



Brüssel, den 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT UND DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK**

**NEUE HAUSHALTSINSTRUMENTE FÜR EIN STABILES EURO-
WÄHRUNGSGEBIET INNERHALB DES UNIONSRAHMENS**

1. EINFÜHRUNG

In seiner Rede zur Lage der Union und der dazugehörigen Absichtserklärung aus dem Jahr 2017 kündigte Präsident Juncker an, dass die Kommission konkrete Vorschläge zur Schaffung einer eigenen Haushaltlinie für das Euro-Währungsgebiet im Rahmen des EU-Haushalts vorlegen will, in der folgende Funktionen festgelegt sind: 1. Strukturreform-Hilfe, die auf dem Programm der Kommission zur Unterstützung von Strukturreformen aufbaut, 2. eine Stabilisierungsfunktion, 3. eine Letztsicherung für die Bankenunion und 4. ein Konvergenz-Instrument, mit dem Mitgliedstaaten, die nicht dem Euroraum angehören, Hilfen bei ihren Vorbereitungen zur Einführung des Euro erhalten können.

Auf diese Ideen wird in der vorliegenden Mitteilung, die Teil eines Pakets von Initiativen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas¹ ist, näher eingegangen. Das Paket stützt sich insbesondere auf den Bericht der fünf Präsidenten über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas vom 22. Juni 2015² und auf das Reflexionspapier der Kommission über die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 31. Mai 2017³.

Die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Modernisierung der öffentlichen Finanzen der EU sind entscheidende Aspekte der Debatte über die Zukunft Europas, die durch das Weißbuch der Kommission vom 1. März 2017⁴ angestoßen wurde. Diese Aspekte wurden ferner im Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finanzen vom 28. Juni 2017⁵ hervorgehoben. Derzeit bietet sich ein Zeitfenster, in dem sich konkrete zukunftsorientierte Vorschläge sowohl zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion auf den Weg bringen lassen als auch zu der Frage, wie die künftigen öffentlichen Finanzen der EU zur Bewältigung ermittelter Herausforderungen beitragen können.

Im Mittelpunkt der Diskussion über die öffentlichen Finanzen in Europa steht der europäische Mehrwert. EU-Ressourcen sollten zur Finanzierung europäischer öffentlicher Güter verwendet werden. Solche Güter kommen der EU als Ganzes zugute; die Versorgung mit ihnen kann ein einzelner Mitgliedstaat allein nicht effizient gewährleisten. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte die EU Maßnahmen ergreifen, wenn dies im Vergleich zu Maßnahmen, die allein auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene getroffen werden, einen höheren Wert je Euro aus Steuermitteln bietet.

Die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion kommt sowohl dem Euro-Währungsgebiet als auch der EU als Ganzes zugute. Ein stärker integrierter und leistungsfähigerer Euroraum würde allen in der EU zu mehr Stabilität und Wohlstand verhelfen und gleichzeitig dafür sorgen, dass Europas Stimme in Wirtschaftsfragen weltweit deutlich vernehmbar ist. Die in dieser Mitteilung vorgestellten neuen Haushaltsinstrumente sollen einem Teil des spezifischen Bedarfs von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und von jenen Mitgliedstaaten, die den Euro einführen wollen, Rechnung tragen und gleichzeitig die breiter angelegten Bedürfnisse und Bestrebungen

¹ COM(2017) 821 vom 6. Dezember 2017.

² Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden; vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, 22. Juni 2015.

³ COM(2017) 291 vom 31. Mai 2017.

⁴ COM(2017) 2025 vom 1. März 2017.

⁵ COM(2017) 358 vom 28. Juni 2017.

berücksichtigen, die sie als EU-Mitgliedstaaten bewegen. Dabei sollen auch die Synergien zwischen bestehenden und künftigen Instrumenten maximiert werden; diese wird die Kommission dann im Mai 2018 im Rahmen ihrer Vorschläge zum mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2020 vorstellen.

2. ÖFFENTLICHE FINANZEN DER EU HEUTE

Die öffentlichen Finanzen der EU umfassen den EU-Haushaltsplan sowie mehrere andere Mechanismen und Finanzierungsinstrumente auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets und auf europäischer Ebene. Sie alle tragen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Mitgliedstaaten bei und unterstützen auf EU-Ebene geteilte Prioritäten (vgl. den Überblick im Anhang).

Zu diesen gemeinsamen Prioritäten gehört die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. Dazu sind entschiedene Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten genauso erforderlich wie seitens der EU angemessene Unterstützung mithilfe der Haushaltsinstrumente und Instrumente zur politischen Koordinierung. In dieser Mitteilung werden Vorschläge und Ideen erläutert, wie sich der EU-Haushalt besser zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit unserer miteinander verflochtenen Volkswirtschaften einsetzen lässt. Fortschritte, die sowohl Länder des Euro-Währungsgebiets als auch solche, die den Euro nicht eingeführt haben, bei der Umsetzung von Reformen und aufwärts gerichteter Konvergenz erzielen, kommen allen zugute.

Dem EU-Haushalt steht bereits ein umfassendes Spektrum von Instrumenten mit erheblicher Durchschlagskraft zur Verfügung, das von Finanzhilfen bis zu Finanzierungsinstrumenten reicht, aber immer noch vergleichsweise gering ist. Mit rund 1 % des Bruttoinlandsprodukts der EU insgesamt verfügt der EU-Haushalt im Vergleich zu den nationalen Haushalten über ein begrenztes Volumen und wird durch das Erfordernis des jährlichen Ausgleichs noch weiter beschränkt. Gleichwohl haben die EU-Instrumente in verschiedenen Mitgliedstaaten und Bereichen strategisch und wirtschaftlich gesehen erhebliche Auswirkungen. Derzeit geschieht dies im EU-Haushalt meist über Finanzhilfen an Wirtschaftsakteure oder Behörden, die direkt von den europäischen Institutionen oder gemeinsam mit den Mitgliedstaaten weitergeleitet werden. In einigen Mitgliedstaaten haben insbesondere die europäischen Struktur- und Investitionsfonds in den vergangenen Jahren mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen insgesamt getätigt und damit in ganz Europa wesentlich zum wirtschaftlichen und sozialen Aufholprozess von Regionen und Ländern beigetragen. Da sich die Unterstützung durch den EU-Haushalt über mehrere Jahre erstreckt, wirkt sich dieser darüber hinaus im Laufe der Zeit in gewisser Weise stabilisierend auf die Höhe der öffentlichen Investitionen aus; wie sich bei den Hilfsmaßnahmen für die griechische Wirtschaft gezeigt hat, kann der EU-Haushalt bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine stabilisierende Rolle spielen⁶. Ferner gibt es auf EU-Ebene eine

⁶ Am 15. Juli 2015 veröffentlichte die Kommission die Mitteilung „Ein Neustart für Arbeitsplätze und Wachstum in Griechenland“ (COM(2015) 400) und schlug eine Reihe außerordentlicher Maßnahmen vor, die dazu beitragen, die Aufnahme von EU-Mitteln zur Unterstützung der griechischen Realwirtschaft zu maximieren.

Reihe von Instrumenten, die trotz ihres begrenzten Volumens konkret dazu beitragen können, wirtschaftliche Schocks auf nationaler oder lokaler Ebene abzufedern.⁷

Seitdem die jetzige Kommission ihre Arbeit aufgenommen hat, wurden die europäischen Struktur- und Investitionsfonds und weitere einschlägige Programme durch den Europäischen Fonds für strategische Investitionen ergänzt. Durch den „Juncker-Plan“ werden nun private Investitionen in ganz Europa unterstützt; damit lässt sich auf flexible Weise der Effekt begrenzter öffentlicher Mittel, die zur Mobilisierung privater Investitionen eingesetzt werden, vervielfachen.⁸

In ganz spezifischen Fällen ist es der EU gestattet, Anleihen aufzunehmen und Darlehen zu gewähren. Dies gilt insbesondere für die Verwaltung von Darlehen, die im Rahmen der Zahlungsbilanzfazilität⁹ gewährt werden, um nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten bei Schwierigkeiten mit der Zahlungsbilanz zu unterstützen. Es gilt ferner für Darlehen, die im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus¹⁰ gewährt werden. Da es sich bei den aufgenommenen Mitteln und den entsprechenden Darlehen um Back-to-back-Operationen handelt, belasten sie nicht unmittelbar den EU-Haushalt, solange die begünstigten Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen.

Über Finanzhilfen und Darlehen hinaus leistet die EU auch zunehmend Beistand in Form technischer Unterstützung. Mit der Einrichtung des Dienstes zur Unterstützung von Strukturreformen im Jahr 2015 erweiterte die Kommission ihre technische Unterstützung und ist Mitgliedstaaten auf Anfrage dabei behilflich, Reformen in wichtigen Politikbereichen durchzuführen und die öffentliche Verwaltung zu stärken.

Die direkt vom EU-Haushalt unterstützten Maßnahmen werden durch eine Reihe von Instrumenten und Einrichtungen auf europäischer Ebene oder auf Ebene des Euro-Währungsgebiets ergänzt. Einige davon, zum Beispiel die Europäische Investitionsbank, operieren zwar innerhalb des institutionellen Rahmens der EU, aber außerhalb des EU-Haushalts. Andere, wie der Europäische Stabilitätsmechanismus, befinden sich außerhalb des rechtlichen Rahmens der Union. Während die Europäische Investitionsbank Projekte unterstützt, die zu Arbeitsplätzen und Wachstum in Europa und darüber hinaus beitragen, leistet der Europäische Stabilitätsmechanismus

⁷ Zu weiteren Mechanismen dieser Art gehören die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, mit der Mitgliedstaaten und Regionen mit hoher Jugendarbeitslosigkeit unterstützt werden, der Solidaritätsfonds der Europäischen Union, aus dem von Katastrophen größeren Ausmaßes betroffene Mitgliedstaaten oder Regionen finanzielle Unterstützung erhalten, und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, mit dem Menschen unterstützt werden, die infolge weitreichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge oder aufgrund einer globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ihre Arbeit verlieren.

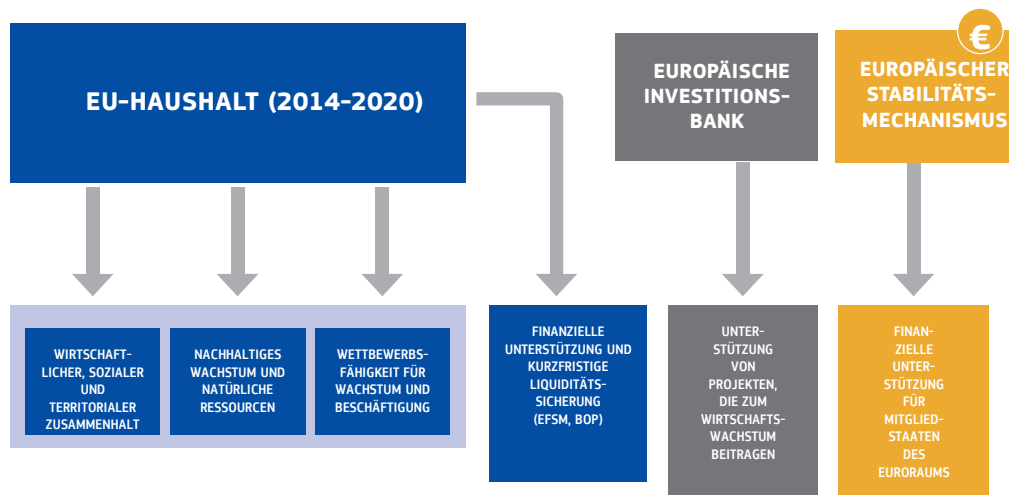
⁸ Bis Ende November 2017 beliefen sich die im Rahmen des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) genehmigten Transaktionen auf Finanzierungen in Höhe von 49,6 Mrd. EUR, verteilt auf Standorte in allen 28 Mitgliedstaaten; dabei dürfte der EFSI insgesamt 251,6 Mrd. EUR an Investitionen mobilisieren. Rund 528 000 kleine und mittlere Unternehmen (KMU) werden voraussichtlich von einem verbesserten Zugang zu Finanzmitteln profitieren.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten (ABl. L 53 vom 23.2.2002, S. 1).

¹⁰ Der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus wurde am 11. Mai 2010 auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 (ABl. L 118 vom 12.5.2010, S. 1) errichtet. Dieser Mechanismus funktioniert ähnlich wie die Zahlungsbilanzfazilität, steht jedoch allen Mitgliedstaaten, also auch denen, die zum Euroraum gehören, zur Verfügung.

Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit gravierenden Finanzierungsproblemen finanzielle Unterstützung.

Fonds und Finanzinstrumente auf EU-Ebene – aktueller Stand



Quelle: Europäische Kommission. EFSM: Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus. BOP: Zahlungsbilanz.

Die EU hat mit ihrem Haushalt zwar die soziale und wirtschaftliche Aufwärtskonvergenz stets gefördert und die Möglichkeiten der Darlehensvergabe auf EU-Ebene in den vergangenen Jahren erweitert, um auf außerordentliche Umstände zu reagieren, doch war die makroökonomische Stabilisierung bisher kein ausdrückliches Ziel des EU-Haushalts. Die Jahre der Krise haben auch gezeigt, dass Architektur und Reichweite der öffentlichen Finanzen der EU noch nicht ganz dem spezifischen Bedarf der Wirtschafts- und Währungsunion entsprechen – weder im Hinblick auf die Mitgliedstaaten des Eurogebiets noch auf die Mitgliedstaaten, die den Euro einführen wollen.

Auf diese Herausforderungen muss nicht notwendigerweise zuerst finanziell reagiert werden. Bei der Verbesserung des rechtlichen und des politischen Rahmens sind bereits sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene erhebliche Fortschritte erzielt worden, und auf diesem Weg sollten wir weiter voranschreiten. Ein grob umrissener Zeitplan für die weiteren Arbeiten ist Teil des heute vorgelegten Pakets¹¹.

Gleichwohl lassen sich unter den Lehren, die im Laufe der Jahre gezogen wurden, drei miteinander verbundene und klar zu benennende Herausforderungen erkennen, für die die öffentlichen Finanzen der EU besser gerüstet werden müssen:

¹¹ COM(2017) 821 vom 6. Dezember 2017.

1. **Förderung und Unterstützung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten, um robustere Wirtschaftsstrukturen und eine stärkere Konvergenz der Wirtschaftsleistung zu erzielen.** Dies gilt insbesondere für die Länder, die die einheitliche Währung teilen, aber auch für Mitgliedstaaten, die den Euro einführen wollen, denn widerstandsfähige Strukturen sind von wesentlicher Bedeutung für eine reibungslose Teilnahme am Euroraum. Die Krisenjahre haben klar gezeigt, wie wichtig moderne wirtschaftliche und soziale Strukturen sind, die umgehend auf Schocks reagieren können, damit es nicht zu noch gravierenderen wirtschaftlichen oder sozialen Problemen kommt. Die Krise hat sich in diesen Jahren auch im Hinblick auf die Produktion, die Arbeitslosigkeit, die Investitionen und Bankenrettungsmaßnahmen erheblich – in einigen Teilen Europas sogar verschärft – ausgewirkt. Erst jetzt, fast zehn Jahre nach Beginn der Krise, sind Anzeichen dafür zu erkennen, dass der Prozess der Konvergenz der Lebensstandards auf längere Sicht wieder in Gang gekommen ist.
2. **Unterstützung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, damit sie besser auf sich rasch wandelnde wirtschaftliche Umstände reagieren und ihre Wirtschaft bei großen asymmetrischen Schocks stabilisieren können.** Infolge der Vereinheitlichung der Geldpolitik in einem einheitlichen Währungsraum stehen den teilnehmenden Mitgliedstaaten nicht mehr dieselben Instrumente der makroökonomischen Politik zur Verfügung. Zwar ist jedes Land anders und bei der Wahrscheinlichkeit, einem Schock ausgesetzt zu sein, spielen Größe und Struktur der Wirtschaft eine Rolle, doch hat die Krise deutlich gemacht, wie begrenzt die Mittel sind, auf die ein einzelner Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets zurückgreifen kann, um die Auswirkungen großer asymmetrischer Schocks zu absorbieren; einige Staaten konnten sich dabei auf den Märkten nicht mehr selbst finanzieren. In einigen Fällen führte dies zu langanhaltender Rezession und negativen Ausstrahlungseffekten auf andere Mitgliedstaaten.
3. **Kappung der Verbindung zwischen Staatsverschuldung und der Situation der Banken, Verringerung systemischer Risiken und Stärkung der kollektiven Reaktionsfähigkeit bei möglichen Insolvenzen großer Banken,** unter anderem um der Ansteckungsgefahr vorzubeugen. Eine Letztsicherung zur Erhöhung der Fähigkeit des einheitlichen Abwicklungsfonds, die Abwicklung von Banken zu bewältigen, wurde dem Grundsatz nach bereits 2013 vereinbart. Diese Letztsicherung ist als Mittel der letzten Wahl zu verstehen; sie ist wichtig für die weitere Stärkung des Vertrauens in das europäische Bankensystem.

Vor diesem Hintergrund bestehen Möglichkeiten zur Entwicklung gemeinsamer Haushaltsinstrumente auf EU-Ebene, die zur Stabilität des Euro-Währungsgebiets beitragen und auch der EU als Ganzes zugutekommen können. Damit diese Instrumente erfolgreich, wirksam und aus Sicht des Steuerzahlers möglichst effizient sind, müssen sie unter Ausnutzung aller Synergien mit anderen, in größerem Unionsrahmen vorhandenen Haushaltsinstrumenten konzipiert werden. Die Modernisierung der öffentlichen Finanzen der EU, für die die Kommission im Mai 2018 Vorschläge unterbreiten wird, stellt eine einzigartige Chance für die EU und das Euro-Währungsgebiet dar, sich mit den benötigten Mitteln auszustatten.

3. MODERNISIERTE UND ZUKUNFTSORIENTIERTE ÖFFENTLICHE FINANZEN DER EU

Das Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen hat die Grundlage für einen modernen und zukunftsorientierten Haushaltsrahmen nach 2020 gelegt. Im Einklang mit Präsident Junckers Rede zur Lage der Union werden in dieser Mitteilung vier spezifische Funktionen eingehender behandelt:

- **Diese Mitteilung zeigt einen neuen Weg zur Förderung der Umsetzung nationaler Reformen auf, die im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik ermittelt werden; hierfür ist sowohl finanzielle als auch technische Unterstützung vorgesehen.** Erste für die Jahre 2018-2020 vorgeschlagene Schritte betreffen gezielte Änderungen der Dachverordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds sowie des derzeitigen Programms zur Unterstützung von Strukturreformen. Für den mehrjährigen Finanzrahmen für die Zeit nach 2020 beabsichtigt die Kommission, ein neues Instrument zur Umsetzung von Reformen vorzuschlagen, um die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der vereinbarten Reformzusagen finanziell zu unterstützen. Darüber hinaus wird sie vorschlagen, die technische Unterstützung in der Zeit nach 2020 zu verstärken und sich dabei die Erfahrungen aus dem Programm zur Unterstützung von Strukturreformen zunutze zu machen.
- **In dieser Mitteilung wird die Schaffung einer spezifischen Konvergenzfazilität für Mitgliedstaaten angeregt, die dem Euro-Währungsgebiet beitreten.** Die Kommission schlägt vor, hierfür in den Jahren 2018-2020 einen eigenen Bereich innerhalb des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen zu schaffen. Für die Zeit nach 2020 soll daraus eine eigene Fazilität werden. Die Auswahl der Reformprioritäten wird im Zuge des Europäischen Semesters erörtert und begleitet werden.
- **Diese Mitteilung enthält die zentralen Merkmale einer Letztsicherung der Bankenunion.** Sie besteht aus einer Kreditlinie oder aus Garantien, die dem einheitlichen Abwicklungsfonds unmittelbar über den Europäischen Stabilitätsmechanismus/Europäischen Währungsfonds bereitgestellt werden.
- **Diese Mitteilung beschreibt einige zentrale Merkmale für die Einführung einer Stabilisierungsfunktion** als ein Mittel zur Erhaltung des Investitionsniveaus bei großen asymmetrischen Schocks. Die Stabilisierungsfunktion ist für die Euro-Länder gedacht und sollte den übrigen EU-Mitgliedstaaten offenstehen. Dies müsste sich in der späteren finanziellen Gestaltung niederschlagen.

Diese Funktionen werden in den folgenden Abschnitten näher beschrieben. Vor dem Blick ins Kleingedruckte sollen jedoch ein paar übergeordnete Grundsätze in Erinnerung gerufen werden.

- **1. Auch wenn einige Funktionen eher auf die Bedürfnisse von Euro-Mitgliedstaaten und andere Funktionen eher auf die von Nicht-Euro-Mitgliedstaaten abzielen, beruhen sie doch alle auf einem gemeinsamen EU-Ansatz und einer Vision des größeren EU-Rahmens.** Voraussetzung für die Ausgestaltung dieser Instrumente ist ein genauer Überblick über die – heutigen und künftigen – öffentlichen Finanzen der EU: Dies wird zu mehr Synergien zwischen allen Akteuren und Finanzierungsinstrumenten, zur Vermeidung von Überschneidungen und letztlich zu einer höheren Rendite für jeden gemeinsam ausgegebenen Euro beitragen. Was umso nötiger ist, als die Zukunft der Euro-Mitgliedstaaten und die der Nicht-Euro-Mitgliedstaaten eng miteinander verwoben sind, wie im heute angenommenen Maßnahmenpaket mehrfach betont wird; die Unterscheidung zwischen beiden wird mit der Zeit immer weniger relevant werden.

- **2. Während es in dieser Mitteilung vor allem um die Ausgabenseite der EU-Finzen geht, könnte künftig auch ein modernisiertes Eigenmittelsystem einen Beitrag leisten.** Zum Beispiel sorgt die Einnahmenseite des EU-Haushalts schon jetzt für ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Stabilisierung, insbesondere durch die an das Bruttonationaleinkommen gekoppelten Eigenmittel, die fast 75 % der Eigenmittel insgesamt ausmachen und die relative Wirtschaftsleistung widerspiegeln.¹² Dies bedeutet, dass, genauso wie sich die Ausgabenseite des EU-Haushalts mit der Zeit weiterentwickelt hat, auch Verbesserungen auf der Einnahmenseite in Betracht gezogen werden sollten.¹³ Beispielsweise hat die Hohe Ränge Gruppe „Eigenmittel“ weitere mögliche Einnahmequellen benannt.¹⁴ Die diesbezüglichen Überlegungen werden in dieser Mitteilung nicht weiter vertieft, werden aber, im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2020 eingehender geprüft. Sie können die nachstehenden Vorschläge ergänzen.
- **3. Diese Funktionen sollten Hand in Hand mit dem politischen Rahmen operieren, den das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik vorgibt,** einschließlich des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das Europäische Semester ist das Hauptinstrument für die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken auf EU-Ebene. Es ermöglicht den Mitgliedstaaten, ihre wirtschafts-, sozial- und haushaltspolitischen Prioritäten zu erörtern und die Fortschritte zu bestimmten Zeitpunkten im Jahr zu verfolgen. Im Kontext des Europäischen Semesters dienen der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht der Sicherung gesunder öffentlicher Finanzen und der Vermeidung des Risikos von Ungleichgewichten. Durch die Einführung von Ex-ante- und makroökonomischen Konditionalitäten hat es auch bei der engeren Verknüpfung der Prioritäten des Europäischen Semesters und der europäischen Struktur- und Investitionsfonds Fortschritte gegeben.¹⁵ Darüber hinaus hat die jetzige Kommission den Zusammenhang zwischen Investitionen, Strukturreformen und einer verantwortungsvollen Fiskalpolitik dadurch gestärkt, dass sie die in den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgesehene Flexibilität optimal nutzt und gleichzeitig die Konjunkturschwankungen besser berücksichtigt, denen sich die Mitgliedstaaten ausgesetzt sehen.¹⁶ Es wird in Zukunft darauf ankommen, die Kohärenz und die Effizienz all dieser Instrumente weiter zu stärken.
- **4. Die hier präsentierten vier Funktionen sind eng miteinander verknüpft.** Sie können als Teil des globalen Ansatzes für einen modernisierten EU-Rahmen genutzt werden. Angesichts des Fokus auf der Wirtschafts- und Währungsunion beziehen sich die Ausführungen naturgemäß auf

¹² Da sich diese Beiträge nach dem Bruttonationaleinkommen des einzelnen Mitgliedstaats richten, ändert sich ihre absolute Höhe – bei sonst gleichen Bedingungen – in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung.

¹³ Anders als bei den nationalen Haushalten kann es beim EU-Haushalt keine Schulden geben, da die Einnahmen und die Ausgaben jedes Jahr ausgeglichen sein müssen. Stattdessen finanziert er sich aus „Eigenmitteln“. Zurzeit gibt es vor allem drei Arten von Eigenmitteln: Beiträge der Mitgliedstaaten entsprechend ihrem jeweiligen Einkommensniveau gemessen am Bruttonationaleinkommen, auf der Mehrwertsteuer basierende Beiträge und an den Außengrenzen der Union eingenommene Zölle.

¹⁴ Siehe das Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen vom 28. Juni 2017, dessen Verfasser sich u. a. durch den Abschlussbericht und die Empfehlungen der Hohe Ränge Gruppe „Eigenmittel“ vom Dezember 2016 inspirieren ließen. Diese Gruppe wurde vom ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten und EU-Kommissar Mario Monti geleitet; ihre Mitglieder waren vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Europäischen Kommission benannt worden.

¹⁵ Siehe auch Artikel 4 der Dachverordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

¹⁶ COM(2015) 12 vom 13. Januar 2015.

die EU-Prioritäten und die Finanzierungsinstrumente, die etwas mit Arbeitsplätzen, Wachstum, Investitionen und makroökonomischer Stabilität zu tun haben. Dies präjudiziert indes nicht den Inhalt weiterer Elemente der Vorschläge zum mehrjährigen Finanzrahmen, die im Mai 2018 folgen werden.

Für die Zeit nach 2020 lässt sich ein Weg aufzeigen, der die Effizienz der öffentlichen Finanzen der EU maximiert. Dieser Weg wird in der untenstehenden Grafik dargestellt. Zahlreiche Elemente sind bekannt: Wie bisher auch wird es mehrere EU-Fonds und insbesondere die europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Instrumente zur Förderung echter Konvergenz neben anderen Finanzierungsquellen geben, etwa denen, die im „Juncker-Plan“ vorgesehen sind, oder den sonstigen Instrumenten auf EU-Ebene. Unabhängig von der einzelnen Finanzierungsquelle wird die Unterstützung auch künftig im Wesentlichen auf eine der drei folgenden Arten erfolgen: technische Unterstützung, Finanzhilfen oder Darlehen.

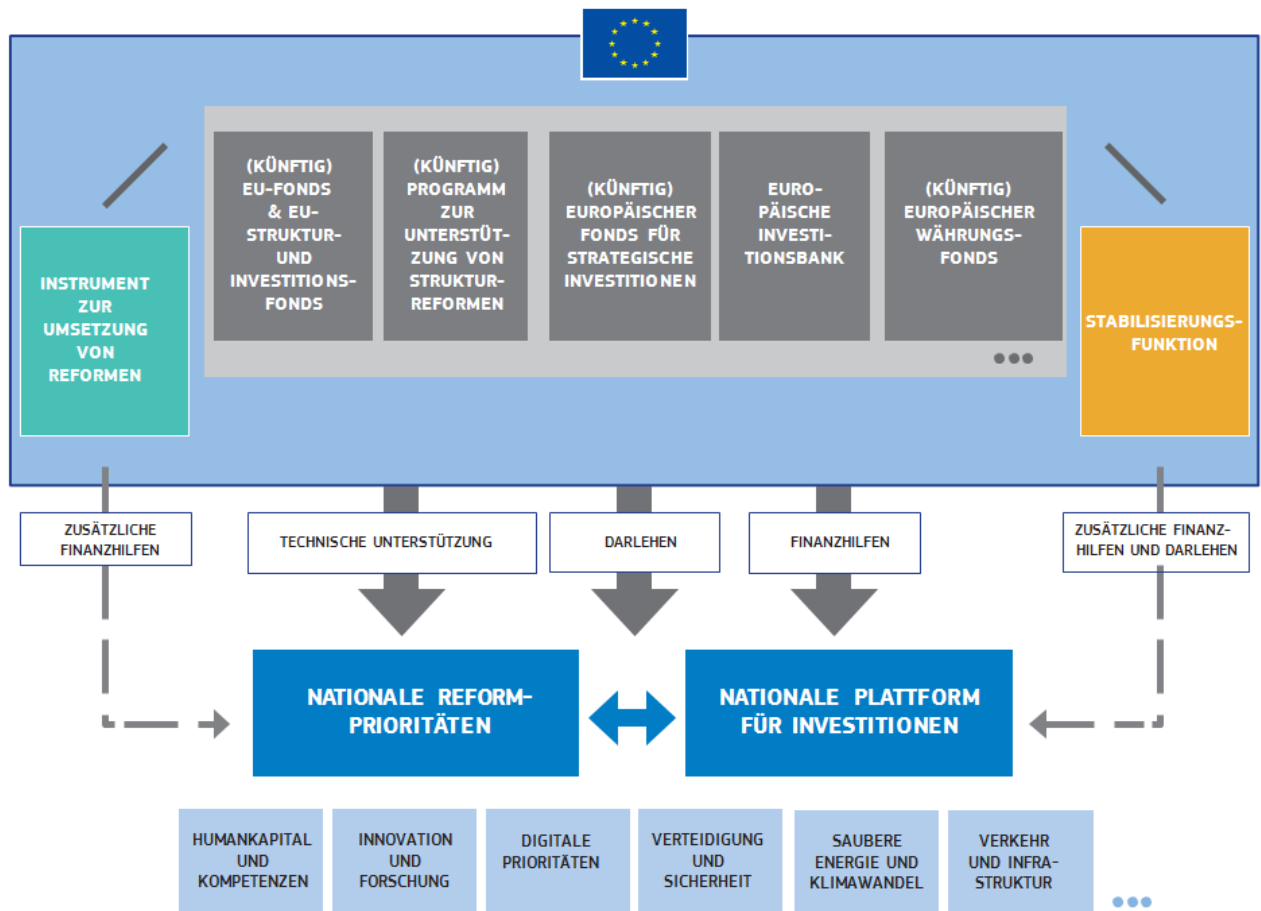
Die Mitgliedstaaten werden ihre nationalen Reformprioritäten als Teil ihrer jährlichen nationalen Programme im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik **auch künftig selbst bestimmen.** Wie im Jahreswachstumsbericht 2018¹⁷ erläutert, müssen die Anstrengungen zur Umsetzung der begonnenen Reformen fortgesetzt werden, was wegen der notwendigen Beratungen oft zeitaufwendig ist. Die Kommission spricht sich deswegen für einen auf mehrere Jahre ausgedehnten Ansatz und für eine eher kollektive Überprüfung von Reformzusagen aus.

Neben den nationalen Reformprioritäten werden die Mitgliedstaaten auch ihre eigenen Investitionsprioritäten ausarbeiten, die sich in einer nationalen Investitionsplattform niederschlagen könnten. In jedem Land würden dort die relevanten Akteure auf unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen zusammenkommen, um mehrjährige Investitionsprioritäten festzulegen, Projektpipelines zu unterstützen, die auch Teil europäischer Projekte sein könnten, und nach Geldquellen und Fördermöglichkeiten suchen, auch bei der EU.

¹⁷ COM(2017) 690 vom 22. November 2017.

Maximierung der Effizienz der öffentlichen Finanzen der EU: mögliche Ansätze für die Zukunft

ÖFFENTLICHE FINANZEN DER EU NACH 2020



Quelle: Europäische Kommission

Während dieses Konstrukt bisher noch recht ähnlich dem ist, was heute besteht, kämen zwei neue Komponenten hinzu. Zum einen ein **Instrument zur Umsetzung von Reformen**, das zusätzliche Finanzhilfen bereitstellen würde, um die nationalen Anstrengungen zur Durchführung der im Rahmen des Europäischen Semesters als prioritär eingestuften Reformen zu unterstützen, zum anderen eine **Stabilisierungsfunktion**, die schnell Hilfe leisten und dazu beitragen könnte, das nationale Investitionsniveau bei großen asymmetrischen Schocks aufrechtzuerhalten, in der Regel durch das Schließen von Finanzierungslücken bei bereits bestehenden Projektpipelines und/oder durch die Förderung der Verbesserung von Kompetenzen. Diese beiden neuen Komponenten werden weiter unten näher erläutert.

4. UNTERSTÜTZUNG VON STRUKTUREREFORMEN

Das reibungslose Funktionieren einer stärker integrierten Wirtschafts- und Währungsunion erfordert geeignete politische Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene. Da viele der für die Wirtschafts- und Währungsunion entscheidend wichtigen Politikbereiche nach wie vor hauptsächlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, sind die Koordinierung dieser Bereiche und die zeitliche Abfolge der Reformen im Rahmen des Europäischen Semesters von wesentlicher Bedeutung, wenn es gilt, die Wirksamkeit dieser Reformen nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf EU-Ebene zu optimieren.

Strukturreformen könnten durch die folgenden beiden ergänzenden Instrumente stärker unterstützt werden:

- a) ein Umsetzungsinstrument zur Unterstützung der Reformzusagen der Mitgliedstaaten und
- b) technische Unterstützung für spezifische Maßnahmen auf Antrag eines Mitgliedstaates.

Ein Umsetzungsinstrument zur Unterstützung der Reformzusagen der Mitgliedstaaten

Für den mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 beabsichtigt die Kommission, ein neues Umsetzungsinstrument vorzuschlagen, mit dem die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Reformen unterstützt werden sollen. Dieses neue Instrument würde den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, die sich im Dialog mit der Kommission zu Reformen verpflichtet und diese in Reformzusagen vereinbart haben.

Mit dem Instrument zur Umsetzung von Reformen soll eine breite Palette von Reformen unterstützt werden können. Der Schwerpunkt sollte auf Reformen liegen, die die Widerstandsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften am meisten stärken und positive Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten haben können. Dazu zählen Reformen der Produkt- und Arbeitsmärkte, Steuerreformen, der Ausbau von Kapitalmärkten, Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen sowie Investitionen in Humankapital und Reformen der öffentlichen Verwaltung.

Die zu unterstützenden Reformen sollen in mehrjährigen Reformzusage-Paketen ermittelt werden, die gemeinsam mit den nationalen Reformprogrammen vorzulegen und zu beobachten sind. Die Reformzusagen sollen von den Mitgliedstaaten selbst vorgeschlagen werden und eine Reihe von Reformmaßnahmen mit eindeutigen Etappenzielen und Zielvorgaben umfassen (siehe Kasten unten). Mitgliedstaaten mit übermäßigen Ungleichgewichten, die im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten festgestellt wurden, sollen aufgefordert werden, solche Reformzusagen als ein Mittel zur Bewältigung der hervorgehobenen Probleme vorzulegen. Mit einem Peer-Review-Verfahren sowie mit einer Bewertung durch die Kommission soll gewährleistet werden, dass die vorgeschlagenen Reformen von den Erfahrungen der anderen Mitgliedstaaten profitieren.

Nach Vereinbarung der Reformzusage-Pakete sollen Beobachtung und Berichterstattung über die Umsetzung der einzelnen Etappenziele am Europäischen Semester ausgerichtet werden. Informationen über die Fortschritte der Reformen und die zu deren Vollendung erforderlichen Maßnahmen wären den nationalen Reformprogrammen zu entnehmen. Die von den Dienststellen der Kommission erstellten jährlichen Länderberichte würden eine aktualisierte Bewertung der bei den Reformen erzielten Fortschritte enthalten. Das Verfahren für die Gewährung von Unterstützung aus diesem Instrument müsste sorgfältig austariert werden, um sicherzustellen, dass die Entscheidung rechtzeitig erfolgt und ein ausreichendes Maß an Eigenverantwortung umfasst.

Im Zeitraum 2018–2020 könnte ein solches System in einer Pilotphase getestet werden, in der die Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, die leistungsgebundene Reserve im Rahmen der laufenden europäischen Struktur- und Investitionsfonds anstatt zur Unterstützung spezifischer Projekte teilweise zur Förderung von Reformen einzusetzen. Zu diesem Zweck werden heute Änderungen an der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen als Teil des Pakets vorgelegt.

Unterstützung von Strukturreformen über ein Instrument zur Umsetzung von Reformen
--

1. *Die jeweiligen Strukturreformen sollten von den Mitgliedstaaten selbst auf der Grundlage der während des Europäischen Semesters ermittelten Herausforderungen vorgeschlagen werden.*
2. *In einer ersten Phase würde ein im Anschluss an einen Dialog mit der Kommission erstelltes Reformzusage-Paket eine Reihe von Reformen abdecken, die über einen Zeitraum von drei Jahren zu Beginn des Programmplanungszeitraums des mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2020 umzusetzen wären.*
3. *Die vereinbarten Reformzusage-Pakete würden einen detaillierten Maßnahmenkatalog, Etappenziele für die Umsetzung und einen Zeitplan für die Fertigstellung innerhalb eines Zeitraums von höchstens drei Jahren umfassen. Die Mitgliedstaaten würden im Rahmen ihrer nationalen Reformprogramme über die Fortschritte Bericht erstatten.*
4. *Ein zweites Reformzusage-Paket könnte im Laufe des Programmplanungszeitraums vereinbart werden, z. B. auf Antrag einer neuen Regierung.*
5. *Die Europäische Kommission würde Kriterien zur Beurteilung der Fortschritte während der verschiedenen Etappen erstellen, um die Mitgliedstaaten bei ihren Reformen zu unterstützen. Die quantitativen und qualitativen Ziele und Etappenziele würden als Grundlage dienen, um die finanzielle Unterstützung zu bewerten.*

Technische Unterstützung für spezifische Maßnahmen auf Antrag eines Mitgliedstaates

Zusätzlich beabsichtigt die Kommission, die technische Unterstützung, die sie den Mitgliedstaaten für die Konzeption und Durchführung von Reformen bietet, erheblich zu verstärken. Seit dem Inkrafttreten des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen übersteigen die Anträge der Mitgliedstaaten auf Unterstützung die jährlich verfügbaren Mittel deutlich (siehe Kasten unten).

Als ersten Schritt schlägt die Kommission eine Verdoppelung der Finanzausstattung für das laufende Programm zur Unterstützung von Strukturreformen auf 300 Mio. EUR für den Zeitraum bis 2020 vor, die auch für die Deckung des Bedarfs der Mitgliedstaaten, die dem Euro beitreten wollen, dienen soll (siehe unten). Dies würde eine rasche Bereitstellung zusätzlicher technischer Unterstützung für die zum gegenwärtigen Zeitpunkt geplanten Strukturreformen ermöglichen. Auf der Grundlage dieser Erfahrung beabsichtigt die Kommission darüber hinaus, im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2020 ein Folgeprogramm für das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen vorzuschlagen.

Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen

Auf Vorschlag der Kommission einigten sich das Europäische Parlament und der Rat Anfang 2017 auf das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen. Das Programm dient der Finanzierung maßgeschneiderter technischer Unterstützung, um die Mitgliedstaaten bei ihren Reformvorhaben zu unterstützen. Es ist mit einem Budget von 142,8 Mio. EUR für den Zeitraum 2017-2020 ausgestattet. Die Unterstützung steht allen Mitgliedstaaten zur Verfügung; sie ist nachfrageorientiert und muss nicht kofinanziert werden.

Die technische Unterstützung ist vorgesehen für die Bereiche Governance und öffentliche Verwaltung, Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Unternehmensumfeld, Arbeitsmärkte, Gesundheits- und Sozialdienste, Finanzsektor und Zugang zu Finanzmitteln. Sie greift zurück auf Beispiele bewährter Verfahrensweisen und Expertenwissen aus der gesamten Europäischen Union sowie aus internationalen Organisationen, der Privatwirtschaft und der Kommission.

Das Programm wird vom Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen der Kommission in Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen der Kommission durchgeführt und mobilisiert Experten aus ganz Europa und darüber hinaus.

Der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen hat bislang 15 Mitgliedstaaten bei der Durchführung von mehr als 150 Projekten unterstützt. Im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen für den Zeitraum 2018 hat der Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen 444 Anträge auf Unterstützung aus mehr als 20 Mitgliedstaaten erhalten, womit die Nachfrage die begrenzten Haushaltsmittel des Programms erheblich überschreitet.

5. EINE BESONDERE KONVERGENZFAZILITÄT FÜR MITGLIEDSTAATEN, DIE DEM EURO-WÄHRUNGSGEBIET BEITRETEN

Der Euro ist die Währung der EU¹⁸, und alle Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Dänemarks und des Vereinigten Königreichs – sind rechtlich verpflichtet, dem Euro-Währungsgebiet letztlich beizutreten. In seiner Rede zur Lage der Union 2017 erklärte Kommissionspräsident Juncker: „*Der Euro ist dazu bestimmt, die einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes zu sein. Bis auf zwei Mitgliedstaaten sind alle verpflichtet und berechtigt, dem Euroraum beizutreten, sobald sie alle Voraussetzungen erfüllen. Doch die Mitgliedstaaten, die dem Euroraum beitreten möchten, müssen dies auch tun können.*“

Gemäß Artikel 140 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union müssen die Mitgliedstaaten einen hohen Grad an dauerhafter Konvergenz erreicht haben, um den Euro einführen zu können. Ob dies der Fall ist, wird auf der Grundlage der Erfüllung der vier Konvergenzkriterien in Artikel 140 und dem den Verträgen der Union beigefügten Protokoll Nr. 13 beurteilt. Neben diesen formalen Kriterien ist auch die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaftsstrukturen ein wichtiger Faktor für den reibungslosen Übergang und die Teilnahme am Euro, insbesondere um Schocks abzufangen.

Die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaften hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Haushalte im Einklang mit den Grundsätzen der soliden Verwaltung der öffentlichen Finanzen führen, indem sie in guten Zeiten Finanzpolster bilden und eine hohe Rendite öffentlicher Ausgaben sicherstellen, unter anderem durch eine gut funktionierende öffentliche Verwaltung. Ihre Regulierungs- und Aufsichtsbehörden sollten bereit sein, an der Bankenunion

¹⁸ In der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 52 erklärten 16 Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und die Slowakei), dass „der Euro als Währung der Europäischen Union“ für sie auch künftig als Symbol die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser zum Ausdruck bringt. Mit einer parlamentarischen EntschlieÙung der französischen Nationalversammlung vom 27. November 2017 hat Frankreich Schritte unternommen, um sich der Erklärung anzuschließen.

teilzunehmen. Gut funktionierende Arbeits- und Produktmärkte dürften eine rasche Zunahme neuer Tätigkeiten und ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau ermöglichen.

Im Rahmen ihrer technischen Unterstützung schlägt die Kommission vor, einen speziellen Prozess einzurichten, um die Mitgliedstaaten bei ihren Vorbereitungen zur Euro-Einführung gezielt zu unterstützen. Die technische Unterstützung wird auf Antrag bereitgestellt und wird alle Politikbereiche abdecken, die dazu beitragen können, einen hohen Grad an Konvergenz zu erreichen, wie beispielsweise Reformen in den Bereichen Verwaltung der öffentlichen Finanzen, Unternehmensumfeld, Finanzsektor, Arbeits- und Produktmärkte und öffentliche Verwaltung. Diese technische Unterstützung soll innerhalb des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen finanziert werden. Die Inanspruchnahme dieser Unterstützung ist freiwillig und bedingt keine Kofinanzierung durch die begünstigten Mitgliedstaaten. Dieser Vorschlag spiegelt sich in der gemeinsam mit diesem Paket vorgelegten Änderung der Verordnung über das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen wider.

Für den Zeitraum nach 2020 wird die Kommission einer spezielle Konvergenzfazilität vorschlagen, die im Rahmen der Weiterführung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen eingerichtet werden soll, um die Mitgliedstaaten bei ihren konkreten Vorbereitungen auf einen reibungslosen Beitritt zum Euro-Währungsgebiet zu unterstützen. Dies gilt ungeachtet des förmlichen Verfahrens für die Einführung des Euro, die Teil eines besonderen Überwachungsprozesses ist¹⁹.

Die betreffenden Mitgliedstaaten können bereits jetzt beschließen, einen Teil ihrer für technische Hilfe im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds vorgesehenen Mittel für aus dem Programm zur Unterstützung von Strukturreformen geförderte Projekte umzuwidmen. Die Reformfortschritte vor Ort, insbesondere bei den mit dem zuvor dargelegten Umsetzungsinstrument verbundenen Reformen, werden weiterhin im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht.

6. EINE LETZTSICHERUNG FÜR DIE BANKENUNION

Die Schaffung einer Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds („SRF“) wurde von den Mitgliedstaaten 2013 in Ergänzung der politischen Einigung über die Abwicklungsmechanismus-Verordnung²⁰ vereinbart. Im Falle einer Bankenabwicklung käme eine gemeinsame Letztsicherung als letzte Wahl nur dann zum Einsatz, wenn die Mittel des einheitlichen Abwicklungsfonds nicht ausreichen, um die Abwicklung der betroffenen Bank(en) zu finanzieren. Damit würde das Vertrauen aller Beteiligten in die vom Einheitlichen Abwicklungsausschuss getroffenen Maßnahmen gestärkt.

¹⁹ Gemäß Artikel 140 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union legen die Kommission und die Europäische Zentralbank mindestens alle zwei Jahre einen Bericht vor. Die nächsten Berichte werden im Mai 2018 erwartet.

²⁰ Erklärung der Euro-Gruppe und der Minister im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ zur SRM-Letztsicherung vom 18. Dezember 2013.

Seitdem sind vier Jahre vergangen und die Letztsicherung steht immer noch nicht zur Verfügung. Die Notwendigkeit, die Verfügbarkeit einer solchen Letztsicherung mit Vorrang zu verfolgen, wurde in der Rede zur Lage der Union im September 2017 und in der Mitteilung zur Vollendung der Bankenunion²¹ vom Oktober 2017 unterstrichen.

In dem Reflexionspapier über die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion wurden einige Kriterien genannt, die die Letztsicherung erfüllen sollte, um im Falle einer Krise funktionsfähig zu sein. So sollte sie über eine ihrer Rolle angemessenen Größe verfügen und in Krisenzeiten rasch aktiviert werden können. Außerdem sollte für sie das Kriterium der Haushaltsneutralität gelten, da nach der Abwicklungsmechanismus-Verordnung der Bankensektor in der Bankenunion etwaige Auszahlungen aus dem einheitlichen Abwicklungsfonds zurückerstatten muss.

Eine gemeinsame Letztsicherung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus/Europäischen Währungsfonds

Die Kommission legt heute einen Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Währungsfonds vor, demzufolge der künftige Europäische Währungsfonds eine Kreditlinie oder Garantien bereitstellen sollte, die direkt dem einheitlichen Abwicklungsfonds zugewiesen werden.

Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Unterstützung für die Integration der Letztsicherungsfunktion in den Europäischen Stabilitätsmechanismus signalisiert. Die Kommission begrüßt die hierzu bereits durchgeführten technischen Vorbereitungen, zumal dies auch die pragmatischste und effizienteste Lösung darstellt. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (künftig der Europäische Währungsfonds) könnte selbst in einem schwierigen Umfeld auf seinen Erfahrungen und auf der bisher erfolgreichen Erschließung von Märkten aufbauen.

Diese Modalitäten sollten je nach Bedarf ausgeweitet werden, um alle Mitglieder der Bankenunion gleichberechtigt einzubeziehen. Tritt ein neuer Mitgliedstaat der Bankenunion bei, ohne sich dem Euro-Währungsgebiet anzuschließen, sollte er stets analog zur Unterstützung des Europäischen Währungsfonds für den einheitlichen Abwicklungsfonds eine parallele nationale Fazilität einrichten. Geeignete Steuerungsmodalitäten werden dafür sorgen, dass die legitimen Interessen von Mitgliedstaaten, die zwar nicht dem Euro-Währungsgebiet, jedoch der Bankenunion angehören, berücksichtigt werden. Dies sieht auch der heute vorgelegte Vorschlag für die Schaffung eines Europäischen Währungsfonds vor.

Steuerung

Mit speziellen Vorgaben für die Beschlussfassung trägt die Abwicklungsmechanismus-Verordnung der Tatsache Rechnung, dass es darauf ankommt, bei der Abwicklung einer insolventen Bank eine Ansteckung oder Störung der Finanzstabilität zu vermeiden. Für die Entscheidungsprozesse zur Festlegung eines Abwicklungskonzepts gelten kurze Fristen, damit sie vor Öffnung der Märkte – wenn es sein muss über Nacht – abgeschlossen werden können²².

Die Letztsicherung sollte zu dem Zeitpunkt verfügbar sein, zu dem das Abwicklungskonzept in Kraft tritt. Werden Beträge benötigt, die über die im einheitlichen Abwicklungsfonds verfügbaren

²¹ COM(2017) 592 vom 11. Oktober 2017.

²² Artikel 18 der Abwicklungsmechanismus-Verordnung.

Beträge hinaus gehen (d. h. die Letztsicherung wäre gefordert), muss der Europäische Währungsfonds seine Beschlüsse über den Rückgriff auf die Letztsicherung rasch und vorhersehbar treffen. Er darf keine Bedingungen stellen, die über die Anforderungen der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus hinausgehen²³. Daher werden geeignete Steuerungsmodalitäten benötigt, die ein rasches und zuverlässiges Handeln ermöglichen und eine Gleichbehandlung in der gesamten Bankenunion gewährleisten.

7. STABILISIERUNGSFUNKTION

Eine Stabilisierungsfunktion auf europäischer Ebene würde die Möglichkeit bieten, Ressourcen rasch zu aktivieren, um Schocks entgegenzuwirken, die auf nationaler Ebene allein nicht bewältigt werden können. Im Bericht der fünf Präsidenten und im Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion wird die Logik eines solchen Instruments vorgestellt und dargelegt, welche nach wie vor geltenden Grundsätze hier von Bedeutung sind²⁴. Der Zugang zur Stabilisierungsfunktion unterliegt bestimmten Kriterien und einem vereinbarten Mechanismus, der den Einsatz dieses Instruments auslöst. Dieser Abschnitt befasst sich im Weiteren mit einer Stabilisierungsfunktion, die den Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, und darüber hinaus allen offen steht, die sich beteiligen möchten.

Eine solche Stabilisierungsfunktion sollte bei großen asymmetrischen Schocks die Stabilisierungsaufgabe nationaler Haushalte nur ergänzen. Die nationalen Haushalte werden angesichts ihrer zentralen Rolle für die Wirtschaft auch in Zukunft das wichtigste haushaltspolitische Instrument für die Mitgliedstaaten sein, um sich an veränderte Wirtschaftsbedingungen anzupassen. Deshalb müssen die Mitgliedstaaten auch weiterhin gerade in guten Zeiten angemessene Haushaltspuffer aufbauen und aufrechterhalten – so wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen²⁵. Bei einem Abschwung würden die Mitgliedstaaten zunächst ihre automatischen Stabilisatoren wirken lassen und auf diskretionäre haushaltspolitische Maßnahmen im Einklang mit dem Pakt zurückgreifen. Nur wenn diese Puffer und Stabilisatoren bei großen asymmetrischen Schocks nicht ausreichen, käme die Stabilisierungsfunktion auf europäischer Ebene zum Einsatz.

Eine solche Funktion könnte dazu beitragen, die Auswirkungen asymmetrischer Schocks abzufedern und das Risiko negativer Ausstrahlungseffekte zu vermeiden. Ziel ist es, einem von

²³ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010; siehe Artikel 18.

²⁴ Genannt wurden einige Grundsätze: Ein Stabilisierungsinstrument sollte 1) fahrlässiges Verhalten minimieren und nicht zu dauerhaften Transferzahlungen führen, ii) strikt an klare Kriterien und an eine durchgehend solide Politik gebunden sein, die vor allem zu einer größeren Konvergenz innerhalb des Euro-Währungsgebiets führt, iii) sich innerhalb des EU-Rechtsrahmens bewegen, iv) offen und transparent für alle EU-Mitgliedstaaten sein und v) die Aufgabe des Europäischen Stabilitätsmechanismus – des künftigen Europäischen Währungsfonds – als Instrument für das Krisenmanagement nicht duplizieren.

²⁵ In den letzten Jahren wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt nachgebessert, damit er stärker darauf eingehen kann, was für einen bestimmten Mitgliedstaat in der jeweiligen Konjunkturphase sinnvoll ist, und um beispielsweise kontraktive Maßnahmen zu vermeiden, wenn das Gegenteil notwendig wäre. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht in guten Zeiten zusätzliche Puffer vor und verlangt in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine geringere Konsolidierungsanstrengung.

einem Schock getroffenen Mitgliedstaat Ressourcen zur Verfügung zu stellen, da dieser sonst gezwungen wäre, sich unter potenziell schwierigen Bedingungen über den Markt zu finanzieren – möglicherweise mit Folgen für dessen Defizit- bzw. Schuldenstandsposition.

Wesentliche Merkmale einer Stabilisierungsfunktion

Die Wirksamkeit der Stabilisierungsfunktion hängt von mehreren Kriterien ab. Insbesondere sollten folgende Kriterien erfüllt sein:

- **Sie sollte sich von bestehenden Instrumenten des Instrumentariums der öffentlichen Finanzen der EU unterscheiden und diese ergänzen.** Eine solche Funktion sollte die Lücke schließen zwischen einerseits den bestehenden Instrumenten, über die EU-Mittel für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen bereitgestellt werden, und andererseits der finanziellen Unterstützung, die im Rahmen des Europäischen Währungsfonds für extreme Fälle geleistet wird. Perspektivisch sollte auch die Rolle vorhandener Instrumente des EU-Haushalts geprüft werden, die einen gewissen Stabilisierungseffekt haben²⁶. Sie könnten ebenfalls gestärkt werden, damit sie in Zukunft in Ergänzung des hier Dargelegten wirkungsvoller zur Schockabsorption beitragen können. In ähnlicher Weise sollte eine vorübergehende, von den jeweiligen Umständen abhängige Erhöhung des EU-Kofinanzierungssatzes und/oder eine etwaige Modulierung der Höhe der aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds geleisteten Vorfinanzierung in Betracht gezogen werden²⁷.
- **Sie sollte mittelfristig neutral sein und nicht zu dauerhaften Transfers zwischen Mitgliedstaaten führen.** Die Stabilisierungsfunktion sollte so aufgebaut sein, dass für alle teilnehmenden Mitgliedstaaten die gleiche Wahrscheinlichkeit besteht, von dieser Funktion zu profitieren, und sie in kohärenter Weise zu der Funktion beitragen.
- **Sie sollte zu solider Haushaltspolitik und zur Minderung von fahrlässigem Verhalten beitragen.** Die Unterstützung wäre zwar an keine Bedingungen geknüpft, doch der Zugang zur Stabilisierungsfunktion wäre an strikte, vordefinierte Kriterien gebunden, die sich auf eine solide gesamtwirtschaftliche Politik stützen. Grundsätzlich hätten nur jene Mitgliedstaaten Zugang, die im Zeitraum vor dem Auftreten des starken asymmetrischen Schocks mit dem EU-Überwachungsrahmen im Einklang standen. Damit wird fahrlässigem Verhalten vorgebeugt und ein zusätzlicher Anreiz für die Einhaltung einer soliden Haushalts- und Strukturpolitik geschaffen.
- **Sie sollte zur Finanzstabilität beitragen.** Mit der Funktion sollte das Risiko verringert werden, dass ein begünstigter Mitgliedstaat schließlich ein Programm des Europäischen Währungsfonds benötigt.

²⁶ Siehe Fußnote 7, vor allem in Bezug auf Beispiele für bereits vorhandene EU-Instrumente zur Abfederung und/oder Absorption von Schocks.

²⁷ Solche außergewöhnlichen Maßnahmen wurden in den letzten Jahren zur Unterstützung von Griechenland getroffen. Die Modulation der Kofinanzierungssätze könnte auch einen einmaligen Stabilisierungseffekt bewirken, denn die Mitgliedstaaten könnten weiterhin Mittel für die sonst nicht mehr finanzierbaren öffentlichen Investitionen bereitstellen. Eine Anpassung der Vorfinanzierungshöhe könnte beispielsweise darin bestehen, die Zahlungen aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die für den gesamten Zeitraum des mehrjährigen Finanzrahmens vereinbart worden waren, vorzuziehen, wobei spätere Zahlungen niedriger ausfallen.

- **Sie sollte im stabilen Zustand wirtschaftlich sinnvoll sein.** Die Größe der Funktion sollte ausreichen, auf einzelstaatlicher Ebene eine echte Stabilisierung zu ermöglichen. Schätzungen zufolge dürfte eine solche Funktion nur dann Wirkung im Euro-Währungsgebiet entfalten, wenn sie Nettoszahlungen von insgesamt mindestens 1 % des Bruttoinlandsprodukts leisten kann. Für ihre Glaubwürdigkeit muss die Stabilisierungsfunktion zudem selbst mitten in einem Abschwung über ausreichende Ressourcen verfügen. Dies könnte eine gewisse Kreditaufnahmekapazität notwendig machen, wenngleich gewährleistet sein muss, dass der EU-Haushalt im Gleichgewicht bleibt.
- **Sie sollte zeitnah und wirksam sein.** Im Falle der Mitgliedstaaten, die die Zugangskriterien für die Stabilisierungsfunktion erfüllen, sollte die Funktion auf der Grundlage bereits festgelegter Parameter automatisch ausgelöst werden (etwa aufgrund einer großen, vorübergehenden negativen Abweichung von den Trends bei Arbeitslosigkeit und Investitionen).
- **Sie sollte eine Komponente Haushaltsunterstützung/Finanzhilfe umfassen.** Ein Darlehenssystem allein hätte nur begrenzt Wirkung, da der Mitgliedstaat einfach Kredite auf dem Markt aufnehmen oder eine bereits bestehende vorsorgliche Kreditlinie in Anspruch nehmen könnte. Andererseits hätte eine Darlehenskomponente den Vorteil, etwaige Liquiditätsprobleme zu beheben, ohne dass das Risiko dauerhafter Transfers entstünde. Ein Stabilisierungsinstrument auf der Grundlage eines Finanzhilfesystems könnte sich gesamtwirtschaftlich stärker und unmittelbarer auswirken.

Für eine solche Stabilisierungsfunktion gibt es verschiedene Möglichkeiten. In ihrem Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion skizzierte die Kommission hierfür drei verschiedene Optionen: Erstens könnte eine europäische Investitionsschutzregelung im Fall eines Konjunkturabschwungs Investitionen dadurch schützen, dass genau bestimmte Schwerpunkte und bereits geplante Projekte oder Aktivitäten auf nationaler Ebene, etwa bei der Infrastruktur- oder Kompetenzentwicklung, unterstützt werden. Zweitens könnte eine europäische Arbeitslosenrückversicherung als „Rückversicherungsfonds“ für die nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme dienen. Drittens könnten die Mitgliedstaaten regelmäßig in einen Schlechtwetterfonds einzahlen. Die Ausschüttung der Mittel würde dann auf einer vorab festgelegten Grundlage ausgelöst. Alle diese Optionen haben ihre Vorteile und könnten mit der Zeit auch miteinander kombiniert werden.

Was die Kommission hier anstrebt, ist eine Stabilisierungsfunktion, die die Investitionstätigkeit auf nationaler Ebene stützen kann und die schrittweise ausgebaut werden kann, beginnend mit Darlehen und einer relativ geringen Finanzhilfekomponente. Dies entspräche auch der großen Bedeutung, die die Kommission den Investitionen als Motor für langfristiges Wachstum beimisst und würde sich im Vergleich zu den beiden anderen Optionen auch zügiger umsetzen lassen. Angesichts des Aufbaus und der Zusammensetzung des EU-Haushalts (jährlicher Ausgleich und Begrenzung der Eigenmittel) müsste eine Stabilisierungsfunktion so konzipiert werden, dass ihr Potenzial über einen bestimmten Zeitraum ausgeschöpft werden könnte, damit sie insbesondere die erforderliche finanzielle Durchschlagskraft erreicht.

Die Stabilisierungsfunktion – ein besonderes Instrument, das die öffentlichen Finanzen der EU zusammenbringt, um auf große asymmetrische Schocks zu reagieren.

In dieser Konstruktion könnte ein besonderes Instrument, das von der Kommission verwaltet wird, verschiedene Finanzierungsquellen auf europäischer Ebene in effizienter Weise

zusammenbringen, um die Stabilisierungsfunktion zu ermöglichen. Dieses Instrument würde auf der Logik einer europäischen Investitionsschutzregelung beruhen und der Unterstützung genau bestimmter Schwerpunkte und bereits geplanter Projekte oder Aktivitäten auf nationaler Ebene dienen, wie sie z. B. im Zusammenhang mit den oben erwähnten nationalen Investitionsplattformen festgelegt wurden.

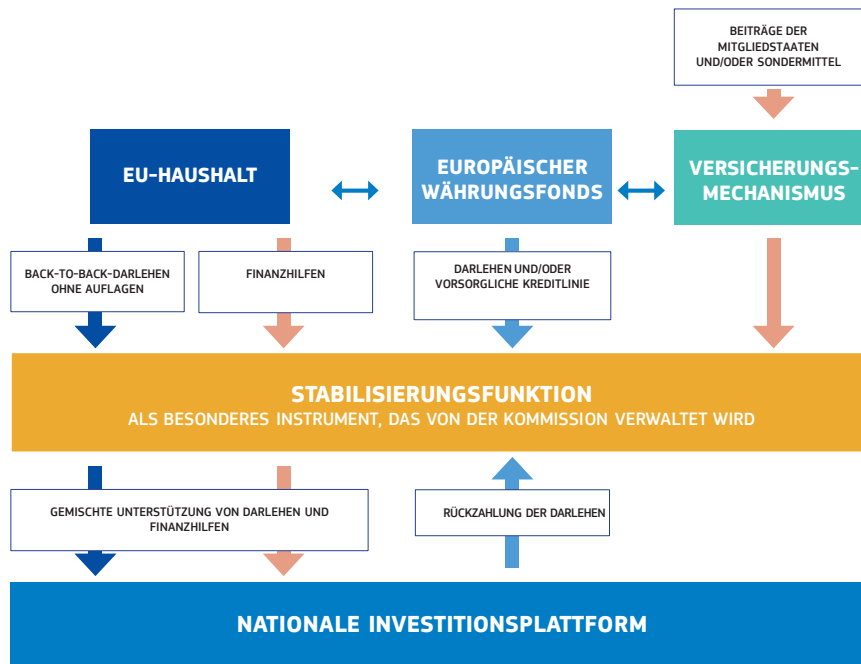
Vorbehaltlich der Erfüllung strenger Kriterien hätten Mitgliedstaaten, die unter einem starken asymmetrischen Schock leiden, automatisch Anspruch auf Unterstützung durch die Stabilisierungsfunktion. So würde eine gemischte Unterstützung aus Darlehen und Haushaltsmitteln bereitstehen, die auf drei Komponenten beruhen und schrittweise ausgebaut werden könnte:

- **Aus dem EU-Haushalt und dem Europäischen Währungsfonds könnten dem betroffenen Mitgliedstaat Darlehen gewährt werden, die durch den EU-Haushalt gesichert wären.** Der Europäische Währungsfonds könnte hierbei die Rolle eines Verwalters der Stabilisierungsfunktion übernehmen und vorsorgliche Darlehen zur kurzfristigen Liquiditätssicherung bereitstellen. Dies würde durch „Back-to-Back“-Darlehen ergänzt, die vom EU-Haushalt gesichert würden (wofür im mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 eine begrenzte Kreditaufnahmekapazität vorgesehen werden könnte²⁸). Der begünstigte Mitgliedstaat würde solche Darlehen dann an die Stabilisierungsfunktion zurückzahlen.
- **Aus dem EU-Haushalt könnte den betreffenden Mitgliedstaaten eine begrenzte, jährlich im Haushalt einzuplanende Darlehensunterstützung gewährt werden.** Die entsprechenden Haushaltsmittel würden in eine besondere Haushaltslinie eingestellt werden, möglicherweise im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für die teilnehmenden Mitgliedstaaten. Diese Haushaltslinie würde jedes Jahr der Stabilisierungsfunktion zufließen, um so deren Kapital aufbauen zu helfen. Um eine Verdrängung von Mitteln aus anderen EU-Politikbereichen zu vermeiden, würden die betreffenden geplanten Ausgaben auf die „Marge“ zwischen dem mehrjährigen Finanzrahmen und den Eigenmittelobergrenzen angerechnet werden²⁹.
- **Ein Versicherungsmechanismus, der auf freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten beruht, könnte mit der Zeit die Darlehensunterstützung der Stabilisierungsfunktion ergänzen.** Die Mitgliedstaaten könnten jährlich einen Beitrag zu diesem Sonderfonds außerhalb des EU-Haushalts leisten und/oder sich auf ein spezielles Mittelzuflussverfahren verständigen. Sobald die Mitgliedstaaten Beiträge zugesagt haben und ausreichende Mittel angesammelt worden sind, könnte dieser Mechanismus die Kapazität der Stabilisierungsfunktion verstärken.

Eine europäische Stabilisierungsfunktion zur Förderung von Investitionen

²⁸ Je nach Höhe des ins Auge gefassten Betrags könnte hierfür eine Anhebung der Eigenmittelobergrenze nötig sein.

²⁹ Der Eigenmittelbeschluss und die Verordnung über den mehrjährigen Finanzrahmen müssten dementsprechend angepasst werden.



Quelle: Europäische Kommission

Die Kommission wird die weiteren Auswirkungen auf den EU-Haushalt im Zusammenhang mit der Vorbereitung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2020 weiter prüfen und dann die erforderlichen Vorschläge unterbreiten.

8. FAZIT

In dieser Mitteilung trägt die Kommission Ideen im Hinblick auf neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens vor.

Für den Zeitraum 2018–2020 schlägt die Kommission vor,

- für die rasche Vereinbarung (bis Mitte 2018) und Arbeitsfähigkeit (bis 2019) einer Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds zu sorgen. Dieser Vorschlag ist im Vorschlag zur Errichtung eines im Unionsrahmen verankerten Europäischen Währungsfonds enthalten.
- die Tätigkeiten des Dienstes zur Unterstützung von Strukturreformen auszubauen, um Reformen in allen Mitgliedstaaten zu unterstützen und einen speziellen Prozess für Mitgliedstaaten, die den Euro einführen, einzurichten. Dies spiegelt sich auch in dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung über das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen wider, die darauf abzielt, die für die Tätigkeiten des Dienstes zur Unterstützung von Strukturreformen im Zeitraum bis 2020 verfügbaren Mittel zu verdoppeln.
- die Möglichkeit des Einsatzes der bestehenden leistungsgebundenen Reserve im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds zur Unterstützung von Strukturreformen auszuweiten und auf diese Weise die Idee eines Reformumsetzungsinstrumentes in einer Pilotphase zu erproben.

Dies schlägt sich auch in einer gezielten Änderung der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen über die europäischen Struktur- und Investitionsfonds nieder.

Was die Zeit nach 2020 betrifft, hat die Kommission die Absicht, im Mai 2018 ihre Vorschläge als Teil des mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2020 vorzulegen. Diese Vorschläge könnten Folgendes beinhalten:

- ein Umsetzungsinstrument zur Unterstützung der Reformzusagen der Mitgliedstaaten;
- weitere technische Unterstützung für spezifische Maßnahmen auf Antrag der Mitgliedstaaten;
- eine besondere Konvergenzfazilität für Mitgliedstaaten, die den Euro einführen;
- eine Stabilisierungsfunktion für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die bei großen asymmetrischen Schocks allen offen steht.

Anlage 1: Überblick über verfügbare Mittel und Brandschutzmauern

Rechtlicher Rahmen	Instrument	Art der Unterstützung	Umfang	Finanzierung	Rückzahlung	Funktion	Geografische Aspekte
EU-Haushalt 2014–2020	Investitionsprogramme – Europäische Struktur- und Investitionsfonds	Finanzhilfen, Finanzinstrumente	Kapazität von 461 Mrd. EUR	EU-Haushalt	EU-Haushalt	Unterstützung mittel- und langfristiger Investitionsprioritäten der EU und der Mitgliedstaaten	Schwerpunktmäßig in Mitgliedstaaten/Regionen mit niedrigerem BIP
	Finanzhilfen, Finanzinstrumente		Kapazität von 107 Mrd. EUR	EU-Haushalt	EU-Haushalt	Unterstützung mittel- und langfristiger Investitionsprioritäten der EU	Für alle EU-Mitgliedstaaten
	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus	„Back-to-Back“-Darlehen	Darlehenskapazität von bis zu 60 Mrd. EUR	Kreditaufnahme, durch EU-Haushalt gesichert	Rückzahlung durch den Mitgliedstaat, der das Darlehen erhält	Sicherung der kurzfristigen Liquidität von Mitgliedstaaten, die wirtschaftliche Schwierigkeiten haben	Für alle EU-Mitgliedstaaten
	Zahlungsbilanz		Darlehenskapazität für „Back-to-Back“-Darlehen von bis zu 50 Mrd. EUR	Kreditaufnahme, durch EU-Haushalt gesichert	Rückzahlung durch den Mitgliedstaat, der das Darlehen erhält	Sicherung der kurzfristigen Liquidität von Mitgliedstaaten, die wirtschaftliche Schwierigkeiten haben	Nur für nicht zum Euro-Währungsgebiet gehörende Mitgliedstaaten
	Programm zur Unterstützung von Strukturreformen	Technische Hilfe	Kapazität von 0,14 Mrd. EUR	EU-Haushalt	EU-Haushalt	Technische Hilfe für die Strukturreformbemühungen der Mitgliedstaaten	Für alle EU-Mitgliedstaaten
Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank und Europäischen Fonds für strategische Investitionen		Darlehen, Finanzinstrumente	Mobilisierung von über 100 Mrd. EUR pro Jahr	Kreditaufnahme, durch EU-Haushalt und EIB-Kapital gesichert	Rückzahlung der Darlehen durch die Begünstigten	Unterstützung mittel- und langfristiger Investitionsprioritäten der EU und der Mitgliedstaaten	Nach der Qualität der Projekte auf EU-Ebene
Europäischer Stabilitätsmechanismus	Günstige Darlehen	Günstige Darlehen	Darlehenskapazität von bis zu 500 Mrd. EUR	Kreditaufnahme, durch Eigenkapital gesichert	Rückzahlung durch den Mitgliedstaat, der das Darlehen erhält	Sicherung der kurzfristigen Liquidität von Mitgliedstaaten, die wirtschaftliche Schwierigkeiten haben	Nur für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets

Quelle: Europäische Kommission