

## **Frühjahrskonferenz der Haushalts- und Finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktionen in den Ländern und im Bund vom 09. bis 10. April 2018 in Kiel**

### *Beschluss*

#### **Für eine verantwortungsgerechte Finanzpolitik in Europa**

Die Europäische Union hat sich für die Bundesrepublik und die Bundesländer seit ihrer Gründung als Glücksfall erwiesen. Doch steht die Zukunft dieser Institution vor großen Herausforderungen von innen und außen. In der Folge der Schuldenkrise in einigen Euro-Ländern stehen nun die langfristige Absicherung und Stabilität des Währungsraumes, eine Kapitalmarktunion und eine abschließende Struktur der Zusammenarbeit im Euro-Raum auf der Agenda. Insbesondere die geplante Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds und die Konzepte für zusätzliche Finanzmittel zur Verbesserung der wirtschaftlichen Konvergenz im Euro-Raum werden unmittelbare Folgen für eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik bis in das kommende Jahrzehnt haben. Davon wird nicht nur der Bund als maßgeblicher europäischer Akteur betroffen sein, sondern aufgrund seiner Staatsqualität auch jedes Bundesland. Daher bestehen die Haushalts- und Finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktionen in den Ländern und Bund bei den bevorstehenden Verhandlungen darauf, dass Haftung und Kontrolle einander bedingen müssen. Die Unionsfraktionen werden diese Kontrolle im Rahmen der Budgethoheit der Parlamente umfassend ausüben.

Die Europäische Union ist ein historisch einzigartiges Friedens- und Erfolgsprojekt und muss es auch zukünftig bleiben. Die Haushalts- und Finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktionen sind zugleich der Überzeugung, dass die Europäische Union kein Umverteilungsprojekt werden darf. Die Weiterentwicklung der europäischen Institutionen darf nur zu Bedingungen fortgeführt werden, die einer Transferunion eine Absage erteilen, sei es durch eine Schuldenvergemeinschaftung oder sei es durch eine institutionelle Verselbständigung ohne parlamentarische Verantwortlichkeit. Freiheit und Verantwortung sind zwei Seiten einer Medaille. Dies gilt auch und besonders für den Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik. Die Konsequenzen ihres Handelns müssen daher auch zukünftig zuallererst die Mitgliedstaaten verantworten. Auf diese Grundsätze hin müssen die Initiativen aus anderen Mitgliedstaaten wie z.B. Frankreich aber auch aus der Kommission in Brüssel kritisch überprüft werden. Dabei haben insbesondere die vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron skizzierten Ideen zu einem Euro-Zonen-Haushalt, zu Euro-Zonen-Steuermitteln und zu einem Euro-Finanzminister Impulse für eine öffentliche Debatte geliefert, der sich die Haushalts- und Finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Fraktionen gerne stellen werden.

Die Europäische Kommission hat mit ihrem so genannten Nikolauspaket vom 6. Dezember 2017 eine Reihe von Vorschlägen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion gemacht. Die Kommission schlägt vor, den Fiskalpakt in das Gemeinschaftsrecht zu überführen, den Europäischen Stabilitätsmechanismus in einen ebenfalls im Gemeinschaftsrecht verankerten Europäischen Währungsfonds zu überführen, die Umsetzung von Strukturreformen mit finanziellen Anreizen zu fördern, eine Fiskalkapazität aufzubauen und das Amt eines europäischen Finanzministers zu schaffen, der eine Doppelrolle als Kommissionsmitglied und Eurogruppenvorsitzender wahrnehmen soll.

Die Haushalts- und Finanzpolitischen Sprecher haben sich daher insbesondere bei den folgenden Themen auf ein Bekenntnis für die Einheit von Haften und Handeln verständigt:

### **Fahrplan zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion bis 2019 beschließen**

Die Kommission hat einen Fahrplan zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion bis zum Jahr 2025 vorgelegt. Die Sprecher halten die Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ebenfalls für zweckmäßig. Die Bundesregierung wird gebeten, den anstehenden Abstimmungsprozess unter den Mitgliedstaaten bis zu den Europawahlen im Jahr 2019 abzuschließen, damit diese grundlegende Reform für die Bürger erkennbar und nachvollziehbar wird.

### **Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zum Währungsfonds prüfen**

Die Sprecher stehen einer Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) hin zu einem parlamentarisch kontrollierten Europäischen Währungsfonds (EWF) offen gegenüber, soweit sichergestellt ist, dass auf diese Weise ein bereits bewährtes Instrument der Krisenbewältigung für die Zukunft weiter gefestigt und somit die Eurozone nachhaltig gestärkt wird. Zuvor muss jedoch mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip geprüft werden, ob die beabsichtigte Weiterentwicklung des ESM nicht ebenso durch eine Anpassung des bereits bestehenden völkerrechtlichen ESM-Vertragswerkes zu erreichen ist.

Für eine rechtssichere Ausgestaltung eines im Unionsrecht verankerten Europäischen Währungsfonds ist zwingend die Schaffung einer eigenständigen Rechtsgrundlage in den EU-Verträgen notwendig. Nur ein formelles Vertragsänderungsverfahren kann die parlamentarische Beteiligung bei der Weiterentwicklung zu einem Währungsfonds ausreichend sicherstellen. Dabei ist eine Voraussetzung, dass die Wahrnehmung der parlamentarischen Beteiligungsrechte wie sie für die Bundesrepublik in dem Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG) niedergelegt ist, mindestens in gleicher Weise fortgeführt werden, um die haushaltspolitische Gesamtverantwortung der Parlamente zu berücksichtigen.

### **Kein verschuldungsfinanziertes Stabilitätsmandat des EWF**

Die Sprecher lehnen Vorschläge der Kommission ab, nach denen der EWF – über eine zeitlich begrenzte Krisenprävention und -bewältigung hinaus – mit einem möglicherweise auch verschuldungsfinanzierten Stabilitätsmandat ausgestattet werden kann. Auf diese Weise könnten nach dem Willen der Kommission beispielsweise asymmetrische Schocks, d.h. gesamtwirtschaftliche Krisen, die nur einzelne Mitgliedstaaten treffen, innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion gemildert werden, ohne dass diese Hilfen mit Auflagen verbunden werden müssen. Daher sollte diese Aufgabe nach Auffassung der Sprecher bei den Mitgliedstaaten verbleiben, etwa indem diese für die Funktionsfähigkeit nationaler automatischer Stabilisatoren, wie z.B. in der Arbeitslosenversicherung, weiterhin die Verantwortung tragen. Andernfalls drohen Fehlanreize für die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. Aufgrund der sehr unterschiedlich strukturierten Wirtschaften der Mitgliedstaaten müssen diese selbst auf solche Krisen reagieren können und dafür Rechenschaft ablegen. Die Grundlagen hierfür werden, sofern sie noch nicht ausreichend vorhanden sind, insbesondere durch die im Rahmen des Europäischen Semesters angelegten Strukturreformen geschaffen. Eingriffe in die den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Politikbereiche würden hingegen auch dem Subsidiaritätsgedanken in den Europäischen Verträgen zuwiderlaufen.

### **Absicherung von Abwicklungsfonds und Einlagenversicherung über EWF vorerst aussetzen**

Die Kommission schlägt vor, eine finanzielle Letztsicherung („backstop“) für den Einheitlichen Abwicklungsfonds für Kreditinstitute (Single Resolution Fund - SRF) mit dem EWF zu verknüpfen. Dadurch könnte eine weitere Stufe zur Vollendung der Bankenunion erreicht werden. Die Sprecher halten den Vorschlag für geeignet, das Vertrauen in den im Zuge der Bankenunion errichteten Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism - SRM) zu erhöhen, wenn eine glaubwürdige und effiziente finanzielle Letztsicherung des SRF über den EWF tatsächlich erfolgt. Vertrauensfördernd ist nicht zuletzt auch die Sicherstellung einer angemessenen

Ressourcenausstattung, damit der Mechanismus seinen Zweck erfüllen kann. Zudem müssen klare Entscheidungsstrukturen etabliert werden, damit die Mittel kurzfristig und effektiv eingesetzt werden können. Auf diese Weise könnte das Vertrauen in den europäischen Bankensektor maßgeblich erhöht werden. Allerdings sind die Sprecher der Auffassung, dass eine Einführung zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist.

Die Bedenken gegen die zeitnahe Einführung entsprechen im Grundsatz denen gegen ein Europäisches Einlagenversicherungssystem (European Deposit Insurance Scheme - EDIS), soweit auch diesbezüglich noch keine EU-weiten Erfolge bei der Risikoreduzierung in der Bankenunion erreicht wurden. Deshalb sind aus Sicht der Sprecher – wie auch vor einer Einführung eines Einlagenversicherungssystems – zunächst die folgenden Schritte unabdingbar, um eine Vergemeinschaftung von Bankrisiken zulasten deutscher Steuerzahler und Sparer zu vermeiden:

- Finalisierung und Umsetzung von Risikominderungsmaßnahmen, insbesondere durch Einführung überarbeiteter Eigenkapitalvorschriften,
- konsequente Umsetzung und Anwendung der Vorgaben der EU-Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten,
- Abbau von notleidenden Krediten in den Bankbilanzen,
- Schritte zu einer Mindestharmonisierung des Insolvenzrechts zur Minimierung künftiger notleidender Kredite,
- zweckmäßige Entprivilegierung von Staatsanleihen bei bankaufsichtsrechtlichen Anforderungen.

Die Sprecher weisen darauf hin, dass die Befüllung des SRF durch den Bankensektor erst im Jahre 2023 abgeschlossen ist. Bis dahin ist in Krisenfällen, in denen der SRF aufgezehrt ist, eine vorrangige Haftung des betroffenen Mitgliedstaates vorgesehen. Der EWF darf nicht dazu führen, dass die Mitgliedstaaten verfrüht aus ihrer im SRF vorgesehenen Verantwortung entlassen werden. Aus Sicht der Sprecher müssen Zweifel an der Garantie einer „fiskalischen Neutralität“ der finanziellen Letztsicherung im Krisenfall, d.h. die Rückzahlung der Mittel des EWF durch den Bankensektor, ausgeräumt sein. Der Kredit des EWF ist letztlich von den betroffenen Instituten zurückzuzahlen. Fällt ein Institut aus, so sollte zumindest teilweise eine vorrangige Haftung des betroffenen Mitgliedstaates bestehen, um keine falschen Anreize zu schaffen und das moralische Risiko des „sich Hängenlassens“ auf Kosten anderer zu vermeiden. Gerade dieser Gefahr der Vergemeinschaftung von Staatsschulden „durch die Hintertür“ über die in einigen Mitgliedstaaten bestehende enge Verflechtung von Staat und Bankensektor (Staaten-Banken-Nexus) gilt es effektiv zu begegnen.

### **Keine Aufweichung der stabilitätsorientierten Bestimmungen des Fiskalpakts**

Die von der Kommission zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verantwortung vorgeschlagenen Instrumente hinsichtlich einer stärkeren Konvergenz – insbesondere die Fortentwicklung der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters – bieten zielführende Ansätze. Allerdings muss hierbei der Empfehlungscharakter beibehalten werden. Hierbei ist insbesondere darauf zu achten, dass die Haushaltsautonomie der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und länderspezifischen Besonderheiten in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird.

Die Sprecher sind zudem der Auffassung, dass diese Vorhaben der Kommission nur dann der Erreichung des stabilitätspolitischen Ziels dienen können, wenn insbesondere die von der Kommission seit 2015 angewandten Flexibilitätsklauseln nicht in den Rang von EU-Recht erhoben werden, weil dies zu einer Aufweichung der stabilitätsorientierten Bestimmungen des Fiskalpakts führen würde.

### **Priorität für den Aufbau fiskalischer Puffer auf nationaler Ebene und Schuldenabbau**

Der Reformbedarf der EU-Finzen ist unbestritten. Die Sprecher sind jedoch mit Blick auf die Vorschläge der Kommission der Auffassung, dass sich mögliche Handlungsoptionen für neue Haushaltsinstrumente für das Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens an dem Subsidiaritätsprinzip orientieren müssen und die Komplexität der Verfahren auf europäischer Ebene reduziert werden muss.

Die Initiative der Kommission zur Schaffung neuer Fonds oder neuer Instrumente zur Unterstützung von Reformzusagen wird als nicht zielführend erachtet. Im Vordergrund sollte stattdessen eine stärkere Verknüpfung von nationalen Strukturreformen in der Eurozone und der Verwendung von EU-Mitteln stehen, um den Konvergenzprozess voranzubringen und die wirtschaftliche Stabilität der Mitgliedstaaten sowie der gesamten EU durch Krisenvermeidung und erhöhte Krisenfestigkeit zu stärken.

Die Bekämpfung asymmetrischer Schocks sollte – entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip – möglichst durch konsequente Einhaltung der Fiskalregeln sowie vorausschauende Politik durch die Mitgliedstaaten erfolgen. Die Möglichkeit, bei kurzfristigen Finanzierungsschwierigkeiten vorsorgliche ESM-Hilfen zu erhalten, bietet ein ausreichendes Instrumentarium für die Bewältigung von Schocks. Bei der vorgeschlagenen makroökonomischen Stabilisierungsfunktion etwa durch einen sogenannten „Rainy-Day-Fonds“ beim EWF für „nicht selbst verschuldete“ Schocks oder durch eine Europäische Arbeitslosen(rück)versicherung besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten angesichts bereitstehender EU-Mittel ihr nationales Potential zur Vermeidung und Bekämpfung eines Wirtschaftsabschwungs weniger ausschöpfen und möglicherweise auch notwendige Reformanstrengungen vermindern. Die Sprecher sind daher der Auffassung, dass die Priorität auf den Aufbau fiskalischer Puffer auf nationaler Ebene zu legen ist und der Schuldenabbau jetzt vorangebracht werden muss.

### **Fiskalhoheit der nationalen Parlamente wahren und Verantwortlichkeiten klar trennen**

Die Sprecher unterstützen das Ziel, die Europäische Währungsunion weiterzuentwickeln und die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit des Europäischen Währungsraums zu stärken. Die bisherige institutionelle Struktur hat sich aber bezüglich der EU-Wirtschafts- und Finanzpolitik grundsätzlich bewährt.

Die Sprecher lehnen vor diesem Hintergrund den Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines europäischen Wirtschafts- und Finanzministers ab. Eine stärkere Zentralisierung von Kompetenzen bei der Kommission und Vermischung von Verantwortlichkeiten kann bestehende finanzpolitische Zielkonflikte zwischen Mitgliedstaaten nicht auflösen, sondern würde diese lediglich auf eine andere Entscheidungsebene verlagern, für die jedoch keine demokratische Kontrolle existiert. Auch der für die finanzpolitische Stabilität entscheidende Grundsatz der Einheit von Handlungskompetenz und finanzieller Verantwortung würde durch den Kommissionsvorschlag weiter ausgehöhlt und damit die fiskalische Disziplin der Mitgliedstaaten weiter geschwächt.