

Verschuldung

Wann ist der Staat bankrott?

Von Nadine Oberhuber und Christian Siedenbiedel



25. Februar 2009 Zuerst war es nur Griechenland. Und schon der Gedanke, dass das Unfassbare bereits so nah sein könnte, trieb vielen den Angstschweiß auf die Stirn: Griechenland stehe kurz vor dem Bankrott, warnten Analysten. Die Ratingagentur Standard & Poor's stufte den südlichsten aller EU-Staaten Mitte Januar in seiner Kreditwürdigkeit herab, weil dessen Staatsverschuldung so hoch ist wie seine jährliche Wirtschaftsleistung. Doch es kam schlimmer.

Seitdem verloren auch Spanien und Portugal an Bonität, und es wird erwartet, dass Analysten bald bei Irland den Daumen senken. Alle vier Länder werden mehr oder weniger offiziell als mögliche erste Pleitekandidaten der Europäischen Union gehandelt. Italien steht ebenfalls auf der Liste, weil es mit mehr als 100 Prozent seiner Wirtschaftskraft verschuldet ist - schon ohne Konjunkturpaket.

Garantien und Konjunkturpakete belasten

In der vergangenen Woche haben Skeptiker auch über die Zahlungsfähigkeit Österreichs, der Schweiz und Großbritanniens ernste Bedenken geäußert. Angesichts dieser Aussichten gab sogar Finanzminister Steinbrück seinen Widerstand auf und hob hervor: Notfalls müssten die zahlungsfähigen Eurostaaten den anderen helfen. Nun wird das Udenkbare denkbar: Wie viele Staatspleiten kann die Europäische Union überhaupt überleben? Zerbricht am Ende gar der Euro an der Krise?

Wie kommt es, dass fast die Hälfte der Eurostaaten auf einen Schlag als Pleitekandidaten gilt? Die Angst rührt zum einen daher, dass die Staaten enorme Garantien für ihre nationalen Banken übernommen haben und nur hoffen können, dass sie die nicht voll einlösen müssen. Irland müsste sonst wohl als Erster den Offenbarungseid leisten. Der Gesamtumfang seines Bankensektors ist zehnmal so groß wie seine Wirtschaftskraft. Bei den Franzosen, Niederländern, Belgiern und Österreichern ist es das Vierfache, in Deutschland, Spanien und Portugal das Dreifache. Müssten die Länder wirklich - wie versprochen - voll für die Spareinlagen haften, würde das in allen Ländern auf einen Schlag eine Verdopplung der Staatsschulden bedeuten, die Kosten für Konjunkturpakete noch nicht eingerechnet.

Keine „offizielle“ Pleite-Erklärung

Zum Thema

- [Statistisches Bundesamt: Staatsdefizit 2008 höher als erwartet](#)

Nun könnte man sagen, dass es so weit längst nicht ist. Doch bereits jetzt zeitigt es Wirkung: Um die milliardenschweren Rettungspakete zu finanzieren, müssen sich die Staaten neues Geld beschaffen. Das tun sie über Staatsanleihen. Deren Konditionen, also die Attraktivität für Anleger, richtet sich nach den Bonitätsnoten, die Ratingagenturen zuteilen. Wenn die nun sinken, laufen die Länder Gefahr, dass sie für ihre Anleihen keine Käufer mehr finden. Dann geht ihnen das Geld aus. Denn jeder Staat muss nicht nur laufende Ausgaben bestreiten, sondern auch wachsende Zinsen auf Altkredite zahlen und Auslandsschulden abtragen. Kann ein Staat das nicht mehr, gilt er als zahlungsunfähig.

Wann aber ist es so weit? Kann ein Staat pleitegehen wie eine Firma? Im wörtlichen Sinne nicht. "Es gibt keine Insolvenzordnung für Staaten", sagt der Hamburger Staatsrechtler Jörn Axel Kämmerer. Es gibt auch keine Institution auf der Welt, die einen Staat offiziell für pleite erklärt, und kein geregeltes Verfahren, nach dem eine Pleite abläuft. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat Ende 2002 versucht, eines durchzusetzen, scheiterte aber.

Es ist auch nicht möglich, dass die Gläubiger für einen Staat einen Insolvenzantrag stellen. Bei welchem Gericht auch? Doch es gibt eine Selbsthilfeorganisation, die in so einem Fall versucht, eine Staatspleite noch abzubiegen: den Pariser Club, zu dem sich die Gläubiger zusammenschließen, die über einen Schuldenerlass diskutieren.

Gläubiger verzichten oft auf Rückzahlung

Normalerweise setzen die Gläubiger alles daran, einen Staat auch in letzter Minute noch aus dem Bankrott herauszupauken. Notfalls, indem sie erst mal auf die Rückzahlung von Schulden verzichten. Denn die Gläubiger wissen: Ein Pleitestaat verschwindet nicht für immer von der Bildfläche wie eine Firma. Er bleibt bestehen. Es gibt politische und wirtschaftliche Beziehungen zu ihm. Und irgendwann kommt er wieder zu Geld und wird wenigstens einen Teil der Schulden zurückzahlen.

Wirklich pleite ist ein Staat daher erst, wenn er selbst verkündet, dass er seine Schulden nicht mehr bedienen kann, weil ihm kein anderes Land, kein Bürger und keine Bank mehr freiwillig Geld leiht. Oder wenn er es trotz Pariser Club nicht mehr schafft, neue Kredite aufzunehmen. So war es in Argentinien: Als 2002 nicht einmal mehr der IWF dem Land Geld leihen wollte, erklärte Argentinien sich selbst für zahlungsunfähig (siehe rechts). Inhaber argentinischer Staatsanleihen sahen den Großteil ihres Geldes bisher nicht wieder.

Kriege, Misswirtschaft und Rettungspakete

Die häufigste Ursache für Staatspleiten waren in der Geschichte Kriege. Heute sind es meist Jahre der Misswirtschaft, in denen Regierungen mehr Geld ausgegeben haben, als sie durch Steuern einnahmen. In der Finanzkrise werden nun die Rettungspakete zum Problem. Sie türmen in den ohnehin strapazierten Haushalten gewaltige Zins- und Schuldenberge auf.

Wenn Regierungen ihre Staatshaushalte nicht in den Griff bekommen, indem sie höhere Steuern erheben, Rentenzahlungen aufschieben oder ihre Ausgaben radikal senken, müssen sie bald horrenden Zinsen für ihre Schulden zahlen. Bereits jetzt drückt Deutschland sieben Prozent seiner gesamten Staatseinnahmen allein für die Zinslast ab.

Fatale Folgen

Irgendwann heißt es für einen Staat dann: "Die Defizitlücke lässt sich nicht mehr schließen, und der Staat wird zahlungsunfähig", sagt Charles Blankart, Finanzwissenschaftler an der Berliner Humboldt-Universität. Die Folgen sind fatal. Wenn ein Unternehmen pleitegeht, leidet die Belegschaft. Geht ein Staat pleite, leidet das ganze Land: Renten und Beamtengehälter können nicht bezahlt werden, Schulen und Autobahnen verfallen und das Militär bekommt kein neues Material mehr.

Im Land geht auch das Vertrauen in die Währung verloren. Die Menschen plündern ihre Konten, weil sie fürchten, dass ihr Geld morgen nichts mehr wert ist. Sie tauschen es in andere Währungen und tätigen Hamsterkäufe. Meist folgen ziemlich rasch eine Bankenkrise, später eine Einzelhandelskrise, und oft entwickelt sich ein Schwarzmarkt, auf dem eine Ersatzwährung wie Zigaretten zählt.

Währungsschnitt als einzige Rettung

In einer Art letztem Ausweg versucht die Regierung dann, ihre Schulden loszuwerden, indem sie die Notenpresse anwirft. Wenn ihr die Gläubiger kein Geld mehr leihen, muss sie es eben selbst drucken. Es kommt zur Inflation, oft endet es sogar in Hyperinflation: Geld ist dann nicht einmal mehr das Papier wert, auf dem es gedruckt ist. Das ist der Grund, warum auf einen Staatsbankrott oft ein Währungsschnitt folgt. Eine neue Währung wird eingeführt, die wieder Vertrauen schaffen soll. Umtauschen kann man dann nur zum ungünstigeren Tauschkurs. Als Deutschland 1948 die D-Mark einführt, löste sie die Reichsmark im Verhältnis 100 zu 6,5 ab.

Damit wird klar, warum eine Pleite von Griechenland oder Spanien für Deutschland schwere Folgen hätte: weil deren Währung unsere ist - der Euro. Alle EU-Länder und ihre Firmen haben durch regen Handel gegenseitig Schulden beieinander. Deutsche Banken haben allein in Spanien 240 Milliarden Euro verliehen. Sähen sie die nicht wieder und müsste der Staat auch noch dafür haften, stieße er bald wirklich an seine Grenzen.

Kleine Länder profitieren von den großen

So wird beides zur Gefahr: dass Länder wie Griechenland, Portugal, Frankreich oder Spanien in der Vergangenheit erheblich mehr Waren ein- als ausgeführt haben, allein dadurch betragen ihre Schulden im Ausland zehn bis 18 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Aber auch, dass Länder wie Deutschland so viel Geld verliehen haben. Daher scheiden sich nun die Geister, ob die Gemeinschaftswährung Euro in dieser Krise eher Fluch als Segen ist. "Der Euro ist das Beste, was uns je passiert ist, sonst wären die schwächsten Länder in einer viel schlimmeren Krise", sagt Christian Tietje, Professor für internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Halle.

Auch Willem Buiter, Professor an der London School of Economics, hält den Euro für einen Segen: "Besonders anfällig für den Staatsbankrott sind kleine Länder mit großem Bankensektor, begrenztem Steueraufkommen und eigener Währung" wie die Schweiz, Schweden und Dänemark. Da seien Irland, Belgien, Luxemburg und die Niederlande durch die Gemeinschaftswährung geschützt.

Gerade die Kleinen mit schwacher Bonität profitieren davon, dass die Finanzkraft der Großen wie Deutschland und Frankreich auf sie abfährt, die noch immer als vertrauenswürdigste Schuldner der Welt gelten. Deshalb fordern Europa-Politiker, dass die Euroländer gemeinsame Anleihen begeben, damit sich die Kleinen mit Hilfe der Großen finanzieren können. Noch wehrt sich Finanzminister Steinbrück dagegen. Schließlich gilt Deutschland als einer der besten Schuldner der Welt und kann sich zu günstigen Zinssätzen verschulden wie selten. Mit der Euroanleihe würden die Kosten steigen.

Dass Länder wie Italien, Spanien oder Griechenland im Falle einer Pleite aus der Währungsunion ausscheren könnten, "halte ich dagegen für unwahrscheinlich, weil die Währungen dieser Länder dann jeden Halt verlören", sagt Finanzwissenschaftler Blankart. Die Regierungen werden sich "eher an den Euro klammern". Sie könnten die anderen Euroländer sogar zur Hilfe erpressen. Der Euro ist also für die Kleinen ein Segen.

Amerikanische Erblast

Aber ist er nicht auch ein Fluch? Die Gemeinschaft verhindert schließlich, dass die Einzelstaaten ihre Währung abwerten, um einen Exportschub und neuen Wirtschaftsschwung auszulösen. Und ebenso, dass sie neues Geld drucken, um ihre Schulden mit Inflation zu tilgen. Die Vereinigten Staaten besitzen diese Möglichkeit sehr wohl über die Notenbank Fed.

"Die Amerikaner können zwar schneller reagieren", räumt Tietje ein, "das heißt aber nicht, dass sie auch besser reagieren." Die Fed habe gehörig überreagiert, indem sie die Zinsen so schnell senkte. Das Land trägt eine enorme Erblast durch die Schulden der Bush-Regierung, und jetzt kommt die Finanzkrise dazu. "Insofern sind die Herausforderungen für Amerika viel größer." Hinzu kommt: Auch die Europäische Zentralbank (EZB) kann einspringen, wenn einem Staat der Bankrott droht. Sie kann einen Teil von dessen Staatsanleihen aufkaufen. Doch wie lange reichen ihre Mittel dafür?

Sicher ist: Wenn der erste Staat im Euro-Raum pleitegeht, wird der Zahlungsverkehr in allen Ländern leiden. Der Euro verliert an Wert. Dadurch entsteht Druck auf die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, Staatsanleihen der angeschlagenen Staaten zu kaufen. "Das

schwächste Glied in dieser Kette ist die Europäische Zentralbank", sagt Finanzwissenschaftler Blankart, "sie kann das hierfür erforderliche Geld drucken und muss es nicht im Haushalt einsparen." Aber es würde zu einer enormen Geldentwertung kommen, müsste sie genug Geld drucken, um einen Staat herauszuboxen.

Es gilt allerdings als extrem unwahrscheinlich, dass Deutschland das sein könnte. Seine Bonität ist nach wie vor hoch. Aber seine Gesamtschulden sind es mit 1,5 Billionen Euro auch. 40 Prozent davon, 600 Milliarden, hat sich die Republik im Ausland geborgt. Die anderen 900 Milliarden kommen von heimischen Geldgebern. Das sind zu zwei Dritteln Banken, zu etwa einem Drittel Versicherungen und zu einem kleinen Prozentsatz Privatleute. Das bedeutet aber auch: Sollte das Bankensystem kollabieren, fielen die Banken als wichtigste Geldgeber für Kredite weg.

Enteignung ist kein Ausweg

Doch warum kann ein Staat überhaupt pleitegehen, solange es auf seinem Territorium noch etwas zu versilbern gibt? Diese Frage beschäftigt Ökonomen und Juristen seit mehr als 200 Jahren. David Ricardo befand, ein Staatsbankrott könne immer durch hohe Steuern auf alle Vermögen verhindert werden, etwa auf Immobilien. Ein echter Staatsbankrott sei daher unmöglich, erklärten viele Ökonomen, notfalls könne der Staat ja Firmen oder Privatleute enteignen.

"In der Praxis stößt das heutzutage in einer Demokratie immer an Grenzen", sagt Staatsrechtler Kämmerer. Für Steuererhöhungen muss eine Regierung noch voll handlungsfähig sein. Zudem wird sie vorsichtig sein, um nicht politische Unruhen zu schüren. Außerdem sind Enteignungen in den meisten Rechtssystemen nur gegen Entschädigung möglich. Oft verhökerte der Staat, was ihm gehörte: Kunstschatze, Staatsunternehmen. "Was aber in solchen Notverkäufen zu erzielen ist, steht in keinem Verhältnis zu den benötigten Summen", sagen Ökonomen. Selbst internationale Organisationen verlangen von Ländern nicht, dass sie ihre Staatsschulden bedienen, wenn es den Bürgern dann am Nötigsten fehlt. "Die Grenze ist, was die Menschenrechte gefährdet", sagt Staatsrechtler Kämmerer.

Selbst um klamme Staaten wird also lange gekämpft. Die Europäische Union tut es bereits: Die Staaten haben signalisiert, dass sie den Problemkandidaten notfalls helfen werden, obwohl das in keinem EU-Vertrag steht. Das lässt Ratingagenturen hoffen: "Insgesamt sehen wir genug politisches und wirtschaftliches Interesse sowie institutionelle Flexibilität, um das Extremszenario zu verhindern."

Text: F.A.S.

Bildmaterial: F.A.Z.



[Verlagsinformation](#)

[Zahlen Sie zu viel für Ihre Kfz-Versicherung? Jetzt mit dem neuen Kfz-Versicherungsrechner Ihre Versicherungspolice überprüfen ...](#)

F.A.Z. Electronic Media GmbH 2001 - 2009

Dies ist ein Ausdruck aus www.faz.net.