



**EUROPÄISCHER RAT
DER PRÄSIDENT**

Brüssel, den 12. Oktober 2012

**AUF DEM WEG ZU EINER ECHTEN WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION
Zwischenbericht**

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung im Juni 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 Zwischenbericht für den Europäischen Rat stützt sich weitgehend auf die Ideen und Vorschläge, die bei den bilateralen Treffen mit sämtlichen EU-Mitgliedstaaten und mit dem Europäischen Parlament und seinem Präsidenten, die im September stattgefunden haben, vorgebracht worden sind. Er soll zeigen, in welchen Punkten Einvernehmen besteht und über welche Bereiche noch weiter beraten werden muss, damit im Dezember ein endgültiger Bericht vorgelegt werden kann.

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. Die Entwicklung in Richtung auf eine vertiefte Wirtschafts- und Währungsunion sollte von Offenheit und Transparenz geprägt und mit dem Binnenmarkt in jeder Hinsicht uneingeschränkt vereinbar sein.

Der Aufbau des Berichts orientiert sich an den wesentlichen Bausteinen, die in dem Bericht *"Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion"*, der dem Europäischen Rat im Juni unterbreitet wurde, beschrieben werden.

I. Integrierter Finanzrahmen

Die Finanzmarktintegration in der Europäischen Union ist seit Einführung der einheitlichen Währung erheblich vorangeschritten. Allerdings erfolgen Aufsicht, Krisenmanagement und Abwicklung von Banken nach wie vor im Rahmen nationaler Regelungen. Das Fehlen gemeinsamer Instrumente für die Bankenabwicklung erschwerte somit ein effektives Krisenmanagement, wodurch sich die Kosten für die Stützung des Finanzsektors, für die der Steuerzahler aufkommen muss, erhöhten und die Risiken für die Finanz- und Haushaltsstabilität stiegen. Die Krise hat zu einer Fragmentierung des Finanzmarkts im Euro-Währungsgebiet geführt, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Kreditbedingungen. In den bilateralen Konsultationen ist darauf hingewiesen worden, dass die Schaffung eines integrierten Finanzrahmens Voraussetzung für die Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion ist. Der integrierte Finanzrahmen muss eine gemeinsame Aufsichtsbehörde, einen gemeinsamen Abwicklungsrahmen, der von einer gemeinsamen Abwicklungsbehörde durchgeführt wird, sowie nationale Einlagensicherungssysteme, die auf gemeinsamen Standards beruhen, umfassen.

Einheitlicher Aufsichtsmechanismus

Im Zuge der umfassenden Überarbeitung der Finanzmarktvorschriften im Jahr 2010 wurde das Europäische Finanzaufsichtssystem geschaffen. Den europäischen Aufsichtsbehörden, einschließlich der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB), wurden hauptsächlich Koordinierungsaufgaben übertragen, wesentliche Entscheidungsbefugnisse blieben jedoch in nationaler Hand. Die Europäische Kommission hat nun einen Entwurf mit neuen Rechtsvorschriften vorgelegt, in denen sie vorschlägt, einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) unter dem Dach der Europäischen Zentralbank einzurichten, der das Euro-Währungsgebiet abdecken würde und dem sich alle Mitgliedstaaten anschließen könnten. Dieser SSM muss vordringlich angenommen werden. Diesbezüglich sind drei Elemente von Bedeutung: erstens eine klare Trennung zwischen den geldpolitischen und den aufsichtsrechtlichen Aufgaben der EZB, zweitens ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Rechten und den Pflichten aller Mitgliedstaaten, die sich an der neuen Aufsichtsregelung beteiligen, und drittens eine angemessene Rechenschaftspflicht des neuen einheitlichen Aufsichtsmechanismus, auch gegenüber dem Europäischen Parlament.

Die Funktionsweise des SSM sollte mit dem Binnenmarkt uneingeschränkt vereinbar sein. Deshalb wird die bestehende Europäische Bankenaufsichtsbehörde ihre Aufgabe behalten und sich wie bisher darauf konzentrieren, ein einheitliches Regelwerk festzulegen und für seine Umsetzung zu sorgen, damit weiterhin überall in der EU gleiche Rahmenbedingungen herrschen. Zudem wird sie auch künftig als Vermittler zwischen den verschiedenen Aufsichtsbehörden fungieren. Hierzu müssen die Abstimmungsmodalitäten der EBA so angepasst werden, dass sie eine ausgewogene Vertretung und eine effiziente Beschlussfassung im Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen gewährleisten.

Darüber hinaus ist es wichtig, dass diese zentrale Aufsicht ein nahtloses Ineinandergreifen der Maßnahmen im Bereich der mikroprudenziellen und der makroprudenziellen Aufsicht ermöglicht und den ESRB in seiner Arbeit unterstützt.

Abwicklung

Die Europäische Kommission hat bereits eine Richtlinie zur Bankensanierung und -abwicklung vorgeschlagen, die dafür sorgen wird, dass i) bewährte Verfahren und besser geeignete Abwicklungsinstrumente (z.B. Beteiligung des privaten Sektors, Gründung von Brückenbanken usw.) zum Einsatz kommen, um den Steuerzahler zu schützen, und (ii) die nationalen Regelungen aufeinander abgestimmt werden, um Abwicklungen unter Beteiligung des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats und ein grenzüberschreitendes Krisenmanagement zu erleichtern. Auch die nationalen Abwicklungsfonds, die der Richtlinienentwurf vorsieht, werden sicherstellen, dass die Kosten der Abwicklung in erster Linie vom privaten Sektor übernommen werden.

Für den Fall, dass die Aufsicht tatsächlich einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragen wird, wäre eine mit einem angemessenen Auffangmechanismus (Backstop) ausgestattete gemeinsame Abwicklungsbehörde erforderlich, damit sichergestellt wird, dass Abwicklungsbeschlüsse rasch, unparteiisch und im Interesse aller Beteiligten getroffen werden. In der Übergangszeit und nach Einrichtung eines wirksamen SSM hätte der ESM die Möglichkeit, Banken direkt zu rekapitalisieren, verbunden mit angemessenen Auflagen.

Einlagensicherungssysteme

Zuverlässige Einlagensicherungssysteme können eine wichtige vorbeugende Rolle im Hinblick auf die Stabilität des Finanzsystems spielen. Der Gesetzgebungsvorschlag zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Einlagensicherungssysteme ist in dieser Hinsicht ein wichtiger Schritt. Er legt einen strengen allgemeinen Grundsatz für solche Systeme fest, nämlich dass sie über Beiträge des Finanzsektors ausreichend finanziert werden müssen, und sorgt gleichzeitig dafür, dass für die verschiedenen Systeme die gleichen Rahmenbedingungen gelten.

Insgesamt hat die Einführung eines integrierten Finanzrahmens erhebliche fiskalpolitische, wirtschaftspolitische und allgemeinpolitische Implikationen und kann daher nur erfolgen, wenn gleichzeitig auch Schritte zur Einführung stärker integrierter fiskal- und wirtschaftspolitischer Rahmen und einer stärkeren politischen Rechenschaftspflicht unternommen werden. Anderenfalls könnte eine gemeinsame Übernahme der Risiken des Bankensektors ohne eine effektivere Fiskaldisziplin zu negativen Anreizen in Bezug auf die Begebung von Staatsanleihen führen.

II. Integrierter Haushaltsrahmen

In der Krise hat sich gezeigt, wie sehr die Länder des Euro-Währungsgebiet – und nicht nur sie – voneinander abhängen. Es hat sich gezeigt, dass die einzelstaatliche Haushaltspolitik eine Angelegenheit von ganz erheblichem gemeinsamem Interesse ist. Dies weist darauf hin, dass der geltende Rahmen für die Überwachung und die Koordinierung der Haushaltspolitiken – wie im Zweierpaket vorgeschlagen – durch einen Rahmen für eine stärkere Vorabkoordinierung ergänzt werden muss und dass schrittweise auf einen umfassenden integrierten Haushaltsrahmen hingearbeitet werden muss. Dies wird eine solide Haushaltspolitik auf nationaler und auf europäischer Ebene gewährleisten und somit zu einem nachhaltigen Wachstum und makroökonomischer Stabilität beitragen.

Die Geschichte anderer Währungsunionen zeigt, dass es verschiedene Wege hin zu einer Fiskalunion gibt. Das Ausmaß, in dem die Haushaltsinstrumente zentralisiert sind, und die Regelungen zur Haushaltssolidarität im Falle eines makroökonomischen oder finanziellen Schocks unterscheiden sich von Währungsunion zu Währungsunion. Aufgrund des einzigartigen Charakters der WWU wäre ein spezifischer Ansatz gerechtfertigt.

Stärkere wirtschaftspolitische Steuerung

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 gelegt sowie der Schuldenentwicklung, besseren Durchsetzungsmechanismen und der Eigenverantwortung der Staaten für die Einhaltung der EU-Vorschriften größere Beachtung geschenkt. 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 Vorabkoordinierung der jährlichen Haushalte der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vorsieht, wird die Überwachung der Länder, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, verstärken.

Fiskalkapazität

Eine Verstärkung der Disziplin alleine ist jedoch nicht ausreichend. Langfristig muss die Option geprüft werden, über die derzeitigen Maßnahmen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung hinauszugehen und schrittweise eine Fiskalkapazität für die WWU zu entwickeln. Eine solche Fiskalkapazität könnte verschiedene Formen annehmen; mehrere Optionen müssten im Vorfeld der im Dezember stattfindenden Tagung des Europäischen Rates ausführlicher geprüft werden.

Sie würde neue Fiskalfunktionen unterstützen, die nicht unter den mehrjährigen Finanzrahmen fallen. Möglichkeiten zur Entwicklung dieser Kapazität innerhalb des Rahmens der EU und ihrer Organe müssen geprüft werden.

Eine der Funktionen dieser neuen Fiskalkapazität könnte darin bestehen, die Anpassung an länderspezifische Schocks zu erleichtern, indem Verluste zu einem gewissen Grade auf zentraler Ebene aufgefangen werden. In der WWU sollte die Reaktion auf einen symmetrischen Schock, der alle Länder gleichermaßen betrifft, in erster Linie durch währungspolitische Maßnahmen erfolgen, wohingegen bei länderspezifischen wirtschaftlichen Schocks in erster Linie Maßnahmen im Rahmen der nationalen Haushalte zu ergreifen sind. Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist ein Instrument des Krisenmanagements und wurde nicht zum Auffangen von Schocks konzipiert. Darüber hinaus sind die wirtschaftlichen Anpassungsmechanismen aufgrund einer geringen länderübergreifenden Mobilität der Arbeitskräfte und struktureller Hindernisse für Preisflexibilität weniger wirksam als in anderen Währungsunionen. Ein Auffangen von asymmetrischen Schocks auf zentraler Ebene würde eine Form der beschränkten fiskalischen Solidarität für Wirtschaftszyklen darstellen, wodurch die wirtschaftliche Widerstandskraft der WWU verbessert würde. Elemente der fiskalischen Risikoteilung können und sollten so strukturiert werden, dass sie nicht zu permanenten Länderunterstützungen führen oder den Anreiz, strukturelle Schwächen zu bekämpfen, untergraben.

Eine andere wichtige Funktion einer solchen Fiskalkapazität wäre es, strukturelle Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Potenzialwachstums in Bezug auf einen integrierten wirtschaftspolitischen Rahmen (siehe nachfolgenden Abschnitt III) zu erleichtern. Eine gut funktionierende Funktion zum Auffangen von Schocks würde mehr Konvergenz zwischen den Wirtschaftsstrukturen und Wirtschaftspolitiken in den Mitgliedstaaten erfordern. Das Auffangen von Schocks und die Unterstützung struktureller Reformen sind also zwei einander ergänzende und sich gegenseitig verstärkende Ziele.

Die Schaffung einer solchen neuen Fiskalkapazität sollte die Einhaltung der Haushaltsregeln und der Haushaltsdisziplin in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht untergraben. Ein entscheidender Aspekt einer künftigen Fiskalkapazität, der eingehend geprüft werden müsste, wäre ihre etwaige Fähigkeit zur Kreditaufnahme. Hierbei müsste die Regel des ausgeglichenen Haushalts, wie sie sowohl im Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung festgeschrieben ist, auf diese Fiskalkapazität Anwendung finden. Ein umfassender integrierter Haushaltsrahmen würde die Schaffung einer Finanzverwaltungsfunktion mit klar abgegrenzten fiskalischen Verantwortlichkeiten erfordern.

Es wurde vorgeschlagen, durch die Schaffung originärer sicherer und liquider Finanzanlagen für den Euro-Raum dazu beizutragen, die negativen Rückkopplungen zwischen Banken und öffentlichen Finanzen, die zur Ausbreitung der gegenwärtigen Krise beigetragen haben, einzudämmen. In diesem Zusammenhang könnte die Bündelung einiger kurzfristiger staatlicher Finanzierungsinstrumente (z.B. Staatsanleihen) – in begrenztem Umfang und unter bestimmten Konditionen – weiter geprüft werden. Hierzu müssten haushaltspolitische Entscheidungen in größerem Maße als zuvor gemeinsam getroffen werden, aufbauend auf den Vorschriften des "Zweierpakets" betreffend die Prüfung der Haushaltsplanentwürfe und die Vorabkoordination der Emission von Schuldtiteln. Zudem wurde vorgeschlagen, den vorhandenen Bestand an Staatsschulden unter bestimmten Auflagen und vorübergehend durch eine schrittweise Überführung (roll-over) in einen Tilgungsfonds für Altlasten anzugehen, den die meisten Mitgliedstaaten im Vorfeld und während der Finanz- und Schuldenkrise angehäuft haben.

III. Integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen

Damit die Union als höchst attraktive soziale Marktwirtschaft fortbesteht und das europäische Sozialmodell gewahrt werden kann, ist dafür zu sorgen, dass die Union global wettbewerbsfähig ist und dass in der Währungsunion die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Mitgliedstaaten nicht allzu sehr auseinanderklafft, damit jeder einzelne von ihnen in der Lage ist, Schocks reibungslos und zügig abzufedern. Dies gehört auch eine Preisflexibilität in allen Wirtschaftsbereichen sowie die Fähigkeit, das Problem der Vermögens- und Kreditblasen zu bewältigen. Einerseits muss die politische Entscheidungsgewalt und die Anpassungsfähigkeit der Mitgliedstaaten gewahrt bleiben, andererseits ist die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen zur Verhinderung von Ungleichgewichten und zur Erleichterung von Preis- und Kostenanpassungen zu gewährleisten – hierbei gilt es, ein ausgewogenes Gleichgewicht zu finden. Es muss auf alle Fälle sichergestellt werden, dass die nationalen Maßnahmen auf eine erhebliche und nachhaltige Stärkung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind und nicht die finanzielle Stabilität des Euro-Raums insgesamt untergraben.

Reformen des Überwachungsrahmens der EU

Die Krise hat die Schwachstellen des früheren wirtschaftspolitischen Rahmens aufgedeckt und zu mehreren Reformen des Überwachungsrahmens der EU geführt, bis hin zur Schaffung eines integrierten Europäischen Semesters mit länderspezifischen Empfehlungen und einem neuen – Sanktionen ermöglichenden – Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, mit dem potenziell schädliche Ungleichgewichte aufgedeckt und korrigiert werden können. Weitere Impulse gab der Euro-Plus-Pakt, der mittlerweile in das Europäische Semester integriert wurde. Eine vollständige Bewertung des unlängst eingeführten Überwachungsmechanismus wäre verfrüht.

Allerdings liegen erste Hinweise über eine Reihe von Bereichen vor, in denen diese Verfahren hinsichtlich ihrer Sichtbarkeit, Kontrollfunktion und Wirkung verbessert werden könnten.

Indikatoren für die institutionelle Qualität sowie das Arbeitsmarkts- und Geschäftsklima weisen auf Schwächen in der gesamten EU sowie auf erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hin. Die Vollendung des Binnenmarkts ist ein probates Mittel, um einige dieser Schwächen anzugehen. Die zügige Umsetzung der in den Pakt für Wachstums- und Beschäftigung vom Juni 2012 aufgenommenen Maßnahmen hat höchste Priorität.

Förderung von Strukturreformen durch Vereinbarungen vertraglicher Natur

Für ein reibungsloses Funktionieren der WWU bedarf es über die Vollendung des Binnenmarktes hinaus einer stärkeren Koordinierung, Konvergenz und Durchsetzung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Wie in den bilateralen Konsultationen angesprochen, besteht diesbezüglich eine der zu sondierenden Ideen darin, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit den EU-Organen individuelle Vereinbarungen vertraglicher Natur über die von diesen Mitgliedstaaten zugesagten Reformen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie über deren Umsetzung schließen. Dabei könnten die Reformbemühungen auch durch begrenzte, befristete, flexible und gezielte finanzielle Anreize unterstützt werden. Solche Vereinbarungen könnten für die in den länderspezifischen Empfehlungen des Rates genannten Reformen vorgesehen werden und auf EU-Verfahren aufbauen, etwa auf den Korrekturmaßnahmenplänen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht oder den Wirtschaftspartnerschaftsprogrammen. Ein integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen mit einer Vorabkoordinierung wichtiger Pläne für wirtschaftspolitische Reformen mit erheblichen Übertragungseffekten auf das Euro-Währungsgebiet würde auch dazu beitragen, das politische Handeln in Bereichen wie Arbeitskräftemobilität oder Steuerkoordinierung zu leiten. Solche Koordinierungsmechanismen könnten den Mitgliedstaaten offen stehen, die den Euro noch nicht eingeführt haben.

Stärkung der Makroaufsicht

Ein integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen trägt schließlich dazu bei zu vermeiden, dass rasch Ungleichgewichte von erheblichem Ausmaß entstehen, die durch eine unangemessene Finanzlage auf nationaler Ebene angefacht werden können. Ein möglicher Schritt, der mit der Schaffung eines integrierten Finanzrahmens vereinbar ist, könnte darin bestehen, verstärkt Instrumente der Makroaufsicht einzusetzen. Wenn die künftige gemeinsame Aufsicht – wie derzeit in dem von der Kommission bereits vorgelegten Legislativentwurf für den einheitlichen Aufsichtsmechanismus vorgesehen – mit solchen Instrumenten ausgestattet wird, würde dies die Wirkung der Makroaufsicht erheblich verbessern. Es könnte dabei helfen, das Entstehen insbesondere länderspezifischer Kreditausfall- und Vermögenswertrisiken besser zu kontrollieren. Der ESRB sollte dabei eine stärkere Rolle spielen.

IV. Demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht

Generell sollten demokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht auf der Ebene angesiedelt sein, auf der die Entscheidungen getroffen werden. Dies bedeutet, dass das Europäische Parlament einbezogen wird, wenn Rechenschaft über Entscheidungen auf europäischer Ebene abzulegen ist, dass aber auch die zentrale Rolle der nationalen Parlamente, soweit angezeigt, beibehalten und sichergestellt wird.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden bereits Verbesserungen bei der demokratischen Rechenschaftspflicht der EU eingeführt, sowohl für das Europäische Parlament als auch für die nationalen Parlamente. Eine weitere Stärkung der Rolle der EU-Organe muss mit einer entsprechenden Einbindung des Europäischen Parlaments in die EU-Verfahren einhergehen. Aufbauend auf Artikel 13 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung und auf das dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügte Protokoll Nr. 1 betreffend die Gemeinschaftsmethode können auch einige konkrete Schritte unternommen werden, um die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament auszubauen. In diesem Geiste sollte sondiert werden, welche Möglichkeiten es gibt, dafür zu sorgen, dass im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten eine Debatte über die Empfehlungen stattfindet, die im Rahmen des Europäischen Semesters angenommen werden.

Die Steuerung innerhalb des Euro-Währungsgebiets sollte aufbauend auf der Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets vom 26. Oktober 2011 und dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung weiter verbessert werden.

Ein aktiver und offener sozialer Dialog würde dem Steuerungsrahmen ebenfalls zugute kommen.

V. Die nächsten Schritte

Ausgehend von diesem Zwischenbericht und unter Berücksichtigung des Gedankenaustauschs auf der Tagung des Europäischen Rates am 18./19. Oktober 2012 sowie der dort verabschiedeten Schlussfolgerungen soll dem Europäischen Rat auf seiner Tagung am 13./14. Dezember ein spezifischer Fahrplan mit Terminvorgaben für die Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion vorgelegt werden.

Die informellen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament werden während der Vorbereitungen fortgesetzt. Auch mit anderen wichtigen Beteiligten kann ein Gedankenaustausch geführt werden.