



Brüssel, den 6.2.2014
COM(2014) 61 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 472/2013

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 472/2013

1. EINLEITUNG

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat diverse Schwachstellen der wirtschaftspolitischen Steuerung und Überwachung in der EU offenbart. Die meisten Schwachstellen bei der Überwachung konnten mit der Einführung des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und mit den sechs Rechtsakten des so genannten „Sixpack“ behoben werden. Da in einem Wirtschaftsraum mit gemeinsamer Währung eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Wirtschafts- und Haushaltspolitik erhebliche Ausstrahlungseffekte hat, waren aber dennoch leistungsfähigere Instrumente erforderlich. Aus diesem Grund wurden die Verordnungen (EU) Nr. 472/2013 und (EU) Nr. 473/2013¹ erlassen. In der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 sind spezielle Verfahren für eine verstärkte Überwachung von Mitgliedstaaten des Euroraums während und nach Abschluss des Anpassungsprogramms festgelegt, mit denen bisher *ad hoc* angewandte Konzepte formalisiert werden und eine Verknüpfung zwischen den Finanzhilfen und der in den Verträgen verankerten Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten hergestellt wird. Diese so genannten „Two Pack“-Verordnungen sind am 30. Mai 2013 in Kraft getreten.

Die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 (im Folgenden „die Verordnung“) enthält Bestimmungen für eine verstärkte Überwachung, makroökonomische Anpassungsprogramme und die Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms, die die übrigen bereits bestehenden Verfahren der multilateralen Überwachung ergänzen und es der Kommission und dem Rat ermöglichen, die Überwachungstiefe an den jeweiligen Fall anzupassen. Dabei können sie zu dem Schluss kommen, dass ein Mitgliedstaat zur Eindämmung der spezifischen Risiken, die von ihm auf die Stabilität im Euro-Währungsgebiet ausgehen, weitere Maßnahmen ergreifen muss, um rasch wieder eine gesunde wirtschaftliche und finanzielle Situation herzustellen und gegebenenfalls die benötigten Finanzmittel wieder selbst in vollem Umfang auf den Finanzmärkten aufnehmen zu können.

Die Verordnung wurde geschaffen, um die Durchführung von Finanzhilfeprogrammen in Mitgliedstaaten des Euroraums mit dem institutionellen Rahmen der Verträge in Einklang zu bringen und damit zugleich sicherzustellen, dass die entsprechenden Grundsätze in allen Mitgliedstaaten besser umgesetzt werden. Wie stark die Beobachtung und Überwachung in die Angelegenheiten des jeweiligen Mitgliedstaats eingreifen, hängt vom Ernst seiner Finanzlage ab. Die Verordnung beseitigt zudem die doppelten Berichtspflichten, die in bestimmten Fällen für Mitgliedstaaten, die Finanzhilfe in Anspruch nehmen, bestanden.

Gemäß Artikel 19 der Verordnung übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens im Januar 2014 und anschließend jeweils im Abstand von fünf Jahren einen Bericht über die Anwendung der Verordnung, gegebenenfalls zusammen mit einem Vorschlag zu ihrer Änderung. In dem Bericht wird unter anderem Folgendes bewertet: a) die Wirksamkeit der Verordnung, b) die Fortschritte bei der Gewährleistung einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik und einer dauerhaften Konvergenz der

¹ ABl. L 140 vom 27.5.2013.

Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten entsprechend dem AEUV, c) der Beitrag der Verordnung zur Verwirklichung der Ziele der Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung.

Das Ziel dieser Bewertung ist es, einen Überblick über die Anwendung der Verordnung seit ihrem Inkrafttreten zu geben. Mit den im Zuge dieser Bewertung ermittelten Informationen über die wirtschaftlichen Fortschritte der Programmmitgliedstaaten wird weder eine Verdoppelung noch eine Zusammenfassung der Ergebnisse der im Rahmen der Programme regelmäßig durchgeführten Überprüfungsmissionen beabsichtigt.

Die Verordnung ist erst seit sehr kurzer Zeit in Kraft, was die bewertbaren Daten und die Bewertungstiefe erheblich einschränkt. Im Rahmen der Überprüfung der „Six Pack“- und der „Two Pack“-Verordnungen zum Jahresende 2014 wird die Wirksamkeit der Verordnung dagegen umfassender und eingehender bewertet werden können.

2. ANWENDUNG DER VERORDNUNG (EU) Nr. 472/2013

2.1. Durchführung der Verordnung

Nach Artikel 2 Absatz 5 und Artikel 7 Absatz 12 der Verordnung veröffentlicht die Kommission zu Informationszwecken zwei Listen mit Finanzhilfeeinstrumenten für: i) Instrumente auf vorsorglicher Basis und, davon getrennt, ii) Instrumente, für die gemäß den Vorschriften des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) kein makroökonomisches Anpassungsprogramm verlangt wird. Die entsprechende Mitteilung hat die Kommission im Oktober 2013 angenommen².

Seit Inkrafttreten der Verordnung wurde noch kein Mitgliedstaat des Euroraums unter verstärkte Überwachung im Sinne von Artikel 2 gestellt und es wurde noch kein neues makroökonomisches Anpassungsprogramm mit einem Mitgliedstaat des Euroraums vereinbart.

Gemäß Artikel 16 der Verordnung unterliegen aber diejenigen Mitgliedstaaten den Bestimmungen der Verordnung, die zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens Finanzhilfe erhalten. Daher gilt sie für diejenigen Mitgliedstaaten des Euroraums, die am 30. Mai 2013 Finanzhilfe in Anspruch nahmen.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung erhielten Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Zypern Finanzhilfe von einem oder mehreren Mitgliedstaaten, dem EFSM, dem ESM, der EFSF oder einer anderen einschlägigen internationalen Finanzinstitution wie dem IWF. Seit Inkrafttreten der Verordnung wurden neue Beschlüsse zur Anpassung der bestehenden makroökonomischen Anpassungsprogramme angenommen.

Vier Mitgliedstaaten erhalten Finanzhilfen, die an ein makroökonomisches Anpassungsprogramm geknüpft sind, so dass Artikel 7 der Verordnung auf sie anwendbar ist:

Griechenland

Mit Griechenland wurden zwei makroökonomische Anpassungsprogramme vereinbart. Das erste war Gegenstand des Beschlusses 2010/320/EU des Rates vom 26. Mai 2010, der danach mehrmals geändert wurde. Das zweite makroökonomische Anpassungsprogramm wurde mit

² ABl. C 300 vom 16.10.2013.

dem Beschluss 2011/734/EU des Rates vom 12. Juli 2011 eingesetzt, der zuletzt durch den Beschluss 2013/6/EU des Rates³ geändert wurde.

Irland

Das makroökonomische Anpassungsprogramm Irlands wurde mit dem Beschluss 2011/77/EU des Rates im Februar 2011 eingesetzt. Es wurde in Anwendung von Artikel 7 Absatz 5 der Verordnung mit dem Durchführungsbeschluss 2013/373/EU des Rates vom 9. Juli 2013⁴ aktualisiert.

Portugal

Das makroökonomische Anpassungsprogramm Portugals wurde mit dem Beschluss 2011/344/EU des Rates vom 17. Mai 2011 eingesetzt. Es wurde in Anwendung von Artikel 7 Absatz 5 der Verordnung mit dem Durchführungsbeschluss 2013/375/EU des Rates vom 9. Juli 2013⁵ aktualisiert.

Zypern

Das makroökonomische Anpassungsprogramm Zyperns wurde mit dem Beschluss 2013/236/EU des Rates vom 25. April 2013, kurz vor Inkrafttreten der Verordnung eingesetzt. Aus Gründen der Klarheit und der Rechtsicherheit wurde es seither in Anwendung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung mit dem Durchführungsbeschluss 2013/463/EU des Rates vom 13. September 2013⁶ genehmigt.

Spanien erhielt eine Finanzhilfe für die Rekapitalisierung seiner Finanzinstitute und ist damit von den Bestimmungen der Verordnung bezüglich makroökonomischer Anpassungsprogramme nicht betroffen. Gemäß Artikel 14 der Verordnung wird Spanien allerdings nach Ende des derzeitigen Finanzhilfeprogramms der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms unterliegen.

2.2. Wirksamkeit der Verordnung

Hauptziel der Verordnung ist der Ausbau der Beobachtung und Überwachung für Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität bedroht oder betroffen sind. Die Verordnung schafft transparente, wirksame, effiziente und nachvollziehbare Überwachungsverfahren für unter verstärkter Überwachung stehende Mitgliedstaaten, für Mitgliedstaaten, die einem Programm zur makroökonomischen Anpassung unterliegen, und für solche, die einer Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms unterliegen.

Die Verordnung ist seit dem 30. Mai 2013 in Kraft. Ein solch kurzer Zeitraum erschwert die Bewertung der Wirksamkeit der Verordnung in erheblichem Maße, da sich die Bewertung nur auf eine sehr begrenzte Datenlage stützen kann.

Zahlreiche Bestimmungen der Verordnung betreffen beispielsweise die Phasen der Entwicklung und Verhandlung der Programme. Bei den bestehenden Programmen fanden diese vor Inkrafttreten der Verordnung statt. In Bezug auf diese Vorbereitungsphasen ist eine Bewertung der Wirksamkeit der Verordnung im Sinne von Artikel 19 daher nicht möglich.

³ ABl. L 48 vom 21.2.2013.

⁴ ABl. L 191 vom 12.7.2013.

⁵ ABl. L 192 vom 13.7.2013.

⁶ ABl. L 250 vom 20.9.2013.

Auch in Bezug auf die verstärkte Überwachung ist eine Bewertung der Wirksamkeit der Verordnung unmöglich, da bislang noch kein Mitgliedstaat des Euroraums einer verstärkten Überwachung unterstellt wurde. Aus denselben Gründen kann die Wirksamkeit der Verordnung auch in Bezug auf die Anwendung der Überwachung nach Abschluss des Programms bisher nicht bewertet werden.

Vorerst kann die Wirksamkeit der Verordnung demnach nur in Bezug auf bestehende makroökonomische Anpassungsprogramme bewertet werden. Diese Programme sollen die rasche Wiederherstellung einer gesunden und tragfähigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation gewährleisten und dem Mitgliedstaat die Fähigkeit verleihen, die von ihm benötigten Finanzmittel wieder selbst in vollem Umfang auf den Finanzmärkten aufzunehmen. Die bestehenden makroökonomischen Anpassungsprogramme erfüllen bislang die in der Verordnung gesteckten Ziele.

Die laufende Durchführung der Programme in Griechenland, Portugal und Zypern wird wichtige Parameter und Erkenntnisse dazu liefern, wie die Wirksamkeit der Verordnung in der kommenden Bewertungsperiode zu bewerten ist. In ähnlicher Weise wird der bevorstehende Ausstieg Irlands und Spaniens aus den Finanzhilfeprogrammen neue Erkenntnisse für die spätere eingehendere Bewertung der Wirksamkeit der Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms liefern.

Die genaue Beobachtung sämtlicher Mitgliedstaaten des Euroraums wird dazu dienen, sich abzeichnende wirtschaftliche Anfälligkeiten sofort anzugehen und Ansteckungseffekte in der WWU oder der Union zu verhindern.

2.3. Fortschritte bei der Gewährleistung einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik und einer dauerhaften Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten nach dem AEUV

Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 und die „Six-Pack“-Verordnungen werden 2014 einer Bewertung unterzogen. Es ist davon auszugehen, dass die Fortschritte in Bezug auf Koordinierung und Konvergenz dabei eingehender untersucht werden.

Die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 regelt den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten betroffen oder bedroht sind. Sie sieht unter anderem eine engere Koordinierung der Mitgliedstaaten vor, die einem Programm zur makroökonomischen Anpassung unterliegen, und regelt die Überwachung nach Programmabschluss.

Darüber hinaus sieht die Verordnung eine verstärkte wirtschaftspolitische Überwachung vor, um die Kohärenz der wirtschaftspolitischen Überwachung – insbesondere zwischen dem im AEUV dargelegten Unionsrahmen für die multilaterale Überwachung und etwaigen politischen Auflagen im Rahmen einer Finanzhilfe – sicherzustellen und doppelte Berichtspflichten zu vermeiden. Zu diesem Zweck enthält die Verordnung Bestimmungen zur Gewährleistung der Kohärenz mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, mit der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011⁷ sowie mit einigen Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 473/2013⁸. Mitgliedstaaten des Euroraums, die unter die Verordnung fallen, wurden von einigen dieser Verpflichtungen befreit, um doppelte Berichtspflichten zu vermeiden.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

⁸ Die Artikel 1 bis 5 und 13 bis 18 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 sind dabei allerdings ausgenommen.

Die Verordnung enthält keine Übergangsbestimmungen für Mitgliedstaaten, die (wie Irland) während eines Jahreszyklus der makroökonomischen Überwachung aus dem Programm und der entsprechenden Finanzhilfe aussteigen. Um solche Mitgliedstaaten wieder vollständig in die Verfahren der wirtschaftspolitischen Koordinierung einzugliedern, wendet die Kommission auf Mitgliedstaaten, die ihr Anpassungsprogramm erfolgreich durchgeführt haben, umgehend die normalen Überwachungsinstrumente an.

3. BEWERTUNG DER FORTSCHRITTE HINSICHTLICH DER WIRTSCHAFTSSITUATION

Da die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 erst vor kurzer Zeit in Kraft getreten ist, kann die Auswirkung ihrer Durchführung auf die Wirtschaft noch nicht bewertet werden.

Sämtliche Mitgliedstaaten, die unter die Verordnung fallen, haben Strukturreformen durchgeführt, um die Ursachen für Anfälligkeiten und finanzielle Instabilität zu beseitigen. In Irland und Zypern lag die Hauptursache der Schwierigkeiten im Bankensektor. Irland hat den Bankensektor daher entsprechend umstrukturiert, überlebensfähige Banken rekapitalisiert und unrentable Banken abgewickelt, und es führt strenge Stresstests durch, um die Anlageportfolios korrekt zu bewerten. Auch in Zypern wurden Banken umstrukturiert und abgewickelt und Hebeleffekte zügig und vorausschauend abgebaut. Darüber hinaus führen beide Länder Reformen ihrer Arbeits- und Produktmärkte durch. Im Rahmen der Arbeitsmarktreformen werden in Irland der Aktionsplan für Beschäftigung sowie eine Reform der Aus- und Weiterbildungsprogramme durchgeführt und in Zypern bis 2014 die Preisindexierung der Gehälter im privaten Sektor ausgesetzt. Im Rahmen der Produktmarktreformen werden unter anderem Privatisierungen im Energie- und im Verkehrssektor vorgenommen und an der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts (Irland) gearbeitet. Darüber hinaus führen beide Länder Reformen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und zur Verringerung des Finanzierungsdrucks durch.

Griechenland hat eine beeindruckende Haushaltskonsolidierung durchgeführt und es hat tiefgreifende Arbeitsmarkt- und Produktmarktreformen umgesetzt. So hat es z. B. die Formalitäten für Unternehmensgründer erleichtert, die Komplexität von Lizenzierungsverfahren verringert und das Renten-, Gesundheits- und Besteuerungssystem reformiert, um Anpassung, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum zu fördern. Seine hohe Staatsverschuldung, strukturellen Verkrustungen und schwerfälligen institutionellen Regelungen bleiben problematisch.

Auch Portugal war durch strukturelle Verkrustungen und eine hohe Staatsverschuldung geprägt. Um diese Ursachen für Instabilität zu beseitigen, hat es verschiedene Reformpakete umgesetzt. Beispielsweise hat es die Arbeitslosenleistungen reduziert, Privatisierungen vorgenommen, den Wettbewerb im Einzelhandel erhöht und die Hindernisse für den Zugang zu freiberuflichen Tätigkeiten im Dienstleistungssektor abgebaut. Darüber hinaus hat es die MwSt-Bemessungsgrundlage erweitert und eine Reihe von Einkommensteuerermäßigungen abgeschafft.

Eine detaillierte, eingehende Bewertung der Lage der Programmländer liefern die in der Reihe „Europäische Wirtschaft“ veröffentlichten Ergebnisse der Überprüfungsmissionen. Diese sind unter folgender Adresse auch von der Website der Europäischen Kommission einsehbar:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Diese Mitteilung geht auf wesentliche Aspekte der „Two Pack“-Verordnung (EU) Nr. 472/2013 ein. Durch ambitionierte Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung bei gleichzeitigen weitreichenden Strukturreformen und Finanzsystemsanierungen, die durch externe Finanzhilfen – in den meisten Fällen im Rahmen von makroökonomischen Anpassungsprogrammen – unterstützt wurden, ist es gelungen, dazu beizutragen, die Finanzmarktstörungen im Zaum zu halten und in der Folge die Märkte zu stabilisieren.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass sich die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 bisher als geeigneter Rahmen für die verstärkte Beobachtung und Überwachung der Mitgliedstaaten des Euroraums, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, erwiesen hat.

Die Bestimmungen der „Two Pack“-Verordnungen und die dort enthaltenen Verfahrensvorschriften scheinen eine einheitlichere Behandlung der Mitgliedstaaten des Euroraums zu gewährleisten. Wie in der Mitteilung erläutert, ist die Verordnung aber erst seit kurzer Zeit in Kraft, so dass sich die Bewertung nur auf sehr begrenzte Erkenntnisse stützen kann. Die verstärkte Überwachung muss beispielsweise erst noch erprobt werden, aber die Verordnung gibt einen Rahmen vor, der die genauere Beobachtung der Mitgliedstaaten des Euroraums, die von Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität bedroht oder betroffen sind, ermöglichen dürfte. Auch die Überwachung nach Abschluss des Programms wurde noch nicht erprobt.

Eine systematische und eingehende Bewertung, die sich auf die gesammelten Erfahrungen stützt, wird anlässlich der nächsten Überprüfung der Verordnung möglich sein, die gleichzeitig mit der Überprüfung der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 und der „Six Pack“-Verordnungen vorgenommen wird.