



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.12.2017
COM(2017) 824 final

2017/0335 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen
Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den
Mitgliedstaaten**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Gründe und Ziele des Vorschlags

Vor zehn Jahren traf eine beispiellose Wirtschafts- und Finanzkrise die Volkswirtschaften der Europäischen Union (EU). Auch wenn die Krise ihren Ursprung nicht im Euroraum hatte, so hat sie doch einige institutionelle Schwächen des Währungsgebiets offenbart. Als Reaktion darauf hat die EU versucht, die Regeln der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Union und im Euro-Währungsgebiet zu stärken, insbesondere mittels der als „Sechserpaket“ (fünf Verordnungen und eine Richtlinie aus dem Jahr 2011) und als „Zweierpaket“ (zwei Verordnungen aus dem Jahr 2013) bekannten Legislativpakete. Diese Rechtsakte haben dazu beigetragen, dass die nationalen Haushalte nun enger überwacht werden, die haushaltspolitischen Rahmen robuster sind und den Schuldenständen eine größere Aufmerksamkeit zukommt.

Bei der Suche nach Lösungen, die die Ursachen der Krise an der Wurzel angehen, wurde jedoch deutlich, dass der regelgebundene haushaltspolitische Rahmen auf EU-Ebene durch verbindliche Bestimmungen auf einzelstaatlicher Ebene ergänzt werden musste, um in allen Mitgliedstaaten eine solide Haushaltspolitik zu fördern und einen dauerhaften Mechanismus gegen die Entstehung übermäßiger Defizite zu schaffen.

In diesem Zusammenhang wurde geprüft, inwiefern das Unionsrecht zur Untermauerung solcher einzelstaatlicher Regeln eingesetzt werden könnte. Die Kommission war damals nachdrücklich dafür, weitere Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung nach der Gemeinschaftsmethode durchzuführen.¹ Auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2011 konnte jedoch keine Einigung über die erwogenen Maßnahmen erzielt werden. Daraufhin vereinbarten die Mitgliedstaaten, die sich gemeinsam zu solchen innerstaatlichen Vorschriften verpflichten wollten, auf zwischenstaatlicher Ebene vorzugehen, was zum Abschluss des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) als Vorstufe einer möglichst raschen Eingliederung der Bestimmungen in die Verträge führte.

Der SKS-Vertrag wurde am 2. März 2012 von 25 Vertragsparteien unterzeichnet (allen Mitgliedstaaten außer der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich²) und trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Das Herzstück des SKS-Vertrags ist der Titel III mit dem sogenannten „fiskalpolitischen Pakt“. Die wichtigste Bestimmung des Pakts sieht vor, dass die Vertragsparteien die Auflage eines konjunkturbereinigt ausgeglichenen Haushalts mittels verbindlicher und dauerhafter Bestimmungen, vorzugsweise mit Verfassungsrang, in das jeweilige nationale Recht übernehmen. Diese Auflage spiegelt die zentrale Anforderung der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), nämlich das mittelfristige Haushaltsziel, wider. 22 Vertragsparteien sind an den fiskalpolitischen Pakt gebunden (alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sowie Bulgarien, Dänemark und Rumänien auf freiwilliger Basis). Andere Teile des SKS-Vertrags zielen darauf ab, die wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung des Euro-Währungsgebiets zu stärken.

Der zwischenstaatliche Ansatz, der bei der Annahme des SKS-Vertrags zur Anwendung kam, wurde von allen beteiligten Akteuren stets als Möglichkeit betrachtet, auf dem Höhepunkt der

¹ Erklärung von Präsident Barroso auf der Pressekonferenz nach der Tagung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets am 27. Oktober 2011, SPEECH/11/713.

² Kroatien war zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des SKS-Vertrags noch nicht Mitglied der Europäischen Union und hat den Vertrag bislang noch nicht unterzeichnet.

Wirtschafts- und Finanzkrise, als ein Vorankommen im Europäischen Rat unmöglich war, unmittelbar zu handeln. Daher vereinbarten die Vertragsparteien, die wesentlichen Bestimmungen des SKS-Vertrags binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des Vertrags, d. h. bis zum 1. Januar 2018, in das Unionsrecht zu überführen.

Diese politische Vereinbarung wurde in Artikel 16 des SKS-Vertrags festgehalten, in dem es heißt: *„Binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrags werden auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des Vertrags gemäß dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen, den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.“*

Im Reflexionspapier der Kommission zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom Mai 2017³ wurde auf diese Vereinbarung hingewiesen und eine mögliche Übernahme des fiskalpolitischen Pakts in den Rechtsrahmen der EU im Zeitraum 2017-2019 erwogen. In seiner Rede zur Lage der Union 2017 und der begleitenden Absichtserklärung⁴ schlug Präsident Jean-Claude Juncker unter anderem vor, den Inhalt des SKS-Vertrags in das EU-Recht zu überführen und dabei dem entsprechenden Maß an Flexibilität, das im SWP vorgesehen ist und von der Kommission seit Januar 2015 ausgelotet wird, Rechnung zu tragen.

Auch das Europäische Parlament hat wiederholt gefordert, den Inhalt des SKS-Vertrags in die Verträge aufzunehmen⁵, da die Steuerung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im institutionellen Rahmen der Union erfolgen müsse, um wirklich legitim und demokratisch zu sein.

Auch wenn der fiskalpolitische Pakt eine Zwischenlösung in Zeiten schwerer Krisen war, trifft sein Grundgedanke weiterhin uneingeschränkt zu: Es liegt im Interesse der Europäischen Union und des Euro-Währungsgebiets, eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik zu fördern und übermäßige Defizite zu vermeiden. Der vorliegende Vorschlag ist Teil eines größeren und ehrgeizigen Maßnahmenpakets, das die Kommission zur Reformierung der Wirtschafts- und Währungsunion am 6. Dezember 2017 vorlegen wird. Unter Anerkennung der besonderen Bedeutung für die Vollendung der WWU kommt der vorliegende Vorschlag dem Willen der Vertragsparteien des SKS-Vertrags, den Forderungen des Europäischen Parlaments nach einer Aufnahme in den Rechtsrahmen der Union und der von Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union vom September 2017 geforderten Einheit, Effizienz und demokratischen Rechenschaftspflicht nach.

Die vorgeschlagene Richtlinie stärkt die haushaltspolitische Verantwortung und die mittelfristige Ausrichtung der Haushalte der Mitgliedstaaten und soll dadurch zusammen mit den bestehenden SWP-Bestimmungen das dem fiskalpolitischen Pakt zugrunde liegende Ziel einer Annäherung an umsichtige öffentliche Schuldenstände erreichen. Es wird in der Tat dauern, bis die hohen öffentlichen Schuldenstände, die auch heute noch zu beobachten sind, abgebaut sind. Daher ist es unerlässlich, sowohl kurz- als auch langfristig weitere Fortschritte zu erzielen.

Damit Fortschritte bei der Annäherung an umsichtige öffentliche Schuldenstände erzielt werden, müssen die jährlichen Haushaltsbeschlüsse kontinuierlich auf die Erreichung und

³ COM(2017) 291 vom 31. Mai 2017.

⁴ Präsident Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union 2017, SPEECH/17/3165, 13. September 2017.

⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2013 zu konstitutionellen Problemen ebenenübergreifender Verwaltungsmodalitäten in der Europäischen Union (P7_TA(2013)0598) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Juni 2015 zur Überprüfung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung: Bestandsaufnahme und Herausforderungen (P8_TA(2015)0238).

Aufrechterhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels ausgerichtet werden. Der haushaltspolitische Kurs muss sowohl im Hinblick auf die Politikbereiche, für die die nationalen Regierungen zuständig sind, als auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftslage festgelegt werden. Allerdings würden häufige Kursanpassungen die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit einer jeden Strategie für den Schuldenabbau untergraben. Eine solch kontinuierliche mittelfristige Ausrichtung der Haushaltspolitiken findet jedoch noch nicht vollständig statt, was zum Teil auf die außerordentlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des fiskalpolitischen Pakts herrschten. Da sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wieder normalisieren, ist es nun an der Zeit, diese Ausrichtung zu vollziehen und zu stärken, sodass sich alle Mitgliedstaaten wirksam den vereinbarten Zielen nähern.

Wie im Reflexionspapier zur WWU gefordert, müssen die WWU und ihre Vollendung weiterhin allen Mitgliedstaaten offenstehen. Das, was für das Euro-Währungsgebiet vorgesehen ist, sollte auch für die – und mit den – Mitgliedstaaten vorgesehen werden, die dem Euro in absehbarer Zukunft beitreten dürften. Für eine gut funktionierende einheitliche Währung ist dies von entscheidender Bedeutung. Demnach sollte die vorgeschlagene Richtlinie sowohl für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, als auch für andere teilnahmewillige Mitgliedstaaten gelten.

Artikel 3 (der Bestandteil des fiskalpolitischen Pakts ist) ist aus WWU-Sicht bei Weitem die wichtigste Bestimmung des SKS-Vertrags, da er der Notwendigkeit nachzukommen versucht, solide und tragfähige öffentliche Finanzen zu wahren und ein übermäßiges öffentliches Defizit sowie eine übermäßige Staatsverschuldung zu vermeiden. Mit Artikel 3 Absatz 1 verpflichten sich die Vertragsparteien zu einer Haushaltslage, die ausgeglichen ist oder einen Überschuss aufweist, mit einer Untergrenze von einem strukturellen Defizit von 0,5 % des BIP, wobei dieses bei Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand erheblich unter 60 % des BIP liegt und deren Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind, bis zu 1,0 % des BIP erreichen kann. Die Auflage eines ausgeglichenen Haushalts muss an einen Korrekturmechanismus geknüpft sein, der bei einer erheblichen Abweichung automatisch ausgelöst wird. Nach Artikel 3 Absatz 2 sind die Vertragsparteien verpflichtet, diese Auflagen in ihre jeweilige nationale Rechtsordnung zu übernehmen. Andere Bestimmungen des SKS-Vertrags wurden entweder bereits in EU-Recht umgesetzt (insbesondere durch das „Zweierpaket“ für das Euro-Währungsgebiet), oder aber sie würden Änderungen an den Verträgen erfordern oder eignen sich aus diversen Gründen nicht für eine Überführung (weil sie etwa bereits bestehende EU-Rechtsvorschriften replizieren würden). Demnach konzentriert sich der für eine Übernahme in den Rechtsrahmen der Union vorgeschlagene „Inhalt“ auf Artikel 3 des SKS-Vertrags.

Es gibt vielfältige Gründe, diesen „Inhalt“ des SKS-Vertrags in den Kern des haushaltspolitischen Rahmens der EU aufzunehmen. Im Vergleich zur derzeitigen zwischenstaatlichen Lösung würde dadurch der Rechtsrahmen vereinfacht und sichergestellt, dass als Teil des allgemeinen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene eine wirksamere und systematischere Überwachung der Umsetzung und Durchsetzung der Haushaltsregeln stattfindet. Auch würden die mit dem gleichzeitigen Bestehen von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und im Unionsrecht vorgesehenen Mechanismen einhergehenden möglichen Risiken einer Doppelung und widersprüchlicher Maßnahmen verringert. Mit einem konsolidierten Rahmen, der dem EU-Recht unterliegt, wäre es zudem leichter, eine kohärente und koordinierte Entwicklung der EU-weiten und einzelstaatlichen Haushaltsregeln innerhalb des allgemeineren Prozesses zur Vertiefung der WWU sicherzustellen. Wie im Bericht der fünf Präsidenten über die

Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas⁶ dargelegt, würde die Überführung aller Instrumente, die im Verlauf der Krise auf zwischenstaatlicher Ebene geschaffen wurden, in den Rechtsrahmen der Union vor allem eine größere demokratische Rechenschaftspflicht und Legitimität in der gesamten Union bewirken.

Der vorgeschlagenen Richtlinie liegt die Überlegung zugrunde, dass eine wirksame Durchsetzung des haushaltspolitischen Rahmens der EU nicht nur durch einen Top-Down-Ansatz erreicht werden kann. Aufgrund der besonders dezentral orientierten Politikgestaltung in Haushaltsfragen in der EU und des allgemeinen Bedarfs nach nationaler Eigenverantwortung bei Haushaltsvorschriften ist es ganz entscheidend, dass sich die Ziele des haushaltspolitischen Koordinierungsrahmens der WWU auch in den haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten wiederfinden. Mit der Richtlinie 2011/85/EU des Rates⁷ wurden bereits Mindestanforderungen für die nationalen haushaltspolitischen Rahmen festgelegt; mit dem SKS-Vertrag haben die Vertragsparteien die Grundlage für eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik untereinander gestärkt, indem sie sich dazu verpflichtet haben, die Auflage eines ausgeglichenen Haushalts in nationale Bestimmungen aufzunehmen, *„die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist [...]“*.

Analog dazu wird im vorliegenden Vorschlag die Verpflichtung auferlegt, dass die Mitgliedstaaten über ein Regelwerk verbindlicher und dauerhafter numerischer Haushaltsregeln verfügen müssen, das mit den im Unionsrahmen festgelegten Haushaltsregeln in Einklang steht und Besonderheiten des jeweiligen Mitgliedstaats Rechnung tragen kann. Durch dieses Regelwerk sollte das verantwortungsvolle haushaltspolitische Vorgehen der Mitgliedstaaten gestärkt und die Einhaltung der jeweiligen aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Bereich der Haushaltspolitik erwachsenden Verpflichtungen gefördert werden. Auch sollte insbesondere durch die Verankerung eines mittelfristigen Ziels im Bereich des strukturellen Haushaltssaldos, das nationale Haushaltsbehörden bei ihren jährlichen Beschlüssen verbindlich berücksichtigen müssen, eine Annäherung an umsichtige öffentliche Schuldenstände (d. h. an den Referenzwert aus dem den Verträgen beigefügten Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) sichergestellt werden. Dieser zielorientierte Ansatz spiegelt das gemeinsame Ziel der nationalen Haushaltsvorschriften und -mechanismen und des haushaltspolitischen Rahmens der EU, tragfähige öffentliche Finanzen zu gewährleisten, wider. Da die Auswirkungen der meisten haushaltspolitischen Maßnahmen auf den Haushalt weit über den jährlichen Haushaltszyklus hinausgehen, soll die mittelfristige Ausrichtung eine robustere Grundlage für eine solide Haushaltspolitik schaffen. Ebenso sollte auch der Umsetzung größerer Strukturreformen, die nachweislich positive Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen haben, in der mittelfristigen Haushaltspolitik angemessen Rechnung getragen werden.

Wenn aus haushaltstechnischen Gründen ein mittelfristiges Haushaltsziel verankert werden soll, muss in der Haushaltsplanung ein mittelfristiger Pfad für die Ausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen vorgesehen werden, der im Einklang mit dem mittelfristigen Haushaltsziel oder dem darauf ausgerichteten Anpassungspfad steht. Um ein stärkeres Gefühl der nationalen Eigenverantwortung in der Haushaltspolitik sicherzustellen

⁶ Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, 22. Juni 2015.

⁷ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41). Die Richtlinie 2011/85/EU des Rates ist Teil des „Sechserpakets“.

und den spezifischen souveränen Rechten der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, sollte der Pfad gleich nach Amtsantritt einer neuen Regierung für die gesamte Dauer der in der jeweiligen nationalen Verfassungsordnung vorgesehenen Legislaturperiode festgelegt werden. In den jährlichen Haushaltsplänen sollte dieser Pfad unbedingt über ihre gesamte Geltungsdauer hinweg eingehalten werden.

Für die Glaubwürdigkeit des mittelfristigen Haushaltsziels und des damit einhergehenden operativen Ziels sind wirksame Instrumente zur Korrektur bei Nichteinhaltung der Vorgaben erforderlich. Zwar können außergewöhnliche Umstände zu einer vorübergehenden Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad führen, doch müssen erhebliche Abweichungen durch die automatische Aktivierung eines vorher festgelegten Korrekturmechanismus korrigiert werden, der dafür sorgt, dass insbesondere Abweichungen vom mittelfristigen Ausgabenpfad ausgeglichen werden.

Die Neigung zu Defiziten und der in allen Mitgliedstaaten beobachtbare prozyklisch geprägte politische Kurs im Allgemeinen stehen einer langfristig ausgelegten soliden Haushaltspolitik im Weg. Um dem entgegenzuwirken, wurden als Ergänzung Haushaltsvorschriften und unabhängige finanzpolitische Institutionen geschaffen. Haushaltsvorschriften, die mit unabhängigen Überwachungsmechanismen ausgestattet sind, ermöglichen nachweislich eine höhere Transparenz, bessere Haushaltsergebnisse und geringere Finanzierungskosten für die Staatsschulden. Aus diesem Grund sieht die vorgeschlagene Richtlinie vor, unabhängige finanzpolitische Institutionen in die Überwachung der Einhaltung des Regelwerks numerischer Haushaltsregeln einzubinden; sie sollen unter anderem die Angemessenheit der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte bewerten und die Aktivierung und Anwendung des Korrekturmechanismus überwachen. Stellen diese unabhängigen finanzpolitischen Institutionen erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad fest, sollten sie einerseits die nationalen Haushaltsbehörden auffordern, den Korrekturmechanismen rasch zu aktivieren, und andererseits die geplanten Korrekturmaßnahmen und ihre Umsetzung bewerten. Flankiert durch die Auflage für die Haushaltsbehörden der Mitgliedstaaten, den Empfehlungen der unabhängigen Institutionen Folge zu leisten oder andernfalls ihr Vorgehen zu begründen, würden diese öffentlichen Bewertungen, die von den unabhängigen finanzpolitischen Institutionen im Rahmen ihrer Aufgaben ausgearbeitet werden, bei Nichteinhaltung der Vorgaben einen größeren Imageschaden verursachen und dadurch eine stärkere Glaubwürdigkeit und Durchsetzbarkeit der mittelfristigen Ausrichtung erreichen. Da infolge der Annahme des „Sechserpakets“, des „Zweierpakets“ und des SKS-Vertrags⁸ bereits unabhängige finanzpolitische Institutionen in fast allen Mitgliedstaaten entstanden sind, ist es unwahrscheinlich, dass im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie die Schaffung neuer Strukturen verlangt wird, doch könnten Änderungen an den aktuellen Zuständigkeiten der bestehenden unabhängigen finanzpolitischen Institutionen, ein verbesserter Zugang zu den Informationen und eine gewisse Verstärkung der Ressourcen angebracht sein.

Durch detaillierte Bestimmungen in der vorgeschlagenen Richtlinie werden spezifische Aspekte des Korrekturmechanismus und die erforderlichen Eigenschaften für die Einrichtung von unabhängigen finanzpolitischen Institutionen und die Wahrnehmung der Aufgaben, die sich für sie aus diesem Vorschlag ergeben, näher festgelegt. Diese Elemente umfassen auch

⁸ Die Kommission ist nach dem SKS-Vertrag aufgefordert, den an den fiskalpolitischen Pakt gebundenen Vertragsparteien einen Bericht über die Maßnahmen vorzulegen, die jede von ihnen gemäß Artikel 3 Absatz 2 des SKS-Vertrags angenommen hat. Dazu nahm die Kommission am 22. Februar 2017 eine Mitteilung und einen Bericht über die Bewertung der einschlägigen nationalen Bestimmungen an (C(2017) 1201 final). Darin werden Einzelheiten zu den unabhängigen finanzpolitischen Institutionen in den Vertragsparteien des SKS-Vertrags genannt.

wesentliche Aspekte der gemeinsamen Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen⁹, die die Mitgliedstaaten bei der Annahme von Maßnahmen gemäß Artikel 3 Absatz 2 des SKS-Vertrags angewandt haben.

Die vorgeschlagene Richtlinie berührt nicht die Verpflichtung, die die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, in Artikel 7 des SKS-Vertrags eingegangen sind und die darin besteht, vor der Abstimmung über Vorschläge oder Empfehlungen der Kommission, die das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit betreffen, ihre Standpunkte im Rat zu koordinieren. Genauso wird auch die in Artikel 13 des SKS-Vertrags vorgesehene Praxis gewahrt, nach der im Rahmen von interparlamentarischen Sitzungen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente der Vertragsparteien Diskussionen stattfinden. Solche Diskussionen tragen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der Union zur Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht bei.

- Kohärenz mit bestehenden Vorschriften in der EU

Das Hauptinstrument der haushaltspolitischen Koordinierung und Überwachung in der EU und im Euroraum ist der SWP, mit dem die Vertragsbestimmungen zur Haushaltsdisziplin umgesetzt werden. Der fiskalpolitische Pakt entspricht in vielen Aspekten der präventiven Komponente des SWP. So deckt sich die Auflage eines strukturell ausgeglichenen Haushalts in weiten Teilen mit dem in Artikel 2a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken festgelegten mittelfristigen Haushaltsziel.¹⁰

Mit der vorgeschlagenen Richtlinie wird ein Regelwerk numerischer Haushaltsregeln mit den dazugehörigen Spezifikationen vorgelegt, das nicht nur mit dem SWP vereinbar ist, sondern diesen auch gezielt ergänzen soll. Dieses Regelwerk soll die Einhaltung der aus dem AEUV im Bereich der Haushaltspolitik für die Mitgliedstaaten erwachsenden Verpflichtungen fördern, was unter anderem bedeutet, dass das mittelfristige Ziel, das im Rahmen der nationalen Haushaltsverfahren die Rolle eines Ankers für die Gewährleistung tragfähiger Schuldenstände einnehmen soll, mit dem in Artikel 2 a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates festgelegten mittelfristigen Haushaltsziel in Einklang stehen muss. Um dem im SWP vorgesehenen angemessenen Maß an Flexibilität und den darin enthaltenen Verfahrensvorschriften zu entsprechen, beinhaltet der Vorschlag gezielte Bestimmungen, damit der Umsetzung von Strukturreformen durch die Mitgliedstaaten, die positive Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen haben, Rechnung getragen werden kann.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE

In Artikel 16 des SKS-Vertrags und dem entsprechenden Erwägungsgrund bringen die Vertragsparteien ausdrücklich ihren festen und unmissverständlichen Willen zum Ausdruck, den Inhalt des Vertrags so bald wie möglich in den Rechtsrahmen der Union zu überführen.

Mit der Vorlage des vorliegenden Vorschlags ist die Kommission dieser Verpflichtung der 25 Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien sind, nachgekommen. Ihre Absicht, die Initiative zu ergreifen und dieser Verpflichtung nachzukommen, hat die Kommission erstmalig im Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion mitgeteilt, in dem an

⁹ Siehe auch die Mitteilung der Kommission: Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen (COM(2012) 342 final).

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1).

die Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien, den Inhalt des SKS-Vertrags in das Unionsrecht aufzunehmen, erinnert wurde. In seiner Rede zur Lage der Union 2017 und der begleitenden Absichtserklärung kündigte Präsident Juncker an, im Rahmen des Pakets zur Vertiefung der WWU am 6. Dezember 2017 einen Vorschlag für die Überführung in das Unionsrecht vorzulegen.

Die vorgeschlagene Richtlinie baut auf dem eingehenden Kenntnis auf, die die Kommission von der Struktur des fiskalpolitischen Pakts (und insbesondere seiner Wechselwirkung mit dem haushaltspolitischen Rahmen der Union) und von der Art und Weise hat, wie die betreffenden Mitgliedstaaten den Pakt in ihrer jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung verankert haben. Für die Erstellung ihres Berichts vom Februar 2017 über die Bewertung der einschlägigen nationalen Bestimmungen, die von den an den fiskalpolitischen Pakt gebundenen Vertragsparteien erlassen wurden, hat die Kommission umfassende Konsultationen mit diesen Mitgliedstaaten geführt. Die bilateralen Gespräche haben der Kommission ein tief greifendes und präzises Wissen darüber vermittelt, wie die Vorgaben aus Artikel 3 des SKS-Vertrags mittels rechtlicher und institutioneller Vorschriften der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

In den von den Mitgliedstaaten im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ und in den vorbereitenden Ausschüssen geführten Diskussionen über den fiskalpolitischen Pakt, insbesondere über die Bewertung der nationalen Bestimmungen und ihrer Umsetzung, wurde auch die Frage der Überführung des fiskalpolitischen Pakts in das Unionsrecht angesprochen, und es wurde darauf hingewiesen, dass diesbezügliche Maßnahmen bis spätestens 1. Januar 2018 ergriffen werden müssen.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage der vorgeschlagenen Richtlinie ist Artikel 126 Absatz 14 Unterabsatz 2 AEUV. Die Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten soll den bestehenden politischen Rahmen zur Vermeidung übermäßiger Defizite nach Artikel 126 AEUV ergänzen und stärken. Die vorgeschlagene Richtlinie greift nicht in die materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften des SWP ein, sondern steigert die Wirksamkeit dieser Bestimmungen. Der Vorschlag gilt für alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und enthält Opt-in-Bestimmungen für Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören.

- **Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union. Das Ziel kann auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden, sondern ist besser auf Unionsebene zu verwirklichen. Die vorgeschlagene Richtlinie geht nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 126 Absatz 14 Unterabsatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme der Europäischen Zentralbank,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten, sich haushaltspolitisch vom Gebot gesunder öffentlicher Finanzen leiten zu lassen und dafür zu sorgen, dass ihre Wirtschaftspolitik das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu gefährden droht.
- (2) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) umfasst das in der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates¹¹ festgelegte System der multilateralen Überwachung und die darin festgelegte Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sowie das Verfahren zur Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits gemäß Artikel 126 AEUV, das in der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates¹² genauer geregelt wird. Der SWP wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates¹³ und die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates¹⁴ weiter gestärkt.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1).

¹² Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6).

¹³ Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12).

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 33).

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁵ kam ein System wirksamer, präventiver und abgestufter Durchsetzungsmechanismen in Form von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, hinzu.

- (3) Um die Einhaltung der aus dem AEUV im Bereich der Haushaltspolitik für die Mitgliedstaaten erwachsenden Verpflichtungen zu fördern, wurden in der Richtlinie 2011/85/EU des Rates¹⁶ detaillierte Anforderungen für die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten festgelegt.
- (4) Da zwischen den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, eine größere gegenseitige Abhängigkeit besteht und sie daher in verstärktem Maße von den Auswirkungen der haushaltspolitischen Entscheidungen der anderen betroffen sind, wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁷ und der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁸ zur weiteren Stärkung der wirtschaftlichen Integration, Konvergenz und Koordinierung untereinander eine Reihe von Verbesserungen an der haushaltspolitischen Koordinierung und Überwachung eingeführt.
- (5) Um die Grundlagen zu stärken, die über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg für Haushaltsdisziplin sorgen, haben 25 Mitgliedstaaten am 2. März 2012 den zwischenstaatlichen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) unterzeichnet und ratifiziert. Titel III des SKS-Vertrags („Fiskalpolitischer Pakt“) ist für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, sowie auf freiwilliger Basis für Bulgarien, Dänemark und Rumänien verbindlich (im Folgenden „Vertragsparteien“) und verpflichtet dazu, die Auflage eines strukturell ausgeglichenen Haushalts sowie eines bei einer erheblichen Abweichung automatisch ausgelösten und durch unabhängige Institutionen überwachten Korrekturmechanismus in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung der Vertragsparteien zu verankern. Die Vertragsparteien haben ihren Willen bekundet, dieses zwischenstaatliche Instrument als vorübergehendes Instrument zu nutzen. Dieser Wille findet in Artikel 16 des SKS-Vertrags Ausdruck, in dem steht, dass binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des Vertrags die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen werden, den Inhalt des Vertrags in den Rechtsrahmen der Union zu überführen. Daher sollten Bestimmungen in den Rechtsrahmen der Union aufgenommen werden, die ein Inkrafttreten des Inhalts des SKS-Vertrags ermöglichen.
- (6) Um gemäß den Anforderungen des AEUV gesunde und tragfähige öffentliche Finanzen zu wahren und übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, gleichzeitig aber auch die Widerstandsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets als Ganzes zu verbessern, sollte es spezifische Bestimmungen in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, geben, die die haushaltspolitische Verantwortung und die

¹⁵ Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 1).

¹⁶ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41).

¹⁷ Verordnung (EG) 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).

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

mittelfristige Ausrichtung der Haushalte über die Bestimmungen der Richtlinie 2011/85/EU hinaus stärken.

- (7) Da die Wirtschafts- und Finanzkrise in einer Reihe von Mitgliedstaaten hohe öffentliche Schuldenstände hinterlassen hat, ist die Schaffung eines Regelwerks numerischer Haushaltsregeln, welches auf jeden Mitgliedstaat zugeschnitten ist und sein verantwortungsvolles haushaltspolitisches Vorgehen stärken sowie auf wirksame Weise zur Einhaltung seiner jeweiligen aus dem AEUV im Bereich der Haushaltspolitik erwachsenden Verpflichtungen beitragen soll, von entscheidender Bedeutung, um eine Annäherung an umsichtige öffentliche Schuldenstände zu erreichen. Ein solches Regelwerk sollte insbesondere die Festlegung eines mittelfristigen Haushaltsziels für den strukturellen Saldo vorsehen, das für die nationalen Haushaltsbehörden und ihre jährlichen Beschlüsse verbindlich ist. Durch mittelfristige Ziele für die Haushaltslage können die einzelnen öffentlichen Schuldenquoten und Tragfähigkeitsrisiken der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, sodass die Entwicklungen der Schuldenstände in Richtung des in Artikel 1 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, das dem Vertrag über die Europäische Union und dem AEUV beigefügt ist, genannten Referenzwerts verankert werden.
- (8) Zur Erreichung und Aufrechterhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels für den strukturellen Saldo müssen die Mitgliedstaaten einen kohärenten Anpassungspfad festlegen, der sich auf von den Haushaltsbehörden kontrollierte Variablen stützt. Eine nationale Haushaltsplanung, die durch einen um die Auswirkungen diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen bereinigten Wachstumspfad der Staatsausgaben flankiert wird, begünstigt die Wirksamkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Überwachung der haushaltspolitischen Entwicklungen. Um die Pläne eng an die allgemeinen mittelfristigen haushaltspolitischen Ergebnisse zu knüpfen und ein stärkeres Gefühl der nationalen Eigenverantwortung in der Haushaltspolitik zu gewährleisten, sollte ein mittelfristiger Pfad für das Wachstum der Staatsausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen für die gesamte Dauer der in der jeweiligen nationalen Verfassungsordnung vorgesehenen Legislaturperiode vorgesehen werden. Dieser Pfad sollte gleich nach Amtsantritt einer neuen Regierung festgelegt werden, und die jährlichen Haushaltspläne sollten den derart festgelegten Ausgabenpfad befolgen, sodass eine starke Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel erreicht wird.
- (9) Die Durchführung größerer Strukturreformen, die die langfristige Tragfähigkeit fördern und nachweislich – was eine Bewertung im Einklang mit den SWP-Verfahrensvorschriften belegt – positive Auswirkungen auf den Haushalt haben, kann aufgrund der positiven künftigen Auswirkungen Änderungen am Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel rechtfertigen. Um die Stabilisierung der Wirtschaft zu begünstigen, sollte unter außergewöhnlichen Umständen (in Form eines schweren Konjunkturabschwungs im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt oder eines außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt) eine vorübergehende Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad möglich sein, sofern diese Abweichung die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet.
- (10) Wenn sie nicht angemessen angegangen werden, beeinträchtigen erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad die Glaubwürdigkeit der Haushaltspläne und können die Entwicklungen der öffentlichen Schuldenstände infrage stellen. Um die Zusage der

Mitgliedstaaten, das mittelfristige Haushaltsziel einzuhalten, zu untermauern, sollte im Fall einer festgestellten erheblichen Abweichung automatisch ein Korrekturmechanismus aktiviert werden. Ein glaubwürdiger Korrekturmechanismus sollte – je nach Art und Umfang der Abweichung – die Maßnahmen vorsehen, die innerhalb eines festgelegten Zeitraums zur Korrektur der Abweichung umgesetzt werden müssen. Der Korrekturmechanismus sollte insbesondere Abweichungen vom mittelfristigen Pfad für das Wachstum der Staatsausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen ausgleichen.

- (11) Ein wesentlicher Bestandteil für wirksame haushaltspolitische Rahmen sind unabhängige Einrichtungen, die die öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten überwachen. Zur Förderung der Haushaltsdisziplin und Steigerung der Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik sollten diese Einrichtungen unabhängige Bewertungen des Regelwerks numerischer Haushaltsregeln, insbesondere der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte, durchführen, und sie sollten die Einhaltung dieses Regelwerks und die Aktivierung und Anwendung der entsprechenden Korrekturmechanismen überwachen.
- (12) Um die einzelstaatliche haushaltspolitische Verantwortung zu stärken und eine verbindliche mehrjährige Ausrichtung der Haushaltspolitik zu erreichen, müssen die finanzpolitischen Institutionen unabhängig sein und über eigene Mittel verfügen, um die haushaltspolitischen Entwicklungen aktiv überwachen und über den gesamten Zyklus des mittelfristigen Haushaltsziels hinweg, und insbesondere dann, wenn eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad vorliegt, Empfehlungen aussprechen zu können. Um im Falle erheblicher Abweichungen die Glaubwürdigkeit und Durchsetzbarkeit des mittelfristigen Haushaltsziels, des zugrunde liegenden Wachstumspfad der Staatsausgaben und des einschlägigen Korrekturmechanismus zu fördern, sollten die Haushaltsbehörden der Mitgliedstaaten den in den Bewertungen der unabhängigen Einrichtungen ausgesprochenen Empfehlungen Folge leisten oder andernfalls öffentlich begründen, warum sie sich entschieden haben, den Empfehlungen nicht Folge zu leisten. Die Verankerung dieses Grundsatzes in der einzelstaatlichen Rechtsordnung kann hierbei eine entscheidende Rolle spielen.
- (13) Um die gemeinsame Zielsetzung der nationalen Haushaltsvorschriften und -mechanismen und des haushaltspolitischen Rahmens der Union – nämlich eine Annäherung an umsichtige öffentliche Schuldenstände – effizienter verwirklichen zu können, sollten die Mitgliedstaaten die Bestimmungen dieser Richtlinie durch Bestimmungen umsetzen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, Verfassungsrang haben, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist.
- (14) Auf seiner Tagung vom 19. Oktober 2012 gelangte der Europäische Rat zu dem Schluss, dass die Entwicklung hin zu einer vertieften Wirtschafts- und Währungsunion auf dem institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU aufbauen und von Offenheit und Transparenz gegenüber den Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, geprägt sein sollte. Einzelstaatliche Maßnahmen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung in diesen Mitgliedstaaten würde die Einführung des Euro in diesen Mitgliedstaaten erleichtern, sodass die mit dieser Richtlinie eingerichteten Mechanismen allen teilnahmewilligen Mitgliedstaaten offenstehen sollten. Aus diesem Grund sollte in dieser Richtlinie eine Bestimmung vorgesehen werden, die für die Mitgliedstaaten gilt, deren Währung nicht der Euro ist und die sich für eine Teilnahme entscheiden.

- (15) Nach Artikel 7 des SKS-Vertrags haben sich die Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, zur Unterstützung der Vorschläge oder Empfehlungen der Kommission verpflichtet, in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt, es sei denn, eine analog zu den einschlägigen Bestimmungen der Verträge, auf denen die Union beruht, unter Auslassung des Standpunkts der betroffenen Vertragspartei ermittelte qualifizierte Mehrheit von ihnen ist gegen den vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss.
- (16) Die Übernahme des Inhalts des SKS-Vertrags in die Rechtsordnung der Union in seiner jetzigen Form würde zwar keine Änderung der in den Bestimmungen des AEUV über die Beschlussfassung festgelegten Vereinbarungen nach sich ziehen, doch sollte diese Richtlinie die zwischen den Vertragsparteien in Artikel 7 des SKS-Vertrags festgelegten Verpflichtungen unberührt lassen.
- (17) Nach Artikel 13 des SKS-Vertrags werden die Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten im Rahmen von interparlamentarischen Sitzungen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente der Vertragsparteien gemäß Titel II des den Verträgen zur Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union diskutiert. Diese Richtlinie sollte unbeschadet dieser Praxis gelten, da ein solcher Dialog zur Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der Union beiträgt.
- (18) Die vorliegende Richtlinie sollte die Wirksamkeit des SWP steigern, indem einerseits die SWP-Bestimmungen stärker in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verankert werden und andererseits die mit dem gleichzeitigen Bestehen von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und im Unionsrecht vorgesehenen Mechanismen einhergehenden möglichen Risiken einer Doppelung und widersprüchlicher Maßnahmen verringert werden. Die im SWP festgelegten materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften sollten durch diese Richtlinie nicht berührt werden.
- (19) Gemäß der Gemeinsamen Politischen Erklärung der Mitgliedstaaten und der Kommission vom 28. September 2011 zu erläuternden Dokumenten¹⁹ haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, in begründeten Fällen zusätzlich zur Mitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen ein oder mehrere Dokumente zu übermitteln, in denen der Zusammenhang zwischen den Bestandteilen einer Richtlinie und den entsprechenden Teilen nationaler Umsetzungsinstrumente erläutert wird. In Bezug auf diese Richtlinie hält der Gesetzgeber die Übermittlung derartiger Dokumente für gerechtfertigt.
- (20) Da die Ziele dieser Maßnahme, nämlich die Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung durch eine verbindlichere mittelfristige Ausrichtung der Haushalte auf einzelstaatlicher Ebene, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

¹⁹ ABl. C 369 vom 17.12.2011, S. 14.

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

1. In dieser Richtlinie werden Bestimmungen für die Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten festgelegt, die sicherstellen sollen, dass die Verpflichtungen, die mit der Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite zusammenhängen, eingehalten werden.
2. Diese Richtlinie gilt für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, sowie für andere Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 4.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten die in Artikel 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit enthaltenen Definitionen der Begriffe „öffentlich“, „Defizit“ und „Schuldenstand“.

Ferner gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

- a) „außergewöhnliche Umstände“ bezeichnet ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt,
- b) „unabhängige Einrichtungen“ bezeichnet strukturell unabhängige Einrichtungen oder Einrichtungen, deren funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des Mitgliedstaats gegeben ist, und denen nationale Rechtsvorschriften zugrunde liegen, mit denen ein hohes Maß an funktioneller Eigenständigkeit und Rechenschaftspflicht sichergestellt ist,
- c) „struktureller Saldo“ bezeichnet den konjunkturbereinigten Saldo des Gesamtstaats ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen.

Artikel 3

Haushaltspolitische Verantwortung und mittelfristige Ausrichtung der Haushalte

1. Jeder Mitgliedstaat schafft ein Regelwerk verbindlicher und dauerhafter numerischer Haushaltsregeln, das auf ihn zugeschnitten ist, sein verantwortungsvolles haushaltspolitisches Vorgehen stärkt und wirksam zur Einhaltung seiner jeweiligen aus dem AEUV im Bereich der Haushaltspolitik erwachsenden Verpflichtungen über einem Zeithorizont von mehreren Jahren durch den Staat als Ganzes beiträgt. Zu diesem Regelwerk gehören insbesondere folgende Vorschriften:
 - a) Es wird ein mittelfristiges Ziel für den strukturellen Saldo festgesetzt, das sicherstellt, dass das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen den in Artikel 1 des Protokolls (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit genannten Referenzwert nicht überschreitet oder sich diesem rasch genug nähert.
 - b) Die Haushaltsplanung sieht einen mittelfristigen Pfad für das Wachstum der Staatsausgaben vor, der diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen nicht

berücksichtigt und im Einklang mit dem mittelfristigen Haushaltsziel oder dem für die Annäherung an dieses Ziel vorgesehenen Zeitrahmen steht. Der Pfad wird gleich nach Amtsantritt einer neuen Regierung für die Dauer der in der jeweiligen nationalen Verfassungsordnung vorgesehenen Legislaturperiode festgelegt und wird über diesen Zeitraum hinweg in den jährlichen Haushaltsplänen eingehalten.

2. Das in Absatz 1 genannte Regelwerk enthält folgende Spezifikationen:
 - a) Die jährlichen Haushaltspläne stehen in Einklang mit dem in Absatz 1 Buchstabe a genannten mittelfristigen Haushaltsziel oder der Annäherung an dieses Ziel, indem insbesondere gewährleistet wird, dass sie den in Absatz 1 Buchstabe b genannten Wachstumspfad der Staatsausgaben befolgen. Bei der Festlegung des Anpassungspfads in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Einklang mit den im Unionsrahmen vorgesehenen Verfahrensvorschriften können die Mitgliedstaaten die Durchführung größerer Strukturreformen, welche sich – auch durch Steigerung des nachhaltigen Potenzialwachstums – direkt langfristig positiv auf den Haushalt auswirken und dadurch nachweislich positive Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen haben, berücksichtigen.
 - b) Im Falle einer festgestellten erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad wird automatisch ein Korrekturmechanismus aktiviert. Dieser Mechanismus umfasst die Auflage, innerhalb eines festgelegten Zeitraums und unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Abweichung Maßnahmen zur Korrektur der Abweichung durchzuführen, indem insbesondere Abweichungen von dem in Absatz 1 Buchstabe b genannten Wachstumspfad der Staatsausgaben ausgeglichen werden.
3. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine vorübergehende Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad mit einer entsprechenden Anpassung des in Absatz 1 Buchstabe b genannten Wachstumspfads der Staatsausgaben nur unter außergewöhnlichen Umständen und unter der Voraussetzung, dass diese Abweichung die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet, gestattet ist. Eine vorübergehende Abweichung aufgrund außergewöhnlicher Umstände gilt nicht als erheblich für die Zwecke von Absatz 2 Buchstabe b und führt nicht zu der in Absatz 2 Buchstabe b genannten Aktivierung des Korrekturmechanismus.
4. Die Mitgliedstaaten benennen unabhängige Einrichtungen, die die Einhaltung der in den Absätzen 1 und 2 enthaltenen Bestimmungen überwachen. Die unabhängigen Einrichtungen nehmen öffentliche Bewertungen vor, um Folgendes festzustellen:
 - a) die Angemessenheit des mittelfristigen Haushaltsziels nach Absatz 1 Buchstabe a und des in Absatz 1 Buchstabe b genannten Wachstumspfads der Staatsausgaben. Diese Bewertung trägt insbesondere der Plausibilität der zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen, dem Spezifizierungsgrad der geplanten öffentlichen Ausgaben und Einnahmen und den potenziellen direkten langfristigen positiven Auswirkungen größerer Strukturreformen auf den Haushalt Rechnung.
 - b) die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels und des Wachstumspfads der Staatsausgaben einschließlich des Vorhandenseins einer ernststen Gefahr, dass

- eine erhebliche Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel oder vom dorthin führenden Anpassungspfad auftritt,
- c) ein Vorliegen oder Entfallen von außergewöhnlichen Umständen entsprechend Absatz 3.
5. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die unabhängigen Einrichtungen im Falle einer festgestellten erheblichen Abweichung nach Absatz 2 Buchstabe b die nationalen Haushaltsbehörden auffordern, den Korrekturmechanismen zu aktivieren. Nachdem der Korrekturmechanismus aktiviert wurde, nehmen die unabhängigen Einrichtungen öffentliche Bewertungen vor, um Folgendes festzustellen:
- a) die Kohärenz der geplanten Maßnahmen mit dem eingerichteten Korrekturmechanismus, indem insbesondere geprüft wird, ob die Abweichungen von dem in Absatz 1 Buchstabe b festgelegten Wachstumspfad der Staatsausgaben angemessen ausgeglichen werden,
- b) die innerhalb des festgelegten Zeitrahmens bei der Korrektur erzielten Fortschritte,
- c) ein Vorliegen oder Entfallen von außergewöhnlichen Umständen, unter denen eine vorübergehende Abweichung vom Korrekturpfad zulässig sein kann.
6. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ihre Haushaltsbehörden den Empfehlungen aus den Bewertungen der unabhängigen Einrichtungen nach den Absätzen 4 und 5 Folge leisten oder andernfalls öffentlich begründen, warum sie sich entschieden haben, diesen Empfehlungen nicht Folge zu leisten.
7. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in Absatz 4 genannten unabhängigen Einrichtungen
- a) auf Grundlage einer Satzung, die auf nationalen Rechts- oder verbindlichen Verwaltungsvorschriften beruht, eingerichtet werden,
- b) keine Weisungen von den Haushaltsbehörden der betreffenden Mitgliedstaaten oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen entgegennehmen,
- c) die Befugnis haben, öffentlich und zeitnah zu kommunizieren,
- d) aus Mitgliedern bestehen, die im Rahmen transparenter Verfahren aufgrund ihrer Erfahrung und Sachkenntnis in den Bereichen öffentliche Finanzen, Makroökonomie und Haushaltsführung ausgewählt und ernannt werden,
- e) über angemessene und stabile Ressourcen verfügen, um ihr Mandat wirksam wahrnehmen können,
- f) zur Erfüllung ihrer Aufgaben über einen umfassenden und zeitnahen Zugang zu Informationen verfügen.

Artikel 4

Teilnahme von nicht zum Euro-Währungsgebiet gehörenden Mitgliedstaaten

1. Jeder Mitgliedstaat, dessen Währung nicht der Euro ist, ist an diese Richtlinie gebunden, sofern er der Kommission seine Zustimmung mitteilt. Diese Mitteilung enthält das Datum, ab dem der betreffende Mitgliedstaat an diese Richtlinie gebunden sein möchte.

2. Die Kommission veröffentlicht die in Absatz 1 genannte Mitteilung im *Amtsblatt der Europäischen Union*. Sie gilt ab dem Datum, das der betreffende Mitgliedstaat mitgeteilt hat, oder ab dem Datum, an dem der betreffende Mitgliedstaat den Euro als einheitliche Währung einführt – je nachdem, welcher Zeitpunkt der frühere ist.

Artikel 5

Berichte

Bis zum 30. Juni 2024 und danach alle fünf Jahre unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Umsetzung dieser Richtlinie, der anhand der einschlägigen Angaben aus den Mitgliedstaaten erstellt wird.

Artikel 6

Schlussbestimmungen

1. Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens am 30. Juni 2019 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.
2. Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.
3. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 7

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 8

Adressaten

Diese Richtlinie ist gemäß den Verträgen an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident