Europäischer Ausschuss der Regionen

ECON-VI/018

121. Plenartagung, 8./9. Februar 2017

STELLUNGNAHME

Fiskalkapazität und automatische Stabilisatoren in der Wirtschafts- und Währungsunion

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

- ist der Ansicht, dass zur Wiederherstellung des Vertrauens in den Euro dieser seinen Versprechen in puncto Stabilität, Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung nachkommen muss. Eine Fiskalkapazität könnte dabei behilflich sein, solche Ziele zu erreichen;
- betont, dass die Verwirklichung der Bankenunion kurzfristig das wirksamste Mittel bei der Prävention von Krisen im Finanzsystem und der Minimierung von negativen Auswirkungen wirtschaftlicher Schocks ist;
- nimmt die Überzeugung zur Kenntnis, dass eine Fiskalkapazität unerlässlich ist, damit die WWU über einen befristeten Mechanismus zur Abfederung von Schocks verfügt; ist der Ansicht, dass eine etwaige Fiskalkapazität sich nicht mit den Instrumenten der Kohäsionspolitik überschneiden darf, sondern diese vielmehr ergänzen sollte;
- ist gleichwohl der Auffassung, dass eine Fiskalkapazität auf Unionsebene so gestaltet sein muss, dass sie kein Risiko permanenter Transfers birgt, wodurch die Anreize für eine vernünftige Entscheidungsfindung im wirtschaftlichen und sozialen Bereich und für eine solide Politikgestaltung auf nationaler oder regionaler Ebene sowie zur Bekämpfung nationaler oder regionaler struktureller Schwächen untergraben würden. Zur Vermeidung des moralischen Risikos sollte sie deshalb enger an die Einhaltung des übergreifenden Regelungsrahmens der EU und an Fortschritte in puncto Konvergenz geknüpft werden;
- ist der Ansicht, dass sie in der Lage sein sollte, zwei Aufgaben zu erfüllen: Erstens sollten Anreize für Strukturreformen in den Mitgliedstaaten in guten wirtschaftlichen Zeiten gesetzt werden können, um die wirtschaftliche und soziale Konvergenz im Euro-Währungsgebiet zu fördern und dessen wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit zu verbessern. Zweitens sollten die auf strukturellen Faktoren beruhenden Unterschiede in den Konjunkturzyklen der Mitgliedstaaten im Euroraum durch die Einrichtung eines Instruments zur Bewältigung asymmetrischer Schocks abgemildert werden können;
- hält es für sinnvoll zu prüfen, ob ein zusätzliches Instrument zur Förderung von Strukturreformen, das in Form von Darlehen zur Finanzierung einer öffentlichen Investitionsstrategie ausgestaltet ist, zielführend sein kann. Dies könnte es ermöglichen, einen Pool von Finanzierungsmöglichkeiten und Investitionsprojekten auszumachen, der zur Unterstützung der Durchführung der notwendigen Reformen hilfreich sein könnte.

Rue Belliard/Belliardstraat 101 | 1040 Bruxelles/Brussel | BELGIQUE/BELGIË | Tel. +32 22822211
www.cor.europa.eu | @EU_CoR | /european.committee.of.the.regions | /european-committee-of-the-regions

Berichterstatter

Carl Fredrik Graf (SE/EVP), Mitglied des Gemeinderats von Halmstad

Referenzdokument

Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Fiskalkapazität und automatische Stabilisatoren in der Wirtschafts- und Währungsunion

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

II. EINLEITUNG

1. stellt fest, dass der Euro als Schutz gegen Wechselkursschwankungen gedacht war und eingeführt wurde, um ein höheres langfristiges Wachstum sicherzustellen. Seine Einführung hat jedoch auch zur Folge, dass politische Alternativen zur Abfederung asymmetrischer Schocks, wie die Abwertung des Wechselkurses, weggefallen sind;

2. bedauert, dass die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) seit ihrer Verankerung im Vertrag von Maastricht Mängel aufweist, da die Zuständigkeit für die Geld- und Währungspolitik der EU-Ebene zugewiesen wurde, wohingegen die Finanzpolitik in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verblieb und lediglich Vorschriften über eine relativ lockere Koordinierung der nationalen Politiken unterliegt;

3. ist der Ansicht, dass die Anfälligkeit der WWU im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrisen zum Vorschein kam, als die untragbaren Ungleichgewichte zusammen mit viel zu hohen öffentlichen und privaten Schuldenständen zu einer Staatsschuldenkrise führten, in deren Zuge die staatlichen Fremdkapitalkosten in einigen Mitgliedstaaten dramatisch angestiegen sind, sodass ohne einen angemessenen Krisenbewältigungsmechanismus der Fortbestand des Euros in Gefahr geraten ist;

4. anerkennt die seit dem Ausbruch der Krise erzielten Ergebnisse bezüglich Risikominderung; nimmt insbesondere die zahlreichen, von den EU-Institutionen ergriffenen Maßnahmen, um die Koordinierung der einzelstaatlichen Haushaltspolitiken zu verbessern zur Kenntnis;

5. stellt fest, dass sich trotz dieser Anstrengungen und der zum Großteil von exogenen Faktoren abhängenden Rückkehr zu positiven Wachstumsraten in verschiedenen Regionen der EU mit der Koordinierung der einzelstaatlichen Haushaltspolitiken allein weder die Kapazität der Mitgliedstaaten zur Abfederung von wirtschaftlichen Schocks erhöhen noch die Verbreiterung der Investitionslücke und die zunehmenden Ungleichheiten innerhalb der WWU[1] verhindern ließen. Die Maßnahmen haben sich für die Realisierung wachstumsfreundlicher, nachhaltiger und sozial ausgewogener Strukturreformen als unzureichend erwiesen;

6. stellt fest, dass die EZB seit Ausbruch der Krise für eine Stabilisierung des Konjunkturzyklus Sorge getragen hat. Der Präsident der EZB hat integrierte Institutionen, eine strengere und proaktivere Haushaltspolitik auf Ebene des Euroraums sowie die Durchführung von Strukturreformen durch die Mitgliedstaaten im Euroraum gefordert; warnt davor, dass Geldpolitik allein die Wirtschaft nicht ankurbeln kann und betont, dass die derzeit niedrigen

[1] Siehe den „Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa“ der Europäischen Kommission vom 20. Dezember 2016.

Zinsen der Darlehensaufnahme und Investitionen zuträglich sind. Grundlegende Strukturreformen und die Verantwortlichkeit für diese auf der Ebene mit der größten Bürgernähe sowie eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik sind die zentralen Elemente für eine Rückkehr zu langfristigem und nachhaltigem Wachstum;

7. unterstreicht, dass im Bericht der fünf Präsidenten über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas darauf hingewiesen wird, dass im Euroraum die Fähigkeit zum Abfedern von Schocks gegeben sein muss, um die automatischen Stabilisierungsmechanismen auf nationaler Ebene ggf. zu ergänzen;

8. ist der Ansicht, dass zur Wiederherstellung des Vertrauens in den Euro dieser seinen Versprechen in puncto Stabilität, Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung nachkommen muss. Eine Fiskalkapazität könnte dabei behilflich sein, solche Ziele zu erreichen. Solidarität ist eng verbunden mit und abhängig von Verantwortung, was bedeutet, dass zusätzliche finanzielle Unterstützung auf Ebene des Euroraums nur bei ständiger Gegebenheit sowohl einer verantwortungsvollen Fiskalpolitik als auch von Strukturreformen gewährt werden sollte;

9. bekräftigt, dass bei allen Entscheidungen über die Entwicklung der WWU – wie z. B. bei der Einrichtung einer Fiskalkapazität oder automatischer Stabilisatoren – die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Schaffung der Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum voll und ganz anerkannt und nach Möglichkeit ausgebaut werden sollte. Dies gilt insbesondere für die Durchführung der Wirtschafts- und Sozialpolitik einschließlich Strukturreformen sowie die Bildung eines unternehmerfreundlichen Klimas, das der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Investitionsförderung zugutekommt;

III. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

10. betont, dass die Verwirklichung der Bankenunion kurzfristig das wirksamste Mittel bei der Prävention von Krisen im Finanzsystem und der Minimierung von negativen Auswirkungen wirtschaftlicher Schocks ist[2];

11. bemerkt, dass durch die Bankenunion der Grundsatz der EZB, demzufolge der Finanzierungsbedarf der nationalen Bankensysteme von den einzelstaatlichen Haushalten entkoppelt sein muss, an Glaubwürdigkeit gewinnt, und dass eine Bankenkrise in einem Mitgliedstaat nicht zu einer Bankenkrise in der gesamten EU führen darf;

12. hält es für notwendig, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie die Wirtschafts- und Sozialpartner an den Diskussionen über die Einführung neuer Instrumente – wie z. B. automatischer Stabilisatoren zur Abfederung der Auswirkungen asymmetrischer Schocks – aktiv beteiligt werden;

13. ist der Auffassung, dass die soziale Dimension in der WWU dadurch gestärkt werden sollte, dass Folgemaßnahmen zu den Indikatoren für die Entwicklung in den einzelnen Regionen und Staaten ergriffen werden. Der Schwerpunkt sollte dabei auf Folgemaßnahmen im Bereich der

[2] Stellungnahme Lindquist, Ziffer 24.

aktiven Arbeitsmarktpolitik und strukturellen sozialen Indikatoren liegen. Die Sozialpartner sollten – sowohl auf regionaler, nationaler wie auf europäischer Ebene – an den sich aus den Indikatoren ergebenden Folgemaßnahmen beteiligt werden;

14. nimmt die Überzeugung zur Kenntnis, dass eine Fiskalkapazität unerlässlich ist, damit die WWU über einen befristeten Mechanismus zur Abfederung von Schocks verfügt[3]; ist der Ansicht, dass eine etwaige EU-Fiskalkapazität sich nicht mit den Instrumenten der Kohäsionspolitik überschneiden darf, sondern diese vielmehr ergänzen sollte;

15. ist gleichwohl der Auffassung, dass eine Fiskalkapazität auf Unionsebene so gestaltet sein muss, dass sie kein Risiko permanenter Transfers birgt, wodurch die Anreize für eine vernünftige Entscheidungsfindung im wirtschaftlichen und sozialen Bereich und für eine solide Politikgestaltung auf nationaler oder regionaler Ebene sowie zur Bekämpfung nationaler oder regionaler struktureller Schwächen untergraben würden. Zur Vermeidung des moralischen Risikos sollte sie deshalb enger an die Einhaltung des übergreifenden Regelungsrahmens der EU und an Fortschritte in puncto Konvergenz geknüpft werden;

16. fordert, dass die Mitgliedstaaten eine verantwortungsvolle Wirtschaftspolitik nachweisen müssen, um Zugang zu den europäischen Instrumenten für die wirtschaftliche Stabilisierung zu erhalten. Die Nutzung dieser Instrumente muss Hand in Hand gehen mit der vollständigen Durchführung von Strukturreformen, um Konvergenz, Koordinierung und Integration zu verbessern, und die Unterstützung darf unter keinen Umständen zum Entstehen ständiger Ströme in nur einer Richtung zwischen Staaten führen[4]. Die Unterstützung muss auf europäischer Ebene festgelegt werden, zeitlich begrenzt sein und über einen verbindlichen Zeitplan verfügen;

17. drängt auf die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wie in der Kommissionsmitteilung vom Januar 2015 zur Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität aufgeführt und betont, wie wichtig es ist, dass alle Mitgliedstaaten als Voraussetzung für die erforderlichen kurz- und langfristigen Investitionen der öffentlichen Hand über eine solide Wirtschaft und über stabile öffentliche Finanzen verfügen;

18. ist ferner der Auffassung, dass die im Falle eines strukturellen Defizits für das mittelfristige Haushaltsziel vorgesehene Schuldenbremse durch ein genau festgelegtes reales Defizit bei öffentlichen Investitionen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ergänzt wird, damit unter Beachtung der Fiskalregeln genügend Raum für Investitionen gewährleistet werden kann;

19. wiederholt seine Forderung nach mehr wirtschaftlicher und sozialer Konvergenz und einer verantwortungsvolleren Regierungsführung, da dies für die Vermeidung permanenter Länderunterstützungen und moralischer Risiken entscheidend ist, und betont, dass mehr Konvergenz erforderlich ist;

---

3 Stellungnahme zu den „Folgemaßnahmen zu dem Bericht der fünf Präsidenten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas“ vom 7. April 2016, Berichterstatter: Paul Lindquist, COR-2015-05112, Ziffer 35.

4 Stellungnahme zu den „Folgemaßnahmen zu dem Bericht der fünf Präsidenten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas“ vom 7. April 2016, Berichterstatter: Paul Lindquist, COR-2015-05112, Ziffer 33.

20. unterstreicht gleichzeitig, dass die sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Ungleichheiten sowohl zwischen als auch in den Mitgliedstaaten nur mittels eines Konzepts abgebaut werden können, das eine territoriale Dimension umfasst. Der Begriff der verantwortungsvollen Fiskalpolitik darf sich nicht auf die zentralisierte Anwendung einer gemeinsamen Regelung beschränken. Denn je mehr öffentliche Ausgaben dezentralisiert und lokal gebunden werden, desto stärker sind die Anreize und desto besser die Voraussetzungen für verantwortungsvolle Fiskalpolitik, Reformen und Attraktivität in Bezug auf Investitionen;

21. betont, dass regionale Unterschiede angegangen werden müssen, um soziale Ungleichheiten abzubauen, das Wachstum zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit und den Zusammenhalt in der WWU und der EU zu stärken; verweist diesbezüglich auf die wichtige Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als Arbeitgeber, Investoren, Anbieter und Erbringer von Diensten, Planungsbehörden, Katalysatoren und Regulatoren des Wandels und Investitionspartner;

22. weist darauf hin, dass ein hohes Maß an Mitverantwortlichkeit für die Strukturreformen seitens der betroffenen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für deren Erfolg ausschlaggebend ist; hebt die territoriale Dimension des Europäischen Semesters hervor; wiederholt seine Forderung an die Kommission und das Europäische Parlament, einen Verhaltenskodex zu verabschieden, der die strukturierte Einbindung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in das – auch zur Vorbereitung von Strukturreformen dienende – Europäische Semester sicherstellt[5];

23. fordert die Mitgliedstaaten auf, die Kapitalmarktunion zu vollenden, die grenzüberschreitende Kapitalströme ermöglicht, ohne die Stabilität in einzelnen Regionen oder Ländern zu gefährden, Unternehmen (insbesondere Kleinstunternehmen und KMU) den Zugang zu einer Vielfalt an Finanzierungsquellen eröffnet und folglich auch zur Abfederung ökonomischer Schocks beiträgt[6];

IV. HAUSHALTSTECHNISCHE ASPEKTE

24. gibt zu bedenken, dass der Euro ohne jedwede finanzpolitische Stützungsstrukturen zur Bewältigung von Ungleichgewichten im Euroraum eingeführt wurde und dass der EU-Haushalt weitgehend ungeeignet ist für die rasche Mobilisierung von Finanzierungen, wenn dies für die Stabilisierung der Märkte, die Refinanzierung von Banken oder die Bewältigung von Zahlungsbilanzkrisen erforderlich sein sollte;

25. fordert die Kommission auf, bei der Erarbeitung der künftigen europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik den Einsatz wirtschaftlicher Indikatoren zu erwägen, die das wirtschaftliche Wohlergehen jeder Region mit Blick auf den öffentlichen Schuldenstand und den entsprechenden Beitrag zum Wachstum des europäischen BIP anzeigen;

---

5 COR-2016-05386-00-00-DT.

6 Stellungnahme Lindquist, Ziffer 30.

26. betont die Notwendigkeit, Struktur und Ausgestaltung der Fiskalkapazität intensiv zu diskutieren und zu einer Lösung zu gelangen, die im Einklang mit Anforderungen hinsichtlich Transparenz und demokratischer Kontrolle und dem „Bail-out-Verbot“ des Art. 125 AEUV steht[7];

V. ÜBERLEGUNGEN ZUR FISKALKAPAZITÄT

27. ist der Ansicht, dass sie in der Lage sein sollte, zwei Aufgaben zu erfüllen: Erstens sollten Anreize für Strukturreformen in den Mitgliedstaaten in guten wirtschaftlichen Zeiten gesetzt werden können, um die wirtschaftliche und soziale Konvergenz im Euro-Währungsgebiet zu fördern und dessen wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit zu verbessern. Zweitens sollten die auf strukturellen Faktoren beruhenden Unterschiede in den Konjunkturzyklen der Mitgliedstaaten im Euroraum durch die Einrichtung eines Instruments zur Bewältigung asymmetrischer Schocks abgemildert werden können;

28. sieht die Notwendigkeit substanzieller Fortschritte bezüglich nachhaltiger Strukturreformen, um Konvergenz, Wachstum, Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, damit asymmetrische Schocks wirksam verhindert werden;

29. fordert die Mitgliedstaaten auf, über mehr Steuerautonomie für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nachzudenken, um mehr Eigenverantwortlichkeit für die Strukturreformen zu schaffen und eine bessere Durchführung sicherzustellen;

30. ist der Auffassung, dass finanzielle Unterstützung der EU für die Durchführung der vereinbarten Strukturreformen in den Mitgliedstaaten über die bestehenden Instrumente der Kohäsionspolitik hinaus mit Vorsicht zu handhaben ist. Jede mögliche zusätzliche Unterstützung sollte sich mit den bestehenden Instrumenten nicht überschneiden, sondern diese ergänzen;

31. hält es für erforderlich, finanzielle Unterstützung an die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu koppeln. Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen, mit dem den nationalen Behörden technische Unterstützung zur Verfügung gestellt werden soll, sollte als ein Beitrag zu der strukturreformstützenden Funktion der Fiskalkapazität weiterentwickelt werden;

32. hält es für sinnvoll zu prüfen, ob ein zusätzliches Instrument zur Förderung von Strukturreformen, das in Form von Darlehen zur Finanzierung einer öffentlichen Investitionsstrategie ausgestaltet ist, zielführend sein kann. Dies könnte es ermöglichen, einen Pool von Finanzierungsmöglichkeiten und Investitionsprojekten auszumachen, der zur Unterstützung der Durchführung der notwendigen Reformen hilfreich sein könnte;

33. hält es unbeschadet der gegenwärtigen Maßnahmen im Bereich Konvergenz und nachhaltige Strukturreformen und angesichts der starken Integration der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet für unmöglich, asymmetrische Schocks, die die Stabilität des Euroraums

[7] Entschließung zu einer nachhaltigen Zukunft für die WWU, Ziffer 21.

insgesamt beeinträchtigen, auszuschließen. Daher ist ein Instrument erforderlich, das eine sofortige Stabilisierung in Notsituationen ermöglichen kann;

34. erachtet die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in einigen Staaten angesichts ihrer wichtigen Rolle für die Sozialschutzsysteme in den Mitgliedstaaten als möglicherweise anfälliger für die Folgen asymmetrischer Schocks;

35. hält es für notwendig, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) weiterzuentwickeln und in einen europäischen Währungsfonds mit ausreichender Kapazität zur Kreditaufnahme und -vergabe umzuwandeln, der über ein eindeutig festgelegtes Mandat verfügt, das auch einen eventuellen Beitrag zu einer Fiskalkapazität des Euroraums umfasst;

36. plädiert dafür, dass die Fiskalkapazität der gemeinsamen Beschlussfassung und Durchführung auf WWU-Ebene unterliegt, aber auf freiwilliger Basis auch für nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten offenstehen sollte;

VI. SCHLUSSBEMERKUNGEN

37. fordert erneut, an der Ausarbeitung des Weißbuchs zum Übergang von Phase 1 zu Phase 2 der Reformen der WWU beteiligt zu werden;

38. betont, dass bei den Maßnahmen zur Vertiefung der Währungsunion auch die Folgen für die nicht zum Euroraum gehörenden Länder berücksichtigt werden müssen;

39. weist darauf hin, dass alle Maßnahmen zur Vollendung der WWU so transparent wie möglich und unter Berücksichtigung der demokratischen Legitimation der Währungsunion durchgeführt werden müssen.

Brüssel, den 8. Februar 2017

Der Präsident
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Markku MARKKULA

Der Generalsekretär
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Jiří BURIÁNEK

VII. VERFAHREN

Titel	**Fiskalkapazität und automatische Stabilisatoren in der Wirtschafts- und Währungsunion**
Referenzdokumente	–
Rechtsgrundlage	Artikel 307 Absatz 4 AEUV
Geschäftsordnungsgrundlage	Initiativstellungnahme, Artikel 41 (b) ii
Befassung durch den Rat/das EP/Schreiben der Kommission	–
Beschluss des Präsidiums/Präsidenten	14. Juni 2016
Zuständige Fachkommission	ECON
Berichterstatter	Carl Fredrik Graf (SE/EVP), Mitglied des Gemeinderats von Halmstad
Analysevermerk	13. Oktober 2016
Prüfung in der Fachkommission	28. September 2016
Annahme in der Fachkommission	2. Dezember 2016
Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission	Einstimmig angenommen
Verabschiedung im Plenum	8. Februar 2017
Frühere Stellungnahme(n) des AdR	
Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle	