

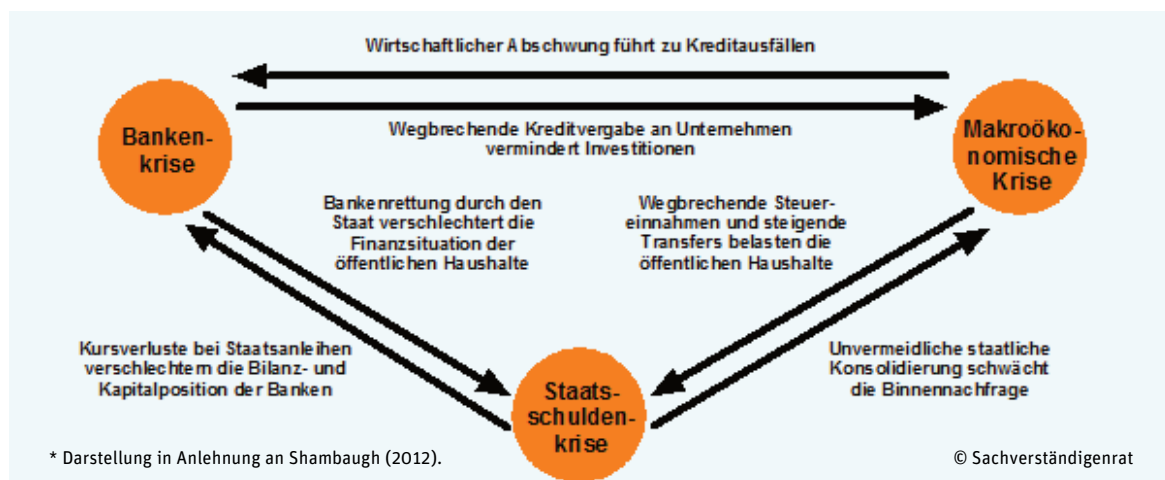
GLAUBWÜRDIGKEIT DER AKTEURE UND LANGFRISTIGE STABILISIERUNG DER EU UND WWU

WIM KÖSTERS || „Die wichtigste Währung ist verloren gegangen, das sind Vertrauen und Verlässlichkeit.“¹ Das stellte Bundeskanzlerin Angela Merkel am 12. Juli 2015 vor dem Eurogipfel in Brüssel fest, auf dem über einen erneuten Rettungsversuch bzw. Grexit beraten wurde. Gerade bei modernen Papiergeldsystemen, zu denen auch die Europäische Währungsunion (EWU) mit dem Euro zählt, ist jedoch das Vertrauen in die Geldordnung und das Bankensystem von essenzieller Bedeutung für ihre Funktionsfähigkeit.

Die seit Anfang 2010 anhaltende Krise der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) ist die tiefste seit ihrem Bestehen, da sich Banken-, Staatsschulden- und makroökonomische Krise in einem Teufelskreis verbinden. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass das Vertrauen in die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsstaaten der EWWU schon seit dem Eintritt in die Wäh-

rungsunion durch ihr Verhalten und das der europäischen Institutionen signifikant geschädigt wurde. Die dadurch entstandene Vertrauenskrise ist durch das Agieren der neuen griechischen Regierung in jüngerer Zeit erheblich verschärft worden. Die Glaubwürdigkeit vieler Akteure hat dadurch großen Schaden genommen. Eine langfristige Stabilisierung der EWWU setzt u. a. die Wiederherstellung ihrer Glaubwürdigkeit voraus.

Abbildung 1: Teufelskreis der Banken-, Staatsschulden- und makroökonomischen Krise*



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/2013, Wiesbaden 2013, S. 65

URSACHEN DER KRISE UND KURZFRISTIGE STABILISIERUNG

Die Ursachen der gegenwärtigen Krise liegen in der fehlenden Anpassung in Form von unterlassenen notwendigen Strukturreformen vor allem in den Krisenländern. Dies führte zu hoher privater und öffentlicher Verschuldung, mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit, hoher Arbeitslosigkeit und schwachem Wachstum. Die im Maastrichter Vertrag und der Einheitlichen Europäischen Akte für die EWWU vereinbarten Regeln sollten über einen größeren Grad an Systemwettbewerb für eine freiwillige Anpassung in den Mitgliedsstaaten sorgen. Durch die Einführung des Euro, die Festlegung auf eine gemeinsame stabilitätsorientierte Geldpolitik, die sanktionsbewährten Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die No-Bail-Out-Klausel und die garantierten vier Grundfreiheiten für den Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit im europäischen Binnenmarkt wurde eine Wirtschaftsverfassung und rudimentäre politische Union geschaffen mit einer deutlich engeren ökonomischen Verflechtung als im Rest der Welt. Man kann daher auch von einer europäischen „Superglobalisierung“ sprechen, die den Systemwettbewerb deutlich über das Maß im Rest der Welt hin steigert. In den europäischen Verträgen wird davon ausgegangen, dass diese europäische Wirtschaftsverfassung von allen Mitgliedsstaaten als neuer Rahmen für ihre Wirtschaftspolitik akzeptiert wird und sie die ihnen verbleibenden Instrumente zur Überwindung ihrer strukturellen Probleme und zur Erhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit einsetzen werden. Wäre dies geschehen, hätte die EWWU im weltweiten Systemwettbewerb einen Vorsprung gewonnen und große Fortschritte in Richtung auf das im Jahre 2000 formulierte Ziel der Lissabon-Agenda gemacht, die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt werden zu lassen.

Bekanntlich wurden die Regeln von Beginn an, sehr früh schon von Deutschland und Frankreich und dann von einer Reihe weiterer Mitgliedsländer (in eklatanter Weise durch Griechenland), gebrochen und der von ihnen intendierte Druck beseitigt und die notwendigen

Strukturreformen unterlassen mit den zuvor beschriebenen Krisenmerkmalen. Dabei zeigte sich, dass wegen der eingegangenen engen Verflechtung die unterlassene Anpassung in einem Land nicht nur dieses selbst, sondern zugleich auch alle anderen schädigt. Dies geschah, ohne dass die EU-Kommission als Hüterin der Verträge und der Europäische Rat für die in den Verträgen vorgesehenen Sanktionen gesorgt hätten. Wichtige europäische und nationale Akteure zeigten nicht den politischen Willen, sich an die vertraglichen Vereinbarungen zu halten. Ihre Glaubwürdigkeit wurde dadurch erheblich beschädigt.

Nach Krisenausbruch Anfang 2010 erfolgte die kurzfristige Stabilisierung über Hilfsprogramme und Rettungsschirme in bis dahin nicht gekannter Größenordnung (Rettungspakete für Griechenland, European Financial Stability Facility (EFSF), European Financial Stability Mechanism (EFSM) und schließlich European Stability Mechanism (ESM)) sowie die expansive Geldpolitik der EZB (u. a. „dicke Berthas“, OMT, quantitative easing). Durch sie wurde zum einen die Glaubwürdigkeit der No-Bail-Out-Klausel in Zweifel gezogen, da nicht Banken zu sanieren, sondern Krisenländer zu retten versucht wurden. Zum anderen konnten sie nur Zeit kaufen für die langfristige Stabilisierung, die bisher nur unzureichend genutzt wird.

LANGFRISTIGE STABILISIERUNG DER EWWU

Die langfristige Stabilisierung der EWWU kann nur gelingen, wenn die durch die Nichtanpassung entstandenen überhöhten und langfristig nicht tragfähigen staatlichen und privaten Schuldenstände konsolidiert werden. Eine glaubwürdige Selbstbindung zur Konsolidierung erzeugt den Zwang, die entstandenen Probleme ursachenadäquat durch Strukturreformen dort zu lösen, wo sie entstanden sind. Auf diese Weise würde die unterlassene Anpassung nachgeholt. Da die Situation von Mitgliedsland zu Mitgliedsland unterschiedlich ist, ist dies in erster Linie eine Aufgabe für die nationale Wirtschaftspolitik. Es ist jedoch bekannt, dass Strukturreformen erst in der mittleren bis längeren Frist ihre Wirkung entfalten. Daher können Hilfskredite, mit denen man Zeit kauft, zur Über-

brückung sinnvoll sein, wenn sie mit Auflagen für die Durchführung von Strukturreformen verbunden werden. Die Überwachung der Einhaltung der Auflagen ist Aufgabe der europäischen Institutionen (Europäische Kommission, ESM).

Für die langfristige Stabilisierung ist auch eine Überarbeitung und Verbesserung der Governance der EWWU notwendig. Dabei geht es um die Bekräftigung bewährter Regeln, die Einführung notwendiger neuer Regeln und die Streichung überflüssiger Regeln. So enthalten die durch den sogenannten Six-Pack und den Two-Pack vorgenommenen Ergänzungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) neben zielführenden auch entbehrliche, zahnlose neue Regelungen. Zu Ersteren zählen der neue präventive Arm des SWP, der u. a. eine sanktionsbewährte Rückführung des Schuldenstandes, eine mittelfristige Haushaltsplanung sowie Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorsieht (Europäisches Semester), und die Einführung einer Schuldenbremse. Zu den Zweiten gehören u. a. die Verfahren bei übermäßigen Ungleichgewichten und der sogenannte Euro-Plus-Pakt, die sich in der jetzigen Form nicht bewährt haben. Ein äußerst wichtiger Teil wurde jedoch bei der Überarbeitung der Governance der EWWU bisher vergessen: Regeln für eine geordnete Staatsinsolvenz, das Ausscheiden und auch die Ausschlussmöglichkeit für Mitgliedsstaaten. Diese sind unbedingt erforderlich, um die No-Bail-Out-Klausel wieder glaubhaft zu machen. Dabei sollte es nicht nur um die Möglichkeit einer Staatsinsolvenz innerhalb der EWU gehen, sondern auch um das Ausscheiden – notfalls sogar den Ausschluss eines Landes aus der Währungsunion, wenn z. B. eine extremistische Regierung willentlich gegen alle vertraglich vereinbarten Regeln verstößt, dadurch nicht nur das eigene Land, sondern alle anderen Mitgliedsländer erheblich schädigt und die Funktionsweise und sogar den Fortbestand der EWU insgesamt gefährdet.

Im Falle eines Austritts bzw. Ausschlusses eines Landes würde sich der Charakter der EWU als einer auf Dauer angelegten Währungsunion natürlich ändern, da in Zukunft nicht mehr ohne Weiteres davon ausgegangen werden könnte, dass jedes Land für immer in der Währungs-

union bleibt. Unter diesen Umständen würde die Zinsdifferenz für ausscheidungsgefährdete Länder steigen. Es würde damit aber auch ein Anreiz geschaffen, schneller die notwendigen Anpassungen in Form von Strukturreformen vorzunehmen und somit den Erfolg der Währungsunion politisch zu verdienen und auf Dauer sicherzustellen.

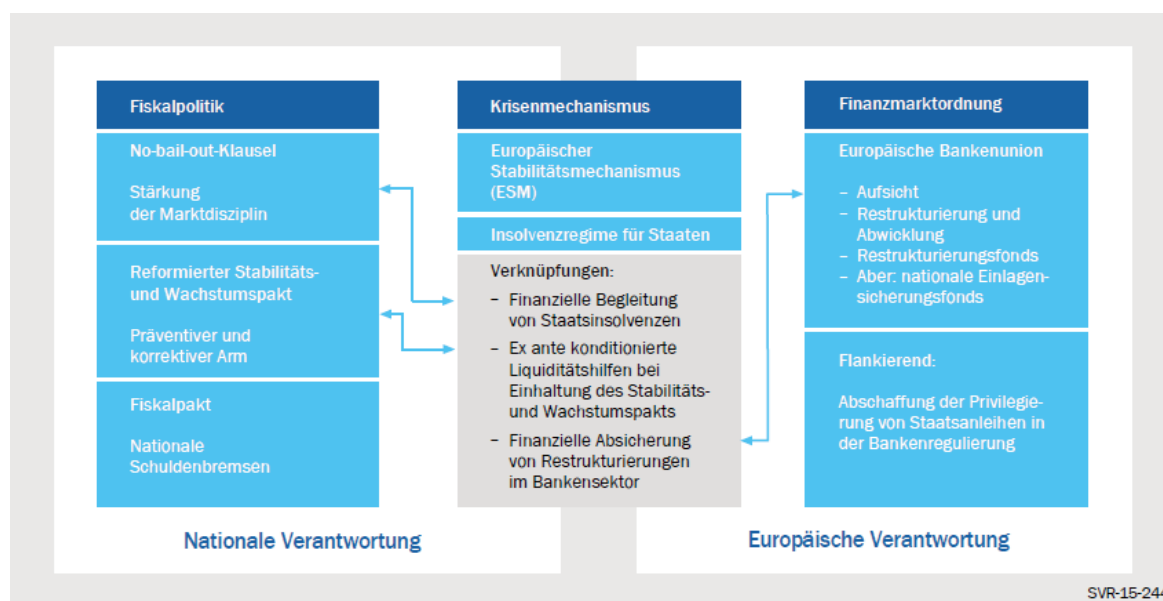
Die inzwischen erfolgte Schaffung einer Europäischen Bankenunion hat eine für die langfristige Stabilisierung der EWWU wichtige Lücke in der Finanzmarktregulierung geschlossen. Sie war dringend notwendig, damit Aufsicht, Restrukturierung und Abwicklung von Banken im Euroraum einheitlich erfolgten. Über eine Reihe von Detailfragen muss noch entschieden werden. Darüber hinaus ergeben sich durch die Anbindung der Bankenaufsicht an die EZB grundsätzliche Probleme, die aber nur durch eine Änderung der europäischen Verträge zufriedenstellender gelöst werden können.

Die bisherigen Überlegungen entsprechen weitgehend denen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der sie als Maastricht 2.0 in Abbildung 2 zusammenfasst.

Für die langfristige Stabilisierung der EWWU entscheidend ist aber die Rückgewinnung der Glaubwürdigkeit der Akteure der nationalen und europäischen Wirtschaftspolitik durch eine strikte Einhaltung der (neu) vereinbarten Regeln. Bei (erneuter) Nichteinhaltung verlieren sie ihre Wirkung, was besonders gravierend ist, da sie doch die Wirtschaftsverfassung der EWWU und somit eine rudimentäre Politische Union darstellen. Es ist die Aufgabe der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge, in dieser Hinsicht außergewöhnliche Strenge walten zu lassen, um für den Aufbau von neuem Vertrauen zu sorgen.

Schließlich wird die langfristige Stabilisierung nur gelingen, wenn sie von der europäischen Bevölkerung unterstützt wird. Es lässt sich beobachten, dass die Zustimmung zur europäischen Integration immer dann am größten war, wenn diese erkennbar Frieden und Wohlstand förderte. Aus ökonomischer Sicht wird Letzterer kaum – wie beabsichtigt – durch von der Europäischen Kommission initiierte, in ihrer Wirkung zweifelhafte europäische Investitions-

Abbildung 2: Ein stabiler Ordnungsrahmen für den Euro-Raum: Maastricht 2.0



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Konsequenzen aus der Griechenland-Krise – Für einen stabilen Euro-Raum, Sondergutachten, Wiesbaden Juli 2015, S. 28

programme erhöht, sondern vor allem durch eine Besinnung auf spezifische europäische Stärken: mehr Systemwettbewerb, der die Produktivität und den technischen Fortschritt steigert. Dies kann erreicht werden durch eine Intensivierung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, der in vielen Bereichen noch weit davon entfernt ist, vollendet zu sein. Das gilt z. B. für den Binnenmarkt für Dienstleistungen, den für Wagniskapital und den für die digitale Wirtschaft. Natürlich setzt das voraus, dass alle Mitgliedsstaaten bereit sind, sich den damit verbundenen Herausforderungen zu stellen und die notwendigen Anpassungen bei sich vorzunehmen.

ALTE UND NEUE GLAUBWÜRDIGKEITS-PROBLEME

Wie zuvor erwähnt, wurde die Glaubwürdigkeit der wirtschaftspolitischen Akteure schon früh durch eine Reihe von Regelverletzungen beschädigt. Diese Entwicklung hält bis heute an. Schon beim Start der EWU wurden Länder aufgenommen, die die Konvergenzkriterien nicht hinreichend erfüllten. Die Aufnahme Griechenlands 2001 erfolgte sogar aufgrund gefälschter

Daten. Der Bruch des Stabilitätspaktes (SWP) durch Deutschland und Frankreich (2002/2003) wurde nicht wie vertraglich vorgesehen sanktioniert, sondern stattdessen (2005) der SWP vor allem auf deutsches, französisches, italienisches und griechisches Betreiben verwässert. Als EU-Kommissionspräsident und oberster Hüter der Verträge bezeichnete Romano Prodi 2003 die Regeln des SWP sogar als „dumm“.

Bei den letzten drei Präsidentschaftswahlen in Frankreich haben sich alle Kandidaten gegen die im Maastrichter Vertrag vereinbarte Unabhängigkeit und Stabilitätsorientierung der EZB ausgesprochen und Vertragsänderungen gefordert. Obwohl Frankreich seit Jahren das Defizitkriterium nicht einhält, lässt die Kommission immer wieder Milde walten und es werden keine Sanktionen verhängt. Die Deutsche Bundesbank kritisiert seit Jahren die zu laxen und zu unübersichtlichen Handhabung des SWP durch die Europäische Kommission. Nachdem der neue Kommissionspräsident Juncker den vorherigen französischen Finanzminister Moscovici als Währungskommissar berufen und verkündet hat, eine „politische Kommission“ führen zu wollen, ist diese schwerlich als Hüterin der

Verträge vorstellbar. Denn Juncker hat gleich zu Beginn seiner Amtszeit bei der Prüfung der französischen und italienischen Haushaltsentwürfe erklärt: „Wir haben Regeln, Strafen, Sanktionen. Ich habe die Wahl getroffen, nicht zu sanktionieren.“² Schon vor der aktuellen Zuspitzung der Krise in Griechenland haben EU-Kommission und Mitgliedsstaaten also immer wieder erkennen lassen, dass sie nicht den politischen Willen haben, vereinbarte Regeln strikt einzuhalten und damit den Druck für die notwendigen Anpassungen aufrechtzuerhalten.

Die nach der Wahl am 25. Januar 2015 gebildete neue griechische Regierung aus linkssozialistischer Syriza und rechtspopulistischer Anel sah daher wohl eine gute Chance, mit der Durchsetzung ihrer Forderungen Erfolg zu haben:

- Verweigerung der Zusammenarbeit mit der Troika
- Ablehnung der zwischen ihren Vorgängerregierungen und der EU getroffenen Vereinbarungen
- Versuch der Beendigung der „Austeritätspolitik“ nicht nur in Griechenland sondern in der gesamten EWWU
- Rückgängigmachung der Reformen der Vorgängerregierungen (Verkleinerung des öffentlichen Dienstes, Privatisierungen, Kürzung von Renten und Mindestlöhnen)
- Umschuldung und Schuldenschnitt

Die EU-Seite hielt grundsätzlich an den Bedingungen des zweiten Rettungsprogramms fest und setzte der griechischen Regierung eine Frist für die Vorlage eines Konzepts bis Ende April 2015, die Griechenland ohne Folgen verstreichen lassen konnte. Die EZB erlaubte der griechischen Zentralbank, ihre Notfall-Kredite auf über 90 Milliarden Euro aufzustocken, obwohl die Voraussetzung dafür, die Solvenz der griechischen Banken, mehr als zweifelhaft war. Während der Verhandlungen rutschte die Wirtschaft Griechenlands in eine immer tiefere Rezession. Selbst immer entgegenkommendere Vorschläge der EU und auch ein allerletztes am 28. Juni 2015 unterbreitetes, sehr großzügiges Kompromissangebot wurde von der griechischen Regierung brüsk abgelehnt. Von ihr wurde stattdessen sehr kurzfristig für den 5. Juli

2015 ein Referendum über das gerade von ihr abgelehnte und daraufhin von der Troika zurückgezogene Hilfspaket angesetzt. Das Referendum mit einem Anteil von 61,3 Prozent Nein-Stimmen wurde von der griechischen Regierung als überwältigende Zustimmung für ihre Position gewertet. Zuvor hatten Mitglieder der griechischen Regierung in bisher nicht gekannter Weise der EU Terrorismus, Erpressung und Waterboarding vorgeworfen. Eine fällige Rate an den IWF in Höhe von 1,5 Milliarden Euro war nicht zurückgezahlt worden, Kapitalverkehrskontrollen mussten eingeführt und die Banken geschlossen werden.

Auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EWU am 7. Juli 2015 wurde Griechenland vor die Wahl gestellt, entweder bis zum 9. Juli 2015 einen tragfähigen Antrag auf ein mehrjähriges Hilfspaket beim ESM zu stellen oder die EWU zu verlassen (Grexit). Der Gipfel nach Eingang des Antrages am 12. und 13. Juli 2015 beschloss, die Verhandlungen über das mehrjährige Hilfspaket erst aufzunehmen, wenn das griechische Parlament diesem zuvor ebenso zugestimmt hat wie den angekündigten Reformgesetzen („prior actions“). Dies geschah dann auch, obwohl sich Premier Tsipras bei der Abstimmung vom griechischen Hilfsantrag distanzierte („Erpressung“), ihn aber gleichzeitig zur Annahme empfahl. Kurze Zeit danach trat er zurück und machte den Weg zu Neuwahlen frei. Die Tatsache, dass viele europäische Politiker auf die eigentliche Selbstverständlichkeit hinweisen, dass auch eine neue Regierung sich an die ausgehandelten Vereinbarungen halten muss, zeigt das ganze Ausmaß des eingetretenen Vertrauensverlustes.

Die weitere Entwicklung der Griechenlandkrise wird zeigen, ob der sich – wie zuvor beschrieben – schon über viele Jahre hinziehende und durch die jüngsten Entwicklungen erheblich verschärfte Verlust der Glaubwürdigkeit der politischen Akteure gestoppt und neues Vertrauen aufgebaut werden kann. Die jüngsten Erfahrungen mit der Griechenlandkrise haben die dringende Notwendigkeit der Einführung von Regeln für eine geordnete Staatsinsolvenz und auch ein geordnetes Verfahren für das Ausscheiden bzw. den Ausschluss eines EWU-Mitgliedes gezeigt. Ohne glaubwürdige Politik

kann die langfristige Stabilisierung der EWWU nicht gelingen.

|| PROF. DR. RER. POL. WIM KÖSTERS

Mitglied des Vorstands, Rheinisch-Westfälisches
Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen;
Professor an der Ruhr-Universität Bochum

ANMERKUNGEN

- ¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 13.7.2015, S. 15.
² Süddeutsche Zeitung (SZ), 18.11.2014, S. 1.