

21.03.2011, S. 9

Königsweg oder Sackgasse?

Von Professor Dr. Heribert Dieter

Ob es zu einer europäischen Transferunion kommen soll oder nicht, ist eine ökonomische wie eine moralische Frage. Beide sind leicht zu beantworten: Indem eine Transferunion falsches Verhalten belohnt und keine Anreize für richtiges setzt, ist sie ökonomisch unsinnig und moralisch schlecht.

Die Europäische Union und insbesondere die Länder der Eurozone stehen vor einer wichtigen Entscheidung. Bei ihrem Treffen am 24. und 25. März beraten die Staats- und Regierungschefs nicht nur über die Zukunft des europäischen Rettungsschirms und die von Bundeskanzlerin Merkel geforderte Initiative zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit; es geht auch um die Frage, ob die Eurozone eine Art europäische Transferunion etablieren soll, um auf diese Weise die Schuldenkrise dauerhaft zu überwinden. Die Befürworter der Transferunion, darunter der luxemburgische Ministerpräsident Juncker, fordern seit Monaten einen solidarischen Beitrag Deutschlands zur Überwindung der Schuldenkrise. Eine europäische Transferunion wäre aber ein Irrweg, der langfristig die europäische Integration nicht verstärken, sondern gefährden würde.

Ein europäischer Finanzausgleich gilt den Befürwortern einer Transferunion als Königsweg aus der Krise. Die reicheren Staaten, allen voran Deutschland, sollen den überschuldeten Staaten einen wirtschaftlichen Neuanfang ermöglichen. In diesem Dienst kann ein Finanzausgleich unterschiedliche Formen annehmen. Erwogen werden etwa die gemeinsame Emission von Anleihen oder direkte Ausgleichszahlungen. Unabhängig von der Form kann das Konzept eines europäischen Finanzausgleichs aber aus vier Gründen nicht überzeugen.

Erstens würde eine Transferunion die falschen Anreize setzen, weil sie die verfehlte und verschwenderische Fiskalpolitik in den Krisenländern im Nachhinein belohnen würde. Zweitens gibt es kaum eine funktionierende Transferunion, aber sehr viele Beispiele für gescheiterte fiskalische Ausgleichsmodelle. Drittens würde eine Transferunion die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der möglichen Geberländer überfordern, auch diejenige Deutschlands. Viertens schließlich profitierten von der Transferunion möglicherweise auch Staaten wie Frankreich und Italien. Diese sind zwar stärker als die öffentlichen Körperschaften der Bundesrepublik verschuldet; zugleich zeigt aber der Vergleich der Vermögenspositionen, dass die Bürger dort wohlhabender sind als in den potentiellen Geberländern.

Transfers lassen sich leicht fordern. Sie beseitigen aber weder die Schuldenkrise, noch schaffen sie mittelfristig ein überzeugendes System von Anreizen. Die Aufnahme von Transferzahlungen ist keine moralische Frage; sie würde die Anreizstrukturen verändern und den Integrationsprozess in Europa auf ein neues, instabiles Fundament stellen. Vor der Einleitung eines derart weit reichenden Schrittes ist eine gründliche Bestandsaufnahme notwendig: Was wären die Folgen einer Transferunion? Hilft oder schadet sie der Eurozone, den Geberländern und den Ökonomien, die Transfers empfangen? Setzt sie die richtigen wirtschaftlichen Anreize, oder belohnt sie gar wirtschaftlichen Misserfolg?

Der Begriff Transferunion wird in der aktuellen Diskussion häufig verwendet, aber eine präzise Definition fehlt. Eine Transferunion ist gekennzeichnet durch drei Elemente: Erstens sind die teilnehmenden Akteure entweder Bundesstaaten innerhalb eines Nationalstaates oder souveräne Staaten innerhalb eines Staatenbundes. Zweitens wird ein wirtschaftliches Ungleichgewicht zum Anlass genommen, finanzielle Transfers von einer Region in eine andere zu fordern und zu rechtfertigen. Drittens sind die Transferzahlungen nicht zeitlich befristet, sondern können so lange erfolgen, bis die wirtschaftlichen Unterschiede verschwunden sind.

Schon aus dieser Definition erschließen sich die Widersprüche und Probleme einer Transferunion. Festzustellen ist zunächst das Vorhandensein eines wirtschaftlichen Vorteils oder Nachteils. Regionen mit einem größeren Anteil an nicht in den offiziellen Statistiken erfassten Transaktionen – also mit einer größerer Schattenwirtschaft – sind dabei gegenüber anderen Regionen im Vorteil. Offizielle Statistiken spiegeln die wirtschaftlichen Realitäten nicht korrekt wider, weil die Schattenwirtschaft nicht oder nicht vollständig erfasst wird.

Die Größe der Schattenwirtschaft variiert innerhalb der Eurozone erheblich. Nach Daten des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) waren Österreich und die Niederlande im Jahr 2010 die Volkswirtschaften mit dem niedrigsten Anteil der Schattenwirtschaft an der Wirtschaftsleistung; Italien und Griechenland dagegen nahmen mit 22,2 und 25,2 Prozent die Spitzenpositionen in der OECD ein.

Zudem schafft eine Transferunion für die Empfänger einen Anreiz, in einem Zustand relativer Armut zu verharren. Belohnt wird also eine – verglichen mit den erfolgreicherer Ökonomien – schlechtere wirtschaftliche Entwicklung. Häufig ist dieser Rückstand verbunden mit einer wenig leistungsfähigen Finanzverwaltung. Griechenland ist für diesen Zusammenhang ein gutes Beispiel. Der Staat ist arm, nicht zuletzt aufgrund der in der Vergangenheit äußerst nachlässigen Erhebung und Verwaltung der Steuern.

Aus der Sicht der Geberländer hingegen wird der eigene wirtschaftlicher Erfolg durch die Erhebung von Transfers geschmälert. In den bestehenden Transferunionen ist deshalb die Frage entscheidend, welche Anreize der Überwindung der unterschiedlichen Entwicklungsniveaus dienen können. Überzeugende Antworten sind bisher nicht gefunden worden. Häufig verharren Regionen, die Transfers erhalten, lange Zeit in einer Phase relativ schwacher wirtschaftlicher Entwicklung.

Die Forderung nach der Etablierung eines europäischen Finanzausgleichs wirft deshalb die Frage auf, an welchen Vorbildern sich die Transferunion orientieren sollte. Auf der Suche nach überzeugenden Modellen fällt ins Auge, dass es viele gescheiterte oder zumindest wenig erfolgreiche Transferunionen gibt. Innerhalb Deutschlands steht der Länderfinanzausgleich seit langem in der Kritik. So haben die wirtschaftlich erfolgreichen Geberländern keine Anreize, höhere Steuereinnahmen zu erzielen, da diese zu einem großen Teil dem Finanzausgleich unterliegen. Die Hauptempfängerländer des deutschen Länderfinanzausgleichs haben in den vergangenen Jahren aber nicht zu den wirtschaftlich dynamischeren Bundesländern aufgeschlossen, sondern sind zum Teil sogar zurückgefallen.

Auch die Transfers in die fünf ostdeutschen Länder können kaum als Erfolgsmodell gelten. Obwohl seit zwei Jahrzehnten jedes Jahr etwa vier Prozent der westdeutschen Wirtschaftsleistung nach Ostdeutschland transferiert werden, ist ein sich selbst tragender Aufholprozess bislang nicht zu beobachten. Zwar haben die Transfers zu einer „beispiellosen

Wohlstandsexplosion“ – so das Ifo-Institut – geführt, aber wirtschaftliche Dynamik ist von diesen Transfers nicht im erhofften Umfang entfacht worden.

In Italien wird schon sehr lange versucht, den Süden des Landes durch Transferzahlungen zu entwickeln; eine realistische Analyse kann indes zu keinem anderen Ergebnis kommen als dem, dass auch diese Strategie gescheitert ist. Der Süden Italiens ist nach wie vor weit davon entfernt, mit den wirtschaftlich erfolgreicherer Gebieten im Norden des Landes auf Augenhöhe zu sein. Belgien kennt einen institutionalisierten Transfer zwischen Flandern und Wallonien. Mittlerweile droht das Land auch an der Frage der Transferzahlungen zu zerbrechen. In der Geberregion Flandern wird gefragt, ob die Kosten der Fortsetzung einer gescheiterten Transferunion nicht höher seien als die Kosten des Austritts aus der Gemeinschaft. Auch in einer europäischen Transferunion würde diese Frage nach dem Verhältnis von Kosten und Nutzen über kurz oder lang gestellt werden. Zur Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses wäre deshalb eine Transferunion denkbar ungeeignet.

Selbstredend kennt die Europäische Union schon seit langem Hilfen für weniger entwickelte Regionen. Diese sind in den Struktur- und Kohäsionsfonds gebündelt und dienen der Förderung von Vorhaben zur Verbesserung etwa der Infrastruktur. Im Kontext der Schuldenkrise wäre ein wichtiges Kriterium für den Erhalt von Transfers allerdings nicht der niedrige Entwicklungsstand, sondern eine hohe Verschuldung, die die Sanierungskräfte des Landes übersteigt. In der Diskussion über Transferzahlungen geht es tatsächlich weniger um die Überwindung unterschiedlicher Entwicklungsniveaus. Die Befürworter argumentieren vor allem mit dem Interesse und dem Nutzen für Deutschland. Deutschland habe ein großes Interesse an einem stabilen Euro, heißt es – was zweifellos stimmt. Außerdem sei das Land der Hauptnutznießler des Euro. Aber stimmt auch das?

Richtig ist, dass die deutsche Wirtschaft von einem größeren Binnenmarkt profitiert. Diese Vergrößerung fand schrittweise statt, beginnend mit der Vollendung der Zollunion im Jahr 1968 über die verschiedenen Erweiterungsrounden der EU bis hin zur heutigen Gruppe von 27 Mitgliedstaaten. Die deutsche Wirtschaft hat mit ihren starken, konkurrenzfähigen Unternehmen aus der Erweiterung des ohne Handelsbarrieren zugänglichen Binnenmarktes einen großen wirtschaftlichen Nutzen gezogen. Aber der Nutzen aus dem Binnenmarkt unterscheidet sich von den Vorteilen aus der Schaffung der Eurozone. Von ihr haben andere Staaten viel stärker profitiert als Deutschland.

Die Einführung einer gemeinsamen Währung hatte zwei Effekte, die deutlich voneinander zu trennen sind: Erstens wurden die Wechselkurse dauerhaft fixiert, zweitens sank das Zinsniveau auf den schon vor der Währungsunion in Deutschland und einigen anderen Staaten zu beobachtenden niedrigen Stand. Der erste Effekt ist für die deutsche Wirtschaft wichtig, wengleich man den Nutzen nicht überbewerten sollte. Die gemeinsame Währung reduziert Transaktionskosten, und dies nutzt vor allem Unternehmen, die viel exportieren. Zudem entfallen für alle Unternehmen in der Währungsunion die Kosten für Wechselkurssicherungsgeschäfte. Die deutsche Wirtschaft zieht aus dieser Verbesserung der Rahmenbedingungen einen überproportionalen Nutzen, weil hiesige Unternehmen aktiv und erfolgreich sind. Firmen in anderen Ländern haben im Prinzip aber die gleichen Vorteile aus der gemeinsamen Währung.

Niedrigere Zinsen aufgrund der Währungsunion gab es in Deutschland so gut wie gar nicht, andere Ländern profitierten davon aber sehr wohl. In Ländern wie Italien, Griechenland oder Spanien mussten Mitte der neunziger Jahre – also vor Beginn des Konvergenzprozesses –

sowohl für staatliche als auch für private Kredite sehr hohe Zinssätze gezahlt werden. Vor der Währungsunion war das niedrige Zinsniveau in Deutschland immer wieder als unangemessener Wettbewerbsvorteil der deutschen Wirtschaft kritisiert worden. Das änderte sich mit der Währungsunion. Mit der Schaffung der Eurozone fielen die Zinssätze in diesen Ländern auf ein dort völlig unbekanntes niedriges Niveau. Staatliche und private Schuldner vor allem im Süden Europas haben von diesen gesunkenen Zinsen enorm profitiert.

Deutlich wird diese Entwicklung, wenn man die auf die Staatsverschuldung anfallenden Zinskosten im Jahr 1994 und im Jahr 2007 miteinander vergleicht. 1994 hatte der Konvergenzprozess noch nicht begonnen, und im Jahr 2007 waren die Auswirkungen der Finanzkrise noch nicht messbar. In Deutschland sanken die Zinskosten nur geringfügig von 2,6 Prozent der Wirtschaftsleistung auf 2,4 Prozent. Ganz anders die Zahlen für Griechenland. Das Land musste 1994 noch 11,9 Prozent der Wirtschaftsleistung für Zinsen auf die Staatsverschuldung aufwenden, im Jahr 2007 aber nur noch 4,2 Prozent. Die Ersparnis für den griechischen Staat gegenüber 1994 machte beachtliche 7,7 Prozent der Wirtschaftsleistung aus. Das entsprach 2007 etwa 17,5 Milliarden Euro. Vergleichbar war der Rückgang in Italien, wo 2007 für den Zinsdienst nicht mehr 10,6 Prozent, sondern nur noch 4,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes aufgewendet werden mussten. Auch in Belgien, Irland, Portugal und Spanien erwiesen sich die durch die Währungsunion gesunkenen Zinsen als vorteilhaft.

Dabei sind zwischen den Staaten erhebliche Unterschiede zu beobachten. Der deutliche Rückgang der Zinszahlungen Belgiens ist zum Beispiel nicht nur darauf zurückzuführen, dass das Zinsniveau sank, sondern auch darauf, dass der Schuldenstand von 137,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (1994) auf 88 Prozent (2007) zurückgeführt wurde. Weder in Italien noch in Griechenland gelang dagegen eine nennenswerte Reduzierung der staatlichen Verschuldung; die sinkenden Zinszahlungen in diesen Ländern beruhten auf dem drastisch gesunkenen Zinsniveau.

Frühere Hochzinsländer haben also enorm von der Einführung des Euro profitiert; und sie haben diese historisch einmalige Gelegenheit weder zum Abbau der Staatsschulden noch zu Investitionen der privaten Wirtschaft genutzt. Italiens Wirtschaft etwa verliert seit Jahren an internationaler Konkurrenzfähigkeit, unter anderem wegen zu geringer Investitionen der privaten Wirtschaft. Und weder dem italienischen noch dem griechischen Staat ist es gelungen, eine effiziente Steuerverwaltung aufzubauen und die Schattenwirtschaft zu bekämpfen. Das sind Versäumnisse, die allein von den heutigen Krisenländern, nicht jedoch von Deutschland und anderen Ländern der Eurozone zu verantworten sind.

Diese Zusammenhänge lassen auch die Forderung in einem schlechten Licht erscheinen, Eurobonds genannte Anleihen einzuführen, die von den Mitgliedsländern gemeinsam garantiert werden. Vor Jahren führte die Einführung des Euro zu einer Zinskonvergenz, ohne dass diese Entwicklung von den heutigen Krisenländern genutzt worden wäre. Diejenigen, die wie der luxemburgische Ministerpräsident Juncker die Einführung von Eurobonds fordern, müssten erklären, warum die Nutznießer des billigen Geldes in Zukunft eine nachhaltigere Fiskalpolitik betreiben sollten, da sie die erste Gelegenheit zur Konsolidierung schon nicht genutzt haben. Die Gegner gemeinsamer Anleihen können dagegen auf die bisherigen Fehlschläge und darauf verweisen, dass Eurobonds keine direkten Anreize liefern, um eine nachhaltige Fiskalpolitik zu betreiben.

In der Diskussion über Transfers zur Überwindung der Überschuldung einzelner Volkswirtschaften ist auch die Frage zu stellen, welche Staaten langfristig nicht bedienbare Staatsschulden aufgehäuft haben. Auf der Suche nach einer Antwort fällt der Umstand ins

Auge, dass nicht nur die heutigen Krisenländer, sondern auch bislang weniger beachtete Staaten sich der Überschuldung nähern. Auch vergleichsweise seriös wirtschaftende Staaten wie Deutschland bewegen sich auf kritische Werte zu. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) prognostiziert für das Jahr 2012 einen Anstieg der Staatsverschuldung in Deutschland auf 82 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Italien wird Ende 2012 mit 133 Prozent des BIP verschuldet sein, Griechenland gar mit mehr als 140 Prozent. Aber auch Frankreich, dessen Staatsverschuldung 2012 bei 100 Prozent liegen soll, würde wohl zum Kreis der möglichen Nutznießer von Transfers gehören.

Zahlreiche Länder der Eurozone werden sich also in den kommenden Jahren einer drohenden Überschuldung ausgesetzt sehen. Die Verschuldung Deutschlands und Spaniens, das Ende 2012 eine Verschuldung von 80 Prozent des BIP ausweisen wird, erscheint noch vergleichsweise harmlos. Aber auch Deutschland nähert sich rasch der Grenze von 90 Prozent, die aufgrund empirischer Beobachtungen als Schwellenwert für eine zu hohe Staatsverschuldung betrachtet werden kann. Verschuldung oberhalb dieses Schwellenwertes ist nur dann rasch zu überwinden, wenn die Wirtschaft über einen längeren Zeitraum rasch wächst. Das war in den Vereinigten Staaten in den fünfziger Jahren zu beobachten. Die nach dem Zweiten Weltkrieg auf etwa 115 Prozent des BIP (1950) angestiegene Staatsschuld konnte durch das anschließende hohe Wachstum rasch abgetragen werden.

In den Krisenländern Europas ist ein solcher dynamischer Wachstumsprozess nicht zu erwarten, am wenigsten wohl in Griechenland. Auch die italienische Wirtschaft hat in den vergangenen Jahren nur eine sehr verhaltene Wachstumsdynamik gezeigt. Wenn heute Transferzahlungen zur Überwindung der Schuldenkrise in Griechenland und anderen Ländern erwogen werden, dann ist zu fragen, ob diese Mechanismen auch auf Italien Anwendung finden sollten. Spätestens der Fall Italien – Ende 2010 betrug die Verschuldung 1844 Milliarden Euro – würde die Geberländer politisch wie ökonomisch überfordern.

Vor allem die politische Dimension ist nicht zuletzt in Deutschland problematisch. Das im Grundgesetz verankerte Verbot, in großem Umfang neue Schulden zu machen, bliebe von eventuellen innereuropäischen Transferzahlungen natürlich unberührt. Sollte die Bundesregierung einem europäischen Finanzausgleich zustimmen, wären diese Mittel auf Kosten anderer Etatposten im Bundshaushalt einzusparen. Es bedarf nur wenig Phantasie, um sich die innenpolitische Diskussion vorzustellen, die der Einwilligung in eine Transferunion folgen würde.

Transferzahlungen sind aber nicht nur wegen der deutschen Schuldenbremse fragwürdig. Zu untersuchen wäre auch, ob Länder, die vermeintlich Hilfe benötigen, wirklich bedürftig sind. Schon im Fall Irlands, dessen Wirtschaftsleistung pro Kopf über der in Deutschland liegt, stellte sich diese Frage. Im Fall Italiens ist ebenfalls keineswegs klar, dass die dort lebenden Bürger im Schnitt ärmer sind als die Deutschen. Das Vermögen eines italienischen Haushalts betrug nach Zahlen der OECD Ende 2008 unter Berücksichtigung aller Vermögenswerte das 8,2-Fache des nominalen Jahreseinkommens. Die Vergleichszahl für Frankreich lautet 7,5, für Deutschland hingegen lediglich 6,1. Italienische und französische Privathaushalte sind also – unter Ausblendung der etwas, aber nicht dramatisch divergierenden Haushaltseinkommen – reicher als diejenigen in Deutschland.

Die Ursache für hohen privaten Wohlstand bei gleichzeitiger öffentlicher Armut ist in dem Umstand zu finden, dass in Italien und in Frankreich niedrigere Steuern erhoben werden, als dies für eine nachhaltige Fiskalpolitik notwendig wäre. Auch deshalb können Transferzahlungen zur Entschuldung öffentlich überschuldeter Länder nicht als politisch

legitim betrachtet werden. Sie würden eine Fiskalpolitik belohnen, welche die eigenen Bürger schont und ihnen den Aufbau beachtlicher privater Vermögen erlaubt.

Die seriös und nachhaltig wirtschaftenden Geberländer hingegen würden unangemessen belastet. Über kurz oder lang würden diese schwach legitimierte Transfers in den Geberländern die Frage nach den Kosten und dem Nutzen des europäischen Integrationsprozesses aufwerfen. Ein europäischer Finanzausgleich wäre also nicht nur ökonomisch schädlich, sondern würde auch das Projekt der europäischen Integration gefährden. Der schnelle Griff zum Scheckbuch verbietet sich deshalb gerade für die Freunde Europas.



---

Der Verfasser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

