

Europäische Integration vorantreiben – nationale Eigenverantwortung stärken

BDA-Stellungnahme zum Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

5. Juli 2017

Zusammenfassung

Eine stabile und gefestigte Eurozone, die sich auf solide Staatsfinanzen sowie wachstums- und produktivitätsfördernde Strukturformen besinnt, stärkt den Investitionsstandort Europa und trägt maßgeblich zu Wachstum und der Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze bei. Richtigerweise fordert die EU-Kommission deshalb in ihrem Reflexionspapier vom 31. Mai 2017 eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung und eine zügige Vollendung der Finanzunion.

Zwar befinden sich die europäischen Volkswirtschaften neun Jahre nach Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf Wachstumskurs. Jedoch ist eine weitere Integration erforderlich, damit die Währungsunion besser auf Herausforderungen reagieren kann und zugleich der Zusammenhalt gestärkt wird. Hierbei kommt es allerdings auf die richtigen Rahmenbedingungen an, die zur Umsetzung notwendiger Strukturformen und zur Einhaltung der Maastrichter Fiskalkriterien für solide Staatsfinanzen beitragen. Eine gezielte Unterstützung von Mitgliedstaaten zur Überwindung struktureller Schwächen – gekoppelt an die Umsetzung nationaler Reformen – sowie die Sicherstellung eines stabilen Bankensystems sind die richtigen Ansätze, das Fundament der Eurozone zu stärken.

Langfristig ist – nach Vertragsänderung – auch ein Finanzministerium der Eurozone anzustreben, das demokratisch legitimiert ist

und über Kompetenzen verfügen müsste, um solide Staatsfinanzen in den Staaten der Eurozone sicherzustellen.

Abzulehnen ist dagegen die Etablierung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung (EALV). Die Verantwortung zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gehört entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip in die Verantwortung der nationalen Politik.

Im Einzelnen

I. Wirtschaftspolitische Koordinierung vertiefen – Wettbewerbsfähigkeit verbessern

Die EU-Kommission betont vollkommen zu Recht die Notwendigkeit einer stärkeren wirtschaftlichen Konvergenz hin zu widerstandsfähigeren wirtschaftlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten. Dazu bedarf es gezielter nationaler Reformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, um das Wachstumspotenzial zu steigern und die Voraussetzungen zur Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen zu ermöglichen. Denn die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ist die Grundvoraussetzung für nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg. Die Stabilität der Eurozone ergibt sich aus der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften, aus denen sie sich zusammensetzt.



1. Europäisches Semester stärken – EU-Mittel an Reformen koppeln

Die BDA begrüßt das Bestreben der EU-Kommission, durch eine Stärkung des Europäischen Semesters die wirtschaftliche Konvergenz in der EU zu verbessern. Die stärkere Kopplung von EU-Mitteln, insbesondere aus den EU-Struktur- und Investitionsfonds, an die Umsetzung von nationalen Reformen ist hierbei zielführend. Denn eine solche Kopplung könnte signifikante Anreize schaffen, die bisher mangelhafte Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu verbessern. Hierfür bedarf es zudem einer stärkeren Ausrichtung der nationalen Reformprogramme an das Europäische Semester. Diese sollten konkrete Maßnahmen enthalten, wie die länderspezifischen Empfehlungen umgesetzt werden können. Zudem sollten nationale Regierungen künftig dezidiert begründen, warum Empfehlungen nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden.

Das Europäische Semester bietet zudem den geeigneten Rahmen, die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu stärken. Gerade im Hinblick auf die von Deutschland und Frankreich verantwortete Aufweichung der Stabilitätskriterien zu Beginn der Währungsunion, ist es dringend notwendig, deren Bedeutung glaubhaft zu stärken und eine konsequente Einhaltung zu gewährleisten. Dies ist ein entscheidender Faktor solide öffentliche Finanzen, welche eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sind, zu garantieren. Zielführend ist folglich die vorgeschlagene Überführung des bislang intergouvernementalen Fiskalpakts in EU-Recht, damit die verbindliche und dauerhafte Rückführung der Staatsschuldenquoten auf 60 % des BIP uneingeschränkt umgesetzt wird.

2. Subsidiaritäts-Prinzip wahren

Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum sind die Voraussetzungen für Beschäftigung und eine nachhaltige Sozialpolitik. Wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt müssen Hand in Hand gehen. Statt diesen Grundsatz zu beachten, schlägt die EU-Kommission eine Europäische Säule sozialer Rechte vor, die den europäischen Sozialacquis aktualisieren und ergänzen soll. Neue

und „wirksamere“ soziale Rechte sollen größer werdende Divergenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten ausgleichen. Dabei verkennt die EU-Kommission völlig, dass jeder Versuch, soziale Leistungsfähigkeit unabhängig von wirtschaftlichen Leistungsfähigkeiten zu erzielen, beides verhindert. In der Kommissionsempfehlung für diese Säule werden zudem europäische und nationale Kompetenzen stark vermischt und Grundprinzipien, für die die EU-Kommission keine Kompetenz hat, aufgestellt. Entgegen Art. 153 Abs. 1 AEUV, der die Bereiche festhält, wofür die EU eine unterstützende Tätigkeit in der Sozialpolitik ausüben darf, fordert die EU-Kommission im sechsten Grundprinzip der Säule das „Recht auf eine gerechte Entlohnung“ sowie die Gewährleistung von „angemessenen Mindestlöhnen“ ein. Dies kann nur durch die nationale Ebene angestoßen werden.

3. Konjunkturelle Resistenz gezielt verbessern

Eine Kompetenzverlagerung auf eine gemeinsame Fiskalkapazität setzt voraus, dass (1) eine Verfestigung struktureller nationaler Hemmnisse hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit ausgeschlossen ist und (2) im Gegenzug der nationale Spielraum bezüglich der konjunkturell begründeten Defizitfinanzierung eingeschränkt wird. Insofern sollte eine gemeinsame Fiskalkapazität keinesfalls als ein Automatismus ausgestaltet sein, sondern nur situativ und in Abhängigkeit von Strukturreformen eingesetzt werden.

Für die Finanzierung einer gemeinsamen Fiskalkapazität bedarf es einer neuen Priorisierung in den Haushalten – sowohl auf nationaler, als auch europäischer Ebene. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass Steuererhöhungen investitions- und wachstumschädlich sind und zulasten von Beschäftigung gehen, während die gemeinsame Aufnahme von Schulden den Einstieg in die Vergemeinschaftung von Staatsschulden bedeuten würde. Die Finanzierungsentscheidung muss letztendlich demokratisch legitimiert sein und der parlamentarischen Kontrolle unterliegen.



Die EU-Kommission stellt im Zusammenhang mit der Fiskalkapazität drei Instrumente zur Diskussion:

a. Zukunftsorientierte Investitionen absichern

Der erste Vorschlag einer **Europäischen Investitionsschutzregelung** geht mit der Fortsetzung von Investitionsprojekten im Krisenfall in die richtige Richtung. Durch eine Unterstützung genau definierter Prioritäten und bereits geplanter Projekte, speziell in den Bereichen Infrastruktur (transeuropäisches Verkehrsnetz) und Forschungs- und Innovationsentwicklung, könnte ein wichtiger Beitrag zur besseren und schnelleren Überwindung wirtschaftlicher Schwächephasen geleistet werden. Zweitens wird die Etablierung eines sogenannten **Rainy-Day-Fonds** diskutiert, der eine vergleichbare Wirkung wie der erste Vorschlag entfalten kann.

Die Fortführung von zukunftsorientierten öffentlichen Investitionsprojekten in Krisenzeiten ist der richtige Ansatz, um betroffenen Ländern den Weg aus der Krise zu erleichtern und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Allerdings kommt es zur Sicherstellung von mehr Krisenresistenz auch darauf an, die Rahmenbedingungen für private Investitionen systematisch zu verbessern – vor allem durch weniger Bürokratie und schnellere Genehmigungsverfahren und durch ein wettbewerbsfähiges Unternehmenssteuerrecht.

b. Keine Europäische Arbeitslosenversicherung etablieren

Der dritte Vorschlag, die Einführung einer **Europäischen Arbeitslosenversicherung**, ist hingegen kein geeignetes Instrument: Hohe Arbeitslosigkeit ist u. a. entscheidend durch Inflexibilität des Arbeitsmarkts geprägt und damit ein strukturelles Problem einer zu restriktiven Regulierung des Arbeitsmarkts und des Arbeitsrechts. Eine Europäische Arbeitslosenversicherung würde dazu beitragen, erforderliche Arbeitsmarktreformen zu verschleppen und hierdurch einen dauerhaften Transfermechanismus mit gesenkten Anreizen für notwendige Strukturreformen und Anpassungsmaßnahmen der Arbeitsmärkte zu etablieren. Dies würde zudem zu einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit führen. Eine

– auch nur teilweise – Vergemeinschaftung der Kosten der Arbeitslosigkeit, die oft auch Folge einer verfehlten nationalen Wirtschafts-, Finanz-, Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik sind, würde vor allem den Menschen in jenen Mitgliedstaaten, die selbst dringend erforderliche Reformen am Arbeitsmarkt bereits erfolgreich durchgeführt haben, nicht zu vermitteln sein.

4. Europäischen Stabilitätsmechanismus zum Europäischen Währungsfonds ausbauen

Die EU-Kommission betont, dass hinsichtlich der Bewältigung von gravierenden Krisen in der Eurozone bereits der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) besteht. Richtigerweise erfolgen Hilfen nur unter bestimmten Bedingungen und unter konkreten Auflagen, die auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherstellung nachhaltiger öffentlicher Finanzen abzielen. Hieran muss unverändert festgehalten werden. Gleichwohl ist die von der EU-Kommission vorgeschlagene Integration des ESM in den EU-Rechtsrahmen und der darüber hinaus gehende Ausbau zu einem Europäischen Währungsfonds (EWF) zielführend.

Ein solcher Europäischer Währungsfonds könnte durch eine gezielte und vor allem auf die tatsächliche Umsetzung von Strukturreformen konditionierte Unterstützung maßgeblich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Diese Koppelung an Reformergebnisse garantiert eine höhere Eigenverantwortung und setzt wichtige Anreize, dringend notwendige Reformen beispielsweise zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und Stärkung der Rahmenbedingungen für private Investitionen anzugehen. Allerdings sollte auch künftig nicht auf die Expertise internationaler Organisationen – wie dem Internationalen Währungsfonds – bei der Konzeption, der Umsetzung und dem Monitoring von Auflagenprogrammen verzichtet werden. Ohne externe Institution könnte sich der politische Druck zur Verwässerung notwendiger Reformmaßnahmen als zu groß erweisen.



5. Gemeinsamen Euro-Haushalt und Finanzminister perspektivisch anstreben

Der Kommissionsvorschlag für ein gemeinsames Eurozonenbudget mit eigenem Finanzminister ist perspektivisch anzustreben. Dies setzt jedoch umfassende Vertragsveränderungen voraus. Der gemeinsame Finanzminister würde einem neu gegründeten Schatzamt vorstehen und vor allem für die wirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung des Euroraums und seiner Mitgliedstaaten sowie für die Fiskalkapazität zuständig sein.

Damit ein gemeinsames Finanzbudget unter dem Vorsitz eines gemeinsamen Finanzministers etabliert werden kann, bedarf es jedoch einer grundlegenden Bereitschaft der Mitgliedstaaten entsprechende Kompetenzen abzutreten. Insbesondere müsste ein gemeinsames Schatzamt auch mit Kompetenzen und Durchgriffsrechten zur Überwachung der nationalen Budgetpolitiken ausgestattet werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ein gemeinsames Haushaltsbudget, durch die Trennung der Finanzkompetenz auf europäischer Ebene und der Umsetzungsverantwortung notwendiger Reformen auf nationaler Ebene, zu massiven Fehlanreizen führt.

Der Regelungsrahmen sollte zudem sicherstellen, dass die fiskalischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten werden. Gleichzeitig ist die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle zu klären.

II. Finanzunion vollenden – Risiken im Bankensektor weiter reduzieren

Richtigerweise identifiziert die EU-Kommission weitere Schritte zur Vollendung der Finanzunion, um insbesondere Risiken im Bankensektor weiter zu reduzieren und darüber hinaus die Finanzierungsmöglichkeiten für die Realwirtschaft zu verbessern. Ein stabiler Bankensektor und ein stärker integrierter Finanzmarkt sind wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Stabilisierung der Eurozone. Die Erfahrungen mit der Finanzmarktkrise belegen eindrücklich, dass eine zu enge Verflechtung zwischen den

Banken und „ihren“ Ländern eine gefährliche Abwärtsspirale aus Banken- und Staatsschuldenkrise auslösen kann. Insofern besteht unverändert Handlungsbedarf.

1. Notleidende Kredite national abbauen

Die von der EU-Kommission angestrebte Reduzierung von Altlasten in den Bankenbilanzen durch eine Reduzierung des Bestands notleidender Kredite ist zwar dringend notwendig. Jedoch liegt dies zunächst in nationaler Verantwortung, bevor im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Strategie vor allem die Schaffung eines Sekundärmarkts angegangen werden kann. Ansonsten droht die Vergemeinschaftung von Altlasten und damit Fehlanreize für die Ausgestaltung der Bankenunion.

2. Banken ohne Beteiligung öffentlicher Mittel abwickeln

Die Implementierung einer gemeinsamen Letztsicherung für die Abwicklung von Banken ist zwar grundsätzlich sinnvoll. Sie darf aber nicht auf öffentliche Mittel zurückgreifen. Vorrangig müssen Anteilseigner und Gläubiger herangezogen werden – wie von den europäischen Regelungen zur Bankenabwicklung bereits vorgesehen und z. B. in Spanien im konkreten Fall umgesetzt. Sollte zudem die Kapazität des von den Finanzinstituten finanzierten Abwicklungsfonds aufgrund übermäßiger Schieflage mehrerer Banken unzureichend sein, bedarf es entsprechender Maßnahmen wie der Finanzsektor auch ex-post an den Kosten beteiligt werden kann. Entscheidend ist die Etablierung eines einheitlichen Bankenaufsichtsregimes, das gravierenden Schieflagen von vornherein vorbeugt und sicherstellt, dass wichtige Reformen sowohl im Bankensystem als auch in den Mitgliedstaaten nicht verschleppt werden. Insofern sind gemeinsame Standards für die Einlagensicherung zielführend und ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung des Finanzsektors. Grundlage dafür muss jedoch eine vorhergehende nationale Implementierung von nicht nur rudimentären Einlagensicherungssystemen in allen Mitgliedstaaten sein.



3. Staaten-Banken-Nexus lösen – Staatsanleihen mit Eigenkapital unterlegen

Zu Recht diskutiert die EU-Kommission die regulatorische Behandlung von Staatsanleihen als risikofreie Anlage. Die Erfahrungen aus der Krise haben gezeigt, dass die regulatorische Behandlung von Staatsanleihen per se als risikofreie Anlagen nicht die tatsächlichen zugrundeliegenden Risiken widerspiegelt. Die bedingungslose Privilegierung von Staatsanleihen ist nicht zu rechtfertigen. Vielmehr sollten auch sie perspektivisch durch eine risikoadäquate Eigenkapitalunterlegung abgesichert werden. Um im internationalen Kontext ein Level-Playing-Field zu sichern, ist allerdings eine sorgfältige und international abgestimmte Vorgehensweise zwingend erforderlich. Eine risikobasierte Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen wäre ein entscheidender Beitrag zur Eindämmung steigender Staatsschuldenquoten und zur Durchbrechung des Teufelskreises aus Banken- und Staatsfinanzenkrise.

4. Europäische sichere Anlage – Staatsschuldenquoten entschlossen senken

Die EU-Kommission führt zu Recht aus, dass die Eurozone von der Konstruktion her über keine zu den US-Staatsanleihen vergleichbare sichere Anlage verfügt, denn diese müsste aus verschiedenen nationalen Anlagen konstruiert sein. Der Vorteil einer derartigen Anlage bestünde darin, dass diese nicht nur aus Anlage eines einzelnen Eurostaats bestehen würde und insofern ein Beitrag zur Lösung des Staaten-Banken-Nexus wäre. Die Etablierung einer derartigen Anlage setzt allerdings zwingend voraus, dass sich alle Staaten der Eurozone konsequent an die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und damit an die Rückführung von Staatsdefiziten und insbesondere Staats-

schuldenquoten auf maximal 60 % des BIP halten würden. Unter dieser Konstellation könnte sich ein Markt für eine sichere europäische Anlage von alleine herausbilden. Ansonsten würde die Gefahr der Vergemeinschaftung von fiskalischen Risiken bestehen, die wiederum mit steigenden Staatsschuldenquoten verbunden wäre, da dann die Anreize für eine verantwortungsvolle nationale Budgetpolitik verloren gehen würden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Volkswirtschaft | Finanzen | Steuern

T +49 30 2033-1950

volkswirtschaft@arbeitgeber.de

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben mit ca. 20 Mio. Beschäftigten ein, die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 49 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.