

PETER ZWEGAT NACH GRIECHENLAND ODER: BRAUCHEN WIR EINE INSOLVENZORDNUNG FÜR STAATEN?

>> von Hanno Beck und Dirk Wentzel > Jeder kennt ihn, den RTL-Schuldenberater Peter Zwegat: Zwegat besucht Familien und Paare, die überschuldet sind, sucht gemeinsam mit ihnen nach einem Ausweg aus der Schuldenfalle, stellt Finanzpläne auf, spricht mit Banken und Gläubigern, schwört die armen schuldengeplagten Sünder auf Arbeit und finanzielle Enthaltbarkeit ein. Vielleicht taucht Peter Zwegat bald in Athen am Syntagma-Platz auf: Dort sitzt nicht irgendein Schuldner, sondern das griechische Parlament – und das könnte einen Schuldenberater dringend gebrauchen.

Die Nachricht, dass der griechische Staat jahrelang Statistiken zur Staatsverschuldung gefälscht hat und nun am Ende seiner fiskalischen Leistungsfähigkeit steht, erschütterte Europa und speziell die Europäische Währungsunion in ihren Grundfesten. Zwar hat es schon immer Staatsbankrotte gegeben, doch der Fall Griechenland eröffnet insofern eine neue Dimension, als hier einem Staat die Zahlungsunfähigkeit droht, der in einer Währungsunion mit anderen Staaten verbunden ist. Nicht nur Griechenland, auch die Europäischen Währungsunion und der europäische Gedanke stehen auf dem Spiel.

Drei Pfade in den Untergang

Was ist das Problem? Was kümmert es Europa, wenn ein Staat Peter Zwegat ruft? Können wir uns nicht zurücklehnen und den Griechen dabei zusehen, wie sie ihre eigene Suppe auslöffeln? So einfach ist es leider nicht – es gibt drei Wege, auf denen die Insolvenz der Griechen auch anderen europäischen Staaten gefährlich werden kann.

Da ist zunächst einmal die Gefahr einer Ansteckung über den Außenhandel: Sollte Griechenland zahlungsunfähig werden, so werden die Exporte der europäischen Nachbarstaaten einbrechen, mit entsprechenden Folgen für die Konjunktur in diesen Staaten. Allerdings ist dieser Effekt vermutlich vernachlässigbar, da Griechenland zu klein ist, um die Exportbranchen der anderen Staaten zu gefährden. Der zweite Kanal, über den Ansteckungen laufen können, sind die europäischen Banken: Wenn der griechische Staat seine Schulden nicht mehr begleichen kann, werden die ausländischen Banken, die diese Schulden in Form von griechischen Staatsanleihen gekauft haben, riesige Löcher in ihren Bilanzen haben – was dann die Stabilität aller nationalen Bankensysteme gefährden kann. Alleine die deutschen Banken haben gegen den griechischen Staat Forderungen in Höhe von 43 Milliarden Euro in ihren Bilanzen – Geld, das ihnen schmerzlich fehlen wird, wenn der griechische Staat nicht mehr zahlt. Nun wäre dies angesichts der geringen Größe von Griechenland vielleicht auch noch zu verschmerzen, aber was, wenn weitere Staaten sich dem Beispiel Griechenlands anschließen?

Das ist der dritte gefährliche Kanal, der dafür sorgen könnte, dass Griechenland auch den Rest Europas ansteckt: Wenn Griechenland pleite ist und dieses Beispiel Schule macht, werden sich weitere hochverschuldete Staaten anschließen, und dann wird es in der Tat eng für den Euro-Raum. Eine Staatspleite könnte man noch verschmerzen, aber zwei oder drei Staatspleiten mit größeren Staaten? Noch schlimmer an

dieser Entwicklung ist, dass alleine die Erwartung solcher Pleiten schon ein Risiko ist: Je mehr die Finanzmärkte erwarten, dass Griechenland und andere Staaten insolvent werden, um so nervöser werden sie, und um so höhere Zinsen werden sie von den Staaten dafür verlangen, dass sie ihnen Geld leihen – damit wird die Staatsverschuldung immer teurer, was letztlich dazu beitragen kann, dass weitere Staaten das Handtuch werfen und Peter Zwegat rufen. Um es drastischer zu formulieren: Alleine die Erwartung, dass ein Staat pleitegehen kann, führt dazu, dass er pleitegeht. Und wenn Griechenland den Beleg liefert, dass Staaten Insolvenz anmelden, kann das der Auftakt zu einer Reihe von Staatsbankrotten sein. Und das kann dann in der Summe zu viel für die europäische Staatengemeinschaft werden.

Ist der betreffende Staat Mitglied eines Staatenverbundes, verschärft sich dieses Problem, wenn die Staatengemeinschaft eine Insolvenz eines Mitgliedsstaates nicht zulassen kann oder will. Das wirft nämlich das Problem des so genannten bail-out auf: Wenn der Staatenverbund nicht zulassen kann, dass ein Mitglied zerschlagen wird wie ein insolventes Unternehmen, reduziert dies die Sanktionsmöglichkeiten bei fiskalisch unverantwortlichem Verhalten drastisch. Der Schuldenstaat weiß also, dass er nicht untergehen kann und darf, und dass im Notfall Überlebensgarantien via Hilfeleistungen von dritter Seite bereit stehen, die nicht nur massive Fehlanreize für den einzelnen Kandidaten in sich bergen, sie sind zugleich Anreiz für andere Staaten, sich ebenfalls auf ein bail-out zu verlassen – ein Mechanismus, der die Solidarität jeglicher Staatenverbände sprengen muss.

Angesichts dieser Bedrohung, die aus der Insolvenz eines Staates erwachsen kann, erstaunt der Befund, dass es keine ordnenden Regelungen für den Fall einer Staatsinsolvenz gibt – in einer Welt, in der die kleinsten Details des Wirtschaftslebens rechtlich geregelt sind, gibt es keine Regeln für die großen Probleme. Brauchen wir eine Insolvenzordnung für Staaten? Und wenn ja, welche Sachverhalte muss sie regeln? Doch bevor man Antworten auf diese Frage sucht, muss man sich der schwierigsten Frage stellen: Wann ist denn eigentlich ein Staat insolvent, wann muss die Regierung eines souveränen Landes Peter Zwegat rufen?

Wann ist ein Staat insolvent?

Man kann Staaten und Privatleute in vielerlei Hinsicht miteinander vergleichen. Erstens kann sich ein Staat wie jeder Privatmann oder jedes Unternehmen durch die Aufnahme von Krediten finanzieren; sein Haushalt muss nicht zu jedem Zeitpunkt ausgeglichen sein. Die Tilgung der Schulden sollte im Idealfall aus dem laufenden Einkommen erfolgen. Das bedeutet: Entweder, man verschuldet sich nur im Rahmen seiner langfristigen Möglichkeiten – man nimmt also nur einen Kredit auf, nachdem man mit Peter Zwegat durchgerechnet hat, dass man die Tilgung aus dem laufenden Einkommen leisten kann. Oder aber man benutzt den Kredit, um damit zu investieren, also das Geld so anzulegen, dass es langfristige Erträge abwirft, aus denen man dann den Kredit wieder ablösen kann.

Damit ist klar: Wer auf Pump konsumiert, Handys kauft, teure Unterhaltungselektronik, tut gut daran, dies nur in Maßen zu tun; wer hingegen mit dem Geld eine Ausbildung oder ein Geschäft finanziert, muss erfolgreich sein, damit er mit den Erträgen des Geschäfts oder der Ausbildung die Schulden abtragen kann. Wer sich aber viel Geld leiht, um es anschließend für Konsum zu nutzen, braucht irgendwann die Hilfe von Peter Zwegat. Bei Staaten ist das nicht anders: Wenn ein Staat sich verschuldet, um Investitionen zu tätigen, so ist das langfristig kein Problem, wer aber mit seinen Staatsschulden Wahlgeschenke macht, die langfristig nicht das Wachstum des Staates stärken, kommt rasch in die Bredouille.

Allerdings gibt es einen großen Unterschied zwischen Staaten und den Kunden von Peter Zwegat: Staaten haben aufgrund ihrer Möglichkeit, die inländischen Bürger zu besteuern, nahezu unbegrenzte Möglichkeiten der Finanzierung, was bedeutet, dass sie formaljuristisch nicht insolvent werden können. Wenn die Staatsschulden steigen, dann dreht man einfach weiter an der Steuerschraube. Dies gilt allerdings nicht für die so genannte Außenverschuldung: Zumeist verschulden sich Staaten im Ausland, und dieses kann man naturgemäß nicht besteuern. Hier liegt auch das eigentliche Problem der Staatsverschuldung: Während der Staat seine Schulden gegenüber den eigenen Bürgern stets begleichen kann (indem er sie höher besteuert), müssen Schulden gegenüber dem Ausland beglichen werden, und wenn ein Staat dies nicht mehr kann, dann kann man ihn als insolvent bezeichnen. Damit gibt es einige Kriterien, wie man feststellen kann, wann ein souveräner Staat insolvent ist:

- Ein wichtiger Hinweis ist das Verhältnis der Exporterlöse zum Schuldendienst – solange die Wirtschaft des Landes in der Lage ist, die Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland mittels Exporten abzulösen, besteht nicht die Gefahr der Insolvenz. Vereinfacht gesagt: Wenn die inländische Wirtschaftsleistung dazu ausreicht, die Forderungen gegenüber dem Ausland zu begleichen, können wir auf Peter Zwegat verzichten.
- Beachtung verdienen auch die Devisenreserven eines Landes in Relation zu den Devisenabflüssen, also die Fähigkeit eines Landes, Zahlungsbilanzdefizite zu finanzieren. Das liegt daran, dass man Schulden gegenüber dem Ausland letztlich nur begleichen kann, indem man ihnen entweder heimische Güter überlässt oder aber Devisen, also Zahlungsmittel, mit denen die Ausländer Güter in anderen Staaten erwerben können. Solange ein Staat ausreichend Devisen hat, kann er die Forderungen ausländischer Gläubiger bedienen. Deswegen ist es sinnvoll, sich beispielsweise die Relation zwischen Devisenreserven und täglichen Kapitalabflüssen anzusehen. Je mehr Devisen ein Land pro Tag verliert und je geringer die Devisenreserven sind, umso rascher schliddert es in den Staatsbankrott.
- Auch Indikatoren wie die Zinslast eines Landes in Relation zum Sozialprodukt, der Anteil der Zinszahlungen am Staatsbudget oder der Zinsabstand (Spread) zu den Staatsanleihen anderer Länder können Anhaltspunkte für eine drohende Insolvenz sein. Je größer die Zinslasten eines Staates sind, um so weniger finanzielle Luft hat er, um die Schulden selbst zu tilgen – im schlimmsten Fall reicht das Geld dann nicht einmal mehr, die laufenden Zinsen zu bezahlen – die Schulden werden dann automatisch immer größer. Und je schlimmer die finanzielle Lage eines Landes ist, um so größer wird der Zinssatz sein, den die Kapitalmärkte von diesem Land verlangen, wenn sie ihm Geld leihen sollen – also wächst der Zinsabstand zu anderen, stabileren Ländern. Fordern die Finanzmärkte von einem Land einen Zins, der dramatisch über den Zinsen liegt, die andere Staaten zahlen müssen, dann ist das ein Hinweis darauf, dass für die Märkte das Risiko einer Insolvenz dieses Staates zunimmt.
- Schwieriger zu beurteilen sind Kennzahlen, die auf die Verwendung der Staatsschuld abstellen: Wird diese für produktive Investitionen ausgegeben, so ist dies weniger problematisch als die Verwendung des Geldes für Gegenwartskonsum, da man aus den Erträgen der Investitionen die Schulden tilgen kann. Wenn ein Staat sich verschuldet, um damit eine Infrastruktur aufzubauen, die das Land produktiver macht, so ist das wesentlich positiver zu beurteilen als wenn es das Geld für den Konsum ausländischer Waren ausgibt. Theoretisch müsste man sich also das Verhältnis von Staatsverschuldung zu staatlichen Nettoinvestitionen ansehen, was allerdings das Problem der Definition einer staatlichen Investition aufwirft – was ist denn eine staatliche Investition? Dieser Gedanke, dass es auf die Verwendung der Mittel ankommt, stand Pate bei der Konzeption von Artikel 115 Grundgesetz, der in seiner alten Form besagte, dass die Nettoneuverschuldung nicht die Summe der Ausgaben für Investitionen übersteigen darf, außer in Notfallsituationen. Unter Experten gilt dieser Artikel als der am meisten geschundene Artikel des Grundgesetzes – so oft wurde gegen ihn verstoßen und geklagt.
- Berücksichtigt man die Fähigkeit des Staates, sich über Steuern zu refinanzieren, so kann man nach der Wirtschaftskraft des Landes als Ganzes fragen – solange die heimische Wirtschaft produktiv genug ist, um den Schuldendienst zu begleichen, spielt es theoretisch keine Rolle, ob diese Wirtschaftsleistung vom Staat oder den Privaten erbracht wird – notfalls kann sich der Staat der privaten Wirtschaftsleistung via Steuern bemächtigen.

All diese Indikatoren können Hinweise darauf geben, wann ein Staat insolvent ist, aber letztlich kann nur der betreffende Staat selbst seine Insolvenz feststellen, es sei denn, er unterzeichnet eine bindende Vereinbarung über die Maßstäbe, nach denen eine Insolvenz von der internationalen Staatengemeinschaft festgestellt wird. Dazu wären Kriterien der oben beschriebenen Art nötig.

Was würde Peter Zwegat tun?

Was passiert aber nun, wenn ein Staat überschuldet ist, welche Handlungsmöglichkeiten gibt es? Die Option, ein Land wie ein bankrottetes Unternehmen zu zerschlagen und aufzulösen, existiert nicht – der Staat muss in irgendeiner Weise weiter geführt werden. Peter Zwegat versucht zumeist, einige Vermögenswerte zu finden, die er zu Geld macht, um damit einen Teil der Schulden zu begleichen. Aber diese Option, das Tafelsilber zu verkaufen, also Vermögenswerte zu verkaufen, um Schulden zu begleichen, dürfte für einen souveränen Staat eher unrealistisch sein. Zwar gab es im Zuge der griechischen Schuldenkrise auch den Vorschlag, Griechenland möge doch zur Begleichung seiner Schulden einige seiner Inseln verkaufen. Aber ernstlich vorstellen kann man sich nicht, dass Ausländer sich griechische Vermögensgegenstände – Kunst, Land, Fabriken – aneignen, das dürfte die Volksseele nicht akzeptieren. Auch die Idee, einen Insolvenzverwalter einzusetzen, der nun die Finanzen des Landes an die Kandare nimmt, kann nur mit äußerster Vorsicht diskutiert werden: Vorschriften von außen werden von den Bürgern das Schuldenstaates vermutlich als Einmischung und Beschneidung der nationalen Souveränität und Identität angesehen, weswegen entsprechende Widerstände zu erwarten sind. Die Einsetzung eines ausländischen Insolvenzverwalters zur Verwaltung eines demokratischen Gemeinwesens allerdings muss man aus politischen wie grundsätzlichen Überlegungen kritisch sehen: Zum einen werden die Bürger des Inlandes es kaum akzeptieren, wenn eine außenstehende Institution – der IWF, die EU oder ein Board der Gläubiger – die Führung eines Landes übernimmt; zum anderen ist es nicht vorstellbar, dass eine nicht demokratisch gewählte Institution einem Land vorsteht.

Dennoch – eine Insolvenzordnung für Staaten muss die Rückführung der Staatsausgaben vorsehen. Wenn ein Privatmann oder ein Unternehmen Insolvenz anmeldet, so verpflichtet man ihn zuerst darauf, dass er sein Verhalten ändert und alles tut, um seine Schulden zu reduzieren – das darf für einen Staat nicht anders sein. Man muss also den betreffenden Staaten genügend Anreize zu finanzpolitischem Wohlverhalten geben; die Anreize zu unverantwortlicher Schuldenpolitik auf Kosten Dritter müssen minimiert werden.

Immerhin könnte man eine anreizkompatible Regelung dergestalt treffen, dass ein Land Neuwahlen ausschreiben muss, sobald es den Insolvenzfall feststellt. Allerdings kann diese Regelung auch zur Insolvenzverschleppung führen, weil die gewählten Politiker an der Macht hängen. Eine Neuwahl im Insolvenzfall wäre aber in jedem Fall mit der Verpflichtung zum Budgetausgleich zu verknüpfen. Dann könnten respektive müssten die Parteien mit ihren jeweiligen Sanierungsvorschlägen sich dem Volk zur Abstimmung stellen. Aber diese Sicht ist extrem optimistisch – Wähler mögen Sparprogramme nur, wenn sie den Nachbarn betreffen. Da ein Budgetausgleich politisch extrem schwierig durchzusetzen ist, kann man auch zum so genannten Rasenmäherprinzip greifen: Über alle Ressorts und Ausgabenarten hinweg werden die Ausgaben jeweils um den gleichen Prozentsatz gekürzt. Ökonomisch ist das zwar wenig effizient, politisch aber sehr effektiv.

All diese Sparprogramme haben noch einen weiteren Haken, die sogenannte Zeitinkonsistenz. Bei der Insolvenz eines Staates besteht nämlich für alle potentiellen Helfer – internationale Organisationen wie IWF, Weltbank, Europäische Zentralbank, EU-Kommission – dieses Problem. Das ist wie im echten Leben bei Peter Zwegat: Wenn der Schuldner weiß, dass man ihm auf alle Fälle aus seinem Schlamassel helfen wird, warum soll er sich dann anstrengen, schuldenfrei zu werden? Wenn

also ein Land weiß, dass ihm im Insolvenzfall internationale Organisationen beispringen werden, dann kann es entspannt seine Staatsfinanzen aus dem Ruder laufen lassen und anschließend nach dem Länder-Zwegat, also dem IWF, der EU oder wem auch immer rufen.

Eigentlich müsste also die Kommunikationsstrategie der internationalen Organisationen sein, unsoliden Staaten für den Fall der Zahlungsunfähigkeit grundsätzlich den Entzug der Unterstützung anzudrohen – wenn ihr insolvent seid, ist das Euer Problem, muss die Botschaft sein. Allerdings wird diese Botschaft spätestens dann unglaubwürdig, wenn der Extremfall der Zahlungsunfähigkeit eintritt. Wenn der Grundsatz „too big to fail“ für Banken und Unternehmen in der EU und auch in den USA Anwendung findet, gilt dies erst recht für Staaten. Damit weiß das Schuldenland: Wenn es eng wird, wird man ihm helfen, egal, was man vorher gesagt hat. Die Debatte um einen europäischen Währungsfonds, der Griechenland helfen soll, belegt dies sehr anschaulich: Bei der Gründung der Europäischen Währungsunion hat man ins Gesetz geschrieben, dass kein Land Schulden des anderen Landes übernehmen darf – doch sobald mit Griechenland die erste Staatspleite am Horizont steht, wird dieses Versprechen von den Politikern ignoriert. Ein Rechtsbruch mit Anlauf und Ankündigung; zeitinkonsistentes Verhalten eben: Man verspricht anfangs etwas, was man später nicht halten kann und will, wobei von Anfang an klar war, dass man dieses Versprechen auch nicht einhalten kann.

Dieses Zeitinkonsistenzproblem kann eine verbindliche Insolvenzordnung für Staaten lindern, die ein genau festgelegtes Vorgehen für den Fall einer staatlichen Insolvenz vorsieht. Ein detailliert festgelegtes Procedere für solche Fälle ist im Falle von Unternehmen üblich und notwendig – warum nicht für Staaten? Wenn ein Staat und seine Gläubiger a priori wissen, was sie im Falle einer Insolvenz erwartet, kann dies für mehr Schuldendisziplin sorgen. Allerdings muss diese Ordnung für alle Beteiligten verbindlich sein und darf nicht im Nachhinein geändert oder ignoriert werden – was wohl ihr größtes Problem ist. Betrachtet man aber die Insolvenz von Staaten nicht als einmalige Sache, sondern als etwas, das sich öfter ereignen kann, so steigen die Chancen und Anreize, sich an diese Vereinbarung zu halten, um zukünftige Probleme und Konflikte mit dem Aufbau von Reputation zu verhindern. Wenn man weiß, dass dieses Problem öfter auftreten kann, bleibt man beim ersten Mal hart, um keinen Präzedenzfall zu schaffen, der andere Staaten dazu ermuntert, zu Nachahmungstätern zu werden.

Bleibt noch eine Frage offen: Wer soll, wer kann und wer wird die Zeche zahlen, wenn ein ganzer Staat bei Peter Zwegat anruft?

Wer zahlt die Zeche?

Grundsätzlich gibt es drei Parteien, welche die Schulden eines Landes abtragen können: Die Gläubiger, die internationale Staatengemeinschaft oder aber die späteren Generationen.

Die Gläubiger im Inland tragen die Kosten der Staatsverschuldung über Steuern, die ihnen der eigene Staat auferlegt. Diese Option hat den Vorteil, dass das Inland für die Kosten der Insolvenz gerade stehen muss, was auch so sein sollte. Allerdings sind Steuererhöhungen in Zeiten wirtschaftlicher Krisen – als solche darf man eine drohende Insolvenz getrost ansehen – ökonomisches und politisches Gift. Die Streiks in Griechenland als Antwort auf die Sparpläne der Regierung zeigen die Schwierigkeiten der inländischen Lösung. Grundsätzlich gilt jedoch,

dass die Bereitschaft zur aktiven Problemlösung im Inneren Voraussetzung für ausländische Hilfestellung bleiben muss – sonst werden Staaten immer versuchen, sich ihrer Schulden auf Kosten des Auslandes zu entledigen.

Aber auch die Gläubiger im Ausland können – und müssen – einen Teil dieser Staatsinsolvenz tragen, beispielsweise, indem das Land die Außenschulden abwertet, also beschließt, diese Schulden nur noch teilweise zurückzuzahlen. Man vereinbart beispielsweise mit den ausländischen Gläubigern, dass man nur noch 60 Cents für jeden Euro zurückzahlt, den man dem Ausland schuldet. Grundsätzlich ist das richtig: Die ausländischen Gläubiger müssen an den Kosten einer staatlichen Insolvenz beteiligt werden, andernfalls wäre das die Einladung zu einer risikolosen Spekulation. Eine vollständige Garantie der ausländischen Staatsverschuldung beispielsweise durch eine internationale Staatengemeinschaft würde die Risikoprämien für verschuldete Länder zum Verschwinden bringen; das insolvenzbedrohte Land müsste auf seine Schulden die gleichen Zinsen zahlen wie ein solides Land. Die Institutionen oder Staaten hingegen, die diese Garantie aussprechen, müssten nun ihrerseits höhere Zinsen an den Kapitalmärkten zahlen, da sie nun ja neben den eigenen Schulden auch für die des insolvenzbedrohten Landes gerade stehen müssen.

Im Falle Griechenlands wird auch ein Austritt aus dem Euro-Verbund diskutiert, verbunden mit einer drastischen Abwertung und möglicherweise einer teilweisen Übernahme der griechischen Auslandsschulden durch die EU. Diese Lösung ist allerdings nur eine Scheinlösung: Zwar würde eine Abwertung der eigenen Währung die Exporte der Griechen und damit deren Konjunktur ankurbeln, wenn aber – wie im Falle Griechenlands – ein Großteil der Verschuldung in ausländischer Währung erfolgt, würde eine Abwertung den Schuldenberg, gemessen in inländischer Währung, vergrößern. Diese Lösung wäre also nur hilfreich, wenn der Staat zusammen mit der Abwertung verkündet, dass er die ausländischen Schulden nicht mehr oder nicht mehr voll bedienen wird.

Letztlich darf die Hilfe der Staatengemeinschaft nur vorübergehender Natur sein und muss dem betreffenden Staat hinreichend Kosten auferlegen, um dieses Problem zu vermeiden. Zweckmäßig wäre es, die Hilfe der Staatengemeinschaft direkt an die Bereitschaft zum Haushaltsausgleich zu knüpfen – entweder nach selbstgewählten Prinzipien oder mit Hilfe der linearen Budgetkürzung. In diesem Zusammenhang kann man die Idee eines Fonds für insolvente Staaten diskutieren, der im Falle einer Insolvenz einspringt. Wenn man die Beiträge zu diesem Fonds beispielsweise an der Nettoauslandsverschuldung orientiert, würde dies die Anreize zu einem Staatsbankrott bereits a priori reduzieren. Der Beitrag zu einem solchen Fonds würde wie eine Steuer auf Staatsverschuldung wirken, die sich mit den Folgen für Drittstaaten rechtfertigen lässt, welche durch einen Staatsbankrott den anderen Staaten entstehen, wenn diese einspringen müssen.

Die letzte Gruppe, die im Falle einer Staatsinsolvenz bluten muss, sind die späteren Generationen – man schuldet um und verschiebt die Schuldenlast gegenüber dem Ausland weiter in die Zukunft, um sie den Kindern und Enkeln zu überlassen. Grundsätzlich ist vertretbar, dass die zukünftigen Generationen einen Teil der Staatsverschuldung tragen, wenn mit der Verschuldung Objekte finanziert werden, von denen auch die späteren Generationen profitieren. Baut man beispielsweise eine Autobahn, so werden auch zukünftige Generationen diese nutzen – dann kann man sie auch an den Kosten des Autobahnbaus beteiligen.

Wird allerdings mit den Schulden Gegenwartskonsum finanziert, so zahlt die spätere Generation für die Sünden ihrer Elterngeneration. Mit Blick auf die Anreize und die Tatsache, dass ein Staatsbankrott eine akute Situation ist, bei der sofortige Erleichterung notwendig ist, muss man die Option der Beteiligung zukünftiger Generationen ernsthaft erwägen. Dabei ist zu hoffen, dass die gegenwärtige Generation des Inlandes auch Verantwortung gegenüber ihren Nachkommen zeigt. Allerdings mutet diese Idee paradox an: Man bekämpft hohe Staatsverschuldung mit Staatsverschuldung. Das macht deutlich, dass die Option, die Schulden eines insolventen Landes in die Zukunft zu verschieben, mit Vorsicht zu behandeln ist und sorgfältiger Rahmensetzung bedarf.

Ausblick

Die oben angestellten Überlegungen lassen sich zusammenfassen zu einer einfachen Rahmenordnung für staatliche Insolvenzen, eine Art Konkursordnung für souveräne Staaten: Die Grundsätze einer geordneten Insolvenz müssen allgemein akzeptiert sein; jedes Land, das sich am Kapitalmarkt verschuldet, sollte sich zur Einhaltung dieser Regeln verpflichten. Dies dürfte der politisch schwere Teil sein; vor allem muss man hier Zeitinkonsistenzprobleme befürchten.

Mit Hilfe eines international finanzierten Fonds kann man Staaten in Not beistehen; die Finanzierung des Fonds läuft über Beiträge, die sich nach dem Insolvenzrisiko der Staaten respektive ihrer Schuldenpolitik richten. Die Leistungen des Fonds sollte das Schuldnerland auf lange Frist zurückzahlen. Zugleich müssen auch die privaten ausländischen Gläubiger an den Kosten der Insolvenz beteiligt werden. Wer hochverzinsliche Anleihen maroder Staaten kauft, darf das Risiko der Anlage nicht sozialisieren und sich von der zu Hilfe eilenden Staatengemeinschaft bezahlen lassen.

Die Vergabe der Mittel sollte an Sparauflagen und ordnungspolitische Vorgaben gebunden sein und im Fall der Regelbrechung zurückgefordert werden.

Die wissenschaftliche und politische Debatte über eine Insolvenzordnung für Staaten steht erst am Anfang, wird sich aber in den nächsten Jahren intensivieren. Das Thema wird vermutlich schnell an politischer Relevanz gewinnen. Eine glaubwürdige Insolvenzordnung gibt verschuldeten Staaten die Chance zum Neu-Anfang und verhindert die Überwälzung der Alt-Schulden. Liegen solche Insolvenzregeln nicht vor, wird es im Krisenfall zur unkonditionierten und unkoordinierten Rettung kommen, weil die Hektik des Tagesgeschehens die politische Agenda diktiert. Das muss verhindert werden, wenn die EU auch langfristig als Stabilitätsgemeinschaft erhalten werden soll.

Dr. Hanno Beck und Dr. Dirk Wentzel

sind Professoren für Volkswirtschaftslehre. Dr. Wentzel bekleidet eine Jean Monnet-Profsur für Europäische Wirtschaftsbeziehungen an der Hochschule.