EUROPÄISCHE INTEGRATION 13.11.2017 | Pierre Moscovici

Wie ein Europäischer Währungsfonds aussehen müsste

Drei Schritte zur Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

Mit dem Beginn eines neuen Kapitels in der Geschichte der Eurozone müssen die zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise entwickelten Instrumente angepasst werden – auch der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM).

Der heutige ESM ist Audruck des politischen Willens der Mitgliedstaaten, der Europäischen Zentralbank dabei zur Seite zu stehen, „alles Notwendige" („*whatever it takes*") zu tun, um die Integrität der Europäischen Währungsunion (EWU) zu schützen. Und in der schlimmsten Wirtschafts- und Finanzkrise seit den 1930er-Jahren erfüllte er seinen Zweck sehr gut.

Fünf Jahre nach der Einrichtung des ESM hat sich die Situation im Euroraum jedoch verändert. Die Eurozone hat sich stabilisiert und verzeichnet ein starkes Wachstum. Die internationalen Investoren haben wieder Vertrauen. In Griechenland, dem letzten der fünf Mitgliedstaaten der Eurozone, die von den Finanzhilfen profitierten, endet das Unterstützungsprogramm im nächsten Sommer.

Ein solider Abwicklungsfonds mit zuverlässiger Deckung für den Notfall ist so der beste Weg, die Gefahr zu minimieren, dass er tatsächlich gebraucht wird.

Vor dem Hintergrund dieser positiven Entwicklungen müssen wir auch über die Rolle des ESM Gedanken machen. Die Eurozonen-Finanzminister, die den Gouverneursrat bilden, haben begonnen, über die zukünftige Gestaltung des ESM und seine Aufgaben nachzudenken. Und das hat auch die Europäische Kommission getan, deren Präsident Jean-Claude Juncker einen schrittweisen Ausbau des ESM in einen Europäischen Währungsfonds forderte. Aber was würde so ein Fonds genau beinhalten?

Meine Vorstellung über die Zukunft des ESM ist ganz einfach: Seine Rolle als zentraler Stabilitätsmechanismus für die Eurozone muss weiterentwickelt und gestärkt werden. Dazu gehören drei entscheidende Schritte.

Erstens müssen wir das Instrumentarium des ESM um eine neue Kreditlinie erweitern, mit der ein öffentlicher Letztsicherungsmechanismus (Backstop) für den einheitlichen Abwicklungsfonds bereitgestellt wird, mit dem zahlungsunfähige Banken ordnungsgemäß aufgelöst werden können. So ein Backstop bräuchte keine neue Finanzierung. Der ESM verfügt heute schon über eine ausreichende Finanzkraft, um diese wichtige Aufgabe übernehmen zu können.

Es existieren klare Regelungen, die von den Anteilseignern und Gläubigern der Banken verlangen, zur Deckung der Abwicklungskosten beizutragen, und auch dem einheitlichen Abwicklungsfonds kommt in diesem Prozess eine wichtige Rolle zu. In Krisenzeiten müssen alle Parteien sicher sein können, dass der Fonds über ausreichende Mittel verfügt, möglicherweise auch die Liquiditätskosten mehrerer gleichzeitig notwendiger Abwicklungsverfahren zu decken. Ein solider Abwicklungsfonds mit zuverlässiger Deckung für den Notfall ist so der beste Weg, die Gefahr zu minimieren, dass er tatsächlich gebraucht wird.

Ein im ESM bereitgehaltener Backstop wäre haushaltsneutral, da im einheitlichen Abwicklungsmechanismus festgelegt ist, dass der Bankensektor alle Auslagen des Fonds rückerstatten muss. Um sicherzustellen, dass der Mechanismus seinen Zweck erfüllen kann, muss er mit angemessenen Ressourcen ausgestattet sein. Und es müssen auch starke Entscheidungsstrukturen etabliert werden, damit die Mittel kurzfristig und effektiv eingesetzt werden können.

Eine politische Absichtserklärung, einen solchen Backstop einzurichten, besteht schon seit 2013 und wurde kürzlich auf dem Treffen der Finanzminister im Oktober in Luxemburg erneuert. Nachdem das Konzept seit Jahren auch in der europäischen Bankengesetzgebung festgeschrieben ist, muss dieses Projekt nun auch umgesetzt werden. Die schnelle Einführung eines derart starken Backstops wäre ein wichtiger Meilenstein in Richtung der Vollendung der Bankenunion und würde erheblich zur Stabilität der Finanzarchitektur in der Eurozone beitragen.

Der zweite notwendige Schritt besteht darin, uns darauf vorzubereiten, in einer Welt zu agieren, in der der Internationale Währungsfonds nicht mehr dieselbe Rolle in der Eurozone spielen wird wie in der letzten Krise. Das heißt, dass wir die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und

dem ESM intensivieren müssen, vor allem in Bezug auf Nachkontrollen nach Beendigung der Unterstützungsprogramme und beim Management möglicher zukünftiger Programme.

Die Mitarbeiter des ESM sind heute schon in die Kontrollmissionen durch die Kommissionsdienststellen nach Beendigung eines Programms in einem Mitgliedstaat einbezogen. Zweck dieser Missionen ist, die Fortschritte bei der Umsetzung von Reformen zu überprüfen und mögliche Rückzahlungsrisiken an den ESM einzuschätzen. In Zukunft könnten wir weitere praktische Schritte unternehmen, um die Kräfte für eine effektive Krisenprävention und eventuelle Intervention zu bündeln.

Es gibt allerdings eine klare rote Linie, die nicht überschritten werden darf: Die Kommission ist die wichtigste Instanz für alle Programme in Europa und muss das auch bleiben. In den EU-Verträgen wird der Kommission – und dem Rat – in den Bereichen der wirtschafts- und finanzpolitischen Überwachung sowie bei der Gestaltung und Verhandlung der Auflagen für die Gewährung von Hilfsprogrammen eine eindeutige Rolle zugewiesen. Diese grundsätzlichen Befugnisse müssen respektiert werden. Niemand ist interessiert daran, unnötige Doppelstrukturen zu schaffen und das Geld der europäischen Steuerzahler zu vergeuden.

In einem dritten Schritt müssen wir den zukünftigen Europäischen Währungsfonds fest im institutionellen Rahmen der Europäischen Union verankern.

Heute ist der ESM eine zwischenstaatliche Finanzierungsorganisation, die von einem Geschäftsführenden Direktor und einem aus den Finanzministern der Eurogruppe bestehenden Gouverneursrat gelenkt wird. Alle wichtigen Entscheidungen werden *de facto* von der Eurogruppe gemeinsam gefällt. Aber die Minister sind für diese Entscheidungen – wenn überhaupt – nur einzeln gegenüber ihren nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig.

Es mangelt dem ESM an Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber dem „europäischen Volk“ (demos)

Eine Integration des ESM in die EU-Rahmengesetzgebung würde viele Vorteile mit sich bringen: eine größere Effizienz, Kontinuität und Legitimität der institutionellen Struktur der Eurozone und der EU insgesamt. Das würde nicht nur das dem ESM zugrundeliegende Geschäftsmodell und seine Kapitalstruktur absichern, sondern auch die Rolle des Mechanismus als ergänzender Akteur in einem einheitlichen europäischen

> Regulierungsrahmen stärken. Den ESM im europäischen Rechtsrahmen zu verankern wäre keine schwierigere Aufgabe als die Aufnahme von Verhandlungen über eine mögliche Änderung des ESM-Vertrags mit Ratifizierungen durch die nationalen Parlamente.

Einige würden dem ESM, beziehungsweise einem zukünftigen Europäischen Währungsfonds, gern die Aufgabe der finanzpolitischen Überwachung übertragen. Ihrer Überzeugung nach wäre die Haushaltdisziplin der Mitgliedstaaten effektiver durchzusetzen, wenn eine technokratische Instanz, die weitgehend außerhalb der Kontrolle von Regierungen und Parlamenten steht, mit der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten betraut wäre.

Derartige Ansichten sind jedoch illusorisch und abwegig, solange der ESM oder sein Nachfolger eine zwischenstaatliche Einrichtung bleibt. Denn zum einen ist der ESM direkt auf das Wohlwollen der nationalen Hauptstädte angewiesen und genießt nicht die institutionelle Unabhängigkeit einer europäischen Institution wie der Kommission. Der Geschäftsführende Direktor ist unmittelbar gegenüber dem Gouverneursrat rechenschaftspflichtig: den 19 Finanzministern der Eurozone. Zum anderen mangelt es dem ESM an Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber dem „europäischen Volk“ (*demos*), das die Kommission in all ihren politischen Maßnahmen leitet.

Eine wirtschafts- und finanzpolitische Überwachung, ganz zu schweigen von der Gestaltung der Reformauflagen für ein Land, das Finanzhilfen braucht, unterliegt zwangsläufig schwierigen wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen und Kompromissen. Hier das richtige Gleichgewicht zu finden, ist eine Frage von Fachkompetenz *und* Rechenschaftspflicht, und zwar nicht nur gegenüber den nationalen Regierungen, sondern auch gegenüber den europäischen Steuerzahlern. Dazu bedarf es einer Institution mit angemessenem Ansehen. Die Kommission genießt ein solches Ansehen.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise liegt hinter uns. Jetzt besteht unsere oberste Priorität darin, die wirtschaftliche und soziale Konvergenz in Europa wieder voranzutreiben und den Euro widerstandsfähiger gegen Erschütterungen zu machen. EU-Ratspräsident Donald Tusk hat deshalb zu einem Eurozonen-Gipfel im Dezember aufgerufen, um über die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zu debattieren. Im Vorfeld dieses Gipfels wird die Kommission in den kommenden Wochen mit einer Reihe konkreter und zielgerichteter Vorschläge zur Debatte

beitragen.



Pierre Moscovici
Brüssel

Pierre Moscovici ist seit 2014 Wirtschafts- und Währungskommissar der Europäischen Union. Er ist französischer Politiker der Parti Socialiste (PS) und bekleidete zuvor in Frankreich das Amt des Ministers für Europaangelegenheiten sowie des Finanzministers.