

Staatsbankrott oder: Kann ein Staat pleitegehen?

Ist ein Unternehmen zahlungsunfähig, dann ist es nicht mehr in der Lage, seine fälligen Zahlungspflichten zu erfüllen. Nichts geht mehr: Rechnungen können nicht beglichen werden, Maschinen stehen still, Mitarbeiter müssen entlassen werden. Auch Privatpersonen können zahlungsunfähig werden. Sowohl bei Unternehmen als auch bei Privatpersonen sieht unsere Rechtsordnung die Möglichkeit – teilweise auch die Pflicht – zur Durchführung eines Insolvenzverfahrens vor, dessen Ziel die gleichmäßige Befriedigung der Gläubiger ist. Aber kann auch ein Staat pleitegehen? Wie kommt es dazu und was passiert, wenn er vor dem Bankrott steht?

M1: Was ist ein Staatsbankrott?

„Ein Staat ist bankrott, wenn er Schuldenrückzahlungen oder Zinszahlungen ganz oder auch nur teilweise in der ursprünglich vereinbarten Höhe nicht pünktlich leistet. Neben den eigenen Schulden des Staates gilt dieses Kriterium auch für Schulden des privaten Sektors, die durch staatliche Garantien gedeckt sind. Ein Staatsbankrott kann auch dadurch sichtbar werden, dass Bankeinlagen zwangsweise eingefroren werden und/oder dass Einlagen in ausländischer Währung zwangsweise in die heimische Währung umgewandelt werden.“

Quelle: Reinhart C.M. und K.S. Rogoff (2009), This Time is Different, Princeton University Press, Princeton; zitiert nach: Abberger, Klaus; Was ist ein Staatsbankrott?; in: ifo-Schnelldienst; Heft 7/2010, Seite 37.

M2: Wann wird aus einer Staatsverschuldung ein Staatsbankrott?

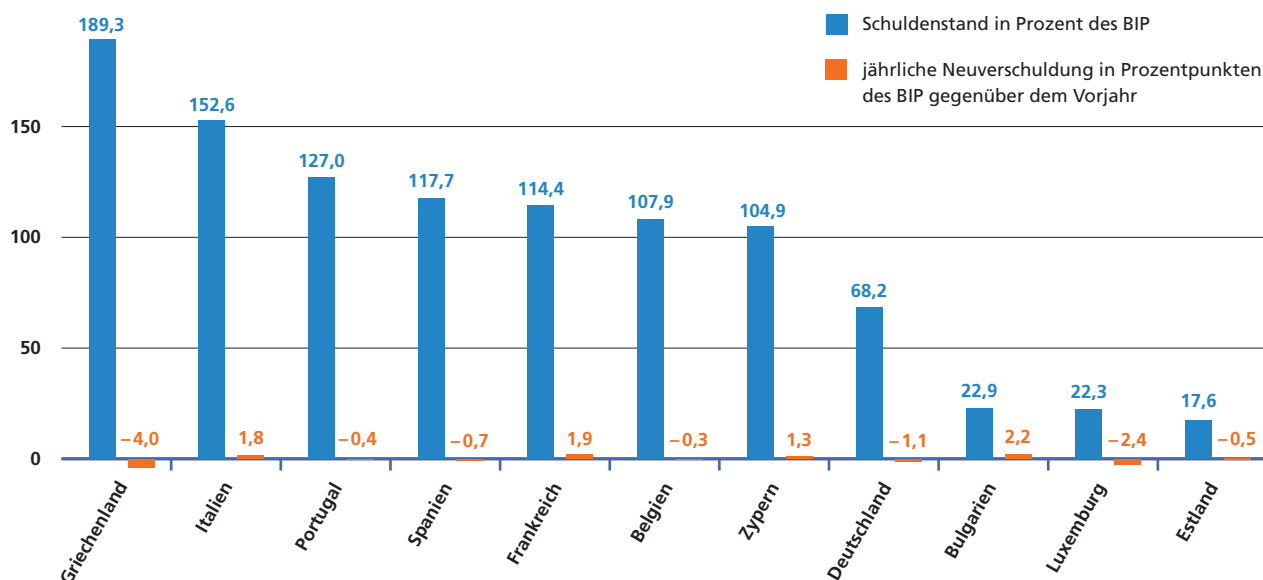
Gibt ein Staat mehr Geld aus, als er unter anderem über Steuern oder Abgaben einnimmt, muss er sich Geld leihen. Die Geldgeber (Gläubiger) können dabei private Anleger, Unternehmen, Banken oder Kreditgeber im Inland (Inlandsschulden) oder internationale Anleger aus dem Ausland (Auslandsschulden) sein. An sie verkauft der Staat Anleihen oder nimmt Kredite auf. Er verschuldet sich. Je besser seine Bonität ist, also die Fähigkeit und Bereitschaft, den Zahlungsverpflichtungen vollständig und fristgerecht nachzukommen, desto niedriger sind seine Zinsraten, die er seinen Gläubigern zahlen muss.

Gerät nun ein Staat in wirtschaftliche Schwierigkeiten, sinkt das Vertrauen seiner Geldgeber. Sie zweifeln an der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftskraft des Staates, die klassisch mit dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) ausgedrückt wird. Das Risiko, ihr an den Staat geliehenes Geld nicht zurückzubekommen, steigt. Sie verlangen deshalb zunächst für neue Kredite des Staates Risikoaufschläge, das heißt, höhere Zinsen. Diese belasten den geschwächten Staatshaushalt zusätzlich und die Zahlungsfähigkeit des Landes verschlechtert sich weiter. Gelingt es dem Staat dann in der Folge nicht, seine auslaufenden Altschulden zurückzuzahlen und im Anschluss neu zu finanzieren und so zahlungsfähig zu sein, da er nun das Vertrauen seiner Gläubiger völlig verloren hat, wird er zahlungsunfähig. Er ist bankrott.

Schon gewusst?

Maße für die Verschuldung eines Landes sind unter anderem die Höhe der Neuverschuldung und die Verschuldungsquote. Die Verschuldungsquote wird in Prozent angegeben und berechnet sich aus dem Verhältnis von Schuldenstand und nominalem Bruttoinlandsprodukt (BIP). Laut EU-Vertrag darf die Gesamtverschuldung für die EU-Mitgliedstaaten maximal 60 Prozent des BIP betragen. Die jährliche Neuverschuldung darf drei Prozent des BIP nicht übersteigen. Die Nichteinhaltung dieser Vorgaben kann durch die europäische Staatengemeinschaft bestraft werden.

Die Staatsverschuldung ausgewählter EU-Länder für das erste Quartal 2022



Quelle: Eurostat; Euroindikatoren, Öffentlicher Bruttoschuldenstand

M3: Staatsbankrott ist nicht gleich Staatsbankrott

Aus ökonomischer Sicht gibt es verschiedene Auslöser für die Zahlungsunfähigkeit eines Landes. Sie können sowohl allein als auch in Kombination dafür sorgen, dass ein Staat seine Ausgaben nicht begleichen kann. Typische Auslöser sind:

1. Zahlungsunfähigkeit aufgrund von Liquiditätskrisen

Hier sind Staaten durch plötzlich auftretende und die Finanzkraft eines Landes übersteigende Zahlungsverpflichtungen für einen bestimmten Zeitraum zahlungsunfähig. Auslöser können beispielsweise Naturkatastrophen oder Reparationszahlungen als Folge von Kriegen sein, die enorme finanzielle Mittel verlangen. Ein anderes Beispiel wäre der Zusammenbruch des Bankensystems eines Landes mit der Folge der Verstaatlichung der Banken, wodurch plötzlich enorme Summen durch den Staat aufzubringen wären, um die in Schieflage geratenen Banken zu finanzieren. Dies passierte beispielsweise 2008 in Island. Überbrückungskredite, etwa durch andere Länder oder den Internationalen Währungsfonds (IWF), können hier eine Lösung sein. Dies war bei Island der Fall.

2. Zahlungsunfähigkeit aufgrund von Solvenzproblemen

Hier sind die Schulden eines Staates so groß, dass er zahlungsunfähig und damit überschuldet ist. Ursache kann ein über die Zeit zunehmendes Haushaltsdefizit sein. Dieses kann beispielsweise hervorgerufen werden durch:

- stark steigende staatliche Ausgaben für Konjunkturprogramme,
- höhere Ausgaben für Sozialleistungen wegen beispielsweise stark erhöhter Arbeitslosigkeit durch eine Wirtschaftskrise oder hoher Ausgleichszahlungen während der Coronapandemie und der Lockdowns in dieser Zeit,
- sinkende Steuereinnahmen aufgrund von konjunkturellen Abschwüngen, Arbeitslosigkeit oder einer Pandemie,
- Misswirtschaft, Korruption.

Als Konsequenz sind einschneidende Maßnahmen notwendig. Auf der einen Seite müssen die Ausgaben gesenkt werden: Löhne, Gehälter und Renten könnten gekürzt, Sozialleistungen oder Infrastruktur nur eingeschränkt zur Verfügung gestellt werden. Auf der anderen Seite werden die Staatseinnahmen

gesteigert, indem etwa Steuern erhöht werden. Solche tiefgreifenden Schritte sind allerdings auch mit dem Risiko einer wirtschaftlichen Rezession oder politischen Unruhen der Bürger verbunden. Deshalb muss der Staat genau überlegen, was er seinen Bürgern abverlangen will und kann – und welche Maßnahmen in der jeweiligen Lage geeignet sind.

3. Zahlungsunfähigkeit aufgrund einer politisch gewollten Weigerung, alte Schulden zu bezahlen

Denkbar wäre ein solcher Fall beispielsweise bei politischen Umstürzen oder einem Wechsel des politischen Regimes. So geriet Russland 2022 in eine technische Zahlungsunfähigkeit, da es seine Auslandsschulden infolge westlicher Gegensanktionen auf Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine nicht mehr bediente. Eine Insolvenz folgte aufgrund der Gewinne aus Rohstoffexporten nicht.

Auch Wirtschafts- und Finanzkrisen und die damit verbundenen hohen Kosten für die Stabilisierung der Wirtschaft oder zur Rettung von Unternehmen und Banken können zu Staatsschulden führen.

M4: Private Insolvenz versus Staatsbankrott – Wo liegen die Unterschiede?

Der größte Unterschied zwischen einem Staatsbankrott und der Zahlungsunfähigkeit von Unternehmen oder privaten Haushalten liegt darin, dass es für Letztere gesetzliche Regelungen gibt. So regelt in Deutschland die Insolvenzordnung (InsO), wie die Schulden zu begleichen sind. Für Staaten gibt es dagegen keinen Rechtsrahmen. Die Gläubiger wissen also nicht zuverlässig, ob, wann und in welcher Höhe sie ihr Geld zurückbekommen. Aus diesem Grund ist ihr Vertrauen darauf, dass der überschuldete Staat seine Schulden zurückzahlen wird, elementar.

Auch wenn es keinen rechtlichen Rahmen für Staaten in Zahlungsschwierigkeiten gibt, so können sie sich an eine internationale Institution wenden: Die Staaten der Eurozone entwickelten nach der Finanzkrise mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) eine eigene Institution. Er gewährt unter anderem Finanzhilfen, um Länder mit Zahlungsschwierigkeiten und bei ihren wirtschaftlichen Reformen zu unterstützen. Die Staaten erhalten aber nur unter der Voraussetzung einen Kredit, dass sie Reformkonzepte vorlegen. Diese werden regelmäßig auf deren Umsetzung kontrolliert.

Schon gewusst?

Staatspleiten sind kein Phänomen unserer Zeit. In den vergangenen 800 Jahren war fast jedes Land mindestens einmal zahlungsunfähig und konnte seine Schulden gegenüber inländischen und ausländischen Gläubigern nicht mehr begleichen. Spanien war bis heute dreizehn Mal, und Griechenland schon sechs Mal bankrott. Frankreich verzeichnete zwischen 1500 und 1800 insgesamt acht Staatspleiten. Seit dieser Zeit war es jedoch nie wieder insolvent. Deutschland war bisher insgesamt acht Mal zahlungsunfähig, meist aufgrund von Kriegen, die die Rückzahlung von Krediten verhinderten – das letzte Mal 1948. In der jüngeren Geschichte traf es unter anderem Russland 1998, Argentinien im Jahr 2001/2002 oder Island im Jahr 2008. Im Rahmen der europäischen Staatsschuldenkrise griffen die Mitgliedstaaten der Eurozone unter Beteiligung des Internationalen Währungsfonds (IWF) Ländern wie Griechenland, Irland, Portugal oder Spanien finanziell unter die Arme. Die finanziellen Hilfszahlungen in Form von Notkrediten und Notbürgschaften hatten das Ziel, bedrohliche finanzielle Engpässe in diesen Ländern zu verhindern.

Aufgaben

1. Einzelarbeit/Plenum: Lesen Sie sich die Definition für den Begriff „Staatsbankrott“ in M1 durch. Erläutern Sie anschließend mit eigenen Worten, was Sie unter dem Begriff verstehen.
2. Einzelarbeit/Plenum: Laut EU-Vertrag darf die Verschuldungsquote eines Landes maximal 60 Prozent des BIP und die jährliche Neuverschuldung nicht mehr als drei Prozent des BIP betragen. Schauen Sie sich die Grafik „Die Staatsverschuldung ausgewählter EU-Länder für das erste Quartal 2022“ an. Was fällt Ihnen auf? Erörtern Sie auf dieser Grundlage, welche EU-Staaten die Stabilitätskriterien einhalten und welche nicht. Begründen Sie Ihre Aussage. Was sagt dies über die Wirksamkeit der EU-Stabilitätskriterien aus?

3. Gruppenarbeit/Plenum: In der Weltgeschichte waren Staaten schon häufig bankrott. Schauen Sie sich in M3 die zentralen Auslöser für eine Staatspleite an. Bilden Sie drei Gruppen.

Gruppe 1: steht für Europa

Gruppe 2: steht für Latein- und Südamerika

Gruppe 3: steht für Afrika und Asien

Recherchieren Sie im Internet nach historischen Staatspleiten der Länder Ihrer Gruppe. Fassen Sie jeweils die Hintergründe und Ursachen in einem Kurzreferat zu-

sammen und präsentieren Sie Ihre Ergebnisse im Plenum. Erstellen Sie dann eine gemeinsame digitale Zeitafel.

4. Gruppenarbeit/Plenum: Nicht nur Staaten, Betriebe oder Unternehmen, sondern auch private Haushalte können sich überschulden und so zahlungsunfähig werden. Vervollständigen Sie die unten stehende Tabelle. Nutzen Sie zur Recherche die Insolvenzordnung unter www.gesetze-im-internet.de/inso. Holen Sie zusätzlich Informationen einer Schuldnerberatungsstelle in Ihrer Nähe ein.

Kriterium	private Überschuldung	staatliche Überschuldung
rechtliche Grundlage		kein rechtlicher Rahmen; Rechte/Pflichten von Gläubigern und Schuldern sind nicht festgeschrieben
Liquidierung von Vermögenswerten		Staatsvermögen (z. B. staatliche Unternehmen und Betriebe, Immobilien, Rohstoffe, Goldreserven) kann nur bedingt in Geldwerte umgewandelt werden
Restschuldenerlass		keine vorgeschriebene Regelung
Verringerung der Schulden		unter Umständen bei Währungssouveränität durch Druck neuer Banknoten möglich
überwachende/vollstreckende Person oder Institution		kein Gericht oder internationaler Gerichtsvollzieher vorhanden

Quelle: eigene Darstellung

5. Plenum: Erörtern und diskutieren Sie in der Klasse die Chancen und Risiken, die mit den verschiedenen Maßnahmen verbunden sind und die aus einer Schuldenkrise führen können. Tragen Sie Ihre Ergebnisse in der entsprechenden Spalte der Tabelle ein.

Maßnahme	Chancen	Risiken
<i>Beispiel</i> Haushaltskonsolidierung	<i>Einnahmen-Ausgaben-Bilanz des Staates wird saniert</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Entlassungen der Staatsbediensteten, • Kürzung von Sozialleistungen und staatlichen Investitionen, • Schwächung (Binnennachfrage), • Standortattraktivität verliert (wegen hoher Steuern, Sozialabgaben), • Arbeitsmoral sinkt, • Fachkräfte wandern aus wegen niedrigerer Nettolöhne, • Proteste in der Bevölkerung
Privatisierung von Staatsvermögen		
Umschuldungsverhandlungen mit Gläubigern		
Geld nachdrucken		
Stützungsmaßnahmen (z. B. Hilfskredite, internationale Bürgschaften, Aufkauf der Anleihen, Euro-Bonds, Hilfesuch bei internationalen Institutionen wie IWF oder ESM)		

Maßnahme	Chancen	Risiken
Konjunkturprogramme		
Zwangsanleihen, Vermögensabgabe		
Steuererhöhungen		

Internet und Literatur

- Internetauftritt der Bundesregierung: www.bundesregierung.de > Suchbegriff „Euro“ oder „Europa“
- Website des Bundesministeriums der Finanzen, mit einem Überblick zur Stabilisierung des Euroraums: www.bundesfinanzministerium.de > „Themen“ > „Europa“ > „Stabilisierung des Euroraums“
- Englischsprachige Homepage des europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit Informationen zu Aufgaben, Struktur und aktuellen Entwicklungen: www.esm.europa.eu
- Englischsprachige Homepage des Internationalen Währungsfonds (IWF) mit zahlreichen Informationen zu Aufgaben, Struktur und aktuellen Entwicklungen: www.imf.org
- Videobeitrag „Staatsbankrott: Was passiert, wenn ein Land pleite geht?“ bei GalileoTV: www.galileo.tv > Suchbegriff „Staatsbankrott“
- Videos der Bundeszentrale für politische Bildung: 6x6 Fragen zur Euro-Krise „Wie sollte die Schuldenkrise überwunden werden?“ Sechs Experten beantworten die Frage, wie die Schuldenkrise überwunden werden sollte. www.bpb.de/mediathek > Suchbegriff „Schuldenkrise“
- Deutsche Welle / DW: „Zehn historische Staatspleiten weltweit“: www.dw.de > Suchbegriff „historische Staatspleiten“
- Deutscher Bundestag, wissenschaftlicher Dienst: „Zahlungsunfähige Staaten in den letzten 20 Jahren“: www.bundestag.de (PDF)

Lösungsblatt für die Lehrkraft

Aufgabe 4

Kriterium	private Überschuldung	staatliche Überschuldung
rechtliche Grundlage	zentrale Inhalte: <ul style="list-style-type: none"> Insolvenzordnung als rechtlicher Rahmen Rechte/Pflichten von Gläubigern und Schuldern sind festgeschrieben 	kein rechtlicher Rahmen; Rechte/Pflichten von Gläubigern und Schuldern sind nicht festgeschrieben
Liquidierung von Vermögenswerten	zentrale Inhalte: <ul style="list-style-type: none"> Vermögensaufstellung ist notwendig Vermögen des Schuldners wird verwertet und der Erlös unter den Gläubigern verteilt mit Hilfe eines Insolvenzplans kann aber auch eine Sanierung des Unternehmens versucht werden mit Ende des Insolvenzverfahrens wird das schuldnerische Unternehmen aufgelöst, es sei denn, es gelingt im Rahmen eines Insolvenzplans eine Sanierung nach Durchführung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen einer natürlichen Person kann – unter weiteren Voraussetzungen und nach Ablauf bestimmter Fristen – Restschuldbefreiung erteilt werden 	Staatsvermögen (z. B. staatliche Unternehmen und Betriebe, Immobilien, Rohstoffe, Goldreserven) kann nur bedingt in Geldwerte umgewandelt werden
Restschuldenerlass	zentrale Inhalte: <ul style="list-style-type: none"> auf Antrag Erlass der Restschulden nach drei Jahren für natürliche Personen; wenn es dem Schuldner gelingt, innerhalb dieser Zeitspanne mindestens 25 Prozent der Gläubigerforderungen sowie die entstandenen Verfahrenskosten zu zahlen für juristische Personen kein Restschuldenerlass, sondern Auflösung des Unternehmens, wenn eine Sanierung nicht gelingt 	keine vorgeschriebene Regelung
Verringerung der Schulden	zentrale Inhalte: <ul style="list-style-type: none"> ist nur durch Rückzahlung möglich 	unter anderem bei Währungssouveränität durch Druck neuer Banknoten möglich
überwachende/vollstreckende Person oder Institution	zentrale Inhalte: <ul style="list-style-type: none"> Insolvenzverwalter verwaltet und verfügt über die Insolvenzmasse; er vertritt die Interessen der Gläubiger und verwertet das zur Insolvenzmasse gehörende Vermögen Insolvenzgericht (Amtsgericht) überwacht die Tätigkeit des Insolvenzverwalters Insolvenzgericht beruft eine Gläubigerversammlung ein, in der der Insolvenzverwalter Bericht über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu erstatten hat 	kein Gericht oder internationaler Gerichtsvollzieher vorhanden