

FZID Discussion Papers

CC Economics

Discussion Paper 31-2011

DIE WÄHRUNGSKRISENUNION

**DIE EURO-VERSCHULDUNG DER
NATIONALSTAATEN ALS SCHWACHSTELLE
DER EWU**

Peter Spahn

Discussion Paper 31-2011

DIE WÄHRUNGSKRISENUNION

Die Euro-Verschuldung der Nationalstaaten als Schwachstelle der EWU

Peter Spahn

Download this Discussion Paper from our homepage:

<https://fzid.uni-hohenheim.de/71978.html>

ISSN 1867-934X (Printausgabe)
ISSN 1868-0720 (Internetausgabe)

Die FZID Discussion Papers dienen der schnellen Verbreitung von Forschungsarbeiten des FZID. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des FZID dar.

FZID Discussion Papers are intended to make results of FZID research available to the public in order to encourage scientific discussion and suggestions for revisions. The authors are solely responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the FZID.

DIE WÄHRUNGSKRISENUNION

Die Euro-Verschuldung der Nationalstaaten als Schwachstelle der EWU

Peter Spahn

Universität Hohenheim

Lehrstuhl Wirtschaftspolitik, CC Economics

(peter.spahn@uni-hohenheim.de)

Zusammenfassung

Die Staatsschuldenkrise einiger Länder in der EWU ist letztlich doch eine Währungs- und Finanzkrise. Nur im gemeinsamen Währungsraum war es überhaupt möglich, die Schuldaufnahme stark auszuweiten. Andererseits treten bei Zweifeln an der finanziellen Solidität von Schuldnerstaaten kumulative Instabilitätsprobleme auf, die in der internationalen Geldwirtschaft aus der Konstellation "Verschuldung in fremder Währung" bekannt sind. Die regulär nicht vorgesehene Kurspflege nationaler Schuldtitel seitens der EZB und endogene Liquiditätsengpässe im nationalen Banksystem bei einem massiven Umstieg der Anleger in Papiere mit besserer Reputation erzeugen eine durchaus rationale Insolvenzerwartung. Ironischerweise galt die Konstellation einer alleinigen Abhängigkeit der nationalen Finanzpolitik von Kreditanbietern auf dem Euro-Finanzmarkt als erwünschtes ordnungspolitisches Disziplinierungsprinzip; sie erweist sich nun als nicht tragfähig. Die Alternative sind permanente Rettungsschirme oder Euro-Bonds. In beiden Fällen wird die währungspolitisch schwache Stellung nationaler Schuldner durch implizite Zinszahlungen und Vermögensgarantien wirtschaftlich stärkerer Länder kompensiert. Die damit verbundenen Einkommens- und Vermögensverluste sind der Preis, den exportorientierte Länder wie die Bundesrepublik für die Bewahrung des Euro zahlen müssen.

JELCode: E5, H6

Keywords: Staatsverschuldung, Europäische Währungsunion, Goldstandard, TARGET2

Einführung

Als im Jahr 2010 die Probleme um die griechischen Staatsfinanzen offenkundig wurden, sprach man in der Öffentlichkeit zunächst von einer Euro-Krise; rasch wurde jedoch darauf verwiesen, dass es sich lediglich um eine (regional begrenzte) Staatsschuldenkrise, keinesfalls um eine Währungskrise handele. In der Tat wurde der Euro-Wechselkurs durch die seither anhaltenden Unruhen auf dem Finanzmarkt nicht wesentlich in Mitleidenschaft gezogen. In diesem Beitrag wird jedoch die Frage verfolgt, inwieweit die sich ausbreitenden Finanzierungsprobleme der europäischen Staatshaushalte währungstheoretisch zu erklären sind.

Die These lautet: Die Labilität der nationalen Staatsfinanzen in der Euro-Zone beruht darauf, dass sich die Regierungen "in fremder Währung" verschulden müssen; der Euro ist konzeptionsbedingt aus der Sicht jedes EWU-Mitgliedslandes eine supranationale Währung, deren Angebotsbedingungen (Geldmenge und Zinsen) nicht zu beeinflussen sind. Die aus einer solchen Konstellation resultierende schwache Marktstellung nationaler Schuldtitel ist aus der Geschichte der Währungskrisen vieler Entwicklungs- und Schwellenländer wohlbekannt.

Trifft die These zu, so erfordert die Lösung der europäischen Schuldenkrise – neben einer unverzichtbaren Konsolidierung – eine institutionelle Umgestaltung der nationalen Staatsfinanzierung, z.B. die Einführung von Euro-Bonds. Diese Lösung ist aber auch dann nicht perfekt, weil die hinter der Marktinstabilität stehenden Probleme lediglich in den politischen Bereich verschoben würden. Letztlich macht die schwelende Staatsschuldenkrise das konstitutionelle Dilemma der EWU deutlich: die fehlende und nicht erreichbare politische Union.

Der Finanzmarkt als Ordnungsrahmen?

Während die sog. "Krönungstheorie" eine politische Union als Voraussetzung der Währungsunion sah, setzte eine "monetaristische" Position darauf, dass die Einführung einer gemeinsamen Währung Regelungsprobleme aufwerfen werde, die dann gleichsam automatisch

Schritte zur politischen Union nach sich ziehen würden.¹ Eine Minderheitenmeinung, vertreten vor allem vom ehemaligen Vorsitzenden des Sachverständigenrates Sievert (1993: 15, 18), präferierte dagegen das Konzept "Währungsunion ohne politische Union":

"Der Ordnungsidee, der hier das Wort geredet wird, entspräche es nicht, sich vorzustellen, dass zu einer einheitlichen europäischen Währung künftig allemal ein europäischer Zentralstaat oder ein Bundesstaat mit starken zentralen Funktionen gehört. Das Gegenteil trifft zu. Der Grad der Objektivierung der Geldversorgung würde wieder sinken, wenn Europa diesen Weg geht. [...] Entscheidend ist, dass in der Währungsunion der einzelne Staat seine Schulden mit Geld bezahlen muss, das er nicht selbst herstellen kann."

Die stabilitätspolitischen Erfahrungen der 1970er und 1980er Jahre sprachen für das Experiment einer Währungsunion, in der allein die Notenbank eine supranationale Stellung erhält, die übrigen Akteure der Lohn- und Finanzpolitik jedoch auf der nationalen Ebene verbleiben und – so die Idee – mit ihren einzelnen Entscheidungen die Geldpolitik nicht von ihrem stabilitätsorientierten Kurs abbringen können. Die asymmetrische Markt- und Machtstellung der großen "Spieler" in der Wirtschaftspolitik galt geradezu als Funktionsbedingung und Ordnungsrahmen für Effizienz und Tragfähigkeit einer Währungsunion (was durchaus in einem gewissen Spannungsverhältnis zu europapolitischen Integrationszielsetzungen stand).

Der entscheidende Baustein dieser Konzeption war die endgültige Trennung der Finanz- von der Geldpolitik; der Zugang zu einer wie auch immer gearteten Finanzierung von Budgetdefiziten und Staatsschulden durch die Notenbank sollte strikt versperrt werden. In den Regularien der EWU wurde dieser Punkt auch prinzipiell umgesetzt.² Ergänzend wurden finanzpolitische Transfers und Hilfestellungen zwischen den Mitgliedsländern kategorisch aus-

¹ Kritisch wurde dazu angemerkt, die europäische Währungsunion werde als trojanisches Pferd für die politisch allgemein nicht gewollte, aber ökonomisch dann nötige politische Union genutzt (Minford 1992).

² In der Krise wurde jedoch deutlich, dass der Ankauf von Staatsschuldtiteln auf dem Sekundärmarkt offenbar doch mit den institutionellen Bestimmungen vereinbar war.

geschlossen. Die Zielsetzung war, die nationalen Regierungen bei ihrer Neuverschuldung allein auf die Akteure des (europäischen und internationalen) Finanzmarktes als potentielle Gläubiger zu verweisen.

Bereits in den 1980er Jahren war die Wirtschaftspolitik "in bis dahin unbekanntem Maß in Abhängigkeit vom Vertrauen der Kapitalanleger in aller Welt geraten" (Sievert 1986: 336; vgl. Sievert 1988); nun sollte diese Abhängigkeit als eine Art Aufsichtsinstanz genutzt werden, um die Regierenden mittels der Androhung höherer Zinsen oder gar Kreditverweigerung von einer überbordenden Staatsverschuldung abzuhalten. Die Effektivität dieses Ordnungsrahmens wurde freilich erst in der Krise deutlich. Der Sachverständigenrat (2010: Zf. 134) schrieb:

"Durch die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion ist den Mitgliedsländern eine Notenbankfinanzierung des Staats grundsätzlich nicht mehr möglich [...]. Konkret bedeutet das für ein Mitgliedsland der Währungsunion, dass es grundsätzlich dem Risiko ausgesetzt ist, für fällige Staatsanleihen keine Anschlussfinanzierung mehr zu erhalten. Ein solches Insolvenzrisiko besteht für souveräne Staaten ansonsten nur dann, wenn sie über eine unabhängige Notenbank verfügen, der eine direkte Finanzierung des Staats untersagt ist oder wenn sie sich in einer Fremdwährung verschulden müssen. In der Literatur wird ein solches Vorgehen mit dem Begriff der 'Ersünde' (Original Sin) belegt, da sich ein Land damit den Unwägbarkeiten der internationalen Finanzmärkte aussetzt."

Die Hoffnung auf eine bereits ex-ante regulierende Kraft der Finanzmärkte erwies sich als verfehlt. In der Asien-Krise zeigte sich, dass die Anlagebereitschaft der Gläubiger keine Konstante ist, die das Verschuldungsverhalten stabilisierend begrenzt. Vielmehr "atmet" der Finanzmarkt prozyklisch: Durch Herdeneffekte verstärkt, drängt das Kapital in bestimmte Anlageklassen und -objekte, trägt hier zu Überinvestition und überhöhten Assetpreisen bei, zieht sich bei den ersten Anzeichen eines drohenden Vermögenspreisverfalls rasch zurück – dieser Sudden Stop hinterlässt Illiquidität und Bankrotte (Calvo 1998). Dieser Verlauf war nach der Asienkrise sowohl bei der New-Economy-Blase, dem amerikanischen Immobilienboom und auch in der EWU zu beobachten; zunächst explodierte hier in einigen Ländern die

private, später die staatliche Verschuldung in nicht nachhaltiger Weise. Versehen mit den besten Absichten haben die Architekten der EWU das Muster der Asienkrise zum Konstruktions-
element des geld- und finanzpolitischen Systems in Europa gemacht.

Verschuldung in fremder Währung

Auf den ersten Blick ist die Gefahr der Insolvenz eines Landes wie z.B. Spanien überraschend. Japan und Großbritannien etwa weisen einen höheren Schuldenstand auf, stehen jedoch nicht im Fokus der Spekulation. Erklärbar ist dies durch den Aspekt der Währungsdenomination der Staatsschuld. Der Vorteil einer Verschuldung in eigener Währung ist primär darin zu sehen, dass notfalls die Notenbank des betroffenen Landes eine Monetisierung betreiben kann. Dies geht zwar zulasten der Gefahr einer unkontrollierbaren Inflation, wenn die Privaten den Ankauf von Staatspapieren als Einstieg in eine grenzenlose Geldvermehrung verstehen. Entscheidend ist jedoch, dass die unmittelbare Zahlungsunfähigkeit abgewendet wird: Die Gläubiger mit den jeweils fällig werdenden Forderungen können ausgezahlt werden.

Damit wird eine aus Theorie und Praxis der Bank Runs bekannte erwartungsgetriebene Dynamik vermieden: Forderungshalter drängen auf eine rasche Monetisierung, weil sie befürchten müssen, dass für den Letzten in der Warteschlange keine Finanzmittel mehr verfügbar sind; gerade dieses Verhalten jedoch macht die Liquiditätskrise unausweichlich (Moore 1999). Bezogen auf den Fall der Staatsschulden heißt dies, dass ein panischer Verkaufsdruck auftritt, der einen positiven Zinseffekt beim Wertpapierbestand auslöst; damit verteuert sich auch die Bruttoneuverschuldung (Tilgung plus Deficit Spending). Wegen des gestiegenen Kapitaldienstes ist dann – für professionelle Marktakteure leicht zu errechnen – die Verschuldung nicht länger tragfähig. Die Insolvenz ist unvermeidlich.

Dagegen beruhigt das Wissen um einen Lender of Last Resort den Markt. Dieses Moment der sich selbst erfüllenden Prognosen lässt sich auch als Konstellation multipler Gleich-

gewichte verstehen. De Grauwe (2011) stellt dies unter Einbeziehung eines weiteren, oft übersehenen Mechanismus dar, der über den Geldmarkt läuft. Nehmen wir an, dass Marktakteure beginnen, Staatsschuldtitel eines Landes zu verkaufen, weil sie von einem erhöhten Risiko dieser Papiere ausgehen. De Grauwe unterscheidet zwei Szenarien:

(1) Sind die Wertpapiere in der Währung des betreffenden Landes denominiert, so können die Wertpapierverkäufer den Erlös entweder (a) in andere Vermögensanlagen im heimischen Währungsraum investieren oder (b) Fremdwährungsaktiva erwerben.³ Im Fall (a) kommt es zu einem relativen Preiseffekt auf dem heimischen Vermögensmarkt. Parallel zu den fallenden Kursen der Staatsanleihen werden z.B. die Preise für Unternehmensanleihen und Immobilien steigen (mit positiven Wirkungen für die Gesamtwirtschaft). Wenn jedoch wirklich fundamentale Zweifel an den Staatsanleihen bestehen, werden die Anleger vermutlich auch die Währung wechseln. In diesem Fall (b) kommt es zur Abwertung. Diese stellt zwar einen Wohlstandverlust und einen Inflationsimpuls dar; sie stärkt jedoch über vermehrte Exporte wiederum die Steuereinnahmen und wirkt insoweit stabilisierend.

Wichtig in beiden Fällen ist, dass die (Zentralbank-) Geldmenge selbst bei völliger Passivität der Notenbank konstant bleibt. Die Liquidität im heimischen Geschäftsbankensektor ist unberührt. Damit gibt es auch keinen Engpass für die Kreditvergabe. Insgesamt bedeutet die Abwendung von den heimischen Staatspapieren nur ein Krisenmoment in einem Segment des Vermögensmarktes. Die sich aufbauenden Renditedifferenzen wirken zudem bremsend auf eine Verkaufswelle. Die rationale Einschätzung des begrenzten Charakters der Störung wird nicht die Erwartung einer Systemkrise befördern und darüber auch den Verkaufsdruck bremsen. Die Solvenz des Staates ist damit nicht grundsätzlich gefährdet.

³ Nicht weiter betrachtet wird die Verwendung für den Konsum. Dies stellt einen Nachfrageschub dar, von dem primär die heimische Wirtschaft profitiert. Zwar können Preissteigerungen auftreten, aber es wachsen auch die Steuereinnahmen. Im Ganzen betrachtet erscheint dieser Fall als unproblematisch.

(2) In der EWU führt dagegen ein Verkauf von z.B. spanischen Staatspapieren zunächst zu dem erwähnten, für den Staat nachteiligen Zinseffekt. Der weitere Verlauf hängt davon ab, wer diese Papiere verkauft. Handelt es sich um Wirtschaftssubjekte außerhalb Spaniens, treten unmittelbar keine negativen Zweitrundeneffekte auf. De Grauwe nimmt hingegen an, dass die Verkäufer in Spanien ansässig sind. Unter dieser Bedingung verliert das spanische Banksystem Euro-Reserven, wenn der Verkaufserlös z.B. nach Deutschland überwiesen und dort für den Kauf deutscher Staatsanleihen verwendet wird. Dies bedeutet ein zusätzliches Liquiditätsproblem, das die Wirtschaft in Spanien belastet und die Spekulation verstärkt.⁴ In einer Währungsunion (in der die Abwertung ausgeschlossen ist) existiert bei Zweifeln an der Solidität der Staatsfinanzen kein stabilisierender Effekt. Deshalb ist die Marktsituation labil und erlaubt auch keine national finanzierten fiskalischen Maßnahmen zur Stützung der heimischen Wirtschaft. Ein Krisenzirkel mit schwachen Steuereinnahmen und steigenden Kapitalmarktzinsen kann dann rasch die Insolvenzgefahr heraufbeschwören.

Die EWU als weicher Goldstandard: die TARGET2-Salden

De Grauwes Analyse lässt sich in verschiedener Hinsicht kommentieren. Zunächst wird eine gewisse Verwandtschaft der EWU mit einem alten Währungssystem deutlich. Eichengreen und Temin (2010) sehen die EWU als besonders strikte Variante des Goldstandards: Es gibt keine temporäre Möglichkeit des Austritts, keine fiskalische Kooperation und keine geordneten Regeln für systemische Notfälle. Auch das oben erwähnte Problem der Reserveverluste im Banksystem bei Zahlungen an das Ausland war damals essentiell: Die merkantilistische

⁴ Dieser Fall ähnelt einem aus Entwicklungsländern bekannten Krisenszenario, in dem verschuldete Regierungen unfähig sind, die Devisen zum Kapitaldienst aufzubringen. Bei schwacher Exportbasis mündet der Versuch der Beschaffung von Fremdwährung in einer Abwertung, die die Auslandsschuld in heimischer Währung gerechnet erhöht und damit das interne Aufbringungsproblem verschärft.

Logik, das Interesse von Ländern im Goldstandard an einem Exportüberschuss, erklärt sich dadurch, dass bei anhaltenden Importüberschüssen das heimische Banksystem fortlaufend Goldreserven ans Ausland verliert und von der Pleite bedroht ist (Spahn 2001: 63 ff).

Dieser Vergleich der EWU mit einem Goldstandard erfasst allerdings nicht die institutionellen Besonderheiten des innereuropäischen Zahlungsverkehrs. Eine erste Eigentümlichkeit zeigt sich darin, dass nationale Notenbanken in eigener Verantwortung im Rahmen der sog. Emergency Liquidity Assistance Euro emittieren können, um ihren von Illiquidität bedrohten Banken zu helfen. Im Kontext des Goldstandards entspräche dies der Produktion von gefälschten Goldsubstituten durch jene Notenbanken, die durch eine Knappheit an echten Goldreserven bedroht sind. Die national geschaffenen Euro-Reserven sind jedoch im Zahlungsverkehr nicht von den EZB-Euros zu unterscheiden; sie unterlaufen das Geldschöpfungsmonopol der EZB (Buiter u.a. 2011). Nur mit einer Zweidrittelmehrheit kann der EZB-Rat eine solche Praxis der nationalen Notenbanken verhindern. Der öffentliche Hinweis auf die Möglichkeit einer nationalen Euro-Geldschöpfung hätte im Gründungsstadium der EWU sicherlich zu Irritationen geführt.

Eine zweite Abweichung vom Goldstandard folgt aus der kreditären Natur eines Papiergeldstandards. Der zwischenstaatliche Handel von Gütern und Vermögenswerten wird im Regelfall durch Überweisungen innerhalb des europäischen Geschäftsbanksystems abgewickelt. Salden in diesem Zahlungsverkehr begründen Defizite und Überschüsse an Euro-Reserven, die im Normalfall durch einen horizontalen Liquiditätsausgleich auf dem Euro-Geldmarkt gedeckt werden. Sind die Geschäftsbanken in Überschussländern aber nicht dazu bereit, als Kreditgeber eine Gläubigerposition gegenüber Kreditinstituten in Defizitländern einzunehmen, bauen sich statt dessen Forderungs- und Verschuldungspositionen innerhalb des Systems der europäischen Zentralbanken auf.

Diese sog. TARGET2-Salden zeichnen sich dadurch aus, dass sie von allen EWU-Mitgliedsländern nach Maßgabe ihres EZB-Kapitalanteils garantiert werden. Positive Salden re-

präsentieren Euro-Zentralbankgeld, das definitive Zahlungsmittel. Damit gibt es für die Bundesbank – im Gegensatz zu Forderungen zwischen Notenbanken im Goldstandard – keinen Anlass, auf Abbau oder "Einlösung" ihrer TARGET2-Salden zu drängen. Die Existenz derartiger Salden impliziert also nicht – wie es bei Sinn und Wollmershäuser (2011) anklingt – eine strategische Ausbeutung technischer Zahlungsmodalitäten; sie zeigen nicht notwendigerweise eine Fehlentwicklung, sondern eine institutionelle Vollendung der Währungsunion an, eben weil nun interregionale Ressourcenströme nicht (wie im Fall der üblichen Außenwirtschaftsbeziehungen) durch gegenläufige Kapitalströme zu finanzieren sind.⁵

Die Flexibilität der TARGET2-Salden entschärft ein Stückweit das Argument De Grauwes, ein Verkauf als riskant eingeschätzter Staatspapiere werde auch die privaten Banken des betreffenden Landes in Liquiditätsnöte bringen. Erforderlich ist "lediglich", dass ihnen die Refinanzierung bei ihrer Notenbank offensteht. Zwei Punkte sind jedoch zu bedenken:

- In Defizitländern haben Banken systematisch höhere Zinskosten als in Überschussländern, weil die Euro-Abflüsse solange zu finanzieren sind, wie ein Leistungsbilanzdefizit oder ein Abstrom von Kapitalanlagen bestehen bleibt.
- In dieser Konstellation können gute Sicherheiten knapp werden, die bei der Zentralbankrefinanzierung zu hinterlegen sind. Dies stellt insbesondere dann eine Restriktion dar, wenn es im Rahmen des von der EZB betriebenen, diskretionären Qualitätsmanagements der zugelassenen Sicherheiten zu einer Degradierung der Staatsschuldtitel des betreffenden Landes kommt.

Diese Aspekte stehen auch der hypothetischen Strategie einer Regierung entgegen, das nationale private Banksystem zu einer verstärkten Übernahme heimischer Staatspapiere zu

⁵ Im übrigen ist für Deutschland eine Konstellation mit positiven TARGET2-Salden als Gegenposten der Exportüberschüsse volkswirtschaftlich insofern von Vorteil, weil im alternativen Szenario die deutschen Kapitalexporte mit einem vollständig zu tragenden Ausfallrisiko behaftet wären.

bewegen. Da sich die Vermögensposition der Banken dabei deutlich verschlechtert, könnte eine Schuldenkrise nur dann über Bankfinanzierung bekämpft werden, wenn der Staat die Kreditinstitute institutionell zu einer solchen Investition zwingen kann – das polit-ökonomische Krisensignal innerhalb der EWU wäre unübersehbar.

Schließlich ist auch zu fragen, wie lange große TARGET2-Salden durchzuhalten sind. Sie zeigen einen höchst asymmetrischen Liquiditätsbedarf innerhalb der EWU an. Die Geldschöpfung in der Euro-Zone wird immer mehr über die Geschäftsbanken in den Defizitländern abgewickelt, eben weil sich hier der Liquiditätsbedarf konzentriert. Dies impliziert, dass sich im Euro-System tendenziell schlechtere Sicherheiten ansammeln. Auf der anderen Seite werden die Geschäftsbanken in den Überschussländern nicht nur unabhängig von der Liquiditätsversorgung seitens der EZB, im Laufe der Zeit entsteht hier eine Überschussliquidität, deren Verwendung Probleme bereiten kann (Abad u.a. 2011):

- Unternimmt die EZB nichts, tendiert der Geldmarktzins gegen den Zins der Einlagefazilität, wenn die Banken der Überschussländer ihre Mittel aus Vorsichtsgründen nicht den Defizitbanken leihen wollen. Dies schränkt die Effizienz der Geldpolitik ein, da sich der seitens der Notenbank festgelegte optimale Zins nur schwer durchsetzen lässt.
- Die überschüssige Liquidität könnte durch länderspezifisch erhobene Mindestreserven abgeschöpft werden, was jedoch einen selektiven Eingriff in den Bankenmarkt bedeutet.
- Bietet die EZB Sterilisationspapiere zum gewählten Leitzins an, ergeben sich u.U. Anreize für Überschussbanken, weitere Gelder von Defizitbanken abzuziehen und risikolos in diese Papiere zu investieren, wodurch sich Knappheit an Euro-Reserven in den Defizitländern verschärft. In jedem Fall jedoch wird es schwierig, die Menge an Zentralbankgeld zu steuern, weil die Banken praktisch zum gleichen Zins Geld von der EZB erhalten und bei ihr anlegen können.
- Als ultima ratio halten Sinn und Wollmershäuser (2011) sogar Goldverkäufe zur Liquidi-

tätsabschöpfung seitens der Zentralbanken für notwendig.

Möglicherweise wird das Problem eines asymmetrisch verteilten Liquiditätsbedarfs überschätzt. An keiner Stelle verlangt die Theorie der Geldpolitik, dass die Geschäftspartner der Notenbank bei der Geldschöpfung regional gleichverteilt postiert sein müssten. Andererseits funktionieren Liquiditätsausgleich und Feinsteuerungsoperationen im Euro-Raum längst nicht so reibungslos wie in einem nationalen Währungsraum. Damit behält auch De Grauwes Argument zumindest teilweise seine Gültigkeit, wonach eine nationale Staatsschuldenkrise nicht nur durch die fehlende Rückgriffsmöglichkeit auf die eigene Zentralbank, sondern auch durch Liquiditätsprobleme im nationalen Banksektor verschärft wird.

Euro-Bonds und die Politisierung der Schuldenprobleme

Der 2010 geschaffene europäische Rettungsschirm soll über die Zusicherung von Garantien für die Gläubiger der Staatsschulden den Markt beruhigen und damit die Entstehung von unsicherheitsbedingten Zinssteigerungen verhindern. Das Übergreifen der Krise von Griechenland auf andere Länder zeigt, dass dieses Ziel nicht wirklich erreicht wurde. Die "Lösung" von Schuldenproblemen über Rettungsschirme bietet den Vorteil, parallel zu einer außergewöhnlichen Gewährung einer Finanzierung auch Sparauflagen in den Schuldnerstaaten leichter durchsetzen zu können. Der dazu korrespondierende Nachteil ist, dass die besondere politische Aufmerksamkeit, die eine Aktivierung des Rettungsschirms auslöst, auch die Anleger auf den Finanzmärkten verunsichern kann.

Die Umstellung der Staatsverschuldung auf gemeinschaftlich emittierte und garantierte Euro-Bonds bringt demgegenüber eine Normalisierung in den Finanzierungsprozess. Entscheidend ist dabei, dass alle Länder der Euro-Zone als Kollektivschuldner für die Bedienung der Schuld haften und damit formal wieder das Prinzip "Verschuldung in eigener Währung" hergestellt ist. Die Zuteilung der aufgenommenen Finanzmittel auf die jeweiligen nationalen

Schuldner ist damit für den Markt direkt ohne Belang.⁶

Das offensichtliche Problem einer formalen Vergemeinschaftung der Staatsschulden ist ein massiver Fehlanreiz: Die einzelnen Nationalstaaten werden zu vermehrter Schuldaufnahme verleitet, deren Kosten dann sozialisiert werden. Dies soll durch die Aufteilung der Verschuldung in Blue Bonds und Red Bonds geheilt werden (Dullien/Schwarzer 2010; Delpla/Weizsäcker 2011; De Grauwe 2011): Nur erstere werden kollektiv garantiert und zudem auf einen bestimmten Wert, z.B. 60% des nationalen BIP, begrenzt. Will ein Staat seine Verschuldung darüber hinaus erhöhen, so geschieht dies über Red Bonds auf eigene Initiative und ohne Rückendeckung durch die Gemeinschaft (kein Bail-out). Diese Papiere stellen praktisch nachrangige Forderungsrechte dar, da nationale Finanzmittel zuerst für die Bedienung der Blue Bonds verwendet werden müssen.⁷ Die Konsequenz ist eine vermutlich deutliche Zinsdifferenz zwischen Red und Blue Bonds, die die Regierungen zur Sparsamkeit anhalten soll.

Blue Bonds würden vermutlich einen höheren Zins erfordern als deutsche Staatsanleihen. Allerdings ist der niedrige deutsche Kapitalmarktzins gegenwärtig durch die Fluchtbewegung aus den anderen europäischen Wertpapieren bedingt. Zu beachten ist auch, dass mit den Blue Bonds ein völlig homogenes Euro-Wertpapier geschaffen wird, das ähnlich zu den US-Dollar-Treasuries eine große Markttiefe haben wird. Der hohe Liquiditätsgrad dieses Papiers wird tendenziell seinen Zins verringern und zu einer Euro-Aufwertung gegenüber dem Dollar beitragen.

Die Kernfrage ist, ob durch die Abspaltung der nationalen von den europäischen Staatsschuldpapieren tatsächlich die Gefahr von Finanzkrisen gebannt wäre. Ist das Marktvolumen

⁶ Sinn und Wollmershäuser (2011) weisen darauf hin, dass schon die TARGET2-Salden im Kern die Schuldkonstruktion eines Euro-Bonds widerspiegeln, da die Forderungsposition der Bundesbank von allen Ländern des Euro-Systems garantiert wird.

⁷ Eine tiefgehende Haushaltskontrolle durch EWU-Institutionen bleibt demnach unverzichtbar.

der Red Bonds gering, so könnte man selbst bei Tilgungsschwierigkeiten darauf setzen, dass keine systemische Instabilität droht und deshalb etwaige Risiken voll von den privaten Gläubigern zu tragen sind. Um Bankenkrisen zu vermeiden, könnte man den Erwerb von Red Bonds auf Nicht-Banken begrenzen. Diese Beschränkung auf der Nachfrageseite wird den Zins auf diese Papiere allerdings noch weiter herauftreiben. Für Länder mit einer hohen Staatsschuld ist die angestrebte Unterscheidung zwischen Red und Blue Bonds wohl nicht glaubwürdig. Italien müsste 60% seiner Staatsschuld über Red Bonds finanzieren. Es ist leicht auszurechnen, dass der hier im Vergleich zum Status quo deutlich höhere Zins sogleich Zweifel an der Tragfähigkeit der Kapitalkosten auslösen wird.

Generell ist das vorgeschlagene Finanzierungskonzept nicht zeitkonsistent: Im Ausgangspunkt ist die Ankündigung einer 60%-Grenze für das Volumen nationaler Blue Bonds vorteilhaft, um Vorbehalte gegenüber einer Sozialisierung des Schuldenproblems in Europa zu zerstreuen. Tritt aber dann eine nationale Schuldenkrise bei den Red Bonds auf, so wird sie stets genügend große negative Auswirkungen auf den Märkten und im politischen System haben, um die Ausweitung der Blue-Bonds-Grenze als das kleinere Übel erscheinen zu lassen. Das theoretische, wenn auch praktisch wohl nicht ganz erreichte Gleichgewicht liegt dann doch bei einer vollständigen Finanzierung über Blue Bonds. Ihr Zinssatz wird dann das durchschnittliche Risiko der Länder der Euro-Gruppe widerspiegeln und damit klar über dem bisherigen deutschen Kapitalmarktzins liegen.

Das Konzept der Blue und Red Bonds verschiebt die Konflikte um Verschuldungsspielräume und -kosten der Nationalstaaten von der Marktebene in den politischen Bereich. Es erscheint zweifelhaft, dass dabei langfristig effizientere Lösungen erreicht werden können. Weitere finanzielle Belastungen werden auf Deutschland zukommen. Es wird immer deutlicher, dass Garantien – in welcher Form auch immer – für große, systemrelevante Schuldner notwendige Bestandteile einer Währungsunion sind. Auch in der DM-Währungsunion der

Bundesrepublik gab es (und gibt es) faktisch Garantien für wirtschaftsschwächere Bundesländer. Politisch bestand stets die Bereitschaft, die damit verbundenen Kosten zu tragen. Dagegen gibt es in der historisch eigentümlichen Konstruktion einer europäischen Währungsunion ohne politische Union wenig Konsens für einen effektiven Beistand, weil potentielle Geberländer nur unter großen politischen Kosten das wirtschaftliche Verhalten notleidender Schuldnerländer verändern können. Die Vorteile einer Währungsunion, die gerade in Deutschland angesichts seiner Exportorientierung immer wieder beschworen werden, sind jedoch nicht zum Nulltarif zu bekommen. Wer eine Währungsunion will, soll sie auch bezahlen.

Literatur

- J. Abad u.a.: TARGET2 Unlimited – Monetary Policy Implications of Asymmetric Liquidity Management within the Euro Area, Universität Würzburg 2011.
- W. Buiter u.a.: ELA – An Emperor without Clothes? Citi Economics, Global Economics View, 21 January 2011, <http://www.nber.org/~wbuiter/ela.pdf>.
- G. A. Calvo: Capital Flows and Capital-Market Crises – The Simple Economics of Sudden Stops, in: Journal of Applied Economics, Bd. 1 (1998), S. 35-54.
- P. De Grauwe: A Fragile Eurozone in Search of a Better Governance, CESifo Working Paper, Nr. 3456, München 2011.
- J. Delpla, J. von Weizsäcker: Eurobonds – The Blue Bond Concept and Its Implications, Bruegel Policy Contribution, Issue 2011/02, März 2011.
- S. Dullien, D. Schwarzer: Umgang mit Staatsbankrotten in der Eurozone – Stabilisierungsfonds, Insolvenzrecht für Staaten und Eurobonds, Stiftung für Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 19, Berlin 2010.
- B. Eichengreen, P. Temin: Fetters of Gold and Paper, in: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 26 (2010), Nr. 3, S. 370-384.
- P. Minford (Hrsg.): The Cost of Europe, Manchester 1992.
- G. Moore: Solutions to the Moral Hazard Problem Arising from the Lender-of-Last-Resort Facility, in: Journal of Economic Surveys, Bd. 13 (1999), S. 443-76.
- Sachverständigenrat: Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11, Wiesbaden 2010.
- O. Sievert: Gibt es eine Alternative zu flexiblen Wechselkursen? In: Wirtschaftsdienst, Bd. 66 (1986), S. 335-344.
- O. Sievert: Außenwirtschaftliche Zwänge der Wirtschaftspolitik, Kiel 1988.
- O. Sievert: Geld, das man nicht selbst herstellen kann – Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion, in: P. Bofinger u.a. (Hrsg.): Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D-Mark? Wiesbaden 1993, S. 13-24.
- H.-W. Sinn, T. Wollmershäuser: Target Loans, Current Account Balances and the ECB's Rescue Facility, CESifo Working Paper Nr. 3500, München 2011.
- P. Spahn: From Gold to Euro – On Monetary Theory and the History of Currency Systems, Berlin, Heidelberg 2001.

FZID Discussion Papers

Competence Centers:

IK:	Innovation and Knowledge
ICT:	Information Systems and Communication Systems
CRFM:	Corporate Finance and Risk Management
HCM:	Health Care Management
CM:	Communication Management
MM:	Marketing Management
ECO:	Economics
SE:	Sustainability and Ethics

Download FZID Discussion Papers from our homepage: <https://fzid.uni-hohenheim.de/71978.html>

Nr.	Autor	Titel	CC
01-2009	Julian P. Christ	NEW ECONOMIC GEOGRAPHY RELOADED: Localized Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation	IK
02-2009	André P. Slowak	MARKET FIELD STRUCTURE & DYNAMICS IN INDUSTRIAL AUTOMATION	IK
03-2009	Pier Paolo Saviotti and Andreas Pyka	GENERALIZED BARRIERS TO ENTRY AND ECONOMIC DEVELOPMENT	IK
04-2009	Uwe Focht, Andreas Richter, and Jörg Schiller	INTERMEDIATION AND MATCHING IN INSURANCE MARKETS	HCM
05-2009	Julian P. Christ and André P. Slowak	WHY BLU-RAY VS. HD-DVD IS NOT VHS VS. BETAMAX: THE CO-EVOLUTION OF STANDARD-SETTING CONSORTIA	IK
06-2009	Gabriel Felbermayr, Mario Larch, and Wolfgang Lechthaler	UNEMPLOYMENT IN AN INTERDEPENDENT WORLD	ECO
07-2009	Steffen Otterbach	MISMATCHES BETWEEN ACTUAL AND PREFERRED WORK TIME: Empirical Evidence of Hours Constraints in 21 Countries	HCM
08-2009	Sven Wydra	PRODUCTION AND EMPLOYMENT IMPACTS OF NEW TECHNOLOGIES – ANALYSIS FOR BIOTECHNOLOGY	IK
09-2009	Ralf Richter and Jochen Streb	CATCHING-UP AND FALLING BEHIND KNOWLEDGE SPILLOVER FROM AMERICAN TO GERMAN MACHINE TOOL MAKERS	IK

Nr.	Autor	Titel	CC
10-2010	Rahel Aichele and Gabriel Felbermayr	KYOTO AND THE CARBON CONTENT OF TRADE	ECO
11-2010	David E. Bloom and Alfonso Sousa-Poza	ECONOMIC CONSEQUENCES OF LOW FERTILITY IN EUROPE	HCM
12-2010	Michael Ahlheim and Oliver Frör	DRINKING AND PROTECTING – A MARKET APPROACH TO THE PRESERVATION OF CORK OAK LANDSCAPES	ECO
13-2010	Michael Ahlheim, Oliver Frör, Antonia Heinke, Nguyen Minh Duc, and Pham Van Dinh	LABOUR AS A UTILITY MEASURE IN CONTINGENT VALUATION STUDIES – HOW GOOD IS IT REALLY?	ECO
14-2010	Julian P. Christ	THE GEOGRAPHY AND CO-LOCATION OF EUROPEAN TECHNOLOGY-SPECIFIC CO-INVENTORSHIP NETWORKS	IK
15-2010	Harald Degner	WINDOWS OF TECHNOLOGICAL OPPORTUNITY DO TECHNOLOGICAL BOOMS INFLUENCE THE RELATIONSHIP BETWEEN FIRM SIZE AND INNOVATIVENESS?	IK
16-2010	Tobias A. Jopp	THE WELFARE STATE EVOLVES: GERMAN KNAPPSCHAFTEN, 1854-1923	HCM
17-2010	Stefan Kirn (Ed.)	PROCESS OF CHANGE IN ORGANISATIONS THROUGH eHEALTH	ICT
18-2010	Jörg Schiller	ÖKONOMISCHE ASPEKTE DER ENTLOHNUNG UND REGULIERUNG UNABHÄNGIGER VERSICHERUNGSVERMITTLER	HCM
19-2010	Frauke Lammers and Jörg Schiller	CONTRACT DESIGN AND INSURANCE FRAUD: AN EXPERIMENTAL INVESTIGATION	HCM
20-2010	Martyna Marczak and Thomas Beissinger	REAL WAGES AND THE BUSINESS CYCLE IN GERMANY	ECO
21-2010	Harald Degner and Jochen Streb	FOREIGN PATENTING IN GERMANY, 1877-1932	IK
22-2010	Heiko Stüber and Thomas Beissinger	DOES DOWNWARD NOMINAL WAGE RIGIDITY DAMPEN WAGE INCREASES?	ECO
23-2010	Mark Spoerer and Jochen Streb	GUNS AND BUTTER – BUT NO MARGARINE: THE IMPACT OF NAZI ECONOMIC POLICIES ON GERMAN FOOD CONSUMPTION, 1933-38	ECO

Nr.	Autor	Titel	CC
24-2011	Dhammika Dharmapala and Nadine Riedel	EARNINGS SHOCKS AND TAX-MOTIVATED INCOME-SHIFTING: EVIDENCE FROM EUROPEAN MULTINATIONALS	ECO
25-2011	Michael Schuele, Stefan Kirn	QUALITATIVES, RÄUMLICHES SCHLIEßEN ZUR KOLLISIONSERKENNUNG UND KOLLISIONSVERMEIDUNG AUTONOMER BDI-AGENTEN	ICT
26-2011	Marcus Müller, Guillaume Stern, Ansgar Jacob and Stefan Kirn	VERHALTENSMODELLE FÜR SOFTWAREAGENTEN IM PUBLIC GOODS GAME	ICT
27-2011	Monnet Benoit Patrick Gbakoua and Alfonso Sousa-Pozab	ENGEL CURVES, SPATIAL VARIATION IN PRICES AND DEMAND FOR COMMODITIES IN CÔTE D'IVOIRE	ECO
28-2011	Nadine Riedel and Hannah Schildberg-Hörisch	ASYMMETRIC OBLIGATIONS	ECO
29-2011	Nicole Waidlein	CAUSES OF PERSISTENT PRODUCTIVITY DIFFERENCES IN THE WEST GERMAN STATES IN THE PERIOD FROM 1950 TO 1990	IK
30-2011	Dominik Hartmann, Atilio Arata	MEASURING SOCIAL CAPITAL AND INNOVATION IN POOR AGRICULTURAL COMMUNITIES. THE CASE OF CHÁPARRA - PERU	IK
31-2011	Peter Spahn	DIE WÄHRUNGSKRISEUNION DIE EURO-VERSCHULDUNG DER NATIONALSTAATEN ALS SCHWACHSTELLE DER EWU	ECO



FORSCHUNGSZENTRUM FZID

Universität Hohenheim
Forschungszentrum
Innovation und Dienstleistung
Fruwirthstr. 12

D-70593 Stuttgart

Phone +49 (0)711 / 459-22476

Fax +49 (0)711 / 459-23360

Internet www.fzid.uni-hohenheim.de