

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet

COM(2019) 354 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Die Europäische Zentralbank wird an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 240/18 = AE-Nr. 180562



Brüssel, den 24.7.2019
COM(2019) 354 final

2019/0161 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über einen Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und
Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Als die Union und der Euroraum vor zehn Jahren von der weltweiten Krise getroffen wurden, verschlechterten sich die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in der Union schon bald rapide. Im Euroraum wuchs sich die Finanzkrise rasch zu einer Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise aus. Daraufhin wurden Maßnahmen ergriffen, um die Stabilität und Integrität des Euroraums zu wahren. Diese Schritte sind seither durch verschiedene Initiativen ergänzt und verstärkt worden, die die Schwachstellen in der Architektur des einheitlichen Währungsraums längerfristig beheben sollen. Auch wenn entsprechend den Empfehlungen im Bericht der fünf Präsidenten vom Juni 2015 und im Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 31. Mai 2017 schon erhebliche Verbesserungen erreicht wurden, stehen einige bedeutende Elemente doch nach wie vor aus. Als Erkenntnis aus der Finanz- und Wirtschaftskrise ist deutlich geworden, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets ihre Volkswirtschaften durch gezielte Strukturreformen und Investitionen widerstandsfähiger machen sollten, um die Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit des Euroraums insgesamt zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund beauftragten die Staats- und Regierungschefs die Euro-Gruppe auf dem Euro-Gipfel (im inklusiven Format mit 27 Mitgliedstaaten) vom 14. Dezember 2018, ihre Arbeiten an verschiedenen Elementen der Wirtschafts- und Währungsunion fortzusetzen, insbesondere an der Konzeption, den Durchführungsmodalitäten und dem Zeitplan für ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet und – auf freiwilliger Basis – für die Mitgliedstaaten des Wechselkursmechanismus (WKM) II. Das Instrument wird Teil des Unionshaushalts sein und auf der Grundlage des einschlägigen Gesetzgebungsvorschlags der Kommission, der erforderlichenfalls zu ändern ist, angenommen werden. Der Euro-Gipfel erklärte außerdem, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Kriterien und strategische Leitlinien für das Instrument vorgeben sollten. In der Mitteilung der Kommission „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Bilanz vier Jahre nach dem Bericht der fünf Präsidenten“ vom 12. Juni 2019¹ wurde ein Weg zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion skizziert. Betont wurde darin insbesondere, dass ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit zur Widerstandsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen würde, da damit stimmige Investitions- und Reformpakete unterstützt würden, mit denen die Herausforderungen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Euroraum-Mitgliedstaaten angegangen würden. In der Mitteilung erklärte sich die Kommission auch bereit, auf der Grundlage von Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine neue Verordnung über den Steuerungsrahmen für ein derartiges Instrument vorzuschlagen, wobei die Vorrechte der Kommission hinsichtlich der Haushalts- und Programmdurchführung uneingeschränkt gewahrt bleiben sollen. Am 14. Juni 2019 erzielte die Euro-Gruppe Einvernehmen über ein Eckpunktepapier („Term Sheet“) für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und – auf freiwilliger Basis – für die Mitgliedstaaten des WKM II.² Auf dem Euro-Gipfel vom 21. Juni 2019 begrüßten die Staats- und

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/emu_communication_de.pdf

² <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/>

Regierungschefs dieses Einvernehmen und betonten, dass weiter an allen noch offenen Fragen gearbeitet werden müsse, um die Beschlussfassungsautonomie der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sicherzustellen.³

Vor diesem Hintergrund wird mit der vorgeschlagenen Verordnung ein Steuerungsrahmen für ein neues Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet geschaffen. Das Instrument wird Teil des Reformhilfeprogramms⁴ sein. Der Steuerungsrahmen sieht wirtschaftspolitische Leitlinien für die mit dem neuen Haushaltsinstrument zu fördernden Investitionen und Reformen vor, die mit dem Gesamtrahmen der Union für die wirtschaftspolitische Koordinierung in Einklang stehen sollen.

Als Teil des Reformhilfeprogramms zielt das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit darauf ab, den Zusammenhalt innerhalb der Union zu fördern, indem die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets für Reformen und Investitionen, die in stimmigen Gesamtpaketen dargelegt werden, finanzielle Unterstützung erhalten. Die vorgeschlagene Verordnung soll die Steuerung dieses Haushaltsinstruments regeln und muss in Verbindung mit dem Reformhilfeprogramm gesehen werden.

Dabei würde der Rat, in dem nur die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets stimmberechtigt wären, mit Folgendem betraut: i) Gesamtstrategie und –überwachung im Hinblick auf Reformen und Investitionen im Euro-Währungsgebiet; und ii) länderspezifische Leitlinien für die Ziele der Reformen und Investitionen der Mitgliedstaaten, die mit dem Haushaltsinstrument unterstützt werden sollen. Die vorgeschlagene Verordnung sieht insbesondere vor, dass der Rat (nach Beratungen innerhalb der Euro-Gruppe) im Rahmen der Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) alljährlich strategische Richtungsvorgaben für die Reform- und Investitionsprioritäten des Euro-Währungsgebiets insgesamt aufstellt. Bei diesen strategischen Richtungsvorgaben kann der Rat die Meinung des Euro-Gipfels einholen. Anschließend würde der Rat eine an alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gerichtete Empfehlung mit länderspezifischen Leitlinien für die Ziele der Reformen und Investitionen annehmen, die mit dem neuen Haushaltsinstrument gefördert werden sollen. Im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit können die Euro-Mitgliedstaaten Vorschläge für Reform- und Investitionspakete einreichen; wenn die Mitgliedstaaten im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit stimmige Reform- und Investitionspakete vorschlagen, müssen sie sowohl den strategischen Richtungsvorgaben als auch den länderspezifischen Leitlinien Rechnung tragen. Für nicht zum Euro-Währungsgebiet gehörende, aber am WKM II teilnehmende Mitgliedstaaten, die sich auf freiwilliger Basis am Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit beteiligen wollen, sollten angemessene Regelungen ausgearbeitet werden, die mit dem durch diese Verordnung vorgegebenen Rahmen in Einklang stehen.

Der vorgeschlagene Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet trägt der Notwendigkeit Rechnung, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet zu verstärken und gleichzeitig Reformen und Investitionen zu fördern, die den Herausforderungen des Euro-

³ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019/>

⁴ COM(2018)391; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-reform-support-programme-regulation_de.pdf.

Währungsgebiets insgesamt gerecht werden und zu seiner wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz beitragen.

Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich

Der Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit wird mit den etablierten Verfahren der Union für die wirtschaftspolitische Überwachung und Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters in Einklang stehen. Auch zeitlich wird die Umsetzung dieses Steuerungsrahmens auf das Europäische Semester abgestimmt.

Die jährlichen strategischen Richtungsvorgaben werden vom Rat als integraler Bestandteil der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet angenommen, die vor ihrer Annahme durch den Rat vom Europäischen Rat gebilligt wird. Als Beitrag zu den strategischen Richtungsvorgaben wird die Kommission den Rat darüber unterrichten, wie die strategischen Richtungsvorgaben in den Vorjahren befolgt wurden, was die Stimmigkeit der politischen Leitlinien stärken wird.

Die länderspezifischen Leitlinien für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets werden den strategischen Richtungsvorgaben Rechnung tragen und gänzlich mit den länderspezifischen Empfehlungen in Einklang stehen, die parallel dazu im Rahmen des Europäischen Semesters gegebenenfalls nach Beratungen innerhalb der einschlägigen durch den Vertrag eingesetzten Ausschüsse angenommen werden. Insbesondere werden die länderspezifischen Leitlinien einen Hinweis darauf geben, i) für welche der in den länderspezifischen Empfehlungen genannten Investitions- und Reformziele die einzelnen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit stimmige Investitions- und Reformpakete vorschlagen könnten. Die länderspezifischen Leitlinien für die betreffenden Mitgliedstaaten werden also nicht zu den länderspezifischen Empfehlungen hinzukommen, sondern vielmehr im Hinblick auf eine Unterstützung im Rahmen des Haushaltsinstruments deren Prioritäten festlegen. Der Effizienz halber werden diese an alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gerichteten länderspezifischen Leitlinien in Form einer einzigen Empfehlung angenommen. Gegebenenfalls werden die im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung aufgestellten Leitlinien einem makroökonomischen Anpassungsprogramm, das ein Mitgliedstaat durchlaufen könnte, gebührend Rechnung tragen.

• Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen

Mit der vorgeschlagenen Verordnung wird der Steuerungsrahmen für die wirtschaftspolitischen Leitlinien im Hinblick auf die Reform- und Investitionspakete festgelegt, die im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet vorgelegt werden sollen. Sie wird auch die Übereinstimmung sowie die Komplementarität und die Synergien mit den vorgeschlagenen investitionsrelevanten Unionsprogrammen sicherstellen, etwa mit den EU-Kohäsionsfonds, der Fazilität „Connecting Europe“ und InvestEU.

Die vorgeschlagene Verordnung baut auf den Anregungen des Reflexionspapiers zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion⁵ vom 31. Mai 2017 auf und steht im Einklang mit der Mitteilung der Kommission „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Bilanz vier Jahre nach dem Bericht der fünf Präsidenten“ vom 12. Juni 2019, in der ein Weg zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion skizziert wurde. Das Haushaltsinstrument soll Teil des Unionshaushalts sein, und sein Umfang wird im

⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_de.pdf

Rahmen der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 bestimmt. Die vorgeschlagene Verordnung steht auch mit den Zielen des Mehrjährigen Finanzrahmens im Einklang.

Die vorgeschlagene Verordnung lässt die Vorrechte der Kommission hinsichtlich der Haushalts- und Programmdurchführung unberührt.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 121 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Nach Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe b AEUV kann der Rat im Hinblick auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion nach den entsprechenden in den Artikeln 121 und 126 AEUV genannten Verfahren für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Maßnahmen erlassen, um für diese Staaten Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, wobei darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind, und um ihre Einhaltung zu überwachen.

Nach Artikel 121 Absatz 6 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung im Sinne der betreffenden Bestimmung festlegen.

Im Einklang mit Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe b AEUV zielt die vorgeschlagene Verordnung darauf ab, Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets festzulegen, indem sie einen Steuerungsrahmen für das künftige Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Reformhilfeprogramms schafft, welches den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zugute kommen soll. Angesichts des Gegenstands des Vorschlags ist das in Artikel 121 Absatz 6 AEUV des Vertrags genannte Verfahren für die Annahme der vorgeschlagenen Verordnung maßgeblich.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Die vorgeschlagene Verordnung steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, da sie nur Maßnahmen beinhaltet, deren Ziele von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend verwirklicht werden können (Kriterium der unzureichenden Wirksamkeit nationaler Maßnahmen) und deren Ziele durch Maßnahmen der Union besser erreicht werden können als allein durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten (Kriterium des Effizienzvergleichs).

Tatsächlich stellen politische Leitlinien, wie strategische Richtungsvorgaben für das Euro-Währungsgebiet insgesamt und die Festlegung gezielter individueller Reform- und Investitionsziele, die auch die Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit des Euroraums insgesamt fördern können, Maßnahmen dar, die auf Unionsebene besser formuliert und umgesetzt werden können als auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Gemäß ihren in den Verträgen vorgesehenen wirtschaftspolitischen Koordinierungsaufgaben sind die Kommission und der Rat am besten in der Lage, in diesen Angelegenheiten die Initiative beziehungsweise die Beschlussfassung zu übernehmen.

Die Stärkung der Rolle der die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vertretenden Mitglieder des Rates im Hinblick auf den Rahmen für die Steuerung des künftigen Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit sorgt außerdem für eine stärkere kollektive Eigenverantwortung des Euro-Währungsgebiets für die einschlägigen

Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung, die im Rahmen dieser Verordnung angenommen werden. Dies spiegelt den im Vertrag verankerten Grundsatz wider, wonach die Koordinierung der Wirtschaftspolitik eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ ist.

Die im Rahmen dieses Vorschlags anzunehmenden strategischen Richtungsvorgaben und länderspezifischen Leitlinien beschränken sich darauf, den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Leitlinien an die Hand zu geben, während die Wahl der konkreten Reformen und Investitionen dem betreffenden Mitgliedstaat überlassen bleibt. Die vorgeschlagene Verordnung berührt also nicht das Recht des einzelnen Mitgliedstaats, selbst zu entscheiden, welche Maßnahmen auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene geboten oder sinnvoll sind; die vorgeschlagene Verordnung achtet den Grundsatz, dass die Durchführung von Reformen und Investitionen in nationaler Zuständigkeit verbleibt und die Verantwortung dafür von der jeweils angemessenen Regierungsebene der Mitgliedstaaten wahrgenommen wird.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da er eine geeignete Maßnahme zur Verwirklichung des Ziels darstellt, einen Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet zu schaffen. Der Vorschlag geht nicht über das zur Verwirklichung dieses Steuerungsrahmens erforderliche Maß hinaus, da Grundzüge der Wirtschaftspolitik für die Reform- und Investitionsprioritäten und -ziele der Mitgliedstaaten nicht mit weniger restriktiven Mitteln aufgestellt werden könnten. Die nach dem vorgeschlagenen Steuerungsrahmen aufzustellenden strategischen Richtungsvorgaben und länderspezifischen Leitlinien sind unverbindliche Rechtsakte und beschränken sich auf die Festlegung einzelner Eckpunkte für Reformen und Investitionen, die die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets wiederum nach eigenem Ermessen als Paket im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit vorlegen könnten. Außerdem werden mit der vorgeschlagenen Verordnung nur der allgemeine Inhalt, die Stimmigkeit und der Zeitplan dieser strategischen Richtungsvorgaben und länderspezifischen Leitlinien festgeschrieben. Angesichts dieser Elemente des Vorschlags ist die vorgeschlagene Verordnung ein verhältnismäßiges Mittel zur Erreichung ihres Ziels, da sie nur Maßnahmen vorsieht, die in angemessenem Verhältnis zu den Zielen stehen.

- **Wahl des Instruments**

Der für die Union vorgeschlagene Steuerungsrahmen kann durch Richtlinien oder freiwillige Instrumente nicht errichtet werden. Deshalb ist eine Verordnung im vorliegenden Fall angemessen.

3. ERGEBNISSE DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER

Der Vorschlag trägt den Standpunkten des Europäischen Parlaments und des Euro-Gipfels Rechnung.

Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt zu einer Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet in seinem Initiativbericht (Böge/Berès-Bericht – 2015/2344 (INI), Bericht vom 16. Februar 2017) dargelegt.

Der Euro-Gipfel vom Dezember 2018 beauftragte die Euro-Gruppe, an der Konzeption, den Durchführungsmodalitäten und dem Zeitplan für ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet zu arbeiten, und zwar „auf der Grundlage des einschlägigen Kommissionsvorschlags, der erforderlichenfalls zu ändern ist“, worunter gemeinhin der Vorschlag der Kommission für ein Reformhilfeprogramm vom Mai 2018

verstanden wurde. Insbesondere wurde in der Erklärung des Euro-Gipfels vom Dezember 2018 gefordert, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Kriterien und strategische Leitlinien für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit vorgeben sollten.

Am 14. Juni 2019 verständigte sich die Euro-Gruppe auf ein Eckpunktepapier („Term Sheet“) mit den Merkmalen des künftigen Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet und forderte, dass die Regelungen für den Steuerungsrahmen für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets in einem „zusätzlichen Rechtsakt“ kodifiziert werden sollten. Darüber hinaus stellte der Euro-Gipfel vom 21. Juni 2019 fest, dass die „Beschlussfassungsautonomie“ der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Steuerungsrahmen für dieses Instrument sichergestellt werden müsse.

In diesem Zusammenhang könnte die Autonomie des Steuerungsrahmens nach Maßgabe des Vertrags nur mit einer gesonderten Verordnung auf der Grundlage von Artikel 136 AEUV gewährleistet werden. Erstens können nur mit einer gesonderten Verordnung nach Artikel 136 AEUV Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung festgelegt werden, die die strategischen Richtungsvorgaben und die Ziele für Reformen und Investitionen der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die im Rahmen des künftigen Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit relevant sind, spezifizieren. Zweitens können nur mit einer Verordnung nach Artikel 136 AEUV Verfahren für die Beschlussfassung der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik festgeschrieben werden.

Ein Vorschlag nach Artikel 136 AEUV würde nicht nur die vom Euro-Gipfel geforderte „Beschlussfassungsautonomie“ sicherstellen, sondern auch die Euroraum-Dimension der Steuerung des Instruments in einer Weise kodifizieren, die mit den Vorrechten der Kommission bei der Haushalts- und Programmdurchführung (in Bezug auf das künftige Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit) in Einklang stünde.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Der Vorschlag steht nicht im Zusammenhang mit den Arbeiten zur Erhöhung der Effizienz und zur Vereinfachung der Rechtsetzung und verursacht keine Compliance-Kosten für kleine und mittlere Unternehmen oder andere Akteure.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Achtung und den Schutz der Grundrechte der Union, da mit der Verordnung lediglich ein wirtschaftspolitischer Steuerungsrahmen festgelegt wird. Die im Rahmen der vorgeschlagenen Verordnung angenommenen strategischen Richtungsvorgaben und Maßnahmen des Rates (Empfehlungen) sind nicht verbindlich und an die Mitgliedstaaten gerichtet.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Mit der vorgeschlagenen Verordnung wird ein Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet geschaffen.

Gegenstand und Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung betreffen also den Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit, das den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Rahmen des Reformhilfeprogramms zugutekommen soll. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich mithin auf die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes (Artikel 1).

Die vorgeschlagene Verordnung sieht vor, dass der Rat zweierlei Arten von Maßnahmen annehmen kann, wie bei den Zielen der Verordnung (Artikel 3) präzisiert wird. Für das Euro-Währungsgebiet insgesamt kann der Rat nach Beratungen innerhalb der Euro-Gruppe strategische Richtungsvorgaben für die Reform- und Investitionsprioritäten des Euro-Währungsgebiets annehmen; und für die einzelnen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets kann der Rat länderspezifische Leitlinien formulieren, in denen die Ziele für im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit relevante Reformen und Investitionen festgeschrieben werden, die der betreffende Mitgliedstaaten der Kommission im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit vorschlagen könnte. Die länderspezifischen Leitlinien werden mit den strategischen Richtungsvorgaben für das Euro-Währungsgebiet und mit den länderspezifischen Empfehlungen in Einklang stehen, die im Rahmen des Europäischen Semesters gegebenenfalls nach Beratungen innerhalb der einschlägigen durch den Vertrag eingesetzten Ausschüsse angenommen werden.

Der Vorschlag sieht vor, dass die strategischen Richtungsvorgaben für die Reform- und Investitionsprioritäten des Euro-Währungsgebiets in die Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet integriert werden sollen (Artikel 4). Bevor der Rat die strategischen Richtungsvorgaben als integralen Bestandteil der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet annimmt, was mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission geschieht, müssen Beratungen in der Euro-Gruppe geführt werden. Der Euro-Gipfel würde den Ansatz ebenfalls alljährlich billigen. Der Verordnungsvorschlag sieht außerdem vor, dass die Kommission den Rat über die Befolgung der strategischen Richtungsvorgaben der Vorjahre unterrichtet, damit der Rat den Umsetzungsfortschritten bei den strategischen Richtungsvorgaben für das Folgejahr Rechnung tragen kann.

Der Steuerungsrahmen spiegelt sich auch in den ausführlicheren Bestimmungen zur Empfehlung des Rates (Artikel 5) wider, mit der alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets länderspezifische Leitlinien erhalten. Die länderspezifischen Leitlinien sollten mit den Leitlinien in den an den betreffenden Mitgliedstaat gerichteten länderspezifischen Empfehlungen in Einklang stehen bzw. einem etwaigen Beschluss des Rates über ein makroökonomisches Anpassungsprogramm gebührend Rechnung tragen. Die Empfehlung des Rates mit den länderspezifischen Leitlinien wird auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Die strategischen Richtungsvorgaben (Artikel 4) und die länderspezifischen Leitlinien könnten von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit aufgegriffen werden. Beide werden als Grundlage dienen, auf der die Mitgliedstaaten Vorschläge für stimmige Reform- und Investitionspakete im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit vorlegen könnten. Ob sich die Mitgliedstaaten beteiligen und Reform- und Investitionspakete vorschlagen wollen, die im Rahmen des Haushaltsinstruments gefördert werden könnten, bleibt letztlich ihnen überlassen.

Das Haushaltsinstrument kann einen nationalen Mindestanteil für die Kofinanzierung vorsehen, der sich prozentual zu den Gesamtkosten der Reformen und Investitionen bemisst. In diesem Zusammenhang sieht Artikel 6 vor, dass der Rat auf der Grundlage einer von der Kommission durchgeführten Bewertung feststellen wird, welche Mitgliedstaaten als von einem schweren Konjunkturabschwung betroffen angesehen werden, damit der nationale

Kofinanzierungsanteil im Rahmen des künftigen Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit angepasst werden kann. Diese Bestimmung lässt die Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates in der durch die Verordnungen (EG) Nr. 1056/2004 und (EU) Nr. 1177/2014 des Rates geänderten Fassung⁶ unberührt.

In der vorgeschlagenen Verordnung wird die in Artikel 136 Absatz 2 AEUV vorgesehene Abstimmungsregel für die strategischen Richtungsvorgaben und Empfehlungen des Rates bekräftigt: Stimmberechtigt werden nur die Mitglieder des Rates sein, die die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vertreten (Artikel 7).

Zur Förderung des Dialogs zwischen den Organen der Union, insbesondere zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission, und zur Gewährleistung eines höheren Maßes an Transparenz und Rechenschaftspflicht werden in der vorgeschlagenen Verordnung Eckpunkte für einen wirtschaftspolitischen Dialog festgelegt, an dem das Europäische Parlament, der Rat und die Euro-Gruppe beteiligt sein sollen (Artikel 8). In diesem Rahmen kann der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments einen wirtschaftspolitischen Dialog ausrichten und den Präsidenten des Rates und der Euro-Gruppe vor den Ausschuss laden, um die im Rahmen der Verordnung angenommenen Maßnahmen zu erörtern.

Um die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Verordnung zu überprüfen, muss die Kommission ab 2023 alle vier Jahre einen Bericht veröffentlichen und dem Europäischen Parlament und dem Rat übermitteln (Artikel 9).

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1467&from=EN>;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1056&from=EN>
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:DE:PDF>

2019/0161 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**über einen Steuerungsrahmen für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 121 Absatz 6,
auf Vorschlag der Europäischen Kommission,
nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente⁷,
nach Stellungnahme der Europäischen Zentralbank⁸,
gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,
in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ist eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, haben ein besonderes Interesse daran und tragen eine besondere Verantwortung dafür, im Rahmen der vom Rat formulierten Grundzüge eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion fördert, und eine Politik zu vermeiden, die dieses gefährdet.
- (2) Um das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sicherzustellen, sollten die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, die Widerstandsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften durch gezielte Strukturreformen und Investitionen erhöhen. Der Euro-Gipfel vom Dezember 2018 beauftragte die Euro-Gruppe, an der Konzeption, den Durchführungsmodalitäten und dem Zeitplan für ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet zu arbeiten. Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten Strukturreformen und Investitionen auf stimmige, kohärente und wohl abgestimmte Weise durchführen, ist es notwendig, einen Steuerungsrahmen zu schaffen, der es dem Rat ermöglicht, strategische Richtungsvorgaben für die von den Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet umzusetzenden Reform- und Investitionsprioritäten aufzustellen. Ein solcher Rahmen würde die Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets erhöhen. Der Rat sollte auch länderspezifische Leitlinien für die individuellen Reform- und Investitionsziele der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, aufstellen, die mit dem Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden können. Da ein derartiger Rahmen nur die Mitgliedstaaten betrifft, deren Währung der Euro ist, sollten bei Abstimmungen

⁷ ABl. C [] vom [], S. [].

⁸ ABl. C ... ; S.

im Rahmen dieser Verordnung nur die Mitglieder des Rates stimmberechtigt sein, die diese Mitgliedstaaten vertreten.

- (3) Auf Unionsebene bildet das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung den Rahmen für die Ermittlung der nationalen Reformprioritäten der Mitgliedstaaten und für die Überwachung der Umsetzung dieser Prioritäten. Diese Verordnung trägt der Notwendigkeit Rechnung, Kohärenz zwischen den Reform- und Investitionsprioritäten des Euro-Währungsgebiets insgesamt und den Reform- und Investitionszielen der einzelnen Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, herzustellen und ihre Übereinstimmung mit dem Europäischen Semester zu gewährleisten.
- (4) Alljährlich sollte der Rat als Teil der Empfehlung für die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets strategische Richtungsvorgaben für die Reform- und Investitionsprioritäten des Euro-Währungsgebiets festlegen. Die strategischen Richtungsvorgaben sollten vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission angenommen werden, nachdem die Euro-Gruppe die Reform- und Investitionsprioritäten, deren Aufnahme in die Empfehlung sie für relevant und angemessen hält, erörtert hat. Der jährliche Euro-Gipfel wird die ihm eigene Rolle spielen.
- (5) Um sicherzustellen, dass die strategischen Richtungsvorgaben den im Zeitverlauf gewonnenen Erfahrungen mit der Umsetzung des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit Rechnung tragen, sollte die Kommission neben ihrer Empfehlung für die strategischen Richtungsvorgaben, die Teil ihrer Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets sein wird, den Rat darüber unterrichten, wie die strategischen Richtungsvorgaben in den Vorjahren befolgt wurden.
- (6) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können beschließen, Vorschläge für Reform- und Investitionspakete im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit vorzulegen. Zu diesem Zweck wird der Rat eine Empfehlung mit länderspezifischen Leitlinien für die Ziele der Reformen und Investitionen annehmen, die in den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, im Rahmen des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden können. Diese Empfehlung des Rates sollte mit den im Rahmen dieser Verordnung angenommenen strategischen Richtungsvorgaben und mit den länderspezifischen Empfehlungen in Einklang stehen, die parallel dazu im Rahmen des Europäischen Semesters, gegebenenfalls nach Beratungen innerhalb der einschlägigen durch den Vertrag eingesetzten Ausschüsse, angenommen werden. Die Empfehlung des Rates trägt auch einem etwaigen makroökonomischen Anpassungsprogramm, das nach den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁹ gebilligt wurde, gebührend Rechnung.
- (7) Die mit qualifizierter Mehrheit angenommene Empfehlung des Rates mit den länderspezifischen Leitlinien für die Ziele der Reformen und Investitionen in den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, sollte sich auf eine Empfehlung der

⁹ Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 1).

Kommission stützen. Dieser Prozess sollte die Freiwilligkeit der Beteiligung der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, am Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit und die Vorrechte der Kommission in Bezug auf dessen Durchführung unberührt lassen.

- (8) Innerhalb des in dieser Verordnung vorgesehenen Steuerungsrahmens sollte der Rat die strategischen Richtungsvorgaben für das Euro-Währungsgebiet als Ganzes festlegen und länderspezifische Leitlinien für die Ziele der Reform- und Investitionspakete der einzelnen Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vorgeben. Die Kommission führt den Haushaltsplan der Union gemäß Artikel 317 AEUV aus, was auch die Verwaltung der Ausgabenprogramme beinhaltet. Die Verantwortlichkeiten der Kommission in Bezug auf das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit [im Rahmen des Reformhilfeprogramms] nach Maßgabe der Verordnung (EU) XXXX/XX sollten unberührt bleiben.
- (9) Auf der Grundlage einer von der Kommission durchgeführten Bewertung stellt der Rat fest, welche Mitgliedstaaten von einem schweren Konjunkturabschwung betroffen sind, damit die in der Verordnung (EU) XXXX/XX [Reformhilfeprogramm-Verordnung] vorgesehenen nationalen Kofinanzierungsanteile angepasst werden können, wobei die Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 in der geänderten Fassung unberührt bleibt.
- (10) Zur Förderung des Dialogs zwischen den Organen der Union, insbesondere zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission, und zur Gewährleistung eines höheren Maßes an Transparenz und Rechenschaftspflicht bei diesem wirtschaftspolitischen Dialog kann der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments den Präsidenten des Rates, die Kommission und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, vor dem Ausschuss zu erscheinen, um die Maßnahmen nach dieser Verordnung zu erörtern.
- (11) Die Kommission sollte dem Europäischen Parlament und dem Rat in regelmäßigen Abständen über die Wirksamkeit dieser Verordnung Bericht erstatten.
- (12) Da das Ziel dieser Verordnung, nämlich durch Festlegung eines Steuerungsrahmens für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit einen Beitrag zum ordnungsgemäßen Funktionieren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euro-Währungsgebiets zu leisten, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen des Umfangs der Maßnahme auf Unionsebene besser 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 in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Verwirklichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

KAPITEL 1

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

- (1) Mit dieser Verordnung werden Bestimmungen für den Steuerungsrahmen festgelegt, der für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit für das Euro-Währungsgebiet innerhalb des Reformhilfeprogramms nach der Verordnung (EU) XXX/XX¹⁰ maßgeblich ist.
- (2) Diese Verordnung gilt für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

- a) „länderspezifische Empfehlungen“ die Empfehlungen, die der Rat gemäß Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4 AEUV im Rahmen des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung an jeden Mitgliedstaat richtet;
- b) „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“ die Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets gemäß Artikel 136 in Verbindung mit Artikel 121 Absatz 2 AEUV.

Artikel 3

Ziele

Diese Verordnung trägt zur Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, bei, indem sie einen Steuerungsrahmen festlegt, der für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich ist und Folgendes beinhaltet:

- a) strategische Richtungsvorgaben für die Reform- und Investitionsprioritäten des Euro-Währungsgebiets insgesamt;
- b) länderspezifische Leitlinien für die Ziele der für das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit maßgeblichen Reformen und Investitionen, die mit den länderspezifischen Empfehlungen in Einklang stehen.

¹⁰ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

*Artikel 4**Strategische Richtungsvorgaben für das Euro-Währungsgebiet*

- (1) Auf Empfehlung der Kommission und nach Beratungen in der Euro-Gruppe legt der Rat im Rahmen der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet alljährlich die strategischen Richtungsvorgaben für die Reform- und Investitionsprioritäten des Euro-Währungsgebiets fest.
- (2) Parallel zu ihrer in Absatz 1 genannten Empfehlung unterrichtet die Kommission den Rat darüber, wie die strategischen Richtungsvorgaben der Vorjahre von den Mitgliedstaaten befolgt wurden.

*Artikel 5**Länderspezifische Leitlinien*

- (1) Der Rat nimmt auf Empfehlung der Kommission eine an alle Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gerichtete Empfehlung an, in der alljährlich für die Zwecke der Reform- und Investitionspakete, die die Mitgliedstaaten anschließend nach der Verordnung (EU) XXXX/XX [Reformhilfeprogramm-Verordnung] vorlegen können, länderspezifische Leitlinien für die Investitions- und Reformziele der Mitgliedstaaten vorgegeben werden.
- (2) Die in Absatz 1 genannte Empfehlung muss mit den in Artikel 4 genannten strategischen Richtungsvorgaben und den länderspezifischen Empfehlungen für den betreffenden Mitgliedstaat in Einklang stehen. In der in Absatz 1 genannten Empfehlung trägt der Rat einem etwaigen makroökonomischen Anpassungsprogramm, das gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 gebilligt wurde, gebührend Rechnung.

*Artikel 6**Schwerer Konjunkturabschwung*

Gegebenenfalls wird in der in Artikel 5 Absatz 1 genannten Empfehlung auf der Grundlage einer von der Kommission durchgeführten Bewertung festgestellt, ob ein Mitgliedstaat von einem schweren Konjunkturabschwung betroffen ist, damit die in der Verordnung (EU) XXXX/XX [Reformhilfeprogramm-Verordnung] vorgesehenen nationalen Kofinanzierungsanteile angepasst werden können.

Dieser Artikel lässt die Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 unberührt.

*Artikel 7**Abstimmung im Rat*

- (1) Bei den in dieser Verordnung genannten Maßnahmen nehmen an der Abstimmung im Rat nur die Vertreter der Mitgliedstaaten teil, deren Währung der Euro ist.
- (2) Die qualifizierte Mehrheit der in Absatz 1 genannten Mitglieder des Rates bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a AEUV.

Artikel 8
Wirtschaftspolitischer Dialog

Zur Förderung des Dialogs zwischen den Organen der Union, insbesondere zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission, und zur Gewährleistung eines höheren Maßes an Transparenz und Rechenschaftspflicht kann der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments den Präsidenten des Rates, die Kommission und gegebenenfalls den Vorsitzenden der Euro-Gruppe einladen, vor dem Ausschuss zu erscheinen, um die Maßnahmen nach dieser Verordnung zu erörtern.

Artikel 9
Überprüfung

- (1) Bis zum 31. Dezember 2023 und danach alle vier Jahre veröffentlicht die Kommission einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung. In diesem Bericht wird die Wirksamkeit dieser Verordnung bewertet.
- (2) Die Kommission übermittelt diesen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat.

Artikel 10
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 gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident