem vorgeschlagenen reformierten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Inhalt der haushaltspolitischen Bestimmungen des SKS-Vertrags nach Maßgabe von Artikel 16 SKS-Vertrag in den Rechtsrahmen der EU überführt wird.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Durch die Aufnahme von Anforderungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels auf die nationale Haushaltspolitik und die Haushaltsrisiken wird sichergestellt, dass der Vorschlag im Sinne des Ziels, einen fairen Übergang zu Klimaneutralität zu gewährleisten, mit anderen Bereichen der Unionspolitik kohärent ist, in denen Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an den Klimawandel unterstützt werden. In einigen Mitgliedstaaten werden im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne mehrere Reformen durchgeführt, die ihren haushaltspolitischen Rahmen verbessern, beispielsweise indem im Einklang mit den vorgeschlagenen Änderungen die Unabhängigkeit einiger finanzpolitischer Institutionen gestärkt wird.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN INTERESSIERTER KREISE

Im Rahmen der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung führte die Kommission vielfältige Outreach-Maßnahmen durch und organisierte unter anderem Konferenzen und einen gezielteren Austausch mit Interessenträgern. Insbesondere ist hervorzuheben, dass die Kommission im Oktober 2021 eine öffentliche Konsultation[15] einleitete und andere Organe sowie alle wesentlichen Interessenträger ersuchte, sich daran zu beteiligen. In verschiedenen Foren, darunter Fachtagungen, Workshops und eine Online-Umfrage, erörterten Bürgerinnen und Bürger sowie ein breites Spektrum von Teilnehmenden, u. a. nationale Regierungen, Parlamente, Sozialpartner, Hochschulen und andere EU-Organe, wie der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU reformiert werden sollte. Viele Interessenträger befürworteten verbesserte nationale Haushaltsrahmen, unter anderem durch eine stärkere Einbeziehung der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen in die Überwachung des EU-Rahmens. In einigen Fällen wurde angeführt, die Einbeziehung der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen könne zu Ansehensverlusten führen, wenn es zu einem Verstoß gegen eingegangene haushaltspolitische Verpflichtungen kommt.

Einige Interessenträger sprachen sich zudem dafür aus, dass den unabhängigen finanzpolitischen Institutionen neben einer Funktion im EU-Überwachungsrahmen auch eine stärkere Rolle bei der Überwachung der nationalen Haushaltsregeln zukommen sollte, was durch die Verpflichtung der Staaten zur systematischen Berücksichtigung der Bewertungen dieser Institutionen, begleitet von einem strukturierteren Dialog zwischen den Institutionen und den EU-Organen, durchgesetzt werden sollte. In einigen Fällen wurde eine Ausweitung der Aufgaben vorgeschlagen; dazu würden die Ausarbeitung von Inputs für Schuldentragfähigkeitsanalysen, die Erstellung makroökonomischer Prognosen (einschließlich solcher für mittelfristige Pläne), die den nationalen Regierungen als Ausgangspunkt für die Planung ihrer Haushaltspolitik dienen könnten, sowie die Aufstellung

[15] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2022) 104 final vom 28. März 2022 „Online public consultation on the review of the EU economic governance framework: summary of responses“.

oder Validierung von Haushaltsplänen zählen. Ferner wurde vorgeschlagen, dass den unabhängigen finanzpolitischen Institutionen eine beratende Funktion in der Finanzpolitik sowie eine prominentere Rolle in der öffentlichen Debatte zukommen sollte.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage für die geänderte Richtlinie ist Artikel 126 Absatz 14 Unterabsatz 3 AEUV. Die Verschärfung der Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen in den Mitgliedstaaten zielt darauf ab, den nach Artikel 126 AEUV eingerichteten politischen Rahmen der Union zur Vermeidung übermäßiger Defizite zu ergänzen und zu stärken. Die vorgeschlagenen Änderungen gelten für alle Mitgliedstaaten.

- **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankert sind. Sein Ziel, nämlich die durch den AEUV vorgeschriebene einheitliche Einhaltung der Haushaltsdisziplin, kann auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden und ist besser auf Unionsebene zu erreichen. Da die vorgeschlagenen Änderungen in erster Linie überdies darauf abzielen, einige Mängel der Richtlinie anzugehen bzw. ihre Bestimmungen zu präzisieren oder zu aktualisieren, insbesondere unter Berücksichtigung des Vorschlags für eine Verordnung zur Ersetzung der präventiven Komponente des SWP und der Änderungen der korrektiven Komponente des SWP, können sie am besten auf EU-Ebene und nicht durch verschiedene nationale Initiativen erreicht werden.

Die vorgeschlagene geänderte Richtlinie geht nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus. Um den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten zu verringern, wird in einigen Änderungen eine Vereinfachung der Anforderungen der Richtlinie vorgeschlagen, und es wird gewährleistet, dass der Vorschlag mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Ersetzung der präventiven Komponente des SWP und den Änderungen der korrektiven Komponente des SWP kohärent ist. Verhältnismäßigkeit wird auch durch solche Änderungen gewährleistet, mit denen Begriffe und Definitionen präzisiert werden sollen, da auf diese Weise die Umsetzung der Richtlinie erleichtert wird. Zudem stammen viele Bestimmungen im Zusammenhang mit den unabhängigen finanzpolitischen Institutionen aus bestehenden Vorschriften (d. h. aus dem SKS-Vertrag oder der Verordnung (EU) Nr. 473/2013), die für einige, aber nicht für alle Mitgliedstaaten gelten. Somit werden die betreffenden Bestimmungen in vielen Mitgliedstaaten bereits umgesetzt. Zusätzlich erforderlich sind eine Berichterstattung über klimabezogene Risiken und Verluste, wobei den laufenden nationalen Bemühungen und der Notwendigkeit Rechnung zu tragen ist, diese Verfahren an die länderspezifischen Bedürfnisse und Präferenzen anzupassen. Die vorgeschlagene geänderte Richtlinie ist ein geeignetes Instrument, um die betreffenden Ziele zu erreichen, da die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Bestimmungen in nationales Recht die Anforderungen an ihre eigenen Besonderheiten anpassen können.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

2023/0136 (NLE)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 14 Unterabsatz 3,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme der Europäischen Zentralbank,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Bereich der Haushaltspolitik nachkommen, insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, wurden in der Richtlinie 2011/85/EU des Rates[16] detaillierte Vorschriften über die Merkmale der haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten festgelegt.

(2) Angesichts der in der Wirtschafts- und Währungsunion seit Inkrafttreten der Richtlinie 2011/85/EU gesammelten Erfahrungen ist es erforderlich, die Anforderungen an die Vorschriften und Verfahren, auf die sich die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten stützen, zu ändern.

(3) Im Jahr 2019 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof einen Bericht, in dem die Anforderungen der Union an die nationalen Haushaltsrahmen untersucht wurden und der Kommission empfohlen wurde, diese Anforderungen unter Berücksichtigung internationaler Standards und bewährter Verfahren zu überprüfen. Der Europäische Rechnungshof schlug spezifische Maßnahmen vor, um den Anwendungsbereich und die Wirksamkeit der nationalen Haushaltsrahmen zu verbessern, insbesondere mit Blick auf die mittelfristigen Haushaltsrahmen und die unabhängigen finanzpolitischen Institutionen.[17]

---

[16] Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41).

[17] Sonderbericht des Europäische Rechnungshofs von 2019 mit dem Titel „Die EU-Anforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen müssen weiter verschärft und ihre Anwendung muss besser überwacht werden“.

(4) In der Mitteilung der Kommission vom 5. Februar 2020[18] wurde auf substanzielle, aber uneinheitliche Fortschritte bei der Entwicklung der nationalen Haushaltsrahmen verwiesen, wobei zu berücksichtigen ist, dass im Unionsrecht lediglich Mindestanforderungen festlegt sind und die Umsetzung und Einhaltung nationaler Vorschriften äußerst unterschiedlich gehandhabt wurde. Darüber hinaus wurden in der Mitteilung Überlegungen angestellt, inwieweit der Rahmen den mit dem Übergang zu einer klimaneutralen, ressourcenschonenden und digitalen europäischen Wirtschaft zusammenhängenden wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Erfordernissen gerecht werden und so die zentrale Funktion von Regulierung und Strukturreformen ergänzen kann.

(5) In der Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2019 über den europäischen Grünen Deal[19] wurde ein verstärkter Einsatz von Instrumenten für die umweltgerechte Haushaltsplanung gefordert, um öffentliche Investitionen, Verbrauch und Besteuerung auf grüne Prioritäten umzulenken und schädliche Subventionen abzuschaffen. Im Europäischen Klimagesetz ist das unionsweite Ziel der Klimaneutralität bis 2050 festgelegt und werden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten verpflichtet, für Fortschritte bei der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit zu sorgen. Die Kommission hat zugesagt, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um die Verfahren der umweltgerechten Haushaltsplanung zu überprüfen und zu bewerten. In der Mitteilung der Kommission vom 24. Februar 2021 über die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel[20] wurde auf die makrofiskalische Relevanz des Klimawandels hingewiesen und hervorgehoben, dass die Resilienz der Union gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels erhöht werden muss. Das Europäische Semester bietet einen zusätzlichen Rahmen zur Unterstützung dieser Bemühungen, und das Instrument für technische Unterstützung stellt praktische Unterstützung für die Umsetzung bereit.

(6) In der Mitteilung der Kommission vom 9. November 2022 über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung[21] wurde hervorgehoben, dass die Schuldentragfähigkeit gestärkt und die hohen öffentlichen Schuldenquoten abgebaut werden müssen und gleichzeitig ein nachhaltiges und integratives Wachstum in allen Mitgliedstaaten gefördert werden muss. Kernziele der Leitlinien sind mehr nationale Eigenverantwortung, ein vereinfachter Rahmen und der Übergang zu einer stärker mittelfristigen Ausrichtung in Kombination mit einer verbesserten und konsequenteren Durchsetzung.

(7) Um die Einhaltung der Bestimmungen des AEUV zu verbessern und insbesondere das Verfahren bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit nach Artikel 126 AEUV zu vermeiden, sollten die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten spezifische Bestimmungen zur Stärkung der nationalen Eigenverantwortung im Einklang mit der Mitteilung der Kommission vom 9. November 2022 über Leitlinien für eine Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU enthalten, die über die

---

18 Mitteilung COM(2020) 55 final der Kommission vom 5. Februar 2020 zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung – Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 und 473/2013 sowie über die Geeignetheit der Richtlinie 2011/85/EU des Rates.

19 Mitteilung COM(2019) 640 final der Kommission „Der europäische Grüne Deal".

20 Mitteilung COM(2021) 82 final der Kommission „Ein klimaresilientes Europa aufbauen – die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel".

21 Mitteilung COM(2022) 583 final der Kommission über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung.

derzeit in der Richtlinie 2011/85/EU vorgeschriebenen hinausgehen. Aufbauend auf den bei der Umsetzung dieser Richtlinie gesammelten Informationen sollten die Änderungen auch Bestimmungen umfassen, die Transparenz und Statistiken, Prognosen und die mittelfristige Haushaltsplanung zum Gegenstand haben, um die bei der Umsetzung festgestellten Mängel zu beheben.

(8) Die vorliegende Richtlinie ist Teil eines Pakets, das auch die Verordnung (EU) [XXX][22] des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ersetzung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97[23] (präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts) und die Verordnung des Rates [XXX][24] zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates[25] (korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts) umfasst. Zusammen bilden sie einen reformierten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Union, mit dem der Inhalt von Titel III (fiskalpolitischer Pakt) des zwischenstaatlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion[26](SKS-Vertrag) gemäß Artikel 16 des SKS-Vertrags in das Unionsrecht überführt wird. Titel III ist verbindlich für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist; Bulgarien, Dänemark und Rumänien wenden ihn auf freiwilliger Basis an. Gestützt auf die Erfahrungen mit der Umsetzung des SKS-Vertrags durch die Mitgliedstaaten wird in dem Paket an der im fiskalpolitischen Pakt festgelegten mittelfristigen Ausrichtung als Instrument zur Erreichung von Haushaltsdisziplin und Wachstumsförderung festgehalten. Das Paket beinhaltet eine deutlichere länderspezifische Dimension, die auf mehr nationale Eigenverantwortung abzielt, unter anderem durch eine stärkere Rolle unabhängiger finanzpolitischer Institutionen, die sich auf die von der Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 2 des SKS-Vertrags vorgeschlagenen gemeinsamen Grundsätze[27] des fiskalpolitischen Pakts stützt. Die Analyse der Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen für die Gesamtbewertung der Einhaltung des fiskalpolitischen Pakts ist in der Verordnung [XXX] zur Ersetzung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 festgelegt. Wie im fiskalpolitischen Pakt vorgesehen, sind nach der Verordnung [XXX], die die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ersetzt, vorübergehende Abweichungen vom mittelfristigen Plan nur unter außergewöhnlichen Umständen gestattet. Ebenso sollten bei signifikanten Abweichungen vom mittelfristigen Plan Maßnahmen ergriffen werden, um die Abweichungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu korrigieren. Mit dem Paket werden die Haushaltsüberwachungs- und Durchsetzungsverfahren gestärkt, um der Verpflichtung nachzukommen, solide und tragfähige öffentliche Finanzen und nachhaltiges Wachstum zu fördern. Bei der Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung werden somit die im SKS-Vertrag festgelegten grundlegenden Ziele der Haushaltsdisziplin und der Schuldentragfähigkeit beibehalten.

---

22 Verordnung (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom [*Datum einfügen*] [*vollständiger Titel*] (ABl. L ..).

23 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1).

24 Verordnung (EU) des Rates vom [*Datum einfügen*] [*vollständiger Titel*] (ABl. L ..).

25 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6).

26 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012.

27 Mitteilung COM(2012) 342 final der Kommission vom 20. Juni 2012 „Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen“.

(9) Vollständige und zuverlässige Systeme des öffentlichen Rechnungswesens für alle Teilsektoren des Staates sind Voraussetzung für die Erstellung von Statistiken von hoher Qualität, die die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten. Für das ordnungsgemäße Funktionieren der haushaltspolitischen Überwachung auf Unionsebene sind die Verfügbarkeit und die Qualität der Daten auf der Grundlage des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) von entscheidender Bedeutung. Das ESVG 2010 basiert darauf, dass Informationen nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung geliefert werden. Folglich muss für eine verbesserte Erhebung periodengerechter Daten und Informationen gesorgt werden, damit periodengerechte Statistiken auf integrierte, umfassende und über alle Teilsektoren des Staates harmonisierte Weise generiert werden.

(10) Verfügbare Hochfrequenzdaten können Muster aufzeigen, die eine genauere Überwachung rechtfertigen, und sie können die Qualität der Haushaltsprognosen verbessern. Die Mitgliedstaaten und die Kommission (Eurostat) sollten Daten auf Kassenbasis sowie vierteljährliche Defizit- und Schuldenstandsdaten unter Anwendung der Begriffsbestimmungen in Artikel 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem AEUV beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit veröffentlichen. Um die nationale Eigenverantwortung zu stärken, sollte die Veröffentlichung von Hochfrequenz-Haushaltsdaten, denen die nationalen haushaltsbezogenen Definitionen zugrunde liegen, unter Berücksichtigung nationaler Transparenzanforderungen und der Bedürfnisse der Nutzer erfolgen.

(11) Verzerrte und unrealistische makroökonomische Prognosen und Haushaltsprognosen für die jährlichen und mehrjährigen Haushaltsgesetze können die Wirksamkeit der Haushaltsplanung erheblich beeinträchtigen und auf diese Weise das Bemühen um Haushaltsdisziplin unterminieren. Um die Basisannahmen zu verbessern und unvoreingenommene Bewertungen der haushaltspolitischen Auswirkungen verschiedener politischer Maßnahmen vorzunehmen, sollten die makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen der Mitgliedstaaten von einer unabhängigen finanzpolitischen Institution befürwortet oder erstellt werden.

(12) Zur Verbesserung der Qualität der makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen sollten diese regelmäßigen objektiven und umfassenden Bewertungen durch eine unabhängige Eichrichtung unterzogen werden. Diese Bewertungen sollten eine Untersuchung der wirtschaftlichen Annahmen, einen Vergleich mit den von anderen Stellen erstellten Prognosen sowie eine Bewertung der Zuverlässigkeit früherer Prognosen umfassen.

(13) Ein wesentliches Element für wirksame haushaltspolitische Rahmen sind unabhängige Einrichtungen, die die öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten überwachen. Nach der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates[28] müssen die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, über unabhängige finanzpolitische Institutionen verfügen, die damit betraut sind, makroökonomische Prognosen zu erstellen oder zu befürworten, und es werden besondere Vorkehrungen festgelegt, die deren Eigenständigkeit und technische Leistungsfähigkeit gewährleisten. Angesichts des positiven Beitrags, den

[28] Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

unabhängige Einrichtungen im Bereich der öffentlichen Finanzen leisten, sollten diese Anforderungen auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Um die Haushaltsdisziplin zu fördern und die Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik zu stärken, sollten diese Einrichtungen auch zur Haushaltsplanung beitragen, indem sie entweder die vom Staat verwendeten Prognosen und Schuldenanalysen erstellen oder diese befürworten, unabhängige Bewertungen der Haushaltspolitik durchführen und die Einhaltung des haushaltspolitischen Rahmens überwachen.

(14) Um die haushaltspolitische Verantwortung zu stärken, sollten die finanzpolitischen Institutionen über ein hohes Maß an operativer Unabhängigkeit und die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ressourcen verfügen sowie umfassend und zeitnah Zugang zu den Informationen haben, die sie benötigen.

(15) Für eine verbesserte Haushaltsplanung sollte den aus dem Klimawandel erwachsenden makrofiskalischen Risiken und den mittel- und langfristigen Auswirkungen klimabezogener Maßnahmen auf die öffentlichen Finanzen gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden. Mit Blick auf nationale Strategien zur Begrenzung und Bewältigung der haushaltspolitischen Risiken, die sich aus dem Klimawandel und damit zusammenhängenden Katastrophen ergeben, ist es von entscheidender Bedeutung, dass nachvollzogen wird, über welche Kanäle sich klimabedingte Schocks auf die Wirtschaft und die öffentlichen Finanzen auswirken.

(16) Da die Auswirkungen der meisten Maßnahmen weit über den jährlichen Haushaltszyklus hinausgehen, bietet eine einjährige Perspektive für die Haushaltsplanung eine beschränkte Grundlage für eine solide Haushaltspolitik. Somit stärkt eine wirksame mehrjährige Haushaltsplanung die Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik und trägt der Schuldentragfähigkeit Rechnung. Grundlage einer wirksamen mittelfristigen Planung ist eine klare und kohärente Festlegung der mittelfristigen nationalen Haushaltsziele, die in den mittelfristigen nationalen Plänen dargelegt werden. Zur Verbesserung einer mehrjährigen Haushaltsperspektive sollte die Planung der jährlichen Haushaltsgesetze mit den in den mittelfristigen Haushaltsrahmen festgelegten mehrjährigen Zielen in Einklang gebracht werden.

(17) Um wirksam die Haushaltsdisziplin zu stärken und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, sollten die öffentlichen Finanzen umfassend von den haushaltspolitischen Rahmen abgedeckt werden. Daher sollte den Transaktionen, die von den staatlichen Einrichtungen und Fonds durchgeführt werden, die in den regulären Haushalten auf Teilsektorenebene nicht erfasst sind, und die sich kurz- oder mittelfristig auf die Haushaltslage der Mitgliedstaaten auswirken, besondere Beachtung geschenkt werden. Die Werte der kombinierten Auswirkungen dieser Transaktionen auf die gesamtstaatlichen Haushaltssalden und den Schuldenstand sollten im Rahmen der jährlichen Haushaltsprozesse und der mittelfristigen Haushaltspläne erläutert werden, wobei auch die Auswirkungen künftiger Transaktionen sowie ausstehender und erwarteter neuer Verbindlichkeiten erfasst werden.

(18) Ebenso ist Transparenz hinsichtlich der Art und des Umfangs der Steuerausgaben und daraus resultierender Einnahmenverluste erforderlich, um ein tieferes Verständnis dafür zu vermitteln, inwieweit die Haushaltspolitik und -planung mit den Prioritäten des Staates in Einklang stehen.

(19) Instrumente zur umweltgerechten Haushaltsplanung können dazu beitragen, die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf grüne Prioritäten auszurichten. Eine zuverlässige und regelmäßige Berichterstattung anhand umfassender, nützlicher und

zugänglicher Informationen kann in diesem Bereich die Haushaltsentscheidungen verbessern. Dies bedeutet, dass Daten übermittelt werden müssen, aus denen hervorgeht, inwieweit bei den Einnahmen das Verursacherprinzip berücksichtigt wird und inwieweit durch Ausgaben ökologische Prioritäten begünstigt werden oder nicht. Die Mitgliedstaaten sollten Informationen darüber veröffentlichen, wie die einschlägigen Elemente ihrer Haushalte zur Verwirklichung der auf nationaler und internationaler Ebene eingegangenen Klima- und Umweltverpflichtungen beitragen, sowie die verwendete Methodik. Die Mitgliedstaaten sollten die Angaben und beschreibenden Informationen getrennt für Ausgaben, Steuerausgaben- und -einnahmenposten veröffentlichen. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, Informationen zur Verteilungswirkung haushaltspolitischer Maßnahmen zu veröffentlichen und Beschäftigungs-, Sozial- und Verteilungsaspekten bei der Entwicklung der umweltgerechten Haushaltsplanung Rechnung zu tragen.[29]

(20) Dem Bestehen von Eventualverbindlichkeiten sollte gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden. Eventualverbindlichkeiten beinhalten insbesondere mögliche Verpflichtungen, die vom Eintreten oder Nichteintreten eines mehr oder weniger unsicheren künftigen Ereignisses abhängen, oder gegenwärtige Verpflichtungen, bei denen eine Zahlung nicht wahrscheinlich ist oder bei deren wahrscheinlicher Zahlung deren Höhe nicht ausreichend verlässlich geschätzt werden kann. Sie umfassen beispielsweise Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften sowie potenzielle Ausgaben und Verpflichtungen aus Gerichtsverfahren und Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit Katastrophen.

(21) Die meisten Mitgliedstaaten waren bereits von Naturkatastrophen und extremen Wetterereignissen betroffen, und durch den Klimawandel dürften Häufigkeit und Intensität solcher Ereignisse zunehmen. Die Staaten investieren in Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und tragen dazu bei, die Kosten für Soforthilfe, Erholung und Wiederaufbau im Katastrophenfall zu decken und in einigen Fällen als Versicherer „der letzten Instanz“ zu fungieren. Angesichts der bestehenden und künftigen Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sollte den Verpflichtungen des Staates und den Risiken für die öffentlichen Finanzen, die sich aus Naturkatastrophen und klimabedingten Ereignissen ergeben, besondere Aufmerksamkeit zukommen, angefangen bei der Erhebung und Veröffentlichung von Informationen über die wirtschaftlichen Verluste und Haushaltskosten vergangener Ereignisse sowie von Informationen über die Haushaltsregelungen und Finanzinstrumente, die in diesem Zusammenhang angewandt wurden.

(22) Die Kommission sollte die Umsetzung der Richtlinie 2011/85/EU weiterhin regelmäßig überwachen. Es sollten bewährte Verfahren für die Umsetzung der Bestimmungen der genannten Richtlinie ermittelt und ausgetauscht werden.

(23) Die Richtlinie 2011/85/EU sollte daher entsprechend geändert werden —

[29] Mitteilung COM(2022) 494 final der Kommission vom 28. September 2022 „Bessere Abschätzung der Verteilungsfolgen von Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ und Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe d der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Die Richtlinie 2011/85/EU wird wie folgt geändert:

1. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 erhält Satz 2 folgende Fassung:

„Ferner gilt die Definition der Teilsektoren des Staates gemäß Anhang A der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.*

_____

*ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

i) Buchstabe a erhält folgende Fassung:

„a) die Systeme des öffentlichen Rechnungswesens und der statistischen Berichterstattung;“

ii) Buchstabe c erhält folgende Fassung:

„c) die länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln, welche dazu beitragen, dass die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten mit ihren jeweiligen Verpflichtungen nach dem AEUV in Einklang steht, in Form eines zusammenfassenden Indikators für die Qualität des Haushaltsergebnisses, wie etwa gesamtstaatliches Defizit, Kreditaufnahme, Schuldenstand oder deren maßgebliche Komponenten;“

iii) Buchstabe e erhält folgende Fassung:

„e) mittelfristige Haushaltsrahmen als spezifischer Satz nationaler Haushaltsverfahren, die den Zeithorizont der Haushaltspolitik über die jährliche Haushaltsplanung hinaus erweitern, einschließlich der Festlegung politischer Prioritäten und nationaler Haushaltsziele auf mittlere Sicht;“

iv) folgender Buchstabe h wird angefügt:

„h) unabhängige finanzpolitische Institutionen als strukturell unabhängige Einrichtungen oder Einrichtungen, deren funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des Mitgliedstaats gegeben ist und die im Einklang mit Artikel 8 geschaffen wurden.“

2. Artikel 3 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Mitgliedstaaten verfügen bis 2030 über integrierte, umfassende und national harmonisierte Systeme der periodengerechten Rechnungsführung, die sämtliche Teilsektoren des Staates abdecken und die zur Vorbereitung von Daten nach dem ESVG 2010 erforderlichen Informationen auf Kassen- und Periodenbasis liefern. Diese Systeme des öffentlichen Rechnungswesens unterliegen einer internen Kontrolle und unabhängigen Rechnungsprüfung.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Haushaltsdaten für alle Teilsektoren des Staates gemäß der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates* zeitnah und regelmäßig öffentlich verfügbar gemacht werden. Insbesondere veröffentlichen die Mitgliedstaaten vor Ablauf des folgenden Vierteljahres oder nach der Veröffentlichung der einschlägigen Daten durch die Kommission (Eurostat) vierteljährlich Daten zum Schuldenstand und Defizit getrennt für Bund (Zentralstaat), Länder, Gemeinden und Sozialversicherung.

(3) Die Kommission (Eurostat) veröffentlicht alle drei Monate die vierteljährlichen Statistikdaten zu den Staatsfinanzen im Einklang mit den Tabellen 25, 27 und 28 des Anhangs B der Verordnung (EU) Nr. 549/2013.

_____

*ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1.“

3. Artikel 4 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die jährliche und mehrjährige Finanzplanung auf realistischen makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen beruht, die sich auf aktuellste Informationen stützen. Die Haushaltsplanung muss auf dem wahrscheinlichsten makro-finanzpolitischen Szenario oder auf einem vorsichtigeren Szenario basieren. Die makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen werden von nach Artikel 8 eingerichteten unabhängigen finanzpolitischen Institutionen erstellt oder befürwortet. Sie werden mit den aktuellsten Prognosen der Kommission verglichen. Signifikante Unterschiede zwischen den makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen des Mitgliedstaats und den Prognosen der

Kommission werden erläutert, einschließlich wenn bestimmte Variablen bei außenwirtschaftlichen Annahmen hinsichtlich ihrer Höhe oder ihres Wachstums stark von den in der Prognose der Kommission angenommenen Werten abweichen.“

b) Absatz 4 wird gestrichen.

c) Die Absätze 5 und 6 erhalten folgende Fassung:

„(5) Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Institution für die Erstellung der makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen zuständig ist. Mindestens einmal pro Jahr führen die Mitgliedstaaten und die Kommission einen technischen Dialog über die Annahmen, die der Erstellung der makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen zugrunde liegen.

(6) Die für die jährliche und mehrjährige Finanzplanung herangezogenen makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen, die von den nationalen Institutionen erstellt werden, werden regelmäßig einer objektiven und umfassenden Bewertung durch eine unabhängige Einrichtung, einschließlich einer Ex-post-Bewertung, unterzogen. Das Ergebnis dieser Bewertung wird veröffentlicht und bei zukünftigen makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen entsprechend berücksichtigt. Ergibt die Bewertung einen erheblichen systematischen Fehler, der Auswirkungen auf die makroökonomischen Prognosen über einen Zeitraum von mindestens vier aufeinanderfolgenden Jahren hat, so ergreift der betreffende Mitgliedstaat die notwendigen Maßnahmen und veröffentlicht sie.“

d) Absatz 7 wird gestrichen.

4. Artikel 5 erhält folgende Fassung:

„Artikel 5

Jeder Mitgliedstaat führt seine spezifischen numerischen Haushaltsregeln ein, um wirksam zur Einhaltung seiner jeweiligen aus dem AEUV im Bereich der Haushaltsplanung erwachsenden Verpflichtungen über einen mehrjährigen Zeitraum durch den Staat als Ganzes beizutragen. Diese Regeln dienen insbesondere

a) der Einhaltung der im Einklang mit dem AEUV festgelegten Referenzwerte und Bestimmungen für das Defizit und den Schuldenstand;

b) der Einführung eines mehrjährigen Finanzplanungszeitraums, der mit den Bestimmungen der Verordnung [XXX präventive Komponente des SWP] in Einklang steht.*

* Verordnung (EU) [.../...] des Europäischen Parlaments und des Rates vom *[Datum] [vollständiger Titel]* (ABl. L ...).“

5. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Buchstabe b erhält folgende Fassung:

„b) effektive und zeitnahe Überwachung der Einhaltung der Regeln, die auf verlässlichen unabhängigen Analysen beruhen, die von im Einklang mit Artikel 8 geschaffenen unabhängigen finanzpolitischen Institutionen vorgenommen werden;“

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„Enthalten die numerischen Haushaltsregeln Ausnahmeklauseln, so sind in diesen Klauseln im Einklang mit den aus dem AEUV und der Verordnung [XXX präventive Komponente des SWP] erwachsenden Pflichten des Mitgliedstaats eine begrenzte Anzahl spezifischer Umstände und stringente Verfahren zu benennen, unter denen eine vorübergehende Nichteinhaltung der Regeln zulässig ist. Ausnahmeklauseln sind zeitlich klar befristet.“

6. Artikel 7 erhält folgende Fassung:

„Artikel 7

Die jährlichen Haushaltsgesetze der Mitgliedstaaten sind mit den länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln kohärent.“

7. In Kapitel V erhält die Überschrift folgende Fassung: „UNABHÄNGIGE FINANZPOLITISCHE INSTITUTIONEN“.

8. Artikel 8 erhält folgende Fassung:

„Artikel 8

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass unabhängige finanzpolitische Institutionen, wie strukturell unabhängige Einrichtungen oder Einrichtungen, deren funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des Mitgliedstaats gegeben ist, durch nationale Rechts- oder verbindliche Verwaltungsvorschriften geschaffen werden.

(2) Die in Absatz 1 genannten Institutionen bestehen aus Mitgliedern, die im Rahmen transparenter Verfahren aufgrund ihrer Erfahrung und Sachkenntnis in den Bereichen öffentliche Finanzen, Makroökonomie oder Haushaltsführung ausgewählt und ernannt werden.

(3) Die in Absatz 1 genannten Institutionen

a) nehmen keine Weisungen von den Haushaltsbehörden der betreffenden Mitgliedstaaten oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen entgegen;

b) können ihre Bewertungen und Stellungnahmen öffentlich und zeitnah kommunizieren;

c) verfügen über angemessene und stabile Ressourcen, um ihr Mandat, einschließlich jeglicher Art von Analyse im Rahmen ihres Mandats, wirksam wahrnehmen zu können;

d) haben zeitnah angemessenen Zugang zu den Informationen, die zur Wahrnehmung ihres Mandats erforderlich sind;

e) unterliegen regelmäßigen externen Evaluierungen durch unabhängige Bewerter.

(4) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die in Absatz 1 genannten Institutionen mit folgenden Aufgaben betraut werden:

a) Erstellung der jährlichen und mehrjährigen makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen, die der mittelfristigen Planung der Regierung zugrunde liegen, oder Befürwortung der von den Haushaltsbehörden verwendeten Prognosen;

b) Erstellung von Bewertungen der Schuldentragfähigkeit, die der mittelfristigen Planung der Regierung zugrunde liegen, oder Befürwortung der von der Haushaltsbehörde bereitgestellten Bewertungen;

c) Bewertung der Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und das nachhaltige und integrative Wachstum oder Befürwortung der von der Haushaltsbehörde bereitgestellten Bewertungen;

d) Überwachung der Einhaltung der länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln im Einklang mit Artikel 6;

e) Überwachung der Einhaltung des haushaltspolitischen Rahmens der Union im Einklang mit den Verordnungen [XXX präventive Komponente des SWP] und [XXX korrektive Komponente des SWP]*;

f) regelmäßige Überprüfungen des nationalen Haushaltsrahmens, um zu bewerten, wie einheitlich, kohärent und wirksam der Rahmen ist, einschließlich Mechanismen und Regelungen der Finanzbeziehungen zwischen Behörden in den verschiedenen Teilsektoren des Staates;

g) Teilnahme an regelmäßigen Anhörungen und Erörterungen im nationalen Parlament.

(5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre Haushaltsbehörden den Bewertungen oder Stellungnahmen der Institutionen im Rahmen der in Absatz 4 genannten Aufgaben nachkommen. Werden die Haushaltsbehörden aufgrund dieser Bewertungen oder Stellungnahmen nicht tätig, so begründen sie dies öffentlich innerhalb eines Monats nach Abgabe dieser Bewertungen oder Stellungnahmen.

* Verordnung (EU) des Rates vom [*Datum einfügen*] [*vollständiger Titel*] (ABl. L ..).

9. Artikel 9 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen einen glaubwürdigen, effektiven mittelfristigen Haushaltsrahmen fest, der einen Finanzplanungszeitraum von mindestens vier Jahren vorsieht, um sicherzustellen, dass die nationale Finanzplanung einer mehrjährigen Planungsperspektive folgt.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

i) Buchstabe a erhält folgende Fassung:

„a) Festlegung umfassender und transparenter mehrjähriger Haushaltsziele nach Artikel 2 Buchstabe e in Bezug auf gesamtstaatliches Defizit, Schuldenstand und andere zusammenfassende Finanzindikatoren, wie etwa Ausgaben, wobei die Kohärenz der Indikatoren mit den in Kapitel IV dieser Richtlinie vorgesehenen länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln und den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung [XXX präventive Komponente des SWP] zu gewährleisten ist;“

ii) Buchstabe c erhält folgende Fassung:

„c) Erstellung einer Beschreibung der mittelfristig geplanten Maßnahmen, einschließlich Investitionen und Reformen, die Auswirkung auf die gesamtstaatlichen Finanzen und das nachhaltige und integrative Wachstum haben, aufgeschlüsselt nach Haupteinnahmen- und Hauptausgabenposten, wobei darzulegen ist, wie die Anpassung an die nationalen Haushaltsziele auf mittlere Sicht nach Artikel 2 Buchstabe e gegenüber den Projektionen unter Annahme einer unveränderten Politik erreicht werden soll;“

iii) Buchstabe d erhält folgende Fassung:

„d) Einschätzung der Frage, wie die geplanten politischen Maßnahmen im Hinblick auf ihre unmittelbare mittelfristige und langfristige Auswirkung auf die gesamtstaatlichen Finanzen wahrscheinlich die mittelfristige und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und das nachhaltige und integrative Wachstum beeinflussen werden. In der Bewertung werden soweit möglich die aus dem Klimawandel erwachsenden makrofiskalischen Risiken, deren Auswirkungen auf die Umwelt und Verteilungseffekte sowie die mittel- und langfristigen Auswirkungen von Strategien für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel spezifiziert.“

c) Absatz 3 wird gestrichen.

10. Die Artikel 10 und 11 erhalten folgende Fassung:

„Artikel 10

Die jährlichen Haushaltsgesetze müssen mit den nationalen Haushaltszielen auf mittlere Sicht gemäß Artikel 2 Buchstabe e in Einklang stehen. Jede Abweichung ist ausreichend zu erläutern.

Artikel 11

Diese Richtlinie soll in keiner Weise einer neuen Regierung eines Mitgliedstaats untersagen, die mittelfristige Haushaltsplanung zu ändern, um sie ihren neuen politischen Prioritäten anzupassen. In einem solchen Fall gibt die neue Regierung an, inwieweit sich die neue mittelfristige Haushaltsplanung von der vorherigen mittelfristigen Haushaltsplanung unterscheidet.“

11. In Kapitel VI erhält die Überschrift folgende Fassung: „TRANSPARENZ DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN“

12. Artikel 12 erhält folgende Fassung:

„Artikel 12

Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass sämtliche Maßnahmen, die ergriffen werden, um den Bestimmungen der Kapitel II, III und IV nachzukommen, über alle Teilsektoren des Staates kohärent sind und diese Teilsektoren umfassend abdecken. Zu diesem Zweck schreiben die Mitgliedstaaten insbesondere kohärente Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren des öffentlichen Sektors und die Integrität der zugrunde liegenden Datenerhebungs- und -verarbeitungssysteme vor.“

13. Artikel 14 erhält folgende Fassung:

„Artikel 14

(1) Im Rahmen der jährlichen und mehrjährigen Verfahren der Haushaltsgesetzgebung veröffentlichen die Mitgliedstaaten Einrichtungen und Fonds, die in den regulären Haushalten nicht erfasst werden, sondern zum Staatssektor, einschließlich der Teilsektoren des Staates, gehören. Die Mitgliedstaaten veröffentlichen auch Werte, die den kombinierten Auswirkungen dieser Einrichtungen und Fonds auf die gesamtstaatlichen Haushaltssalden und den Schuldenstand entsprechen, wobei die Auswirkungen auf die Salden frühere und erwartete künftige Transaktionen und die Auswirkungen auf die Schulden auch ausstehende und erwartete neue Verbindlichkeiten umfassen.

(2) Die Mitgliedstaaten veröffentlichen auf Grundlage einer transparenten Methode detaillierte Informationen darüber, wie sich entgangene Steuereinnahmen auf die Einnahmen für die nationalen Haushaltsziele nach Artikel 2 Buchstabe e auswirken.

(3) Die Mitgliedstaaten veröffentlichen für alle Teilsektoren des Staates die relevanten Informationen über Eventualverbindlichkeiten, die sich erheblich auf die öffentlichen Finanzen auswirken können, darunter Staatsbürgschaften, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten aus der Tätigkeit öffentlicher Körperschaften, potenzielle Ausgaben und Verpflichtungen aus Gerichtsverfahren, einschließlich Angaben zu deren Umfang. Die

Mitgliedstaaten veröffentlichen soweit möglich auch Informationen über katastrophen- und klimabezogene Eventualverbindlichkeiten. Die Mitgliedstaaten veröffentlichen Informationen über frühere Abrufe einmaliger Bürgschaften und für standardisierte Garantien erfasste Ausgaben. Die veröffentlichten Informationen umfassen Informationen über wirtschaftliche Verluste, die durch Katastrophen und klimabedingte Schocks entstanden sind, einschließlich der vom öffentlichen Sektor getragenen Haushaltskosten und der Instrumente, mit denen diese Verluste abgefedert oder gedeckt werden. Die Mitgliedstaaten veröffentlichen Informationen über Beteiligungen des Staates am Kapital privater oder öffentlicher Unternehmen bezüglich wirtschaftlich erheblicher Beträge."

14. Folgender Artikel 14a wird eingefügt:

„Artikel 14a

(1) Bis 14. Dezember 20XX veröffentlicht die Kommission eine Überprüfung der Frage, ob diese Richtlinie wirksam ist.

(2) Bis 31. Dezember 2025 erstattet die Kommission Bericht über den Sachstand und die künftige Ausrichtung des öffentlichen Rechnungswesens in der Union, wobei sie die Fortschritte berücksichtigt, die seit ihrer im Jahr 2013 vorgenommenen Bewertung der Frage erzielt wurden, ob die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor („International Public Sector Accounting Standards") für die Mitgliedstaaten geeignet sind."

15. Artikel 15 erhält folgende Fassung:

„Artikel 15

(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 31. Dezember 202x nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten auf, für ihre eigenen Zwecke und im Interesse der Union eigene Entsprechungstabellen zu erstellen, die so weit wie möglich die Entsprechungen zwischen der Richtlinie und den Umsetzungsmaßnahmen deutlich machen, und diese zu veröffentlichen.

(2) Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

(3) Die Kommission erstellt einen Zwischenbericht über die Fortschritte bei der Durchführung der wichtigsten Bestimmungen dieser Richtlinie auf der Grundlage einschlägiger Informationen aus den Mitgliedstaaten, der dem Europäischen Parlament und dem Rat bis 14. Dezember 20XX vorgelegt wird.

(4) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen."

16. Artikel 16 wird aufgehoben.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Die Präsidentin