

**Sitzung der 70. Europaministerkonferenz**  
**am 28./29. April 2016 in Brüssel**

**TOP 3: Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion**

Berichterstatter: Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Saarland

**Bericht**

**1 Einleitung**

Die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), einschließlich einer stabilen einheitlichen Währung, ist ein Meilenstein der europäischen Integration und gehört seit Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages am 1. Januar 1993 zu deren vorrangigen Zielen. Die Vertragsstaaten verständigten sich über stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen, monetäre Rahmenbedingungen sowie über eine dauerhafte finanzierbare Zahlungsbilanz.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 sind die grundlegenden primärrechtlichen Bestimmungen zur WWU in den Art. 136 bis 138 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt. Die Art. enthalten Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung eingeführt haben. Art. 119 AEUV Abs. 1 legt fest: „Die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union im Sinne des Artikels 3 des Vertrags über die Europäische Union umfasst nach Maßgabe der Verträge die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem

Wettbewerb verpflichtet ist“. Parallel dazu wird in Art. 119 AEUV Abs. 2 die Errichtung einer Währungsunion festgelegt.

Ausgelöst durch die Finanz- und Schuldenkrise hat eine grundlegende Debatte über die Zukunft der WWU eingesetzt. Der damalige Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, legte am 26. Juni 2012 den Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vor, den er gemeinsam mit den Präsidenten der Kommission, José Barroso, der Euro-Gruppe, Jean-Claude Juncker, und der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, erarbeitet hatte. Der Bericht sieht vier wesentliche Bausteine vor, die innerhalb von zehn Jahren umgesetzt werden sollten: Einen integrierten Finanzrahmen, um Stabilität des Finanzsystems insbesondere im EU-Währungsraum zu gewährleisten, einen integrierten Haushaltsrahmen, um auf nationaler und europäischer Ebene für eine solide Haushaltspolitik zu sorgen, einen integrierten wirtschaftspolitischen Rahmen, der Mechanismen vorsieht, um nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern sowie die Gewährleistung der erforderlichen demokratischen Legitimität und Rechenschaftspflicht.

Am 20. November 2012 fasste das Europäische Parlament eine Entschließung zum Bericht der Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und der Euro-Gruppe „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ und forderte alle Institutionen zu einem raschen Vorgehen durch Maximierung der durch die bestehenden Verträge und deren Flexibilitätselemente gegebenen Möglichkeiten und gleichzeitig zur Vorbereitung der erforderlichen Vertragsänderungen auf, um Rechtssicherheit und demokratische Legitimation sicherzustellen.

Am 28. November 2012 legte die EU-Kommission die Mitteilung „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine

europäische Diskussion“ vor. Vor dem Hintergrund der hohen privaten und öffentlichen Verschuldung, einer abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit und gleichzeitig wachsender makroökonomischer Ungleichgewichte in einigen Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet konstatierte die EU-Kommission, dass die Ursachen für die Anfälligkeiten in der ursprünglichen institutionellen Konstruktion der WWU begründet seien.

Der Bundesrat nahm von der Mitteilung am 1. Februar 2013 Kenntnis.

Auf die Finanz- und Schuldenkrise reagierte die EU-Kommission mit einer Reihe von Reformmaßnahmen. Im Rahmen der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung wurden hierzu insbesondere die sog. „Sixpack-Reformen“ und die sog. „Twopack-Reformen“ umgesetzt sowie der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt) beschlossen. Mit Blick auf die Finanzmarktregulierung und -aufsicht wurden strengere Aufsichtsregeln für Banken und Finanzmärkte erlassen. Darüber hinaus wurde zeitlich befristet der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) errichtet. Letztere wurde 2012 durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst, einem ständigen Krisenbewältigungsmechanismus, um die Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten.

Als die Krise sich nach 2012 entspannte, insbesondere auch wegen des von EZB-Präsident Mario Draghi an die Finanzmärkte gerichteten Versprechens, alles zu tun, was zur Rettung des Euro erforderlich sei, wurden zunächst keine weiteren Reformvorschläge vorgelegt: Das Hauptaugenmerk lag nun auf der Verfolgung bereits eingeschlagener Reformwege, vor allem der Vollendung der Bankenunion und angrenzender Reformen des Finanzsektors. Der von der deutschen Bundesregierung lange Zeit favorisierte Plan, Strukturreformen in den Krisenstaaten durch freiwillige bilaterale Vereinbarungen mit der europäi-

schen Ebene anzustoßen, für die es finanzielle Anreize geben sollte, konnte sich – zunächst – nicht durchsetzen.

Am 2. Oktober 2013 veröffentlichte die EU-Kommission ihre Mitteilung „Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion“. Sie reagierte damit auf Beschlüsse des Europäischen Rates aus dem Dezember 2012 und Juni 2013, der daraufhin verwies, dass die soziale Dimension verstärkt werden sollte. Die verschärften Vorschriften über die wirtschaftspolitische Steuerung zielten auf eine Stärkung der WWU ab, wobei einige der ursprünglichen Schwächen ihrer Ausgestaltung behoben wurden. Die Weiterentwicklung der sozialen Dimension der WWU ist nach Auffassung der Kommission ein wesentlicher Bestandteil dieses Prozesses. Durch die Stärkung sollen alle Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, im Einklang mit den Verträgen und der Strategie Europa 2020 ihr Wachstums- und Beschäftigungspotenzial auszuschöpfen, den sozialen Zusammenhalt zu verbessern und zunehmende Ungleichgewichte zu vermeiden. Mit Beschluss vom 29. November 2013 (Drs. 721/13 (Beschluss)) begrüßte der Bundesrat grundsätzlich diesen Ansatz der EU-Kommission. In ihrer 65. Sitzung haben auch die Mitglieder der EMK zu der Mitteilung Stellung genommen. Am 8. März 2016 legte die EU-Kommission einen ersten Entwurf zu einer von Kommissionspräsident Juncker im September 2015 angekündigten europäischen Säule sozialer Rechte vor und startete dazu zugleich eine bis Ende 2016 laufende öffentliche Konsultation.

## **2 Vorschläge zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion**

Die sich erneut zuspitzende Finanzkrise in Griechenland seit Beginn des Jahres 2015, die ihren Höhepunkt im Sommer erreichte, bot erneut Anlass, sowohl auf europäischer als auch auf binationaler Ebene Vorschläge für eine Re-

form der Wirtschafts- und Währungsunion vorzulegen. Vor diesem Hintergrund legten sowohl Akteure aus der Politik als auch aus der Wissenschaft zur Jahresmitte in rascher Folge Vorschläge zur Fortentwicklung der WWU vor, die sich in ihrer Zielrichtung und Reichweite teilweise deutlich unterschieden.

Die Reformansätze lassen sich – grob vereinfacht – in zwei Denkrichtungen unterscheiden, den eher zentralen und den eher dezentralen Reformansatz, wobei die Reformvorschläge teilweise auch Elemente beider Denkrichtungen verbinden: Beiden Reformansätzen ist gemein, dass sie die Voraussetzungen für eine stärker integrierte, gemeinsame Wirtschafts- und Haushaltspolitik verbessern und die Gefahr des „moral hazard“, dass einzelne Mitgliedstaaten unsolide Haushaltspolitik auf Kosten anderer Mitgliedstaaten betreiben, einschränken wollen.

Der zentrale Reformansatz (2.1 – 2.3) will die europäische Ebene stärken, institutionell (z.B. durch Aufwertung der Eurogruppe und ihres Präsidenten) und in den Kompetenzen (Aufbau einer eigenen Fiskalkapazität). Nicht expressis verbis angesprochen, aber in den Medien ein Dauerthema ist dabei auch die Frage, ob eine Stärkung zentraler Instanzen nicht langfristig auch auf die Übertragung von (Haushalts-) Kompetenzen auf die europäische Ebene hinausläuft, als eine Art Vetorecht gegen nationale Haushalte.

Der dezentrale, vor allem von einer Mehrheit des Sachverständigenrates favorisierte Ansatz (2.4), strebt im Ergebnis eine Wiederbelebung des No-Bail-Out-Prinzips an. Der befürwortete Insolvenzmechanismus für Staaten würde dazu führen, dass private Anleger bei Überschreitung eines bestimmten öffentlichen Schuldenstands automatisch mit einem Teilausfall der von ihnen gehaltenen Staatsanleihen rechnen müssten. Das würde diese dazu zwingen, die Ausfallrisiken von Staatsanleihen vorher genau einzuschätzen und bei Krisenstaaten entsprechend Risikoaufschläge zu nehmen. Die Risikoaufschläge wiederum

würden die Staaten zu sparsamem Haushalten anhalten. Mit einem solchen Verfahren könnte das durch die Rettungsschirme partiell ausgehebelte „No-Bail-Out-Prinzip“ wiederbelebt werden, weil zur Rettung von Banken dann wieder prioritär deren Aktionäre sowie Gläubiger und nicht andere Eurostaaten oder in letzter Instanz deren Steuerzahler herangezogen würden.

Prof. Bofinger dagegen sieht in einem Minderheitenvotum die Gefahr, dass ein Insolvenzmechanismus für Staaten und ein Euroaustritt die Währungsunion destabilisiere, statt sie zu stärken, und plädiert für eine Übertragung nationaler Kompetenzen auf die europäische Ebene.

## **2.1 Kernpunkte des inoffiziellen deutsch-französischen Reformvorschlags**

Ende Mai 2015 wurde ein inoffizielles deutsch-französisches Positionspapier zur Reform der WWU bekannt. Darin forderten beide Regierungen ein verschlanktes Europäisches Semester mit einer begrenzten Anzahl wichtiger Prioritäten, zudem eine weitergehende wirtschaftliche, fiskalische und soziale Konvergenz. Diese müsse gefördert werden durch

- Vertiefung des Binnenmarkts,
- Umsetzung der Energieunion und der Digitalen Agenda,
- Umsetzung der Bankenunion und Entwicklung der Kapitalmarktunion,
- Einrichtung eines Konvergenzrahmens für die Körperschaftssteuer, mehr Transparenz bei der Besteuerung und einen verstärkten Kampf gegen Steuervermeidung sowie
- Stärkung der sozialen Basis der WWU durch Unterstützung der Mobilität von Arbeitnehmern, Einführung von Mindestlöhnen, Stärkung der Zusammenarbeit und gemeinsame Orientierungen in bestimmten Bereichen wie aktive Arbeitsmarktpolitik und soziale Sicherungssysteme.

Zudem sprachen sich beide Regierungen für eine „Stärkung der Governance und des institutionellen Rahmens der Eurozone“ aus. Das könne bewerkstelligt werden durch

- regelmäßiger Gipfeltreffen der Eurozone,
- eine Stärkung des Präsidenten der Eurozone und seiner Ressourcen,
- eine verbesserte Vertretung der Eurozone innerhalb der internationalen Finanzorganisationen, Gipfeltreffen der Eurozone auch für Arbeits- und Sozialminister, Forschungs- und Wirtschaftsminister, sowie
- die Einrichtung von spezifischen, der Eurozone gewidmeten Strukturen im Europäischen Parlament.

Zur Erreichung dieser Ziele kündigten beide Regierungen an, künftig ihre Wirtschaftspolitiken untereinander abstimmen zu wollen und bis Ende 2016 einen Beitrag vorzulegen, der sich mit der Überprüfung des Reformbedarfs für die Eurozone befasst.

## **2.2 Kernpunkte des gemeinsamen Macron-Gabriel-Plans**

In einem Beitrag für die Tageszeitung „Die Welt“ vom 04. Juni 2015 veröffentlichten der französische Wirtschaftsminister Macron und der deutsche Wirtschaftsminister Gabriel einen gemeinsamen Beitrag zur Reform der WWU. Um die von ihnen so bezeichneten "Schwachstellen der Architektur der Währungsunion" zu korrigieren, plädieren sie für die Schaffung einer Wirtschafts- und Sozialunion. Notwendig sei die Verständigung über abgestufte Konvergenzprozesse in den Bereichen Sozial- und Steuerpolitik sowie über einzuleitende Struktur- und institutionelle Reformen. Ziel sei eine über nationale Budgets hinausgehende „Fiskalkapazität“ zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung, die zu einem späteren Zeitpunkt auf ein Budget für den Euro-Raum erweitert werden könne. Im Rahmen dieses Budgets würden eigene Finanzmittel

zur Verfügung stehen, z. B. eine gemeinsame Finanztransaktionssteuer und kleine Anteile einer harmonisierten Körperschaftssteuer. Denkbar sei auch die Aufnahme (gemeinsamer) Kredite. Darüber hinaus sollte ein Rechtsrahmen geschaffen werden, um ordnungsgemäße und rechtmäßige Umstrukturierungen von Staatsschulden zu ermöglichen. Der ESM sollte in das europäische Gemeinschaftsrecht einbezogen und in einen Europäischen Währungsfonds umgewandelt werden. Diese Maßnahmen sollten begleitet werden durch die Etablierung einer „Euro-Kammer“, neben dem Europäischen Parlament, und eines „Euro-Kommissars“.

### **2.3 Der Fünf-Präsidenten-Bericht zur Weiterentwicklung der WWU**

Am 22. Juni 2015 veröffentlichten EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, der Präsident der Europäischen Zentralbank, Mario Draghi, der Präsident der Eurogruppe, Jeroen Dijsselbloem, der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, und der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, den sog. Fünf-Präsidenten-Bericht (FPB) zur Vollendung der WWU. Der FPB enthält einen dreistufigen Plan:

- In der ersten Stufe (Juli 2015 bis Juni 2017) sollen die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten der Eurozone auf vorhandenen Instrumenten aufbauen und die bestehenden Verträge bestmöglich nutzen.
- In der zweiten Stufe („Vollendung der WWU“) sollen konkrete, weiterreichende Maßnahmen vereinbart werden, um die wirtschaftliche und institutionelle Architektur der WWU zu vollenden. In dieser Stufe soll der Konvergenzprozess mittels eines gemeinsamen, möglicherweise in Rechtsform gegossenen Katalogs an Konvergenz-Referenzwerten verbindlicher gestaltet werden.
- In der Endstufe (die spätestens bis 2025 erreicht sein soll) solle nach Vollzug aller genannten Schritte eine vertiefte und echte WWU stehen.



Um den Übergang von Stufe 1 zu Stufe 2 vorzubereiten, beabsichtigt die EU-Kommission, in Abstimmung mit den Präsidenten der anderen EU-Institutionen, im Frühjahr 2017 ein Weißbuch vorlegen, in dem die in der Stufe 1 erzielten Fortschritte bewertet und die nächsten erforderlichen Schritte skizziert werden.

Der FPB ist in die folgenden zentralen Kapitel gegliedert:

### **Wirtschaftsunion**

Zu den kurzfristig umzusetzenden Maßnahmen zählen:

- Schaffung eines euroweiten Systems von nationalen Einrichtungen mit unabhängigen Stellen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Ratschläge für Strukturreformen geben sollen.
- Stärkung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten, d.h. u.a. Beseitigung von Ungleichgewichten auch in Ländern mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen und
- Straffung des Europäischen Semesters.

Zu den mittelfristig umzusetzenden Maßnahmen gehört die Vertiefung des Annäherungsprozesses zwischen den Mitgliedstaaten durch (auch rechtlich) bindende Vereinbarungen.

### **Finanzunion**

Zu den kurzfristig umzusetzenden Maßnahmen zählen:

- Stärkung des Bankenabwicklungsfonds durch Implementierung der Brückenfinanzierung und konkrete Schritte zu einem glaubwürdigen System der Letzthaftung.
- Verkleinerung der Spielräume bei der Umsetzung der Bankenregulierung in nationales Recht.

- Erleichterung der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM sowie
- Umsetzung der Kapitalmarktunion.

Zu den mittelfristig umzusetzenden Maßnahmen gehören:

- Einführung eines gemeinsamen Einlagensicherungssystem auf europäischer Ebene, das die Funktion einer Rückversicherung für die nationalen Einlagensicherungssysteme hat und
- Überführung von vertraglichen Mechanismen wie Euro-Plus-Pakt und ESM in das Gemeinschaftsrecht.

### **Fiskalunion**

Zu den kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen gehört die Einsetzung eines Europäischen Fiskalausschusses, der mit Beschluss der Kommission vom 20.10.15 eingerichtet wurde. Dieser Ausschuss soll die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen der multilateralen Überwachung des Euro-Währungsgebiets beraten.

Zu den mittelfristig zu ergreifenden Maßnahmen zählt die Schaffung eines makroökonomischen Stabilisierungsmechanismus für den Euroraum zur Abfederung von Krisen (Die Teilnahme daran soll an ausreichende Fortschritte bei Strukturreformen geknüpft sein). Dafür könnte in einem ersten Schritt der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) genutzt werden, indem ein Pool von Finanzierungsquellen und Investitionsvorhaben speziell für die Eurozone ermittelt wird. Keinesfalls solle eine euroraumweite Stabilisierungsfunktion aber in dauerhaften Transferleistungen münden.

### **Demokratische Legitimität und institutionelle Stärkung**

Sowohl für die nationale als auch die europäische Ebene schlagen die Präsidenten eine stärkere Einbeziehung der Parlamente und eine stärkere parla-

mentarische Kontrolle vor.

Zu den kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen zählen die Schaffung einer geschlossenen Außenvertretung der Eurozone und die Stärkung der Rolle des Vorsitzenden der Euro-Gruppe, u.a. durch Erhöhung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel.

Zu den mittelfristig einzuleitenden Maßnahmen zählen:

- Die Einrichtung eines ständigen hauptamtlichen Vorsitzes der Euro-Gruppe und die
- Schaffung eines Schatzamts („treasury“) für die Eurozone, das – bei grundsätzlicher Beibehaltung der nationalen Zuständigkeiten für Steuern und die Allokation von Ausgaben – bestimmte fiskalpolitische Entscheidungen auf europäischer Ebene treffen kann.

Der Europäische Rat vom 25./26. Juni 2015 nahm den von ihm im Dezember 2014 angeforderten Bericht über die WWU zur Kenntnis und ersuchte den Rat, die Vorschläge umgehend zu prüfen.

## **2.4 Sondergutachten des Sachverständigenrats zu den Lehren aus der Griechenland-Krise**

Im am 27.07.2015 veröffentlichten Sondergutachten „Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum“ des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung loben vier der fünf Wirtschaftsweisen die Eurorettungspolitik der vergangenen Jahre, sprechen sich aber zugleich gegen aktuell diskutierte Reformvorschläge wie die Einrichtung einer europäischen Fiskalkapazität aus. In den vergangenen Jahren habe sich gezeigt, dass die Mitgliedstaaten des Euroraums keinen Verzicht auf Haushaltsautonomie wünschten. Der Schlüssel zu einer stabileren Eurozone sei ein Bündel von Maßnahmen, nämlich:

- Kompletierung der Bankenunion durch Weiterentwicklung des Abwicklungsregimes für Banken sowie Gründung einer eigenständigen Allfinanzaufsicht,
- Aufhebung der Privilegierung von Staatsanleihen, deren Halten bisher nicht durch Eigenkapital unterlegt werden muss,
- gegenwärtig keine Einrichtung eines gemeinsamen euroweiten Einlagensicherungssystems (die Altlastenproblematik müsse zuerst gelöst werden),
- zur Lösung von Konflikten wie mit Griechenland müsse der Euroaustritt eines Eurostaates als Ultima Ratio möglich sein,
- Einführung eines Insolvenzmechanismus für kriselnde Eurostaaten, damit die No-Bail-Out-Klausel aus den europäischen Verträgen wieder glaubhaft werde. Bei Überschuldung eines Eurostaates müsse ein Schuldenschnitt zu Lasten privater Gläubiger möglich sein.

## **2.5 Vorschläge der Kommission zur Weiterentwicklung der WWU**

In der Folge des FPB hat die Kommission auf ihrer Kollegiumssitzung am 21. Oktober 2015 konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, um die Stärkung der WWU voranzubringen. Dabei orientiert sie sich an den Empfehlungen der bis 30. Juni 2017 angedachten ersten Stufe des FPB. Maßnahmen zur Änderung der wirtschaftlichen und institutionellen Architektur der WWU sollen ebenfalls analog zur Phase 2 und 3 des FPB erst nach 2017 erfolgen.

Das vorgestellte Maßnahmenpaket präzisiert dabei Vorschläge, die auf vorhandene Instrumente und die bestehende Vertragsbasis aufbauen. Die Kommission setzt sich zum Ziel, das Krisenmanagement der vergangenen Jahre zu überwinden und gleichzeitig den Weg zu einer stärkeren und demokratisch legitimierten Union zu beschreiten, um mehr Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand gewährleisten zu können.

Die einzelnen vorgeschlagenen Maßnahmen der Mitteilung umfassen

- die Vollendung der Bankenunion und Schritte hin zu einer Finanzunion, indem bereits beschlossene Rechtsakte wie die Abwicklungsrichtlinie zügig umgesetzt, aber auch neue Ansätze wie eine vergemeinschaftete Einlagensicherung eingeführt werden sollen. Laut Kommission soll dadurch die Verknüpfung von Staats- und Bankkrisen endgültig zerschlagen und die Finanzstabilität gestärkt werden;
- die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumente auf der Basis der bisherigen Erfahrungen von „Sixpack“ und „Twopack“. Ferner sollen die bestehenden Instrumente nach dem Willen der Kommission um die Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit sowie einem beratenden Europäischen Fiskalausschuss ergänzt werden. Die nationalen Wettbewerbsausschüsse wie der Europäische Fiskalausschuss sollen ihre Tätigkeit nach dem Willen der Kommission bis Mitte 2016 aufnehmen. Dadurch sollen einerseits aktuelle Entwicklungen und Differenzen bei der Wettbewerbsfähigkeit besser überwacht, andererseits unabhängige Empfehlungen und Bewertungen für den haushaltspolitischen Kurs in der EU bzw. der Eurozone abgegeben werden können. Des Weiteren soll zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten gestärkt werden.

Nach Auffassung des Bundesrates ist die verpflichtende Einrichtung nationaler Wettbewerbsausschüsse nicht angezeigt, da im Rahmen des Europäischen Semesters bereits ein umfangreiches Instrumentarium für das makroökonomische Monitoring vorliegt und auf bereits vorhandene Strukturen zurückgegriffen werden kann (Beschluss vom 29. Januar 2016, BR-Drs. 503/15 (B)).

- einen neuen Ansatz für das Europäische Semester, indem künftig Erörterungen und Empfehlungen für den gesamten Euro-Raum vor den länderspezifischen Empfehlungen erörtert werden und gleichzeitig eine stärkere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales gelegt wird. Die Kommission kündigt auch an, bei künftigen Hilfsprogrammen verstärkt auf soziale Fairness zu achten und eine entsprechende Folgenabschätzung vornehmen zu wollen, wie im Fall Griechenland bereits praktiziert. Zudem sollen die nationalen Perspektiven stärker mit der des Euroraums integriert, Konvergenz durch Benchmarking und Einhaltung bewährter Praktiken gefördert sowie Reformen durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und technische Unterstützung gefördert werden.
- eine einheitliche Vertretung der Eurozone in internationalen Institutionen wie z.B. den G7 / G20-Treffen, den Vereinten Nationen oder dem Rat für Finanzstabilität. Konkret beabsichtigt die Kommission, dass die Eurozone im internationalen Währungsfonds (IWF) künftig mit einer Stimme im Exekutivdirektorium vertreten ist. Dieses Ziel soll nach Vorstellung der Kommission in mehreren Etappen erreicht werden und das Gewicht der Eurozone in den entsprechenden Gremien stärken.

Wie bereits im FPB angedeutet, will die Kommission im Frühjahr 2017 ein Weißbuch vorlegen, das mit den Präsidenten der anderen EU-Institutionen abgestimmt werden soll und die nächsten erforderlichen Schritte, u.a. auch notwendig erscheinende Vertragsänderungen skizziert. Mitte 2016 soll zudem eine Expertengruppe eingesetzt werden, welche die rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Determinanten der dritten Stufe bis 2025 prüft.

## **2.6 Verordnungsvorschlag für eine gemeinsame europäische Einlagenversicherung und Mitteilung „Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion“**

Am 24.11.2015 hat die Kommission eine Mitteilung „Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion“ und einen Verordnungsvorschlag zur Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems (EDIS) vorgelegt.

In der Mitteilung nennt die Kommission verschiedene Maßnahmen, die zur Vollendung der Bankenunion beitragen sollen. Dazu zählt sie die vollständige und rasche Umsetzung bereits vereinbarter Rechtsvorschriften, namentlich der Bankenabwicklungsrichtlinie (BRRD) und der Richtlinie über den Aufbau harmonisierter (nationaler) Einlagensicherungssysteme (DGSD), die Einrichtung einer Brückenfinanzierung für den bis 2024 einzurichtenden gemeinsamen Bankenabwicklungsfonds (SRF) und die Einführung einer gemeinsamen Letztversicherung für den SRF aus dem Rettungsschirm ESM, die Verwirklichung des europäischen Einlagenversicherungssystems (EDIS) und weitere Maßnahmen zur Verringerung von Bankenrisiken. Darunter fallen:

- die Einschränkung von Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräumen bei den Eigenkapitalregeln nach CRD IV/CRR;
- die parallel zur Einführung von EDIS erforderliche weitere Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme;
- die Entwicklung hinreichender Verlustabsorptionskapazitäten der Banken;
- konsequente Anwendung der in der Bankenabwicklungsrichtlinie vorgesehenen Bail-in-Regelungen;
- mitgliedstaatenübergreifend Herstellung größerer Konvergenz bei den Insolvenz- und Restrukturierungsverfahren;

- Maßnahmen des Basler Ausschusses zur Verbesserung der Vergleichbarkeit risikogewichteter Aktiva sowie
- die eventuelle Einführung von Obergrenzen für das Halten von Staatsanleihen.

Der Verordnungsvorschlag zum europäischen Einlagenversicherungssystem (EDIS) zielt darauf ab, analog zum einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) sowie einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) für die Banken der Eurozone die Einlagensicherung innerhalb der nächsten sieben Jahren in drei Stufen zu vergemeinschaften.

Zu diesem Zweck soll ein gemeinsamer europäischer Einlagensicherungsfonds mit einem Zielwert von 45 Mrd. EUR aufgebaut werden, der durch Bankenabgaben direkt finanziert würde. Der Aufbau des Fonds soll in drei Stufen erfolgen:

### **Stufe 1 (bis zum Jahr 2020)**

Es gilt zunächst nur eine Rückversicherung der nationalen Einlagensicherungssysteme, d.h. Einleger sind im Schadensfall auf die nationale Ebene angewiesen. Zusätzliche Mittel aus dem einzurichtenden europäischen Fonds können nur dann in Anspruch genommen werden, wenn zuvor alle eigenen Mittel aufgebraucht wurden und zudem die Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) vollumfänglich implementiert wurde.

### **Stufe 2 (2020-2024)**

Aufbau einer Mitversicherung durch den europäischen Fonds. Die Voraussetzung der Stufe 1, zunächst eigene Mittel auszuschöpfen, entfällt. Bei Inanspruchnahme des europäischen Fonds beläuft sich der von den Mitgliedsstaaten durch ihre nationalen Einlagensicherungssysteme zu schulternde Anteil zunächst auf 80% und soll dann schrittweise auf 0% reduziert werden, wäh-



rend sich gleichzeitig der Anteil des europäischen Fonds von zunächst 20% auf 100% erhöht.

### **Stufe 3 (ab dem Jahr 2024)**

Volle Absicherung der Banken durch den europäischen Fonds.

Die Bundesregierung, der Bundestag (Beschluss vom 05.11.2015, BT-Drs. 18/6548), der Bundesrat (Beschlüsse vom 18.12.2015 und 29.01.2016, BR.-Drs. 502/15 und 640/15), sowie die deutsche Kreditwirtschaft haben den Verordnungsvorschlag für EDIS abgelehnt.

Der Bundesrat hält den Verordnungsvorschlag aus mehreren Gründen für nicht akzeptabel und nicht zielführend:

- Das Vertrauen in funktionierende nationale Einlagensicherungssysteme wie in Deutschland werde aufs Spiel gesetzt.
- Es bestehe die Gefahr des Entstehens einer Transferunion zwischen Banken aus Staaten mit stabilen und leistungsfähigen Bankensystemen und solchen mit leistungsschwachen und instabilen Systemen.
- Fehlerhafte Anreize im Hinblick auf die Finanzierung öffentlicher Haushalte würden verstärkt.
- Für teilweise großzügige nationale Regeln zur Insolvenz von Unternehmen oder Privatpersonen müssten faktisch die Einleger aus den anderen Mitgliedstaaten einstehen.
- Artikel 114 AEUV sei keine geeignete Rechtsgrundlage.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Ablehnung hält der Bundesrat auch die inhaltliche Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags für nicht zielführend:

- Den Besonderheiten des deutschen Kreditwesens, insbesondere der Rolle der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, werde nicht ausrei-

chend Rechnung getragen. Diese beiden Systeme müssten wegen ihrer jeweiligen Verbundzusammenarbeit zwar einzahlen, könnten den europäischen Einlagensicherungsfonds aber aufgrund der anerkannten Institutssicherung nie in Anspruch nehmen.

- Kleinere, regionale oder im KMU-Sektor engagierte und konservativ agierende Kreditinstitute würden größere Banken absichern, die eine risikoreichere Geschäftspolitik betreiben.
- Es bestehe die Gefahr, dass das europäische Einlagensicherungssystem faktisch für alle Auszahlungen der nationalen Einlagensicherungssysteme vom Tag des Inkrafttretens des Verordnungsvorschlags an bürgen werde.
- Problematisch sei auch die für den europäischen Einlagensicherungsfonds vorgesehene, der Höhe nach nicht begrenzte Kreditaufnahme, die zu erheblichen Belastungen insbesondere für kleine und mittlere Banken führen könnte.
- Die Vorgabe, dass ein nationales Einlagensicherungssystem nur dann über das europäische Einlagensicherungssystem versichert ist, wenn es bestimmte Zielgrößen erreicht hat, ist von vornherein durch die Regelung in Artikel 41j Absatz 2 des Verordnungsvorschlags aufgeweicht, nach der Ausnahmen z.B. wegen konjunktureller Probleme möglich wären.
- Hinzu kommt, dass nationale Einlagensicherungssysteme, die über keine oder keine ausreichenden Mittel verfügen, nicht von vornherein, sondern erst nach Beschluss der Kommission von der Teilnahme am europäischen Einlagensicherungssystem ausgeschlossen würden.