

**SÜDWESTRUNDFUNK
SWR2 AULA - Manuskriptdienst**

**„Die Währungsunion in Gefahr -
Wie sicher ist der EURO?“**

Autor und Sprecher: Professor Rolf Peffekoven *
Redaktion: Ralf Caspary
Sendung: Sonntag, 12. September 2010, 8.30 Uhr, SWR2

Bitte beachten Sie:

*Das Manuskript ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt.
Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen
Genehmigung des Urhebers bzw. des SWR.*

*Mitschnitte auf CD von allen Sendungen der Redaktion SWR2 Wissen/Aula
(Montag bis Sonntag 8.30 bis 9.00 Uhr) sind beim SWR Mitschnittdienst in
Baden-Baden für 12,50 € erhältlich.*

Bestellmöglichkeiten: 07221/929-6030

Kennen Sie schon das neue Serviceangebot des Kulturradios SWR2?

*Mit der kostenlosen SWR2 Kulturkarte können Sie zu ermäßigten Eintrittspreisen
Veranstaltungen des SWR2 und seiner vielen Kulturpartner im Sendegebiet besuchen.
Mit dem kostenlosen Infoheft SWR2 Kulturservice sind Sie stets über SWR2 und die
zahlreichen Veranstaltungen im SWR2-Kulturpartner-Netz informiert.*

Jetzt anmelden unter 07221/300 200 oder swr2.de

*SWR 2 Wissen können Sie ab sofort auch als Live-Stream hören im SWR 2
Webradio unter www.swr2.de oder als Podcast nachhören:
<http://www1.swr.de/podcast/xml/swr2/wissen.xml>*

Ansage:

Mit dem Thema: „Die Währungsunion in Gefahr - Wie sicher ist der Euro?“

Der Fall Griechenland hat es uns drastisch vor Augen geführt: Die Währungsunion hat sich sehr schnell in eine Transferunion verwandelt, die Ländern, die in die ökonomische Krise geschlittert sind, mit finanziellen Hilfen beisteht. Das könnte sich fortsetzen, wenn etwa Italien oder Portugal in eine ähnliche Lage wie Griechenland kommen könnten.

Die Transferunion ist eine gefährliche Sache, das sagt der Finanzwissenschaftler Rolf Peffekoven, der vor seiner Emeritierung lange Zeit als Professor an der Uni Mainz lehrte, und der unter der Regierung Kohl Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung war.

In der SWR2 Aula zeigt er, warum die Transferunion problematisch ist:

Rolf Peffekoven:

Beim Abschluss der Europäischen Währungsunion haben uns die Politiker immer wieder versichert, der Euro werde eine genauso stabile Währung werden, wie es die D-Mark zuvor über rund 50 Jahre gewesen ist. Gut zehn Jahre später können wir erfreulicherweise feststellen, dass dieses Versprechen eingehalten worden ist. Die Europäische Zentralbank, die primär für die Stabilität der neuen Währung zuständig ist, hat ihre Aufgabe erfüllt, und es bestehen gute Aussichten, dass sie dies auch in Zukunft tun wird.

Daneben ist den Bürgern aber auch immer wieder zugesichert worden, das Regelwerk des EG-Vertrages werde garantieren, dass es innerhalb der Währungsunion keinen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedsländern - etwa nach dem Vorbild des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland - geben werde. Kein Mitgliedsland der Währungsunion müsse für die Verbindlichkeiten eines anderen haften.

Berechtigte Zweifel an diesem Versprechen hat es schon von Beginn der Währungsunion an gegeben; sie sind in den Jahren zwischen 1995 und 1999 am deutlichsten in den Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung artikuliert worden. Der Hintergrund ist der folgende:

In einer Währungsunion verlieren die Mitgliedsländer zwei wichtige wirtschaftspolitische Anpassungsinstrumente: die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik. Geldpolitik wird von der Zentralbank einheitlich für alle Mitgliedsländer betrieben; Wechselkursänderungen kann ein einzelnes Mitgliedsland nicht mehr vornehmen.

Wenn dagegen währungspolitische Autonomie besteht, gilt Folgendes: Kommt ein Land in wirtschaftliche Schwierigkeiten (z. B. Wachstumsschwäche, hohe Arbeitslosigkeit, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit) kann es als Gegenmaßnahme geldpolitische Maßnahmen ergreifen oder den Wechselkurs der eigenen Währung verändern. In einer der heutigen Lage Griechenlands vergleichbaren Situation hätte früher eine Abwertung der eigenen Währung (Drachme) in Betracht gezogen werden können. Dieser Weg ist durch die Währungsunion jedoch verbaut.

Unterschiedliche realwirtschaftliche Entwicklungen können in der Währungsunion prinzipiell über die Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren (vor allem Arbeit) und über die Flexibilität der Preise (vor allem der Löhne) ausgeglichen werden. Die auf den Arbeitsmärkten der EU bestehenden Mobilitätsbarrieren und die mangelnde Flexibilität der Löhne dürften eine solche marktwirtschaftliche Anpassung allerdings behindern. Hinzu kommt: Die Länder, die die Arbeitskräfte dann aufnehmen müssten,

wollen dies - angesichts der eigenen Beschäftigungsprobleme - in der Regel gar nicht. Deshalb besteht schon die Gefahr, dass politischer Druck entsteht, verstärkt Transfers einzusetzen, um realwirtschaftliche Divergenzen zwischen den Partnerländern in der Währungsunion auszugleichen.

Vor Beginn der Währungsunion haben uns alle Politiker versichert, dass es dazu nicht kommen werde. Das habe ich damals (1998) so kommentiert: Diese Zusage ist zu begrüßen; denn käme es zu Transfers, so wäre das eine gravierende Fehlentwicklung, ein Sprengsatz für die Integration in Europa und eine arge Belastung der öffentlichen Haushalte in Deutschland.

Was ich vor zwölf Jahren nur befürchten konnte, dass nämlich die Währungsunion zu einer Transferunion werden könne, ist nun seit Mai 2010 bittere Realität geworden. Wie konnte es dazu kommen?

Wegen des eingangs beschriebenen Verlustes wichtiger Anpassungsinstrumente in einer Währungsunion sollten - unter ökonomischem Aspekt - nur solche Länder in eine Währungsunion eintreten, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung weitgehend homogen sind und zwischen denen vermutlich keine größeren Anpassungsprobleme entstehen werden. Das ist die Vorstellung eines „optimalen Währungsraums“.

Das Gebiet der Europäischen Währungsunion war aber von Anfang an kein „optimaler Währungsraum“; es wurden Staaten zu einer Währungsgemeinschaft zusammengeschlossen, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung enorme Unterschiede aufwiesen. Man denke nur an die Unterschiede zwischen Deutschland auf der einen Seite und den Mittelmeerländern (vor allem: Griechenland, Portugal und Spanien) auf der anderen Seite. Diesen Mangel hat man versucht zu beheben, indem man für die Mitgliedschaft Eintrittskriterien formuliert hat. Nach dem Vertrag von Maastricht konnte (und kann) ein EU-Staat nur dann Mitglied in der Währungsunion werden, wenn fünf Kriterien erfüllt sind - drei monetäre und zwei finanzpolitische Kriterien:

- (1) Die Inflationsrate darf um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Länder liegen (Inflationskriterium).
- (2) Die langfristigen Nominalzinssätze dürfen nicht mehr als 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der drei preisstabilsten Länder liegen (Zinskriterium).
- (3) Das Land muss mindestens zwei Jahre lang spannungsfrei am Europäischen Währungssystem (dem Vorläufer der Währungsunion) teilgenommen haben (Wechselkurskriterium).
- (4) Der Finanzierungssaldo des öffentlichen Sektors (gesamtstaatliches Defizit) darf in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht höher als 3 v. H. liegen (Defizitkriterium).
- (5) Der Schuldenstand des öffentlichen Sektors darf in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht höher als 60 v. H. liegen (Schuldenstandskriterium).

Mit dem Beitritt zur Währungsunion waren die drei monetären Kriterien erfüllt und wurden damit gegenstandslos; Stabilitäts-, Zins- und Wechselkurspolitik war in der

Währungsunion gemeinsame Politik. Die finanzpolitischen Kriterien sind dagegen Dauerkriterien - nicht zuletzt weil die Finanzpolitik in nationaler Autonomie bleibt. Über die Einhaltung der finanzpolitischen Kriterien wacht die EU-Kommission; bei Verletzungen kann ein Verfahren nach Art. 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) eingeleitet werden. Die Einzelheiten dazu regelt der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dass dieser Pakt letzten Endes wenig Erfolg gehabt hat, ist weitgehend bekannt. Kein Mitgliedsland hat sich dadurch von einer unsoliden Haushaltspolitik abhalten lassen. Die Gründe liegen vor allem darin, dass nicht anhand der Zahlenwerte (3,0 v. H.), sondern politisch entschieden wird, ob ein Land ein „übermäßiges Defizit“ hat und dass bei Überschreiten der Verschuldungsgrenzen keine automatischen Sanktionen einsetzen. Die EU ist letzten Endes auf den guten Willen der Mitgliedsländer angewiesen.

Der Sachverständigenrat hat in seinem letzten Jahresgutachten 2009/10 die Schwächen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) noch einmal wie folgt zusammengefasst:

- Der Pakt ist **nicht ehrgeizig** genug, weil die übermäßigen Defizite nur unter die Marke von 3 v. H. zurückgeführt werden müssen. In der konjunkturellen Normalsituation müsste das Defizit eigentlich bei Null liegen.
- Der Pakt ist **intransparent**, weil sich die Empfehlungen nicht am Gesamtdefizit sondern am sog. strukturellen Defizit ausrichten. Diese Größe (das ist das Gesamtdefizit verringert um das konjunkturell bedingte Defizit) kann erst zeitlich verzögert ermittelt werden und ist der breiten Öffentlichkeit unbekannt.
- Der Pakt ist **nicht stringent** genug, da Sanktionen von einem Rat ausgesprochen werden, in dem schon heute die hoch verschuldeten Länder eindeutig in der Mehrheit sind. „Sünder“ entscheiden also über „Sünder“, was erfahrungsgemäß nicht gut gehen kann.
- Der Pakt ist **nicht zielführend**, weil die vorgesehenen Geldbußen die Situation des betreffenden Landes noch verschärfen würden. Sanktionen müssen sachgerecht, abschreckend und glaubwürdig sein.

Zu den momentanen Problemen wäre es dennoch ganz sicher nicht gekommen, wenn der Stabilitäts- und Wachstumspakt wenigstens strikt eingehalten und nicht wiederholt „reformiert“ (sprich: aufgeweicht) worden wäre. Bei der Beurteilung, ob ein Land ein „übermäßiges Defizit“ hat, können nun viele Ausnahmetatbestände berücksichtigt werden. Jedes Land kann sich im Ergebnis quasi sein Defizit á la carte bestellen. Dazu ist es insbesondere auf Drängen von Deutschland und Frankreich gekommen, die offenbar der Meinung waren, der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der ursprünglichen Form habe nur für die kleinen Länder gegolten. Zu den Totengräbern des Paktes gehören auch deutsche Politiker. Das ist umso erstaunlicher, als gerade Deutschland diesen Pakt seinerzeit gefordert und nur gegen große Widerstände aus anderen EU-Mitgliedsländer durchsetzen konnte. Der damalige Bundesfinanzminister Theo Waigel hatte sogar einen viel schärferen - mit automatisch einsetzenden Sanktionen versehenen - Stabilitätspakt vorgeschlagen - übrigens damals in Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat, der in seinen

Gutachten Ende der neunziger Jahre stets ein „Stabilitätspakt mit Biss“ gefordert hatte.

Nun zurück zum Problemfall Griechenland: Dieses Land hat die Kriterien für den Eintritt in die Währungsunion teils nicht erfüllt und teils Werte nach Brüssel gemeldet, die bewusst gefälscht waren. Das erste gilt z. B. für das Inflationsziel. So wurden die Mehrwertsteuersätze rechtzeitig vor dem Stichtag für die Überprüfung der Kriterien vorübergehend abgesenkt, wodurch die Inflationsrate gesenkt wurde. Das war „kreative Buchführung“, die allerdings auch von einigen anderen Ländern betrieben worden ist. Und mehr noch: In der Literatur ist nachgewiesen worden, dass generell Länder, die fiskalischen Regeln unterliegen, starke Anreize zu „kreativer Buchführung“ haben.

Für die finanzpolitischen Kriterien ist zu berichten, dass die Staatsausgaben Griechenlands nicht nach den Vorschriften des Europäischen Statistischen Amtes (EuroStat) verbucht worden sind und deshalb Defizit und Schuldenstand „geschönt“ wurden. Griechenland hätte demnach nie und nimmer Mitglied der Währungsunion werden dürfen. Allerdings hatten zuvor auch Italien und Belgien z. B. das Schuldenstandskriterium deutlich überschritten, waren aber trotzdem in die Währungsunion aufgenommen worden.

Die Politiker haben die Bürger damit vertröstet, wenn Griechenland erst einmal Mitglied sei, dann könne es über den Stabilitäts- und Wachstumspakt zur Erfüllung der finanzpolitischen Kriterien gezwungen werden. Aber: Griechenland hat die finanzpolitischen Kriterien auch nach dem Beitritt in keinem Jahr eingehalten. Bei den Meldungen nach Brüssel ist wahrscheinlich auch nach dem Beitritt „getrickst“ worden. EuroStat hat bis vor Kurzem keine Möglichkeit einer Kontrolle „vor Ort“ gehabt. Dazu bedürfte es einer Richtlinie des EU-Ministerrates. Entsprechende Vorschläge der Kommission, die zur Annahme im Ministerrat Einstimmigkeit verlangten, sind bisher stets gescheitert. Man kann sogar davon ausgehen, dass noch in diesem Jahr falsche Zahlen geliefert worden sind. So wird immer wieder darauf hingewiesen, dass in den staatlichen Krankenhäusern Griechenlands nicht oder nicht ordnungsgemäß gebucht werde. EuroStat kann seit Kurzem zumindest gegenüber den gemeldeten Daten Bedenken geltend machen, die Daten selbst müssen aber immer noch hingenommen werden.

Die jetzt sichtbar gewordenen Probleme in Griechenland haben mehrere Ursachen. Sicher ist auch dieses Land von der Finanzmarktkrise und deren Auswirkungen auf die Realwirtschaft, insbesondere von der weltweiten Rezession betroffen gewesen. Aber die eigentlichen Ursachen liegen tiefer: Die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft ist verloren gegangen. Über Jahre hinweg waren die Lohnsteigerungen höher als die Produktivitätsfortschritte, die Position auf den Auslandsmärkten ist immer schwächer geworden, das Leistungsbilanzdefizit immer größer. Das hohe Staatsdefizit ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Steuereinnahmen wegen der hohen Steuerhinterziehung und der vielen Privilegien bei der Besteuerung zurückgeblieben ist. Die öffentlichen Ausgaben sind dagegen deutlich stärker als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen. Der Beitritt zur Währungsunion hat Griechenland deutlich niedrigere Zinsen beschert; das hat sicher auch die öffentliche Verschuldung attraktiver gemacht.

Was kann nun geschehen? Nationale geldpolitische Maßnahmen oder Wechselkursänderungen - sind wie eingangs geschildert - in der Währungsunion nicht möglich. Als nationale Politik kommen ausschließlich Maßnahmen der Finanzpolitik (Steuererhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen), der Lohnpolitik (Lohnsteigerungen in Grenzen halten oder sogar Lohnkürzungen vornehmen) und der Sozialpolitik (z. B. Einfrieren der Renten und Pensionen) in Frage. Das Programm der Regierung - das vom EU-Ministerrat abgesegnet worden ist - sieht auch genau diese Maßnahmen vor, insbesondere Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen, Lohnkürzungen und Einfrieren der Höhe der Rentenzahlungen. Dagegen gibt es allerdings ganz erheblichen politischen Widerstand in Griechenland. Und noch ist keineswegs sicher, dass die ergriffenen Maßnahmen die erforderlichen Wirkungen zeitigen werden. Das wäre aber Voraussetzung dafür, dass die jetzt gewährten Hilfen zurückgezahlt werden können und der deutsche Steuerzahler dafür nicht in Regress genommen wird.

Allerdings kann man fragen, ob ein solch restriktives Programm überhaupt geeignet ist; denn es wird zu weiteren Problemen (etwa zunehmender Arbeitslosigkeit) führen. Griechenland soll pro Jahr etwa 11 Mrd. Euro im öffentlichen Haushalt einsparen. Das ist genau der gleiche Betrag, den in der zehnmal größeren Volkswirtschaft Deutschland der Bund als Sparprogramm leisten muss, um die Schuldenbremse des Grundgesetzes im Jahre 2016 zu erfüllen. Und wir alle wissen, wie schwer sich auch unsere Politiker mit einem solchen Konsolidierungsprogramm tun.

Für die Lösung der Probleme braucht Griechenland nicht nur eine fiskalische Korrektur (Abbau des Defizits), sondern vor allem die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Dafür gibt es nur drei Möglichkeiten:

- Das könnte eine lang anhaltende Deflation sein, die von wirtschaftlicher Stagnation begleitet wäre und damit politisch schwer durchzusetzen sein wird. Sie könnte in einem Ausscheiden aus der Währungsunion oder in der Zahlungsunfähigkeit Griechenlands enden.
- Möglich wäre auch eine Strukturpolitik, die Produktivitätsfortschritte und Lohnzuwächse wieder in Übereinstimmung bringt. Auch diese Politik ist politisch schwer durchzusetzen, wie die ersten Beschlüsse des Parlaments in diese Richtung und die Reaktionen der Bevölkerung (Streiks) bereits zeigen.
- Die dritte Variante wäre ein schwächerer Euro; den müsste allerdings die Europäische Zentralbank zulassen (z. B. durch eine lockere Geldpolitik). Aber auch ein schwächerer Euro würde die Strukturpolitik nicht überflüssig machen; denn sonst würde vor allem Deutschland die Vorteile daraus haben, das seine Wettbewerbsfähigkeit durch die teilweise schmerzhaften Reformen der letzten Jahre eben schon verbessert hat.

Letzten Endes wird man um den zweiten Fall, die Strukturpolitik, gar nicht herum kommen. Dabei werden natürlich Finanzhilfen (von wem auch immer) unterstützend wirken; damit würde u. a. auch die Refinanzierung von fälligen Staatsanleihen erleichtert. Allerdings nehmen Transfers auch den Reformdruck - und das nicht nur in Griechenland, sondern auch in den anderen Ländern, die ähnliche Probleme haben.

In dieser Situation wurde bereits Anfang des Jahres diskutiert, ob Griechenland nicht Hilfe der Mitgliedsländer der EU erwarten dürfe. Dabei wird gelegentlich auf angeblich vergleichbare nationale Hilfsaktionen verwiesen:

- In der „Dollar-Währungsunion“ der USA wird dem hoch verschuldeten Staat Kalifornien von der US-amerikanischen Zentralregierung geholfen. Der Gouverneur Schwarzenegger versucht immer wieder und auch mit Erfolg, in Washington D.C. Transfers für seinen hoch verschuldeten Staat aufzutreiben.
- In der früheren „DM-Währungsunion“ ist den hoch verschuldeten Bundesländern Saarland und Bremen durch Transfers des Bundes (Sonder-Bundesergänzungszuweisungen wegen Haushaltsnotlage) geholfen worden.
- Nach der Wiedervereinigung Deutschlands sind erhebliche Transfers von den alten an die neuen Bundesländer geleistet worden, die zum Teil auch noch heute und wohl noch für mehrere Jahre fließen (werden).

Warum kann dann nicht auch Griechenland innerhalb der Europäischen Währungsunion mit Transferzahlungen geholfen werden? Die Antwort ist einfach: Der EG-Vertrag sieht das gemäß Art. 125 Abs. 1 AEUV ausdrücklich **nicht** vor. Dort heißt es: „Die Gemeinschaft haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften... und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein.“

Diese Vorschrift bezeichnet man als die non-bail-out-Klausel des EG-Vertrages. Gerade mit dem Hinweis auf diese Vorschrift sollte den deutschen Bürgern die Furcht vor einer Transferunion in Europa genommen werden.

Im nationalen deutschen Bereich - und ähnlich auch in den USA - gilt dagegen das Umgekehrte, nämlich ein Bail-out: Kommt ein einzelnes Bundesland in Schwierigkeiten, denen es durch einige Maßnahmen nicht begegnen kann, dann sind der Bund und die anderen Länder zu solidarischer Hilfe verpflichtet. Das „Solidarprinzip“ und das „bündische Prinzip“ des Füreinandereinstehens in einem Bundesstaat schaffen solche Verpflichtungen. So jedenfalls hat es das Bundesverfassungsgericht entschieden.

Die EU ist aber kein Bundesstaat und auch keine politische Union. Hilfeleistungen sind deshalb nicht als selbstverständlich anzusehen. Sie sind nach Art. 125 AEUV sogar ausdrücklich untersagt. Hier zeigt sich ein weiteres Problem: Die EWU ist eine Währungsunion ohne politische Union. Schon deshalb wurde von vielen eine Finanzhilfe für Griechenland abgelehnt. Für andere Staaten (Portugal, Spanien, Italien u. a.) wäre zudem eine Finanzhilfe an Griechenland ein Zeichen gewesen, ebenfalls solche Hilfen der Union in Anspruch zu nehmen und sich weniger stark auf eigene wirtschaftspolitische Anstrengungen zu verlegen. Hier könnten Dämme brechen und den anderen EWU-Partnern erhebliche weitere Budgetbelastungen zugemutet werden. Problematisch könnte das vor allem dann werden, wenn nicht nur kleineren Volkswirtschaften (wie Griechenland; etwa 3 v. H. Anteil am gesamten Bruttosozialprodukt), sondern größeren (wie Italien) geholfen werden müsste. Nebenbei: Auch in Deutschland sind bisher nur kleine Bundesländer in

Haushaltsnotlage geraten. Der Bund wäre sicher in Schwierigkeiten gekommen, wenn einmal ein großes Bundesland (z. B. Nordrhein-Westfalen) Unterstützung verlangt hätte.

Offenbar ist die Non-Bail-Out-Klausel des EG-Vertrages an den Finanzmärkten aber nicht für glaubwürdig angesehen worden; anders ist schwer zu erklären, dass Griechenland auch vor dem Hilfsprogramm von EU und Internationalem Währungsfonds immer noch Kredite erhalten hat. Insolvenz einzelner Staaten und das Non-Bail-Out sind für unwahrscheinlich angesehen worden. Da man auf EU-Ebene - eigentlich ohne Not - bereits den Stabilitäts- und Wachstumspakt de facto außer Kraft gesetzt hatte, lag es nahe zu vermuten, dass - im Notfall - auch die Non-Bail-Out-Klausel nicht beachtet werde. Dazu hat sicher auch beigetragen, dass der EU-Ministerrat seit Beginn der Krise bekräftigt hat, dass er im „Notfall“ Griechenland nicht allein da stehen lassen werde. Eine solche Zusage könnte auf Art. 122 AEUV gestützt sein. Dort heißt es: „Ist ein Mitgliedstaat aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedsstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Gemeinschaft zu gewähren.“

Die griechische Regierung hat im Vorfeld des Hilfsprogramms immer wieder betont, die Schwierigkeiten seien weniger auf eigenes Verschulden als vielmehr auf die Finanzmarktkrise und auf die weltweite Rezession zurückzuführen. Das ist wohl schon ein Hinweis auf Art. 122 und die dort genannten „außergewöhnlichen Ereignisse“. Auch für die Bundesregierung ist der europäische Finanzstabilisierungsmechanismus ein Gebot des Art. 122; eine Norm des EU-Vertrags werde damit nicht gebrochen.

Im EG-Vertrag wird nichts dazu gesagt, ob ein einzelnes Land (z. B. Deutschland) bilaterale Hilfe leisten darf. Das hätte für Deutschland möglicherweise sogar eine Option sein können. Dabei sind verschiedene Maßnahmen denkbar: Kredit, Bürgschaft - direkt über den Bundeshaushalt oder indirekt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Von den Auslandsschulden Griechenlands (302,6 Mrd. Dollar) entfallen 43,2 Mrd. Dollar auf deutsche Banken. Käme es zur Zahlungsunfähigkeit Griechenlands, wären diese Forderungen wohl abzuschreiben. Über die Hälfte dieser Forderungen betreffen deutsche Hypothekenbanken. Die Bundesregierung müsste dann wohl wieder über diese Banken ihren Schutzschirm (Soffin) ausbreiten und damit letzten Endes auch erhebliche Finanzmittel einsetzen. Wieder einmal hatte die Bundesregierung eigentlich nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Entweder Griechenland zu helfen (über bilaterale Kredite, Bürgschaften, Geschenke oder im Zuge einer Gemeinschaftsaktion) oder den Schutzschirm über die eigenen Banken auszuweiten. In beiden Fällen würden die Steuerzahler belastet - jedenfalls dann, wenn Kredite nicht zurückgezahlt oder Bürgschaften in Anspruch genommen werden.

Am 11.0.4.2010 haben sich die Finanzminister der Euro-Staaten zunächst auf ein Hilfsprogramm für Griechenland geeinigt. Die Euro-Staaten stellten 30 Mrd. Euro und der IMF 15 Mrd. Euro zur Verfügung. Deutschland musste für die Rettung der griechischen Finanzen bis zu 8,4 Mrd. Euro bereitstellen. Der Anteil von 28 % ergibt sich entsprechend dem deutschen Anteil am Kapital der EZB. Der Rettungsfall sollte

eintreten, wenn für Griechenland keine ausreichende Kapitalmarktfinanzierung möglich sei. Für diesen Fall setzt ein dreistufiger Prozess ein:

- Erstens müssen die Griechen um Hilfe bitten (was am 24.04.2010 geschehen ist),
- zweitens müssen die EZB und die EU-Kommission die Notkredite befürworten (der zuständige Kommissar hat sich bereits am 24.04.2010 zustimmend geäußert) und
- drittens müssen die Euro-Staaten das einstimmig beschließen (das war am 11.04.2010 geschehen).

Dieses Hilfsprogramm wurde jedoch schon bald überrollt. Anfang Mai 2010 musste wegen der dramatischen Entwicklungen ein deutlich größeres Programm aufgelegt werden. Nun sind es schon 750 Mrd. Euro - 60 Mrd. Euro Nothilfe direkt von der EU, 440 Mrd. Euro Gemeinschaftshilfe der Euro-Mitgliedsländer und 250 Mrd. Euro vom Internationalen Währungsfonds (IMF). Von dem EU-Anteil muss Deutschland nun bis zu 147,6 Mrd. Euro übernehmen.

Die Bundesregierung bestreitet, dass der Europäische Stabilisierungsfonds de facto den Einstieg in die Transferunion bedeute. Es handele sich ja nicht um Transfers, sondern nur um Kredite, die mit Zinsen zurückgezahlt würden, und die Kredite würden nur unter strengen Auflagen vergeben. „Die (Empfänger-)Länder gesunden nachhaltig und wir erhalten unser Geld zurück“ - so lautet das mehr als optimistische Urteil der Bundesregierung. Gerade im Falle Griechenlands sind daran erhebliche Zweifel geboten; wir werden mit Kreditausfällen rechnen müssen. Dann spätestens werden die als Kredit gedachten Leistungen zu verlorenen Zuschüssen (Transfers) - zu Lasten der deutschen Steuerzahler.

Das Problem Griechenland hat deutlich gezeigt, dass es falsch war, bei den Eintrittsbedingungen großzügig zu verfahren. Die daraus zu ziehenden Lehren könnten die EU-Länder zu spüren bekommen, die derzeit Beitrittskandidaten der Währungsunion sind: vor allem die baltischen Staaten und Polen. Bei weiteren Beitritten zur Währungsunion wird man auf die strikte Einhaltung der Eintrittskriterien achten müssen.

Ferner war es falsch, den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht einzuhalten, sondern immer weiter aufzuweichen. Wenn man den Fall Griechenland nicht alsbald wiederholt sehen will - er hat an den Fundamenten der Währungsunion gerüttelt -, müsste man für eine Straffung und konsequente Beachtung der Vertragsregeln sorgen. Dazu gehört auch die Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die unter der Überschrift „Reformen“ in den letzten Jahren eingeführten Ausnahmetatbestände sollten schleunigst wieder aufgehoben werden.

Der non-bail-out-Klausel des EU-Vertrages muss wieder Geltung verschafft werden. Auch sollte dem Schuldenstandskriterium mehr Beachtung geschenkt werden. Wenn die Schuldenstandsquote von 60 v. H. überschritten wird, sollte festgelegt werden, welche konkreten Maßnahmen zu ergreifen sind und welche Sanktionen einsetzen, wenn sich ein Land daran nicht hält. Sanktionen sollten stärker regelgebunden werden und damit weniger von politischen Entscheidungen abhängen. Sie müssen

auch abschreckend wirken (wie zum Beispiel der Entzug des Stimmrechtes im Ministerrat).

Aber auch völlig neue Ansätze sind geboten, vor allem die Einführung eines Insolvenzverfahrens für einzelne Staaten. Das würde im Übrigen auch für die Banken die Gefahr von Kapitalverlusten zur Folge haben und sie deshalb vorsichtiger bei der Kreditvergabe machen.

Das sind wichtigere Schritte als die Schaffung neuer Institutionen, wie die eines Europäischen Währungsfonds, in denen dann doch wieder nur politisch entschieden wird. Die Zeit für Reformen ist knapp bemessen; für einen langfristig stabilen Euro wird es darauf ankommen, mit soliden Staatsfinanzen und einem funktionierenden institutionellen Regelwerk die Basis für die Stabilität unserer Währung zurückzugewinnen. Denn eines ist auch sicher: Es waren nicht einige Spekulanten, die das Europäische Währungssystem ins Wanken gebracht haben, sondern die Politiker, die das im Prinzip gute - weil die Stabilität des Euro sichernde - Regelwerk nach Belieben außer Kraft gesetzt haben.

*** Zum Autor:**

Prof. Rolf Peffekoven, geb. 1938, Studium der Volkswirtschaftslehre, 1966 Promotion, 1970 Habilitation, 1970 - 1980 o. Professor in Bochum (Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftsbeziehungen), 1980 - 1983 o. Professor an der Universität Kiel (Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft), seit 1983 o. Professor an der Universität Mainz (Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft). Rolf Peffekoven war Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und ist seit 1973 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Er hat zahlreiche Bücher und Aufsätze zu Fragen der Finanzwissenschaft, der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und der europäischen Integration veröffentlicht.