

AUF DEM WEG ZU EINER ECHTEN WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

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

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom Juni 2012 den Präsidenten des Europäischen Rates gebeten, *"in enger Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission, dem Präsidenten der Euro-Gruppe und dem Präsidenten der EZB einen spezifischen Fahrplan mit Terminvorgaben für die Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion zu erarbeiten"*. Der vorliegende Bericht, der auf dem Zwischenbericht und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2012 beruht, bildet den Hintergrund für den Fahrplan, der auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2012 vorgelegt wird. Darin wird ein Zeitrahmen und ein mehrstufiger Prozess zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorgeschlagen, der alle wesentlichen Bausteine umfasst, die in dem Bericht "Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion", der dem Europäischen Rat im Juni unterbreitet wurde, beschrieben sind. In den Bericht sind wertvolle Elemente aus der Mitteilung der Kommission "Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion" vom 28. November 2012 eingeflossen. Auch das Europäische Parlament hat einen wertvollen Beitrag geleistet. Wie vom Europäischen Rat gewünscht, werden in diesem Bericht im Zusammenhang mit einem integrierten Haushaltsrahmen weitere Mechanismen, einschließlich einer angemessenen Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet ebenso sondiert wie der Gedanke, ob die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets nicht mit den EU-Organen individuelle Vereinbarungen vertraglicher Natur über die von ihnen zugesagten Reformen und deren Umsetzung schließen sollten.

Nach dem Vertrag hat die Union eine Wirtschafts- und Währungsunion errichtet, deren Währung der Euro ist. Die Ansichten, die in diesem Bericht dargelegt werden, betreffen in erster Linie die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, da sie sich aufgrund der gemeinsamen Währung mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sehen. Der Prozess, der zu einer vertieften WWU führt, sollte durch Offenheit und Transparenz gekennzeichnet sein und mit dem Binnenmarkt in jeder Hinsicht uneingeschränkt vereinbar sein.

In diesem Bericht werden die Maßnahmen dargelegt, die erforderlich sind, um die Stabilität und die Integrität der WWU zu gewährleisten, und es wird ein politisches Engagement für die Umsetzung des vorgeschlagenen Fahrplans gefordert. Der dringende Handlungsbedarf ergibt sich aus dem Ausmaß der internen und externen Herausforderungen, mit denen das Euro-Währungsgebiet und seine einzelnen Mitglieder derzeit konfrontiert sind.

Das Euro-Währungsgebiet bedarf stärkerer Mechanismen zur Gewährleistung einer soliden Politik auf nationaler Ebene, damit die Mitgliedstaaten die Vorteile der WWU in vollem Umfang nutzen können. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, um das Vertrauen in die Wirksamkeit europäischer und nationaler Politik zu festigen, zentrale öffentliche Aufgaben, wie die Stabilisierung der Volkswirtschaften und der Bankensysteme, zu erfüllen, die Bürger vor den Auswirkungen unsolider Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu schützen und das hohe Niveau des Wachstums und des sozialen Wohlergehens zu gewährleisten.

Das Euro-Währungsgebiet steht einem sich rasch entwickelnden internationalen Umfeld gegenüber, das durch den Aufstieg großer aufstrebender Volkswirtschaften gekennzeichnet ist. Eine widerstandsfähigere und stärker integrierte WWU würde die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vor externen wirtschaftlichen Schocks schützen, das europäische Modell des sozialen Zusammenhalts bewahren und Europas Einfluss auf globaler Ebene sichern.

Die Gesamtheit dieser Herausforderungen machen eine Verpflichtung auf einen Fahrplan für den Weg zu einer echten WWU und dessen anschließende Umsetzung unerlässlich. Sie machen deutlich, dass "mehr Europa" kein Selbstzweck, sondern vielmehr ein Mittel im Dienste der Bürger Europas und zur Mehrung ihres Wohlstands ist.

Die Maßnahmen, die für erforderlich erachtet werden, um die Widerstandsfähigkeit der WWU zu gewährleisten, werden darin als mehrstufiger Prozess dargestellt. Alle Vorschläge für politische Maßnahmen sind unabhängig von ihrem Planungshorizont als Elemente eines Wegs zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion konzipiert und gestaltet worden. In Anbetracht der engen Zusammenhänge zwischen den Bausteinen sollten sie als Teil einer sich gegenseitig verstärkenden Gesamtstruktur geprüft werden. Die Schaffung eines integrierten Finanzrahmens hat bedeutende haushalts- und wirtschaftspolitische Implikationen und kann daher nicht gesondert betrachtet werden. In ähnlicher Weise sind die Vorschläge, die im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftspolitik vorgelegt wurden, eng miteinander verknüpft. Und da alle Vorschläge eine tiefere Integration implizieren, sind demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht für eine echte Wirtschafts- und Währungsunion von entscheidender Bedeutung.

Überblick über den Ablaufplan

Der Prozess könnte auf den folgenden drei Stufen beruhen (siehe auch Diagramm in der Anlage):

Stufe 1 (Ende 2012-2013)

Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit und Kappen der Verbindung zwischen Banken und Staaten

Mit der Vollendung der Stufe 1 sollte eine solide Verwaltung der öffentlichen Finanzen gewährleistet und die Verbindung zwischen Banken und Staaten gekappt werden, die eine der Hauptursachen der Staatsschuldenkrise ist. Diese Stufe würde fünf Hauptelemente umfassen:

- Fertigstellung und gründliche Umsetzung eines stärkeren Rahmens für die haushaltspolitische Steuerung (Gesetzgebungspaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung (Sechserpaket), Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung, Gesetzgebungspaket zur haushaltspolitischen Überwachung (Zweierpaket));
- Festlegung eines Rahmens für die systematische Ex-ante-Koordinierung der wichtigsten wirtschaftspolitischen Reformen, wie sie in Artikel 11 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag) in Aussicht genommen wird;
- Schaffung eines wirksamen einheitlichen Aufsichtsmechanismus für den Bankensektor und Inkrafttreten der Eigenkapitalverordnung und der Eigenkapitalrichtlinie (CRR/CRD IV);
- Einigung über die Harmonisierung der einzelstaatlichen Rahmen für die Abwicklung und die Einlagensicherung, mit denen für eine angemessene Finanzierung seitens der Finanzwirtschaft gesorgt werden soll;
- Schaffung des operativen Rahmens für die direkte Bankenrekapitalisierung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

Stufe 2 (2013-2014)

Vollendung des integrierten Finanzrahmens und Förderung solider strukturpolitischer Maßnahmen

Diese Stufe würde zwei Hauptelemente umfassen:

- Vollendung eines integrierten Finanzrahmens durch Schaffung einer gemeinsamen Abwicklungsbehörde und einer geeigneten Letztsicherung ("Backstop"), damit sichergestellt ist, dass Abwicklungsbeschlüsse rasch, unparteiisch und im besten Interesse aller Beteiligten getroffen werden.
- Schaffung eines Mechanismus für eine stärkere Koordinierung, Konvergenz und Durchsetzung der strukturpolitischen Maßnahmen, der auf Vereinbarungen vertraglicher Natur zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen über die von den Ländern zugesagten politischen Maßnahmen und über deren Umsetzung beruht. Im Einzelfall könnten sie befristete, gezielte und flexible und gezielte finanzielle Unterstützung erhalten. Da diese finanzielle Unterstützung ihrer Natur nach befristet wäre, sollte sie getrennt vom mehrjährigen Finanzrahmen behandelt werden.

Stufe 3 (nach 2014)

Stärkung der Widerstandsfähigkeit der WWU durch Schaffung einer Schockabfederungsfunktion auf zentraler Ebene

Mit dieser Stufe würde der Prozess zum Abschluss gebracht. Stufe 3 würde Folgendes umfassen:

- Schaffung einer genau umrissenen und beschränkten Fiskalkapazität, mit der die Abfederung länderspezifischer wirtschaftlicher Schocks durch ein Versicherungssystem auf zentraler Ebene verbessert wird. Dies würde die Widerstandsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets als Ganzes verbessern und die vertraglichen Vereinbarungen der Stufe 2 ergänzen. Ein eingebautes, auf Anreizen beruhendes System würde die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die für eine Beteiligung an der Abfederungsfunktion in Frage kommen, dazu ermutigen, solide Haushalts- und Strukturpolitiken entsprechend ihren vertraglichen Verpflichtungen zu verfolgen. Hierdurch würden die zwei Ziele des asymmetrischen Auffangens von Schocks und der Förderung solider Wirtschaftspolitik auf Dauer untrennbar miteinander verbunden sein, sich ergänzen und gegenseitig verstärken.
- Diese Stufe könnte ferner auf einem zunehmenden Maß an gemeinsamer Beschlussfassung in Bezug auf die einzelstaatlichen Haushalte und einer verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere in den Bereichen Besteuerung und Beschäftigung, auf der Grundlage der nationalen Beschäftigungspläne der Mitgliedstaaten aufbauen. Generell werden in dem Maße, wie die Wirtschafts- und Währungsunion sich zu vertiefter Integration hin entwickelt, eine Reihe anderer wichtiger Fragen eingehender zu prüfen sein. Diesbezüglich stellen dieser Bericht und das Konzept der Kommission ("Blueprint") eine Diskussionsgrundlage dar.

I. Integrierter Finanzrahmen

Den derzeitigen europäischen Vorkehrungen für die Wahrung der Finanzstabilität fußen nach wie vor auf nationalen Zuständigkeiten. Dies ist mit dem hochintegrierten Charakter der WWU nicht zu vereinbaren und hat das schädliche Wechselspiel zwischen der Anfälligkeit der Staaten und den Schwachstellen des Bankensektors noch verschärft. Mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus wird ein Garant für eine strenge und unparteiliche Aufsicht geschaffen, was zur Auflösung der Verbindung zwischen Staaten und Banken beitragen und wird die Wahrscheinlichkeit künftiger systemischer Banken Krisen verringern wird.

In seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2012 forderte der Europäische Rat die Gesetzgeber auf, die Arbeit an den Gesetzgebungsvorschlägen für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus vorrangig voranzubringen, damit bis zum 1. Januar 2013 Einigung über den rechtlichen Rahmen erzielt werden kann. Ferner forderte er, das einheitliche Regelwerk, einschließlich der Einigung über die Vorschläge zu den Eigenkapitalanforderungen an Banken bis Jahresende zügig zum Abschluss zu bringen. Des Weiteren sollen die Bestimmungen zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Rahmen für die Abwicklung und die Einlagensicherung rasch angenommen werden.

Der einheitliche Aufsichtsmechanismus wird einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer Finanzmarktunion darstellen. Es ist zwingend notwendig, dass die Vorbereitungsarbeiten Anfang 2013 ernsthaft beginnen können, damit der einheitliche Aufsichtsmechanismus spätestens ab 1. Januar 2014 voll einsatzfähig sein kann. Dabei wird es entscheidend sein, dass die EZB mit einem starken Aufsichtsinstrumentarium ausgestattet ist und dass die endgültige Zuständigkeit der EZB für die Bankenaufsicht mit angemessenen Kontrollbefugnissen einhergeht. In diesem Zusammenhang wird es wichtig sein, einen angemessenen Rahmen für die makroprudenzielle Aufsicht zu schaffen, der sowohl der nationalen als auch der europaweiten Dimension Rechnung trägt. Die EZB hat bestätigt, dass sie organisatorische Vorkehrungen treffen wird, die eine klare Trennung ihrer aufsichtsrechtlichen Aufgaben von der Geldpolitik gewährleisten.

Sobald ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus eingerichtet sein wird, hätte der ESM, für Banken des Euro-Währungsgebiets, nach einem ordentlichen Beschluss die Möglichkeit, Banken direkt zu rekapitalisieren. Der rechtliche und operative Rahmen für die direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM sollte bis Ende März fertiggestellt sein. Um auf dem Weg zu einem integrierten Finanzrahmen voranzukommen, muss der einheitliche Aufsichtsmechanismus durch einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus sowie durch weiter harmonisierte Einlagensicherungssysteme ergänzt werden.

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus

Seit dem Beginn der Krise haben die Finanzinstitute Unterstützung in beträchtlichem Umfang erhalten. Dies hat die öffentlichen Finanzen ungebührlich belastet und die Fähigkeit eingeschränkt, die Haushaltspolitik einzusetzen, um die Auswirkungen der Rezession aufzufangen. Ein starker und integrierter Rahmen für die Abwicklung würde dazu beitragen, die Kosten von Bankenzusammenbrüchen für die Steuerzahler zu begrenzen. Der vorliegende Gesetzgebungsvorschlag zur Bankensanierung und -abwicklung wird sicherstellen, dass harmonisierte Instrumente, die für die ordentliche Abwicklung von Banken notwendig sind, in allen Mitgliedstaaten der EU zur Verfügung stehen, einschließlich Frühintervention, Gläubigerbeteiligung und Schaffung von Brückenbanken.

In einem Umfeld, in dem Aufsicht effektiv einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragen wird, ist es jedoch von wesentlicher Bedeutung, dass die Verantwortung für den Umgang mit der Bankenabwicklung ebenfalls auf die europäische Ebene übergeht. Die Kommission hat bereits ihre Absicht bekundet, nach der Annahme der Vorschläge für eine Richtlinie zur Bankensanierung und -abwicklung und eine Richtlinie zu den Einlagensicherungssystemen einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus vorzuschlagen. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus – der einer einheitlichen Abwicklungsbehörde zugeordnet wird – sollte im Zuge der vollen Übernahme der Aufsichtszuständigkeit durch die EZB geschaffen werden. Dieser Mechanismus, der alle Banken erfasst, die vom einheitlichen Aufsichtsmechanismus überwacht werden, sollte auf soliden Geschäftsführungsregeln, einschließlich geeigneter Bestimmungen über Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht, sowie einer wirksamen gemeinsamen Letztsicherung beruhen, was für die Vollendung eines integrierten Finanzrahmens unerlässlich ist.

Notwendigkeit eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Die Schaffung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus ist für die Vollendung eines integrierten Finanzrahmens unerlässlich:

- Er würde einen zügigen und unparteiischen Beschlussfassungsprozess sicherstellen, bei dem die europäische Dimension im Mittelpunkt steht. Hierdurch würden viele der derzeitigen Hindernisse vermindert, die der Abwicklung entgegenstehen, wie nationale Voreingenommenheit und Reibungen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Hierdurch würden die Abwicklungskosten verringert, da frühes und zügiges Handeln zur Erhaltung des wirtschaftlichen Werts von Banken beiträgt, die abgewickelt werden müssen.
- Die Abwicklungskosten würden auf das niedrigstmögliche Niveau gesenkt und die Verbindung zwischen Banken und Staaten würde gekappt. Eine starke und unabhängige Abwicklungsbehörde mit einer effizienten Abwicklungsregelung würde über die finanzielle, rechtliche und administrative Fähigkeit sowie die notwendige Unabhängigkeit verfügen, um wirksame Abwicklungen zu den geringsten Kosten durchzuführen. Die Behörde würde sicherstellen, dass der Privatsektor die Hauptlast der Bankenabwicklungskosten trüge, und dadurch die Marktdisziplin stärken sowie die verbleibenden Kosten von Bankenzusammenbrüchen für die Steuerzahler so gering wie möglich halten.
- Der einheitliche Abwicklungsmechanismus würde den einheitlichen Aufsichtsmechanismus dadurch ergänzen, dass er die rasche Umstrukturierung oder Schließung von insolventen Banken sicherstellen würde. Der einheitliche Aufsichtsmechanismus würde eine zügige und unvoreingenommene Bewertung der Frage, ob eine Abwicklung notwendig ist, abgeben, während die einheitliche Abwicklungsbehörde für die tatsächliche zügige und effiziente Abwicklung sorgen würde.

Im Rahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus sollte bei den Abwicklungsmaßnahmen eine Kostenoptimierungsstrategie verfolgt werden, und bei der Finanzierung dieser Maßnahmen könnte nach einer Rangfolge von sich beteiligenden Anteilseignern und einigen Gläubigern und unter Rückgriff auf die Bankenwirtschaft verfahren werden. Die Abwicklungsmaßnahmen würden durch einen Europäischen Abwicklungsfonds organisiert, der ein entscheidendes Element der neuen Abwicklungsregelung sein würde. Er würde durch risikobasierte Abgaben finanziert, die vorab bei allen Banken, die direkt am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen, erhoben würden. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus sollte eine geeignete und wirksame gemeinsame Letztsicherung einschließen. Diese könnte möglicherweise durch eine ESM-Kreditlinie für die einheitliche Abwicklungsbehörde bewerkstelligt werden. Diese Letztsicherung sollte dadurch, dass sichergestellt wird, dass die öffentliche Unterstützung über nachträglich bei der Finanzwirtschaft erhobene Abgaben wieder ausgeglichen wird, mittelfristig haushaltsneutral sein.

Die Geschichte der Finanzkrisen hat gezeigt, welche destabilisierende Wirkung für einzelne Finanzinstitute oder für das gesamte Bankensystem Verunsicherung in Bezug auf Bankeinlagen hervorrufen kann. Der Vorschlag zur Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme enthält Bestimmungen, die gewährleisten sollen, dass in jedem Mitgliedstaat ausreichend solide Einlagensicherungssysteme eingerichtet werden; dadurch sollen die Übertragungseffekte zwischen Instituten und Ländern, die sich aus der Einlagenflucht ergeben, begrenzt werden und es soll für einen angemessenen Anlegerschutz in der Europäischen Union gesorgt werden. Es ist daher wichtig, dass dieser Vorschlag zügig angenommen wird.

II. Integrierter Haushaltsrahmen

Die Krise hat das große Ausmaß der gegenseitigen Abhängigkeit und der Übertragungseffekte zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets offenbart. Es hat sich gezeigt, dass die einzelstaatliche Haushaltspolitik eine Angelegenheit von ganz erheblichem gemeinsamem Interesse ist. Dies wiederum macht deutlich, dass es notwendig ist, schrittweise zu einem integrierten Haushaltsrahmen überzugehen, der sowohl eine solide nationale Haushaltspolitik wie auch eine größere Widerstandskraft gegenüber wirtschaftlichen Schocks für das gesamte Euro-Währungsgebiet sicherstellt. Er würde außerdem zu nachhaltigem Wachstum und makroökonomischer Stabilität beitragen. In dem Zwischenbericht vom Oktober wurde hervorgehoben, dass eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung notwendig ist, und als weiterer Schritt die Möglichkeit vorgeschlagen, schrittweise eine Fiskalkapazität für die WWU zu entwickeln, die die Anpassung an Schocks erleichtern könnte. In diesem Abschnitt werden im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober die Optionen für eine solche Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet und deren Leitprinzipien untersucht.

Solide nationale Haushaltspolitiken bilden die Eckpfeiler der WWU

In unmittelbarer Zukunft wird es vorrangig darum gehen, die neuen Maßnahmen für eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung zu vervollständigen und umzusetzen. In den letzten Jahren sind wesentliche Verbesserungen an dem regelbasierten Rahmen für die Fiskalpolitik in der WWU vorgenommen ("Sechserpaket") oder vereinbart (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung) worden; dabei wurde stärkerer Wert auf die Verhütung von Haushaltsungleichgewichten, die Schuldenentwicklung, bessere Durchsetzungsmechanismen und die nationale Eigenverantwortung für die Einhaltung der EU-Vorschriften gelegt. Die übrigen Elemente im Zusammenhang mit der verstärkten haushaltspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet ("Zweierpaket"), bei denen das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, sollten unverzüglich zum Abschluss gebracht und uneingeschränkt umgesetzt werden. Dieser neue Steuerungsrahmen, der eine umfassende Vorabkoordinierung der jährlichen Haushalte der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vorsieht, wird die Überwachung der Länder, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, verstärken.

Die Geschichte und die Erfahrungen anderer Währungsunionen zeigen, dass es verschiedene Wege hin zu einer Fiskalunion gibt; aufgrund des einzigartigen Charakters der WWU wäre ein spezifischer Ansatz gerechtfertigt. Während sich das Ausmaß, in dem die Haushaltsinstrumente zentralisiert sind, und die Regelungen zur Haushaltssolidarität im Falle eines Schocks unterscheiden, so sind doch alle anderen Währungsunionen mit einer zentralen Fiskalkapazität ausgestattet. Vor diesem Hintergrund forderte der Europäische Rat im Oktober 2012, dass weitere Mechanismen, einschließlich einer angemessenen Fiskalkapazität, für das Euro-Währungsgebiet sondiert werden. Diese würde neue Funktionen unterstützen, die nicht unter den mehrjährigen Finanzrahmen fallen, von dem sie eindeutig getrennt wären.

In der zweiten Stufe könnten in speziellen Fällen durch begrenzte, befristete, flexible und gezielte finanzielle Anreize Strukturreformen gefördert werden, indem die Mitgliedstaaten mit den EU-Organen individuelle Vereinbarungen vertraglicher Art schließen. Diese Vereinbarungen wären für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zwingend und für die übrigen Mitgliedstaaten freiwillig (vgl. Abschnitt III). Die Kommission beabsichtigt, einen Vorschlag vorzulegen, der – aufbauend auf bestehenden EU-Verfahren – konkrete Maßnahmen zur Einführung derartiger vertraglicher Vereinbarungen und die Mittel zur Unterstützung ihrer Anwendung vorsehen wird.

Die Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen und die damit verbundenen Anreize würden einen Konvergenzprozess fördern, der in Stufe 3 zur Schaffung einer Fiskalkapazität führt, um die Anpassung an wirtschaftliche Schocks zu erleichtern. Dies könnte durch eine Art von Versicherungsmechanismus zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets erreicht werden, der dazu dient, große länderspezifische wirtschaftliche Schocks abzufedern. Eine derartige Funktion würde eine Form der fiskalischen Solidarität für Konjunkturzyklen gewährleisten, wodurch die Widerstandskraft des Euro-Währungsgebiets insgesamt verbessert würde und sich die mit makroökonomischen Anpassungen verbundenen finanziellen und wirtschaftlichen Kosten verringern würden. Durch ihren Beitrag zur makroökonomischen Stabilität wäre diese Funktion eine sinnvolle Ergänzung des auf dem Europäischen Stabilitätsmechanismus basierenden Rahmens für das Krisenmanagement.

Da eine gut funktionierende Funktion zum Abfedern von Schocks mehr Konvergenz zwischen den Wirtschaftsstrukturen und -politiken in den Mitgliedstaaten erfordern würde, sind die Unterstützung wachstumsfördernder Strukturreformen und das Abfedern von länderspezifischen wirtschaftlichen Schocks also zwei einander ergänzende und sich gegenseitig verstärkende Ziele.

Wirtschaftliche Argumente für eine Fiskalkapazität

In einem gemeinsamen Währungsraum gehen länderspezifische wirtschaftliche Schocks zu Lasten der Mobilität der Arbeitskräfte und des Kapitals, der Preis- und Kostenflexibilität sowie der Fiskalpolitik. Eine fiskalische Risikoteilung als Schutz gegen negative externe Haushaltseffekte ist vor allem dann wichtig, wenn die wirtschaftlichen Mechanismen zur Anpassung an länderspezifische Schocks nicht vollkommen sind. Dies ist eindeutig der Fall im Euro-Währungsgebiet, in dem die Mobilität der Arbeitskräfte verhältnismäßig gering ist, die Kapitalströme anfällig für unvermittelte Schwankungen sind, die die Finanzstabilität gefährden können, und strukturelle Verkrustungen Preisanpassungen und die Umverteilung der Ressourcen verzögern oder behindern können. In solchen Fällen können Länder leicht in Schieflage geraten, was sich negativ auf das gesamte Euro-Währungsgebiet auswirken kann.

Vor diesem Hintergrund kann die Schaffung von Risikoteilungsinstrumenten, wie beispielsweise eine gemeinsame, aber begrenzte Schockabfederungsfunktion, dazu beitragen, die Wucht von länderspezifischen Schocks zu absorbieren und die Ansteckung über das gesamte Euro-Währungsgebiet hinweg und darüber hinaus zu verhindern. Diese Funktion ist allerdings um einen Mechanismus zur Schaffung einer stärkeren wirtschaftlichen Konvergenz auf der Grundlage strukturpolitischer Maßnahmen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften und zur Verhütung des jedem Versicherungssystem eigenen risikoträchtigen Verhaltens (moral hazard) zu ergänzen. Allerdings könnte die erfolgreiche Umsetzung von Reformen nach Maßgabe einer vertraglichen Vereinbarung – neben der Erfüllung des eigentlichen Zwecks solcher Reformen – auch als Kriterium für die Teilnahme an einer asymmetrischen Schockabfederungsfunktion herangezogen werden, die in Stufe 3 geschaffen wird. Dadurch würden die Länder einen zusätzlichen großen Anreiz erhalten, vor und auch nach ihrem Beitritt zu diesem Mechanismus solide Wirtschaftspolitiken zu verfolgen. In der Übergangsphase bis zur Einrichtung dieser automatischen Stabilisierungsfunktion könnten die Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen besonderen Gegebenheiten begrenzte, befristete und flexible finanzielle Anreize zur Förderung von Strukturreformen erhalten. Um einen Rückfall oder makroökonomische Ungleichgewichte nach dem Beitritt der Länder zu der Schockabfederungsfunktion zu vermeiden, würde der vertragliche Ansatz für die Reformen beibehalten werden. Darüber hinaus könnten die Nettotransfers im Rahmen dieser Funktion so angepasst werden, dass sie der laufenden Einhaltung der im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen eingegangenen Verpflichtungen Rechnung tragen

Optionen für die Schockabfederungsfunktion der Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet

Die WWU-Fiskalkapazität mit einer begrenzten Funktion zum Abfedern von asymmetrischen Schocks könnte aus einer Art von Versicherungsmechanismus zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets bestehen. Die Beiträge aus den einzelstaatlichen Haushalten sowie Auszahlungen an diese würden je nach Position jedes einzelnen dieser Länder im Konjunkturzyklus Schwankungen unterliegen.

Bei der spezifischen Ausgestaltung dieser Funktion könnten zwei generelle Ansätze verfolgt werden: erstens ein makroökonomischer Ansatz, bei dem die Beiträge und Auszahlungen auf der Grundlage der Schwankungen der konjunkturbedingten Einnahmen und Ausgaben oder anhand von Messungen der Wirtschaftstätigkeit festgelegt würden, oder zweitens ein mikroökonomischer Ansatz, der unmittelbar mit einer bestimmten konjunkturabhängigen öffentlichen Funktion – wie etwa der Arbeitslosenversicherung – verknüpft wäre. In diesem Fall würde die Höhe der Beiträge zu/der Auszahlungen aus dieser Fiskalkapazität direkt von den Arbeitsmarktentwicklungen abhängen. Bei diesem Szenario würde die Fiskalkapazität also die einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungssysteme ergänzen oder teilweise ersetzen. Die Mitteltransfers könnten beispielsweise auf die konjunkturabhängige Arbeitslosigkeit begrenzt werden und nur die Kurzeitarbeitslosigkeit abdecken.

Zur Bewertung der besonderen Vorteile jedes Ansatzes wäre eine ausführlichere Analyse erforderlich. Wichtig ist dabei, dass die Wirkungskraft dieser Schockabfederungsfunktion als Teil der Fiskalkapazität weitgehend von ihrer Tragweite, die finanziellen Auswirkungen für die nationalen Haushalte hingegen von der konkreten Ausgestaltung der Funktion und ihren genauen Parametern abhängen würden. Allerdings muss dabei unbedingt sichergestellt werden, dass – ungeachtet des letztendlich gewählten Ansatzes – die Schaffung dieser Funktion die Höhe der öffentlichen Ausgaben und den Steuerdruck im Euro-Währungsgebiet insgesamt nicht beeinflusst. Ebenso müssten die genauen Bedingungen und die Schwellen für die Einleitung von Mitteltransfers sorgfältig geprüft werden, da lediglich länderspezifische Schocks von hinreichender Stärke zentral abgedeckt werden sollten. Beispielsweise könnten im Falle des mikroökonomischen Ansatzes Transfers im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit nur dann eingeleitet werden, wenn der Anstieg der Kurzeitarbeitslosigkeit eine bestimmte Schwelle überschreitet.

Zur Finanzierung der beiden Funktionen – d.h. Förderung von Strukturreformen und Abfederung von asymmetrischen Schocks – müssten spezifische Mittel aufgebracht werden. Bei diesen Mitteln könnte es sich um nationale Beiträge handeln, um Eigenmittel oder aber um eine Kombination aus beidem. Auf längere Sicht wäre ein entscheidender Aspekt einer künftigen Fiskalkapazität, der eingehend geprüft werden müsste, ihre potenzielle Fähigkeit zur Kreditaufnahme. Eine Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet könnte in der Tat eine geeignete Grundlage für die gemeinsame Emission von Schuldtiteln bilden, ohne dass eine Vergemeinschaftung der Staatsschulden erfolgen müsste. Die Frage, ob eine "goldene Haushaltsregel" – wie die Regel des ausgeglichenen Haushalts, die sowohl im Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung niedergelegt ist – auf diese Fiskalkapazität Anwendung findet, wäre dann näher zu prüfen. Und nicht zuletzt würde ein integrierter Haushaltsrahmen die Schaffung einer Finanzverwaltungsfunktion mit klar abgegrenzten fiskalischen Verantwortlichkeiten erfordern.

Leitprinzipien für die Schockabfederungsfunktion der WWU-Fiskalkapazität

Ungeachtet des Ansatzes – ob mikro- oder makroökonomischer Natur – müssten bei der Gestaltung einer solchen Schockabfederungsfunktion eine Reihe von Leitprinzipien beachtet werden, die auch den spezifischen Merkmalen der WWU Rechnung tragen:

- Elemente der fiskalischen Risikoteilung in Bezug auf das Abfedern von länderspezifischen Schocks sollten so strukturiert werden, dass sie nicht zu nur in eine Richtung geleisteten, permanenten Länderunterstützungen führen, und sie sollten auch nicht als Instrumente zum Einkommensausgleich konzipiert sein. Im Laufe der Zeit würde jedes Land des Euro-Währungsgebiets über seinen Konjunkturzyklus hinweg abwechselnd zum Nettoempfänger und zum Nettozahler des Systems werden.
- Diese Funktion sollte weder die Anreize für eine solide Gestaltung der Haushaltspolitik auf nationaler Ebene noch die Anreize zur Bekämpfung nationaler struktureller Schwächen untergraben. Geeignete Mechanismen zur Begrenzung des sorglosen Verhaltens ("moral hazard") und zur Förderung von Strukturreformen sollten in die Funktion eingebaut werden. Eine enge Verknüpfung mit der Einhaltung des umfassenden EU-Rahmens zur politischen Steuerung, u.a. durch etwaige Vereinbarungen vertraglicher Art (vgl. Abschnitt III unten) sollte erwogen werden.
- Die Fiskalkapazität sollte im Rahmen der Europäischen Union und ihrer Organe entwickelt werden. Dadurch würde ihre Übereinstimmung mit dem bestehenden regelbasierten EU-Rahmen für die Haushaltspolitik und den Verfahren für die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gewährleistet.
- Die Fiskalkapazität sollte kein Krisenbewältigungsinstrument sein, da der Europäische Stabilitätsmechanismus bereits für diesen Zweck eingerichtet wurde. Vielmehr sollte es Aufgabe der Fiskalkapazität sein, die wirtschaftliche Widerstandskraft der WWU und der Länder des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu verbessern. Dies würde zur Krisenvorbeugung beitragen, und künftige Interventionen des ESM würden dadurch weniger wahrscheinlich.
- Die Gestaltung der Fiskalkapazität sollte mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar sein, und ihre Transaktionen sollten transparent sein und einer angemessenen demokratischen Kontrolle und Rechenschaftspflicht unterliegen. Ebenso sollte sie kostenwirksam sein und nicht zur unangemessenen Entstehung kostspieliger Verwaltungsverfahren oder unnötiger Zentralisierung führen. Sie sollte auch keine höheren Ausgaben oder größere Steuerbelastung verursachen.

III. Integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen

Die Staatsschuldenkrise hat auf schmerzhaft Weise deutlich gemacht, dass die nicht tragfähige Wirtschaftspolitik, die von einigen Ländern des Euro-Währungsgebiets in der Vergangenheit verfolgt wurde, sowie die Verkrustungen in ihren Volkswirtschaften negative Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten der WWU haben. Es ist ein integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen erforderlich, um die Politiken der Mitgliedstaaten zu jeder Zeit auf einem starken und nachhaltigen Wachstumskurs zu halten, so dass höhere Wachstums- und Beschäftigungsraten erreicht werden.

In naher Zukunft ist es wichtig, den Binnenmarkt zu vollenden, da er ein leistungsfähiges Instrument zur Förderung von Wachstum ist. Darüber hinaus ist es notwendig, eine gründliche Leistungsbewertung der Arbeits- und Gütermärkte im Euro-Währungsgebiet vorzunehmen. Da es keine Wechselkursanpassungen gibt, benötigt eine reibungslos funktionierende WWU effiziente Arbeits- und Gütermärkte. Dies ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Preis- und Kostenanpassungen zu erleichtern, die eine Grundvoraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum sind. Der Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität der Arbeitskräfte und dem Ausgleich von Qualifikationslücken auf dem Arbeitsmarkt sollte vordringliche Aufmerksamkeit zukommen. Die Kommission könnte diese Einschätzung vorrangig vornehmen. Nicht zuletzt sollte ein Rahmen für die systematische Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformen, wie in Artikel 11 des Vertrags über Stabilität, Koordination und Steuerung vorgesehen, geschaffen werden.

Damit die Union eine hochattraktive soziale Marktwirtschaft bleibt und das europäische Sozialmodell gewahrt wird, ist dafür zu sorgen, dass die Union global wettbewerbsfähig ist und dass die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Mitgliedstaaten der WUU nicht allzu sehr auseinanderklafft. Die Reformen des Überwachungsrahmens der EU, die durch die Einführung des Europäischen Semesters mit länderspezifischen Empfehlungen und eines neuen – Sanktionen ermöglichenden – Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht erreicht wurden, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Aber wir müssen noch weiter gehen und einen stärkeren Rahmen für die Koordinierung, Konvergenz und Durchsetzung der strukturpolitischen Maßnahmen schaffen. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Oktober dazu aufgefordert, zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten nicht mit den EU-Organen Vereinbarungen vertraglicher Natur über die von ihnen zugesagten Reformen zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung schließen sollten. Die Einführung dieser Vereinbarungen würde nach einem Stufenkonzept erfolgen.

Vereinbarungen vertraglicher Natur müssen auf eine frühzeitige Bekämpfung von Gefährdungen abstellen

Makroökonomische Ungleichgewichte bauen sich in der Regel langsam auf und werden oft durch günstige Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum und Liquidität verschleiert. Angesichts der strukturellen Verkrustungen der Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkte und der institutionellen Gegebenheiten ist es jedoch oft schwierig, sie nach ihrer Ermittlung rasch zu korrigieren. Deshalb ist es wichtig, die Ursachen der Ungleichgewichte frühzeitig anzugehen, wobei auch dafür zu sorgen ist, dass diese wesentlichen Märkte schnell auf Schocks reagieren können und dass die nationalen Rahmenbedingungen Wachstum und Beschäftigung fördern. Vertragliche Vereinbarungen müssten daher vorrangig auf die Beseitigung mikroökonomischer, sektoraler und institutioneller Defizite abstellen und dem Ziel dienen, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft zu verbessern. Die künftigen vertraglichen Vereinbarungen sollten deshalb für alle Euroländer obligatorisch, für die übrigen Mitgliedstaaten hingegen freiwillig sein.

Vertragliche Vereinbarungen müssen vorrangig auf die Hauptschwachpunkte abstellen

Nicht alle wirtschaftlichen Ineffizienzen beeinträchtigen das Funktionieren der WWU. Auch der Grad der Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumsherausforderung sind von Land zu Land unterschiedlich. Inhalt und Umfang der Reformvereinbarungen würden dieser Vielfalt Rechnung tragen und auf die länderspezifischen Erfordernisse ausgerichtet sein (z.B. effizienter Arbeitsmarkt im Hinblick auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit; Verbesserung der Justizsysteme). Damit die Vereinbarungen diese Heterogenität berücksichtigen können, wäre es jedoch unabdingbar, dass jeder Mitgliedstaat auf fachlicher und politischer Ebene einen intensiven Dialog mit den EU-Organen führt. In diesem Rahmen würde eine eingehende Analyse durch beide Seiten erfolgen, welche die Grundlage für eine maßgeschneiderte und detaillierte Vereinbarung über eine Reihe konkreter Reformen bilden würde. Je nach Art der erforderlichen Maßnahmen hätten diese Vereinbarungen für jedes Land eine andere Laufzeit, die sich jedoch stets über mehrere Jahre erstrecken dürfte. Damit der Schwerpunkt weiterhin auf den Hauptschwachpunkten liegt, müssten die Vereinbarungen einen gewissen Spielraum bieten, damit auf größere Schocks und auf veränderte wirtschaftliche Umstände und Prioritäten reagiert werden kann. Entsprechend der spezifischen Situation eines jeden Landes könnten die Maßnahmen in Stufe 2 durch eine gezielte, begrenzte und flexible finanzielle Unterstützung im Rahmen der Fiskalkapazität unterstützt werden.

Vertragliche Vereinbarungen müssen in bestehende EU-Prozesse integriert werden

Im Zuge der Krise ist das Rahmenwerk für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU verstärkt worden. Jedes Jahr werden integrierte länderspezifische Empfehlungen des Rates, die auf einem Vorschlag der Kommission beruhen, an alle Mitgliedstaaten gerichtet. Zusätzlich wurde ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) eingeführt, damit Ungleichgewichte frühzeitig erkannt und korrigiert werden können. Zur Vermeidung von Inkohärenzen und Doppelarbeit sollten die vertraglichen Vereinbarungen in das Europäische Semester aufgenommen werden. Sie sollten mit der aus dem Jahreswachstumsbericht resultierenden Gesamtpolitik vereinbar sein und diese unterstützen und auf den länderspezifischen Empfehlungen beruhen. Entsprechend dem Ziel einer frühzeitigen Erkennung würden die eingehenden Prüfungen auf alle WWU-Staaten ausgeweitet. Die eingehenden Prüfungen müssten auf einen sehr gründlichen Dialog vor Ort und auf eine Analyse der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten gestützt werden. Ausgehend von den Schlussfolgerungen der eingehenden Prüfung würden die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission die Grundlage für einen Dialog bilden, der mit jedem Land über die in den Reformvereinbarungen enthaltenen spezifischen und detaillierten Maßnahmen, einschließlich eines Zeitrahmens für deren Umsetzung, zu führen wäre. Bei Mitgliedstaaten der korrektiven Komponente des VMU bestünde die Vereinbarung in einem Korrekturmaßnahmenplan, und im Falle der Nichteinhaltung würden gemäß der geltenden Verordnung Sanktionen verhängt.

Für vertragliche Vereinbarungen muss eine umfassende einzelstaatliche und europäische Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht gelten

Die nationale Eigenverantwortung ist bei der Umsetzung von Strukturreformen von entscheidender Bedeutung. Eine nationale Debatte über die vorrangigen Maßnahmen und die Billigung der Reformvereinbarungen durch die nationalen Parlamente sind für die Gewährleistung der nationalen Eigenverantwortung unerlässlich. Die Kommission sollte die Möglichkeit haben, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über die Notwendigkeit dieser Maßnahmen aus Sicht der WWU zu unterrichten. Beide Vertragsparteien wären für den Inhalt und die Umsetzung ihres Teils der Vereinbarung über Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit und für die Unterrichtung ihrer jeweiligen Parlamente (nationale Parlamente bzw. Europäisches Parlament) über die erzielten Fortschritte verantwortlich. Eine umfassende Rechenschaftspflicht beider Parteien lässt sich nur dann gewährleisten, wenn die vereinbarte Reformagenda konkrete, detaillierte und messbare Vorgaben enthält. Dies erfordert eine Ex-ante-Vereinbarung über konkrete Zeitpläne, die spezifischen Modalitäten für das Monitoring und den Informationszugang. Die Vereinbarungen und die Berichte über die Einhaltung der Vorgaben würden regelmäßig und rechtzeitig veröffentlicht. Erhebliche wirtschaftliche Veränderungen oder sich ändernde politische Gegebenheiten, wie etwa die Wahl einer neuen Regierung, könnten zu einer Neuaushandlung der einzelnen Maßnahmen und Schritte zur Verwirklichung der Reformziele führen.

Kernbestandteile vertraglicher Vereinbarungen über Strukturreformen

Kurz gesagt könnten diese in den EU-Rahmen zur politischen Steuerung eingebetteten Vereinbarungen auf folgende Grundsätze gestützt werden:

- Sie würden in das Europäische Semester einbezogen, mit der Gesamtpolitik für das Euro-Währungsgebiet vereinbar sein und diese unterstützen. Sie würden für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zwingend, für die übrigen Mitgliedstaaten hingegen freiwillig sein und sich auf eingehende Vor-Ort-Prüfungen der gravierendsten Hemmnisse für Wachstum und Beschäftigung stützen. Diese Prüfungen würden von der Kommission durchgeführt.
- Sie würden eine mehrjährige, konkrete und überwachbare Reformagenda abdecken, die mit den EU-Organen vereinbart und vorrangig auf die Faktoren Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum abstellen würde, die für das reibungslose Funktionieren der WWU von entscheidender Bedeutung sind.
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission wären gegenüber den nationalen Parlamenten bzw. dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig, was die Inhalte der Vereinbarungen und die Erfüllung ihrer daraus resultierenden Pflichten angeht.
- Die Strukturreformen würden durch finanzielle Anreize gefördert; infolgedessen würden vorübergehende Transfers in Mitgliedstaaten erfolgen, die übermäßige Strukturschwächen aufweisen. Diese gezielte Unterstützung sollte mit spezifischen Mitteln finanziert werden.
- Die Einhaltung der Vereinbarungen kann durch ein anreizbasiertes Rahmenkonzept sichergestellt werden. Die Einhaltung könnte eines der Kriterien für die Teilnahme an der Funktion zum Auffangen von Schocks im Rahmen der Fiskalkapazität darstellen. Überdies könnten die nationalen Beiträge zur Fiskalkapazität im Falle der Nichteinhaltung heraufgesetzt werden.

V. Demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht

In seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2012 hat der Europäische Rat betont, dass es starker Mechanismen für demokratische Legitimität und demokratische Rechenschaftspflicht bedarf. Ein Leitgrundsatz besteht darin, dass demokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht auf der Ebene angesiedelt sein sollten, auf der die Entscheidungen getroffen werden. Die Anwendung dieses Leitgrundsatzes ist für die Gewährleistung der Wirksamkeit der integrierten finanz-, haushalts- und wirtschaftspolitischen Rahmen von entscheidender Bedeutung. Dies impliziert, dass das Europäische Parlament in die Rechenschaftspflicht für die auf europäischer Ebene gefassten Beschlüsse einbezogen wird, wobei die zentrale Rolle der nationalen Parlamente gegebenenfalls aufrechterhalten werden muss.

Die Entscheidungen über den nationalen Haushalt sind das Herzstück der parlamentarischen Demokratien in den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig sollten die Bestimmungen über demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht gewährleisten, dass das gemeinsame Interesse der Union gebührend berücksichtigt wird; die nationalen Parlamente sind jedoch nicht in der besten Position, um dieses Interesse umfassend zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass eine weitergehende Integration des politischen Handelns und eine verstärkte Bündelung von Zuständigkeiten auf europäischer Ebene zuallererst mit einer entsprechenden Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die integrierten Rahmen für eine echte WWU einhergehen sollten.

Erstens in einen integrierten Finanzrahmen: Zwar sollte die Rechenschaftspflicht, die sowohl der Europäischen Zentralbank als einheitlicher Aufsichtsbehörde als auch der künftigen einheitlichen Abwicklungsbehörde obliegt, auf europäischer Ebene angesiedelt sein, doch sollte sie durch starke Mechanismen für Unterrichtung, Berichterstattung und Transparenz gegenüber den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten ergänzt werden.

Zweitens in den Kontext integrierter haushalts- und wirtschaftspolitischer Rahmen: Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass ihre nationalen Parlamente in geeigneter Weise in die vorgeschlagenen vertraglichen Reformvereinbarungen sowie in den breiteren Kontext des Europäischen Semesters einbezogen werden. Hierzu hat der Europäische Rat im Oktober darum gebeten, dass geprüft wird, wie dafür gesorgt werden kann, dass die im Rahmen des Europäischen Semesters angenommenen Empfehlungen im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten erörtert werden. Neue, etwa auf Artikel 13 des SKS-Vertrags und das Protokoll Nr. 1 des Vertrags gestützte Mechanismen, mit denen sich der Grad der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament erhöhen lässt, könnten zu mehr demokratischer Legitimität und Rechenschaftspflicht beitragen. Es obliegt dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, die genaue Ausgestaltung und die genauen Modalitäten gemeinsam festzulegen.

Drittens sollte die Schaffung einer neuen Fiskalkapazität für die WWU auch zu angemessenen Vereinbarungen führen, die deren uneingeschränkte demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht gewährleisten. Wie diese Vereinbarungen im Einzelnen ausfallen, würde sich weitgehend nach ihren spezifischen Merkmalen richten, einschließlich ihrer Finanzierungsquellen, ihrer Entscheidungsprozesse und ihres Tätigkeitsfelds.

Und schließlich hat die Krise gezeigt, dass nicht nur der Rahmen für die Überwachung der WWU verstärkt werden muss, sondern auch deren Fähigkeit, rasch Ausführungsbeschlüsse zu fassen, um in schlechten Zeiten das Krisenmanagement und in guten Zeiten die wirtschaftspolitische Beschlussfassung zu verbessern. Infolge der Mängel der bisherigen Architektur sind einige zwischenstaatliche Vereinbarungen getroffen worden, doch müssten diese letztendlich in den Rechtsrahmen der Europäischen Union integriert werden. Dies ist bereits im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung vorgesehen und könnte auch für weitere Fälle erwogen werden. Die Fähigkeit, auf europäischer Ebene Ausführungsbeschlüsse zur Wirtschaftspolitik für die WWU zu fassen, muss unbedingt verstärkt werden. Im Zuge der Entwicklung der WWU zu einer Banken-, Fiskal- und Wirtschaftsunion sollte letztlich auch ihre Vertretung nach außen zusammengeführt werden.

Letzten Endes erfordern diese weitreichenden Veränderungen durch die Europäische Union im Allgemeinen und die Wirtschafts- und Währungsunion im Besonderen ein gemeinsames Zielbewusstsein der Mitgliedstaaten, ein hohes Maß an sozialem Zusammenhalt, eine gewichtige Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sowie einen erneuten Dialog mit den Sozialpartnern. Die Offenheit und Transparenz des Prozesses sowie der Ergebnisse ist für den Übergang zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion von entscheidender Bedeutung.

