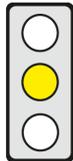


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Ein Reformumsetzungsinstrument soll Mitgliedstaaten für Strukturreformen mit 22 Milliarden Euro belohnen.

Betroffene: Mitgliedstaaten, Volkswirtschaften der EU.



Pro: (1) Das Instrument kann die Umsetzung von Strukturreformen erleichtern, die als notwendig, aber zu aufwendig erachtet werden.

(2) Die Gefahr, dass Mitgliedstaaten Reformen vorschlagen, die sie ohnehin umsetzen wollen, wird dadurch verringert, dass nur von der EU ermittelte Reformen gefördert werden.

Contra: (1) Das Volumen von 22 Mrd. Euro reicht nicht aus, um umfassende Reformen anzustoßen.

(2) Eine verpflichtende, beratende Mitarbeit aller Mitgliedstaaten oder des Ausschusses für Wirtschaftspolitik im Rat (EPC) ist geboten, um den Ermessensspielraum der Kommission zu begrenzen.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2018) 391 vom 31. Mai 2018 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Aufstellung des Reformhilfeprogramms**

Kurzdarstellung

Hinweis: Soweit nicht anders angegeben, verweisen Artikelangaben und Seitenzahlen auf den Vorschlag.

► Hintergrund und Ziele

- Durch Strukturreformen – z.B. Reformen des Arbeitsmarkts oder der Güter- und Dienstleistungsmärkte – passen sich Volkswirtschaften an geänderte ökonomische Rahmenbedingungen an. Strukturreformen (im Folgenden „Reformen“) wirken sich u.a. auf die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften und deren Widerstandsfähigkeit gegenüber wirtschaftlichen „Schocks“, z.B. dem Platzen einer Immobilienblase, aus.
- Da die Volkswirtschaften der EU wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind, sollen die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitiken, einschließlich ihrer Strukturreformen, koordinieren.
- So soll sichergestellt werden, dass sie bei der Ausgestaltung ihrer Wirtschaftspolitiken die Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten und die Stabilität der EU als Ganzes berücksichtigen (Art. 120, 121 AEUV).
- Diese Koordinierung findet im Rahmen des „Europäisches Semesters“ (siehe [cepAnalyse](#)) statt. Im Europäischen Semester zeigt die EU wirtschaftliche und soziale Probleme in den Mitgliedstaaten auf und spricht Reformempfehlungen aus. Die Mitgliedstaaten setzen jedoch diese Reformempfehlungen wegen kurzfristig entstehender politischer und sozialer Kosten häufig nicht um [Begründung, S. 1].
- Um die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu erhöhen, diese Reformempfehlungen umzusetzen, will die Kommission für den Zeitraum 2021–2027 ein „Reformhilfeprogramm“ mit einer Haushaltslinie von 25 Mrd. Euro auflegen [Begründung, S. 2-4, 12]. Das Reformhilfeprogramm umfasst [Art. 3 und 7 Abs. 2]
 - ein „Reformumsetzungsinstrument“ mit einem Volumen von 22 Mrd. Euro (im Folgenden „Instrument“) [diese [cepAnalyse](#)],
 - ein „Instrument für technische Unterstützung“ mit einem Volumen von 0,84 Mrd. Euro und eine „Konvergenz-fazilität“ mit einem Volumen von 2,16 Mrd. Euro [[cepAnalyse 17/2018](#)].

► Hauptmerkmale des Instruments: geförderte Reformen, Zuweisungszeitplan und Art der Unterstützung

- Das Instrument belohnt einen Mitgliedstaat mit Geld (im Folgenden „Prämie“), sobald dieser Staat zuvor vereinbarte Reformen umgesetzt hat. Belohnt werden nur solche Reformen, die Probleme angehen, die im Rahmen des europäischen Semesters ermittelt wurden [Art. 11 Abs. 7, Art. 15 Abs. 4].
- Jeder Mitgliedstaat hat Anspruch auf einen festen Anteil an den Mitteln des Instruments von 22 Mrd. Euro. Dieser entspricht seinem Anteil an der EU-Bevölkerung [Art. 9, Anhang I]. Der Anteil wird für den Mitgliedstaat reserviert (im Folgenden „Zuweisung“), sobald er sich mit der Kommission auf Reformzusagen geeinigt hat.
- Zuweisungen erfolgen in drei „Phasen“ (Art. 10):
 - Phase 1: Für 20 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung stellt die Kommission 11 Mrd. Euro zur Verfügung und fordert die Mitgliedstaaten zur Einreichung von Reformvorschlägen auf [Art. 10 Abs. 2]. Jeder Mitgliedstaat kann von der Kommission die Zuweisung seines Anteils an diesen 11 Mrd. Euro für die Umsetzung von Reformen beantragen.

- Phase 2: Nach Ablauf der ersten Phase stellt die Kommission weitere 11 Mrd. Euro zur Verfügung und fordert die Mitgliedstaaten erneut zur Einreichung von Reformvorschlägen auf [Art. 10 Abs. 3]. Ein Mitgliedstaat kann von der Kommission die Zuweisung seines Anteils an diesen 11 Mrd. Euro für die Umsetzung von Reformen beantragen.
 - Phase 3: Die Kommission bestimmt das Ende der zweiten Phase. Danach stellt sie allen Mitgliedstaaten die Mittel zur Verfügung, die in den Phasen 1 und 2 keinem Mitgliedstaat zugewiesen wurden [Art. 10 Abs. 4]. Jeder Mitgliedstaat kann die Zuweisung eines Euro-Betrages beantragen, der seinem festen Anteil in den Phasen 1 bzw. 2 entspricht. Reichen die von der Kommission bereitgestellten Mittel nicht mehr für alle Zuweisungen aus, so werden die Anteile der Mitgliedstaaten an diesen Mitteln jeweils um denselben Prozentsatz verringert [Art. 10 Abs. 5].
 - Die Kommission vergibt die Anteile an die Mitgliedstaaten unabhängig von den Kosten der Reformen [Art. 15 Abs.1, 4; Art. 125 Abs. 1 lit. a der Haushaltsordnung (EU, Euratom) 1046/2018].
 - Das Verfahren des Instruments umfasst 5 Schritte.
- **Schritt 1: Vorschlag eines Mitgliedstaats**
- Ein Mitgliedstaat legt der Kommission einen „Vorschlag für Reformzusagen“ (im Folgenden „Vorschlag“) vor und beantragt damit die Zuweisung seines Anteils [Art. 11 Abs. 1].
 - Der Antrag umfasst [Art. 11 Absatz 1, 3]
 - detaillierte Angaben zur Umsetzung der Reformen, insbesondere
 - Etappenziele und in maximal drei Jahren zu erreichende Zielwerte,
 - interne Vorkehrungen für die Umsetzung der Reformen, z.B. eine ausreichende personelle Ausstattung,
 - mögliche „Investitionskosten der Reformen“ sowie
 - eine Begründung, die insbesondere darlegt:
 - die Wichtigkeit der Reformen angesichts der im Europäischen Semester ermittelten Probleme und
 - die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen für den Mitgliedstaat selbst und für andere Mitgliedstaaten.
 - Die Kommission
 - muss den Mitgliedstaat bei der Erstellung seines Vorschlags unterstützen (Art. 11 Abs. 5) und
 - darf andere Mitgliedstaaten auffordern, bewährte Praktiken diesem Mitgliedstaat mitzuteilen [Art. 11 Abs. 4].
- **Schritt 2: Bewertung durch die Kommission**
- Die Kommission bewertet, inwieweit der Vorschlag [Art. 11 Abs. 7, Anhang II Nr. 3]
 - die im Europäischen Semester ermittelten Probleme angeht,
 - „miteinander zusammenhängende und entscheidende Probleme“ umfassend bewältigt,
 - die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Widerstandskraft des Mitgliedstaates gegenüber Schocks erhöht,
 - durch eine nachhaltige Änderung der Politik und Verwaltung eine dauerhafte Wirkung erzielt,
 - gewährleistet, dass die Umsetzung dank interner Vorkehrungen innerhalb von drei Jahren erfolgt.
 - Dabei wird mithilfe eines Systems von A bis C bewertet, inwieweit der Vorschlag diese Kriterien erfüllt, wobei A eine hohe und C eine niedrige Übereinstimmung mit einem Kriterium bedeutet [Anhang II Nr. 3].
 - Der Ausschuss für Wirtschaftspolitik im Rat (EPC) kann zum Vorschlag Stellung nehmen [Art. 11 Abs. 9]. Ihm gehören Delegierte der Mitgliedstaaten, der Kommission und der Europäischen Zentralbank an.
- **Schritt 3: Entscheidung der Kommission**
- Die Kommission erlässt innerhalb von vier Monaten nach Einreichung des Vorschlags einen Beschluss, der die Reformzusagen, deren Bewertung durch die Kommission und die Zuweisung des Anteils enthält [Art. 12 Abs. 1].
 - In der Bewertung werden die Reformzusagen wie folgt eingestuft [Art. 12 Abs. 2, Anhang II Nr. 4]:
 - „Von hoher Bedeutung“, wenn die abschließende Bewertung bei allen Kriterien ein „A“ erzielt oder mehr Einstufungen in „A“ als in „B“ und keine in „C“ enthält; dann erfolgt die Zuweisung des Anteils in voller Höhe;
 - „Von erheblicher Bedeutung“, wenn die Bewertung bei sämtlichen Kriterien ein „B“ erzielt oder mehr Einstufungen in „B“ als in „A“ und keine in „C“ enthält; dann erfolgt die Zuweisung der Hälfte des Anteils; oder
 - „Unzureichend“, wenn die Bewertung mindestens ein „C“ enthält; dann erfolgt keine Zuweisung.
- **Schritt 4: Umsetzung**
- Der Mitgliedstaat berichtet über die Umsetzung seiner Reformzusagen im Europäischen Semester [Art. 14].
 - Können Reformzusagen aufgrund „objektiver Umstände“ nicht mehr umgesetzt werden [Art. 13],
 - kann der Mitgliedstaat – einmalig – eine Änderung seiner Reformzusagen beantragen, und
 - die Kommission kann innerhalb von vier Monaten ihren Beschluss aufgrund dieses Antrags ändern.
- **Schritt 5: Auszahlung und Kontrolle**
- Wurden die Reformzusagen erfüllt, beantragt der Mitgliedstaat bei der Kommission die Auszahlung seiner Prämie; innerhalb von 2 Monaten prüft die Kommission das Erreichen der Etappenziele und Zielwerte [Art. 15].
 - Bei positivem Ergebnis zahlt die Kommission die Prämie in einer Tranche aus [Art. 12 Abs. 3, Art. 15 Abs. 4].
 - Bei nicht zufriedenstellender Erfüllung der Etappenziele und Zielwerte muss die Kommission [Art. 15 Abs. 5]
 - die Auszahlung der Prämie ganz oder teilweise aussetzen und den Mitgliedstaat anhören, sowie
 - die Aussetzung aufheben, wenn die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der Zusagen ergriffen wurden oder
 - die Prämie streichen, falls innerhalb von sechs Monaten nach der Aussetzung keine Schritte ergriffen wurden.

- Ein Mitgliedstaat muss der Kommission seine Prämie zurückzahlen, wenn – innerhalb von fünf Jahren nach Zahlung der Prämie – die Schritte, die zur Erfüllung der Reformzusagen führten, [Art. 16 Abs. 1, 2] rückgängig gemacht wurden oder durch andere Schritte erheblich abgeändert wurden.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission verfügt über Fachwissen und länderspezifische Kenntnisse über die in den Mitgliedstaaten erforderlichen Strukturreformen; sie ist daher „am besten in der Lage“, gemeinsam mit dem jeweiligen Mitgliedstaat festzulegen, welche Reformen durchgeführt werden sollten.

Politischer Kontext

Nach dem „[Bericht der fünf Präsidenten](#)“ über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) von 2015 wurde im „[Reflexionspapier der Kommission](#) über die Vertiefung der WWU“ vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten finanzielle Anreize für die Durchführung von Reformen zu bieten. Die Kommission stellte 2017 ein [Pilotprojekt](#) für ein Instrument zur Umsetzung von Reformen [siehe [cepAnalyse 8/2018](#)] zusammen mit einer [Mitteilung](#) über die Vollendung der WWU vor.

Stand der Gesetzgebung

31.05.18 Annahme durch Kommission

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

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Generalsekretariat
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Haushalt, Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatter: Eider Gardiazabal Rubial (S&D, ES), Caroline Nagtegaal (ALDE, NL)
Bundesministerien:	Ministerium der Finanzen
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Haushalt (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, entsprechend 65% der EU-Bevölkerung)

Formelles

Kompetenznorm:	Art. 175 Abs. 3 AEUV (spezifische Aktionen der Kohäsionspolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Art. 4 Abs. 2 AEUV (geteilte Zuständigkeit)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Bewertung

Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben selbst ein Interesse an der Umsetzung von Reformen, denn Reformen erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit und das Bruttoinlandsprodukt. Dennoch sehen Regierungen häufig von umfassenderen Reformen ab, denn oft führen Reformen bei einigen Wählergruppen zu Nachteilen, die diese gegen ihre jeweiligen Regierungen aufbringen. Zudem weicht die Wahlperiode oft vom Zeitraum ab, in dem sich der Nutzen von Reformen zeigt.

Da die Volkswirtschaften der EU wirtschaftlich eng miteinander verflochten sind, können ausbleibende Reformen in einem Mitgliedstaat negative Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben. Dies gilt insbesondere für die Euro-Staaten. Wenn die Kapitalmärkte aufgrund mangelnder Reformen an der Solvenz eines Euro-Staates zweifeln, kann dies die Stabilität der gesamten Währungsunion gefährden. Reformen zu fördern, liegt also im Interesse der EU insgesamt und der Euro-Zone im Besonderen. Allerdings sind sich Euro-Staaten uneinig, welche Reformen in welchem Land umgesetzt werden sollten. Uneinigkeit besteht insbesondere bei der Frage, wie die Leistungsbilanzungleichgewichte in der Euro-Zone abgebaut werden sollen. Euro-Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten verlangen, dass Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen diese Überschüsse reduzieren, während letztere von ersteren Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit verlangen.

Das von der Kommission vorgeschlagene Instrument kann zwar die Umsetzung von kleineren Reformen erleichtern, die von bestimmten Mitgliedstaaten als notwendig, aber zu aufwendig erachtet werden. Das Volumen des Instruments von 22 Mrd. Euro reicht aber nicht aus, um umfassende Reformen anzustoßen, etwa solche, die die Leistungsbilanzungleichgewichte in der Euro-Zone verringern. Denn hierfür sind die finanziellen Anreize zu gering.

Die von der Kommission vorgeschlagene Aufteilung der Mittel in feste Anteile ist sachgerecht. Zwar birgt diese Aufteilung die Gefahr, dass Reformen in Mitgliedstaaten unterstützt werden, die nur geringe positive Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben, etwa weil der Mitgliedstaat sehr klein ist. Eine Aufteilung der Anteile, die sich allein an den positiven Auswirkungen einer Reform orientierte – und mithin keinen festen Anteil für jeden Mitgliedstaat vorsähe –, könnte aller-

dings insbesondere große Mitgliedstaaten veranlassen, wichtige Reformen so lange hinauszuschieben, bis deren Auswirkung so groß sind, dass sie eine Prämie erhalten. Zudem vermeiden feste Anteile, dass die tatsächliche Höhe der Prämie durch intransparente Verhandlungen mit der Kommission festgelegt wird.

Es ist angemessen, die Anteile unabhängig von den Kosten einer bestimmten Reform zuzuweisen, denn diese Kosten lassen sich im Voraus nicht exakt bestimmen, was zusätzlich zu Diskussionen zwischen Mitgliedstaaten und Kommission führen würde.

Die Bedingung, dass das Verfahren von einem Mitgliedstaat initiiert werden muss, betont einerseits **die nationale Eigenverantwortung für Reformen**. Es besteht andererseits **die Gefahr, dass Mitgliedstaaten Reformen vorschlagen könnten, die sie ohnehin umsetzen würden**. Dieses Risiko **wird jedoch dadurch verringert, dass nur Reformen in Frage kommen, die zuvor im Europäischen Semester ermittelt wurden**. Zu beachten ist hierbei, dass die Umsetzungsquote der im Europäischen Semester empfohlenen Reformen aktuell sehr gering ist. Außerdem wird dieses Risiko eingeschränkt, weil die Kommission die Mitgliedstaaten bei ihren Vorschlägen unterstützt, die Anträge beurteilt und die Erfüllung der Etappenziele, Zielwerte und Zeitpläne überwacht.

Die Auszahlung der Prämie in einer einzigen Tranche nach Umsetzung der Reformen erhöht einerseits **die Wahrscheinlichkeit, dass die Reformen auch abgeschlossen werden**. Andererseits verringert dies den Anreiz zur Nutzung des Instruments, denn es besteht die Möglichkeit, dass die Prämie erst ausgezahlt wird, wenn eine neue Regierung im Amt ist.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken [Art. 174 AEUV], kann die EU besondere Finanzierungsinstrumente außerhalb der Regelungsbereiche der bestehenden Fonds schaffen [Art. 175 Abs. 3 AEUV]. Das Instrument kann auf dieser Rechtsgrundlage erlassen werden, solange die unterstützten Reformen den Zusammenhalt fördern [Art. 120, 121 Abs. 1 AEUV, Art. 3 Abs. 3 EUV].

Subsidiarität

Unproblematisch, da Mitgliedstaaten kein gemeinsames Instrument schaffen können, das EU-weit Reformen anregt. Da die Reformzusagen in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und evtl. weiteren Mitgliedstaaten vorbereitet werden, können die Reformen der Mitgliedstaaten durch eine solche Koordinierung eine größere Wirkung entfalten. Die Argumentation der Kommission jedoch, dass sie „am besten in der Lage“ sei, gemeinsam mit dem entsprechenden Mitgliedstaat Reformen festzulegen, ist nicht stichhaltig.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Jedem Mitgliedstaat steht es frei, sich zu Reformen zu verpflichten; das Instrument als solches stellt also keinen Eingriff in die institutionelle Verantwortung eines Mitgliedstaates für seine nationale Wirtschaftspolitik dar [Art. 120 AEUV]. **Die Kommission sollte dennoch ihre vorgesehenen Befugnisse nicht überdehnen, indem sie die Einzelheiten der Reformen bestimmt** oder zu bestimmen versucht. Denn die EU darf lediglich die Leitlinien der Wirtschaftspolitik formulieren [Art. 121 Abs. 2 AEUV]. Die Kommission muss den Mitgliedstaaten also einen Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Reformen lassen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Es ist unklar, wie und mit welcher Methodik die Kommission die Kriterien bei der Bewertung der Reformzusagen, wie „Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“, anwenden wird. Die Kommission verfügt über einen enormen Ermessensspielraum, der zu Rechtsunsicherheit führen kann [Art. 2 EUV]. Angesichts der Komplexität und Bandbreite der möglichen Reformen ist es aber kaum möglich, genauere Vorschriften festzulegen. **Eine verpflichtende, beratende Mitarbeit aller Mitgliedstaaten**, möglicherweise durch deren unabhängige Wirtschaftsberatungsgremien, **oder des EPC bei der Bewertung der Vorschläge und Entscheidung der Kommission ist folglich geboten, um den Ermessensspielraum der Kommission zu begrenzen**. Dies würde auch dazu beitragen, eine transparente, berechenbare und einvernehmliche Bewertungsmethodik zu entwickeln, was die Rechtssicherheit fördert.

Zusammenfassung der Bewertung

Das Instrument kann zwar die Umsetzung von kleineren Reformen erleichtern, die als notwendig, aber zu aufwendig erachtet werden. Das Volumen von 22 Mrd. Euro reicht aber nicht aus, um umfassende Reformen anzustoßen. Die Bedingung, dass das Verfahren von einem Mitgliedstaat initiiert werden muss, betont die nationale Eigenverantwortung. Die Gefahr, dass Mitgliedstaaten aber Reformen vorschlagen könnten, die sie ohnehin umsetzen würden, wird dadurch verringert, dass nur Reformen in Frage kommen, die zuvor im Europäischen Semester ermittelt wurden. Die Auszahlung der Prämie in einer einzigen Tranche nach Umsetzung der Reformen erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Reformen auch abgeschlossen werden. Die Kommission sollte ihre Befugnisse nicht überdehnen, indem sie die Einzelheiten der Reformen bestimmt. Eine verpflichtende, beratende Mitarbeit aller Mitgliedstaaten oder des EPC ist geboten, um den Ermessensspielraum der Kommission zu begrenzen.