

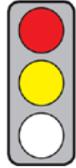
# FAHRPLAN FÜR EINE „ECHTE“ WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

cepAnalyse Nr. 16/2013

## KERNPUNKTE

**Ziel des Berichts:** Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen die Stabilität des Euro-Raums verbessern.

**Betroffene:** Alle Bürger, Politiker.



**Pro:** Glaubwürdige Insolvenz- und Abwicklungsregeln für Banken sind unverzichtbar.

**Contra:** (1) Finanzinstitute werden auch zukünftig nicht verpflichtet, ihre gehaltenen Staatsanleihen mit Eigenkapital zu unterlegen.

(2) Die geplante „Versicherung“ von Euro-Staaten zur Abfederung wirtschaftlicher Schocks kann dazu führen, dass diese Staaten Reformen zur Erhöhung ihrer Schockabsorptionsfähigkeit unterlassen.

(3) Finanztransfers zur Unterstützung wirtschaftspolitischer Reformen und die „Versicherung“ zur Abfederung von Schocks können allenfalls auf die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden, die Einstimmigkeit im Rat erfordert.

## INHALT

### Titel

Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates in enger Zusammenarbeit mit José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission; Jean-Claude Juncker, Präsident der Euro-Gruppe; Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank: Auf dem **Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion**, Bericht vom 5. Dezember 2012

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziel

- Um zukünftig die Stabilität und den Zusammenhalt des Euro-Raums zu gewährleisten, haben die vier Präsidenten des Europäischen Rates, der Kommission, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank (EZB) einen „Fahrplan“ erarbeitet, der verschiedene Maßnahmen zur Verwirklichung einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ (WWU) enthält.
- Die „echte“ WWU soll einen „Finanzrahmen“, einen „wirtschaftspolitischen Rahmen“ und einen „Haushaltsrahmen“ umfassen, die miteinander „integriert“ sind.
- Die Maßnahmen sollen in einem mehrstufigen Prozess in den nächsten Jahren umgesetzt werden (S. 2). Dies soll „unter Beachtung demokratischer Legitimität und Rechenschaftspflicht“ geschehen (S. 16f.).

#### ► „Finanzrahmen“

- Ein „Finanzrahmen“ soll die Wahrscheinlichkeit systemischer Bankenrisiken reduzieren und verhindern, dass Bankenrisiken zu einem Risiko für die Fiskalpolitik eines Euro-Staates werden. Hierzu sollen folgende Richtlinien- und Verordnungsentwürfe zügig verabschiedet werden (S. 5f.):
  - die Verordnung und die Richtlinie zu den Eigenkapitalvorschriften für Banken und Wertpapierfirmen (Basel III) (s. [cepAnalysen](#)),
  - die beiden Verordnungen zur Übertragung von zentralen Fragen der Bankenaufsicht für alle Banken des Euro-Raums auf die EZB (s. [cepAnalysen](#)),
  - die Richtlinie zur Harmonisierung der nationalen Vorschriften für die Einlagensicherung (s. [cepAnalyse](#)),
  - die Richtlinie zur Bankensanierung und -abwicklung (s. [cepAnalysen](#)).
- Sobald die Bankenaufsicht bei der EZB arbeitsfähig ist, darf der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM; s. [cepAnalyse](#)) Banken direkt rekaptalisieren (S. 6).
- Nach Verabschiedung der Richtlinien zur Einlagensicherung sowie zur Bankensanierung und -abwicklung wird die Kommission einen „einheitlichen Abwicklungsmechanismus“ vorschlagen (S. 7).
  - Dieser soll
    - alle Banken erfassen, die von der EZB überwacht werden,
    - eine „zügige und effiziente Abwicklung“ sicherstellen und
    - die Abwicklungskosten auf das „niedrigstmögliche“ Niveau senken.
  - Ob eine Abwicklung notwendig ist, soll die Bankenaufsicht bewerten.
  - Eine neue europäische Abwicklungsbehörde soll die Abwicklung durchführen (S. 7).
  - Die Abwicklung soll finanziert werden durch (S. 7)
    - Beteiligung der Anteilseigner und „einiger Gläubiger“ sowie
    - einen Europäischen Abwicklungsfonds, der durch risikobasierte Abgaben der Banken finanziert wird.

- Der einheitliche Abwicklungsmechanismus soll eine „Letztsicherung“ („Backstop“) erhalten, indem der einheitlichen Abwicklungsbehörde eine Kreditlinie beim ESM eingeräumt wird. Sollte die Kreditlinie in Anspruch genommen werden und es anschließend zu Ausfällen kommen, sollen diese durch Abgaben der Finanzwirtschaft finanziert werden (S. 7).

► **„Wirtschaftspolitische Rahmen“, insbesondere Vorabkoordination und Reformverträge zwischen Mitgliedstaaten und EU**

- Wie die Euro-Krise deutlich gezeigt hat, kann eine „nicht tragfähige“ Wirtschaftspolitik eines Euro-Staates negative Auswirkungen auf andere Euro-Staaten haben (S. 13). Daher soll ein „wirtschaftspolitischer Rahmen“ geschaffen werden, der
  - eine nicht tragfähige nationale Wirtschaftspolitik verhindert und
  - „höhere“ Wachstums- und Beschäftigungsraten erreicht.
- „Größere“ wirtschaftspolitische Reformen der Mitgliedstaaten sollen vorab „koordiniert“ werden (vgl. Art. 11 Fiskalpakt, s. [cepAnalyse](#)).
- Die Euro-Staaten sollen „zwingend“, die übrigen EU-Staaten freiwillig einen individuellen „Reformvertrag“ mit der EU abschließen.
  - Die im Reformvertrag enthaltenen Reformverpflichtungen sollen
    - „Defizite“ auf nationaler Ebene, die das Funktionieren der WWU beeinträchtigen, frühzeitig beseitigen und so die nationale Wettbewerbsfähigkeit steigern und das Wirtschaftswachstum fördern,
    - auf den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters (s. [cepAnalyse](#)) erlässt, basieren.
  - Die Euro-Staaten sollen bei der Umsetzung des Reformvertrags unterstützt werden, indem
    - „befristete, gezielte und flexible“ Finanztransfers gezahlt werden (S. 4), die über „nationale Beiträge“, EU-Eigenmittel oder eine Kombination zu finanzieren sind (S. 12) und
    - die Kommission die nationalen Parlamente über die Notwendigkeit der Reformen „unterrichtet“ (S. 15).
  - Der Reformvertrag soll einen konkreten Umsetzungszeitplan, Modalitäten für die Überwachung sowie gegenseitige Informations- und Berichtspflichten enthalten (S. 15).
  - Die nationalen Regierungen sind gegenüber ihren Parlamenten rechenschaftspflichtig. Sie müssen sie über die erzielten Fortschritte bei der Umsetzung unterrichten. Die Kommission ist gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig (S. 15).
  - Berichte über die Einhaltung des Reformvertrags werden regelmäßig veröffentlicht (S. 15).
  - Bei „erheblichen“ wirtschaftlichen oder politischen Veränderungen kann der Reformvertrag neu verhandelt werden (S. 15).
- Die wirtschaftspolitische Koordinierung in den Bereichen Besteuerung und Beschäftigung soll verstärkt werden (S. 5).

► **„Haushaltsrahmen“**

- Mögliche Ansteckungseffekte zwischen den Euro-Staaten erfordern einen „Haushaltsrahmen“, der solide nationale Haushaltspolitiken und eine stärkere „Widerstandskraft“ gegenüber wirtschaftlichen Schocks sicherstellt (S. 8).
- Die EU soll eine „Versicherung“ zwischen den Euro-Staaten aufbauen, um länderspezifische „wirtschaftliche Schocks“ abzufedern (S. 9).
- Die „Versicherung“ zahlt automatisch Transfers an einen Euro-Staat, wenn
  - dieser seine Verpflichtungen aus dem Reformvertrag eingehalten hat (S. 10) und
  - ein „Schock von hinreichender Stärke“ vorliegt (S. 11); dies ist der Fall, wenn „Schwellen“ überschritten werden, die sich definieren lassen über
    - Schwankungen der konjunkturbedingten Einnahmen und Ausgaben oder
    - „Messungen der Wirtschaftstätigkeit“ oder
    - die Entwicklung der Arbeitslosenquote; in diesem Fall können für einen begrenzten Zeitraum Transfers für neue Arbeitslose gezahlt werden.
- Zur Finanzierung der „Versicherung“ soll eine „Fiskalkapazität“ geschaffen werden, die sich aus nationalen Mitteln, EU-Eigenmitteln oder einer Kombination speist (S. 12).
- Es soll geprüft werden, ob sich die „Fiskalkapazität“ zur Stabilisierung der Konjunktur verschulden und Anleihen emittieren darf (S. 12). In diesem Fall müsste geklärt werden, ob die Fiskalkapazität über die Zeit einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen muss.

## Politischer Kontext

Der Europäische Rat forderte am 28./29. Juni 2012 die vier Präsidenten von Rat, Kommission, Euro-Gruppe und EZB auf, einen „spezifischen Fahrplan“ für die Verwirklichung einer „echten“ WWU zu erarbeiten. Nachdem Ratspräsident Van Rompuy am 12. Oktober 2012 einen Zwischenbericht veröffentlicht hatte, präsentierte er den vorliegenden Schlussbericht auf dem Europäischen Rat vom 13./14. Dezember 2012. Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich darauf, das vorgelegte Konzept auf dem Europäischen Rat im Juni 2013 zu konkretisieren.

Die Kommission hat am 20. März 2013 zwei Mitteilungen über die nächsten Schritte zu einer echten WWU verabschiedet. Die Mitteilung [COM\(2013\) 165](#) enthält Optionen und Fragen zu verpflichtenden Reformverträgen und zur finanziellen Unterstützung der Reformen. In der Mitteilung [COM\(2013\) 166](#) wird die Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben diskutiert. Die Kommission will im Jahresverlauf 2013 Legislativvorschläge vorlegen.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

##### „Finanzrahmen“

Notwendig sind, wie vorgesehen, strengere Eigenkapitalvorschriften für Banken (s. [cepAnalysen](#)) und eine europäische Bankenaufsicht, die allerdings nicht von der EZB wahrgenommen werden sollte, um deren geldpolitische Unabhängigkeit nicht zu gefährden (Details: s. [cepAnalysen](#)).

**Zwingend notwendig wäre, dass Finanzinstitute ihre gehaltenen Staatsanleihen mit Eigenkapital unterlegen müssen.** Dies könnte die Kosten eines Schuldenschnitts deutlich reduzieren und Entwicklungen wie in Griechenland, wo der Schuldenschnitt eine Bankenkrise ausgelöst hat, verhindern helfen. **Auch für die „echte“ WWU ist dies offenbar nicht vorgesehen.**

**Die direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM ist höchstens als Übergangslösung akzeptabel. Sie geht – bei hohem Insolvenzrisiko – zu Lasten der Steuerzahler anderer Euro-Staaten** und kann die notwendige Anreizkorrektur, die mit den Bail-in Vorschlägen verbunden ist, aushebeln (Details: s. [cepAnalyse](#)).

**Glaubwürdige Insolvenz- und Abwicklungsregeln für Banken sind unverzichtbar. Ohne sie können Staaten gezwungen sein, systemrelevante Banken auf Kosten der Steuerzahler am Leben zu erhalten,** um zu verhindern, dass ihre Insolvenz andere Banken bedroht und so das gesamte Finanzsystem destabilisiert (Details: s. [cepAnalysen](#)).

##### „Wirtschaftspolitischer Rahmen“

Wesentliche Krisenursachen in den betroffenen Euro-Staaten sind unflexible Arbeitsmärkte und zu hohe Lohnstückkosten. Die mangelnde Reformbereitschaft dieser Staaten kann durch die vorgeschlagene systematische Vorabkoordination größerer Reformen nicht beseitigt werden. Bestenfalls können Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit reduzieren – wie die Herabsetzung des Rentenalters oder eine Erhöhung des Mindestlohnes – verhindert werden. Selbst dies ist jedoch zweifelhaft, da die anderen Euro-Staaten und die EU keine Durchgriffsrechte besitzen, allenfalls nur Gruppendruck ausüben können, der umso weniger wahrscheinlich ist, je mehr Staaten reformbedürftig sind.

Zudem ist unklar, wer darüber entscheidet, welche Reformen vorab koordiniert werden. Wenn der jeweilige Euro-Staat dies bestimmen kann, wird er nur Reformen zur Koordination vorschlagen, die er selbst für unproblematisch hält. Daher sollte die Kommission entscheiden, welche Reformen vorab koordiniert werden. Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass wettbewerbsstarke Länder aufgefordert werden, Reformen in den schwachen Ländern zu flankieren, indem sie ihre Wettbewerbskraft schwächen.

Ein verpflichtender Reformvertrag erhöht die Verbindlichkeit von Reformzusagen. Dass die Verträge auf Grundlage der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission – und nicht der des Rates – erarbeitet werden sollen, ist sachgerecht. **Die Kommission kann die Euro-Staaten jedoch nicht zwingen, sich zu bestimmten Reformen zu verpflichten. Daher ist zu befürchten, dass nur solche Reformen in den verpflichtenden Reformvertrag aufgenommen werden, die der vertragschließende Euro-Staat ohnehin vorgenommen hätte.**

**Finanztransfers zur Unterstützung von Reformen und als „Belohnung“** können Anreize für Strukturreformen setzen, deren positive Wirkungen sich erst mittel- und langfristig einstellen, die kurzfristig aber hohe politische oder fiskalische Kosten verursachen. Das Ausbleiben solcher Reformen kann dazu führen, dass ein Staat Finanzhilfen beantragen muss, was in anderen Euro-Staaten zu hohen Kosten führen kann. Da die Euro-Gruppe einzelne Staaten vor der Beantragung von Hilfen nicht zu bestimmten Reformen zwingen kann, können Finanztransfers helfen, dass solche Reformen dennoch getätigt werden. Diesem Vorteil steht jedoch ein wesentlicher Nachteil gegenüber: Finanztransfers zur Unterstützung von Reformen **bergen die Gefahr von Mitnahmeeffekten.** Dies kann sogar so weit gehen, dass ein Euro-Staat geplante Maßnahmen erst einmal nicht ergreift, bis ihm als Gegenleistung Transfers zugesagt werden. **Da gegenwärtig die Reformbereitschaft** in vielen Euro-Staaten **ohnehin nachlässt, ist bereits die Diskussion über ein solches Transfersystem schädlich.**

##### „Haushaltsrahmen“

**Die geplante „Versicherung“ von Euro-Staaten zur Abfederung länderspezifischer wirtschaftlicher Schocks erhöht die Anreize für diese Staaten, schmerzhaft Reformen zur Erhöhung ihrer Schockabsorptionsfähigkeit bewusst zu unterlassen,** da ihnen im Fall eines Schocks ein Teil der Lasten abgenommen wird. Dieses Problem wird auch nicht dadurch gelöst, dass nur Euro-Staaten, die ihre Reformverpflichtungen einhalten, Geld erhalten sollen. Denn erstens ist zweifelhaft, dass die Reformverträge tatsächlich wichtige Reformen enthalten. Zweitens besteht die Gefahr, dass der politische Druck im Fall eines Schocks so groß wird, dass auch Euro-Staaten Transfers erhalten, die ihre Verpflichtungen nicht eingehalten haben. Griechenland erhält nach wie vor Finanzhilfen, obwohl es die vereinbarten Reformen nicht umsetzt.

Transfers auf Basis der Entwicklung der Kurzarbeitslosigkeit können dazu führen, dass Länder mit strukturell bedingter hoher Langzeit-Arbeitslosigkeit Geld an Länder mit niedriger, aber kurzzeitig steigender Arbeitslosigkeit zahlen müssen. Dies ist politisch kaum vermittelbar.

### Juristische Bewertung

Vgl. cep-Analysen zur juristischen Bewertung der Eigenkapitalanforderungen (s. [cep-Analysen](#)), der Bankenaufsicht (s. [cep-Analysen](#)), der Einlagensicherungssysteme (s. [cep-Analyse](#)) und der Bankensanierung sowie -abwicklung (s. [cep-Analysen](#)).

#### Kompetenz

Wie bereits die Richtlinie zur Abwicklung von Banken kann auch die Schaffung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus auf die Binnenmarktcompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt werden.

Die EU besitzt die Kompetenz zur Vorabkoordination wirtschaftspolitischer Reformen: Sie darf die Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten koordinieren, überwachen und bewerten (Art. 121 AEUV). Auch darf sie Maßnahmen erlassen, die nur für die Euro-Staaten gelten, um die Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin zu verstärken (Art. 136 Abs. 1 AEUV).

Der Abschluss von Reformverträgen zwischen den Mitgliedstaaten und EU-Organen fällt unter die Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik (Art. 121 und Art. 136 Abs. 1 AEUV). **Finanztransfers zur Unterstützung wirtschaftspolitischer Reformen** gehen allerdings über die Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik hinaus und werden daher nicht von dieser Kompetenzgrundlage gedeckt. Sie **können allenfalls auf die Flexibilitätsklausel** (Art. 352 AEUV) **gestützt werden**. Danach ist ein Tätigwerden der EU möglich, wenn dies erforderlich ist, um die Ziele der EU-Verträge – wozu auch die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion zählt (Art. 3 Abs. 4 EUV) – zu verwirklichen. **Dafür ist allerdings Einstimmigkeit im Rat erforderlich**.

**Auch die „Versicherung“ zur Abfederung von Schocks**, die deren Folgen für den betroffenen Euro-Staat abmildern soll, geht über die Überwachungs- und Koordinierungskompetenz (Art. 136 AEUV) hinaus und **kann daher allenfalls auf die Flexibilitätsklausel** (Art. 352 AEUV) **gestützt werden**.

#### Subsidiarität

Grundsätzlich kann eine „echte“ WWU nur auf EU-Ebene verwirklicht werden. Die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes hängt jedoch von der genauen Ausgestaltung der Maßnahmen ab.

#### Verhältnismäßigkeit

Abhängig von der genauen Ausgestaltung der Maßnahmen.

#### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der ESM beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Euro-Staaten. Der ESM-Vertrag lässt bislang nur die Rekapitalisierung von Staaten zu. Um Banken direkt rekapitalisieren zu können, müssten der Zweck und die Grundsätze des ESM-Vertrags geändert werden (Art. 3 und Art. 12 ESM-Vertrag).

#### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Für den Fall, dass die Finanzierung der „Fiskalkapazität“ über nationale Mittel erfolgt, muss die Höhe des deutschen Beitrags begrenzt und vorhersehbar sein. Denn die Budgetverantwortung des Bundestages darf „nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“ werden (BVerfG „Euro-Rettung“, Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 125). Unzulässig sind dauerhafte „Mechanismen“, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind (vgl. BVerfG „Euro-Rettung“, Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 128).

### Zusammenfassung der Bewertung

Es sollte zwingend Teil des „Finanzrahmens“ sein, dass Finanzinstitute ihre gehaltenen Staatsanleihen mit Eigenkapital unterlegen müssen; dies ist jedoch nicht vorgesehen. Die direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM ist höchstens als Übergangslösung akzeptabel; sie geht zu Lasten der Steuerzahler anderer Euro-Staaten. Es ist zu befürchten, dass in den verpflichtenden Reformvertrag, der Teil des „wirtschaftspolitischen Rahmens“ sein soll, nur solche Reformen aufgenommen werden, die der vertragschließende Euro-Staat ohnehin vorgenommen hätte; denn die Kommission kann die Euro-Staaten nicht zwingen, sich zu bestimmten Reformen zu verpflichten. Die geplante „Versicherung“ von Euro-Staaten zur Abfederung länderspezifischer wirtschaftlicher Schocks, die Teil des „Haushaltsrahmens“ sein soll, erhöht die Anreize für diese Staaten, schmerzhaftere Reformen zur Erhöhung ihrer Schockabsorptionsfähigkeit bewusst zu unterlassen. Finanztransfers zur Unterstützung wirtschaftspolitischer Reformen und die „Versicherung“ zur Abfederung von Schocks können allenfalls auf die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden, die Einstimmigkeit im Rat erfordert.