

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat:

Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion - Vorab-
koordinierung größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben

COM(2013) 166 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 864/11 = AE-Nr. 111162 und
Drucksache 743/12 = AE-Nr. 120958



Brüssel, den 20.3.2013
COM(2013) 166 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion
Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben

1. EINLEITUNG

Die Lehren aus der jüngsten Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise haben zu einer grundlegenden Überarbeitung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) geführt. Durch die im Europäischen Semester zusammengelegte Überwachung der Wirtschafts-, Haushalts- und Strukturpolitik ist die WWU heute robuster als bei Ausbruch der Krise und für die Zukunft besser gewappnet. Die Überwachung erstreckt sich nun auch auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie interne und externe Ungleichgewichte im Rahmen des neuen Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (Macroeconomic Imbalances Procedure – MIP).

Der neue Steuerungsrahmen soll der Union helfen, gestärkt aus der Krise hervorzugehen, indem Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität, Wachstumspotenzial, sozialer Zusammenhalt und wirtschaftliche Konvergenz erhöht werden. Dies wird der EU nicht nur im Inneren zugute kommen, sondern auch ihre internationale Rolle als Schlüsselakteur in der Weltwirtschaft stärken.

Die neue wirtschaftspolitische Überwachungsarchitektur in der EU und insbesondere im Euroraum sieht eine Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten je nach deren wirtschaftlichen Bedingungen vor. Dies kommt in den verschiedenen Politikinstrumenten zum Ausdruck, die von der präventiven Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters¹ über die korrektive Überwachung² bis hin zur Krisenüberwachung bei Mitgliedstaaten reichen, die Rettungsmechanismen in Anspruch nehmen wollen.

Um diesen Steuerungsrahmen zu komplettieren, ist es aus Sicht der Kommission wichtig, dass größere wirtschaftspolitische Reformvorhaben der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene bewertet und erörtert werden, bevor auf nationaler Ebene endgültige Entscheidungen fallen. Dies würde auch sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die EU-Dimension zentraler Reformen bei ihren nationalen Entscheidungsprozessen berücksichtigen. Dies ist die sogenannte **Vorabkoordination**, die auch den Geist des Artikels 121 Absatz 1 AEUV³ widerspiegelt.

Die Idee der Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben wurde mit dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)⁴ eingeführt. Artikel 11 SKS-Vertrag verpflichtet die

¹ die über die Strategie Europa 2020 sowie die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts bzw. des MIP umgesetzt wird

² im Rahmen der korrektiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts bzw. des Ungleichgewichtsverfahrens

³ „Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“.

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf. Dieser Vertrag wurde von allen EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Tschechischen Republik und des Vereinigten Königreichs

Vertragsparteien, alle von ihnen geplanten größeren wirtschaftspolitischen Reformen untereinander zu erörtern und gegebenenfalls zu koordinieren. Der SKS-Vertrag sieht vor, dass sein Inhalt binnen maximal fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der EU überführt wird. Der aktuelle EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Überwachung umfasst zwar ein Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, sieht aber keine strukturierte Vorabberörterung und –koordinierung geplanter größerer wirtschaftspolitischer Reformen im Sinne von Artikel 11 SKS-Vertrag vor. Dass größere Reformen mit möglichen Übertragungseffekten vorab erörtert werden sollen, wurde auch in der Empfehlung des Rates von 2012 zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist⁵, bestätigt.

In ihrem Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion vom November 2012⁶ stellte die Kommission bereits Überlegungen zur Vorabkoordinierung an. Auf seiner Tagung vom 13. und 14. Dezember 2012 ersuchte der Europäische Rat die Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, die Arbeiten in folgenden Bereichen weiterzuführen: Koordinierung der nationalen Reformen, soziale Dimension der WWU, einschließlich des sozialen Dialogs, Durchführbarkeit und Modalitäten von gegenseitig vereinbarten Verträgen für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum und Solidaritätsmechanismen, durch die die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die solche Vereinbarungen schließen, unterstützt werden können.⁷

Die vorliegende Mitteilung ist ein Beitrag zu der aktuellen Diskussion zwischen den maßgeblichen Interessenträgern, insbesondere dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und den nationalen Parlamenten, über die nächsten Schritte auf dem Weg zu einer vertieften und echten WWU. Sie konzentriert sich auf die Frage, wie die Vorabkoordinierung größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben im Rahmen der bestehenden Verträge umgesetzt werden kann.

2. AUSWAHL VORAB ZU KOORDINIERENDER REFORMEN

Nach Auffassung der Kommission sollte die Vorabkoordinierung nur für größere wirtschaftspolitische Reformvorhaben der Mitgliedstaaten gelten und frühzeitig vor der Verabschiedung der Maßnahmen erfolgen. Grund für die Vorabkoordinierung ist der Wunsch zu gewährleisten, dass mögliche Übertragungseffekte größerer wirtschaftspolitischer Reformen eines Mitgliedstaats auf andere Mitgliedstaaten bzw. den Euroraum und die EU im nationalen Entscheidungsprozess auch berücksichtigt werden. Die Art und Weise, wie Reformen umgesetzt werden, kann einen Einfluss auf die reibungslose Funktionsweise der WWU haben.

unterzeichnet. Er trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Bis zum 20 März 2013 hatten ihn alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets außer Belgien, Luxemburg, Malta und den Niederlanden ratifiziert. Auch Dänemark und Rumänien haben den Vertrag ratifiziert und ihre Absicht erklärt, seine haushalts- und wirtschaftspolitischen Bestimmungen (Titel III und IV) einschließlich Artikel 11 einzuhalten. Für die anderen nicht dem Euroraum angehörenden Unterzeichnerstaaten gelten diese Bestimmungen, sobald sie den Vertrag ratifiziert haben, wenn der Beschluss zur Aufhebung ihrer Ausnahmeregelung oder Freistellung wirksam wird oder sie eine vergleichbare Erklärung vorlegen.

⁵ ABl. C 219 vom 24.7.2012, S. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_de.pdf.

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/134375.pdf, Randnr. 12.

Um positive Übertragungseffekte zu maximieren und negative zu minimieren, erwägt die Kommission vorzuschlagen, dass die zu koordinierenden Reformen nach folgenden Filtern relevant sein sollten:

- Handel und Wettbewerbsfähigkeit sind mit die wichtigsten Kanäle für Übertragungseffekte. Reformen am Produkt-, Dienstleistungs- oder Arbeitsmarkt sowie bestimmte Steuerreformen können sich auf Beschäftigung und Wachstum in dem betreffenden Mitgliedstaat und damit auf die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen aus anderen Mitgliedstaaten auswirken. Dies liegt daran, dass eine Reform auch die preisliche und nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit des reformierenden Mitgliedstaats positiv oder negativ beeinflussen kann.
- Ein weiterer Übertragungskanal für Spillover-Effekte sind die Finanzmärkte. Manche Reformen können Übertragungseffekte über die Finanzmärkte erzeugen, wenn Reformen die Fähigkeit des Mitgliedstaats erhöhen, externen Schocks standzuhalten, und für den Fall, dass Zweifel an der langfristigen Tragfähigkeit seines Schuldenstandes aufkommen, das Risiko begrenzen, dass sich dies auf die Risikoaufschläge auswirkt.
- Zu guter Letzt spielen auch wirtschaftspolitische Erwägungen eine Rolle. Auch wenn jeder Mitgliedstaat ein Interesse daran hat, Reformen voranzutreiben, die seine Wettbewerbsfähigkeit steigern, muss eine erfolgreiche Umsetzung doch auch etwaigen Reformwiderständen im Inland Rechnung tragen. Mitgliedstaatenübergreifend koordinierte Reformen können helfen, die weiterreichenden Wohlfahrtseffekte der Strukturreform zu kommunizieren. Beispielsweise können die Mitgliedstaaten aus den Maßnahmen der anderen lernen. Wie schon die Arbeiten zahlreicher Ratsausschüsse gezeigt haben, können Benchmarking, Lernen voneinander und Austausch bewährter Praktiken – unabhängig davon, ob sie sich auf einzelne Beispiele oder einen horizontalen Überblick über durchgeführte Reformen stützen – von Nutzen sein.

Fragen an die Konsultationsteilnehmer:

- Teilen Sie die Auffassung, dass die förmliche Vorabkoordination größerer Reformvorhaben auf EU-Ebene auf wichtige Reformen beschränkt werden sollte?
- Teilen Sie die Auffassung, dass wichtige Reformen unter anderem auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Beschäftigung, die Funktionsweise der Produkt- und Dienstleistungsmärkte sowie der Netzindustrien, die Steuersysteme sowie die Finanzstabilität und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen abstellen? Sollte einer dieser Bereiche ausgeklammert werden? Sollten andere Bereiche einbezogen werden?
- Halten Sie die vorstehend genannten Filter für richtig oder sollten weitere Filter erwogen werden?

3. RAHMEN FÜR DIE VORABKOORDINIERUNG GRÖßERER WIRTSCHAFTSPOLITISCHER REFORMVORHABEN

3.1. Welche Mitgliedstaaten sollten einbezogen werden?

Übertragungseffekte sind zwar zwischen allen Mitgliedstaaten möglich, werden im Euroraum aber aufgrund der größeren wechselseitigen Abhängigkeiten der Euro-Länder verstärkt. Aus diesem Grund erwägt die Kommission vorzuschlagen, dass ein verbindlicher Rahmen für die Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben für alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gelten sollte. Gleichzeitig sollten Möglichkeiten geschaffen

werden, auch andere Mitgliedstaaten einzubeziehen. Dies würde auch den Geist des Artikels 121 Absatz 1 AEUV widerspiegeln, der für alle EU-Mitgliedstaaten gilt.

Die Kommission erwägt, Mitgliedstaaten mit einem makroökonomischen Anpassungsprogramm von den Meldepflichten und Erörterungen im Rahmen der Vorabkoordination auszunehmen, da sie im Rahmen des Programms bereits strengen Berichtspflichten und einer Überwachung unterliegen⁸, denkt jedoch zugleich darüber nach, ihnen eine freiwillige Beteiligung zu ermöglichen.

Fragen an die Konsultationsteilnehmer:

- Teilen Sie die Auffassung, dass alle Euroraum-Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollten, größere wirtschaftspolitische Reformen vorab auf EU-Ebene zu koordinieren?
- Wenn nicht, aus welchen Gründen? Wenn nicht, welche Mitgliedstaaten sollten einbezogen werden?
- Teilen Sie die Auffassung, dass Möglichkeiten gefunden werden sollten, nicht zum Euroraum gehörende Mitgliedstaaten einzubeziehen?
- Teilen Sie die Auffassung, dass Mitgliedstaaten mit einem makroökonomischen Anpassungsprogramm ausgenommen werden sollten? Sollten diese Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, sich freiwillig zu beteiligen?

3.2. Verfahren

Die Kommission erwägt für die Vorabkoordination folgendes Verfahren:

- Sie wird integraler Bestandteil des Europäischen Semesters sein.
- Die teilnehmenden Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission Informationen über ihre größeren wirtschaftspolitischen Reformvorhaben.
- Da solche Reformvorhaben in den einzelnen Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Entscheidungsprozessen verabschiedet werden, dürfte der genaue Zeitpunkt der Übermittlung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein. Indes sollten die Informationen stets so frühzeitig übermittelt werden, dass sie noch auf Euroraum- bzw. EU-Ebene bewertet und erörtert werden können. Außer in dringenden Fällen sollten die Mitgliedstaaten die Informationen soweit wie möglich mithilfe der bestehenden Instrumente, beispielsweise im Rahmen der **nationalen Reformprogramme**, übermitteln.
- Für den Fall, dass die Wirtschaftslage sofortiges Handeln erfordert, könnte eine spezielle Dringlichkeitsklausel erwogen werden. Denkbar wäre beispielsweise, dass die Kommission in einem Eilverfahren grünes Licht für einen bestimmten begrenzten Zeitraum gibt, in dem dann das normale Verfahren durchgeführt werden könnte.
- Auch wenn von den Mitgliedstaaten erwartet würde, dass sie Informationen über größere wirtschaftspolitische Reformvorhaben im Rahmen des Europäischen Semesters auf eigene Initiative übermitteln, könnten Kommission und Rat sie bei Bedarf doch auch dazu ersuchen oder auffordern, beispielsweise wenn nach einem Regierungswechsel neue Politikmaßnahmen ausgearbeitet werden. Wenn die Mitgliedstaaten ein größeres wirtschaftspolitisches Reformvorhaben melden, sollten sie der Kommission eine

⁸ Mitgliedstaaten mit einem wirtschaftlichen Anpassungsprogramm unterliegen im Rahmen des Programms bereits strengen Berichtspflichten und einer Überwachung - Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:DE:PDF>.

ausführliche qualitative Beschreibung der Reform übermitteln, die unter anderem das/die wichtigste(n) wirtschaftspolitische(n) Ziel(e), einen Zeitrahmen und eine Schätzung des erwarteten Reformnutzens sowie die Auswirkungen der Reform auf den Haushalt enthält.

- Die Kommission würde die übermittelten Pläne bewerten und innerhalb einer vertretbar kurzen Zeit, nachdem sie die Informationen von einem Mitgliedstaat erhalten hat, eine Stellungnahme dazu abgeben. Es muss genügend Zeit bleiben, die Pläne ordnungsgemäß zu bewerten, während gleichzeitig **dem nationalen Entscheidungsprozess Rechnung getragen werden sollte**. Wichtig ist sicherzustellen, dass die Bewertung und die anschließenden Erörterungen auf EU-Ebene in angemessener Weise in den nationalen Entscheidungsprozess, an dem die nationalen Parlamente bzw. maßgeblichen Interessenträger wie die Sozialpartner beteiligt sind, einfließen können. Das Verfahren sollte die nationalen Entscheidungsbefugnisse in vollem Umfang respektieren und die Entscheidung über das Reformvorhaben dem betroffenen Mitgliedstaat überlassen.
- Die Bewertung der Kommission würde unter anderem darauf abheben, mit welcher Wahrscheinlichkeit die geplante Reform zum angestrebten Ziel führt und dazu beiträgt, Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats zu erhöhen. Die Kommission könnte Änderungen an den geplanten Reformen vorschlagen, um sicherzustellen, dass diese ihren Zweck erfüllen. Angesichts der möglichen sozialen Auswirkungen bestimmter Wirtschaftsreformen würde die **soziale Dimension**⁹ der Reform gebührend berücksichtigt. Die Bewertung würde sich insbesondere den Auswirkungen der Reform auf die Funktionsweise des Euroraums und etwaigen Übertragungseffekten auf andere Mitgliedstaaten widmen. In der Stellungnahme der Kommission würden auch etwaige **flankierende Maßnahmen** zur Minimierung möglicher widriger sozialer Folgen und sonstiger negativer Kurzfristeffekte der Reformen berücksichtigt.
- Die Bewertung und die Stellungnahme der Kommission würden dem Rat und der Eurogruppe vorgelegt. Die einschlägigen Ratsformationen könnten in die Erörterungen geplanter Reformen einbezogen werden. Wenn die erwarteten Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten und die Funktionsweise der WWU dies rechtfertigen, könnte der Rat Änderungen an dem betreffenden nationalen Reformvorhaben anregen. Die Stellungnahmen der Kommission und die Ergebnisse der Erörterungen im Rat und in der Eurogruppe sollten anschließend bei den politischen Ratschlägen berücksichtigt werden, die **im Rahmen des Europäischen Semesters** an die einzelnen Mitgliedstaaten gerichtet werden.
- Gegebenenfalls würde die Kommission die (Elemente der) Reformen, die sie für andere Mitgliedstaaten als relevant ansieht, hervorheben. Benchmarking und Lernen voneinander fänden auch durch die Arbeiten des Rates und seiner Ausschüsse zur Überprüfung der nationalen Politik in einzelnen Politikbereichen statt.

Fragen an die Konsultationsteilnehmer:

- Teilen Sie die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten auch außerhalb des jährlichen Zeitplans für die nationalen Reformprogramme die Möglichkeit haben sollten, die Kommission vorab über größere nationale wirtschaftspolitische Reformvorhaben zu informieren?
- Teilen Sie die Auffassung, dass die Kommission die Möglichkeit haben sollte, Informationen anzufordern und Änderungen an geplanten Maßnahmen vorzuschlagen,

⁹ Die Kommission wird Vorschläge für eine weitere Stärkung der sozialen Dimension des Europäischen Semesters ohne Einrichtung neuer Verfahren vorlegen.

wenn diese die Interessen anderer Mitgliedstaaten oder des Euroraums und der gesamten EU berühren könnten?

3.3. Demokratische Legitimität gewährleisten

Ein Rahmen für die Vorabkoordination der wichtigsten nationalen Reformvorhaben kann deren Umsetzung fördern und die Reformgestaltung verbessern, die effizienzsteigernde Wirkung von Reformen gewährleisten und sicherstellen, dass Übertragungseffekte auf andere Länder bei den nationalen Verfahren berücksichtigt werden.

Demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht des Prozesses müssen bei den demokratischen Einrichtungen der Mitgliedstaaten beginnen. Das geplante neue Verfahren respektiert die nationalen Entscheidungsgewalten und überlässt die Entscheidung über das Reformvorhaben letztlich dem betreffenden Mitgliedstaat. Das im obigen Abschnitt 3.2 beschriebene Verfahren ist eine Möglichkeit, diese Anforderung zu erfüllen. Die Vorabkoordination auf EU-Ebene sollte so organisiert werden, dass sie den Reformprozess in den Mitgliedstaaten erleichtert und durch bessere Gestaltung der Reformen einen Mehrwert bringt. Auf EU-Ebene könnte ein Verfahren des wirtschaftspolitischen Dialogs ins Auge gefasst werden, bei dem beispielsweise die Kommission, der Ratspräsident oder der Eurogruppen-Präsident vom zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments eingeladen würden, die Stellungnahme der Kommission zu den Reformvorhaben eines Mitgliedstaats sowie die Ergebnisse der Gespräche im Rat zu erörtern. Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments könnte auch die Mitgliedstaaten zur Teilnahme an einem Meinungsaustausch über größere wirtschaftspolitische Reformvorhaben einladen.

Fragen an die Konsultationsteilnehmer:

- Wie kann dem nationalen Entscheidungsprozess bei der Vorabkoordinierung Genüge getan werden?
- Teilen Sie die Auffassung, dass es auf EU-Ebene ein Dialogverfahren geben sollte, an dem das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission beteiligt sind?

4. NÄCHSTE SCHRITTE

Im Anschluss an diese Konsultation und weitere Gespräche mit dem Europäischen Parlament und dem Rat wird die Kommission im Laufe von 2013 im Rahmen der bestehenden Verträge einen förmlichen Legislativvorschlag vorlegen.