

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 9. November 2018

zu einem Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 10. Juli 2018 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Europäischen Parlament um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion ⁽¹⁾ (nachfolgend der „Verordnungsvorschlag“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), da der Verordnungsvorschlag in seiner Zielsetzung hinsichtlich einer makroökonomischen Stabilisierung für das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken, die Preisstabilität zu gewährleisten, und unbeschadet des Ziels der Gewährleistung der Preisstabilität zur Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik in der Union gemäß Artikel 127 Absatz 1 und Artikel 282 Absatz 2 AEUV und Artikel 2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (nachfolgend die „ESZB-Satzung“) relevant ist. Der Verordnungsvorschlag enthält ferner Bestimmungen, die die Rolle der EZB als Fiskalagent für öffentliche Stellen gemäß Artikel 21.2 der ESZB-Satzung betreffen.

Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

Allgemeine Anmerkungen

Die Einrichtung der Europäischen Investitionsstabilisierungsfunktion (EISF) soll dem Schutz nationaler öffentlicher Investitionen bei großen asymmetrischen makroökonomischen Schocks in Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, und EU-Mitgliedstaaten, die am Wechselkursmechanismus (WKM II) teilnehmen, (nachfolgend zusammen als die „teilnehmenden Mitgliedstaaten“ bezeichnet) und zur Vermeidung der Gefahr negativer Ausstrahlungseffekte dienen ⁽²⁾. Die EISF wäre Teil eines breiteren Spektrums an neuen Instrumenten für ein widerstandsfähigeres Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens. Diese Widerstandsfähigkeit würde zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) beitragen. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass eine Unterstützung im Rahmen der EISF von der Einhaltung bestimmter Beschlüsse und Empfehlungen gemäß dem Rahmen für haushaltspolitische und gesamtwirtschaftliche Überwachung der Union abhängen würde ⁽³⁾. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der fiskalpolitische Rahmen der EU darauf abzielt sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten eine solide Haushaltspolitik verfolgen und in wirtschaftlich guten Zeiten fiskalische Puffer aufbauen ⁽⁴⁾.

Der Bericht der fünf Präsidenten vom 22. Juni 2015 ⁽⁵⁾ betonte die Notwendigkeit zur Vollendung der wirtschaftlichen und institutionellen Strukturen der WWU. Angesichts der Erfahrungen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden weitere Integrationsschritte zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Mitgliedstaaten bei einem schwerwiegenden

⁽¹⁾ COM(2018)387 final.

⁽²⁾ Siehe Begründung zum Verordnungsvorschlag, S. 2.

⁽³⁾ Artikel 3 Nummer 1 des Verordnungsvorschlags.

⁽⁴⁾ Siehe „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, Bericht von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, 22. Juni 2015, abrufbar auf der Website der Kommission unter www.ec.europa.eu

⁽⁵⁾ „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, Bericht von Jean-Claude Juncker, in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, 22. Juni 2015.

Wirtschaftsabschwung empfohlen. Von den Mitgliedstaaten wurde erwartet, Initiativen zur Steigerung der Widerstandsfähigkeit ihrer nationalen Volkswirtschaften zu unterstützen und diese Maßnahmen durch zusätzliche Schritte zur Vervollständigung der Fiskal- und Wirtschaftsunion zu ergänzen, insbesondere die Schaffung einer gemeinsamen makroökonomischen Stabilisierungsfunktion. Eine solche Funktion existiert in jeder Währungsunion, um wirtschaftliche Schocks, die auf nationaler Ebene nicht gesteuert werden können, besser zu bewältigen. Eine gemeinsame makroökonomische Stabilisierungsfunktion würde — sofern sie in geeigneter Weise ausgestaltet wird — die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit der einzelnen teilnehmenden Mitgliedstaaten und des Euro-Währungsgebiets insgesamt stärken und dadurch auch die einheitliche Geldpolitik unterstützen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die EZB den neuen Impuls bei der Erörterung der Frage, wie eine gemeinsame makroökonomische Stabilisierungsfunktion für die teilnehmenden Mitgliedstaaten eingerichtet werden kann. Die Schaffung einer solchen Funktion ist wichtig, um sicherzustellen, dass durch sie eine effektivere makroökonomische Stabilisierung erzielt werden kann, insbesondere bei einer tiefen Rezession im gesamten Euro-Währungsgebiet. In dieser Hinsicht dürfte die Investitionsstabilisierungsfunktion ausreichend sein. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der EISF-Vorschlag einen finanziellen Rahmen für Back-to-Back-Darlehen von bis zu 30 Mrd. EUR vorsieht, der nur etwa 0,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Euro-Währungsgebiets entspricht. Für eine effiziente Stabilisierung ist es außerdem erforderlich, dass die EISF-Hilfe zeitnah ausgelöst und umgesetzt wird. Geeignete Aktivierungskriterien für die EISF-Hilfe sollten effektiv zwischen zyklischen und strukturellen Entwicklungen unterscheiden. Der vorgesehene EISF-Trigger ist an die durchschnittliche Arbeitslosenquote über einen Zeitraum von 60 Quartalen gekoppelt. Dieser lange Zeitraum erscheint vor dem Hintergrund, dass die aktuelle Quote für Länder, die eine starke Auf- oder Abwärtsentwicklung der Arbeitslosigkeit in den vorangegangenen 15 Jahren erlebt haben, weit vom Durchschnitt der 60 Quartale entfernt sein könnte, nicht gerechtfertigt. Der vorgesehene EISF-Trigger würde zum einen den Arbeitsmarkttrigiditäten, die in einigen Mitgliedstaaten nicht durch Reformen angegangen werden, und zum anderen den von anderen Mitgliedstaaten beschlossenen Reformen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit nicht ausreichend Rechnung tragen. Es ist wichtig, dass die EISF-Hilfe Anreize für eine solide nationale Haushalts- und Wirtschaftspolitik und insbesondere für Reformen ergänzt, die auf die Bewältigung nationaler struktureller Herausforderungen und die bessere Einhaltung des Rahmens für haushaltspolitische und gesamtwirtschaftliche Überwachung der Union abzielen. Die EISF-Hilfe sollte an die Erfolgshistorie der teilnehmenden Mitgliedstaaten in Bezug auf die vollständige Einhaltung des Rahmens für haushaltspolitische und gesamtwirtschaftliche Überwachung der Union gekoppelt sein. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Förderfähigkeitskriterien schwach — insbesondere das Kriterium, wonach kein Beschluss des Rates vorliegen darf, in dem festgestellt wird, dass in den beiden Jahren vor Beantragung der EISF-Hilfe keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits gemäß Artikel 126 Absatz 8 oder Artikel 126 Absatz 11 AEUV ergriffen wurden⁽¹⁾. Dieses Förderfähigkeitskriterium würde es erlauben, EISF-Hilfe an Mitgliedstaaten zu gewähren, denen es gelingt, trotz anhaltender Defizite in Bezug auf einen strukturellen Anpassungsbedarf die Nichteinhaltung des den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) zu vermeiden. Es ist wichtig, dass eine künftige Stabilisierungsfunktion den Mitgliedstaaten Anreize bietet, in wirtschaftlich guten Zeiten fiskalische Puffer aufzubauen, auf die in Rezessionsphasen zurückgegriffen werden kann. Schließlich wäre Klarheit in Bezug auf die Wechselwirkung zwischen dem Verordnungsvorschlag und der Nutzung der Flexibilität im Rahmen des SWP erforderlich, vor allem in Bezug auf die Bestimmungen der sogenannten „Investitionsklausel“⁽²⁾, die eine ähnliche Zielsetzung wie die EISF aufweist, d. h. die Investitionstätigkeit in wirtschaftlich schwierigen Zeiten aufrechtzuerhalten. Wichtig ist hierbei, dass eine Bestimmung vonnöten ist, durch die sichergestellt wird, dass die Höhe der EISF-Hilfe der zur Aufrechterhaltung der Tragfähigkeit der Staatsverschuldung erforderlichen Höhe entspricht.

Spezifische Anmerkungen

1. Monetäre Einkünfte als Berechnungsgrundlage für die nationalen Beiträge zum Stabilisierungsfonds

Der Stabilisierungsfonds würde nahezu vollständig mit jährlichen Beiträgen der teilnehmenden Mitgliedstaaten ausgestattet werden. Diese Beiträge würden im Einklang mit einem Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den Stabilisierungsfonds zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten⁽³⁾ (nachfolgend der „Übereinkommensentwurf“) berechnet. Im Rahmen des Übereinkommensentwurfs würde der jährliche Beitrag jedes Mitgliedstaats, dessen Währung der Euro ist, an den Stabilisierungsfonds sechs Prozent des Betrags der monetären Einkünfte betragen, die seiner NZB am Ende des vorangegangenen Geschäftsjahrs gemäß Artikel 32 der Satzung des EZSB zugewiesen werden. Der jährliche Beitrag der nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die am Wechselkursmechanismus (WKM II) teilnehmen, würde anhand einer Formel berechnet, durch die unter Zugrundelegung der gesamten monetären Einkünfte des Eurosystems der Anteil bestimmt wird, der auf einen nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaat entfällt, der am Wechselkursmechanismus (WKM II) teilnimmt, und zwar ausschließlich auf Basis des BIP und nicht der Bevölkerungszahl.

⁽¹⁾ In dieser Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Artikel 126 AEUV in Fällen, in denen ein Mitgliedstaat auf die an ihn gerichteten Empfehlungen des Rates im Zusammenhang mit einem früheren Beschluss des Rates über die Nichteinhaltung der Anforderungen des Defizitkriteriums gemäß AEUV durch den betreffenden Mitgliedstaat nicht entsprechend Folge geleistet hat, der Rat einen Beschluss fasst, mit dem festgestellt wird, dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden.

⁽²⁾ Die „Investitionsklausel“ ist in Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1) enthalten.

⁽³⁾ Die Entwurfsfassung des Übereinkommens kann abgerufen werden unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf

1.1. Institutionelle Unabhängigkeit

Auf den Grundsatz der institutionellen Unabhängigkeit wird in Artikel 130 AEUV und Artikel 7 der ESZB-Satzung ausdrücklich festgelegt. Nach diesen beiden Artikeln ist es den NZBen im ESZB und den Mitgliedern ihrer Beschlussorgane untersagt, Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einzuholen oder entgegenzunehmen. Darüber hinaus verpflichten sich die Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der NZBen bei der Wahrnehmung ihrer ESZB-bezogenen Aufgaben zu beeinflussen⁽¹⁾. Während im Übereinkommensentwurf klargestellt wird, dass die Beiträge zum Stabilisierungsfonds Zahlungsverpflichtungen der teilnehmenden Mitgliedstaaten sind, verlangt der Grundsatz der institutionellen Unabhängigkeit, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten keinerlei Druck auf ihre jeweiligen NZBen ausüben. Insoweit deutet die Bezugnahme im Übereinkommensentwurf auf den nationalen Beitrag eines Mitgliedstaats von sechs Prozent des Betrags der seiner nationalen NZB zugewiesenen monetären Einkünfte darauf hin, dass es sich dabei lediglich um eine Formel für die Berechnung der Zahlungsverpflichtungen eines teilnehmenden Mitgliedstaats handelt. Dies senkt das Risiko einer potenziellen Ausübung von Druck auf die Beschlussorgane der NZBen, was deren unabhängigen Entscheidungsprozess im Hinblick auf Investitions- und Risikostrategien sowie die Verteilung von Gewinnen angeht. Schließlich würde die EZB die Streichung der ihr durch den Verordnungsvorschlag auferlegten Verpflichtung begrüßen, nach welcher sie der Kommission zwecks Berechnung der Beiträge der teilnehmenden Mitgliedstaaten bis spätestens zum 30. April eines jeden Jahres den Betrag der den NZBen des Eurosystems nach Artikel 32 der ESZB-Satzung zugewiesenen monetären Einkünfte mitzuteilen hat. Durch diese Streichung würde jegliches Risiko einer Beeinträchtigung der institutionellen Unabhängigkeit der EZB vermieden werden. In diesem Zusammenhang ist die EZB bereit, im Einklang mit Erwägungsgrund 27 des Verordnungsvorschlags, der klarstellt, dass die EZB der Kommission den Betrag der monetären Einkünfte mitteilt, auf die die NZBen des Eurosystems Anrecht haben, mit der Kommission zusammenzuarbeiten.

1.2. Finanzielle Unabhängigkeit

Nach dem Grundsatz der finanziellen Unabhängigkeit müssen den NZBen ausreichende finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen des ESZB und auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die jeweiligen NZBen jederzeit über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um diese Aufgaben erfüllen zu können⁽²⁾. Im Verordnungsvorschlag ist vorgesehen, dass die nationalen Beiträge zum Stabilisierungsfonds, auf die im Übereinkommensentwurf Bezug genommen wird, von den teilnehmenden Mitgliedstaaten entrichtet werden müssen. Sie stellen keine Beiträge oder Verpflichtungen der NZBen oder der EZB dar. Daher scheint der Verordnungsvorschlag nicht die Fähigkeit der NZBen zu beeinträchtigen, sich eigenständig ausreichende finanzielle Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beschaffen.

1.3. Zusätzliche Erwägungen

- 1.3.1. Die EZB geht davon aus, dass die Berechnung der nationalen Beiträge zum Stabilisierungsfonds von den tatsächlichen Einkünften oder Gewinnen einer Zentralbank entkoppelt ist. Die Höhe der den NZBen zugewiesenen monetären Einkünfte kann als Berechnungsparameter betrachtet werden, der sich jährlich ändert. Dementsprechend sollten sich die im Übereinkommensentwurf als Referenzpunkt für die Berechnung der nationalen Beiträge zum Stabilisierungsfonds angegebenen sechs Prozent nur auf den endgültigen Betrag der den NZBen zugewiesenen monetären Einkünfte beziehen. Dies sollte auch dann gelten, wenn ein Verlust der EZB ganz oder teilweise mit den monetären Einkünften des betreffenden Geschäftsjahrs gemäß Artikel 33.2 der Satzung des ESZB zu verrechnen ist⁽³⁾.
- 1.3.2. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass die Kopplung der Beiträge der teilnehmenden Mitgliedstaaten zum Stabilisierungsfonds an die monetären Einkünfte durch Anwendung eines vorab festgelegten Prozentsatzes automatisch zu Volatilität bei den Beiträgen der teilnehmenden Mitgliedstaaten führt. Diese Volatilität kann die Übertragung frischer Mittel auf den Stabilisierungsfonds beeinträchtigen.
- 1.3.3. Der Verordnungsvorschlag legt die jährlichen monetären Einkünfte des Eurosystems zur Berechnung der jährlichen Beiträge sowohl von Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, als auch von nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die am WKM II teilnehmen, zugrunde. In Bezug auf die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, werden die monetären Einkünfte unter den NZBen entsprechend ihrer jeweiliger Anteile am Kapitalschlüssel der EZB verteilt, die nach Artikel 29 der ESZB-Satzung zu gleichen Teilen nach den Anteilen der jeweiligen Mitgliedstaaten an der Gesamtbevölkerung und am Bruttoinlandsprodukt der EU gewichtet werden. Die Beiträge von nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die am WKM II teilnehmen, zum Stabilisierungsfonds werden hingegen auf der Grundlage der monetären Einkünfte des Eurosystems berechnet, die für jeden Mitgliedstaat nur auf Basis seiner BIP-Daten skaliert werden. Diese Diskrepanz kann zu vergleichsweise größeren oder kleineren Beiträgen von nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die am WKM II teilnehmen, führen.

⁽¹⁾ Siehe den Konvergenzbericht der EZB vom Mai 2018, S. 22.

⁽²⁾ Siehe den Konvergenzbericht der EZB vom Mai 2018, S. 26.

⁽³⁾ Artikel 33.2 der ESZB-Satzung sieht vor, dass ein Verlust der EZB auf zwei Arten abgedeckt werden kann: aus dem allgemeinen Reservefonds der EZB sowie erforderlichenfalls, nach einem entsprechenden Beschluss des EZB-Rates, aus den monetären Einkünften des betreffenden Geschäftsjahrs, und zwar im Verhältnis und bis in Höhe der Beträge, die nach Artikel 32.5 der ESZB-Satzung an die NZBen verteilt werden.

2. Verwaltung der Darlehen

- 2.1. Die EZB ist bereit, mit der Kommission die zur Verwaltung der Darlehen erforderlichen Vorkehrungen zu treffen sowie den Kapitalbetrag samt den im Rahmen eines EISF-Darlehens fälligen Zinsen von dem betreffenden Mitgliedstaat auf ein Konto bei der EZB entgegenzunehmen, wie im Verordnungsvorschlag vorgesehen. In diesem Zusammenhang weist die EZB darauf hin, dass sie gemäß Artikel 21.2 der ESZB-Satzung in der gleicher Weise wie für die Verwaltung von Darlehen mit der EZB im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus ⁽¹⁾ für jeden Mitgliedstaat als Fiskalagent für die Einrichtungen der Union tätig werden kann.
- 2.2. Die EISF-Beträge, die auf Sonderkonten für die Verwaltung der erhaltenen EISF-Hilfe überwiesen werden, welche durch den betreffenden Mitgliedstaat bei seiner NZB zu eröffnen sind, würden im Einklang mit den in den einschlägigen Rechtsakten, z. B. der Leitlinie EZB/2014/9 der Europäischen Zentralbank ⁽²⁾, festgelegten Bedingungen behandelt.

Sofern die EZB Änderungen des Verordnungsvorschlags empfiehlt, ist ein spezifischer Redaktionsvorschlag mit Begründung in einem gesonderten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht in englischer Sprache auf der Website der EZB zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 9. November 2018.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (ABl. L 118 vom 12.5.2010, S. 1).

⁽²⁾ Leitlinie EZB/2014/9 der Europäischen Zentralbank vom 20. Februar 2014 über Inlandsgeschäfte zur Verwaltung von Aktiva und Passiva durch die nationalen Zentralbanken (ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 56).