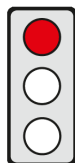


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Eine europäische „Stabilisierungsfunktion“ – bestehend aus ESM-Darlehen, Darlehen aus dem EU-Haushalt, Finanzhilfen und einem „Versicherungsmechanismus“ – soll die Mitgliedstaaten, insbesondere die Euro-Staaten, vor den Folgen eines wirtschaftlichen Schocks schützen.

Betroffene: Alle Bürger und Politiker.



Pro: Die Stabilisierungsfunktion kann das Risiko verringern, dass ein Mitgliedstaat ESM-Darlehen beantragen muss.

Contra: (1) Die Stabilisierungsfunktion schwächt den einzigen funktionierenden Anreiz zu solider Haushaltspolitik – die Angst vor einem mit ESM-Darlehen verbundenen Reformprogramm.

(2) Leistungen der Stabilisierungsfunktion können notwendige Strukturreformen verzögern. Es ist daher völlig verfehlt, dass sie nicht an ein Reformprogramm gebunden werden dürfen.

(3) Das explizite Verbot, Leistungen der Stabilisierungsfunktion – etwa ESM-Darlehen – an Reformauflagen zu knüpfen, höhlt das Grundprinzip des ESM aus, dass ESM-Darlehen nur gegen strengen Auflagen vergeben werden: Kein Staat wird sich einem ESM-Reformprogramm unterwerfen, wenn er auch ohne Reformzusagen ausreichend Geld bekommen kann.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2017) 822 vom 6. Dezember 2017: **Neue Haushaltsinstrumente** für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens; **Stabilisierungsfunktion**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Allgemein gilt:
 - Wenn ein Staat von einem wirtschaftlichen Schock – etwa dem Platzen einer Immobilienblase – getroffen wird, kann die nationale Zentralbank zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf geldpolitische Instrumente – etwa eine Leitzinssenkung oder eine Währungsabwertung – zurückgreifen.
 - Zudem sollte die Regierung zur Stabilisierung der Nachfrage die öffentlichen Ausgaben konstant halten. Letzteres führt in der Regel zu einem deutlichen Anstieg des öffentlichen Defizits, da durch den Schock die Steuereinnahmen des Staates sinken (S. 5).
- Speziell für die Eurozone gilt jedoch:
 - Wenn ein einzelner Euro-Staat von einem Schock getroffen wird, kann dessen Zentralbank zur Nachfragestabilisierung nicht geldpolitisch gegensteuern (S. 5), da hierfür die Europäische Zentralbank (EZB) zuständig ist. Diese richtet ihre Geldpolitik an der Entwicklung des ganzen Euro-Raums aus. Die Überwindung des Schocks wird daher länger dauern als in Staaten mit eigener Währung. Das bedeutet:
 - Ein von einem Schock getroffener Euro-Staat, dessen Regierung die öffentlichen Ausgaben konstant hält, muss seine Ausgaben deutlich länger durch Kredite finanzieren als ein Staat mit eigener Währung.
 - In einigen Euro-Staaten, die von einem Schock getroffen wurden, stieg die Neuverschuldung stark an. Dies führte zu Zweifeln an deren Solvenz (S. 5). Sie mussten Finanzhilfen beantragen.
 - Eine „Stabilisierungsfunktion“ soll dies künftig verhindern.
 - Sie wurde bereits im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 (s. [cepAnalyse 22/2015](#)) und im Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom Mai 2017 vorgeschlagen (s. [cepInput 06/2017](#)).
 - Die vorliegende Mitteilung konkretisiert dieses Vorhaben. Einen detaillierten Vorschlag will die Kommission im Mai 2018 im Rahmen des neu zu beschließenden mehrjährigen EU-Finanzrahmens für die Jahre nach 2020 vorlegen. Die Stabilisierungsfunktion soll ab 2021 aufgebaut werden.
 - Neben der Einrichtung einer Stabilisierungsfunktion schlägt die Kommission in der Mitteilung vor:
 - eine finanzielle [COM(2017) 826; [cepAnalyse](#) folgt] sowie eine „stärkere technische“ [COM(2017) 825] Unterstützung der Euro- und Nicht-Euro-Staaten bei der Umsetzung von Strukturreformen,
 - eine „Konvergenzfasilität“ zur Unterstützung von Nicht-Euro-Staaten bei der Einführung des Euros [COM(2017) 822] und
 - eine Letztsicherung für den europäischen Bankenabwicklungsfonds [COM(2017) 827; [cepAnalyse](#) folgt].

► Grundprinzipien der Stabilisierungsfunktion

- „Teilnehmer“ an der Stabilisierungsfunktion sind alle Euro-Staaten und – freiwillig – andere Mitgliedstaaten.
- Die Stabilisierungsfunktion soll das Risiko verringern, dass ein Mitgliedstaat Darlehen beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bzw. beim Europäischen Währungsfonds (EWF) – zu dem der ESM bis zur Einrichtung der Stabilisierungsfunktion umgewandelt werden soll [COM(2017) 827] – beantragen muss (S. 16).
- Hierzu soll die Stabilisierungsfunktion
 - einen Anreiz zu einer soliden Haushaltspolitik der teilnehmenden Staaten setzen und
 - die von einem Schock betroffenen Staaten bei der Finanzierung „bereits geplanter“ öffentlicher Investitionsprojekte unterstützen, damit das Investitionsniveau aufrechterhalten werden kann.
- Die Stabilisierungsfunktion soll Nettozahlungen in Höhe von 1% des BIP der Euro-Staaten leisten können, um jederzeit eine wirksame Unterstützung zu ermöglichen (S. 17).
- Die Stabilisierungsfunktion soll nicht zu dauerhaften Transfers zwischen den Mitgliedstaaten führen (S. 16). Sie soll daher so konzipiert werden, dass alle Mitgliedstaaten sie mit der gleichen Wahrscheinlichkeit in Anspruch nehmen können (S. 16).
- Sie soll von der Kommission verwaltet werden.

► Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme

- Ein Mitgliedstaat darf die Stabilisierungsfunktion in Anspruch nehmen, wenn
 - nationale Stabilisierungsmaßnahmen – etwa konstante öffentliche Ausgaben – nicht ausreichen, um den Schock zu überwinden (S. 15),
 - zuvor festgelegte Schwellenwerte – etwa beim Rückgang „der Investitionen“ oder beim Anstieg der Arbeitslosigkeit – überschritten werden (S. 17) und
 - der Mitgliedstaat sich vor Eintreten des Schocks „grundsätzlich“ an die haushalts- und wirtschaftspolitischen Vorgaben der EU gehalten hat (S. 16).
- Darüber hinausgehende Bedingungen – etwa die Vereinbarung eines Reformprogramms – dürfen für die Inanspruchnahme der Stabilisierungsfunktion nicht auferlegt werden.

► Drei Instrumente der Stabilisierungsfunktion

- Die Stabilisierungsfunktion soll aus drei Instrumenten bestehen, die ein von einem Schock betroffener Mitgliedstaat nebeneinander in Anspruch nehmen kann.
- **Instrument 1: Darlehen**
 - Der von einem Schock betroffene Mitgliedstaat erhält Darlehen von der EU und / oder vom EWF.
 - Darlehen der EU werden gegenfinanziert, indem die EU selber Kredite aufnimmt, die durch den EU-Haushalt gesichert werden.
 - Hierfür soll im mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 eine begrenzte Kreditaufnahme der EU vorgesehen werden, die je nach Umfang eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze – der Höchstbetrag, den die Einnahmen der EU maximal erreichen können – erfordern würde.
 - Darlehen des EWF können in Form regulärer Darlehen oder vorsorglicher Kreditlinien gewährt werden.
 - Die Mitgliedstaaten müssen erhaltene Darlehen zurückzahlen.
- **Instrument 2: Nicht zurückzahlende Finanzhilfen aus den Struktur- und Investitionsfonds**
 - Der von einem Schock betroffene Mitgliedstaat erhält Finanzhilfen aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Diese Fonds stellen Mittel zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU bereit.
 - Hierzu werden in den ESI-Fonds Budgetlinien eingerichtet. Die darunter fallenden Mittel fließen jedes Jahr der Stabilisierungsfunktion zu, um so deren Kapital aufzubauen.
 - Die Einrichtung der Budgetlinie soll nicht zu einer Kürzung der Mittel führen, die in den ESI-Fonds derzeit für andere Zwecke vorgesehen sind.
- **Instrument 3: „Versicherungsmechanismus“**
 - Ein „Versicherungsmechanismus“ außerhalb des EU-Haushalts „ergänzt“ die Finanzhilfen „mit der Zeit“.
 - Die teilnehmenden Mitgliedstaaten zahlen freiwillig einen jährlichen Beitrag zum Versicherungsmechanismus oder einigen sich auf eine andere Finanzierung.

► Weitere Stabilisierungsmaßnahmen

- Die Kommission erwägt neben der Einrichtung der Stabilisierungsfunktion weitere Maßnahmen, insbesondere über den Einsatz von EU-Fonds. Dazu zählen
 - eine vorübergehende Erhöhung des EU-Kofinanzierungssatzes für die Projektförderung der ESI-Fonds,
 - ein Vorziehen von EU-Geldern – etwa aus den ESI-Fonds –,
 - der Ausbau vorhandener Instrumente des EU-Haushalts, die einen Stabilisierungseffekt haben.

Politischer Kontext

Die Mitteilung dient der Umsetzung des Fahrplans zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 6. Dezember 2017 [COM(2017) 821]. Der Fahrplan sieht eine Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 vor und beinhaltet hierzu außerdem die Einrichtung eines europäischen Währungsfonds [COM(2017) 827; cepAnaly-

se folgt], die Überführung des Fiskalpakts in das EU-Recht [COM(2017) 824] und die Schaffung eines EU-Finanzministers [COM(2017) 823; cepAnalyse folgt].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Generalsekretariat
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft & Währung (federführend) Berichterstatter: N.N.
Bundesministerien:	Finanzen (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Begründung der Kommission für die Einführung einer Stabilisierungsfunktion überzeugt nicht. Zwar dauert die Verarbeitung eines Schocks bei Euro-Staaten tatsächlich länger als bei einem Staat mit eigener Währung, was zu einer höheren Belastung der Haushalte der Euro-Staaten führt. Die Einführung einer Stabilisierungsfunktion lässt sich damit aber nicht begründen. **Die Euro-Staaten sollten** vielmehr vor Eintreten eines Schocks **so niedrige öffentliche Schuldenstände** und Defizite **aufweisen, dass sie im Fall eines Schocks über längere Zeit hohe Defizite eingehen können, ohne dass die Kapitalmarktakteure an ihrer Solvenz zweifeln.** Darüber hinaus sollten gerade die Euro-Staaten besonders flexible Arbeitsmärkte aufweisen, da eine hohe Arbeitnehmermobilität sowie flexible Löhne und Arbeitszeiten die Überwindung eines Schocks in einer Währungsunion wesentlich erleichtern. Die Stabilisierungsfunktion schwächt im Gegenteil die Anreize der Mitgliedstaaten, diese Voraussetzungen für die Überwindung wirtschaftlicher Schocks zu schaffen.

Die Stabilisierungsfunktion verringert zwar das Risiko, dass ein Staat ESM-Darlehen beantragen muss, da er im Fall eines Schocks finanzielle Unterstützung erhält. **Gleichzeitig wird damit aber der bislang einzige funktionierende Anreiz zu solider Haushaltspolitik – die Angst vor einem mit ESM-Darlehen verbundenen Anpassungsprogramm – geschwächt.** Unglaublich ist der Versuch der Kommission, diesem verminderten Anreiz entgegenzuwirken, indem Mitgliedstaaten die Stabilisierungsfunktion nur dann sollen in Anspruch nehmen können, wenn sie sich zuvor an die haushalts- und wirtschaftspolitischen Vorgaben der EU gehalten haben. Denn die Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt haben gezeigt, dass solche Bedingungen aufgrund politischer Rücksichtnahme nicht angewendet werden. Vielmehr ist zu erwarten, dass der ohnehin bereits hohe politische Druck einiger Mitgliedstaaten zur Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspakt durch die Stabilisierungsfunktion weiter zunehmen wird.

Dass die Stabilisierungsfunktion bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte – die Kommission nennt einen Rückgang der Investitionen oder einen Anstieg der Arbeitslosigkeit – in Anspruch genommen werden kann, ermöglicht es einerseits zwar, dass von einem Schock betroffene Mitgliedstaaten schnell in den Genuss der Leistungen kommen. Dieser Automatismus führt andererseits aber dazu, dass Mitgliedstaaten auch dann - automatisch – eine finanzielle Unterstützung erhalten, wenn der Schock durch den Mitgliedstaat selbst verschuldet ist. So können die Investitionen sinken, wenn das Land die Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen verschlechtert oder bei öffentlichen Investitionen spart. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit ist als Indikator nur begrenzt zweckmäßig, da die Arbeitslosenquote ein nachlaufender Konjunkturindikator ist. Aufgrund von Kündigungsschutzregelungen steigt sie erst deutlich nach Eintritt des Schocks. Zudem sinkt sie erst deutlich nach der Überwindung eines Schocks. Die Leistungen der Stabilisierungsfunktion würden mithin zu spät und zu lange gezahlt.

Bei den genannten Indikatoren besteht zudem die Gefahr, dass die Leistungen der Stabilisierungsfunktion nicht nur bei Schocks, sondern auch bei strukturellen Verwerfungen gewährt werden. Denn auch strukturelle Verwerfungen können zu einem Rückgang der Investitionen oder einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen und so Leistungen der Stabilisierungsfunktion auslösen. Die Stabilisierungsfunktion ist jedoch – wenn überhaupt – nur bei Schocks sinnvoll. Strukturelle Verwerfungen hingegen können nur durch strukturelle Reformen überwunden werden. **Leistungen der Stabilisierungsfunktion können notwendige Strukturreformen** in diesem Fall sogar **verzögern. Es ist daher völlig verfehlt, dass sie nicht an ein Reformprogramm gebunden werden dürfen.** Zumindest im Fall von strukturellen Verwerfungen sollte ein solches Programm im Gegenteil zwingend vorgesehen werden. Das Bail-out-Verbot für Euro-Staaten sollte gerade verhindern, dass notwendige Reformen aufgrund von Finanzhilfen unterbleiben. Wenn Leistungen der Stabilisierungsfunktion auch bei strukturellen Verwerfungen gezahlt werden, wird damit auch das Bail-Out-Verbot geschwächt.

Das explizite Verbot, Leistungen der Stabilisierungsfunktion an Reformauflagen zu knüpfen, höhlt das Grundprinzip des ESM aus, dass ESM-Darlehen nur gegen strenge Auflagen vergeben werden dürfen. **Kein Staat wird sich, um Kredit zu erhalten, einem ESM-Reformprogramm unterwerfen, wenn er auch ohne Reformzusagen ausreichend Geld bekommen kann,** indem er das Vorliegen eines Schocks geltend macht. Statt eine Stabilisierungsfunktion zu schaffen, sollte die Kommission die bereits vorhandenen Möglichkeiten zur Stabilisierung der Investitionen ausweiten. So gibt es speziell zur Förderung von Investitionen die Europäische Investitionsbank und den Fonds für strategische Investitionen, dessen Darlehensvergabe ohnehin ausgeweitet wird.

Zwar besitzt die EU schon heute ein eng begrenztes Kreditaufnahmerecht. Dessen geplante Ausweitung auf konjunkturelle Maßnahmen hat indessen neuartige Dimensionen. Sachgerecht ist der Vorschlag, den EU-Kofinanzierungssatz zu erhöhen oder EU-Gelder vorzuziehen, wenn ein Mitgliedstaat von einem Schock getroffen wurde.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der EU zur Einrichtung einer Stabilisierungsfunktion ergibt sich allein aus der – Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten verlangenden – Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV). Die Tatbestandsvoraussetzungen sind erfüllt: Erstens dient die Stabilisierungsfunktion einer Stabilisierung der mitgliedstaatlichen Haushalte und der Finanzstabilität und damit der Verwirklichung von Zielen der EU-Verträge, nämlich der Preisstabilität und einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum (Art. 3 Abs. 3 EUV).

Zweitens ist sie hierfür – im rechtlichen Sinne – auch erforderlich, weil die bisherige Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik dieses Ziel nicht erreicht hat.

Drittens hat die Stabilisierungsfunktion keine „verfassungsrechtliche Dimension“ (EuGH, Gutachten 2/94, Rdnr. 33 - 35), erfordert also keine Vertragsänderung (Art. 48 AEUV). Die Stabilisierungsfunktion durchbricht zwar den Grundsatz, dass die allgemeine Wirtschaftspolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, schränkt die Souveränität der Mitgliedstaaten in der Wirtschaftspolitik aber nicht ein.

Viertens kann die Stabilisierungsfunktion nicht auf eine andere Kompetenz gestützt werden, da sie nicht als neuer Investitionsfonds nach Art. 175 Abs. 3 AEUV im Rahmen der Strukturpolitik eingerichtet werden kann. Diese Kompetenz erlaubt der EU nur Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Kohäsion) der EU (Art. 174 AEUV). Denn das Abmildern der Folgen eines makroökonomischen Schocks kann zwar unter Umständen dem künftigen wirtschaftlichen Auseinanderdriften von Mitgliedstaaten entgegenwirken. Den bestehenden Abstand strukturschwacher Gebiete zu den wirtschaftlich starken Gebieten zu verringern, gehört aber nicht zu den von der Kommission genannten Zielen der Stabilisierungsfunktion. Auch dient die Stabilisierungsfunktion zwar mittelbar einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum, allerdings in allen Mitgliedstaaten und nicht gezielt in den strukturschwachen Gebieten. Dort können öffentliche Investitionen zwar die Kohäsion in der EU fördern können – dies wäre aber lediglich ein Nebeneffekt. Die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Stabilisierungsfunktion kann zudem im Widerspruch zu den Zielen der Strukturpolitik stehen. Denn effektive Anreize zu einer soliden Haushaltspolitik können mittelbar zwar das Wirtschaftswachstum in allen Mitgliedstaaten fördern. Hauptziel der Strukturpolitik ist aber die gezielte Förderung strukturschwacher Gebiete, die zumeist wenig Einfluss auf die gesamtstaatliche Haushaltspolitik haben, und nicht die Finanzstabilität auf gesamtstaatlicher Ebene. Letzteres zur Voraussetzung von Investitionen zu machen kann Ersteres aber vereiteln.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Stabilisierungsfunktion verstößt nicht gegen das „Bailout-Verbot“, nach dem die EU nicht für die Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten haften darf (Art. 125 Abs. 1 Satz 1 AEUV). Denn erstens unterstützt die Stabilisierungsfunktion nur die Ausführung öffentlicher Investitionen und nicht die Erfüllung von Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten. Zweitens greift sie bereits ein, wenn sich die wirtschaftliche Lage in den Mitgliedstaaten verschlechtert und damit bevor die Insolvenz eines Mitgliedstaates droht. Drittens sollen die Leistungen der Stabilisierungsfunktion an die vorherige Einhaltung der haushalts- und wirtschaftspolitischen EU-Vorschriften gekoppelt sein.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Begründung der Kommission zur Einführung der Stabilisierungsfunktion überzeugt nicht: Die Euro-Staaten sollten so niedrige öffentliche Schuldenstände aufweisen, dass sie im Fall eines Schocks hohe Defizite eingehen können, ohne dass die Kapitalmarktakteure an ihrer Solvenz zweifeln. Die Stabilisierungsfunktion verringert zwar das Risiko, dass ein Staat Finanzhilfen beantragen muss. Gleichzeitig wird aber der einzige funktionierende Anreiz zu solider Haushaltspolitik – die Angst vor einem mit ESM-Darlehen verbundenen Anpassungsprogramm – geschwächt. Leistungen der Stabilisierungsfunktion können zudem notwendige Strukturreformen verzögern. Es ist daher völlig verfehlt, dass sie nicht an ein Reformprogramm gebunden werden dürfen. Das explizite Verbot, ESM-Darlehen an Reformauflagen zu knüpfen, höhlt das Grundprinzip des ESM aus: Kein Staat wird sich einem ESM-Reformprogramm unterwerfen, wenn er auch ohne Reformzusagen ausreichend Geld bekommen kann.