

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

KOM(2010) 527 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) 527 endgültig

2010/0281 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Bei Ausbruch der Krise hat sich die Entstehung großer makroökonomischer Ungleichgewichte, einschließlich starker und anhaltender Divergenzen in der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit, für die Europäische Union und insbesondere für den Euro als sehr nachteilig erwiesen. In den Jahren vor der Krise haben niedrige Finanzierungskosten eine Fehlallokation von Ressourcen, oft für weniger produktive Verwendungszwecke, befeuert und so in einigen Mitgliedstaaten ein auf Dauer nicht tragfähiges Konsumniveau sowie Immobilienblasen und das Auflaufen von Inlands- und Auslandsschulden alimentiert. Aus diesem Grund ist es wichtig, ein neues strukturiertes Verfahren zu entwickeln, um nachteilige makroökonomische Ungleichgewichte in jedem einzelnen Mitgliedstaat zu verhindern und zu korrigieren.

In ihrer Mitteilung und ihrem Bericht „WWU@10: Zehn Jahre Wirtschafts- und Währungsunion – Errungenschaften und Herausforderungen“¹ hat die Kommission eine umfassende Politikagenda präsentiert mit dem Ziel, die Funktionsweise der WWU zu verbessern. Darin wurde insbesondere betont, dass die wirtschaftspolitische Überwachung ausgeweitet werden muss, um makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig zu erkennen und anzugehen. Als gerechtfertigt betrachtet wurde eine verstärkte Überwachung insbesondere im Bereich der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und bei den Leistungsbilanzsalden, wo seit Einführung des Euro merkliche Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten entstanden waren. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, verständigte sich die Eurogruppe im Juli 2008 darauf, eine regelmäßige Überprüfung der Wettbewerbsfähigkeitsentwicklungen im Euroraum einzuführen, die sich als fruchtbar erwiesen hat.

Europa 2020 enthält eine ambitionierte und umfassende Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum der EU-Wirtschaft. Vor dem Hintergrund der Krise wird die Beseitigung der Schwächen Europas bei der Überwachung makrofinanzieller und struktureller Herausforderungen dabei neu in den Fokus gerückt. Angesichts der tiefen wirtschaftlichen und finanziellen Verflechtungen im Euroraum und deren Auswirkungen auf die einheitliche Währung fordert Europa 2020 die Entwicklung eines spezifischen politischen Rahmens, damit der Euroraum allgemeinere makroökonomische Ungleichgewichte angehen kann.² Unter diesem Aspekt ist ein in Rechtsvorschriften verankerter Mechanismus erforderlich, um die Ursachen makroökonomischer Ungleichgewichte zu überwachen und gegebenenfalls angemessene Korrekturmaßnahmen zu gewährleisten. Die notwendige Verknüpfung zwischen präventiven und korrektiven Maßnahmen ist von entscheidender Bedeutung, um schmerzhaft wirtschaftliche Anpassungen, die bei einem Ausufern von Ungleichgewichten erforderlich werden, zu vermeiden.

¹ European Economy Nr. 2/2008, Europäische Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen.

² Die Kommission hat sich früher schon mehrfach für eine tiefere und umfassendere Koordinierung im Euroraum ausgesprochen, unter anderem in der jährlichen Stellungnahme zum Euroraum von 2009 und der Mitteilung „WWU@10: Zehn Jahre Wirtschafts- und Währungsunion – Errungenschaften und Herausforderungen“ von 2008.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE

Vor dem Hintergrund der beispiellosen Krise hat die Kommission über die Notmaßnahmen zur Bewältigung der unmittelbaren Anforderungen hinaus rasch mit einer ehrgeizigen und doch realistischen Reformagenda reagiert. Enthalten war diese in zwei Mitteilungen an das Europäische Parlament und den Rat, die am 12. Mai bzw. 30. Juni 2010 vorgelegt wurden. Indem die Kommission öffentliche Rechtsdokumente als Kommunikationsweg wählte, wollte sie vor allem ihre Verpflichtung auf den Dialog mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und allen anderen interessierten Kreisen unter Beweis stellen, während sie zugleich konkrete Maßnahmen vorschlug.

In ihrer Mitteilung vom 12. Mai 2010 stellte die Kommission ein Mehrsäulenkonzept für die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung vor. In der Mitteilung wurde nachdrücklich befürwortet, die nach dem Vertrag zur Verfügung stehenden Überwachungsinstrumente auszuschöpfen. Wo nötig, sollten die bestehenden Instrumente verändert und ergänzt werden. In der Mitteilung wurde gefordert, die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu verbessern und die wirtschaftspolitische Überwachung zu erweitern. Um dies zu erreichen, würde die Einführung eines „Europäischen Semesters“ für die wirtschaftspolitische Koordinierung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, von einer frühzeitigen Koordinierung auf europäischer Ebene zu profitieren. Schließlich wurde in der Mitteilung dargelegt, welche Grundsätze einem robusten Krisenbewältigungsrahmen für Euroraum-Staaten zugrunde liegen sollten. Insgesamt stellten die meisten Vorschläge auf die gesamte EU ab, doch sollten für den Euroraum anspruchsvollere Regeln gelten.

Zwischenzeitlich haben sich die Spannungen an den Finanzmärkten verschärft; am 9. Mai 2010 beschloss der Ecofin-Rat auf seiner außerordentlichen Tagung auf Vorschlag der Kommission die Schaffung eines europäischen Stabilisierungsmechanismus und eine nachdrückliche Verpflichtung zur beschleunigten Haushaltskonsolidierung, wo dies gerechtfertigt ist.

Am 30. Juni 2010 nahm die Europäische Kommission eine aktualisierte Mitteilung an, in der sie die in ihrer Mitteilung vom 12. Mai dargelegten Grundsätze für die wirtschaftspolitische Überwachung näher ausführte. Dabei standen Fragen der Umsetzung und Durchsetzung im Mittelpunkt. In der Mitteilung wurde betont, dass die EU eine stärkere makroökonomische Länderüberwachung benötigt, bei der alle einschlägigen wirtschaftspolitischen Bereiche berücksichtigt werden. Makroökonomische Ungleichgewichte sollten zusammen mit finanzpolitischen Aspekten und wachstumsfördernden Reformen im Rahmen von Europa 2020 betrachtet werden. Die verstärkte Überwachung sollte im Konzept eines „Europäischen Semesters“ verankert und durch verschiedene Sanktionen ergänzt werden, um übermäßige Ungleichgewichte, die die Finanzstabilität der EU und des Euroraums gefährden könnten, zu verhindern oder zu korrigieren. Auf der haushaltspolitischen Seite sollten sowohl die präventive als auch die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts verschärft werden. Außerdem wurde eine Herangehensweise an die makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten skizziert.

Die Kommission leistete mit den vorgenannten Mitteilungen einen Beitrag zu den Arbeiten der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“, die vom Europäischen Rat im März unter dem Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates eingesetzt wurde. Die Arbeitsgruppe bestätigte, dass Ungleichgewichte insbesondere für Mitglieder des Euroraums ein besonderes Problem darstellen. Es wurde anerkannt, dass makroökonomische Entwicklungen anhand einer begrenzten Zahl von Schlüsselindikatoren insbesondere mittels

eines Warnmechanismus gründlicher überwacht werden müssen. Allgemein wurde vereinbart, dass die makroökonomische Überwachung Hand in Hand mit der haushaltspolitischen Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfolgen sollte.

Die Arbeiten der Arbeitsgruppe wurden vom Europäischen Rat genau verfolgt. Erste Orientierungen enthielten die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. Juni, der sich auf die Entwicklung eines Scoreboards zur frühzeitigen Erkennung nicht mehr tragbarer oder gefährlicher Trends verständigte. In seinen Schlussfolgerungen vom 16. September 2010 begrüßte der Europäische Rat die Entwicklung eines neuen Rahmens für die Überwachung der Wirtschaftspolitik zur Überwachung und rechtzeitigen Korrektur unhaltbarer Unterschiede und Ungleichgewichte in der Wettbewerbsfähigkeit.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

Der Mechanismus zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte besteht insgesamt aus zwei Verordnungsvorschlägen. Im ersten Vorschlag wird das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (Excessive Imbalance Procedure - EIP) skizziert, während beim zweiten Vorschlag die zugehörigen Durchsetzungsmaßnahmen im Mittelpunkt stehen. Die beiden Vorschläge werden in dieser Begründung nacheinander erläutert.

Mit dem ersten Vorschlag soll ein Rahmen für die Erkennung und Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte, einschließlich sich verschlechternder Wettbewerbsfähigkeitstrends, abgesteckt werden. Insofern ergänzt er die bei Europa 2020 vorgesehene makrostrukturelle Länderüberwachung.

Das EIP ist eine vollkommen neue Komponente im Verfahren der wirtschaftspolitischen Überwachung. Es umfasst die regelmäßige Bewertung von Ungleichgewichtsrisiken, einschließlich eines Warnmechanismus, kombiniert mit Regeln, die bei nachteiligen makroökonomischen Ungleichgewichten über die Haushaltspolitik hinaus Korrekturmaßnahmen ermöglichen. Das EIP gilt für alle Mitgliedstaaten.

Am Anfang der Überwachung steht ein Warnmechanismus, mit dessen Hilfe Mitgliedstaaten mit möglicherweise problematischen makroökonomischen Ungleichgewichten ermittelt werden sollen. Der Warnmechanismus umfasst ein „Scoreboard“ (Artikel 3), das durch eine Bewertungsanalyse ergänzt wird. Das Scoreboard soll transparent, relativ einfach und ökonomisch begründet sein. Zu diesem Zweck soll ein Satz von Indikatoren die rechtzeitige Erkennung von Ungleichgewichten in verschiedenen Teilen der Wirtschaft sicherstellen. Der Indikatorensatz sollte so breit angelegt sein, dass er alle denkbaren Arten größerer Ungleichgewichte erfasst und sensibel genug ist, um Ungleichgewichte frühzeitig aufzudecken. Das Scoreboard wird mehrere Indikatoren für jeden Mitgliedstaat umfassen.

Für jeden Indikator werden Warnschwellen festgelegt und im Interesse der Transparenz und der Rechenschaftspflicht bekanntgegeben. Bei manchen Indikatoren werden die Schwellenwerte symmetrisch sein; sie werden sowohl zu hohe als auch zu niedrige Werte der Variablen anzeigen. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, dass die Indikatoren weder als Ziele noch als Instrumente der Politik aufzufassen sind. So kann ein Leistungsbilanzdefizit von 3 % in einem konvergierenden Land mit hohem Investitionsbedarf durchaus für akzeptabel befunden werden, nicht jedoch in einem weiter entwickelten Land mit rasch alternder Bevölkerung. Die Schwellenwerte sollten also als Richtgrößen für die Bewertung gesehen, jedoch nicht mechanisch ausgelegt werden; sie sollten durch eine ökonomische Beurteilung und länderspezifischen Sachverstand ergänzt werden.

Um die Funktionsweise des Warnmechanismus vollkommen transparent zu machen, wird die Kommission die zum Scoreboard gehörenden Indikatoren, ihre jeweiligen Werte und die ihnen zugrundeliegende Methodik in einem gesonderten Dokument veröffentlichen. Die Zusammensetzung des Scoreboards könnte sich mit der Zeit ändern, je nachdem, wie sich die Risiken für die gesamtwirtschaftliche Stabilität wandeln oder die Datenverfügbarkeit fortentwickelt. Zu den möglichen Indikatoren würden höchstwahrscheinlich sowohl außen- als auch binnenwirtschaftliche Variablen gehören. Messgrößen der Zahlungsbilanzposition (z.B. Leistungsbilanzsalden und Auslandsverschuldung) sowie der preislichen oder Kostenwettbewerbsfähigkeit (z.B. reale effektive Wechselkurse) würden die Erkennung außerwirtschaftlicher Ungleichgewichte erleichtern. Die Verwendung binnenwirtschaftlicher Indikatoren (z.B. private und öffentliche Verschuldung) ist gerechtfertigt, da außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten zwangsläufig binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte gegenüberstehen. Doch auch für sich genommen ist die Überwachung binnenwirtschaftlicher Indikatoren zu rechtfertigen, da sich binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte insbesondere über finanzielle Ansteckungseffekte auch auf andere Mitgliedstaaten auswirken können. Zusammengenommen würden diese Indikatoren den Analysebedarf für eine erste Einschätzung etwaiger Ungleichgewichte grobteils decken.

Die Kommission wird die Ergebnisse des Scoreboards regelmäßig veröffentlichen und in einem Begleitbericht dazu etwaige widersprüchliche Signale der verschiedenen Indikatoren relativieren (Artikel 4). Auf der Grundlage sämtlicher verfügbarer Informationen wird die Kommission eine Liste der Mitgliedstaaten erstellen, bei denen sie die Gefahr eines Ungleichgewichts sieht. Eine frühzeitige Aussprache darüber in Rat und Eurogruppe wird der Kommission ein angemessenes Feedback der Mitgliedstaaten verschaffen und die Transparenz der Überlegungen der Kommission sicherstellen. Im Anschluss an diese Aussprachen wird die Kommission im Falle von Mitgliedstaaten, für die der Warnmechanismus etwaige Ungleichgewichte oder ein entsprechendes Risiko anzeigt, länderspezifische eingehende Überprüfungen vorlegen (Artikel 5). Die eingehende Überprüfung umfasst eine ausführliche Analyse der ursächlichen Probleme im jeweiligen Mitgliedstaat. Die Überprüfung kann gegebenenfalls in Verbindung mit den Entsendungen durchgeführt werden, die im Rahmen der Überwachung des betreffenden Landes erfolgen. Etwaige Frühwarnungen oder Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken werden ebenso berücksichtigt wie die politischen Absichten, die der überprüfte Mitgliedstaat in seinem Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm und in seinem Nationalen Reformprogramm zum Ausdruck bringt. Diese eingehende Analyse der Kommission kann zu dreierlei Ergebnissen führen, die in den Artikeln 6 und 7 geregelt werden:

- Werden die makroökonomischen Ungleichgewichte für unproblematisch befunden, schlägt die Kommission vor, dass keine weiteren Schritte ergriffen werden.
- Gelangt die Kommission nach der eingehenden Überprüfung zu der Auffassung, dass makroökonomische Ungleichgewichte bestehen (oder zu entstehen drohen), empfiehlt sie dem Rat, gemäß Artikel 121 Absatz 2 AEUV die nötigen präventiven Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten. In Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und je nach Art des Ungleichgewichts können die präventiven Empfehlungen auf Aufgaben in verschiedenen Politikbereichen abstellen.
- Weist die eingehende Überprüfung in einem Mitgliedstaat auf schwere Ungleichgewichte oder auf Ungleichgewichte hin, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, so kann der Rat auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen nach Artikel 121 Absatz 4 abgeben, in denen er ein übermäßiges

Ungleichgewicht feststellt und den betreffenden Mitgliedstaat auffordert, innerhalb einer bestimmten Frist Korrekturmaßnahmen zu ergreifen und seine beabsichtigte Politik in einem Korrekturmaßnahmenplan darzulegen. Mitgliedstaaten mit übermäßigen Ungleichgewichten im Sinne des EIP stünden unter erhöhtem Gruppendruck. Diese „EIP-Empfehlungen“ sollten veröffentlicht werden; sie sollten ausführlicher und verbindlicher sein als die „präventiven“ Empfehlungen nach Artikel 6. Je nach Art des Ungleichgewichts könnten die Politikempfehlungen beispielsweise auf finanz- und lohnpolitische sowie makrostrukturelle und makroprudentielle Aspekte abstellen, die der Kontrolle der mitgliedstaatlichen Regierung unterliegen.

Nachdem ein EIP eingeleitet wurde, muss der betreffende Mitgliedstaat gemäß Artikel 8 innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens einen Korrekturmaßnahmenplan beschließen, in dem er sich auf einen Fahrplan mit Durchführungsmaßnahmen festlegt. Der Korrekturmaßnahmenplan würde die Entschlossenheit des betreffenden Mitgliedstaats bestätigen, auf eine Beseitigung der Ungleichgewichte hinzuwirken. Innerhalb von zwei Monaten nach seiner Übermittlung wird der Korrekturmaßnahmenplan auf der Grundlage eines Berichts der Kommission vom Rat bewertet. Befindet der Rat den Plan auf Vorschlag der Kommission für ausreichend, gibt er eine Stellungnahme ab, in der er den Korrekturmaßnahmenplan billigt. Werden die Empfehlungen nach Auffassung des Rates mit den ergriffenen oder im Korrekturmaßnahmenplan vorgesehenen Maßnahmen bzw. mit dem zugehörigen Durchführungszeitplan nicht hinreichend umgesetzt, fordert der Rat den betreffenden Mitgliedstaat auf Vorschlag der Kommission auf, seinen Korrekturmaßnahmenplan innerhalb einer neuen Frist abzuändern. Die inhärente Flexibilität des Verfahrens sollte dem Rat die Möglichkeit geben, bei seinen EIP-Empfehlungen die jeweils angemessene Frist festzulegen, die der Größenordnung und Dringlichkeit der Ungleichgewichte sowie den Möglichkeiten der Politik zur Bewältigung der Situation Rechnung trägt. Im Gegensatz zur Finanzpolitik lassen sich bei der Beseitigung von Ungleichgewichten nicht alle politischen Hebel unmittelbar von den nationalen Regierungen steuern. Außerdem wirken sich Korrekturmaßnahmen je nach Art möglicherweise erst mit Verzögerung auf die Ungleichgewichte aus. Beispielsweise sind Wettbewerbspositionen und Leistungsbilanzsalden der Mitgliedstaaten im Euroraum in den zehn Jahren vor Ausbruch der Krise 2008 stetig auseinandergedriftet. Eine Korrektur der Ungleichgewichte in Wettbewerbsfähigkeit und außenwirtschaftlicher Position erfordert signifikante Veränderungen der relativen Preise und Kosten sowie eine Reallokation von Angebot und Nachfrage zwischen dem Sektor nichthandelbarer Güter und der Exportwirtschaft. Die Wirtschaft vieler Euroraum-Staaten ist durch eine relativ hochgradige Starrheit der Arbeits- und Produktmärkte gekennzeichnet, was die Anpassung - bei Ausbleiben angemessener Reformen - noch langwieriger machen dürfte. In jedem Fall wird die Kommission die Umsetzung der Korrekturmaßnahmen durch die betreffenden Mitgliedstaaten, die regelmäßig Fortschrittsberichte vorzulegen haben, gemäß Artikel 9 überwachen. Ändern sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, können die EIP-Empfehlungen auf Empfehlung der Kommission abgeändert werden.

Auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission bewertet der Rat, ob der betreffende Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Die Bedingungen für diese Bewertung sind in Artikel 10 niedergelegt. Beschließt der Rat, dass der betreffende Mitgliedstaat angemessene Maßnahmen ergriffen hat, wird das Verfahren ausgesetzt. Eine Aussetzung bedeutet, dass der Mitgliedstaat bei seinen Korrekturmaßnahmen zufriedenstellende Fortschritte erzielt. Da zwischen dem Erlass von Korrekturmaßnahmen und ihren konkreten Auswirkungen allerdings große Zeitverzögerungen liegen können, kann es unter Umständen einige Zeit dauern, bis makroökonomische Ungleichgewichte tatsächlich

beseitigt sind. Die regelmäßigen Berichts- und Überwachungsverfahren laufen für den betreffenden Mitgliedstaat so lange weiter, bis das EIP endgültig eingestellt wird.

Letztendlich werden nachhaltige und erfolgreiche Korrekturmaßnahmen helfen, Ungleichgewichte zu beseitigen. Gemäß Artikel 11 wird das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingestellt, sobald der Rat auf Empfehlung der Kommission zu dem Schluss gelangt, dass der betreffende Mitgliedstaat keine übermäßigen Ungleichgewichte mehr aufweist.

Hat der betreffende Mitgliedstaat keine angemessenen Maßnahmen ergriffen, läuft das Verfahren weiter. In diesem Fall müsste der Rat geänderte Empfehlungen mit einer neuen – wahrscheinlich kürzeren – Frist für Korrekturmaßnahmen erlassen. Bei den Mitgliedstaaten des Euroraums könnte der Durchsetzungsmechanismus in letzter Konsequenz zu den Sanktionen führen, die in der Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum niedergelegt sind. Außerdem könnte eine unzureichende Befolgung von Empfehlungen, die im Rahmen der Überwachung von Ungleichgewichten ausgesprochen werden, bei der Bewertung der Haushaltslage im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts als erschwerender Faktor gewertet werden, so dass auf der Durchsetzungsebene selbstverstärkende Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Politikbereichen entstünden.

Im zweiten Verordnungsvorschlag geht es um Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Er ergänzt die EIP-Verordnung und konzentriert sich auf die Durchsetzung bei Mitgliedstaaten des Euroraums. Nach diesem Verordnungsvorschlag muss ein Mitgliedstaat, der es wiederholt versäumt, Ratsempfehlungen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte zu befolgen, so lange eine jährliche Geldbuße entrichten, bis er feststellt, dass Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden. Wiederholte Versäumnis ist definiert als Nichtbefolgung von Ratsempfehlungen innerhalb der neuen Frist gemäß Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung (...). Außerdem muss der Mitgliedstaat eine jährliche Geldbuße auch dann entrichten, wenn er wiederholt versäumt, dem Rat und der Kommission einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen, mit dem die Empfehlungen des Rates hinreichend umgesetzt werden. In diesem Fall ist wiederholte Versäumnis definiert als Nichtübermittlung eines ausreichenden Korrekturmaßnahmenplans innerhalb der neuen Frist gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung (...). Durch die jährliche Geldbuße haben die Euroraum-Staaten auch dann noch den nötigen Anreiz, die Empfehlungen umzusetzen bzw. einen ausreichenden Korrekturmaßnahmenplan zu erstellen, wenn die erste Geldbuße schon entrichtet wurde.

Um die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten sicherzustellen, sollte die Geldbuße für alle Euroraum-Staaten gleich sein und 0,1 % des Vorjahres-BIP des betreffenden Mitgliedstaats ausmachen. In der Regel wird die Kommission den Höchstbetrag der vorgesehenen Geldbuße vorschlagen; lehnt der Rat diesen Vorschlag nicht innerhalb von zehn Tagen nach seiner Annahme durch die Kommission mit qualifizierter Mehrheit ab, gilt er als angenommen. Gemäß Artikel 293 Absatz 1 AEUV kann der Rat den Vorschlag der Kommission einstimmig abändern.

Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat eine Aufhebung oder Senkung der Geldbuße beschließen. Die Kommission könnte einen solchen Vorschlag nach Prüfung eines begründeten Antrags des Mitgliedstaats unterbreiten, wobei sich Beweislast für die Anwendung der Sanktion umkehren würde. Außerdem könnte die Kommission aufgrund

außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Verordnung (EG) Nr. 1467/97) einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.

Die Ratsbeschlüsse über derartige Geldbußen werden nur von den Vertretern der Mitgliedstaaten getroffen, deren Währung der Euro ist. Die Stimme des Ratsvertreters des betroffenen Mitgliedstaats wird bei diesen Beschlüssen nicht berücksichtigt.

Die in diesem Verordnungsvorschlag vorgesehenen Geldbußen stellen sonstige Einnahmen im Sinne von Artikel 311 AEUV dar. Entsprechend der gängigen Praxis bei der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Verordnung (EG) Nr. 1467/97) werden diese Einnahmen unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt, deren Währung der Euro ist und die weder Gegenstand eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht im Sinne der Verordnung (...) noch eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1467/1997 sind, wobei die Aufteilung entsprechend dem jeweiligen Anteil am gesamten BNE dieser Mitgliedstaaten erfolgt.

2010/0281 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Übermittlung des Vorschlags an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses³,

nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die im AEUV vorgesehene Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten innerhalb der Union sollte die Einhaltung der folgenden richtungweisenden Grundsätze voraussetzen: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz.
- (2) Es besteht die Notwendigkeit, auf den im ersten Jahrzehnt des Funktionierens der Wirtschafts- und Währungsunion gewonnenen Erfahrungen aufzubauen.
- (3) Insbesondere sollte die Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten über die haushaltspolitische Überwachung hinaus erweitert werden, um übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte zu vermeiden und die betroffenen Mitgliedstaaten bei der Aufstellung von Korrekturplänen zu unterstützen, bevor sich Divergenzen verfestigen. Diese Erweiterung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Überwachung sollte mit einer Vertiefung der haushaltspolitischen Überwachung einhergehen.
- (4) Um die Behebung solcher Ungleichgewichte zu unterstützen, ist es notwendig, ein Verfahren zu schaffen, das in der Gesetzgebung detailliert festgelegt ist.
- (5) Das Verfahren der multilateralen Überwachung nach Artikel 121 Absätze 3 und 4 AEUV sollte durch spezielle Regeln für die Erkennung, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ergänzt werden.

³ ABl. C ... vom ..., S.

- (6) Dieses Verfahren sollte sich auf einen Warnmechanismus für die frühzeitige Erkennung aufkommender makroökonomischer Ungleichgewichte stützen. Ihm zugrunde liegen sollte als Richtschnur ein transparentes Scoreboard, das mit einer ökonomischen Beurteilung kombiniert wird.
- (7) Das Scoreboard sollte aus einem begrenzten Satz ökonomischer und finanzieller Indikatoren bestehen, die für die Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte relevant sind, wobei bestimmte Schwellen als Richtwerte festgelegt werden. Die Zusammensetzung kann sich mit der Zeit ändern, unter anderem in Abhängigkeit von den sich wandelnden Risiken für die gesamtwirtschaftliche Stabilität oder einer verbesserten Verfügbarkeit einschlägiger Statistiken.
- (8) Das Über- bzw. Unterschreiten eines Richtwerts oder mehrerer Richtwerte muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass makroökonomische Ungleichgewichte entstehen, da die Wirtschaftspolitik Wirkungszusammenhängen zwischen makroökonomischen Variablen Rechnung tragen sollte. Mit einer ökonomischen Beurteilung sollte dafür gesorgt werden, dass sämtliche Informationen, unabhängig davon, ob sie aus dem Scoreboard stammen oder nicht, im Zusammenhang gesehen und Teil einer umfassenden Analyse werden.
- (9) Auf der Grundlage des Verfahrens der multilateralen Überwachung und des Warnmechanismus sollte die Kommission die Mitgliedstaaten ermitteln, die einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen sind. Die eingehende Überprüfung sollte eine gründliche Analyse der Ursachen makroökonomischer Ungleichgewichte in den entsprechenden Mitgliedstaaten umfassen. Sie sollte im Rat und für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, in der Euro-Gruppe erörtert werden.
- (10) Ein Verfahren zur Überwachung und Korrektur nachteiliger makroökonomischer Ungleichgewichte mit präventiven und korrektiven Elementen verlangt verschärfte Überwachungsinstrumente, die auf jenen aufbauen, die im Verfahren der multilateralen Überwachung eingesetzt werden. Dies kann im Falle von schweren Ungleichgewichten, einschließlich von Ungleichgewichten, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, im Rahmen der verschärften Überwachung entsprechende Inspektionen in Mitgliedstaaten und zusätzliche Meldepflichten des Mitgliedstaats beinhalten.
- (11) Bei der Bewertung von Ungleichgewichten sollte berücksichtigt werden, wie schwerwiegend sie sind, inwieweit sie als auf Dauer nicht tragbar angesehen werden und welche potenziellen negativen wirtschaftlichen und finanziellen Ausstrahlungseffekte sie für andere Mitgliedstaaten haben. Berücksichtigt werden sollten außerdem die Kapazität zur wirtschaftlichen Anpassung und die Bilanz des betreffenden Mitgliedstaats bei der Einhaltung früherer im Rahmen dieser Verordnung und sonstiger nach Artikel 121 AEUV als Teil der multilateralen Überwachung abgegebenen Empfehlungen, insbesondere der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union.
- (12) Bei Feststellung makroökonomischer Ungleichgewichte sollten an den betreffenden Mitgliedstaaten Empfehlungen gerichtet werden, die als Richtschnur für angemessene politische Reaktionen dienen sollen. Die politische Reaktion des betreffenden Mitgliedstaats auf Ungleichgewichte sollte rechtzeitig erfolgen und auf sämtliche verfügbaren politischen Instrumente zurückgreifen, die der Staat über seine Behörden

beeinflussen kann. Sie sollte auf das jeweilige Umfeld und die spezifischen Umstände des betreffenden Mitgliedstaats zugeschnitten sein und die wichtigsten Bereiche der Wirtschaftspolitik, unter Umständen einschließlich der Finanz- und Lohnpolitik, sowie Arbeitsmärkte, Produkt- und Dienstleistungsmärkte und die Regulierung des Finanzsektors erfassen.

- (13) Die frühzeitigen Warnungen und Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken an die Mitgliedstaaten oder die Union betreffen Risiken makrofinanzieller Art. Sie können auch angemessene Folgemaßnahmen im Rahmen der Überwachung von Ungleichgewichten rechtfertigen.
- (14) Bei Feststellung schwerer makroökonomischer Ungleichgewichte, einschließlich von Ungleichgewichten, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, sollte ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingeleitet werden. Dieses kann die Abgabe von Empfehlungen an den Mitgliedstaat und Auflagen hinsichtlich einer verschärften Überwachung und Kontrolle beinhalten, sowie bei den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, im Falle eines wiederholten Versäumnisses, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, die Möglichkeit der Durchsetzung im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. [.../...]⁴.
- (15) Jeder Mitgliedstaat, gegen den ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingeleitet worden ist, sollte einen Korrekturplan mit Einzelheiten seiner politischen Maßnahmen zur Umsetzung der Ratsempfehlungen aufstellen. Der Korrekturmaßnahmenplan sollte einen Zeitplan für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen enthalten. Er sollte auf der Grundlage eines Berichts der Kommission vom Rat gebilligt werden.
- (16) Da ein wirksamer Rahmen für die Erkennung und Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte aufgrund der tiefen Handels- und Finanzverflechtungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Ausstrahlungseffekte der nationalen Wirtschaftspolitik auf die Union und den Euroraum insgesamt von den Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Maße geschaffen werden kann und besser auf der Ebene der Union zu verwirklichen ist, 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 dieser Ziele erforderliche Maß hinaus -

⁴ ABl. L [...] vom [...], S. [...].

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

KAPITEL I GEGENSTAND UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Artikel 1 Gegenstand

Diese Verordnung legt detaillierte Regeln für die Erkennung, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb der Union fest.

Artikel 2 Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- a) ‚Ungleichgewichte‘ sind makroökonomische Entwicklungen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken könnten;
- b) ‚übermäßige Ungleichgewichte‘ sind schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichten, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden.

KAPITEL II ERKENNUNG VON UNGLEICHGEWICHTEN

Artikel 3 Scoreboard

(1) Die Kommission stellt nach Anhörung der Mitgliedstaaten als Richtschnur ein Scoreboard auf, mit dem die frühzeitige Erkennung und Überwachung von Ungleichgewichten erleichtert wird.

(2) Das Scoreboard setzt sich aus einer Reihe makroökonomischer und makrofinanzieller Indikatoren für die Mitgliedstaaten zusammen. Die Kommission kann für diese Indikatoren untere oder obere Schwellenwerte als Richtgrößen festlegen, die als Warnwerte dienen. Die für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, geltenden Schwellenwerte können von den für die anderen Mitgliedstaaten geltenden abweichen.

(3) Die Liste der in das Scoreboard aufzunehmenden Indikatoren und der Schwellenwerte für die Indikatoren wird veröffentlicht.

(4) Die Kommission bewertet regelmäßig die Angemessenheit des Scoreboards, einschließlich der Zusammensetzung der Indikatoren, der festgelegten Schwellenwerte und der angewandten Methodik, und passt es an, falls dies notwendig ist, um seine Fähigkeit, aufkommende Ungleichgewichte zu erkennen und deren Entwicklung zu überwachen, zu

erhalten oder zu verbessern. Änderungen der Methodik und Zusammensetzung des Scoreboards sowie der zugehörigen Schwellenwerte werden veröffentlicht.

Artikel 4
Warnmechanismus

(1) Mindestens einmal im Jahr aktualisiert die Kommission die Werte für die Indikatoren im Scoreboard für jeden Mitgliedstaat. Das aktualisierte Scoreboard wird veröffentlicht.

(2) Die Veröffentlichung des aktualisierten Scoreboards wird von einem Kommissionsbericht begleitet, der eine wirtschaftliche und finanzielle Bewertung enthält, die die Entwicklung der Indikatoren in den Gesamtzusammenhang setzt, wobei bei Bedarf auf andere für die Erkennung von Ungleichgewichten relevante wirtschaftliche und finanzielle Indikatoren zurückgegriffen wird. Der Bericht weist auch darauf hin, ob das Übertreten eines unteren oder oberen Schwellenwerts in einem oder mehreren Mitgliedstaat(en) bedeutet, dass möglicherweise Ungleichgewichte entstehen.

(3) Der Bericht weist die Mitgliedstaaten aus, die nach Auffassung der Kommission von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht sind.

(4) Als Teil der multilateralen Überwachung gemäß Artikel 121 Absatz 3 AEUV erörtert und beschließt der Rat Schlussfolgerungen zum Kommissionsbericht. Die Euro-Gruppe erörtert den Bericht, soweit er sich direkt oder indirekt auf Mitgliedstaaten bezieht, deren Währung der Euro ist.

Artikel 5
Eingehende Überprüfung

(1) Unter Berücksichtigung der gemäß Artikel 4 Absatz 4 geführten Erörterungen im Rat und in der Euro-Gruppe führt die Kommission eine eingehende Überprüfung für jeden Mitgliedstaat durch, der nach ihrer Auffassung von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht ist. Diese Bewertung umfasst eine Prüfung der Frage, ob in dem betreffenden Mitgliedstaat Ungleichgewichte bestehen und ob diese Ungleichgewichte übermäßige Ungleichgewichte darstellen.

(2) Die eingehende Überprüfung wird veröffentlicht. Dabei wird insbesondere Folgendes berücksichtigt:

- a) gegebenenfalls die Frage, ob der überprüfte Mitgliedstaat angemessene Maßnahmen als Reaktion auf Empfehlungen oder Aufforderungen des Rates ergriffen hat, die im Einklang mit den Artikeln 121 und 126 AEUV und gemäß den Artikeln 6, 7, 8 und 10 dieser Verordnung ergangen sind;
- b) die politischen Absichten, die der überprüfte Mitgliedstaat in seinem Stabilitäts- oder Konvergenzprogramm und in seinem Nationalen Reformprogramm zum Ausdruck bringt;
- c) für den überprüften Mitgliedstaat relevante Frühwarnungen oder Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken.

Artikel 6
Präventivmaßnahmen

(1) Gelangt die Kommission auf der Grundlage der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 zu der Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat Ungleichgewichte bestehen, unterrichtet sie den Rat darüber. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 121 Absatz 2 AEUV die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten.

(2) Der Rat unterrichtet das Europäische Parlament über seine Empfehlungen. Die Empfehlungen des Rates werden veröffentlicht.

(3) Der Rat überprüft diese Empfehlungen jährlich und kann sie gegebenenfalls gemäß Absatz 1 ändern.

KAPITEL III
VERFAHREN BEI EINEM ÜBERMÄßIGEN UNGLEICHGEWICHT

Artikel 7
Einleitung des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht

(1) Gelangt die Kommission auf der Grundlage der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 zu der Auffassung, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat übermäßige Ungleichgewichte bestehen, unterrichtet sie den Rat darüber.

(2) Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen nach Artikel 121 Absatz 4 AEUV abgeben, in denen er ein übermäßiges Ungleichgewicht feststellt und dem betreffenden Mitgliedstaat empfiehlt, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Diese Empfehlungen erläutern die Art der Ungleichgewichte und legen die Korrekturmaßnahmen im Einzelnen fest wie auch die Frist, innerhalb deren der betreffende Mitgliedstaat diese Korrekturmaßnahmen ergreifen muss. Der Rat kann gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV seine Empfehlungen veröffentlichen.

Artikel 8
Korrekturmaßnahmenplan

(1) Jeder Mitgliedstaat, gegen den ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingeleitet wird, legt dem Rat und der Kommission innerhalb einer in den Empfehlungen nach Artikel 7 festzulegenden Frist einen Korrekturmaßnahmenplan vor. Der Korrekturmaßnahmenplan legt die spezifischen und konkreten politischen Maßnahmen fest, die der betreffende Mitgliedstaat durchführt bzw. durchzuführen beabsichtigt, und enthält einen Zeitplan für die Durchführung.

(2) Innerhalb von zwei Monaten nach seiner Übermittlung wird der Korrekturmaßnahmenplan auf der Grundlage eines Berichts der Kommission vom Rat bewertet. Befindet der Rat den Plan auf Vorschlag der Kommission für ausreichend, gibt er eine Stellungnahme ab, in der er den Korrekturmaßnahmenplan billigt. Werden die Empfehlungen nach Auffassung des Rates mit den ergriffenen oder im Korrekturmaßnahmenplan vorgesehenen Maßnahmen bzw. mit dem zugehörigen Durchführungszeitplan nicht hinreichend umgesetzt, fordert der Rat den betreffenden Mitgliedstaat auf Vorschlag der Kommission auf, seinen

Korrekturmaßnahmenplan innerhalb einer neuen Frist abzuändern. Der geänderte Korrekturmaßnahmenplan wird gemäß dem Verfahren dieses Absatzes geprüft.

(3) Der Korrekturmaßnahmenplan, der Kommissionsbericht und die Aufforderung des Rates im Sinne von Absatz 2 werden veröffentlicht.

Artikel 9

Überwachung von Korrekturmaßnahmen

(1) Die Kommission überwacht die Durchführung der empfohlenen Korrekturmaßnahmen und des Korrekturmaßnahmenplans durch den betreffenden Mitgliedstaat. Zu diesem Zweck erstattet der Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission in regelmäßigen Abständen in Form von Fortschrittsberichten, deren Häufigkeit vom Rat in der in Artikel 7 Absatz 2 genannten Empfehlung festgelegt wird, Bericht.

(2) Die Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten werden vom Rat veröffentlicht.

(3) Die Kommission kann im Rahmen der Überwachung Entsendungen in den betreffenden Mitgliedstaat vornehmen, um die Durchführung des Korrekturmaßnahmenplans zu überwachen.

(4) Falls sich die wirtschaftlichen Umstände verändern, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission die nach Artikel 7 abgegebenen Empfehlungen gemäß dem Verfahren desselben Artikels abändern. Der betreffende Mitgliedstaat legt einen überarbeiteten Korrekturmaßnahmenplan vor, der gemäß dem Verfahren des Artikels 8 bewertet wird.

Artikel 10

Bewertung der Korrekturmaßnahmen

(1) Auf der Grundlage eines Berichts der Kommission gibt der Rat Schlussfolgerungen dazu ab, ob der betreffende Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat.

(2) Der Bericht der Kommission wird veröffentlicht.

(3) Der Rat gibt seine Schlussfolgerungen innerhalb der Frist ab, die er in seinen gemäß Artikel 7 abgegebenen Empfehlungen festgelegt hat.

(4) Gelangt er zu dem Schluss, dass der Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen hat, gibt der Rat auf Empfehlung der Kommission überarbeitete Empfehlungen gemäß Artikel 7 ab und setzt auf Empfehlung der Kommission abermals eine Frist für Korrekturmaßnahmen, innerhalb deren eine weitere Bewertung gemäß diesem Artikel durchzuführen ist.

(5) Gelangt der Rat zu dem Schluss, dass der Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat, ruht das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht.

(6) Das Ruhen des Verfahrens für den betreffenden Mitgliedstaat wird vom Rat gemäß dem Verfahren der Absätze 1 bis 5 regelmäßig überprüft.

Artikel 11

Einstellung des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht

Das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht wird eingestellt, sobald der Rat auf Empfehlung der Kommission zu dem Schluss gelangt, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat keine übermäßigen Ungleichgewichte mehr bestehen.

KAPITEL IV
SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 12

Inkrafttreten

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

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident