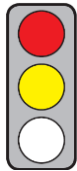


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilungen:** Die Kommission will nationale wirtschaftspolitische Reformen stärker steuern.

**Betroffene:** Alle Bürger und Politiker in den Mitgliedstaaten.



**Pro:** (1) Euro-Staaten haften heute für andere Euro-Staaten, auf deren Politik sie keinen Einfluss haben. Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen können sie – begrenzten – Einfluss ausüben.

**Contra:** (1) Die Vorschläge verringern die Haftung der hilfsbedürftigen Staaten für ihre Politik.

(2) Beim „Instrument“ für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit lassen sich Mitnahmeeffekte und Moral Hazard nicht dadurch verhindern, dass durch sie motivierte Reformen aussortiert werden.

(3) Reformvereinbarungen, die unter dem Dach des „Instruments“ getroffen werden, sollten rechtlich verbindlich sein. Das ist allenfalls zulässig, wenn sie auf die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden, die Einstimmigkeit im Rat erfordert.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2013) 165** vom 20. März 2013: Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion – **Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit**

**Mitteilung COM(2013) 166** vom 20. März 2013: Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion – **Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziel

- Die Kommission will
  - ein „Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ einführen [COM(2013) 165] und
  - die „Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben“ im EU-Recht festschreiben [COM(2013) 166]; diese ist bereits in Art. 11 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung („Fiskalpakt“; s. [cepAnalyse](#)) enthalten.
- Beides soll dazu führen, dass die Mitgliedstaaten bei ihren Entscheidungen über wirtschaftspolitische Reformen auch deren Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten berücksichtigen („Spillover-Effekte“) [COM(2013) 165, S. 4 und 166, S. 3]. Diese treten insbesondere im Euro-Raum auf.
- Die Kommission stellt verschiedene Optionen zur Ausgestaltung der Maßnahmen vor. Sie fordert die Mitgliedstaaten und Interessenträger zur Stellungnahme auf. Noch 2013 sollen Legislativvorschläge folgen.

#### ► „Instrument“ für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit: Allgemeines Konzept

- Das „Instrument“ soll – neben der Berücksichtigung der Spillover-Effekte – bewirken, dass Mitgliedstaaten
  - eine höhere „Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit“ erreichen (S. 3),
  - „zur Beseitigung zentraler Schwachstellen erforderliche Strukturreformen“ zeitnah umsetzen (S. 3).
- Das „Instrument“ besteht aus zwei Elementen (S. 3):
  - einer – in der Mitteilung rechtlich nicht weiter konkretisierten – „Vereinbarung“ zwischen Mitgliedstaat und EU, in der sich der Staat „verpflichtet“, Reformen in einem bestimmten Zeitraum umzusetzen, und
  - einer finanziellen Unterstützung zur Durchführung der Reformen.
- An dem „Instrument“ sollen teilnehmen:
  - zwingend die Euro-Staaten – außer jenen, die sich in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm [VO (EU) Nr. 472/2013, s. [cepAnalyse](#)] befinden, z.B. aufgrund eines Finanzhilfeantrags beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM, s. [cepAnalyse](#)) und
  - freiwillig alle anderen Mitgliedstaaten, soweit das zu „ermöglichen“ ist (S. 5).

#### ► „Instrument“ für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit: Vereinbarung über den Reformplan

- Der Mitgliedstaat legt einen Plan mit konkreten Reformen und Fristen vor. Das soll geschehen
  - freiwillig jederzeit oder
  - nur bei Aufforderung der Kommission, dann aber verpflichtend oder
  - nur wenn Präventionsmaßnahmen wegen eines makroökonomischen Ungleichgewichts ergriffen werden [VO (EU) Nr. 1176/2011, s. [cepStudie](#)], dann entweder freiwillig oder verpflichtend.

- Muss ein Staat im Verfahren bei einem übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewicht [VO (EU) Nr. 1176/2011 und 1174/2011] einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen, ersetzt dieser den Reformplan. Der Staat erhält auch in diesem Fall die finanzielle Unterstützung.
  - Der Reformplan soll auf den länderspezifischen Empfehlungen beruhen, die der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters an den Mitgliedstaat richtet [Art. 2-a VO (EG) Nr. 1466/97, s. [cepAnalyse](#)].
  - Die Kommission bewertet den Reformplan und handelt Einzelheiten mit dem Mitgliedstaat aus. Es sollen nur Reformen in die Vereinbarung aufgenommen werden, die
    - in den länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigte Schwachstellen des Staats beseitigen,
    - Spillover-Effekte in anderen Mitgliedstaaten haben,
    - mit der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Staates vereinbar sind,
    - in ihren sozialen Auswirkungen tragbar sind und
    - der Staat, wenn er die finanzielle Unterstützung nicht erhält (S. 4),
      - nicht zeitnah durchführen kann (Vermeidung von „Mitnahmeeffekten“) oder
      - nicht mit Absicht verzögert, um die Unterstützung zu erhalten (Vermeidung von „Moral Hazard“).
  - Der Reformplan wird dem Rat übermittelt, der Änderungen vorschlagen oder den Plan billigen kann.
  - Um demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, muss das nationale Parlament dem Reformplan am besten zustimmen, bevor der Mitgliedstaat den Plan der Kommission vorlegt, spätestens aber vor seiner Billigung durch den Rat.
- **„Instrument“ für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit: Finanzielle Unterstützung**
- Die finanzielle Unterstützung soll für „flankierende Maßnahmen“ verwendet werden, um „soziale und politische Schwierigkeiten“ zu überwinden, die bei der Durchführung der Reformen auftreten (S. 4).
    - Für jede Reform, die im Reformplan enthalten ist, könnte eine Pauschale gezahlt werden.
    - Die Auszahlung der finanziellen Unterstützung soll
      - in regelmäßigen Tranchen erfolgen,
      - von der Umsetzung einzelner Schritte der Reform abhängen oder
      - von der vollständigen Umsetzung der ganzen Reform abhängen.
  - Zur Finanzierung soll ein „Finanzierungsmechanismus“ durch einen Rechtsakt errichtet werden (S. 8).
    - Das Volumen des Mechanismus soll begrenzt sein, könnte aber „im Laufe der Zeit“ erhöht werden.
    - Die Mittel des Mechanismus sollen bestehen aus
      - „spezifischen neuen finanziellen Ressourcen“ (S. 8) oder
      - Zahlungen aller teilnehmenden Staaten, deren Höhe sich nach dem Bruttonationaleinkommen richtet.
- **„Instrument“ für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit: Durchsetzung**
- Die Kommission überwacht die Umsetzung der Vereinbarung. Bei Nichteinhaltung der Vereinbarung
    - fordert die Kommission den Mitgliedstaat zur Korrektur der Abweichungen auf,
    - hält sie die Zahlung zurück, wenn der Staat die Abweichungen nicht korrigiert, oder stellt sie in gravierenden Fällen der Nichteinhaltung ein und
    - berichtet sie darüber in einer jährlichen Bewertung über die Umsetzung der Vereinbarung.
  - Werden Reformen oder ihre Wirkung rückgängig gemacht, sollen „ähnliche Regelungen“ gelten (S. 9).
- **Vorabkoordination wirtschaftspolitischer Reformen**
- Um Spillover-Effekte zu berücksichtigen und die effizienzsteigernde Wirkung von Reformen zu gewährleisten, sollen „größere“ Reformen vorabkoordiniert werden (S. 2).
  - An der Vorabkoordination sollen teilnehmen:
    - die Euro-Staaten
      - grundsätzlich zwingend,
      - freiwillig, wenn sie sich in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm befinden, und
    - freiwillig alle anderen Mitgliedstaaten.
  - Der Mitgliedstaat übermittelt der Kommission Informationen über seine „größeren“ wirtschaftspolitischen Reformvorhaben (S. 5). Dazu sollen gehören:
    - Reformen, die die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen, wie Reformen am Güter- oder Arbeitsmarkt,
    - Reformen, die die Finanzstabilität und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinflussen, und
    - Reformen, bei denen die Vorabkoordination Reformwiderstände im Inland verhindern helfen soll, in dem Mitgliedstaaten sich austauschen und Vorteile von Reformen kommunizieren.
  - Die Übermittlung erfolgt auf eigene Initiative oder nach Aufforderung durch Kommission oder Rat
    - jährlich im Nationalen Reformprogramm, das im Europäischen Semester vorzulegen ist, oder
    - unverzüglich, wenn „die Wirtschaftslage sofortiges Handeln erfordert“ (S. 5).
  - Die Kommission nimmt zu den Reformvorhaben Stellung. Sie kann Änderungen vorschlagen. Rat und Euro-Gruppe erörtern die Stellungnahme.
    - Der Rat kann Änderungen an den Reformen anregen, wenn die erwarteten Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten dies „rechtfertigen“ (S. 6).
    - Die Stellungnahme der Kommission und die Erörterungen von Rat und Euro-Gruppe fließen in „politische Ratschläge“ ein, die im Europäischen Semester an den Mitgliedstaat gerichtet werden (S. 6).

## Politischer Kontext

Das Konzept der Kommission [COM(2012) 777] und der Bericht der vier Präsidenten von Rat, Kommission, Euro-Gruppe und Europäischer Zentralbank (EZB) vom 5. Dezember 2012 für eine echte Wirtschafts- und Währungsunion (s. [cepAnalyse](#)) enthalten bereits Überlegungen zu Reformvereinbarungen mit finanzieller Unterstützung und zur Vorabkoordinierung wirtschaftspolitischer Reformen. Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 13./14. Dezember 2012 forderten die Staats- und Regierungschefs Rat und Kommission auf, diese Überlegungen zu konkretisieren.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Wirtschaft und Finanzen (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter: N.N; Recht; Beschäftigung und soziale Angelegenheiten; Haushalt
Bundesministerien:	Finanzen (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (federführend); Finanzausschuss, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Haushaltsausschuss

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Entscheidung eines Mitgliedstaats, wirtschaftspolitische Reformen durchzuführen oder zu unterlassen, kann Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung anderer Mitgliedstaaten haben. Solche Spillover-Effekte bestehen aber genauso zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, wenn diese viel miteinander handeln. Sie rechtfertigen als solche das „Instrument“ für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit sowie die Vorabkoordinierung von Reformen daher nicht. Beide Vorhaben sind vielmehr vor dem Hintergrund der faktisch bestehenden Haftungsunion der Euro-Staaten zu beurteilen: **Euro-Staaten haften darin heute für andere Euro-Staaten, auf deren Politik sie keinen Einfluss haben.** Staaten handeln nur verantwortlich, wenn sie für ihre eigenen Handlungen haften müssen. **Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen können potentielle Helferstaaten einerseits zwar – begrenzt – Einfluss auf potentiell hilfsbedürftige Euro-Staaten ausüben,** da beim „Instrument“ der Rat den Reformplan billigen muss und bei der Vorabkoordinierung Rat und Eurogruppe die Reformen erörtern. **Andererseits verringern die Maßnahmen die Haftung der potentiell hilfsbedürftigen Staaten für ihre Politik.** Denn die Euro-Staaten werden schneller bereit sein, einem anderen Euro-Staat Finanzhilfen zu bewilligen, wenn sie für seine Situation mitverantwortlich sind, insbesondere wenn er Finanzhilfen benötigt, obwohl er sich an die Empfehlungen der anderen Staaten gehalten hat.

**Beim „Instrument“ können Fehlanreize nicht beseitigt werden.** Man kann einem Staat nicht nachweisen, dass er eine konkrete Reform ohne finanzielle Unterstützung nicht durchführen würde (Mitnahmeeffekt) oder sie absichtlich verzögert, um die Unterstützung zu erhalten (Moral Hazard). **Mitnahmeeffekte und Moral Hazard lassen sich folglich nicht dadurch verhindern, dass durch sie motivierte Reformen nicht in die Reformvereinbarungen aufgenommen werden dürfen.** Sie könnten nur beseitigt werden, indem die EU über alle Reformen in den Mitgliedstaaten autonom entscheiden würde. Das wäre jedoch nicht zielführend, weil Reformen nur erfolgreich durchführbar sind, wenn die Bevölkerung sie mitträgt und sie nicht von außen aufgezungen werden. Weiterhin birgt das „Instrument“ die Gefahr, dass Staaten, die kurz vor einem Finanzhilfeartrag stehen, damit drohen, eine Reform nur bei Erhalt der finanziellen Unterstützung durchzuführen. Auch kann es schon durch die jetzige Diskussion um die Einführung des „Instruments“ zur Verzögerung von Reformen kommen.

Die geplante Vorabkoordinierung von Reformen kann bestenfalls dazu beitragen, dass die Wettbewerbsfähigkeit leistungsschwacher Länder nicht weiter erodiert, indem Reformen mit negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit – wie eine Erhöhung des Mindestlohnes – verhindert werden. Schlimmstenfalls führt sie dazu, dass ein Land mit hoher Wettbewerbsfähigkeit davon abgehalten wird, diese weiter zu erhöhen.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Die Reformvereinbarungen, die unter dem Dach des „Instruments“ getroffen werden, sollten rechtlich verbindlich sein** und nicht nur politische Vereinbarungen. Denn an letztere halten sich Staaten nur aufgrund von Druck der Öffentlichkeit oder aufgrund von Gruppendruck anderer Staaten. Beides funktionierte in der Vergangenheit regelmäßig nicht. Teilnehmen sollten nur Euro-Staaten, da die faktisch bestehende Haftungsunion nur zwischen ihnen existiert. Die vorgesehene Nutzung des „Instruments“ – sprich: die Zahlung von Finanzhilfen – im Verfahren bei einem übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewicht erzeugt einen Mitnahmeeffekt, da die Staaten die Reformen wegen des Korrekturmaßnahmenplans sowieso umsetzen müssen. Die Auszahlung der finanziellen Unterstützung muss von der vollständigen Umsetzung der ganzen Reform abhängen. Sonst könnten Staaten Geld einstreichen, obwohl die Reform beim letzten Umsetzungsschritt scheitert. Werden Reformen rückgängig gemacht, sollte es eine Rückzahlungspflicht geben. (Gemäß telefonischer Auskunft gegenüber dem CEP befürwortet die Kommission das; in der Mitteilung steht davon jedoch nichts.)

Bei der Vorabkoordinierung verhindert das Recht der Kommission, Mitgliedstaaten zur Übermittlung von Reformvorhaben aufzufordern, dass nur unproblematische Reformen übermittelt werden. Jedoch sollte nur die Stellungnahme der Kommission in „politische Ratschläge“ einfließen, die an die Mitgliedstaaten gerichtet werden, dagegen nicht die Erörterungen von Rat und Euro-Gruppe. Denn dort besteht die Gefahr, dass Reformen nicht aufgrund positiver Auswirkungen empfohlen werden, sondern aufgrund politischer Tauschgeschäfte.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

**Die Kommission lässt die Rechtsnatur der zwischen ihr und dem Mitgliedstaat zu schließenden Reformvereinbarung offen.** In Betracht kommen (1) ein völkerrechtlicher Vertrag, (2) eine unverbindliche Vereinbarung innerhalb des EU-Rechts und (3) eine rechtlich verbindliche Vereinbarung innerhalb des EU-Rechts.

Als Völkerrechtssubjekt kann die EU völkerrechtliche Verträge schließen (Art. 47 EUV). Ausdrücklich möglich ist dies mit Drittstaaten und internationalen Organisationen (Art. 216 AEUV). Selbst wenn man davon ausgeht, dass sich die Vertragsschlusskompetenz auch auf Verträge mit ihren eigenen Mitgliedstaaten bezieht – wie für den EU-Austritt eines Mitgliedstaats vorgesehen (Art. 50 EUV) – kann die EU hierbei nicht über die ihr übertragenen Kompetenzen hinausgehen (vgl. Erklärung Nr. 24 zum Vertrag von Lissabon), die grundsätzlich nur eine unverbindliche Vereinbarung zulassen.

**Die EU hat die Kompetenz zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik** aller Mitgliedstaaten (Art. 121 Abs. 6 AEUV). Dazu kann sie die Wirtschaftspolitik überwachen und bewerten sowie Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten. Eine solche Koordinierung, die nur für Euro-Staaten gilt, kann auf die Ausarbeitung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik (Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV) gestützt werden. **Möglich ist daher eine auf Empfehlungen der EU basierende – unverbindliche – politische Vereinbarung**, vergleichbar dem makroökonomischen Anpassungsprogramm oder dem Korrekturmaßnahmenplan nach dem Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht.

**Eine rechtlich verbindliche Vereinbarung kann allenfalls auf die Flexibilitätsklausel** (Art. 352 AEUV) **gestützt werden**, freilich unter Beachtung der vertragsimmanenten Grenzen, etwa in der Sozialpolitik (Art. 153 Abs. 4 AEUV). Nach der Flexibilitätsklausel ist innerhalb der EU-Politikbereiche ein Tätigwerden der EU möglich, wenn dies erforderlich ist, um die Ziele der EU-Verträge – wozu auch die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion zählt (Art. 3 Abs. 4 EUV) – zu verwirklichen. **Dafür ist aber Einstimmigkeit im Rat erforderlich.**

Der geplante „Finanzierungsmechanismus“ geht über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik hinaus und wird daher nicht von dieser Kompetenzgrundlage (Art. 121 Abs. 6 und Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV) gedeckt. Die EU darf den „Finanzierungsmechanismus“ jedoch in Gestalt eines Fonds – sofern er zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU als Ganzes erforderlich ist – schaffen (Art. 175 Abs. 3 AEUV i.V.m. Protokoll Nr. 28). Diese Bedingung ist rechtlich erfüllt, wenn die Mitgliedstaaten andernfalls keine notwendigen Reformen durchführen. Ansonsten können sich teilnehmende Staaten auch außerhalb des EU-Rechts auf einen „Finanzierungsmechanismus“ verständigen.

Die Vorabkoordinierung wirtschaftspolitischer Reformen kann auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik gestützt werden (Art. 121 Abs. 6 und Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV). Wie von der Kommission vorgesehen, muss die Letztentscheidung über Reformen bei den Mitgliedstaaten verbleiben, da die EU nur eine Koordinierungskompetenz hat.

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Sollte sich der „Finanzierungsmechanismus“ aus zusätzlichen nationalen Mitteln speisen, muss die Höhe des deutschen Beitrags begrenzt und vorhersehbar sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Volumen später erhöht wird. Denn die Budgetverantwortung des Bundestages darf „nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“ werden (BVerfG „Euro-Rettung“, Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 125). Unzulässig sind dauerhafte „Mechanismen“, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind (vgl. BVerfG „Euro-Rettung“, Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 128).

## Zusammenfassung der Bewertung

Euro-Staaten haften heute für andere Euro-Staaten, auf deren Politik sie keinen Einfluss haben. Mit dem „Instrument“ für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit und der Vorabkoordinierung können potentielle Helferstaaten einerseits zwar – begrenzten – Einfluss auf potentiell hilfsbedürftige Euro-Staaten ausüben. Andererseits verringern die Maßnahmen die Haftung der potentiell hilfsbedürftigen Staaten für ihre Politik. Beim „Instrument“ können Fehlanreize nicht beseitigt werden; Mitnahmeeffekte und Moral Hazard lassen sich nicht dadurch verhindern, dass durch sie motivierte Reformen nicht in die Reformvereinbarungen aufgenommen werden dürfen. Die Reformvereinbarungen sollten rechtlich verbindlich sein. Dies ist allenfalls zulässig, wenn sie auf die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden, die Einstimmigkeit im Rat erfordert. Die Kompetenz der EU zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 121 Abs. 6, Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV) gestattet nur unverbindliche politische Vereinbarungen.