

### Austeritätspolitik in der EU: Was heißt das, wozu dient sie?

Sturm, Roland

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sturm, R. (2015). Austeritätspolitik in der EU: Was heißt das, wozu dient sie? *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 64(2), 181-188. <https://doi.org/10.3224/gwp.v64i2.19453>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

# Austeritätspolitik in der EU. Was heißt das, wozu dient sie?

Roland Sturm

### 1. Austerität, ein Begriff – viele Deutungen

Nur wenige tagespolitische Begriffe sind so stark mit Konnotationen zu individuellen und kollektiven Befindlichkeiten und Werturteilen belastet wie „Austerität“, das mehr meint als Sparpolitik, wie eine wörtliche Übersetzung lauten könnte. Es ist umstritten, ob Austerität eine eigenständige politische Strategie sein kann oder nur das Instrument einer neoliberalen Herrschafts- und Umverteilungsstrategie ist. Ja diskussionswürdig scheint, ob Austerität primär erlitten oder gestaltet wird. Der Austeritätsbegriff ist stark national kontextgebunden, auch wenn die Politik, die zur Verwendung dieses Begriffes Anlass gegeben haben mag, europaweit vergleichbare Ursachen hat. Eine EU-Austeritätspolitik gibt es nicht, wohl aber eine Reihe ganz unterschiedlicher nationaler Ausprägungen, Begründungen und wahlpolitischer Folgen von Austerität. Selbst im Falle Griechenlands blieben die Defizitbegrenzungspolitik, deren Prioritäten und deren mehr oder weniger konsequente Umsetzung Kompetenz der Landesregierung und des Lan-

desparlaments, auch wenn die griechische Regierung von einem Diktat der „Troika“ aus EZB, IWF und EU-Kommission spricht. Im Folgenden soll es darum gehen, unterschiedliche Interpretationen von Austerität vorzustellen; den wirtschaftspolitischen Kontext von Austeritätspolitik zu erläutern und am konkreten Beispiel Frankreichs, Griechenlands, Irlands, Italiens, Spaniens und des Vereinigten Königreichs den Kontext von Austeritätspolitik zu verdeutlichen. Vier Deutungen von Austerität lassen sich unterscheiden.

– Austerität als Form des Neoliberalismus  
Am weitesten verbreitet ist wohl die These, dass Austerität in das Schema des Neoliberalismus passt (Gamble 2014: 157ff.). In Krisenzeiten verschärft sich der dem Neoliberalismus inhärente Umverteilungsprozess von Arm zu Reich, weil die Besitzenden über die politischen und ökonomischen Möglichkeiten verfügen, die Kosten der Krise auf die Besitzärmeren abzuschieben. Austerität wird verstanden als Frontalangriff auf den Wohlfahrtsstaat bzw. als notwendiges Korrelat der Postdemokratie (O'Hara 2014; Seymour 2014). In der Tat wuchs in den hier untersuchten Ländern



**Prof. Dr. Roland Sturm**

lehrt Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und ist Mitherausgeber von GWP

in den Zeiten der Austerität der Anteil der arbeitsgefährdeten Personen nach Sozialleistungen, legt man die EU-Definition zugrunde (weniger als 60% des Median-Einkommens).

Der Trend ist allerdings nicht eindeutig, und das Krisenjahr 2008 ist kein klarer Einschnitt. Das deutet daraufhin, dass die politisch wirkmächtigste These im Zusammenhang mit Austeritätspolitik, dass diese alleine ursächlich für gesellschaftliche Ungleichheit sei, keineswegs eindeutig belegbar ist. Will man dem Neoliberalismus nicht bloß moralisierend entgegen treten, so ist neben der empirischen Frage nach den Ursachen und Wirkungen des Sozialabbaus eine weitere zu klären. Kritiker der Austeritätspolitik halten dieser vor, dass sie nicht nur ungerecht ist, sondern auch überflüssig sei, weil sie kein Wirtschaftswachstum ermögliche (Blyth 2013:

4). Auch das sollte empirisch zunächst untersucht werden. Hinzu kommt, dass niemand behauptet hat, dass es eine kausale Verbindung zwischen Wirtschaftswachstum und Austeritätspolitik gibt. Mit Austeritätspolitik kann nur das jährliche Staatsdefizit begrenzt werden. Wie dies Investoren bewerten, bleibt abzuwarten. Die negativen Konsequenzen eines Vertrauensverlustes in die Bonität von Staaten sind aber bekannt. Wachsen wird eine Wirtschaft nicht, wenn der Staat mehr oder weniger ausgibt. Wachsen wird sie nur, wenn Waren und Dienstleistungen produziert werden, nach denen eine Nachfrage besteht. Der Gegensatz Wachstum und Austerität, den die Gegner der Austeritätspolitik aufmachen, ist ein künstlicher.

*Tabelle 1: Anteil der arbeitsgefährdeten Personen, in Prozent*

| Land         | 2005 | 2008 | 2010 |
|--------------|------|------|------|
| Irland       | 19,7 | 15,5 | 16,1 |
| Griechenland | 19,6 | 20,1 | 20,1 |
| Spanien      | 19,7 | 19,6 | 20,7 |
| Frankreich   | 13,0 | 12,7 | 13,5 |
| Italien      | 18,9 | 18,7 | 18,2 |
| UK           | 19,0 | 18,7 | 17,1 |

Quelle: Deutscher Bundestag: Auswirkungen der EU-Krisenbewältigung auf soziale Standards und Armut, Drucksache 17/10055, S. 9. Armutsdefinition nach EU = weniger als 60% des Medianeinkommens. Hier Angaben nach Sozialleistungen.

– Austerität als Belohnung der „Tugendhaften“  
 (2) Sparpolitik kann aber nicht nur als Entzignung der Armen verstanden werden, sondern auch als Belohnung der „Tugendhaften“. Insbesondere in der Zeit unmittelbar nach dem II. Weltkrieg war in Europa das Gefühl weit verbreitet – wir sitzen alle in einem, ökonomisch löchrigem Boot. Der Topos vom „Gürtel enger schnallen“ machte die Runde – für eine bessere Zukunft. Der britische Labour-Schatzkanzler Stafford Cripps scheute sich 1949 nicht vor einem Arbeiterpublikum Forderungen nach höheren Löhnen als kurzfristig, unfair, ignorant und möglicherweise absichtlich böse zu bezeichnen. Die ökonomischen Prioritäten müssten lauten: zuerst Exporte, dann Investitionen und persönlicher Konsum ganz zum Schluss (vgl. Spectator vom 14.1.1949, S. 2). George Osborne, Schatzkanzler in der konservativ-liberaldemokrati-

schen Koalition nach 2010, sagte vor der Wahl 2010: „When people ask the famous question are you better off than you were five years ago this will be the first election in modern British history when the answer from the government must be no.“ (zitiert nach Gamble 2015: 42)

In der EU führt die längerfristig am Gemeinwohl orientierte Sichtweise von Austerität, die als Ausdruck von Realpolitik verstanden wird, zu der Wahrnehmung einer Spaltung zwischen Nord- und Südeuropa. Den Südeuropäern wird vorgehalten, sie seien nicht zu einer Gemeinschaftsanstrengung zur Stabilisierung der europäischen Wirtschaft und Währung bereit, seien also – anders als die Nordeuropäer – unsolidarisch und lehnten, trotz vertraglicher Verpflichtungen und eigenem Verschulden, die nötigen Opfer für eine bessere europäische Zukunft ab. Damit werde die Finanzierung der Krisenlasten auf

diejenigen Staaten verschoben, die seriös haushalten.

– Austerität als wirtschaftlicher Zwang  
Die dritte Interpretation von Austerität erkennt vor allem ökonomische Zwänge als Auslöser von Austerität. In erster Linie die Finanzmärkte, die Rating-Agenturen und der Schuldendienst erfordern Lösungen bzw. Perspektiven für nationale Haushalte. Hier wird die Austeritätspolitik als alternativlos gesehen. Mit kreativem Budgetieren im nationalen Kontext und dem Ausschöpfen der Instrumente der Zentralbank (vom Ankauf von Staatsanleihen bis hin zu Notkrediten für Krisenländer), einschließlich der eigentlich verbotenen indirekten Finanzierung von Staatshaushalten der Krisenländer, mag man Zeit für die Bewältigung der Staatsschuldenkrise gewinnen, man löst sie aber nicht. Gefordert wird eine Strukturreform nicht wettbewerbsfähiger Ökonomien.

– Austerität als Strategie der Nachhaltigkeit

Eine weniger gehörte, aber nicht unwichtige vierte These ist die, dass Austerität Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Politik ist, die für die zukünftigen Generationen keine immensen finanziellen Altlasten zurücklassen will. Jede Generation soll für ihre Ausgaben und Verpflichtungen einstehen. Diese Sichtweise ist verbunden mit der Ansicht, dass Verzicht dem Überfluss moralisch überlegen ist. „The persuasive power of austerity arguments“, so Schui (2014: 8f.), „lies in part in the way in which they allude to familiar moral and cultural categories of moderation, sacrifice, selflessness and cathartic cleansing.“

## 2. Austerität als wirtschaftspolitische Strategie

Austerität ist zu einem Epochenbegriff geworden („age of austerity“). Die Epoche der Krise, die Epoche, in der die Exzesse der Vorjahre geheilt werden müssen. Aufs Ganze gesehen, kann zweierlei nicht geleugnet werden, weil das die Zahlen belegen: Erstens, die westliche Welt (und wohl nicht nur diese) hat sich daran gewöhnt, auf Pump zu leben. Selbst in ökonomisch guten bis passablen Zeiten wurden die Schulden der öffentlichen und privaten Haushalte immer höher.<sup>1</sup> Zweitens, die Banken- und

Finanzkrise führte zu einer wirtschaftlichen Vollbremsung, weil nun die Schulden „fällig“ wurden bzw. weil der Schuldendienst nicht mehr zu finanzieren war. Banken liehen sich gegenseitig kein Geld mehr. Rating-Agenturen stuften Staaten als wenig oder gar nicht mehr kreditwürdig ein. Austerität ist eine der möglichen Reaktionen auf den neuen Realismus, der eigentlich lediglich besagt, dass nur auf Kosten der folgenden Generationen (oder in der Eurozone auf Kosten der Steuerzahler anderer Länder) weiterhin mehr Geld ausgegeben werden kann als erwirtschaftet wurde. Heute schon muss eine Fortführung der Schuldenpolitik auch in ökonomisch erfolgreicheren Ländern unweigerlich dazu führen, dass der Staat sich durch finanzielle Repression, also durch die Entwertung von Sparguthaben, und damit auf Kosten der Mehrzahl seiner Bürger saniert. Sparguthaben werden von Ausgabengeneigten als quasi unzulässige Nichtausgaben gesehen. Wer Konsumverzicht übt, um zu sparen, wird heute bezichtigt, aus egoistischen Gründen die Binnenkonjunktur zu bremsen, auch wenn er gleichzeitig widersprüchlicher Weise dazu aufgefordert wird, Geld für seine Altersvorsorge zur Seite zu legen.

– Missverständener Keynesianismus

Auf der Suche nach einfachen Rezepten, um Austeritätspolitik zu vermeiden, hat sich in vielen Argumentationszusammenhängen ein Primitiv-Keynesianismus durchgesetzt, der Staatsausgaben mit Wachstumspolitik gleichsetzt (in der wissenschaftlichen Populärliteratur u.a. Crouch 2011; Gamble 2014: 158). Diskutiert wird Verschuldung als Instrument der Wachstumspolitik, nicht diskutiert wird, ob grenzenlose Verschuldung überhaupt möglich ist. Zwei unumstrittene Regeln des Keynesianismus für die politische Praxis geraten in Vergessenheit, die der sozialdemokratische Wirtschaftsminister der ersten Großen Koalition, Karl Schiller, schon kannte: Man kann die Pferde zum Brunnen bringen, aber man kann sie nicht zum Saufen zwingen, und es ist zu unterscheiden zwischen strukturellen und konjunkturellen Wirtschaftsproblemen.

– Konjunkturelle Krisen

Es ist durchaus plausibel, dass bei konjunkturellen Krisen, also wenn die private Nachfrage in der Wirtschaft vorübergehend ausfällt, staatliche Nachfrage diese teilweise ersetzen

kann und durch Multiplikatoreffekte eine neue wirtschaftliche Dynamik angestoßen wird. Nicht jedes staatliche Konjunkturprogramm funktioniert aber automatisch als Wachstumsbeschleuniger, auch weil es keine Garantien gibt, dass staatliche Konjunkturprogramme nachgefragt werden (die Pferde saufen).

#### – Strukturelle Krisen

Strukturelle Krisen erfordern hingegen eine Auseinandersetzung mit den grundlegenden gesellschaftlichen und ökonomischen Defiziten eines Landes. Konjunkturprogramme laufen hier ins Leere. Gehört ein Land der Eurozone an, lassen sich strukturelle Defizite, die zu wirtschaftlichen Problemen führen, nicht mehr durch Währungsabwertung auffangen, die schlechtere Produkte eines Landes über den Preis wieder konkurrenzfähig macht. Eine Euro-Abwertung insgesamt leistet hier zwar Schützenhilfe außerhalb des Euroraums, von der innerhalb des Euroraumes aber die wettbewerbsstärksten Länder am meisten profitieren. Wettbewerbsfähigkeit hat zwei Säulen, die nicht unmittelbar durch politische Entscheidungen beeinflussbar sind: Die Produktivität einer Volkswirtschaft. Fehlt diese helfen auch Subventionen nicht, im Gegenteil sie werden zu reinen Erhaltungsmaßnahmen auf Kosten Dritter. Die Innovationskraft eines Landes. Diese ist nicht direkt, aber doch wesentlich von dem Bildungssystem eines Landes abhängig. Hier wirken Staatsausgaben aber eher mittel- bis langfristig.

Wenn Schulden machen kein Ausweg mehr ist und die wirtschaftliche Krise eines Landes eine strukturelle ist, also begründet ist in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, so ist Austeritätspolitik in der Tat alternativlos. Zu diskutieren wäre aber immer noch dreierlei: Der Zeitrahmen des Rückbaus von Staatsausgaben. Welche Staatsausgaben sollen zurückgeführt werden? und das sozialstaatliche Minimum, das nicht angetastet werden soll. Der Rückbau von Staatsausgaben kann durch die Verbesserung der Staatseinkünfte (Steuererhöhungen, Bekämpfung von Steuervermeidung und Korruption) abgebremst bzw. zeitlich gestreckt werden. Austeritätspolitik ist bei ihrer Umsetzung immer auch Gesellschaftspolitik. Die Umsetzung von Austeritätspolitik spiegelt die gesellschaftlichen Präferenzen, aber noch mehr die gesellschaftlichen Machtverhältnis-

se wider. Werden beispielsweise die Einkommensstarken oder die Unternehmen steuerlich herangezogen und verlieren die Mittelschichten Privilegien, wie eine kostenlose Universitätsausbildung ihrer Kinder? Oder werden Empfänger von Sozialleistungen und der öffentliche Dienst stärker belastet? Werden organisierte Kriminalität und die Korruption in der Verwaltung bekämpft?

#### – Austerität in der parteipolitischen Kontroverse

Für die politischen Parteien sind in der Austeritätspolitik zwei Faktoren von Bedeutung: Wenn sie regieren, die zeitliche Nähe unpopulärer Entscheidungen zum Wahltag und die Positionierung des Austeritätsdiskurses zwischen den Extremen „Einsicht in die Notwendigkeit“ und „Spardiktat“. Ersterer Diskurs öffnet Optionen, letzterer schließt diese potentiell. In der Literatur wurde darauf hingewiesen, dass nicht jeder Austeritätsdiskurs für jede Partei automatisch negative Folgen haben muss. Entscheidend für die wahlpolitischen Folgen der Austeritätspolitik ist das „Framing“ des Austeritätsdiskurses (also seine diskursrelevante Präsentation) als Wachstumsprogramm. Opfer heute sind die Stabilitätsgewinne von morgen.

Erste empirische Ergebnisse scheinen zu zeigen, dass religiöse und liberale Parteien mit einer Austeritätspolitik sogar Wähler gewinnen können, wobei allerdings eine überzeugende Ursachenanalyse bisher fehlt (Giger/Nelson 2010). Für Populisten bietet die Verteufelung von Austeritätspolitik eine unschlagbare Versuchung, auch wenn der Preis für das Leugnen ökonomischer Zusammenhänge ein Realitätsverlust ist. Wohlfahrtsstaatsorientierte Parteien sollten eigentlich soziale Mindeststandards verteidigen, was aber von der an den Ausbau des Sozialstaats gewöhnten Wählerschaft dennoch als Rückschritt verstanden wird. Linke Parteien neigen dazu, die Austeritätspolitik selbst und nicht die dahinter stehenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse für Umverteilungsentscheidungen verantwortlich zu machen. Austeritätspolitik mag die Entwicklung gesellschaftlicher Ungleichheit beschleunigen, sie ist aber nicht deren Ursache. Auch schon in den Jahrzehnten vor der Austeritätspolitik ging in allen westlichen Demokratien die Schere zwischen Arm und Reich auseinander.

### 3. Ausgangslagen für Austeritätspolitik

#### 3.1 Bankenkrise 2008/2009

Die Bankenkrise 2008/2009 ist mit der Notwendigkeit einer verschärften Austeritätspolitik in den hier untersuchten Ländern nicht monokausal verbunden. Wie Tabelle 3 zeigt, reagierten diese Länder auf den Wirtschaftseinbruch nach der Bankenkrise auf unterschiedliche Weise. Die einen setzten auf staatliche Ausgabenprogramme, um dem Wirtschaftsabschwung entgegen zu wirken, handelten also anti-zyklisch, die anderen sparten angesichts der zurückgehenden Staatseinnahmen, handelten also pro-zyklisch. Es lässt sich nicht sagen, dass eine anti-zyklische

Ausgabenpolitik als Reaktion auf die Bankenkrise 2008/2009 hätte verhindern können, dass ein Land eine mit Vorgaben der europäischen Rettungsschirme belastete Austeritätspolitik betreiben muss. Das stellt die These in Frage, dass mehr Staatsausgaben automatisch aus der Krise führen. Was zu der der Bankenkrise nachfolgenden Staatsschuldenkrise und der damit verbundenen Inanspruchnahme der EU-Rettungsschirme führte, waren unterschiedliche wirtschaftliche Ausgangslagen der Länder als Folge der Bankenkrise, die eng verbunden sind mit deren strukturellen Problemen. In unterschiedlichem Maße zerstörte die Bankenkrise auch das Vertrauen in die Möglichkeiten einzelner Euroländer, ihre Schulden zu refinanzieren.

Tabelle 2: Wirtschaftspolitische Reaktionen auf die Bankenkrise und Rettungspolitik

| Land         | Reaktion auf Krise 2008/2009 <sup>1</sup> | Austeritätspolitik |                           |
|--------------|---|--------------------|---------------------------|
|              |   | EU-Rettungsschirme | Keine EU- Rettungsschirme |
| Frankreich   | schwach anti-zyklisch                     |                    | X                         |
| Griechenland | pro-zyklisch                              | X                  |                           |
| Irland       | pro-zyklisch                              | X                  |                           |
| Italien      | schwach anti-zyklisch                     |                    | X                         |
| Spanien      | stark anti-zyklisch                       | X                  |                           |
| UK           | stark anti-zyklisch                       |                    | kein Euroland             |

1 Daten nach Armingeon 2012: 543.

#### 3.2 Staatsschuldenkrise

Austeritätspolitik wurde als Politikinstrument durch die Staatsschuldenkrise legitimiert. Sie wurde als geeignet betrachtet, nationale Haushalte wieder auf eine solidere Basis zu stellen. Wenn gezeigt werden konnte, dass westliche Wirtschaftssysteme in unterschiedlicher Weise auf Herausforderungen der Globalisierung reagieren, war eigentlich zu erwarten, dass diese nicht gleichförmig mit dem neuen Paradigma der Austerität umgehen. Hinzu kommt, dass die entscheidenden ökonomischen Problemlagen bereits

vor der Banken- und Finanzkrise unterschiedlich verteilt waren. Die Austeritätspolitik hat in den wenigsten Fällen neue Problemlagen geschaffen. Sie hat diese akzentuiert und ins allgemeine Bewusstsein gehoben (Sinn 2014: 5) und damit deren Politisierung provoziert. Vorweg sei bereits darauf hingewiesen, dass vor der Banken- und Finanzkrise Griechenland das einzige der EU-27 Länder war, das sich als unfähig erwiesen hatte, seine Wirtschaft im Rahmen europäischer Vorgaben, vor allem der Konvergenzkriterien, längerfristig zu steuern ( Blyth 2013: 62f.).

Tabelle 3: Unterschiedliche Ausgangslagen der Austeritätspolitik

| Haushaltsdefizit | Bankenrettung       | Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit    | Immobilienblase |
|------------------|---------------------|-----------------------------------|-----------------|
| UK, Griechenland | Irland, Spanien, UK | Italien, Frankreich, Griechenland | Irland, Spanien |

Eine häufig vorzufindende Ausgangskonstellation für Austeritätspolitik ist ein Haushaltsdefizit, das vor allem durch die Kombina-

tion rückläufiger Steuereinnahmen und nicht zuletzt krisenbedingt wachsender Staatsausgaben verursacht wurde. Im Vereinigten

Königreich (UK) entstand so das größte Haushaltsdefizit seit dem II. Weltkrieg (zum Folgenden vgl. Taylor-Gooby/Stoker 2011). Für das Haushaltsjahr 2010-11 betrug das britische Jahresdefizit fast 16% des BIP. Einen großen Anteil daran hatten die Ausgaben zur Bankenrettung und Ausgabenprogramme zur Krisenüberwindung wie die Abwrackprämie für Altfahrzeuge. Gleichzeitig brachen in der Bankenkrise die Steuereinnahmen ein. Zusätzlich senkte die Labour-Regierung Tony Blairs noch die Mehrwertsteuer.

In Griechenland entschieden sich die Regierungen in den Zeiten vor der Krise trotz hoher Wachstumsraten des BIP für eine jährliche Neuverschuldung von fünf Prozent, deutlich oberhalb des Maastricht-Kriteriums von 3% des BIP. Ursachen hierfür waren eine großzügige Ausgabenpolitik gepaart mit Steuerverzicht. Die Körperschaftssteuer wurde von 40 Prozent im Jahre 2000 auf 2007 25 Prozent gesenkt. Vor allem aber hatte das Defizit eine gesellschaftliche Ursache, die in Griechenland als „gedopter Klientelismus“ bezeichnet wurde: Die Regierungen blähten durch eine Politik der Versorgung ihrer Anhänger im öffentlichen Dienst den Staatssektor auf; Lohnerhöhungen wurden vereinbart, die weit über den Produktionsfortschritten der Wirtschaft lagen und Rentenerhöhungen hatten keine Verbindung mit den Beitragszahlungen. Steuervermeidung kreierte weitere Haushaltslöcher. Das Missmanagement europäischer Fonds wurde endemisch (Palaiologos 2014, S. XIVf.). Die Gehälter im öffentlichen Dienst wuchsen zwischen 2000 und 2008 um nominal 80%, die Zahl der Angestellten im öffentlichen Dienst um 16% (Sinn 2014: 53f.).

Mit der Finanzkrise 2008 brach die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ein, und die Bauindustrie stagnierte. Dann stellte sich heraus, dass die Regierung mit getürkten Finanzdaten hantierte. Die Regierung hatte unter anderem der Investment Bank Goldman Sachs 300 Millionen Dollar bezahlt, dass diese helfe, das wahre Ausmaß der griechischen Staatsverschuldung vor der EU zu verschleiern, um dem Land 2001 den Beitritt zur Eurozone zu ermöglichen. „Von 1998 bis 2000 arrangierte Goldman zwölf Währungsswaps für Athen. Bei den Swaps ging es darum, Schulden im Wert von rund zehn Mrd. Dollar, die in US-Dollar und in Yen gehalten wurden, in Eu-

ro umzuwandeln. Dabei legte Goldman Wechselkurse zugrunde, die unter dem tatsächlichen Marktpreis lagen. Auf diese Weise kam die griechische Regierung in den Genuss einer hohen Einmalzahlung, die quasi einem Kredit von Goldman Sachs entsprach. Dieses ‚Darlehen‘ musste Griechenland erst Jahre später - mit Zins über andere komplexe Tauschgeschäfte - zurückzahlen“ (Maisch 2010). 2010 als klar wurde, wo Griechenland finanzpolitisch steht, wurden die griechischen Staatsanleihen von den Rating Agenturen auf Ramschniveau eingestuft. Damit war das Beschaffen neuer Kredite auf den Finanzmärkten erheblich erschwert. Die Regierung George Papandreou stellte die Situation als alternativlos dar. Austeritätspolitik als Konsequenz der Inanspruchnahme von Hilfe der EU und IWF war aus dieser Sicht unvermeidlich. Die ersten Ansätze von Sparpolitik waren unmittelbar begleitet von öffentlichen Protesten.

Eine zweite Ausgangssituation für Austeritätspolitik ist die Übernahme der Kosten der Bankenrettung durch den Staat, im Extremfall durch direkte Mittelbereitstellung aus dem Landeshaushalt. Eine an sich funktionierende Wirtschaft wird in Zusammenhang mit Krisenerscheinungen gebracht, die gar nicht von ihr ausgehen. Austeritätspolitik als „Sekundärstrategie“ wird nötig, weil die entstandenen Haushaltsdefizite die Kreditwürdigkeit des Staates auf den internationalen Finanzmärkten in Frage stellen. Idealtypisch für diese Konstellation war die Krisenerfahrung in der Republik Irland. Auf den ersten Blick scheint sich der skizzierte Zusammenhang wenig von der Situation im UK zu unterscheiden. Im UK ist aber das Haushaltsdefizit Folge mangelnder Wirtschaftskraft und fehlender Haushaltsdisziplin (die Krise verschärfte diese Probleme nur), während in Irland und Spanien das Haushaltsdefizit erst durch die Politik der Bankenrettung verursacht wurde. Die irische Regierung übernahm Garantien für alle Verbindlichkeiten der Banken und rekaptalisierte diese durch Steuergelder (Größenordnung 40% des BSP, verbunden mit Garantien in Höhe von 245% des BIP), was eine entsprechende Haushaltslücke erzeugte (Mair 2013: 148). Die National Asset Management Agency zur Restrukturierung des Bankensektors wurde gegründet (ein „bad bank“-Modell) und die

Bankenregulierung durch die irische Zentralbank gestärkt. Hinzu kam der Zusammenbruch des kreditfinanzierten Immobilienmarktes, der zu spekulativen Übertreibungen der Häuserpreise geführt hatte.

In Spanien und Irland war der von den Banken durch fahrlässige Kreditvergabe ohne ausreichende Sicherheiten geschürte Immobilienboom ein wichtiger Auslöser der Bankenkrise. Spekulative Investitionen und die fehlende Kapitalbasis der Banken zwangen in Spanien und Irland dazu, durch die Bankenrettung die nationalen Haushalte völlig zu überdehnen. Ohne die staatliche Intervention wären die Banken zusammengebrochen.

Die Hauptkrisenursache in Italien und Frankreich war die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft dieser Länder, verbunden mit zu hohen Staatsausgaben. In Frankreich entstanden nach 2008 Probleme durch mangelnde Ausgabendisziplin, durch eine durch Produktivitätsrückstände erzeugte Wachstumsschwäche der Wirtschaft und die Bankenrettung (Dexia Bank). Wegen nicht ausreichender Produktivität sind die Preise in Italien und Frankreich zu hoch, was beispielsweise der Exportindustrie, aber auch dem Tourismus, zum Nachteil gerät. Hinzu kommen in Italien institutionelle Blockaden des politischen Prozesses und damit verbunden eine geringe Fähigkeit zur politischen Reform. Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zeichnet aber auch andere Länder aus. Um nur ein Extrembeispiel zu nennen: Das Agrarland Griechenland importiert anderthalb mal mehr Agrarprodukte als es Agrarprodukte exportiert, da-

runter Tomaten aus Holland oder raffiniertes Olivenöl aus Deutschland (Sinn 2014: 126).

#### 4. EU-Hilfsprogramme

Einige Euro-Länder mussten EU-Hilfsprogramme in Anspruch nehmen, weil die Finanzmärkte nicht länger bereit waren, ihre Haushalte zu akzeptablen Zinsen zu refinanzieren und ihre Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung nicht schnell genug Staatseinnahmen generieren konnten, um einen Staatsbankrott zu verhindern. In Griechenland, Irland und Spanien gehören die Inanspruchnahme von EU-Hilfsprogrammen und die damit verbundenen Konsequenzen zu den Rahmenbedingungen der Austeritätspolitik. Hilfsprogramme etablieren externe Akteure (Troika) als Mitentscheider und Kontrollinstanzen, was Weichenstellungen der Austeritätspolitik von innerstaatlichen zu multilateralen Entscheidungen macht. Letzteres hat Einfluss auf den nationalen Austeritätsdiskurs und schafft die Möglichkeit des Einrichtens eines „Verschiebepolitik“ politischer Verantwortung, also für das sogenannte „blaming“. Blaming ist eine Option, keine kausale Folge der Austeritätspolitik, wie die unterschiedlichen Reaktionen der Regierungen in Irland, Spanien und Griechenland auf die innerstaatliche Kritik an Maßnahmen der Sparpolitik deutlich machten. Während in Griechenland die Troika zum Unwort wurde, es in Spanien Kritik der politischen Opposition an der Troika gab, war die Troika in Irland ein akzeptierter Akteur.

Tabelle 4: EU-Hilfsprogramme

| Jahr | Land         | Betrag in Mrd. Euro                             |
|------|--------------|---|
| 2010 | Griechenland | 107,3   |
|      | Irland       | 67,5 (aus Rettungsfonds ausgeschieden 2013)     |
| 2012 | Griechenland | 173,2 und Schuldenschnitt für Griechenland: 107 |
|      | Spanien      | 100 (erst teilweise abgerufen)                  |

Quelle: BMF 2015.

EU-Hilfsprogramme entlasten nationale Haushalte, sie sind aber wenig geeignet, den Spar- und den Schuldendruck zu reduzieren (zumal sie mit Auflagen verbunden sind) oder Wirtschaftswachstum zu generieren, was sich an der Verteilung der Hilfgelder für Griechenland exemplarisch ab-

lesen lässt. Nach Angaben der ZEIT (vom 26.3. 2015) wurden 51% der Hilfgelder für den Schuldendienst aufgebracht; 19% für die Rettung griechischer Banken; 14% für die Teilentschädigung der Gläubiger, die dem Schuldenschnitt von 2012 zustimmten; 11% zur Finan-



zierung der Staatstätigkeit (Polizei, Renten etc.); 4% für den Rückkauf von eigenen Staatsanleihen und 1% als Einzahlung in den europäischen Rettungsschirm.

## 5. Fazit

Es bleibt festzuhalten, dass die Entscheidung für oder gegen Austeritätspolitik und vor allem auch zu deren Ausgestaltung eine souveräne Entscheidung der Mitgliedstaaten der EU ist. Auch die Entscheidung, sich auf die Eurorettung einzulassen, fiel zuhause. In Irland sprach sich in einem Referendum die Mehrheit der Abstimmenden für den Beitritt des Landes zum Fiskalpakt aus, ansonsten entschieden die frei gewählten Parlamente. Sollte dies im Nachhinein anders kommuniziert werden, ist eine solche Rhetorik eher taktischer Natur. Die Inanspruchnahme von EU-Rettungsschirmen ist mit Verpflichtungen verbunden. Dies sollte nicht überraschen, da die Rettungsschirme mit dem Geld der Steuerzahler anderer EU-Länder finanziert werden und keine Geschenke sind. Wer argumentiert, dies sei ein Diktat, möchte die politische Verantwortung für Austeritätspolitik externalisieren. Es gibt keinen schnellen Weg aus strukturellen Wirtschaftsproblemen. Die einfache Gleichung, mehr Staatsausgaben schaffen mehr Wachstum, geht so nicht auf. Größere Staatsverschuldung erzeugt eine immer höhere Zinsbelastung der Jahreshaushalte, zumal die Zeiten der Niedrigzinsen nicht ewig währen. Wirtschaftswachstum kann nicht davon hängen, dass alte Schulden mit neuen Schulden bezahlt werden. Es bleibt die demokratische Verantwortung jedes Mitgliedstaates der EU im nationalen Rahmen einen wirtschaftspolitischen Kurs einzuschlagen, der Austeritätspolitik sowohl bezogen auf die Einnahmen- als auch auf die Ausgabenseite des Staatshaushalts in einer Weise gestaltet, die Probleme löst und nicht neue schafft.

## Anmerkung

- 1 Vgl. z.B. den Bericht des McKinsey Global Institute, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 2. 2015, S. 15.

## Literatur

- Armington, Klaus 2012: The Politics of Fiscal Responses to the Crisis of 2008-2009, in: *Governance* 25(4), S. 543-565.
- Blyth, Mark 2013: *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford.
- Crouch, Colin 2011: *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge.
- Gamble, Andrew 2014: *Crisis Without End? The Unravelling of Western Prosperity*, Basingstoke.
- Gamble, Andrew 2015: *Austerity as Statecraft*, in: *Parliamentary Affairs* 68, S. 42-57.
- Giger, Nathalie/Nelson, Moira 2010: The electoral consequences of welfare state retrenchment: Blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity?, in: *European Journal of Political Research* 50, S. 1-23.
- Mair, Peter 2013: *Smaghi versus the Parties: Representative Government and Institutional Constraints*, in: Schäfer, Armin/Streeck, Wolfgang (Hrsg.) 2013: *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge/Maiden, MA., S. 143-168.
- Maisch, Michael 2010: *Wie Goldman Sachs den Griechen zur Seite sprang*, in: *Handelsblatt* vom 24.2.
- O'Hara, Mary 2014: *Austerity Bites. A Journey to the Sharp End of Cuts in the UK*, Bristol.
- Palaiologos, Yannis 2014: *The 13<sup>th</sup> Labour of Hercules. Inside the Greek Crisis*, London.
- Schui, Florian 2014: *Austerity. The Great Failure*, New Haven/London.
- Seymour, Richard 2014: *Against Austerity. How We Can Fix the Crisis They Made*, London.
- Sinn, Werner 2014: *The Euro Trap. On Bursting Bubbles, Budgets, and Beliefs*, Oxford.
- Taylor-Gooby, Peter/ Stoker, Gerry 2011: *The Coalition Programme: A New Vision for Britain or Politics as Usual?*, in: *The Political Quarterly* 82(1), S. 4-15.