

Wie können die Rahmenbedingungen verbessert werden, um ein nachhaltiges öffentliches Finanzwesen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten und dazu beizutragen, bestehende makroökonomische Ungleichgewichte zu beseitigen und das Entstehen neuer Ungleichgewichte zu vermeiden?

Die europäische Wirtschafts- und Finanzarchitektur sollte durchgängig den Grundprinzipien für einen föderalen Staatenverbund entsprechen, wie sie unter anderem in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) oder der Schweiz umgesetzt sind.

Die Mitgliedstaaten haben in einem föderalen Staatenverbund das Recht und die Pflicht, ihre inneren Angelegenheiten selbst zu regeln; dies gilt auch für die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Die Mitgliedstaaten müssen im Gegenzug die volle Verantwortung für Inhalte, Kosten und Ergebnisse ihrer politischen Entscheidungen tragen. Das parlamentarische Budgetrecht ist neben der demokratischen Wahl der Wesenskern der demokratischen Legitimation von politischen Entscheidungen. Die Zustimmung des demokratisch gewählten Parlaments zum Haushaltsentwurf der Regierung legitimiert deren politisches Handeln jährlich neu und beinhaltet die Zustimmung zur Finanzierung des Staatshaushalts durch Steuern, Abgaben, Kredite und andere Finanzquellen. Damit verbunden ist die Haftung für die aufgenommenen Kredite im Sinne einer Belastung künftiger Generationen und Parlamentsmehrheiten und einer Vorbelastung künftiger Staatseinnahmen. Das demokratische und ökonomische Verbundprinzip aus demokratischer Entscheidung, Entscheidungskosten, Entscheidungsnutzen und Haftung für Entscheidungsfolgen und Risiken in der Zukunft ist in der parlamentarischen Budgetentscheidung gekoppelt und muss für alle politischen Kompetenzen, Aufgaben und Entscheidungen der Mitgliedstaaten eindeutig dort verankert werden.

Diese eindeutige Kompetenzverteilung hinsichtlich der politischen Aufgaben und deren Finanzierung zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Union schließt das sogenannte No-Bail-Out-Prinzip ein. Das No-Bail-Out-Prinzip muss daher in einer künftigen Wirtschafts- und Finanzarchitektur wieder gestärkt werden. Das No-Bail-Out-Prinzip ist auch eine Voraussetzung für die Frühwarnfunktion der Kapitalmärkte in Form steigender Zinsen bei Zweifeln an der ökonomischen Tragfähigkeit von politischen Entscheidungen, Haushalten und Staatsschulden. Erst das Zusammenwirken aus eindeutiger Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union, demokratischer Legitimation und Haftung für politische Entscheidungen der Mitgliedstaaten sowie der Frühwarnfunktion der Kapitalmärkte schafft die notwendigen Anreize für nachhaltige Staatsfinanzen, eine zukunftsgerichtete Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik und damit für die Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte. Diese Bedeutung des No-Bail-Out-Prinzips wird auch dadurch unterstrichen, dass es in den USA und der Schweiz im Verhältnis der jeweiligen Bundesstaaten zu den Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten zu den jeweiligen Kommunen konsequent umgesetzt wird. Staatsbankrotte in Kalifornien und Puerto Rico belegen das, wie viele andere Beispiele.

Makroökonomische Ungleichgewichte können nicht durch die Senkung der globalen und europäischen Wettbewerbsfähigkeit besonders wettbewerbsfähiger Mitgliedstaaten wie möglicherweise der Niederlande oder der Bundesrepublik Deutschland beseitigt werden; das würde nur die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union und aller Mitgliedstaaten insgesamt schwächen und damit gegen die Agenda von Lissabon verstoßen. Makroökonomische Ungleichgewichte müssen durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten mit Wettbewerbsdefiziten bekämpft werden; insofern ist ein hoher Handelsüberschuss der Bundesrepublik Deutschland im Binnenmarkt insbesondere auch ein Indiz für Wettbewerbsdefizite anderer Mitgliedstaaten und einen makroökonomischen Handlungsbedarf in diesen Mitgliedstaaten. Die Anreize für eine entsprechende Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und damit die Sicherung von Wachstum, Wohlstand und künftigen Steuereinnahmen müssen im Sinne des demokratischen und politischen Verbundprinzips eindeutig bei

den Mitgliedstaaten liegen. Die europäische Wirtschafts- und Finanzarchitektur sollte insofern präzisiert und gestärkt werden, insbesondere muss künftig das No-Bail-Out-Prinzip unmissverständlich verankert sowie rechtlich und politisch praktikabel umgesetzt werden. Der Debattenbeitrag enthält zu anderen Fragen hierzu entsprechende Vorschläge.

Die skizzierten Grundprinzipien einer nachhaltigen Wirtschafts- und Finanzarchitektur schließen eine stärkere Rolle der Europäischen Union, insbesondere der Kommission, mit eindeutig definierten Aufgaben, nachhaltiger, insbesondere konstitutionell abgesicherter Finanzierung dieser Aufgaben sowie geeigneten Instrumenten nicht aus. Der Debattenbeitrag enthält auch hierzu zu anderen Fragen entsprechende Vorschläge. Kern dieser Vorschläge ist eine Stärkung des Europäischen Semesters durch die Verknüpfung des Europäischen Semesters mit der Finanzierung von Vorhaben der Mitgliedstaaten aus dem Haushalt der Kommission, insbesondere in den Bereichen der Struktur-, Infrastruktur-, Innovations- und Forschungspolitik. Mit dieser Zielsetzung sollten die Haushaltsmittel der Kommission an von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters klar definierte Ziele und Programme mit messbaren Zielkriterien geknüpft werden. Die Erfolge sollten jährlich im Europäischen Semester überprüft werden. Das Europäische Semester und die vorhandenen Haushaltsmittel der Kommission würden somit einen starken Impuls setzen, um eine nachhaltige Finanzpolitik in allen Mitgliedstaaten zu erreichen und makroökonomische Ungleichgewichte effektiv zu bekämpfen.

Wie kann eine verantwortungsvolle und nachhaltige Finanzpolitik gewährleistet werden, die die langfristige Nachhaltigkeit sichert und gleichzeitig eine kurzfristige Stabilisierung ermöglicht?

Die künftige Wirtschafts- und Finanzarchitektur sollte die Vorgabe der Richtlinie 2011/85/EU, Ziffer 16, numerische Fiskalregeln in allen Mitgliedstaaten zu etablieren, in ähnlicher Weise konkretisieren, wie das in der Bundesrepublik Deutschland mit den Artikeln 110 bis 115 Grundgesetz, insbesondere Art. 115 Absatz 2 Grundgesetz (GG), gegenüber den Bundesländern geschehen ist. Im Ergebnis haben alle Bundesländer in Deutschland methodisch vergleichbare numerische Fiskalregeln eingeführt.

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollten im Rahmen einer einheitlichen methodischen Vorgabe numerische Fiskalregeln in ihrer Haushaltsverfassung aufnehmen, die neben dem Haushaltsausgleich auch eine justiziable und extern überprüfbare numerische Begrenzung der Kreditaufnahme beinhalten. Die methodische Vorgabe für eine numerische Fiskalregel sollte, ähnlich wie die Regelung des Artikel 115 Absatz 2 GG, den Aspekten einer langfristigen Sicherung der Stabilität der Finanzpolitik wie auch der kurzfristigen Möglichkeit zur Stabilisierung in makroökonomischen und sonstigen Krisenfällen gerecht werden. Die methodische Vorgabe für alle Mitgliedstaaten könnte sich an der Regelung in §§ 27 bis 29 Landeshaushaltsordnung Hamburg (LHO Hamburg) orientieren und diese Regelung um die Finanzierung von Investitionen erweitern. Die methodische Vorgabe würde damit an der Rechnungslegung der Kommission nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) anknüpfen und somit auch die Initiative der Kommission zur Einführung von European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) stärken. Auf Basis einer ‚kaufmännischen‘ Rechnungslegung (accrual accounting) nach den EPSAS könnte in einer auf den EPSAS beruhenden numerischen, justiziablen und extern nachprüfaren Fiskalregel die Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten und Union auf die Finanzierung von Investitionsausgaben (Nettoinvestitionssumme) beschränkt werden, also auf die Zunahme des Anlagevermögens durch die Investitionstätigkeit.

Eine derartige Vorgabe für eine numerische Fiskalregel im jährlichen Haushaltsverfahren würde die langfristige Stabilität der Finanzpolitik sichern, indem eine Verschuldung (Zukunftslasten) nur für in der Zukunft nützliche Ausgaben (Investitionen) zugelassen wird. Auf diese Weise wird einerseits der Investitionsspielraum in den nationalen Haushalten erhalten oder gestärkt, andererseits wird eine numerische, justiziable und extern nachprüfbare Schuldenbegrenzung in Höhe des auf Grundlage der EPSAS/IPSAS definierten Anlagevermögens eingeführt.

Diese Regelung für die Kreditaufnahme in der Zukunft sollte flankiert werden um eine an den Maastricht-Kriterien orientierte Steuerung der Gesamtverschuldung der nationalen Haushalte, die auch die Altschulden aus der Zeit vor der Etablierung der neuen Verschuldungsgrenze umfasst. Im Rahmen des Europäischen Semesters könnten dann in der konjunkturellen Normallage für die mittelfristige Finanzplanung Pfade definiert werden, um die Verschuldung und die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten insgesamt an die Maastricht-Kriterien heranzuführen.

In konjunkturellen oder sonstigen Krisenfällen könnte diese Regelung ergänzt werden um die Möglichkeit, zusätzliche Kredite zur Krisenbewältigung aufzunehmen, die wie in Artikel 115 Absatz 2 GG oder § 27 Absatz 3 Nummer 3 LHO-Hamburg einer klaren, gesetzlich definierten und zeitlich begrenzten Tilgungsverpflichtung unterliegen.

Die skizzierte numerische Fiskalregel würde die langfristige Stabilität durch klare Regeln für eine staatliche Kreditaufnahme in allen Mitgliedstaaten sichern und gleichzeitig mit ihren Regeln für die Kreditaufnahme die notwendige Flexibilität zur Bewältigung von konjunkturellen und anderen Notlagen eröffnen. Die Möglichkeit Nettoinvestitionen über Kredite zu finanzieren würde zusätzlich die Beseitigung ökonomischer Ungleichgewichte unterstützen und somit langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten stärken und auf diese Weise deren Steuerertragskraft und finanzielle Stabilität fördern.

Welche Rolle spielt der Überwachungsrahmen der EU, wenn es darum geht, Anreize für die Mitgliedstaaten zu schaffen, wichtige Reformen und Investitionen durchzuführen, die erforderlich sind, um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen von heute und morgen zu bewältigen und gleichzeitig Schutzmaßnahmen gegen Risiken für die Tragfähigkeit der Verschuldung zu bewahren?

Das Europäische Semester sollte um verbindliche Komponenten ergänzt und damit in seiner Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten deutlich gestärkt werden. Die verbindliche Komponente sollte über den Haushalt der Kommission geschaffen werden, indem Haushaltsmittel zur Struktur-, Infrastruktur-, Innovations- und Forschungsförderung verbindlich an messbaren Kriterien ausgerichtet werden, die im Europäischen Semester jährlich überprüft werden. Haushaltsmittel der Kommission werden dann nur noch vergeben, wenn im Europäischen Semester nachgewiesen wird, welchen Beitrag die vorgesehenen Projekte und Programme zur Erreichung der im Europäischen Semester vereinbarten Zielkriterien leisten. Die Zielerreichung und Wirksamkeit der Projekte und Programme kann dann jährlich anhand der messbaren Kriterien überprüft werden. Die Ausrichtung der Projekte und Programme wie auch der komplementären Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten kann ebenfalls jährlich im Europäischen Semester überprüft und nötigenfalls nachgesteuert werden. Bei Zielverfehlung oder Uneinigkeit zwischen Kommission und Mitgliedsstaat könnten die Zahlungen so lange ausgesetzt werden, bis eine Korrektur der politischen Ausrichtung und der konkreten Programme und Projekte vereinbart ist.

Das Europäische Semester würde auf diese Weise nachhaltig gestärkt und zum Kernmechanismus für die wirtschaftliche Integration Europas, die Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte, die Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten und Europas sowie für die Umsetzung der politischen Ziele des Rates und des Parlaments. Voraussetzung wäre ein einheitlicher und auf Basis der politischen Ziele von Rat und Parlament an Kriterien der Nachhaltigkeit ausgerichteter Rahmen von Zielkriterien für das Europäische Semester. Dieser Rahmen der Zielkriterien könnte sich zum Beispiel an politischen Zielen von Rat und Parlament entlang der Sustainable Development Goals (SDG) der Vereinten Nationen orientieren. In diesem Rahmen können dann von der Kommission im Europäischen Semester mit jedem Mitgliedstaat die individuellen Ziele für den Mitgliedstaat definiert werden. An diesen individuellen Zielen können dann die Programme und Projekte ausgerichtet werden, die im Rahmen des Europäischen Semesters aus Haushaltsmitteln der Kommission gefördert werden. Die wirtschaftliche Integration Europas, die Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte sowie die Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten und Europas wären Kernziele im Rahmen dieser politischen Zielorientierung des Europäischen Semesters. Diese Kernziele könnten nach den Prioritäten von Rat und Parlament um Ziele entlang der SDG in den Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie, Soziales) ergänzt werden. Auf diese Weise können neben wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Zielen wie Wachstum, Haushaltsausgleich oder Senkung der Arbeitslosigkeit auch Innovationsziele wie Digitalisierung oder ökologische Ziele wie die CO₂-Reduktion berücksichtigt werden.

Die genaue Ausgestaltung eines solchen Ziel- und Kriterienkatalogs wird mit der Beantwortung anderer Fragen beschrieben.

Das Europäische Semester sollte mit dieser Zielrichtung neben der jährlichen Vorlage der Plandaten der Mitgliedsstaaten zu ihren wirtschafts-, finanz-, haushalts- und sozialpolitischen Zielen auch um eine Komponente der Rechnungslegung auf Basis der European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) ergänzt werden. Im Rahmen dieser Rechnungslegung sollte jeder Mitgliedstaat neben seinem EPSAS-Jahresabschluss auch einen Geschäftsbericht zur Erreichung der vereinbarten Ziele aus dem Europäischen Semester und einen Nachhaltigkeitsbericht zu den drei Nachhaltigkeitsdimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales entlang der SDG vorlegen. EPSAS-Jahresabschluss, Geschäfts- und

Nachhaltigkeitsbericht würden dann auch die Verknüpfung des Europäischen Semesters und der europäischen Rechnungslegung mit den von allen Mitgliedstaaten zu definierenden numerischen Fiskalregeln herstellen, die in der Antwort zu anderen Fragen näher beschrieben wurden.

Wie kann man die EU-Rahmenbedingungen vereinfachen und die Transparenz deren Umsetzung verbessern?

Die Transparenz der Wirtschafts- und Finanzarchitektur kann durch eine klare und transparente Vertragsregelung mit Ausführungsbestimmungen (z.B. Richtlinien und Verordnungen) verbessert werden. Mit diesem Ziel sollten die unterschiedlichen Vertragsbestimmungen in einem Kapitel zur Wirtschafts- und Finanzarchitektur zusammengefasst werden. In einer klaren Normhierarchie sollten die konstitutionellen Grundlagen (z.B. Haushaltsausgleich, Verschuldungsregeln, Kompetenzen und Institutionen) in den Verträgen zusammengeführt und mit einem einheitlichen methodischen Ansatz, wie er sich aus der Beantwortung der übrigen Fragen ergibt, harmonisiert werden. Die Ausführungsbestimmungen sollten sich eindeutig auf diese Vertragsgrundlagen beziehen und den methodischen Grundentscheidungen folgen.

Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen sollte den Grundsätzen der Subsidiarität und der Transparenz besondere Bedeutung geschenkt werden. Verfahrensbestimmungen sollten nur im Einvernehmen mit Rat, Parlament und Mitgliedstaaten etabliert werden. Die Kommission sollte sich im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik auf wesentliche Aufgaben zur Koordination der Mitgliedstaaten (z.B. europäische Infrastruktur, Kompetenz- und Forschungscluster), zur Integration des Wirtschafts- und Währungsraums sowie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Reduzierung makroökonomischer Ungleichgewichte beschränken. Auf diese Aufgaben und Kompetenzen der Kommission sollten die Haushaltsmittel und damit die von der Union unterstützten Programme und Projekte fokussieren.

Die Koordination, Vereinbarung und Überwachung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sollte im Europäischen Semester gebündelt werden und auf der Basis dort jährlich vereinbarter Ziele ein gemeinsames Handeln von Kommission und allen Mitgliedstaaten sicherstellen. Im Europäischen Semester sollten daher möglichst wenige transparente Zielkriterien verwendet werden. Die Zielkriterien könnten sich an einem Kennzahlenkatalog (Nachhaltigkeits-Scorecard) entlang der drei Nachhaltigkeitsdimensionen (Ökonomie, Ökologie, Soziales) orientieren und auf wenige Kennzahlen (z.B. 5 Kennzahlen je Dimension) beschränkt werden, um die Transparenz und Anreizwirkung zu erhöhen. Das könnte wie folgt aussehen:

- Ökonomie: Schuldenquote (Maastricht), BIP-Wachstumsrate, IPSAS-Bilanzausgleich, Leistungsbilanzsaldo, ...
- Soziales: BIP/Kopf, Arbeitslosenquote, Armutsquote, Akademikerquote, ...
- Ökologie: CO2 Verbrauch, Flächenverbrauch, Anteil fossiler Energie, Flächenanteil von Schutzgebieten, ...

Auf der Basis der skizzierten Systematik und Zielkriterien wäre das Europäische Semester ein transparentes und glaubwürdiges Assessment für die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Aus diesem Assessment könnten dann die Ziele, Programme und Projekte, mit jeweils eigenen Ziel- und Ergebniskriterien abgeleitet werden, die mit Mitteln aus dem Haushalt der Kommission finanziert werden, um die Zielerreichung zu verbessern. Auf diese Weise würde auch der Einsatz der Haushaltsmittel der Kommission transparenten Kriterien folgen und der Erfolg nachprüfbar werden. Das jährliche Europäische Semester könnte die Zielerreichung jährlich überprüfen, neu justieren und so die aus dem Haushalt der Kommission finanzierten Programme und Projekte jährlich in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess überprüfen und optimieren.

In dem skizzierten gestärkten Europäischen Semester sollten auch die Verfahren zur Sicherung und Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SGP) sowie das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) vollständig aufgehen, um die Transparenz zu verbessern.

Wie kann sich die Überwachung auf die Mitgliedstaaten mit dringenderen politischen Herausforderungen konzentrieren und einen qualitativ hochwertigen Dialog und Engagement gewährleisten?

Das zu anderen Fragen skizzierte System aus starken konstitutionellen Regeln, einem effektiven Steuerungsmechanismus über das Europäische Semester und einer transparenten und effektiven Verwendung der Haushaltsmittel der Kommission sollte kombiniert werden mit klaren und starken konstitutionellen Regeln für Krisenfälle einzelner Mitgliedstaaten. Im Zentrum sollte hier die glaubwürdige Stärkung des No-Bail-Out-Prinzips stehen. In föderalen Staaten wie den USA oder Schweiz tragen hierzu insbesondere Regelungen für einen Staatsbankrott bei. Regelungen für einen Staatsbankrott sollen betroffene Staaten nicht bestrafen, sondern helfen, soziale Härten und ökonomische Folgen einer Überschuldung in einem regelbasierten System zu minimieren. Regelungen für einen Staatsbankrott stärken daher nicht nur das No-Bail-Out-Prinzip glaubwürdig, sondern tragen auch zu einer Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der Staatengemeinschaft in Krisenfällen und zu einer Minimierung der ökonomischen und sozialen Folgen für die betroffene Bevölkerung bei.

Regeln für einen Staatsbankrott sollten daher nicht allein einen sogenannten Hair Cut im Sinne eines Schuldenschnitts oder einer Umschuldung transparent regeln, sondern auch die soziale Folgen für die Bevölkerung in der Krisenzeit und den ökonomischen Wiederaufbau in den Blick nehmen. Derartige Regeln könnten auf dem bestehenden System des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) aufsetzen und sich an Vorarbeiten des Internationalen Währungsfonds (Geithner/Gianviti (2002), *The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism—Further Considerations*), des Deutschen Sachverständigenrats (German Council of Economic Experts (2016), *A Mechanism to Regulate Sovereign Debt Restructuring in the Euro Area*) und des Eberbacher Kreises im Forum Atzelsberg (Discussion papers Eberbacher Kreis im Forum Atzelsberg (2010 & 2011), <http://www.forum-atzelsberg.de/calendar.html>) orientieren.

Auf dieser Basis sollte ein zweistufiger Mechanismus etabliert werden, in welchem in der ersten Stufe die etablierten Verfahren und Mechanismen des ESM greifen (Stabilisierungsprozess), falls ein Mitgliedstaat Probleme mit der Refinanzierung seiner Staatsausgaben am Kapitalmarkt bekommen sollte. Falls ein Mitgliedsstaat derartige Probleme mit der Unterstützung des ESM und der Kommission nicht innerhalb von fünf Jahren lösen kann, sollte verpflichtend die zweite Stufe des Verfahrens greifen (Restrukturierungsprozess). In der zweiten Stufe sollten verpflichtende Elemente wie ein Hair Cut (Schuldenschnitt oder Umschuldungsmaßnahmen), soziale Transferleistungen für die betroffene Bevölkerung und nachhaltige Investitionen für ein ökonomisches Wiederaufbauprogramm auf Basis vorher definierter Regeln transparent ineinander greifen.

Das skizzierte zweistufige Verfahren für die Krisenbewältigung (Stabilisierungsprozess) und den Staatsbankrott (Restrukturierungsprozess) sollte in einem transparenten Eskalationsprozess mit den zu anderen Fragen skizzierten Assessments und Mechanismen für eine Stärkung des Europäischen Semesters verknüpft werden. Nach diesem Modell würden bereits lange im Vorfeld einer nationalen Krise im Rahmen des Europäischen Semesters die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik des Mitgliedsstaats sowie insbesondere die Haushaltsmittel der Kommission eingesetzt, um eine erkennbare Krise zu vermeiden. Spätestens auf der ersten Stufe des Eskalationsmechanismus (Stabilisierungsprozess) sollten dann alle Maßnahmen und eingesetzten nationalen und europäischen Mittel aus dem Europäischen Semester auf die Krisenbewältigung konzentriert werden. Damit könnte auch vermieden werden, dass sich einzelne Mitgliedsstaaten in Krisen ‚kaputtsparen‘, weil die europäischen Mittel aus dem ESM und aus dem Haushalt der Kommission für nachhaltige Investitionen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte eingesetzt werden können. Die zweite Stufe des Eskalationsmechanismus dient dann ausschließlich der Restrukturierung.

Der skizzierte Mechanismus für einen zweistufigen Eskalationsprozess in Krisenfällen und schließlich einen Staatsbankrott von Mitgliedsstaaten nach glaubwürdigen und transparenten Regeln sollte für Mitglieder der Eurozone auch die Möglichkeit eines temporären Euro-Austritts mithilfe von Elementen einer nationalen Parallelwährung enthalten (wie zum Beispiel die Schuldscheine Kaliforniens während des dortigen Staatsbankrotts), um makroökonomische Ungleichgewichte nicht allein über eine interne Deflation von Löhnen und Preisen in den betroffenen Mitgliedsstaaten lösen zu müssen (vgl. u.a. Sinn (2016), Der schwarze Juni). Der Abbau von Wettbewerbsdefiziten über eine interne Deflation hat angesichts der nach wie vor erheblichen Produktivitätsunterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten und teils erheblicher Wettbewerbsdefizite zu hohen sozialen und makroökonomischen Nebenkosten, sowohl für die von der Deflationspolitik betroffenen Bevölkerung als auch für die Euro-Zone und den ganzen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum insgesamt. Die Probleme bei der Krisenbewältigung in Griechenland und mit der Stabilisierung der Inflationsrate des Euro-Raums durch die Europäische Zentralbank belegen dies mit Daten und Erfahrungen aus dem letzten Jahrzehnt.

Wie können die Rahmenbedingungen eine wirksame Durchsetzung gewährleisten? Welche Rolle sollten Geldsanktionen, Reputationskosten und positive Anreize spielen?

Finanzielle Sanktionen sind in einem System der zwischenstaatlichen Steuerung von demokratisch souveränen Staaten dysfunktional. Sie führen nicht nur zu einer Eskalation politischer Prozesse durch Nationalismus und Populismus, sondern sind auch ökonomisch dysfunktional, weil sie die Ziele einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Minimierung sozialer Folgen und des Abbaus makroökonomischer Ungleichgewichte konterkarieren. In einem System der zwischenstaatlichen Steuerung von demokratisch souveränen Staaten sollte stattdessen mit einem System aus finanziellen und politischen Anreizen sowie wirksamen Eskalations- und Hilfsmechanismen gearbeitet werden, wie sie mit dem Europäischen Semester, der nationalen Verwendung der Haushaltsmittel der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters sowie dem zweistufigen Eskalationsverfahren zur Krisenbewältigung und für einen Staatsbankrott bei anderen Fragen beschrieben wurden.

Im Ergebnis ergibt sich ein dreistufiger Anreiz-, Eskalations- und Hilfsmechanismus aus dem Europäischen Semester, einem Stabilisierungsprozess mit Unterstützung des ESM und einem Restrukturierungsprozess im Kontext eines Staatsbankrotts.

Ein solches dreistufiges Verfahren könnte auf politischer Ebene durch verpflichtende Volksabstimmungen oder nationale Wahlen beim Übergang von der ersten zur zweiten Stufe (Notwendigkeit und Inhalte des Stabilisierungsprozesses) sowie beim Übergang von der zweiten zur dritten Stufe (Notwendigkeit und Inhalte des Restrukturierungsprozesses) flankiert werden, um auch starke politische Anreize für eine Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik mit der Zielsetzung langfristiger Nachhaltigkeit und Stabilität sowie der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Abbaus makroökonomischer Ungleichgewichte zu setzen (vgl. insoweit Discussion papers Eberbacher Kreis im Forum Atzelsberg (2010 & 2011), <http://www.forum-atzelsberg.de/calendar.html>). Mit einer demokratischen Legitimation des Eskalationsprozess im betroffenen Mitgliedsstaat wären starke Anreizwirkungen für die Ausrichtung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik verbunden. Gleichzeitig könnte die demokratische Legitimation der notwendigen Maßnahmen nachhaltig gestärkt werden.

Gibt es einen Spielraum, um die nationalen fiskalischen Rahmenbedingungen zu stärken und ihre Interaktion mit dem fiskalischen Rahmen der EU zu verbessern?

Die Stärkung der nationalen numerischen Fiskalregeln und deren methodische Verknüpfung mit dem europäischen Rahmen stellt eine der zentralen Aufgaben bei der Weiterentwicklung der europäischen Wirtschafts- und Finanzarchitektur dar. Die zentralen Elemente wurden bereits zu anderen Fragen beschrieben und sollen daher hier nur kurz zusammengefasst werden.

Auf der Basis eines glaubwürdig etablierten und durch Regelungen für einen möglichen Staatsbankrott abgesicherten No-Bail-Out-Prinzips sollten die Mitgliedsstaaten ihr jeweiliges parlamentarisches Budgetrecht durch numerische Fiskalregeln stärken, die sich in den jährlichen Haushalten hinsichtlich der Kreditaufnahme an der Höhe der Nettoinvestitionen und des bilanziellen Anlagevermögens nach EPSAS/IPSAS orientieren. In der mittelfristigen Finanzplanung sollte neben diese Fiskalgrenzen für das jährliche Haushaltsverfahren ein Anpassungspfad an die etablierten Maastricht-Kriterien treten, der auch die Altschulden des jeweiligen Mitgliedsstaates in den Blick nimmt. Die skizzierten numerischen Fiskalregeln für die jährlichen Haushalte und die mittelfristige Finanzplanung sollten ergänzt werden, um wirksame Mechanismen zur Krisenreaktion bei konjunkturellen Krisen oder sonstigen Notlagen, die konstitutionell sicherstellen, dass zur Krisenbewältigung aufgenommene Kredite in einem gesetzlich festgelegten Tilgungspfad zu tilgen sind.

Die skizzierten Regeln sollten mit dem künftigen Haushaltsrecht für die Kommission nach Art. 310 und 311 AEUV korrespondieren, indem dort für die Kommission vergleichbare numerische Fiskalregeln konstitutionell etabliert werden. Darüber hinaus sollten die numerischen Fiskalregeln von Mitgliedsstaaten und Kommission sowie die Regelungen zum Staatsbankrott von Mitgliedsstaaten durch eine Stärkung des Europäischen Semesters verknüpft werden, wie dies in den Antworten zu anderen Fragen beschrieben wurde. Kernaspekt der Stärkung des Europäischen Semesters ist die Verknüpfung der Vergabe von Haushaltsmitteln der Kommission mit dem Europäischen Semester und den dort vereinbarten Zielen, Programmen und Projekten.

Die skizzierten konstitutionellen und verfahrenstechnischen Regeln sollten unterstützt werden durch eine Harmonisierung der Rechnungslegung der Mitgliedsstaaten und der Kommission auf Basis künftiger EPSAS, die auf den IPSAS basieren. Das EPSAS-Vorhaben von Eurostat sollte daher mit der Weiterentwicklung der europäischen Wirtschafts- und Finanzarchitektur verknüpft und künftig durch die Haushaltsdirektion der Kommission gesteuert werden, um auf diese Weise die Regeln für die Rechnungslegung und Finanzstatistik in den Mitgliedstaaten als unverzichtbare Grundlage für das Europäische Semester zu harmonisieren.

Wie sollten die Rahmenbedingungen die Dimension der Eurozone und die Agenda zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion berücksichtigen?

Die Euro-Zone und ihre Währungsarchitektur sind von der Weiterentwicklung der europäischen Wirtschafts- und Finanzarchitektur nachhaltig betroffen, wie sich aus der Beantwortung anderer Fragen im Detail ergibt.

Die Etablierung eines regelbasierten Eskalationsmechanismus bis hin zu einem Staatsbankrott erfordert die Einbindung und Weiterentwicklung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), wie sich aus Antworten zu anderen Fragen ergibt. Der ESM sollte mit dieser Zielsetzung zu einem Europäischen Währungsfonds (EMF) weiterentwickelt werden, der den Internationalen Währungsfonds für Mitgliedsstaaten des europäischen Wirtschafts-, Währungs- und Finanzraums ergänzt und die technische Abwicklung des Eskalationsmechanismus im zu anderen Fragen skizzierten Stabilisierungs- und Restrukturierungsprozess übernimmt. Der ESM/EMF wäre damit eine dritte starke Institution für den europäischen Wirtschafts- und Währungsraum neben der Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB).

Die EZB wäre ebenfalls in den zu anderen Fragen skizzierten Eskalationsmechanismus bis hin zu einem Staatsbankrott involviert, insbesondere im Rahmen eines temporären Euro-Austritts eines Mitgliedsstaates, falls ein solcher temporärer Euro-Austritt im Restrukturierungsverfahren erforderlich werden sollte. Die EZB würde in diesem Fall die Ausgabe und Steuerung von Instrumenten einer nationalen Parallelwährung (z.B. von staatlichen Schuldscheinen oder im Falle einer Umstellung von Bankguthaben) durch die Nationale Notenbank überwachen. Die Nationale Notenbank sollte in einem solchen Fall nicht aus dem Eurosystem der Europäischen Zentralbanken aussteigen, sondern ein vollwertiges Mitglied bleiben, weil im Restrukturierungsprozess nur ein temporärer Euro-Austritt vorgesehen werden sollte. Der Verbleib im Eurosystem stärkt die Wiedereintrittsperspektive über den Europäischen Wechselkursmechanismus (ERM II) und vermeidet unnötige Spannungen im Eurosystem.

Die Bankenaufsicht der EZB sollte gleichzeitig eine Rolle bei der Weiterentwicklung der Europäischen Bankenunion spielen. Mit Blick auf die Regeln für einen Eskalationsmechanismus bis hin zu einem Staatsbankrott gewinnt die Vervollständigung der Europäischen Bankenunion besondere Bedeutung, weil eine Voraussetzung die Entflechtung der Abhängigkeiten zwischen Geschäftsbanken und Nationalstaaten ist. In diesem Zuge sollte die Fokussierung der EZB auf die Währungsstabilität und die Unabhängigkeit der EZB von fiskal- und wirtschaftspolitischen Interessen dadurch gestärkt werden, dass die Bankenaufsicht im Wesentlichen von dem zu einem EMF weiterentwickelten ESM übernommen wird. Damit wäre auch hier das Verbundprinzip von Verantwortung, Entscheidung und Haftung gewahrt, müsste der ESM/EMF doch die Rekapitalisierung von Banken oder Mitgliedsstaaten im Falle einer Finanzkrise übernehmen. In diesem Kontext sollte dafür gesorgt werden, dass die Anreize zur Staatsfinanzierung durch Banken der Mitgliedsstaaten deutlich minimiert werden, zum Beispiel indem Staatskredite durch angemessene Eigenkapitalpuffer hinterlegt werden müssen.

Schließlich sollte dem ESM/EMF eine Arbeitslosenrückversicherung angegliedert werden, um die nationalen Systeme der Arbeitslosenversicherung, inklusive eines an deutsche Maßstäbe angelehnten Kurzarbeitergeldes, für den Krisenfall und bei Anwendung des Eskalationsmechanismus bis hin zum Staatsbankrott zu stärken.

Wie können der SWP und das MIP im Rahmen des Europäischen Semesters besser interagieren und zusammenarbeiten, um die wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern?

Die Maßnahmen und Verfahren zur Stärkung des Europäischen Semesters wurden bereits in den Antworten zu anderen Fragen ausführlich beschrieben. Die dort skizzierten Maßnahmen und Verfahren reichen aus, um auch die Interaktion zwischen dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SGP) sowie dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) entscheidend zu verbessern. Beide Aspekte und Verfahren sollten in einem gestärkten Europäischen Semester aufgehen.