

SCHULDENKRISE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Gedanken zur gegenwärtigen Problematik

Kein Jahrzehnt in der Vergangenheit ist durch mehr Wirtschaftskrisen gekennzeichnet als das abgelaufene. Es begann mit der New-Economy-Blase um die Jahrtausendwende, gefolgt vom Subprime-Desaster¹, das über den Höhepunkt der Finanzkrise 2008 zur Banken- und gegenwärtig zur Staatsschulden- und Eurokrise geführt hat. Immer wieder waren es die Finanzmärkte, welche ihre destruktive Kraft ausübten. Untersuchungen von V. Cerra und S. C. Saxena² zeigen, dass Störungen in der Realwirtschaft, die mit Turbulenzen im Finanzsektor einhergehen, besonders in entwickelten Industrieländern hochgradig persistent sind. Das hat in den öffentlichen Diskussionen dazu geführt, dass in immer breiteren Kreisen der Bevölkerung – auch der Wirtschaftswissenschaftler – die Effizienz westlicher Wirtschaftssysteme zunehmend infrage gestellt wird. Die Theorie von den selbstheilenden Kräften freier Märkte, wozu Adam Smith mit seiner Metapher der 'unsichtbaren Hand' den Grundstein legte, hat sich als Irrtum in der Geschichte der Ökonomie herausgestellt. Die Marktwirtschaft, mit der man Ordnung, Gleichgewicht und Stabilität zu erreichen glaubte, ist in Wirklichkeit ein höchst unvollkommenes System. Mit anderen Worten: Sie ist ein natürliches Ungleichgewichtssystem. Dennoch: In Anlehnung an die bekannte Aussage von Winston Churchill kann man sagen: Die Marktwirtschaft ist das schlechteste Wirtschaftssystem mit Ausnahme aller übrigen. Zum Markt gibt es eben keine bessere Alternative, man muss nur seine Grenzen kennen, um seine Auswüchse rechtzeitig bekämpfen zu können.

Bereits vor der globalen Finanzkrise war die Schuldenlast in zahlreichen Staaten bedenklich hoch. Die öffentlichen Ausgaben in Billionenhöhe zur Rettung systemrelevanter Banken und zur Stützung der Konjunkturen haben die Staatsschulden mittlerweile in so kritische Höhen getrieben, dass die Finanzmärkte eine Kette von Staatspleiten befürchten. Der Schuldenberg der OECD-Staaten betrug vor der Krise im Jahre 2007 bereits 73 Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) und wird voraussichtlich im laufenden Jahr auf deutlich über 100 Prozent steigen. Nach Analysen³ der US-Ökonomen Kenneth S. ("Kenn") Rogoff und Carmen M. Reinhart wird bereits bei 90 Prozent jene Grenze überschritten, ab der öffentliche Schulden das Wirtschaftswachstum zu lähmen drohen.

Hohe Staatsschulden schränken die Handlungsspielräume der Politik ein. Je höher die daraus resultierenden Zinszahlungsverpflichtungen sind, desto weniger kann für

¹ US-Immobilienkrise, auf Grund jahrelanger Fehlbewertungen verbriefter Immobilienkredite durch US-amerikanische und schließlich auch internationale Banken.

² Cerra, V., Saxena, S. C. Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery, IMF Working Paper, 07.08.2005.

³ Rogoff, K.S., Reinhart, C. M. Growth in a Time of Debt, American Economic Review, May 2010, pp. 573 – 578; ferner: dieselben, Dieses Mal ist alles anders, FinanzBuch Verlag, Kulmbach, 2010.

die wachstumsrelevante Bildung und Infrastruktur ausgegeben werden, ganz abgesehen von der Möglichkeit des Einsatzes antizyklischer Konjunkturprogramme. Deshalb wird der Konsolidierung der Staatsfinanzen in den kommenden Jahren die höchste Priorität einzuräumen sein. In Anbetracht der gegenwärtigen Höhen von Staatsschulden wird es wohl den wenigsten Ländern gelingen, kurzfristig ihren Schuldenberg in nennenswertem Umfang abzubauen. Entscheidend ist aber, dass die Quoten der Staatsschulden sinken, also die Relationen von Schulden zur Wirtschaftsleistung des jeweiligen Landes, dem BIP. Durch Erhöhung der Einnahmen und Senkung der Ausgaben kann zumindest zunächst einmal die Neuverschuldung und damit der weitere Anstieg des Zählers im Schuldenquotienten reduziert werden. Ein stärkeres Wirtschaftswachstum wiederum erhöht den Nenner und senkt damit deutlich die Quote. Wie die Gewichte dieser drei Ansatzpunkte zu setzen sind, hängt im Wesentlichen von den Steuersystemen, den Ausgabenstrukturen und Wachstumsressourcen sowie letztendlich auch von den politischen Rahmenbedingungen ab.

Steigerungen der Staatseinnahmen – hierbei geht es vor allem um Steuern – tangieren in besonderer Weise Verteilungsfragen. Politiker denken dabei in erster Linie an indirekte Steuern, weil diese erfahrungsgemäß nach einer relativ kurzen Gewöhnungsphase beim breiten Publikum wieder in Vergessenheit geraten und dann die Konsumnachfrage kaum noch beeinflussen. Insofern erscheinen indirekte Steuern wachstumsfreundlicher als direkte Steuern, wenn Letztere die Unternehmervgewinne⁴ nachhaltig reduzieren und Anlass zu Standortverlagerungen geben. Direkte Progressivsteuern sind zwar politisch attraktiv, aber wirtschaftlich gefährlich. Andererseits sprechen gegen indirekte Steuern deren ausgesprochen regressive Verteilungswirkungen, mit Ausnahme von Steuern auf Tabak, Alkohol und sonstige Suchtmittel, bei denen gesundheitliche Gesichtspunkte im Vordergrund der Überlegungen stehen sollten. Neben Steuererhöhungen gibt es noch Möglichkeiten, öffentliche Unternehmungen in Privateigentum zu überführen. Das ist vertretbar, soweit dadurch nicht hoheitliche Aufgaben zum Nachteil für die Allgemeinheit beeinträchtigt werden.

Durch höhere Einnahmen allein können die Schuldenprobleme allerdings nicht gelöst werden. Die Staaten müssen auch die Ausgaben kürzen. Hier ergeben sich besondere Probleme, weil in den öffentlichen Budgets die Sozialausgaben oft den größten Posten ausmachen. Deshalb sind Einsparungen in diesen Bereichen unumgänglich, so schwer das auch aufgrund vermeintlicher Besitzstände durchzusetzen sein wird. Zumindest sollten dort Kürzungen vorgenommen werden, wo überzogene verteilungspolitische Zielvorstellungen zu unausgewogenen Verhältnissen geführt haben, wie z. B. im höheren öffentlichen Dienst einschließlich Parlamente und Regierungen. Ersatzlos zu streichen sind Transferzahlungen (z. B. Kindergeld) an Bezieher von Einkommen oberhalb bestimmter Einkommengrenzen, wobei die Übergänge fließend gestaltet werden können. Zu prüfen ist, inwieweit eine im Laufe der Zeit aufgeblähte Bürokratie auf ein angemessenes Ausmaß zurückgeführt werden kann. Vor allem im Bereich der Rüstungsindustrie sind

⁴ bei fehlenden Überwälzungsmöglichkeiten

erhebliche Einsparungspotenziale vorhanden. Dennoch: Eine rigorose Sparpolitik, welche den Krisenländern verordnet wird, kann allein kein Ausweg aus der Schuldenproblematik sein. Eine unreflektierte Austeritätspolitik verschärft eher noch die Probleme, weil sie das Wirtschaftswachstum zu bremsen und die Erwerbslosigkeit zu erhöhen droht.

Neben den Haushaltsfehlbeträgen müssen auch die zum Teil gewaltigen Leistungsbilanzdefizite einiger EU-Länder kritisch analysiert werden. Negative Leistungsbilanzen bedeuten grundsätzlich, dass die betreffenden Volkswirtschaften mehr Leistungen in Anspruch nehmen, als sie selbst produzieren, und sich insoweit gegenüber dem Ausland verschulden. Handelt es sich bei diesem Mehr um Waren und Dienstleistungen zum Auf- und Ausbau einer wettbewerbsfähigen Industrie, ist das unbedenklich, weil dadurch die Grundlagen für ein zukünftiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden. Handelt es sich dabei allerdings um Güter, die ausschließlich dem Konsum der inländischen Bevölkerung dienen, leben diese Länder gewissermaßen 'über ihre Verhältnisse'. Dadurch steigt deren Krisenanfälligkeit und zwingt sie früher oder später zu einschneidenden Anpassungsprozessen. Dann lassen sich private und öffentliche Schulden oft nicht mehr voneinander trennen, wenn durch Bailouts private Verbindlichkeiten systemrelevanter Schuldner zu Staatsschulden werden

Das Wirtschaftswachstum ist der dritte Ansatzpunkt zur Reduzierung der öffentlichen Schuldenquoten. Dazu bedarf es durchgreifender Strukturreformen, um Wettbewerbsdefizite in Europa zu überwinden und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union nachhaltig zu erhalten. Konkret heißt das: Ausbau der Infrastruktur und Förderung der Bildung, vor allem in den Fächern Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik, weil die forschungs- und technologieorientierten Branchen von besonderer Bedeutung sind. Das erfordert zwar steigende Staatsausgaben, also tendenziell steigende Zählerwerte im Verschuldungsquotienten, dem aber bei erfolgreicher Wachstumspolitik kompensierende Erhöhungen des Nenners gegenüberstehen.

Die Zukunft Europas entscheidet sich nicht nur auf den Finanzmärkten⁵, auch die Arbeitsmärkte spielen eine entscheidende Rolle. Die Verschuldungsprobleme werden nur zu lösen sein, wenn es gelingt, die derzeit in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union drastisch ansteigende Erwerbslosigkeit zu überwinden. Das gilt ganz besonders für die beängstigende Eskalation der Jugendarbeitslosigkeit. Die Jugend Europas stellt das zukünftige, fundamentale Wachstumspotenzial dar. Dieses muss durch zielgerichtete Bildungs- und Qualifikationskonzepte erhalten und genutzt werden. Wird das versäumt, werden entscheidende Chancen verpasst. Der Leitsatz der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Europa, 'wenn der Euro scheitert, scheitert Europa', sollte konkreter heißen: Wenn Europa die Jugend vergisst, scheitert der europäische Gedanke.

⁵ Vgl. hierzu: Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik – 18. Berlin, Tallinn: BWV, Mattimar, 2010, S. 9 ff.

Eine Fiskalunion mit Rettungsschirmen in der Übergangsphase ist zwar eine wichtige Voraussetzung zur Lösung der gegenwärtigen Probleme in der Europäischen Union. Das allein reicht aber nicht. Sie muss ergänzt werden durch eine Agenda für Wachstum und eine flexible Arbeitsmarktpolitik, welche vor allem die Rückführung der Jugendarbeitslosigkeit zum wesentlichen Inhalt hat.⁶ Zu denken ist dabei an Sprachförderungen in den Mitgliedstaaten, unbürokratische Anerkennung von Qualifikationen in allen Berufssparten, Vereinheitlichung von Ausbildungsprogrammen sowie inneuropäische Vermittlungs- und Austauschprogramme.

Von jenen Mitgliedländern, die mit Schuldenproblemen zu kämpfen haben und aufgrund ihrer niedrigen Ratings hohe Anleihezinsen zu zahlen haben, wird die Einführung von Euro-Bonds favorisiert, vielerorts sogar gefordert. Das ist durchaus verständlich. Waren es vor Einführung des Euros noch die Wechselkurse, welche die Kapitalbewegungen durch die Wechselkursunsicherheiten risikoorientiert steuerten, sind es heute im Euro-Raum nur noch die Zinsdivergenzen. Nach Einführung von Euro-Bonds gäbe es für die staatlichen Schuldtitel⁷ einen einheitlichen, an der gemeinsamen Bonität aller Euro-Länder orientierten Zins. Die disziplinierende Funktion der Märkte mit ihren Zinsspreizungen nach der Bonität der Schuldner gäbe es nicht mehr. Das hätte zur Folge, dass die Krisenländer deutlich geringere Zinsen zu zahlen hätten. Ob dann die beim Schuldendienst eingesparten Mittel für wachstumsstimulierende Maßnahmen ausgeben würden, ist nicht sicher. Vielmehr schwindet der Zwang, unpopuläre Maßnahmen zur Konsolidierung der Staatshaushalte durchzuführen. Euro-Bonds würden den Zwang zur Haushaltsdisziplin von den hoch verschuldeten Ländern nehmen und praktisch deren Sünden aus der Vergangenheit vergemeinschaften. Länder mit weitaus geringeren Verschuldungsproblemen hätten dann vergleichsweise höhere Durchschnittszinsen zu zahlen. Das Verursacherprinzip würde außer Kraft gesetzt. Unsolide Haushaltspolitik würde nicht mehr mit hohen Zinsen bestraft.

Februar/März 2012

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder,
Deutschland

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose und Pärnu,
Estland

⁶ Vgl. hierzu: Clement, W. (früherer Wirtschafts- und Arbeitsminister der Bundesrepublik Deutschland), Ohne die Jugend ist Europa verloren, in: Handelsblatt – Deutschlands Wirtschafts- und Finanzzeitung, 10.-11.02.2012, S.10.

⁷ zumindest für die sog. Blue Bonds