

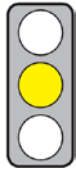
SOZIALE UND BESCHÄFTIGUNGS- POLITISCHE DIMENSION DER WWU

cepAnalyse Nr. 15/2014

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will anhaltende soziale Ungleichheiten in den Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion frühzeitig erkennen und beseitigen.

Betroffene: Alle Bürger, Sozialpartner.



Pro: (1) Ein autonomer Haushalt für die Euro-Zone kann die Absorption asymmetrischer Schocks erleichtern.

(2) Das „Instrument für die makroökonomische Stabilisierung“ kann die Belastungen eines Schocks für Arbeitnehmer reduzieren.

Contra: (1) Ein autonomer Haushalt reduziert die Anreize für die Euro-Staaten, einen flexiblen Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Wenn ein Euro-Staat mit einem niedrigen BIP pro Kopf Nettozahler wird, wird der Euro-Zonen-Haushalt auf ein Akzeptanzproblem stoßen.

(2) Das „Instrument für die makroökonomische Stabilisierung“ reduziert die Anreize für die Euro-Staaten, einen flexiblen Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

(3) Vereinbarungen, in denen sich die Mitgliedstaaten der Kommission gegenüber zu von ihr formulierten sozialpolitischen Reformen verpflichten, sind primärrechtlich unzulässig.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2013) 690 vom 2. Oktober 2013: **Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die Kommission will „problematische“ wirtschaftliche Entwicklungen in den Mitgliedstaaten frühzeitig erkennen und beseitigen, da anhaltende soziale Ungleichheiten die finanzielle und wirtschaftliche Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gefährden könnten.
- Alle Mitgliedstaaten sind Teil der WWU, deren Hauptziel die Ergänzung des Binnenmarktes durch eine gemeinsame Währung mit hoher Preisstabilität ist. Die Kommission richtet ihre Mitteilung deshalb an alle Mitgliedstaaten, auch an diejenigen, die nicht Teil der Euro-Zone sind.
- Folgende Maßnahmen sieht die Kommission als besonders dringend an:
 - bessere Überwachung und Koordinierung der sozial- und beschäftigungs- politischen Entwicklungen in der WWU;
 - Vertiefung der WWU;
 - Bereitstellung von EU-Mitteln zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit;
 - Verbesserung der Arbeitsvermittlung und der Arbeitnehmermobilität;
 - stärkere Einbindung der Sozialpartner.

► Bessere Überwachung und Koordinierung der sozial- und beschäftigungspolitischen Entwicklungen in der WWU

- Die Kommission will die Berichte und Empfehlungen, die im Rahmen der makroökonomischen Überwachung (s. [cepStudie](#)) für den einzelnen EU-Mitgliedstaat erstellt werden, erweitern um Erläuterungen zu den beschäftigungs- und sozialpolitischen Entwicklungen.
- Die Kommission will außerdem die bestehenden sozial- und beschäftigungspolitischen Monitoring-Instrumente – den Anzeiger für Beschäftigungspolitik und den Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes – um ein Scoreboard mit sozial- und beschäftigungspolitischen „Schlüsselindikatoren“ ergänzen. Sie schlägt dafür insbesondere solche Schlüsselindikatoren vor, die sozial- und beschäftigungspolitische Probleme anzeigen, die auf andere Mitgliedstaaten ausstrahlen können. Die Erkenntnisse aus diesem Scoreboard sollen in den „Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts“ einfließen, der Teil des Jahreswachstumsberichts ist und die Basis für die weitere Analyse, Überwachung und Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters (KOM(2011) 400; s. [cepAnalyse](#)) bildet.
- Die Kommission will den Austausch bewährter Verfahren stärken.

► Vertiefung der WWU

- Die Kommission fordert eine stärkere Berücksichtigung der Sozialpolitik in der WWU und verlangt dafür die Übertragung sozialpolitischer Kompetenzen auf die EU. Sie stellt klar, dass dazu die EU-Verträge geändert werden müssen.

- Sie schlägt ein „Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ (S. 13) vor: Sie will Verträge mit den Euro-Staaten schließen, in denen diese sich vertraglich zu Strukturreformen verpflichten und dafür zweckgebundene finanzielle Unterstützung von der EU erhalten (so bereits Mitteilung COM(2013) 165; s. [cepAnalyse](#)).
- Die Finanzierung soll über eine „Fiskalkapazität“ (so bereits Mitteilung COM(2013) 165; s. [cepAnalyse](#)) erfolgen, die als zweckgebundene externe Einnahme zwar Teil des EU-Haushalts, aber nicht Teil des mehrjährigen Finanzrahmens ist. Die Fiskalkapazität soll schrittweise ausgebaut werden, um auch bei einer Krise einer großen Volkswirtschaft Strukturreformen unterstützen zu können.
- Die Kommission will „asymmetrischen Schocks“ (S. 14) begegnen, die in der Euro-Zone und / oder der WWU auftreten. Unter „Schock“ versteht sie nicht nur konjunkturelle, sondern auch strukturelle Probleme. Sie fordert
 - einen autonomen Haushalt für die Euro-Zone und
 - ein „Instrument für die makroökonomische Stabilisierung“.
- Die Kommission fordert, dass langfristig – eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU vorausgesetzt – ein „autonomer Haushalt“ speziell für die Euro-Zone eingerichtet wird. Das darin enthaltene Geld soll als Hilfe zur Abfederung asymmetrischer Schocks in der Euro-Zone dienen und ein dauerhaftes Transfer-system verhindern.
- Die Kommission fordert außerdem, dass auf kürzere Frist ein „Instrument für die makroökonomische Stabilisierung“ allgemein für die gesamte WWU eingerichtet wird. Mit ihm sollen die „Risiken“ „asymmetrischer Schocks“ auf alle Mitgliedstaaten „umgelegt werden“ (S. 14). Ein Mitgliedstaat, der „von einem Schock betroffen“ ist, erhält Geld. Dieses soll zweckgebunden sein und antizyklisch wirken. Die Kommission skizziert zwei Modelle:
 - Modell 1: Ob ein Mitgliedstaat von einem „Schock“ betroffen ist, hängt davon ab, in welchem Umfang die Produktionslücke des fraglichen Mitgliedstaates von einer eventuellen durchschnittlichen Produktionslücke aller Mitgliedstaaten abweicht.
Die Produktionslücke ist der Unterschied zwischen dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt eines Landes und dem potentiell möglichen Bruttoinlandsprodukt.
 - Modell 2: Ob ein Mitgliedstaat von einem Schock betroffen ist, hängt von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ab.
Bei der konkreten Ausgestaltung will die Kommission sicherstellen, dass kein Mitgliedstaat über einen langen Zeitraum zum Nettozahler oder -empfänger wird.
- ▶ **Bereitstellung von Geld zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**
Die Kommission erklärt erneut ihre Bereitschaft, Geld aus dem EU-Haushalt, insbesondere den EU-Fonds, einzusetzen, um die aus ihrer Sicht notwendigen Reformen und die Modernisierung der Sozialpolitik durch die Mitgliedstaaten (S. 11) zu unterstützen.
- ▶ **Verbesserung der Arbeitsvermittlung und der Arbeitnehmermobilität**
 - Derzeit leben 2,6% der EU-Bürger in einem anderen als ihrem Herkunftsmitgliedstaat. Im Euro-Raum sind es 4%. 10% der EU-Bürger haben bereits in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet.
 - Die Arbeitnehmermobilität soll verstärkt auch zur Abfederung asymmetrischer Schocks in der Euro-Zone beitragen.
 - Die Kommission will deshalb die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität verbessern. Dazu hat sie bereits vorgeschlagen:
 - eine Richtlinie zur besseren Durchsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit [COM(2013) 236; s. [cepAnalyse](#)] und
 - einen Beschluss zur Verbesserung der Effizienz der Arbeitsverwaltungen durch Einführung eines Benchmarking-Systems für Arbeitsverwaltungen [COM(2013) 430; s. [cepAnalyse](#)].
 - Eine Verordnung zur Verbesserung der Arbeitsplatzvermittlung wird sie 2014 vorschlagen.
 - Ergänzend stellt das EU-Kompetenzpanorama (EU Skills Panorama, EUSP) seit 2012 kurz- und mittelfristig nachgefragte und angebotene Qualifikationen gegenüber und identifiziert die Berufe mit der höchsten Wachstumsrate sowie die Berufe, in denen es viele freie Stellen gibt.
 - Die Kommission fordert von den Mitgliedstaaten, allen Arbeitssuchenden, egal aus welchem Mitgliedstaat sie stammen, während der Arbeitssuche bis zu sechs Monate „Arbeitslosenleistungen“ zu gewähren.
 - 2014 will die Kommission die Vorschriften über die Gewährung von Arbeitslosenleistungen in grenzüberschreitenden Fällen überarbeiten. Dies betrifft die Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [VO (EG) Nr. 883/2004] und die dazugehörigen Verfahrensvorschriften [(EG) Nr. 987/2009].
- ▶ **Stärkere Einbindung der Sozialpartner**
 - Die Kommission möchte die Sozialpartner über den Ausschuss für den sozialen Dialog stärker einbinden durch
 - Meinungs austausch über Lohnentwicklung und Tarifverhandlungen;
 - Anhörung zu den Ergebnissen des vorigen Europäischen Semesters;
 - Anhörung zu künftigen Maßnahmen;
 - Debatte über den Beschäftigungsbericht.
 - Die Mitgliedstaaten sollen die Sozialpartner bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen stärker einbeziehen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Berücksichtigung der sozialen Dimension und die Entwicklung sozial- und beschäftigungspolitischer Instrumente auf EU-Ebene sind laut Kommission für den Aufbau einer „echten“ WWU zwingend erforderlich, „obgleich die Beschäftigungs- und Sozialpolitik primär in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen“ (S. 4).

Politischer Kontext

Es ist bereits beschlossen worden, für 2014–2015 3 Mrd. Euro unmittelbar aus dem EU-Haushalt und weitere 3 Mrd. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds für die Beschäftigungsinitiative für Jugendliche bereitzustellen. Damit werden die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Jugendgarantie (COM(2012) 729; s. [cepAnalyse](#)) unterstützt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter N.N.; Wirtschaft
Bundesministerien:	Wirtschaft (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Angelegenheiten der EU (federführend); Wirtschaft; Arbeit und Soziales; Haushalt

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die sozial- und beschäftigungspolitischen Probleme, vor denen insbesondere zahlreiche Euro-Staaten stehen, können zu einer Radikalisierung der betroffenen Menschen führen, was wiederum die Stabilität der WWU gefährden kann. Eine frühzeitige Identifizierung und Beseitigung solcher Probleme kann helfen, dies zu verhindern. Eine Überwachung der sozial- und beschäftigungspolitischen Entwicklung in den Mitgliedstaaten – sowohl durch Erweiterungen der Berichte und Empfehlungen im Rahmen der makroökonomischen Überwachung als auch durch eine Ergänzung der bestehenden beschäftigungs- und sozialpolitischen Monitoring-Instrumente um ein Scoreboard mit Schlüsselindikatoren – ist hierfür aber nur eingeschränkt geeignet.

So sind während der Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte in der Regel noch keine sozial- und beschäftigungspolitischen Probleme erkennbar. Der Immobilienboom in Spanien z.B. hat sogar dazu geführt, dass die spanische Arbeitslosenquote merklich gesunken ist. Auch der Verfall der Wettbewerbsfähigkeit der südeuropäischen Euro-Staaten vollzog sich über Jahre, ohne dass dies unmittelbar zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hat, nämlich so lange, wie ausländische Kapitalgeber die dadurch notwendigen Kredite ohne Risikoaufschläge gewährten. Erst wenn ein makroökonomisches Ungleichgewicht offen zu Tage getreten ist, also die Immobilienblase geplatzt bzw. die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit offensichtlich geworden ist, werden die tatsächlichen sozial- und beschäftigungspolitischen Probleme des betroffenen Landes erkennbar. Dann ist es jedoch nicht mehr möglich, diese Probleme zu verhindern.

Die vorgesehenen Erläuterungen zu den sozial- und beschäftigungspolitischen Entwicklungen im Rahmen der makroökonomischen Überwachung bergen im Gegenteil sogar die Gefahr, dass diese Überwachung an Wirksamkeit einbüßt, indem von ihrem eigentlichen Ziel abgelenkt wird. Ihr Ziel ist es, makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig zu identifizieren und übermäßige Ungleichgewichte schnell abzubauen. Da dies auch sozial- und beschäftigungspolitische Probleme vermeidet, ist es im Übrigen unnötig, Erläuterungen zu sozial- und beschäftigungspolitischen Entwicklungen in die makroökonomische Überwachung einfließen zu lassen.

Die Ergänzung der bestehenden beschäftigungs- und sozialpolitischen Monitoring-Instrumente um ein Scoreboard mit sozial- und beschäftigungspolitischen Indikatoren wird dazu beitragen, dass diesen Aspekten im Jahreswachstumsbericht eine größere Aufmerksamkeit zu Teil wird. Es ist jedoch fraglich, ob dies konkrete Auswirkungen auf die Politik der Mitgliedstaaten haben wird, da die Kommission im Jahreswachstumsbericht nur unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richtet.

Das vorgesehene Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit verringert einerseits die Haftung der einzelnen Euro-Staaten für ihre Politik, was den Anreiz für Reformen schwächt. Andererseits können die übrigen Euro-Staaten, die zur Haftung mit herangezogen werden, über das Instrument – begrenzten – Einfluss auf die Politik gefährdeter Staaten ausüben [COM(2013) 165; s. [cepAnalyse](#)].

Der auf die lange Frist vorgeschlagene „autonome“ Haushalt für die Euro-Zone kann einerseits die Absorption asymmetrischer Schocks erleichtern, da er die Nachfrage in dem betroffenen Euro-Staat stabilisiert. Dies ist von besonderer Bedeutung, da Euro-Staaten Schocks nicht mehr durch eine Abwertung ihrer Währung abfedern können. In den Euro-Staaten müssen deshalb die Produktionsfaktoren – neben den Investoren also insbesondere die Arbeitnehmer – die Lasten eines solchen Schocks tragen. Inwieweit eine Volkswirtschaft hierzu in der Lage ist, hängt von der Flexibilität des Arbeitsmarktes ab. Je flexibler der Arbeitsmarkt, desto eher kann die Volkswirtschaft einen Schock ohne Entstehung anhaltender Arbeitslosigkeit absorbieren. **Andererseits reduzieren Zahlungen aus einem „autonomen“ Euro-Zonen-Haushalt die Notwendigkeit, für einen möglichst flexiblen Arbeitsmarkt zu sorgen. Ein solcher Haushalt kann dann dazu führen, dass Euro-Staaten die Flexibilität des Arbeitsmarktes nicht verbessern oder sogar weiter verringern.**

Zudem ist fraglich, ob sich ein Euro-Zonen-Haushalt langfristig nicht doch zu einem Transfersystem wandelt. **Spätestens wenn ein Euro-Staat mit einem sehr hohen BIP pro Kopf** – wie die Niederlande – **von einem**

Schock betroffen ist und Euro-Staaten mit niedrigem BIP pro Kopf – wie Estland oder Portugal – **Nettozahler werden, wird der Euro-Zonen-Haushalt auf ein Akzeptanzproblem stoßen.** In der Folge könnte der eigentliche Zweck des Haushalts – die Abfederung von Schocks – in den Hintergrund und Gleichheitsüberlegungen in den Vordergrund rücken.

Gleiches gilt für das auf kürzere Frist vorgeschlagene „**Instrument für die makroökonomische Stabilisierung**“: **Die Zahlungen**, die ein von einem Schock betroffener Mitgliedstaat erhalten soll, **werden einerseits** die Nachfrage stabilisieren und mithin **die Schockabfederung erleichtern, andererseits die Flexibilität des Arbeitsmarktes beeinträchtigen.**

Für die beiden vorgeschlagenen Modelle gilt: Eine Kopplung der Zahlungen an die Produktionslücke ist problematisch, da die Produktionslücke nur mit großem zeitlichem Abstand ausreichend sicher bestimmt werden kann. Für die Abfederung von Schocks ist es jedoch wichtig, dass ein solcher Schock schnell erfasst wird. Zudem ist die Berechnung der Produktionslücke umstritten, da es mehrere Konzepte gibt.

Eine Kopplung der Zahlungen an die Entwicklung der Arbeitslosenquote kann dazu führen, dass ein Staat, um höhere Zahlungen zu erhalten, **Kurzarbeit finanziell nicht unterstützt**, da Kurzarbeiter nicht als Arbeitslose zählen. Hinzu kommt die Gefahr, dass Mitgliedstaaten mit unflexiblen und überregulierten Arbeitsmärkten sowie einer ineffizienten Arbeitsvermittlung – zumindest kurzfristig – belohnt werden.

Eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung vereinfacht die Abfederung asymmetrischer Schocks, da Arbeitnehmer, die aufgrund eines Schocks arbeitslos geworden sind, leichter in einem anderen Mitgliedstaat eine neue Stelle finden. Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen sind alle geeignet, die grenzüberschreitende Mobilität zu erhöhen.

Die stärkere Einbindung der Sozialpartner kann dabei helfen, die nationale Umsetzung der auf europäischer Ebene beschlossenen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Strategien zu verbessern. Denn die Sozialpartner haben einen großen Einfluss auf die nationalen Arbeitsmarktregeln und Lohnentwicklungen. Dies kann einerseits die Umsetzbarkeit struktureller Reformen verbessern, andererseits aber auch die Einführung produktivitätswidriger Lohnvereinbarungen, insbesondere in den wettbewerbsfähigen Ländern, befördern. Letztlich hängt die Wirkung der stärkeren Einbindung daher von den konkreten Strategien ab.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission erkennt zwar an, dass die Sozialpolitik weitgehend in der Hand der Mitgliedstaaten liegt und sie keine verbindlichen Vorgaben zur Sozialpolitik erlassen kann. Gleichwohl verlangt sie von den Mitgliedstaaten die Umsetzung der von ihr für richtig befundenen Sozialpolitik: Sie **will die Mitgliedstaaten nur dann finanziell unterstützen, wenn diese sich in Vereinbarungen zur Umsetzung der von ihr formulierten Reformen verpflichten. Solche Vereinbarungen verstoßen aber gegen die Europäischen Verträge.**

Zwar kann die EU völkerrechtliche Verträge abschließen, allerdings ausdrücklich nur mit Drittstaaten und internationalen Organisatoren (Art. 217 AEUV). Überdies dürfen solche Vereinbarungen nicht über die in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten hinausgehen (Erklärung Nr. 24 zum Vertrag von Lissabon). Letztlich könnten sie daher nur auf die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden. Dann aber unterlägen sie wieder den vertraglichen Einschränkungen im Bereich der Sozialpolitik, deren Umgehung die Kommission anstrebt, insbesondere den Ausschluss der Kompetenz für die Bestimmung der Grundprinzipien der Sozialschutzsysteme und für die Lohnfindung (Art. 153 Abs. 4 und 5 AEUV). Denn auch bei der Anwendung von Art. 352 AEUV sind die inhaltlichen, verfahrensrechtlichen und instrumentellen Begrenzungen zu beachten.

Für die Überarbeitung der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit liegt die Kompetenz bei der EU (Art. 153 AEUV).

Solange die EU keinen Einfluss auf die Lohnfindung nimmt, ist die Einbindung der Sozialpartner unproblematisch. Für die Lohnfindung besitzt die EU allerdings keine Kompetenz (Art. 153 Abs. 4 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Sowohl ein autonomer Haushalt für die Euro-Zone als auch ein „Instrument für die makroökonomische Stabilisierung“ können einerseits die Absorption asymmetrischer Schocks erleichtern, andererseits die Flexibilität der Arbeitsmärkte in der Euro-Zone bzw. der WWU weiter verringern. Zudem ist fraglich, ob sich ein Euro-Zonen-Haushalt langfristig nicht doch zu einem Transfersystem wandelt. Insbesondere kann eine Kopplung des „Instruments“ an die Entwicklung der Arbeitslosenquote dazu führen, dass ein Staat Kurzarbeit finanziell nicht unterstützt. Vereinbarungen, in denen sich die Mitgliedstaaten der Kommission gegenüber zu von ihr formulierten sozialpolitischen Reformen verpflichten, verstoßen gegen die Europäischen Verträge.