

Frau Petra Merkel, MdB
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Datum
26. April 2012

Seite
1 von 6

**Anhörung des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages zum „Euro-Rettungspaket“
am 7. Mai 2012**

Sehr geehrter Frau Merkel,

für die Gelegenheit, anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum „Euro-Rettungspaket“ am 7. Mai 2012 unsere Auffassung darzulegen, bedanken wir uns.

Trotz umfassender Maßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise und Rückgewinnung der Finanzstabilität ist eine erneute Zuspitzung der Entwicklung an den Finanzmärkten nicht auszuschließen. Eine Beschädigung oder gar Aufkündigung von Euro und Währungsunion würde den Rückfall in fragmentierte Strukturen bedeuten. Die Errungenschaften des Gemeinsamen Binnenmarktes wären hochgradig gefährdet. Die langfristige Sicherung von Euro und Währungsunion liegt im elementaren Interesse Deutschlands und auch der deutschen Industrie. Der BDI unterstützt deshalb mit Nachdruck die Bemühungen der Politik um eine dauerhafte Sicherstellung der Finanzstabilität.

1. Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)

Allgemeines

Die anhaltenden Spannungen an den Finanzmärkten und die Schwächen des bisherigen Krisenmanagements machen einen Ausbau der temporären Instrumente EFSF und EFSM notwendig, wohl wissend, dass dies allein nicht ausreicht, um der Krise Herr zu werden. Erst durch die Einbettung in ein langfristiges Zielportfolio können die kurz- und mittelfristig unabweisbaren Einzelmaßnahmen ihre Vertrauen stiftende Wirkung entfalten.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin
Telekontakte
T: 030 2028-1422
F: 030 2028-2422

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
R.Kudiss@bdi.eu

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) versteht sich als Teil eines Gesamtkonzeptes zur Krisenbewältigung und zur Schaffung einer nachhaltigen Stabilitätsunion. Grundsätzlich befürwortet der BDI die Errichtung des ESM ab Juli 2012. Der ESM kann dazu beitragen, die Stabilität an den Finanzmärkten zu erhöhen. Er beruht im Gegensatz zum EFSF nicht nur auf Garantien, sondern auf tatsächlichen Kapitaleinzahlungen. Dies stärkt das Marktvertrauen.

Ob und inwieweit der ESM die in ihn gesetzten Erwartungen zu erfüllen vermag, hängt (1) sehr wesentlich von seinen Konstruktionselementen ab, (2) davon, dass die neuen Regeln in verantwortlicher Weise angewendet und nicht überdehnt werden und (3) inwieweit es gelingt, die realwirtschaftlichen Voraussetzungen in allen Euro-Mitgliedstaaten nachhaltig zu verbessern. Strukturelle Schwächen und der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit waren der Nährboden, auf dem sich die Staatsschuldenkrise entwickelt hat. Sie haben strategische Bedeutung für eine Lösung der Krise.

Ziel und Aufgaben des ESM

Die Vergabe von Hilfsmitteln ist gemäß Art. 12 ESM-Vertrag nur zur Sicherung der Finanzstabilität zulässig. Sie ist zudem an strikte Auflagen geknüpft. Die Einhaltung der Auflagen soll von der EU-Kommission überwacht werden. Nachprüfbar Auflagen sind ein zentrales Element der Stabilitätsarchitektur des ESM. Gerade auch nach den negativen Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung von Reform- und Konsolidierungsauflagen muss Sorge getragen werden, dass diese nicht zu Makulatur werden.

Die einvernehmliche Aufstockung der „Brandschutzmauer“ auf nunmehr 800 Mrd. Euro (davon 500 Mrd. Euro im Rahmen des ESM) lässt erwarten, dass es in Zukunft zu weiteren Erhöhungen des Hilfsvolumens kommen wird, sollte dies von den Empfängerstaaten für erforderlich angesehen werden. Eine derartige „Strategie“ senkt den Anreiz zur Vornahme der erforderlichen Strukturreformen in den Problemländern. Unsolide wirtschaftende Staaten können sich stets auf ausreichende finanzielle Mittel aus dem Rettungsschirm verlassen. Es käme praktisch zu einer weiteren Aushebelung des No-Bail-Out-Verbots und zur Schaffung von gemeinsamen Haftungsregeln („Eurobonds“) durch die Hintertür. Gleichzeitig könnte mittel- bis langfristig auch die finanzielle Solidität von Deutschland und anderen AAA-Staaten in der Eurozone gefährdet werden.

Es muss sichergestellt werden, dass die Finanzhilfen aus dem ESM nicht zum Dauerzustand werden. Damit es mangels alternativer Optionen nicht zu einer zeitlich und in der Höhe unbegrenzten finanziellen Unterstützung überschuldeter Mitgliedstaaten kommt, bedarf der ESM der Flankierung durch eine wirksame Insolvenzordnung für Staaten des Euroraums. Ein transparentes Insolvenzverfahren würde die Planbarkeit eines Schuldenchnitts erhöhen und das Risiko von Ansteckungseffekten verringern. Der ESM darf nur bei akuten Liquiditätsproblemen zum Einsatz kommen, er ist kein effektives Instrument zur Lösung von Solvenzproblemen.

Ist ein Land nach drei Jahren immer noch auf finanzielle Hilfe angewiesen, sollte die Vermutung der Insolvenz bestehen. In diesem Fall sollten regelmäßig auch die privaten Gläubiger in verantwortlicher Weise ggf. auch

durch einen Forderungsverzicht beteiligt werden. Der ESM-Vertrag sieht verpflichtende Regeln für die Beteiligung privater Gläubiger jedoch nicht vor. Die Einführung von „Collective Action Clauses“ kann nur ein erster Schritt sein.

Instrumente des ESM

Die Aufgaben des ESM sind, wie schon bei der EFSF, weit gefasst. Sie reichen von vorsorglichen Finanzhilfen und Krediten, Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten bis zum Ankauf von Anleihen am Primär- und Sekundärmarkt (Art. 14 – 18 ESM-Vertrag).

Die Stabilisierung der Staatsfinanzen wird nur gelingen, wenn auch die Stabilisierung des Finanzsektors konsequent angepackt wird. Solvente Banken müssen rekapitalisiert und insolvente Banken abgewickelt werden. Eine ausreichende Rekapitalisierung wäre eine erwägenswerte Alternative zu den immer neuen Garantieerklärungen der Staaten für angeschlagene Institute. Sie wäre vermutlich auch kostengünstiger und gezielter einsetzbar als die gegenwärtige Politik der Rettungsschirme. Eine Zwangskapitalisierung mit der Gießkanne wäre jedoch der falsche Weg. Banken mit einem offenkundigen Kapitalmangel sollten gezwungen werden, die Lücke baldmöglichst zu schließen. Wann und wo Kapital benötigt wird, sollte indes von Fall zu Fall geprüft werden.

Dieser zugegeben weitgehende Auftrag des ESM ist nur zu rechtfertigen, wenn zugleich in den Problemstaaten nachprüfbar effektive Vorkehrungen zur Unterstützung von Haushaltsdisziplin, Strukturreformen und Wettbewerbsfähigkeit getroffen werden.

Problematisch ist, dass private Gläubiger gegenüber dem ESM im Insolvenzfall benachteiligt sind. Der ESM erhält gemäß Präambel Nr. 13 im Gegensatz zur EFSF den Status eines „bevorrechtigten Gläubigers“. Dadurch könnten Banken, Versicherungen und Fonds als Finanzierer verdrängt werden. Schon jetzt ist das Verhältnis der von privaten Gläubigern im Verhältnis zu staatlichen Gläubigern gehaltenen Anleihen drastisch abgesunken. Der Vorrangstatus öffentlicher Gläubiger droht zum Investorenschreck zu werden. Am Ende könnte die vollständige öffentliche Staatsfinanzierung stehen, die Transferunion – die es eigentlich zu vermeiden galt. Dadurch könnten merklich höhere Haftungsrisiken für den Steuerzahler entstehen als ursprünglich intendiert.

Kapital und Entscheidungsprozesse des ESM

Entscheidungen über die Gewährung von Finanzhilfen werden gemäß Art. 13 ESM-Vertrag einvernehmlich getroffen. Bedenklich ist, dass alle Eurostaaten inklusive der potenziellen Schuldnerstaaten Kapital in den ESM einzahlen sollen und dafür mit Stimmrecht ausgestattet werden. Staaten, die Gelder aus dem ESM (oder der EFSF) erhalten, sollten grundsätzlich ihr Stimmrecht verlieren. Andernfalls erhalten sie einen wesentlichen Einfluss auf die Bedingungen, unter denen die Finanzhilfe ausgezahlt wird. Das kann weder im Interesse Deutschlands noch des Euroraums insgesamt liegen.

Dass das ESM-Grundkapital, das gemäß Art. 8, 41 ESM-Vertrag auch die potenziell Finanzhilfe ersuchenden ESM-Mitglieder einzahlen sollen, aller Voraussicht nach wiederum aus dem ESM (oder der EFSF) stammt, erinnert eher an ein Schneeballsystem denn an einen sinnvollen und nachhaltigen Beitrag zur Lösung der Krise.

Alle wesentlichen Entscheidungen – insbesondere auch Entscheidungen über die Mittelvergabe einschließlich der damit verbundenen Auflagen, die einsetzbaren Finanzierungsinstrumente und die Finanzierungsbedingungen, etwaige Kapitalaufstockungen – werden vom Gouverneursrat des ESM einstimmig beschlossen (Vetorecht). In Deutschland ist für eine Erhöhung des Stammkapitals eine Ermächtigung durch Bundesgesetz erforderlich. Für besonders dringliche Entscheidungen ist ein Eilabstimmungsverfahren vorgesehen. Die dafür notwendige qualifizierte Mehrheit von 85 Prozent verhindert, dass Länder wie Frankreich, Italien oder Deutschland überstimmt werden.

2. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag)

Allgemeines

Erklärtes Ziel des Fiskalvertrages ist, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten zu erhöhen, übermäßiger Staatsverschuldung vorzubeugen und so das Vertrauen der Investoren in eine solide Haushaltsführung zurückzugewinnen. Durch verschärfte Defizit- und Verschuldungsregeln korrigiert der Fiskalvertrag offenkundige Mängel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Die Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise zeigt, dass die wirtschaftlichen und politischen Pfeiler, auf denen der Euro ruht, brüchig geworden sind. Der Wertekanon ist nicht in akuter Gefahr, aber doch zunehmend „störanfällig“ geworden. Ob die Haushaltsdisziplin wirklich im erforderlichen Maße gestärkt wird, ist im Lichte der bisher gemachten Erfahrungen nicht gesichert. Die Vertragslogik muss auch extremen Situationen standhalten. Sie darf nicht beim ersten großen Sturm leichtfertig geopfert werden.

Einführung von Schuldenbremsen

Die Einführung von nationalen Schuldenbremsen (Art. 3 Fiskalvertrag) ist zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung. Der Fiskalvertrag verpflichtet die Staaten allerdings nur, die Schuldenbremsen in nationales Recht (und nicht Verfassungsrecht) aufzunehmen. Überdies müssen sich Schuldenbremsen erst noch in der Praxis beweisen. Dies gilt auch für Deutschland, wo insbesondere das Finanzgebaren auf Landes- und kommunaler Ebene noch Fragen offen lässt. Auf absehbare Zeit werden daher die Finanzmärkte weiterhin eine wichtige Funktion bei der Durchsetzung der Haushaltsdisziplin wahrnehmen.

Zulässige vorübergehende Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel im Falle „außergewöhnlicher Ereignisse“ und bei einem „schweren Konjunkturabschwung“ müssen eng begrenzt werden. Die Regelungen enthalten

diesbezüglich weiten Interpretationsspielraum. Dies gilt auch für die Auslegung des „jährlich strukturellen Saldos des Gesamtstaates“.

Defizitverfahren, Sanktionen und Entscheidungsstrukturen

Grundsätzlich positiv zu beurteilen ist die Einführung einer sog. umgekehrten qualifizierten Mehrheit (Art. 7 Fiskalvertrag), die nunmehr bereits für die Feststellung eines übermäßigen Defizits gilt. Idealerweise könnte so eine weitgehende Automatisierung des Entscheidungsprozesses erreicht werden, was eine wesentliche Schwachstelle des Stabilitäts- und Wachstumspaktes beseitigt. Allerdings sind die Rechtsbedenken gegen ein solches Verfahren nicht völlig ausgeräumt (Art. 126 AEUV). Auch hier wäre über eine EU-Vertragsänderung eine größere Rechtssicherheit erreichbar.

Unabhängig davon ist zu bedenken, inwieweit finanzielle Sanktionen wegen zu hoher Defizite oder Schuldenstände gegen bereits massiv überschuldete Staaten, wie z. B. Griechenland, Portugal oder Italien, sinnvoll sind. Die neuen Fiskalregeln werden ohne ausreichende Bezugnahme auf die reale Fähigkeit der betroffenen Staaten vorgegeben. Die verlangten Konsolidierungsmaßnahmen stehen bei einigen Staaten in scharfem Kontrast zu der ebenso dringlichen Aufgabe, die Voraussetzungen für Investitionen und Wachstum zu verbessern. Der Schlüssel zum Abbau der Verschuldung im Euro-Raum liegt in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit – nicht in weiteren Konjunkturprogrammen.

Rechtliche Bindungswirkung des Fiskalvertrags

Ein zentraler Mangel des völkerrechtlichen Fiskalvertrags ist die schwächere rechtliche Bindungswirkung des Fiskalvertrages gegenüber einer EU-Vertragsänderung. Dass die Vertragsinhalte in spätestens fünf Jahren in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen sind (Art. 16), kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der fiskalpolitische Pakt bis dahin noch in schwierigerem Umfeld bewähren muss.

Nicht optimal ist, dass nur die Mitgliedstaaten (und nicht die EU-Kommission) Klage gegen andere säumige Mitgliedstaaten vor dem EuGH erheben dürfen (Art. 8 Fiskalvertrag). Seit dem Bestehen der EU hat die Kommission über 3.500 Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet. In weniger als zehn Fällen haben Mitgliedstaaten andere Mitgliedstaaten verklagt. Sanktionen kann der EuGH erst in einer zweiten Verfahrensstufe verhängen. Dies könnte dazu führen, dass Verfahren sich über viele Jahre hinziehen und ihnen so weitgehend die Effektivität nehmen. Der drohenden Verhängung einer finanziellen Sanktion von 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts an die Vertragsparteien dürfte in der Praxis keine große Bedeutung beikommen.

Schlussbemerkung

Noch ist Europa nicht über den Berg, aber bei der Lösung der Euro-Staatschuldenkrise einen weiteren großen Schritt vorangekommen. Uneingeschränkt positiv zu bewerten ist, dass ESM und Fiskalvertrag (d. h. Hilfsmaßnahmen und Haushaltsdisziplin) eng miteinander verknüpft werden. Dies verbessert die Voraussetzungen für eine Stabilisierung der Lage. Die


beschlossenen Maßnahmen brauchen jetzt Zeit, um zu wirken. Entscheidend ist vor allem der politische Wille, die neuen Regeln konsequent anzuwenden.

Seite
6 von 6

Das Problem ist aber nicht allein in erster Linie fiskalischer Natur. Zentral ist, dass die Problemländer alles tun, um ihre tief sitzende Wettbewerbschwäche zu überwinden. Der Reformdruck auf die Krisenstaaten darf nicht nachlassen. Nur so kehrt Vertrauen zurück, das für die Stabilität in der Eurozone und an den Finanzmärkten unabdingbar ist.

Die vergangenen zwei Jahre haben gezeigt, dass ein weiteres Kurieren an Symptomen und das Ergreifen immer neuer Reparaturmaßnahmen keinen nachhaltigen Erfolg versprechen. Europa muss sich endlich zu einem deutlichen Sprung vorwärts in seinen Stabilisierungsbemühungen aufraffen. ESM und Fiskalvertrag sind zweifellos eine weitere wichtige Etappe auf dem steinigen Weg, Euro und Währungsunion auf eine solidere Basis zu stellen. Sie eröffnen aber keine echte langfristige Perspektive. Das dauerhafte Funktionieren von Euro und Währungsunion erfordert letztlich weitere Schritte zur politischen Integration Europas, die mit einer klaren Strategie angesteuert werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stef Müller', written in a cursive style.