



**Kai A. Konrad, Holger Zschäpitz: Schulden ohne Sühne? Warum der Absturz der Staatsfinanzen uns alle trifft.**

München: C.H. Beck,  
2. Auflage 2010. 240 S.,  
mit 21 Graphiken.  
Gebunden  
ISBN 978-3-406-60688-5  
€ 19,95

Einen besseren Zeitpunkt für die Vorlage eines solchen Buches hätte es nicht geben können. Mit einem düsteren Zukunftsszenario für das Jahr 2013 mit einer drohenden Zahlungsunfähigkeit Spaniens, Portugals und Irlands, wollten die Autoren im Januar 2010 – so schreiben sie im Vorwort – das erste Kapitel dieses Buches beginnen. Sie fahren dann fort: „Doch was wir für die nächsten Jahre befürchtet hatten, wurde innerhalb von 3 Wochen praktisch Wirklichkeit. Kurz vor der Schlussredaktion durften wir noch Zeugen einer beispiellosen Rettungsaktion werden – ein 750-Milliarden-Euro-Paket, das die Zahlungsunfähigkeit Griechenlands und anderer Staaten der Eurozone ein für alle mal aus der Welt schaffen sollte.“ Glücklicherweise haben die beiden Autoren die Her-

die Staatsverschuldung. Das Phänomen wird in drei Teilen abgehandelt.

Teil I präsentiert in einer einleitenden wirtschaftskundlichen Betrachtung eine Chronologie zur Staatsverschuldung und ihres Wachstums in Deutschland und anderswo. Gewappnet mit diesem Wissen erfährt der Leser in Teil II etwas über Ursachen und Wirkungen der Staatsverschuldung sowie über die wissenschaftlichen Rechtfertigungsversuche ihrer Sinnhaftigkeit. Teil III schließlich fragt nach den verfügbaren wirtschaftspolitischen Optionen, das Schuldenwachstum zu stoppen und gibt diesbezügliche Handlungsempfehlungen.

Die Fakten sind alarmierend: In Deutschland hat sich die Schuldenquote, also der Anteil der Staatsverschuldung am Bruttosozialprodukt, von 20% (1970) auf knapp 80% (2010) in nur 40 Jahren vervierfacht. In den USA nahm sie im gleichen Zeitraum von 40% auf 100%, in Japan gar von 10% auf 250% zu. Da die Bruttosozialprodukte in dieser Zeit erheblich gewachsen sind, unterzeichnet der Anstieg der Quoten noch das absolute Wachstum der Staatsverschuldung. Von den Ländern der Eurozone, die sich 1992 auf eine maximale Quote von 60% verständigt hatten, halten 2010 gerade einmal zwei Länder, Luxemburg und Finnland, diese Quote ein, die anderen übertreffen sie, zum Teil weit, wie etwa Griechenland mit 130% sowie Irland und Italien mit 120%. In Griechenland lag die Quote im Beitrittsjahr 1991 noch auf 35%, in Irland noch vor 5 Jahren bei 40%.

Sicherlich hat die Finanzkrise weltweit zum Anstieg dieser Quoten beigetragen. In Deutschland darf auch die einigungsbedingte Erhöhung der Quote nicht außer Acht gelassen werden. Aber zur Beruhigung taugen diese Hinweise nicht:

Erstens waren die Schuldenquoten bereits vor der Finanzkrise hoch und ständig gewachsen. Zweitens hat sich die jüngere Schuldenexplosion, insbesondere in Europa, trotz sinkender Zinsen, die für sich genommen eine Schuldenentlastung hätten zur Folge haben müssen, vollzogen. Das heißt, dass sich bei dem zukünftig zu erwartenden Anstieg der Zinsen – Zentralbankzinsen von 0%-1% sind nicht nachhaltig und werden auf diesem

---

*Während sich Herr K. bei einer Kreditfinanzierung seiner privaten Ausgaben darüber im Klaren ist, dass er und nur er selbst für die Rückzahlung des Kredites verantwortlich ist, weiß der demokratisch gewählte Politiker, dass er selbst wahrscheinlich nicht mehr in der Verantwortung sein wird, wenn die Tilgung kommt, ja möglicherweise sogar die heutige Opposition dann an der Macht sein wird, womit er zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen hätte.*

---

ausforderung der Stunde angenommen und die Ereignisse bis Ende Mai berücksichtigt und kommentiert. Herausgekommen ist ein faszinierendes Buch mit besorgniserregendem Inhalt. Die Autoren ergänzen sich in idealer Weise: Konrad, Professor für Volkswirtschaftslehre, langjähriger Inhaber eines Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der FU Berlin, seit 2009 Direktor am Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen bürgt für höchste akademische Standards. Zschäpitz, Journalist und leitender Wirtschafts- und Finanzredakteur bei der *Welt* gewährleistet gute und flotte Lesbarkeit der Schrift über das engere Fachpublikum hinaus.

Was ist der Inhalt des Buches? Es geht, wie der Titel sagt, um

Niveau nicht verbleiben – die Schuldensituation dramatisch verschärft wird. Drittens enthalten die genannten Ziffern auch nicht die in den Pensionsansprüchen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten steckende Verschuldung, die sich etwa in Deutschland auf nicht weniger als das Dreifache der tatsächlich ausgewiesenen Verschuldung beläuft. Schließlich muss, viertens, in Rechnung gestellt werden, dass in vielen Industrieländern, insbesondere in Europa und Japan, – nicht jedoch in den USA, was allerdings von manchen Apologeten eines US Niedergangs geflissentlich nicht zur Kenntnis genommen wird – die Bevölkerung drastisch schrumpft, sodass die Schuldenlast pro Kopf erheblich zunehmen wird.

All das lässt das Gespenst eines Staatsbankrotts in Friedenszeiten nunmehr auch für Industrieländer in den Bereich des

Möglichen rücken, nachdem man in den letzten 60 Jahren allenfalls Entwicklungs- und Schwellenländer als diesbezügliche Kandidaten erlebt hatte.

Wie konnte es so weit kommen? Die Autoren kommentieren zunächst kritisch die zugunsten der Staatsverschuldung von der Wissenschaft ins Feld geführten Argumente. Das intertemporale Lastverschiebungsargument (Zukünftige Nutzer öffentlicher Investitionen sollen über Tilgung und Verzinsung der zur Finanzierung dieser Investitionen aufgenommenen Kredite an deren Last beteiligt werden.) und das keynesianische Konjunkturargument (Im konjunkturellen Abschwung ist eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben erwünscht, ja geboten, weil ansonsten – bei Steuerfinanzierung – der Abschwung noch verstärkt werden würde.) werden vorgetragen – und verworfen.

Argumente, die die Unschädlichkeit öffentlicher Schulden zu belegen suchen, wie etwa das Wachstumsargument (Wenn die Wachstumsrate des Sozialprodukts und damit des Steueraufkommens größer ist als der Zins auf die Staatsschuld, wird der Anteil der Staatsschuld am Sozialprodukt beständig kleiner.) oder das gesamtwirtschaftliche Schulden=Eigentum-Argument (Die Zinsen, die der Steuerzahler für den staatlichen Schuldtitel aufbringt, fließen dem privaten Eigentümer des staatlichen Schuldtitels als Einkommen zu.) werden ebenfalls vorgetragen – und ebenfalls verworfen. Alles in allem zeigen die Autoren, dass es aus heutiger Sicht wissenschaftlich überzeugende Argumente für eine Schuldenfinanzierung öffentlicher Ausgaben nicht gibt.

Warum gibt es die staatliche Verschuldung dann trotzdem? Es sind politökonomische Gründe, die amtierende Politiker veranlassen, zur Schuldenfinanzierung Ausflucht zu nehmen. R. v. Weizsäcker spricht in diesem Zusammenhang sogar von einem „Strategischen Verhängnis“ zwischen repräsentativer Demokratie und öffentlicher Verschuldung.

Nach einem ersten Argument führt der für Politiker typische Gestaltungswille zu öffentlichen Ausgaben und Steuersenkungen, je nach politischer Couleur z.B. im Sozialbereich, bei der inneren Sicherheit, bei erneuerbaren Energien und im Hotelgewerbe. Bei den zur Finanzierung dieser Wohltaten erforderlichen, beim Wähler in der Regel unpopulären Steuererhöhungen verflüchtigt sich dann der Gestaltungswille wieder. Da bietet sich die Kreditfinanzierung als Ausweg an. Wäh-

rend sich Herr K. bei einer Kreditfinanzierung seiner privaten Ausgaben darüber im Klaren ist, dass er und nur er selbst für die Rückzahlung des Kredites verantwortlich ist, weiß der demokratisch gewählte Politiker, dass er selbst wahrscheinlich nicht mehr in der Verantwortung sein wird, wenn die Tilgung kommt, ja möglicherweise sogar die heutige Opposition dann an der Macht sein wird, womit er zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen hätte. (An dieser Stelle führen die Autoren den Bürger Herrn K. ein, mit dessen Geschichten sie äußerst geschickt die vergleichsweise komplexen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge auf konkrete individuelle Entscheidungskalküle reduzieren. Diese Geschichten vom Herrn K. haben zwar keine Brecht'schen literarischen, aber doch Konrad-Zschäpitz'sche ökonomische Qualitäten.)

Nach einem zweiten Argument werden die in der Konjunkturkrise aufgenommenen Kredite in konjunkturell besseren Jahren nicht zurückgezahlt, sondern man wartet auf konjunkturell noch bessere Jahre. Die aber kommen nicht, sondern werden, typischerweise schneller als von den Politikern vermutet, vom nächsten Konjunkturabschwung abgelöst. Anhand zahlreicher historischer Beispiele, über Theodor Waigel, und Hans Eichel bis hin zu Peer Steinbrück, dokumentieren die Autoren parteiübergreifendes Verhalten dieser Art. So hatte Peer Steinbrück mitten in der Hochkonjunktur 2006 den Haushaltsausgleich unter Fortschreibung der Steuereinnahmen dieses Boomjahres für das Jahr 2011 in Aussicht gestellt. Einen 5 Jahre währenden Boom hatte es in Deutschland jedoch noch nie gegeben. Und so zeigten sich denn auch – „hoppla, wer hätte das gedacht“ kommentieren treffend die Autoren – bereits 2007, deutlich vor dem Beginn der Finanzkrise, die ersten Hinweise auf den kommenden Konjunkturabschwung.

Abschließend kommt die, bei hoher Verschuldung, potentiell destabilisierende Wirkung der internationalen Finanzmärkte und ihrer modernen Instrumente zur Sprache. Die Autoren erklären auf sehr einfache Weise, was Kreditausfallversicherungen, die sog. Credit Default Swaps sind, welche nützliche Funktion sie ausüben, aber auch wie sie missbraucht werden können. Einerseits helfen sie kreditnehmenden Ländern Kreditgeber zu finden, da diese sich gegen das Risiko des Kreditausfalls versichern können. Andererseits droht im Schadensfall der Konkurs der auf die Gewährung dieser Ver-



*Prof. Dr. Karlhans Sauernheimer (khs) bespricht für das Fachbuchjournal Neuerscheinungen u.a. aus den Bereichen Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Makroökonomie, Geldwesen und öffentliche Finanzen. Prof. Sauernheimer habilitierte sich 1980 am Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. 1983 wurde er auf eine Professur (C4) für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Essen berufen. 1991 übernahm er eine Professur für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Von 1994 bis zu seiner Emeritierung im März 2010 wirkte er als Professor für Volkswirtschaftslehre wieder an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.*

*Von 1999 bis 2003 fungierte Prof. Sauernheimer als Vorsitzender des Ausschusses für Außenwirtschaftstheorie und -politik im Verein für Socialpolitik, von 2000 bis 2008 als stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des ifo-Instituts München. Von 1984 bis 2007 war er als Lehrbeauftragter an der Wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung (WHU), Koblenz tätig. Bis*

*heute lehrt er als Dozent an den Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien in Koblenz und Wiesbaden.*

*Prof. Sauernheimer publiziert schwerpunktmäßig zu Themen des internationalen Handels, der Währungs- und Wechselkursstheorie sowie der Europäischen Integration. Er ist Koautor eines Standardlehrbuchs zur Theorie der Außenwirtschaft und Mitherausgeber des Jahrbuchs für Wirtschaftswissenschaften. karlhans.sauernheimer@uni-mainz.de*

sicherungen spezialisierten Banken mit den entsprechenden Kettenreaktionen.

Ähnlich zwiespältig beurteilen die Autoren die Rating Agenturen. Sie sprechen sogar von einem Rating-Paradox. Es besteht darin, dass diese Agenturen so einflussreich sind, obwohl bekannt ist, dass sie von ihren Auftraggebern abhängig sind und auch der Marktentwicklung öfter hinterherlaufen als sie korrekt zu prognostizieren.

Im dritten Teil geht es um Lösungen. Fünf Optionen werden diskutiert: Wachstum, Inflation, Entschuldung, Vermögensabgaben und Haushaltskonsolidierung.

- Wirtschaftliches Wachstum ist die attraktivste dieser Varianten. In Zeiten schrumpfender und alternder Bevölkerungen bietet diese Option jedoch weniger Hoffnung als in der Vergangenheit.
- Inflation, ständig in niedrigen Raten oder als Hyperinflation, war die historisch beliebteste Form der Entschuldung. Sie setzt die Bereitschaft und Möglichkeit zu ungehemmter Geldschöpfung voraus. Von der Politik unabhängige Zentralbanken sollten vor dieser Gefahr schützen. Das Verhalten der EZB in der Griechenland-Krise hat jedoch gezeigt, wie wenig diese Unabhängigkeit wert ist. Die Gefahr mangelnder Beherrschbarkeit des Schuldenwachstums lässt die Inflationsoption so attraktiv erscheinen wie lange nicht.
- Entschuldung kann von einer temporären Aussetzung der Zins- und Tilgungszahlungen (der Staatsbankrott kommt, wie die Autoren schreiben, üblicherweise „auf leisen Sohlen“) bis hin zur völligen Rückzahlungsunfähigkeit und -unwilligkeit gehen. Nachdem Griechenland ohne die Hilfe der anderen Euro-Staaten wohl nichts anderes übrig geblieben wäre, als seine Zahlungsunfähigkeit zu erklären, ist klar geworden, dass die staatliche Insolvenz auch in Industrieländern wieder eine realistische Möglichkeit geworden ist. Reinhart/Rogoff bringen im Titel ihres Überblicks über 8 Jahrhunderte finanzieller Verrücktheiten „This time is different“ ironisch die immer wiederkehrende Weigerung der Gläubiger, der Möglichkeit eines Bankrotts der Schuldner ins Auge zu sehen, zum Ausdruck.
- Vermögensabgaben sind eine historisch beliebte Form, die Last der Staatsverschuldung zu reduzieren. Nicht selten als einmalige „Notoperation“ eingeführt, erweisen sie sich dann als äußerst zählebig.
- Haushaltskonsolidierung, d.h. Erhöhung der Einkommens- und Verbrauchssteuern, sowie Einsparungen auf der Ausgabenseite, etwa beim Personal im öffentlichen Dienst, sind Bestandteil eines jeden Programms zum Abbau von Staatsverschuldung.

Die Autoren verweisen auf die Studie von Alesina, nach der die genannten Optionen sehr unterschiedliche Einkommens- und Vermögenswirkungen auf die Gruppen der Lohnempfänger, der Besitzer von Staatsanleihen sowie der Besitzer von Aktien, Häusern und Grundstücken haben. Die Inflation schädigt primär die Besitzer von Staatsanleihen, die Vermögensabgabe überwiegend die Gruppe der Sachvermögensbesitzer, während die Haushaltskonsolidierung in erster Linie die Lohnempfänger belastet.

Ein spezielles Problem mit der Staatsverschuldung stellt sich im Euroraum. Die Euromitgliedsländer verschulden sich nicht mehr in heimischer Währung – die gibt es nicht

mehr – sondern in Euro. Damit droht in der Schuldenkrise eines Mitgliedslandes eine Ansteckung der übrigen Länder, die den Euro als Währung haben. Um dieses Risiko zu eliminieren, haben sich die Euroländer im Maastricht-Vertrag zur Einhaltung zweier Regeln verpflichtet: Der No-Bail-Out Klausel, nach der kein Mitgliedsland für die Schulden eines Mitgliedslandes haftet, und dem Verbot des Ankaufs von Staatsschuldtiteln durch die EZB. Beide Prinzipien wurden im Mai 2010, dem ersten Krisenfall eines Mitgliedslandes, über Bord geworfen. Konrad und Zschäpitz erklären sehr schön, warum die No-Bail-Out-Klausel von vornherein unglaubwürdig war: Genauso wenig glaubwürdig wie ein Vater seinem missratenen Sohn damit drohen kann, ihm zukünftige Hilfe zu verweigern, genauso wenig glaubhaft können die wenig verschuldeten Länder den hoch verschuldeten Ländern in der Währungsunion damit drohen, im Ernstfall nicht zu helfen. In diesem Wissen haben sich Griechenland, Portugal und Spanien stark bei deutschen und französischen Banken verschuldet. Die Rettung Griechenlands war daher primär eine Rettungsaktion für deutsche und französische Banken. Sowie der Vater sich selbst weh täte, wenn er dem Sohn nicht hülfe, so hätten sich Deutschland und Frankreich selbst geschädigt, wenn sie Griechenland nicht gerettet hätten. Die kurzfristige Rettung hat allerdings einen langfristig sehr hohen Preis: Der Anreiz des Sohnes, sich familiengerecht, Griechenlands, sich vertragsgerecht zu verhalten, wird so zerstört. Dies ist das aus der Literatur bekannte Samariter Dilemma.

Zur Überwindung dieses Dilemmas raten die Autoren zum einen, die Anreize zur Inanspruchnahme und Gewährung von externen Hilfen zu reduzieren und zum anderen die negativen systemischen Wirkungen der Insolvenz eines Mitgliedsstaates auf die übrigen Mitgliedsstaaten zu beseitigen. Letzteres ist nach den Autoren nur möglich, wenn das „Finanzmarktkasino geschlossen wird“. Solange Gläubiger damit rechnen können, dass sie hohe Risikoprämien kassieren können, im Falle des Eintritts des Schadensfalles aber das Risiko dem Steuerzahler überantworten können, solange wird sich an ihrem Verhalten nichts ändern.

Die Autoren schließen ihr Buch mit dem Hinweis, dass Europa am Scheideweg steht: Die Politik hat sich mit der Griechenlandhilfe und dem anschließenden Rettungspaket für alle Mitgliedsländer drei Jahre Zeit erkaufte. In dieser Zeit muss entschieden werden, ob Europa weiterhin Mitgliedsländer retten will oder nicht. Im ersten Fall ist der Weg in die Transferunion vorgezeichnet, an dessen Ende möglicherweise der Austritt der Transfergeber steht. Im zweiten Fall müssen harte, aber tragbare Bedingungen für Umschuldungen geschaffen werden, die den Schuldnerländern Anreize zu vertragskonformem Verhalten geben und so die No-Bail-Out Klausel glaubwürdig machen. Die Autoren hoffen letzteres, aber befürchten ersteres.

Die im Titel gestellte Frage wird somit auf eindeutige Weise beantwortet und verneint. Der Wermutstropfen: Die Sühnenden und die Schuldenmacher sind nicht die gleichen.

Dies ist ein originelles, aktuelles, wissenschaftlich seriöses, redaktionell vorbildlich bearbeitetes Buch. Sein Inhalt wird in unterhaltsamer Sprache dargeboten, die Sache, um die es geht, ist freilich ernst. Und man kann den Autoren nur beipflichten, wenn sie im Untertitel behaupten, dass der Absturz der Staatsfinanzen uns alle treffen wird. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wünsche ich ihm viele Leser. (khs)