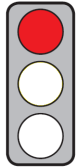


KERNPUNKTE

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

Betroffene: Alle Bürger und Unternehmen.



Pro: –

Contra: (1) Nationale Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit werden keinen nennenswerten Einfluss auf die Politik derjenigen Mitgliedstaaten haben, die zu grundlegenden Reformen nicht bereit sind.

(2) Die Koordinierung der Ausschüsse durch die Kommission kann, je nach politischer Opportunität, Reformen befördern oder hemmen.

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**;

Empfehlung COM(2015) 601 vom 21. Oktober 2015 für eine Empfehlung des Rates zur **Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsgebiet**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 schlagen die Präsidenten die Schaffung von vier Unionen vor:
 - einer Wirtschaftsunion (diese **cepAnalyse**),
 - einer Finanzunion ([cepAnalyse](#)),
 - einer Fiskalunion ([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 Wirtschaftsunion im Oktober 2015 folgende Dokumente vorgelegt:
 - eine Mitteilung für alle vier Unionen [COM(2015) 600], die sich auch mit der Schaffung der Wirtschaftsunion befasst, und
 - eine Empfehlung für eine Ratsempfehlung zur „Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsgebiet“ [COM(2015) 601].
- Im Folgenden werden die Vorschläge des Fünf-Präsidenten-Berichts für die Wirtschaftsunion sowie die dazugehörigen Kommissionsvorschläge behandelt. Die Wirtschaftsunion umfasst insbesondere [S. 7 ff. Fünf-Präsidenten-Bericht, S. 3 ff. Mitteilung COM(2015) 600, Empfehlung COM(2015) 601]
 - die Einrichtung unabhängiger nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit (Stufe 1),
 - eine stärkere Berücksichtigung der „Herausforderungen“ für den Euro-Raum im Europäischen Semester (Stufe 1),
 - eine stärkere Berücksichtigung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik (Stufe 1),
 - die Förderung von Konvergenz und nationalen Strukturreformen (Stufe 1) und
 - die transparentere Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Stufe 1).

► Einrichtung unabhängiger nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit

- Die Kommission schlägt in ihrer Empfehlung für eine – rechtlich unverbindliche – Empfehlung des Rates unabhängige nationale Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit in allen Euro-Staaten vor. Nicht-Euro-Staaten werden „ermutigt“, solche Ausschüsse ebenfalls einzuführen. [Nr. 1, 2 COM(2015) 601]

- Die Ausschüsse sollen [Nr. 3, 7 und Erwägungsgrund 4 COM(2015) 601]
 - die Entwicklung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit – „Preis und Qualität von Waren und Dienstleistungen“ – im Vergleich zu den weltweiten Wettbewerbern überwachen, wobei sie insbesondere die Lohndynamik, Investitionen, Innovationen und die Attraktivität des Landes als Investitions- und Unternehmensstandort berücksichtigen sollen,
 - einschlägige Interessenträger, wie die Sozialpartner, konsultieren,
 - politische Maßnahmen zur nationalen Wettbewerbsfähigkeit überwachen und ex post evaluieren sowie
 - politische Empfehlungen zum Thema Wettbewerbsfähigkeit und zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen formulieren.
- Die Analysen und Empfehlungen der Ausschüsse sollen [S. 12 COM(2015) 600]
 - in Lohnverhandlungen berücksichtigt werden und
 - die nationalen Lohnfindungssysteme nicht harmonisieren.
- Die Ausschüsse sollen keine „Einflussnahme auf Lohnverhandlungen“ anstreben [S. 12 COM(2015) 600].
- Die Analysen und Empfehlungen sollen in einem jährlichen Bericht veröffentlicht werden [Nr. 5 COM(2015) 601].
- Um die Eigenständigkeit der Ausschüsse sicherzustellen, sollen sie [Nr. 6 COM(2015) 601]
 - Mitglieder nur aufgrund ihrer Erfahrung und Sachkenntnis ernennen,
 - weisungsunabhängig von Behörden sein, die für Fragen der Wettbewerbsfähigkeit zuständig sind, und
 - ausreichend Ressourcen und „Zugang zu Informationen“ erhalten.
- Die Kommission soll die Ausschüsse koordinieren, um [Nr. 9 COM(2015) 601]
 - die Abstimmung der Ausschüsse untereinander zu fördern und
 - sicherzustellen, dass ihre Arbeiten den „Zielen“ des Euro-Raums und der EU Rechnung tragen.
 Die Koordinierung durch die Kommission soll „im Vorfeld“ der Ausarbeitung der jährlichen Berichte stattfinden.
- Die Analysen und Empfehlungen der Ausschüsse werden [Nr. 10 COM(2015) 601]
 - in die Analysen einfließen, die die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters – ein jährliches EU-Verfahren zur Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten – erstellt, und
 - für das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten genutzt.
- ▶ **Stärkere Berücksichtigung der „Herausforderungen“ für den Euro-Raum im Europäischen Semester**
 - Das Europäische Semester [KOM(2010) 367, s. [cepAnalyse](#)] soll so strukturiert werden, dass die Diskussionen und Empfehlungen des Rates zum Euro-Raum den „Diskussionen“ über die einzelnen Euro-Staaten vorausgehen. So soll sichergestellt werden, dass die länderspezifischen Empfehlungen den Empfehlungen für den Euro-Raum Rechnung tragen [S. 4 COM(2015) 600].
 - Im Jahreswachstumsbericht – mit ihm beginnt das Europäische Semester – wird die Kommission daher insbesondere auf die fiskalischen, wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen „Prioritäten“ für den Euro-Raum eingehen [S. 4 COM(2015) 600].
- ▶ **Stärkere Berücksichtigung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik**
 - Die Kommission wird Beschäftigungs- und soziale Aspekte verstärkt berücksichtigen, indem sie [S. 5 COM(2015) 600]
 - spezifische Empfehlungen in beiden Bereichen an die Mitgliedstaaten richtet,
 - bei makroökonomischen Anpassungsprogrammen eine soziale Folgenabschätzung vornimmt,
 - die Sozialpartner im Rahmen des Europäischen Semesters konsultiert und die Mitgliedstaaten auffordert, die Sozialpartner stärker an der Erstellung der nationalen Reformprogramme zu beteiligen, sowie
 - das Scoreboard um die Indikatoren Erwerbsquote, Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit ergänzt; das Scoreboard ist ein aus elf Indikatoren bestehendes Frühwarnsystem zur Identifikation von makroökonomischen Ungleichgewichten in und zwischen den Mitgliedstaaten.
 - Die Kommission will die Konvergenz in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik erhöhen, indem sie „Benchmarks“ entwickelt, die die Mitgliedstaaten anstreben sollen. Die „Benchmarks“ sollen sich an den Komponenten des „Flexicurity-Konzepts“ [KOM(2007) 359, s. [cepAnalyse](#)] orientieren. Dies sind u.a. [S. 6 COM(2015) 600]:
 - flexible und verlässliche Arbeitsverträge, wirksame Maßnahmen zur Wiedereingliederung Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt, integrative Sozialversicherungs- und Bildungssysteme sowie
 - eine „aktivierende Besteuerung“ von Arbeit und Strategien für ein lebenslanges Lernen.
 - Die Kommission will zudem eine „Säule“ europäischer sozialer Rechte entwickeln [S. 6 COM(2015) 600].
- ▶ **Förderung von Konvergenz und nationalen Strukturreformen**
 - Die Kommission wird vergleichende Untersuchungen „in verschiedenen Politik- oder Themenbereichen“ durchführen und daraus „Benchmarks“ für die Mitgliedstaaten ableiten. Die Benchmarks sollen im Rat und in der Eurogruppe diskutiert werden und so ein gemeinsames Verständnis der Herausforderungen und Lösungen fördern [S. 7 COM(2015) 600].
 - Die Kommission will die Umsetzung von Strukturreformen fördern, indem sie [S. 7 COM(2015) 600]
 - die Auszahlungen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds an die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen knüpft,
 - ihr Angebot für technische Unterstützung ausweitet.

► **Transparentere Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts**

- Die Kommission kündigt eine „Klarstellung“ an, wann ein Defizitverfahren gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet wird, das seinen Schuldenstand nicht gemäß den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts gesenkt hat [S. 9 COM(2015) 600].
- Die Kommission will das mittelfristige Haushaltsziel der Mitgliedstaaten so ändern, dass der Schuldenabbau gemäß den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts sichergestellt ist. Das mittelfristige Haushaltsziel ist eine Vorgabe für die zulässige Höhe des strukturellen Defizits gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt [Art. 2a VO (EG) Nr. 1466/97, s. [cepStudie](#)].

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 Euro-Krise ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass einige Euro-Staaten ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit aufgrund übermäßiger Lohnsteigerungen eingebüßt haben. **Nationale Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit** können in der Theorie dazu beitragen, Politik und Öffentlichkeit in den Staaten, deren Wettbewerbsfähigkeit erodiert ist, für die notwendigen Reformen aufgeschlossener zu machen. Sie **werden** aber in der Praxis **keinen nennenswerten Einfluss auf die Politik derjenigen Mitgliedstaaten haben, die zu grundlegenden Reformen nicht bereit sind**. Dies lehrt die Erfahrung 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 sollen.

Zudem werden die nationalen Regierungen die Analysen und Empfehlungen der Ausschüsse durch die Personalauswahl beeinflussen. Dass Mitglieder nur aufgrund ihrer Erfahrung und Sachkenntnis ernannt werden dürfen, ändert daran nichts.

Der Einfluss der Ausschüsse auf die Lohnverhandlungen wird dadurch begrenzt, dass die Ausschüsse keine Einflussnahme auf die Lohnverhandlungen anstreben sollen. Sie werden somit nur dann einen Einfluss haben, wenn sich die Tarifpartner freiwillig daran orientieren. Inwieweit dies der Fall sein wird, hängt davon ab, welches Ansehen die Ausschüsse bei den Tarifvertragsparteien genießen werden. Dies hängt wiederum an den Personen, die in die Ausschüsse berufen werden. Dass die Ausschüsse ihre Analysen und Empfehlungen nur einmal jährlich als Bericht veröffentlichen, schränkt deren Wirkung weiter ein. Die Ausschüsse sollten ihre Analysen und Empfehlungen – zusätzlichen zu einem jährlichen Bericht – sofort und vollständig veröffentlichen.

Die vorgeschlagene Koordinierung der nationalen Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit durch die Kommission lässt erwarten, dass die Kommission Einfluss auf deren Empfehlungen nehmen wird. Dies **kann, je nach politischer Opportunität, Reformen befördern oder hemmen**. Zur Koordinierung wäre ein unabhängiges Gremium – vergleichbar dem Europäischen Fiskalausschuss (s. [cepAnalyse](#) zur Fiskalunion), der die Arbeit der nationalen Fiskalräte koordiniert – angebracht.

Die Berücksichtigung der Ausschussarbeiten im Europäischen Semester und für das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten wird deren Gewicht kaum erhöhen. Denn die Kommission wird nur dann darauf zurückgreifen, wenn die Inhalte ihren Vorstellungen entsprechen.

Soziale Folgenabschätzungen für makroökonomische Anpassungsprogramme dürfen nicht dazu führen, dass diese Anpassungsprogramme verwässert werden. Ein Euro-Staat muss ein Anpassungsprogramm nur dann durchführen, wenn er in einer so großen Krise steckt, dass er Finanzhilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) benötigt. Um sicherzustellen, dass die Hilfen zurückgezahlt werden können, müssen die Ursachen der Krise beseitigt werden. Dies ist immer mit sozialen Härten, wie Lohnsenkungen, verbunden. Sie sind aber notwendig und auch gerechtfertigt, da dadurch zukünftige Krisen und mithin noch größere soziale Härten vermieden werden.

Die Ergänzung des Scoreboards um die Indikatoren Erwerbsquote, Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit ist verfehlt. Das Scoreboard dient der frühzeitigen Identifikation von Ungleichgewichten, die einen Mitgliedstaat in eine wirtschaftliche oder fiskalische Krise stürzen können. Veränderungen der Erwerbsquote, der Jugendarbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit sind jedoch keine Frühwarnindikatoren. Denn die Arbeitslosigkeit steigt in der Regel erst nach Ausbruch der Krise an. So war die Arbeitslosenquote in Spanien kurz vor der Krise auf einem historischen Tiefstand. Im Übrigen ist die Veränderung der Arbeitslosenquote Bestandteil des Scoreboards, so dass Beschäftigungsaspekte bereits berücksichtigt werden.

Eine Säule europäischer sozialer Rechte kann dazu führen, dass die unternehmerische Freiheit eingeschränkt wird. Unternehmerische Freiheit sorgt für Investitionen und Innovationen, wodurch Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine Einschränkung der unternehmerischen Freiheit zu Gunsten sozialer Rechte kann daher die Arbeitslosigkeit erhöhen.

Die Aussetzung von Zahlungen aus den Struktur- und Investitionsfonds ist nur bei solchen länderspezifischen Empfehlungen möglich, die mit Investitionen verbunden sind [Art. 23 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 2 Nr. 35 VO (EU) Nr. 1303/2013]. Wird einem Mitgliedstaat beispielsweise eine Arbeitsmarktreform empfohlen, wäre die Aussetzung bei Nicht-Umsetzung nicht möglich, da Arbeitsmarktreformen nicht mit Investitionen verbunden sind und somit nicht in den Bereich der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds fallen. Auch ist fraglich, ob die Kommission gewillt sein wird, Zahlungen tatsächlich auszusetzen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten im Rat – der der Kommissionsempfehlung zustimmen muss – die Aussetzung ablehnen.

Bei der „Klarstellung“, wann ein Defizitverfahren gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet wird, das seinen Schuldenstand nicht gemäß den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts gesenkt hat, muss der Ermessensspielraum so gering wie möglich gehalten werden. Keinesfalls sollte die Einhaltung der Schuldenabbauregel bereits dann erfüllt sein, wenn ein Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel eingehalten hat. Denn bei der Beurteilung, ob ein Mitgliedstaat sein mittelfristiges Haushaltsziel erreicht hat, hat die Kommission großen Ermessensspielraum. Die Schuldenabbauregel wäre für die Mitgliedstaaten dann kaum mehr bindend.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten (Art. 292 S. 1-3 AEUV). Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, ob und wie sie die Empfehlungen umsetzen. Empfehlungen des Rates entfalten allerdings eine politische Bindungswirkung, der sich ein Mitgliedstaat aufgrund des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit nicht grundlos entziehen kann (Art. 4 Abs. 3 EUV).

Die Errichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit ist von der Befugnis gedeckt, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Euro-Staaten auszuarbeiten (Art. 136 Abs. 1 lit. b AEUV i.V.m. Art. 121 AEUV).

Die stärkere Berücksichtigung der Herausforderungen für den Euro-Raum im Europäischen Semester kann auf die Kompetenz zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten (Art. 121 AEUV) gestützt werden.

Die EU kann koordinierend tätig werden in den Bereichen Beschäftigungspolitik (Art. 148 f. AEUV) und Sozialpolitik (Art. 153 ff. AEUV), um unverbindliche „Benchmarks“ für die Mitgliedstaaten zur Erhöhung der Konvergenz in diesen Bereichen zu entwickeln.

Die Kommission darf die Indikatoren des Scoreboards zur Identifikation makroökonomischer Ungleichgewichte ergänzen. Allerdings soll sie ihre Gründe erläutern, und es darf insgesamt nur „eine geringe Zahl“ von „makroökonomischen und makrofinanziellen Indikatoren“ geben (Erwägungsgrund 12, Art. 4 Abs. 2 Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (EU) Nr. 1176/2011, zur makroökonomischen Überwachung s. [cepStudie](#)). Ob „eine geringe Zahl“ von „makroökonomischen und makrofinanziellen Indikatoren“ vorliegt, muss von der Kommission ausgelegt werden.

Subsidiarität

Unproblematisch, zumal Empfehlungen des Rates unverbindlich sind (Art. 288 AEUV). Auch kann eine Wirtschaftsunion wegen ihres grenzüberschreitenden Charakters nur auf EU-Ebene verwirklicht werden.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Nationale Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit werden keinen nennenswerten Einfluss auf die Politik derjenigen Mitgliedstaaten haben, die zu grundlegenden Reformen nicht bereit sind. Die Koordinierung der Ausschüsse durch die Kommission kann, je nach politischer Opportunität, Reformen befördern oder hemmen.