

III

*(Vorbereitende Rechtsakte)***EUROPÄISCHE ZENTRALBANK****STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK****vom 11. Mai 2018****zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten****(CON/2018/25)****(2018/C 261/01)****Einleitung und Rechtsgrundlage**

Am 1. Februar 2018 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten ⁽¹⁾ (nachfolgend der „Richtlinienvorschlag“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), da der Richtlinienvorschlag für das in Artikel 127 Absatz 1 und Artikel 282 Absatz 2 AEUV und Artikel 2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (nachfolgend die „ESZB-Satzung“) festgelegte vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken, die Preisstabilität zu gewährleisten, relevant ist. Zudem ist die EZB nach Artikel 126 Absatz 14 AEUV befugt, zum Richtlinienvorschlag angehört zu werden. Diese Bestimmung, welche die Rechtsgrundlage des Richtlinienvorschlags ist, sieht vor, dass der Rat der Europäischen Union einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie der EZB die geeigneten Bestimmungen verabschiedet, die dann das Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit ersetzen werden, das dem AEUV und dem Vertrag über die Europäische Union beigefügt ist. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Allgemeine Anmerkungen

- 1.1. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat deutlich gezeigt, dass eine ehrgeizige Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung im besonderen und vordersten Interesse der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten und insbesondere des Euro-Währungsgebiets liegt ⁽²⁾. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der durch das Sekundärrecht in Form der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ⁽³⁾ und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Siehe Stellungnahmen CON/2011/13 und CON/2012/18. Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht.

⁽³⁾ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1).

des Rates ⁽¹⁾ umgesetzt und verstärkt wird, wurde ein stabilerer Unionsrahmen für die Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik geschaffen ⁽²⁾.

- 1.2. Entsprechend ihres im Rahmen des Erlasses der vorgenannten Rechtsakte dargelegten Standpunkts begrüßt die EZB den Richtlinienvorschlag, der die Überführung des Inhalts des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) in den Rechtsrahmen der Union bezweckt. Der Richtlinienvorschlag knüpft an Artikel 16 des SKS-Vertrags an, der eine Überführung des Inhalts des SKS-Vertrags in den Rechtsrahmen der Union binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des SKS-Vertrags, d. h. bis zum 1. Januar 2018 ⁽³⁾, erfordert. Nach Auffassung der Europäischen Kommission entspricht der Inhalt des SKS-Vertrags dem des sogenannten „fiskalpolitischen Pakts“ ⁽⁴⁾. Die EZB ist der Auffassung, dass einige Änderungen des Richtlinienvorschlags notwendig sind, um die haushaltspolitische Verantwortung der Mitgliedstaaten weitergehend zu stärken, den Rechtsrahmen zu vereinfachen und eine wirksamere Um- und Durchsetzung der Haushaltsregeln auf Unions- und nationaler Ebene sicherzustellen.

2. Spezifische Anmerkungen

2.1. Vereinfachung des aktuellen Rechtsrahmens

- 2.1.1. Der Richtlinienvorschlag zielt darauf ab, den Rechtsrahmen zu vereinfachen und eine wirksamere und systematischere Überwachung der Um- und Durchsetzung der Haushaltsregeln sowohl auf Unions- als auch auf nationaler Ebene als Teil des allgemeinen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung sicherzustellen. Der Richtlinienvorschlag bezweckt zudem, die mit dem gleichzeitigen Bestehen von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und den im Unionsrecht vorgesehenen Mechanismen einhergehenden möglichen Risiken einer Doppelung und widersprüchlicher Maßnahmen zu verringern. Während die EZB, wie bereits in Nummer 1.2 erwähnt, die Ziele des Richtlinienvorschlags begrüßt, hat sie dennoch Bedenken, ob der Richtlinienvorschlag diese Ziele tatsächlich erfüllt.

- 2.1.2. Was den SKS-Vertrag anbelangt, so bezweckt der Richtlinienvorschlag eine Überführung des fiskalpolitischen Pakts in das Unionsrecht. Die Bestimmungen des Richtlinienvorschlags weichen jedoch wesentlich von denen des fiskalpolitischen Pakts ab. Dies könnte zu einer Schwächung der Regeln des fiskalpolitischen Pakts führen und bedeuten, dass die Unsicherheiten aufgrund des gleichzeitigen Bestehens mehrerer haushaltspolitischer Rahmen zunehmen. Eine Schwächung der Regeln des fiskalpolitischen Pakts erfolgt insbesondere aus dem Grund, dass der Richtlinienvorschlag keinen Hinweis auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem fiskalpolitischen Pakt vorsieht, ausgeglichene oder einen Überschuss aufweisende Haushaltspositionen zu erzielen sowie eine Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts einzuhalten. Letztere kann wiederum auf 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts steigen, wenn der Schuldenstand erheblich unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts liegt und die Risiken für die Tragfähigkeit gering sind. Gleichermaßen besteht nach dem finanzpolitischen Pakt die Verpflichtung, eine rasche Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel, wie im SWP vorgesehen, zu gewährleisten. Die EZB ist der Auffassung, dass eine deutliche Spezifizierung dieser Verpflichtungen im Richtlinienvorschlag erforderlich ist.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6).

⁽²⁾ Der SWP wurde in die als sogenanntes „Sechserpaket“ bzw. „Zweierpaket“ bezeichneten Legislativpakete aufgenommen, die am 13. Dezember 2011 bzw. 30. Mai 2013 in Kraft traten. Das „Sechserpaket“ umfasst folgende Rechtsvorschriften: Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 8); Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12); Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25); Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 33); und Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41). Das „Zweierpaket“ umfasst die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1), und die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

⁽³⁾ Artikel 16 des SKS-Vertrags erforderte, binnen fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des SKS-Vertrags, d. h. bis zum 1. Januar 2018, auf der Grundlage einer Bewertung der bei der Umsetzung des SKS-Vertrags gesammelten Erfahrungen die notwendigen Schritte mit dem Ziel zu unternehmen, den Inhalt des SKS-Vertrags in den Rechtsrahmen der Union zu überführen. Dies entspricht auch dem „Bericht der fünf Präsidenten: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ vom 22. Juni 2015, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, der auf der Website der Kommission unter www.ec.europa.eu abrufbar ist.

⁽⁴⁾ Der „fiskalpolitische Pakt“ ist in Titel III des SKS-Vertrags festgelegt.

- 2.1.3. Zudem ersetzt der Richtlinienvorschlag den SKS-Vertrag nicht, da der SKS-Vertrag Vorschriften enthält, die über den Umfang des Richtlinienvorschlags hinausgehen. Da der SKS-Vertrag jedoch weiterhin für alle Mitgliedstaaten außer der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich gilt, scheint der Richtlinienvorschlag die Risiken, dass es zu Doppelarbeit und widersprüchlichen Vorgängen kommt, die mit der Koexistenz von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und den im Unionsrecht vorgesehenen Mechanismen einhergehen, nicht zu verringern. Nach der Begründung zum Richtlinienvorschlag sollte der Richtlinienvorschlag die in den Artikeln 7 und 13 des SKS-Vertrags vorgesehenen Verpflichtungen der Vertragsparteien des SKS-Vertrags nicht berühren. Dennoch wird der Richtlinienvorschlag Auswirkungen auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des SKS-Vertrags sind, nach Artikel 3 des SKS-Vertrags haben, der die Vorschriften des finanzpolitischen Pakts enthält, ohne diese Verpflichtungen aufzuheben oder zu ersetzen⁽¹⁾. Die Anpassung der Vorschriften des Richtlinienvorschlags an Artikel 3 des SKS-Vertrags würde für Klarheit in Bezug auf die Koexistenz des SKS-Vertrags und des Richtlinienvorschlags sorgen und zur Erfüllung der Ziele des Richtlinienvorschlags beitragen.
- 2.1.4. Ferner geht die EZB davon aus, dass die meisten Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des SKS-Vertrags sind, die Vorschriften des finanzpolitischen Pakts bereits in ihren nationalen Rechtsvorschriften umgesetzt haben. In einigen Fällen ist diese Umsetzung auf Verfassungs- oder gleichwertiger Ebene erfolgt. In Anbetracht der Tatsache, dass die Vorschriften des fiskalpolitischen Pakts strenger sind als die des Richtlinienvorschlags, insbesondere was die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts angeht, ist davon auszugehen, dass diese nationalen Rechtsvorschriften strengere finanzpolitische Anforderungen enthalten. Beschließen aufgrund des Erlasses des Richtlinienvorschlags diejenigen Mitgliedstaaten, die den fiskalpolitischen Pakt noch nicht vollständig in ihr nationales Recht umgesetzt haben, die Bestimmungen des fiskalpolitischen Pakts mittels weniger strenger Vorschriften umzusetzen bzw. beschließen einige Mitgliedstaaten, ihre nationalen Rechtsvorschriften auf diese Art und Weise zu ändern, so kann dies dazu führen, dass die Haushaltsregeln in der Union unterschiedlich bzw. nicht gleichrangig sind. Diese Problematik bekräftigt den in Nummer 2.1.2 dargelegten Vorschlag der EZB, die Verpflichtungen aus dem fiskalpolitischen Pakt im Richtlinienvorschlag deutlich zum Ausdruck zu bringen. Eine Gewährleistung der Berücksichtigung der Bestimmungen des fiskalpolitischen Pakts schafft Rechtsklarheit und stellt eine Gleichbehandlung in der gesamten Union sicher.
- 2.1.5. Was schließlich den haushaltspolitischen Rahmen der Union im Allgemeinen betrifft, enthält der Richtlinienvorschlag offenbar Bestimmungen, die den Bestimmungen des SWP, des „Sechserpakets“ oder des „Zweierpakets“ ähneln oder mit diesen in Verbindung stehen. Beispiele hierfür sind die Bestimmungen des Richtlinienvorschlags und der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 zur Einrichtung unabhängiger Stellen, wie auch die Bestimmungen zu numerischen Haushaltsregeln und mittelfristig ausgerichteten Haushaltsrahmen gemäß der Richtlinie 2011/85/EU. Die EZB ist der Auffassung, dass der Richtlinienvorschlag in diesen Fällen klarstellen sollte, welche Wechselwirkungen es in der Praxis zwischen den Bestimmungen des Richtlinienvorschlags und den bestehenden Bestimmungen des Unionsrechts geben kann, und wie die betreffenden Rechtsakte gegebenenfalls durch den Richtlinienvorschlag geändert werden sollen, um Rechtsklarheit zu gewährleisten.

2.2. Mittelfristige Zielsetzung

- 2.2.1. Der Richtlinienvorschlag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten jeweils ein eigens auf sie zugeschnittenes Regelwerk verbindlicher, dauerhafter numerischer Haushaltsregeln schaffen sollen. Dieses Regelwerk soll ein mittelfristiges Ziel im Bereich des strukturellen Saldos festlegen, mit dem sichergestellt wird, dass das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen den in Artikel 1 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit⁽²⁾ genannten Referenzwert nicht überschreitet bzw. sich das Verhältnis diesem Referenzwert rasch genug nähert. Die EZB geht davon aus, dass sich dieses mittelfristige Ziel nicht auf das im SWP und insbesondere in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 festgelegte mittelfristige Ziel bezieht und, dass die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, ein mittelfristiges Ziel in ihre haushaltspolitischen Rahmen aufzunehmen, das sich möglicherweise vom mittelfristigen Ziel des SWP unterscheidet. Die EZB ist der Auffassung, dass im Richtlinienvorschlag klar und umfassend geregelt sein soll, wie dieses neue mittelfristige Ziel im Bereich des strukturellen Haushaltssaldos definiert ist und, wie bereits in Nummer 2.1.2 erwähnt, wie dieses Ziel die im fiskalpolitischen Pakt verankerte Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts wiedergibt. Die Aufnahme einer solchen Definition würde gewährleisten, dass sich die Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Verpflichtungen im Klaren sind und, dass es in der gesamten Union einheitliche, harmonisierte haushaltspolitische Regeln gibt.
- 2.2.2. Der fiskalpolitische Pakt enthält auch eine Verpflichtung der Vertragsparteien, eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel im Sinne des SWP zu gewährleisten, wobei der Zeitrahmen für diese Annäherung der länderspezifischen Tragfähigkeit Rechnung zu tragen hat. Die EZB stellt fest, dass eine Verpflichtung zur raschen Annäherung in den Richtlinienvorschlag aufgenommen werden soll. Des Weiteren ist die EZB der Auffassung, dass die Annäherung an das im Richtlinienvorschlag genannte mittelfristige Ziel näher zu bestimmen ist, wobei die Bestimmungen des SWP so zu verstehen sind, dass es sich um eine maximale Umsetzungsfrist für die Annäherung handelt.

⁽¹⁾ Über diese Frage haben die Vertragsparteien des SKS-Vertrags zu entscheiden.

⁽²⁾ Im Anhang zum AEUV.

2.2.3. Schließlich begrüßt die EZB die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einen mittelfristigen Pfad für das Wachstum der Staatsausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen in ihre Haushaltsplanung aufzunehmen, wobei dieser Pfad verbindlicher und dauerhafter Art wäre. Im Gegensatz zu den Ausgabenregeln des fiskalpolitischen Pakts, die den SWP replizieren, sieht die Ausgabenregel des Richtlinienvorschlags festgelegte, mehrjährige Ausgabenziele vor, die mit Amtsantritt einer neuen Regierung für die Dauer der jeweiligen Legislaturperiode gelten. Diese Ziele müssen in den jährlichen Haushaltsplänen über diesen Zeitraum hinweg eingehalten werden. Während eine solche verbindliche Regel die Haushaltsdisziplin fördern und zusätzliche Haushaltsspielräume in Zeiten des Wirtschaftswachstums schaffen kann, bedarf es größerer Klarheit dahingehend, wie diese Regel mittelfristig durchzusetzen ist. Darüber hinaus ist im Richtlinienvorschlag klarzustellen, ob die Mitgliedstaaten ihre jährlichen Ausgabenziele anpassen müssen, falls die Wirtschaftsentwicklung anders verläuft als von den Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer mehrjährigen Ausgabenziele angenommen.

2.3. *Automatischer Korrekturmechanismus*

2.3.1. Die EZB begrüßt die Einführung eines automatischen Korrekturmechanismus im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e des SKS-Vertrags, der über das Verfahren zur Korrektur von Abweichungen nach Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 hinausgeht. Dieser Mechanismus wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad zu korrigieren sowie Abweichungen von dem im Richtlinienvorschlag ⁽¹⁾ genannten Pfad für das Wachstum der Staatsausgaben auszugleichen.

2.3.2. Dennoch könnten einige Elemente dieses Mechanismus nach Auffassung der EZB weiter überarbeitet werden, um eine wirksamere Anwendung des Mechanismus durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Der Richtlinienvorschlag sieht vor, dass im Falle einer „festgestellten erheblichen Abweichung“ ein Korrekturmechanismus automatisch aktiviert wird. Dieser Begriff wird jedoch weder definiert noch ist eine Orientierungshilfe im Hinblick auf dessen Anwendungsbereich vorgesehen. Die EZB schlägt vor, den Begriff „festgestellte erhebliche Abweichung“ im Richtlinienvorschlag zu definieren, um Rechtsklarheit über den Anwendungsbereich des Korrekturmechanismus zu schaffen.

2.4. *Unabhängige Einrichtungen*

2.4.1. Die EZB befürwortet die Bestimmungen des Richtlinienvorschlags, die darauf abzielen, die Rolle unabhängiger Einrichtungen durch die Übertragung von Aufgaben zu stärken, die über deren bestehende Aufgaben nach der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 hinausgehen. Insbesondere begrüßt die EZB die Verankerung des „Folge leisten oder rechtfertigen“-Grundsatzes (comply or justify principle) im Unionsrecht, da dies die Rolle unabhängiger Einrichtungen im Rahmen des Haushaltsüberwachungsverfahrens stärken dürfte. Die Schaffung solcher unabhängiger Einrichtungen sowie die Übertragung einer Reihe ähnlicher Aufgaben auf diese Einrichtungen ist jedoch bereits in der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 geregelt. Daher sollte der Richtlinienvorschlag die bereits vorhandenen Bestimmungen des Unionsrechts nicht duplizieren, sondern nur diejenigen Aufgaben ausarbeiten, die den unabhängigen Einrichtungen übertragen wurden, um zu gewährleisten, dass diese den Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags abdecken können.

Sofern die EZB Änderungen des Richtlinienvorschlags empfiehlt, sind spezielle Redaktionsvorschläge mit Begründung in einem gesonderten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht in englischer Sprache auf der Website der EZB zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 11. Mai 2018.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b des Richtlinienvorschlags.