

GELD

Wer bürgt, wird erwürgt

Der Euro benötigt eine Transferunion – aber welche? Ökonomen warnen vor einem Übermaß an Finanzhilfen für strukturschwache Regionen, die Länder sollten für ihre Schulden selbst verantwortlich bleiben.



Es war der perfekte politische Flankenschutz, das passende Pendant zur neuen Gemeinschaftswährung. Im Sommer 1990 wurde die D-Mark zum offiziellen Zahlungsmittel der DDR erklärt, drei Monate später traten die fünf neuen Länder der Bundesrepublik bei.

Mit einem Schlag gab es für die größtgewordene D-Mark-Zone das, was sich Ökonomen und Politiker heute für den Euro-Raum wünschen: eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik, weitgehend angeglichenen Steuer- und Sozialsysteme, einen umfangreichen Finanzausgleich zwischen den Regionen. Die Vereinbarungen seien „Ausdruck der Solidarität unter den Deutschen“, lobte der damalige Kanzler Helmut Kohl und versprach: Der Osten werde sich schon bald in „blühende Landschaften“ verwandeln.

Das Versprechen entpuppte sich als Wunschdenken. Mehr als 1400 Milliarden Euro Finanzhilfen und Transfers flossen seither von den alten in die neuen Länder. Doch die „blühenden Landschaften“ lassen weiter auf sich warten.

Bis heute erreichen die ostdeutschen Einkommen, Exporte und Produktivitätsraten nur einen Bruchteil des Westniveaus; dafür liegen die neuen Länder bei Arbeitslosigkeit und öffentlichem Schuldenwachstum an der Spitze. Von einem „stagnierenden Aufholprozess“ sprechen die Statistiker.

Die Erfahrungen in Ostdeutschland liefern das Gegenbild zur jüngsten Euro-Debatte. Um die Gemeinschaftswährung aus der Krise zu führen, fordern Politiker wie Ökonomen, dem Einheitsgeld endlich den fehlenden politischen Unterbau zu verschaffen. EZB-Präsident Jean-Claude Trichet spricht sich für einen europäischen Finanzminister aus, Euro-Gruppen-Chef Jean-Claude Juncker will die Kreditpolitik durch europäische Anleihen vergemeinschaften, und Kanzlerin Angela Merkel kündigt zusammen mit Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy eine europäische Wirtschaftsregierung an.

Die Finanzpolitik darf nicht länger in nationaler Hand liegen, so lautet die Botschaft: Der Euro benötigt zentrale Vorgaben für Steuern und Staatshaushalte, die Haftung für nationale Schulden und

einen Finanzausgleich, der die Unterschiede zwischen reichen und armen Regionen einebnet. „Eine gemeinsame Währung ohne gemeinsame Fiskalpolitik ist nicht überlebensfähig“, sagt der Hamburger Ökonom Thomas Straubhaar.

Das Beispiel Ostdeutschland aber zeigt, dass eine politische Union die wirtschaftlichen Ungleichgewichte mitunter noch verstärkt. Anstatt einen Weg aus der wirtschaftlichen Krise zu suchen, richten sich manche Armutsregionen lieber dauerhaft als Subventionsempfänger ein.

Wer die Finanzsysteme der Industrienationen unter die Lupe nimmt, kommt deshalb zu einem simplen Ergebnis: Wich-

tiger als die Frage, ob es eine Transferunion gibt, ist die Frage, wie sie ausgestaltet ist: Wie groß dürfen die regionalen Transfers sein? Muss die Zentrale die Hoheit über die nationale Finanzpolitik bekommen? Und vor allem: Macht es Sinn, wenn die Gemeinschaft künftig für die nationalen Schulden haftet?

Es geht um den Umgang mit wirtschaftlichen Ungleichgewichten, die schwierige Balance zwischen Gerechtigkeit und Effizienz und die ökonomische Mechanik einer Währungsunion. Verfügt jedes Land über seine eigene Währung, gibt es ein bewährtes Instrument, um Defizite oder Überschüsse in der Handelsbilanz abzubauen.



EZB-Präsident Trichet, Euro-Gruppen-Chef Juncker: Plädoyer für europäische Anleihen

Steigende oder fallende Wechselkurse sorgen dafür, dass sich die Warenströme zwischen den Nationen wieder angleichen.

Sind die Länder dagegen Mitglied einer Währungsunion, muss die Anpassung auf anderem Wege erfolgen: Entweder fließen umfangreiche Finanzhilfen von Reich zu Arm. Oder das Defizitland bringt wirtschaftliche Opfer: Seine Arbeitnehmer wandern als Gastbeschäftigte in die Überschussländer ab oder akzeptieren drastische Lohnkürzungen, um die eigenen Produkte wieder wettbewerbsfähig zu machen.

In funktionierenden Währungsräumen findet sich meist beides: Wenn eine Region in Schwierigkeiten gerät, gibt es Hilfe von den reicheren Partnern; zugleich sind die Einwohner bereit, Opfer zu bringen und Einbußen hinzunehmen. Das Problem ist, das richtige Maß zu finden, denn Finanzhilfen lassen sich politisch oft leichter durchsetzen als Einschnitte.

So kommt es, dass vor allem in Europa zahlreiche Transfersysteme zu besichtigen sind, die wirtschaftliche Unwuchten nicht abbauen, sondern zementieren. Es fließt zwar jede Menge Geld, aber der Graben zwischen Reich und Arm wird nicht kleiner.

In Italien zum Beispiel strömen seit Ende des Zweiten Weltkriegs Finanzhilfen vom reichen Norden in den armen Süden, zuletzt mit Jahresraten in Höhe von 50 Milliarden Euro. Mal wurden Straßen gebaut, mal Stahlwerke errichtet, mal Kleinbetriebe gefördert. Doch die wirtschaftliche Schere hat sich nicht geschlossen, im Gegenteil: Das Geld versickerte in unsinnigen Großprojekten, ein nicht unerheblicher Teil füllte die Kassen der Mafia. Der erhoffte Aufschwung blieb dagegen aus. Das Pro-Kopf-Einkommen Kalabriens ist heute nicht einmal halb so hoch wie das in der Lombardei.

Auch in Belgien fließen jährlich mehr als zehn Milliarden Euro aus dem wohlhabenden Flandern in die früheren Kohle- und Stahlregionen des Südens, am wirtschaftlichen Gefälle im Land aber hat sich nichts geändert. Die Arbeitslosigkeit im frankophonen Teil der Zwei-Sprachen-Nation liegt fast doppelt so hoch wie im Norden, in der verrotteten Wallonie-Metropole Charleroi bieten Agenturen inzwischen Touristenführungen durch „die hässlichste Stadt der Welt“ an.

Sicher: Italien und Belgien waren auch schon gesplante Volkswirtschaften, als

sie noch eigene Währungen hatten. Doch seit der Euro eingeführt wurde, haben sich die Spannungen weiter verschärft. In Belgien verhindert nur der Kampf um die Landeshauptstadt Brüssel, dass sich die verfeindeten Landesteile trennen. Und in Italien hat sich nach der Lega Nord inzwischen auch eine Partei des Südens gegründet, die ihre Hauptaufgabe nach eigenen Angaben darin sieht, die Armutszonen des Landes von „norditalienischer Unterdrückung“ zu befreien.

Ein umfangreiches System der Finanzverteilung gibt es auch in Deutschland, wo die Bundesländer kaum eigene Steuerquellen haben. Stattdessen finanzieren sich Bund und Länder zu einem Großteil aus gemeinsamen Steuern. Obendrein haben arme Länder wie Berlin, Sachsen-Anhalt oder das Saarland Anspruch auf Zuschüsse aus den Reichtumszonen im Süden der Republik. Rund sieben Milliarden Euro werden so jährlich allein im Länderfinanzausgleich umverteilt, um das ökonomische Gefälle in der Republik auszugleichen.

Im Gegenmodell zur deutschen Variante der Transferunion müssen vor allem die Bürger die Anpassungslast erbringen. In den USA beispielsweise sind die Arbeitnehmer weit stärker bereit, für einen besser bezahlten Job den Wohnort zu wechseln als in Europa, was natürlich durch die einheitliche Sprache erheblich erleichtert wird.

Entsprechend rasch bauen sich auf der anderen Seite des Atlantiks ökonomische Ungleichgewichte auf, und entsprechend begrenzt ist der Bedarf an zentralstaatlicher Lenkung. Zwar gibt es Bundessteuern und gezielte Regionalhilfen aus Washington. Auch die großen Sozialsysteme für Alte (Medicare) und Arme (Medicaid) sorgen dafür, wirtschaftliche Spannungen abzufedern. Eine Umverteilung nach dem Muster des deutschen Länderfinanzausgleichs aber existiert nicht einmal in Ansätzen. Von einer typisch amerikanischen „Aversion gegen den Staat“ spricht Oxford-Ökonom Clements Fuest.

Dass Einzelstaaten die Folgen untragbarer Schuldenberge auf die Gemeinschaft abzuwälzen versuchen wie in Europa, ist in den Vereinigten Staaten ebenfalls undenkbar. In den vergangenen 170 Jahren haben Regierungen lediglich in Ausnahmefällen Schulden untergeordneter Körperschaften übernommen, wie aus der einschlägigen Studie des US-Ökonomen Robert Inman hervorgeht. 1997 kamen die USA für Kredite der überschuldeten Hauptstadt Washington auf, seit 2002 springt die Regierung New Jerseys der klammen Hafenstadt Camden bei.

Ansonsten gilt in den Vereinigten Staaten ein strenges Haftungsverbot, ähnlich der entsprechenden Klausel des Maastriicht-Vertrags. Wer nicht ordentlich haushalten kann, so lautet die Regel, darf nicht auf Geld aus Washington oder der

Reicher Euro, armer Euro

Wirtschaftskraft der Regionen im Euro-Raum

Regionale Ungleichgewichte gibt es nicht nur zwischen den Euro-Staaten, sondern auch innerhalb der Mitgliedsländer.

Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf*

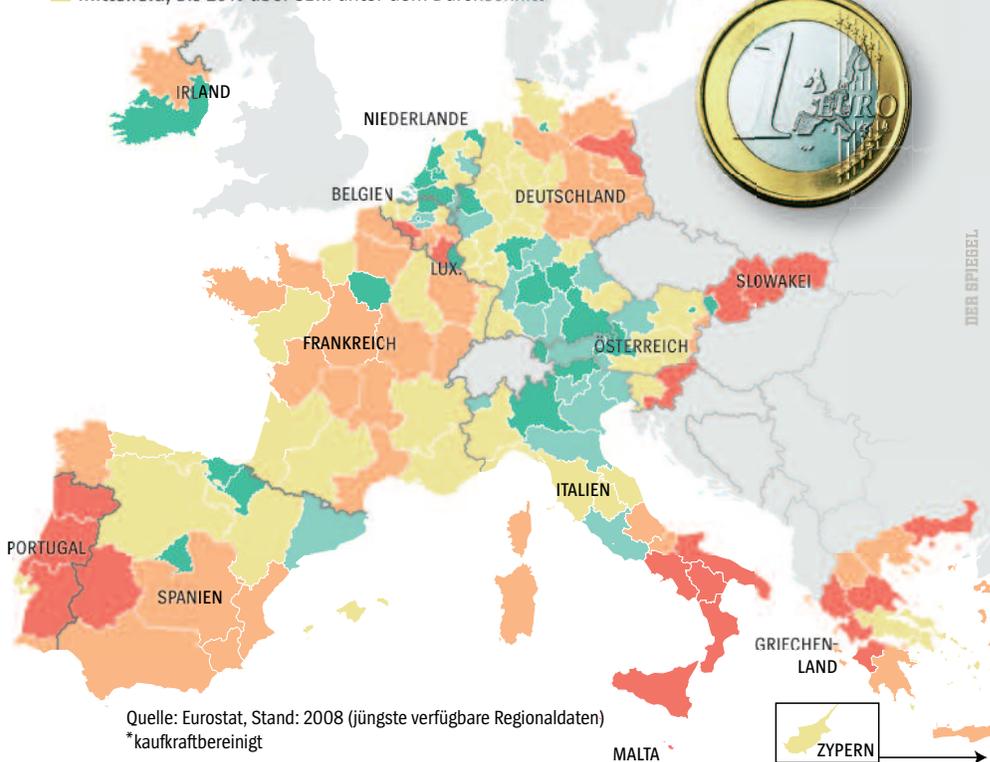
im Vergleich zum BIP aller Regionen im Euro-Raum

über dem Durchschnitt unter dem Durchschnitt

mehr als 25% mehr als 25%

10 bis 25% 10 bis 25%

Mittelfeld, bis 10% über bzw. unter dem Durchschnitt



Quelle: Eurostat, Stand: 2008 (jüngste verfügbare Regionaldaten)

*kaufkraftbereinigt

zuständigen Regionalhauptstadt hoffen. Und so wurde auch für den klammen Bundesstaat Minnesota kein Rettungsschirm gespannt, als er vor wenigen Wochen zahlungsunfähig wurde. Stattdessen schloss die Regionalregierung zahlreiche Behörden, stoppte einen Großteil öffentlicher Bauarbeiten und schickte zwei Drittel der Beamten in unbezahlten Zwangsurlaub.

So läuft es meist in den USA: Gerät ein Staat in Schieflage, muss er entweder die Ausgaben kürzen, die Steuern erhöhen oder eine Umschuldung mit den betroffenen Banken aushandeln.

Das Prinzip zeigt heilsame Wirkungen: Bei den Beteiligten regiert die Vorsicht, nicht der Schlendrian. Die Gläubiger achten streng darauf, ob ihre staatliche Kundschaft auch solvent ist. Und die Staaten nehmen nur solche Darlehen auf, von denen sie annehmen, dass sie sie auch zurückzahlen können.

Entsprechend niedrig ist der Schuldenstand der US-Regionen, verglichen zumindest mit europäischen Verhältnissen. Von Alaska bis Texas, von New York bis Kalifornien liegen die Schuldenquoten der Bundesstaaten bei durchschnittlich 17 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und damit um ein Vielfaches unter dem Niveau von Irland, Italien oder Griechenland. Das vermindert das Risiko, Finanzmarkturbulenzen zum Opfer zu fallen. Selbst wenn die Zinsen drastisch steigen sollten, bleiben die Folgen für die öffentlichen Haushalte überschaubar; die Gefahr, dass ein überschuldetes Unionsmitglied den gesamten Geldverbund auseinanderreißt, ist gleich null.

Mit ganz ähnlichen Methoden sichert auch die Schweiz die Stabilität ihrer Währung. „Der Berner fühlt sich dem Tessiner nicht sonderlich verbunden“, sagt der schweizstämmige Ökonom Charles Blankart. „Deshalb hat die Eidgenossenschaft für ihre Finanzverfassung strenge Regeln aufgestellt.“

Die Kantone genießen Finanzautonomie, die Bundessteuern sind niedrig, der Zentralstaat haftet nicht für Schulden seiner Gliederungen. Und was noch wichtiger ist: Die Etatprinzipien stehen nicht nur in der Staatsverfassung, sie werden auch eingehalten – selbst im Krisenfall.

In den neunziger Jahren etwa gerieten mehrere Kantone in Finanznot, nachdem sich ihre Regionalbanken mit Immobilien verspekuliert hatten. Doch keine der Provinzregierungen kam auf die Idee, den Bund um Hilfe zu bitten. Stattdessen mussten die Kantone die Steuern erhö-

Die Transfermaschine

Finanzbeziehungen in den USA und in Deutschland

- **Steuerhoheit** liegt in erheblichem Maß bei den US-Bundesstaaten
- kein **Finanzausgleich** zwischen den US-Bundesstaaten
- Die Zentralregierung in Washington haftet nicht für **Schulden** der US-Bundesstaaten

DER SPIEGEL



- **Steuergesetzgebung** liegt überwiegend beim Bund; der steht in einem komplizierten Finanzgeflecht mit den Ländern
- Wirtschaftskraft der Bundesländer wird durch umfangreichen **Finanzausgleich** nivelliert
- Der Bund haftet für **Schulden** der Länder



Protest von Staatsbediensteten in Los Angeles

Wer unsolide wirtschaftet, muss die Folgen tragen

hen, um mit den Einnahmen ihre angeschlagenen Kreditinstitute zu sanieren.

Einige Jahre später geriet das Alpenstädtchen Leukerbad in Schieflage, das für allerlei Tourismusprojekte gigantische Schulden angehäuft hatte. Als der Gemeinderat ankündigte, er werde die Kredite nicht länger bedienen, wollten die Gläubigerbanken den Kanton Wallis zum Einspringen verpflichten. Doch das oberste Gericht der Schweiz wies die Klage ab. Die Kreditinstitute, so urteilten die Richter, müssten selbst für den Fall vorsorgen, dass einer ihrer Schuldner ausfällt.

Wer bürgt, wird erwürgt. Die alte Volkswisheit gilt nicht nur im Privatleben, sondern auch für die Finanzbeziehungen zwischen Staaten, zumal in einer Währungsunion. Können die Mitglieder ihre Risiken allzu leicht auf die Gemeinschaft abwälzen, ist der Bestand der Geldgemeinschaft bedroht, wie zahlreiche Beispiele zeigen.

Mitte des 19. Jahrhunderts etwa gründeten Frankreich, Belgien, Italien, Griechenland und die Schweiz die Lateinische Münzunion, einen Vorläufer der Europäischen Währungsunion. Die Wechselkurse zwischen den Mitgliedern wurden festge-

schrieben, alle Staaten mussten das Geld ihrer Partnerländer annehmen. Vor allem Italien und Griechenland jedoch nutzten die Gemeinschaftsregeln dazu, hohe staatliche Kredite aufzunehmen – und diese mit Hilfe der Notenpresse zu finanzieren. Die übrigen Länder wehrten sich gegen die Inflationspolitik aus dem Süden, doch Mitte der zwanziger Jahre brach die Münzunion auseinander.

Die Schuldenkrise Argentiniens wurde ebenfalls wesentlich durch die unverantwortliche Finanzpolitik ihrer Gliederungen hervorgerufen. In den achtziger und neunziger Jahren borgten sich die argentinischen Provinzen in großem Stil Geld von ihren Regionalbanken. Die Regierungen aber konnten die Kredite nicht zurückzahlen, und so mussten die Zentralregierung sowie die Notenbank einspringen.

2001 meldete Argentinien schließlich Bankrott an, das Land erhielt Notkredite vom Internationalen Währungsfonds, musste einen brutalen Sparkurs einschlagen und stürzte in eine schwere Rezession.

Was Europa aus den Erfahrungen anderer Währungsräume lernen kann, liegt auf der Hand. Eine funktionsfähige Transferunion für den Euro-Raum kann nicht dem Vorbild zentralistischer Staaten wie Frankreich oder Schweden nachgebildet werden, warnt der

Berliner Ökonom Henrik Enderlein. Das richtige Modell für den Kontinent sei ein „Wettbewerbsföderalismus“ nach dem Vorbild der Schweiz oder der USA. Die Einzelstaaten entscheiden weitgehend autonom über Ausgaben und Einnahmen, niedrige Bundessteuern oder eine zentrale Arbeitslosenversicherung sorgen für ein Minimum an finanziellem Ausgleich.

Vor allem aber bleiben die Einzelstaaten für ihre Schulden verantwortlich. Wer unsolide wirtschaftet, muss selbst die Folgen tragen, inklusive höherer Zinsen und der Möglichkeit der Pleite.

Hilfe von der Gemeinschaft darf es nur geben, wenn sie an strenge Auflagen geknüpft und von einer überstaatlichen Organisation wie dem Internationalen Währungsfonds überwacht wird. Wer seine Kredite nicht mehr bedienen kann, muss seine staatliche Souveränität an einen europäischen Sparkommissar abgeben – oder er müsste Bankrott anmelden. „Der deutsche Finanzausgleich“, sagt Ökonom Enderlein, „ist kein Vorbild für Europa.“

Die Transferunion ist wichtig, so lautet das Fazit. Noch wichtiger aber sind die Grenzen der Transferunion.

MICHAEL SAUGA