



WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STEUERUNG

Bei der wirtschaftspolitischen Steuerung handelt es sich um das System der Institutionen und Verfahren, die eingerichtet wurden, um die wirtschaftlichen Ziele der EU umzusetzen. Dazu zählt insbesondere die Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts für die EU und ihre Bürger. Die Finanz-, Fiskal- und Wirtschaftskrise, die 2008 ihren Anfang nahm, hat gezeigt, dass die EU ein wirksameres Modell für die wirtschaftspolitische Steuerung benötigte als die damalige Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Die noch nicht abgeschlossenen Entwicklungen der wirtschaftspolitischen Steuerung umfassen eine verstärkte Koordinierung und Überwachung der Fiskalpolitik und der makroökonomischen Politik sowie den Aufbau eines Rahmens für die Bewältigung von Finanzkrisen.

RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV),
- Artikel 2 bis 5, Artikel 119 bis 144 und Artikel 282 bis 284 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),
- die folgenden dem AEUV beigefügten Protokolle: Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Protokoll Nr. 13 über die Konvergenzkriterien und Protokoll Nr. 14 betreffend die Euro-Gruppe.

ZIELE

A. Vertragsbestimmungen

Der Präambel des EUV zufolge sind die Mitgliedstaaten „entschlossen, die Stärkung und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften herbeizuführen und eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten“.

In Artikel 3 EUV ist festgelegt, dass die Union „auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität [und] eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“, hinwirkt.

Die Artikel 2, 5 und 119 AEUV bilden die Grundlage für die wirtschaftspolitische Koordinierung: Darin ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitiken als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und eng aufeinander abstimmen müssen. Die Bereiche und Formen der Koordinierung werden in Artikel 121 dargelegt, der das Verfahren im Zusammenhang mit den allgemeinen (Grundzüge



der Wirtschaftspolitik) und den länderspezifischen politischen Empfehlungen umfasst, sowie in Artikel 126, in dem das Verfahren verankert ist, das bei übermäßigen öffentlichen Defiziten befolgt werden muss (2.6.6).

Die Artikel 136 bis 138 enthalten spezifische Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und sehen für diese eine verstärkte Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin und ihrer Wirtschaftspolitik vor.

Zudem wird in Titel IX über die Beschäftigung vorgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten ihre Beschäftigungspolitik aufeinander abstimmen und dass diese im Einklang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (Artikel 146) (2.3.3) steht.

B. Der wirtschaftspolitischen Steuerung unterliegende Bereiche

Die Finanz-, Fiskal- und Wirtschaftskrise, die 2008 ihren Anfang nahm, hat gezeigt, dass die finanzpolitischen, fiskalpolitischen und makroökonomischen Ungleichgewichte nicht nur innerhalb der einzelnen Staaten, sondern auch auf EU-Ebene eng miteinander verknüpft sind. Dies gilt umso mehr für die Länder des Euro-Währungsgebiets. Aus diesem Grund betrifft das System der verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung, das 2011 eingerichtet wurde und nach wie vor weiterentwickelt wird, mehrere Wirtschaftsbereiche. Dazu zählen die Fiskalpolitik, makroökonomische Aspekte, das Krisenmanagement, die makrofinanzielle Aufsicht und Investitionen.

ERRUNGENSCHAFTEN

A. Wirtschaftspolitische Koordinierung bis 2011

Bis 2011 erfolgte die wirtschaftspolitische Koordinierung vornehmlich konsensbasiert und, mit Ausnahme des im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten fiskalpolitischen Rahmens (2.6.6), ohne rechtlich durchsetzbare Regeln. Der Anwendungsbereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung war breit und ermöglichte in der Praxis, je nach Grad der Verbindlichkeit der Kooperationsabkommen, verschiedene Formen der Zusammenarbeit. Zwei Beispiele für eine solche Koordinierung sind

- die Koordinierung als Instrument des Krisenmanagements, etwa der im Mai 2010 geschaffene Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus,
- Befugnisübertragung für einzelne Politikbereiche: Die gesamte Entscheidungsgewalt in einem bestimmten Politikbereich kann auf ein einzelnes Organ übertragen werden (Beispiele hierfür sind die Währungspolitik (2.6.3) und die Wettbewerbspolitik (2.6.12), für die die Befugnisse der Europäischen Zentralbank (EZB) bzw. der Kommission übertragen wurden).

B. Wirtschaftspolitische Steuerung seit 2011

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 bis 2012 traten grundlegende Probleme und untragbare Tendenzen in vielen europäischen Ländern zutage, und es wurde deutlich, dass die Volkswirtschaften der EU eng miteinander verknüpft sind. Eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb der EU wurde für notwendig befunden, um Probleme anzugehen sowie Wachstum und



die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Zukunft zu fördern. Zu diesem Zweck wurde das in der EU bestehende System von Gremien und Verfahren für die wirtschaftspolitische Koordinierung überarbeitet und gestärkt: Seit 2011 wurden eine Reihe von Gesetzgebungsakten erlassen und neue [Institutionen](#) errichtet.

1. Verstärkte wirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung sowie deren Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters

Eine verstärkte Steuerung umfasst ein neues abgestimmtes Arbeitsmodell – das Europäische Semester – zur Erörterung und Koordinierung wirtschaftlicher und haushaltspolitischer Prioritäten, eine engmaschigere Überwachung der Haushaltspolitik durch die EU im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ([2.6.6](#)), neue Instrumente zur Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte ([2.6.7](#)) und neue Instrumente zum Umgang mit Mitgliedstaaten in finanziellen Schwierigkeiten ([2.6.8](#)).

Das Europäische Semester ist ein jährlicher Zyklus, in dem die haushaltspolitischen, makroökonomischen und strukturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten koordiniert werden, sodass die Mitgliedstaaten die Erwägungen der EU in ihren nationalen Haushaltsverfahren sowie in anderen Bereichen der Gestaltung ihrer Wirtschaftspolitik zu einem frühen Zeitpunkt berücksichtigen können. So soll sichergestellt werden, dass alle politischen Maßnahmen gemeinsam analysiert und bewertet werden und dass Politikbereiche, die zuvor keiner systematischen wirtschaftspolitischen Überwachung unterlagen – wie z. B. in Bezug auf makroökonomische Ungleichgewichte und finanzielle Belange –, eingebunden werden. Die zentralen Etappen des Europäischen Semesters sind die folgenden:

- Im Spätherbst legt die Kommission ihre jährliche Strategie für nachhaltiges Wachstum vor, in der sie die Prioritäten der EU für das kommende Jahr im Bereich der Wirtschafts-, Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik sowie sonstiger Reformen, mit denen Wachstum und Beschäftigung gefördert werden sollen, festlegt. Die Kommission schlägt spezifische Empfehlungen für das gesamte Euro-Währungsgebiet vor, die anschließend vom Rat der Europäischen Union (im Folgenden „Rat“) erörtert und vom Europäischen Rat im Frühjahr gebilligt werden. Die Kommission veröffentlicht außerdem den Warnmechanismus-Bericht, in dem die Mitgliedstaaten aufgeführt werden, in denen makroökonomische Ungleichgewichte drohen.
- Im April legen die Mitgliedstaaten ihre Pläne für die Haushaltskonsolidierung (Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme, SKP) und ihre Vorhaben für Reformen und Maßnahmen zur Förderung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums (nationale Reformprogramme, NRP) vor. Durch diese gemeinsame Einreichung der Pläne können Komplementaritäten und Ausstrahlungseffekte von haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden.
- Im Mai bewertet die Kommission die NRP und die SKP, darunter die Korrektur etwaiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Auf der Grundlage dieser Bewertungen schlägt die Kommission länderspezifische Empfehlungen vor, die anschließend vom Rat in verschiedenen Zusammensetzungen erörtert werden.



- Im Juni/Juli billigt der Europäische Rat die länderspezifischen Empfehlungen, die im Juli offiziell vom Rat angenommen werden, womit der jährliche Zyklus des Europäischen Semesters auf EU-Ebene abgeschlossen ist.

Das Europäische Semester wurde 2011 erstmalig umgesetzt. Während des Europäischen Semesters, und bevor die Regierungen die Entwürfe ihrer Haushaltspläne für das nachfolgende Jahr aufstellen und den nationalen Parlamenten zur Erörterung vorlegen, finden auf EU-Ebene gemeinsame Gespräche über haushaltspolitische Themen, makroökonomische Ungleichgewichte, den Finanzmarkt betreffende Fragen sowie wachstumsfördernde Strukturreformen statt. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets leiten die Entwürfe ihrer Haushaltspläne vor der Verabschiedung ihrer Haushalte an die Kommission – die eine Stellungnahme abgibt – und an die Euro-Gruppe – die eine Bewertung vornimmt – weiter.

2. Im Interesse einer Stabilisierung des Finanzsektors treibt die EU mit der Einführung neuer Vorschriften und der Einrichtung neuer Institutionen die Bankenunion ([2.6.5](#)) voran, unter anderem durch den einheitlichen Aufsichtsmechanismus, den einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden, um Krisen vorzubeugen und dafür Sorge zu tragen, dass die Akteure des Finanzmarkts einer angemessenen Regulierung und Überwachung unterliegen.

3. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise hatten mehrere Mitgliedstaaten ernste Schwierigkeiten im Hinblick auf ihre finanzielle Stabilität oder die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen und ersuchten daher um finanzielle Unterstützung ([2.6.8](#)). Die Union reagierte mit der Einführung verschiedener Mechanismen, darunter der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der [Europäische Stabilitätsmechanismus](#) (ESM), sowie der Annahme von Rechtsvorschriften, die Bestimmungen für die makroökonomischen Auflagen enthalten, die mit den an die betreffenden Mitgliedstaaten vergebenen Darlehen verknüpft sind ([Verordnung \(EU\) Nr. 472/2013](#)). Die EFSF und der ESM wurden durch Ad-hoc-Verträge außerhalb der EU-Verträge geschaffen und werden von einem Verwaltungsrat geleitet, der sich aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zusammensetzt.

C. Mögliche weitere Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Nachdem die Wirtschafts- und Finanzkrise überwunden war, hat die EU einen Prozess zur Stärkung der Struktur der WWU eingeleitet. Der Prozess basiert auf dem [Bericht der fünf Präsidenten](#) über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas aus dem Jahr 2015, der sich auf vier Hauptfragen konzentrierte:

- eine echte Wirtschaftsunion,
- eine Finanzunion,
- eine Fiskalunion und
- eine politische Union.



Diese vier Arten von Union sind eng miteinander verflochten und würden sich parallel entwickeln. Auf den Bericht folgte eine Reihe von Mitteilungen, Vorschlägen und Maßnahmen, und die Diskussion ist noch nicht abgeschlossen.

Entsprechend den relevanten Rechtsvorschriften leitete die Kommission im Februar 2020 eine [Überprüfung](#) des aktuellen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung ein, wozu auch eine öffentliche Aussprache darüber gehört, inwieweit es mit den verschiedenen Überwachungskomponenten, die mit den Reformen 2011 und 2013 eingeführt oder verändert wurden, gelungen ist, die wesentlichen Ziele zu erreichen, nämlich

- tragfähige öffentliche Finanzen und nachhaltiges Wachstum sicherzustellen und makroökonomische Ungleichgewichte abzuwenden,
- einen integrierten Überwachungsrahmen zu schaffen, der insbesondere im Euro-Raum die engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik ermöglicht, und
- die Konvergenz der Wirtschaftsleistungen unter den Mitgliedstaaten zu fördern.

Im Oktober 2021 leitete die Kommission mit einer öffentlichen Konsultation zu möglichen Reformwegen erneut die Überprüfung des Rahmens ein. Der zusammenfassende Bericht über diese Konsultation wurde im Mai 2022 veröffentlicht. Im November 2022 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit Orientierungsgrundsätzen für die Reform, bevor sie am 26. April 2023 ihre Legislativvorschläge vorlegte.

Mit der vorgeschlagenen Reform wird ein Gleichgewicht zwischen der notwendigen Verringerung der Staatsverschuldung und der Förderung eines nachhaltigen Wachstums angestrebt. Gleichzeitig wird darauf abgezielt, in Bezug auf den Rahmen die Durchsetzung und die nationale Eigenverantwortung zu verbessern. Zu diesem Zweck wird es den Mitgliedstaaten ermöglicht, länderspezifische haushaltspolitische Anpassungspfade auszuhandeln, die auf einen mittelfristigen Schuldenabbau ausgerichtet sind. Darüber hinaus würde die Verpflichtung zu Investitions- und Reformprogrammen es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Laufzeit ihres Anpassungsprogramms zu verlängern, um einen schrittweisen Schuldenabbau zu erreichen. Der Sanktionsmechanismus und die Einleitung schuldenstandsbezogener Verfahren bei einem übermäßigen Defizit wurden ebenfalls geändert, um die Anwendbarkeit zu erhöhen.

Diskussionen über die Zukunft der Bankenunion sind ebenfalls im Gange. Im April 2023 legte die Kommission Vorschläge zur Reform des derzeitigen Rahmens für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung in Europa vor, um Mängel im Zusammenhang mit dem Ausfall mittelgroßer und kleinerer Banken zu beheben und den Einlegerschutz zu verbessern. Bei der Debatte über die mögliche Einrichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems – der sogenannten dritten Säule der Bankenunion – sind derzeit vor keine Fortschritte zu verzeichnen.

Eine Reform des ESM-Vertrags, die dessen Instrumentarium erweitern und eine Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds schaffen soll, wurde Ende 2021



vereinbart, ist aber noch nicht in Kraft getreten, da die Ratifizierung durch Italien noch aussteht.

D. Akteure

Der Europäische Rat legt abgestimmte politische Prioritäten fest und stellt Leitlinien auf höchster Ebene auf. Der Rat spricht auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission Empfehlungen aus und fasst Beschlüsse. Die Kommission arbeitet die Empfehlungen und Beschlüsse aus und bewertet deren Umsetzung. Die Mitgliedstaaten sind für die nationale Berichterstattung, den Austausch von Informationen und die Umsetzung der vom Rat verabschiedeten Empfehlungen und Beschlüsse zuständig. In der Euro-Gruppe, die aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets besteht, werden Angelegenheiten der WWU erörtert. Außerdem leitet die Euro-Gruppe den ESM. Die EZB nimmt immer dann an den Beratungen der Euro-Gruppe teil, wenn die Geld- oder Wechselkurspolitik Gegenstand der Gespräche ist. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss gibt Stellungnahmen ab und bereitet die Arbeit des Rates vor. Dies trifft auch auf den Ausschuss für Wirtschaftspolitik und die Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ zu.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat das Parlament ein Mitspracherecht bei der Festlegung der Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung (Artikel 121 Absatz 6 AEUV).

Durch die Gesetzgebungsakte zur wirtschaftspolitischen Steuerung wurde der wirtschaftspolitische Dialog ins Leben gerufen. Um den Dialog zwischen den Organen der EU, insbesondere dem Parlament, dem Rat und der Kommission, zu fördern und für ein größeres Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht zu sorgen, können die zuständigen Ausschüsse des Parlaments den Präsidenten des Rates, die Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates oder den Präsidenten der Euro-Gruppe auffordern, ihre jeweiligen Beschlüsse zu erläutern bzw. ihre im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester ergriffenen Maßnahmen vorzustellen. Im Rahmen dieses Dialogs kann das Parlament außerdem einen Mitgliedstaat, gegen den gemäß dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit oder dem Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht ein Beschluss des Rates ergangen ist, zur Teilnahme an einer Aussprache einladen.

Im Rahmen des Europäischen Semesters nimmt das Parlament in gesonderten Entschlüssen zur Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum Stellung, wobei es auch die Auffassungen berücksichtigt, die während der mit den nationalen Parlamenten abgehaltenen Parlamentarischen Woche zum Europäischen Semester, die jeweils Anfang des Jahres stattfindet, zusammengetragen worden sind. Im Spätherbst nimmt das Parlament zum laufenden Zyklus des Europäischen Semesters (einschließlich der länderspezifischen Empfehlungen in der vom Rat angenommenen Fassung) Stellung.

Das Parlament fördert die Beteiligung der Parlamente der Mitgliedstaaten durch jährliche Treffen mit den Mitgliedern ihrer einschlägigen Ausschüsse. Außerdem sollten – im Einklang mit den rechtlichen und politischen Regelungen in



jedem Mitgliedstaat – die nationalen Parlamente umfassend in das Europäische Semester und die Erstellung der Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme sowie der nationalen Reformprogramme eingebunden werden, um die Transparenz sowie die Eigenverantwortung und die Rechenschaftspflicht für die getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.

Das Parlament hat sich in mehreren Entschlüssen zur möglichen Entwicklung der WWU geäußert, insbesondere in seiner [Entschließung zur Überprüfung des makroökonomischen Rechtsrahmens](#), seiner [Entschließung zu der Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet](#), seiner [Entschließung zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union](#) und seiner [Entschließung zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon](#).

Samuel De Lemos Peixoto / GIACOMO LOI
10/2023

