

Positionspapier der Wirtschaftsminister der FDP in den Ländern Bayern, Hessen und Niedersachsen

Die im Frühjahr 2010 einsetzende und zunächst auf Griechenland begrenzte Schuldenkrise hat sich in den letzten zwei Jahren immer weiter ausgeweitet. Wurde anfangs noch davon ausgegangen, dass es sich um die Krise eines einzelnen Landes handelt, sind heute neben Griechenland auch andere Länder der Eurozone immer tiefer in die Schuldenkrise verwickelt. Besonders beunruhigend ist das steigende Misstrauen in die Solvenz Italiens und Spaniens. Diese beiden Länder sind nach Deutschland und Frankreich die dritt- und viertgrößten Volkswirtschaften im Euro-Raum. Die ungünstigere Einschätzung der Bonität dieser Staaten hat sich zunehmend negativ auf die Kreditwürdigkeit zahlreicher Banken des Euro-Raums ausgewirkt, die teilweise in hohem Umfang in Staatsanleihen der Problemländer engagiert sind. Die Krise dieser südeuropäischen Länder ist jedoch nicht nur auf eine private oder öffentliche Überschuldung zurückzuführen. Hinter dieser offensichtlichen Schulden- und Bankenkrise steckt jedoch im Kern eine klassische Zahlungsbilanzkrise, aufgrund unzureichender Wettbewerbsfähigkeit. Aufgrund der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder, die nicht durch eine externe Abwertung der Währung entschärft werden kann, haben die internationalen Kapitalgeber wie im Fall Griechenlands die Finanzierung der laufenden Leistungsbilanzdefizite ganz eingestellt. Oder sie sind, wie im Falle Italiens und Spaniens nur noch bereit, dies gegen höhere Zinsen zu tun. Zusätzlich hat die Blasenbildung auf dem Immobiliensektor in Irland und Spanien die Bauwirtschaft in diesen Ländern massiv einbrechen lassen und dem Bankensystem notleidende Kredite beschert. Hinzu kommen in allen Krisenländern Abschreibungen im Bankensystem durch Wertverluste bei den Beständen an Staatsanleihen. Insoweit Banken wegen ihrer systemischen Bedeutung durch staatliche Hilfen gestützt werden müssen, erhöht sich die staatliche Verschuldung weiter. Es entsteht ein weiterer Teufelskreis zwischen Staatsschuldenkrise, Bankenkrise und (verschärfter) Staatsschuldenkrise. Der Weg aus der Krise kann nur gelingen, wenn eine Politik solider Finanzen flankiert wird durch weitreichende Strukturreformen, die das Wachstum spürbar steigern. Nur so kann die zugrunde liegende Zahlungsbilanzkrise gelöst werden.

Die bisherigen Strukturreformen haben nicht ausgereicht, die Wirtschaft in den Krisenländern wieder anzukurbeln. Auch die Konjunktur im Rest des Euro-Raums kühlt sich weiter ab. Dies hat wiederum negative Rückwirkungen auf die Finanzierungssituation der Staaten und die Kreditwürdigkeit von Banken. Erst im Juni 2012 mussten spanische Banken Hilfen aus der EFSF in Anspruch nehmen. Die spanische Wirtschaft schrumpfte im zweiten Quartal 2012 weiter - um 0,4 Prozent. Der Risikoaufschlag für zehnjährige Anleihen stieg auf ein kritisches Niveau. Die aktuellen Probleme spanischer Regionen wie die sehr hohe

Jugendarbeitslosigkeit zeigen, dass die Probleme Spaniens weit über den Bankensektor hinausreichen und eben nicht nur eine Schulden- und Bankenkrise sind. Die Wahrscheinlichkeit eines allgemeinen Hilfsantrags wird immer größer. Auch Italien drängt auf weitere Hilfen via EZB-Anleihekäufen. EZB-Präsident Draghi drängt bereits auf einen weiteren Ankauf von Staatsanleihen der Krisenländer.

Schon seit zweieinhalb Jahren versucht die Politik erfolglos, die Schuldenkrise in den Griff zu kriegen. Allen Garantien, Krediten und Versprechen zum Trotz verschärft sich die Lage weiter. Durch die Verschuldungspolitik und verschleppte Reformen in einzelnen Mitgliedstaaten der Eurozone ist die Stabilität der gemeinsamen europäischen Währung massiv erschüttert worden. Es ist nicht zu verkennen, dass Zahlungsbilanzkrise sowie die negativen Selbstverstärkungs- und Ansteckungsprozesse in der Eurozone die Existenz der Währungsunion weiter bedrohen. Die Erfahrungen seit 2010 zeigen, dass eine Strategie, den Krisenländern immer größere Rettungsschirme bereitzustellen, nicht aufgehen kann, weil sie die Anreize zur Umsetzung der zwingend notwendigen Reformen schwächt und nicht stärkt.

Am 23.07.2012 hat die Ratingagentur Moody's den Ausblick für Deutschland von „stabil“ auf „negativ“ gesenkt. Damit droht Deutschland der Entzug der Bestnote „Aaa“. Als Grund dafür wurden mögliche weitere, hohe finanzielle Kosten in Folge der **Euro-Krise** für Griechenland, Spanien und Italien genannt. Am 25.07.2012 hat Moody's den Ausblick für die Kreditwürdigkeit der EFSF von "stabil" auf "negativ" gesenkt. Gleichzeitig senkte die Ratingagentur den Ausblick für Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt auch von "stabil" auf "negativ". Eine Herabstufung des Ausblicks gilt als Vorstufe für eine spätere Herabstufung der Bonität.

Die Wirtschaftsminister der FDP nehmen dies zum Anlass, um ihre Positionen in den Diskussionsprozess zur Bewältigung der Schuldenkrise einzubringen. Die Bewertung von Moody's für die Bundesrepublik aber auch für einzelne Bundesländer ist ein alarmierendes Signal dafür, dass auch die Schuldentragfähigkeit Deutschlands begrenzt ist und dies auch von den Finanzmärkten inzwischen registriert wird. Die Risiken, die durch einen drohenden Bankrott Griechenlands und die Bankenkrise in Spanien geschultert werden müssen, werden immer unkalkulierbarer. Vor diesem Hintergrund vertreten die Wirtschaftsminister der FDP in den Ländern folgende Positionen:

1. Deutschland gilt bei Anlegern zu Recht als sicherer Hafen. In Deutschland sind aktuell mehr Menschen in Beschäftigung als jemals zuvor. Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote so niedrig wie seit 20 Jahren nicht mehr. In ganz Europa weist Deutschland die niedrigste Quote bei der Jugendarbeitslosigkeit auf. Das Wachstum ist intakt, die Staatsfinanzen sind auf Konsolidierungskurs, die Wirtschaft ist international wettbewerbsfähig und für schwierigere Zeiten gut gerüstet. Wie kein anderes Land in Europa hat Deutschland die Finanz- und Wirtschaftskrise gemeistert und steht heute auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage. Diese hervorragende Ausgangsbasis dürfen wir nicht durch beliebig hohe Haftung für die Schulden der Krisenländer verspielen.
2. Die Herabstufung des Ausblicks für Deutschland ist ein deutliches Warnsignal. Die Voraussetzungen dafür, dass Deutschland seine Rolle als Stabilitätsanker in Europa weiter wahrnehmen kann, werden zunehmend schwieriger. Deutschland kann bei der Bewältigung der Schuldenkrise nicht immer weitere Haftungsgarantien aussprechen, ohne letztendlich auch seine eigene Bonität zu gefährden. Die Risiken, die auf Deutschland zukommen können, sind kaum abzusehen und gefährden Wachstum und Wohlstand in unserem Land.
3. Die Spielräume von EFSF und ESM sind begrenzt. Angesichts von aktuell mehr als drei Billionen Euro Staatsschulden und über 9 Billionen Euro Bankschulden der Krisenländer ist jeder Versuch zum Scheitern verurteilt, die Krise mit einer weiteren Aufstockung der Rettungsschirme künstlich in die Länge zu ziehen. Die Bundesregierung beziffert das aktuelle Haftungsrisiko Deutschlands bereits auf 310 Milliarden Euro, das ifo-Institut kommt unter Einbeziehung der Target-Kredite sogar auf einen Wert von 771 Milliarden Euro. Die Gesamthaftung kann damit die Summe aller Steuereinnahmen des Bundeshaushalts 2012 übersteigen.
4. Die EZB hat im Zuge der Staatsschuldenkrise ihre bis dahin geldwerteorientierte Politik in nicht unerheblichem Umfang aufgeweicht. Vielmehr hat sie auf den massiven Ankauf von Staatsschuldtiteln gesetzt und durch geringe Bonitätsanforderungen für angenommene Wertpapiere sehr hohe Salden im Zahlungsverkehrssystem Target 2 gefördert. Daneben hat die EZB eine extrem hohe Liquiditätsbereitstellung für Banken vorgenommen. Damit ist sie nicht de jure, aber de facto zum Finanzier öffentlicher Haushalte geworden und hat außerdem dem „moral hazard“ der Banken Vorschub geleistet. Der deutsche Haftungsanteil am EZB-Anleihekaufprogramm beträgt aktuell über 57 Milliarden Euro, die Risiken aus Target-Verbindlichkeiten liegen bei rund 408 Milliarden Euro. Die aktuellen Äußerungen von EZB-Präsident Draghi deuten darauf hin, dass die EZB weiter einen Kurs des billigen Geldes verfolgt und Staatsanleihen der Krisenländer aufkauft.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Die bisherigen Versuche, auf europäischer Ebene einen fiskal- und wirtschaftspolitisch sinnvollen und überzeugenden Kurs zu gestalten, haben zu wenig Wirkung gezeigt, weil nicht alle Krisenländer die notwendigen Strukturreformen mit der entsprechenden Konsequenz umgesetzt haben. Die Finanzmärkte reagieren deshalb auf neue Rettungspakete zwar zunächst mit Beruhigung, nehmen aber schnell wieder die Probleme ins Visier, die ungelöst bleiben: Wettbewerbsprobleme, Überschuldung und Strukturdefizite. Die Finanzmärkte registrieren zunehmend auch die Grenzen der Belastbarkeit der „Gewährträger“ wie Deutschland. Deshalb kann eine Politik immer größerer Rettungsschirme nicht aufgehen. Die Rettungsschirme, die als Hilfe zur Selbsthilfe gedacht sind, drohen so zum Instrument einer Transferunion zu werden.

Eine leichte und schnelle Lösung der Krise ohne Anstrengung, wie sie der Weg der Vergemeinschaftung von Schulden suggeriert, gibt es nicht. Eine weitergehende Vergemeinschaftung von Schulden stellt nur sehr kurzfristig ein Mittel zur Erleichterung staatlicher Refinanzierung dar. Aufgrund der dadurch entfallenden Anreize zu selbstverantwortlichem Handeln und zu Strukturverbesserungen führt sie, wie in den letzten Monaten ersichtlich, bereits mittelfristig zu einer weiteren Verschärfung der Situation. Nur eine beharrliche und mit langem Atem geführte Konsolidierungs- und Reformpolitik kann die Eurozone wieder in ein Stadium von Wachstum und Stabilität führen. Das Beispiel Irlands zeigt, dass dies möglich ist. Im Falle Griechenlands müssen stärkere Anreize als bisher für die Regierung und Bevölkerung verankert werden, wirkliche Strukturreformen umzusetzen.

Es bleibt nach Auffassung der Wirtschaftsminister der FDP nur eine Alternative: Die Krisenländer Europas verabschieden sich von der Politik der Problemverschleppung und der Vertuschung und ringen sich zu einem ernsten Reformkurs durch, der zu nachweisbaren Ergebnissen führt. Verwaltungslasten müssen abgebaut, die öffentlichen Verwaltungen modernisiert und die Rechts- und Verwaltungsvorschriften systematisch überprüft werden. Die Funktionsweise der Arbeitsmärkte muss durch einschneidende Reformen im Bereich der Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik verbessert werden. Die Steuerpolitik muss auf Leistungs- und Wachstumsanreize setzen.

Die EZB muss endlich wieder zu ihrer eigentlichen Aufgabe zurückfinden: Geldwertstabilität sichern, nicht aber Staaten Kredite bereitstellen oder Banken mit unangemessen hoher Liquidität ausstatten. Diese Strategie bringt zwar enorme Anpassungslasten für die betroffenen Länder mit sich. Er ist aber die einzige Möglichkeit einen Zusammenbruch der

Währungsunion durch Überschuldung und Inflation zu verhindern. Deshalb muss die Politik noch mehr Druck entfalten, um die EZB wieder auf den richtigen Kurs zu bringen.

Die Wirtschaftsminister der FDP fordern im Umgang mit der europäischen Schuldenkrise vor dem Hintergrund des EU-Gipfels vom 28. und 29. Juni 2012, dass auch in Zukunft eine strikte Einhaltung der Regelungen von EFSF und ESM garantiert werden muss. Danach dürfen Notkäufe der Gemeinschaft nur dann gewährt werden, wenn ansonsten die Stabilität der Eurozone als Ganzes gefährdet ist (ultima ratio), nur im Gegenzug zu strengen Auflagen, Reformen und Konsolidierungsmaßnahmen der Empfängerländer und nur bei Beteiligung des IWF und unter Einbeziehung privater Gläubiger. Die Wirtschaftsminister der FDP lehnen jede Vergemeinschaftung von Schulden wie Eurobonds ab. Einer Banklizenz für den ESM werden sie ebenso wenig zustimmen wie Anleihekäufen durch den ESM zur Kurspflege ohne strikte Anpassungsprogramme. Sie lehnen zudem europäische Einlagensicherungsfonds und Bankenabwicklungsfonds ab. Eine direkte Kapitalisierung von Banken aus dem ESM ohne die betroffenen Staaten vollständig in Haftung genommen zu haben, darf es nicht geben.

Die Wirtschaftsminister der FDP sprechen sich zudem für eine Stärkung des ultima ratio Prinzips aus. Bevor überschuldete Staaten Hilfen der Gemeinschaft in Anspruch nehmen, müssen sie ihre eigenen Refinanzierungsmöglichkeiten stärker als bisher ausschöpfen. Denkbar sind hier zum Beispiel verzinste und zurückzahlbare Zwangsanleihen der Länder bei ihren eigenen Bürgern.

Mittelfristig muss der rechtliche Rahmen in der Eurozone auch Mechanismen für die Sanierung und Restrukturierung von Mitgliedstaaten vorsehen. Diese gesetzlichen oder vertraglichen Mechanismen müssen klare und transparente Vorgaben haben, ab wann sie greifen und müssen ohne politische Ermessensspielräume durchgesetzt werden können. Nur klare Regeln verhindern Spekulationen auf den Finanzmärkten. Auf der Rechtsfolgende muss insbesondere ein Schuldenschnitt stehen. Das beugt einer lockeren Kreditvergabe an unsolide haushaltende Staaten am Kapitalmarkt vor und führt dazu, dass der Zins, den diese Staaten im Vorfeld für ihre Schulden bezahlen müssen, sich an der Bonität des Schuldners orientiert.

Die Hoffnungen, dass insbesondere Griechenland mit dem Euro wieder auf die Beine kommen kann, sind sehr gering. Ob die geforderten Strukturreformen umgesetzt werden können, ist mehr als fraglich. Nach der Frühjahrsprognose der EU Kommission wird die Schuldenstandsquote Griechenlands dieses Jahr 160,6 Prozent betragen. Trotz europäischer Hilfe und Schuldenschnitt im März wird sich die Defizitquote im Jahr 2012

nach vorläufigen Schätzungen auf rund 7,3 Prozent des BIP belaufen. Ein Zahlungsausfall auch für die öffentlichen Geldgeber wird immer wahrscheinlicher. Damit drohen Deutschland konkrete Verluste in einer geschätzten Größenordnung zwischen 60 und 80 Milliarden Euro. Dies zeigt, dass die Haftung, die Deutschland im Rahmen der Rettungsschirme übernommen hat, im Zweifel auch fällig wird.

Es ist daher nach Auffassung der Wirtschaftsminister der FDP notwendig, über Alternativen nachzudenken. Notkredite der Gemeinschaft an Griechenland dürfen nur gegen Erfüllung von Auflagen und als ultima ratio vergeben werden. Nur wenn die Troika aus EU, EZB und IWF feststellt, dass die strengen Auflagen zu Haushaltskonsolidierung und Reformen tatsächlich umgesetzt worden sind, können die gewährten Notkredite ausbezahlt werden.

Sollte die Troika zu dem Schluss kommen, dass die Reformanstrengungen Griechenlands nicht ausreichend sind und der IWF sich nicht an weiteren Finanzhilfen beteiligen wird, oder zu einem späteren Zeitpunkt Reformen nicht ausreichend umgesetzt werden, muss die derzeitige finanzielle Unterstützung für die griechische Regierung definitiv eingestellt werden. Danach sprechen sich die Wirtschaftsminister der FDP im Hinblick auf die Bewältigung der Herausforderungen in Griechenland für folgende zwei Handlungsoptionen aus: vorübergehende „Parallelwährung“ oder freiwilliger Euroaustritt.

1. Vorübergehende „Parallelwährung“:

Die Hilfen aus dem EFSF/ESM zur Bedienung der griechischen Altschulden werden im erforderlichen Rahmen fortgesetzt und die griechischen Banken im Bedarfsfall rekapitalisiert und umstrukturiert.. Damit wären der Schuldendienst für Altschulden – die bis zum Troikabericht aufgelaufen sind - und das Überleben des Bankensektors – nicht jedoch jeder Bank – sichergestellt. Die Finanzierung des negativen Primärsaldos im Haushalt könnte kurzfristig durch die Ausgabe von nicht durch die anderen Mitgliedstaaten garantierten Schuldscheinen gelingen – z. B. im Rahmen der Bezahlung von Staatsbediensteten. Diese auf Euro lautenden Schuldscheine mit einer Laufzeit von einem Jahr, die bei Fälligkeit mit einem Aufschlag von der griechischen Regierung eingelöst werden bzw. als Zahlungsmittel bei eigenen Forderungen (z.B. Steuern und Abgaben) akzeptiert werden, erleichtern kurzfristig den griechischen Haushalt. Diese Schuldscheine werden zumindest informell auch handelbar sein und damit de facto Funktionen einer Parallelwährung übernehmen. Es bleibt jedoch zu bedenken, dass auch diese Option einmal mehr eine Übergangslösung wäre.. Der größte Vorteil liegt in der Entlastung ausländischer Gläubiger durch die Ausgabe von Schuldscheinen an die eigene Bevölkerung. Dieser Vorteil greift jedoch nur, wenn verschleppte Reformen in dieser Zeit auch tatsächlich umgesetzt und in der Bevölkerung

akzeptiert werden. Zumindest würde mit diesem Konzept der bisherige Hilfsautomatismus gebrochen.

2. Freiwilliger Euroaustritt:

Sollte die Einführung einer vorübergehenden Parallelwährung nicht mit dem notwendigen Reformeifer einhergehen, bleibt Griechenland nur noch ein freiwilliger Austritt aus dem Euro. Dies wäre ein weitreichender und nicht einfach umzusetzender Schritt. Hierfür wäre insbesondere eine Stützung des Bankensystems in Griechenland erforderlich und sicherlich auch eine finanzielle Unterstützung des Landes in der Umbruchphase. Für Deutschland und den Euro-Raum wären die Herausforderungen erheblich, aber bei vorsichtigem Krisenmanagement beherrschbar. Ein Aufweichen der getroffenen Vereinbarungen hingegen würde das Vertrauen in den Euro-Raum schwer beschädigen und der bestehende Ordnungsrahmen von Haftung, Kontrolle und Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten wäre grundlegend infrage gestellt.

Für beide Konzepte gilt: Die Furcht vor möglichen Ansteckungseffekten kann und darf nicht dazu führen, dass sich Europa erpressbar machen lässt.