



Auswärtiges Amt

An die
Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion
im Deutschen Bundestag

Dr. Guido Westerwelle
Mitglied des Deutschen Bundestages
Bundesminister des Auswärtigen

Berlin, den **20. Okt. 2011**

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

zu Ihrer Kenntnis übersende ich Ihnen weiterführende Überlegungen zur Fortentwicklung der Europäischen Union zu einer Stabilitätsunion.

Mit freundlichen Grüßen

**Zur Zukunft der EU:
Erforderliche integrationspolitische Fortschritte
zur Schaffung einer Stabilitätsunion**

1. Ausgangslage

Um die gegenwärtige Staatsschuldenkrise im Euro-Raum dauerhaft zu überwinden, müssen wir uns vier Herausforderungen stellen:

- Erstens ist kurzfristiges Krisen-Management weiter unvermeidbar. Das betrifft derzeit vor allem die Bewältigung der Lage in Griechenland und das Verhindern von Ansteckungen auf Staaten und Banken.
- Zweitens müssen wir entschiedene Schritte hin zu einer echten Stabilitätsunion unternehmen. Dabei ist es zentral, dass wir eine Kultur solider Haushaltsführung verbindlich und fest verankern. In dieser Frage müssen wir in den nächsten Tagen und Wochen entscheidende Weichen stellen. Hierin liegt der Schwerpunkt dieses Papiers.
- Drittens stellen sich mit der Errichtung einer wirtschafts- und finanzpolitischen Stabilitätsunion Fragen der politischen Verfasstheit Europas in neuem Licht. Wir werden über die Funktionsweise und demokratische Legitimierung der Europäischen Union neu nachdenken müssen. Deshalb brauchen wir längerfristig eine Diskussion darüber, auf welchem Weg wir die Europäische Union in Richtung einer Politischen Union weiterentwickeln können. Zudem müssen wir Europa die Finanzverfassung geben, die es braucht. Auch der Aufbau einer unabhängigen europäischen Rating-Agentur muss in diesem Zusammenhang weiter vorangetrieben werden.
- Viertens nützt eine Stabilitätskultur auf Dauer nur bei entsprechendem Wachstum. Unsere Politik muss daher stets auch auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas gerichtet sein. Dazu gehört die Vollendung des Binnenmarktes, gerade in Zukunftsbereichen, sowie eine Konzentration der EU-Haushaltsverhandlungen 2014-2020 auf Investitionen in Bildung und Forschung und weniger Subventionen.

2. Welche Elemente brauchen wir für eine Stabilitätsunion?

Eine vergemeinschaftete Geldpolitik kann auf Dauer nicht ohne integrierte Wirtschafts- und Fiskalpolitik funktionieren. Dies ist das grundsätzliche Konstruktionsde-

fizit der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Nur wenn dieses Defizit überwunden wird, kann die Eurozone langfristig finanziell stabil und wirtschaftlich leistungsfähig sein.

Bislang fehlt es dafür an Möglichkeiten, das für richtig Erkannte auch unter schwierigen Umständen in die Praxis umsetzen zu können. So haben wir derzeit keine echten Durchgriffsmöglichkeiten, um Mitgliedstaaten mit massiven Haushaltsproblemen zur Disziplin anzuhalten. Alle bislang existierenden Optionen beruhen auf dem Freiwilligkeitsprinzip. Zudem fehlt eine glaubwürdige und praktikable Lösung für Verschuldungsprobleme, die der Rettungsschirm nicht mehr lösen kann. Deshalb müssen wir auch die Möglichkeit für eine geordnete Staateninsolvenz schaffen und den ESM zu einem Europäischen Währungsfonds weiterentwickeln. Für die Errichtung einer solchen echten fiskalpolitischen Stabilitätsunion benötigen wir an einigen wenigen Stellen eine Änderung der EU-Verträge.

a) Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Hier ist ein mehrstufiges Verfahren denkbar:

- Die Sanktionsmöglichkeiten sollten hin zu wirklichen automatischen Sanktionen verstärkt werden. Dann könnten Sanktionen auch ohne Ratsbefassung direkt durch Feststellung eines exzessiven Defizits durch die KOM eingeleitet werden. Dies würde die Wirksamkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes deutlich erhöhen. Hierfür müssen die Abstimmungsmodi in Artikel 126 AUEV geändert werden. Wir sollten zudem die Sanktionsmöglichkeiten im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes stärken, um Probleme in Euro-Staaten bereits im Ansatz angehen zu können. Positive Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit müssen hier grundsätzlich durch umgekehrte qualifizierte Mehrheiten ersetzt werden. Hierfür müssten die Verfahren in Artikeln 121 AUEV entsprechend angepasst werden.
- Bei dauerhafter Verletzung der Bestimmungen des Stabilitätspaktes sollte zudem die Möglichkeit eines Klagerechts vor dem Europäischen Gerichtshofs (EuGH) geschaffen werden. Dies ist bis jetzt im Vertrag explizit ausgeschlossen. Um ein solches Klagerecht zu ermöglichen, müsste Artikel 126 Absatz 10 AEUV gestrichen werden. Das Klagerecht würde dann sowohl für die Kommission als auch einzelne Mitgliedstaaten gelten.

- Inwiefern es bei andauernder Verletzung der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes Eingriffe in die Haushalte von Mitgliedstaaten geben könnte, müsste genau geprüft werden. In der Diskussion ist z.B. die Schaffung eines Europäischen „Stabilitätskommissars“, der bei dauerhafter Verletzung des Stabilitätspaktes direkte Durchgriffsrechte in nationale Haushalte von Eurostaaten erhalten, oder hierfür Vorschläge für entsprechende Ratsentscheidungen machen könnte. Dies würde aber in Deutschland grundsätzliche Fragen der Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben (Haushaltsautonomie des Bundestages) aufwerfen, da der Bundestag – zumindest theoretisch – von einem solchen Eingriff „automatisch“, d.h. ohne seine konstitutive Zustimmung, betroffen sein könnte. Allerdings wäre es denkbar, dass ein solcher Stabilitätskommissar ein direktes Entscheidungsrecht bei der Verwendung von Struktur- und Kohäsionsfonds erhält, wenn ein Land seine Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht einhält.

b) Entwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem „Europäischen Währungsfonds“

Das Instrumentarium des ESM ist nicht ausreichend. Er benötigt ebenfalls echte Durchgriffsrechte in die nationalen Haushaltsrechte derjenigen Euro-Mitgliedstaaten, die sich im Rahmen eines ESM-Programms befinden und somit potentiell die Stabilität der Eurozone gefährden. Der ESM muss zudem in der Lage sein, eine geordnete Insolvenz eines dauerhaft zahlungsunfähigen Eurostaates durchzuführen. Der ESM würde durch diese beiden Schritte zu einem echten „EWF“.

Durchgriffsrechte in die Haushalte von ESM-Programmländern:

Durchgriffsrechte in die nationalen Haushalte im Rahmen des ESM sollte es für diejenigen Mitgliedstaaten geben, die ihre Fiskalpolitik nicht in Ordnung halten können und ein ESM-Programm in Anspruch genommen haben:

- Nimmt ein Mitgliedstaat ein Unterstützungsprogramm des künftigen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Anspruch, führt dies automatisch zu einer Einschränkung seiner Haushaltssouveränität in Form eines Vetorechts auf EU-Ebene vor Verabschiedung des Haushaltsentwurfs durch das nationale Parlament des betroffenen Staates, wenn dieser die Grundsätze solider Haushaltsführung eklatant verletzt und damit den Erfolg des Konsolidierungs- und Reformprogramms gefährdet.

- Wenn ein solches Programmland darüber hinaus nicht in der Lage ist, konkrete Bedingungen des ESM-Programms zu erfüllen, können ihm konkrete Haushaltsmaßnahmen auferlegt werden. Denkbar wären z.B. konkrete Ausgabenkürzungen oder die Festlegung neuer Einnahmequellen.
- Weiterhin wird geprüft, – als ultima ratio – noch weitergehende Maßnahmen zu treffen. Denkbar wäre etwa eine aktive Unterstützung des betroffenen Mitgliedstaates bei der Umsetzung administrativer Maßnahmen.

Die Entscheidung über Eingriffe in den Haushalt eines Euro-Mitgliedstaates würden von den Eurostaaten - auf Vorschlag des ESM - getroffen. Da eine Eingriffsmöglichkeit von der Erfüllung eines konkreten ESM-Programms abhängt, sollte hier dem ESM eine entscheidende Rolle zukommen. Dabei sollte es aber in jedem Fall eine enge Einbeziehung der Kommission geben und eine Verzahnung der Zusammenarbeit zwischen dem ESM und einem möglichen „Stabilitätskommissar“ (falls ein solcher gewollt wäre) geben.

Bei der genauen Ausgestaltung solcher Eingriffsrechte in die nationalen Haushalte von Programmländern müssen in jedem Falle die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsautonomie des Bundestages beachtet werden. Wichtig ist dabei: Es handelt sich um Entscheidungen -- ohne finanzielle Verpflichtungen -- für die anderen Eurostaaten. Es wird nur in den Haushalt des betroffenen Mitgliedstaates, auf dessen Antrag, eingegriffen. Die Entscheidung über das zugrundeliegende ESM-Programm wird auch künftig in jedem Fall einstimmig getroffen.

Schaffung eines Verfahrens für eine geordnete Staateninsolvenz im Rahmen des ESM:

Für Mitgliedstaaten, die sich innerhalb eines ESM-Programms befinden und bei denen festgestellt wird, dass die Schuldentragfähigkeit nicht mehr gegeben ist, ist die Möglichkeit von Eingriffen in den Haushalt nicht ausreichend. Deshalb muss es zusätzlich die Möglichkeit einer geordneten Staateninsolvenz geben, um die Belastung der Steuerzahler (der anderen Euro-Mitgliedstaaten) zu reduzieren und auch um die Möglichkeit für einen Neustart des betroffenen Landes zu schaffen. Die im jetzigen ESM-Vertrag vorgesehene Möglichkeit einer Beteiligung privater Gläubiger durch sogenannte „Collective Action Clauses“ (CACs) ist nicht ausreichend.

Der ESM sollte bei Antrag eines Mitgliedstaats auf Hilfskredite die Schuldentragfähigkeit prüfen. Wenn diese negativ ausfällt, erhalte der betroffene Mitgliedstaat zunächst für eine begrenzte Zeit Kredite; in dieser Zeit würde eine geordnete Staatsinsolvenz vorbereitet.

Um Staatsinsolvenzen möglich zu machen, wo sie unumgänglich sind, muss die durch eine Insolvenz drohende Instabilität des Finanzsystems zuverlässig ausgeschlossen werden können. In Zusammenarbeit mit europäischer Bankenaufsicht muss im Rahmen einer geordneten Staateninsolvenz ein Plan zur Aufrechterhaltung der Stabilität des Finanzsystems erarbeitet werden. Dieser würde festlegen, welche Banken restrukturiert und/oder rekapitalisiert werden. Dazu ist es auch erforderlich, europaweit einheitliche Regeln zur Bankenrestrukturierung zu schaffen.

3. Wie erreichen wir die Stabilitätsunion?

Um den SWP zu stärken und den ESM zum Europäischen Währungsfonds weiterzuentwickeln, sind völkervertragliche Vereinbarungen erforderlich:

- Für die Schaffung echter automatischer Sanktionen sowie die Justiziabilität des Stabilitäts- und Wachstumspakt vor dem EuGH (sowie ggfs. für die Schaffung eines Stabilitätskommissars – in Abhängigkeit vom Umfang seiner Eingriffsrechte) ist eine Änderung der EU-Verträge erforderlich.
- Auch für die grundsätzliche Weiterentwicklung des ESM hin zu einem Europäischen Währungsfonds wäre eine Änderung der europäischen Verträge der klarste Weg und würde zudem die grundsätzliche Einbeziehung von EU-Institutionen erlauben. Falls dies politisch nicht durchsetzbar ist, müsste alternativ über die Möglichkeit eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Mitgliedstaaten nachgedacht werden.

Für ein Änderung der EU-Verträge sollte kurzfristig ein inhaltlich genau begrenzter („kleiner“) Konvent einberufen werden. Vertreten in einem Konvent sind stets (Art. 48 EUV) Vertreter der EU-Institutionen, nationaler Parlamente und Vertreter der Staats- und Regierungschefs. Ein solcher Konvent sollte zügig Vorschläge innerhalb seines engen finanzpolitischen Mandats vorlegen, die anschließend von einer Regierungskonferenz beschlossen werden. Nach Abschluss der nationalen Ratifizierungen könnte damit in absehbarer Zeit (wenige Jahre) ein Inkrafttreten ermöglicht werden. Eine Be-

grenzung der Wirkung der Vertragsänderungen auf die Eurostaaten würde die Ratifizierung erleichtern, die trotzdem in allen EU-Mitgliedstaaten erforderlich ist (damit könnten evtl. weniger Referenden nötig sein, was auch Großbritannien betreffen könnte).

4. Ausblick – von der Stabilitätsunion zur Politischen Union

Eine Weiterentwicklung im Bereich der Fiskalpolitik in der Eurozone ist für die dauerhafte Stabilisierung des Euros unabdingbar und für die gesamte EU von größter Bedeutung. Jenseits von dieser ökonomischen Notwendigkeit würde dies zudem einen großen Integrationsfortschritt für die EU bedeuten. Er würde mit den Eurostaaten beginnen, müsste aber selbstverständlich auch für die übrigen Mitgliedstaaten bei Einführung des Euro gelten. Es ist von großer Bedeutung, dass es keine inhaltliche oder institutionelle Abkoppelung des Euroraums vom Rest der EU gibt; dem kann dadurch am besten Rechnung getragen werden, dass die vorgeschlagenen Integrationsschritte nach Möglichkeit im Wege einer Änderung der EU-Verträge festgeschrieben werden. Die enge Verknüpfung zwischen Eurozonen- und EU-Mitgliedstaaten könnte auch durch eine Präsenz der EU-Präsidentschaft (auch wenn es sich um einen Nicht-Euro-Staat handelt) an Treffen der Eurozone unterstrichen werden.

Neben einer Änderung der EU-Verträge zur Beseitigung der Konstruktionsdefizite der WWU ist erneut eine öffentliche Diskussion über langfristige und grundsätzliche Defizite der Europäischen Union (demokratische Legitimation, Effizienz, Kohärenz etc.) entbrannt. Auch diese Frage sollte mittelfristig angegangen werden. Ziel könnte eine grundsätzliche Weiterentwicklung der EU-Verträge sein. Die beiden Initiativen stehen nicht im Widerspruch zueinander, sondern wären vielmehr inhaltlich getrennt und würden zeitlich aufeinander folgen. Die Debatte über den Weg hin zu einer Politischen Union muss beginnen, sobald die Weichen in Richtung Stabilitätsunion gestellt sind.