

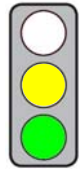
MASSNAHMEN FÜR FINANZIELL INSTABILE EURO-STAATEN

cepAnalyse Nr. 09/2012 vom 27.02.2012

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will Euro-Staaten, die zukünftig Finanzhilfen benötigen könnten, einer verstärkten Überwachung unterziehen und die ihr zugedachten Aufgaben unter den Rettungsschirmen im EU-Recht verankern.

Betroffene: Alle Euro-Staaten.



Pro: Euro-Staaten mit drohenden finanziellen Schwierigkeiten können faktisch gezwungen werden, ein Finanzhilfeseuchen zu stellen. Dies vermindert den Umfang der Rettungspakete.

Contra: (1) Die Kommission definiert keine Kriterien, wann ein Euro-Staat sich der verstärkten Überwachung unterziehen soll.

(2) Die Euro-Staaten, die Finanzhilfen gewähren, haben keinen Einfluss auf die Einleitung der verstärkten Überwachung, obwohl sie die Mehrkosten im Falle einer Nichteinleitung zu tragen haben.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 819 vom 23. November 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über den **Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung** von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- In den vergangenen Monaten wurden zwischen den Euro-Staaten zahlreiche Maßnahmen vereinbart, um Euro-Staaten mit finanziellen Schwierigkeiten Finanzhilfe gewähren zu können. Hierzu zählen die – nicht unter dem Dach der EU geschlossenen, sondern zwischenstaatlichen – Verträge über die Finanzhilfe für Griechenland, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM).
- Die Kommission schlägt zum einen Ergänzungen zu diesen Verträgen vor. Insbesondere möchte sie
 - eine „verstärkte Überwachung“ von Euro-Staaten durchführen, die dazu führen kann, dass der Rat einem Euro-Staat ein Finanzhilfeseuchen empfiehlt (Art. 2 und 3) und
 - Euro-Staaten, die Finanzhilfen erhalten haben, auch dann noch überwachen, wenn diese die damit einhergehenden Reformverpflichtungen erfüllt haben (Art. 11).
- Die Kommission möchte zum anderen die Aufgaben, die ihr im EFSF-Vertrag und ESM-Vertragsentwurf zugedacht sind, sekundärrechtlich im EU-Recht verankern. Hierfür schlägt sie vor, dass sie
 - die Tragbarkeit der Schulden prüft, wenn ein Euro-Staat Finanzhilfe beantragt (Art. 5),
 - mit dem Euro-Staat einen Entwurf eines makroökonomischen Anpassungsprogramms aushandelt (Art. 6) und
 - die Umsetzung des makroökonomischen Anpassungsprogramms überwacht (Art. 6).

► „Verstärkte Überwachung“ der Wirtschaftspolitik und Finanzlage

- Die Kommission kann die Überwachung der Wirtschaftspolitik und Finanzlage eines Euro-Staats verstärken („verstärkte Überwachung“), wenn dieser (Art. 2)
 - „gravierende Schwierigkeiten“ hat, seine finanzielle Stabilität aufrechtzuerhalten, oder
 - „Finanzhilfe auf vorsorglicher Basis“ von EFSF, ESM, einer internationalen Finanzinstitution wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder anderen Staaten erhält; dies gilt nicht, wenn der Staat strukturell nicht gefährdet ist, so dass die Finanzhilfe nicht an politische Maßnahmen gebunden wurde, und wenn diese noch nicht in Anspruch genommen worden ist.
 „Finanzhilfen auf vorsorglicher Basis“ sind Kreditlinien, die bei Bedarf abgerufen werden können („Kreditrahmen“). Sie sollen Spekulationen gegen einen Euro-Staat im Vorfeld begegnen. Tatsächlich gewährte Darlehen zählen nicht dazu.
- Ein Euro-Staat, der sich unter verstärkter Überwachung befindet, muss (Art. 3)
 - in Abstimmung mit der Kommission Maßnahmen zur Behebung seiner Schwierigkeiten ergreifen,
 - auf Verlangen der Kommission (Art. 3 Abs. 3)
 - der Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) aufgeschlüsselte Informationen über die Finanzlage der Finanzinstitute, die unter der Aufsicht seiner nationalen Aufsichtsbehörden stehen, übermitteln,

- Stresstests oder „Sensitivitätsanalysen“ durchführen, um die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors bei makroökonomischen und „finanziellen Schocks“ zu prüfen,
 - Expertenprüfungen der Qualität der nationalen Bankenaufsicht zulassen und
 - Informationen übermitteln, die für die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte erforderlich sind. Makroökonomische Ungleichgewichte äußern sich insbesondere durch Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Euro-Staaten, durch Blasen auf den Kapitalanlagemärkten sowie durch eine hohe öffentliche oder private Verschuldung in einzelnen Euro-Staaten.
 - Ein Euro-Staat, der sich unter verstärkter Überwachung befindet, ist zudem verpflichtet, auf Antrag der Kommission (Art. 3 Abs. 2)
 - über den Vollzug des aktuellen Haushalts zu berichten [vgl. Verordnungsvorschlag KOM(2011) 821 über die Überwachung und Bewertung der Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite, Art. 7 Abs. 2 und 3] und
 - die Haushaltszahlen von einer unabhängigen Institution umfassend kontrollieren zu lassen und darüber zu berichten [vgl. KOM(2011) 821, Art. 7 Abs. 6].
 - Die Kommission prüft regelmäßig die durch die verstärkte Überwachung erreichten Fortschritte und die Erforderlichkeit weiterer Maßnahmen (Art. 3 Abs. 4 und 5). Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass
 - weitere Maßnahmen erforderlich sind und
 - sich die Finanzlage des Euro-Staates nachteilig auf die Finanzstabilität des Euroraums auswirkt, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einem Euro-Staat „empfehlen“ (Art. 3 Abs. 5), sich um Finanzhilfe zu bemühen und ein makroökonomisches Anpassungsprogramm zu erarbeiten.
 - Der Rat kann die Empfehlung veröffentlichen.
- **Prüfung der Tragbarkeit der Schulden**
- Ein Euro-Staat, der andere Staaten, die EFSF, den ESM, den IWF oder eine andere Institution außerhalb der EU um Finanzhilfe ersuchen will, muss zuvor den Rat, die Kommission und die EZB informieren (Art. 4). Dies gilt unabhängig davon, ob der Euro-Staat einer verstärkten Überwachung unterliegt.
 - Bei einem Finanzhilfeersuchen an die EFSF oder den ESM bewertet die Kommission gemeinsam mit der EZB und „nach Möglichkeit mit dem IWF“ (Art. 5)
 - die Tragbarkeit der Staatsschulden und
 - die Fähigkeit, die Finanzhilfe zurückzuzahlen.
 Ausgenommen sind Euro-Staaten, die vorsorgliche Finanzhilfen oder Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten beantragen (Art. 13).
- **Aushandlung eines makroökonomischen Anpassungsprogramms**
- Ein Euro-Staat, der um Finanzhilfe ersucht, muss gemeinsam mit der Kommission ein makroökonomisches Anpassungsprogramm entwerfen (Art. 6 Abs. 1). Ausgenommen sind Euro-Staaten, die vorsorgliche Finanzhilfen oder Darlehen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten beantragen (Art. 13).
 - Das Anpassungsprogramm soll (Art. 6 Abs. 1)
 - die Wiederherstellung einer gesunden und tragfähigen Wirtschafts- und Finanzlage gewährleisten und
 - dazu führen, dass der betreffende Euro-Staat notwendige Finanzmittel wieder selbst auf den Finanzmärkten aufnehmen kann.
 - Der Rat beschließt das Anpassungsprogramm auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit (Art. 6 Abs. 2).
 - Ein Anpassungsprogramm, das im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbart wurde, wird für die Dauer des makroökonomischen Anpassungsprogramms ausgesetzt (Art. 7 und 8).
- **Überwachung der Umsetzung des makroökonomischen Anpassungsprogramms**
- Die Kommission (Art. 6 Abs. 3 bis 5)
 - überwacht gemeinsam mit der EZB die Umsetzung des Anpassungsprogramms,
 - kann die Einhaltung derselben Maßnahmen wie bei der verstärkten Überwachung verlangen,
 - schlägt dem Rat Änderungen im Anpassungsprogramm vor und
 - kann dem Rat empfehlen, die Nichteinhaltung des Anpassungsprogramms festzustellen.
 - Die Nichteinhaltung des Anpassungsprogramms führt dazu, dass dem betreffenden Euro-Staat Mittel aus folgenden EU-Fonds gesperrt werden können (Erwägungsgrund 7): Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Kohäsionsfonds (KF), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF).
- **Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms**
- Die Überwachung wird auch nach Abschluss des Anpassungsprogramms fortgesetzt, bis der Euro-Staat mindestens 75 % der erhaltenen Finanzhilfe zurückgezahlt hat (Art. 11). Die Dauer der Überwachung kann darüber hinaus verlängert werden.
 - Solange die Überwachung anhält, kann die Kommission
 - die Einhaltung derselben Maßnahmen wie bei der verstärkten Überwachung (Art. 3 Abs. 3) verlangen,
 - regelmäßige Kontrollen zur Bewertung der Wirtschaftspolitik und der Finanzlage des Euro-Staats durchführen; stellt sich dabei die Erforderlichkeit von Korrekturmaßnahmen heraus, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission solche Maßnahmen empfehlen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Der Verordnungsvorschlag ist Teil des Gesetzgebungspakets der Kommission für mehr Wachstum, wirtschaftspolitische Steuerung und Stabilität im Euroraum. Neben dem vorliegenden Verordnungsvorschlag legte die Kommission einen weiteren Verordnungsvorschlag über die Überwachung und Bewertung der Haushaltsplanung [KOM(2011) 821], den Jahreswachstumsbericht 2012 [KOM(2011) 815] und ein Grünbuch zu Eurobonds [KOM(2011) 818; s. [CEP-Analyse](#)] vor. Die beiden Verordnungsvorschläge („Two-Pack“) knüpfen an das „Six-Pack“ [Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011; Richtlinie 2011/85/EU] zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (s. [CEP-Studie](#)) an.

Die von der Kommission vorgeschlagene Analyse der Tragbarkeit der öffentlichen Verschuldung ist bereits im ESM-Vertrag vorgesehen und stellt somit nur eine sekundärrechtliche Festschreibung des ESM-Vertrags dar. Gleiches gilt für das Aushandeln sowie für die Überwachung des Anpassungsprogramms (vgl. Erwägungsgrund 17 bzw. Art. 13 Abs. 3 ESM-Vertragsentwurf).

Stand der Gesetzgebung

23.11.11 Annahme durch Kommission
24.01.12 Erörterung im Rat
11.06.12 1. Lesung Europäisches Parlament

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Wirtschaft und Finanzen
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter Jean-Paul Gauzès (EVP, FR)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Haushaltsausschuss (federführend), Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Finanzausschuss
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (nur die Euro-Staaten sind stimmberechtigt, Art. 136 Abs. 2 AEUV)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 136 in Verbindung mit Art. 121 Abs. 6 AEUV (Haushaltsdisziplin und Koordinierung der Wirtschaftspolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 5 Abs. 1 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die verstärkte Überwachung bezweckt letztlich, Euro-Staaten zur Beantragung von Finanzhilfen zwingen zu können. Zwar kann der Rat nur eine Empfehlung aussprechen, doch spätestens bei der Veröffentlichung einer solchen Empfehlung werden die Märkte so hohe Risikoaufschläge fordern, dass dem Euro-Staat keine andere Möglichkeit bleiben dürfte, als Finanzhilfen zu beantragen.

Euro-Staaten, deren finanzielle Stabilität bedroht ist, und Euro-Staaten, die Finanzhilfen bereitstellen, haben unterschiedliche Vorstellungen über den Zeitpunkt eines Antrags auf Finanzhilfe. Letztere favorisieren eine frühe Beantragung in der Erwartung, dass die Hilfen wegen der dann einzuleitenden Reformen geringer ausfallen. Hingegen möchten Euro-Staaten, deren finanzielle Stabilität bedroht ist, ein Finanzhilfersuchen möglichst lange vermeiden, da dieses mit einer Stigmatisierung des Staates einhergeht. Zudem muss sich der Staat verpflichten, ein Anpassungsprogramm durchzuführen, womit er faktisch einen Teil der nationalen Souveränität abgibt. **Sowohl Portugal als auch Irland haben sehr lange gezögert, Finanzhilfen zu beantragen und damit den Umfang der Finanzhilfen unnötig erhöht** und die Stabilität des europäischen Bankensystems unnötig gefährdet. **Die verstärkte Überwachung** insolvenzgefährdeter Staaten schafft einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der Euro-Staaten und **kann somit die kostensteigernde Verzögerung eines Finanzhilfersuchens vermeiden helfen.**

Auch die EZB kann entlastet werden, wenn Euro-Staaten gezwungen werden, Finanzhilfen zu beantragen, um nationale Banken zu rekapitalisieren. Denn zahlreiche Euro-Staaten geben Staatsgarantien für Anleihen nationaler Banken, so dass diese sich bei der EZB gegen Verpfändung solcher Anleihen Geld leihen können. Dadurch werden große Risiken in die EZB verlagert. Schätzungen zufolge haben sich griechische, portugiesische und irische Banken auf diese Weise Kredite in Höhe von 90 Mrd. Euro bei der EZB besorgt.

Zudem bietet die verstärkte Überwachung neben der Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts [Verordnungen (EU) Nr. 1466/97, 1467/97 und 1176/2011; s. [CEP-Studie](#)] eine weitere Möglichkeit, Euro-Staaten frühzeitig zu Reformen zu verpflichten.

Das vorgeschlagene Verfahren weist jedoch zwei Schwierigkeiten auf. Erstens sind keine Kriterien definiert, wann ein Euro-Staat unter eine verstärkte Überwachung fällt. Dies führt dazu, dass weder die nationalen Regierungen noch Investoren ausreichend fundierte Erwartungen bilden können. **Die damit entstehende Unsicherheit kann die Refinanzierung einzelner Euro-Staaten erschweren.** Eine exakte Definition solcher Kriterien ist zwar kaum möglich, da die Bedrohung der finanziellen Stabilität eines Euro-Staats zahlreiche Ursachen haben kann. Dennoch sollten zumindest grobe Kriterien definiert werden, damit Regierungen und Investoren rechtzeitig Korrekturmaßnahmen vornehmen können. **Es ist zweitens problematisch, dass nur die Kommission Einfluss auf die Einleitung des Verfahrens haben soll, nicht hingegen die Euro-Staaten, die die Finanzhilfen gewähren** oder die EZB. Es sollte möglich sein, die verstärkte Überwachung einzuleiten, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Euro-Staaten oder die EZB ein solches Verfahren für notwendig erachten. Zudem sollte es möglich sein, die Einleitung eines solchen Verfahrens zu verhindern, wenn sich sowohl die EZB als auch eine qualifizierte Mehrheit der Euro-Staaten dagegen aussprechen.

Die im Rahmen der verstärkten Überwachung vorgesehenen Informationspflichten sind für die Beurteilung der Stabilität des Finanzsektors und mithin für die Einschätzung der fiskalischen Stabilität eines Euro-Staates unerlässlich. Da Informationen über den Finanzsektor auch für die Identifizierung makroökonomischer Ungleichgewichte wichtige Erkenntnisse liefern, wäre es notwendig, diese Informationspflichten auf die makroökonomische Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts [Verordnungen (EU) Nr. 1466/97, 1467/97 und 1176/2011; s. [CEP-Studie](#)] auszudehnen.

Die Möglichkeit, die Überwachung eines Euro-Staats auch nach Abschluss des Anpassungsprogramms fortzusetzen, verringert die Gefahr von Rückfällen in alte Politikmuster.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch: Die EU darf Maßnahmen erlassen, um die Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin der Euro-Staaten zu verstärken (Art. 136 AEUV). Auch darf sie die Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten koordinieren, überwachen und bewerten sowie Verwarnungen und länderspezifische Empfehlungen aussprechen (Art. 121 AEUV).

Subsidiarität

Eine Subsidiaritätsprüfung muss nur bei einer nicht ausschließlichen Kompetenz der EU erfolgen. Bei der vorliegenden Kompetenzgrundlage kommt eine ausschließliche (Art. 3 Abs. 1c AEUV) oder eine koordinierende Kompetenz der EU (Art. 5 Abs. 1 AEUV) in Betracht. Art. 121 und 136 AEUV dienen bereits ihrem Wortlaut nach der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Dass nach Art. 5 Abs. 1 S. 3 AEUV für Euro-Staaten besondere Regelungen gelten, bekräftigt zudem, dass auch die besonderen Regelungen in Art. 136 AEUV der Koordinierungskompetenz unterfallen. Dagegen bezieht sich die ausschließliche Kompetenz der EU nur auf die speziellen Vorschriften der Währungspolitik (Art. 127-133 AEUV). Da eine koordinierende Kompetenz vorliegt, müssen die Subsidiaritätsvoraussetzungen erfüllt sein. Das ist der Fall:

Da ein Staat mit finanziellen Schwierigkeiten inzwischen darauf bauen kann, dass ihm finanziell geholfen wird, kann eine nachlässige Wirtschafts- und Finanzpolitik aus seiner Sicht rational sein, während sie aus europäischer Sicht schädlich ist. Eine Überwachung der Euro-Staaten auf EU-Ebene ist daher zwingend notwendig. Auch der vorgesehene starke Einfluss der Kommission ist sachgerecht: Generell sollte die Überwachung keinen Gremien überlassen werden, in denen andere Euro-Staaten, die teilweise ebenfalls finanzielle Schwierigkeiten haben, ein Eigeninteresse an einer nicht zu strengen Kontrolle haben.

Verhältnismäßigkeit

Die Maßnahmen der EU zur Überwachung und Koordinierung sind erforderlich. Denn um das „Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Art. 136 AEUV) zu gewährleisten, müssen Schwierigkeiten bei der finanziellen Stabilität der Euro-Staaten rasch erkannt und ihnen begegnet werden.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) darf aufgeschlüsselte Einzelinformationen über die Finanzlage der nationalen Finanzinstitute (Art. 3 Abs. 3) nicht direkt an die Kommission oder die EZB übermitteln (§§ 7a, 8 Kreditwesengesetz (KWG)), sondern nur an die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) weitergeben (§ 7b KWG i.V.m. Art. 35 Verordnung (EU) Nr. 1093/2010). Das KWG müsste bei Verabschiedung der Verordnung angepasst werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Die verstärkte Überwachung bezweckt letztlich, Euro-Staaten zur Beantragung von Finanzhilfen zwingen zu können. Dadurch kann eine kostensteigernde Verzögerung eines Finanzhilfeersuchens zukünftig vermieden werden. Dies entlastet jene Euro-Staaten, die für die Finanzhilfen bürgen. Es müssen jedoch zumindest grobe Kriterien definiert werden, wann eine verstärkte Überwachung einsetzt. Anderenfalls entsteht Unsicherheit bei Regierungen und Investoren, wodurch sich die Refinanzierung einzelner Euro-Staaten erschweren kann. Es sollte zudem möglich sein, die verstärkte Überwachung einzuleiten, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Euro-Staaten ein solches Verfahren für notwendig erachtet.