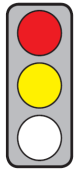


KERNPUNKTE

Ziel der Maßnahmen: Die fünf Präsidenten wollen eine Fiskalunion schaffen. Die Kommission legt hierzu erste Umsetzungsvorschläge vor.

Betroffene: Alle Bürger und Unternehmen.



Pro: Der Austausch bewährter Verfahren zwischen den nationalen Räten für Fiskalpolitik kann dazu beitragen, dass diese ihre Aufgabe besser erfüllen können.

Contra: (1) Die Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken durch Bestimmung eines fiskalischen „Kurses“ für den Euro-Raum wird ihren Zweck verfehlen. Denn hierfür sind die Volkswirtschaften der einzelnen Euro-Staaten nicht ausreichend miteinander verflochten.

(2) Eine „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ für den Euro-Raum verringert die Anreize für die Euro-Staaten, einen ausreichenden Puffer für die Abfederung schwerer Schocks vorzuhalten.

INHALT

Titel

Bericht vom 22. Juni 2015: **Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden**, vorgelegt von Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates; Jeroen Dijsselbloem, Präsident der Euro-Gruppe; Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank und Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments;

Mitteilung COM(2015) 600 vom 21. Oktober 2015: **Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion;**

Beschluss (EU) 2015/1937 der Kommission vom 21. Oktober 2015 zur **Einrichtung eines unabhängigen beratenden Europäischen Fiskalausschusses**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 schlagen die Präsidenten die Schaffung von vier Unionen vor:
 - einer Wirtschaftsunion (s. [cepAnalyse](#)),
 - einer Finanzunion (s. [cepAnalyse](#)),
 - einer Fiskalunion (diese [cepAnalyse](#)) und
 - einer politischen Union ([cepAnalyse](#)).
- Ziel ist die Stärkung der „wirtschaftspolitischen Koordinierung, Konvergenz und Solidarität“ im Euro-Raum (S. 2 Fünf-Präsidenten-Bericht).
- Die vier Unionen sollen in zwei Stufen erreicht werden (S. 5 f. Fünf-Präsidenten-Bericht):
 - Maßnahmen in Stufe 1 sollen bis zum 30. Juni 2017 abgeschlossen sein.
 - Maßnahmen in Stufe 2 sollen bis spätestens 2025 abgeschlossen sein. Einige dieser Maßnahmen erfordern „Änderungen“ am derzeitigen „EU-Rechtsrahmen“.
- Die Kommission hat zur Konkretisierung der Fiskalunion im Oktober 2015 folgende Dokumente vorgelegt:
 - eine Mitteilung für alle vier Unionen [COM(2015) 600], die sich auch mit der Schaffung der Fiskalunion befasst, und
 - einen Beschluss zur „Einrichtung eines unabhängigen beratenden Europäischen Fiskalausschusses“ [Beschluss (EU) 2015/1937].
- Im Folgenden werden die Vorschläge des Fünf-Präsidenten-Berichts für die Fiskalunion sowie die dazugehörigen Kommissionsvorschläge behandelt. Die Fiskalunion umfasst (S. 15 ff. Fünf-Präsidenten-Bericht)
 - die Einrichtung eines Europäischen Fiskalausschusses für den Euro-Raum (Stufe 1), die die Kommission mit Beschluss (EU) 2015/1937 konkretisiert, und
 - die Schaffung einer „makroökonomischen Stabilisierungsfunktion“ für den Euro-Raum (Stufe 2), für die eine Konkretisierung bislang aussteht.

► Europäischer Fiskalausschuss: Aufgaben

- Die Kommission hat – wie von den fünf Präsidenten vorgeschlagen – beschlossen, einen unabhängigen beratenden Europäischen Fiskalausschuss für den Euro-Raum einzurichten [Beschluss (EU) 2015/1937].

- Der Europäische Fiskalausschuss soll für die Kommission [Art. 2 Abs. 2 lit. a Beschluss (EU) 2015/1937]
 - die Umsetzung der europäischen Haushaltsregeln evaluieren und darauf aufbauend Vorschläge zur Verbesserung der europäischen Haushaltsregeln entwickeln sowie
 - den aktuellen haushaltspolitischen „Kurs“ des Euro-Raums insgesamt und der einzelnen Euro-Staaten bewerten; den Bewertungen werden die europäischen Haushaltsregeln – insbesondere der Stabilitäts- und Wachstumspakt – zugrundegelegt.
 - Der Europäische Fiskalausschuss fasst eine Stellungnahme für die Kommission über den zukünftigen haushaltspolitischen „Kurs“ des Euro-Raums insgesamt und der einzelnen Euro-Staaten [Art. 2 Abs. 2 lit. b Beschluss (EU) 2015/1937].
 - Die nationalen haushaltspolitischen „Kurse“ sollen den „Kurs“ des Euro-Raums unterstützen und mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt im Einklang stehen.
 - Wenn der Europäische Fiskalausschuss haushaltspolitische Risiken identifiziert, die das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, sollen die Stellungnahmen zudem mögliche Handlungsoptionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts enthalten.
 - Der Europäische Fiskalausschuss muss auf Ersuchen des Kommissionspräsidenten „Ad-hoc-Stellungnahmen“ abgeben [Art. 2 Abs. 2 lit. d Beschluss (EU) 2015/1937].
 - Er wird mit den nationalen „Räten für Fiskalpolitik“ (Art. 6 Abs. 1 lit. b RL 2011/85/EU) – die als unabhängige Einrichtungen die Einhaltung der nationalen Haushaltsregeln überwachen – zusammenarbeiten. Dabei sollen [Art. 2 Abs. 2 lit. c Beschluss (EU) 2015/1937]
 - ein einheitliches Verständnis der europäischen Haushaltsregeln erreicht und
 - bewährte Verfahren ausgetauscht werden.
 - Der Europäische Fiskalausschuss veröffentlicht einen Jahresbericht, der die an die Kommission übermittelten Stellungnahmen und Evaluierungen zusammenfasst [Art. 6 Beschluss (EU) 2015/1937].
- **Europäischer Fiskalausschuss: Zusammensetzung**
- Der Europäische Fiskalausschuss besteht aus einem Vorsitzenden und vier weiteren Mitgliedern [Art. 3 Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/1937].
 - Sie werden vom Kommissionspräsidenten vorgeschlagen und von der Kommission ernannt [Art. 3 Abs. 2 Beschluss (EU) 2015/1937].
 - Vor seinem Vorschlag für den Vorsitz und für ein weiteres Mitglied hört der Kommissionspräsident den Kommissionsvizepräsidenten für den Euro und den sozialen Dialog sowie den Kommissar für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, Steuern und Zoll an.
 - Vor seinem Vorschlag für die restlichen drei Mitglieder hört der Kommissionspräsident die nationalen Räte für Fiskalpolitik, die Europäische Zentralbank (EZB) und die Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ an.
 - Alle Mitglieder des Europäischen Fiskalausschusses müssen international anerkannte Sachverständige auf den Gebieten Makroökonomie und öffentliche Finanzen sein [Art. 3 Abs. 3 Beschluss (EU) 2015/1937].
 - Die vier herkömmlichen Mitglieder werden für drei Jahre ernannt. Der Zeitraum kann einmal verlängert werden. Für den Vorsitzenden ist keine Regelung vorgesehen. [Art. 3 Abs. 4 Beschluss (EU) 2015/1937]
 - Der Europäische Fiskalausschuss wird von einem Sekretariat unterstützt [Art. 3 Abs. 7, 8 Beschluss (EU) 2015/1937].
- **Europäischer Fiskalausschuss: Arbeitsweise und Beschlussfassung**
- Die Mitglieder des Europäischen Fiskalausschusses sind unabhängig und dürfen weder Weisungen anfordern noch entgegennehmen [Art. 4 Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/1937].
 - Sie teilen mögliche Interessenkonflikte mit, die bei einer Evaluierung oder Stellungnahme auftreten können. Über den Ausschluss eines herkömmlichen Mitglieds von der Evaluierung oder Stellungnahme entscheidet der Vorsitzende, über den Ausschluss des Vorsitzenden der gesamte Ausschuss [Art. 4 Abs. 2 Beschluss (EU) 2015/1937].
 - Der Europäische Fiskalausschuss soll Stellungnahmen einvernehmlich annehmen. Ist dies nicht möglich, entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden [Art. 5 Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/1937].
- **„Makroökonomische Stabilisierungsfunktion“**
- Die fünf Präsidenten schlagen eine „Stabilisierungsfunktion“ zur Abfederung schwerer makroökonomischer Schocks für den Euro-Raum vor (S. 17 Fünf-Präsidenten-Bericht).
 - Die „Stabilisierungsfunktion“ soll erst „ingerichtet“ werden, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind (S. 16 Fünf-Präsidenten-Bericht):
 - ein „signifikanter Grad“ an wirtschaftlicher Konvergenz im Euro-Raum,
 - eine „Finanzintegration“ im Euro-Raum sowie
 - besser koordinierte und abgestimmte nationale Haushalte.
 - Euro-Staaten sollen nur dann der „makroökonomischen Stabilisierungsfunktion“ „beitreten“ dürfen, wenn sie (S. 11 und 17 Fünf-Präsidenten-Bericht)
 - eine „Konvergenz“ hin zu „ähnlich“ „widerstandsfähigen“ wirtschaftlichen Strukturen aufweisen, wie sie die fünf Präsidenten im Rahmen der Wirtschaftsunion anstreben (s. [cepAnalyse](#)) und
 - die fiskalischen und wirtschaftspolitischen EU-Regeln einhalten.

- Die fünf Präsidenten schlagen vor, den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI, VO (EU) Nr. 2015/1017; s. [cepAnalyse](#) und [cepinput](#)) als „Stabilisierungsfunktion“ zu nutzen (S. 17 Fünf-Präsidenten-Bericht).
 - Hierfür sollen die teilnehmenden Euro-Staaten „Finanzierungsquellen und Investitionsvorhaben“ – in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung in ihrem Land – nutzen können.
 - Neben dem Fonds sollen weitere Finanzierungsquellen in Erwägung gezogen werden.
- Die „Stabilisierungsfunktion“ soll insbesondere nach folgenden Prinzipien gestaltet sein (S. 17 Fünf-Präsidenten-Bericht):
 - Sie soll keine dauerhaften Transferleistungen zwischen Staaten bewirken.
 - Sie darf nicht als Instrument zum Einkommensausgleich zwischen den Staaten konzipiert werden.
 - Sie soll Anreize für eine solide Haushaltspolitik und zur Beseitigung struktureller Schwächen nicht verringern.
 - Sie soll kein Instrument zur Krisenbewältigung sein, da hierfür bereits der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Verfügung steht.

Politischer Kontext

Der Bericht der fünf Präsidenten knüpft an den „Bericht der vier Präsidenten“ (noch ohne den EP-Präsidenten) zur Wirtschafts- und Währungsunion von 2012 (s. [cepAnalyse](#)) und an die Kommissionsmitteilung über ein „Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“ [COM(2012) 777] an. Der Euro-Gipfel forderte im Oktober 2014 die Präsidenten auf, „die nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung“ im Euro-Raum vorzubereiten. Die Kommission will Mitte 2016 eine Expertengruppe einrichten, die die „rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Vorbedingungen“ für Maßnahmen der Stufe 2 prüfen wird. Im Frühjahr 2017 will die Kommission ein Weißbuch vorlegen, in dessen Ausarbeitung die übrigen Präsidenten einbezogen werden. Das Weißbuch soll die bis dahin erzielten Fortschritte der Stufe 1 bewerten und die darauffolgenden Schritte – insbesondere die rechtlichen Maßnahmen der Stufe 2 – darstellen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Tragfähige öffentliche Schuldenstände sind notwendig, um weitere Krisen zu verhindern. Eigentlich sollten die europäischen Haushaltsregeln nicht-tragfähige öffentliche Schuldenstände unterbinden. Bisher konsolidieren einige Euro-Staaten ihre Haushalte jedoch nicht, da die Kommission die Regeln sehr flexibel auslegt. Die nunmehr beschlossene Einrichtung des Europäischen Fiskalausschusses kann dem entgegenwirken. Voraussetzung ist, dass er in seinen Vorschlägen zur Verbesserung der europäischen Haushaltsregeln den Interpretationsspielraum der Kommission reduziert. Insbesondere sollte er die Kommission auffordern, die flexible Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die die Kommission am 13. Januar 2015 in einer Mitteilung [COM(2015) 12] bekanntgegeben hat, zurückzunehmen. Seither ist es beispielsweise möglich, dass Strukturformen ein höheres öffentliches Defizit bereits rechtfertigen, noch bevor sie beschlossen werden.

Die Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken durch Bestimmung eines fiskalischen „Kurses“ für den Euro-Raum insgesamt, die der Europäische Fiskalausschuss vornehmen wird, wird ihren Zweck verfehlen. Zwar müssen gegenwärtig viele Euro-Staaten ihren Haushalt – unabhängig von der konjunkturellen Situation – konsolidieren, was bestehende rezessive Tendenzen in diesen Ländern verstärken kann. Ein abgestimmter fiskalischer Kurs der einzelnen Euro-Staaten kann daran jedoch nichts ändern. **Denn hierfür müssten die Volkswirtschaften der einzelnen Euro-Staaten so eng miteinander verflochten sein, dass die expansive Fiskalpolitik eines Euro-Staates eine Rezession in einem anderen Euro-Staat ausgleichen kann.** Dies ist in der Euro-Zone trotz Binnenmarkt nicht der Fall. Wegen der unzureichenden Verflechtung verschärft eine Fiskalpolitik, die zwar für andere Euro-Länder, aber nicht für das eigene Land angezeigt ist, die konjunkturellen Schwankungen in diesem Land.

Der Austausch bewährter Verfahren zwischen den nationalen Räten für Fiskalpolitik kann dazu beitragen, dass diese ihre Aufgabe – Erhöhung der Eigenverantwortung der nationalen Politik für die Sicherung langfristig tragfähiger Haushalte – besser erfüllen können.

Dass der Europäische Fiskalausschuss seine Evaluierungen und Stellungnahmen nur einmal jährlich als Zusammenfassung veröffentlicht, verringert den Druck auf die Kommission, den Vorschlägen des Ausschusses zu folgen. Alle Stellungnahmen und Evaluierungen des Ausschusses sollten daher sofort veröffentlicht werden.

Staaten, die von einem schweren wirtschaftlichen Schock getroffen werden, können zur Konjunkturstützung schuldenfinanzierte Ausgaben tätigen und / oder ihre Währung abwerten. Euro-Staaten haben die zweite Möglichkeit nicht. Dies erhöht den Druck zur Abfederung über die öffentliche Neuverschuldung. Ist der Schuldenstand bereits sehr hoch, kann auch dieser Weg versperrt sein. In der zweiten Stufe der Fiskalunion wollen die fünf Präsidenten daher eine „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ für den Euro-Raum schaffen. Darunter zu verstehen sind konjunkturstabilisierende Maßnahmen, auf die Euro-Staaten in einer Rezession zuzugreifen können und die von allen Euro-Staaten gemeinsam finanziert werden. **Eine solche „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ für den Euro-Raum ist per saldo jedoch verfehlt. Denn sie verringert die Anreize für die Euro-Staaten, durch flexible Arbeitsmärkte selbst eine schnelle Verarbeitung von wirtschaftli-**

chen Schocks sicherzustellen. Zudem verringert sie den Anreiz, **durch niedrige Schuldenstände einen ausreichenden Puffer für die Abfederung schwerer Schocks vorzuhalten.**

Der Vorschlag der fünf Präsidenten, dieses Anreizproblem in den Griff zu bekommen, indem Euro-Staaten nur dann an der „Stabilisierungsfunktion“ teilnehmen können, wenn sie eine Konvergenz hin zu „ähnlich“ „widerstandsfähigen“ wirtschaftlichen Strukturen aufweisen und wenn sie sich zudem an die fiskalischen und wirtschaftspolitischen EU-Regeln halten, wird nicht funktionieren. Es besteht erstens die Gefahr, dass Länder aus politischen Erwägungen aufgenommen werden, obwohl sie keine „Konvergenz“ aufweisen oder die EU-Regeln nicht einhalten. Zweitens besteht die Gefahr, dass die Konvergenzvorgaben und die EU-Regeln so lax ausgelegt werden, dass sie alle Euro-Staaten erfüllen. Drittens wird es politisch nicht durchsetzbar sein, ein Land, das einmal an der „Stabilisierungsfunktion“ teilgenommen hat, wieder davon auszuschließen, selbst wenn es sich nicht an die EU-Regeln hält.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Ob die EU eine Kompetenz für eine „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ hat, hängt von deren konkreter Ausgestaltung ab. Um den EFSI als „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ für den Euro-Raum nutzen zu können, müsste voraussichtlich die EFSI-Verordnung [VO (EU) Nr. 2015/1017] geändert werden. Denn diese sieht nicht vor, dass Finanzierungsquellen und Investitionsvorhaben in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung genutzt werden können. Zudem zielt der EFSI darauf ab, Vorhaben ohne „geografische Vorauswahl“ zu fördern (Nr. 8 Anhang II EFSI-Verordnung). Dies könnte Investitionsvorhaben zur makroökonomischen Stabilisierung speziell im Euro-Raum ausschließen. Im Übrigen ist zu beachten, dass der EFSI letztlich über alle Mitgliedstaaten – nicht nur die Euro-Staaten – finanziert wird.

Es ist fraglich, ob eine Kompetenz zur Änderung der EFSI-Verordnung besteht, um den EFSI zukünftig für Investitionsvorhaben im Euro-Raum abhängig von der konjunkturellen Entwicklung zu nutzen. Die EFSI-Verordnung wurde gestützt auf die Kompetenzen der EU für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze (Art. 172 AEUV), die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (Art. 173 AEUV), die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Art. 175 Abs. 3 AEUV) und die Aufstellung des mehrjährigen Rahmenprogramms (Art. 182 Abs. 1 AEUV). Für die vorgeschlagene Änderung der EFSI-Verordnung kommt lediglich Art. 173 AEUV in Betracht. Diese Kompetenz erlaubt der EU konkret „spezifische Aktionen“, die zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU „als Ganzes“ erforderlich sind (Art. 175 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 174 AEUV). Die „Stabilisierungsfunktion“ hat aber nicht den Zusammenhalt der EU als Ganzes zum Ziel, sondern bezieht sich nur auf den Euro-Raum. Eine andere Kompetenznorm ist nicht ersichtlich, so dass die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) ins Blickfeld rückt. Ob die Änderung des EFSI auf die Flexibilitätsklausel gestützt werden kann, hängt von der konkreten Ausgestaltung der „Stabilisierungsfunktion“ ab. Anderenfalls sind für deren Einrichtung – wie die fünf Präsidenten für einige Maßnahmen der Stufe 2 bereits andeuten – Änderungen der EU-Verträge erforderlich, um die notwendigen Kompetenzen zu erhalten.

Subsidiarität

Grundsätzlich kann eine Fiskalunion wegen ihres grenzüberschreitenden Charakters nur auf EU-Ebene verwirklicht werden. Dies ist unproblematisch bezüglich des Europäischen Fiskalausschusses, im Übrigen abhängig von der näheren Ausgestaltung der Fiskalunion.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch bezüglich des Europäischen Fiskalausschusses. Im Übrigen abhängig von der näheren Ausgestaltung der Fiskalunion.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch bezüglich des Europäischen Fiskalausschusses. Im Übrigen abhängig von der näheren Ausgestaltung der Fiskalunion.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Unproblematisch bezüglich des Europäischen Fiskalausschusses. Im Übrigen abhängig von der näheren Ausgestaltung der Fiskalunion.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Koordinierung der nationalen Fiskalpolitiken durch Bestimmung eines fiskalischen „Kurses“ für den Euro-Raum wird ihren Zweck verfehlen. Denn hierfür sind die Volkswirtschaften der einzelnen Euro-Staaten nicht ausreichend miteinander verflochten. Der Austausch bewährter Verfahren zwischen den nationalen Räten für Fiskalpolitik kann dazu beitragen, dass diese ihre Aufgabe besser erfüllen können. Eine „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ für den Euro-Raum verringert die Anreize für die Euro-Staaten, einen ausreichenden Puffer für die Abfederung schwerer Schocks vorzuhalten.