



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.12.2012
COM(2012) 761 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Zwischenbericht über die Umsetzung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die
Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten**

{SWD(2012) 433 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zwischenbericht über die Umsetzung der Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten¹ ist im Dezember 2011 in Kraft getreten. Sie ist wichtiger Bestandteil des Legislativpakets zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung (so genannter „Six-Pack“). Diese Richtlinie bot der Europäischen Union erstmals Gelegenheit, Mindestanforderungen an die Haushaltsrahmen festzulegen, die über die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters hinaus für Rechtssicherheit sorgen. Angesichts des drängenden Konsolidierungsbedarfs in vielen Mitgliedstaaten muss man sich jetzt auf konkrete Ergebnisse konzentrieren. Vor diesem Hintergrund sind die Anstrengungen zur Stärkung der nationalen Haushaltsrahmen eng mit der Politik zur Haushaltskonsolidierung verknüpft, da beide darauf abzielen, die Qualität der öffentlichen Finanzen dauerhaft zu verbessern.

Der Richtlinie zufolge bezeichnet der „haushaltspolitische Rahmen“ die Gesamtheit der Regelungen, Verfahren und Institutionen, die die Grundlage für die Durchführung der Haushaltspolitik des Staates bilden, insbesondere: (i) die Systeme des öffentlichen Rechnungswesens und der statistischen Berichterstattung; (ii) die Vorschriften und Verfahren zur Erstellung von Prognosen für die Haushaltsplanung; (iii) die länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln; (iv) mittelfristige Haushaltsrahmen; (v) die Mechanismen zur Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Behörden in den verschiedenen Teilsektoren des Staates. Für jeden Bereich werden in der Richtlinie verschiedene grundlegende Standards festgelegt. Diese müssen von den Mitgliedstaaten bis 31. Dezember 2013 in nationales Recht übertragen werden. Im Juli 2011 haben sich die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets dazu verpflichtet, die Richtlinie bis Ende 2012 umzusetzen, und damit zusätzliche Impulse verliehen.² Der zwischenstaatliche Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) stellte schließlich ein Follow-up zur Richtlinie dar. 25 Mitgliedstaaten verpflichteten sich, das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts in ihrem innerstaatlichen Recht zu verankern.

In Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie wird die Kommission beauftragt, „einen Zwischenbericht über die Fortschritte bei der Durchführung der wichtigsten Bestimmungen dieser Richtlinie auf der Grundlage einschlägiger Informationen aus den Mitgliedstaaten [zu erstellen], der dem Europäischen Parlament und dem Rat bis 14. Dezember 2012 vorgelegt wird“. Zu diesem Zweck übermittelte die Kommission dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik im Mai 2012 einen Fragebogen, in dem die Mitgliedstaaten mitteilen konnten, welche Maßnahmen und Reformen bereits eingeleitet wurden bzw. welche konkreten Pläne diesbezüglich bestehen. Der vorliegende Bericht beruht in erster Linie auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen. Die meisten Mitgliedstaaten haben ihren Beitrag

¹ ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41.

² Erklärung vom 21. Juli 2011, S. 4, Punkt 14.

im September 2012 übermittelt.³ Die Informationen spiegeln also den Stand zum Zeitpunkt der Meldungen wider. Ausführliche Länderprofile enthält die beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2012) 433).

Der Zwischenbericht dient der Unterrichtung des Rates, des Europäischen Parlaments und der Öffentlichkeit über die Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie. Er ist daher nicht als umfassende Bewertung der Konformität der einzelnen nationalen Bestimmungen mit den Vorgaben der Richtlinie zu verstehen; eine solche Bewertung wird im Einklang mit dem EU-Recht nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie erfolgen. Um einen geeigneten Überblick zu vermitteln, ist Abschnitt 2 dieses Berichts entsprechend den wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie in fünf Unterabschnitte gegliedert, an die sich ein Fazit mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Feststellungen anschließt.

2. FORTSCHRITTE BEI DER UMSETZUNG DER WICHTIGSTEN BESTIMMUNGEN DER RICHTLINIE

2.1 Rechnungswesen, Statistik und Transparenzbestimmungen (Kapitel II und Artikel 14 der Richtlinie)

Eine solide Haushaltspolitik sollte auf einer soliden Finanzberichterstattung basieren. Umfassende, zeitnahe und genaue Informationen über den Haushaltsvollzug sind für die politischen Entscheidungsträger in vielerlei Hinsicht unverzichtbar. Erstens gewährleisten sie, dass die von Gesetzgebungsorganen verabschiedeten Haushalte korrekt ausgeführt werden. Zweitens ermöglichen sie es den Haushaltsbehörden, etwaige Abweichungen von der vereinbarten Haushaltspolitik fast in Echtzeit zu überwachen. Drittens wird mit Blick auf die Zukunft sichergestellt, dass die Haushaltsplanung auf der Grundlage der aktuellsten Daten erfolgt und Basiseffekte aufgrund nachfolgender Korrekturen der Haushaltsdaten minimiert werden.

Bis vor kurzem ließ die Hochfrequenz-Finanzberichterstattung in den meisten Mitgliedstaaten noch zu wünschen übrig. Selbst dort, wo die Berichterstattungspflichten klar festgelegt waren, wurden die gesamtstaatlichen Daten für verschiedene Teilsektoren des Staates im Hinblick auf Frequenz, Fristen oder Erfassungsmethoden nach unterschiedlichen Rechnungsführungs- und Statistikgrundsätzen erhoben. Negative Haushaltsentwicklungen blieben somit allzu lang unentdeckt, insbesondere wenn sie ihren Ursprung in nicht zum Zentralstaat rechnenden Stellen hatten. Einer der ersten Schritte, den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Programms für wirtschaftliche Anpassung und Wachstum tun mussten, war somit die Erstellung von Haushaltsberichten für alle gesamtstaatlichen Stellen in kurzen zeitlichen Abständen.⁴

Die Richtlinie bietet folglich eine günstige Gelegenheit zur Harmonisierung der Rechnungsführung im Sektor Gesamtstaat, zur Straffung der Berichterstattung und zur Gewährleistung eines effizienten Datenflusses zu Entscheidungsträgern und externen Beobachtern. Eine Verankerung der bestehenden informellen Erhebungsverfahren und neuer statistischer Anforderungen in Rechtsvorschriften könnte gewährleisten, dass die hunderten — und mitunter tausenden — Stellen des Gesamtstaats angemessen in ein umfassendes Datenerfassungssystem integriert würden.

³ NL, SI, LT PT, IT und HU antworteten im Oktober, CY, LV, MT und UK im November.

⁴ Umfangreiche Arbeiten wurden diesbezüglich in Griechenland geleistet; siehe European Economy — Occasional Paper No. 94. „The Second Economic Adjustment Programme for Greece — March 2012“.

Fast alle Bericht erstattenden Mitgliedstaaten stellen für zentralstaatliche Einrichtungen monatlich Daten auf Kassenbasis oder anderer Rechnungsgrundlage zur Verfügung (BG, DK, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, MT, NL, AT, PT, RO, SK, FI, SE, SI und UK).⁵ Für Einrichtungen der sozialen Sicherheit (BG, DK, EE, EL, NL, RO, PT und FI) sind jedoch deutlich weniger Haushaltsdaten verfügbar, und in AT, DE und ES sind die laufenden Reformen bei den staatlichen Einrichtungen noch nicht abgeschlossen.⁶ Für die lokale Ebene, für die die Richtlinie weniger strenge Standards vorschreibt (vierteljährliche Meldungen auf Kassen- oder gleichwertiger Basis), haben nur elf Mitgliedstaaten (BG, DK, EE, EL, IT, LT, MT, PT, RO, FI und UK) Daten übermittelt. Das heißt, in den meisten Mitgliedstaaten ist im Hinblick auf Teilsektoren außerhalb des Zentralstaats noch viel zu tun. Insbesondere in stark dezentralisierten Staaten, wo auf diese Teilsektoren ein mitunter beträchtlicher Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben entfällt, ist dies ein besonders dringliches Anliegen.

Parallel zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten unternimmt auch die Kommission Schritte im Bereich der Statistik. Um die Mitgliedstaaten bei der praktischen Umsetzung der die Statistiken betreffenden Bestimmungen der Artikel 3 und 14 der Richtlinie zu unterstützen, hat Eurostat eine Taskforce zur Prüfung der Auswirkungen der Richtlinie auf die Erhebung und Verbreitung von Haushaltsdaten eingesetzt. Die Taskforce soll im Laufe ihrer Arbeiten einen Satz von Dokumentvorlagen erstellen und zugehörige Erläuterungen der Methodik, des Umfangs obligatorischer Angaben sowie der Periodizität und Aktualität der nationalen Veröffentlichung einzelner Indikatoren liefern, an denen sich die nationalen statistischen Ämter orientieren können. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich bereit erklärt, den Schlussfolgerungen der Taskforce bei ihren Arbeiten im Bereich der Statistik Rechnung zu tragen.

Laut Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie nimmt die Kommission zudem „bis 31. Dezember 2012 [...] eine Bewertung der Frage vor, ob die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor („International Public Sector Accounting Standards“) für die Mitgliedstaaten geeignet sind“. Zu dieser Frage sind nach einem öffentlichen Konsultationsaufruf der Kommission über 60 Beiträge eingegangen. Der Bewertungsbericht soll noch vor Ende 2012 veröffentlicht werden und folgende Themen umfassen: Bedeutung und Nützlichkeit der Periodenrechnung, aktuelle Nutzung der Periodenrechnung in den Mitgliedstaaten, Zusammenfassung und Bewertung der Eignung von IPSAS, Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen IPSAS und statistischer Berechnung, potenzielle Kosten der Umsetzung neuer Rechnungslegungsstandards und Governance-Fragen.

Schließlich veröffentlichte Eurostat am 6. Februar 2012 erstmals eine gemäß Artikel 4 Absatz 7 der Richtlinie regelmäßig zu erscheinende Pressemitteilung über den vierteljährlichen öffentlichen Schuldenstand mit Daten für die EU, den Euroraum und einzelne Mitgliedstaaten. Eine ähnliche Initiative ist für das vierteljährliche Defizit geplant.

⁵ Aus der Berichterstattung der Mitgliedstaaten ist jedoch nicht immer direkt ersichtlich, ob bei allen zum Zentralstaat rechnenden, aber außerhalb des Staatshaushalts geführten Stellen und Einrichtungen tatsächlich Daten erhoben werden.

⁶ Allerdings zählt die Sozialversicherung in einigen Fällen zum Zentralstaat, während es in vielen Mitgliedstaaten keine Haushalte auf regionaler Ebene in der Abgrenzung des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (S.1312) gibt.

2.2 Makroökonomische Prognosen und Haushaltsprognosen (Kapitel III der Richtlinie)

Die makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen für die Finanzplanung gelten im Hinblick auf die Erstellung der jährlichen Haushaltspläne seit langem als Schwachpunkt. In einigen Mitgliedstaaten wurde schon vor geraumer Zeit eine mangelhafte Objektivität der Finanzschätzungen konstatiert. Bei der Vorlage auf einseitige Annahmen gestützter Haushalte an Parlament und Öffentlichkeit konnte deshalb kaum davon ausgegangen werden, dass diese ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild lieferten. Deshalb widmet die Richtlinie den Prognosen ein eigenes Kapitel, in dem die Mitgliedstaaten im Wesentlichen dazu aufgefordert werden, ihre Finanzplanung auf realistischen makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen zu basieren, die sich auf die aktuellsten Informationen stützen.

Es ist nicht einfach, Standards für Prognosen festzulegen, doch grundsätzlich sollten es die Mitgliedstaaten bei der Erstellung, Veröffentlichung und Evaluierung ihrer Prognosen nie an der gebotenen Sorgfalt fehlen lassen. In der Durchführungsphase sind eine klare Abgrenzung der Aufgaben zwischen den einzelnen am Prognoseprozess beteiligten Stellen und eine Ex-post-Bewertung angebracht. Letztere muss zwar nicht jedes Jahr durchgeführt werden, spielt aber eine wichtige Rolle dabei, die Haushaltsbehörden auf eine eventuell mangelhafte Objektivität aufmerksam zu machen.

Bei Prognosen können auch unabhängige Institutionen oder Einrichtungen mit funktioneller Eigenständigkeit einbezogen werden, wie im derzeit verhandelten „Two-Pack“-Entwurf einer Verordnung über die Überwachung der Haushaltspläne der Euroraum-Mitgliedstaaten⁷, durch den einige Bestimmungen der Richtlinie erweitert und näher spezifiziert werden, vorgeschlagen wurde. Die „Two-Pack“-Verordnung zur Haushaltsüberwachung dürfte nach ihrer Verabschiedung auch die Ziele der Richtlinie in diesem Bereich wirksam unterstützen.

Rund ein Drittel der Mitgliedstaaten (BG, DE, DK, EE, PL, RO, SE, SI, SK und UK) teilt mit, dass für strukturierte Abläufe unter Beteiligung mehrerer Institutionen oder Einrichtungen gesorgt ist, um Transparenz und Verantwortung für die Prognosen zu gewährleisten. Andere Mitgliedstaaten befinden sich diesbezüglich noch in der Planungsphase oder liefern bislang lediglich vage Absichtserklärungen. Die Erstellung alternativer makroökonomischer und budgetärer Szenarien — eine wichtige präventive Maßnahme, die im Falle einer Abweichung der tatsächlichen Parameter vom mittleren Szenario eine Mittelumverteilung im Zuge der Ausführung des Haushaltsplans vereinfacht — wird von AT, BG, CY, DE, DK, EL, RO, SE und UK mitgeteilt. Nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten (BG, CY, DE, EE, EL⁸, FR, RO und SI) teilt mit, dass sie ihre Prognosen mit jenen der Europäischen Kommission vergleicht (oder zu vergleichen beabsichtigt), auch wenn manche Mitgliedstaaten (EE und PL) einige Annahmen der Kommission als Input für ihre eigenen Prognoseprozesse nutzen. Nur wenige Mitgliedstaaten teilen zum jetzigen Zeitpunkt spezifische Maßnahmen zur qualitativen Ex-post-Bewertung der Prognosen im Sinne von Artikel 4 Absatz 6 der Richtlinie mit.

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet – KOM(2011) 821 endg.

⁸ Dies erfolgt in bilateralen Gesprächen im Rahmen der Programme für wirtschaftliche Anpassung und Wachstum.

2.3 Nationale numerische Haushaltsregeln (Kapitel IV der Richtlinie)

Jeder Mitgliedstaat muss der Richtlinie zufolge über länderspezifische numerische Haushaltsregeln verfügen, die wirksam zur Einhaltung seiner aus dem Vertrag erwachsenden Verpflichtungen im Bereich der Haushaltspolitik beitragen (Artikel 5 bis 7). In der Richtlinie werden diese Vorschriften zwar nicht im Detail festgelegt, aber es wird gefordert, dass sie genaue Angaben zu Zielvorgaben und Anwendungsbereich der Regeln enthalten, dass eine effektive und zeitnahe Überwachung der Einhaltung der Regeln gegeben ist, dass strenge Durchsetzungsmechanismen bestehen und nur begrenzte Ausweichklauseln definiert werden.⁹

Gut durchdachte, regelgestützte Haushaltsrahmen führen bekanntermaßen zu einer signifikanten Stärkung der Haushaltsdisziplin. Bei der Erstellung solcher Regeln müssen die Mitgliedstaaten mehrere Auflagen erfüllen. Erstens und vor allem anderen müssen nationale Haushaltsvorschriften mit dem finanzpolitischen Rahmen der EU in vollem Umfang kompatibel sein. Zweitens sind zwei gegensätzliche Arten von Fallstricken zu vermeiden. Einerseits würden Erfassungslücken, die Ausgabenüberschreitungen ermöglichen, die Wirksamkeit des Gesamtrahmens schwächen. Andererseits könnte eine Häufung nationaler Vorschriften die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass bei nicht sachgerechter Ausgestaltung Konflikte zwischen den einzelnen Vorschriften entstehen und in der Folge ihre Wirksamkeit untergraben wird. Schließlich werden die Vorschriften nur dann voll wahrgenommen und können sie Haushaltsdisziplin nur dann wirklich gewährleisten, wenn ihre Einhaltung regelmäßig überprüft wird. Eine wirksame Überwachung und Ex-post-Bewertung sind insbesondere dann gefragt, wenn die Vorschriften sehr komplex sind oder es eine Vielzahl nationaler Vorschriften gibt, deren Wechselwirkungen nicht immer ohne weiteres ersichtlich sind. Regelmäßige Prüfungen durch Kontrollinstitutionen mit angemessenen Befugnissen würden auch die Gelegenheit bieten, ein Bewusstsein für tragfähige öffentliche Finanzen zu schaffen, und fruchtbare Gespräche mit den Haushaltsbehörden und der Öffentlichkeit über gemeinsame Haushaltsziele in Gang bringen.

Zwanzig Mitgliedstaaten (AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, IE, IT, FR, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK und SI) haben gründliche Reformen der Haushaltsvorschriften angekündigt oder als bereits abgeschlossen mitgeteilt, wobei die Richtlinie und der SKS-Vertrag sicher als Antriebsfaktor gewirkt haben. Wenn vorgeschlagene Rechtsvorschriften mitgezählt werden, wurden von elf Mitgliedstaaten (CY, IE, ES, FR, IT, LT, LV, NL, PL, PT und SI) neue Vorschriften über den Haushaltsausgleich gemeldet. In fünf weiteren Mitgliedstaaten (BG, DK, DE, EE und AT) werden Bestimmungen über den Haushaltsausgleich aktualisiert und gestärkt. Einige Vorschriften über den Haushaltsausgleich werden erst nach Ablauf einer Übergangsfrist in vollem Umfang in Kraft treten. Dies ist der Fall in Deutschland (2016 auf Bundesebene, 2020 auf Länderebene), Österreich (2017) und Spanien (2020). Ausgabenvorschriften werden in zehn Mitgliedstaaten (AT, CY, DK, EE, ES, IT, LT, LV, PL und PT) eingeführt und in fünf Mitgliedstaaten (BG, CZ, RO, SI und SK) überarbeitet. In zwölf Mitgliedstaaten (AT, BG, CY, CZ, EE, IE, IT, ES, NL, PL, PT und SK) ist die Schaffung bzw. Stärkung nationaler Schuldenregeln eine neue Entwicklung. Mitgliedstaaten mit einem Anpassungsprogramm unterliegen zudem einem mehrjährigen Rahmen mit mehreren Zielen, der der Haushaltspolitik als „De-facto-Schuldenbremse“ durch verschärfte Kontroll- und Durchsetzungsbestimmungen ebenfalls zusätzliche Regeln auferlegt.

⁹ Der zwischenstaatliche SKS-Vertrag ist eine konkreter Fall der Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten des Euroraums und den Mitgliedstaaten, die ihn auf freiwilliger Basis ratifiziert haben. Er verlangt, dass auf nationaler Ebene die Anforderung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts eingeführt wird, die wie alle anderen nationalen numerischen Regeln natürlich den Vorgaben der Richtlinie unterläge.

Viele Mitgliedstaaten erklären, dass die neuen bzw. aktualisierten Vorschriften den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Mehrere Mitgliedstaaten haben insbesondere berichtet, dass die Kontrollinstitutionen damit beauftragt werden, die Umsetzung der Haushaltsvorschriften zu bewerten (BG, CY, CZ, DK, DE, EE, IE, IT, LV, PL und SK). Ausweichklauseln wurden in BG, CY, CZ, DK, DE, ES, IE, LV, AT, PL und SK formuliert. Der Anwendungsbereich der Haushaltsvorschriften wird auf andere Teilsektoren des Gesamtstaats außerhalb der Zentralregierung ausgeweitet. Lokale oder regionale Gebietskörperschaften unterliegen den Haushaltsregeln im Hinblick auf Vorschriften über den Haushaltsausgleich (BG, DE, ES, FR, LT, LU, NL, AT, RO, SE und SK), Schuldenregeln (BG, CZ, EE, ES, IT, AT, PT, RO und SK) oder Ausgabenvorschriften (BG, ES und AT). Insgesamt scheint sich die Einführung nationaler numerischer Haushaltsregeln auf gutem Wege zu befinden. Einzelne Merkmale und Gesamtkohärenz müssten jedoch noch im Hinblick auf die Anforderungen der Artikel 5 und 6 der Richtlinie bewertet werden.

2.4 Mittelfristiger Haushaltsrahmen (Kapitel V der Richtlinie)

Die Mitgliedstaaten legen der Richtlinie zufolge einen glaubwürdigen, effektiven mittelfristigen Haushaltsrahmen fest, der eine Finanzplanung über den Horizont von nur einen Jahr hinaus möglich macht und damit einer kohärenteren, wirksameren und potenziell ehrgeizigeren Politik in einem mittelfristigen Zeitrahmen zugute kommt. Der mittelfristige Haushaltsrahmen muss mehrjährige Haushaltsziele in Kombination mit Projektionen für jeden wichtigen Ausgaben- und Einnahmenposten unter Annahme einer unveränderten Politik umfassen, wobei darzulegen ist, wie mittelfristige Korrekturmaßnahmen die Lücke zwischen den Projektionen unter Annahme einer unveränderten Politik und den Haushaltszielen schließen sollen. Ferner muss er eine Bewertung enthalten, wie die geplanten politischen Maßnahmen die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinflussen werden.

Auch wenn die Richtlinie dem mittelfristigen Haushaltsrahmen ein eigenes Kapitel (Artikel 9-11) widmet, darf dessen Ausarbeitung auf nationaler Ebene nicht isoliert betrachtet werden. Die zeitliche Planung für die Ausarbeitung des mittelfristigen Haushaltsrahmens und dessen Integration in den jährlichen Haushaltszyklus ist sorgfältig abzuwägen, damit der Staat die strategische Wirkung in Verbindung mit den regelmäßigen jährlichen Haushaltsdokumenten voll nutzen kann. Sofern nötig, sollte der mittelfristige Haushaltsrahmen bestehende Planungsdokumente ersetzen oder diese in einem einzigen, klar definierten Strategiepapier zusammenführen. Kohärenz ist von entscheidender Bedeutung und sollte aus mehrfacher Sicht gewährleistet werden. Erstens sollte der mittelfristige Haushaltsrahmen wirklich als Grundlage für die Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans dienen. Zweitens sollten in den mittelfristigen Haushaltsrahmen natürlich Zahlen einfließen, die sich aus den haushaltspolitischen Vorgaben ergeben, die manche Mitgliedstaaten im Rahmen für mehrere Jahre geltender, verbindlicher Haushaltsregeln festgelegt haben. Schließlich sollte der mittelfristige Haushaltsrahmen auch im Zeitablauf konsistent sein und numerische Anpassungen aufgrund von Basiseffekten, abweichenden Ergebnissen oder diskretionären Veränderungen detailliert und transparent dokumentieren.

Mehrjährige, bereits bestehende oder sich in konkreter Planung befindliche Haushaltsrahmen werden aus 22 Mitgliedstaaten (BG, CY, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, FR, HU, IT, LT, LV, NL, AT, PL, PT, RO, SE, SI, SK und UK) mitgeteilt. Dabei handelt es sich fast durchgängig um fortlaufende Maßnahmen, die mindestens einmal im Jahr aktualisiert und auf das Folgejahr erweitert werden. NL aktualisiert seinen Haushaltsrahmen nur zur Berücksichtigung von Preisentwicklungen im Laufe einer Legislaturperiode, FR aktualisiert seinen alle zwei Jahre. SI arbeitet mit einem Zweijahreshaushalt, wobei in Kombination mit einem dreijährigen

Ausgabenrahmen jährliche Anpassungen vorgenommen werden. Die mitgeteilten Mehrjahresrahmen umfassen drei Jahre (BG, CY, FR, IT, LT, LV, HU, RO, SE und SK), vier Jahre (CZ, DK, EE, EL, NL, PL, AT, PT und SI) bzw. fünf Jahre (DE, UK). Rechtsvorschriften, die die Kohärenz zwischen den nationalen Mehrjahresrahmen und der entsprechenden jährlichen Haushaltsplanung gewährleisten sollen, gibt es in BG, CZ, EE, LV, PL und SK. Mehrjahresrahmen sind auch Instrument für die Festlegung von Ausgabenobergrenzen oder -zielen (CZ, DK, EE, EL, FR, LT, LV, NL, AT, PT, SE und SI), wobei die Darstellung der mittelfristige Ausgabenentwicklung allein jedoch nicht als mittelfristiger Haushaltsrahmen im Sinne der Richtlinie gelten würde. Nur wenige Mitgliedstaaten berichten, dass mehrjährige Projektionen unter der Annahme einer unveränderten Politik erstellt werden. Jedoch sollte ein Basisszenario in Kombination mit politischen Maßnahmen, die die Einhaltung der aus den Haushaltsregeln resultierenden Politikziele oder Zielwerte sicherstellen, unbedingt erstellt werden.

2.5 Mechanismen für die Koordinierung der Teilsektoren des Staates (Artikel 12 und 13 der Richtlinie)

Laut Artikel 12 müssen die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen alle Teilsektoren des Staates in umfassender und kohärenter Weise abdecken. Hintergrund ist, dass Bemühungen zur Verbesserung des Haushaltsrahmens ursprünglich auf die Ebene des Zentralstaats beschränkt waren. Mit der Richtlinie wird die Voraussetzung dafür geschaffen, die Grundsätze für Rechnungsführung, Statistik, Prognosen und Haushaltsvorschriften auf breiter Basis auf die Sozialversicherung und die Gemeinden auszuweiten, die zusammengenommen einen beträchtlichen Anteil der Gesamtausgaben ausmachen. Um eine gute Verwaltungspraxis sicherzustellen, wird in Artikel 13 der Richtlinie ferner die Bedeutung einer genauen Abgrenzung der haushaltspolitischen Verantwortlichkeiten zwischen den Regierungsebenen betont und folgender Grundsatz festgelegt: *„Die Mitgliedstaaten schaffen geeignete Mechanismen für eine sämtliche Teilsektoren des Staates umfassende Koordinierung, um eine umfassende und kohärente Erfassung aller Teilsektoren des Staates bei der Finanzplanung, den länderspezifischen numerischen Haushaltsregeln, der Erstellung der Haushaltsprognosen und bei der Mehrjahresplanung insbesondere gemäß dem mehrjährigen Haushaltsrahmen zu gewährleisten.“*

Dementsprechend sollte durch nationale Rechtsvorschriften sichergestellt werden, dass Zwänge, die sich aus den Haushaltszielen des Gesamtstaats ergeben, von allen staatlichen Ebenen angemessen internalisiert werden. Solche detaillierten Vorschriften müssen angesichts der mitunter komplexen horizontalen und vertikalen Umverteilungssysteme innerhalb und zwischen den Verwaltungsebenen länderspezifischen Charakter haben. Eindeutige und wirksam durchgesetzte Vorschriften und Verfahren sind diesbezüglich eine unabdingbare Voraussetzung; im Idealfall sollte es für solche Instrumente auch Gremien geben, in denen Vertreter von Regierungseinrichtungen sich gegenseitig austauschen können und den jährlichen Haushaltszyklus auf strategischer Ebene mitgestalten, ehe die einzelnen Staatsebenen ihren Jahreshaushaltsplan nach ihren eigenen Verfahrensregeln aufstellen.

Neben der Einführung (bzw. Erweiterung) von Haushaltsvorschriften für die subnationale Ebene teilen die Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Koordinierungsinstrumenten mit, die in unterschiedlichen Phasen des jährlichen Haushaltsverfahrens zur Anwendung kommen. In BG werden bei der Erstellung des mittelfristigen Haushaltsrahmens die Gemeinden konsultiert. Die Protokolle dieser Konsultationen fließen in die Gespräche über den Entwurf des Haushaltsgesetzes im Ministerrat ein. In DK sollen Zuschüsse der Zentralregierung an die Gemeinden enger an die vereinbarten Ziele geknüpft werden. In DE sitzen im Gremium zur

Überwachung der Haushaltsführung (Stabilitätsrat) Vertreter von Bund und Ländern. Auch die langjährige Praxis, Einnahmen aus gemeinsamen Steuern in einem Ausschuss gemeinsam zu projizieren, ist eine Form der „eingebauten“ Koordinierung. In ES enthält das neue verfassungsergänzende Gesetz Schuldengrenzen für die einzelnen Regierungsebenen mit Korrekturmaßnahmen für die nachgeordneten Regierungsebenen. Diese Art von inländischem Stabilitätspakt gibt es auch in AT, wo jeder Ebene Defizitziele zugeordnet werden und es eine Vermittlerstelle gibt, die Streitigkeiten zwischen den Staatsebenen beilegt. In NL soll durch den Entwurf eines Gesetzes über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen die Pflicht der Gemeinden zur Leistung eines angemessenen Beitrags zur Erreichung des mittelfristigen Ziels rechtlich verankert werden. Bei Nichterreichen gemeinsamer Ziele können die „scheiternden“ Staatsebenen mit Geldbußen belegt werden. In RO erteilt das Finanzministerium den lokalen Behörden Anweisungen in Form eines Zielsetzungsschreibens über die Aufstellung des lokalen Haushalts, den makroökonomischen Rahmen und die Obergrenzen für Transferzahlungen aus dem Staatshaushalt. BE, DE, IE, FI, FR, LU und SI erwägen Anpassungen ihrer Koordinierungsmaßnahmen.

3. FAZIT

Insgesamt meldeten die Mitgliedstaaten erhebliche, wenn auch uneinheitliche Fortschritte bei der Umsetzung der Richtlinie. In Bezug auf Kapitel II der Richtlinie bleibt in den Mitgliedstaaten noch einiges zu tun, um für alle Teilsektoren des Staats eine zeitnahe und umfassende statistische Erfassung sicherzustellen. Die Vorschriften für die Erstellung von Prognosen müssen in etlichen Mitgliedstaaten noch stärker spezifiziert werden. Etwas mehr Fortschritte gab es bei den numerischen Haushaltsregeln im Sinne von Kapitel IV der Richtlinie: dort wird zur Untermauerung der nationalen Haushaltspolitik ein breites Spektrum an nationalen Instrumenten ausgearbeitet. Die im „Six-Pack“ enthaltenen sich gegenseitig verstärkenden Rechtsvorschriften zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts haben in Kombination mit dem zusätzlichen Anstoß durch den SKS-Vertrag dazu beigetragen, dass diese Fragen auf der Reformagenda der Mitgliedstaaten ganz oben stehen. Viele Mitgliedstaaten berichten, dass mittelfristige Haushaltsrahmen im Sinne von Kapitel V der Richtlinie eingeführt wurden oder geplant sind, doch werden mitunter nur dürftige Angaben zu deren Einzelheiten mitgeteilt und es wird nicht in ausreichendem Maße nachgewiesen, dass sie den Anforderungen der Richtlinie in vollem Umfang genügen werden. Schließlich wird in zahlreichen Mitgliedstaaten an einer wirksamen Koordinierung für die nachgeordneten Regierungsebenen gearbeitet; die positiven Absichten müssen sich jedoch in konkreten, durchsetzbaren Vereinbarungen niederschlagen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten mit einem guten Ruf hinsichtlich ihrer Haushaltspolitik haben mitgeteilt, dass sie in der jetzigen Phase zwar weniger Reformen durchgeführt haben, aber planen, einen Teil ihres derzeit noch informellen Rahmens für Effizienzsteigerungen zu formalisieren. Die Kommission wird die Richtlinie in den Bereichen, in denen sie zuständig ist, weiter umsetzen und nach Ablauf der Umsetzungsfrist eine umfassende Compliance-Bewertung gemäß den üblichen EU-Verfahren vornehmen.