

Griechenland und die Eurozone: Ein Drahtseilakt

Christoph M. Schmidt

Unabhängig davon, welche Regierung ab dem 20. September in Athen an der Macht sein wird, darf an drei Leitlinien nicht gerüttelt werden

RWI Position #67, 18. September 2015

ZUSAMMENFASSUNG

Die jüngsten Wendungen in der Griechenland-Krise zeigen: Diese ist für die Europäische Währungsunion noch längst nicht ausgestanden. Damit das Wohl der Eurozone und der einzelnen Mitgliedsstaaten nicht gefährdet wird, sollte bei künftigen Entscheidungen an drei Leitlinien nicht gerüttelt werden: 1. Den gemeinsamen Währungsraum erhalten – aber nicht um jeden Preis, 2. Vereinbarungen des balancierten Förderns und Forderns bei der Umsetzung nicht aufweichen und 3. Das aktuelle Handeln konsequent auf die Einheit von Haftung und Kontrolle ausrichten. Nur wenn diese Leitlinien eingehalten werden, lassen sich die Stabilität des Währungsraums und damit eine tragfähige Zukunft des Euro sichern.

AUTOR



Christoph M. Schmidt

Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Professor für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum

Greek crisis: Economic cornerstones for negotiations in the European house

Three principles should guide future decisions regarding crisis countries in the Eurozone

SUMMARY

Most recent developments in Greece have shown: despite an agreement on the third loan program, the Greek debt crisis is far from being over. Following the resignation of prime minister Alexis Tsipras, Greece will have re-elections on September 20, 2015. Regardless of which Greek government will be in power after this date, future negotiations must be guided by three principles: Firstly, the monetary union should be preserved – but not at all cost. Secondly, agreements regarding structural reforms following the additional loans, which Greece was provided with on August 20, 2015, have to be kept and implemented. Thirdly, the alignment of liability and control should be the essential ingredient of all future actions intended to stabilize the monetary union.

IMPRESSUM

Herausgeber

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung (RWI)

Hohenzollernstr. 1-3
45128 Essen
Fon: +49 (0) 2 01-8149-0

Büro Berlin

Invalidenstr. 112
10115 Berlin

ISBN 978-3-86788-633-8

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2015

www.rwi-essen.de/positionen

Schriftleitung

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktion und Ansprechpartner

Dr. Nils aus dem Moore (verantwortlich)
Fon: +49 (0) 30-2 0215 98-15
nils.ausdemmoore@rwi-essen.de

Katja Fels

Fon: +49 (0) 2 01-8949-2 86
katja.fels@rwi-essen.de

Lektorat

Claudia Schmedchen

Layout und Gestaltung

Julica Bracht & Daniela Schwindt

1. EINLEITUNG¹

Die Krise in Griechenland bleibt auch nach dem jüngsten, nunmehr dritten Hilfspaket ein gewaltiger Drahtseilakt für die Eurozone: Kaum war am 20. August 2015 die erste Tranche in Höhe von 23 Milliarden Euro geflossen, trat der griechische Ministerpräsident Alexis Tsipras vor die Fernsehkameras und kündigte seinen Rücktritt an. Er benötige ein „frisches Mandat“ (FAZ 2015b) für die nun bevorstehende Reformpolitik – eine Politik, welche er seit seiner Wahl zum Ministerpräsidenten im Januar unbedingt abschwächen will und die er bereits per Referendum von der griechischen Bevölkerung „abwählen“ ließ. Jetzt scheint er zunächst einmal akzeptiert zu haben, dass Athen die Reformauflagen der Geldgeber erfüllen muss, und will sich innenpolitisch absichern.

Nach der Einigung auf ein Reformprogramm als Voraussetzung für das dritte Hilfspaket hätte die Zeit des Taktierens eigentlich vorbei sein und die Umsetzung – also nicht das Ob, sondern das Wie der Reformen – in den Mittelpunkt der Anstrengungen rücken müssen. Doch die Erfahrungen der vergangenen Monate geben reichlich Anlass zur Skepsis. Zusätzlich scheint der Ausgang der Wahl mit jedem Tag unsicherer zu werden. Es ist aktuell keinesfalls sicher, dass Tsipras ein neues Mandat mit der von ihm erhofften absoluten Mehrheit erhalten wird. Ein „Zurück auf Los“ darf es nach dem 20. September jedoch unter keinen Umständen geben, wenn der europäische Integrationsprozess nicht gefährdet werden soll – unabhängig davon, welche griechische Regierung nach den Neuwahlen in Athen an der Macht sein wird.

Natürlich soll jede neue Regierung im Rahmen der Möglichkeiten vorhandene Gestaltungsspielräume nutzen, um den demokratisch geäußerten Wünschen ihrer Bürger Rechnung tragen zu können. Doch darf nicht vergessen werden, dass auch die Regierungen der anderen Euroländer demokratisch gewählt sind und die Interessen ihrer jeweiligen Bevölkerung vertreten. Europa ist eine Rechtsgemeinschaft, die auf Verträgen aufgebaut ist. Vertragstreue ist der Kitt, ohne den der europäische Integrationsprozess nicht funktioniert hätte und auch künftig nicht funktionieren wird.

Um das Wohl der Eurozone und ihrer Mitgliedsstaaten – letztlich auch Griechenlands – nicht zu gefährden, sollte das Handeln an folgenden Leitlinien ausgerichtet werden:

1. Den gemeinsamen Währungsraum erhalten – aber nicht um jeden Preis,
2. Vereinbarungen des balancierten Förderns und Forderns bei der Umsetzung nicht aufweichen und
3. Das aktuelle Handeln konsequent auf die Einheit von Haftung und Kontrolle ausrichten. Nur wenn diese Prinzipien eingehalten werden, lässt sich die Stabilität des Währungsraums sichern.

¹ Ich danke Katja Fels für die Unterstützung bei der Zusammenstellung dieser RWI Position und Nils aus dem Moore und Benjamin Weigert für wertvolle Kommentare und Anregungen.

2. DEN GEMEINSAMEN WÄHRUNGSRAUM ERHALTEN – ABER NICHT UM JEDEN PREIS

Die Mitgliedstaaten der Eurozone haben nach wie vor ein großes Interesse daran, Griechenland als Mitglied in ihren Reihen zu wissen. Es überrascht keineswegs, dass die überwiegende Mehrheit der Griechen offenbar zwar mit den Spar- und Reformauflagen hadert, die Mitgliedschaft im gemeinsamen Währungsraum aber nicht aufzugeben bereit ist. Ein Austritt Athens würde zweifellos teuer für alle Beteiligten, vor allem für Griechenland selbst. Es wäre zudem der erste sichtbare Rückschritt der europäischen Integration. Doch das Land mit allen Mitteln (und Zugeständnissen) im Euro zu halten, ist nicht nur nicht gerechtfertigt, sondern kann die Eurozone sogar gefährden.

Im Jahr 2010 hätte ein Ausscheiden Griechenlands trotz seiner geringen Wirtschaftskraft vermutlich noch die gesamte Währungsunion gefährdet. Dadurch wäre in den Augen der Öffentlichkeit wohl das Versprechen in Frage gestellt worden, dass die verbleibende Währungsunion als Ganzes auf Dauer angelegt ist. Zu diesem Zeitpunkt hätten die Finanzmärkte als Reaktion auf einen Grexit womöglich unmittelbar darauf spekuliert, dass nunmehr auch der Erhalt der Euro-Mitgliedschaft anderer Krisenländer wie Spanien und Portugal nicht mehr sicher ist. Doch aus dieser Situation der Verletzlichkeit hat die Eurozone gelernt und insbesondere mit der Europäischen Bankenunion und dem Krisenmechanismus ESM wirkungsvolle Sicherungen eingebaut. Nicht zuletzt das Versprechen der Europäischen Zentralbank (EZB), den Zusammenhalt der Eurozone mit allen Mitteln zu verteidigen, bekräftigt den allgemeinen Willen zum Erhalt der Währungsunion und macht eine künftige Kettenreaktion der Finanzmärkte unwahrscheinlicher.

Die Situation im Jahr 2015 ist daher eine ganz andere als noch im Jahr 2010. Wenn Griechenland sich nun in naher Zukunft durch eigenes Handeln aus dem Euro herauskattapultieren würde, so wie es sich im ersten Halbjahr 2015 immer stärker andeutete, bliebe der Währungsraum aller Voraussicht nach stabil. Er könnte sogar gestärkt aus dieser Entwicklung hervorgehen, weil durch die letztlich standhafte Haltung der anderen Mitgliedstaaten das Vertrauen in die Bindungskraft der Verträge und damit der europäische Integrationsprozess gestärkt würde.

Insbesondere für Griechenland selbst dürfte der Verbleib in der Eurozone die deutlich bessere Wahl sein. Sollte das Land den gemeinsamen Währungsraum verlassen, wäre das Risiko für die griechische Bevölkerung groß, dass die Wirtschaft dauerhaft stagniert, weil die nötigen Reformen ausbleiben. Griechenlands Wirtschaft leidet unter realen Hemmnissen, die das Wirtschaftswachstum bremsen. Da hilft auch eine Abwertung nicht viel, die lediglich nominale Hemmnisse abmildern würde. Doch es sind die realen Hemmnisse, welche sich aus verkrusteten Strukturen und unzureichenden Institutionen ergeben, die verhindern, dass sich in Griechenland neben dem Tourismus international wettbewerbsfähige Sektoren entwickeln können. Der Tourismus alleine dürfte für einen wirtschaftlichen Neuaufbruch nicht ausreichen. Notwendig für die wirtschaftliche Erholung ist eine

Kombination aus Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung und dem Rechtssystem, so wie sie in den Maßnahmen zum dritten Hilfspaket vereinbart sind.

Sollte daher eine neue Regierung in Athen wichtige Aspekte der vertraglich verabredeten Reformen infrage stellen, müssen die europäischen Partner auf deren Einhaltung bestehen. Ansonsten wäre dies eine Einladung für alle anderen (aktuellen und künftigen) Krisenländer, sich ebenfalls nicht an Vereinbarungen zu halten. Das würde die auf Verträgen gegründete Währungsunion nachhaltig destabilisieren.

Die innereuropäische Gerechtigkeit muss gewahrt bleiben, wenn die gesamte Eurozone nicht ins Wanken kommen soll

Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen bieten den richtigen Weg, denn die Ursachen für die düstere Lage in Griechenland sind vor allem bei der griechischen Politik der Vergangenheit zu suchen. Im Jahr 2009 lag das Defizit Griechenlands bei rund 15 Prozent, der Schuldenberg wurde immer größer. Die griechische Wirtschaft war auf der Basis leichtfertig vergebener Kredite wie mit Doping unterwegs, das ausgewiesene Wirtschaftswachstum nicht nachhaltig. Der Staat hatte das günstig finanzierte Geld vor allem für Konsumausgaben und nicht für kapazitätserweiternde und produktivitätssteigernde Investitionen verwendet. So stieg in Griechenland nicht zuletzt die Beschäftigung im öffentlichen Bereich zwischen den Jahren 2000 und 2007 um mehr als ein Viertel, verbunden mit einer Verdoppelung der öffentlichen Ausgaben für Personal von rund 14 Mrd. auf 28 Mrd. Euro (OECD 2011a).

Als die Gläubiger der Staatsanleihen im Jahr 2010 merkten, dass ihr Geld in Gefahr war, musste es Anpassungen geben. Die Frage war nur: wie (schnell)? Nach dem Maastricht-Vertrag hätte man den Griechen allein die Verantwortung für ihre Haushaltskonsolidierung geben müssen und keine Hilfskredite zur Verfügung stellen dürfen. Die privaten Gläubiger hätten bereits zu diesem Zeitpunkt erhebliche Verluste erlitten. Doch ein derart plötzlicher Stopp des Geldflusses hätte wohl unausweichlich zu viel schlimmeren Konsequenzen für die Bevölkerung geführt als jener Weg, der dann mit Rettungsgeldern, einem Schuldenschnitt und den im Gegenzug zugesagten Reformen beschritten wurde. Dass die so genannte Troika bestehend aus EZB, IWF und Europäischer Kommission das Land böswillig hätte ausbluten lassen, ist ein Märchen.² Im Gegenteil: Es ging zäh, aber in kleinen Schritten voran, bis die neue Regierung unter Alexis Tsipras im Januar 2015 alle Reformvereinbarungen aufkündigte.

² Zwischen dem Jahr 2000 und Mitte des Jahres 2014 hat Griechenland de facto einen Nettozufluss (neue Kredite abzüglich Rückzahlungen) seitens der internationalen Kreditgeber erlebt (Bulow und Rogoff 2015).

Das Hauptproblem Griechenlands ist nach wie vor ein Auseinanderklaffen zwischen ineffizienten staatlichen Ausgaben und unzureichenden staatlichen Einnahmen, deren Ursachen sowohl die ineffiziente Verwaltung als auch die strukturelle Schwäche der griechischen Volkswirtschaft sind. Daher wird auch weiterhin – egal welche Regierung das Land regiert – eine umfangreiche Kombination aus Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen mit langem Atem nötig sein, wie es andere EU-Krisenländer vorgemacht haben.

Die vielen neuen Forderungen, die Tsipras in seiner ersten Amtszeit als griechischer Ministerpräsident an die Gläubiger gerichtet hat, und die wenigen konstruktiven Vorschläge, die im Gegenzug von seiner Regierung kamen, zeugen vom mangelnden Willen, der nicht noch durch weitere Zugeständnisse belohnt werden sollte. Denn auch andere Länder hatte die Krise in der Eurozone, die im Jahr 2012 ihren bisherigen Höhepunkt fand, hart getroffen. Insbesondere Irland, Portugal und Spanien haben dabei den eingeschlagenen Kurs konsequent durchgehalten, Strukturreformen eingeleitet und die öffentlichen Haushalte konsolidiert (SVR 2013, Europäische Kommission 2014, IWF 2015).

Die nationalen Politiker dieser Länder haben dabei aktiv und gestaltend auch gegen Widerstände die Reformierung ihrer Volkswirtschaften vorangetrieben. In Irland wurden etwa alle Sparmaßnahmen, die zur Erreichung der Haushaltsziele des Stabilisierungsprogrammes notwendig waren, von der Regierung selbst vorgeschlagen. Dies war möglich, weil die Maßnahmen realistisch waren und ihre zuverlässige Umsetzung glaubwürdig. Heute ist Irland einer der Wachstumsvorreiter im Euroraum.

Griechenland hingegen verfehlte bereits vor der Regierungsübernahme von Alexis Tsipras regelmäßig die festgelegten Ziele der Reformprogramme (IWF 2013, 2014). Programmüberprüfungen wurden regelmäßig verschoben. Der Grund hierfür scheint nicht ausschließlich in politischen Unwillen zu liegen: Eine Studie der OECD (2011b) deutet darauf hin, dass auch die griechische Staatsverwaltung eine Mitverantwortung trägt, da sie offenbar erhebliche Schwierigkeiten mit der Umsetzung komplexer Reformen hat.

Doch ist es nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, sondern auch des Zusammenhalts in der Eurozone, dass für Griechenland die gleichen Regeln gelten müssen wie für alle anderen Euro-Mitgliedstaaten. Bisher wurden den Griechen sogar bereits vergleichsweise günstige Konditionen für Hilfskredite eingeräumt: So muss Athen für seine Staatsschulden aktuell deutlich niedrigere Zinsen zahlen als einige derjenigen Länder, die dem griechischen Staat in der Notlage Kredite gewährt haben. Doch weitere Zugeständnisse im Hinblick auf auszusetzende Reformschritte oder gar ein formeller Schuldenerlass wären vertragswidrig und würden das Konstrukt der Eurozone ins Wanken bringen. Damit wäre die gesamte Rettungspolitik ad absurdum geführt. Für die Alternative, die Einrichtung einer dauerhaften Transferunion, hat die europäische Politik aber kein Mandat.

3. VEREINBARUNGEN BEI DER UMSETZUNG NICHT AUFWEICHEN

Kurz nach der Freigabe der ersten Kredittranche aus dem dritten Hilfspaket überraschte Alexis Tsipras seine Kreditgeber mit einem Brief an den Präsidenten des EU-Parlaments Martin Schulz. In diesem beantragte er „die direkte und vollständige Einbindung des Europäischen Parlaments – als fünften Akteur im Kontext des sogenannten Gläubigerquartetts – in den regelmäßigen Überprüfungsprozess zur Umsetzung des Kreditabkommens“ (Tsipras in FAZ 2015a). Der Vorstoß sei von Schulz positiv aufgenommen worden, berichteten anschließend mehrere Medien (FAZ 2015a, SPON 2015).

Von der Einbindung des EU-Parlaments in den Überprüfungsprozess verspricht sich Tsipras offenbar eine weniger strikte Anwendung der Reformauflagen. Diese stärkere Politisierung der Kreditvergabe und der Überprüfung wäre für den gemeinsamen Währungsraum jedoch extrem schädlich. Schon die Haken, die Griechenland in den vergangenen Monaten bei den Verhandlungen und Vereinbarungen mit den Gläubigern und künftigen Kreditgebern geschlagen hat, verdeutlichen sehr anschaulich, wie froh diese sein können, dass der Internationale Währungsfonds (IWF) als Einrichtung mit einer gewissen Außenperspektive – und sogar technokratisch anmutenden analytischen und verfahrensbezogenen Ansätzen – mit an Bord war. Denn wenngleich kluges politisches Handeln im theoretischen Ideal einem regelgebundenen Ansatz überlegen sein mag, so ist es in der politischen Realität häufig der Fall, dass nur der Verweis auf eine vorab festgelegte Regel den schlechten politischen Kompromiss zu vermeiden hilft.

Neue Regierungen europäischer Krisenländer können Gestaltungsspielräume nur im Rahmen der Zielvereinbarung erhalten

Mit seinen vergleichsweise klaren Vorgaben für Reformen und Krisenkredite hat der IWF trotz aller eigenen Abweichungen von einem klaren Kurs dabei geholfen, letztlich eine standhafte Verhandlungsposition mit der bis zur Einigung zum dritten Hilfspaket völlig destruktiv agierenden Syriza-Regierung zu bewahren. Seine fachliche Expertise und Bindung an eingespielte Verfahren werden auch weiterhin dringend gebraucht. Bei ausschließlich politischen Verhandlungen dürfte am Ende hingegen nur eine reformarme Lösung stehen, da darin potenzielle Sünder über tatsächliche Sünder urteilen müssen. Wer einen Beleg für diese Einschätzung sucht, muss sich nur die unrühmliche Geschichte der vielfältigen Verletzungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts anschauen, dessen Einhaltung eigentlich der Ministerrat kontrollieren und durchsetzen sollte. Doch Lösungen ohne die nötige Reformintensität werden sich langfristig negativ auf ein gemeinsames Europa als Werte- und Rechtsgemeinschaft auswirken.

Wenn Griechenland wieder an die Finanzmärkte zurückkehren will, dann muss es gelingen, das griechische Staatswesen zu reformieren und die Strukturen so umzugestalten, dass die griechischen Unternehmen produktiver werden und im internationalen Wettbewerb bestehen können. Über welche konkreten Maßnahmen dieser Weg beschränkt wird, ist aber nicht in Stein gemeißelt. Die griechische Regierung hatte – und wird dies auch nach einer Neuwahl erneut haben – immer die Freiheit der Detailgestaltung, sofern sie die übergeordneten Nebenbedingungen, etwa den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Finanzierungsrahmen, einhält.

Entscheidend für den Erfolg von Reformen ist, wie diese von der Bevölkerung mitgetragen werden. Eine neue griechische Regierung sollte deshalb darauf hinwirken, dass die anzugehenden Maßnahmen nicht nur von den eigenen Regierungspolitikern, sondern auch von den Oppositionsparteien unterstützt werden. Die technische Expertise, die Außenstehende, beispielsweise der IWF oder die Verwaltungen anderer Mitgliedstaaten dabei zur Verfügung stellen können, darf dabei nicht ignoriert werden.

4. DAS AKTUELLE HANDELN AUF DIE EINHEIT VON HAFTUNG UND KONTROLLE AUSRICHTEN

Oftmals wurde in der bisherigen Diskussion ein expliziter Schuldenerlass als Ausweg aus der griechischen Misere angeführt. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass diese Forderung auch von einer neuen griechischen Regierung wieder auf die Tagesordnung gehoben wird. In diesem Punkt müssen die Bundesregierung, die europäischen Institutionen und der Internationale Währungsfonds (IWF) jedoch hart bleiben. Erst muss Griechenland durch erhebliche Reformen das Vertrauen gewinnen, dass tatsächlich eine Volkswirtschaft aufgebaut werden soll, die im internationalen Wettbewerb mithalten und die Ausgaben ihrer öffentlichen Hand dauerhaft selbst tragen kann. Die Überprüfung, welche Erleichterungen für die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Kredite gegebenenfalls nötig sind, sollte erst dann wieder zur Diskussion stehen.

Denn das politische Ringen zur Überwindung der Krise in der Eurozone stellt sich aus analytischer Sicht als eine Sequenz von Verhandlungen dar. Es gibt nicht den einen Schuldenschnitt oder die eine Strategie, die nur noch mechanistisch umgesetzt werden müssen und eine Allheillösung bieten. Insbesondere wird Griechenland ein Schuldenschnitt ohne Reformen auf die Dauer nichts bringen. Angesichts der jüngsten Verhandlungen besteht kein Anlass zu glauben, dass Athen ohne entsprechenden Druck zu Reformen bereit sein wird. Vielmehr gilt, dass das Ergebnis einer jeden Verhandlungsrunde die Positionierungen der Verhandlungspartner in jeder nachfolgenden Verhandlungsrunde sowie auch jede Verhandlung mit anderen Verhandlungspartnern beeinflusst. Sollte die Eurogruppe zulassen, dass sich bestimmte Länder nicht an die getroffenen Abreden halten, diesen aber dennoch ihre Schulden erlassen, dann kann man kaum davon ausgehen, dass sich andere Partner weiterhin zur Vertragstreue verpflichtet sehen.

Zudem haben die Geberländer Griechenlands Schuldendienst bereits stark durch die Vereinbarung extrem niedriger Zinsen und die sehr lange Streckung von Zahlungsverpflichtungen erleichtert. De facto ist dies ein impliziter Schuldenschnitt: Die Rückzahlungen, die Griechenland in rund 30 Jahren leisten wird, werden aufgrund der niedrigen Verzinsung und der langen Laufzeit nicht mehr dem gegenwärtigen Geldwert entsprechen.³ Die Bundesregierung wandelt hier auf einem schmalen Grat. Denn ein expliziter Schuldenschnitt würde das Nicht-Beistandsgebot ganz offen verletzen, welches essentiell für die Stabilität des gemeinsamen Währungsraums ist. Diese ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn der institutionelle Rahmen der Währungsunion dem Leitgedanken der Einheit von Haftung und Kontrolle folgt.

Die Übertragung von Haftungsrisiken einzelner Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft bedeutet immer dann über kurz oder lang erhöhte Instabilität, wenn sie nicht durch eine entsprechende Übertragung von nationaler Souveränität in der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die europäische Ebene begleitet wird. Bei der Geldpolitik und im Zuge der Einrichtung der europäischen Bankenunion sowie bei der Regulierung der Finanzmärkte⁴ hat man mittlerweile – beispielsweise vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung positiv kommentiert – diesen Gleichlauf von Haftung und Kontrolle auf der gemeinschaftlichen Ebene realisiert, wenngleich gerade die Bankenunion noch in einigen Aspekten unvollständig ist (SVR 2015). In den vergangenen Jahren hat sich aber gezeigt, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone im Bereich der Finanz- und der Wirtschaftspolitik überwiegend nicht zu einem Verzicht auf Souveränität bereit sind. Und nicht zuletzt wäre die demokratische Legitimation für eine solche Übertragung mehr als fraglich.

Aus Sicht des Sachverständigenrates zeigt bereits der Konflikt zwischen der griechischen Regierung unter Alexis Tsipras und den anderen Mitgliedstaaten, dass die nicht durch die vorherige Aufgabe nationaler Souveränität demokratisch legitimierte Übernahme von Haftungsrisiken durch die europäischen Steuerzahler große politische Risiken mit sich bringen kann. Nach Einschätzung des Sachverständigenrates hat dieser Konflikt den politischen und öffentlichen Diskurs zwischen den Staaten der Eurozone stark in Mitleidenenschaft gezogen. Die aktuellen Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten zeigen deutlich, dass es für das europäische Miteinander zwar unschädlich ist, gemeinsam gegen die anonymen Finanzmärkte anzutreten, es aber etwas ganz anderes ist, den Steuerzahlern der europäischen Partnerländer die Rückzahlung von einstmals aus Solidarität gewährten Hilfskrediten zu verweigern (SVR 2015).

³ *Aktuell ist sogar eine Verlängerung der Laufzeiten auf bis zu 60 Jahre im Gespräch (Handelsblatt 2015), was den Geldwert der Rückzahlung auf einen Bruchteil seines heutigen Wertes zusammenschumpfen lässt.*

⁴ *Die drei Bereiche gehören zu dem langfristigen Ordnungsrahmen, den der Sachverständigenrat unter dem Namen „Maastricht 2.0“ (SVR 2012: Ziffern 173 ff.; SVR 2013: Ziffern 269 ff.) bereits in seinen Jahresgutachten 2012 und 2013 vorgestellt hat. Viele Aspekte des Konzepts wurden in den vergangenen Jahren bereits umgesetzt, einige dieser Reformen jedoch noch unvollständig (SVR 2015).*

Gemeinsam mit der Mehrheit meiner Kollegen im Sachverständigenrat halte ich daher die Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung, wie sie von manchen jetzt vor-schnell als Signal der weiteren Integrationsbereitschaft in Europa gefordert wird, für keine überzeugende Integrationslösung: Sie würde lediglich Elemente einer Transferunion enthalten, aber gerade keine Übertragung von entsprechenden Kontrollrechten. So lange aber die Bereitschaft nicht vorhanden ist, nationale Souveränität mit entsprechender demokratischen Legitimation und Kontrolle auf die europäische Ebene zu verlagern, kann nur der bestehende Maastricht-Vertrag handlungsleitend sein. Demnach sollte der institutionelle Rahmen der Währungsunion so ausgestaltet werden, dass künftig nur mit geringer Wahrscheinlichkeit und in geringem Umfang überhaupt öffentliche Mittel zur Krisenrettung von Staaten oder Banken genutzt werden müssen. Nur so wird sich das Konfliktpotenzial zwischen den Mitgliedsstaaten begrenzen lassen.

Zentrales Element zur Sicherung der Einheit von Haftung und Kontrolle auf der Ebene der Mitgliedstaaten der Eurozone ist daher, dem verankerten Nicht-Beistandsgebot Geltung zu verschaffen. Wenn in einer schweren Krise eines Mitgliedstaats sowohl die Einheit des Währungsraums gewahrt als auch die Übernahme der Schulden durch die Gemeinschaft ausgeschlossen sein soll, dann müssen private Gläubiger auf dem Wege einer Umstrukturierung der staatlichen Schulden zumindest einen Teil der Last tragen. Darum braucht die Eurozone auch langfristig eine Insolvenzordnung für Staaten.

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist eigentlich bereits als ein Weg angelegt, über den private Gläubiger beteiligt werden. So gilt als Voraussetzung im ESM-Vertrag, dass die Schuldentragfähigkeit sichergestellt sein muss, wenn Kredite des ESM in Anspruch genommen werden. Da Griechenland aber aktuell nur noch öffentliche Gläubiger hat, wurde hier der ESM gewissermaßen „zweckentfremdet“ und der Insolvenzmechanismus damit ausgehebelt. Der Sachverständigenrat hat in seinem aktuellen Sondergutachten (SVR 2015) einen vorsichtigen Weg hin zu einer sinnvollen Insolvenzordnung skizziert, welcher die aktuell hohen Schuldenstandsquoten in der Eurozone und das damit einhergehende Potenzial für eine erneute Verunsicherung der Marktteilnehmer berücksichtigt.

Dabei muss es darum gehen, in jedem Falle eine solidarische Krisenhilfe mit einer systematischen Analyse der Schuldentragfähigkeit zu verknüpfen, welche die Beteiligung privater Gläubiger auf dem Wege einer Umstrukturierung nicht von vornherein ausschließt. Es ist recht wahrscheinlich, dass eine glaubwürdige Stärkung des Nicht-Beistandsgebots durch die Androhung einer möglichen Beteiligung privater Gläubiger an einer Umstrukturierung der staatlichen Schulden von vornherein eine erhebliche präventive Wirkung entfalten und somit das Risiko künftiger Krisen vermindern wird. Ein weiterhin zahnloses Nicht-Beistandsgebot wäre hingegen ein neuerlicher Keim mangelnder Haushaltsdisziplin.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Griechenland steht (wieder) vor Neuwahlen und die wirtschaftlichen Probleme des Landes sind noch lange nicht gelöst. Auch wenn die bislang zur Rettung des Krisenstaates eingeleiteten Maßnahmen richtig waren, müssen sich die Länder der Eurozone auf gewisse Grundprinzipien verlassen können, damit diese weiterhin Bestand hat. Die vorliegende RWI Position hat drei Leitlinien aufgezeigt, die aus ökonomischer Sicht auch in künftigen Verhandlungen mit neuen Regierungen – ob in Griechenland oder in anderen europäischen Ländern – berücksichtigt werden sollten, wenn der gemeinsame Währungsraum langfristig nicht zusammenbrechen soll.

Für Griechenland steht noch ein langer Weg bevor, bei dem es von der EU und insbesondere den anderen Mitgliedstaaten der Währungsunion unterstützt werden kann. Die durch den Rücktritt von Alexis Tsipras und die angekündigten Neuwahlen neuerlich geschürte Unsicherheit über den weiteren Fortgang der im Kontext des dritten Hilfspakets vereinbarten Reformen ist dabei sehr bedauerlich. Denn Unsicherheit ist Gift für die so dringend benötigte wirtschaftliche Zuversicht und die darauf aufbauenden Investitionen. Neben den notwendigen Strukturreformen wäre das beste Programm zur Belebung der griechischen Wirtschaft daher politische Verlässlichkeit. Und diese würde auch insgesamt der Stabilität in der Eurozone guttun.

6. LITERATUR

Bulow, Jeremy und Kenneth Rogoff (2015), The modern Greek tragedy. VOX, 10.06.15.
<http://www.voxeu.org/article/modern-greek-tragedy>

Bundesministerium der Finanzen (2015), Stabilitätshilfe zugunsten Griechenlands. Drucksache 18/5780, 17.08.15.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/057/1805780.pdf>

Europäische Kommission (2014), The economic adjustment programme for Portugal 2011-2014, European Economy - Occasional Papers 202, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

FAZ - Frankfurter Allgemeine Zeitung (2015a), Tsipras will Kontrolleure aus dem EU-Parlament. 20.08.15.
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/tsipras-will-kontrolleure-aus-dem-europaeischen-parlament-in-glaebigergruppe-aufnehmen-13759299.html>

FAZ (2015b), Alexis Tsipras Häutung. 23.08.2015. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/kommentar-alexis-tsipras-haeutung-13764201.html>

Handelsblatt (2015), Die geschrumpfte Last. 19.08.2015, S. 9.

IWF - Internationaler Währungsfonds (2013), Greece: Ex post evaluation of exceptional access under the 2010 stand-by arrangement, IMF Country Report No. 13/156, Washington, DC.

IWF (2014), Greece: Fifth review under the extended arrangement, IMF Country Report No. 14/151, Washington, DC.

IWF (2015), Ireland: Ex post evaluation of exceptional access under the 2010 extended arrangement, IMF Country Report No. 15/20, Washington, DC.

SPON - Spiegel Online (2015), Kurz nach Beschluss über Hilfspaket: Tsipras bringt neuen Kontrolleur ins Spiel. 20.08.15. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/griechenland-tsipras-will-eu-parlament-als-kontrolleur-a-1048955.html>

SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), Stabile Architektur für Europa - Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13.

SVR (2013), Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14.

SVR (2015), Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum. Sondergutachten, Juli 2015.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2011a), Pensions at a glance 2011: Retirement-income systems in OECD and G20 countries, Paris.

OECD (2011b), Greece: Review of the central administration, Paris.

ZULETZT ERSCHIENENE RWI POSITIONEN

- #66 BAföG Plus: Deutschlands Hochschulfinanzierung neu denken
- #65 The right way to reform the EU-emissions trading system
- #64 Reform des EU-Emissionshandels, aber richtig! Alternativen zur Marktstabilitätsreserve
- #63 Mit Helikopter und Telemedizin: Für eine Notfallversorgung der Zukunft
- #62 Teuer und ineffizient: Die Emissionsminderung der EU
- #61 Warum länger warten? Plädoyer für eine Umsatzsteuerreform
- #60 Günstige Gelegenheit: Jetzt die kalte Progression abschaffen
- #59 Kehrtwende in der Gesundheitspolitik
- #58 Falsche Hoffnungen. Der Mindestlohn gibt kaum Impulse für die Konjunktur
- #57 „Grüner“ Strom gleich guter Strom? Warum Solarförderung ein teurer Irrtum ist
- #56 Wie geht es uns? Die W3-Indikatoren für eine neue Wohlstandsmessung
- #55 Exporte ohne Sühne? Außenhandelsüberschüsse in der Eurozone
- #54 Research With Impact: Forschung und Politikberatung am RWI

www.rwi-essen.de/positionen

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) ist ein führendes Zentrum für wissenschaftliche Forschung und evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland. Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft und wird vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert. Es wurde 1926 gegründet und arbeitet seit 1943 in rechtlicher Selbständigkeit. Das RWI stützt seine Arbeiten auf neueste theoretische Konzepte und moderne empirische Methoden. Ökonomische Zusammenhänge werden auf allen Ebenen – vom Individuum bis zur Weltwirtschaft – in vier Kompetenzbereichen erforscht: „Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung“, „Gesundheit“, „Umwelt und Ressourcen“ sowie „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“. Das „Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI“ (FDZ Ruhr) versorgt die Wissenschaftler mit aktuellsten Zahlen. Das RWI veröffentlicht Forschungsergebnisse und Beiträge zur Politikberatung in verschiedenen Publikationsreihen. Weitere Informationen im Internet unter: www.rwi-essen.de