



Brüssel, den 8.3.2023
COM(2023) 141 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Haushaltspolitische Leitlinien für 2024

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Haushaltspolitische Leitlinien für 2024

1. Einführung

Die europäische Wirtschaft ist besser ins Jahr 2023 gestartet als noch im Herbst prognostiziert. Der europäische Referenzpreis für Gas ist unter das vor der russischen Invasion der Ukraine herrschende Niveau gesunken, wozu die Nachfragezurückhaltung und die weitergehende Diversifizierung der Versorgung beigetragen haben. Auch die Arbeitsmärkte entwickeln sich nach wie vor kräftig und die Arbeitslosenquote lag im Dezember 2022 in der EU weiterhin auf einem Allzeittief. Drei Monate mit sinkender Inflation deuten darauf hin, dass der Höhepunkt der Teuerung inzwischen überwunden ist, wengleich der Druck bei der Kerninflation hoch bleibt und die Aufwärtsrisiken überwiegen. Auch die wirtschaftliche Einschätzung hat sich weiter verbessert, was darauf hindeutet, dass die EU-Wirtschaft einen Konjunkturrückgang im ersten Quartal 2023 wohl vermeiden und knapp an der zuvor erwarteten Rezession vorbeikommen könnte.

Zugleich bleibt die europäische Wirtschaft aber mit Gegenwind und hoher Ungewissheit konfrontiert. Da der Inflationsdruck anhält, werden die geldpolitischen Zügel wohl weiter angezogen, was die Nachfrage dämpfen dürfte. Deshalb dürfte das Wachstum 2023 verhalten bleiben, auch wenn der diesjährige Wachstumsausblick in der Winterprognose 2023 der Kommission angehoben wurde. In der aktuellen geopolitischen Lage bleibt die Unsicherheit hoch.

Im Zeitraum 2023/24 sollte die Haushaltspolitik darauf abstellen, die mittelfristige Schuldentragfähigkeit zu sichern und das Potenzialwachstum auf nachhaltige Weise zu erhöhen. Finanzpolitische Maßnahmen haben die Auswirkungen der Energiekrise auf Unternehmen und Verbraucher abgemildert. Fiskalische Nachfrageimpulse auf breiter Front sind jedoch nicht gerechtfertigt, und kostspielige Unterstützungsmaßnahmen können nicht unbegrenzt fortgeführt werden: Der Fokus muss jetzt darauf liegen, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch eine schrittweise Haushaltskonsolidierung zu stärken und dort, wo es noch nötig ist, gezielte finanzpolitische Maßnahmen einzusetzen, um von den hohen Energiepreisen betroffene schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen zu unterstützen. Eine vorsichtige Finanzpolitik wird die Stabilität der europäischen Wirtschaft sichern helfen und die wirksame geldpolitische Transmission in einem Hochinflationsumfeld erleichtern, während zugleich das Wachstumspotenzial erhöht wird.

Diese Mitteilung gibt den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Durchführung und Koordinierung der Haushaltspolitik an die Hand, die sowohl den Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen und die Wirtschaft als auch den Beratungen über den künftigen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung Rechnung tragen. In der Mitteilung der Kommission vom 9. November 2022 über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung (im Folgenden „Reformleitlinien“) wurde angekündigt, dass die Kommission den Mitgliedstaaten im ersten Quartal 2023

haushaltspolitische Leitlinien für 2024 an die Hand geben werde.⁽¹⁾ Der haushaltspolitische Rahmen der EU befindet sich derzeit in einer Übergangsphase. Die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung wurde ursprünglich im Februar 2020 eingeleitet, da der Rahmen in einigen Bereichen für verbesserungsbedürftig befunden wurde. Die bloße Rückkehr zu den Vorschriften des bestehenden Rechtsrahmens würde der neuen Realität nach der Pandemie nicht gerecht. Da noch kein neuer Rechtsrahmen basierend auf den Ergebnissen der laufenden Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung in Kraft ist, gilt der gegenwärtige Rechtsrahmen vorerst weiter. Zugleich könnten aber als wirkungsvolle Überleitung zu den künftigen EU-Haushaltsregeln und mit Blick auf die gegenwärtigen Herausforderungen einige Elemente der Reformleitlinien der Kommission bereits in den im Frühjahr 2023 beginnenden Zyklus der haushaltspolitischen Überwachung eingebunden werden. Wie in der Mitteilung der Kommission vom 9. November 2022 angekündigt, tragen die Leitlinien nicht nur der Wirtschaftslage und der spezifischen Situation der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung, sondern auch jenen Elementen der Reformorientierungen der Kommission, die dem Geist des bestehenden Rechtsrahmens entsprechen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass so schnell wie möglich eine Einigung über den künftigen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung erzielt wird, damit die EU über Haushaltsregeln verfügt, die der neuen Realität nach der Pandemie vollends Rechnung tragen.

Die Leitlinien sollen den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme erleichtern. Im Frühjahr werden dann länderspezifische Empfehlungen für die Haushaltspolitik im Jahr 2024 folgen, die auch als Orientierung für die im Herbst anstehende Ausarbeitung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung dienen werden.

Der verbleibende Teil dieser Mitteilung ist in sechs Abschnitte gegliedert. In Abschnitt 2 wird der Wirtschaftsausblick für dieses und nächstes Jahr auf Basis der Winterprognose 2023 der Kommission skizziert. In Abschnitt 3 wird der Stand der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung erläutert. In Abschnitt 4 geht es um die finanzpolitische Reaktion auf die Energiekrise. In Abschnitt 5 wird erörtert, wie sich die Außerkraftsetzung der allgemeinen Ausweichklausel auf die haushaltspolitischen Leitlinien für 2024 auswirkt. Abschnitt 6 befasst sich mit der Einleitung von Defizitverfahren. In Abschnitt 7 werden die nächsten Schritte skizziert.

2. Wirtschaftslage und -ausblick

Mit der Winterprognose 2023 der Kommission wurde der Wachstumsausblick für 2023 angehoben. Die Energiekrise und die daraus resultierenden Terms-of-Trade-Verluste haben sich auf die Produktion ausgewirkt und die Kaufkraft der privaten Haushalte geschmälert, was am gesamtwirtschaftlichen Vertrauen nagt. Allerdings haben die privaten Haushalte und Unternehmen eine bemerkenswerte Widerstandsfähigkeit an den Tag gelegt, und der

(1) Europäische Kommission, [Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung](#), COM(2022) 583 final vom 9. November 2022.

Höhepunkt der Inflation scheint mittlerweile überwunden, sodass das Wachstum im Frühjahr wieder anziehen dürfte. Die Arbeitsmärkte dürften trotz des schwierigen Umfelds kräftig bleiben, wenngleich die Inflation das Lohnwachstum weiterhin übersteigt, was den Konsum schwächt. Die Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) und der Umsetzung kohäsionspolitischer Programme dürften weiter zunehmen und die öffentlichen Investitionen unterstützen. Nachdem das BIP-Wachstum im letzten Quartal 2022 nicht wie erwartet geschrumpft ist, sondern im Großen und Ganzen stagnierte, werden nun für 2023 in der EU ein reales BIP-Wachstum von 0,8 % und eine Inflation von 6,4 % prognostiziert. Im Jahr 2024 dürfte das BIP-Wachstum in der EU 1,6 % erreichen und die Inflation auf 2,8 % zurückgehen. Die Kombination aus langsamem Wirtschaftswachstum und kurzfristig hoher Inflation verlangt eine intensive haushaltspolitische Koordinierung in der EU und im Euro-Währungsgebiet auf Basis klarer Leitlinien, die sich transparent überwachen lassen. Dies wird auch helfen, einen stimmigen Policy-Mix sicherzustellen.

Der europäische Wirtschaftsausblick bleibt mit hoher Unsicherheit behaftet, auch wenn sich die Risiken für das Wachstum im Großen und Ganzen die Waage halten. Die Abwärtsrisiken für den Wachstumsausblick überwiegen jetzt nicht mehr. Die Binnennachfrage könnte positiv überraschen, insbesondere wenn der jüngste Preisrückgang an den Großhandelsmärkten für Gas stärker an die Verbraucher weitergegeben werden sollte. Die Gefahr von Gasmangellagen bleibt zwar erheblich, scheint inzwischen aber nachgelassen zu haben. Gleichwohl könnte sich die Anpassung an das Hochzinsumfeld als Herausforderung erweisen, und angesichts des anhaltenden russischen Krieges gegen die Ukraine bleibt die Unsicherheit hoch. Die Aufwärtsrisiken für die Inflation hängen weiterhin vor allem mit den Entwicklungen an den Energiemärkten zusammen – wobei wir hinsichtlich der künftigen Energiepreisentwicklung wachsam bleiben müssen. Insbesondere 2024 überwiegen bei der Inflation die Aufwärtsrisiken, da sich das Lohnwachstum über längere Zeit auf überdurchschnittliche Raten einpendeln könnte.

Die mittelfristigen Herausforderungen für die europäische Wirtschaft haben sich nicht vermindert. Schon vor der Pandemie bestehende gesamtwirtschaftliche Herausforderungen, wie die Notwendigkeit, das Potenzialwachstum zu stärken, die zweifache Transformation auf gerechte Weise schneller voranzutreiben und die Resilienz zu verbessern, werden in Kombination mit der demografischen Entwicklung die öffentlichen Finanzen mittelfristig stärker beanspruchen. Diese Herausforderungen haben die Bedeutung von sozialem Zusammenhalt und Resilienz, den Zielen der europäischen Säule sozialer Rechte, deutlich gemacht. Vor diesem Hintergrund sollte die Finanzpolitik darauf abstellen, die Schuldentragfähigkeit zu erhalten und das Wachstumspotenzial auf nachhaltige und inklusive Weise zu steigern, womit auch der Geldpolitik ihre Aufgabe erleichtert würde. Sollen die öffentlichen Investitionen auf hohem Niveau gehalten und gleichzeitig die Schuldenquoten auf nachhaltige Weise gesenkt werden, ist es umso dringender nötig, Ausgabenprioritäten zu setzen und Haushaltspuffer zu bilden. In längerfristiger Betrachtung war die letzte Dekade durch gravierende Schocks geprägt, namentlich die Wirtschafts- und Finanzkrise, die COVID-19-Krise, die russische Invasion der Ukraine sowie in der Folge die Energiekrise und den Inflationsschub. Diese Unsicherheit bedeutet, dass die Finanzpolitik auch im weiteren Verlauf agil bleiben muss.

3. Stand der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung

Im November 2022 veröffentlichte die Kommission nach umfassenden Konsultationen Leitlinien für eine Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Diese Reformleitlinien stützen sich auf die Erfahrungen und Analysen der Kommission bei der Umsetzung des Rahmens vor der Pandemie und auf die Lehren, die aus der EU-Pandemiereaktion gezogen wurden. Außerdem tragen sie den Ergebnissen einer öffentlichen Konsultation Rechnung, die im Oktober 2021 wiederaufgenommen wurde und an der sich ein breites Spektrum von Interessenträgern beteiligte, darunter die Mitgliedstaaten, die anderen EU-Organen, die Sozialpartner, Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreter aus Wissenschaft und Lehre. Der vorgeschlagene überarbeitete Rahmen zielt darauf ab, die Schuldentragfähigkeit zu stärken und ein nachhaltiges und inklusives Wachstum in allen Mitgliedstaaten zu fördern. Kernziele des Vorschlags sind mehr nationale Eigenverantwortung, ein vereinfachter Rahmen und der Übergang zu einer stärker mittelfristigen Ausrichtung in Kombination mit einer verbesserten und konsequenteren Durchsetzung. Eckpfeiler des überarbeiteten Rahmens sind die mittelfristigen Pläne der Mitgliedstaaten für strukturelle haushaltspolitische Maßnahmen, in denen Haushalts-, Reform- und Investitionsziele zusammengeführt würden. Dadurch hätten die Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Festlegung ihres haushaltspolitischen Anpassungspfades innerhalb eines gemeinsamen EU-Rahmens, der mit einer stärkeren Durchsetzung einhergehen würde.

Die Beratungen über den überarbeiteten haushaltspolitischen Rahmen kommen voran.

Die haushaltspolitischen Elemente des Vorschlags wurden im **Wirtschafts- und Finanzausschuss** sowie auf Ministerebene im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ und – bei speziell für das Euro-Währungsgebiet relevanten Fragen – in der **Euro-Gruppe** erörtert. Außerdem hat die Kommission ihre Leitlinien mit dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem Europäischen Ausschuss der Regionen und anderen Interessenträgern erörtert. Bei den Gesprächen ging es um verschiedene Fragen, darunter die Differenzierung der haushaltspolitischen Anforderungen zwischen den Mitgliedstaaten auf Basis der Bewertung der Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Verschuldung (anhand der Schuldentragfähigkeitsanalyse der Kommission); die stärkere Fokussierung auf die mittlere bis lange Sicht, indem sich die Mitgliedstaaten nach den Leitlinien der Kommission auf länderspezifische Pläne für strukturelle haushaltspolitische Maßnahmen festlegen; die Bewertung und Überwachung dieser Pläne; die Notwendigkeit, das defizitbedingte Defizitverfahren beizubehalten und gleichzeitig das schuldenstandbedingte Defizitverfahren zu verschärfen; den Einsatz effizienter Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente, zu denen unter anderem ein Kontrollkonto, geringere, aber glaubwürdigere finanzielle Sanktionen und über die Reputation wirkende Sanktionen gehören würden; die Rolle unabhängiger finanzpolitischer Institutionen; und die Rolle von Investitionen und Reformen bei der Verlängerung von Anpassungspfaden sowie ein neues Instrument zur Durchsetzung dieser Verpflichtungen.

In mehreren zentralen Fragen nähern sich die Standpunkte an, während bei anderen noch Klärungsbedarf besteht. Einig ist man sich, dass die im Protokoll Nr. 12 zu den Verträgen verankerten Referenzwerte von 3 % und 60 % des BIP unverändert bleiben sollten.

Bei einer Reihe von Fragen nähern sich die Auffassungen an: dass der vorgeschlagene mittelfristige Ansatz unter Beibehaltung der jährlichen Überwachung angemessen ist, um eine nachhaltige Senkung der hohen Schuldenquoten zu gewährleisten, und dass die von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteten Pläne für strukturelle haushaltspolitische Maßnahmen den Eckpfeiler des überarbeiteten Rahmens bilden sollen; dass es stärkerer Investitions- und Reformanreize bedarf, worin sich die Lehren, die aus den Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise auf die Investitionen gezogen wurden, und der erhebliche Investitionsbedarf für den ökologischen und digitalen Wandel widerspiegeln; dass es einer wirksameren Regeldurchsetzung bedarf, insbesondere auch, indem finanzielle Sanktionen zwar beibehalten werden, aber ihre Höhe abgesenkt und ihr Reputationseffekt verstärkt wird; dass die bestehende Regelung für die Einleitung und Beendigung eines defizitbedingten Defizitverfahrens unverändert bleiben, das schuldenstandbedingte Defizitverfahren aber verschärft werden sollte; dass die zentralen Grundsätze der nationalen Eigenverantwortung und der Gleichbehandlung beachtet werden müssen; und dass bei den Konsolidierungsanstrengungen angemessen differenziert werden muss. Wie diese Grundsätze in der Praxis angewandt werden sollen, muss noch näher erörtert werden.

Die Kommission hat die Absicht, Legislativvorschläge nach den bevorstehenden Tagungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ und des Europäischen Rates im März 2023 vorzulegen, bei denen eine Einigung über die Eckpunkte des künftigen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung erzielt werden soll.

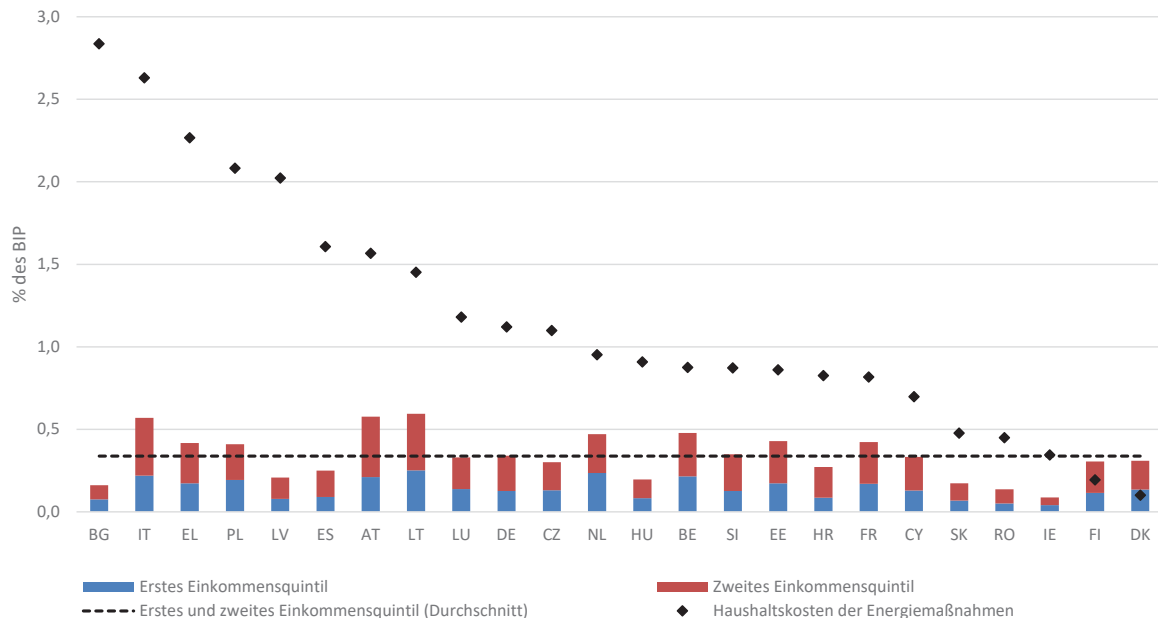
4. Finanzpolitische Reaktion auf die Energiekrise

Der Energiepreisschub hat die Mitgliedstaaten zu finanzpolitischen Maßnahmen mit erheblichen Kosten für die öffentlichen Haushalte veranlasst. Mit diesen Maßnahmen wurden die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des jähen Energiepreisanstiegs, insbesondere bei Gas und Strom, für die privaten Haushalte und Unternehmen abgemildert. Laut Herbstprognose 2022 der Kommission schlugen diese Maßnahmen im Jahr 2022 mit Nettokosten von 1,2 % des jährlichen BIP der EU zu Buche. Der Datenlage vom Herbst zufolge sollen die Nettokosten der Energiemaßnahmen im Jahr 2023 auf 0,9 % des BIP der EU zurückgehen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Mitgliedstaaten die meisten Entlastungen wie geplant auslaufen lassen. In einigen Fällen wurde damit schon begonnen, doch in anderen Fällen haben die Mitgliedstaaten seit dem Herbst einige Maßnahmen verlängert oder neue Maßnahmen beschlossen. Werden die bestehenden Energiemaßnahmen bis Ende 2023 verlängert, würden sich die damit verbundenen Haushaltskosten erheblich erhöhen.

Der Energiepreisausblick hat sich verbessert. Seit Januar 2023 sind die Spotpreise an den europäischen Großhandelsmärkten für Gas wieder deutlich niedriger als vor dem Krieg, auch wenn sie immer noch drei Mal so hoch liegen wie 2019. Da Veränderungen der Großhandelspreise für Gas und Strom in aller Regel langsamer an die Verbraucher weitergegeben werden als bei Kraftstoffen, sind die Auswirkungen des jüngsten drastischen Rückgangs der Großhandelspreise für Gas und Strom bei den Endkundenpreisen noch nicht erkennbar. Die Binnennachfrage könnte kräftiger ausfallen als erwartet, falls der jüngste Rückgang der Großhandelspreise für Gas stärker an die Verbraucher weitergegeben werden

sollte. Zugleich waren die Gaspreise 2023 ungewöhnlich volatil, und es ist nicht auszuschließen, dass sich der jüngste Abwärtsdruck vor dem kommenden Winter wieder umkehrt.

Abbildung 1: Haushaltskosten der Energiemaßnahmen übersteigen Mehrausgaben einkommensschwacher Haushalte für Energie



N.B.: Die Abbildung zeigt den schätzungsweisen Anstieg der Energieausgaben einkommensschwächerer Haushalte (für Brennstoff zum Heizen und Kfz-Kraftstoff) im Vergleich zu den Gesamtkosten der Energiepreisentlastungsmaßnahmen im Jahr 2022 für die öffentlichen Haushalte, abzüglich der Einnahmen aus Steuern und Abgaben auf unerwartete Gewinne. Wegen eingeschränkter Datenverfügbarkeit ohne Portugal und Schweden. Ohne Malta, da die Energiekomponente der Inflation (HVPI) keinen Preisanstieg ausweist.

Quelle: Kommissionsdienststellen.

Der Fokus sollte nun darauf gerichtet werden, die nationalen finanzpolitischen Maßnahmen zum Schutz der privaten Haushalte und Unternehmen vor dem Energiepreisschock wieder auslaufen zu lassen. Die Mitgliedstaaten sollten die Unterstützungsmaßnahmen im Energiebereich auslaufen lassen, allen voran die ungezieltesten. Falls neuerlicher Druck im Energiebereich eine Verlängerung von Entlastungsmaßnahmen erforderlich macht, sollten die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen deutlich gezielter ausrichten als in der Vergangenheit. Sie sollten von allgemeinen Entlastungen absehen und nur diejenigen schützen, die diesen Schutz wirklich benötigen, namentlich schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen. Dadurch werden die Haushaltskosten begrenzt und vor allem auch Anreize gesetzt, den Energieverbrauch zu begrenzen und die Energieeffizienz zu erhöhen. Im Jahr 2022 wurden mehr als 70 % der Mittel für Energiepreisentlastungen für Maßnahmen ausgegeben, die nicht gezielt genug auf die vulnerabelsten Haushalte und Unternehmen ausgerichtet waren.⁽²⁾ Hinzu kommt, dass

⁽²⁾ Die Qualität von finanzpolitischen Maßnahmen im Energiebereich wird von der Kommission nach folgenden Kriterien bewertet: Die Maßnahmen sollten für die öffentlichen Haushalte bezahlbar sein, gezielt auf die

zwei Drittel der Maßnahmen zu einer Verzerrung des Preissignals geführt und möglicherweise den Anreiz zur Senkung des Energieverbrauchs und zur Erhöhung der Energieeffizienz verringert haben. Allerdings hat sich die Gestaltung der Maßnahmen mit zunehmender Erfahrung seit der anfänglichen Schnellreaktion auf den abrupten Energiepreisanstieg mit der Zeit verbessert.

Die dauerhafte Lösung für die Energiekrise besteht darin, die Abhängigkeit von importierten fossilen Brennstoffen zu verringern. Dabei sollten sich die Anstrengungen darauf konzentrieren, die zeitnahe Umsetzung von Reformen und Investitionen sicherzustellen, die die Energieeffizienz steigern, die Energieversorgung breiter aufstellen und die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen schneller vorantreiben, also von Reformen und Investitionen der Art, wie sie im Rahmen der ARF skizziert wurden und mit REPowerEU weiter verstärkt werden sollen.⁽³⁾ Der Industrieplan zum Grünen Deal wird ebenfalls dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit Europas im Bereich der CO₂-neutralen Industrieproduktion zu stärken und den raschen Übergang zur Klimaneutralität zu unterstützen, insbesondere auch durch den Umbau unserer Energiesysteme.⁽⁴⁾

5. Ausstieg aus der allgemeinen Ausweichklausel: Auswirkungen auf die haushaltspolitischen Leitlinien

Die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird Ende 2023 außer Kraft gesetzt. Laut Mitteilung der Kommission vom Mai 2022 zum Europäischen Semester 2022 werden die Bedingungen für die Außerkraftsetzung der allgemeinen Ausweichklausel ab 2024 als erfüllt erachtet.^(5, 6) Im Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum vom November 2022 wurde diese Einschätzung unter Hinweis darauf bestätigt, dass die europäische Wirtschaft den schweren Wirtschaftsabschwung überwunden habe.⁽⁷⁾ Sie hat sich über das vor der Pandemie herrschende Niveau hinaus erholt und die akute Phase des durch die Aggression Russlands gegen die Ukraine verursachten Energiepreisschocks inzwischen überwunden, auch wenn die Unsicherheit hoch bleibt.

besonders betroffenen Gruppen abstellen, das Preissignal erhalten (d. h. Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs bzw. zur Erhöhung der Energieeffizienz beinhalten) und in allen Mitgliedstaaten leicht und ohne übermäßigen Bürokratieaufwand umsetzbar sein. Europäische Kommission, [Mitteilung zu den Übersichten über die Haushaltsplanung 2023: Gesamtbewertung](#), COM(2022) 900 final vom 22. November 2022.

⁽³⁾ Siehe Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1).

⁽⁴⁾ Siehe Europäische Kommission, [„Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“](#), COM(2023) 62 final vom 1. Februar 2023.

⁽⁵⁾ Europäische Kommission, [Europäisches Semester 2022 – Frühjahrspaket](#), COM(2022) 600 final vom 23. Mai 2022.

⁽⁶⁾ Spezifische Bestimmungen im haushaltspolitischen Regelwerk der EU geben allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer koordinierten, geordneten Abweichung von den regulären Anforderungen, wenn eine allgemeine Krisensituation vorliegt, die durch einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Europäischen Union als Ganzes verursacht wurde (siehe Artikel 5 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3, Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97).

⁽⁷⁾ Europäische Kommission (2022), [Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2023](#), COM(2022) 780 final vom 22. November 2022.

Mit Blick auf die Außerkraftsetzung der allgemeinen Ausweichklausel ab 2024 und die Notwendigkeit einer vorsichtigen Haushaltspolitik braucht es zentrale Grundsätze, an denen sich die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme orientieren können. Da sich die Zeit, in der die allgemeine Ausweichklausel in Kraft war, dem Ende nähert, wird die Rückkehr zu differenzierten länderspezifischen Empfehlungen, die quantitativ formuliert sind, zusammen mit qualitativen Leitlinien für Investitions- und Energiemaßnahmen dazu beitragen, den Mitgliedstaaten die nötige Klarheit zu geben. Zugleich wäre es, bis ein neuer haushaltspolitischer Rahmen in Kraft ist, und angesichts der durch hohe Unsicherheit geprägten wirtschaftlichen Sondersituation unangemessen, zur „Konsolidierungsmatrix“ zurückzukehren, die im Zeitraum 2015 bis 2020 im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts für die geforderten Haushaltsanpassungen verwendet wurde.⁽⁸⁾

Der Zyklus der haushaltspolitischen Überwachung würde den Geist der Reformorientierungen der Kommission widerspiegeln. Da die Debatte über die Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung noch nicht abgeschlossen ist, gilt der derzeitige Rechtsrahmen weiterhin. Die Kommission schlägt nicht vor, 2024 zu einem neuen System der haushaltspolitischen Überwachung überzugehen. Zugleich könnten aber als wirkungsvolle Überleitung zu den künftigen EU-Haushaltsregeln und auch, um der Realität nach der Pandemie Rechnung zu tragen, einige Elemente der Reformleitlinien der Kommission bereits in den im Frühjahr 2023 beginnenden Zyklus der haushaltspolitischen Überwachung eingebunden werden. Deshalb werden die Mitgliedstaaten im Sinne der Reformleitlinien der Kommission aufgefordert, Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorzulegen, die ihre mittelfristigen haushalts- und strukturpolitischen Planungen enthalten. Darüber hinaus ist die Kommission darauf vorbereitet, für 2024 länderspezifische haushaltspolitische Empfehlungen vorzuschlagen, die eine quantitative Vorgabe und außerdem qualitative Leitlinien für Investitions- und Energiemaßnahmen enthalten, die mit den in ihren Reformleitlinien vorgeschlagenen Kriterien, aber weiterhin auch mit den geltenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Einklang stehen. Auf dieser Grundlage würde die Kommission dann im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung die Haushaltergebnisse mit den haushaltspolitischen Empfehlungen vergleichen, wobei sie mit den Übersichten über die Haushaltsplanung der Euro-Mitgliedstaaten für 2024, die von der Kommission im Herbst zu bewerten sind, beginnen würde.

Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen darzulegen, wie ihre Haushaltsplanungen nicht nur die Einhaltung des Defizit-Referenzwerts von 3 % des BIP, sondern auch einen plausiblen und stetigen Schuldenabbau oder einen mittelfristig dem Vorsichtsgebot entsprechenden Schuldenstand gewährleisten. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen 2023 haushaltspolitische Ziele festzulegen, die die in den

⁽⁸⁾ Siehe Textkasten 1.6 auf S. 16 des [Vademekums zum Stabilitäts- und Wachstumspakt](#) (Ausgabe 2019) und Europäische Kommission, [Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität](#), COM(2015) 12 final vom 13. Januar 2015.

Reformleitlinien der Kommission festgelegten Konsolidierungskriterien erfüllen. Mitgliedstaaten, deren Verschuldung eine erhebliche oder eine moderate Herausforderung darstellt, sind aufgerufen, Haushaltsziele festzulegen, die sicherstellen, dass der Schuldenstand plausibel und kontinuierlich abgebaut wird bzw. mittelfristig in einer dem Vorsichtsgebot entsprechenden Höhe bleibt.⁽⁹⁾ Darüber hinaus werden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, Haushaltsziele festzulegen, die gewährleisten, dass das Defizit im Zeitraum des Stabilitäts- oder Konvergenzprogramms 3 % des BIP nicht überschreitet bzw. unter 3 % des BIP gesenkt wird, und die glaubwürdig sicherstellen, dass das Defizit bei unveränderter Politik mittelfristig unter 3 % des BIP bleibt. Die Mitgliedstaaten werden außerdem ersucht, in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen über geplante Unterstützungsmaßnahmen im Energiebereich zu berichten und dabei anzugeben, wie sich diese auf den Haushalt auswirken werden, wann sie auslaufen sollen und welche Annahmen zur Energiepreisentwicklung zugrunde gelegt wurden. Zu guter Letzt werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zu erörtern, wie ihre Reform- und Investitionspläne, darunter die in ihren Aufbau- und Resilienzplänen dargelegten Pläne, nach den in den Reformleitlinien der Kommission festgelegten Kriterien zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und zu einem nachhaltigen und inklusiven Wachstum beitragen sollen.

Die Kommission ist darauf vorbereitet, für 2024 länderspezifische haushaltspolitische Empfehlungen vorzuschlagen, die mit den eigenen Zielen der Mitgliedstaaten in Einklang stehen, sofern diese Ziele damit vereinbar sind, dass die öffentliche Schuldenquote auf einen Abwärtspfad gebracht oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau gehalten wird und das Haushaltsdefizit mittelfristig unter dem Referenzwert von 3 % des BIP bleibt. Im Einklang mit dem mittelfristigen Ansatz und mit Blick auf den hohen Stellenwert der nationalen Eigenverantwortung ist die Kommission darauf vorbereitet, die länderspezifischen haushaltspolitischen Empfehlungen auf die Haushaltsziele zu stützen, die die Mitgliedstaaten in ihren eigenen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen festgelegt haben. Deshalb sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die haushaltspolitischen Ziele in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen den Kriterien entsprechen, die die Kommission in den Reformleitlinien vorschlägt. Sind die Haushaltsziele eines Mitgliedstaats nicht ehrgeizig genug, würde die Kommission eine länderspezifische haushaltspolitische Empfehlung vorschlagen, die den in ihren Reformleitlinien vorgeschlagenen Kriterien und gleichzeitig den geltenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht. Zu diesem Zeitpunkt wird die quantitative Anforderung der länderspezifischen Empfehlungen auf das Jahr 2024 abstellen.

Die Vorschläge der Kommission für die länderspezifischen haushaltspolitischen Empfehlungen für 2024 würden in Abhängigkeit von den Schuldenherausforderungen

⁽⁹⁾ Wie in Textkasten 1 der Mitteilung der Kommission über Leitlinien für eine Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung (siehe Fußnote 1) dargelegt, schlägt die Kommission vor, dass die Einteilung der Mitgliedstaaten anhand des Rahmens der Kommission für die Schuldentragfähigkeitsanalyse auf Basis ihrer Schuldenstandherausforderungen vorgenommen wird.

der Mitgliedstaaten quantifiziert und differenziert. Dadurch wird in den Fokus rücken, dass Mitgliedstaaten mit erheblichen oder moderaten Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Verschuldung diese auf einen plausiblen und kontinuierlichen Abwärtspfad bringen müssen. Konkret würden den Mitgliedstaaten mit erheblichen oder moderaten Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Verschuldung (laut Schuldentragfähigkeitsanalyse der Kommission) Haushaltsziele empfohlen, die einen plausiblen und kontinuierlichen Schuldenabbau oder mittelfristig einen Schuldenstand in einer dem Vorsichtsgebot entsprechenden Höhe gewährleisten und gleichzeitig mit den geltenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Einklang stehen. Den Mitgliedstaaten, deren öffentlicher Schuldenstand eine geringe Herausforderung aufgibt, würde empfohlen, ihr Defizit im Zeitraum des Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramms unter 3 % des BIP zu halten bzw. zu senken und außerdem sicherzustellen, dass das Defizit bei unveränderter Politik mittelfristig unter 3 % des BIP bleibt.

Die länderspezifischen haushaltspolitischen Empfehlungen würden, wie in den Reformleitlinien der Kommission vorgeschlagen, auf Basis der Nettoprimärausgaben formuliert.⁽¹⁰⁾ Der Wechsel zu diesem Indikator bedeutet eine Fokusverschiebung gegenüber der Zeit, als die allgemeine Ausweichklausel in Kraft war und sich die haushaltspolitische Überwachung auf die national finanzierten *laufenden* Nettoprimärausgaben und die Aufrechterhaltung der national finanzierten Investitionen konzentrierte.

Da die öffentlichen Investitionen von wesentlicher Bedeutung sind, werden sie bei den haushaltspolitischen Empfehlungen der Kommission weiterhin einen hohen Stellenwert einnehmen. Alle Mitgliedstaaten sollten die national finanzierten Investitionen weiterhin aufrechterhalten und sicherstellen, dass ARF- und andere EU-Mittel, vor allem mit Blick auf den ökologischen und digitalen Wandel und die Resilienz, tatsächlich abgerufen werden. Sichergestellt werden sollte, dass die öffentlichen Investitionen von hoher Qualität sind, insbesondere auch durch gewissenhafte Umsetzung der ARF-finanzierten Investitionen. Die Finanzpolitik sollte den ökologischen und digitalen Wandel voranbringen, um ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu erreichen. Nehmen Mitgliedstaaten mit erheblichen oder moderaten Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Verschuldung eine Haushaltsanpassung vor, sollte dies nicht zulasten der Investitionen gehen, sondern vielmehr dadurch erreicht werden, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum in Grenzen gehalten wird. Die Mitgliedstaaten sollten auch berücksichtigen, dass die nicht rückzahlbare finanzielle Unterstützung aus der ARF („Zuschüsse“) nur innerhalb eines begrenzten Zeitraums abgerufen werden kann. Wenn die Kommission die haushaltspolitischen Ergebnisse mit den haushaltspolitischen Empfehlungen vergleicht, wird sie der Tatsache Rechnung tragen, dass die Investitionen aufrechterhalten werden müssen.

⁽¹⁰⁾ Die Nettoprimärausgaben sind definiert als national finanzierte Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, ohne Zinsausgaben und ohne Ausgaben aufgrund konjunkturentwicklungsbedingter Arbeitslosigkeit.

Die länderspezifischen Empfehlungen für 2024 werden auch Leitlinien zu den Haushaltskosten von Energiemaßnahmen enthalten. Falls die Energiepreise an den Großhandelsmärkten stabil bleiben und die niedrigeren Energiekosten erwartungsgemäß an die Endkunden weitergegeben werden, sollten die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen im Energiebereich 2024 weiter zurückgefahren und die damit verbundenen Einsparungen zur Verringerung der öffentlichen Defizite eingesetzt werden. Falls die Energiepreise wieder steigen und die Unterstützung nicht ganz eingestellt werden kann, sollten gezielte Maßnahmen ausschließlich zum Schutz von vulnerablen Haushalten und Unternehmen zum Einsatz kommen, während allgemeinere Maßnahmen wie im Jahr 2022 zu vermeiden sind. Dies würde die Kosten für die öffentlichen Haushalte senken, zu Energieeinsparungen anregen und der Wirtschaft während eines begrenzten Zeitraums eine schrittweise und nachhaltige Anpassung ermöglichen.

Die Kommission ersucht den Rat, diesen Ansatz zu billigen.

6. Konsequente Umsetzung des Defizitverfahrens

Im Frühjahr 2022 verpflichtete sich die Kommission, im Frühjahr 2023 Sinn und Zweck der Einleitung von Defizitverfahren zu bewerten und dabei insbesondere zu berücksichtigen, inwieweit die länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2022 für die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten befolgt wurden. Die Kommission behält die Wirtschafts- und Haushaltslage der Mitgliedstaaten ständig im Auge und weist dabei auch auf die Stellungnahmen der Kommission zu den Übersichten über die Haushaltsplanung der Euro-Mitgliedstaaten hin, in denen dazu aufgerufen wurde, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Haushalt 2023 mit den länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2022 in Einklang steht. Im Rahmen der im Frühjahr anstehenden haushaltspolitischen Überwachung wird die Kommission gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV bewerten, ob die Defizit- und Schuldenstandskriterien erfüllt sind. Da der Wirtschafts- und Haushaltsausblick aktuell noch mit hoher Unsicherheit behaftet ist, sollte aus Sicht der Kommission in diesem Frühjahr nicht über die Einleitung von Defizitverfahren entschieden werden. Zugleich wird die Kommission dem Rat aber vorschlagen, im Frühjahr 2024 wieder auf Basis der Ist-Daten für 2023 und gemäß den geltenden Rechtsvorschriften gegebenenfalls defizitbedingte Defizitverfahren zu eröffnen. Dies sollten die Mitgliedstaaten berücksichtigen, wenn sie ihre Haushaltspläne 2023 ausführen und in diesem Frühjahr Stabilitäts- und Konvergenzprogramme ausarbeiten bzw. im Herbst ihre Haushaltsplanungen für 2024 aufstellen.

7. Nächste Schritte

Diese Mitteilung enthält erste haushaltspolitische Leitlinien für 2024, die gegebenenfalls im Rahmen des Frühjahrspakets des Europäischen Semesters im Mai 2023 aktualisiert werden. Die aktualisierten Leitlinien werden weiterhin der weltwirtschaftlichen Lage, der spezifischen Situation der einzelnen Mitgliedstaaten, dem Fortgang der Beratungen über die laufende Überarbeitung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung und den Orientierungsaussprachen im Rat Rechnung tragen. Der weitere Ausblick für die Wirtschafts-

und Haushaltsentwicklung wird aufmerksam verfolgt und gebührend berücksichtigt. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, diesen Leitlinien bei ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen Rechnung zu tragen.

Anhang

A. Zusätzliche Tabellen für die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme 2023

Zusätzlich zu den erforderlichen Haushaltsprognosen für den Zeitraum des Stabilitäts- und Konvergenzprogramms sollten auch die jeweiligen Schätzungen für das laufende Jahr sowie die Ergebnisse für den Zeitraum 2020-2022 angegeben werden (entsprechend den Datenübermittlungstabellen für das Defizitverfahren). Die Tabellen sollten der Kommission vorzugsweise über die spezielle Web-Anwendung übermittelt werden.

Auswirkungen der ARF auf die Programmprojektionen – ZUSCHÜSSE

Einnahmen aus ARF-Zuschüssen (% des BIP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
ARF-Zuschüsse, wie in den Einnahmeprojektionen berücksichtigt							
Barauszahlungen von ARF-Zuschüssen durch die EU							
Aus ARF-Zuschüssen finanzierte Ausgaben (% des BIP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Arbeitnehmerentgelt D.1							
Vorleistungen P.2							
Sozialleistungen D.62+D.632							
Zinsausgaben D.41							
Zu leistende Subventionen D.3							
Laufende Transfers D.7							
LAUFENDE AUSGABEN INSGESAMT							
Bruttoanlageinvestitionen P.51g							
Vermögenstransfers D.9							
INVESTITIONSAUSGABEN INSGESAMT							
Sonstige aus ARF-Zuschüssen finanzierte Kosten (% des BIP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Steuereinbußen							
Sonstige Kosten mit Auswirkungen auf die Einnahmen							
Finanztransaktionen							

Auswirkungen der ARF auf die Programmprojektionen – DARLEHEN

Im Programm projizierter Cashflow aus ARF-Darlehen (% des BIP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Auszahlungen von ARF-Darlehen durch die EU							
Rückzahlungen von ARF-Darlehen an die EU							
Aus ARF-Darlehen finanzierte Ausgaben (% des BIP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Arbeitnehmerentgelt D.1							
Vorleistungen P.2							
Sozialleistungen D.62+D.632							
Zinsausgaben D.41							
Zu leistende Subventionen D.3							
Laufende Transfers D.7							
LAUFENDE AUSGABEN INSGESAMT							
Bruttoanlageinvestitionen P.51g							
Vermögenstransfers D.9							
INVESTITIONSAUSGABEN INSGESAMT							
Sonstige aus ARF-Darlehen finanzierte Kosten (% des BIP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Steuereinbußen							
Sonstige Kosten mit Auswirkungen auf die Einnahmen							
Finanztransaktionen							

N.B.: Pflichtangaben in Fettdruck; die übrigen Angaben sind freigestellt.

B. Zusätzliche Angaben in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen 2023

Die Mitgliedstaaten werden um folgende Angaben gebeten: i) jährliche Haushaltskosten im Zusammenhang mit Flüchtlingen aus der Ukraine unter Nennung der unmittelbar betroffenen ESVG-Kategorie(n); und ii) Zahl der jährlich aufgenommenen Personen. Hier sollten nur die Haushaltskosten angegeben werden, die direkt und unmittelbar mit dem beispiellosen Flüchtlingszustrom aus der Ukraine zusammenhängen. Die Angaben würden es der Kommission ermöglichen, diese Haushaltskosten zu berücksichtigen, wenn sie die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme 2023 sowie die Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von 2022 bewertet.