

## Eine kraftvolle Währungsunion in einem starken Europa

### I. Einleitung

Gegenwärtig laufen in der FDP die Vorbereitungen für einen „Mitgliederentscheid über weitere Rettungsmaßnahmen für überschuldete Staaten“. Als Auslandsgruppe Europa (AGE) der FDP begrüßen wir jede Form der offenen Diskussion. Die bisher aufgeworfenen Argumente stellen jedoch nur die Meinung einer bestimmten Gruppe dar. Als Teil der FDP-Basis wollen wir deshalb dazu Stellung nehmen und gleichzeitig darlegen, wie wir uns die Zukunft einer kraftvollen Währungsunion in einem starken Europa vorstellen.

#### *Ist Europa auf einem guten Weg?*

- Über sechzig Jahre hat sich das europäische Einigungswerk von den Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, Euratom, später EG) bis hin zur Europäischen Union (EU) entwickelt. Nicht selten kam es dabei zu Krisen, bisweilen ging es zwei Schritte vorwärts und einen zurück; niemals aber haben solche Krisen den politisch gewünschten Einigungsprozess aufhalten können.
- Wir Liberalen sind von der europäischen Integration zutiefst überzeugt, weil sie einer unserer fundamentalen Erkenntnisse entspricht: Freier Handel in einem großen gemeinsamen Markt schafft Wohlstand und politische Integration garantiert Frieden. Demokratische Staaten, die zum gegenseitigen Vorteil miteinander Handel treiben, sind gute Nachbarn.
- Als überzeugte Europäer haben wir Liberalen auch die Einführung der Europäischen Währungsunion begrüßt, weil sie als Zusammenschluss wirtschaftlich gesunder Staaten mit einer durch strenge Verhaltenskriterien abgesicherten stabilen Währung konsequent ist und einen für alle Bürger spür- und sichtbaren Schritt auf dem Weg zu einer immer engeren Einigung Europas darstellt. Erst durch die Währungsunion wird der gemeinsame Markt wirklich vollendet.
- Seit 1993 haben wir in der EU einen europäischen Binnenmarkt. Der Wegfall z.B. von Wechselkursschwankungen, gesunkene Transaktionskosten für die Exportunternehmen sowie ein allgemein gesunkenes Zinsniveau kamen und kommen insbesondere der deutschen Volkswirtschaft zugute, da etwa 60% unserer Exporte aus Deutschland in andere EU-Mitgliedstaaten erfolgen. Nach Berechnungen der KfW (Sept. 2011) hat die Ablösung der D-Mark durch den Euro Deutschland alleine in den vergangenen beiden Jahren einen Wohlstandsgewinn von 50 bis 60 Milliarden Euro gebracht.

### ***Wieso durchleben wir derzeit eine Krise der Währungsunion?***

- Auch wir Liberalen haben völlig unterschätzt, dass mit Hilfe von statistischen Trickserien ein finanziell unsolider Staat Eingang in die Währungsunion finden konnte. Darüber hinaus nutzten jene Mitgliedstaaten, in denen die Zinsen durch ihren Beitritt zur Währungsunion stark sanken, diese Erleichterung nicht zur Verringerung ihrer Schulden, sondern erhöhten im Gegenteil ihre Staatsausgaben.
- Die Finanzkrise hat den entscheidenden strukturellen Mangel der Europäischen Währungsunion offen gelegt: Es gibt keinen wirksamen Mechanismus, um Mitgliedstaaten daran zu hindern, unter dem Schutz der gemeinsamen Währung eine hemmungslose Schuldenpolitik zu betreiben.
- Zwar wurde auf Betreiben der schwarz-gelben Koalition 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) als Anschlussregelung an die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags geschlossen, um solche Fehlentwicklungen zu vermeiden. Dieser wurde aber 2003 u.a. von der damaligen rot-grünen Koalition erstmals gebrochen. Damit waren alle Schleusen geöffnet, und das wegen des schwachen Rahmens unkontrollierbare Fehlverhalten einzelner Länder bedroht nun die gesamte Währungsunion.
- Die Eurozone hat mit der Schaffung des Euro ihre Währungspolitik vergemeinschaftet. Die Wirtschafts- und Finanzpolitik ist jedoch weitestgehend in nationaler Verantwortung geblieben. Um falsche Politik in vielen Ländern zu verhindern, wurden einerseits bestehende Aufsichtsmöglichkeiten seitens der EU-Institutionen nicht konsequent genutzt. Andererseits haben sich aber auch die EU-Instrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung und die fiskalpolitischen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts als unzureichend erwiesen.

### ***Was ist zu tun?***

- Es geht jetzt darum, einige gravierende Konstruktionsfehler der Währungsunion zu beseitigen.
- Im Vertrag von Maastricht hat Deutschland die Grundsätze seiner stabilitätsorientierten Geldpolitik als Fundament der Währungsunion durchgesetzt. Die gegenwärtige Krise bietet die Chance, auch das deutsche Modell größerer fiskalpolitischer Solidität und einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft in der gesamten Eurozone zu verankern. Dazu müssen v.a. die EU-Instrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung einsatzfähig gemacht werden.
- Die FDP als Europapartei muss in dieser Frage Position beziehen und mit einer längerfristigen Vision ein Konzept für eine stabile Währungsunion entwickeln.

## II. Der Antrag zum Mitgliederentscheid in der FDP

In dieser für die Währungsunion existenziell bedrohlichen Situation konzentriert sich der Antrag zum Mitgliederentscheid auf einen einzigen Aspekt: Er verweist auf die von uns allen mit Überzeugung befürworteten Prinzipien der freien Entscheidung und der damit verbundenen Verantwortung. Es wird ein Katalog von Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen verhindert werden soll, dass die soliden Mitgliedstaaten die Schulden finanzpolitisch verantwortungsloser Mitgliedstaaten bezahlen müssen. Die vorgebrachten Argumente greifen jedoch vielfach zu kurz oder fußen auf fragwürdigen Annahmen. Sie genügen, unserer Ansicht nach, dem liberalen Anspruch einer informierten und abwägenden Entscheidung nicht:

*Die Antragsteller postulieren: 1. Unbefristete Rettungsmaßnahmen, bei denen Deutschland für Schulden anderer europäischer Staaten haftet, kommen für die FDP nicht in Frage.*

Als AGE sagen wir dazu:

- Dieser Forderung könnten wir uns anschließen. Aber der Passus baut ein potemkinsches Dorf auf, denn weder existieren derartige unbefristete Rettungsmaßnahmen, noch werden sie vorbereitet. Der Euro-Rettungsschirm (EFSF) ist befristet, und die Finanzhilfen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sind es ebenfalls.
- Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. September 2011 festgestellt hat, begründet oder verfestigt insbesondere das Euro-Stabilisierungsgesetz zur Umsetzung des EFSF keinen "Automatismus, durch den der Deutsche Bundestag sich seines Budgetrechts entäußern würde. Derzeit besteht keine Veranlassung, einen unumkehrbaren Prozess mit nachteiligen Konsequenzen für die Haushaltsautonomie des Deutschen Bundestages anzunehmen" (Randziffer 136).
- Darüber hinaus stellt der EFSF keine Schuldenübernahme dar. Vielmehr stellt Deutschland, wie auch die anderen EU-Mitgliedstaaten, bilateral Kredite bereit. Diese müssen verzinst zurückgezahlt werden, und Deutschland verdient derzeit hieran. Richtig ist allein: Es gibt ein wirtschaftliches Risiko, dass die Rückzahlung nicht vollumfänglich erfolgt, wenn z.B. die griechische Wirtschaft trotz aller Stabilisierungsbemühungen nicht aus der Rezession herauskommt. Ein derartiges Risiko trifft allerdings jeden Kreditgeber. Dieses Risiko zu tragen sollten wir bereit sein, schon weil sämtliche Alternativen dramatischer ausfallen und Deutschland wesentlich mehr belasten würden. Mit anderen Worten: Wenn wir Griechenland in dieser schwierigen Situation helfen, helfen wir mittel- und langfristig auch uns selbst.

*Die Antragsteller postulieren: 2. Rettungsmaßnahmen für überschuldete Staaten lassen sich mit ordnungspolitischen Prinzipien nicht vereinbaren. Sie setzen das Prinzip außer Kraft, dass Gläubiger für ihr Risiko haften müssen. Zusätzlich verletzen sie die Nichtbeistandsklausel der Europäischen Verträge.*

Als AGE sagen wir dazu:

- Vorliegend stehen mehrere ordnungspolitische Prinzipien im Wettstreit. Neben dem Verursacherprinzip muss es aus liberaler Sicht möglich sein, durch Rettungsmaßnahmen für einzelne Mitgliedstaaten schwere wirtschaftliche Störungen in der Währungsunion zu beheben, um größeren Schaden vom Gemeinwohl abzuwenden. Überschuldeten Staaten niemals zu helfen, würde bedeuten, auch dann den Bankrott eines Euro-Landes hinzunehmen, wenn dadurch die ganze Währungsunion scheitern könnte. Dies ist eine politisch unsinnige Vorgabe.
- Der Vorwurf der Verletzung der Verträge ist aus der Luft gegriffen. Artikel 125 (1) S. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union lautet: "Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten (...) eines anderen Mitgliedstaates und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein". Er verbietet also nicht die Rettung durch Kredite und Gewährung von Liquidität für eine begrenzte Zeit schwerer wirtschaftlicher Störungen.

*Die Antragsteller postulieren: 3. Die FDP lehnt jedwede Ausweitung oder Verlängerung der Rettungsschirme, die Einführung von Eurobonds und auch jede andere Form von gemeinschaftlicher Haftung für Schulden einzelner Staaten ab. Die FDP hält es für falsch, dass die Europäische Zentralbank oder die deutsche Bundesbank Staatsanleihen überschuldeter Staaten aufkauft.*

Als AGE sagen wir dazu:

- Die FDP-Bundestagsfraktion hat der Ertüchtigung des Rettungsschirms am 29. September 2011 mit großer Mehrheit zugestimmt, weil zum einen durch das größere Volumen und die erhöhte Flexibilität den unter Druck stehenden Staaten mehr Zeit für ihren harten Sparkurs gegeben wird. Jede Auszahlung ist stark konditioniert und an die Umsetzung von Strukturreformen gebunden. Damit wird direkter Einfluss auf die wirtschafts- und haushaltspolitischen Entwicklungen genommen, und die sog. „Troika“ wacht über die Umsetzung der Zusagen. Zum anderen sichert erst diese Ertüchtigung eine weitreichende Einflussnahme des Deutschen Bundestages bei der Anwendung des Rettungsschirmes.
- Die Einführung von Eurobonds steht für die AGE derzeit nicht zur Debatte. Sie sind keine kurzfristige Lösung für die Griechenland-Krise, sondern könnten allenfalls am Ende einer institutionellen Umgestaltung des europäischen Währungs- und Finanzsystems stehen. Zunächst ist vielmehr eine Stärkung dieses institutionellen Rahmens notwendig. Ein erster Schritt in diese Richtung sind die künftigen, quasi automatischen Sanktionen gegen Defizitsünder und der präventive Einfluss der EU-Kommission im europäischen Haushaltsjahr, damit nationale Regierungen die notwendige Budgetdisziplin walten lassen und den Konsolidierungskurs beibehalten.
- Das Aufkaufen von Staatsanleihen war seit Mai 2010 unvermeidbar. Sonst hätten auch andere Euroländer keine Anleihen zu bezahlbaren Kosten am Markt mehr platzieren können. Dies hätte zum Zusammenbruch der Währungsunion geführt, mit gravierenden realwirtschaftlichen Folgen für jeden Einzelnen. Das darf sich jedoch nicht wiederholen, da sonst der Reformdruck von den überschuldeten Staaten genommen würde. Die AGE erinnert in diesem Zusammenhang an die Unabhängigkeit der EZB und der Bundesbank, beides hohe liberale Errungenschaften.

*Die Antragsteller postulieren: 4. Die FDP lehnt daher auch die Einrichtung eines unbefristeten europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ab. Sie wird ihm im Bundestag die Zustimmung verweigern und eine entsprechende Veränderung der Europäischen Verträge ablehnen. Dies ist im Koalitionsvertrag auch nicht vereinbart worden.*

Als AGE sagen wir dazu:

- Die Gewährung von Krediten durch den ESM wird an strenge Auflagen von EU und IWF geknüpft. Je stärker und flexibler diese Instrumente sind, desto besser lassen sich spekulative Attacken auf einzelne Länder eindämmen. Außerdem wird sichergestellt, dass überschuldete Länder Reformen durchführen, zu denen sie aus eigener Kraft nicht in der Lage wären. Ein Land, das sich einem derartigen Stabilisierungsprogramm unterwerfen muss, gibt de facto weite Teile seiner wirtschaftspolitischen und haushaltspolitischen Souveränität auf. Dies ist ein Warnsignal und Druckmittel für schwache Staaten, da keine Regierung sich leichtfertig den Vorgaben von EU und IWF unterwerfen wollen. Der ESM-Vertrag sollte nun so schnell wie möglich ratifiziert werden.
- Der zweite Satz spricht sich für ein imperatives Mandat der FDP-Abgeordneten im Deutschen Bundestag aus. Diese haben Grundüberzeugungen, welche sie mit ihrer Partei teilen. In ihren Entscheidungen als Parlamentarier sind sie aber nach dem Grundgesetz nur ihrem Gewissen unterworfen. Ein solcher Vorschlag ist einer liberalen Partei unwürdig.
- Der dritte Satz überrascht. Als der Koalitionsvertrag geschlossen wurde, gab es noch keinen Entwurf für einen ESM! Insofern ist das Schweigen des Koalitionsvertrags irrelevant.

*Die Antragsteller postulieren: 5. Sollten sich die bisher beschlossenen Maßnahmen nicht als hinreichend herausstellen, spricht sich die FDP dafür aus, überschuldeten Staaten einen geordneten Austritt aus dem Euro zu ermöglichen, um ein ungeordnetes Auseinanderbrechen unserer Währung zu verhindern.*

Als AGE sagen wir dazu:

- Ein Austritt aus der Währungsunion ist in den Europäischen Verträgen nicht vorgesehen. Der Antrag lässt somit im Dunkeln, was unter einem „geordneten Austritt“ aus dem Euro zu verstehen ist und welche Folgen dies hat. Bezogen auf Griechenland übersieht der Antrag insbesondere, dass Griechenlands Schulden in Euro aufgenommen wurden und auch in Euro zurückgezahlt werden müssen. Eine Rückkehr zur Drachme würde zu erheblichen Verlusten auch deutscher Banken führen. Lediglich in der Presse konkretisieren die Antragsteller ihre Überlegungen (FAZ, 14.09.2011). So fordern sie im Fall einer erwartbaren Kettenreaktion im europäischen Finanzsystem u.a., dass der Staat „eine Garantie für die privaten Spareinlagen bei der insolventen Bank und für die Kredite an Unternehmen“ übernehmen soll. Die Summe deutscher Spareinlagen beträgt (Stand Ende 2007) knapp 1600 Milliarden Euro. Der ESM kann höchstens Finanzhilfen von 500 Milliarden Euro zur Verfügung stellen. Deutschland wäre daran mit maximal 211 Milliarden Euro beteiligt. Die Risiken dessen, was den Initiatoren des Mitgliederentscheids vorzuschweben scheint, wären für den deutschen Steuerzahler allein in Bezug auf die Spareinlagen fast achtmal so gewaltig wie die des ESM (siehe „Schäfflers Rettungsschirm“, FAZ, 21.09.2011).
- Schlussendlich würde ein „geordneter Austritt“ zum jetzigen Zeitpunkt andere Formen von finanzieller Unterstützung notwendig machen. Wenn doch aber „Rettungsmaßnahmen für überschuldete Staaten [...] sich mit ordnungspolitischen Prinzipien nicht vereinbaren“ lassen (so die Antragsteller), wäre das ein Verstoß gegen die selbst auferlegten Grundsätze aus Ziffer 2 des Antrages.

Zusammenfassend sagen wir als AGE:

- Für die hochbrisante Situation Griechenlands kommt der Mitgliederentscheid viel zu spät. Wenn der Euro gerettet werden soll, dann müssen wir Liberalen jetzt einer Rettung Griechenlands zustimmen, und das bedeutet, dass die soliden Euro-Staaten, also auch Deutschland, ihren finanziellen Beitrag zur Stabilisierung der Währungsunion leisten müssen.
- Würde Europa so handeln, wie es der Antrag der Initiatoren des Mitgliederbegehrens vorsieht, würde das bereits stark angeschlagene Vertrauen der Anleihegläubiger der anderen unsicheren Eurostaaten weiter schwinden. Wir würden voraussichtlich eine Wiederholung der griechischen Situation zunächst in Portugal und dann in Italien erleben, deren Ausmaß der Euro wohl nicht überleben würde. Nur die Reform des Rettungsschirms und die Einführung des ESM bietet ausreichende Gewähr, dass dies nicht passiert.
- Darüber hinaus wird der Antrag in keiner Hinsicht dem Bekenntnis der FDP als Europapartei gerecht. Mit seiner kompromisslosen Haltung schädigt er das Vertrauen Europas in unsere Partei und in Deutschland als verlässlichem Partner.
- Die Auslandsgruppe Europa der FDP empfiehlt deshalb, den vorgelegten Antrag abzulehnen.

### III. Der weitere Weg zur Stabilitätsunion

Die jetzige Situation bietet eine Chance, die richtigen Lehren zu ziehen: Wie gehen wir vor, um unsoliden Schuldenaufbau gar nicht erst zu ermöglichen? Nur wenn dies gelingt, kann der Euro als stabile Gemeinschaftswährung gesichert werden. Die nachfolgenden Elemente einer vertieften fiskalpolitischen Integration sollten Teil eines Regelwerks mit dem Ziel einer Stabilitätsunion sein.

- Der **institutionelle Rahmen der Währungsunion** muss weiterentwickelt werden, um in Zukunft strikte Haushaltsdisziplin zu gewährleisten. Die Vertiefung der Währungsunion erfordert vor allem mehr fiskalpolitische Integration, die unweigerlich auch mit der Aufgabe nationaler Souveränität verbunden ist. **Wir brauchen jetzt mehr Europa, nicht weniger.**
- Die jüngste **Reform des Stabilitätspakts** gibt der Europäischen Kommission bessere Instrumente an die Hand, um bereits vor dem Eintreten übermäßiger Defizite in die Haushaltsplanung einzugreifen. Mehr Haushaltsdisziplin, härtere Strafen für Defizitsünder und – ein Verdienst der europäischen Liberalen – quasi automatische Sanktionen wurden von Sozialdemokraten und Grünen, den Schuldenmachern der Vergangenheit, bei den Abstimmungen im Europäischen Parlament Ende September 2011 zwar weitestgehend abgelehnt, konnten aber von ihnen letztlich nicht verhindert werden. Diese Reform muss nun entschlossen umgesetzt werden. Das neue „Europäische Semester“ wird im Jahr 2012 beginnen.
- Da **verfassungsrechtliche Vorgaben auf nationaler Ebene** womöglich eine noch stärkere Wirkung als der Stabilitätspakt entfalten, müssen alle Mitgliedsstaaten der Eurozone nationale **Schuldenbremsen**, die im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt stehen, in ihre Verfassungen aufnehmen. Ziel muss vor allem sein, einen weiteren Anstieg der Staatsschulden einzudämmen und die Bonität der Mitgliedstaaten nicht weiter zu gefährden. Einige Mitgliedstaaten wie z.B. Spanien haben bereits entsprechende Reformen, insbesondere eine Schuldenbremse für ihren nationalen Haushalt, auf den Weg gebracht.
- Die Arbeit der informellen **Eurogruppe der Finanzminister** der Eurozone steht in der Krise vor besonderen Herausforderungen. Daher sollte der Vorsitzende der Eurogruppe hauptamtlich tätig sein und die Finanz- und Wirtschaftspolitik in der Eurozone koordinieren. Er wäre quasi ein „**Finanzminister der Eurozone**“. Derzeit wird diese Funktion von Jean-Claude Juncker, dem Premierminister von Luxemburg, ausgeübt. Da er jedoch naturgemäß in erster Linie die Interessen seines Landes wahrnimmt, ist er in dieser Funktion nicht nur zeitlich überfordert. Die Funktion des Vorsitzes der Eurogruppe sollte deshalb künftig beim Währungskommissar der Europäischen Union angesiedelt sein<sup>1</sup>. Dieser ist demokratisch legitimiert, dem Europäischen Parlament verantwortlich und im gesamteuropäischen Interesse tätig.
- Der im Aufbau befindliche **Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM)** ist auch ein erster Schritt zu einer „**Insolvenzordnung**“ für Staaten. Er umfasst verbindliche Umschuldungsklauseln in den Anleiheverträgen von Eurostaaten als Voraussetzung für die Kreditgewährung. Dadurch gäbe es im

---

<sup>1</sup> Als Vorbild könnte hier eine Regelung dienen, die mit dem Vertrag von Lissabon bereits für den Bereich der Außenpolitik eingeführt wurde: Den Vorsitz im Rat der EU-Außenminister führt kein Staatenvertreter mehr, sondern der hauptamtlich tätige „Hohe Vertreter“ (eine Art „Europäischer Außenminister“), der zugleich Mitglied der Kommission ist.

Fall von Zahlungsschwierigkeiten eines Staates ein Instrument, um in einem geregelten, einheitlichen und für alle vorhersehbaren Verfahren die Banken und Investoren an den Kosten der Umschuldung zu beteiligen. Die Abwesenheit eines derartigen Instruments in der gegenwärtigen Krise erzeugt Verunsicherung auf den Finanzmärkten und schafft Spielraum für Spekulation. Daneben muss die Frage, ob die Schulden eines Landes auf Dauer tragfähig sind, in einem von politischen Einflüssen unabhängigen Verfahren geklärt werden. Gleiches gilt für die Verhandlungen zwischen Schuldnerstaat und Gläubigern.

- Eine für den „Insolvenzfall“ verlässlich vorhersehbare **Beteiligung der privaten Gläubiger** wird vermutlich zu höheren Zinsaufschlägen für schwache Schuldnerländer führen. Daher ist die Einführung von Umschuldungsklauseln mitten in der Krise so problematisch. Im Vorhinein bekannt, werden durch derartige Klauseln allerdings die Anreize zur soliden Haushaltspolitik verstärkt. Das jeweilige haushalts- und finanzpolitische Verhalten von Mitgliedstaaten und ihren Regierungen muss sich in **Zinsdifferenzen** widerspiegeln. Nur dann sind Anreize richtig gesetzt.

Brüssel, 11. Oktober 2011

\* \*  
\*