

Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst Nr. 7/2008, äußert sich Elmar Brok zu den verschiedenen Instrumenten der »europäischen Solidarität«.



Elmar Brok*

Drohende Zahlungsunfähigkeit: Europäische Solidarität, aber mit Vernunft und Maß

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise macht es möglich: Es ist immer mehr die Rede von der Zahlungsunfähigkeit eines europäischen Landes. Island, das am schlimmsten unter der Banken- und Finanzkrise gelitten hat, musste schon fast Bankrott anmelden. Aber auch Länder der Europäischen Union sind in den Sog der Krise geraten. Griechenland, Irland, Slowenien, aber auch Italien, Spanien oder Portugal haben jetzt aufgrund der weltweiten Krise immer mehr Schwierigkeiten, auf den Finanzmärkten Kredite zu akzeptablen Zinssätzen zu bekommen, genau zu dem Zeitpunkt, wo sie den höchsten Finanzierungsbedarf haben.

Kann aber ein Staat – ähnlich wie eine Bank oder ein Unternehmen – wirklich Bankrott gehen? Letztendlich handelt es sich darum: Immer mehr EU-Länder genießen eine immer niedrigere Bonität, was dazu führt, dass sie ihre Staatsanleihen nur noch schwierig finanzieren können. Ihre durch die Krise steigende Staatsverschuldung erschwert die rechtzeitige und volle Kreditbedienung der Staaten. Es hieß sogar vor kurzem in der Presse, Deutschland selbst hätte am Anfang des Jahres Schwierigkeiten gehabt, kleinste Summen – in Höhe von ca. 10 Mill. € – von Kreditinstituten zu erhalten. Wenn ein Staat nicht mehr in der Lage ist, sich auf den Märkten zu refinanzieren, um seine Ausgaben und die Zinsen seiner Verschuldung abzudecken, wird er theoretisch zahlungsunfähig.

Die Lage ist kritisch für einige EU-Staaten, die nicht zur Währungsunion gehören und aus diesem Grund nicht deren Stabilisierungseffekte genießen, gleichzei-

tig jedoch immer noch unter strukturellem Rückstand leiden. Manche sind bereits schwer betroffen. Nach einem ersten Engpass im Herbst 2008 wurden die Gerüchte über eine baldige Zahlungsunfähigkeit Ungarns immer lauter. Die ausländischen Banken kommen in Ungarn auf einen Marktanteil von 70 bis 80%. Der Staat ist deswegen stark von Auslandsinvestitionen abhängig, welche jedoch im Rahmen der allgemeinen Finanzkrise drastisch zurückgehen. Nur durch die Intervention des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der EU im Oktober 2008 konnte der magyrische Staat bis aufs Weiterer vom Bankrott gerettet werden. Mittlerweile sagen Experten jedoch, dass das Rettungspaket – welches Kredite in Höhe von 20 Mrd. € garantiert – die Katastrophe lediglich verzögert und eine potentielle Insolvenz nach hinten verschoben worden sei.

Die Folgen des Zahlungsausfalls eines Mitglieds der Europäischen Union – auch wenn es nicht der Eurozone angehört – würden auch die anderen EU-Länder in Gefahr bringen. Wie für Banken oder Unternehmen würde sich die sinkende Kreditgläubwürdigkeit und dadurch die steigenden Kapitalkosten auch auf die Geschäftspartner des betroffenen Staats mittels einer Kettenreaktion übertragen. Manche Länder der Eurozone wären davon stärker betroffen. Österreich zum Beispiel hat laut der Bank für internationalen Zahlungsausgleich etwa 230 Mrd. € an Krediten in Osteuropa vergeben. Da die Länderwährungen der osteuropäischen Staaten in den vergangenen Monaten stark gefallen sind, können diese Länder ihre Kredite bereits jetzt schwer zurückzahlen. Schon die Zahlungsunfähigkeit eines dieser Länder würde die Kreditinstitute in Österreich schwer gefährden.

Wie kann eine europäische Antwort auf diese Probleme aussehen? Die Risikoprämien bei Staatsanleihe, selbst für einige Staaten der Eurozone, sind schon expo-

* Elmar Brok ist Mitglied des Europäischen Parlaments und gehört der EVP-ED-Fraktion an.

nentiell gestiegen. Der griechische Staat zum Beispiel muss bereits jetzt Risikoprämien für seine zehnjährigen Anleihen, die zwischen zwei- und fünfmal höher als z.B. für Deutschland oder Frankreich sind, zahlen. Dies birgt bereits eine große Gefahr für eine Währungsunion, die auf einen konsolidierten Wirtschaftsraum angewiesen ist. Sollte jetzt ein Staat der Eurozone wirklich Bankrott gehen, könnte die Währungsunion in Frage gestellt werden.

Man muss aber relativieren. Auch wenn Staaten die größten Schwierigkeiten haben, geht es noch nicht so weit, dass ein Staat der Eurozone aus strukturellen Gründen zahlungsunfähig wird. Die Konvergenzkriterien der Währungsunion – vor allem was die Beschränkung der Defizite und der Verschuldung angeht – wurden in der letzten zehn Jahre zwar oft, aber dann nur leicht überschritten. Der Euro wurde sonst zum wahrhaftigen stabilitätsschaffenden Instrument in der Eurozone. Ohne die gemeinsame Währung wären wahrscheinlich die Euroländer in eine wirtschaftliche Katastrophe geraten. Es ist lange her, dass das Projekt einer europäischen Einheitswährung belächelt und der Euro nicht ernst genommen wurde. Im wirtschaftlichen Sturm überlegt jetzt sogar Großbritannien, ein ausgesprochener Gegner der Einheitswährung, dem Euro beizutreten. Auch ist immer häufiger die Rede davon, dass der Euro eine Leitwährung neben dem Dollar werden könnte; der chinesische und der russische Präsident zum Beispiel haben diese Idee am Rande des G-20-Gipfels ins Gespräch gebracht.

Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten: Grundlegender Wert der EU

Das bedeutet jedoch auf keinen Fall, dass die stabilsten Staaten nicht ihre schwächeren Partner unterstützen sollten. Die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist ein grundlegender Wert der Europäischen Union – wenn nicht ihre *raison d'être*. Dies wurde unter anderen in den EU-Verträgen verankert. Auf der anderen Seite ist jedoch klar, dass der Maastrichter Vertrag zur Gründung der Europäischen Union auch die so genannte »No-Bail-out« Klausel (Art. 103 EUV) vorsieht, in der ausdrücklich vorgeschrieben wird, dass weder die Gemeinschaft noch ein Mitgliedstaat für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates haften kann. Darüber hinaus ist es im Artikel 101 EUV der Europäischen Zentralbank verboten, einem Mitgliedstaat Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten zur Verfügung zu stellen. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass die Europäische Union nicht handeln sollte. Der Europäische Rat vom 19. und 20. März hat es betont: Die gesamtwirtschaftliche Stabilität ist ein wesentlicher Faktor der Widerstandsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, besonders in Krisenzeiten. Auf diese Weise hat der Rat allen das Prinzip der Solidarität erneut in Erinnerung gerufen. Die Kommission hat Anfang April vorgeschlagen, dass die Höchstgrenze

für die Hilfe im Rahmen der Beistandsfazilität der Union zur Zahlungsbilanzstützung auf 50 Mrd. € erhöht wird. Nachdem das Europäische Parlament dem Vorschlag am 26. April zugestimmt hat, wurde die Aufstockung vom Rat der EU-Wirtschafts- und Finanzminister am 5. Mai entschieden. Es ist immerhin nach einer ersten Erhöhung von 12 Mrd. auf 25 Mrd. € im Dezember 2008 die zweite Verdoppelung der Beistandsfazilität innerhalb von einigen Monaten. Das Signal ist damit schon sehr stark – besonders für unsere osteuropäischen Partner. Allein die Ankündigung dieser neuen Garantie sollte dazu beitragen, die Märkte zu beruhigen – mit dem Effekt, dass die betroffenen Staaten wieder Geld leihen können.

Diese Maßnahmen sollten jedoch lediglich von Fall zu Fall getroffen werden. Es muss immer genau geprüft werden, warum Länder solche Schwierigkeiten haben, ob sie hauptsächlich dafür verantwortlich sind und was genau die EU-Unterstützung langfristig bringen könnte. Es muss verhindert werden, dass einige Mitgliedstaaten, die dauerhaft eine vernünftige Finanzpolitik geführt haben, dazu gebracht werden, Verantwortung für die Krisenanfälligkeit ihrer europäischen Partner übernehmen zu müssen. Deswegen wurde der Vorschlag eines großen und umfassenden Rettungsplans in der Form von Finanzhilfen in Höhe von 160 bis 190 Mrd. € für die mittel- und osteuropäischen Staaten, wie er hauptsächlich von Ungarn und Polen im Europäischen Rat gefordert wurde, klar abgelehnt. Die Gerüchte, dass eine Tendenz des »Trittbrettfahrertums« unter den EU-Mitgliedstaaten existiert – was grundsätzlich heißen sollte: »in guten Zeiten mache ich, was ich will, und in schlechten helfen mir die anderen« – würden der EU sicherlich nicht helfen. Dieses Argument ist allerdings nicht so hoch zu bewerten. Die einzelnen Nationalstaaten werden sehr wohl aus Imagegründen versuchen, die Gemeinschaft nicht übermäßig in Anspruch zu nehmen. Schon der Öffentlichkeitscharakter der Unterstützung würde, dem Prinzip »*name and shame*« zufolge, die meisten Staaten davon abbringen. Und in der Tat, die aktivsten Gegner des ungarischen Plans waren Mitgliedstaaten, wie Estland, die Slowakei oder Tschechien, die jegliche »Spezialkategorie Osteuropa« klar verweigert haben. Aus ähnlichen Gründen kann die hastige Einführung des Euro keine Lösungsmöglichkeit sein, obwohl Polen und Ungarn dafür eingetreten sind. Die Stabilisierungseffekte des Euro können nicht angezweifelt werden. Dies ist deshalb so, weil es klare und strikte Stabilitäts- und Konvergenzkriterien gibt, um der Währungsunion beizutreten. Diese Kriterien garantieren die makroökonomische Stabilität eines Kandidaten, um die Gesamtstabilität der Währungsgemeinschaft nicht zu gefährden – nicht andersherum. Dies ist unsere Garantie und muss deswegen so bleiben: Die Maastricht-Kriterien müssen erfüllt werden, bevor ein Staat der EU der Eurozone beitreten kann.

Jetzt aber muss man auch erkennen, dass der Europäische Gipfel lediglich eine unvollständige Antwort auf die Fra-

ge nach einer möglichen Zahlungsunfähigkeit eines Europäischen Mitgliedstaats gegeben hat. Er hat zwar mit klaren Worten die erforderliche Solidarität innerhalb der Europäischen Union zum Ausdruck gebracht und gleichzeitig die Finanzhilfsinstrumente der EU wesentlich gestärkt. Die 50 Milliarden der Beistandsfazilität würden wahrscheinlich alleine nicht ausreichen, wenn ein oder mehrere Staaten der EU durch einen Domino-Effekt von dem Mangel an Liquiditäten betroffen sind. Dazu kommen zwar die neuen Darlehenskapazitäten des IWF, der den europäischen Staaten jetzt auch auf freiwilliger Basis eine schnelle befristete Unterstützung in Höhe von 75 Mrd. € bereitstellen kann. Insgesamt wird der IWF durch die während des G-20-Gipfels gemachten Zusagen über etwa 1 100 Mrd. Dollar verfügen – das ist dreimal so viel wie zuvor. Die Aufstockung der Gelder, die dem IWF zu Verfügung stehen, wird auch unmittelbar bedürftiger EU-Länder zugute kommen können.

Man könnte sich aber auch mutigere Sondermaßnahmen auf EU-Ebene vorstellen. Die Europäische Zentralbank darf den Staaten laut dem Wortlaut der Verträge keine unmittelbare Finanzhilfe leisten. Eine andere Möglichkeit wäre es, dass die EZB am Sekundärmarkt die Staatsanleihen des notleidenden Staates erwirbt und auf diese Weise den Kurs des Staatspapiers unterstützt und dessen Nachfrage stützt. Die Federal Reserve hat in den USA schon angekündigt, dass sie dieses Instrument benutzen könnte, sollte es in Krisenzeiten nötig sein. Eine weitere Möglichkeit, die in gewissen Kreisen zwar mit größter Skepsis aufgenommen wird, sind so genannte Eurobonds, also die zusätzliche Schaffung von EU-Anleihen für schwache Länder. Durch eine solche Unterstützung würden die Kapitalkosten für diese schwachen Länder sinken – für die anderen aber steigen. Dann müsste man aber auch akzeptieren, dass sich die EU verschulden darf. Dies ist höchst strittig und problematisch und könnte Dämme brechen lassen. Deutschland lehnt dies deshalb gegenwärtig aus guten Gründen ab. Allerdings ist die Situation anders, wenn starke Mitgliedstaaten sich auf einzelstaatlicher Basis gemeinsam für einen solchen solidarischen Akt einer gemeinsamen Anleihe mit schwachen Staaten entschließen sollten.

Es ist mittlerweile fast selbstverständlich in der öffentlichen Debatte: Bei der gegenwärtigen Krise handelt es sich um eine tiefe Vertrauenskrise. Ökonomische Antworten müssen daher mit Maßnahmen politökonomischer oder gar gänzlich politischer Natur flankiert werden; das Vertrauen muss wiederhergestellt werden. Dies muss auf dreierlei Weise geschehen: Eine bessere, transparentere und moralische Regulierung der Finanzmärkte muss geschaffen werden. Der Markt ist aber nicht mehr national, sondern europäisch und global. Dies muss deswegen zuerst auf internationaler Ebene stattfinden. Das Treffen des G-20 ist ein wichtiger, aber nur ein erster Schritt in diese Richtung. Zweitens muss auf europäischer Ebene das Vertrauen zwischen den Staaten

durch eine klare Verpflichtung zum Solidaritätsprinzip innerhalb der Eurozone – und darüber hinaus zwischen allen Mitgliedstaaten der EU garantiert werden. Drittens muss auch Vertrauen innerhalb der Mitgliedstaaten, das heißt zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Akteuren, geschaffen werden. Dies kann nur durch die Verstärkung des Prinzips der Sozialen Marktwirtschaft innerhalb der EU geschehen.

Die EU-Gesetzgebung hat sich schnell mit der Frage der Regulierung der Märkte beschäftigen können. In den letzten Monaten wurden im Europäischen Parlament wichtige Schritte zur Stärkung der Integrität des europäischen Finanzsektors, unter anderem durch die Schaffung von neuen Regeln über das Eigenkapital der Banken, die Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht von Finanzinstituten oder die Schaffung von Regeln für Rating-Agenturen, unternommen. Infolge des G-20-Gipfels müssen auch strukturelle Reformen des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems in Angriff genommen werden. Eine bessere Regulierung der internationalen Finanzmärkte, vor allem durch die Verstärkung der Transparenz und Rechenschaftspflicht aller Akteure, muss jetzt praktisch geschaffen werden. Die Entscheidung der G-20, ein Verzeichnis unkooperativer »Steueroasen« zu erstellen, kann in diesem Zusammenhang nur begrüßt werden. Seine Veröffentlichung kurz nach dem Gipfel durch die OECD hat einige Staaten sofort dazu veranlasst, sich über ihre baldige Implementierung der neuen internationalen Finanzstandards zu äußern. Bis zur konkreten Implementierung wird es noch dauern, der Beschluss stellt aber immerhin einen Erfolg dar. Aber auch andere, strittigen Fragen müssen geregelt werden. Die Frage der Managergehälter zum Beispiel, die auch dazu beitragen, in Krisenzeiten Misstrauen in der Gesellschaft zu schaffen. Der amerikanische Präsident Obama hat sich dafür ausgesprochen, dass Finanzinstitute, welche von der Unterstützung staatlicher Gelder profitieren, ihren jährlichen Bonus maximal auf ein Drittel ihres jährlichen Gehalts festsetzen dürfen. Viel relevanter aber ist die Frage nach der Transparenz und den Kriterien der Zuteilungsprozesse. Ein guter Manager sollte anhand von nachhaltigen und langfristigen Ergebnissen beurteilt werden.

Die Instrumente der europäischen Solidarität müssen in ihrer vielfältigen Form genutzt werden. Die Europäische Union hat vor kurzem die Erhöhung des Vorschusses für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Sozialfonds, die hauptsächlich in den ost- und mitteleuropäischen Staaten zum Einsatz kommen, angekündigt. Insgesamt werden 6,25 Mrd. € zusätzlich zur Förderung von Großprojekten ausgegeben. Unsere ost- und mitteleuropäischen Partner hatten nach der Wende das größte Vertrauen in die Deregulierung des Marktes. Die gegenwärtige Krise erschüttert jetzt ihren Glauben an das marktwirtschaftliche System. Wir müssen unseren Partnern durch

die EU beibringen, dass nur der Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft den Staaten die Stabilisierungseffekte des freien Marktes im vollen Umfang anbieten kann. Zum jetzigen Zeitpunkt müssen wir auch aufpassen, dass kein Staat in den Protektionismus zurückfällt. Die Märkte müssen offen gehalten werden, jegliche Maßnahmen protektionistischer Art müssen bekämpft werden. Dies gilt allerdings auch für Staaten der Eurozone.

Nicht zuletzt müssen die Europäischen Konjunkturpakete in Höhe von ca. 200 Mrd. € so schnell wie möglich umgesetzt werden. Diese makroökonomischen Stimuli, eine Mischung aus nationalen Paketen (ca. 170 Mrd. €) und Geldern der Gemeinschaft (5 Mrd. € für Infrastrukturprojekte und bis zu ca. 25 Mrd. € steuerpolitische Maßnahmen), könnte kurzfristig die europäische Wirtschaft wieder auf die Beine bringen. Die Freiheiten des Binnenmarktes haben entscheidend dazu beigetragen, dass Europa heute ein Beispiel politischer und wirtschaftlicher Stabilität, sozialer Mindeststandards und wirtschaftlichen Wohlstands ist. Das Haus Europa steht auf soliden Fundamenten, die durch die verfassungsmäßige Ordnung der einzelnen Mitgliedstaaten garantiert werden. Mit der Schaffung des Binnenmarktes wurde ungenutztes Innovationspotential nutzbar gemacht. Er hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Qualität der Wirtschaftsfaktoren in Europa besser geworden ist. Der Binnenmarkt ist unsere Trumpfkarte in der Krise. Wir sollen sie bestens nutzen.