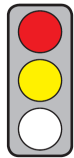


KERNPUNKTE

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

Betroffene: Alle Bürger und Unternehmen.



Pro: Eine engere Einbindung der nationalen Parlamente bei der Verabschiedung der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme kann deren Umsetzung im jeweiligen Mitgliedstaat erleichtern.

Contra: (1) Die angestrebte Ex-ante Abstimmung des Euro-Raums zu „allen Standpunkten“ in IWF-Fragen verstößt gegen EU-Recht.

(2) Die Abstimmung aller Standpunkte der Euro-Staaten in den IWF-Organen birgt die Gefahr, dass die Standpunkte wegen divergierender Interessen keine klaren Positionen enthalten.

(3) Die Schaffung eines „Schatzamt“ darf nicht dazu führen, dass der Deutsche Bundestag seine „Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen“ verliert.

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**;

Mitteilung COM(2015) 602 vom 21. Oktober 2015: Ein Fahrplan für die Schaffung einer kohärenteren **Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets in internationalen Foren**;

Vorschlag COM(2015) 603 vom 21. Oktober 2015 für einen **Beschluss** des Rates über Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung einer einheitlichen **Vertretung des Euro-Währungsgebiets im Internationalen Währungsfonds**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 schlagen die Präsidenten die Schaffung von vier Unionen vor:
 - einer Wirtschaftsunion ([cepAnalyse](#)),
 - einer Finanzunion ([cepAnalyse](#)),
 - einer Fiskalunion ([cepAnalyse](#)) und
 - einer politischen Union (diese [cepAnalyse](#)).
- Ziel ist die Stärkung der „wirtschaftspolitischen Koordinierung, Konvergenz und Solidarität“ im Euroraum.
- 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 politischen Union im Oktober 2015 folgende Dokumente vorgelegt:
 - eine Mitteilung für alle vier Unionen [COM(2015) 600], die sich auch mit der Schaffung der politischen Union befasst,
 - die Mitteilung „Ein Fahrplan für die Schaffung einer kohärenteren Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets in internationalen Foren“ [COM(2015) 602] und
 - den Vorschlag für einen Ratsbeschluss „Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung einer einheitlichen Vertretung des Euro-Währungsgebiets im Internationalen Währungsfonds“ [COM(2015) 603].
- Im Folgenden werden die Vorschläge des Fünf-Präsidenten-Berichts für die politische Union sowie die dazugehörigen Kommissionsvorschläge behandelt. Die politische Union umfasst insbesondere [S. 18 ff. Fünf-Präsidenten-Bericht]
 - die einheitliche Außenvertretung des Euro-Raums im IWF (beginnend in Stufe 1, geplanter Abschluss in Stufe 2), die die Kommission mit der Mitteilung COM(2015) 602 und dem Vorschlag für einen Ratsbeschluss COM(2015) 603 konkretisiert,

- die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle im Europäischen Semester (Stufe 1), die die Kommission mit der Mitteilung COM(2015) 600 konkretisiert, und
- die Einführung eines „Schatzamtes“ (Stufe 2), für die eine Konkretisierung bislang aussteht.

► **Einheitliche Außenvertretung des Euro-Raums im IWF: Problematik**

- Die Euro-Staaten sollen in internationalen Foren und insbesondere im IWF „mit einer Stimme“ sprechen. Derzeit fehlt es an eigenen Vertretern des Euro-Raums gerade im IWF und oft auch an abgestimmten Standpunkten. [S. 5 COM(2015) 602]
- Daher schlägt die Kommission vor:
 - Bis 2025 will die Kommission erreichen:
 - eine „einheitliche Vertretung“ des Euro-Raums in den Organen des IWF – wobei die einzelnen Euro-Staaten Mitglieder des IWF bleiben,
 - abgestimmte gemeinsame Standpunkte des Euro-Raums zu allen IWF-Angelegenheiten, z.B. zu Finanzhilfeprogrammen und deren Überprüfung sowie zur Wirtschafts- und Fiskalpolitik.
 - Als Fernziel für die Zeit ab 2025 wird eine Vollmitgliedschaft des Euro-Raums beim IWF angestrebt [Art. 2 COM(2015) 603]; dies ist derzeit nicht möglich, da nur Staaten Mitglied des IWF werden können (Art. 2 IWF-Übereinkommen).
- Der vorgeschlagene Beschluss sieht – bei Ausübung der EU-Kompetenzen für den Euro-Raum [Erwägungsgrund 1 COM(2015) 603] – konkrete Regelungen für die „einheitliche Vertretung“ und die gemeinsamen Standpunkte bis 2025 sowie für dazu erforderliche Übergangsregelungen vor, nicht jedoch für die Vollmitgliedschaft.

► **„Einheitliche Vertretung“ des Euro-Raums in den Organen des IWF**

- Die Kommission will bis 2025 erreichen, dass eine „einheitliche Vertretung“ des Euro-Raums in allen Organen des IWF gewährleistet ist [Art. 3 COM(2015) 603]:
 - im Gouverneursrat durch den Präsidenten der Euro-Gruppe,
 - im Internationalen Währungs- und Finanzausschuss (IMFC) durch den Präsidenten der Euro-Gruppe und
 - im Exekutivdirektorium durch den Exekutivdirektor einer ausschließlich aus Euro-Staaten bestehenden Stimmrechtsgruppe.
 - Das Exekutivdirektorium besteht aus 24 Exekutivdirektoren, die alle 188 Mitglieder des IWF vertreten. Größere Volkswirtschaften haben einen eigenen Sitz. Von den Euro-Staaten trifft dies für Deutschland und Frankreich zu. Kleinere Volkswirtschaften sind in Stimmrechtsgruppen – bestehend aus bis zu 24 Staaten – zusammengefasst. Derzeit sind die übrigen 17 Euro-Staaten zusammen mit anderen – auch nicht-europäischen – Mitgliedern des IWF auf sechs verschiedene Stimmrechtsgruppen aufgeteilt.
 - Um eine „einheitliche Vertretung“ im Exekutivdirektorium zu erreichen, sollen eine oder mehrere Stimmrechtsgruppen eingerichtet werden, denen nur Euro-Staaten angehören [Art. 8 Abs. 3 COM(2015) 603]. Deutschland und Frankreich, die bislang einen eigenen Sitz im Exekutivdirektorium haben, könnten zukünftig andere Euro-Staaten in ihre Stimmrechtsgruppen aufnehmen [S. 9 COM(2015) 602].
- Als Übergangsregelung, bis eine „einheitliche Vertretung“ erreicht ist, soll [Art. 6, 7 COM(2015) 603]
 - im IMFC der Euro-Raum vertreten werden durch den Präsidenten der Euro-Gruppe, die Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB),
 - im Exekutivdirektorium ein Beobachterstatus für den Euro-Raum eingerichtet werden sowie
 - im Exekutivdirektorium der Euro-Raum vertreten werden durch einen Repräsentanten des Euro-Raums, der bereits Exekutivdirektor ist.

► **Gemeinsame Standpunkte des Euro-Raums zu allen IWF-Angelegenheiten**

- Die Kommission will bis 2025 erreichen, dass „alle Standpunkte“, die aus dem Euro-Raum in den Organen des IWF abzugeben sind, vorab in Gremien wie der Euro-Gruppe abgestimmt werden [Art. 4 COM(2015) 603].
- Als Übergangsregelung, bis dieses Ziel erreicht ist, sollen gemeinsame Standpunkte in allen Fragen, die für den Euro-Raum „von Bedeutung“ sind, vorab in Gremien wie der Euro-Gruppe abgestimmt werden [Art. 9 COM(2015) 603].

► **Stärkung der parlamentarischen Kontrolle im Europäischen Semester**

- Die parlamentarische Kontrolle während des Europäischen Semesters soll gestärkt werden [S. 17 COM(2015) 600].
- Das Europäische Parlament soll mit der Kommission über den Jahreswachstumsbericht in je einer Plenardebatte – vor und nach dessen Annahme durch die Kommission – diskutieren.
 - Die Kommission soll dem Europäischen Parlament in einer Plenardebatte ihre länderspezifischen Empfehlungen vorstellen.
 - Der „Austausch“ der nationalen Parlamente mit den EU-Kommissaren über länderspezifische Empfehlungen und die jährlichen nationalen Haushaltspläne soll „effizienter“ werden.
 - Die nationalen Parlamente sollen „eng“ in die Verabschiedung der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme eingebunden werden, die die nationalen Regierungen erstellen.

► Schaffung eines „Schatzamt“ für den Euro-Raum

Die fünf Präsidenten schlagen ein „Schatzamt“ („Treasury“) für den Euro-Raum vor. Es soll einen „Rahmen“ bieten, damit „bestimmte“ Einnahmen- und/oder Ausgabeentscheidungen gemeinsam getroffen werden. (S. 20 Fünf-Präsidenten-Bericht)

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 vom 24. Oktober 2014 forderte 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

Die Zusammenlegung der Euro-Staaten zu eigenen Stimmrechtsgruppen kann die Durchsetzung gemeinsamer Standpunkte des Euro-Raums erleichtern oder erschweren. Einerseits müsste in solchen Stimmrechtsgruppen nicht länger den Positionen von Nicht-Euro-Staaten Rechnung getragen werden. Andererseits bietet die gegenwärtige Aufteilung der Euro-Staaten die Möglichkeit, gemeinsame Standpunkte in sechs Stimmrechtsgruppen einfließen zu lassen. Welcher Effekt überwiegt, wird vom Einzelfall abhängen.

Es ist kaum vorstellbar, dass die restlichen IWF-Mitglieder gesonderten Euro-Stimmrechtsgruppen unter Beibehaltung der bisherigen Stimmenverteilung für die einzelnen Staaten zustimmen werden. Denn in diesem Fall kämen die Euro-Staaten auf 22,6% der Stimmen, womit sie alle wesentlichen Entscheidungen – die einer Zustimmung von 85% bedürfen – blockieren könnten. Drittstaaten, die den Euro-Raum bereits jetzt schon im IWF als überrepräsentiert empfinden, werden der Bildung von Euro-Stimmrechtsgruppen somit nur unter der Bedingung zustimmen, dass das Stimmengewicht der Euro-Staaten insgesamt unter 15% sinkt.

Die Forderung der Kommission, **alle Standpunkte der Euro-Staaten, die in den IWF-Organen abzugeben sind, vorab in der Euro-Gruppe abzustimmen**, ist verfehlt. Insbesondere wenn die Positionen der Euro-Staaten sehr heterogen sind, **birgt dies die Gefahr, dass die abgestimmten Standpunkte wegen divergierender Interessen keine klaren Positionen enthalten**. Hinzu kommt, dass viele IWF-Entscheidungen, beispielsweise ein Antrag auf Zahlungsbilanzhilfen eines Drittstaates, keine Relevanz für den Euro-Raum haben. Ein gemeinsamer Standpunkt bietet hier keinen Mehrwert.

Eine Ex-ante-Abstimmung der Euro-Staaten ist – wie in der Übergangsregelung vorgeschlagen – **nur dann sinnvoll, wenn die Angelegenheit von Bedeutung für den Euro-Raum ist**. Allerdings verständigen sich die Euro-Staaten in solchen Fällen schon heute vielfach auf einen gemeinsamen Standpunkt, der dann von einem Exekutivdirektor eines Euro-Staates vorgetragen wird. Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu bietet daher allenfalls begrenzten Mehrwert.

Das europäische Semester ist ein Zeitplan, der sicherstellt, dass die jährlichen EU-Verfahren zur Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten optimal wirken. Die vorgeschlagene stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in das europäische Semester ist sachgerecht: Eine stärkere Nutzung des bestehenden Rechts der nationalen Parlamente, ein Mitglied der EU-Kommission einzuladen und mit ihm über die länderspezifischen Empfehlungen und die jährlichen nationalen Haushaltspläne zu debattieren, kann die Bereitschaft der Parlamente erhöhen, die empfohlenen Reformen umzusetzen und die EU-Haushaltsregeln bei der Budgetplanung einzuhalten. Ebenso wichtig wäre es jedoch, dass die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen in den nationalen Parlamenten vorstellen, nachdem sie durch den Europäischen Rat gebilligt wurden.

Eine engere Einbindung der nationalen Parlamente in die Verabschiedung der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme kann deren Durchführung im jeweiligen Mitgliedstaat erleichtern. Dies erhöht die Umsetzungswahrscheinlichkeit.

Ein „Schatzamt“, das einen „Rahmen“ für „bestimmte“ gemeinsame Einnahmen- und/oder Ausgabenentscheidungen der Euro-Staaten bildet, ist verfehlt. Der fiskalische Rahmen für die Euro-Staaten wird bereits durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegeben. Ein „Schatzamt“, das darüber hinausgehende Entscheidungen trifft, bietet keinen Mehrwert, birgt im Gegenteil die Gefahr nicht-sachgerechter Kompromisse und fortwährenden Streits über die Verwendung knapper Steuermittel bzw. über den Umfang von Kreditaufnahmen (s. [cepAnalyse Fiskalunion](#)).

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann Maßnahmen erlassen, um bei „internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich“ eine einheitliche Vertretung des Euro-Raums sicherzustellen (Art. 138 Abs. 2 AEUV) und gemeinsame

Standpunkte zu Fragen, die von „besonderer Bedeutung für die Wirtschafts- und Währungsunion“ sind, festzulegen (Art. 138 Abs. 1 AEUV). Dies gilt grundsätzlich auch für IWF-Angelegenheiten. Allerdings sind zwei Einschränkungen zu beachten:

Erstens sind sowohl eine „einheitliche Vertretung“ als auch gemeinsame Standpunkte nur in Bereichen zulässig, in denen die EU eine Kompetenz besitzt (Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 2 EUV). Der Beschluss [COM(2015) 603] beschränkt nur in Erwägungsgrund 1 die „einheitliche Vertretung“ und die gemeinsamen Standpunkte auf EU-Kompetenzen. In den Vorschriften des Beschlusses findet sich diese Einschränkung nicht.

Insbesondere in der Wirtschaftspolitik besitzt die EU nur die Kompetenz zur Koordinierung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ für die Euro-Staaten (Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV i.V.m. Art. 121 AEUV). Für alles, was darüber hinausgeht, sind die Mitgliedstaaten zuständig. Andere IWF-Angelegenheiten werden gar nicht von einer EU-Kompetenz gedeckt, z.B. die Entscheidungen über Kreditanträge von Drittstaaten. In diesen Bereichen darf die EU die einzelnen Euro-Staaten nicht beim IWF vertreten und sie auch nicht zu gemeinsamen Standpunkten verpflichten.

Zweitens sind gemeinsame Standpunkte nur in Bereichen zulässig, die von „besonderer Bedeutung für die Wirtschafts- und Währungsunion“ sind (Art. 138 Abs. 1 AEUV). Hierfür ist ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der zu verhandelnden IWF-Angelegenheit und der Wirtschafts- und Währungsunion des Euro-Raums erforderlich. Dieser kann insbesondere bei Angelegenheiten eines Drittstaates fehlen.

Daraus folgt: **Die von der Kommission bis 2025 angestrebte Ex-ante-Abstimmung zu „allen Standpunkten“ in IWF-Fragen verstößt** aus beiden Gründen **gegen EU-Recht**. Die für die Übergangszeit vorgesehene Ex-ante-Abstimmung in Fragen, die für den Euro-Raum „von Bedeutung“ sind, hat die beschriebenen Kompetenzgrenzen einzuhalten. Dies ist ausdrücklich in den Ratsbeschluss aufzunehmen, da die IWF-Angelegenheiten regelmäßig darüber hinausgehen.

Die Maßnahmen zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle im Europäischen Semester fallen unter die Befugnis der EU, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Euro-Staaten auszuarbeiten (Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV i.V.m. Art. 121 AEUV).

Zweifelhaft ist, ob die EU eine Kompetenz für die Schaffung eines „Schatzamtes“ hat, das den Rahmen für gemeinsame Entscheidungen zur Fiskalpolitik bilden soll. Die EU kann zwar Maßnahmen erlassen, um die Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin der Euro-Staaten zu verstärken (Art. 136 Abs. 1 lit. a AEUV i.V.m. Art. 126 AEUV). Sofern ein „Schatzamt“ Vorgaben für gemeinsame fiskalpolitische Entscheidungen im Euro-Raum macht, könnte dies jedoch über eine reine Koordinierung und Überwachung hinausgehen und darf dann nicht auf diese Rechtsgrundlage gestützt werden. Eine andere Kompetenznorm ist nicht ersichtlich, so dass die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) ins Blickfeld rückt. Ob die Schaffung eines „Schatzamtes“ auf die Flexibilitätsklausel gestützt werden kann, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Anderenfalls sind – wie die fünf Präsidenten für einige Maßnahmen der Stufe 2 bereits andeuten – Änderungen der EU-Verträge erforderlich, um die notwendigen Kompetenzen zu schaffen.

Subsidiarität

Das Ziel einer einheitlichen Außenvertretung kann – unter Einhaltung der kompetenzrechtlichen Grenzen – nur auf EU-Ebene verwirklicht werden, da hierzu ein geschlossenes Auftreten des Euro-Raums erforderlich ist. Im Übrigen abhängig von der näheren Ausgestaltung.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch bezüglich der Außenvertretung. Im Übrigen abhängig von der näheren Ausgestaltung.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch bezüglich der Außenvertretung. Im Übrigen abhängig von der näheren Ausgestaltung.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Schaffung eines „Schatzamtes“ als „Rahmen“ für „bestimmte“ gemeinsame Einnahmen- und/oder Ausgabenentscheidungen **darf nicht dazu führen, dass der Deutsche Bundestag seine „Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen“ verliert** (BVerfG „Euro-Rettung“, Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 124). Der Bundestag darf sich insbesondere keinen „finanzwirksamen Mechanismen“ unterwerfen, die „zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können“ (BVerfG „Euro-Rettung“, Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 125). Die Budgetverantwortung ist Teil des Demokratieprinzips, das durch die Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG) vor Änderungen geschützt wird. **Die Budgetverantwortung kann daher nicht einmal durch eine Grundgesetzänderung abgegeben werden**, sondern allenfalls durch eine neue Verfassung (Art. 146 GG).

Zusammenfassung der Bewertung

Die angestrebte Ex-ante-Abstimmung der Euro-Staaten zu „allen Standpunkten“ in IWF-Fragen verstößt gegen EU-Recht. Sie birgt außerdem die Gefahr, dass die abgestimmten Standpunkte wegen divergierender Interessen keine klaren Positionen enthalten. Sie ist zudem nur sinnvoll, wenn die Angelegenheit von Bedeutung für den Euro-Raum ist. Eine engere Einbindung der nationalen Parlamente bei der Verabschiedung der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme kann deren Durchführung im jeweiligen Mitgliedstaat erleichtern. Die Schaffung eines „Schatzamtes“ darf nicht dazu führen, dass der Deutsche Bundestag seine „Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen“ verliert. Denn die Budgetverantwortung kann nicht einmal durch eine Grundgesetzänderung abgegeben werden.