

Lang, Kai-Olaf; Schwarzer, Daniela

Research Report

Krisen, Crashes und Hilfspakete: Die neuen EU-Mitgliedsländer sind von der Finanzkrise besonders betroffen

SWP-Aktuell, No. 12/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lang, Kai-Olaf; Schwarzer, Daniela (2009) : Krisen, Crashes und Hilfspakete: Die neuen EU-Mitgliedsländer sind von der Finanzkrise besonders betroffen, SWP-Aktuell, No. 12/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254816>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Krisen, Crashes und Hilfspakete

Die neuen EU-Mitgliedsländer sind von der Finanzkrise besonders betroffen

Kai-Olaf Lang / Daniela Schwarzer

In Mittel- und Osteuropa haben sich als Folge der weltweiten Finanzkrise massive wirtschaftliche Instabilitäten entwickelt. Sie belasten nicht allein die europäische Peripherie, sondern bedrohen direkt die Stabilität des Bankensektors in der Eurozone und beeinträchtigen indirekt die Funktionsfähigkeit der EU. Somit ist auch Deutschland betroffen. Erneut stockte der Europäische Rat am 19./20. März die Mittel für Hilfsmaßnahmen auf. Doch die Aufgabe bleibt bestehen, einen Zusammenbruch des Finanzsektors und drohende Staatsbankrotte in der Region abzuwenden.

Das östliche Europa hat die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise unmittelbar und vehement zu spüren bekommen. Massive Kapitalabzüge beunruhigten die Märkte und destabilisierten den Finanzsektor und die Währungen. Unter Druck gerieten insbesondere jene Länder, die schon vor der Krise mit schwerwiegenden Problemen zu kämpfen hatten.

In **Ungarn** drohte eine regelrechte Implosion, als Anfang Oktober die Landeswährung Forint abstürzte und der Handel mit ungarischen Staatsanleihen zeitweise ausgesetzt werden musste. In dieser brisanten Situation konnten nur externe Stützungsmaßnahmen Erleichterung bringen. Als erste sprang die Europäische Zentralbank mit einer Kreditlinie von 5 Milliarden Euro Ungarns Nationalbank zur Seite. Vor allem trug aber ein Ende Oktober geschnürtes, 20 Milliarden Euro schweres Hilfspaket von Internationalem Währungsfonds (IWF),

EU und Weltbank dazu bei, die Lage zu stabilisieren. Damit die Gelder ausgezahlt wurden, hat die ungarische Regierung ein Stabilisierungsprogramm sowie Reformvorschläge vorgelegt, die etwa die Rückführung des Haushaltsdefizits auf deutlich unter drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und Einschnitte in der Sozialpolitik (etwa die Anhebung des Rentenalters auf 65 Jahre) vorsahen.

Ähnlich hart traf es **Lettland**. In der boomenden Baltenrepublik befindet sich die Leistungsbilanz seit Jahren tief im negativen Bereich. Ein Gutteil der florierenden Konjunktur stützte sich auf billiges Geld und einen überbordenden Immobilienmarkt. Prominentestes Opfer der Finanzkrise wurde die Parex-Bank. Das zweitgrößte Kreditinstitut Lettlands konnte nur durch Verstaatlichung vor dem Untergang gerettet werden. Angesichts einer schrumpfenden Realwirtschaft und eines rasch

schwindenden Vertrauens in Banken und Währung musste die Regierung Hilfe von außen in Anspruch nehmen. Mehrere Geber (EU, IWF, Weltbank, skandinavische Länder, EBRD, Polen, Tschechische Republik) stellten in einer konzertierten Aktion im Dezember 7,5 Milliarden Euro bereit. Im Gegenzug verpflichtete sich die Regierung zu Stabilisierungsmaßnahmen, die eine Eingrenzung des Haushaltsdefizits auf unter fünf Prozent im Jahr 2009 und insbesondere Lohnsenkungen für Staatsbedienstete von bis zu fünfzehn Prozent vorsehen. Die angekündigten Maßnahmen riefen mannigfache Proteste hervor. Mitte Januar wurde im Verlauf einer Demonstration das Parlament gestürmt. Der Premierminister trat zurück.

Für Diskussionen sorgte nicht zuletzt die Aufrechterhaltung der Euro-Bindung der Landeswährung Lats im Rahmen eines Currency-Boards. Obwohl es im IWF Stimmen gab, die eine Abwertung des Lats gegenüber dem Euro forderten, setzten sich diejenigen in Lettland durch, die sich einem solchen Schritt versperrt hatten, da er die Chancen auf den geplanten Beitritt zur Eurozone im Jahr 2012 geschmälert hätte. Das Land hat somit nicht die Möglichkeit, durch Anpassung des Wechselkurses neue Wachstumsimpulse durch mehr Export zu generieren. Vielmehr hofft man, die heimische Wirtschaft durch eine Art »innerer Abwertung« (also Einkommensverzicht durch direkte Lohnsenkungen usw.) konkurrenzfähig zu machen.

Der dritte Fall ist **Rumänien**. Am 9. März erklärte Staatspräsident Traian Basescu vor dem Parlament, das Land benötige ausländische Stützungskredite, um einem finanziellen Zusammenbruch zu entgehen. Schon zuvor waren Sondierungsgespräche mit IWF und EU über ein Hilfspaket von schätzungsweise 20 Milliarden Euro geführt worden. Rumäniens rasantes Wirtschaftswachstum, das in den Vorjahren zwischen sechs und acht Prozent betrug, ging einher mit einem Leistungsbilanzdefizit in zweistelliger Höhe und einer hohen Verschuldung von Unternehmen

und Haushalten. Für 2009 wird ein Nullwachstum erwartet. Der rumänische Lei verlor gegenüber dem Euro im Jahr 2008 rund ein Fünftel seines Werts. Große ausländische Konzerne wie Michelin, Nokia oder der zu Renault gehörende Autohersteller Dacia, deren Investitionen entscheidend zum Aufschwung beigetragen hatten, schränkten die Produktion ein und bauen Arbeitsplätze ab.

Die Krise als Importartikel

Die Verwerfungen auf den Finanzmärkten in Mittel- und Osteuropa sind primär Folge einer importierten Krise. Die notleidenden Banken aus Westeuropa zogen in großem Maßstab Geld von ihren Töchtern in der Region ab. Da die Bankensysteme in den Ländern der Region zum großen Teil von westlichen Kreditinstituten kontrolliert werden (die Auslandsbeteiligungen liegen zwischen zwei Dritteln und weit über 90 Prozent), führte dies rasch zu Liquiditätsengpässen. Gleichzeitig gerieten die Währungen der Ostländer in die Bredouille. Innerhalb eines halben Jahres buten etwa die tschechische Krone ein Siebtel, der ungarische Forint ein Fünftel und der polnische Zloty über dreißig Prozent ihres Wertes gegenüber dem Euro ein.

Schon jetzt zeichnen sich die Sekundärfolgen und realwirtschaftlichen Effekte der Finanzmarkturbulenzen ab. Mit der Talfahrt der heimischen Währungen wächst die Belastung durch Schulden, die in Euro oder Dollar zu begleichen sind. Als Folge des Konjunkturtiefs in Westeuropa nimmt die Guterausfuhr aus den teils stark exportorientierten Volkswirtschaften ab. Gleichzeitig verknappt sich das Kapitalangebot. Dem inländischen Kredit-, Investitions- und Wirtschaftsgeschehen geht gleichsam die Luft aus. Sinkende oder negative Wachstumsraten, steigende Arbeitslosenquoten und höhere Haushaltsdefizite sind die Folge.

Hausgemachte Probleme

Diese externen Faktoren treffen auf eine Reihe von hausgemachten Strukturproblemen, die dafür verantwortlich sind, dass die Krise einige Länder mit besonderer Wucht trifft. Drei Sachverhalte haben sich verschärfend ausgewirkt.

Ein hoher Anteil an Fremdwährungskrediten. Im Wirtschaftsboom der zurückliegenden Jahre belebte sich in der Region die Nachfrage nach Darlehen. Die in Osteuropa engagierten westeuropäischen Banken boten mit Fremdwährungskrediten nicht zuletzt den privaten Haushalten vergleichsweise billige Verschuldungsmöglichkeiten. Die Gesamtverschuldung der Privathaushalte stieg im östlichen Mitteleuropa zwischen 2002 und 2007 jährlich um 44 Prozent (Quelle: UniCredit). Der Anteil der in fremder Währung gehaltenen Kredite erreichte in Ländern wie Estland und Lettland Werte von über 80 Prozent. Nun zeigt sich die Kehrseite dieser Entwicklung. Durch die rapide sinkenden Wechselkurse verteuern sich die zahlreichen Hypothekendarlehen in Euro und Franken für die Kreditnehmer massiv. Da gleichzeitig die Zahl der Arbeitslosen zunahm, können viele dieser Kredite nicht mehr bedient werden.

Negative Leistungsbilanzen. Insbesondere in den baltischen Ländern hatten sich lange vor der Finanzkrise erhebliche volkswirtschaftliche Ungleichgewichte ausgeprägt. In Lettland etwa überhitzte die Wirtschaft bei Wachstumsraten von über zehn Prozent, einer sich zusehends aufblähenden Immobilienblase und hohen Inflationsraten. Besonders bedrohlich waren die auflaufenden Leistungsbilanzdefizite, die in Einzelfällen Werte von über einem Fünftel des BIP annahmen. Jetzt, wo die Finanzierung dieser Fehlbeträge durch Auslandskapital nicht mehr möglich ist, kommen die Schief lagen voll zum Tragen. Die Regierungen der betroffenen Länder müssen sich die Frage gefallen lassen, warum sie angesichts der sich abzeichnenden Ungleichgewichte nicht früher gegen gesteuert haben.

Marode Staatshaushalte. Nachdem in vielen Ländern der Region in den zurückliegenden Jahren der Prosperität zunächst eine solide Haushaltspolitik geführt wurde, gerieten die öffentlichen Finanzen in manchen Hauptstädten aus dem Ruder. Ungarn ist das markanteste Beispiel für die Folgen eines seit langem verfehlten Managements der Staatsfinanzen. Der einstige Vorreiter der Reformstaaten in Ostmitteleuropa, der noch im Frühjahr 1995 durch ein rigoroses Austeritätsprogramm (sogenanntes Bokros-Paket) die öffentlichen Haushalte gegen große gesellschaftliche Widerstände ins Lot gebracht hatte, kehrte sich Ende der neunziger Jahre von seiner soliden Ausgabenpolitik ab. Erst viel zu spät, nach den Wahlen von 2006, offenbarte die sozialistische Regierung das wahre Ausmaß des Haushaltsdefizits. Nicht nur der Druck aus Brüssel, auch die Dramatik der Situation (der Negativsaldo belief sich auf rund zehn Prozent des BIP) zwang zu immensen Konsolidierungsmaßnahmen, die für gesellschaftliche Unruhen und scharfe innenpolitische Auseinandersetzungen sorgten.

Kein einheitlicher Block

Derartige Versäumnisse nationaler Wirtschafts- und Finanzpolitiker erklären, warum die Krise mit unterschiedlicher Intensität zuschlägt. Mittel- und Osteuropa ist alles andere als ein einheitlicher Block.

Drei Gruppen von Ländern haben sich herausgeschält. Als weitgehend stabil haben sich bislang die beiden Eurozonen-Mitglieder Slowenien und die Slowakei erwiesen, denen die Währungskapriolen der vergangenen Monate sowie große Risikoauflagen auf Staatsanleihen erspart blieben. Auch Polen und die Tschechische Republik stehen noch einigermaßen solide da und können möglicherweise eine Rezession vermeiden.

Die Länder der zweiten Gruppe, Estland, Litauen und Bulgarien, sind Wackelkandidaten und zumindest potentielle Aspiranten für neue Rettungsprogramme. Sie verzeichnen ausgeprägte Defizite in der Leis-

tungsbilanz (zwischen 14 und 23 Prozent des BIP) bei teils rasantem Wirtschaftswachstum in den vergangenen Jahren.

Schließlich gibt es die Kategorie der »Patienten«: Ungarn, Lettland und Rumänien. Ungarn und Lettland waren im zweiten Halbjahr 2008 derart in Bedrängnis geraten, dass ein Kollaps nur durch Rettungsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft verhindert werden konnte. Stützungsmaßnahmen für Rumänien werden derzeit verhandelt.

Politische und gesellschaftliche Konsequenzen

Angesichts der in vielen Ländern fragilen innenpolitischen Situation sind scharfe Auseinandersetzungen zu erwarten, wenn die Regierungen unpopuläre Stabilisierungsprogramme durchsetzen müssen. Infolgedessen könnten Regierungen stürzen, gesellschaftliche Unruhen um sich greifen und radikale, nationalistische oder populistische Parteien Erfolge verbuchen. 2010 wird in allen vier »Visegrád-Ländern« gewählt: in Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik Parlamente, in Polen der Staatspräsident. Der Streit über Antikrisenstrategien, Eurozonen-Mitgliedschaft, Sparmaßnahmen und die Rolle von Institutionen wie dem IWF dürfte in den Wahlkämpfen ein wichtiger Faktor sein.

Mittelfristig ist bedeutsam, welche gesellschaftlichen Gruppen von der Krise besonders betroffen werden. Zahlreiche »Opfer« dürften sich vor allem in den neuen Mittelschichten finden, die sich einen bescheidenen Wohlstand auf »Pump« erworben haben. Wenn diese Haushalte ihre in Fremdwährung gehaltenen Immobilienkredite aufgrund des Wertverlusts ihrer Landeswährung nicht mehr bedienen können, geraten große Teile von ihnen in Not. Genau diese urbane Mittelschicht aber bildete den Rückhalt für reformorientierte und »prowestliche« Regierungen, von denen sie sich nun entfremden könnte.

In Ländern, in denen rigide Sparprogramme umzusetzen sind, werden

Transferempfänger wie Rentner und Erwerbslose sowie die Angehörigen des »öffentlichen Dienstes« spürbare Einkommenseinbußen hinnehmen müssen. Auch sie gehören zum Reservoir für Protestbewegungen unterschiedlicher Couleur.

In Ländern mit großen nationalen Minderheiten könnten sich ethnische Spannungen verschärfen. Minderheiten, die zuvor schon mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten, laufen Gefahr, in besonderem Maß vom wirtschaftlichen Niedergang erfasst zu werden (z.B. Russophone in den baltischen Ländern). Minderheiten wie die Roma könnten als Projektionsfläche für den Unmut der Mehrheitsbevölkerung herhalten müssen.

Die Finanzkrise dürfte überdies sozialräumliche Auswirkungen haben. Regionen mit stark monoindustrieller Ausrichtung auf Problemsektoren, wie etwa die Automobilunternehmen in der Westslowakei, werden in ihrer Entwicklung zurückgeworfen. Strukturschwachen Peripherien, wie etwa an der EU-Außengrenze zur Ukraine oder zum Westbalkan, droht die Gefahr, von der Entwicklung in den großstädtischen Zentren abgekoppelt zu werden.

Andererseits könnte der ländliche Raum stabilisierend wirken, erhält er doch zunehmend Gelder aus dem EU-Haushalt: Die Direktzahlungen werden bis 2013 ansteigen; in diesem Jahr dürfte das Niveau der alten Union erreicht sein. Außerdem fließen beachtliche Mittel in die Regional- und ländliche Strukturpolitik. Dank einigermaßen krisenrobuster Agrarsektoren könnte der ländliche Raum zumindest in Polen oder Rumänien wieder stärker als absorbierende soziale Knautschzone für die kriselnden Städte dienen.

Auswirkungen auf Westeuropa

Ebenso wenig wie die Ursachen dafür, dass sich die Krise in Mittel- und Osteuropa ausbreitet, allein in der Region liegen, ebenso wenig lassen sich ihre Auswirkungen geographisch auf diese Region beschränken. Westeuropäische Banken bilden das Rück-

grat des Finanzsektors in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die von Verlusten und Risiken daher auch unmittelbar betroffen sind. Nach Angaben der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich halten in der Eurozone angesiedelte Banken 1,500 Milliarden Euro Außenstände in der Region (Stand Ende 2008). Für einige Eurozoneländer ist das Volumen dieser Beteiligungen so relevant, dass es zu einer ernsthaften Destabilisierung kommen könnte.

Dies betrifft beispielsweise Österreich. Die Verbindlichkeiten der österreichischen Banken in Mittel- und Osteuropa werden auf rund 55 Prozent des BIP geschätzt. Modellrechnungen zufolge könnte sich der Verlust aus dem Mittel- und Osteuropageschäft dieser Banken in einem Negativszenario auf elf Prozent des BIP belaufen. Sollte die Regierung sich entschließen, diese Verluste zu übernehmen und in Staatsschuld umzuwandeln, würde dies die Netto-Neuverschuldung Österreichs massiv in die Höhe treiben. Stützt die Regierung die nationalen Banken aber nicht, würde dies den nationalen Bankensektor massiv schädigen. Deutschland ist mit 181,8 Milliarden US-Dollar anteilmäßig weitaus weniger betroffen: Eine Modellrechnung kommt beim Negativszenario auf einen Verlust von knapp einem Prozent des BIP.

Der Wachstumseinbruch in Mittel- und Osteuropa betrifft nicht zuletzt auch die deutsche Exportindustrie. Immerhin gehen mehr als ein Zehntel der deutschen Ausfuhren in die neuen EU-Mitgliedsländer.

Konsequenzen dürfte die Krise auch für Migrationsströme haben, wobei noch offen ist, welche Effekte im Saldo überwiegen. So werden etwa deutlichere Rückwanderungsbewegungen von den britischen Inseln in die neuen Mitgliedsländer registriert. Gleichzeitig baut sich angesichts hochschneller Arbeitslosenquoten neuer Wanderungsdruck in Mittel- und Osteuropa auf.

Stabilisierungshilfe seitens der EU

Die Bindung an Westeuropa hat die mittel- und osteuropäischen Staaten in mindestens

dreierlei Hinsicht krisensicherer gemacht: Die Mitgliedschaft in der EU stabilisiert diese Staaten und erhöht ihre Vertrauenswürdigkeit, die Bereitstellung mittelfristiger finanzieller Nothilfepakete unter Beteiligung der EU hat unmittelbare Zahlungseingüsse abgewendet, und die Zusammenarbeit der Europäischen Zentralbank mit einigen nationalen Zentralbanken in der Region hat die mangelnde Funktionsfähigkeit des Interbankenmarkts teilweise abgefedert. Grundsätzlich bestehen drei parallele Ansätze, mit denen die Auswirkungen der Krise in Mittel- und Osteuropa zusätzlich gelindert werden können.

Erstens könnten jene bereits ergriffenen Maßnahmen ausgebaut und geographisch ausgedehnt werden, die darauf abzielen, die Zahlungsfähigkeit der Regierungen aufrechtzuerhalten.

Zahlungsbilanzkredite haben bisher Ungarn (6,5 Milliarden Euro) und Lettland (3,2 Milliarden Euro) erhalten. Diese Kredite kann die EU auf Grundlage von Artikel 119 EG-Vertrag EU-Mitgliedstaaten gewähren, die nicht Mitglied der Währungsunion sind, um akute Zahlungsbilanzkrisen abzuwenden oder um Konvergenzanstrengungen zu unterstützen. Sie sind dabei nicht als Instrumente zur Stützung des Wechselkurses vorgesehen und sollen und können daher Abwertungen nicht verhindern.

Die Verordnung 332/2002 des Rats zur »Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten« präzisiert, dass die Europäische Kommission im Namen der EU-Mitgliedstaaten zweckgebundene Anleihen herausgeben kann, die zurückgezahlt werden müssen, wenn die Kredite fällig sind. Sie kann das Geld am Kapitalmarkt oder bei Finanzinstituten aufnehmen.

Im Falle Ungarns und Lettlands legte die Europäische Kommission auf Beschluss des Ecofins Eurobonds auf, um den Mitgliedstaaten Kredit zu günstigeren Konditionen zu gewähren, als ihnen sonst aufgrund der hohen Risikoaufschläge eingeräumt würden. Der finanzielle Beistand wird –

ähnlich wie IWF-Kredite – an Bedingungen geknüpft, deren Zweck es ist, eine tragbare Zahlungsbilanzsituation wiederherzustellen oder Konvergenzfortschritte zu gewährleisten.

Im November 2008 hob der Ecofin die Obergrenze des möglichen Gesamtvolumens an Zahlungsbilanzkrediten und entsprechenden Euro-Bonds von 12 auf 25 Milliarden Euro an. Der Europäische Rat steigerte am 19./20. März 2009 das mögliche Kreditvolumen weiter auf 50 Milliarden Euro. Zudem stellte die EU dem IWF zusätzliche 75 Milliarden Euro für Unterstützungsmaßnahmen zur Verfügung.

Damit soll für den Fall vorgebeugt werden, dass weitere Länder wie Bulgarien, Estland oder Litauen Stützungskredite von EU und IWF anfordern. Neben dieser Hilfe bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten ist die Möglichkeit, fällige Staatsschulden zwischenzufinanzieren, besonders wichtig, um weitere Vertrauensverluste der Märkte zu verhindern.

Der zweite denkbare Hilfsansatz besteht darin, die Kreditflüsse im jeweiligen nationalen Finanzsektor und in die Realwirtschaft weiterhin zu unterstützen. Dies kann potentiell für alle mittel- und osteuropäischen Staaten hilfreich sein, wenn dafür auch eine unterschiedliche Dringlichkeit besteht. Hinter der mangelnden Kreditvergabe verbirgt sich ein doppeltes Problem: einerseits ein hohes Maß an Risikoaversion, andererseits eine massive Unterkapitalisierung des Bankensektors. Am 26. Februar 2009 schnürten die drei größten öffentlichen Kreditgeber in der Region – die Weltbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und die Europäische Investitionsbank (EIB) – ein Paket von insgesamt 24,5 Milliarden Euro, das die Kreditflüsse wieder verstärken soll. Im Zentrum der Bemühungen steht die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen in der Region. Über die unmittelbar gewährte Finanzhilfe hinaus zielt der Vorstoß darauf ab, die Koordination zwischen Banken, wirtschaftlichen Stakeholdern, den Regierungen und den natio-

nen Aufsichtsbehörden auch grenzüberschreitend zu verbessern.

Diese Initiative dürfte die nationalen makroökonomischen und strukturellen Maßnahmen in relevantem Maße unterstützen und ist zudem so angelegt, dass sie flexibel auf nationale Sondersituationen eingehen kann. Ob die Summe an möglichen Krediten allerdings groß genug ist, um ausreichend Liquidität zur Stützung der Realwirtschaft zur Verfügung zu stellen, lässt sich aus heutiger Sicht noch nicht sagen.

So gibt es deutlich weitergehende Vorschläge, etwa vom Brüsseler Institut CEPS (Daniel Gros), das anregt, einen von der EIB verwalteten und zeitlich auf fünf Jahre befristeten Europäischen Stabilisierungsfonds in Höhe von fünf Prozent des BIP der EU aufzulegen. Mit einem Volumen von Bond-finanzierten 500 bis 700 Milliarden Euro könnten einerseits Kredite vergeben, andererseits Beteiligungen übernommen werden. Dies würde die EIB zu einem wichtigen Anteilseigner derjenigen Banken machen, die den größten Risiken in Mittel- und Osteuropa ausgesetzt sind. Die EIB könnte mit Hilfe eines solchen Fonds nicht nur Banken rekapitalisieren, sondern auch die Kreditvergabe, die einige der westeuropäischen Banken zurückschrauben, im gebotenen Umfang aufrechterhalten. Hinzu kam, dass einige Regierungen von Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion (EWU) ihre Banken anwies, Kredite national zu vergeben, was die Kreditklemme in Mittel- und Osteuropa verschärft und zu politischer Konfrontation führen kann. Ein darüber hinausgehender Vorschlag kommt vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hubert Gabrisch). Darin wird die Bildung eines Stabilisierungs- und Solidaritätsfonds vorgeschlagen, der unter anderem dazu dienen soll, die Wechselkurse in den Bandbreiten eines reformierten EWS II zu stabilisieren.

Ein dritter sinnvoller Handlungsstrang ist, die mittel- und osteuropäischen Währungen zu stabilisieren: durch die Perspektive einer Vollmitgliedschaft in der EWU

und zwei mögliche alternativ vorgelagerte Schritte.

Eine Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion würde gerade den kleinen, offenen Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas in Krisenzeiten wichtige Stabilitätsvorteile bringen, da die Finanzmärkte keinen Druck mehr über die nationalen Währungen ausüben könnten. Gegen eine frühe EWU-Mitgliedschaft spricht das Argument, dass zu niedrige Realzinsen in einer aufholenden Volkswirtschaft den Inflationsdruck erhöhen würden. Zudem ließen sich Wechselkursabwertungen nicht mehr als Instrument zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einsetzen.

Für mittel- und osteuropäische Länder wie Polen und auch Tschechien dürfte jedoch mehr für als gegen einen raschen EWU-Beitritt sprechen. Polen etwa will unter Abwägung der genannten Faktoren an seinem ambitionierten Plan festhalten und Mitte 2009 dem EWS II beitreten, sollten die Finanz- und Devisenmärkte stabil und die zur Unabhängigkeit der polnischen Zentralbank notwendigen Verfassungsänderungen eingeleitet sein. Für 2012 wird der Beitritt zur Währungsunion angestrebt.

Staaten, die rasch der EWU beizutreten wünschen, werden auf die zu erfüllenden Konvergenzkriterien verwiesen. Jüngste Entwicklungen könnten jedoch zu einer Infragestellung zumindest des Inflationskriteriums führen, nach dem ein beitretendes Land maximal 1,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflationsrate der drei preisstabilsten Länder liegen darf. Rutschen drei EWU-Länder in die Deflation, könnte die Anwendung des Kriteriums dazu führen, dass auch von einem Kandidatenland eine deflationäre Politik eingefordert würde – was ökonomisch und politisch kontraproduktiv wäre.

Da eine formale Änderung der Konvergenzkriterien als Bestandteil des EG-Vertrags aus heutiger Sicht unrealistisch ist, hält sich der Vorschlag in der Diskussion, dass mittel- und osteuropäische Länder einseitig den Euro einführen, um währungspolitische Stabilität zu gewinnen und die

Konvergenzkriterien zu umgehen (siehe etwa Eurointelligence). Die Länder könnten parallel zu dieser Euroisierung einen EWU-Beitrittsantrag stellen, in dessen Zuge nur noch die fiskalischen Konvergenzkriterien überprüft würden (da mit der Euroisierung die Erfüllung der monetären und Wechselkurskriterien obsolet ist). Der politische Preis dieser Strategie wäre es, dass diese Länder bis zu ihrem formalen EWU-Beitritt keine Mitbestimmung bei der Währungspolitik hätten und es zu Spannungen mit den EWU-Ländern und der Europäischen Zentralbank über diese unilaterale Entscheidung kommen könnte.

Politische Herausforderungen für die EU

Die derzeitigen Entwicklungen in der Realwirtschaft Mittel- und Osteuropas zeigen deutlich auf, welches politische und soziale Destabilisierungspotential die Krise birgt. Die inneren Spannungen in einzelnen Mitgliedsländern werden dann zum europäischen Problem, wenn sie auf die Handlungsfähigkeit der Regierungen durchschlagen, wenn sie die Europapolitik der Mitgliedstaaten in einer Weise beeinflussen, dass sie zu schwierigeren Partnern werden, und wenn sie Reform- und Modernisierungsprozesse in einem Grade behindern, dass strukturelle Probleme nicht beseitigt werden können.

Ist letzteres der Fall, können intensive Spannungen zwischen den Regierungen auftreten, die mit Reform- oder Konsolidierungsaufgaben verbundene Stützungskredite erhalten haben. Um in der EU keine Spannungen entstehen zu lassen, die gemeinsames politisches Handeln erschweren, scheint es unmittelbar notwendig, im Falle weiterer Stützungsmaßnahmen mit IWF und Weltbank nach wie vor eng zusammenzuarbeiten. Insofern ist es richtig, den IWF mit zusätzlichen Mitteln auszustatten. Diese externen Instanzen sind besser in der Lage, Druck auf EU-Mitgliedstaaten und die nationalen Öffentlichkeiten aufzubauen, als dies innerhalb der EU mög-

lich ist. Gleichsam sollten die Europäische Kommission und die anderen EU-Staaten die Bemühungen der internationalen Finanzinstitutionen durch eigene Maßnahmen entschieden unterstützen. Dabei besteht möglicherweise auch die Chance, die mittel- und osteuropäischen Regierungen einerseits bei Reformvorhaben zu unterstützen, andererseits zum Einlenken bei europäischen Vorhaben zu bewegen – ohne das Vertrauensverhältnis mit den betroffenen Regierungen aufs Spiel zu setzen.

Denn besonders wichtig ist, keine weiteren Spannungen zwischen westlichen und östlichen Partnern zu erzeugen. Ankündigungen aus der Politik, dass staatliche Förderung nur Konzernstandorten im eigenen Land auf Kosten von Werken in Mittel- und Osteuropa zugutekommen dürfte, oder die Aufforderung an östliche Filialbanken westeuropäischer Institute, ihre Kreditvergabe nur auf das eigene Land zu konzentrieren, sind nicht nur politisch kontraproduktiv. Sie können überdies das Vertrauen der Märkte in den Standort Mittel- und Osteuropa weiter schwächen.

Jegliche Maßnahmen sollten differenziert auf die jeweilige nationale Situation des Mitgliedslandes ausgerichtet werden. Die gesamtwirtschaftliche Robustheit, die finanzielle Solidität und die sozialökonomischen Gegebenheiten variieren stark zwischen den Ländern, weil deren Transformationspfade und Reformpolitik in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich abwichen. Dennoch werden die Länder aus Ostmittel- und Südosteuropa vielfach als homogene Einheit betrachtet, teils sogar mit Ländern aus dem Westbalkan oder Osteuropa zusammengesehen. Der teils in den betroffenen Ländern laut gewordene Ruf nach Hilfsprogrammen für »Osteuropa«, die Warnung vor einer neuerlichen – nun wirtschaftlich bedingten – Spaltung des Kontinents in einen stabilen Westen und einen fragilen Osten oder der von polnischer Seite anberaumte »Minigipfel« der neuen Mitglieder aus dem östlichen Europa (ohne Slowenien) vom 1. März haben solche Wahrnehmungen eher gefestigt.

Dass es dann auch auf dem EU-Gipfel eine Abfuhr für eine umfassende »Osthilfe« gab, dafür die Option maßgeschneiderter Einzelfallmaßnahmen präferiert wurde und man generell die Spezifika einzelner Länder betonte, war einerseits ein wichtiges politisches Zeichen. Gleichzeitig ist bei der Umsetzung dieser Linie aber darauf zu achten, dass es keinen unnötigen Wettbewerb und entsprechende Abgrenzungsversuche zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten gibt und dass tatsächlich Maßnahmen folgen, die entschieden genug sind, um das Vertrauen der Märkte in die Region wiederherzustellen.

Ein wichtiges Signal ist in dieser Hinsicht, mittel- und osteuropäische Länder bei ihren Bemühungen um einen Beitritt zur Eurozone zu unterstützen – ohne sich auf eine flexible Auslegung der Konvergenzkriterien einzulassen, wenn diese die Glaubwürdigkeit des Euro gefährden oder zu Beitritten führen könnte, die aus ökonomischer Sicht verfrüht sind.

Auswirkungen der Krise in Mittel- und Osteuropa haben Implikationen auch für die Diskussionen über die Zukunft des europäischen Binnenmarkts und Finanzmarktmodells. So legt etwa die zwischen West und Ost stark verflochtene, aber asymmetrische Bankenstruktur nahe, dass eine europaweit organisierte Aufsicht für Kreditinstitute mit grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit sinnvoll ist. Die Effektivität der Bankenaufsicht sollte deutlich verbessert werden, um Kreditnöte, wie sie derzeit in Mittel- und Osteuropa herrschen, künftig zu vermeiden.

Zudem besteht die Herausforderung, auch bei einer Verschärfung der Krise die Grundprinzipien des Binnenmarktes aufrechtzuerhalten: ungehinderten grenzüberschreitenden Handel und eine europaweit wirksam umgesetzte gemeinsame Wettbewerbspolitik.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364