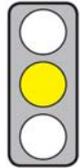


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die EU soll „makroökonomische Ungleichgewichte“ und die „Nationalen Reformprogramme“ der Mitgliedstaaten überwachen dürfen sowie deren Wirtschaftspolitik in einem „europäischen Semester“ koordinieren. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) soll reformiert werden.

Betroffene: Gesamte Bevölkerung, nationale Regierungen und Parlamente



Pro: Die vorgeschlagene Reform des SWP ist sinnvoll, wenngleich nicht ausreichend, um einen abermaligen Bail-Out zu verhindern.

Contra: (1) Die Kommission entwickelt weder ein Insolvenzverfahren für Mitgliedstaaten noch fordert sie, dass Sanktionen bei Verstößen gegen den SWP automatisch greifen. Beides würde die propagierte Koordinierung der Wirtschaftspolitik überflüssig machen.

(2) Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik wird zu einer Nivellierung der Reformen und der Haushaltskonsolidierungen in den Mitgliedstaaten auf ein Mittelmaß führen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 367 vom 30. Juni 2010: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU

Kurzdarstellung

► Ziele und Hintergründe

- Die EU soll „makroökonomische Ungleichgewichte“ in und zwischen den Mitgliedstaaten überwachen und ggf. korrigieren dürfen.
 - Das soll sicherstellen, dass „makroökonomische Ungleichgewichte“ zukünftig verhindert werden.
 - „Makroökonomische Ungleichgewichte“ äußern sich insbesondere
 - durch Unterschiede in der „Preis- und Kostenwettbewerbsfähigkeit“ zwischen Mitgliedstaaten sowie
 - durch eine hohe öffentliche oder private Verschuldung in einzelnen Mitgliedstaaten.
- Die Kommission soll eine „thematische Überwachung“ der „Nationalen Reformprogramme“ durchführen dürfen.
 - Das soll sicherstellen, dass die „Nationalen Reformprogramme“ die „Europa-2020-Ziele“ widerspiegeln und dass sie auch tatsächlich umgesetzt werden.

Die „Europa-2020-Ziele“ [Mitteilung KOM(2010) 2020, vgl. [CEP-Analyse](#)] sind: (1) Steigerung der Beschäftigungsquote auf 75%, (2) Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf 3% des BIP, (3) die klima- und energiepolitischen „20-20-20-Ziele“ der EU [vgl. [CEP-Dossier](#), S. 8], (4) Steigerung des Anteils der Personen mit Hochschulabschluss auf 40% und Senkung des Anteils der Personen ohne Schulabschluss auf 10%, (5) Senkung des Anteils der „Armutsgefährdeten“ um 20 Millionen.

Diese Ziele wurden in „Leitlinien“ konkretisiert [Mitteilung KOM(2010) 193, vgl. [CEP-Analyse](#), Mitteilung KOM(2010) 245, vgl. [CEP-Analyse](#) und Mitteilung KOM(2010) 488, vgl. [CEP-Analyse](#)].
- Die Mitgliedstaaten sollen durch (unverbindliche) „Nationale Reformprogramme“ die Erreichung dieser Ziele ermöglichen.
- Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) soll reformiert werden.
 - Das soll sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Staatshaushalte ausreichend konsolidieren.
- Die EU soll die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten effektiv koordinieren dürfen. Dafür soll ein „Europäisches Semester“ eingerichtet werden.
 - Das soll sicherstellen, dass (1) die mitgliedstaatlichen wirtschaftspolitischen Pläne komplementär sind und (2) die Europa-2020-Ziele mit einer „soliden Wirtschafts- und Steuerpolitik“ (S. 3) erreicht werden.

► Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte durch Kommission und Rat

- Die Kommission schlägt ein zweistufiges Überwachungsverfahren vor, um makroökonomische Ungleichgewichte zukünftig zu verhindern. Dieses umfasst
 - präventiv: ein „Warnsystem“, das das Risiko bewertet, das von makroökonomischen Ungleichgewichten für die einzelnen Mitgliedstaaten ausgeht, und
 - korrektiv: einen „Durchsetzungsmechanismus“, der Abhilfemaßnahmen durchsetzt, falls makroökonomische Ungleichgewichte entstanden sind.

- Das „Warnsystem“ basiert auf makroökonomischen Indikatoren und „Analysen von Sachverständigen“.
 - Die Indikatoren umfassen u.a.: die Salden der Leistungsbilanz und der Kapitalverkehrsbilanz, die Entwicklung des Preisniveaus und der Lohnstückkosten, den Anstieg der realen Immobilienpreise, die Schuldenquote und den Anteil der Kredite der Privatwirtschaft am BIP.
 - Für jeden Indikator werden „Warnschwellen“ festgelegt, deren Über- oder Unterschreiten vertiefte Ländermanalysen auslöst.
 - Weist ein Mitgliedstaat „makroökonomische Risiken“ auf, schlägt die Kommission dem Rat länderspezifische Empfehlungen zur Beschlussfassung vor. Diese umfassen insbesondere Maßnahmen der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Waren- und Dienstleistungsmärkte sowie Maßnahmen zur Einschränkung der Kreditvergabe.
 - Der „Durchsetzungsmechanismus“ wird ausgelöst, wenn in einem Mitgliedstaat „wesentliche Risiken“ bestehen und der Rat – auf Empfehlung der Kommission – „übermäßige Ungleichgewichte“ feststellt.
 - Der Rat kann in diesem Fall Empfehlungen an einen Mitgliedstaat richten, wie die Ungleichgewichte beseitigt werden können. Der betroffene Mitgliedstaat muss dem Rat regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen berichten (S. 6).
 - Für die Mitgliedstaaten der Euro-Zone kann sich eine unzureichende Umsetzung dieser Empfehlungen nachteilig auf die Bewertung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) auswirken.
- **„Thematische Überwachung“ der „Nationalen Reformprogramme“ durch die Kommission**
- Die Kommission bewertet die „Nationalen Reformprogramme“,
 - um festzustellen, wie jedes Land die jeweils von ihm erkannten Hindernisse beseitigen möchte, und
 - um die Fortschritte beim Erreichen der Europa-2020-Ziele einzuschätzen.
 - Falls die Fortschritte unzureichend sind, schlägt die Kommission Maßnahmen vor. Dies geschieht zusammen mit den Vorschlägen im Rahmen der Überwachung der makroökonomischen Ungleichgewichte.
 - Falls die Strategien eines Mitgliedstaates nicht im Einklang mit den Europa-2020-Zielen stehen oder das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, wird der betreffende Mitgliedstaat direkt von der Kommission verwart.
- **Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)**
- Die Mitgliedstaaten sollen über nationale fiskalpolitische Gesetze verfügen müssen, die
 - ein öffentliches Defizit von über 3% und einen Schuldenstand von über 60% des BIP untersagen und
 - eine mehrjährige Haushaltsplanung vorsehen.
 - Die präventive und die korrektive Komponente des SWP werden gestärkt.
 - Die präventive Komponente betrifft Mitgliedstaaten, die das „mittelfristige Haushaltsziel“ (Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 Art. 2a) nicht erreichen.
 - Die korrektive Komponente betrifft Mitgliedstaaten, die Gegenstand eines Defizitverfahrens sind.
 - Zur Stärkung der präventiven Komponente verlangt die Kommission
 - schnellere Fortschritte beim Erreichen der 3%-Defizit-Schwelle,
 - eine Koppelung der Auszahlung von Kohäsionsmitteln an strukturelle und institutionelle Reformen und
 - die Hinterlegung von Einlagen durch Euro-Staaten, die ihre Haushaltskonsolidierungsziele verfehlen.
 - Zur Stärkung der korrektiven Komponente möchte die Kommission
 - das Schuldenstandskriterium von maximal 60% des BIP bei der Einleitung eines Defizitverfahrens „wirksam umsetzen“ und
 - die bestehenden finanziellen Sanktionen um ein zweistufiges Verfahren erweitern, das insbesondere in der Frühphase eines Defizitverfahrens wirkt:
 - Stufe 1 sieht vor, dass die Auszahlung von EU-Mitteln vorläufig „ausgesetzt“ wird, bis der Mitgliedstaat die Empfehlungen des Rates zum Schulden- oder Defizitabbau umgesetzt hat. Dies kann Zahlungen (insbesondere Erstattungen) im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, des Europäischen Fischereifonds oder der Kohäsionspolitik betreffen. Allerdings sollen die Kürzungen nicht zu Einnahmeverlusten für Landwirte und Fischer führen dürfen.
 - Stufe 2 sieht die endgültige Streichung von Mitteln für ein bestimmtes Jahr vor, falls der Mitgliedstaat die erste Empfehlung des Rates (Stufe 1) nicht in der vorgegebenen Frist befolgt hat.
 - Die Kommission erwägt, die Anreize zur Haushaltskonsolidierung noch weiter zu verstärken, indem
 - die Kofinanzierungssätze geändert werden oder
 - die in Stufe 2 gestrichenen Mittel an haushaltspolitisch solide Mitgliedstaaten ausgeschüttet werden.
- **Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten durch ein „Europäisches Semester“**
- Die Kommission versteht unter Koordinierung der Wirtschaftspolitik
 - eine Ex-ante-Abstimmung der Wirtschaftspolitiken der 27 Mitgliedstaaten, die sicherstellt, dass die einzelstaatlichen wirtschaftspolitischen Pläne komplementär sind, bevor die Mitgliedstaaten endgültige Haushaltsentscheidungen treffen,
 - die Zusammenführung und Synchronisierung der bisherigen und geplanten Überwachungen der Mitgliedstaaten durch die EU, damit die länderspezifischen Empfehlungen aufeinander abgestimmt werden können:
 - Überwachung der „makroökonomischen Ungleichgewichte“,
 - „thematische Überwachung“ der „Nationalen Reformprogramme“ und
 - Überwachung der Einhaltung des SWP.

- Die Mitgliedstaaten müssen zukünftig ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie ihre „Nationalen Reformprogramme“ gleichzeitig vorlegen. Rechtlich bleiben die Verfahren jedoch getrennt.
- Das „Europäische Semester“ soll wie folgt ablaufen:
 - Im Januar legt die Kommission einen Jahreswachstumsbericht vor, in dem die wirtschaftlichen „Herausforderungen“ der EU und des Euroraums dargestellt werden.
 - Bis Ende Februar beschließt der Europäische Rat von der Kommission formulierte allgemeine Leitlinien, die die Mitgliedstaaten bei der Erstellung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und der „Nationalen Reformprogramme“ berücksichtigen müssen. Dies soll die Komplementarität der einzelstaatlichen wirtschaftspolitischen Pläne sicherstellen.
 - Bis Mitte April – und nicht, wie derzeit üblich, erst gegen Ende des Jahres – müssen die Mitgliedstaaten ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sowie ihre „Nationalen Reformprogramme“ aktualisieren. Erstere sollen Rückschlüsse über die Haushaltspläne für das Folgejahr ermöglichen. Weisen die Haushaltspläne Unzulänglichkeiten auf, kann eine Überarbeitung „empfohlen“ werden.
 - Anfang Juli beschließt der Rat von der Kommission formulierte länderspezifische Leitlinien. Die darin enthaltenen Empfehlungen basieren auf den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen, den „Nationalen Reformprogrammen“ sowie den Erkenntnissen aus der makroökonomischen und thematischen Überwachung.
 - Im Bereich der Fiskalpolitik werden Empfehlungen für das Folgejahr ausgesprochen.
 - Zur Wachstumsförderung und zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte können „Schlüsselreformen“ vorgeschlagen und für deren Umsetzung Fristen gesetzt werden.
 - „In der zweiten Jahreshälfte“ schließen die Mitgliedstaaten ihre Haushaltspläne für das Folgejahr ab.
 - Im Jahreswachstumsbericht des Folgejahres bewertet die Kommission, inwieweit die Mitgliedstaaten die Leitlinien berücksichtigt haben.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf die Frage der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Mitteilung ist eine Reaktion auf die Staatsschuldenkrise vom Frühjahr 2010. Sie konkretisiert aber auch die Strategie Europa 2020; dabei folgt die Kommission den Vorgaben des Rates (EUCO 13/10, S. 4f.).

Die Kommission kündigt mehrere Folgemaßnahmen in einem „Fahrplan“ an (vgl. Anhang 1 der Mitteilung). So will sie Ende September 2010 Vorschriften zu makroökonomischen Ungleichgewichten und zu Mindestanforderungen an die nationale Fiskalpolitik vorlegen. Außerdem wird sie Änderungen der Verordnungen zur präventiven und korrekativen Komponente des SWP [(EG) Nr. 1466/97 und (EG) Nr. 1467/97] vorschlagen.

Am 7. September hat der Rat nur dem zeitlichen Ablauf des „Europäischen Semesters“ zugestimmt. Es wird 2011 erstmalig durchgeführt. Umstritten ist jedoch, ob Sanktionen greifen sollen, wenn ein Mitgliedstaat die Empfehlungen der EU nicht befolgt.

Sehr umstritten sind vor allem auch die Kommissionsvorschläge zur Reform des SWP. Der deutsche Vorschlag, ergänzend eine Insolvenzordnung für zahlungsunfähige Staaten zu schaffen, wird überwiegend abgelehnt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Wirtschaft und Finanzen

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Sinnvoll, aber nicht ausreichend ist die vorgeschlagene Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP), um zukünftig die fiskalische Stabilität zu sichern und einen abermaligen Bail-Out zu verhindern.

Die Vorschläge zur Stärkung der präventiven Komponente erhöhen den Druck auf die nationalen Regierungen, Einsparungen früher und entschiedener vorzunehmen. Auch der zweistufige Sanktionsmechanismus zur Stärkung der korrekativen Komponente erhöht die Anreize für eine solide Fiskalpolitik.

Dem SWP mangelte es bisher allerdings nicht an Sanktionsmöglichkeiten. Die Notwendigkeit, dass sie von den Mitgliedstaaten im Einzelfall beschlossen werden müssen, führte jedoch systematisch dazu, dass sie politisch verhindert wurden. **Die Kommission hätte daher zwingend vorschlagen müssen, dass Sanktionen automatisch verhängt werden,** wenn die Vorgaben des Paktes nicht eingehalten werden. **Ferner hätte die Kommission ein Insolvenzverfahren für Euro-Staaten vorschlagen müssen.** Nur dies lässt die Möglichkeit eines Staatsbankrotts wieder glaubwürdig werden und reduziert damit den politischen Druck auf die EU, auch nach 2013 Mitgliedstaaten aus der Zahlungsunfähigkeit zu retten. **Würden diese beiden Maßnahmen konsequent umgesetzt, wäre die von der Kommission propagierte wirtschaftspolitische Koordinierung, die über die Einhaltung des SWP hinausgeht, unnötig.**

Auch birgt die vorgesehene Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Rahmen sowohl der makroökonomischen als auch der „thematischen Überwachung“ **erhebliche Risiken**: Erstens besteht die Gefahr, dass sich die Empfehlungen der EU nicht an den leistungsstarken Mitgliedstaaten orientieren. **Der massive Widerstand leistungsschwächerer Staaten gegen die notwendigen Reformen des SWP zeigt bereits heute, dass diese Staaten über eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik explizit die Nivellierung auf ein Mittelmaß vorantreiben würden**, so dass die vorgesehene Koordinierung – flankiert von politischen Tauschgeschäften und gegenseitiger Rücksichtnahme – grundlegende Reformen in Europa sogar zusätzlich erschweren würde. Dies zeigt beispielsweise die wiederholte Forderung an Deutschland, den Binnenkonsum durch eine expansive Fiskalpolitik zu stärken. Maßnahmen jedoch, die sich nicht an den leistungsstarken Mitgliedstaaten orientieren, würden in diesen Ländern zu überhöhten Lohnstückkosten und mithin zu Wohlstandsverlusten führen. Hinzu kommt, dass Europa insgesamt im Vergleich zum Rest der Welt an Standortattraktivität verlieren würde.

Zweitens besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten unbequeme wirtschaftspolitische Reformen nur noch dann durchführen, wenn sie von der EU dazu aufgefordert werden. Sie können so die Verantwortung von sich weisen und müssen sich nicht vor den Wählern verantworten. Die wirtschaftspolitische Koordinierung reduziert somit die Eigenverantwortung der nationalen Regierungen.

Drittens hatte die EU auch bislang schon die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Bekanntlich ist dies nicht gelungen. Dass die EU ungleich weiterreichende wirtschaftspolitische Empfehlungen, wie eine Reform der Sozialversicherungen oder Lohnsenkungen im öffentlichen Sektor, durchsetzen könnte, ist daher sehr zweifelhaft, zumal der EU in diesen Bereichen nur Unterstützungskompetenzen hat (vgl. Art. 156 AEUV).

Die makroökonomische Überwachung weist weitere Schwierigkeiten auf. So ist es zweifelhaft, ob die Kommission in der Lage sein wird, makroökonomische Ungleichgewichte umfassend zu erkennen. Probleme entstehen insbesondere beim Versuch, Preisblasen auf den Immobilienmärkten oder anderen Kapitalanlagemärkten zu erkennen. Zentralbanken, Banken und Versicherungen versuchen seit geraumer Zeit, „zu hohe“ Immobilienpreise aufzuspüren. Aufgrund der Unmöglichkeit, den „wahren“ Preis für ein Gut zu bestimmen, ist dies jedoch nahezu aussichtslos. Ferner ist es problematisch, dass sich eine unzureichende Umsetzung der Empfehlungen zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte negativ auf die fiskalische Bewertung im Rahmen des SWP auswirken können. **Die Vermischung von wirtschafts- und fiskalpolitischen Empfehlungen** birgt die Gefahr, dass betroffene Mitgliedstaaten den geforderten Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte gegen eine strenge Haushaltskonsolidierung ins Feld führen werden. Hinzu kommen die Empfehlungen im Rahmen der Strategie „Europa 2020“, die ebenfalls in die länderspezifischen Leitlinien einfließen. Diese zusätzliche Politisierung **erschwert die ohnehin schwierige Durchsetzung der Stabilitätskriterien**. Aus den genannten Gründen ist der Durchsetzungsmechanismus der makroökonomischen Überwachung abzulehnen. Zweckmäßig ist trotz der genannten Schwierigkeiten das vorgeschlagene „Warnsystem, da es die Möglichkeit bietet, nationale politische Entscheidungsträger auf makroökonomische Ungleichgewichte hinzuweisen, bevor sich diese fiskalisch niederschlagen.

Aufgrund dieser fundamentalen Bedenken ist eine Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik nur dann in Betracht zu ziehen, wenn eine Stärkung des SWP politisch nicht durchsetzbar ist.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf den Mitgliedstaaten Grundzüge für ihre Wirtschaftspolitik empfehlen, diese überwachen sowie Verwarnungen und länderspezifische Empfehlungen aussprechen (Art. 121 AEUV – Grundzüge der Wirtschaftspolitik). Auch darf sie die Haushaltsdisziplin speziell der Euro-Staaten koordinieren und überwachen (Art. 136 AEUV – Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion). Für die Reform des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Vertragsprotokoll Nr. 12) kann auf Art. 126 Abs. 14 AEUV zurückgegriffen werden (öffentliche Defizite; Haushaltsdisziplin). Ob die Ausgestaltung der in der Mitteilung avisierten Maßnahmen diesen Rahmen einhält oder ob dafür vielmehr Änderungen des Primärrechts notwendig sind, kann erst bei Vorlage konkreter Vorschläge beurteilt werden.

Subsidiarität

Die nationalen Wirtschaftspolitiken sind weiterhin Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Sie werden aber als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse angesehen (Art. 121 Abs. 1 AEUV). Eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik mehrerer Mitgliedstaaten kann sinnvoll nur auf EU-Ebene verwirklicht werden.

Verhältnismäßigkeit

Vgl. ordnungspolitische Beurteilung.

Zusammenfassung der Bewertung

Sinnvoll, wenngleich nicht ausreichend ist die Reform des SWP. Die Kommission hätte zwingend vorschlagen müssen, dass Sanktionen automatisch verhängt werden. Ferner hätte die Kommission ein Insolvenzverfahren für Euro-Staaten vorschlagen müssen. Würden diese beiden Maßnahmen konsequent umgesetzt, wäre die propagierte wirtschaftspolitische Koordinierung unnötig. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik wird zu einer Nivellierung der Reformen und der Haushaltskonsolidierungen in den Mitgliedstaaten auf ein Mittelmaß führen.