

Positionspapier

des Bankenverbandes zur Weiterentwicklung der
Wirtschafts- und Währungsunion

November 2017

Zusammenfassung

Politische Grundsatzaussagen

- Grundlegende Reformen in Eurostaaten und auf Gemeinschaftsebene für dauerhafte Stabilisierung der Währungsunion und bessere Integration der Eurostaaten nötig.
- Schaffung von Anreizstrukturen für größeren wirtschaftlichen Gleichklang und höhere internationale Wettbewerbsfähigkeit in den Euroländern, um fehlende Regeltreue und institutionelle Schwächen zu beseitigen.

Grundprinzipien

- Explizite Verständigung der Eurostaaten auf Stärkung des wirtschaftlichen Wachstumstrends als höchste wirtschaftspolitische Priorität.
- Haftung und Verantwortung möglichst deckungsgleich auf einer Ebene; tiefere Integration verlangt, dass mehr Souveränitätsrechte auf der Gemeinschaftsebene wahrgenommen werden.
- Integration, Subsidiarität und Solidarität können Hand in Hand gehen; dafür Abbau von durch nationale wirtschaftspolitische Entscheidungen entstandener Risiken.
- Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion aktuell im Rahmen der bestehenden Verträge oder über die zwischenstaatliche Methode.
- Für ein Europa der variablen Schnittmengen mit abgestufter Integrationstiefe auf verschiedenen Feldern; Möglichkeit der Mitgliedstaaten, auf Wunsch an bestimmten Integrationsschritten teilzunehmen.

Kernforderungen

- Einhaltung des klaren und gültigen Vertragswerks für den Beitritt zur Währungsunion – auch bezüglich des geforderten Maßes an wirtschaftlicher Konvergenz.
- Transparentere und übersichtlichere wirtschaftspolitische Koordinierung durch das Europäische Semester mit größerer Verbindlichkeit für eine wachstumsorientierte nationale Wirtschaftspolitik.
- Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) mit Schaffung einer überzeugenden Autorität bei der laufenden Haushaltsüberwachung der Eurostaaten.
- Eurozonen-Budget durch Bereitstellung von zwei zweckgebundene Eurozonen-Fazilitäten für besondere Notfälle (wie etwa Naturkatastrophen) und für Förderung notwendiger struktureller Reformen in den Mitgliedstaaten neben der heutigen Notfall-Fazilität des ESM/EWF für Eurostaaten mit Finanzierungsproblemen.
- Schaffung eines Euro-Finanzministers als Vertreter der Euro-Zone (Vorsitz der Euro-Gruppe, Außenvertretung der Euro-Staaten in Währungsfragen, Verwaltung der Fazilität für Notfälle und zur Förderung von Strukturreformen).
- Mögliche Überschuldung eines Eurostaates sollte vor allem mit Collectiv Action Clauses gelöst werden. Denkbare Kompromiss in der Debatte um ein Insolvenzverfahren für Staaten: Eine überschaubare, automatische Verlängerung von Anleihelaufzeiten im Falle von ESM/EWF-Hilfen.

Mit diesem Positionspapier will sich der Bankenverband im Vorfeld der Vorschläge der Europäischen Kommission und der Beratungen im Europäischen Rat im Dezember 2017 an der Diskussion um die Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion beteiligen. Diese ist dabei nur ein Baustein der Reform der EU; der Bankenverband wird seine Arbeiten hinsichtlich spezifischer Aspekte – zum Beispiel der Bankenunion oder der Kapitalmarktunion – fortsetzen.

Inhaltsverzeichnis

Die Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im	
Kontext	4
... der bisherigen Entwicklungen	4
... der übergeordneten Herausforderungen	4
...der europapolitischen Grundüberzeugungen des Bankenverbandes.....	5
Fünf zentrale Grundprinzipien für Europa.....	6
Wachstum durch Wettbewerbsfähigkeit als zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik	6
Entscheidung und Verantwortung gehören auf dieselbe Ebene	6
Integration, Subsidiarität und Solidarität sind kein Widerspruch	7
Mit kleinen Schritten in die richtige Richtung	8
Für ein Europa der variablen Schnittmengen	8
Sechs konkrete Projekte für die Fortentwicklung der EWWU.....	8
Erweiterung der Eurozone	8
Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung	9
Europäischer Währungsfonds	9
Eurozonen-Budget.....	10
Euro-Finanzminister.....	10
Staatliche Umschuldungsmaßnahmen	11

Die Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext ...

... der bisherigen Entwicklungen

Die Wirtschafts- und Währungsunion hat stürmische Zeiten hinter sich. Zunächst war auch die Eurozone von der internationalen Finanzmarktkrise betroffen. Ihr folgte ab Anfang 2010 die Staatsschuldenkrise. In der Staatsschuldenkrise kumulierten vor allem zwei Punkte: Erstens wurden Solidität und Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik in einzelnen Eurostaaten massiv in Frage gestellt. Anleger und Investoren waren nicht mehr bereit, die Budgetdefizite der betroffenen Länder ohne einen sehr hohen Risikoaufschlag zu finanzieren. Zweitens hatten einige Eurostaaten massiv an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verloren. Die damit einhergehenden Leistungsbilanzdefizite rückten ebenfalls in den Blick der Kapitalgeber. Beide Punkte zusammen lösten Ansteckungseffekte aus, die – auch über den Bankensektor – mehr oder weniger auf den gesamten Euroraum ausstrahlten. Vereinzelt wurde sogar der Fortbestand der Währungsunion in Frage gestellt.

Die unmittelbaren Folgen der Staatsschuldenkrise wurden mit Notmaßnahmen bekämpft. Dabei spielte die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank eine wichtige Rolle. Es wurden aber auch finanzielle Hilfspakete geschnürt, die zunächst einen vorübergehenden (EFSF), später auch einen dauerhaften (ESM) institutionellen Rahmen erhielten. Zu beachten ist außerdem: Die sogenannten Target-2-Salden haben als (unbeabsichtigte) Zahlungsbilanzhilfen fungiert.

Die wirtschaftspolitischen Notmaßnahmen haben den Euroraum inzwischen wieder in die Spur gebracht. Offenkundig ist aber, dass für eine dauerhafte Stabilisierung grundlegende Reformen in den Eurostaaten sowie auf Gemeinschaftsebene unverzichtbar sind. So gilt es insbesondere, (Anreiz-)Strukturen zu etablieren, die helfen:

- eine höhere wirtschaftliche Konvergenz (wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Gleichklang) zu erreichen;
- die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Eurostaaten anzugehen und das Angleichen der Wettbewerbsfähigkeit der Eurostaaten als Daueraufgabe zu sehen;
- die fehlende Regeltreue zu heilen und Schwierigkeiten zu beseitigen, die zum Teil durch Zwischenlösungen oder schwache Institutionen auf der Gemeinschaftsebene entstehen.

... der übergeordneten Herausforderungen

Zügige Reformen der Währungsunion sind auch nötig, da die Risiken und Nebenwirkungen der geldpolitischen Stützungsmaßnahmen zunehmen und die Europäische Zentralbank ihre „klassischen“ geldpolitischen Reaktionsmöglichkeiten wieder zurückerhalten muss. Der aktuelle wirtschaftliche Aufschwung im Euroraum wird sich jedenfalls nicht dauerhaft fortsetzen.

Zudem gilt es, mit überzeugenden Umbaumaßnahmen im Gefüge der Währungsunion nationalistischen und isolationistischen Strömungen in den Eurostaaten den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Auch sollte „Europa“ vor den Europawahlen, die Mitte 2019 stattfinden werden, seine gemeinsame Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen und so der Bedeutung der Europawahl und der demokratischen Verfasstheit des Kontinents Nachdruck verleihen.

Die Fortentwicklung der Währungsunion ist zudem ein elementarer Baustein in der großen Reformagenda der Europäischen Union. Mit dieser Reformagenda würden für den Kontinent Voraussetzungen geschaffen, nach innen erfolgreich zu sein. Eine Reformagenda für die EU ist aber auch wichtig, um die Folgen des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs abzufedern. Ein stärkeres Verständnis dafür, dass die Europäer in der weiter zusammenwachsenden Welt aufeinander angewiesen sind, ist unverzichtbar. Im globalen Rahmen ist daher eine stabile sowie wirtschaftlich und politisch gut funktionierende europäische Staatengemeinschaft essentiell, damit die gemeinsamen Interessen der europäischen Staaten überhaupt die Möglichkeit haben, weltweit Gehör zu finden. Große Aufgaben wie die Bewältigung der Migrationsströme oder die Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit lassen sich nur gemeinsam auf europäischer Ebene behandeln.

...der europapolitischen Grundüberzeugungen des Bankenverbandes

Der Bankenverband ist der festen Überzeugung, dass der europäische Binnenmarkt der zentrale Kern für das wirtschaftliche, gesellschaftliche und auch politische Zusammenwachsen in Europa ist. Von einem echten und starken Binnenmarkt profitiert der gesamte Kontinent. Er bietet die wirtschaftliche Basis für Europas politische Rolle und Einflussmöglichkeiten in der Welt. Die Vollendung und Bewahrung eines echten europäischen Binnenmarktes ist daher die zentrale Herausforderung der europäischen und der nationalen Wirtschaftspolitik. Deswegen gehört für den Bankenverband auch die Banken- und Finanzmarktpolitik auf die europäische Reformagenda, insbesondere die Vollendung des Finanzbinnenmarktes durch Projekte wie die Kapitalmarktunion und die Bankenunion. Wir müssen die Fragmentierung des Finanzbinnenmarktes in ganz Europa überwinden.

Ein weiterer elementarer Aspekt ist nach Auffassung des Bankenverbandes, dass nationale Aufgaben nicht auf Europa abgewälzt werden können. Jeder Mitgliedstaat muss selbst zu seiner eigenen Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Nur auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind Herausforderungen im Bereich der Bildung, der Innovation oder der Infrastruktur zu lösen, und nur dort kann der demografische Wandel einschließlich seiner Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme bewältigt werden. Dies gilt auch und gerade für Deutschland.

Für die Bewältigung dieser Aufgaben sehen wir auf jeden Fall hinreichende Handlungsspielräume und Politikoptionen in den Mitgliedstaaten. Zudem sollten die Mitgliedstaaten das Bemühen um eigenverantwortliche Politikansätze als einen fruchtbaren Ideenwettbewerb begreifen. Auf

Gemeinschaftsebene – am besten auf der Ebene der EU – sollte ein unterstützendes Rahmenwerk für den Wettbewerb um effiziente Politikansätze geschaffen werden („Benchmarking“, „Best-Practice“), das einen einfachen und systematischen Vergleich ermöglicht.

Fünf zentrale Grundprinzipien für Europa

Wachstum durch Wettbewerbsfähigkeit als zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik

Voraussetzung für erfolgreiche Reformen in der Währungsunion ist es, dass sich die Eurostaaten explizit auf wirtschaftspolitische Prioritäten verständigen. Zu oft werden verschiedene wirtschaftspolitische Ziele vermischt und nachgelagerte beziehungsweise abgeleitete Ziele in den Prioritäten falsch einsortiert. Aus Sicht des Bankenverbandes ist beispielsweise ein stetiges und hinreichend starkes Wirtschaftswachstum eine zentrale Voraussetzung für ein hohes Beschäftigungsniveau und für solide soziale Sicherungssysteme. Die Unterstützung des nachhaltigen Wirtschaftswachstums muss aus Sicht der privaten Banken daher die Kernaufgabe der europäischen Wirtschaftspolitik sein.

Dies gelingt aber nur durch geeignete Rahmenbedingungen, insbesondere durch gezielte Maßnahmen zur Erhöhung und Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und durch auf das Wachstumsziel ausgerichtete staatliche Aktivitäten.

Notwendig ist vor allem eine offene und klar kommunizierte Verständigung über dieses Ziel und wie es mit anderen politischen und wirtschaftspolitischen Zielen im Einklang steht, insbesondere mit dem Ziel der Solidarität sowohl zwischen als auch innerhalb der Mitgliedstaaten (Sozialstaatsprinzip).

Festzuhalten ist aber auch: Bei der Zielerreichung müssen neben europäischen Maßnahmen vor allem auch nationale Anstrengungen im Mittelpunkt stehen (Subsidiaritätsprinzip). Wir plädieren deshalb nachdrücklich für Strukturreformen in den Mitgliedstaaten der Währungsunion und der Europäischen Union. Das gilt ausdrücklich auch für Deutschland, wo zum Beispiel der längerfristige Wachstumstrend nach wie vor zu flach ist.

Entscheidung und Verantwortung gehören auf dieselbe Ebene

Das demokratische Grundprinzip der Europäischen Union verlangt nach unserer Auffassung, dass die gemeinsame Wahrnehmung von Entscheidungsmacht auf die Gemeinschaftsebene mit entsprechender Verantwortung und Haftung eben auf der Gemeinschaftsebene einhergehen muss. Umgekehrt gilt, dass die Mitgliedstaaten die Konsequenzen von Politik, die auf ihrer Ebene verantwortet wird, nicht auf die Gemeinschaftsebene abschieben dürfen. Das in den letzten Jahren von allen Eurostaaten praktizierte „Schwarze-Peter“-Spiel, wonach „Brüssel“ zahlreiche Misere zu verantworten habe und die nationale Wirtschaftspolitik hingegen „ohnmächtig“ sei, muss aufhören.

In einer immer stärker integrierten Europäischen Union mit einer Währungsunion, die die meisten ihrer Mitglieder umfasst, ist die gemeinsame Wahrnehmung von Souveränität auf der Gemeinschaftsebene eine logische Schlussfolgerung. Diese Übertragung funktioniert nicht immer nach dem staatsrechtlichen Lehrbuch und macht oft Zwischenlösungen erforderlich, weil die Europäische Union und die Währungsunion ein Staatenverbund und kein Bundesstaat sind. In der komplexen Genese der europäischen Entwicklung bedeutet dies, dass die vereinbarten Rahmenbedingungen und Regeln als Form der gemeinsamen Souveränitätswahrnehmung auch eingehalten werden müssen.

Gemeinsam festgelegte Regeln sind – wenn sie respektiert und als bindend betrachtet werden – in gewisser Weise ein Ersatz für gemeinschaftliche staatliche Strukturen. Sie können somit als Zwischenlösung dienen, solange auf der zentralen Ebene noch nicht alle (demokratischen) „Check and Balance“-Instrumente aufgebaut sind. Es ist daher grundlegend falsch, gemeinsam abgestimmte und verhandelte Regeln als zu „technokratisch“ oder als „Zwangsjacke“ zu diskreditieren. Verbindlich eingehaltene Regeln sind im Gegenteil ein fundamental wichtiges Instrument im Integrationsprozess, die letztlich eine gemeinsame Souveränitätswahrnehmung auf der Gemeinschaftsebene verkörpern.

Integration, Subsidiarität und Solidarität sind kein Widerspruch

Bei der Fortsetzung der europäischen Integration wird es keine einheitliche Lösung geben: Manche Fragen wie die Binnenmarktintegration oder die Außen- und Sicherheitspolitik sind zwingend europäisch zu lösen. In vielen Fragen – beispielsweise der Wirtschaftsförderung oder der Bildungspolitik – besteht dieser Bedarf nicht. Der Bankenverband spricht sich dafür aus, Lösungsansätze dem Subsidiaritätsprinzip folgend auf Ebene der Mitgliedstaaten oder auch regionaler Ebene darunter anzugehen, wenn eine Lösung auf europäischer Ebene nicht zwingend erforderlich ist. Die Europäische Integration ist aus unserer Sicht kein Selbstzweck, sondern in vielen Feldern zwingende Notwendigkeit.

Politische Ersatzhandlungen, die Probleme künstlich auf die EU-Ebene ziehen, um vermeintliche Handlungsfähigkeit zu zeigen, helfen nicht weiter. Und: Die Übertragung von Souveränität auf die europäische Ebene impliziert, dass die Nationalstaaten Beiträge leisten müssen, um überwiegend durch nationale Wirtschaftspolitik verursachte Risiken abzubauen.

Dieser Zusammenhang wird noch deutlicher, wenn es um eine größere Solidarität der europäischen Staaten geht. Inzwischen scheint die Erkenntnis zuzunehmen, dass sich die nicht zuletzt über die gemeinsame Geldpolitik schon viel tiefer integrierte Währungsunion ohne ein gewisses Maß an Solidarität nicht dauerhaft stabilisieren lässt. Doch ein höheres Maß an Solidarität allein führt nicht zu einer stabileren Währungsunion. Die Gefahr ist groß, dass sich Umverteilungsstrukturen verfestigen und völlig falsche Anreize für die wirtschaftliche Entwicklung in einzelnen Eurostaaten gesetzt werden. Das wäre der Weg in die „Transferunion“, die den Solidaritätsgedanken überfordern würde und letztlich sogar der Spaltpilz für Europa und die

Währungsunion wäre. Die bloße Umverteilung von Risiken würde den für eine Marktwirtschaft konstitutiven Zusammenhang zwischen Risiko und Haftung auflösen.

Mit kleinen Schritten in die richtige Richtung

In der aktuellen Situation sind Änderungen der europäischen Verträge sowohl langwierig als auch mit erheblichen politischen Risiken belastet. Die Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion sollte deshalb bis auf weiteres im Rahmen der bestehenden Verträge oder über die intergouvernementale Methode angegangen werden.

Die Optimierung und Harmonisierung bestehender Regeln, zum Beispiel in der Bankenunion, muss dabei ein weiterer Arbeitsschwerpunkt sein.

Für ein Europa der variablen Schnittmengen

Zur europäischen Realität gehört heute auch, dass zwischen den Mitgliedstaaten kein vollständiger Konsens darüber besteht, auf welchen Feldern und in welchem Maße die europäische Integration fortgesetzt werden soll. Dies ist unproblematisch, solange ein Kernbestand an gemeinsamen Auffassungen – zum Beispiel zum Binnenmarkt und zur Rechtsstaatlichkeit – besteht und Staaten, die schneller vorangehen wollen, daran nicht gehindert werden.

Ein Europa der variablen Schnittmengen, bei dem die Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Formaten und Zusammensetzungen einzelne Integrationsschritte mittragen, wird für lange Zeit die europäische Realität bestimmen und sich als politisch akzeptiert und damit leistungsfähig herausstellen. Dies wird in abgeschwächter Form, zum Beispiel bei der Harmonisierung von Steuersätzen und Steuerbemessungsgrundlagen oder bei Detailfragen einer noch stärkeren Angleichung der Märkte, vorerst auch innerhalb der Währungsunion gelten. Zwingende Voraussetzungen eines solchen Modells der abgestuften Integrationstiefe sind Transparenz und die Möglichkeit der europäischen Staaten, auf Wunsch, an bestimmten Integrationsschritten ebenfalls teilzunehmen

Sechs konkrete Projekte für die Fortentwicklung der EWWU

Erweiterung der Eurozone

Für die Eurozone gibt es ein klares und gültiges Vertragswerk, das die Mitgliedschaft in der sowie den Beitritt zu der Währungsunion regelt. Dieses muss – auch bezüglich des geforderten Maßes an wirtschaftlicher Konvergenz – strikt eingehalten werden und sollte nicht politisch-taktischen Einflussversuchen ausgesetzt werden.

Die privaten Banken sind davon überzeugt, dass langfristig der Beitritt aller EU-Mitgliedstaaten zur Währungsunion ökonomisch und politisch sinnvoll ist – wenn die vertraglichen Grundlagen dafür erfüllt sind. Zugleich sind wir davon überzeugt, dass die wichtigste Aufgabe derzeit in der Fortentwicklung der EWWU liegt und ein Zwang zum Beitritt gegen den Willen eines Mitgliedstaates nicht sinnvoll ist.

Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung

Der wirtschaftspolitischen Koordinierung durch das Europäische Semester fehlt es heute an Transparenz, Zugkraft und Verbindlichkeit. Hier sollten transparentere und übersichtliche Ansätze erörtert und verstärkt mit „Best-practices-Ansätzen“ gearbeitet werden.

Strukturreformen, die die Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum fördern, liegen zunächst im Interesse jedes Mitgliedstaates. Dennoch sollte über Wege nachgedacht werden, wie anfängliche Kosten von Strukturreformen durch gemeinschaftliche Hilfen abgedeckt werden können. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens im jeweiligen Mitgliedstaat über die Notwendigkeit der Reformen ist dabei aber unerlässlich.

Europäischer Währungsfonds

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sollte zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) ausgebaut werden. Auf diese Weise sollten Kompetenzen und Expertise bei der Ausgestaltung und der Begleitung der Notfallfazilität für einen Mitgliedstaat der Währungsunion gebündelt werden. Die Durchsetzungskraft dieser Institution würde gestärkt.

Grundsätzlich sollte der EWF mit drei Aufgaben betreut werden:

- Der laufenden Haushaltsüberwachung der Mitgliedstaaten und den daraus abgeleiteten Empfehlungen an Euro-Gruppe;
- einer Notfallfazilität für Mitgliedstaaten mit Zahlungsproblemen;
- der Backstop-Funktion für den Single Resolution Mechanism.

Die Aufgabe der Haushaltsüberwachung ergibt sich für den EWF aus der besonderen Bedeutung der Finanzpolitik für die Stabilität der Währungsunion und ist somit eine der Lehren aus der Staatsschuldenkrise. Zudem werden die Eurostaaten auf diese Weise dem wichtigen Prinzip der möglichst hohen Deckungsgleichheit von Kompetenz einerseits sowie Verantwortung und Haftung andererseits gerecht.

Für die Überwachung des vorgegebenen haushaltspolitischen Rahmens der Mitgliedstaaten muss dem EWF eine überzeugende Autorität verliehen werden. Mit der Bereitstellung von Finanzhilfen müssen zudem Auflagen und Durchgriffsrechte auf die nationale Haushaltspolitik verbunden sein. Die Auflagen und Durchgriffsrechte können gestaffelt sein, zum Beispiel nach den vorangegangenen Bewertungen der Haushaltspolitik durch den EWF. Das würde in den Mitgliedstaaten die Anreize für eine nachhaltige Haushaltspolitik stärken. Klar muss aber sein, dass die

Eurostaaten als ESM-Eigner die Verfügungsgewalt über den Fonds in ihrer Hand behalten und sie nicht der Kommission übertragen sollte.

Eurozonen-Budget

Neben dem EWF mit einer Notfall-Fazilität für Mitgliedstaaten mit Zahlungsproblemen plädieren die privaten Banken für die Einrichtung von zwei zweckgebundenen Eurozonen-Fazilitäten. Eine erste Fazilität soll für besondere Notfälle, wie etwa Naturkatastrophen oder schwere, asymmetrische konjunkturelle Schocks, zur Verfügung stehen. Aufgabe der zweiten Fazilität wäre es, notwendige strukturelle Reformen in den Mitgliedstaaten zu fördern.

Für die Unterstützung nationaler Strukturreformen müssen überzeugende Konzepte erarbeitet und Stellschrauben festgelegt werden, mit denen vor allem die richtigen Anreize für die nationale Wirtschaftspolitik gesetzt werden, nämlich notwendige Strukturreformen in den Mitgliedstaaten möglichst zügig anzugehen, statt sie zu verschleppen.

Beide Fazilitäten sollten durch Zuweisungen der Mitgliedstaaten finanziert werden. Ein weitergehender Haushalt der Eurozone ist aus unserer Sicht nicht erforderlich und nicht sinnvoll.

Euro-Finanzminister

Die Diskussion um einen Euro-Finanzminister ist bunt – es mangelt an einer klaren Definition der Aufgaben. Der Bankenverband plädiert für einige Grundregeln: Solange nicht alle EU-Mitgliedstaaten auch den Euro als Währung haben, kann der Euro-Finanzminister nur ein Vertreter der Euro-Zone sein. Analog zum Ratspräsidenten sollte der Euro-Finanzminister hauptamtlich sein und folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Vorsitz der Euro-Gruppe;
- Außenvertretung der Euro-Staaten in Währungsfragen;
- Verwaltung einer neu zu schaffenden Eurozonen-Fazilität I („Rainy-Day-Fonds“);
- Verwaltung einer neu zu schaffenden Eurozonen-Fazilität II (Strukturanpassungsmittel).

Die demokratische Legitimierung des Euro-Finanzministers und der von ihm verwalteten Fazilitäten erfolgt durch die Nationalstaaten, insbesondere die Zustimmung der Nationalstaaten zur Finanzierung und Mittelverwendung der beiden Fazilitäten. Ein besonderes Parlament für die Währungsunionstaaten ist für diese Integrationsschritte daher nicht notwendig.

Staatliche Umschuldungsmaßnahmen

Schon seit längerem wird eine Debatte über eine stärkere Beteiligung der Gläubiger im Falle einer Überschuldung eines Währungsunionsstaates geführt. Konzepte, die ein „Insolvenzverfahren“ für Staaten vorschlagen und im Voraus festgelegte und daher kalkulierbare Mechanismen empfehlen, sind theoretisch überzeugend. Sie würden wichtige Anreize schaffen, eine öffentliche Überschuldung möglichst zu vermeiden.

In der Praxis sind mit einem Insolvenzverfahren für Eurostaaten allerdings zahlreiche Fallstricke verbunden.

■ Die Altschuldenproblematik

Der Euroraum kann mit der Staatsverschuldung nicht bei „null“ starten. Derzeit liegt die Schuldenstandsquote von sieben Euroländern bei fast 100 % des BIP oder darüber. Ein Insolvenzverfahren für Staaten könnte in diesen Ländern über sehr hohe Risikoaufschläge einen negativen Schock auslösen. Eine Alternative wäre ein gemeinschaftlicher „Altschuldentilgungsfonds“, der aber wegen seines massiven Umverteilungsvolumens und der gleichzeitig nicht vorhandenen Fiskalunion gegenwärtig unrealistisch ist.

■ Viele Finanzmarktakteure bewerten ein Insolvenzverfahren für Staaten sehr kritisch, da die Märkte die „sichere Anlage“ als Benchmark verlieren.

■ Im Falle eines Insolvenzverfahrens für Staaten müssten die Privilegien von Staatsanleihen in der Bankenregulierung verändert werden. Ein solcher Schritt sollte jedoch nur sehr vorsichtig und mit sehr langen Übergangszeiten erfolgen. Für Altfälle müsste ein Bestandsschutz garantiert werden. Außerdem müssen auf internationaler Ebene Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, so dass eine Neuregelung etwa der Vorschriften zur Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen international abgestimmt werden muss.

Wegen dieser gravierenden Hürden bestehen zurzeit in der Währungsunion keine guten Voraussetzungen, um ein Insolvenzverfahren für Staaten in absehbarer Zeit zu etablieren. Aus diesem Grund sollte das Augenmerk vor allem auf die Wirksamkeit von Collective Action Clauses (CACs) gelegt werden. Nach diesen Klauseln in den Anleihebedingungen können die Anleihenkonditionen durch eine entsprechende Mehrheitsentscheidung der Gläubiger geändert werden und sind dann für sämtliche Anleihegläubiger bindend. Seit Anfang 2013 wird in allen Staatsanleihen der EU-Staaten eine standardisierte, identische Umschuldungsklausel aufgenommen.

Als „Kompromiss“ zwischen der Beibehaltung des aktuellen Status und einem Insolvenzverfahren für Staaten könnte ein Mechanismus erwogen werden, der – wie zum Beispiel von der Deutschen Bundesbank vorgeschlagen – im Falle von ESM-Hilfen eine automatische Verlängerung der Anleihelaufzeiten des betroffenen Staates um drei Jahre vorsieht. Ein solcher Mechanismus könnte auf der einen Seite gewisse Anreize für eine längerfristig solide Finanzpolitik setzen ohne dass ein zu hoher und nicht tragbarer Risikoaufschlag für Problemfälle zu befürchten wäre.