



Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden

Vorgelegt von:

Jean-Claude Juncker

in enger Zusammenarbeit mit

Donald Tusk

Jeroen Dijsselbloem

Mario Draghi

und **Martin Schulz**



Inhaltsverzeichnis

1. Wesen und Beschaffenheit einer vertieften, echten und fairen Wirtschafts- und Währungsunion	3
2. Auf dem Weg zur Wirtschaftsunion - Konvergenz, Wohlstand und sozialer Zusammenhalt	7
3. Auf dem Weg zur Finanzunion - Integrierte Finanzmärkte für eine integrierte Wirtschaft	12
4. Auf dem Weg zur Fiskalunion - ein integrierter Rahmen für eine solide, integrierte Haushaltspolitik	15
5. Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung	18
Anhang 1: Stufen auf dem Weg zu einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion	22
Anhang 2: Ein stärker integriertes Europäisches Semester	24
Anhang 3: Leitprinzipien des Beratenden Europäischen Fiskalausschusses	26

Einleitung

Beim Euro-Gipfel im Oktober 2014 betonten die Teilnehmer, dass „eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten von wesentlicher Bedeutung ist, um das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten“. Sie riefen dazu auf, weiterhin „an der Entwicklung konkreter Mechanismen für eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung, Konvergenz und Solidarität“ zu arbeiten und „die nächsten Schritte in Bezug auf eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet vorzubereiten“.

Dieser Bericht wurde vom Präsidenten der Europäischen Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des Euro-Gipfels, dem Präsidenten der Euro-Gruppe, dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments verfasst.

Der Bericht hat auch von den intensiven Diskussionen mit den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft profitiert. Er baut auf dem Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ (dem sogenannten „Bericht der vier Präsidenten“), der Mitteilung der Kommission von 2012 über „ein Konzept für eine vertiefte, echte Wirtschafts- und Währungsunion“ (WWU) und dem analytischen

Vermerk „Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet“ vom 12. Februar 2015 auf. Diese Dokumente sind nach wie vor von grundlegender Bedeutung für die Vollendung der WWU.

Schließlich spiegelt der Bericht das Ergebnis persönlicher Diskussionen der fünf Präsidenten wider. Im Mittelpunkt steht das Euro-Währungsgebiet, da Länder mit einer gemeinsamen Währung spezifische gemeinsame Herausforderungen, Interessen und Verantwortlichkeiten aufweisen. Der Prozess hin zu einer vertieften WWU steht jedoch allen EU-Mitgliedstaaten offen. Er sollte sich transparent vollziehen und die Integrität des Binnenmarkts in all seinen Facetten wahren. Tatsächlich sollte die Vollendung und vollständige Ausschöpfung des Binnenmarkts für Waren und Dienstleistungen, Digitales, Energie und Kapital Teil eines kräftigeren Impulses für die Wirtschaftsunion sowie für Beschäftigung und höheres Wachstum sein.

Die Vollendung der WWU ist kein Selbstzweck: Sie soll allen Bürgerinnen und Bürgern ein besseres Leben mit mehr Chancengerechtigkeit ermöglichen, die Union für künftige globale Herausforderungen wappnen und jedem einzelnen ihrer Mitglieder zu mehr Wohlstand verhelfen.

1

**Wesen und Beschaffenheit
einer vertieften, echten
und fairen Wirtschafts- und
Währungsunion**



Der Euro ist eine erfolgreiche und stabile Währung für 19 EU-Mitgliedstaaten und mehr als 330 Millionen Bürgerinnen und Bürger. Er hat seinen Mitgliedern Preisstabilität gebracht und sie vor externen Stabilitätsrisiken geschützt. Trotz der jüngsten Krise bleibt er die zweitwichtigste Währung der Welt, in der fast ein Viertel aller weltweiten Fremdwährungsreserven gehalten wird und an die fast sechzig Länder und Gebiete weltweit ihre Währung direkt oder indirekt gekoppelt haben.

Europa ist im Begriff, die schlimmste Finanz- und Wirtschaftskrise seit sieben Jahrzehnten hinter sich zu lassen. Die Herausforderungen der letzten Jahre haben die nationalen Regierungen und die EU-Institutionen zu raschem Handeln und außergewöhnlichen Maßnahmen gezwungen. Sie mussten die europäischen Volkswirtschaften stabilisieren und alles das bewahren, was in einem schrittweisen und manchmal auch mühsamen europäischen Integrationsprozess erreicht wurde. Im Ergebnis konnte die Integrität des Euro-Währungsgebiets in seiner Gesamtheit gewahrt werden. Der Binnenmarkt bleibt fest verankert.

In einer Zeit, in der in einem Großteil Europas Wirtschaftswachstum und Vertrauen zurückkehren, steht außer Zweifel, dass die schnellen Reparaturmaßnahmen der vergangenen Jahre in eine dauerhafte, faire und demokratisch legitimierte Grundlage für die Zukunft verwandelt werden müssen. Ebenso klar ist, dass angesichts von 18 Millionen Arbeitslosen viel größere Anstrengungen für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik unternommen werden müssen.

Europas Wirtschafts- und Währungsunion bietet momentan das Bild eines Hauses, an dem jahrzehntelang gebaut wurde, das aber nur teilweise fertiggestellt ist. Mitten im Sturm mussten Mauern und Dach rasch befestigt werden. Jetzt ist es höchste Zeit, die Fundamente zu verstärken und die WWU zu dem zu machen, was sie eigentlich sein sollte: ein Ort des Wohlstands, der auf einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum und stabilen Preisen beruht, sowie auf einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt angelegt ist. Wenn wir dieses Ziel erreichen wollen, müssen wir weitere Schritte ergreifen, um die WWU zu vollenden.

Der Euro ist mehr als nur eine Währung. Er ist ein politisches und wirtschaftliches Projekt. Alle Mitglieder unserer Währungsunion haben ihre Landeswährung unwiderruflich aufgegeben und teilen ihre währungspolitischen Hoheitsrechte dauerhaft mit den anderen Mitgliedern des Euro-Währungsgebiets. Im Gegenzug profitieren sie von einer glaubwürdigen und stabilen Währung in einem großen, wettbewerbsfähigen

und mächtigen Binnenmarkt. Ihr gemeinsames Schicksal erfordert, dass sich alle Mitglieder in Krisenzeiten solidarisch verhalten und gemeinsam vereinbarte Regeln einhalten.

Dies funktioniert aber nur, solange alle Mitglieder davon profitieren. Damit diese Voraussetzung gewahrt bleibt, müssen die beteiligten Länder sowohl einzeln als auch gemeinsam Maßnahmen treffen, um die mit Eintritt in die WWU aufgegebenen nationalen Anpassungsinstrumente zu ersetzen. Diese müssen erstens in der Lage sein, Krisen vorzubeugen: durch eine qualitativ hochwertige politische Steuerung auf europäischer und nationaler Ebene, eine nachhaltige Finanz- und Wirtschaftspolitik und einen fair und effizient arbeitenden Staatsapparat. Zweitens muss jedes Land im Falle unvermeidbarer wirtschaftlicher Schocks wirksam reagieren können.

Die Länder müssen in der Lage sein, solche Schocks mittels hinreichend widerstandsfähiger Volkswirtschaften und im Konjunkturzyklus angelegter fiskalpolitischer Puffer intern zu absorbieren. Angesichts einer für das gesamte Eurogebiet einheitlichen Geldpolitik sind fiskalpolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene unverzichtbar zur Stabilisierung der Wirtschaft, wann immer es zu lokalen Schocks kommt. Da der Wechselkurs für alle Länder einheitlich ist, müssen ihre Wirtschaften flexibel auf Konjunkturschwächen reagieren können. Ansonsten laufen sie Gefahr, dass Rezessionen tiefe und dauerhafte Narben hinterlassen.

Allerdings werden relative Preisanpassungen nie so rasch erfolgen wie Wechselkursanpassungen. Außerdem hat sich gezeigt, dass der Druck der Märkte die Länder bei einem Konjunkturéinbruch ihrer fiskalischen Stabilisatoren berauben kann. Damit alle Volkswirtschaften auf Dauer besser im Euro-Währungsgebiet aufgehoben sind, müssen sie auch die Wirkung wirtschaftlicher Schockwellen durch eine Risikoteilung innerhalb der WWU abfedern können. Kurzfristig kann die Risikoteilung durch integrierte Finanz- und Kapitalmärkte (d.h. private Risikoteilung) erreicht werden in Verbindung mit den erforderlichen gemeinsamen Sicherheitsmechanismen für die Bankenunion, d. h. einem finanziellen Netz als letzte Sicherheit. Mittelfristig, wenn die wirtschaftlichen Strukturen sich konvergierend dem höchsten Niveau in Europa annähern, könnte die öffentliche Risikoteilung durch einen Mechanismus zur Haushaltsstabilisierung für das gesamte Euro-Währungsgebiet verstärkt werden.

Weder vor noch während der Krise ist es gut gelungen, nicht tragfähige Politik zu vermeiden und Schocks individuell und gemeinsam zu absorbieren.

Trotz erheblicher Verbesserungen, die seither auf institutioneller Ebene vollzogen wurden, sind Überreste ursprünglicher Unzulänglichkeiten bestehen geblieben. Innerhalb des Euro-Währungsgebiets sind die Divergenzen beträchtlich: In einigen Ländern ist die Arbeitslosigkeit niedrig wie nie zuvor, in anderen erreicht sie Rekordhöhen. In einigen kann die Fiskalpolitik antizyklisch eingesetzt werden, in anderen wird es Jahre dauern, haushaltspolitische Spielräume wiederzuerlangen.

Die derzeitige Kluft führt dazu, dass die gesamte Union anfälliger wird. Wir müssen diese Divergenzen korrigieren und einen neuen Konvergenzprozess einleiten. Die Währungsunion ist nur dann in einem Land erfolgreich, wenn sie überall erfolgreich ist. Zudem haben die Mitgliedstaaten in einer zunehmend globalisierten Welt Verantwortung für und ein Eigeninteresse an kontinuierlich nachhaltiger Politik und an Reformen, die ihre Wirtschaft flexibler und wettbewerbsfähiger machen.

Fortschritte müssen an vier Fronten erzielt werden: Erstens müssen wir uns in Richtung einer **echten Wirtschaftsunion** bewegen, die gewährleistet, dass jede Volkswirtschaft strukturell so aufgestellt ist, dass sie in der Währungsunion gedeihen kann. Zweitens benötigen wir Fortschritte auf dem Weg zu einer **Finanzunion**, die die Integrität unserer Währung im gesamten Währungsgebiet gewährleistet und die Risikoteilung mit dem privaten Sektor erhöht. Hierzu bedarf es der Vollendung der Bankenunion und einer beschleunigten Herbeiführung der Kapitalmarktunion. Drittens brauchen wir Fortschritte hin zu einer **Fiskalunion**, die sowohl haushaltspolitische Nachhaltigkeit als auch die Stabilisierung der öffentlichen Haushalte bewirkt. Und schließlich Fortschritte hin zu einer **Politischen Union**, die mit wahrer politischer Rechenschaftspflicht, Legitimität und einer Stärkung der Institutionen die Grundlagen für die anderen drei Unionen schafft.

Alle vier Unionen bedingen sich gegenseitig. Sie müssen sich parallel entwickeln, und sämtliche Euro-Länder müssen sich an allen Unionen beteiligen. In jedem Bereich muss sich der Fortschritt in einer Abfolge kurz- und längerfristiger Schritte entwickeln; entscheidend aber ist, dass schon jetzt eine Einigung über den gesamten Ablauf erzielt wird. Die kurzfristigen Maßnahmen werden nur dann mehr Vertrauen schaffen, wenn sie den Beginn eines umfassenderen Prozesses darstellen und eine Brücke hin zu einer vollständigen und echten WWU bilden. Nach langen Jahren der Krise müssen die Staaten und die EU-Institutionen den Bürgerinnen und Bürgern und den Märkten beweisen, dass das Euro-Währungsgebiet nicht nur *überleben*, sondern *aufblühen* wird.

Diese längerfristige Vision erfordert ambitionierte, kurzfristigen Maßnahmen: Sie müssen das europäische Haus jetzt stabilisieren und auf mittlere Sicht die Grundlagen für eine solide Architektur schaffen. Das wird im Laufe der Zeit unausweichlich dazu führen, dass mehr Souveränität gemeinsam ausgeübt wird. Auch wenn die Bedeutung wirtschafts- und haushaltspolitischer Regeln und ihrer Einhaltung nicht zu leugnen ist, kann die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt nicht allein mittels einer auf Regeln gegründeten Kooperation gesteuert werden. Damit sich das Euro-Währungsgebiet schrittweise zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion entwickelt, wird es sich wandeln müssen von einem System der Regeln und Leitlinien für die nationale Wirtschaftspolitik hin zu einem System weitergehender Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen, die größtenteils bereits existieren und diese Aufgabe nach und nach übernehmen können. In der Praxis würde das bedeuten, dass die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maß gemeinsame Entscheidungen über Teile ihrer jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik akzeptieren müssten. Dies würde nach einem erfolgreichem Abschluss des Prozesses der wirtschaftlichen Konvergenz und der finanziellen Integration den Weg für eine gewisse öffentliche Risikoteilung bereiten. Diese müsste gleichzeitig von einer gestärkten demokratischen Teilhabe und größerer politischen Rechenschaftspflicht sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene flankiert werden. Ein derartig abgestuftes Vorgehen ist notwendig, weil einige der ambitionierteren Maßnahmen — teils kleinere, teils größere — Änderungen an unserem gegenwärtigen EU-Rechtsrahmen erfordern und erhebliche Fortschritte im Hinblick auf wirtschaftliche Konvergenz und rechtliche Harmonisierung in allen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets voraussetzen.

Dieser Bericht enthält folglich zweierlei: zum einen eine Beschreibung der ersten Schritte, mit denen dieser Prozess jetzt eingeleitet werden soll, und zum anderen klare Leitlinien für die längerfristigen Maßnahmen. Der Prozess würde in zwei aufeinanderfolgenden Stufen ablaufen (siehe Fahrplan im Anhang 1):

Stufe 1 (1. Juli 2015 - 30. Juni 2017): In der ersten Stufe („**Vertiefung durch Handeln**“) würden die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auf vorhandenen Instrumenten aufbauen und die bestehenden Verträge bestmöglich nutzen. Kurz gesagt bedingt das, die Wettbewerbsfähigkeit und die strukturelle Konvergenz zu fördern, die Finanzunion zu vollenden, eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten und im Euro-Währungsgebiet insgesamt herbeizuführen und beizubehalten sowie die politische Rechenschaftspflicht zu stärken.

Stufe 2: In der zweiten Stufe („**Vollendung der WWU**“) würden konkrete, weiterreichende Maßnahmen vereinbart, um die wirtschaftliche und institutionelle Architektur der WWU zu vollenden. In dieser zweiten Stufe würde der Konvergenzprozess mittels eines gemeinsam vereinbarten, möglicherweise in Rechtsform gegossenen Katalogs an Konvergenz-Referenzwerten verbindlicher gestaltet. Erhebliche Fortschritte in Richtung dieser Referenzwerte — und ihre konsequente Einhaltung nach Erreichen — wären in dieser zweiten Stufe für alle Mitgliedstaaten Voraussetzung für eine Teilnahme an einem Mechanismus zur Absorption wirtschaftlicher Erschütterungen.

Endstufe (spätestens bis 2025): Am Ende der Stufe 2 steht, sobald alle genannten Schritte vollzogen sind, eine vertiefte und echte WWU — ein Hort der Stabilität und des Wohlstands für alle Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedstaaten, die eine gemeinsame Währung miteinander teilen. Dieser beizutreten wäre auch für andere EU-Mitgliedstaaten attraktiv, wenn sie dazu bereit sind.

Die Präsidenten der EU-Institutionen werden die Umsetzung der in diesem Bericht unterbreiteten Empfehlungen verfolgen. Um den Übergang von Stufe 1 zu Stufe 2 vorzubereiten, wird die Kommission im Frühjahr 2017 ein Weißbuch vorlegen. Dieses bewertet die in Stufe 1 erzielten Fortschritte und skizziert die nächsten erforderlichen Schritte, einschließlich jener Maßnahmen zur Vollendung der WWU in Stufe 2, die rechtlichen Charakter annehmen müssten. In dieses Weißbuch werden Analysen einer beratenden Expertengruppe einfließen, die die rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Vorbedingungen für die in diesem Bericht enthaltenen längerfristigeren Vorschläge prüfen wird. Die Präsidenten der anderen EU-Institutionen werden dazu konsultiert.

Dieser Bericht enthält Vorstellungen, die nach weiteren Erörterungen in Rechtsakte und Institutionen münden können. Deshalb ist ein breiter, transparenter und integrativer Prozess erforderlich, der unverzüglich beginnen sollte.

2

Auf dem Weg zur Wirtschaftsunion - Konvergenz, Wohlstand und sozialer Zusammenhalt

Konvergenz ist für unsere Wirtschaftsunion von zentraler Bedeutung. Gemeint ist sowohl die Konvergenz *zwischen* den Mitgliedstaaten, durch die größtmöglicher Wohlstand erreicht werden soll, als auch die Konvergenz *innerhalb* der Gesellschaft, die unser europäisches Modell voranbringt.

Während die Geldpolitik im Rahmen der WWU zentralisiert ist, sind für wichtige Teile der Wirtschaftspolitik nach wie vor die Mitgliedstaaten zuständig. Die Krise hat jedoch unmissverständlich vor Augen geführt, dass die Euroländer in Sachen Wachstum voneinander abhängen. Es liegt nicht nur im gemeinsamen Interesse, sondern auch im Interesse jedes einzelnen Euro-Mitgliedstaats, ökonomische Schocks abfedern zu können, wirtschaftliche Strukturen und Sozialsysteme zu modernisieren und dafür zu sorgen, dass Bürger wie Unternehmen sich neuen Anforderungen, Trends und Herausforderungen anpassen und davon profitieren können. Ebenso liegt es im Interesse jedes einzelnen Mitglieds des Euro-Währungsgebiets, dass alle dies in einem ähnlichen Tempo tun. In einer Währungsunion wie der unsrigen, in der umfangreiche Mittelübertragungen zwischen den Mitgliedern nicht vorgesehen sind und die Arbeitskräftemobilität relativ gering ist, ist dies von zentraler Bedeutung.

Dies bedeutet nicht, dass alle Mitglieder der Währungsunion gleich sind oder sein sollten oder die gleichen Wege beschreiten sollten. Was letztlich zählt ist das Ergebnis, dass alle Euroländer eine solide Politik betreiben, damit sie sich rasch von kurzfristigen Schocks erholen, ihre komparativen Vorteile im Binnenmarkt nutzen, Investitionen ins Land holen und auf diese Weise Wachstum und Beschäftigung auf hohem Stand halten können.

Vieles lässt sich bereits durch eine Vertiefung des Binnenmarkts erreichen, die für alle 28 EU-Mitgliedstaaten, ganz besonders aber für die Mitglieder der Währungsunion von Bedeutung ist. In wichtigen Bereichen — wie bei Gütern und Dienstleistungen — ist der Binnenmarkt nach wie vor unvollendet. Auch das Binnenmarkt-Potenzial der Energie-, Digital- und Kapitalmärkte ist noch nicht ausgeschöpft. Dies zeigt, dass es trotz des enormen wirtschaftlichen Potenzials, das ein echter Binnenmarkt bietet, erhebliche politische Hindernisse gibt. Um diese zu überwinden, sollten relevante Entscheidungen in den einzelnen Bereichen nicht unabhängig voneinander gesehen, sondern als Teil eines politischen Gesamtpakets aufgefasst werden, das allen Mitgliedstaaten zugutekommt. Das allein reicht aber noch nicht aus. Nachhaltige Konvergenz erfordert darüber hinaus breiter angelegte Maßnahmen, die sich unter dem Stichwort „Strukturreformen“ zusammenfassen lassen, d. h. Reformen, die auf eine

Modernisierung der Volkswirtschaften abzielen, um zu mehr Wachstum und Beschäftigung zu gelangen. Dies bedeutet sowohl effizientere Arbeits- und Produktmärkte als auch einen stärkeren institutionellen Rahmen.

Um Konvergenz zwischen den Euroländern zu erreichen, sind weitere Fortschritte erforderlich. In einem ersten Schritt (Stufe 1) müssen wir ausgehend vom derzeitigen Steuerungsrahmen, der weiter verstärkt werden sollte, kurzfristig unsere Bemühungen intensivieren, so dass sich alle in Europa den höchsten Leistungen und den besten Methoden annähern. Das übergeordnete Ziel besteht darin, die wirtschaftlichen Strukturen im gesamten Euro-Währungsgebiet ähnlich widerstandsfähig zu machen. Dies dürfte neue Impulse für Beschäftigung und Wachstum und damit auch für Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt geben.

In Stufe 2 würde dieser Konvergenzprozess formalisiert und auf gemeinsame Standards mit Rechtscharakter gestützt. Die hierbei erzielten Fortschritte würden regelmäßig überwacht und müssten signifikant sein, bevor ein Euroland weitere Instrumente in Anspruch nehmen kann, wie einen Mechanismus zur Absorption wirtschaftlicher Schocks, der für das Euro-Währungsgebiet insgesamt eingerichtet werden soll.

2.1. Neue Impulse für Konvergenz, Beschäftigung und Wachstum

Einen neuen Reformschub sollte bereits der 2011 geschlossene „Pakt für eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz“ bewirken, der jedoch wegen seines zwischenstaatlichen, nicht verbindlichen Charakters seine Ziele weitgehend verfehlt hat.¹ Damit wir unserem Ziel einer Wirtschaftsunion mit Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung näherkommen, benötigen wir keine weiteren „Pakte“ dieser Art, sondern konkrete Fortschritte auf der Grundlage des EU-Rechts. Die Wirtschaftsunion sollte auf vier Säulen ruhen: einem euroraumweiten System von Einrichtungen zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, einer konsequenteren Durchführung der Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten, einer größeren Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales und einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb eines umgestalteten Europäischen Semesters. Dies sollte kurzfristig in praktischen Schritten nach der Gemeinschaftsmethode umgesetzt werden (Stufe 1).

¹ 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, Bulgariens, Dänemarks, Lettlands, Litauens, Polens und Rumäniens auf den „Euro-Plus-Pakt für eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung, Konvergenz und Solidarität“. Andere Mitgliedstaaten können sich diesem Pakt, wenn sie dies wünschen, anschließen. Es handelt sich dabei um eine zwischenstaatliche Lösung zur Förderung von Reformen und Koordinierung. Die Umsetzung des Pakts hat sich allerdings aufgrund einer Reihe von Unzulänglichkeiten, insbesondere einer mangelnden Überwachung, als schwierig erwiesen. Der dem Pakt zugrundeliegende Gedanke ist jedoch weiterhin von Relevanz und sollte neu belebt werden. Deshalb sollten die relevanten Teile des Pakts in den EU-Rechtsrahmen integriert werden.

Ein euroraumweites System von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Steuerung und Überwachung der haushaltspolitischen Koordinierung ist im Euro-Währungsgebiet mittlerweile gut etabliert. Verbessert werden muss die Steuerung allerdings auf dem breiteren Gebiet der ‚Wettbewerbsfähigkeit‘, das zunehmend an Bedeutung gewinnt. Das Europäische Semester und die Schaffung eines Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten sind ein erster Schritt, um diese Schwachstelle zu korrigieren, doch muss viel mehr unternommen werden, um zu gewährleisten, dass alle Mitglieder mit dem gleichen Elan auf die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit hinarbeiten.

Es wird empfohlen, dass jeder Euro-Mitgliedstaat eine nationale Stelle einrichtet, die seine Leistungen und seine Strategien in Sachen Wettbewerbsfähigkeit beobachtet. Dies würde wirtschaftlichen Divergenzen vorbeugen und die Identifikation mit den notwendigen Reformen auf nationaler Ebene erhöhen. Eine solche nationale Einrichtung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sollte unabhängig sein und den Auftrag erhalten, „zu beurteilen, ob die Löhne sich entsprechend der Produktivität entwickeln“, und Vergleiche „mit den Entwicklungen in anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets und in den wichtigsten vergleichbaren Handelspartnerländern“ anzustellen, was eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten schon im Rahmen des „Euro-Plus-Pakts“ vereinbart hatte. Zusätzlich dazu könnten diese Stellen Fortschritte bewerten, die mit den wirtschaftlichen Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurden. Eine wettbewerbsfähige Volkswirtschaft zeichnet sich letztendlich dadurch aus, dass ihre Institutionen und ihre Politik produktiven Unternehmen den Rahmen dazu bieten zu prosperieren. Die Entwicklung dieser Unternehmen trägt wiederum zur Förderung von Beschäftigung, Investitionen und Handel bei.

Die nationalen Stellen und die Kommission, die deren Tätigkeiten auf jährlicher Basis koordinieren würde, sollten in einem euroraumweiten System zusammengebracht werden. Die Ergebnisse dieser Koordinierung sollte die Kommission beim Europäischen Semester berücksichtigen, insbesondere bei ihrem Jahreswachstumsbericht und Beschlüssen im Rahmen von Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU), einschließlich der Empfehlung, ob ein solches Verfahren einzuleiten ist.

Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Das Ziel dieser nationalen Einrichtungen sollte nicht darin bestehen, die Praktiken und Institutionen, die für die Lohnentwicklung zuständig sind, grenzüberschreitend zu harmonisieren. Diese Prozesse sind in der EU sehr unterschiedlich und spiegeln zu Recht nationale Prioritäten und Rechtstraditionen wider.

Jeder Mitgliedstaat sollte ausgehend von gemeinsamen Vorgaben über den genauen Aufbau seiner Einrichtungen entscheiden, die allerdings demokratisch rechenschaftspflichtig und in ihrer Tätigkeit unabhängig sein sollte. Nationale Akteure wie die Sozialpartner sollten — den etablierten Praktiken in den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend — auch weiterhin ihre Aufgaben wahrnehmen. Die Stellungnahmen dieser Einrichtungen sollten jedoch bei Tarifverhandlungen als Richtschnur zugrunde liegen. Einige Mitgliedstaaten wie die Niederlande und Belgien verfügen bereits über eine solche Einrichtung.

Stärkung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten

Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) wurde auf dem Höhepunkt der Krise geschaffen. Es ist Teil des Europäischen Semesters, in dessen Rahmen alljährlich die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gemeldet und überwacht wird. Es dient dazu, Ungleichgewichten vorzubeugen oder diese zu korrigieren, bevor sie außer Kontrolle geraten. Für die europäische Überwachung ist es zu einem zentralen Instrument geworden, das beispielsweise dazu beitragen soll, Immobilienblasen zu verhindern oder einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit; es soll auch helfen, eine steigende Verschuldung des öffentlichen und privaten Sektors oder einen Mangel an Investitionen festzustellen. Sein Potenzial muss voll ausgeschöpft werden. Dies erfordert Maßnahmen vor allem an zwei Fronten:

- Das Verfahren sollte nicht nur zur Feststellung von Ungleichgewichten verwendet werden, sondern auch zur Förderung von Strukturreformen im Zuge des Europäischen Semesters. Diese korrektive Komponente sollte mit Nachdruck eingesetzt werden. Es sollte eingeleitet werden, sobald übermäßige Ungleichgewichte festgestellt werden, und ebenfalls genutzt werden, um die Umsetzung von Reformen zu überwachen.
- Auch sollte das Verfahren eine bessere Erfassung von Ungleichgewichten nicht nur in einzelnen Ländern, sondern im Euro-Währungsgebiet insgesamt gewährleisten. Zu diesem Zweck muss es sich weiter darauf konzentrieren, schädliche Defizite der Zahlungsbilanz zu korrigieren, da diese ein Risiko für das reibungslose Funktionieren des Euro-

Währungsgebiets darstellen (und beispielsweise plötzliche Unterbrechungen der Kapitalströme bewirken können). Gleichzeitig sollte das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten auch angemessene Reformen in Ländern fördern, in die hohe und anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse angehäuft haben, falls diese beispielsweise auf eine unzureichende Binnennachfrage und/oder ein niedriges Wachstumspotenzial zurückzuführen sind, da dies auch von Bedeutung ist, um innerhalb der Währungsunion eine wirksame Beseitigung von Ungleichgewichten zu gewährleisten.

Größere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales

Die Beschäftigungssituation und die sozialen Lage sind innerhalb des Euro-Währungsgebiets hochgradig unterschiedlich, was zum Teil der Krise zuzuschreiben ist, darüber hinaus aber auch auf grundsätzliche Trends und eine unzureichende Wirtschaftsleistung vor der Krise zurückzuführen ist. Europas Ambition sollte es sein, im sozialen Bereich ein „soziales AAA“-Rating zu verdienen.

Auch wirtschaftlich ist dies eine Notwendigkeit. Damit die WWU ein Erfolg wird, müssen die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gut und fair funktionieren. Beschäftigung und soziale Belange müssen deshalb beim Europäischen Semester einen hohen Stellenwert einnehmen. Arbeitslosigkeit, insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, ist eine der Hauptursachen für soziale Ungleichheit und soziale Ausgrenzung. Effiziente Arbeitsmärkte, die einen hohen Beschäftigungsstand begünstigen und Schocks absorbieren können, ohne dabei zusätzliche Arbeitslosigkeit zu verursachen, sind von grundlegender Bedeutung: sie tragen zum reibungslosen Funktionieren der WWU und zu inklusiveren Gesellschaften bei.

Es gibt kein Patentrezept, doch sind die Herausforderungen für die Mitgliedstaaten oftmals ähnlich: mehr Menschen in allen Altersgruppen im Arbeitsmarkt unterzubringen, den richtigen Mittelweg zwischen flexiblen und sicheren Arbeitsverträgen zu finden, die Spaltung zwischen „Insidern“, betrieblichen Mitarbeitern mit hohem Schutz und hohen Löhnen einerseits, und „Outsidern“ andererseits zu vermeiden, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, Arbeitslosen durch maßgeschneiderte Unterstützung die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und Bildung und lebenslanges Lernen zu verbessern, um nur einige Beispiele zu nennen. Darüber hinaus müssen Bürgerinnen und Bürger Zugang zu angemessenen Bildungsmöglichkeiten haben und die schwächsten Mitglieder 18-der Gesellschaft durch ein wirksames Sozialsystem geschützt werden, wozu auch ein Mindestsockel sozialer Schutzrechte

zählt. Unsere Bevölkerung wird immer älter und wir müssen noch viel tun, um sicherzustellen, dass unsere Renten- und Gesundheitssysteme mit dieser Entwicklung Schritt halten können. Dazu zählt auch eine Anpassung des Renteneintrittsalters an die gestiegene Lebenserwartung.

Um den langfristigen Erfolg der WWU zu sichern, sollten wir einen Schritt weiter gehen und eine tiefere Integration der nationalen Arbeitsmärkte vorantreiben, indem wir die räumliche und berufliche Mobilität erleichtern, unter anderem durch eine verbesserte Anerkennung von Berufsqualifikationen, einen leichteren Zugang zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten und eine bessere Koordinierung der Sozialsysteme.

Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik

Das Europäische Semester hat die wirtschaftspolitische Koordinierung erheblich gestärkt. Allerdings sind die Gründe für seine Einführung und seine Wirksamkeit durch immer neue „Packs“, „Pakte“, „Verfahren“ und mannigfaltige Meldepflichten aus dem Blickfeld geraten. Beim Europäischen Semester muss es darum gehen, unsere Prioritäten gemeinsam festzulegen, nach ihnen zu handeln und dabei die europäische Perspektive und das europäische Interesse fest im Blick zu behalten. Es wurden bereits Schritte zur Straffung und Stärkung des Europäischen Semesters unternommen: eine stärkere Fokussierung auf Prioritäten, die Verringerung der Anzahl von Dokumenten und die Verlängerung der Zeit für deren Erörterung, die größere Einbindung der politischen Ebene und die Intensivierung der Kontakte mit den nationalen Behörden. Dieser Weg muss fortgesetzt werden, um

- den Mitgliedstaaten klare Empfehlungen zu geben, die auch künftig den Schwerpunkt auf prioritäre Reformen legen, die zur Steigerung des Wachstumspotenzials, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Nutzung der Chancen des Binnenmarkts von grundlegender Bedeutung sind. Die länderspezifischen Empfehlungen müssen konkret und ambitioniert sein, insbesondere bei den erwarteten Ergebnissen und den für ihre Umsetzung zur Verfügung stehenden Zeitrahmen. Gleichzeitig sollten sie aber „politisch“ bleiben, also den Mitgliedstaaten ein Maß an Freiheit einräumen, was die genauen Maßnahmen angeht. Die alljährlich erstellten nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten sollten als Grundlage dienen, die Reformabsichten der Mitgliedstaaten zu diskutieren.
- die Mitgliedstaaten für die Einhaltung ihrer Zusagen zur Rechenschaft ziehen. Hier sollte systematischer Gebrauch gemacht werden von regelmäßigen Berichten zum Stand der Umsetzung, regelmäßigen „Peer Reviews“ oder Verfahren, bei denen die Staaten gegebenenfalls darlegen müssen, warum sie den

Empfehlungen nicht gefolgt sind („comply or explain“). Die Eurogruppe könnte schon in Stufe 1 eine koordinierende Funktion übernehmen, die Ergebnisse der jeweiligen Länder einer vergleichenden Prüfung unterziehen und dabei den Schwerpunkt verstärkt auf Benchmarking und die Einhaltung bewährter Verfahren („Best-Practice“-Konzept) legen. Parallel dazu müssen die Möglichkeiten des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) in vollem Umfang genutzt werden.

- die europäische und die nationale Komponente besser zu verzahnen. Zu diesem Zweck sollte das Europäische Semester in zwei Phasen — eine europäische und eine nationale — unterteilt werden. Die Diskussionen und Empfehlungen zum Euro-Währungsgebiet der Ländererörterung vorausgehen. Die Diskussionen und Empfehlungen zum gesamten Euro-Währungsgebiet sollten den einzelnen Ländererörterungen vorausgehen, damit die länderspezifischen Empfehlungen den gemeinsamen Herausforderungen voll und ganz Rechnung tragen. Dieser Vorschlag wird in Anhang 2 genauer dargelegt.
- klare langfristige Ziele vorzugeben: nicht alles kann oder sollte innerhalb eines Jahres umgesetzt werden. Der jährliche Zyklus des Europäischen Semesters muss einhergehen mit einem stärkeren mehrjährigen Ansatz in Kombination mit einem überarbeiteten Konvergenzprozess.

2.2. Formalisierung des Konvergenzprozesses

Mittelfristig (Stufe 2) sollte der oben beschriebene Prozess der Konvergenz zu widerstandsfähigeren wirtschaftlichen Strukturen einen verbindlicheren Charakter erhalten. Dies würde durch gemeinsame strenge Standards erreicht, die in EU-Vorschriften festgelegt werden würden, da Souveränität für Maßnahmen von gemeinsamem Interesse geteilt und eine starke Beschlussfassung auf Ebene des Euro-Währungsgebiets verankert würde. In einigen Bereichen wird weitere Harmonisierung erforderlich sein, in anderen, in denen alternative Strategien zu vergleichbar guten Ergebnissen führen, sind länderspezifische Lösungen gefragt. Die gemeinsamen Standards sollten sich auf den Arbeitsmärkte, Wettbewerbsfähigkeit, Rahmenbedingungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen sowie bestimmte Aspekte der Steuerpolitik (z. B. Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage) konzentrieren. Die Fortschritte zur Erfüllung dieser Standards würden regelmäßig überprüft, länderspezifische Empfehlungen in diesem Zusammenhang weiterhin genutzt. Zudem könnte auch das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) zum Zuge kommen, nicht nur um Ungleichgewichte zu vermeiden und zu korrigieren,

sondern auch um Reformen zu fördern und zu prüfen, wie gut die jeweiligen Länder des Euro-Währungsgebiets bei der Erfüllung der gemeinsamen Standards vorankommen. Eine signifikante und nachhaltige Konvergenz in Richtung vergleichbar widerstandsfähiger Wirtschaften sollte Voraussetzung sein, um einem Mechanismus zur Abfederung von Schocks beizutreten, der — wie in Abschnitt 4.2. kurz beschrieben — für das Euro-Währungsgebiet geschaffen werden soll.

Die Festlegung spezifischer Standards und Indikatoren erfordert tiefgehende Analyse. Die Standards für die Arbeitsmärkte beispielsweise sollten Sicherheit und Flexibilität kombinieren und könnten entsprechend der Säulen des „Flexicurity“-Konzepts entwickelt werden. (z. B. flexible und verlässliche Arbeitsverträge zur Vermeidung eines zweigeteilten Arbeitsmarkts, umfassende Strategien für lebenslanges Lernen, wirksame Maßnahmen zur Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, moderne Systeme der sozialen Sicherheit und aktivierende Besteuerung von Arbeit).

3

**Auf dem Weg zur
Finanzunion - Integrierte
Finanzmärkte für eine
integrierte Wirtschaft**



Fortschritte in Richtung einer stärkeren Wirtschaftsunion werden die WWU deutlich besser funktionieren lassen. Dies geht jedoch nicht ohne Vollendung der Finanzunion, denn Wirtschafts- und Finanzunion ergänzen und stärken sich gegenseitig. Fortschritte an diesen beiden Fronten sind absolute Topprioritäten für Stufe 1 des Fahrplans für eine echte WWU.

Eine Währungsunion braucht ein einheitliches Finanzsystem, da geldpolitische Entscheidungen (z. B. eine veränderte Zinspolitik) ihre Wirkung ansonsten nicht in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen entfalten. Genau dies war in der Krise der Fall und hat das wirtschaftliche Gefälle weiter vergrößert. Ein einheitliches Bankensystem ist darüber hinaus Spiegelbild einer gemeinsamen Währung. Da der bei weitem größte Anteil des Geldes in Bankeinlagen steckt, kann es eine wirklich einheitliche Währung nur dann geben, wenn das Vertrauen in die Sicherheit von Bankeinlagen unabhängig vom Mitgliedstaat ist, in dem eine Bank tätig ist. Dies erfordert eine einheitliche Bankenaufsicht, eine einheitliche Bankenabwicklung und eine einheitliche Einlagensicherung. Das darüber hinaus auch entscheidet, um die negative Rückkopplung zwischen Banken und Staat, die im Zentrum der Krise stand, zu durchbrechen.

Gleichzeitig muss das Finanzsystem eine Risikodiversifizierung über Ländergrenzen hinweg ermöglichen, um so die Wirkung länderspezifischer Schocks abmildern und das Ausmaß an Risiken minimieren zu können, das durch fiskalpolitische Maßnahmen geteilt werden muss.

All diese Gründe verdeutlichen die dringende Notwendigkeit einer Finanzunion. Im Bereich der Bankenaufsicht haben wir unser Ziel mit der Schaffung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus weitgehend erreicht. Auch der einheitliche Abwicklungsmechanismus wurde beschlossen, wurde aber noch nicht vollständig umgesetzt. Zur Vollendung der Finanzunion fehlen nun noch eine gemeinsame Einlagensicherung und die Kapitalmarktunion. Angesichts ihrer hohen Dringlichkeit sollten all diese Maßnahmen während der ersten Stufe durchgeführt werden.

3.1. Vollendung der Bankenunion

Die Vollendung der Bankenunion setzt als erstes die volle Umsetzung der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten durch Mitgliedstaaten voraus. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, um die Risiken mit dem Privatsektor zu teilen. In der Bankenunion sind die Steuerzahler besser vor den Kosten für die Rettung von Banken geschützt.

Zweitens muss rasch eine Einigung über einen geeigneten Brückenfinanzierungsmechanismus für den einheitlichen Abwicklungsfonds erzielt werden. So kann sichergestellt werden, dass bis zur Betriebsaufnahme des Fonds am 1. Januar 2016² ausreichende Mittel vorhanden sind, um Banken bei Bedarf abwickeln zu können, auch wenn der Fonds finanziell dann noch nicht in ausreichendem Umfang ausgestattet ist.

Drittens sollte in der Übergangsphase bis zur Errichtung des einheitlichen Abwicklungsfonds die Priorität auf der Schaffung eines glaubwürdigen gemeinsamen „Backstops“ und gleicher Bedingungen für Banken in allen Mitgliedstaaten liegen. Deshalb sollte schnell ein solcher „Backstop“ geschaffen werden. Dies könnte in Form einer Kreditlinie des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den einheitlichen Abwicklungsfonds geschehen. „Backstops“ sollten mittelfristig haushaltsneutral sein, indem die öffentliche Unterstützung über nachträglich bei der Finanzwirtschaft erhobene Abgaben wieder ausgeglichen wird.

Als Nächstes schlagen wir vor, ein Europäisches Einlagensicherungssystem einzuführen – neben der Bankenaufsicht und -abwicklung die dritte Säule einer echten Bankenunion. Während das aktuelle System der nationalen Einlagensicherung anfällig gegenüber starken lokalen Schocks ist, (insbesondere wenn die Lage des Staates und des nationalen Bankensektors als fragil wahrgenommen wird), würde eine gemeinsame Einlagensicherung die Widerstandsfähigkeit gegenüber künftigen Krisen erhöhen. Ein gemeinsames System ist im Laufe der Zeit eher haushaltsneutral, als nationale Einlagensystemen, da die Risiken breiter gestreut sind und der Beitrag aus dem privaten Sektor aus einem wesentlich größeren Pool von Finanzinstituten kommt. Die Schaffung eines echten europäischen Einlagensicherungssystems wird einige Zeit, doch sollten im Rahmen der derzeitigen rechtlichen Möglichkeiten konkrete Schritte in diese Richtung bereits während der ersten Stufe Priorität haben. Eine Option wäre ein System, das auf europäischer Ebene als Rückversicherung für die nationalen Einlagensicherungssysteme dient. Wie der einheitliche Abwicklungsfonds würde die Europäische Einlagensicherung über im Voraus zu zahlende risikobasierte Gebühren finanziert, die alle teilnehmenden Banken in den Mitgliedstaaten zu entrichten hätten, und die auf die Vermeidung moralischer Risiken („Moral Hazard“) ausgelegt wären. Der Geltungsbereich sollte dem des einheitlichen Aufsichtsmechanismus entsprechen.

² Dies greift die Erklärung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 18. Dezember 2013 auf.

Zu gegebener Zeit sollte die Wirksamkeit der direkten Bankenrekapitalisierung im ESM überprüft werden, besonderes aufgrund der derzeit geltenden restriktiven Auswahlkriterien, unter Beachtung der vereinbarten Bail-in-Regeln. Ein leichter zugänglicher Mechanismus für die direkte Bankenrekapitalisierung würde das Vertrauen der Einleger stärken, da Regierungen unter Druck stehender Länder bei der Verwaltung umstrukturierter Banken auf Abstand gehalten würden und die Verflechtung zwischen Staat und Banken auf nationaler Ebene durchbrochen würde.

Für alle Banken, die an der Bankenunion teilnehmen, müssen gleichen Bedingungen herrschen. Zusätzlich zum einheitlichen Regelwerk erfordert dies weitere Maßnahmen, um den signifikanten Ermessensspielraum anzugehen, der nach wie vor auf nationale Ebene besteht und immer noch Auswirkungen hat, besonders auf Qualität und Zusammensetzung des Eigenkapitals von Banken. Einem Großteil der Diskrepanzen könnte man sich im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus beschäftigen. Bei anderen Fragen sind jedoch legislative Änderungen nötig, vor allem wenn es um unterschiedliche rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen geht. Die jüngste Überarbeitung der Einlagensicherungsrichtlinie hat — insbesondere im Hinblick auf die Vorfinanzierung der nationalen Systeme — zu einer stärkeren Harmonisierung geführt, aber auch einigen Ermessensspielraum auf nationaler Ebene gelassen, der überprüft werden sollte.

Gleichzeitig muss die EU weiterhin auf potenzielle neue Risiken, die im Bankensektor entstehen, achten, einschließlich Risiken im Zusammenhang mit Schattenbanken. Die vorhandenen Strukturen müssen Risiken erkennen können, die den gesamten Finanzsektor betreffen. Zu diesem Zweck sollten wir erwägen, die makroprudentiellen Institutionen zu stärken. Die Rolle und die Befugnisse des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) sollte hier als Ausgangspunkt dienen und die Synergien mit der EZB maximiert werden. Schließlich könnte man mittelfristig prüfen, wie man mit Risikopositionen der Banken in Staatsanleihen zu umgeht, beispielsweise indem Schwellenwerte für Großkredite festgelegt werden. Dies könnte die Finanzstabilität weiter von den nationalen öffentlichen Finanzen entkoppeln. Solche weitreichenden Änderungen des derzeitigen Rechtsrahmens sollten jedoch nur als Teil koordinierter Anstrengungen auf globaler Ebene erwogen werden.

3.2. Startschuss für die Kapitalmarktunion

Neben der Bankenunion muss auch die Einführung der Kapitalmarktunion als höchste Priorität gesehen werden³. Das betrifft alle 28 EU-Mitgliedstaaten, hat jedoch besondere Bedeutung für das Euro-Währungsgebiet. Es wird zu einer stärkeren Diversifizierung der Finanzierungsquellen ermöglichen, so dass Unternehmen, einschließlich KMU, nicht auf Bankkredite beschränkt sind, sondern auch an die Kapitalmärkte gehen können und Zugang zu Nichtbankenfinanzierung erhalten. Gleichzeitig wird eine reibungslos funktionierende Kapitalmarktunion die grenzüberschreitende Risikobeteiligung stärken, indem die Integration der Anleihe- und Aktienmärkte vertieft wird, wobei letzteren eine zentrale Stoßdämpferfunktion zukommt. Wirklich integrierte Kapitalmärkte würden zudem einen Puffer gegen systemische Schocks im Finanzsektor bilden und die private Risikoteilung über Ländergrenzen hinweg stärken⁴. Dies wiederum verringert die Notwendigkeit der Risikoteilung durch öffentliche Mittel (staatliche Risikobeteiligung). Da die stärkere Integration der Kapitalmärkte und die allmähliche Aufhebung der nationalen Grenzen jedoch auch zu neuen Risiken für die Finanzstabilität führen können, müssen die vorhandenen Instrumente zur umsichtigen Steuerung der systemischen Risiken der Finanzmarktteilnehmer (makroprudentielles Instrumentarium) erweitert und gestärkt werden; dies gilt auch für den Aufsichtsrahmen, der die Solidität aller Finanzakteure gewährleisten soll. Dies sollte letztlich zu einer einheitlichen europäischen Kapitalmarktaufsicht führen.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass durch die Regulierung Anreize für Risiko-Pooling und Risikoteilung gesetzt werden und ebenfalls sichergestellt wird, dass sämtliche Finanzinstitute über ausreichende Risikomanagementstrukturen verfügen und aufsichtsrechtlich solide sind. Auch die Besteuerung kann hier eine wichtige Rolle spielen, indem über Rechtsräume hinweg für eine neutrale Behandlung unterschiedlicher, aber vergleichbarer Aktivitäten und Investitionen gesorgt wird. Eine echte Kapitalmarktunion erfordert noch weitere Verbesserungen, die zum Teil nur durch Gesetzgebung erreicht werden können, z. B. eine Vereinfachung der Prospektspflichten, eine Wiederbelebung des EU-Markts für hochwertige Verbriefungen, stärker harmonisierte Rechnungslegungs- und Abschlussprüfungsverfahren; beseitigt werden sollten auch die wichtigsten Engpässe, die in Bereichen wie dem Insolvenzrecht, dem Gesellschaftsrecht, den Eigentumsrechten und der rechtlichen Durchsetzbarkeit grenzübergreifender Ansprüche einer weiteren Integration der Kapitalmärkte entgegenstehen.

³ Siehe das Grünbuch "Aufbau einer Kapitalmarktunion". Europäische Kommission, 18. Februar 2015.

⁴ Stärkere grenzüberschreitende Investitionsströme führen in der Regel, dazu die Privatwirtschaft mehr Risiken übernimmt. Hierfür gibt es zwei Gründe: 1) Ein geografisch stärker diversifiziertes Finanzanlagen-Portfolio, das unter anderem Unternehmensanleihen und Aktienwerte umfasst, gewährleistet Renditen, die weniger volatil sind und weniger eng mit dem Inlandsprodukt korrelieren (Risikoteilung über den Kapitalmarkt); 2) erleidet ein Land einen wirtschaftlichen Schock, dann sollten die grenzüberschreitenden Ströme den Einwohnern dieses Landes die Aufnahme und Vergabe von Krediten ermöglichen, um diesem Schock entgegenzuwirken (Risikoteilung über den Kreditmarkt).

4

Auf dem Weg zur Fiskalunion - ein integrierter Rahmen für eine solide, integrierte Fiskalpolitik



Eine der wichtigsten Lehren, die aus der Krise gezogen wurde, ist die Einsicht, dass die Fiskalpolitik in einer Währungsunion von entscheidendem gemeinsamen Interesse ist. Selbst eine starke Wirtschafts- und Währungsunion und eine auf Preisstabilität ausgerichtete gemeinsame Währungspolitik sind keine Garantien für eine stets reibungslos funktionierende WWU. Eine nicht nachhaltige Fiskalpolitik bedroht nicht nur die Preisstabilität in der Union, sondern schadet auch der Finanzstabilität, insofern als sie Ansteckungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten und fragmentierte Finanzmärkte erzeugt.

Eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten ist deshalb von wesentlicher Bedeutung und erfüllt eine doppelte Funktion: sie muss zum einen gewährleisten, dass die Staatsverschuldung tragfähig bleibt, und zum anderen sicherstellen, dass die automatischen fiskalischen Stabilisatoren länderspezifische wirtschaftliche Schocks abfedern können. Ist dies nicht der Fall, so wird es in einzelnen Ländern länger dauern, bis ein Abschwung überwunden wird, was das gesamte Euro-Währungsgebiet in Mitleidenschaft zieht. Dies alleine reicht jedoch nicht aus. Es muss auch dafür gesorgt werden, dass nationale Haushaltssalden in der Summe einen angemessenen finanzpolitischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet als Ganzes⁵ ergeben. Dies ist eine zentrale Voraussetzung um jederzeit einer prozyklische Fiskalpolitik zu vermeiden.

Nicht zuletzt können nationale Haushalte im Falle einer besonders schweren Krise überfordert sein — wie in den vergangenen Jahren in einigen Ländern zu beobachten war. In einer solchen Situation reichen die nationalen fiskalischen Stabilisatoren unter Umständen nicht aus, um den Schock zu absorbieren und für eine optimale wirtschaftliche Stabilisierung zu sorgen — mit Schaden für das gesamte Euro-Währungsgebiet. Aus diesem Grund sollte längerfristig eine Funktion zur fiskalischen Stabilisierung für das gesamte Euro-Währungsgebiet geschaffen werden. Ein solcher Schritt sollte jedoch am Ende eines Prozesses stehen, der einen signifikanten Grad an wirtschaftlicher Konvergenz und Finanzintegration sowie besser abgestimmte und gemeinsame Entscheidungen über nationale Haushalte voraussetzt, einschließlich einer angemessenen Stärkung der politischen Rechenschaftspflicht. Nur so kann „Moral Hazard“ vermieden und eine gemeinsame Haushaltsdisziplin sichergestellt werden.

In der Zwischenzeit müssen wir das Vertrauen in den gemeinsamen EU-Rahmen für die fiskalpolitische Steuerung stärken. Eine weiterhin gründliche, kohärente und transparente Umsetzung unseres aktuellen fiskalpolitischen Rahmens ist daher wesentliche Voraussetzung für künftige Schritte.

4.1. Eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik als Eckpfeiler der WWU

In den vergangenen Jahren konnte der fiskalpolitische Rahmen der WWU durch den sogenannten „Six-pack“, den „Two-pack“ und den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung“ signifikant verbessert werden. Zusammen fördern diese Regelwerke unsere Anstrengungen zur Verhinderung von Haushaltsungleichgewichten und rücken die Schuldenentwicklung, bessere Durchsetzungsmechanismen und die nationale Eigenverantwortung für die Einhaltung der EU-Vorschriften stärker in den Fokus. Der neue Steuerungsrahmen sorgt bereits für eine breit angelegte Ex-ante-Koordinierung der jährlichen Haushaltspläne der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet und eine verbesserte Überwachung derjenigen Mitgliedstaaten, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Jeder Mitgliedstaat muss sich an die Regeln halten, um die Glaubwürdigkeit dieses Rahmens nicht zu gefährden. Die Regeln sind zugegebenermaßen komplex, doch die bevorstehende Überprüfung des „Six-pack“ und des „Two-pack“ dürfte Gelegenheit bieten, die Regeln zu präzisieren und transparenter zu gestalten, ihre Einhaltung und Legitimität zu stärken und gleichzeitig ihre Stabilitätsorientierung zu bewahren.

Kurzfristig (Stufe 1) sollte der bestehende Steuerungsrahmen durch die Einrichtung eines beratenden Europäischen Fiskalausschusses gestärkt werden. Dieser neue beratende Ausschuss würde die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik, die vor dem Hintergrund der EU-Richtlinie über die Haushaltsrahmen geschaffen wurden, koordinieren und ergänzen. Er würde auf europäischer Ebene und — ausgehend von den im fiskalpolitischen Steuerungsrahmen der EU festgelegten wirtschaftlichen Zielen und Empfehlungen — eine öffentliche und unabhängige Bewertung der Haushalte und ihrer Umsetzung vorlegen. Der Ausschuss sollte pluralistisch zusammengesetzt sein und auf eine große Bandbreite an Fachwissen zurückgreifen. Das Mandat dieses neuen Europäischen Fiskalausschusses sollte auf verschiedenen Leitprinzipien beruhen, die in Anhang 3 dargelegt sind.

Ein derartiger Europäischer Fiskalausschuss sollte für eine bessere Einhaltung der gemeinsamen Fiskalregeln, eine fundiertere öffentliche Debatte und eine engere Koordinierung der nationalen Fiskalpolitik sorgen.

⁵ Der fiskalpolitische Kurs spiegelt Änderungen im Haushaltssaldo wider, deren Ziel es ist, Einfluss auf die aggregierte Nachfrage und Leistung der Wirtschaft zu nehmen. Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird der fiskalpolitische Kurs auf der Grundlage des strukturellen Saldo, d. h. des konjunkturell bereinigten Saldo abzüglich einmaliger und befristeter Maßnahmen, gemessen. Ein Haushaltsdefizit (Haushaltsüberschuss) lässt in der Regel auf eine expansive (restriktive) Fiskalpolitik schließen.

4.2. Eine Funktion zur fiskalischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes

Es gibt viele Möglichkeiten, wie sich eine Währungsunion zu einer Fiskalunion weiterentwickeln kann. Auch wenn Währungsunionen ein unterschiedliches Maß an gemeinsamen Haushaltsinstrumenten haben, verfügen doch alle reifen Währungsunionen über eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion, um besser auf Schocks reagieren zu können, die sich auf rein nationaler Ebene nicht bewältigen lassen.

Für das Euro-Währungsgebiet wäre dies längerfristig (Stufe 2) und unter den zuvor erläuterten Bedingungen eine natürliche Entwicklung, gewissermaßen als Höhepunkt eines Prozesses der Konvergenz und einer weiteren Zusammenführung der Entscheidungen über die nationalen Haushalte. Das Ziel einer automatischen Stabilisierung auf Ebene des Euro-Währungsgebiets bestünde nicht in einer aktiven Feinsteuerung des Konjunkturzyklus auf Ebene des Euro-Währungsgebiets. Sie sollte vielmehr darauf abstellen, schwere makroökonomische Schocks abzufedern, so dass die WWU insgesamt widerstandsfähiger wird. Die genaue Ausgestaltung derartiger Stabilisatoren für das Euro-Währungsgebiet erfordert eingehendere Arbeiten. Dies sollte der Aufgaben, für die vorgeschlagene Sachverständigenrunde sein.

Optionen und Leitprinzipien einer euroraumweiten Stabilisierungsfunktion

Eine künftige Stabilisierungsfunktion könnte beispielsweise in einem ersten Schritt auf dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen aufbauen, indem ein Pool von Finanzierungsquellen und Investitionsvorhaben speziell für das Euro-Währungsgebiet ermittelt wird, auf den — je nach Konjunktorentwicklung — zugegriffen werden kann. Verschiedene zusätzliche Finanzierungsquellen sollten in Erwägung gezogen werden. Es sollte sichergestellt werden, dass eine derartige Stabilisierungsfunktion nach den folgenden Leitprinzipien ausgestaltet wird:

- Sie sollte keine dauerhaften Transferleistungen zwischen Ländern oder in nur eine Richtung bewirken; aus diesem Grund setzt die Teilnahme eine Konvergenz in Richtung einer Wirtschaftsunion voraus. Des Weiteren darf sie nicht als Instrument zum Einkommensausgleich zwischen den Mitgliedstaaten konzipiert werden.
- Sie sollte weder die Anreize für eine solide Haushaltspolitik auf nationaler Ebene, noch die Anreize zur Beseitigung nationaler struktureller Schwächen schmälern. Folglich — und um „Moral Hazard“ zu vermeiden — sollte sie eng verknüpft sein mit der Einhaltung der Regeln des umfassenden EU-Steuerungsrahmens und den Fortschritten bei der Annäherung an die in Abschnitt 2 erläuterten gemeinsamen Standards.
- Sie sollte sich in den bestehenden Rahmen der Europäischen Union einfügen. Dadurch würde ihre Kohärenz mit dem bestehenden fiskalpolitischen Rahmen der EU sowie mit den Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik gewährleistet. Sie sollte allen EU-Mitgliedstaaten gegenüber offen und transparent sein.
- Sie sollte kein Instrument zur Krisenbewältigung sein; für diese Zwecke steht bereits der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Verfügung. Sie sollte vielmehr darauf abstellen, die Widerstandsfähigkeit der WWU insgesamt und der einzelnen Mitglieder des Euro-Währungsgebiets zu stärken. Sie würde somit dazu beitragen, Krisen zu verhindern und ein Eingreifen des ESM künftig unwahrscheinlicher machen.

5

Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung



Ein höheres Maß an Verantwortung und Integration in der EU und im Euro-Währungsgebiet sollte mit einer verbessernden demokratischen und politischen Rechenschaftspflicht, mehr Legitimität und einer Stärkung der Institutionen einhergehen. Dies ist sowohl eine Voraussetzung für den Erfolg als auch eine logische Konsequenz der zunehmenden Interdependenz innerhalb der WWU. Es bedeutet auch, dass neue Befugnisse besser geteilt und Entscheidungsverfahren transparenter gestaltet werden müssen. Schließlich verlangt eine solche Entwicklung einen intensiveren Dialog, größeres gegenseitiges Vertrauen und eine bessere gemeinsame Handlungsfähigkeit.

Auf dem Höhepunkt der Krise mussten weitreichende Entscheidungen oft sehr schnell getroffen werden, manchmal über Nacht. In einigen Fällen wurden zwischenstaatliche Lösungen gewählt, um Entscheidungen zu beschleunigen oder Widerstände zu überwinden. Jetzt ist es an der Zeit, unser politisches Konstrukt zu überdenken und zu konsolidieren und die nächste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen.

Verschiedene konkrete Schritte zur Verbesserung der politischen Rechenschaftspflicht und der demokratischen Teilhabe sollten bereits kurzfristig (Stufe 1) in die Wege geleitet werden.

Eine Schlüsselrolle für das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente

Das Europäische Parlament hat erste praktische Schritte zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle im Rahmen des Europäischen Semesters eingeleitet. Wirtschaftspolitische Dialoge fanden bereits im Rahmen des vergangenen Europäischen Semesters zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie der Kommission und der Euro-Gruppe im Einklang mit den Bestimmungen des „Six-pack“ und des „Two-pack“ statt. Diese Dialoge ließen sich allerdings verbessern, indem dafür vorab Zeitfenster in den wichtigsten Stufen des Semesterzyklus festgelegt würden. Um europäische und nationale Akteure zusammenzubringen, wurde eine neue Form der interparlamentarischen Zusammenarbeit eingerichtet. Diese erfolgt während der Europäischen Parlamentarischen Woche, die vom Europäischen Parlament in Kooperation mit den nationalen Parlamenten organisiert wird und in deren Rahmen Vertreter der nationalen Parlamente die politischen Prioritäten eingehend erörtern. Im „Two-pack“ ist außerdem das Recht der nationalen Parlamente verankert, einen Kommissar einzuladen, der dann die Stellungnahme der Kommission zur Haushaltsplanung oder ihre Empfehlung an einen Mitgliedstaat, der Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, präsentiert — dieses Recht sollte künftig systematischer als zurzeit

wahrgenommen werden.

Vor dem Hintergrund des in Anhang 2 dargelegten neu gestalteten Europäischen Semesters ließe sich die parlamentarische Beteiligung nicht nur zeitlich besser abstimmen, auch ihr Mehrwert könnte gesteigert werden. Insbesondere könnte sich die Europäische Kommission in einer Plenardebatte mit dem Europäischen Parlament auseinandersetzen, bevor sie den Jahreswachstumsbericht vorlegt, und die Aussprache nach der Annahme des Berichts fortsetzen. Darüber hinaus wäre denkbar, dass im Einklang mit den Bestimmungen des „Six-pack“ über den wirtschaftspolitischen Dialog eine zweite Plenardebatte speziell zur Vorstellung der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission stattfindet. Überdies könnten Vertreter der Kommission und des Rates an interparlamentarischen Sitzungen teilnehmen, insbesondere im Kontext der Europäischen Parlamentarischen Woche. Die EU-Institutionen und institutionellen Gremien (Kommission, Rat „Wirtschaft und Finanzen“, Euro-Gruppe und Europäisches Parlament) könnten sich unter vollständiger Wahrung ihrer jeweiligen institutionellen Aufgaben schrittweise auf die Einzelheiten dieser neuen Praxis in Form einer nicht bindenden interinstitutionellen Vereinbarung einigen.

Die Europäische Kommission sollte außerdem entsprechende Modalitäten ausarbeiten, um den Austausch mit den nationalen Parlamenten effizienter zu gestalten. Ein derartiger Austausch sollte bei den Debatten der nationalen Parlamente sowohl über die jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen als auch im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens erfolgen. Dadurch würde das im „Two-pack“ festgelegte Recht gestärkt, einen Kommissar oder eine Kommissarin einzuladen. Die nationalen Parlamente sollten in der Regel eng in die Annahme der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme eingebunden werden.

Das Europäische Parlament sollte Vorkehrungen treffen, um seine Rolle in Angelegenheiten wahrzunehmen, die insbesondere das Euro-Währungsgebiet betreffen.

Konsolidierung der Vertretung des Euro-Währungsgebiets nach außen

Im Zuge der Entwicklung der WWU zu einer Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion sollte ihre Vertretung nach außen zunehmend einheitlicher werden. Ein solcher Prozess kann schrittweise erfolgen, sollte aber in Stufe 1 auf den Weg gebracht werden.

Die EU ist der größte Handelsblock der Welt und der weltweit größte Handelspartner für Industrieerzeugnisse und Dienstleistungen. Dies würde erreicht, indem auf globaler Ebene mit einer Stimme gesprochen

wurde, nicht durch 28 einzelne Handelsstrategien. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkraft der EU und ihrer für die meisten Mitglieder einheitlichen Geld- und Wechselkurspolitik spielen die Politik und die wirtschaftliche Entwicklung der EU für die Weltwirtschaft eine immer größere Rolle.

Bei den internationalen Finanzinstitutionen sind die EU und das Euro-Währungsgebiet jedoch noch immer nicht „als eins“ vertreten. Das derzeitige fragmentierte Auftreten verhindert, dass die EU ihr gesamtes politisches und wirtschaftliches Gewicht in die Waagschale werfen kann, weil jeder Euro Mitgliedstaat mit seiner eigenen Stimme spricht. Dies trifft insbesondere im Rahmen des IWF zu, trotz aller Bemühungen, die europäischen Positionen zu koordinieren.

Integration zwischenstaatlicher Lösungen in den EU-Rechtsrahmen

Während der Krise wurden verschiedene zwischenstaatliche Vereinbarungen geschlossen. Dies wurde mit Mängeln in der Architektur der WWU begründet; letztendlich müssen diese Vereinbarungen jedoch in den Rechtsrahmen der Europäischen Union integriert werden. Für den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ ist eine solche Integration bereits vorgesehen. Das sollte in anderen Fällen, etwa beim „Euro-Plus-Pakt“ und der zwischenstaatlichen Vereinbarung über den einheitlichen Abwicklungsfonds, ebenfalls geschehen.

Schließlich hat sich der Europäische Stabilitätsmechanismus als zentrales Instrument zur Bewältigung potenzieller Krisen etabliert. Die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse des ESM sind jedoch komplex und langwierig, was in erster Linie auf seine zwischenstaatliche Struktur zurückzuführen ist. Mittelfristig (Stufe 2) sollten daher die Steuerungsmodalitäten des ESM vollständig in die EU-Verträge integriert werden.

Eine verstärkte Steuerung durch die Euro-Gruppe

Die Euro-Gruppe hat bei der Erörterung, Förderung und Vertretung der Interessen des Euro-Währungsgebiets eine zentrale Rolle und wird im Rahmen des neu gestalteten Europäischen Semesters noch stärker involviert sein. Kurzfristig könnte dies eine Stärkung ihres Vorsitzes und der ihr zur Verfügung stehenden Mittel erfordern. Längerfristig (Stufe 2) könnte erwogen werden, einen ständigen hauptamtlichen Vorsitz der Euro-Gruppe einzurichten, mit einem klaren Auftrag im Rahmen dieses Berichts. Mit der Unterstützung aller EU-Institutionen könnte die Euro-Gruppe eine noch größere Rolle bei der Vertretung der Interessen der einheitlichen

Währung übernehmen, sowohl innerhalb des Euro-Währungsgebiets als auch darüber hinaus.

Ein euroraumweites Schatzamt („Treasury“)

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bleibt der Stützpfeiler der fiskalen Stabilität und des Vertrauens in den Respekt unserer fiskalen Regeln. Eine echte Fiskalunion wird darüber hinaus eine stärkere gemeinsame Entscheidungsfindung in fiskalpolitischen Angelegenheiten erfordern. Dies bedeutet nicht, dass alle Aspekte der Einnahmen- und Ausgabenpolitik zentralisiert werden sollen. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets würden weiterhin gemäß ihrer nationalen Präferenzen und ihrer politischen Gegebenheiten über Steuern und Ausgaben entscheiden. In dem Maße jedoch, wie sich das Euro-Währungsgebiet in Richtung einer echten WWU entwickelt, müssen bestimmte Entscheidungen zunehmend gemeinsam getroffen werden, wobei gleichzeitig demokratische und politische Rechenschaftspflicht und Legitimität zu wahren sind. Ein künftiges euroraumweites Schatzamt („Treasury“) könnte den Rahmen für derartige gemeinsame Entscheidungen bieten.

SCHLUSSFOLGERUNG

Dieser Bericht legt die wichtigsten Schritte zur Vollendung der WWU bis spätestens 2025 dar. Der Bericht enthält einen ehrgeizigen, und doch pragmatischen Fahrplan. Einige Schritte können und sollten unverzüglich umgesetzt werden. Zu diesem Zweck sollten die EU-Institutionen vom 1. Juli 2015 an erste Initiativen einleiten. Andere Vorhaben werden mehr Zeit brauchen. Vor allem wird im vorliegenden Bericht aber eine klare Richtung für Europas WWU vorgegeben. Dies ist sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Wirtschaft und das Vertrauen in die einheitliche Währung entscheidend. Diese Vorschläge praktisch umzusetzen, wird die gemeinsame Entschlossenheit aller Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen erfordern. Der Europäische Rat wird ersucht, den Vorschlägen schnellstmöglich zuzustimmen.



Anhang 1

Stufen auf dem Weg zu einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion

STUFE 1 1. JULI 2015 – 30. JUNI 2017

SOFORTIGE MASSNAHMEN

Wirtschaftsunion

- **Neue Impulse für Konvergenz, Beschäftigung und Wachstum**
- Einrichtung eines euroraumweiten Systems von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
- Verstärkte Umsetzung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten
- Stärkere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales
- Engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik mit einem neu gestalteten Europäischen Semester

Finanzunion

- **Vollendung der Bankenunion**
- Schaffung eines Brückenfinanzierungs-Mechanismus für den einheitlichen Abwicklungsfonds
- Konkrete Schritte für einen gemeinsamen „Backstop“ beim einheitlichen Abwicklungsfonds
- Einigung auf eine gemeinsame Einlagensicherung
- Verbesserung der Wirksamkeit des Instruments für die direkte Bankenrekapitalisierung im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)
- **Startschuss für die Kapitalmarktunion**
- **Stärkung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB)**

Fiskalunion

- **Ein neuer beratender Europäischer Fiskalausschuss**
- Der Ausschuss würde auf europäischer Ebene die Haushalte und deren Umsetzung einer öffentlichen und unabhängigen Bewertung unterziehen und sie dabei an den im fiskalpolitischen Rahmen der EU festgelegten wirtschaftlichen Zielen und Empfehlungen messen. Die Empfehlungen des Ausschusses sollten in die Beschlussfassung der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters einfließen.

Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und Stärkung der Institutionellen Rahmens

- **Neugestaltung des Europäischen Semesters**
- Aufteilung des Semesters in zwei Phasen: die erste Phase soll dem Euro-Währungsgebiet als Ganzem gewidmet sein. Erst in der zweiten Phase soll auf länderspezifische Probleme eingegangen werden.
- **Stärkere parlamentarische Kontrolle im Europäischen Semester**
- Plenardebatte im Europäischen Parlament zum Jahreswachstumsbericht sowohl vor als auch nach dessen Vorlage durch die Kommission sowie anschließende Plenardebatte über die länderspezifischen Empfehlungen
- Systematischerer Austausch zwischen den EU-Kommissaren und den nationalen Parlamenten sowohl über die länderspezifischen Empfehlungen als auch über die nationalen Haushaltspläne
- Systematischere Konsultation und Einbeziehung der nationalen Parlamente und Sozialpartner, vor der jährlichen Vorlage der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme durch die Regierungen

- Engere Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und den nationalen Parlamenten
- Verstärkte Steuerung durch die Euro-Gruppe
- Maßnahmen zur Förderung einer geschlossenen Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets
- Integration des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung, der relevanten Teile des Euro-Plus-Pakts und der zwischenstaatlichen Vereinbarung über den einheitlichen Abwicklungsfonds in den EU-Rechtsrahmen

STUFE 2

VOLLENDUNG DER WWU

Wirtschaftsunion

- Formalisierung des Konvergenzprozesses und Stärkung seines verbindlichen Charakters

Fiskalunion

- Einrichtung einer Funktion zur makroökonomischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets
- Konvergenz in Richtung ähnlich widerstandsfähiger nationaler Wirtschaftsstrukturen als Voraussetzung für den Beitritt zu diesem Mechanismus

Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und Stärkung des institutionellen Rahmens

- Integration des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in den EU-Rechtsrahmen
- Einrichtung eines auf europäischer Ebene rechenschaftspflichtigen fiskalpolitischen Entscheidungsgremiums des Euro-Währungsgebiets

ENDSTUFE SPÄTESTENS BIS 2025

Anhang 2

Ein stärker integriertes Europäisches Semester

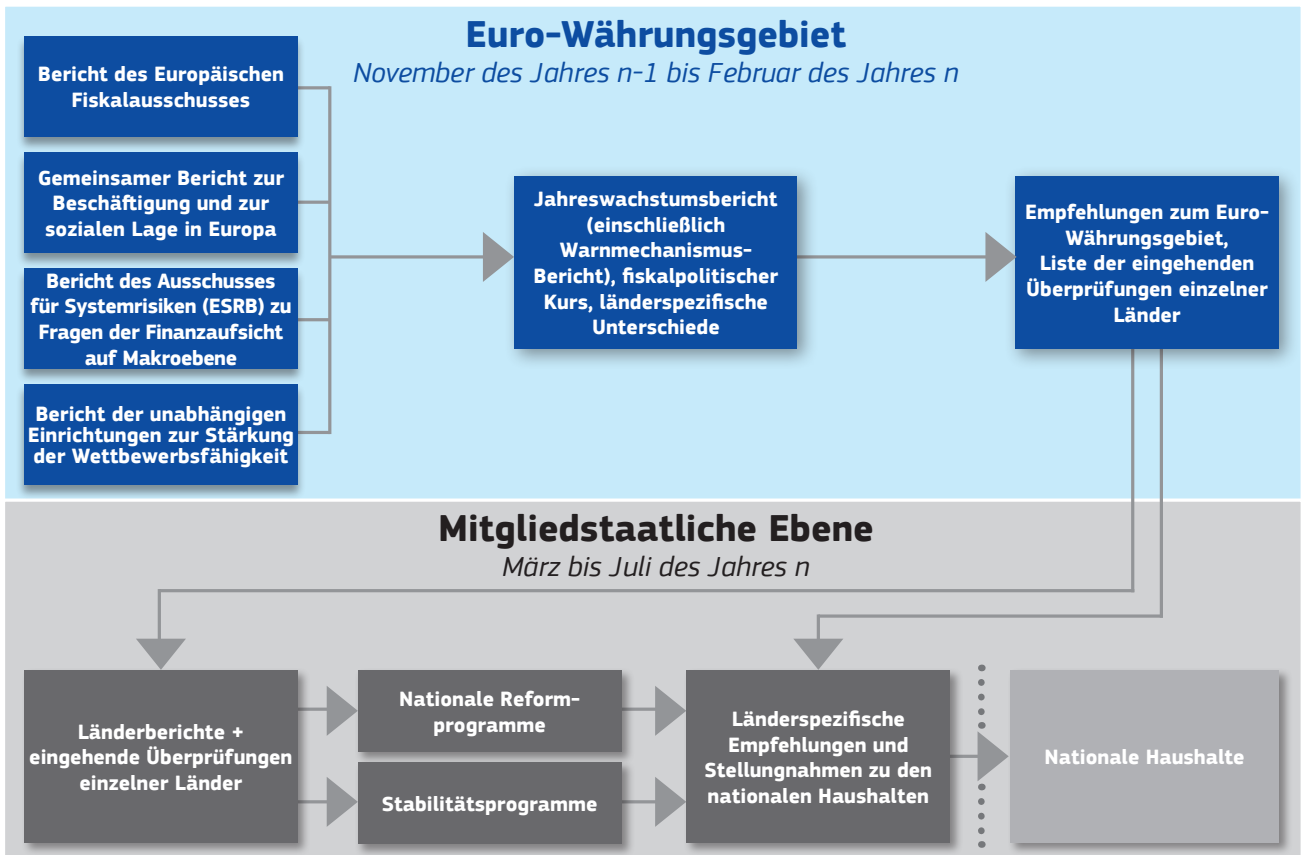
Um das Euro-Währungsgebiet und die nationale Ebene besser zu integrieren, sollte das Europäische Semester in zwei aufeinanderfolgende Phasen aufgeteilt werden, in denen klarer zwischen der europäischen und der nationalen Komponente unterschieden wird (die neue Struktur ist weiter unten in einem Schaubild abgebildet).

Die erste Phase (November des Jahres ‚n-1‘ bis Februar des Jahres ‚n‘) wäre der Lage im gesamten Euro-Währungsgebiet gewidmet. Die Diskussionsgrundlage wäre der Jahreswachstumsbericht der Kommission, in den verschiedene themenspezifische Berichte einfließen würden, wie z. B. der Warnmechanismus-Bericht, der Jahresbericht des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, der Gemeinsame Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa sowie die Einschätzungen des neuen Europäischen Fiskalausschusses und des neuen euroraumweiten Systems von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Zusammen dürfte sich aus diesen Berichten ein umfassendes Bild der Herausforderungen für das Euro-Währungsgebiet ergeben. Der Jahreswachstumsbericht würde anschließend dem Europäischen Parlament zur Diskussion vorgelegt. Gleichzeitig mit dem Jahreswachstumsbericht würde die Kommission eine spezielle Handlungsempfehlung für das Euro-Währungsgebiet vorlegen sowie eine Liste der Mitgliedstaaten, für die nach Auffassung der Kommission eine eingehende Überprüfung im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten erforderlich wäre. Diese Dokumente würden dann im Rahmen des im „Six-Pack“ vorgesehenen wirtschaftspolitischen Dialogs mit dem Europäischen Parlament sowie in den verschiedenen Ratsformationen und in der Euro-Gruppe diskutiert. Auf diese Weise hätte bis Ende Februar eines jeden Jahres eine wirkliche und umfassende Diskussion über die für die EU und insbesondere das Euro-Währungsgebiet festgelegten Prioritäten für das kommende Jahr stattgefunden.

In der zweiten Phase (März bis Juli des Jahres ‚n‘) würden anhand dieser Prioritäten die Ergebnisse und Strategien der einzelnen Mitgliedstaaten geprüft und bewertet. In dieser Phase sollten die Mitgliedstaaten systematisch ihre nationalen Parlamente sowie die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft in die Debatte über die nationalen Prioritäten einbeziehen. Diese Phase beginnt mit der Veröffentlichung der von der Kommission ausgearbeiteten Länderberichte, in denen die Herausforderungen und Leistungen der Mitgliedstaaten zusammengefasst sind. Sie endet mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen, in denen auch auf die Dimension des Euro-Währungsgebiets, die Gegenstand der ersten Phase war, eingegangen werden sollte.

Auf EU-Ebene tätige Sozialpartner könnten schon früher in die Diskussion einbezogen werden, z. B. in Form eines neu aufzunehmenden dreigliedrigen Sozialgipfels und eines makroökonomischen Dialogs, damit sie möglichst umfassend zu diesem neuen Prozess beitragen können.

EIN STÄRKER INTEGRIERTES EUROPÄISCHES SEMESTER



Anhang 3

Der beratende Europäische Fiskalausschuss — Leitprinzipien

Der beratende Europäische Fiskalausschuss sollte mit folgendem Mandat ausgestattet werden:

- Er sollte die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik koordinieren und denselben Grad an Unabhängigkeit wahren.
- Er sollte beraten, nicht politische Maßnahmen umsetzen. Die Bestimmungen durchzusetzen, sollte Aufgabe der Europäischen Kommission bleiben, die ihr Vorrecht behält, in begründeten Fällen mit entsprechender Erklärung von den Standpunkten des Europäischen Fiskalausschusses abzuweichen.
- Er sollte vor allem aus wirtschaftlicher, nicht aus rechtlicher Sicht einen Standpunkt dazu formulieren, welcher fiskalpolitische Kurs am besten eingeschlagen werden sollte; dabei ist sowohl auf die nationale Ebene als auch das Euro-Währungsgebiet unter Berücksichtigung der EU-Haushaltsvorschriften einzugehen. Dies sollte auf der Grundlage der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) erfolgen.
- Insbesondere in Verbindung mit der Bewertung der Stabilitätsprogramme, der Vorlage der jährlichen Haushaltsentwürfe und der Umsetzung der nationalen Haushalte sollte der Ausschuss, wenn er dies als erforderlich erachtet, Stellungnahmen abgeben können.
- Der Ausschuss sollte die Umsetzung des Steuerungsrahmens ex post evaluieren.

