

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum

KOM(2010) 524 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss wird an den Beratungen beteiligt.



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 29.9.2010
KOM(2010) 524 endgültig

2010/0278 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung und verbesserten Überwachung der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) offenbart. Dank der bestehenden Instrumente und Methoden zur Koordinierung und Überwachung konnte die EU einer Krise die Stirn bieten, der kein Mitgliedstaat allein standgehalten hätte. Die europäischen Organe und die Mitgliedstaaten haben rasch reagiert und arbeiten auch weiter gemeinsam an Wegen aus einer Krise, wie sie in jüngerer Vergangenheit noch nicht dagewesen ist.

Doch haben die jüngsten Erfahrungen auch gezeigt, dass die derzeitigen Koordinierungs- und Überwachungsverfahren nach wie vor Lücken und Schwachstellen aufweisen. So herrscht weite Übereinstimmung darüber, dass der Rahmen für die WWU dringend verstärkt werden muss, um auf Dauer für makroökonomische Stabilität und tragfähige öffentliche Finanzen zu sorgen, die die Voraussetzungen für ein dauerhaftes Produktions- und Beschäftigungswachstum sind.

Die Krise hat die günstigen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, die bis 2007 vorherrschten, rapide ins Gegenteil verkehrt, gleichzeitig aber auch einmal mehr gezeigt, dass die unerwarteten Einnahmen, die in Zeiten günstiger Konjunktur aufgelaufen sind, nicht ausreichend dazu genutzt wurden, Spielraum für schlechte Zeiten zu schaffen. Die meisten Mitgliedstaaten werden ganz erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen, um den öffentlichen Schuldenstand wieder auf Abwärtskurs zu bringen. Dies ist umso dringlicher, als Gesellschaften und Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten mit den Folgen der Bevölkerungsalterung konfrontiert sind, wodurch der Druck auf das Arbeitsangebot und die öffentlichen Haushalte weiter zunehmen wird. Die meisten Länder müssen insbesondere ihren Schuldenstand verringern, da dieser die Steuern und Risikoaufschläge in die Höhe treibt und so wirtschaftlichen Anreizen und Wachstum im Wege steht.

Das Hauptinstrument der haushaltspolitischen Koordinierung und Überwachung ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), mit dem die Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthalten sind, umgesetzt werden. Eine Stärkung des Pakts ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: erstens, um die Glaubwürdigkeit des vereinbarten koordinierten Ausstiegs aus den Konjunkturprogrammen zu erhöhen, und zweitens, um die Wiederholung von Fehlern aus der Vergangenheit zu vermeiden. Die nun vorgelegten Vorschläge sollen den Pakt stärken, indem sie i) seine Bestimmungen unter Berücksichtigung der nicht zuletzt in der Krise gesammelten Erfahrungen verbessern, ii) wirksamere Durchsetzungsmöglichkeiten vorsehen und iii) ihn durch Bestimmungen zu den nationalen haushaltspolitischen Rahmen ergänzen. Sie sind Teil einer breiteren Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung im Rahmen der Strategie „Europa 2020“, die Vorschläge für die Inangriffnahme makroökonomischer Ungleichgewichte durch verstärkte Überwachung, einschließlich Frühwarn- und Sanktionsmechanismen, umfasst. Die verschiedenen Bereiche der wirtschaftspolitischen Koordinierung, einschließlich der Überwachung der Strukturreformen, sollen in einen neuen Überwachungszyklus, das so genannte „Europäische Semester“, eingebunden werden, der die im Rahmen des SWP und der Grundzüge der Wirtschaftspolitik bestehenden Verfahren

zusammenführen und die gleichzeitige Übermittlung von Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen und nationalen Reformprogrammen bewirken wird.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE

Die Grundzüge der vorliegenden Vorschläge stellte die Kommission bereits in ihrer Mitteilung „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ vom 12. Mai 2010 und ihrer Mitteilung „Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU“ vom 30. Juni 2010 vor. Durch ihre Entscheidung für förmliche Mitteilungen wollte sie vor allem ihre Entschlossenheit zur Förderung des Dialogs mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und allen anderen interessierten Kreisen unter Beweis stellen und zugleich konkrete Handlungsvorschläge unterbreiten.

Im Juni 2010 erkannte der Europäische Rat die dringende Notwendigkeit an, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu verstärken. Die Einigung beinhaltete erste Leitlinien in Bezug auf den SWP und die haushaltspolitische Überwachung. So einigte sich der Europäische Rat insbesondere darauf, i) sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts u. a. durch Sanktionen zu stärken und der besonderen Lage der Mitgliedstaaten, die Mitglieder des Euro-Währungsgebiets sind, gebührend Rechnung zu tragen; ii) den Schuldenständen und ihrer Entwicklung sowie der globalen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung sehr viel stärkere Beachtung zu schenken; iii) zu gewährleisten, dass alle Mitgliedstaaten über nationale Haushaltsvorschriften und mittelfristige Haushaltsrahmen verfügen, die mit dem SWP in Einklang stehen; iv) die Qualität der statistischen Daten sicherzustellen.

Der Europäische Rat bat die Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ unter Vorsitz ihres Präsidenten und die Kommission, diese Leitlinien zügig weiterzuentwickeln und sie für die Praxis anwendbar zu machen. Zwischen der Kommission und der Arbeitsgruppe ist eine konstruktive Beziehung entstanden. Die Kommission hat über die oben genannten Mitteilungen sowie ad hoc zu den Arbeiten dieser Gruppe beigetragen.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

Die Rechtsgrundlage für den SWP bilden die Artikel 121 und 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Der SWP setzt sich zusammen aus der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (präventive Komponente), der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (korrektive Komponente) und der Entschließung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Diese Verordnungen wurden 2005 durch die Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 und die Verordnung (EG) Nr. 1056/2005 geändert und durch den Bericht des Rates vom 20. März 2005 über die „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ ergänzt. Mit den nun vorgelegten Vorschlägen sollen die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 und (EG) Nr. 1467/97 erneut geändert werden. So werden im Entwurf einer neuen Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, deren Rechtsgrundlage Artikel 136 AEUV in Verbindung mit dessen Artikel 121 Absatz 6 ist, zusätzliche

Durchsetzungsmechanismen vorgeschlagen. Die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten sind Gegenstand einer neuen Richtlinie des Rates, die auf Artikel 126 Absatz 14 beruht: diese Richtlinie soll insbesondere die Pflichten der nationalen Behörden zur Einhaltung der Bestimmungen des Artikels 3 des Protokolls Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festlegen.

Durch die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts soll sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten eine vorsichtige Haushaltspolitik führen und somit keine strengeren Koordinierungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, die zwar eine Gefährdung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vermeiden, gleichzeitig aber negative Folgen für die gesamte WWU haben können. Deshalb sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, Stabilitäts- und Konvergenzprogramme zu erstellen, in denen sie darlegen, wie die als Prozentsatz des strukturellen, d. h. konjunkturbereinigten BIP ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen, definierten mittelfristigen Haushaltsziele erreicht werden sollen. Im Zusammenhang mit dem generellen Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts wird in jedem Land der Höhe der öffentlichen Verschuldung und den Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung Rechnung getragen. Von Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht haben, wird erwartet, dass sie sich diesem mit einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,5 % des BIP annähern.

Leider können die Fortschritte in Richtung der mittelfristigen Ziele im Allgemeinen jedoch kaum zufriedenstellen, so dass die öffentlichen Finanzen vom Wirtschaftsabschwung stark im Mitleidenschaft gezogen wurden. Zudem hat sich der strukturelle Saldo in der Praxis als unzureichender Gradmesser für die Finanzlage eines Landes erwiesen, da sich nur schwer in Echtzeit feststellen lässt, in welcher Phase des Konjunkturzyklus sich die Wirtschaft gerade befindet, und unerwartete Mehr- und Mindereinnahmen, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Konjunkturzyklus stehen (insbesondere Entwicklungen auf dem Immobilien- und dem Finanzmarkt), nur unzulänglich berücksichtigt werden. So hat sich in mehreren Ländern gezeigt, dass die Ausgabenfinanzierung, selbst wenn die Haushaltsposition vor der Krise einen augenscheinlich soliden Eindruck machte, stark von unerwarteten Mehreinnahmen abhängig war. Die Trendwende bei diesen Einnahmen ließ deshalb die Haushaltsdefizite ansteigen.

Um diese Schwachpunkte zu beheben, werden mit der vorgeschlagenen Reform der präventiven Komponente die derzeitigen mittelfristigen Ziele und die Anforderung einer jährlichen BIP-Konvergenz von 0,5 % zwar beibehalten, gleichzeitig aber durch den neuen Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik operationalisiert. Diesem Grundsatz zufolge sollte das jährliche Ausgabenwachstum sich an einer vorsichtigen Schätzung des mittelfristig tragfähigen BIP-Wachstums orientieren und diese Wachstumsrate nicht überschreiten; falls das mittelfristige Ziel noch nicht erreicht wurde, sollte sie sogar deutlich darunter liegen. Ausnahmen sind gestattet, wenn das mittelfristige Ziel signifikant übertroffen wurde oder die Überschreitung der mittelfristigen BIP-Wachstumsrate durch diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen gedeckt ist. Dadurch soll im Wesentlichen sichergestellt werden, dass unerwartete Mehreinnahmen nicht ausgegeben, sondern dem Schuldenabbau zugeführt werden. Der neue Grundsatz liefert den Richtwert für die Bewertung der in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen dargelegten Haushaltspläne der Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedstaat, dessen Ausgabenwachstum die vereinbarte Quote überschreitet und der es versäumt, die geforderten einnahmenseitigen Maßnahmen zu ergreifen, riskiert eine Verwarnung der Kommission; handelt es sich um ein fortgesetztes und/oder besonders schwerwiegendes Versäumnis, kann der Rat in einer Empfehlung nach Artikel 121 des Vertrags von dem betreffenden Mitgliedstaat Abhilfemaßnahmen verlangen. Mit einer

solchen Empfehlung im Rahmen der präventiven Komponente würde – bei der ersten Abgabe und ausschließlich für Mitglieder des Euroraums – ein Durchsetzungsmechanismus gemäß Artikel 136 des Vertrags in Gang gesetzt und eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP verlangt. Für die Auferlegung der verzinslichen Einlage wird ein Verfahren der „umgekehrten Abstimmung“ eingeführt: die Einlage wird bei Abgabe der Empfehlung auf Vorschlag der Kommission fällig, es sei denn, der Rat beschließt innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit das Gegenteil. Der Rat könnte die Höhe der Einlage nur einstimmig oder auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission und eines begründeten Antrags des betreffenden Mitgliedstaates verringern. Die Einlage wird mit den aufgelaufenen Zinsen zurückgezahlt, sobald der Rat sich davon überzeugt hat, dass der zugrunde liegenden Situation abgeholfen wurde.

Die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts soll schwerwiegende Fehler in der Haushaltspolitik, die die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährden und dem WWU potenziell schaden könnten, verhindern helfen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten ein übermäßiges Defizit des öffentlichen Haushalts vermeiden sollen; dieses wird anhand numerischer Schwellenwerte für Defizit (3 % des BIP) und Staatsschuld (60 % des BIP oder hinreichend rückläufiger Trend) ermittelt. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Defizitverfahren) dient der Umsetzung des Verbots übermäßiger Defizite und sieht für die Länder des Euroraums verschiedene Maßnahmen, einschließlich der Auferlegung finanzieller Sanktionen, vor.

Das Defizitverfahren wurde – selbst unter den außergewöhnlichen Umständen der Finanzkrise – regelmäßig und im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen angewandt, so dass nunmehr von einer ordnungsgemäßen Anwendung ausgegangen wird. Leider wurden mehrere Schwachpunkte festgestellt. Während das Defizit- und das Schuldenstandskriterium im Prinzip den gleichen Stellenwert innehaben und fortgesetzt hohe Schulden die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ernsthafter bedrohen dürften als gelegentliche hohe Defizite, lag der Schwerpunkt des Defizitverfahrens in der Praxis beinahe ausschließlich auf der „3 %-Schwelle“, während der Schuldenstand im Vergleich dazu bisher eine eher marginale Rolle spielt. Dies lässt sich durch den im Vergleich zum Defizit weniger unmittelbaren Charakter der Schuldenschwelle, durch den Auslegungsspielraum des Begriffs einer ausreichend raschen Annäherung und durch die Tatsache erklären, dass sich bestimmte Variablen, die sich der Kontrolle der Regierungen entziehen, (z. B. Inflation) stärker auf die Schuldenquote auswirken. Das Defizitverfahren kann sich im Prinzip auf einen starken Durchsetzungsmechanismus stützen, da im Falle einer fortgesetzten Unfähigkeit zur Korrektur eines übermäßigen Defizits finanzielle Sanktionen auferlegt werden können und sollten. Solche Sanktionen kommen unter Umständen jedoch zu spät ins Spiel, wenn der Prozess bereits so weit fortgeschritten ist, dass sie kein wirksames Abschreckungsmittel mehr gegen schwerwiegende Fehler in der Haushaltspolitik darstellen; zudem kann sich die finanzielle Situation des betreffenden Landes inzwischen so weit verschlechtert haben, dass die Androhung einer Geldbuße zu dem Zeitpunkt, zu dem sie verhängt werden sollte, weniger glaubwürdig wirkt. Die jüngste Krise hat gezeigt, dass dank der Verpflichtung zur Berichtigung eines übermäßigen Defizits zwar in stärkerem Maße von der Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit eines Staates ausgegangen wird, bei den Fristen für die Korrektur und beim Anpassungsprofil gegebenenfalls aber auch WWU-weiten Überlegungen Rechnung getragen werden sollte.

Um die festgestellten Schwachpunkte zu beheben, werden für die Reform der korrektiven Komponente folgende zentralen Vorschläge gemacht.

Das Schuldenstandskriterium des Defizitverfahrens soll durch Festlegung eines numerischen Richtwerts operationalisiert werden, der als Messlatte für die Einschätzung dient, ob die Schuldenquote sich rasch genug dem Referenzwert von 60 % des BIP annähert. Bei einer Schuldenquote von mehr als 60 % kann von einer raschen Annäherung an den Referenzwert ausgegangen werden, wenn sich der Abstand zum Referenzwert (d. h. 60 % des BIP) in den letzten drei Jahren jährlich in der Größenordnung von einem Zwanzigstel verringert hat. Die Nichteinhaltung dieses numerischen Richtwerts muss jedoch nicht zwangsläufig zur Einleitung eines Defizitverfahrens gegen das betreffende Land führen, da bei dieser Entscheidung alle Faktoren zu berücksichtigen sind, die insbesondere für die Bewertung der Schuldenentwicklung relevant sind. So muss beispielsweise ermittelt werden, ob der Schuldenabbau durch ein besonders niedriges Nominalwachstum im Zusammenspiel mit bestimmten Risikofaktoren, die sich aus der Schuldenstruktur, der Verschuldung des Privatsektors oder den Verbindlichkeiten aufgrund der Bevölkerungsalterung ergeben, erschwert wird. Im Einklang mit dem stärkeren Nachdruck auf dem Schuldenstand sollten in Ländern, deren Schuldenstand unterhalb der 60 %-Schwelle liegt, bei Nichteinhaltung des Defizitkriteriums den einschlägigen Faktoren mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Der vorgeschlagene flexiblere Ansatz für die Berücksichtigung einschlägiger Faktoren im Rahmen der einzelnen Schritte zur Bestimmung des Vorliegens eines übermäßigen Defizits könnte auch Ländern, die Reformen ihrer Rentensysteme durchführen, über den derzeit vorgesehenen fünfjährigen Übergangszeitraum hinaus zugute kommen. Die das Defizitkriterium betreffenden besonderen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts für Reformen der Rentensysteme werden auf das Schuldenstandskriterium ausgeweitet, indem für die Berücksichtigung der Nettokosten solcher Reformen bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums der gleiche fünfjährige Übergangszeitraum geschaffen wird. Schließlich soll der teilweisen oder vollständigen Umkehrung zuvor durchgeführter Reformen der Rentensysteme sowohl bei der Einleitung als auch bei der Einstellung eines Defizitverfahrens gleichermaßen Rechnung getragen werden.

Die Durchsetzung wird gestärkt durch die Einführung einer Reihe neuer finanzieller Sanktionen für die Mitgliedstaaten des Euroraums, die nach einem schrittweisen Ansatz viel früher im Verfahren zum Einsatz kämen. Nach dem Beschluss über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in einem Land würde insbesondere eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP fällig, die in eine Geldbuße umgewandelt würde, falls die erste Empfehlung zur Korrektur des übermäßigen Defizits nicht befolgt wird. Der Betrag entspricht der festen Komponente der als letztem Schritt des Defizitverfahrens bereits vorgesehenen Sanktionen. Er ist ferner mit dem EU-Haushalt verknüpft, wodurch der geplante Übergang zu dem in der vorstehend genannten Mitteilung der Kommission vom 30. Juni 2010 erläuterten, auf dem EU-Haushalt basierenden Durchsetzungssystem erleichtert werden dürfte. Bei fortgesetzter Nichteinhaltung würden die Sanktionen in Einklang mit den bereits bestehenden Vorschriften im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts verschärft. Damit bei der Durchsetzung das Ermessen eine geringere Rolle spielt, wird für die Verhängung neuer Sanktionen in Verbindung mit den einzelnen Schritten des Defizitverfahrens die „umgekehrte Abstimmung“ ins Auge gefasst. Die Kommission wird insbesondere auf jeder Stufe des Defizitverfahrens einen Vorschlag für die einschlägige Sanktion unterbreiten. Dieser Vorschlag gilt als angenommen, wenn der Rat ihn nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. Die unverzinsliche Einlage oder die Geldbuße könnte vom Rat nur einstimmig oder auf Vorschlag der Kommission aufgrund außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats verringert oder aufgehoben werden.

Zudem werden die Kriterien für die Bewertung der Befolgung von Empfehlungen auf jeder Stufe (einschließlich der Möglichkeit, die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits zu verlängern) präzisiert; dabei liegt der Schwerpunkt auf den finanzpolitischen Variablen, bei denen analog zur präventiven Komponente davon ausgegangen werden kann, dass sie unmittelbar der Kontrolle durch die Regierung unterliegen, was vor allem für die Ausgaben gilt. Über diese länderspezifischen Aspekte hinaus wird die Möglichkeit eingeführt, die Fristen auch bei einer allgemeinen Wirtschaftskrise zu verlängern.

Die wirksame Durchsetzung des haushaltspolitischen Koordinierungsrahmens der WWU kann nicht nur auf der Umsetzung von Rechtsvorschriften auf EU-Ebene beruhen. Aufgrund des besonderen, dezentralen Charakters der Haushaltspolitik in der EU und der allgemeinen Notwendigkeit von nationaler Eigenverantwortung für das EU-Regelwerk müssen die Ziele des haushaltspolitischen Koordinierungsrahmens der WWU sich unbedingt in den nationalen Haushaltsrahmen widerspiegeln. Der nationale haushaltspolitische Rahmen ist die Gesamtheit aller Faktoren, die die Grundlage für die nationale Haushaltsführung bilden, d. h. die länderspezifischen institutionellen Gegebenheiten, die die Gestaltung der Haushaltspolitik auf nationaler Ebene bestimmen. Dazu zählen die Systeme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Statistiken, Prognosepraktiken, numerische Haushaltsregeln, die in allen Stadien des Haushaltsprozesses und vor allem der mittelfristigen haushaltspolitischen Rahmen geltenden Haushaltsverfahren sowie die Finanzbeziehungen zwischen den Teilsektoren des Staates. Auch wenn die besonderen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und ihre Präferenzen berücksichtigt werden müssen, sind doch verschiedene Aspekte besonders wichtig, um ein Mindestmaß an Qualität und die Übereinstimmung mit dem haushaltspolitischen Rahmen der WWU sicherzustellen. Diese sind Gegenstand der Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, die zur Ergänzung der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgeschlagen wird. Diese Aspekte erfordern zunächst einmal, dass die Primärfaktoren der nationalen haushaltspolitischen Rahmen, d. h. Fragen von Rechnungslegung und Statistik sowie Prognosepraktiken, den europäischen Mindestnormen genügen, damit Transparenz und Überwachung der finanzpolitischen Entwicklungen erleichtert werden. Die nationalen haushaltspolitischen Rahmen müssen ferner eine mehrjährige finanzpolitische Planungsperspektive erhalten, damit das Erreichen der auf EU-Ebene festgelegten mittelfristigen Ziele sichergestellt ist. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten über numerische finanzpolitische Vorschriften verfügen, die zur Einhaltung der Defizit- und der Schuldenchwelle beitragen. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass diese Aspekte für alle Teilsektoren des Staates gelten. Die nationalen Behörden müssen ferner die Transparenz des Haushaltsprozesses gewährleisten, indem sie detaillierte Informationen zu außerbudgetären Fonds, Steuerausgaben und Eventualverbindlichkeiten bereitstellen.

2010/0278 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 136 in Verbindung mit Artikel 121 Absatz 6,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Übermittlung des Vorschlags an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹,

nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, haben ein besonderes Interesse daran bzw. tragen eine besondere Verantwortung dafür, eine Wirtschaftspolitik zu verfolgen, durch die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefördert wird, und Maßnahmen zu vermeiden, durch die dieses Funktionieren gefährdet wird.
- (2) Gemäß AEUV können im Euroraum besondere, über die für alle Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen hinausgehende Maßnahmen ergriffen werden, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten.
- (3) Im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum sind zusätzliche Sanktionen erforderlich. Durch diese Sanktionen sollte die Glaubwürdigkeit des Rahmens für die haushaltspolitische Überwachung der Union erhöht werden.
- (4) Durch die Bestimmungen dieser Verordnung sollten faire, zeitnahe, abgestufte und wirksame Mechanismen geschaffen werden für die Einhaltung sowohl der präventiven als auch der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken² und der

¹ ABl. C vom , S. .

² ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit³.

- (5) Die bei der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgesehenen Sanktionen für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, sollten einen Anreiz für eine vorsichtige Haushaltspolitik schaffen. Durch eine solche Haushaltspolitik sollte gewährleistet werden, dass das Wachstum der Staatsausgaben normalerweise nicht über eine vorsichtige mittelfristige Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hinausgeht, es sei denn, diese Überschreitung wird durch einen Anstieg der Staatseinnahmen in gleicher Höhe ausgeglichen oder diskretionäre Einnahmensenkungen werden durch Ausgabenkürzungen kompensiert.
- (6) Dank einer vorsichtigen Haushaltspolitik sollte das mittelfristige Haushaltsziel erreicht und gehalten werden. Durch die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels sollte es den Mitgliedstaaten möglich sein, eine Sicherheitsmarge in Bezug auf den Referenzwert von 3 % für das öffentliche Defizit zu halten, rasche Fortschritte in Richtung auf langfristig tragfähige öffentliche Finanzen zu gewährleisten und gleichzeitig über haushaltspolitischen Spielraum, insbesondere für die erforderlichen öffentlichen Investitionen, zu verfügen.
- (7) Bei der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte der Anreiz für eine vorsichtige Haushaltspolitik für einen Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist und der unzureichende Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung erzielt, in der vorübergehenden Verpflichtung zur Hinterlegung einer verzinslichen Einlage bestehen. Dies sollte der Fall sein, wenn ein Mitgliedstaat nach einer ersten Warnung durch die Kommission ein Verhalten fortsetzt, das zwar keinen Verstoß gegen das Verbot übermäßiger Defizite darstellt, aber doch unvorsichtig und dem reibungslosen Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion abträglich ist, so dass der Rat eine Empfehlung nach Artikel 121 Absatz 4 AEUV abgibt.
- (8) Die vorgeschriebene verzinsliche Einlage zuzüglich der aufgelaufenen Zinsen sollte an den betreffenden Mitgliedstaat freigegeben werden, sobald der Rat sich davon überzeugt hat, dass der zugrunde liegenden Situation abgeholfen wurde.
- (9) In der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollten Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, aus einer Verpflichtung zur Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage in Verbindung mit einem Beschluss des Rates über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits sowie der Verpflichtung zur Entrichtung einer Geldbuße bestehen, wenn einer Empfehlung des Rates zur Korrektur eines übermäßigen öffentlichen Defizits nicht nachgekommen wird. Diese Sanktionen sollten unabhängig davon verhängt werden, ob der Mitgliedstaat zuvor zur Hinterlegung einer verzinslichen Einlage verpflichtet wurde oder nicht.
- (10) Die Höhe der in dieser Verordnung vorgesehenen verzinslichen Einlage, der unverzinslichen Einlage und der Geldbuße sollte so bemessen sein, dass eine Abstufung der Sanktionen in der präventiven und der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfolgt und den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ausreichende Anreize zur Einhaltung des haushaltspolitischen Rahmens der Union geboten werden. Die Geldbuße in Verbindung mit Artikel 126 Absatz 11 AEUV setzt sich gemäß Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97⁴ aus einer festen Komponente in Höhe von 0,2 % des BIP und einer variablen Komponente zusammen. Dadurch sind die Abstufung und die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten

³ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

⁴ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6.

sichergestellt, wenn die Höhe der in dieser Verordnung festgelegten verzinslichen Einlage, der unverzinslichen Einlage und der Geldbuße 0,2 % des BIP, d. h. der Höhe der festen Komponente der Geldbuße in Verbindung mit Artikel 126 Absatz 11 AEUV entspricht.

- (11) Der Rat sollte die Möglichkeit haben, die gegenüber Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, verhängten Sanktionen auf Vorschlag der Kommission nach begründetem Antrag des betreffenden Mitgliedstaats zu verringern oder aufzuheben. Im Rahmen der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte die Kommission ferner die Möglichkeit haben, aufgrund außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände eine Verringerung oder Aufhebung der Geldbuße vorzuschlagen.
- (12) Die unverzinsliche Einlage sollte nach der Korrektur des übermäßigen Defizits freigegeben werden, während die Zinsen auf solche Einlagen und die vereinnahmten Geldbußen unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden sollten, deren Währung der Euro ist und die weder ein übermäßiges Defizit verzeichnen noch Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht sind.
- (13) Die Befugnis zur Annahme der Einzelbeschlüsse zur Umsetzung der in dieser Verordnung festgelegten Sanktionsmechanismen sollte dem Rat übertragen werden. Als Bestandteil der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Rat gemäß Artikel 121 Absatz 1 AEUV stellen diese Einzelbeschlüsse untrennbare Folgemaßnahmen zu den vom Rat gemäß den Artikeln 121 und 126 AEUV und den Verordnungen (EG) Nr. 1466/97 und (EG) Nr. 1467/97 beschlossenen Maßnahmen dar.
- (14) Da diese Verordnung allgemeine Vorschriften für die effektive Durchsetzung der Verordnungen (EG) Nr. 1466/97 und (EG) Nr. 1467/97 enthält, sollte sie gemäß dem in Artikel 121 Absatz 6 AEUV vorgesehenen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden.
- (15) Da das Ziel der Schaffung eines einheitlichen Sanktionsmechanismus auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht hinreichend verwirklicht werden kann, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem im selben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus -

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Kapitel I **Gegenstand**

Artikel 1 *Gegenstand und Anwendungsbereich*

- (1) In dieser Verordnung wird eine Sanktionsregelung zur besseren Durchsetzung der präventiven und der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Euroraum festgelegt.
- (2) Diese Verordnung gilt für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

- (1) „präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ das gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 aufgebaute System der multilateralen Überwachung,
- (2) „korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ das durch Artikel 126 AEUV und die Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vom 7. Juli 1997 geregelte Verfahren zur Kontrolle übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten,
- (3) „außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände“ Umstände, unter denen der Referenzwert für das öffentliche Defizit im Sinne von Artikel 126 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich AEUV und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ausnahmsweise überschritten angesehen wird.

Kapitel II
Sanktionen im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Artikel 3
Verzinsliche Einlage

- (1) Richtet der Rat eine Empfehlung nach Artikel 121 Absatz 4 AEUV an einen Mitgliedstaat, die im Falle einer anhaltenden oder besonders ernsthaften und wesentlichen Abweichung von einer vorsichtigen Haushaltspolitik gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 notwendigen Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, so verlangt der Rat auf Vorschlag der Kommission die Hinterlegung einer verzinslichen Einlage. Wird der Beschluss Rat nicht innerhalb von zehn Tagen nach der Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt er als vom Rat angenommen. Gemäß Artikel 293 Absatz 1 AEUV kann der Rat den Vorschlag abändern.
- (2) Die Höhe der von der Kommission vorzuschlagenden verzinslichen Einlage beläuft sich auf 0,2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des betreffenden Mitgliedstaats vom Vorjahr.
- (3) Für die Einlage gilt der dem Kreditrisiko der Kommission und dem betreffenden Investitionszeitraum entsprechende Zinssatz.
- (4) Abweichend von Absatz 2 kann die Kommission auf begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats, der binnen zehn Tagen nach Annahme der in Absatz 1 genannten Empfehlung des Rates an die Kommission gerichtet wird, die Verringerung oder Aufhebung der verzinslichen Einlage vorschlagen.
- (5) Besteht die Situation, durch die die in Absatz 1 genannte Empfehlung veranlasst wurde, nicht mehr fort, so beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, dass dem betreffenden Mitgliedstaat die Einlage und die aufgelaufenen Zinsen zurückgezahlt werden. Gemäß Artikel 293 Absatz 1 AEUV kann der Rat den Kommissionsvorschlag abändern.

Kapitel III

Sanktionen im Rahmen der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Artikel 4 *Unverzinsliche Einlage*

(1) Stellt der Rat gemäß Artikel 126 Absatz 6 AEUV fest, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht, so verlangt der Rat auf Vorschlag der Kommission die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage. Wird der Beschluss nicht innerhalb von zehn Tagen nach der Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt er als vom Rat angenommen. Gemäß Artikel 293 Absatz 1 AEUV kann der Rat den Vorschlag abändern.

(2) Die Höhe der von der Kommission vorzuschlagenden unverzinslichen Einlage beläuft sich auf 0,2 % des BIP des betreffenden Mitgliedstaats im Vorjahr.

(3) Hat der Mitgliedstaat gemäß Artikel 3 eine verzinsliche Einlage bei der Kommission hinterlegt, so wird die verzinsliche in eine unverzinsliche Einlage umgewandelt.

Überschreiten die Höhe der zuvor hinterlegten verzinslichen Einlage und der aufgelaufenen Zinsen die Höhe der geforderten unverzinslichen Einlage, so wird dem Mitgliedstaat der Differenzbetrag zurückgezahlt.

Überschreitet die Höhe der geforderten unverzinslichen Einlage die Höhe der zuvor hinterlegten verzinslichen Einlage und der aufgelaufenen Zinsen, so zahlt der Mitgliedstaat den Differenzbetrag bei Hinterlegung der unverzinslichen Einlage.

(4) Abweichend von Absatz 2 kann die Kommission aufgrund außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats, der innerhalb von zehn Tagen nach Annahme des Ratsbeschlusses gemäß Artikel 126 Absatz 6 an die Kommission gerichtet wird, die Verringerung oder Aufhebung der unverzinslichen Einlage vorschlagen.

Artikel 5 *Geldbuße*

(1) Stellt der Rat gemäß Artikel 126 Absatz 8 AEUV fest, dass ein Mitgliedstaat im Anschluss an eine Empfehlung des Rates innerhalb des vorgegebenen Zeitraums keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat, so beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, dass der Mitgliedstaat eine Geldbuße zu entrichten hat. Wird der Beschluss nicht innerhalb von zehn Tagen nach der Annahme durch die Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt, so gilt er als vom Rat angenommen. Gemäß Artikel 293 Absatz 1 AEUV kann der Rat den Vorschlag abändern.

(2) Die Höhe der von der Kommission vorzuschlagenden Geldbuße beläuft sich auf 0,2 % des BIP des betreffenden Mitgliedstaats vom Vorjahr.

(3) Hat der Mitgliedstaat gemäß Artikel 4 eine unverzinsliche Einlage bei der Kommission hinterlegt, so wird die unverzinsliche Einlage in eine Geldbuße umgewandelt.

Überschreitet die Höhe der zuvor hinterlegten unverzinslichen Einlage die Höhe der verhängten Geldbuße, so wird dem Mitgliedstaat der Differenzbetrag zurückgezahlt.

Überschreitet die Höhe der verhängten Geldbuße die Höhe der zuvor hinterlegten unverzinslichen Einlage, so zahlt der Mitgliedstaat den Differenzbetrag zusammen mit der Geldbuße.

(4) Abweichend von Absatz 2 kann die Kommission aufgrund außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats, der innerhalb von zehn Tagen nach Annahme des Ratsbeschlusses gemäß Artikel 126 Absatz 8 AEUV an die Kommission gerichtet wird, die Aufhebung oder Verringerung der Geldbuße vorschlagen.

Artikel 6

Rückzahlung der unverzinslichen Einlage

Hebt der Rat gemäß Artikel 126 Absatz 12 AEUV einige oder sämtliche seiner Beschlüsse auf, so wird dem betreffenden Mitgliedstaat die bei der Kommission hinterlegte unverzinsliche Einlage zurückgezahlt.

Artikel 7

Aufteilung der Zinsen und Geldbußen

Zinseinnahmen der Kommission aus Einlagen gemäß Artikel 4 sowie vereinnahmte Geldbußen gemäß Artikel 5 stellen sonstige Einnahmen im Sinne von Artikel 311 AEUV dar und werden unter den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist und bei denen weder ein übermäßiges Defizit im Sinne von Artikel 126 Absatz 6 AEUV festgestellt noch ein Verfahren bei einem übermäßigem Ungleichgewicht im Sinne der Verordnung (EG) Nr. [...] eingeleitet wurde, entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am Bruttonationaleinkommen dieser Mitgliedstaaten aufgeteilt.

KAPITEL IV

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 8

Abstimmung im Rat

Bei Maßnahmen gemäß den Artikeln 3, 4 und 5 nehmen an der Abstimmung im Rat nur die Vertreter der Mitgliedstaaten teil, deren Währung der Euro ist, und beschließt der Rat ohne Berücksichtigung der Stimme des den betreffenden Mitgliedstaat vertretenden Mitglieds des Rates.

Die qualifizierte Mehrheit der im vorstehenden Absatz genannten Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a AEUV.

Artikel 9

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am [xx] Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident*

*Im Namen des Rates
Der Präsident*