

Das Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit

Matthias Kullas



Die Eurostaaten haben sich darauf verständigt, ein „Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“ zu schaffen: Eurostaaten, die Strukturreformen umsetzen, erhalten Geld, das sie im Wege der Kofinanzierung für Investitionen einsetzen müssen. Im Gespräch ist ein Gesamtvolumen von jährlich 2,4 Milliarden Euro. Dieser **cepInput** bewertet das Instrument wie folgt:

- ▶ Kein Eurostaat wird für Geld aus dem Instrument Reformen durchführen, die seinen wirtschaftspolitischen Vorstellungen widersprechen, zumal das auf alle Staaten zu verteilende Volumen sehr gering ist.
- ▶ Problematisch ist die starke Stellung der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten bei der Auswahl der förderfähigen Reformen und Investitionen. Es besteht die Gefahr, dass nur Reformen und Investitionen ausgewählt werden, die die Eurostaaten ohnehin durchführen würden.
- ▶ Durch das Instrument droht eine Überladung des ohnehin bereits zu komplexen europäischen Semesters, mit dem die EU-Staaten ihre Wirtschafts- und Fiskalpolitik koordinieren sollen.

Inhaltsverzeichnis

1	Politischer Hintergrund	2
2	Das Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit.....	2
3	Ordnungspolitische Bewertung des BICC.....	4

1 Politischer Hintergrund

Am 22. Juni 2015 haben die damaligen fünf Präsidenten der EU – Jean-Claude Juncker (Präsident der Europäischen Kommission), Donald Tusk (Präsident des Europäischen Rates), Jeroen Dijsselbloem (Präsident der Eurogruppe), Mario Draghi (Präsident der Europäischen Zentralbank) und Martin Schulz (Präsident des Europäischen Parlaments) – Vorschläge unterbreitet, wie die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vollendet werden kann.¹ Vier Jahre später, am 12. Juni 2019, hat die EU-Kommission eine Mitteilung² veröffentlicht, in der sie Bilanz zieht: Darin konstatiert sie, dass „der politische Wille, die WWU zu vollenden (...), vor dem Hintergrund günstigerer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen etwas erlahmt“³ sei, so dass „die Architektur der WWU weiterhin erhebliche Lücken“⁴ aufweise. Im Wesentlichen seien diese Lücken darauf zurückzuführen, dass sich die Mitgliedstaaten nicht darauf verständigen könnten, wie sie geschlossen werden sollen. Die Kommission forderte daher die Staats- und Regierungschefs der EU auf, kurzfristig Fortschritte bei diesen Vorschlägen zu erzielen.⁵

Insbesondere hat die Kommission die Mitgliedstaaten aufgerufen, „sich auf die Grundzüge des Haushaltsinstruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit“⁶ (im Folgenden: BICC, budgetary instrument for convergence and competitiveness) zu verständigen und „im Zusammenhang mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen eine Einigung über den Umfang dieses Instruments zu erzielen“.⁷ Die Mitgliedstaaten sind diesem Aufruf gefolgt und haben sich vier Monate später, am 9. Oktober 2019, auf die wesentlichen Grundzüge des BICC verständigt.⁸ Im folgenden Kapitel 2 werden diese Grundzüge dargestellt. Anschließend werden sie in Kapitel 3 bewertet.

2 Das Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit

Das BICC soll zur wirtschaftlichen Konvergenz und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere⁹ in der Eurozone beitragen, indem es Strukturreformen und öffentliche Investitionen fördert.¹⁰

¹ Vgl. Bericht der fünf Präsidenten (2015): Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, online unter: ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_de.

² Mitteilung COM(2019) 279.

³ Mitteilung COM(2019) 279, S. 2.

⁴ Mitteilung COM(2019) 279, S. 2.

⁵ Vgl. Mitteilung COM(2019) 279, S. 12.

⁶ Mitteilung COM(2019) 279, S. 12.

⁷ Mitteilung COM(2019) 279, S. 12.

⁸ Vgl. Centeno M. (2019): Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>.

⁹ Formal gilt das BICC außerdem für Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, aber am Wechselkursmechanismus II teilnehmen. Dies ist derzeit nur Dänemark. Da sich das Instrument somit in erster Linie an die Eurostaaten richtet, werden im Folgenden nur noch diese betrachtet.

Konkret sieht das BICC vor, dass Eurostaaten, die Strukturreformen umsetzen, Geld erhalten, das sie im Wege der Kofinanzierung für Investitionen einsetzen müssen.¹¹ So soll das Potenzialwachstum gesteigert sowie die Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Eurostaaten erhöht werden.¹² Für die anderen Mitgliedstaaten soll ein separates Haushaltsinstrument geschaffen werden.

Unklar ist bislang, mit wieviel Geld das BICC ausgestattet werden soll. Im Gespräch ist ein Budget von 17 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2021 bis 2027.¹³ Damit könnte das BICC pro Jahr Reformen und Investitionen mit ca. 2,4 Mrd. Euro unterstützen. Das endgültige Budget des BICC soll im Rahmen der Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027 festgelegt werden.

Auch wenn das endgültige Budget des BICC noch nicht feststeht, haben sich die Mitgliedstaaten bereits auf eine Verteilung der Gelder verständigt.¹⁴ So sollen mindestens 80% des Budgets von der EU-Kommission nach einem Schlüssel verteilt werden, der sowohl die Einwohnerzahl als auch das BIP pro Kopf der Eurostaaten berücksichtigt, wobei Staaten mit einem niedrigeren BIP pro Kopf mehr Geld erhalten sollen als solche mit einem hohen BIP pro Kopf. Wie die Gewichtung genau aussehen soll, ist noch unklar. Allerdings sollen alle Eurostaaten mindestens 70% des von ihnen eingezahlten Geldes zurückerhalten. Maximal 20% des verfügbaren Geldes können von der EU-Kommission für besonders ambitionierte Reform- und Investitionspakete ohne weitere Vorgaben vergeben werden. In allen Fällen ist eine Kofinanzierung von 25% durch den jeweiligen Mitgliedstaat vorgesehen, die im Fall von ernsten ökonomischen Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates auf 12,5% herabgesetzt werden kann.¹⁵

Auch die Steuerung des BICC wurde bereits in Grundzügen von den Mitgliedstaaten beschlossen. Vorgesehen ist, dass zu Beginn eines jeden Jahres auf einem Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten „strategische Reform- und Investitionsprioritäten“ festgelegt werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass anschließend jeder Eurostaat eine Empfehlung mit länderspezifischen Leitlinien erhält, die eine Liste von Reformen und Investitionen enthalten, die mit dem BICC gefördert werden können.¹⁶ Anschließend können die Eurostaaten ihre Reform- und Investitionsvorschläge bei der EU-Kommission einreichen. Dabei soll jeder Eurostaat sowohl Reform- als auch Investitionsvorschläge einreichen, ein sog. „Reform- und Investitionspaket“. Die Pakete sollen zudem einen Umsetzungszeitplan für die Reformen enthalten, bestehend aus Zwischen- und Endzielen, einer Schätzung der Kosten für die Reformen und Investitionen sowie einer Begründung, weshalb diese Kosten entstehen. Die Höhe der finanziellen Unterstützung, die jeder Eurostaat durch das BICC erhalten kann, hängt von diesen Kosten ab. Die Kommission bewertet die Pakete. Dabei bezieht sie die Eurogruppe mit ein. Wenn die Bewertung positiv ausfällt, nimmt die Kommission das Paket an.

¹⁰ Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness (BICC) vom 10.10.2019, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/>.

¹¹ Das BICC beinhaltet damit Elemente der Vertragspartnerschaften, die Bundeskanzlerin Angela Merkel 2012 vorschlug.

¹² Vgl. Centeno, M. (2019): Summing-up letter, Eurogroup in inclusive format 9 October 2019, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/41173/summing-up-letter-eg-9-october-2019.pdf>.

¹³ Vgl. European Council (2019); Explainer on the euro area budgetary instrument, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening/bicc-faq/>.

¹⁴ Vgl. Centeno, M. (2019): Summing-up letter, Eurogroup in inclusive format 9 October 2019, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/41173/summing-up-letter-eg-9-october-2019.pdf>.

¹⁵ Vgl. Centeno, M. (2019): Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>.

¹⁶ Vgl. COM(2019) 354, S. 7

Sofern das Paket angenommen wurde, unterrichten die Eurostaaten im Rahmen des Europäischen Semesters, mit dem die EU-Staaten ihre Wirtschafts- und Fiskalpolitik koordinieren sollen, fortlaufend die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über die Fortschritte bei der Umsetzung der Reformen und Investitionen. Die Kommission bewertet die Fortschritte. Zudem werden sie in der Eurogruppe diskutiert. Die Auszahlung der Gelder erfolgt in Tranchen durch die EU-Kommission. Eine Tranche wird ausgezahlt, wenn ein Zwischen- oder Endziel erreicht wurde. Falls ein Mitgliedstaat die vereinbarten Zwischen- oder Endziele nicht erreicht, werden die Gelder nicht ausgezahlt.

3 Bewertung des BICC

Grundsätzlich ist es Aufgabe der einzelnen Eurostaaten, notwendige Reformen durchzuführen und sinnvolle Investitionen zu finanzieren. Die Eurostaaten sind jedoch wirtschaftlich so eng verflochten, dass eine Krise in einem Eurostaat auch die anderen Eurostaaten negativ beeinflusst. Dass es zu einer solchen Krise kommt, ist nicht unwahrscheinlich. Insbesondere Italien steht vor großen fiskalischen und wirtschaftspolitischen Herausforderungen.¹⁷ Das Beispiel Italien zeigt deutlich, dass bislang weder die wirtschaftspolitische noch die fiskalische Koordinierung zwischen den Eurostaaten funktioniert. Eine funktionierende Koordinierung ist jedoch notwendig, damit sich die Eurostaaten einheitlich entwickeln. Nur so können Krisen in der Eurozone vermieden werden.

Dass die wirtschaftspolitische und fiskalische Koordinierung nicht funktioniert, ist darauf zurückzuführen, dass zwischen den Eurostaaten inhaltlich kein Konsens besteht, wie eine Konvergenz zwischen ihnen erreicht werden kann. Zu unterschiedlich sind die Vorstellungen von „sachgerechter“ Wirtschafts- und Fiskalpolitik. So fordern etwa zahlreiche Eurostaaten, dass Deutschland Maßnahmen zum Abbau seiner Leistungsbilanzüberschüsse ergreifen soll. Deutschland sieht hier jedoch die Eurostaaten mit Leistungsbilanzdefiziten in der Pflicht. Ähnlich ist es bei fiskalischen Forderungen: Einige Eurostaaten fordern Deutschland zu einer expansiveren Fiskalpolitik auf, um den Binnenkonsum und die Inflation in der Eurozone zu erhöhen. Deutschland fordert hingegen, dass Eurostaaten mit einer expansiven Fiskalpolitik Sparmaßnahmen ergreifen sollen, um die fiskalische Stabilität nicht zu gefährden. Dementsprechend stehen die wirtschafts- und fiskalpolitischen Empfehlungen, die die EU-Kommission jedes Jahr an die Mitgliedstaaten richtet, in vielen Fällen im Widerspruch zum wirtschaftspolitischen und fiskalischen Verständnis des jeweiligen Mitgliedstaats. In der Folge werden die Empfehlungen nicht umgesetzt.

Das BICC wird dieses grundsätzliche Problem nicht lösen. Kein Mitgliedstaat wird eine Reform durchführen, die seinen wirtschaftspolitischen Vorstellungen widerspricht, nur weil er dafür Geld aus dem BICC erhält. Bestenfalls wird das BICC dazu führen, dass ein Eurostaat Reformen durchführt, die von der Bevölkerung zwar grundsätzlich als sinnvoll erachtet werden, bei denen aber der Widerstand einzelner Gruppen groß ist. Hier könnte das Geld des BICC helfen, diese Widerstände zu überwinden. Dass gegenwärtig diskutierte jährliche Budget des BICC von nur 2,4 Mrd. Euro, das zudem auf alle Eurostaaten verteilt werden muss, lässt jedoch auch daran zweifeln.

Unbeschadet dieser grundsätzlichen Mängel gilt: Die Verpflichtung, das Geld aus dem BICC für Investitionen zu nutzen, ist sachgerecht. Denn viele Reformen, etwa Arbeitsmarktreformen, verursachen nur geringe direkte Kosten. Diese zu erstatten würde nicht ausreichen, um eventuelle Widerstände

¹⁷ Vgl. Gasparotti (2019): Bekämpfung der italienischen Krise, online unter: https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_Bekaempfung_der_italienischen_Krise/cepInput_Bekaempfung_der_italienischen_Krise.pdf.

im Land zu überwinden. Es ist zudem sachgerecht, dass jeder Eurostaat mindestens 70% seines eingezahlten Geldes zurückerhält. Denn alle Eurostaaten sollten durch Reformen zur wirtschaftlichen und fiskalischen Konvergenz der Eurozone beitragen. Dies wird so ermöglicht. Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch die starke Stellung der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten bei der Auswahl der förderfähigen Reformen und Investitionen. Hier besteht die Gefahr, dass nur Reformen und Investitionen ausgewählt werden, die die Eurostaaten ohnehin durchführen würden.

Schließlich droht durch das BICC eine weitere Überladung des ohnehin bereits zu komplexen europäischen Semesters. Insbesondere muss darauf geachtet werden, dass die länderspezifischen Leitlinien, die im Rahmen des BICC an die Eurostaaten gerichtet werden, mit den länderspezifischen Empfehlungen in Einklang stehen, die bereits gegenwärtig jedes Jahr an die Mitgliedstaaten gerichtet werden.

Zuletzt in dieser Reihe erschienen:

- 11/2019: CO₂-Bepreisung in Frankreich und Deutschland (Dezember 2019)
- 10/2019: Der neue deutsche Emissionshandel (November 2019)
- 09/2019: Bekämpfung der italienischen Krise (November 2019)
- 08/2019: Koordinierung der Sozialsysteme (September 2019)
- 07/2019: Ethische Richtlinien für Künstlichen Intelligenz der EU und der OECD (August 2019)
- 06/2019: Die Gasversorgung in der EU (August 2019)
- 05/2019: Straßen-Sicherheitsmanagement (Juli 2019)
- 04/2019: Der EU-Strombinnenmarkt (Juni 2019)
- 03/2019: The EU Green Bond Standard (GBS) (Juni 2019)
- 02/2019: Governance der Energieunion (Mai 2019)

Der Autor:

Dr. Matthias Kullas leitet den Fachbereich Wirtschafts- und Fiskalpolitik am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.