

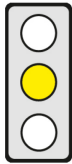
# INSTRUMENT ZUR UNTERSTÜTZUNG VON STRUKTURREFORMEN

cepAnalyse Nr. 08/2018

## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung und Mitteilung:** Die Kommission will ein „Instrument“ zur finanziellen Unterstützung von Struktur reformen in den Mitgliedstaaten einführen und es in einer Pilotphase testen.

**Betroffene:** Mitgliedstaaten und deren regionale Untergliederungen sowie Empfänger von Mitteln des EU-Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds.



**Pro:** (1) Das Instrument kann die Umsetzung von Struktur reformen in den Mitgliedstaaten erleichtern und damit insbesondere die Stabilität der Euro-Zone verbessern.

(2) Das Vorschlagsrecht der Mitgliedstaaten für zu unterstützende Reformen reduziert die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten das Instrument nicht in Anspruch nehmen.

**Contra:** (1) Es besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten nur Struktur reformen vorschlagen, die sie ohnehin vorgenommen hätten.

(2) Es fehlen nachvollziehbare Kriterien für die Bemessung der Finanzhilfe in der Pilotphase.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2017) 822 vom 6. Dezember:** Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens sowie

**Vorschlag COM(2017) 826 vom 6. Dezember für eine Verordnung** zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen [...] **in Bezug auf die Unterstützung von Struktur reformen in den Mitgliedstaaten**

### Kurzdarstellung

Hinweis: Artikelangaben ohne Bezug auf eine bestimmte Rechtsvorschrift verweisen auf die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen [(EU) Nr. 1303/2013] bzw. auf die dort einzufügenden Artikel.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die Kompetenz für die Wirtschaftspolitik – etwa die Fiskal-, Steuer-, und Arbeitsmarktpolitik – liegt mit wenigen Ausnahmen bei den Mitgliedstaaten. Die EU-Wirtschaftspolitik beschränkt sich daher vor allem auf die Koordination und Überwachung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten.
- Die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken erfolgt im Rahmen des „Europäischen Semesters“ [KOM(2010) 367; s. [cepAnalyse](#)], in dem die Mitgliedstaaten ihre nationalen Reformprogramme übermitteln und an dessen Ende der Rat auf der Grundlage von Kommissionsberichten „länderspezifische Empfehlungen“ erlässt (s. Art. 2-a Wirtschaftspolitiken-Koordinierungs-VO [(EG) 1466/97]). Diese Empfehlungen beinhalten regelmäßig Struktur reformen in den Mitgliedstaaten.  
In ihren nationalen Reformprogrammen legen die Mitgliedstaaten dar, wie sie mit den wirtschaftlichen Problemen und Risiken umgehen werden, die die EU identifiziert hat.
- Laut Kommission setzen die Mitgliedstaaten die von der EU empfohlenen Struktur reformen nicht ausreichend um [COM(2017) 291, S. 18; [cepInput 06/2017](#)]. Sie will dies mit einem „Instrument zur Unterstützung von Struktur reformen“ (im Folgenden „Instrument“) ändern und dabei die Bereiche und die zeitliche Abfolge von Struktur reformen mitbestimmen [COM(2017) 822, S. 9 ff.].
- Die vorliegende Mitteilung enthält die Grundzüge des Instruments. Einen konkreten Vorschlag will die Kommission im Mai 2018 vorlegen.
- Das Instrument soll „nach“ 2020 eingeführt werden. Mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag möchte die Kommission es in einer Pilotphase 2018–2020 testen [COM(2017) 826, Begründung, S. 1].
- Neben dem Instrument schlägt die Kommission in der Mitteilung [COM(2017) 822] vor:
  - eine „stärkere technische“ Unterstützung der Euro- und Nicht-Euro-Staaten bei der Umsetzung von Struktur reformen [COM(2017) 825; [cepAnalyse](#) folgt],
  - eine „Stabilisierungsfunktion“, zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Schocks [s. [cepAnalyse 04/2018](#)],
  - eine „Konvergenzfacilität“ zur Unterstützung von Nicht-Euro-Staaten bei der Einführung des Euros [[cepAnalyse](#) folgt] und
  - eine Letztsicherung für den europäischen Bankenabwicklungsfonds [COM(2017) 827; [cepAnalyse](#) folgt].

► **Grundzüge des Instruments „nach“ 2020 (Mitteilung): Verfahren**

- Das Instrument sieht ein Verfahren vor, an dessen Ende die Auszahlung von Finanzhilfen steht, wenn ein Mitgliedstaat Strukturreformen umsetzt [COM(2017) 822, S. 9 ff.]. Das Verfahren besteht aus fünf Schritten.
- **Schritt 1:** Ein Mitgliedstaat schlägt der Kommission ein „Reformzusage-Paket“ vor, für dessen Umsetzung er Finanzhilfen erhalten möchte. Das Reformzusage-Paket soll enthalten:
  - einen detaillierten Maßnahmenkatalog mit Strukturreformen,
  - Etappen- und Endziele für die Umsetzung der jeweiligen Strukturreformen,
  - einen Zeitplan für die Umsetzung der Strukturreformen, der höchstens drei Jahre betragen darf.
 Die im Reformzusage-Paket vorgeschlagenen Strukturreformen sollen
  - denjenigen wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten gelten, die die EU für den Mitgliedsstaat im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt hat,
  - die Widerstandsfähigkeit der betroffenen Volkswirtschaft stärken und
  - positive Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten haben.
- Sollten im „Europäischen Semester“ übermäßige, gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte bei einem Mitgliedstaat festgestellt werden, wird die Kommission den Mitgliedstaat auffordern, Strukturreformen gegen diese Ungleichgewichte vorzuschlagen.
- **Schritt 2:** Die Kommission bewertet das vorgeschlagene Reformzusage-Paket.
- **Schritt 3:** Der Mitgliedstaat und die Kommission wählen gemeinsam die zu fördernden Strukturreformen aus und vereinbaren – unter Berücksichtigung von „Hinweisen“ anderer Mitgliedstaaten – das endgültige Reformzusage-Paket [COM(2017) 822, S. 10].
- **Schritt 4:** Der Mitgliedstaat berichtet über Fortschritte bei der Umsetzung des Reformzusage-Pakets in seinem nationalen Reformprogramm.
- **Schritt 5:** Die Kommission bewertet anhand der Etappen- und Endziele die Fortschritte und veröffentlicht ihre Bewertung in dem jeweiligen Länderbericht. Auf Grundlage erreichter Etappen- und Endziele entscheidet die Kommission über die Auszahlung der Finanzhilfe.

► **Grundzüge des Instruments „nach“ 2020 (Mitteilung): Finanzierung**

- Zur Finanzierung will die Kommission einen gesonderten Posten „mit mehreren Milliarden Euro“ im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) nach 2020 schaffen [COM(2018) 98, S. 10]. Der MFR legt für mindestens fünf Jahre die Höchstausgaben für die jährlichen EU-Haushalte fest (Art. 312 AEUV).

► **Pilotphase für das Instrument 2018–2020 (Verordnung): Verfahren**

- Die Kommission will das Instrument in einer Pilotphase 2018–2020 testen. Die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie es in Anspruch nehmen möchten (neuer Art. 22 Abs. 1a).
- **Schritt 1:** s.o. (neuer Art. 23a Abs. 1, Erwägungsgrund 3).
- **Schritt 2:** Die Kommission bewertet den Vorschlag. Sie kann (neuer Art. 23a Abs. 2)
  - von dem Mitgliedstaat zusätzliche Informationen anfordern,
  - Anmerkungen machen und/oder
  - den Mitgliedstaat zur Überarbeitung des Vorschlages auffordern.
- **Schritt 3:** Die Kommission erlässt – als Durchführungsrechtsakt – einen Beschluss mit (neuer Art. 23a Abs. 3)
  - den Reformzusagen,
  - der Höhe der Finanzhilfe und
  - ggf. Zwischenzahlungen für erreichte Etappenziele.
 Die Finanzhilfe
  - wird in voller Höhe erst nach vollständiger Umsetzung der Reformzusagen gezahlt (neuer Art. 23a Abs. 5),
  - wird direkt von der Kommission verwaltet, ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten (neuer Art. 23a Abs. 4) und
  - ist an keine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten gebunden (neuer Art. 23a Abs. 4).
  - Die Höhe der Finanzhilfe muss in „einem angemessenen Verhältnis zu Art und Umfang der jeweiligen Reform“ stehen, ist aber nicht an konkrete Kosten der Reform geknüpft (neuer Art. 23a Abs. 3).
- **Schritt 4:** s.o. (neuer Art. 23a Abs. 6, Begründung, S. 2).
- **Schritt 5:** s.o. (neuer Art. 23a Abs. 6, Begründung, S. 2).

► **Pilotphase für das Instrument 2018–2020 (Verordnung): Finanzierung**

- Zur Finanzierung werden Mittel der folgenden Fonds eingesetzt [neuer Art. 91 Abs. 8]:
  - des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung,
  - des Europäischen Sozialfonds und/oder
  - des Kohäsionsfonds.
- Diese (und andere) Fonds vergeben Mittel für fondsspezifische Programme an die Mitgliedstaaten [unveränderter Art. 4 Abs. 1]. Die Mitgliedstaaten können die Auszahlung einer Tranche beantragen, wenn entsprechende förderfähige Ausgaben getätigt wurden [unveränderter Art. 77, 78]. 6% der Gesamtsumme für ein mitgliedstaatliches Programm werden jedoch als „leistungsgebundene Reserve“ zurückbehalten [geänderter Art. 20 UAbs. 1, Art. 77 Abs. 2] und können vom Mitgliedstaat erst nach 2019 abgerufen werden, wenn die Kommission festgestellt hat, dass „Etappenziele“ des jeweiligen Programmes erreicht wurden. [Art. 22 Abs. 2, 3]

- Ein Mitgliedstaat, der das Instrument nutzen will und Strukturreformen zusagt, kann die „leistungsgebundenen Reserven“ in Anspruch nehmen, die für seine Programme gebildet wurden [neuer Art. 22 Abs. 1a].

### Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher sollen die EU-Fonds den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU fördern (Kohäsionspolitik). In der Testphase sollen Fondsmittel auch für Strukturreformen der Mitgliedstaaten eingesetzt werden dürfen.
- ▶ Bisher sind im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung nur Sanktionen möglich. Künftig sollen auch Finanzhilfen zur Unterstützung von Strukturreformen möglich sein.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Strukturreformen dient auch der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes in der EU. Das Verfahren kann daher auf europäischer Ebene eingeführt werden.

### Stand der Gesetzgebung

07.12.2017 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektionen:	Generalsekretariat der Kommission (Jordi Ayet-Puigarnau)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Regionale Entwicklung (federführend), Berichterstatter: Lambert van Nistelrooij (EPP), Constanze Krehl (S&D)
Bundesministerien:	N.N.
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 177, 175 Abs. 3 AEUV (Kohäsionspolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Grundsätzlich haben Staaten ein Eigeninteresse an Strukturreformen, da sie die Arbeitslosigkeit senken und das Wirtschaftswachstum erhöhen. Dennoch setzen die meisten Mitgliedstaaten die Strukturreformen, die Ihnen von der EU empfohlen werden, nicht um. Dies führt dazu, dass das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit in der EU divergieren. Beides gefährdet die Stabilität der Euro-Zone. Ein unterschiedliches Wirtschaftswachstum ist problematisch, da die Europäische Zentralbank (EZB) nur eine Geldpolitik für den gesamten Euro-Raum machen kann. Dabei orientiert sie sich am Durchschnitt des Euro-Raums. Bei divergierenden Wachstumsraten im Euro-Raum ist die Geldpolitik der EZB für einige Euro-Staaten zu expansiv und für andere zu restriktiv. Das Unterlassen von wachstumsfördernden Strukturreformen hat somit nicht nur für den betroffenen Euro-Staat selbst negative Konsequenzen, sondern auch für alle anderen Euro-Staaten.

Eine divergierende Wettbewerbsfähigkeit der Euro-Staaten kann dazu führen, dass Unternehmen in den weniger wettbewerbsfähigen Euro-Staaten aus dem Markt ausscheiden. Dies führt zu einer Erosion der nationalen Steuerbasis. Darunter leidet die Kreditwürdigkeit dieser Staaten. Im schlimmsten Fall muss ein Euro-Staat Finanzhilfen beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beantragen. Auch in diesem Fall hat das Unterlassen von Strukturreformen nicht nur negative Konsequenzen für den direkt betroffenen Euro-Staat, sondern auch für alle anderen Euro-Staaten.

Ein Grund für die mangelnde Umsetzung der empfohlenen Strukturreformen ist, dass zwischen den Euro-Staaten keine Einigung darüber besteht, welcher Euro-Staat welche Maßnahmen zur Angleichung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit ergreifen soll. So sehen Euro-Staaten mit einer hohen Wettbewerbsfähigkeit – insbesondere solche mit Leistungsbilanzüberschüssen – die Euro-Staaten mit einer niedrigen Wettbewerbsfähigkeit in der Pflicht, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Strukturreformen zu steigern. Euro-Staaten mit einer geringen Wettbewerbsfähigkeit, sehen hingegen die Euro-Staaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen in der Pflicht, diese Überschüsse abzubauen.

Die gefährliche Divergenz von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Raum kann nachhaltig nur durch Strukturreformen behoben werden. **Finanzhilfen durch das geplante Instrument können notwendige Strukturreformen** einerseits **erleichtern und damit insbesondere die Stabilität der Euro-Zone verbessern**. Sie erzeugen bei

den Mitgliedstaaten allerdings auch Anreize, Strukturreformen zu unterlassen, bis und damit sie gewährt werden. Dies reduziert die mitgliedstaatliche Eigenverantwortung.

Im Folgenden wird die Ausgestaltung des Instruments im Detail bewertet:

**Das Vorschlagsrecht der Mitgliedstaaten kann dazu führen, dass diese nur Strukturreformen vorschlagen, die sie ohnehin vorgenommen hätten. Es reduziert allerdings auch die Gefahr, dass sie das Instrument als ein Anpassungsprogramm, wie es Griechenland gegenwärtig durchläuft, wahrnehmen und auf die Inanspruchnahme verzichten, da sie die Reformen als von der Kommission oktroyiert empfinden würden.**

Dass die Reformen grenzüberschreitende positive Spillover-Effekte haben sollen, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass das Instrument solche Reformen unterstützt, von denen auch andere Mitgliedstaaten profitieren. Aus diesem Grund ist es auch sachgerecht, dass deren „Hinweise“ berücksichtigt werden.

**Zur Überwachung der Umsetzung des Reformzusage-Pakets wird es nicht ausreichen, dass die Mitgliedstaaten, wie von der Kommission vorgeschlagen, hierüber in ihren nationalen Reformprogrammen berichten. Stattdessen sind Vor-Ort-Kontrollen notwendig, was jedoch die Akzeptanz des Instruments reduzieren wird.**

Die Finanzierung des Instruments in der Pilotphase über die leistungsgebundene Reserve führt dazu, dass die Mitgliedstaaten kein zusätzliches Geld für Reformen erhalten, sondern nur Mittel, die sie sonst für Förderprogramme der drei Fonds hätten nutzen können. Einerseits belastet dies die restlichen Mitgliedstaaten nicht. Andererseits verringert es die Wahrscheinlichkeit, dass das Instrument in Anspruch genommen wird. Denn eine Inanspruchnahme hat im Wesentlichen nur den Vorteil, dass die Mitgliedstaaten keine Kofinanzierung leisten müssen, um EU-Mittel zu erlangen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU kann die Bestimmungen der hier in Frage kommenden Fonds nach Art. 177 AEUV ändern. Ferner kann sie spezifische Finanzierungsinstrumente außerhalb der Regelungsbereiche der Fonds schaffen (Art. 175 Abs. 3 AEUV), um die Kohäsionsziele zu verfolgen. Diese Rechtsgrundlage ist hier noch anwendbar. Zwar dient das vorgeschlagene Instrument primär der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken (Art. 121 AEUV); diese Steuerung trägt jedoch mittelbar auch zu den Kohäsionszielen bei.

### Subsidiarität

Unproblematisch, da Mitgliedstaaten kein solches Instrument schaffen können.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Die Kommission darf mit dem Instrument nicht über das erforderliche Maß hinausgehen, um die bezweckte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken zu erreichen. **Das Instrument muss sich daher auf die Auswahl und allgemeine Ausrichtung der Strukturreformen beschränken.** Die Kommission darf nicht auf deren konkrete Ausgestaltung bestehen. Insbesondere muss sie den Mitgliedstaaten – etwa bei der Wahl der Mittel, der Bestimmung des Zeitpunktes und der Abfolge von Strukturreformen – Gestaltungsspielraum zuzubilligen. Dies muss im Verordnungsvorschlag klargestellt werden.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der Verordnungsvorschlag ist z.T. nicht ausreichend präzise und erzeugt dadurch Rechtsunsicherheit (Art. 2 EUV). **Es fehlen nachvollziehbare Kriterien für die Bemessung der Finanzhilfe in der Pilotphase.** Die Vorschrift, dass die Höhe der Finanzhilfe in „einem angemessenen Verhältnis zu Art und Umfang der jeweiligen Reform“ zu stehen habe (Art. 23a Abs. 3), ist zu vage. Eine weitergehende Spezifizierung der Kriterien verlangt ebenfalls der haushaltspolitische Grundsatz der „Wirtschaftlichkeit“ (Art. 317 Abs. 1 AEUV), da hier erstmals eine bedarfsunabhängige Unterstützung erfolgen soll. Zu klären ist ebenfalls, ob der Durchführungsrechtsakt im Prüf- oder Beratungsverfahren erlassen wird; wegen der Auswirkung des Instrumentes auf die mitgliedstaatliche Reformpolitik sollte das Prüfverfahren angewandt werden, bei dem die Kommission im Grundsatz keinen Durchführungsrechtsakt gegen den Willen der Vertreter der Mitgliedstaaten erlassen kann (Art. 5, 6 Komitologie-VO [(EU) Nr. 182/2011]).

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Verwendung der leistungsgebundenen Reserve für Strukturreformen muss die Bundesregierung mit dem Bundesrat abstimmen (§ 5 Abs. 2 EUZBLG), da zumeist die Bundesländer die EU-Förderprogramme verwalten und damit auch Zahlungsempfänger der Fondsmittel sind.

## Zusammenfassung der Bewertung

Finanzhilfen durch das Instrument können notwendige Strukturreformen erleichtern und damit insbesondere die Stabilität der Euro-Zone verbessern. Das Vorschlagsrecht der Mitgliedstaaten kann dazu führen, dass diese nur Strukturreformen vorschlagen, die sie ohnehin vorgenommen hätten. Es reduziert allerdings auch die Gefahr, dass sie auf die Inanspruchnahme des Instruments verzichten. Zur Überwachung des Reformzusage-Pakets wird es nicht ausreichen, dass die Mitgliedstaaten hierüber in ihren nationalen Reformprogrammen berichten. Stattdessen sind Vor-Ort-Kontrollen notwendig. Das wird jedoch die Akzeptanz des Instruments reduzieren. Das Instrument muss sich auf die Auswahl und allgemeine Ausrichtung der Strukturreformen beschränken. Es fehlen nachvollziehbare Kriterien für die Bemessung der Finanzhilfen in der Pilotphase.