IPG

KOMMENTAR 09.10.2014 | Christian Deubner

Endlich solide Staatsfinanzen!

Nur durch mehr Eigenverantwortung können die Euroländer ihre Haushalte sanieren.

Solide Staatsfinanzen und ausgeglichene Haushalte in der Eurozone? Fehlanzeige! Trotz des hohen Kontroll- und Koordinierungsaufwandes in der seit 2010 reformierten Gouvernanz der Eurozone gelang es bisher nicht, die Eurostaaten zur Einhaltung der Stabilitätsregeln mit entsprechend soliden Staatsfinanzen und ausgeglichenen Haushalten zu bewegen. Ob es längerfristig noch dazu kommt, ist höchst zweifelhaft. Deshalb ist es Zeit, noch einmal an eine alternative Strategie zu erinnern, mit der diese Gouvernanz bessere Ergebnisse erzielen könnte, verbunden mit mehr Eigenverantwortung und Solidarität.

Die Strategie reifer Bundesstaaten

Diese Strategie basiert auf den Erfahrungen sogenannter reifer Bundesstaaten und auf dem Konzept eines gemeinschaftlichen Schuldentilgungsfonds, wie vom Sachverständigenrat 2011 vorgeschlagen.

In reifen und erfolgreichen Bundesstaaten wie den USA, Kanada, der Schweiz, aber übrigens auch der Bundesrepublik, haben die Gliedstaaten ein verfassungsmäßig gesichertes Recht auf selbständige Finanzpolitik. Ein Recht das auch Defizitwirtschaft und Kreditaufnahme mit einschließt, soweit sie diese nicht von sich aus durch eigene Schuldenbremsen begrenzen. Diese Autonomie ist geradezu ein Merkmal voller Bundesstaatlichkeit, das jedoch dem Eurosystem zunehmend abgeht.
Die zentralstaatlichen Kontrollen über Defizitwirtschaft und Kreditaufnahme der Gliedstaaten sind in diesen Bundesstaaten entsprechend schwach. In Deutschland hat z.B. erst seit 2009 eine Änderung des Grundgesetzes zur Begrenzung dieser Länder-Autonomie

durch die sogenannte Schuldenbremse geführt.

Eine Finanz-Autonomie der Gliedstaaten allein bewirkt in einem solchen System allerdings nicht unbedingt eine solide Finanzpolitik, sie kann auch zum Gegenteil führen. Neben den staatlichen Regeln wirkt deshalb noch ein zweiter Kontrollmechanismus: der Finanzmarkt, bei dem die Regierungen sich verschulden. Investoren gewähren als solvent und zuverlässig eingeschätzten staatlichen Kreditnehmern niedrige Zinsen; dagegen verlangen sie von den für überschuldet und unzuverlässig gehaltenen Regierungen hohe Risikoprämien. Diese Kreditpreisunterschiede nennt man „spreads“. Niedrige spreads zeigen an, dass die Finanzmarktakteure die Risiken ihrer Kunden als gleichartig, hohe spreads dass sie sie als sehr unterschiedlich einschätzen.

Höher verschuldete Regierungen erhalten durch verteuerte Zinsen einen klaren Anreiz zum Schuldenabbau.

Höher verschuldete Regierungen erhalten durch verteuerte Zinsen einen klaren Anreiz zum Schuldenabbau. Diese Kontrolle funktioniert in den USA und Kanada sehr wirkungsvoll. Die spreads sind dort bei relativ niedrigen Verschuldungsständen deutlich höher als bei den deutschen Bundesländern mit ihren teilweise höheren und unterschiedlicheren Schuldenständen.
Zwei große Studien der OECD haben darauf hingewiesen, dass die reifen Bundesstaaten, deren Gliedstaaten ihre öffentliche Verschuldung am besten kontrollieren, das nicht durch zentralistische fiskalpolitische Gängelung erreichen. Vielmehr lassen sie gegenüber den autonom wirtschaftenden Gliedstaaten den Finanzmarkt seine Rolle spielen. Entscheidend ist die Drohung der Kreditverteuerung bei exzessiver Verschuldung. Damit diese Drohung glaubwürdig wird, darf ihre Wirkung freilich nicht durch falsche Solidarität aufgehoben werden.

Richtige oder falsche

Solidarität

In den USA ist diese Bedingung erfüllt: Die US-States finanzieren einen Anteil von etwa 80 Prozent ihrer Haushalte direkt aus eigenen Einnahmen und erhalten nur den Rest von etwa 20 Prozent – einschließlich darin enthaltener zentralstaatlicher Solidaritätskomponenten wie der social security – aus Bundestransfers. Die Herstellung gleicher Lebensumstände ist nicht Aufgabe Washingtons. Und am wichtigsten: Die USA übernehmen keine Garantie für die Schulden der States.
Kein Wunder, dass die States in den USA schon bei Verschuldungsraten von unter 30 Prozent von sich aus die notwendigen und manchmal drastischen Haushaltssanierungen vornehmen, um ihre Kreditgeber von ihrer Bonität zu überzeugen.

In Deutschland dagegen bürgt der Bundesstaat für die Schulden der Länder und daher bleiben entschiedene Haushaltssanierungen meist aus, auch bei deutlich höherer Verschuldung.

Nach 2009 haben die dramatischen Finanzmarktkrisen um hochverschuldete Mitgliedsländer auch in der Eurogruppe dazu geführt, ein Sicherungsnetz zu spannen, das ihre Schulden garantiert und ihnen so nach erkennbarer Sanierung auch wieder die Aufnahme von Kredit am Finanzmarkt ermöglicht – und zwar für alle Zukunft.
Richtig wäre eine Solidarität, die es auch hochverschuldeten Euro-Ländern ermöglicht, ihren Schuldendienst auf ein tragbares Niveau zu senken, wieder zu vertretbaren Zinsen Zugang zum Finanzmarkt zu erhalten und sich damit den Weg zu fiskalpolitischer Eigenverantwortung zu öffnen. Das ist allerdings nicht möglich, wenn diese Solidarität ewig fortdauert und fiskalpolitische Verantwortungslosigkeit belohnt.

Das wichtigste Instrument einer solchen richtigen Solidarität wäre ein Schuldentilgungsfonds für die Bestandsschulden der Staaten an einem bestimmten Stichdatum – etwa dem 31.12.2013. In diesen gemeinschaftlich garantierten und besicherten Schuldentilgungsfonds würden alle Euro-Mitgliedstaaten den Teil ihrer Staatsschuld auslagern, der oberhalb von 60 Prozent ihres Brutto-Inlandsprodukts (BIP) liegt – für Italien wäre das zum Beispiel eine Summe die 73 Prozent seines BIP entspricht, also etwa 1 136 Mrd. €. Die Mitgliedstaaten müssten dem Fonds innerhalb von 20 bis 25 Jahren diese Schulden vollständig zurückzahlen.
Durch diese teilweise Abgabe ihrer Schulden an den Fonds würde in der Eurozone die Angst vor dem dramatischen Risiko ansteckender Krisen durch die aufgelaufenen Staatsschulden beseitigt und würden selbst für hoch verschuldete Staaten die Kosten von Schuldendienst und Refinan-

zierung soweit gesenkt, dass sie auf Dauer und glaubwürdig tragbar blieben. Eine Brücke wäre geschaffen, die aus der heutigen Instabilität in der Eurozone hinausführen könnte.

Eurogouvernanz mit Eigenverantwortung

Die in dieser Maßnahme enthaltenen hohen und langfristigen Risiken für die Garanten-Staaten dieses Fonds werden allerdings nur dadurch annehmbar, dass am anderen Ende dieser Brücke tatsächlich eine Eurozone mit fiskalischer Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten entsteht. Sie müssten für ihren Restschuldenstand von bis zu 60 Prozent ihres BIP sowie dessen Refinanzierung und für neu aufgenommene Kredite den Schuldendienst in rein nationaler Zuständigkeit übernehmen. Für dauerhafte Garantieversprechen der Eurogruppe, diese falsche Form der Solidarität, gäbe es in der hier vorgeschlagenen Strategie keinen oder nur noch einen drastisch zurückgestutzten Platz.

Integrationsvertiefung kann nicht vorrangig mit dem Brecheisen der „zentralisierten“ Fiskalpolitik vorangetrieben werden.

Wenn sie ihre Schulden nicht mehr tragen und bedienen können, müssen Euro-Staaten letztendlich auch zahlungsunfähig werden und ihre Schulden restrukturieren können. So gewönne man im Ergebnis auch den nötigen Spielraum für mehr Eigenverantwortung und Abbau der zentralen Koordinierung der mitgliedstaatlichen Fiskalpolitiken wie sie durch Six- und Two-Pack und Fiskalunion eingeführt wurde. Nach dem Modell der USA-Gliedstaaten würde ihre effektive Disziplinierung in Zukunft mehr auf den Anreizen beruhen, die vom Druck aktiver Investoren und Rating-Agenturen ausgingen.

Integrationsvertiefung kann nicht vorrangig mit dem Brecheisen der „zentralisierten“ Fiskalpolitik vorangetrieben werden. Umso weniger als kein reifer Bundesstaat eine solche Zentralisierung praktiziert. Wer immer die Eurozone in Richtung des Föderalismus weiterentwickeln will, darf das also nicht wollen.
Vielmehr sollte man danach streben, den Anteil der Union an den staatlichen Ausgaben in der EU zu erhöhen, indem man in typisch bundesstaatlichen Verantwortungsbereichen mehr kostenintensive

Politiken mit ihren Budgets auf die Europa-Ebene verlagert. Grenzsicherung, digitale Infrastrukturen und Altersversorgung bieten sich hier an. Zuvor schon sollte man die großen Transferpolitiken der EU wie die Agrar- und die Regionalpolitiken modernisieren und ihre Mittel nach neuen Prioritäten verteilen.



Christian Deubner
Berlin

Dr. Christian Deubner ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der Foundation for European Progressive Studies und ehemaliger Leiter der Europagruppe der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.