



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 12. März 2019
(OR. en)

7436/19

ECOFIN 296
UEM 101

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	27. Februar 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 152 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Rates vom 20. September 2016 zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 152 final.

Anl.: COM(2019) 152 final



Brüssel, den 27.2.2019
COM(2019) 152 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Rates vom
20. September 2016 zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität**

1. EINLEITUNG UND WICHTIGSTE ERGEBNISSE

Strategien zur Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit haben für die Mitgliedstaaten, aber auch für die Union und insbesondere für den Euro-Raum Priorität. Das Produktivitätswachstum ist seit einigen Jahrzehnten rückläufig und hat sich durch die Wirtschafts- und Finanzkrise weiter verschlechtert. Darüber hinaus trugen schon vor der Krise die uneinheitlichen Entwicklungen bei Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität im Euro-Raum dazu bei, dass sich makroökonomische Ungleichgewichte anhäuferten, was langwierige und teure Korrekturen nach sich zog. Da die nationale Produktivität eine zentrale Triebfeder für Wohlstand und Einkommenszuwächse ist, wirken sich diese Entwicklungen beträchtlich auf das wirtschaftliche Wohl und die Einkommensverteilung sowie auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion aus.

Es sind einige Fortschritte zu verzeichnen, dennoch muss mehr getan werden, um die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit des Euro-Raums zu erhöhen und die Union für langfristige Herausforderungen wie alternde Gesellschaften, die Globalisierung und den technologischen Wandel zu rüsten. Politisches Handeln ist sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Unionsebene gefragt. Die Förderung der Produktivität hat im Jahreswachstumsbericht¹ und den Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet einen zentralen Stellenwert. Das Europäische Semester hat die Unterstützung für die Umsetzung von Strukturreformen verstärkt. Zudem arbeitet die Union daran, Investitionen anzukurbeln, das regulatorische Umfeld zu verbessern und den Binnenmarkt, den digitalen Binnenmarkt, die Kapitalmarktunion, die Bankenunion und die Energieunion zu vollenden. Die Reformfortschritte in den Mitgliedstaaten waren jedoch zu holprig und insgesamt zu schleppend.

Strategien für mehr Produktivität zu gestalten und umzusetzen, stellt eine Herausforderung dar – und für den Erfolg ist eine starke nationale Eigenverantwortung erforderlich. Solche Strategien sollten auf stichhaltigen Befunden basieren und die komplexen Triebfedern der Produktivität – die in gewissem Maße für jeden Mitgliedstaat spezifisch sind – umfassend in den Blick nehmen. Deshalb empfahl der Bericht der fünf Präsidenten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion² jedem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets die Schaffung einer Einrichtung, die dafür zuständig ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft im Auge zu behalten und entsprechende strategische Empfehlungen in diesem Bereich zu geben. Sinn und Zweck dieser Einrichtungen ist es, durch eine solide analytische Basis und Beiträge zur öffentlichen Diskussion die Umsetzung von Strukturreformen zu fördern und zu unterstützen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten können die Befunde dieser Einrichtungen nutzen, um für die erforderlichen Reformen die Unterstützung von Politik und Öffentlichkeit zu gewinnen.

¹ Europäische Kommission, 2018: „Jahreswachstumsbericht 2019: Für ein starkes Europa in Zeiten globaler Ungewissheit“, COM (2018)770.

² Europäische Kommission, 2015: Bericht der fünf Präsidenten: Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas.

Der Rat hat im September 2016 auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags eine Empfehlung angenommen, mit der die Mitgliedstaaten des Euro-Raums ersucht wurden, bis März 2018 nationale Ausschüsse für Produktivität einzurichten.³ Die Empfehlung ist an die Euro-Mitgliedstaaten gerichtet, doch auch die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten werden ermutigt, ähnliche Gremien zu benennen oder einzurichten. Die Ausschüsse für Produktivität sind als Einrichtungen gedacht, die bei der Analyse und im Inhalt objektiv, neutral und unabhängig sein sollen, die Herausforderungen im Bereich Produktivität untersuchen und einen Beitrag zu faktengestützter Politikgestaltung leisten. Auf der Grundlage gemeinsamer Merkmale und Aufgaben solcher Ausschüsse kann jeder Mitgliedstaat über das genaue Profil seines Ausschusses für Produktivität entscheiden.

In der Empfehlung des Rates wird zudem die Kommission ersucht, bis zum 20. März 2019 einen Fortschrittsbericht über die Umsetzung und Angemessenheit der Empfehlung auszuarbeiten. Dieses Mandat ist mit dem vorliegenden Bericht erfüllt. Der Bericht basiert auf der Beantwortung eines Fragebogens, den Kommissionsmitarbeiter im Dezember 2018 den eingesetzten Ausschüssen für Produktivität und den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik zugesandt hatten. Er gibt einen Überblick über die Entwicklung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in der Union und im Euro-Raum, beschreibt den Sachstand bei der Einrichtung der Ausschüsse für Produktivität bis Ende 2018 und erläutert kurz die Zusammenarbeit dieser Ausschüsse und die Rolle der Kommission. Die wichtigsten Ergebnisse dieses Berichts sind:

- **In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, wurden bereits nationale Ausschüsse für Produktivität eingerichtet, und die Zahl der Ausschüsse nimmt stetig zu.** 10 Mitgliedstaaten des Euro-Raums haben bisher ihren eigenen Ausschuss für Produktivität eingerichtet (Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Slowenien und Zypern). Die verbleibenden Euro-Mitgliedstaaten haben ihre Absicht bekräftigt, ebenfalls Ausschüsse für Produktivität einzurichten, und einige von ihnen sind dabei schon in einem fortgeschrittenen Stadium angelangt (Griechenland, Malta und die Slowakei). Darüber hinaus haben drei Mitgliedstaaten, die nicht dem Euro-Währungsgebiet angehören, ähnliche Institutionen benannt oder eingerichtet (Dänemark, Rumänien und Ungarn).
- **Die Mitgliedstaaten haben sich für unterschiedliche Strukturen entschieden, was im Wesentlichen den länderspezifischen Umständen zuzuschreiben ist.** Die Gestaltung der eingesetzten Ausschüsse für Produktivität scheint weitgehend den Anforderungen der Ratsempfehlung zu entsprechen. In einigen Fällen sind jedoch manche der Anforderungen nicht explizit in die nationale Gesetzgebung eingeflossen – zum Beispiel, was Bestimmungen zur Gewährleistung der funktionellen Eigenständigkeit und den angemessenen Zugang zu Informationen betrifft. Einige Ausschüsse für Produktivität haben zudem ein zeitlich befristetes Mandat. Ob sich

³ Empfehlung des Rates vom 20. September 2016 zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität, ABl. C 349 vom 24.9.2016, S. 1.

diese Faktoren auf die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Ausschüsse auswirken, bleibt jedoch abzuwarten, da die meisten von ihnen noch relativ neu sind und es einige Zeit dauern wird, bis eine erste Bilanz gezogen werden kann.

- **Es ist eine ermutigende Beobachtung, dass einige Ausschüsse für Produktivität in ihrem Land aktiv zur Diskussion über produktivitätsbezogene Herausforderungen beitragen.** In der Regel waren die Ausschüsse für Produktivität, die auf bereits bestehenden Institutionen aufbauen konnten, in diesem Bereich am erfolgreichsten. Einige Ausschüsse haben bereits ihre Jahresberichte veröffentlicht. Sie sind zudem aktiv an der Produktivitätsdebatte beteiligt, unter anderem durch Organisation von Veranstaltungen, Konferenzen und Workshops sowie Veröffentlichung von Berichten.
- **Die Europäische Kommission hat ein Netz für die Ausschüsse für Produktivität an den Start gebracht, um den Austausch von Meinungen, Verfahren und Erfahrungen zu fördern und sie dabei zu unterstützen, der größeren Dimension von Euro-Raum und Union stärker Rechnung zu tragen.** Die Kommission betrachtet die Ausschüsse als wichtige Gesprächspartner und Mittler, um die nationale Eigenverantwortlichkeit beim Thema Reformen voranzubringen. Die Kommission wird – auch im Zuge der Besuche im Rahmen des Europäischen Semesters in den Mitgliedstaaten – einen regelmäßigen Meinungsaustausch mit allen teilnehmenden Ausschüssen für Produktivität führen.

2. PRODUKTIVITÄT UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT IN DER UNION UND IM EURO-RAUM

Das Wachstum der Arbeitsproduktivität in der Union und anderen entwickelten Volkswirtschaften schrumpfte bereits lange vor der Krise. Auch wenn die meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften unter der Krise gelitten haben, nahm das Produktivitätsgefälle zwischen der Union und den USA im Verlauf der vergangenen beiden Jahrzehnte zu (Abbildung 1). Trotz der jüngsten Erholung sind das Wachstum von Arbeitsproduktivität und totaler Faktorproduktivität (TFP) in der Union und in der Euro-Zone verhalten und bewegen sich noch immer unterhalb ihres Vorkrisenniveaus (Abbildung 2). Darüber hinaus kaschieren die Verbesserungen der jüngsten Zeit beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.⁴ Die europaweiten Unterschiede beim Wachstum der Arbeitsproduktivität hängen u. a. mit Faktoren dem Aufholprozess in einigen Mitgliedstaaten zusammen; Länder mit einer anfänglich niedrigeren Arbeitsproduktivität konnten im Schnitt seit 1995 ein stärkeres Produktivitätswachstum verzeichnen (Abbildung 3).

⁴ So bewegte sich das Produktivitätswachstum im Jahr 2018 zwischen -0,4 % in Luxemburg und 4,3 % in Polen.

Abbildung 1: Arbeitsproduktivität im Euro-Raum und in der EU-28 im Vergleich zu den USA und Japan

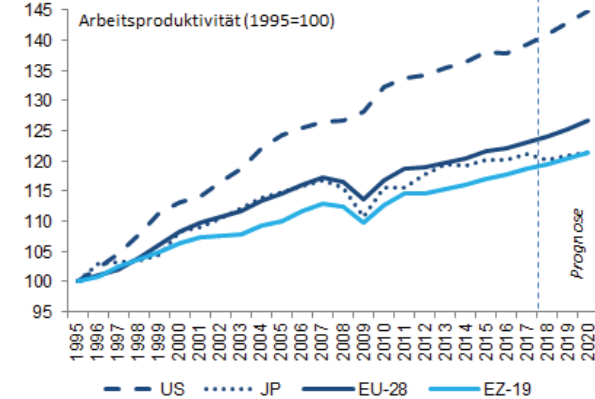


Abbildung 2: Wachstum von Arbeitsproduktivität und totaler Faktorproduktivität

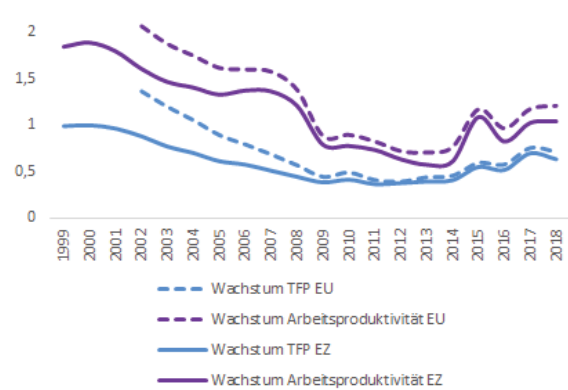


Abbildung 3: Arbeitsproduktivität im Jahr 1995 (horizontale Achse) und durchschnittlicher Produktivitätszuwachs 1995-2017 (vertikale Achse)

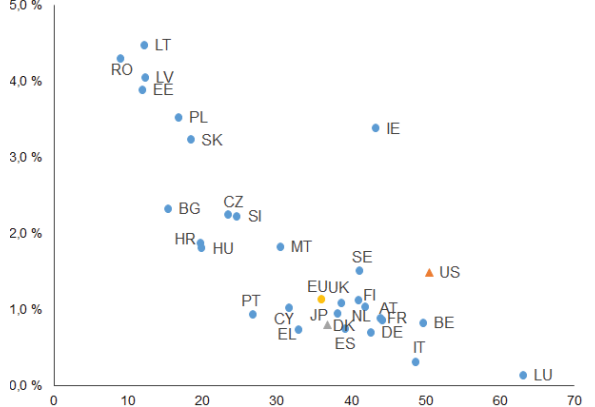
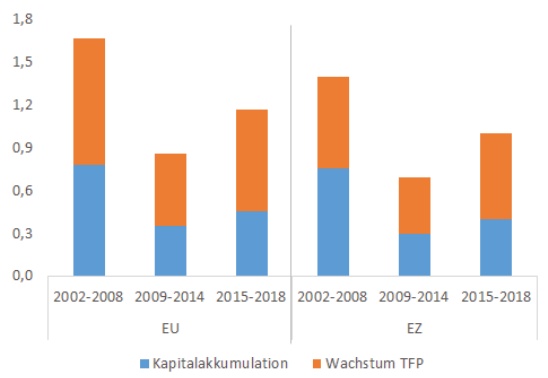


Abbildung 4: Beiträge zum Wachstum der Arbeitsproduktivität



Quelle: AMECO. Anmerkung: In Abbildung 3 wird die Arbeitsproduktivität im Jahr 1995 in Kaufkraftstandard bemessen.

Das Wachstum der Arbeitsproduktivität wird durch produktive Investitionen und technologischen Fortschritt angetrieben, beide Faktoren sind noch relativ schwach (Abbildung 4). Der technologische Fortschritt in der Union – gemessen am Wachstum der totalen Faktorproduktivität – verlangsamte sich in der Krisenphase und befindet sich noch nicht wieder vollständig auf Vorkrisenniveau. Auch die Investitionstätigkeit ging während der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise zurück und muss sich noch vollständig erholen. Entschiedenes politisches Handeln auf Ebene der Union (z. B. durch die Investitionsoffensive für Europa) und auf Ebene der Mitgliedstaaten hat dazu beigetragen, dass sich die Investitionstätigkeit deutlich erholen konnte – sie liegt aber dennoch weiter unter dem Niveau vor der Krise.

Das Produktivitätswachstum hat sich verlangsamt, während sich die Kluft bei der Nutzung technologischer Fortschritte zwischen den führenden und den schwächeren

Unternehmen vergrößert hat.⁵ Die wachsende Kluft zwischen den Produktivitätsniveaus der leistungsstärksten Unternehmen am Markt und den am wenigsten produktiven Konzernen belegt dies; vom technologischen Fortschritt profitieren meist die leistungsstärksten Unternehmen, die ihre vorherrschende Position am Markt ausgebaut haben. Im Gegensatz dazu waren die am wenigsten produktiven Unternehmen nicht dazu in der Lage, sich neuere Technologien zunutze zu machen, und fielen zurück. Dieses Phänomen hat auch soziale Auswirkungen, da eine breitere Streuung der Produktivität bei den Firmen eine breitere Einkommensstreuung in der gesamten Wirtschaft nach sich ziehen und damit die Ungleichverteilung von Einkommen verschärfen kann.

Makroökonomische, institutionelle und regulatorische Bedingungen und ihr Einfluss auf Produktivitätswachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Zu diesen Bedingungen gehören: i) nachhaltige Innovationen und Optimierungen im Bildungsbereich, ii) funktionierende Arbeits- und Produktmärkte, iii) Zugang zu Finanzmitteln und wirksame Insolvenzregelungen sowie iv) ein unternehmensfreundliches Geschäftsumfeld. In einer Reihe von Mitgliedstaaten haben verschiedene Faktoren einen wichtigen Einfluss auf das lustlose Produktivitätswachstum gehabt – so etwa die gebremste Einführung neuer Technologien, wettbewerbshemmende Produktmarktregulierungen und schlecht funktionierende Arbeitsmärkte.^{6 7}

Die Förderung des Produktivitätswachstums erfordert gezielte, faktengestützte Strategien. Um die Herausforderungen im Bereich Produktivitätswachstum zu meistern, gibt es sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene Spielraum für politische Maßnahmen. Nationale Reformen sollten darauf abzielen, das Produktivitätswachstum zu steigern und gezielte Maßnahmen beinhalten, um Investitionen, Kompetenzentwicklung und eine stärkere und bessere Verknüpfung zwischen den Bildungssystemen und der Wirtschaft zu fördern. Zudem sollten die Mitgliedstaaten sowohl kollektiv als auch einzeln Verantwortung am Binnenmarkt übernehmen, um dessen volles Potenzial freizusetzen. Die Debatte über produktivitätsrelevante Strategien und Strukturreformen muss fundiert sein, um die Herausforderungen und möglichen Auswirkungen von Strategien korrekt ermitteln zu können. Ausschüsse für Produktivität können deshalb zu einer faktengestützten Diskussion beitragen und durch ihre unabhängige Analysetätigkeit dafür sorgen, dass bewährte Verfahren Schule machen.

Im Rahmen des Europäischen Semesters werden Strategien zur Produktivitätssteigerung thematisiert. Herausforderungen für das Produktivitätswachstum sind in gewissem Maße länderspezifisch, weshalb es kein Patentrezept gibt, um sie zu bewältigen. Im Jahr 2018 erhielten die meisten Mitgliedstaaten eine länderspezifische Empfehlung für politische Maßnahmen in einem Bereich, der mit der Produktivität zusammenhängt. Auch in der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet 2018 wurden die

⁵ OECD, 2017: „The great divergence(s)“, OECD Science, Technology and Innovation Policy Papers, Nummer 39.

⁶ Anzoategui, Comin, Gertler und Martinez, 2015: „Endogenous Technology Adoption and R&D as Sources of Business Cycle Persistence“, NBER Working Paper Nummer 22005.

⁷ Cetto, Fernald, Mojona, 2016: „The pre-Great Recession slowdown in productivity“, Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper 2016-08.

Mitgliedstaaten des Euro-Raums aufgefordert, Reformen zu Förderung von Produktivität und Wachstumspotenzial vorrangig zu verfolgen.

3. STAND BEI DER EINRICHTUNG NATIONALER AUSSCHÜSSE FÜR PRODUKTIVITÄT BIS ENDE 2018

Zehn Mitgliedstaaten des Euro-Raums und drei Mitgliedstaaten, die dem Euro-Raum nicht angehören, haben nationale Ausschüsse für Produktivität eingerichtet.⁸ Im Euro-Raum sind dies Belgien, Finnland, Frankreich, Irland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Slowenien und Zypern; die drei Mitgliedstaaten, die nicht zur Euro-Zone gehören, sind Dänemark, Rumänien und Ungarn. Die verbleibenden neun Euro-Länder (Deutschland, Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Malta, Österreich, Slowakei und Spanien) haben die Absicht erklärt, Ausschüsse einzurichten; in Griechenland, Malta und der Slowakei ist dieser Prozess bereits weit vorangeschritten.⁹

Außer Kroatien haben die fünf anderen nicht dem Euro-Raum angehörenden Mitgliedstaaten (Bulgarien, Polen, Schweden, Tschechien und das Vereinigte Königreich) entschieden, keine Ausschüsse für Produktivität einzurichten. Die meisten davon begründen ihre Entscheidung damit, dass es im jeweiligen Land bereits Einrichtungen gibt, die einige oder alle in der Empfehlung des Rates genannten Aufgaben wahrnehmen.

Eine große Zahl der bestehenden Ausschüsse für Produktivität wurde erst kürzlich eingesetzt, weshalb es noch zu früh ist, um ihren Einfluss eingehend zu beurteilen. Angesichts dessen bewertet dieser Abschnitt die zentralen Merkmale der Ausschüsse für Produktivität, insbesondere im Hinblick auf die in der Ratsempfehlung festgeschriebenen Anforderungen (d. h. die ihnen zugewiesenen Aufgaben, eine weitgehende funktionelle Eigenständigkeit und die Fähigkeit zur Ausarbeitung hochwertiger und objektiver Analysen).

3.1. Organisatorische Struktur der eingerichteten nationalen Ausschüsse für Produktivität

Die meisten der Ausschüsse für Produktivität profitieren in irgendeiner Form von bereits bestehenden Einrichtungen. Sieben Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland, Litauen, die Niederlande, Portugal, Rumänien und Slowenien) haben bereits bestehende Einrichtungen als Ausschüsse für Produktivität eingesetzt und ihre Mandate dahin gehend erweitert, dass sie die vorgesehenen Aufgaben ausführen können. Die sechs verbleibenden Mitgliedstaaten (Belgien, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Ungarn und Zypern) haben neue Gremien geschaffen, die

⁸ Die rechtliche Verankerung der Ausschüsse für Produktivität scheint in diesen Mitgliedstaaten abgeschlossen zu sein, obwohl in einigen Fällen zusätzliche Schritte erforderlich sind. So müssen in Finnland und Luxemburg noch die internen Vorschriften der Ausschüsse für Produktivität angenommen werden und steht in Belgien und Luxemburg noch die offizielle Ernennung der Ausschussmitglieder aus.

⁹ Der Ministerbeschluss zur Ernennung des KEPE zum nationalen Ausschuss für Produktivität soll im ersten Halbjahr 2019 im Staatsanzeiger veröffentlicht werden. Die Slowakei hat das Institut für Strategie und Analyse als Sekretariat des Ausschusses für Produktivität benannt. Malta hat den Rat für wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufgefordert, die Funktion eines Ausschusses für Produktivität zu übernehmen. In beiden Fällen sind jedoch die für die rechtliche Schaffung der Ausschüsse erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen noch nicht angenommen worden.

in der Regel von einer bestehenden Struktur unterstützt werden, z. B. einer Abteilung eines Ministeriums oder einem Forschungsinstitut (siehe Tabelle 1 für Einzelheiten).

Tabelle 1: Bestehende Ausschüsse für Produktivität und Gründungsdatum

	Name des Ausschusses für Produktivität	Datum der Schaffung	Merkmale
BE	Nationaler Rat für Produktivität (<i>Nationale Raad voor de Productiviteit/ Conseil National de la Productivité</i>)	November 2018	Neue Einrichtung
CY	Rat für Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit Zyperns	Juni 2018	Neue Einrichtung
DK	Dänische Wirtschaftsräte	Februar 2017	Auf Grundlage einer bestehenden Einrichtung
FI	Finnischer Ausschuss für Produktivität (<i>Tuottavuuslautakunta</i>)	Oktober 2018	Neue Einrichtung
FR	Nationaler Rat für Produktivität (<i>Conseil National de la Productivité</i>)	Juni 2018	Neue Einrichtung
HU	Nationaler Rat für Wettbewerbsfähigkeit	Oktober 2016	Neue Einrichtung
IE	Nationaler Rat für Wettbewerbsfähigkeit	März 2018	Auf Grundlage einer bestehenden Einrichtung
LT	Ministerium für Wirtschaft und Innovation	4. Quartal 2017	Auf Grundlage einer bestehenden Einrichtung
LU	Nationaler Rat für Produktivität (<i>Conseil National de la Productivité</i>)	September 2018	Neue Einrichtung
NL	Niederländisches Büro für wirtschaftspolitische Analysen (<i>Centraal Planbureau</i>)	April 2017	Auf Grundlage einer bestehenden Einrichtung
PT	Rat für Produktivität (<i>Conselho para a Produtividade</i>)	März 2018	Auf Grundlage einer bestehenden Einrichtung
RO	Rat für Wirtschaftsplanung bei der Nationalen Kommission für Strategie und Prognose	August 2018	Auf Grundlage einer bestehenden Einrichtung
SI	Institut für makroökonomische Analyse und Entwicklung (<i>Urad RS za makroekonomske analize in razvoj</i>)	April 2018	Auf Grundlage einer bestehenden Einrichtung

Quelle: Antworten auf einen Fragebogen, den die Kommission den eingerichteten Ausschüssen und den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaftspolitik im Dezember 2018 zugesandt hatte.

Mit Ausnahme der Ausschüsse für Produktivität in Portugal und Zypern haben die Ausschüsse ein unbefristetes Mandat. Die Ausschüsse für Produktivität in Portugal und Zypern wurden für einen Zwei- bzw. Drei-Jahres-Zeitraum eingesetzt; wenn die Mandate nicht verlängert werden, werden sie ihre Arbeit danach einstellen. Die Ausschüsse für Produktivität sollten der Ratsempfehlung zufolge dauerhaft tätig sein.

Die Mitgliedstaaten haben sich hinsichtlich der Organisationsstruktur im Wesentlichen für zwei Modelle entschieden:

- Beim ersten Modell gehören dem Ausschuss mehrere Mitglieder an, die aus der Wissenschaft, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Ministerien und/oder anderen öffentlichen Einrichtungen ausgewählt wurden; der Ausschuss wird von einem Vorsitzenden oder Präsidenten geleitet (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Rumänien, Ungarn¹⁰ und Zypern). Die Ausschüsse haben

¹⁰ In Ungarn hat der Finanzminister den Ausschussvorsitz inne.

zwischen vier (Dänemark und Finnland) und 16 (Irland) Mitglieder, die – außer in Dänemark – keine Vergütung erhalten; jedoch kann ihnen eine Entschädigung für die Teilnahme an Sitzungen gezahlt werden. Der Ausschuss wird in technischen oder Sekretariatsangelegenheiten von einem Ministerium (Finnland, Irland, Ungarn und Zypern), einer anderen öffentlichen Einrichtung als einem Ministerium (Frankreich, Luxemburg und Rumänien) oder einem zu diesem Zweck benannten Expertenteam (Belgien und Dänemark) unterstützt.

- Alternativ zum ersten Modell übernimmt die Rolle des Ausschusses für Produktivität eine Einrichtung wie ein Forschungsinstitut (Niederlande und Slowenien) oder ein Ministerium (Portugal) unter Leitung eines in Vollzeit tätigen und bezahlten Direktors oder Vorsitzenden, der über eigenes Personal verfügt.¹¹

3.2. Funktionelle Eigenständigkeit

Die funktionelle Eigenständigkeit ist für die Ausschüsse für Produktivität entscheidend, um glaubwürdig zu sein und die Debatte im Mitgliedstaat zu befruchten. Die unabhängige und hochwertige wirtschaftliche Analyse politischer Herausforderungen kann die Transparenz erhöhen und den politischen Dialog in den Mitgliedstaaten vertiefen. Der Ratsempfehlung zufolge ist es entscheidend, dass die Ausschüsse für Produktivität mit funktioneller Eigenständigkeit gegenüber allen Behörden ausgestattet sind, die in den Mitgliedstaaten für die Gestaltung und Umsetzung der Politik im Bereich der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zuständig sind. Dieser Aspekt ist wichtig, da die Ausschüsse für Produktivität in der Regel auf Regierungsstrukturen und -ressourcen aufbauen und sich der Herausforderung gegenübersehen, sich als unparteiische Einrichtungen zu etablieren.

In einigen wenigen Fällen ist die funktionelle Eigenständigkeit gesetzlich garantiert. In Belgien, Finnland, Luxemburg, den Niederlanden und Slowenien ist die funktionelle Eigenständigkeit in den Vorschriften zur Einrichtung der Ausschüsse für Produktivität ausdrücklich festgeschrieben.

Alle Ausschüsse für Produktivität haben angegeben, dass sie ihr Arbeitsprogramm selbstständig beschließen. Zudem erfordert ihre Forschungsarbeit vor der Veröffentlichung offenbar nicht die Billigung durch die politische Ebene (und auch keine andere externe Clearance). Im Falle von Ausschüssen für Produktivität, die Teil eines Ministeriums sind und nicht durch Vorschriften in ihrer funktionellen Eigenständigkeit gestützt werden (Portugal und Litauen), dürfte die Annahme des Jahresberichts allerdings den Standardverfahren des Ministeriums entsprechen. In allen Fällen wird die tatsächliche Bilanz der Ausschüsse bei der Bereitstellung unabhängiger relevanter Analysen und einer transparenten und ausgewogenen Kommunikation ihrer Befunde zeigen, ob das in der Ratsempfehlung geforderte hohe Maß an funktioneller Eigenständigkeit erreicht wurde.

Die Ausschüsse für Produktivität sollten Zugang zu den für die Erfüllung ihres Mandats notwendigen Informationen haben. Drei Mitgliedstaaten (Belgien, Luxemburg und

¹¹ Der litauische Ausschuss für Produktivität bildet hier eine Ausnahme; er besteht aus zwei vollzeitbeschäftigten Analysten der wirtschaftspolitischen Abteilung des Ministeriums für Wirtschaft und Innovation.

Rumänien) gewährleisten den Zugang der Ausschüsse zu Informationen durch gesetzliche Bestimmungen. Einige andere Ausschüsse für Produktivität beabsichtigen die Unterzeichnung eines Memorandums mit der Statistikbehörde des Mitgliedstaats, in dem sie ansässig sind, um den Zugang zu Informationen sicherzustellen (Finnland). Derartige rechtliche Bestimmungen existieren in den meisten Fällen nicht, doch sehen die Ausschüsse ihren Zugang zu Daten und Informationen als ausreichend an.

Auch angemessene Eignungskriterien, die von den Mitgliedern und/oder der Leitung des Ausschusses zu erfüllen sind, können die funktionelle Eigenständigkeit stärken. Dies soll dazu beitragen, die Qualität und Unabhängigkeit der Arbeitsergebnisse der Ausschüsse für Produktivität zu gewährleisten. Kriterien können akademische Qualifikationen (Niederlande und Slowenien), Fachkenntnisse in dem Bereich (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Niederlande, Rumänien und Ungarn), Kriterien zur Vermeidung von Interessenskonflikten (Belgien und Dänemark) und zur Gewährleistung einer ausgewogenen Vertretung von Interessenträgern (Irland) sein.

3.3. Aufgaben

Die den eingesetzten Ausschüssen für Produktivität zugewiesenen Aufgaben entsprechen im Wesentlichen der Empfehlung des Rates. Die Ausschüsse für Produktivität haben zwei zentrale Aufgaben: i) Diagnose und Analyse der Entwicklungen im Bereich der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat und ii) unabhängige Analyse der politischen Herausforderungen im Bereich der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Das Mandat aller Ausschüsse für Produktivität – mit Ausnahme des ungarischen – umfasst im Einklang mit Punkt sechs der Empfehlung des Rates auch die Veröffentlichung eines Jahresberichts. Nach Veröffentlichung der Jahresberichte, die das zentrale Instrument der Ausschüsse sind, um die Produktivitätsdebatte in Schwung zu bringen, will die Mehrzahl der Ausschüsse öffentlichkeitswirksame Aktivitäten wie Veranstaltungen und Workshops organisieren.

Einige der Mandate der nationalen Ausschüsse für Produktivität weisen spezifische Merkmale auf. So umfasst beispielsweise das Mandat des belgischen Ausschusses die Erforschung der Auswirkungen und der Umsetzung der Empfehlungen der europäischen Organe in den Bereichen Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. In Frankreich und Litauen wollen die Ausschüsse für Produktivität Empfehlungen in ihre Jahresberichte aufnehmen, während der irische Ausschuss auch andere Berichte veröffentlichen könnte, die Empfehlungen für zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erforderliche Maßnahmen enthalten. Der Ausschuss in Zypern hat die Aufgabe, einen Dialog mit Interessenträgern über die wichtigsten Themen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu führen.

3.4. Fähigkeit zur Erstellung hochwertiger, ausgewogener Analysen

Ein Tätigkeitsschwerpunkt der Ausschüsse für Produktivität sind wirtschaftliche und statistische Analysen, um einen fundierten Beitrag zur öffentlichen Diskussion über produktivitätssteigernde Strategien zu leisten. Aus den Antworten auf die Befragung durch

die Kommission geht hervor, dass die Ausschüsse in der Lage sind, selbstständig oder mithilfe der sie unterstützenden Einrichtungen wissenschaftlich zu forschen.

Auf bereits bestehende Einrichtungen gestützte Ausschüsse können im Allgemeinen auf eigene hochwertige Analysen aufbauen und haben in ihrer Funktion als Ausschüsse für Produktivität bereits Themen in Zusammenhang mit der Produktivität untersucht (Dänemark, Irland, die Niederlande, Portugal und Slowenien). Die Ausschüsse in Dänemark und Irland haben ihre Jahresberichte bereits veröffentlicht, mehrere weitere Berichte stehen kurz vor der Veröffentlichung. Als Beispiel für andere relevante Analysen kann das Wettbewerbsfähigkeits-Scoreboard dienen, das der irische Ausschuss 2018 veröffentlichte, um die Wettbewerbsleistung Irlands im Verhältnis zu einer Reihe ausgewählter Länder zu bewerten. Der niederländische Ausschuss für Produktivität hat Studien vorgelegt, die sich mit Themen wie Produktivitätsunterschieden zwischen Firmen und den Erträgen der Hochschulbildung auseinandersetzen. Mitglieder einiger Ausschüsse für Produktivität sind sehr renommierte Akademiker, was die Qualität und Relevanz ihrer Analysen gewährleisten und zur Glaubwürdigkeit ihrer Befunde beitragen dürfte. Darüber hinaus können die meisten Ausschüsse für Produktivität auch Studien bei Dritten in Auftrag geben.

Um eine ausgewogene Vertretung verschiedener Sichtweisen zu gewährleisten, können Ausschüsse für Produktivität einschlägige Interessenträger konsultieren, sollten aber unparteiisch bleiben. Insbesondere sollten die Ausschüsse für Produktivität gemäß der Ratsempfehlung nicht ausschließlich oder überwiegend die Ansichten und Interessen einer bestimmten Gruppe von Interessenträgern vermitteln. Im Fall von Irland und Ungarn sind Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände direkt in den Ausschüssen vertreten. Alle anderen Ausschüsse haben mitgeteilt, dass sie Interessenträger entweder formell (Belgien, Frankreich, Litauen, Luxemburg, Rumänien und Zypern) oder informell (Dänemark, Finnland, die Niederlande, Portugal und Slowenien) konsultieren.

4. ZUSAMMENARBEIT DER NATIONALEN AUSSCHÜSSE FÜR PRODUKTIVITÄT UND ROLLE DER KOMMISSION

Da die Herausforderungen im Bereich der Produktivität ein grenzüberschreitendes Phänomen sind, ist eine Zusammenarbeit der Ausschüsse für Produktivität gefragt – insbesondere in der Euro-Währungszone. In diesem Sinne regte der Bericht der fünf Präsidenten ein System von Ausschüssen für Produktivität für den gesamten Euro-Raum an, das die nationalen Einrichtungen und die Kommission zusammenbringt.

Die bereits bestehenden Ausschüsse für Produktivität haben den Meinungsaustausch über Themen und Praktiken im Bereich Produktivität aufgenommen. Seit 2017 hat die Kommission mehrere Veranstaltungen (Workshops und Konferenzen) mit dem Ziel organisiert, ein Netzwerk von Ausschüssen für Produktivität zu schaffen. Das von der Kommission geförderte Netzwerk soll die Zusammenarbeit der nationalen Ausschüsse für Produktivität unterstützen; dies soll durch den Austausch von Meinungen und bewährten Praktiken sowie durch den Anstoß zu Diskussionen über Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedstaaten – unter Berücksichtigung des umfassenderen

Kontexts der Euro-Zone und der Union – geschehen. Vorgesehen sind regelmäßige halbjährliche Sitzungen sowie ein fortlaufender Meinungs austausch über eine eigene virtuelle Networking-Anwendung. Die Kommission wird eine gute Zusammenarbeit und die wechselseitige Ergänzung mit dem globalen Produktivitätsforum der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gewährleisten.

Das unabhängige Fachwissen der Ausschüsse kann in Zusammenhang mit dem Europäischen Semester und dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht genutzt werden. Studien und Analysen der bestehenden, anerkannten Einrichtungen, die als Ausschüsse für Produktivität eingesetzt wurden, wurden in Zusammenhang mit dem Europäischen Semester gründlich genutzt. Die Kommission wird – wie in der Empfehlung des Rates erwähnt – einen regelmäßigen Meinungs austausch mit allen teilnehmenden Ausschüssen für Produktivität führen, unter anderem im Rahmen von Tatsachenfeststellungen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieser Bericht stellt eine erste Bewertung der formellen Eigenschaften dar, die die eingesetzten Ausschüsse für Produktivität kennzeichnen. Damit erfüllt die Kommission das Ersuchen in der Ratsempfehlung, einen Fortschrittsbericht über die Umsetzung und Angemessenheit der Empfehlung auszuarbeiten. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen erscheint eine Überarbeitung der Empfehlung des Rates derzeit nicht erforderlich.

Es ist ermutigend, dass die Mehrzahl der Euro-Mitgliedstaaten ihre nationalen Ausschüsse für Produktivität eingerichtet hat und die verbleibenden diesem Beispiel bald folgen wollen. Die Ausschüsse für Produktivität haben großes Potenzial, die Diskussionen über Strategien zur Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu beeinflussen und deren Umsetzung dadurch zu erleichtern, dass die Länder Reformagenden verstärkt selbst in die Hand nehmen. Die Arbeit der Ausschüsse kann die für mehr Konvergenz und Resilienz erforderlichen Reformen im Euro-Raum ganz konkret unterstützen und so die Governance-Struktur des Euro-Raums ergänzen.

Mitgliedstaaten, die ihre nationalen Ausschüsse für Produktivität noch nicht eingesetzt haben, sollten den Ernennungsprozess so rasch wie möglich abschließen. Der Nutzen derartiger Einrichtungen hat sich in vielen europäischen Ländern und auf der ganzen Welt gezeigt. In einigen Mitgliedstaaten genießen die eingesetzten Ausschüsse für Produktivität hohes Ansehen und beeinflussen die nationale Produktivitätsdebatte nachweislich. In anderen Mitgliedstaaten müssen die Ausschüsse noch Profil entwickeln. Angesichts der Herausforderungen in Europa im Bereich Produktivität wird von den Ausschüssen erwartet, dass sie auf nationaler Ebene, auf Ebene des Euro-Währungsgebiets und auf Unionsebene für Eigenverantwortlichkeit bei politischen Maßnahmen zur Unterstützung der Produktivität sorgen. Diese Eigenverantwortlichkeit ist auch in Anbetracht des von der Kommission¹² in

¹² Siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufstellung des Reformhilfeprogramms (COM(2018) 391 final).

Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen vorgeschlagenen Reformhilfeprogramms relevant.

Noch kann die Effektivität der nationalen Ausschüsse für Produktivität nicht vollständig bewertet werden. In einer ganzen Reihe von Fällen wurden die Einrichtungen erst kürzlich formell eingesetzt und muss sich ihre vollständige Wirkung noch entfalten. Daher steht im ersten Jahr nach Amtsantritt der neuen Kommission eine weitere Bewertung an, bei der die wichtigsten Entwicklungen dargestellt und die Merkmale und Tätigkeiten der Ausschüsse weitergehend beurteilt werden.