

Athen im Euro-Labor

Mit Griechenland wird derzeit ein ökonomisches Experiment durchgeführt, schreibt der Ökonom Fritz Breuss. Gelingen die Reformen, ohne dass der "Patient" stirbt, wird Griechenland als Muster für erfolgreiche Sanierung ohne Euro-Austritt und ohne Staatsinsolvenz gelten können.

PARTNER



Fritz Breuss: "Neben dem Versagen (Wegschauen) der Institutionen auf EU-Ebene und seitens der Regierungen in Griechenland schaudert einem auch, wenn man sich die Fehlprognosen für Griechenland, im Zusammenhang mit den diversen Rettungsversuchen, vor Augen hält." Foto: dpa

Die nachfolgende Analyse des Ökonomen Fritz Breuss erschien als ÖGfE Policy Brief, eine Publikationsreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE).

Seit Ausbruch der Krise Anfang 2010 ist Griechenland praktisch unter der Kontrolle (»Protektorat«) der Troika (Vertreter von Europäischer Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds, IWF). Die EU bzw. die Untergruppe »Eurozone« ist mehrfach über ihren Schatten gesprungen und hat sich seit der Euro-Krise neu orientiert. Bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (GFC) 2009 (auch »Große Rezession« genannt) galt in der WWU bzw. in der Eurozone eher das US-Amerikanische Modell mit einem strikten »no-bailout« (in Art. 125 AEUV verankert). Dies sollte »moral hazard« verhindern. Diese Rechnung ist aber letztlich nicht aufgegangen.

Seit 2010 schwenkt die Eurozone eher zum Föderalsystem à la Deutschland und Österreich um, wo die Zentrale (der Bund) für die Schulden der Gliedstaaten garantiert. Die »No-Bail Out«-Klausel wurde durch die Installation der Rettungsmechanismen EFSF/ESM1 scheinbar desavouiert. Der EuGH interpretiert allerdings in seinem positiven ESM-Urteil vom 27. November 2012 erstmals die »Nichtbeistandsklausel« (»no-bailout«) des Art. 125 etwas großzügiger.

Auf jeden Fall steht Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 3(3) EUV) jetzt im Vordergrund, sie ist aber konditionalisiert (»Sixpack«; Auflagen im Zusammenhang mit Rettungspaketen). Der Fiskalpakt bringt Schuldenbremsen für die Mitgliedstaaten (wie die US-Bundesstaaten). Der Solidarität der Geldgeber muss aber auch die Loyalität der Geldnehmer gegenüberstehen.

Nach dem Wunsche aller Beteiligten, Griechenland in der Eurozone zu halten, unterwarf sich Griechenland den Reformauflagen der Troika (übrigens so wie Irland und Portugal; bald auch Zypern und Spanien bezüglich der Bankenhilfe). Während die übrigen »Programmländer« gute Fortschritte in Richtung Tragfähigkeit ihrer Staatsschulden

machen, ist und bleibt Griechenland das Hauptsorgenkind.

Gleichzeitig wird mit und an Griechenland ein ökonomisches Experiment durchgeführt: gelingen die Reformen, ohne dass der »Patient« stirbt, wird dieses Land als Muster für erfolgreiche Sanierung ohne Euro-Austritt und ohne Staatsinsolvenz gelten können. Athen ist nun ein ökonomisches und politisches Versuchskaninchen im Euro-Labor.

Zur Stabilisierung Griechenlands laufen bereits zwei Rettungspakete:

1. Paket im Mai 2010: 110 Mrd. € (Eurozone 80 Mrd. € in Form bilateraler Kredite; IWF-Beteiligung 30 Mrd. €)
2. Paket im März 2012: 130 Mrd. € (aus EFSM3, EFSF und IWF) plus Schuldenschnitt (»haircut« privater Gläubiger von 107 Mrd. €).
3. Ausführung und Ergänzung des 2. Pakets im November 2012 mit einem komplexen Maßnahmenpaket im Gesamtvolumen von 43,7 Mrd. € bestehend aus: Schuldentrückkaufprogramm für den Privatsektor (dies ist der 2. freiwillige »haircut«); Reduktion der Zinssätze aus den bilateralen Krediten des 1. Rettungspakets (»indirekter Schuldenschnitt« für den öffentlichen Sektor); Streichung der Garantiegebühren für EFSF-Kredite; Verlängerung der Laufzeiten für bilaterale Kredite und EFSF-Kredite um 15 Jahre und Aussetzung der Zinszahlungen um 10 Jahre; Gewinne aus Securities Market Programme (SMP) der EZB werden von Euroländern an Griechenland weitergeleitet.

Mit diesem Maßnahmenpaket hoffen die Euro-Retter bis zum Jahr 2020 die Staatsschuldenquote auf 124% des BIP (derzeit 190%) zu drücken (früheres Ziel war 120%). Danach wird eine weitere Senkung auf unter 110% erwartet. Voraussetzung ist, dass Griechenlands Wirtschaft wieder wächst und im Jahr 2016 ein Primärüberschuss (Defizit ohne Zinsrückzahlungen) von 4,5 % des BIP erzielt, was das Gesamtdefizit unter 3 % des BIP bringen sollte.

Trotz aller Kalamitäten hat aber auch die Griechenland-Krise den Anstoß zur Revision der Economic Governance der Eurozone gegeben, um für künftige Krisen besser gewappnet zu sein. À la Schumpeter findet in Europa gerade ein »schöpferischer Prozess der Zerstörung« statt, in dem alte Strukturen (in Griechenland und in der Eurozone) durch neue, stabilere ersetzt werden. Insgesamt werden die Fehler in der Architektur der WWU schrittweise ausgemerzt (siehe Aiginger et al., 2012; Barroso-Plan, 2012).

Versäumnisse auf allen Ebenen

Heute ist allen klar, dass Griechenland nie reif für den Euro war (»Die Aufnahme war eine Todsünde«, Theo Waigel). Tatsächlich hatten viele Ökonomen vor dem Start des Währungsunionsprojekts 1999 in zahlreichen Studien zum Thema »Wer gehört zu einem optimalen Währungsraum« gewarnt, dass ökonomisch nur eine kleine Gruppe von Ländern (rund um den ehemaligen DM-Block) mit ähnlichem Entwicklungsniveau und Konjunkturzyklus imstande sein werden, eine Währungsunion tragfähig zu bilden. Die EU-Politiker haben diese Warnungen aber ignoriert, drängten möglichst viele Länder zum Beitritt und erklärten die »Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten« zum obersten Prinzip der Union.

Griechischer Schwindel

Nr. 1: Mythologisch vorbelastet und erprobt, schickte sich Griechenland an, mit falschen Zahlen 2001 der Eurozone beizutreten. Zwar wurde diese odysseische List bald von Eurostat aufgedeckt, blieb aber ohne politische Konsequenzen einer sofortigen Aussetzung des Eintrittsbeschlusses des Europäischen Rates. Heute – nach diversen Krisen und vergeblichen Rettungsversuchen – wundert man sich, warum ein so kleines Land die große Festung Eurozone erschüttern kann. Nun haben wir das »Trojanische Pferd« in der Eurozone und müssen es »füttern«.

Nr. 2: Beim Regierungswechsel Ende 2009 kam es zum Offenbarungseid. Die neue sozialistische Regierung (PASOK) unter Giorgos Andrea Papandreou rückte schrittweise mit der Wahrheit heraus, dass abermals die Zahlen des Staatshaushaltes geschönt waren. Nach dieser neuerlichen Offenbarung über die griechischen Statistiken verloren die Finanzmärkte endgültig das Vertrauen in Griechenland. Die Ratingagenturen begannen ihr Massaker mit der Herabstufung der griechischen Bonität. Die Renditen für griechische Staatsanleihen stiegen rasch über das von Reinhart/Rogoff als »Todeszone« bezeichnete Niveau von 7 % hinaus. Der griechische Staat konnte sich nicht mehr regulär am Kapitalmarkt finanzieren.

Die Prognose der Europäischen Kommission vom Mai 2009 wies für Griechenland für die Jahre 2009 und 2010 noch ein Budgetdefizit von nur jeweils rund 5½ % des BIP aus, die Staatsschulden wurden mit 103 % bzw. 108 % des BIP für beide Jahre vorausgesagt. Seit dem Regierungswechsel im Herbst 2009 wurden die Ziffern beängstigend rasch nach unten bzw. oben korrigiert. Nach der jüngsten Prognose der Europäischen Kommission vom Herbst 2012 lag das Budgetdefizit für 2009 bei 15,6 %, 2010 10,7 %, 2011 9,4 % und wird 2012 6,8 %, 2013 5,5 % und 2014 4,6 % betragen. Der Verlauf der Schuldenquote lautet jetzt: 2009 129,7 % des BIP (um 17 Prozentpunkte mehr als Anfang 2009 erwartet!), 2010 148,3 %, 2011 170,6 %, 2012 176,7 %, 2013 188,4 %, 2014 188,9 %. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, gibt es zwar eine ähnliche Entwicklung in der Eurozone, allerdings mit jeweils viel weniger dramatischen Ziffern.

Mangelnde Kontrolle auf EU-Ebene

Lange Zeit erlaubten die Staats- und Regierungschefs (im eigenen Interesse) der Europäischen Kommission (Eurostat) nicht, direkt vor Ort in die Budgetstatistiken der Mitgliedstaaten zu schauen. Sie mussten die Zahlen, die Athen lieferte »akzeptieren«. Erst mit dem »Sixpack« (und dem folgenden »Two-Pack«) sind direkte Kontrollen vor Ort möglich und einheitliche Standards für Fiskalstatistiken detailliert festgeschrieben.

Und immer wieder Fehlprognosen

Neben dem Versagen (Wegschauen) der Institutionen auf EU-Ebene und seitens der Regierungen in Griechenland schaudert einem auch, wenn man sich die Fehlprognosen für Griechenland, im Zusammenhang mit den diversen Rettungsversuchen, vor Augen hält. Dieses Versagen der Prognostiker soll anhand der halbjährlichen Wirtschaftsprognosen der Europäischen Kommission demonstriert werden. Im Herbst 2008 prognostizierte die Europäische Kommission für Griechenland für die Jahre 2009 und 2010 noch ein Wirtschaftswachstum (gemessen am realen BIP) von 2,5 % bzw. 2,6 %, nach +3,1 % für 2008. Heute wissen wir, dass Griechenland in den letzten Jahren die schwerste Nachkriegsrezession erdulden musste und immer noch muss (2008 -0,2 %; 2009 -3,1 %, 2010 -4,9 %, 2011 -7,1 %, 2012 -6 %, 2013 -4,2 %). Erst für 2014 wird ein leichter Aufschwung mit einem Wirtschaftswachstum von 0,6 % erwartet (siehe Abbildung 2). Nach der jüngsten OECD-Prognose (11/2012) dürfte das griechische BIP real auch noch 2014 (-1,3 %) schrumpfen.

Ein Schrumpfen des Niveaus des realen BIP von 25,5 % innerhalb von 6 Jahren ist nur vergleichbar mit dem Transformationsschock der ehemaligen Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas (insbesondere im Baltikum) nach der Wende 1989, als sich diese auf Marktwirtschaften umorientieren mussten.

Die meisten Eurozonenländer (siehe die Entwicklung der Eurozone in Abbildung 2) haben 2009 auch eine tiefe Rezession erlitten, sich aber danach erholt. Die Verlängerung der Rezession in Griechenland ist Ausfluss der restriktiven Reform-Auflagen (verbunden mit Austeritätsprogrammen) der Troika. Die griechische Wirtschaft holt nun schockartig die Reformversäumnisse der Vergangenheit nach, wodurch sie sich von der Entwicklung in der Eurozone abgekoppelt hat.

Verbunden mit dem dramatischen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftsleistung war die soziale Katastrophe steigender Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote stieg insgesamt von 7½ % vor der GFC 2009 auf 24 % 2012/2013 (25,4 % im Oktober 2012; siehe zum Vergleich die Entwicklung in der Eurozone in Abbildung 2). Schlimmer noch ist die hoffnungslose Lage für die Jugend. Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich seit 2007/08 von rund 22 % auf zuletzt über 50 % (57 % im Oktober 2012) mehr als verdoppelt.

Die Griechenland-Krise mit dem Druck zu Reformen und deren Ablehnung in der Bevölkerung wegen der spürbaren sozialen Opfer führten zu erheblichen politischen »Kollateralschäden« und mehreren Regierungswechseln.

Zwei Ursachenstränge (mit Wechselwirkungen) erklären die Griechenlandkrise:

- zum einen die Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit (Lohnstückkosten relativ zu Deutschland und Österreich), die sich in der Vergrößerung des Defizits der Leistungsbilanz spiegelt;
- zum anderen die Explosion der Staatsschuld, die (ohne Hilfe der Eurozonenpartner) zum Staatsbankrott geführt hätten.

In beiden Fällen haben der Krisenschock und die von der Troika auferlegten »Reformmaßnahmen« zu einer Entspannung geführt. Während die Budgetsanierung und Abbremsung der Schuldendynamik nur schleppend vorankommt, gibt es positive Anzeichen bei der Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit.

Traditionell wies die Leistungsbilanz Griechenlands ein Defizit von über 10 % des BIP aus. 2007 lag es bei 17 % des BIP, 2008 bei 18 %. Ab 2009 hat sich das Defizit allmählich verkleinert, von 14,4 % 2009 auf 5,2 % 2014 (Prognose; siehe Abbildung 3). Diese Verbesserung geht aber hauptsächlich auf die rückläufigen Importe zurück. Die Wettbewerbsschwäche im Export ist natürlich noch ungenügend beseitigt, wenn auch die drastischen Kürzungen bei Löhnen und Sozialleistungen die Lohnstückkosten stark drückten. Die Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft dürften 2012 um 8½ % und 2013 um 4½ % sinken, während sie in Deutschland (ähnlich wie in Österreich) im gleichen Zeitraum um rund 3 % und 2 % zunehmen werden.

Wenn alle Stricke reißen – Ein »Deal für Athen«

Wenn die 3. Auflage der Griechenland-Rettung mit seinem großzügigen Schuldentilgungsprogramm dennoch scheitern sollte, könnte man sich immer noch einen »Deal für Athen« vorstellen. Er müsste keinen erzwungenen »Grexit«, mit unkontrollierter Staatsinsolvenz und unabsehbaren Kosten für alle Euroländer (siehe Breuss, 2012), bedeuten, sondern könnte auf folgenden Elementen beruhen:

- Beide Parteien – die Eurogruppe und Griechenland – kommen übereinstimmend zum Schluss, dass die bisherigen (schmerzlichen) Maßnahmen weder zur Schuldentragfähigkeit führten, noch zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beigetragen haben.
- Daher bietet die EU (Eurogruppe) Griechenland an, freiwillig unter Berufung auf Art. 50 AEUV die EU zu verlassen (leider

gibt es noch keine vertragliche Möglichkeit nur – vorübergehend – aus der Eurozone auszutreten).

- Im Gegenzug übernimmt die Eurogruppe die Schulden Griechenlands (noch in Euro) bis zu einer Quote von 60 % des BIP (das wären nach Prognosen für das Jahr 2014) 238 Mrd. € an öffentlichen Schulden.

Griechenland wäre dann nicht mehr Mitglied der EU (und Eurozone) und könnte zumindest durch Abwertung der neuen (oder alten) Währung die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen europäischen Ländern wiederherstellen. Und es könnte – weil nur noch Schulden im Ausmaß der Maastricht-Grenze vorhanden sind – wieder neu durchstarten und die Rezession überwinden.

Griechenland könnte – um die Freihandelsvorteile des Binnenmarktes nicht völlig zu verlieren – entweder der EFTA oder dem EWR beitreten oder à la Schweiz bilaterale Verträge mit der EU aushandeln. Ein Wiederansuchen um EU-Beitritt ist natürlich auch wieder möglich, ohne gleich wieder den Euro-Zwang mitzumachen.

Diese »Deal«-Lösung klingt unsolidarisch, wäre aber nur die »Ultima Ratio« eines gescheiterten Experiments, einen stark strauchelnden Staat wieder innerhalb der Eurozone zu stabilisieren. Aus heutiger Sicht ist dieses Szenario aber auch das unwahrscheinlichste.

Fritz Breuss

Der Autor ist ist Jean-Monnet-Professor für wirtschaftliche Aspekte der Europäischen Integration an der Wirtschaftsuniversität Wien und leitet am WIFO den Forschungsschwerpunkt »Internationale Wirtschaft«.

© **EurActiv** 2008-2012.