Internationale Konferenz

Hellas in der Krise

Wie kann sich Griechenland in Europa neu erfinden?

Montag, 23. Januar 2012, 18.30 Uhr

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, Berlin-Mitte

Eine Kooperation mit der Freien Universität Berlin, Institut für Griechische und Lateinische Philologie

Rede von Konstantin Simitis

Es gilt das gesprochene Wort.

Meine Damen und Herren,

Ich möchte mich zunächst herzlich für die so freundliche Einladung bedanken, heute hier zu sprechen. Lassen Sie mich aber gleich hinzufügen, dass ich auch deshalb besonders gerne gekommen bin, weil wir gegenwärtig inmitten einer Krise sind, die mehr denn je dazu verpflichtet, die Probleme, mit denen sich die Europäische Union konfrontiert sieht, besser zu verstehen sowie möglichen Auswegen nachzugehen. Ich brauche Sie im Übrigen kaum daran zu erinnern, wie sehr die Schuldenkrise seit etwa zwei Jahren die öffentliche Diskussion beherrscht und wie nachdrücklich dabei immer wieder auf Griechenland verwiesen wird.

Der Titel der heutigen Veranstaltung, “Griechenland quo vadis?“, impliziert, dass der Kurs Griechenlands eine entscheidende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung der Europäischen Union spielt. Nicht nur weil, um lediglich an zwei der immer wieder angeführten Anknüpfungspunkte zu erinnern, die Schuldenkrise in Griechenland eingesetzt hat, sondern auch, weil das Unvermögen dieses Landes, seine Schulden zu begleichen, der heutigen wirtschaftlichen Unsicherheit in der Union zugrunde liegt. Hinzu kommt der Vorwurf, Griechenland sei es gelungen der WWU beizutreten, ohne die Voraussetzungen dafür erfüllt zu haben. Die Europäische Kommission sei überdies genauso über die Höhe seines Defizits wie über seine Verschuldung getäuscht worden, eine freilich allen noch so häufigen Wiederholungen zum Trotz falsche und deshalb unhaltbare Behauptung. Ich werde zu diesem Punkt hier nicht Stellung nehmen, bin aber gerne bereit, Ihre Fragen zu beantworten.

Die Defizite Griechenlands sind keineswegs der ausschließliche Grund für die heutige Krise der Eurozone, wie so oft, wider besseres Wissen, betont wird. Die Schulden entstanden eben nicht allein durch maßlose Verschwendung. Hierfür gibt es durchaus auch andere Gründe, wie allein schon das Beispiel Spaniens illustriert. Spanien durchläuft heute auch eine Krise, obwohl es keine Defizite oberhalb der 3-Prozent-Grenze des BIP aufwies und eine staatliche Verschuldung hatte, die 2006 lediglich 31 Prozent des BIP ausmachte. Auslöser der Krise waren die unbedachte Entwicklung der Bautätigkeit, der Zusammenbruch der Immobilienpreise, das Unvermögen der Banken, die gewährten Kredite einzutreiben sowie die letztendlich unvermeidliche Intervention des Staates zur Rettung der Banken und zur Eindämmung der Krisenfolgen.

Die Diskrepanz des Wachstumsniveaus zwischen dem Norden und dem Süden, die geringere Wettbewerbsfähigkeit der Staaten der Peripherie der Union und die großen Defizite ihrer Außenhandelsbilanzen sind weitaus ernstere Gründe für die zunehmenden Schulden der Staaten des Südens als die administrative Unfähigkeit ihrer Regierenden. Zwischen 2000 und 2007 war das durchschnittliche Jahresdefizit der Handelsbilanz Griechenlands 8,4 Prozent des BIP und das entsprechende Defizit Portugals 9,4 Prozent, während der Überschuss Deutschlands bei 3,2 Prozent und Hollands bei 5,4 Prozent lag. Um dieses Defizit decken zu können, sind die Staaten der Peripherie gezwungen, immer mehr Kredite aufzunehmen. Der Anstieg ihrer Staatsschulden ist der Preis dafür.

Diese Entwicklung war von den Begründern der WWU nicht vorhergesehen worden. Sie glaubten, der freie Kapitalverkehr sowie der Binnenmarkt garantierten, dank der niedrigeren Arbeitskosten der Staaten der Peripherie, Investitionen und könnten somit das Gefälle zu den entwickelten Staaten progressiv verringern. Sie übersahen aber dabei, dass sich der Konvergenzprozess nicht innerhalb weniger Jahre abschließen lässt. Auch meinten sie, dass die Überschreitung einer tolerablen Defizitgrenze der Zahlungsbilanz der Peripherie-Länder dazu führen würde, die Finanzierung der Importe durch die Banken auszusetzen, Unternehmen zu schließen und die Nachfrage für importierte Produkte empfindlich einzuschränken. Unter dem Druck der rückläufigen Wirtschaftsaktivität würde so das Defizit abnehmen und es zu einem zunehmenden Gleichgewicht bei den internationalen Transaktionen kommen.

Genau diese Annahme hat sich freilich als unzutreffend erwiesen. Die Banken setzten ihre Finanzierung auch nach einer Überschreitung der vagen Sicherheitsgrenze fort. Als sie sich von anderen Kreditinstituten nicht mehr Geld leihen konnten, sahen sich die konkret involvierten Staaten gezwungen, die jeweils betroffenen Banken durch eigene Kreditaufnahmen zu stützen. Das Ergebnis war ein enorm hoher Schuldenberg. Nötig, ja unausweichlich ist also eine neue Art des Umgangs mit dem Gefälle zwischen dem entwickelten Kern der Eurozone und ihrer weniger entwickelten Peripherie. Ansonsten wird es auch in Zukunft immer wieder zu Krisen kommen.

Die Mängel in der Arbeitsweise der staatlichen Institutionen waren Anlass für die Behauptung, dass Griechenland ebenso wie andere Staaten der Peripherie der WWU nicht hätten beitreten dürfen. Die WWU ist jedoch kein Club hochentwickelter Staaten, deren gemeinsame Bestrebungen den Interessen jener Länder zuwider laufen, die sich im Rückstand befinden. Vielmehr ist sie eine Entwicklungsstufe der Union zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ihrer Mitglieder. Sie soll dazu verhelfen, Beziehungen aufzubauen, die gemeinsame Wachstumsbemühungen stärken, die schrittweise Konvergenz der Wirtschaften fördern und eine bessere Nutzung der Chancen erlauben, welche durch die Abschaffung der Grenzen und die gemeinsamen Ziele geboten werden. Sie ist mit anderen Worten der gemeinsame Fortschrittsplan. Konsequenterweise muss sie in ihrer Ausgestaltung sowohl die Stärkeren mit all ihren Möglichkeiten als auch die Schwächeren mit ihren Unzulänglichkeiten einbeziehen können. Ein ebenso konkreter wie genauer Plan ist deshalb dringend erforderlich, der die Ungleichgewichte berücksichtigt sowie die Tatsache bewertet, dass die entwickelten Staaten nicht nur belastet werden, sondern dank ihrer Finanzdienstleistungen und ihrer Exporte durchaus erhebliche Gewinne erzielen.

Das politische, wirtschaftliche und soziale Netzwerk, das durch den bis zum heutigen Zeitpunkt gemeinsamen Kurs entstanden ist, stellt eine enorme Investition an Ideen, Kapital und Arbeit dar, die keiner der Mitgliedsstaaten ignorieren kann, ohne einen beträchtlichen Preis dafür zu zahlen. Die Auswirkungen einer Spaltung der WWU lassen sich nicht berechnen. Sie würden auch für die äußerst negativ ausfallen, die womöglich meinen, die WWU diene nicht vollständig ihren wirtschaftlichen Interessen. Kurzum, alle Staaten würden um ein Vielfaches herabgestuft werden und zwar sowohl im Hinblick auf ihre politische Resonanz als auch im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten.

Solidarität ist ein Begriff, der gewissen Ländern der Union nicht genehm ist. Sie verbinden mit ihm eine Interpretation, die sich ganz auf die Notwendigkeit konzentriert, jene Länder zu unterstützen, die ihre Verpflichtungen nicht einhalten. Doch die Realität zwingt zu einem gegenseitigen Beistand, dessen Ausmaß nicht allein durch juristische Texte vorgegeben wird, vielmehr auch durch einzelne Vereinbarungen sowie durch bereits entstandene Beziehungen und den damit verbundenen Gefahren. Bei einer Einheit, in der es permanente und nutzbringende Wechselwirkungen unter ihren Mitgliedern gibt, ist es im Interesse sowohl des Stärkeren als auch des Schwächeren, sie aufrecht zu erhalten und zu intensivieren.

Als die WWU gegründet wurde, waren viele Beobachter in Großbritannien und den USA davon überzeugt, dass dieses Unterfangen nur scheitern könne. Sie behaupteten, einer Währungsunion müsse unbedingt eine politische Integration vorausgehen, ein politisches Zentrum also existieren, dem es auch obliegen würde, die notwendigen Entscheidungen zu treffen. Ohne eine solche politische Führung würde die Union unweigerlich in einer Sackgasse landen. Ganz in diesem Sinne betonten sie während der Krise, dass „Europa auf Schwierigkeiten stößt, weil die politischen Eliten den europäischen Kontinent gezwungen haben, eine einheitliche Währung einzuführen, obwohl er dafür noch nicht bereit war“ (Krugman, International Herald Tribune 21.2.2010). Sie bezeichneten die WWU als “Eurosalat”.

Die bisherigen Erfahrungen haben nur teilweise diese Prognosen bestätigt. Die WWU hat sich in den ersten Jahren auf alle ihre Mitgliedsländer positiv ausgewirkt. Dank hoher Wachstumsraten und reduzierter Kreditkosten haben sich die Staaten der Peripherie den entwickelten Staaten annähern können. Die Krise des Jahres 2007 zeigte freilich, wie fragil diese Entwicklung war. Sie stützte sich eben nicht auf einem konkreten, von allen Mitgliedern akzeptierten Plan, sondern auf politische Vorstellungen, die dem freien Markt und dem automatischen Ausgleich der sich jeweils ergebenden Diskrepanzen vorrangige Bedeutung verliehen. Die Politik war deshalb nicht auf die Bekämpfung negativer Phänomene, etwa der Ausweitung der Defizite oder dem Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit, vorbereitet.

Erst Ende 2009 gelangte man in der Eurozone zu der Erkenntnis, dass eine unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit die Überschuldung der Staaten der Peripherie sowie die Verunsicherung der Märkte zu bewirken vermag. Es hat ungefähr fünf Monate gedauert, bis die Europäische Union im Frühjahr 2010 einen Rettungsplan für Griechenland erarbeitete und die vorläufige Europäische Finanzstabilisierungsfaszilität (EFSF) gegründet und mit der Möglichkeit ausgestattet wurde, 440 Milliarden zur Stützung der Mitgliedsstaaten zu verwenden. Griechenland erhielt einen Kredit von 110 Milliarden und wurde unter die Aufsicht der Troika (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank sowie Internationaler Währungsfond) gestellt.

Diese Entwicklung war, gemessen an einer Vergangenheit, in der Zweifel und Unschlüssigkeit vorherrschten, ein trotz aller Verzögerungen entscheidender Schritt in eine neue Richtung. Die EU-Vertragsklausel, wonach die Euro-Teilnehmerländer nicht für Verbindlichkeiten eines anderen Teilnehmerlandes aufkommen müssen, wenn dieses seinen Verpflichtungen nicht entspricht, wurde durch die Ereignisse überrollt. Man hat trotz der deutlich negativen Reaktion der öffentlichen Meinung in vielen Staaten eingesehen, dass das Schicksal eines

Mitgliedsstaates das der anderen beeinflussen kann und gerade deshalb eine ständige Koordinierung sowie gemeinsames Handeln unbedingt erforderlich seien.

Die zwischen der WWU und Griechenland getroffene Vereinbarung zur Politik, die Griechenland befolgen muss, um die Gesamtheit der Raten des vereinbarten Kredits ausgezahlt zu bekommen, auch bekannt als „Memorandum“, wurde ohne ausreichende Vorbereitung konzipiert und auf eine die Krise im Land noch verschärfende Weise angewandt. Die getroffene Absprache bestimmte, dass Griechenland innerhalb von nur drei Jahren, d.h. bis 2013, eine Haushaltssituation wiederherzustellen hat, die den Vorgaben des EU-Vertrags entspricht. Diese Bedingungen implizierten Ausgabenkürzungen, die weit über dem lagen, was Staaten erzielen können, die weitaus bessere wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Konjunkturaufschwung mitbringen als Griechenland. Sie waren so gesehen schlicht unrealistisch. Das Memorandum sah darüber hinaus auch keine Sonderregelung vor, um die Auswirkungen der Ausgabenkürzungen auf die Investitionen zu kompensieren, wie zum Beispiel die Möglichkeit, Griechenland Mittel der europäischen Strukturfonds zur Verfügung zu stellen, ohne dass eine nationale Beteiligung bei der Realisierung der erforderlichen Investitionen nötig sei.

Das Ergebnis war, dass Griechenland einerseits einen Defizitabbau von insgesamt circa 6 Prozent des BIP für die Jahre 2010 und 2011 erzielte, andererseits jedoch eine in diesem Ausmaß nie dagewesene Rezession erlebt. Nach dem „Memorandum“ müsste man in Griechenland mit einem wirtschaftlichen Rückgang von ungefähr 8,6 Prozent in den Jahren 2009-2011 rechnen. Die Rezession reicht viel weiter. Sie wird bis Ende 2012 wahrscheinlich 15 Prozent ausmachen. Die optimistischen Prognosen des „Memorandums“ haben sich als völlig falsch erwiesen. Rezession und wachsende Unsicherheit haben schließlich jegliche Investitionspläne zunichte gemacht.

Die Verfasser des „Memorandums“ haben es auch versäumt, die zu erreichenden Ziele mit den tatsächlichen Entwicklungen zu verbinden, also zu bestimmen, dass im Falle einer entschieden größeren als der vorhergesehenen Rezession der Zeitraum zur Erreichung der Ziele automatisch verlängert oder dass sogar einige der Bestrebungen eingeschränkt werden müssten. Politisch ein fataler Fehler, der zur Folge hatte, dass das anfängliche rigorose Sparprogramm weiter umgesetzt wird, trotz der eingetretenen schweren Rezession und ihrer die ursprünglichen Annahmen weit übersteigenden Auswirkungen.

Da die anfänglichen Berechnungen der Troika sich als unzutreffend erwiesen haben und der Lauf der Ereignisse genau dieses bestätigte, verlor die angewandte Politik zwar ihre Glaubhaftigkeit, wurde aber dennoch weiter verfolgt. Vor jeder Auszahlung einer Kreditrate fanden erneut Verhandlungen statt, um trotzdem mit Hilfe neuer Maßnahmen die irrealen Zielen dem Zeitplan entsprechend zu erreichen. Gerade diese permanente Neufestlegung der Politik sowie das ständige Hinzufügen von immer mehr Steuern und Belastungen haben den Eindruck vermittelt, dass die Reduzierung der Einkommen kein Ende nehmen wird, dass die Last der Stabilisierung fast ausschließlich von den Lohn- und Gehaltsempfängern, den Rentnern und den Eigentümern von Immobilien getragen wird und dass sowohl die Troika als auch die griechische Regierung einen ausweglosen Kurs eingeschlagen haben, ohne sich für seine Konsequenzen zu interessieren. Die angewandte Politik habe sich, so die öffentliche Meinung, keineswegs zur Aufgabe gemacht, die Missstände im Lande zu korrigieren und ebenso davon abgesehen, die Hauptverantwortlichen für die Krise zur Rechnung zu ziehen. Der Protest verschärfte sich und nahm schließlich noch nie dagewesene Ausmaße an. Andauernde Streiks, öffentliche Versammlungen, die zu Tumulten führten, gehören ebenso zum täglichen Bild wie die Weigerung des öffentlichen Dienstes den politischen Vorgaben zu folgen. Mehr noch: die Meinung, dass Griechenland aus der Eurozone austreten soll, gewinnt immer mehr an Boden, obgleich bislang kaum jemand die Zweckmäßigkeit der Beteiligung an der WWU in Frage gestellt hatte. Die Opposition gewinnt schließlich mit der Behauptung, dass sie alle bisherigen Vereinbarungen neu verhandeln wird, immer mehr Zustimmung, obwohl sie die Hauptverantwortung für die wirtschaftliche Katastrophe trägt.

Die Vertreter der Troika haben zu Recht mehrmals betont, dass manche der im „Memorandum“ vorgesehen Maßnahmen von der griechischen Regierung nicht umgesetzt wurden oder noch immer ausstehen. Beträchtliche Verspätungen hat es in der Tat gegeben. So wurde etwa vereinbart, dass Privatisierungen in Höhe von 50 Milliarden stattfinden sollen. Erfolgt sind sie nach wie vor nicht. Die versprochene drastische Verringerung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist ebenso ausgeblieben. Die Inkonsequenz der griechischen Regierung ist allerdings nicht einzig und allein auf ihre Unwilligkeit zurückzuführen, sich mit den Gewerkschaften und überhaupt mit korporativen Interessen auseinander zu setzen. Der Staatsapparat ist vielmehr nicht fähig, manche Aufgaben wirklich wahrzunehmen. Die öffentliche Meinung spricht sich zudem wegen der nachhaltigen Einkommensreduzierung gegen nahezu jede Modifikation des status quo aus. Strukturänderungen lassen sich jedoch nicht übergehen. Der Rang der Prioritäten hätte jedoch den Sparmaßnahmen nicht die bei weitem vorherrschende Bedeutung geben müssen.

Die Mitglieder der Eurozone und weitere neun Staaten der EU haben beim Gipfeltreffen vom 8. Dezember vereinbart, Schritte in Richtung auf eine stärkere Wirtschaftsunion zu unternehmen. Sie stellten fest, dass in der Union neben der einheitlichen Währung eine starke wirtschaftliche Säule unerlässlich sei. Zur Verwirklichung dieses Ziels seien Schritte zu einer echten “fiskalpolitischen Stabilitätsunion” nötig.

Die Beschlüsse vom Dezember stellen zwar einen wichtigen Schritt dar, um die durch die Krise verursachten Probleme der Union zu bewältigen. Sie entsprechen allerdings nicht der erforderlichen Zäsur. So lässt das wichtigste Merkmal der Beschlüsse, die Forderung nach einer rigiden Haushaltsdisziplin, außer Acht, dass die

Hauptursache der Krise keineswegs die Gleichgültigkeit der Mitgliedsstaaten gegenüber den geltenden Vorschriften über die Höhe des Haushaltsdefizits und der Staatsverschuldung ist. Entscheidend sind vielmehr zunächst und vor allem die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten bzw. der Defizite und Überschüsse der Zahlungsbilanzen.

Unterschiedlichen Niveaus der Wettbewerbsfähigkeit, der administrativen Organisation oder der Bildung werden weder durch haushaltspolitische Disziplin noch mit der Vergabe von Geldern zum Schuldenabbau oder der Gewährleistung von Bürgschaften und der Rekapitalisierung von Banken aufgehoben. Ihre Überwindung erfordert vielmehr unter anderem, dass die Überschussländer mehr Kredite vergeben, den Konsum im Inland verstärken, Importe stützen und sogar eine höhere Inflationsrate hinnehmen. Für die Bewältigung der Krise ist darüber hinaus eine Wirtschaftspolitik nötig, die sich ebenso ausdrücklich wie konsequent auf den gesamten europäischen Raum bezieht, Lösungen also anstrebt, die nicht nur die Probleme einzelner Staaten ansprechen, sondern die Europäische Union insgesamt. Die gemeinsame Währung sollte deshalb keineswegs lediglich als Mittel angesehen werden, den gemeinsamen Markt zu realisieren vielmehr auch und vor allem als Möglichkeit, dem europäischen Projekt Sinn und Chancen zu geben, mithin Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Fortschritt durchweg in der Union fördern. Die Hauptakteure der Eurozone sind jedoch zu einer solchen Politik nicht bereit. Sie würde eine viel engere Zusammenarbeit erfordern, zu der sich die führenden Länder noch nicht entschlossen haben.

Die in der Eurozone benötigte „wirtschaftliche Governance“ oder „Steuerung“ darf kein Flickwerk aus verschiedenen, auf jedes neu auftauchende Problem bezogenen Maßnahmen sein. Sie setzt sowohl den politischen Willen für eine neue Struktur, welche die gegenwärtig existierenden Formen ergänzt oder sogar abändert, voraus, als auch einen ebenso langfristigen wie umfassenden Ansatz für die anzuwendende Politik. Das heutige System der Ausarbeitung und Umsetzung von Politik orientiert sich an kurzfristigen, an den gerade auftauchenden Problemen orientierten Reflexionen und Entscheidungen. Es stützt sich auf schwerfällige Organe und ist auch deshalb ungeeignet, weil es bei ebenso zentralen wie wichtigen Stellungsnahmen eine einstimmige Reaktion der Mitgliedsstaaten voraussetzt.

„Wirtschaftliche Governance“ lässt sich nicht realisieren, ohne die Verträge zu ändern. Eine Bereitschaft dazu gibt es allerdings weder unter den Politikern noch unter den Bürgern. Der jüngsten 2009 verabschiedeten und als Vertrag von Lissabon bekannt gewordenen Änderung sind langwierige Verhandlungen, ein Referendum mit negativem Ausgang über den Vorschlag einer Europäischen Verfassung und heftige Auseinandersetzungen über fast ein Jahrzehnt vorausgegangen. So viel steht daher fest: eine Übertragung von Befugnissen der Mitgliedsstaaten an die Organe der Union mag unumgänglich sein, sie stößt jedoch auf heftigen Widerstand vor allem der kleinen Staaten und jener Länder, die der Eurozone nicht angehören. Die Bürger wünschen zwar die wirtschaftliche Integration, lehnen allerdings eine übergeordnete wirtschaftliche Regierung ab. Sie sind sich nicht im Klaren darüber, dass die Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens neue Wege der Zusammenarbeit zwischen den Nationalstaaten und eine verstärkte Rolle der supranationalen Organe erforderlich macht.

Die „wirtschaftliche Governance“ kann jedoch im Rahmen der vorhandenen Wirtschafts- und Währungsunion durchaus angestrebt werden. Die WWU stellt eine „verstärkte Zusammenarbeit“ dar, also eine Form der Kooperation, die schon im Vertrag von Lissabon vorgesehen wird. Die Mitgliedsstaaten des Euroraums sind demzufolge sehr wohl in der Lage, neue Institutionen aufzubauen, also etwa ein „Finanzministerium der Eurozone“ oder einen Wachstumsplan für die Realisierung von Investitionen zu beschließen, ohne dass es der Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten bedarf.

Eine Entwicklung, die in genau diese Richtung geht, wird sicherlich nicht ohne Komplikationen verlaufen, obgleich sie den Verträgen durchaus entspricht. Die Weigerung Großbritanniens, die jüngsten Beschlüsse der Eurostaaten zu akzeptieren, ist symptomatisch dafür.

Ein derart negatives Verhalten zur Weiterentwicklung der Eurozone durch eine verstärkte Zusammenarbeit ist nicht hinnehmbar. Das Bindeglied der EU-Staaten ist die Wirtschaft. Vom Augenblick an, in dem einige Staaten ihre Wirtschaftspolitik angleichen und andere es nicht tun, entwickeln sich die ersteren zum Kern der Union und bestimmen mit ihrer Haltung deren Struktur und Entwicklung. Der Ausweg aus der Krise führt also zu einer „Flucht nach vorn“, ebnet mithin den Weg für eine „wirtschaftliche Governance“ und eine politischen Integration. Genau dies muss deshalb Ziel sein, das ebenso konsequent wie nachdrücklich verfolgt werden muss. Die griechischen Probleme waren so gesehen kein bloßes Missgeschick der Europäischen Union, vielmehr ein Fehlverhalten, das eine durchaus positive Absicht aus den Fugen geraten ließ und die erbrachte Hilfeleistung in ein Unterfangen verwandelte, das die Schwächen der bisherigen wirtschaftlichen Steuerung ans Licht brachte sowie die Notwendigkeit einer Neubestimmung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit eindringlich unterstrich.