

# **EU-JAHRESVORSCHAU 2009**

## **BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN**

FEBRUAR 2009

## **1. LEGISLATIV- UND ARBEITSPROGRAMM DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION**

In ihrem letzten Amtsjahr will sich die EK vor allem darauf konzentrieren, die noch offenen Dossiers zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Zu den ursprünglichen strategischen Zielen - Förderung des wirtschaftlichen Wohlstands und sozialen Zusammenhalts, Stärkung Europas im globalen Kontext, Verwirklichung eines Raums der Sicherheit und Freiheit - ist die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise als zusätzliche Herausforderung hinzugekommen.

Vor diesem Hintergrund hat die EK bereits im November 2008 ein Maßnahmenpaket zur Wiederbelegung der Konjunktur vorgeschlagen, das im Wesentlichen auch vom Europäischen Rat (Dezember 2008) bestätigt worden ist. In Bezug auf die Krise an den Finanzmärkten wird von der EK in ihrem Arbeitsprogramm unterstrichen, dass sie sich weiterhin aktiv für die Wiederherstellung des Vertrauens der Marktteilnehmer sowie für einen gemeinsamen europäischen Ansatz im Hinblick auf Ausgestaltung der künftigen internationalen Finanzarchitektur einsetzen werde.

Ein wichtigstes Ziel sollte im Jahr 2009 aus Sicht der EK auch darin bestehen, dass die diversen Legislativvorhaben (Eigenkapitalvorschriften für Banken, Solvabilität bei Versicherungen, Investmentfonds, Einlagensicherung, Rating-Agenturen) zu einem raschen Abschluss gebracht werden. Ferner will die EK im Laufe des Jahres weitere Maßnahmen vorstellen, durch die Lücken bei der Regulierung und Aufsicht, einschließlich bei Hedgefonds und Private-Equity-Firmen, behoben werden. Dabei möchte die EK auch die Ergebnisse der Hochrangigen Gruppe zur EU-Finanzmarktaufsicht („Larosiere-Gruppe“) berücksichtigen. Einem Ersuchen des Ecofin-Rates Rechnung tragend, wird die EK schließlich auch ihre Empfehlungen zur Gestaltung der Managergehälter (aus dem Jahr 2004) evaluieren und entsprechende Anpassungen vornehmen.

Bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie möchte die EK dafür sorgen, dass die Kernziele „Wachstum und Beschäftigung“ und die dafür notwendigen Reformen auch unter den geänderten Rahmenbedingungen konsequent weiterverfolgt werden. Dazu zählt insbesondere die Förderung von Investitionen in Forschung, Bildung und Ausbildung, die bessere Integration der Arbeitsmärkte, die Entlastung von Verwaltungskosten, die Modernisierung der Steuersysteme sowie die Steigerung der Energieeffizienz. Außerdem wird sich die EK mit der Frage befassen, inwieweit die Lissabon-Strategie für die Jahre nach 2010 angepasst werden soll.

In Bezug auf die Migrationspolitik will sich die EK weiterhin an den Grundsätzen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten orientieren, und die Einwanderungspolitik umfassend in die EU-Politiken für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und soziale Integration einbeziehen. Außerdem sollen Partnerschaften mit Drittländern auf dem Gebiet der Migrati-

onssteuerung geschlossen und die Einwanderungspolitik enger mit der Entwicklungs- und Handelspolitik verknüpft werden.

Einen weiteren Schwerpunkt sieht die EK - auch vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise - in der konsequenten Fortsetzung der Initiative für eine bessere Rechtssetzung. Im Mittelpunkt werden dabei die Qualitätsverbesserung bei neuen Rechtsvorschlägen, die Vereinfachung bei bestehenden Rechtsvorschriften und die Reduktion der Verwaltungskosten stehen. Außerdem will die EK den Dialog mit wichtigen internationalen Partnern über die Zusammenarbeit bei der Rechtsetzung, Normenkonvergenz und Gleichwertigkeit von Vorschriften fortführen.

In Zusammenhang mit der EU-Klimastrategie sieht sich die EK dazu verpflichtet, „die EU bei den Bemühungen um die Beibehaltung ehrgeiziger Ziele in vorderster Linie zu positionieren“. Vor diesem Hintergrund hat sie bereits Anfang 2009 Vorschläge für ein umfassendes globales Klimaschutzabkommen, das im Dezember 2009 in Kopenhagen beschlossen werden soll, vorgelegt. Demnach soll bis zum Jahr 2015 ein OECD-weiter CO<sub>2</sub>-Markt geschaffen und in der Folge auch auf Entwicklungsstaaten ausgeweitet werden. Außerdem sollen die Entwicklungsstaaten, ausgenommen die wirtschaftlich schwächsten Staaten, bis Anfang 2012 Reduktionsstrategien entwickeln, und im Gegenzug dafür Unterstützung für die Finanzierung dieser Reduktionsziele erhalten. Außerdem soll in Kopenhagen ein Rahmen für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sowie eine signifikante Anhebung der Forschungsausgaben für die Entwicklung kohlenstoffarmer Technologien beschlossen werden.

Ein weiteres Kernziel sieht die EK auch darin, die Energieversorgung in Europa sicherer, nachhaltiger und wettbewerbsfähiger zu machen. Vor diesem Hintergrund soll die EU mit konkreten Maßnahmen zur Energieeffizienz vorangehen, die Verknüpfung der Energienetze verbessern und die Lagerkapazitäten erhöhen, sowie die Diversifizierung der Bezugsquellen vorantreiben. Außerdem wird von der EK eine rasche Einigung über das dritte Legislativpaket zur Verbesserung des Elektrizitäts- und Gasbinnenmarktes (Stichwort: Entflechtung zwischen Produktion und Übertragung, Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden, Zertifizierungsverfahren für Investoren aus Drittstaaten) gefordert.

Auf internationaler Ebene wird die EK schließlich ihre Beziehungen mit wichtigen Partnern wie den USA, Russland, China, Indien, Japan und Brasilien weiter intensivieren. Der Beitrittsprozess Kroatiens soll in die Schlussphase treten, die Verhandlungen mit der Türkei sollen nach Maßgabe der Fortschritte bei den internen Reformen des Landes fortgeführt werden. Außerdem soll der Frage nachgegangen werden, welchen Beitrag die Erweiterung der EU in den letzten fünf Jahren zur EU-Wirtschaft geleistet hat. Schließlich soll dem Abschluss der Doha-Runde weiterhin hohe Priorität eingeräumt und die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern weiter ausgebaut werden.

## **2. JAHRESPROGRAMM DES (ECOFIN-) RATES**

### **2.1. Überblick**

Vor dem Hintergrund der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ist das Arbeitsprogramm der tschechischen und der (nachfolgenden) schwedischen Präsidentschaft naturgemäß darauf konzentriert, dass wirksame Antworten auf den Konjunkturunbruch gefunden werden und das Vertrauen in die Finanzmärkte wieder hergestellt wird. Daher soll eine wirksame Koordination der nationalen Wirtschafts- und Budgetpolitiken sichergestellt und der Binnenmarkt (Stichwort: Finanzdienstleistungen, Steuern) konsequent weiterentwickelt werden.

Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2008 wird der Vorsitz im Rahmen des Ecofin-Rates für die Umsetzung und Bewertung der Konjunkturmaßnahmen sorgen und - falls erforderlich - weitere Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stabilisierung treffen. Die Überprüfung der Updates zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen soll für eine breitere Diskussion über die Ausgestaltung der nationalen Wirtschafts- und Budgetpolitiken genutzt werden; außerdem will der Vorsitz sicherstellen, dass auch unter den gegebenen schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen an den Grundsätzen einer verantwortungsvollen Budget- und Strukturpolitik festgehalten wird.

Bei der Diskussion im Rahmen der G-20 über die Zukunft der internationalen Finanzarchitektur will die Präsidentschaft sicherstellen, dass die EU auch weiterhin eine führende Rolle spielt. Außerdem möchte sie für eine reibungslose Umsetzung der Roadmaps (des Ecofin-Rates) zur Verbesserung der Finanzmarktsstabilität und Finanzmarktaussicht sorgen, und im Lichte der Verhandlungsergebnisse auf internationaler Ebene entsprechende Updates durchführen. In Bezug auf die diversen Hilfspakete für den Bankensektor stellt die Präsidentschaft die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs sowie einer transparenten Anwendung der EU-Beihilfenregeln in den Vordergrund. Schließlich strebt die Präsidentschaft eine rasche Einigung bei den Legislativvorhaben betreffend Eigenkapitalvorschriften für Banken, Solvabilität bei Versicherungen, Investmentfonds, Einlagensicherung sowie Rating-Agenturen an.

Im steuerlichen Bereich stellt die Präsidentschaft die Bekämpfung des Steuerbetrugs in den Mittelpunkt ihres Arbeitsprogramms. Außerdem soll noch im ersten Halbjahr 2009 eine Einigung über den Richtlinienvorschlag zur Änderung der Zinsenrichtlinie erzielt werden. Schließlich will die tschechische Präsidentschaft versuchen, die Debatte zur Erweiterung des Anwendungsbereiches ermäßigter Mehrwertsteuersätze zu einem Abschluss zu bringen.

Weitere Themen, die im Arbeitsprogramm der tschechischen Präsidentschaft genannt sind, betreffen die Umsetzung der Lissabon-Strategie, die Förderung der Qualität in den öffentlichen Finanzen, die Vorbereitung der Klimakonferenz in Kopenhagen sowie die Verbesserung des EU-Finanzmanagements. Schließlich soll die vor fünf Jahren (am 1. Mai 2004 erfolgte) Erweiterung zum Anlass genommen werden, eine umfassende Analyse und Bewertung ihrer ökonomischen Auswirkungen durchzuführen.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die daraus resultierenden Herausforderungen für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik werden auch im Mittelpunkt des Arbeitsprogramms der schwedischen Präsidentschaft stehen. Im außenpolitischen Bereich möchte Schweden die EU als globalen Akteur weiter stärken und den Erweiterungsprozess voranbringen. Außerdem wird unter schwedischer Präsidentschaft die europäische Verhandlungsbasis für die Klimakonferenz in Kopenhagen festzulegen sein. Schließlich ist es Ziel der schwedischen Präsidentschaft, mit der Diskussion zum EU-Budget-Review zu beginnen, mit dem die Weichen für die Finanzperspektive nach 2013 gestellt werden.

## **2.2. Umsetzung des europäischen Konjunkturprogramms**

### Hintergrund

Aufgrund der sich dramatisch verschlechternden Wachstumsdaten einigte sich der Europäische Rat bei seiner Tagung am 11. / 12. Dezember 2008 auf ein europäisches Konjunkturpaket, das etwa 200 Mrd. Euro oder 1,5% des gemeinschaftlichen Bruttoinlandsprodukts betragen und neben nationalen Maßnahmen (in Höhe von rund 170 Mrd. Euro oder 1,3% des BIP) auch Maßnahmen auf EU-Ebene (in Höhe von rund 30 Mrd. Euro oder 0,2% des BIP) umfassen soll.

Um eine möglichst hohe Wachstums- und Beschäftigungswirkung zu erzielen, wurde weiters vereinbart, dass die Maßnahmen der Mitgliedstaaten eng aufeinander abgestimmt und mit den „Lissabon-Prioritäten“ (Beschäftigung, Unternehmertum, Infrastruktur und Energie, Forschung und Innovation) verknüpft werden sollen. Außerdem wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Maßnahmen rasch, zeitlich befristet und zielorientiert („timely/ temporary/ targeted“) festzulegen.

Hinsichtlich des Beitrages auf EU-Ebene einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, dass die EIB ihre Darlehenstätigkeit zugunsten KMU, erneuerbarer Energien sowie sauberer Verkehrsmittel in den Jahren 2009 und 2010 um 30 Mrd. Euro erhöhen soll. Außerdem wurde vereinbart, dass auf Grundlage einer Projektliste der EK und unter strikter Einhaltung der Finanzperspektive geprüft werden soll, inwieweit zusätzliche Mittel aus dem EU-Haushalt für Investitionen in die Infrastruktur und Energieeffizienz bereit gestellt werden können.

Schließlich wurde der Ecofin-Rat ersucht, bis zum Frühjahrsgipfel der Staats- und Regierungschefs (im März 2009) eine Einigung über die Ausweitung des Anwendungsbereiches für ermäßigte Mehrwertsteuersätze herbeizuführen.

### Diskussionsstand

Gemäß einer ersten Analyse der EK beläuft sich das Volumen der von den Mitgliedstaaten bis Mitte Februar verabschiedeten Maßnahmen, die einen Mix aus Einnahmen- und Ausgabeninstrumenten darstellen, für 2009 auf rund 131 Mrd. Euro oder rund 1,0% des BIP (Euro-Zone: 97 Mrd. Euro) und für 2010 auf rund 81 Mrd. Euro oder rund 0,6% des BIP (Euro-Zone: 70 Mrd. Euro). Dazu kommen die budgetären Auswirkungen der automatischen Stabilisatoren, die nach Schätzungen der EK bei 1¼% des BIP liegen. Insgesamt werden die budgetären Kosten der fiskalpolitischen Maßnahmen von der EK sowohl für 2009 als auch für 2010 auf 3 bis 4% des BIP geschätzt. Österreich liegt gemäß den Berechnungen der EK mit seinen direkten (fiskalischen) Maßnahmen in Höhe von jeweils 1,8 % des BIP sowohl 2009 als auch 2010 EU-weit an zweiter Stelle.

Aus der Analyse der EK geht weiters hervor, dass die Maßnahmen zumeist bereits im Jahr 2009 in Kraft treten, zum Teil zeitlich befristet und gezielt sind, und daher im Wesentlichen auch den Vorgaben des Europäischen Rates vom Dezember („timely/ temporary/ targeted“) entsprechen. Ebenso wird im Großen und Ganzen die Forderung des Europäischen Rates erfüllt, wonach die (kurzfristigen) Maßnahmen zur Konjunkturstützung mit dem (mittel- und längerfristigen) Ziel der Stärkung des Wachstums- und Beschäftigungspotentials zu verknüpfen sind.

Keine Einigung gibt es bis dato (d.h. bis Ende Februar) in Zusammenhang mit den „Arbeitsaufträgen“ des Europäischen Rates betreffend die Mobilisierung zusätzlicher Mittel aus dem EU-Haushalt für Infrastruktur- / Energieprojekte sowie die Erweiterung des Anwendungsbereiches ermäßigter Mehrwertsteuersätze.

### Position des BMF

Angesichts der Volumina der bereits beschlossenen Konjunkturpakete (sowie der zusätzlichen budgetären Belastungen aufgrund der automatischen Stabilisatoren) steht das BMF weiteren Maßnahmen grundsätzlich skeptisch gegenüber. Wichtig wäre allerdings, dass auch jene Mitgliedstaaten, die bis dato keine oder nur Maßnahmen in geringem Umfang gesetzt haben, einen angemessenen Beitrag zur Wiederbelebung der Konjunktur leisten. Ein wichtiges Element ist dabei auch, dass die auf europäischer Ebene zur Verfügung stehenden Mittel (EU-Haushalt, Europäische Investitionsbank) bestmöglich ausgeschöpft werden. Wesentlich ist aus Sicht des BMF ferner, dass

bei allen Maßnahmen die Grundsätze des Binnenmarktes sowie multilaterale Vereinbarungen respektiert werden und - im Interesse einer möglichst großen Konjunkturwirksamkeit - eine möglichst enge Abstimmung einerseits innerhalb der EU sowie andererseits auch zwischen der EU und ihren internationalen Partnern erfolgt.

### **2.3. Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes**

#### Hintergrund

Die Krise an den Finanzmärkten sowie der massive Wachstumseinbruch führen - nach mehreren Jahren der Budgetkonsolidierung - zu einem signifikanten Anstieg der öffentlichen Budgetdefizite und der Staatsverschuldung. In ihrer am 19. Jänner veröffentlichten Prognose geht die EK davon aus, dass sich das Budgetdefizit in der EU-27 heuer und im nächsten Jahr mit 4,4% bzw. 4,8% des BIP gegenüber 2008 mehr als verdoppeln und die Gesamtverschuldung bis 2010 auf über 70% steigen wird. Für die Euro-Zone prognostiziert die EK für heuer und das nächste Jahr Defizitwerte von 4,0% bzw. 4,4% und einen Anstieg bei der Staatsverschuldung auf über 75% des BIP. Gemäß der EK-Prognose sowie den Updates zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen ist davon auszugehen, dass heuer (und im nächsten Jahr) zahlreiche Mitgliedstaaten die „3%-Defizitgrenze“ zum Teil sehr deutlich überschreiten werden.

#### Diskussionsstand

Gemäß dem im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes festgelegten Verfahrens haben die meisten Mitgliedstaaten (ausgenommen jene, in denen im 2. Halbjahr Wahlen bzw. Regierungsverhandlungen stattgefunden haben) Ende 2008 Updates zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen, sowie in weiterer Folge auch detaillierte Informationen zu den Konjunkturpaketen an die EK übermittelt. Die Prüfung dieser Programme erfolgt bei der Tagung des Ecofin-Rates im März.

Um den Grundsätzen der Transparenz und Gleichbehandlung Rechnung zu tragen, wird diese Prüfung nach einem weitgehend standardisierten Verfahren durchgeführt. Kriterien sind dabei u.a. die Angemessenheit des Budgetpfades, die Entwicklung der Schuldenquote, die langfristige Nachhaltigkeit in den öffentlichen Finanzen und die Konsistenz mit den nationalen Reformprogrammen.

Neben den Bewertungen der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme wird die EK dem Ecofin-Rat in Bezug auf jene Mitgliedstaaten, in denen eine Überschreitung der 3%-Obergrenze erfolgt, außerdem Empfehlungen zur Feststellung sowie zur Beseitigung der übermäßigen Defizite gemäß Art. 104 EG-V vorlegen.

## Position des BMF

Das BMF tritt dafür ein, dass auch unter den gegebenen schwierigen Rahmenbedingungen die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes konsequent angewendet werden. Vor diesem Hintergrund wird auch der Ansatz der EK unterstützt, wonach ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits grundsätzlich dann einzuleiten ist, wenn die 3%-Obergrenze überschritten wird. (Anm.: Gemäß den Bestimmungen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist nur dann kein Verfahren einzuleiten, wenn die Überschreitung auf „außergewöhnliche Umstände“ zurückzuführen ist, „nahe bei 3%“ liegt und „vorübergehend“ ist). Eine gewisse Flexibilität sollte - aufgrund der Unsicherheiten über die weitere wirtschaftliche Entwicklung - aus Sicht des BMF allerdings in Bezug auf den Zeitrahmen für die Beseitigung der übermäßigen Defizite eingeräumt werden. Außerdem tritt das BMF bei der Festlegung des Konsolidierungspfades auch für eine gewisse Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten in Abhängigkeit von ihrer Gesamtverschuldung und der Nachhaltigkeit ihrer öffentlichen Finanzen (Stichwort: Reform der Pensionssysteme) ein.

## **2.4. Reform der internationale Finanzarchitektur**

### Hintergrund

Bei ihrem Treffen am 15. November in Washington hat sich die G-20 auf eine Reihe von Grundsätzen geeinigt, an denen sich die künftige Ausgestaltung der internationalen Finanzarchitektur orientieren soll. Insbesondere werden in diesem Zusammenhang die Stärkung der Finanzmarkttransparenz, die Verbesserung der Finanzmarktregulierung und Finanzmarktintegrität, die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit sowie die Reform der internationalen Finanzinstitutionen genannt. Außerdem wurde ein Aktionsplan verabschiedet, der teilweise bereits bis zum nächsten Treffen, das am 2. April in London stattfinden wird, umzusetzen ist.

Ziel der Reformdiskussion ist eine umfassende und angemessene Regulierung aller Finanzinstitutionen und Finanzprodukte. Die Bewertungsmethoden, das Risikomanagement und die Anreizstrukturen (Stichwort: Managergehälter) sollen verbessert, pro-zyklische Effekte im Regulierungssystem entschärft und die Aufsicht und Überwachung über „Standard-Setter“ sowie Ratingagenturen gestärkt werden. Die Kooperation der Finanzmarktaufsichtsbehörden soll sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene verstärkt, der Schutz der Investoren gegenüber so genannten nicht-kooperativen Jurisdiktionen verbessert und der Informationsaustausch auch mit Staaten, die über ein Bankgeheimnis verfügen, gefördert werden. Durch eine Reform der Bretton Woods Institutionen (IWF, Weltbankgruppe) soll deren Rolle bei der globalen Governance verbessert und

durch eine engere Abstimmung mit dem Financial Stability Forum eine wirksamere Krisenvorsorge und ein wirksameres Krisenmanagement sichergestellt werden.

Eine Reihe dieser Themen sind auf europäischer Ebene auf Basis der vom Ecofin-Rat im Jahr 2007 verabschiedeten Roadmaps zur Verbesserung der Finanzmarktstabilität und Finanzmarktaufsicht bereits seit längerem Gegenstand intensiver Diskussionen sowie konkreter Legislativvorhaben. Neu hinzu kommt für die EU durch die Erklärung der G-20 vor allem die globale Dimension der Krisenvorsorge und des Krisenmanagements.

### Diskussionsstand

Im Anschluss an das Treffen in Washington wurden auf Ebene der G-20 Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit folgenden vier Themenbereichen befassen: Stärkung der Regulierung und Transparenz, Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Marktintegrität, Reform des Internationalen Währungsfonds, Reform der multilateralen Entwicklungsbanken. Die EU ist in die Beratungen der Arbeitsgruppen einerseits über die G-4, andererseits die EK und den Vorsitz sowie den Wirtschafts- und Finanzausschuss eingebunden. Die EU-Position für das Treffen der G-20 in London wird anlässlich des Frühjahrsgipfels der Staats- und Regierungschefs, nach Vorbereitung durch den Ecofin-Rat, festgelegt.

Aufgrund der bisherigen Diskussion in den Vorbereitungsgremien zeichnet sich ein breiter Konsens dahingehend ab, dass die finanzielle Ausstattung des IWF deutlich gestärkt wird, damit dieser wirksamer zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise beitragen kann. Außerdem wird - im Interesse einer besseren Krisenvorsorge - die makroökonomische Überwachungsfunktion des IWF gestärkt und die Kooperation zwischen den IWF und dem Financial Stability Forum verbessert.

Um die Repräsentativität des IWF zu erhöhen, soll mittelfristig eine weitere Quotenreform durchgeführt werden; ebenfalls soll - im Sinne von mehr Repräsentativität - der Teilnehmerkreis des Financial Stability Forum verbreitert werden. In Bezug auf die Finanzmarktaufsicht besteht breiter Konsens dahingehend, dass das Konzept der „colleges of supervisors“ forciert wird; in Bezug auf die Finanzmarktregulierung zeichnet sich eine klare Meinungsbildung in Richtung stärker international verbindlicher Grundsätze und Standards ab.

### Position des BMF

Wiewohl die gegenwärtige Situation es erforderlich macht, dass die Anstrengungen vor allem auf das Krisenmanagement konzentriert werden, muss gleichzeitig auch eine mittel- und längerfristige Antwort auf die Krise gegeben und das Finanzsystem auf eine insgesamt solidere Basis gestellt

werden. Der ambitionierte Aktionsplan der G-20 ist nicht zuletzt auf das Engagement der EU zurückzuführen- jetzt geht es darum, dass die EU durch Aufrechterhaltung ihres Ambitionsniveaus zu einer ebenso konsequenten Umsetzung des Aktionsplans beiträgt.

Nachdem als die wesentlichen Ursachen der gegenwärtigen Krise einerseits die gestiegenen globalen Ungleichgewichte und andererseits die unzureichenden Regulierungs- und Überwachungsinstrumente identifiziert werden können, müssen Reformen naturgemäß zu allererst in diesen beiden Bereichen ansetzen. Vor diesem Hintergrund unterstützt das BMF die Position, wonach die Bretton Woods Institutionen (IWF, Weltbankgruppe) bei der multilateralen Überwachung, beim Krisenmanagement und der Krisenvorsorge gestärkt, und auch mit den dafür erforderlichen finanziellen Mitteln und Analysekapazitäten ausgestattet werden müssen.

Außerdem spricht sich das BMF dafür aus, dass die Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Gremien, die für Finanzmarktfragen zuständig sind (Internationale Finanzinstitutionen, G-20, G-7, Financial Stability Forum, „Standard-Setter“), verbessert wird, um Doppelgleisigkeiten und widersprüchliche Vorgaben und Ansätze zu vermeiden. Ebenso soll durch eine stärkere Einbindung der Schwellen- und Entwicklungsstaaten die Repräsentativität und Legitimität der internationalen Institutionen erhöht werden. Schließlich tritt das BMF für ein qualitativ verbesserte und den Produkten angemessene Regulierung der Finanzmärkte ein.

## **2.5. Stabilisierung des Bankensektors**

### Hintergrund

Vor dem Hintergrund der sich zunehmend auch auf Europa ausbreitenden Finanzmarktkrise hat der Ecofin-Rat bei seiner Tagung am 7. Oktober 2008 eine Reihe von Maßnahmen und Grundsätzen vereinbart, deren Umsetzung zur Vertrauensbildung und Stabilisierung im Bankensektor beitragen sollte. Außerdem haben die Finanzminister anlässlich dieser Tagung ihre Entschlossenheit betont, systemisch relevante Finanzinstitute zu unterstützen, und alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Spareinlagen zu sichern. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen rechtzeitig und zeitlich befristet durchzuführen, dabei die Interessen der Steuerzahler zu wahren, die Aktionäre und das Management in die Verantwortung einzubeziehen sowie die Wettbewerbsinteressen, insbesondere durch Anwendung des EU-Beihilfenrechts, zu schützen. Bei den anschließenden Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs (Informelles Treffen der Regierungschefs der Euro-Staaten am 12. Oktober, Europäischer Rat am 15. / 16. Oktober) wurden die Vereinbarungen des Ecofin-Rates bestätigt und die Maßnahmen weiter präzisiert.

## Diskussionsstand

Bis Mitte Februar haben rund zwei Drittel aller Mitgliedstaaten mehr oder weniger umfangreiche Bankenhilfspakete (Re-Kapitalisierungsmaßnahmen, Liquiditätshilfen, Garantien für Interbankgeschäfte, Erhöhung der Einlagensicherung) beschlossen. Das Volumen der bis zu diesem Zeitpunkt erfolgten Unterstützungen im Wege von Re-Kapitalisierungsmaßnahmen und Liquiditätshilfen beläuft sich nach Berechnungen der EK auf rund 6% des BIP der EU-27; die Garantiezusagen lagen bei rund 19% des BIP der EU-27. Sämtliche Mitgliedstaaten haben - gemäß dem Beschluss des Ecofin-Rates vom 7. Oktober 2008 - auch die Einlagensicherung zeitlich befristet erhöht.

Nach übereinstimmender Bewertung konnte durch diese Maßnahmen ein Zusammenbruch des Kreditmarktes zwar verhindert, nicht aber das Vertrauen gegenüber dem Bankensektor und innerhalb des Bankensektors wieder vollständig hergestellt werden. Der Grund dafür ist, dass es nach wie vor keine Klarheit darüber gibt, bei welchen Banken sich beschädigte Vermögenswerte („impaired assets“) befinden und wie diese bewertet sind. Daraus resultiert wiederum, dass die Kreditvergabe an den realen Sektor zunehmend restriktiver gehandhabt wird. Daher hat der Ecofin-Rat beschlossen, dass Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die bereits laufenden (und von der EK genehmigten) Bankenhilfspakete um „aktivseitige“ Maßnahmen ergänzen können.

Dabei stehen grundsätzlich zwei Konzepte zur Auswahl: Einerseits das Konzept der so genannten Bad Bank (bei dem die Bilanzen durch Auslagerung bzw. Ankauf durch den Staat von beschädigten Vermögenswerten „befreit“ werden) und andererseits das Konzept des staatlichen Versicherungssystems (bei dem sich die Banken bei Entrichtung entsprechender Gebühren gegen übermäßige Verluste durch beschädigte Vermögenswerte versichern können). Wie bei den „passivseitigen“ Maßnahmen hat der Ecofin-Rat auch hier eine Reihe von Grundsätzen definiert, um ein „Level Playing Field“ auf europäischer Ebene sicherzustellen, und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden.

Falls ein Mitgliedstaat eine derartige „Auffanglösung“ einrichtet, wird die EK - wie bei allen bisherigen Maßnahmen - dafür sorgen, dass die konkrete Ausgestaltung mit den Bestimmungen des EU-Wettbewerbs- und Beihilfenrechts in Einklang steht.

## Position des BMF

Die Wiederherstellung funktionierender Geld- und Kapitalmärkte ist eine zentrale Voraussetzung für die Rückkehr zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, und umgekehrt. Diese wechselseitige Abhängigkeit macht Maßnahmen erforderlich, die auf die Stabilisierung des monetären und realen Sektors gleichermaßen abzielen, und eine gemeinsame Verantwortung der Regierungen,

der Europäischen Zentralbank und der nationalen Notenbanken, der internationalen Finanzinstitutionen und der EU-Institutionen sowie des Bankensektors selbst darstellen. Analog zu den Maßnahmen, die auf die Stützung der Realwirtschaft abzielen, tritt das BMF daher auch in Bezug auf die Hilfspakete für den Bankensektor dafür ein, dass einerseits eine enge Abstimmung zwischen den verantwortlichen Akteuren erfolgt, und andererseits auch alle Akteure gemäß ihrer Zuständigkeit und Verantwortung einen angemessenen Beitrag zur Stabilisierung leisten müssen.

## **2.6. Legislative Maßnahmen**

### **2.6.1. Verordnung betreffend Rating-Agenturen**

Die EK veröffentlichte im November 2008 einen Verordnungsentwurf, welcher ein rechtsverbindliches Registrierungs- und Aufsichtssystem für Rating-Agenturen vorsieht. Es wird allgemein die Auffassung vertreten, dass die Rating-Agenturen erheblich zur gegenwärtigen Finanzmarktkrise beigetragen haben, da sie die sich verschlechternde Marktentwicklung nicht rechtzeitig in ihren Ratings berücksichtigt haben. Dieses Versagen lässt sich nach Auffassung der EK am besten durch Maßnahmen in Bezug auf die Beseitigung von Interessenskonflikten sowie die Verbesserung der Rating-Qualität, der Transparenz und internen Führungsstruktur sowie der Beaufsichtigung der Tätigkeit von Ratingagenturen korrigieren. Bislang ist der Vorschlag ausschließlich auf Ebene der zuständigen Ratsarbeitsgruppe beraten worden, allerdings plant der tschechische Vorsitz, dass das Dossier noch im 1. Halbjahr abgeschlossen wird.

### **2.6.2. Solvabilität II (Eigenkapitalvorschriften für Versicherungen)**

Über den von der EK im Juli 2007 vorgelegten Vorschlag konnte bereits unter französischem Vorsitz eine gemeinsame Ratsposition erreicht werden. Durch die (Rahmen-) -richtlinie wird eine grundlegende Neuausrichtung des Eigenmittelregimes von Versicherungsunternehmen und eine Änderung bei den zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und Instrumenten geschaffen. Solvabilität II ist mit der Eigenkapital-Richtlinie für Banken vergleichbar. Bis zuletzt strittig waren auf Ratsebene die Bestimmungen über das Gruppenunterstützungssystem, die - um ein Scheitern zu verhindern - im Kompromisstext des französischen Vorsitzes letztlich zur Gänze gestrichen worden sind. Die Abstimmung im Plenum des EP wurde auf März 2009 verschoben. Eine politische Einigung zwischen dem Rat und dem EP soll jedoch noch unter tschechischem Vorsitz erfolgen. Ein Scheitern in erster Lesung würde insbesondere vor dem Hintergrund der Neuwahlen zum EP eine deutliche Verzögerung des Richtlinienprojektes bedeuten.

### **2.6.3. Änderung der Eigenkapitalrichtlinie für Banken**

Auch zu diesem von der EK im Oktober 2008 vorgelegten Vorschlag konnte bereits unter französischem Vorsitz eine Einigung auf Ratsebene erzielt werden. Die Überarbeitung der Richtlinie soll dazu beitragen, dass die Stabilität des Finanzsystems erhöht und die Beaufsichtigung von EU-weit tätigen Kreditinstituten verbessert wird. Die Änderungen betreffen im Wesentlichen jene Bereiche, die außerhalb des Basel II Regelwerks liegen und stellen teilweise eine direkte Reaktion auf die Finanzkrise dar. Beabsichtigt sind insbesondere Änderungen zur (i) Verbesserung des Managements von Großveranlagungen (ii) Harmonisierung der Behandlung von Hybridkapital (iii) effizienteren Beaufsichtigung von grenzüberschreitenden Bankengruppen, insbesondere durch die Institutionalisierung von Aufsichtskollegien (iv) Behebung der im Zuge der Finanzkrise offensichtlich gewordenen Unzulänglichkeiten des „originate and distribute“-Modells im Bereich der Verbriefung und (v) Verbesserung des Liquiditätsrisikomanagements. Auch zu diesem Legislativvorhaben soll mit dem EP unter tschechischem Vorsitz eine Einigung erzielt werden.

#### **2.6.4. Änderung der Richtlinie über die Einlagensicherung**

Als Reaktion auf die Beschlüsse des Ecofin-Rates am 7. Oktober 2008 („Europäischer Rahmen für Bankenhilfspakete“) hat die EK kurzfristig einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme vorgelegt. Die zentrale Zielsetzung des Vorschlages ist, dass im Falle der Zahlungsunfähigkeit einer Bank die Anleger in höchstmöglichem Ausmaß und so schnell als möglich ihre Einlagen ausbezahlt bekommen. Gemäß dem ursprünglichen Vorschlag sollte u.a. der zu sichernde Betrag zunächst auf 50.000 Euro und danach auf mindestens 100.000 Euro angehoben und die Auszahlungsfrist auf drei Tage reduziert werden. Allerdings wurde dieser Vorschlag bei den Verhandlungen auf Ratsebene insofern geändert, als gemäß dem Kompromisstext für den zu besichernden Betrag nunmehr eine stufenweise Anhebung und für die Auszahlungsfrist ein Zeitraum von maximal 20 Arbeitstagen vorgesehen ist. Eine politische Einigung zwischen dem Rat und dem EP ist für die 1. Jahreshälfte 2009 geplant.

#### **2.6.5. Änderung der Investmentfondsrichtlinie**

Dazu hat die EK im Juli 2008 einen Vorschlag vorgelegt, über den ebenfalls bereits unter französischer Vorsitzführung ein Kompromiss erzielt werden konnte. Durch die Änderung werden bestehende Richtlinien kodifiziert und die Bestimmungen über die Behördenzusammenarbeit modernisiert. Zur Förderung der Effizienz der europäischen Investmentfondsindustrie wird auch die Möglichkeit eines Poolings von Vermögenswerten verschiedener Fonds und die grenzüberschreitende Fondsfusion geschaffen. Nicht im ursprünglichen EK-Vorschlag vorgesehen, aber in den Verhandlungen im Rat aufgenommen, wurden Bestimmungen zur Vervollständigung des EU-Passes für Verwaltungsgesellschaften. Nunmehr können Fonds auch von Verwaltungsgesellschaften mit Sitz

in einem anderen Mitgliedstaat verwaltet werden. Auch zu diesem Dossier soll unter tschechischer Präsidentschaft eine Einigung mit dem EP erzielt werden.

#### **2.6.6. Änderung der Verordnung betreffend grenzüberschreitende Zahlungen**

Mit der Änderung der gegenständlichen Verordnung wird der Grundsatz der Gebührengleichheit auf Lastschriften ausgeweitet und wie bereits bei Überweisungen, Barabhebungen an Geldautomaten und Kartenzahlungen die Gebühr für grenzüberschreitende Lastschriften in Euro an die Kosten für Inlandlastschriften angeglichen. Die Änderung sieht ferner die Einrichtung außergerichtlicher Schlichtungsstellen für die Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Zahlungen vor, sodass auch der Verbraucherschutz auf diesem Gebiet verbessert wird. Eine politische Einigung zwischen dem Rat und dem EP wird für die 1. Jahreshälfte 2009 angestrebt.

#### **2.6.7. Überarbeitung der E-Geld-Richtlinie**

Mit der Änderung dieser Richtlinie soll die Beaufsichtigung an die im Rahmen der Zahlungsdienstrichtlinie geltenden Aufsichtsregelungen für Zahlungsinstitute angepasst werden. Ferner wird mit der Änderung das Ziel verfolgt, die Entstehung neuer, innovativer und sicherer E-Geld-Dienstleistungen zu ermöglichen, neuen Akteuren den Zugang zum Markt zu erleichtern und einen wirksamen Wettbewerb zwischen allen Marktteilnehmern herzustellen. Eine Einigung zwischen dem Rat und dem Parlament wird für die 1. Jahreshälfte 2009 angestrebt.

#### **2.6.8. Ermäßigte Mehrwertsteuersätze**

Die Neuregelung des Anwendungsbereiches für ermäßigte Mehrwertsteuersätze ist bereits seit längerem Gegenstand intensiver Debatten auf Ratsebene. Hintergrund der Diskussion ist die unübersichtliche Rechtsgrundlage aufgrund der in der Zwischenzeit zahlreichen Sonderregelungen und die daraus resultierende Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten. Mehrere Initiativen für eine „Rationalisierung“ der Besteuerungsstruktur sind in der Vergangenheit bereits gescheitert; einerseits, weil jene Mitgliedstaaten, denen Begünstigungen eingeräumt werden, auf diese nicht verzichten wollen, andererseits, weil andere Mitgliedstaaten der Beibehaltung des Status quo bzw. zusätzlichen ermäßigten Sätzen skeptisch/ ablehnend gegenüber stehen. Zuletzt hat die EK einen Vorschlag vorgelegt, wonach die zeitliche Befristung (bis Ende 2010) für die Sonderregelung bei arbeitsintensiven Dienstleistungen entfallen und die Begünstigungsmöglichkeit auf weitere lokal erbrachte Dienstleistungen ausgeweitet werden sollte. Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Dezember 2008) soll die Frage vom Ecofin-Rat noch vor dem Frühjahrsgipfel geklärt werden. Das BMF hat sich bei den bisherigen Diskussionen im Ecofin-Rat regelmäßig negativ

zur Ausweitung ermäßigter Mehrwertsteuersätze geäußert und diese Position u.a. mit den nicht erkennbaren Wachstums- und Beschäftigungseffekten, den budgetären Kosten, der mangelnden Treffsicherheit sowie dem Risiko von Wettbewerbsverzerrungen argumentiert.

### **2.6.9. Besteuerung von Zinserträgen**

Die im Jahr 2005 in Kraft getretene Richtlinie zur Besteuerung von Zinserträgen sieht in Artikel 18 ein regelmäßiges Überprüfungsverfahren zur Funktionsweise der Richtlinie vor. Vor diesem Hintergrund hat die EK im Herbst letzten Jahres einen Bericht über die Erfahrungen mit der Richtlinie vorgelegt, darin u.a. eine Vielzahl an steuerlichen Umgehungsmöglichkeiten aufgezeigt, und in weiterer Folge auch einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie unterbreitet, wonach u.a. ihr Anwendungsbereich ausgeweitet und die Begriffe „Zinsen“ sowie „wirtschaftlicher Eigentümer“ neu definiert werden sollen. Nicht in Frage gestellt wird von der EK die Möglichkeit, dass anstatt des automatischen Informationsaustausches auch das System der Quellenbesteuerung angewendet werden kann. Bisher wurde das Thema ausschließlich auf Ebene der zuständigen Ratsarbeitsgruppe erörtert; eine politische Einigung im Ecofin-Rat ist für Juni geplant. Das BMF steht dem Vorschlag der EK, steuerliche „Schlupflöcher“ bei der Anwendung der Richtlinie zu beseitigen, grundsätzlich positiv gegenüber. Allerdings wird gefordert, dass sich Drittstaaten sowie abhängige und assoziierte Gebiete (wie bereits bei der ursprünglichen Richtlinie) zu gleichwertigen Maßnahmen verpflichten, um Wettbewerbs- und Standortnachteile für die EU zu vermeiden.

### **2.6.10. Bekämpfung des Steuerbetrugs**

Wie die vorangegangenen Ratspräsidentschaften sieht auch die Tschechische Republik die Bekämpfung des Steuerbetrugs als eines ihrer prioritären Themen an. Der Schwerpunkt lag dabei bis dato vor allem auf der Mehrwertsteuer, wo einerseits so genannte konventionelle Maßnahmen („Verbesserung des bestehenden Systems“), und andererseits auch darüber hinausgehende Maßnahmen (Umkehrung der Steuerschuldnerschaft, Besteuerung innergemeinschaftlicher Leistungen) zur Diskussion standen bzw. stehen. Bezüglich der konventionellen Maßnahmen besteht weitgehende Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten; Auffassungsunterschiede gibt es hier lediglich in Bezug auf Detailfragen. Hinsichtlich der weitergehenden Maßnahmen nehmen zahlreiche Mitgliedstaaten hingegen eine reservierte Haltung ein, die letztlich auch dazu führte, dass das vom BMF vorgeschlagene Pilotprojekt zur Erprobung des Reverse Charge Modells nicht durchgeführt werden kann. Anfang Februar dieses Jahres hat die EK außerdem Vorschläge zur Änderung der Amtshilferichtlinie sowie der Beitreibungsrichtlinie vorgelegt, durch die die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und die Festsetzung und Einbringung von Steuerforderungen weiter verbessert werden soll.

### **2.6.11. Review des EU-Budgets**

Vor dem Hintergrund der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2005, eine Überprüfung des EU-Haushaltes vorzunehmen, bei der sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite einbezogen wird, hat die EK im November 2007 ein Konsultationspapier vorgelegt, auf dessen Basis zahlreiche Interessenten, darunter auch die österreichische Bundesregierung, eine erste Positionierung an die EK übermittelt haben. Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses wurden anlässlich einer von der EK organisierten Konferenz im Herbst 2008 präsentiert. Für heuer hat die EK einen Abschlussbericht angekündigt, der dann die Grundlage für die weiteren Verhandlungen bzw. den EK-Vorschlag für den Finanzrahmen nach 2013 bilden soll. Von der nachfolgenden schwedischen Präsidentschaft (und unterstützt von anderen Nettozahler-Staaten) wurde gegenüber der EK bereits wiederholt signalisiert, dass man an einer baldigen Vorlage des Berichts interessiert sei, damit noch im 2. Halbjahr mit substantiellen Beratungen begonnen werden kann. Gemäß der von der österreichischen Bundesregierung an die EK übermittelte Stellungnahme wird sich Österreich auch in Bezug auf den nächsten Finanzrahmen dafür einsetzen, dass die Ausgabenobergrenze bei 1% des BNE der EU-27 festgelegt wird. Außerdem wird ein stärkerer Fokus auf jene Ausgabenbereiche eingefordert, die dazu beitragen, den europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungsstandort weiter zu stärken und die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten (Stichwort: Erhöhung der Ausgaben in Zukunftsinvestitionen, Förderung der ländlichen Entwicklung).

-----

### **Beilagen**

- Legislativ- und Arbeitsprogramm der EK
- Arbeitsprogramm des tschechischen Vorsitizes