



# Euroland auf dem Prüfstand

## Ist die Währungsunion noch zu retten?

Mai 2010

- **Thomas Fricke**  
Nach dem Griechenland-Desaster: Die Währungsunion braucht grundlegende Reformen.
- **Niels Kadritzke**  
Griechenland – Einschneidende Reformen wirken nur mit europäischer Solidarität
- **Ricardo Paes Mamede**  
Portugal – Austeritätspolitik ohne Erfolgsgarantie
- **Santiago Fernández de Lis und Emilio Ontiveros**  
Spanien – Das Wachstum des Baubooms kommt nicht wieder
- **Philipp Fink**  
Irland – Im Griff der Wirtschafts- und Finanzkrise: Prinzip Hoffnung
- **Michael Braun**  
Italien – Die Angst vor dem Dominoeffekt der Euro-Zone trotz solider Haushaltspolitik





Thomas Fricke: <b>Nach dem Griechenland-Desaster: Die Währungsunion braucht grundlegende Reformen.</b> .....	3
Niels Kadritzke: <b>Griechenland – Einschneidende Reformen wirken nur mit europäischer Solidarität.</b> ..	7
Ricardo Paes Mamede: <b>Portugal – Austeritätspolitik ohne Erfolgsgarantie</b> .....	14
Santiago Fernández de Lis und Emilio Ontiveros: <b>Spanien – Das Wachstum des Baubooms kommt nicht wieder</b> .....	20
Philipp Fink: <b>Irland – Im Griff der Wirtschafts- und Finanzkrise: Prinzip Hoffnung</b> .....	25
Michael Braun: <b>Italien – Die Angst vor dem Dominoeffekt der Euro-Zone trotz solider Haushaltspolitik</b> .....	30

Diese Analyse ist eine Neuauflage der im Mai 2009 erschienenen Publikation der Internationalen Politikanalyse »Euroland auf dem Prüfstand: Die Währungsunion und die Finanzmarktkrise«, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06376.pdf>.



Thomas Fricke:

## Nach dem Griechenland-Desaster: Die Währungsunion braucht grundlegende Reformen.

Die Vorstellungen vom Funktionieren und Nicht-Funktionieren einer Währungsunion driften dramatisch auseinander. Dabei hätten die Deutschen großes Interesse an einer Neudefinition.

Die Stammtischvariante geht so: Griechen und andere haben geschludert, jahrelang über ihre Verhältnisse gelebt und am Ende so viel Schulden gehabt, dass sie für so viele Sünden bestraft werden mussten. Keine Frage. Selber schuld. Da darf nicht auch noch geholfen werden. So schrieben es in den Krisenmonaten des Winters 2009/10 deutsche Kommentatoren. Und so schien auch die Grundhaltung von Bundeskanzlerin und Bundesregierung – bis die Sache eskalierte und irgendwann doch geholfen werden musste.

Haben die Deutschen mit der Krise wirklich nichts zu tun? Waren es wirklich nur die Anderen, jene Südländer, denen wir schon immer misstraut haben – und die für offenes Fehlverhalten jetzt angemessen bestraft werden? Das wäre einfach. Dann müssten wir die Anderen entweder rauswerfen oder die Strafen, Abschreckungsinstrumente und Drohgebärden nur verschärfen, solange bis alle gehorsam und solide arbeiten. Und die Welt wäre in Ordnung.

Das scheint selbst nach Monaten Eskalation noch die präferierte Antwort, fragt man deutsche Politiker. Oder Jürgen Stark, den Chefökonom der Europäischen Zentralbank, der sich eher darin bestätigt sieht, wie falsch es war, den Stabilitätspakt, den er miterfunden hat, nicht noch viel strikter zu machen, mit noch mehr Strafen und Sanktionen.

Ob die Währungsunion dann wirklich funktionieren würde? Ob die aktuelle Krise dann vermieden worden wäre? Es gibt Gründe, die dafür sprechen. Die meisten dürften allerdings eher dagegen sprechen. Und: je nachdem, wie man auf die gestellten Fragen antwortet, macht das einen atemberaubenden Unterschied – für die Zukunft der Euro-Zone und die richtigen Lehren aus der Krise. Was ist, wenn das, was die Deutschen vorschlagen, die tieferen Ursachen der Krise gar nicht behebt? Wenn die Deutschen mit ihrem wirtschaftspolitischen Selbstverständnis ungewollt zur Krise beigetragen haben? Und wenn es in Wirklichkeit darum geht, Finanzmärkte zu bändigen, die den Bezug zur Wirklichkeit mit zunehmenden

dem Ausmaß und zunehmend erschreckenden realen Folgen verlieren. Dann könnte es nur noch eine Frage der Zeit sein, wann das Euro-Experiment krachend scheitert. Dann sind die Deutschen womöglich die größten Verlierer.

## Die Griechen als Prügelknabe für externes Versagen

Zum deutschen Selbstverständnis gehört der feste Glaube daran, dass es ökonomisch reicht, wenn alle Länder einer Währungsunion ihre wirtschaftspolitische Energie darauf konzentrieren, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und ausgeglichene Haushalte zu haben. Dazu gehört auch ein erstaunlich hohes Vertrauen in die Urteilskraft und Effizienz von Finanzinvestoren. Nach dem Motto: wenn der Markt Griechenland pleite gehen lässt, wird das schon seine gute Begründung haben. Genau hier liegt das Euro-Drama.

Beispiel Wettbewerbsfähigkeit: Natürlich ist es ökonomisch negativ zu bewerten, wenn eine Wirtschaft ihre Wettbewerbsfähigkeit verliert und die Kosten stärker steigen als anderswo. Die Frage ist nur, ob das unter allen Umständen gilt – und ob es von Vorteil ist, wenn alle sich beim Kostensenken zu überbieten versuchen. Immerhin haben auch die Griechen keine so dramatisch hohen Lohnzuwächse gehabt, sonst wäre die Arbeitslosigkeit in den 2000er-Jahren auch nicht stärker gefallen als in Deutschland. Sie haben ihre Kosten nur nicht so dramatisch gedämpft wie die Deutschen. Und wenn die Deutschen mit derart forciertem Kostensenken einigermaßen erfolgreich waren, lag das am Ende auch daran, dass die anderen im Euro-Raum relativ kräftig wuchsen und eben nicht das gleiche taten.

Beispiel Finanzmärkte. Natürlich haben griechische Regierungen über Jahre hinweg mehr Staatsdefizite gemacht als sie laut Stabilitätspakt durften. Natürlich war es ein mittleres Desaster, als sich herausstellte, dass schlechte öffentliche Haushaltszahlen zurückgehalten wurden. Die Frage ist nur: reicht das, um ein ganzes Land in die Pleite zu treiben? Und lässt das auf effiziente Finanzmärkte schließen?

Dagegen spricht, dass Griechenland längst nicht das einzige Land ist, in dem das Staatsdefizit über zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts gestiegen ist. Warum gibt es nicht ansatzweise so viel Wind um die Briten, deren Staatsfinanzen nach EU-Studien so wenig nachhaltig sind wie in kaum einem anderen Land? Warum haben sich die Finanzmärkte so schnell mit irischen Konsolidierungsversprechen abgefunden, obwohl der Abbau der Defizite dort langsamer voran gehen soll als in Griechenland? Und warum, ganz nebenbei, haben dann führende Konjunktexperten über Monate diagnostiziert, Griechenland werde nicht in Pleitegefahr geraten – wenn die Gründe dafür angeblich so klar waren?

Dagegen spricht auch die Einseitigkeit, mit der mittlerweile über alles geurteilt wird, was Griechenland und seine Wirtschaft betrifft. Das ist ein Fall beinahe kriminell selektiver Wahrnehmung. Es ist keine zwei Jahre her, da schwärmten orthodoxe Ökonomen aus internationalen Organisationen noch darüber, dass die Griechen über die vergangenen 15 Jahre das zweithöchste Pro-Kopf-Wachstum in der ganzen Industrieland hatten. Jetzt gilt die Wirtschaft als marode. Dabei blieben die Risikoprämien auf Unternehmensanleihen niedrig, als die Krise um Griechenlands Staatsfinanzen ausbrach.

An einem effizienten oder gerechten Urteil der Finanzmärkte lässt auch die Tatsache zweifeln, dass es seit Ausbruch der Krise keine neuen horrenden Nachrichten über die Grundlage der Staatsfinanzen gab – und die Risikoprämien trotzdem in Wellenbewegungen immer höher schossen. Wenn die Märkte nur ansatzweise effizient reagiert hätten, hätten die Prämien eher sinken müssen. Immerhin hat die griechische Regierung ja alles daran gesetzt, die Forderungen nach einem drastischen Konsolidierungspaket zu erfüllen. Dass es bei der Umsetzung verständlicherweise Proteste gab, ist allein kein Grund, den Staat in den Bankrott zu schicken. Proteste und Verzögerungen hat es bei weit weniger gravierendem Anlass auch in Deutschland gegeben, als die Agenda 2010 durchgeboxt werden sollte.

All das spricht dafür, dass sich das Drama an den Finanzmärkten irgendwann fatal verselbständigt hat. Es gibt mittlerweile reichlich Indizien dafür, dass Hedgefonds und andere Investoren zeitweise kräftig gegen griechische Anleihen und den Euro spekuliert haben – um mit der Wette auf Griechenlands Pleite eine Menge Geld zu machen. Solche Attacken gingen über Wochen mit dem

Phänomen einher, das moderne Finanzmärkte auf zunehmend fatale Weise bestimmt: dass sich prozyklisch Wellen entwickeln, bei denen alle Akteure ganz rational einem Trend hinterher laufen, auf diese Art Gewinne einstreichen und den Herdentrieb damit noch verstärken. Anders lässt sich kaum erklären, warum – ohne große neue Hiobsbotschaft – die Risikoprämien auf griechische Staatsanleihen im April irgendwann sogar auf zehn Prozentpunkte hochschnellten.

## Deutschlands Anteil an der Krise

Wenn das stimmt, haben die Deutschen womöglich einen viel größeren Anteil am Desaster der Euro-Zone, als es das gängige wirtschaftspolitische Selbstlob erahnen lässt. Das gilt schon für die fundamentalen Ursachen der Krise. Natürlich kann es auf Dauer nicht gut gehen, wenn ein Land den Großteil seines Wirtschaftswachstums daher holt, dass es wie Deutschland in den 2000er-Jahren stetig mehr exportiert als importiert. Dieses Ungleichgewicht lässt sich auch nicht allein auf die Schulderei der Anderen schieben.

Deutsche Regierungen haben über zehn Jahre fast alle Energie darauf gesetzt, immer und immer wieder Kosten zu senken, die Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit als (beinahe) alleiniges Ziel von Wirtschaftspolitik aussehen zu lassen – und dabei so zu tun, als reiche es, wenn Andere unsere Waren kaufen und wir derweil unseren Konsum (und die Importlust) durch höhere Mehrwertsteuern de facto bremsen. Dabei waren die deutschen Exporteure entgegen den damaligen Panikelagen im Land schon 2003 ziemlich fit. Da darf man sich nicht wundern, wenn die eigenen Überschüsse in anderen Ländern irgendwann entsprechende Defizite bedeuten, die dann irgendwann zu tieferen Krisen für alle führen – wie in Griechenland.

Beim VWL-Studium des Merkantilismus lernt man, dass ein Land auf Dauer in Krisen endet, wenn es Überschüsse hortet. Das gilt auch für die moderne deutsche Variante dieses Modells. Es kommt einer Art ordnungspolitisch korrektem Protektionismus gleich, wenn, wie im Jahr 2007, die (auch von Importeuren zu zahlende) Mehrwertsteuer erhöht wird, um mit dem Geld Sozialbeiträge zu senken, wovon nur heimische Betriebe profitieren. Das ist im Euro-Ausland zurecht auf viel Unmut gestoßen.

Ähnliches gilt in Sachen Finanzmarktpanik. Womöglich hat das, was die Deutschen gut meinten, zum Desaster erst beigetragen. Nach altdeutscher Lesart war es gut, die Griechen immer wieder im Unklaren darüber zu lassen, ob wir helfen – weil das den Druck angeblich erhöht. In Wirklichkeit könnte gerade das die Reaktion gewesen sein. Wenn Investoren auf eine Pleite spekuliert haben, haben sie dazu quasi regierungsamtlich aus Deutschland immer wieder neue Nahrung bekommen: bei jedem Mal, wenn eine deutsche Kanzlerin Bedingungen stellte, Regierungspolitiker an Zusagen zweifelten oder Professoren neue Klagen in Karlsruhe ankündigten. Klar: Spekulation gedeiht am besten, wenn Unsicherheit herrscht. Dann bleibt Potenzial, um gegen oder für etwas zu wetten. Dann hätte es eine solch dramatische Krisenzuspitzung ohne Frau Merkels Wankelmut und Zögern gar nicht gegeben. Dass es in Griechenland zu viel Korruption gibt, ist dafür kein hinreichender Grund.

## Neue Regelwerke für die Euro-Zone

All das heißt nicht, dass Defizitländer keine Schuld trifft und es nicht wichtig wäre, Regelverstöße zu ahnden. Es lässt nur erahnen, dass das nicht reicht. Und es lässt erahnen, dass auch die Deutschen gefragt wären, wenn es darum geht, solche Desaster künftig zu vermeiden. Das wird nicht gelingen, wenn sich wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Raum darauf beschränkt, gegenseitig möglichst solide Haushaltspolitik einzufordern.

Wie wenig das allein hilft, zeigt das Beispiel Spanien. Die Regierungen reduzierten über Jahre hinweg vorbildlich die Haushaltsdefizite, fuhren jahrelang sogar Überschüsse ein. Nach dem Stabilitätspakt war Spanien ein Musterschüler. Nur sieht der Stabilitätspakt eben nicht wirklich vor, dass es auch andere Krisengründe geben kann. Dabei war seit Jahren auch klar, dass Spanien früher oder später auf ein Ende des enormen Baubooms zusteuern würde; und dass dies zu heftigen Rückschlägen führen wird. Ein schlauerer Stabilitätspakt müsste darauf setzen, dass auch solche verdeckten Übertreibungen frühzeitig angegangen werden. Warum hätten die EU-Partner Spanien nicht viel früher drängen sollen, mit finanziellen Bremsaktionen einer Überhitzung der Immobilienentwicklung entgegen zu wirken – statt mit EU-Zustimmung mitten in der Überhitzung nochmals Steuern zu senken?

Zu einem ökonomisch sinnvollerem Stabilitätspakt könnte auch gehören, sich beim Abbau enormer Überschüsse und Defizite im innereuropäischen Handel abzustimmen. Selbst wenn es für das eine oder andere Ungleichgewicht immer Gründe gibt, kann es auf Dauer nicht gut gehen, wenn ein Land wie Deutschland mit allen wirtschaftspolitischen Mitteln nachhilft und im Ergebnis fast ununterbrochen steigende bilaterale Überschüsse forciert, spricht: den Euro-Partnern damit per Definition Marktanteile abzunehmen versucht – während die anderen immer höhere Defizite einfahren. US-Ökonomen haben einmal empfohlen, Strafen einzuziehen, wenn ein Land dauerhaft mehr als drei Prozent Überschuss oder Defizit in seiner Leistungsbilanz hat. Das könnte auch in der Euro-Zone disziplinierend wirken.

Da nützt auch die naive Empfehlung wenig, die Anderen sollen jetzt eben auch ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern und Kosten entsprechend senken. Das klingt immer gut. Nur: wenn die Anderen über solch einen Kostenabbau ihre Defizite abbauen wollen, müssen sie eine ganze Zeit lang mehr exportieren als sie importieren – und die Deutschen weniger verkaufen als sie einführen. Das hieße, dass die Anderen Marktanteile gewinnen – und die Deutschen verlieren. Sonst funktioniert das arithmetisch nicht. Die Frage ist, ob dieser Weg dann optimal ist, zumal dabei die reale makroökonomische Gefahr wächst, dass beim Abwärtskorrigieren eine gefährliche Deflationsspirale entsteht, eine Art Abwertungskampf über die Kosten. Das wäre ein Desaster. Da wäre es besser, sich darüber abzustimmen, ob nicht die Deutschen in Maßen mehr für die Binnennachfrage tun sollten, während die anderen in Maßen konsolidieren.

Ein brachialerer Stabilitätspakt nach bisheriger Fiskallogik würde das Problem eher verschlimmern als verbessern. Auch dafür bräuchte man neue Abstimmungsmechanismen. Dabei müsste es auch gar nicht darum gehen, deutsche Exporte zu verhindern. Es würde reichen, Deutschland auch mal dafür zu ermahnen, die Wirtschaftspolitik nicht wieder fast ausschließlich auf die Verbesserung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit auszurichten und stattdessen für eine stabilere Binnennachfrage zu sorgen. Da würde es im Zweifel schon genügen, auf höhere Steuern zu verzichten oder hier und da sogar steuerlich zu entlasten. Dann könnten die Deutschen umgekehrt ihrer Neigung nachgehen und andere übers Sparen belehren.

## Schneller helfen – nicht zögerlich

Spätestens die jüngste Zuspitzung der Griechenlandkrise drängt den Verdacht auf, dass die Solidarität noch viel weiter gehen und im Notfall auch einer ganz anderer Logik folgen muss als es dem bisher noch gängigen wirtschaftspolitischen Selbstverständnis in Deutschland entspricht.

Nach der Analyse von US-Nobelpreisträger Joseph Stiglitz wäre Griechenland gängigen Erfahrungen mit anderen Bankrotteuren 2009/10 nach gar kein Pleitekandidat geworden, wären Zinsen und Risikoprämien an den Finanzmärkten nicht irgendwann dramatisch gestiegen. Sprich: bei einigermaßen normalen Sätzen wäre die Refinanzierung der Staatsschulden wahrscheinlich nie zum Problem geworden.

Wenn das stimmt, wäre es dringend nötig gewesen, die Verselbständigung der Marktpanik samt steil steigender Zinsen so rapide wie möglich zu stoppen anstatt wochenlang Formulierungen zu wälzen. Wäre schon im Dezember klar gewesen, dass die mächtigen EU-Regierungen (mit oder ohne Internationalen Währungsfonds) im theoretischen Notfall alle Mittel zusammen werfen würden, um eine griechische Pleite unter jedem Umstand zu verhindern (und das Schuldenproblem intern zu lösen), hätten Investoren auch keine Option mehr gehabt, auf so eine Pleite zu wetten. Dann hätte es auch keinen Grund für einen panikgetriebenen Käuferstreik gegen griechische Anleihen gegeben und der Herdentrieb hätte frühzeitig gestoppt werden können. Dann hätten die Deutschen mit Hilfen nur drohen müssen, ohne sie am Ende freigeben zu müssen, weil dies die Märkte vor großen Spekulationen abgeschreckt hätte.

Wenn das stimmt, hat die Bundesregierung mit ihren Drohgebärden gegen die griechische Regierung und ihr Volk auf katastrophale Weise daneben gelegen und sozusagen auf die Falschen gezielt.

Schon daraus ließen sich tiefere wirtschaftspolitische Konsequenzen ziehen. Dann wird es auch künftig in akuten Krisenfällen wenig helfen, noch mehr Drohgebärden gegen eine Regierung aufzubauen, die dem Entgleisen der Finanzmärkte auch nur stauend zusehen, bis sie vor lauter Exzess-Zinsen ihre Schulden tatsächlich nicht mehr bedienen können. Dann gilt es, politisch künftig rasch zu entscheiden, ob ein Land ungerechtfertigt in eine Bank-

rottschneise zu geraten droht, und es dann mit aller Macht zu stützen und spekulative Attacken abzuschrecken. Dann sollten die Europäer rasch einen Stabilisierungsfonds und ein Frühwarnsystem einrichten. Dann müsste es künftig möglich sein, in Windeseile vorab beschlossene Mittel freigeben zu dürfen, ohne im Notfall jene parlamentarischen Hürden und Zweifel überwinden zu müssen, die nur zu noch mehr Spekulation an den Märkten Anlass geben, wie sich im Frühjahr 2010 gezeigt hat.

Viel spricht nach den vergangenen Wochen dafür, dass es keine Floskel mehr ist zu sagen, dass die Euro-Zone ohne grundlegend neues Selbstverständnis früher oder später zu krachen droht. Es ist auf Dauer nicht vereinbar, wenn ein gewichtiges Land wie Deutschland auf ein wirtschaftspolitisch sehr simples Selbstverständnis pocht, bei dem jedes Land für alle seine Probleme selbst verantwortlich ist. Das ist in einer globalisierten Finanzwelt ebenso absurd wie in einer Währungsunion, in der die Erfolge der einen eben auch rasch die Krisen der anderen sein können.

Der Kampf ums Helfen oder Nicht-Helfen zugunsten Griechenlands steht stellvertretend für ein erschreckendes Auseinanderklaffen wirtschaftspolitischer Denkmotive zwischen den Euro-Staaten. Und die Deutschen stehen mit ihrem Modell heute ziemlich allein da, nicht nur im Euro-Raum. Es ist fahrlässig, derart naiv auf die Effizienz von Finanzmärkten zu setzen, wenn sich die Wette auf den ökonomischen Absturz eines ganzen Landes so schnell selbst erfüllt. Und es ist naiv zu glauben, dass es für alle prima wäre, wenn jedes Land versucht, den anderen Marktanteile abzunehmen. Das geht nicht gut, wenn nicht irgendwer auch Geld ausgibt, statt nur zu sparen – am besten in Maßen.

Wenn die Euro-Länder sich nicht auch füreinander verantwortlich fühlen, droht der ganz große Crash. Da hilft auch der Verweis auf bestehende Regeln wenig, wenn diese aus alten Erkenntniswelten stammen. Das Euro-Verbot, sich gegenseitig finanziell zu helfen, ist eine Regel aus Schönwetterzeiten. Es setzt voraus, dass Länder nur deshalb in solche Schwierigkeiten kommen können, weil sie selbst daran schuld sind. In so einem Fall wäre das auch sinnvoll. Was aber, wenn ein Land zum Opfer spekulativer Attacken wird, gegen die es sich selbst mit dem denkbar härtesten Sparpaket nicht mehr wehren kann? Dann wäre es absurd, das Land fallen zu lassen, weil das Desaster dann um sich zu greifen droht.





Niels Kadritzke:

## Griechenland – Einschneidende Reformen wirken nur mit europäischer Solidarität

### Einleitung

Der prekäre Zustand der öffentlichen Finanzen ist das dominierende Faktum, das sowohl die ökonomische Lage als auch die politische Situation Griechenlands zurzeit bestimmt und alle anderen Probleme des Landes überlagert. Die Entdeckung des gigantischen Defizits im Haushalt des Jahres 2009 und die Zweifel, ob die griechische Regierung das notwendig gewordene Sparprogramm umsetzen kann, haben dazu geführt, dass Griechenland von den internationalen Finanzmärkten als hoch riskanter Schuldner wahrgenommen wird. Mit dieser Bewertung der Situation rückt für den Fall, dass die Regierung Papandreou nicht rasch sichtbare Sanierungserfolge vorweisen kann, die Möglichkeit eines Staatsbankrotts bedrohlich nah.

Und Griechenland hat bereits in diesen Abgrund geschaut. Am 28. April 2010 stieg der *Spread* (der Zinsaufschlag, der für griechische Staatsanleihen im Vergleich zu deutschen Bundesanleihen verlangt wird) auf über zehn Prozent oder 1000 Basispunkte an, nachdem die Ratingagentur *Standard&Poor's* die griechischen Anleihen auf den Status von *Junk-bonds* (BB+) herabgestuft hatte. Damit hätten sich für die 8,5 Milliarden Euro, die sie bis zum 19. Mai zur Ablösung früherer Anleihen aufbringen muss, auf dem internationalen Finanzmarkt kaum mehr Investoren gefunden. Die Athener Regierung musste zur Kenntnis nehmen, dass die Märkte bei ihren Bewertungen »nicht vom wahrscheinlichsten, sondern vom schlimmsten Szenario ausgehen«, wie es Ministerpräsident Giorgos Papandreou verbittert formulierte.

Erst unter dem Eindruck dieser Entwicklung – und der Herabstufung auch der portugiesischen und spanischen Kreditwürdigkeit – rang sich die deutsche Regierung zu der Aussage durch, auf die nicht nur die Griechen, sondern auch die meisten Eurozonen-Partner seit Wochen gedrängt hatten (siehe dazu den einleitenden Beitrag von Thomas Fricke). Auf Drängen von EZB-Präsident Trichet und IWF-Chef Strauss-Kahn erklärte Bundeskanzlerin Merkel, Deutschland werde seiner Verantwortung nachkommen und sagte einen Beschluss über den deutschen Kreditanteil noch vor dem 9. Mai zu. Eine solche verbindliche Aussage hatte die griechische Seite spätestens nach dem 23. April erwartet, an dem Ministerpräsident Giorgos Papandreou die Aktivierung des von IWF und

Eurozone eingerichteten Stützungsprogramm offiziell beantragt hatte.

Auf einem Gipfel der Euro-Mitgliedsländer am 10. Mai wird das Hilfspaket für Griechenland endgültig verabschiedet. Ein neuer Beschluss ist auch deshalb nötig, weil das aggressive Misstrauen »der Märkte« gegenüber Griechenland zusätzlich zu den bereits seit 25. März zugesagten 45 Mrd. Euro (davon 30 Mrd. von den Euro-Ländern) ein Stützungspaket für insgesamt drei Jahre notwendig geworden ist, das sich auf etwa 110 Mrd. Euro belaufen wird. Für diese Kreditlinie wurde von griechischer Seite ein verbindliches Sparprogramm für den Zeitraum 2010–2012 gefordert, das noch einschneidendere Maßnahmen vorsieht als das bereits beschlossene »Programm für Stabilität und Entwicklung« (griechisch: PSA).

Dieses erweiterte Programm, das die Regierung Papandreou am 2. Mai beschlossen hat, wurde mit den Vertretern von IWF, EZB und EU-Kommission ausgehandelt, die sich ohnehin in Athen befanden. Diese »Troika« sollte ursprünglich nur den Realitätsgehalt und die Umsetzung des PSA evaluieren. Jetzt hatte sie mit der griechischen Regierung auszuhandeln, was der Euro-Gipfel vom 7. Mai 2010 als Basis für das neue Stützungsprogramm absegnen soll.

Der Beinahe-Bankrott vom 28. April hat der griechischen Seite in den Verhandlungen mit der Troika kaum einen Spielraum gelassen. Das hat Papandreou den Griechen in seiner Ansprache vom 2. Mai überaus klar gemacht: Das Land stehe an einer historischen Wegscheide, es gehe schlicht um »die Rettung des Vaterlandes« vor dem Staatsbankrott, der alle Familien viel härter treffen würde als das Sparprogramm, zu dem es keine Alternative gebe. Mit dieser Entwicklung ist Griechenland – auch wegen der bereits sichtbaren Auswirkungen auf den Euro – zu einem historischen Test- und Problemfall für die Europäische Union und insbesondere für die Eurozone geworden.

### Gründe für die aktuelle Situation

Nur wenige Wochen nach ihrem Wahlsieg vom 4. Oktober 2009 musste die neue *Pasok*-Regierung unter Ministerpräsident Giorgos Papandreou feststellen, dass die ab-

gewählte Regierung der konservativen *Nea Dimokratia* (ND) für das laufende Jahr ein Haushaltsdefizit von 12,7 Prozent hinterlassen hatte. Diese Zahl wurde im April sogar auf 13,6 Prozent korrigiert, zum einen aufgrund neu entdeckter Schulden der staatlichen Krankenhäuser, zum anderen weil das BIP 2009 noch stärker geschrumpft war als erwartet. Da das Defizit 2009 mehr als doppelt so hoch lag wie die Schätzung, die Athen noch im September nach Brüssel gemeldet hatte, wurde die Glaubwürdigkeit Griechenlands und seiner Statistik-Behörde bei den Partnern in der EU und in der Eurozone nicht zum ersten Mal zutiefst erschüttert. Das kombinierte Haushalts- und Vertrauensdefizit schlug sich auch in einem *Downgrading* der griechischen Staatsanleihen durch zwei der großen Ratingagenturen nieder.

Das enorme Haushaltsloch, das die akkumulierte Staatsverschuldung auf 303 Milliarden Euro oder 115 Prozent des BIP hochtrieb, lässt sich nicht nur mit der klientelistischen Plünderung der Staatskasse erklären, wie sie in Wahljahren in Griechenland üblich ist, sondern resultiert vor allem aus der strukturellen Schieflage der öffentlichen Finanzen, die ihrerseits auf steigende unproduktive Staatsausgaben (in erster Linie für den überbesetzten öffentlichen Dienst) und ein notorisch hohes Defizit bei den Steuereinnahmen (vor allem aufgrund verbreiteter Steuerhinterziehung) zurückgeht. Der Konjunkturunbruch im Gefolge der globalen Rezession, der in Griechenland die drei wichtigsten Branchen (Tourismus, Bauindustrie und Handelsschifffahrt) am härtesten traf, hat diese strukturelle Krise der öffentlichen Finanzen deutlich verschärft: Das Schrumpfen des BIP um zwei Prozent im Jahr 2009 führte zu sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben, beispielsweise für die Arbeitslosen, deren Quote im Laufe des Jahres 2009 von 8,2 auf 10,2 Prozent angestiegen ist.

## Das Programm für Stabilität und Entwicklung

Die Antwort der Regierung Papandreou auf das Schreckensszenario eines Staatsbankrotts war das von Finanzminister Papakonstantinou vorgelegte »Programm für Stabilität und Entwicklung« (PSA), das unter dem Druck der EU-Kommission und der Europäischen Zentralbank mehrfach verändert wurde. Das PSA ging Mitte Februar an die europäischen Partner, die es als Blaupause für die Sanierung der griechischen Staatsfinanzen akzeptierten. Seitdem steht das griechische Budget unter »verschärfter

Aufsicht« der EU-Kommission, der Euroländer und der EZB.

Erklärtes Ziel des PSA war die Reduzierung des Haushaltsdefizits auf unter drei Prozent des BIP innerhalb von drei Jahren. Bemerkenswert an diesem Sparvorsatz sind zwei Punkte: erstens die kurze Anpassungsfrist von nur drei Jahren, die noch ehrgeiziger ist als etwa das vierjährige Sparprogramm Irlands; zweitens der besonders tiefe Einschnitt im ersten Jahr von vier Prozent (gegenüber 3,1 Prozent in 2011 und 2,9 Prozent in 2012). Beides sollte den europäischen Aufsichtsinstanzen und den internationalen Finanzmärkten signalisieren, dass man eine Rosskur gegen die »griechische Krankheit« akzeptiert. Zugleich schien es der Regierung den Vorteil zu bieten, dass man die härtesten Maßnahmen noch deutlich vor den nächsten Wahlen (im Herbst 2013) hinter sich hat.

Die Vorgabe für den Haushalt 2010 bedeutet Einsparungen in Höhe von ca. 9,6 Milliarden Euro. Diese sollen je zur Hälfte durch Ausgabenkürzungen und erhöhte Einnahmen erzielt werden. Zur Reduzierung der Ausgaben wurden folgende Maßnahmen beschlossen:

- Lineare Kürzung der Einzeletats aller Ressorts um zehn Prozent.
- Einstellungssperre für den öffentlichen Dienst im Jahr 2010, danach radikale Begrenzung der Neueinstellungen (Besetzung von jeweils nur einer von fünf frei werdenden Stellen).
- Drastische Einkommenskürzungen (rückwirkend ab Januar 2010) im öffentlichen Dienst u. a. durch die Kürzung von »Zulagen« für alle Gehaltsgruppen einschließlich Urlaubs- und Ostergeld (im Durchschnitt um 15 Prozent, für höhere Beamte bis zu 20 Prozent).

Weiterhin sieht das PSA eine radikale Rückführung des Subventionsbedarfs für die Sozialkassen (Renten- und Krankenversicherung) vor. Das setzt voraus, dass man kurzfristig die ausstehenden Beiträge der Arbeitgeber (derzeit ca. 35 Prozent) eintreiben und mittelfristig einen Großteil der Schwarzarbeiter in den formellen Arbeitsmarkt integrieren kann. Die auf längere Sicht drohende Auszehrung des Staatshaushalts durch die Rentenkassen ist nur durch eine grundlegende Rentenreform zu stoppen. Der entsprechende Gesetzentwurf hat zum Ziel, das durchschnittliche Renteneintrittsalter von 61,5 auf

63,5 Jahre zu steigern. Die Rentenhöhe soll ab 2018 auf Basis der Einkommen der letzten zehn Jahre statt der letzten fünf Jahre berechnet werden, langfristig aber auf der Basis des lebenszeitlichen Einkommens. Für Renten über 1 400 Euro wird eine (prozentual gestaffelte) Solidaritätsabgabe erhoben. Vor allem aber ist die Rente in Zukunft gesplittet: Die obligatorische Mindestrente von ca. 360 Euro wird durch eine Summe aufgestockt, die sich aus den jeweiligen Ansprüchen an die Rentenkasse ergibt. Insgesamt läuft die Rentenreform auf eine Kürzung des ohnehin bescheidenen Rentenniveaus (im Durchschnitt etwa 520 Euro) um 20 bis 30 Prozent hinaus.

Zur Verbesserung der Einnahmen setzt das Stabilitätsprogramm kurzfristig auf höhere Steuern und mittelfristig auf den Kampf gegen die Steuerhinterziehung. Es sieht folgende neue Besteuerungen vor:

- Eine neue achtstufige Einkommensteuer mit einem Spitzensatz von 45 Prozent (für Jahreseinkommen über 100 000 Euro).
- Höhere Erbschaft- und Schenkungsteuern sowie die Besteuerung von Dividenden.
- Eine Sondersteuer für teure Autos, Yachten und Luxusimmobilien.
- Eine wirksame Besteuerung der Freiberufler, die bislang vom Fiskus völlig unzureichend erfasst waren, auf Basis ihrer sichtbaren Vermögenswerte.
- Eine Erhöhung der allgemeinen Mehrwertsteuer von 19 auf 21 Prozent sowie eine erhöhte Mehrwertsteuer von 23 Prozent für Luxusgüter.
- Die Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung für bestimmte Freiberufler (z. B. Rechtsanwälte).
- Die Besteuerung der Einnahmen der Orthodoxen Kirche.

Für den Kampf gegen die Steuerhinterziehung, der für die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen entscheidend ist, schafft das Steuergesetz neue Instrumente. Die Strafen für Steuersünder werden drastisch erhöht. Hohe Gefängnisstrafen drohen auch Steuerbeamten, denen passive Bestechung nachgewiesen werden kann. Die Steuerfahndung wird verstärkt, das Personal speziell für den Kampf gegen »Wirtschaftsverbrechen« ausgebildet. Außerdem müssen künftig alle Gewerbetrei-

benden ihre Umsätze lückenlos anhand von Quittungen belegen, wovon ganze Berufsgruppen – wie beispielsweise Taxifahrer und Kioskbetreiber – bisher ausgenommen waren.

Der »Kampf für die Quittungen« ist ein zentraler – und wohl der originellste – Aspekt der Steuerreform. Die vollständige Erfassung der Mehrwertsteuer soll durch Motivation aller Steuerbürger erreicht werden: Diese können ihre Steuerbelastung mindern, indem sie Quittungen für ihre täglichen Ausgaben vorlegen (selbst ein Jahreseinkommen von 6 000 bis 12 000 Euro bleibt nur dann steuerfrei, wenn zehn Prozent dieser Summe als Ausgaben belegt werden können, jenseits von 12 000 Euro sind Belege für 30 Prozent erforderlich). Erklärtes Ziel dieser Regelung ist, alle Bürger zu Steuerfahndern zu machen und das Bewusstsein zu stärken, dass Steuerhinterzieher nicht einfach nur den Staat, sondern ebenso alle anderen betrügen.

## Wirkung des Reformprogramms

Dieses umfassende Reformprogramm wurde von den europäischen Partnern und den Instanzen in Brüssel und Frankfurt, aber auch vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als überzeugend und »ehrgeizig« gewürdigt. Dennoch haben die zuständigen Gremien der EU und der Eurozone wochenlang gezögert, auf das Lob für den Mut der Papandreou-Regierung einen konkreten Unterstützungsplan folgen zu lassen. Erst beim Brüsseler Gipfel vom 25. März 2010 raufte sich die EU, die Eurozone und die EZB zu einem Beschluss zusammen, der »für den Fall des Falles« ein kombiniertes Kreditprogramm von IWF und einer »Koalition der willigen« EU-Länder vorsieht. Dabei war der IWF auf Insistieren der deutschen Seite – und gegen den Widerstand der EZB – ins Boot geholt worden. Aber auch nach dem 25. März blieben die Bedingungen und technischen Modalitäten des Griechenland-Programms weiter unklar, desgleichen die Höhe der Zinsen, die Athen abverlangt werden sollten. Im letzten Punkt sprach die deutsche Seite zunächst von »marktüblichen« Zinsen. Von dieser Position musste Berlin abrücken, denn am 11. April beschlossen die Finanzminister der Eurozone ein potenzielles Kreditpaket für Griechenland in Höhe von 30 Milliarden Euro zu dem (durchaus nicht karitativen) Zinssatz von etwa fünf Prozent. Unklar blieb aber immer

noch, ob Athen auf diese Kreditlinie erst zurückgreifen kann, wenn neue griechische Anleihen nicht mehr absetzbar sind, oder schon dann, wenn die Zinsbelastung »barbarisch« bleibt.

Die griechischen Medien haben diese mehrfachen Verzögerungen – und speziell das »Mauern« der deutschen Regierung – dafür verantwortlich gemacht, dass griechische Anleihen auf den Finanzmärkten auch nach Verabschiedung des Stabilitätsprogramms nur mit hohen Zinsaufschlägen abzusetzen sind. In der Tat kletterte der *Spread* für griechische *Bonds*, der Ende Februar bei der letzten großen Emission griechischer Papiere noch bei drei Prozent gelegen hatte, im Laufe des April von einem Rekordhoch auf das andere. Am 23. April, nach Veröffentlichung des korrigierten Haushaltsdefizits für 2009, lag der *Spread* erstmals über sechs Prozent.

Damit war klar, dass Griechenland für seinen bis 19. Mai anfallenden Kreditbedarf in Höhe von über acht Milliarden Euro ein Zinsniveau riskieren würde, das in Regierungskreisen als »barbarisch« bezeichnet wird, wobei das griechische Wort auf die Rolle der nördlichen EU-Partner anspielt. Das PSA der Regierung Papandreou hat also nicht die erwartete »Schutzwirkung« gegenüber den Finanzmärkten entfaltet. Diese höchst beunruhigende Entwicklung wurde am 27. April noch beschleunigt, als die Ratingagentur *Standard&Poor's* die griechischen *Bonds* gleich um drei Stufen auf BB+ herunterstufte. Der *Spread* explodierte und stieg um über 300 Basispunkte erstmals auf mehr als zehn Prozent. Damit stand Griechenland ohne die billigeren Kredite aus dem IFW-Euro-Programm vor der Insolvenz.

Wer und was für diese Entwicklung verantwortlich ist, wird in Griechenland kontrovers diskutiert. Populär ist der Verweis auf die »Spekulanten«. Von den meisten Wirtschaftsexperten wird aber anerkannt, dass die Skepsis »der Märkte« auch auf politische Fehler der Regierung und sehr reale Probleme der griechischen Wirtschaft und Gesellschaft reagiert:

- Die Regierung hat den Ernst der Lage zu spät erkannt und nicht entschlossen gehandelt, wobei auch Differenzen innerhalb der Regierung verzögernd wirkten.
- Das beschlossene PSA blieb zu lange auf dem Papier: Das Steuergesetz wurde erst am 14. April 2010 vom Parlament verabschiedet, das Rentengesetz wurde am

15. April 2010 eingebracht und wird erst in der zweiten Maihälfte 2010 verabschiedet.

- Die gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen ist nicht gesichert, insbesondere bleibt abzuwarten, welche Wirkungen die Proteste der Gewerkschaften haben.

- Niemand weiß heute, ob das Sparprogramm die erklärten Ziele erreicht. Das liegt zum einen an zwei unsicheren Größen – Entwicklung des *Spread* und künftiger Konjunkturverlauf –, zum anderen daran, dass die Maßnahmen zur Erhöhung der Steuereinnahmen eher mittelfristig greifen.

Für die Einschätzung des weiteren Krisenverlaufs sind die beiden letzten Punkte besonders wichtig. Dabei wird die Frage der Akzeptanz durch die Bevölkerung (insbesondere aus ausländischer Sicht) überschätzt. Die Gewerkschaften wehren sich zwar heftig und aus verständlichen Gründen; gut zwei Drittel der Bevölkerung beurteilen das Sanierungsprogramm als »ungerecht«. Aber eine ebenso große Mehrheit hat resignativ begriffen, dass dieses Programm alternativlos und die Krise das Resultat von »Sünden« der Vergangenheit ist. Die Generalstreiks werden zwar weitergehen, werden aber an der Realität der leeren Kassen nichts ändern. Von dieser Seite ist das PSA nicht aus den Angeln zu heben. Potenziell folgenreicher sind in dieser Hinsicht die Streiks kleiner Gruppen wie der Steuer- oder der Zollbeamten, von deren Motivation die Steigerung der fiskalischen Einnahmen abhängt. Das zeichnet sich bereits bei den Steuereinnahmen ab, die im ersten Quartal 2010 erzielt wurden. So konnten nach Angaben des Finanzministeriums nur drei von 67 Finanzämtern der wichtigsten Wirtschaftsregion Attika die eingeplanten Summen eintreiben.

Der Rückstand bei den Steuereinnahmen reflektiert allerdings auch bereits die negative wirtschaftliche Entwicklung. Das ursprüngliche PSA beruhte auf der Annahme, dass das BIP 2010 um 0,3 Prozent schrumpfen wird. Inzwischen rechnet das Wirtschaftsinstitut IOBE mit Minus-Wachstum von drei Prozent, realistischer scheint aber ein Minus von fünf Prozent. Noch problematischer ist die Tatsache, dass die Rezession 2011 – wenn auch abgeschwächt – weitergehen wird und mit einem realen Wachstum frühestens 2012 gerechnet werden kann.

Die Verlängerung und wahrscheinliche Vertiefung der Wirtschaftskrise – in einer Periode allgemeiner konjunk-

tureller Erholung in EU und Eurozone – resultiert vor allem aus dem Rückgang der Konsumausgaben, der wiederum eine direkte Folge des Sparprogramms ist. Da der private Konsum 70 Prozent des griechischen BIP ausmacht, hat die Kontraktion der Masseneinkommen (Löhne wie Renten) durchschlagende Folgen, die auch durch die erhoffte Belebung der Tourismus-Konjunktur nicht auszugleichen sind. Ein Alarmsignal ist, dass die Umsätze im Einzelhandel in der diesjährigen Osterperiode gegenüber dem Vorjahr um 22 Prozent zurückgingen.

Damit sind die im PSA angestrebten Haushaltsdaten heute schon unrealistisch: Zu verminderten Steuereinnahmen kommen erhöhte Ausgaben hinzu, etwa aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit, die nach Aussagen von Arbeitsminister Loverdos auf 17 bis 18 Prozent steigen könnte. Damit droht die Basis des Stabilisierungsprogramms wie Treibsand wegzudriften. Eine weitere Verschärfung des Austeritätskurses mit neuen Einsparungen im Primärhaushalt würde das Land noch tiefer in die Rezession treiben und womöglich in jenen »tödlichen« Teufelskreis münden, vor dem George Soros schon Mitte April im griechischen TV-Sender Sky gewarnt hat. Diese Warnung ist noch aktueller geworden, weil die Troika von EU-Kommission, EZB und IWF der griechischen Regierung Anfang Mai noch schärfere Bedingung für ihr auf drei Jahre angelegtes Stützungsprogramm diktieren konnte.

### Verspätetes *Bail-Out*-Programm der europäischen Partner

Zu dieser Situation konnte es auch deshalb kommen, weil die Regierung Papandreou nicht die sofortige Implementierung des am 11. April zugesagten Stützungsprogramms in Höhe von 45 Mrd. Euro beantragt hat. Renommierete griechische Ökonomen wie Yiannis Stournaras (Direktor des Wirtschaftsforschungsinstituts IOBE) hatten damals gefordert, Papandreou müsse den Ernstfall »besser heute als morgen« ausrufen – auch im Hinblick auf das Liquiditätsproblem der griechischen Banken, das durch den Abzug von privaten Einlagen in Höhe von inzwischen etwa 15 Milliarden Euro entstanden ist. Die Banken halfen sich zwar mit dem Zugriff auf den Garantiefonds der Regierung (mit einer Reserve von 17 Milliarden Euro), der durch die EZB abgesichert ist. Aber wenn ein Sturm auf die Konten ausbricht, werden diese Reserven nicht reichen.

Eine rationale Erklärung für das Zögern der griechischen Regierung gibt es nicht. In Athen gehen aber die meisten Beobachter davon aus, dass es eine informelle Absprache mit der deutschen Bundeskanzlerin gab: Für deren Zustimmung zum Kreditprogramm vom 25. März habe Papandreou versprechen müssen, den Mechanismus nicht vor den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen vom 9. Mai zu aktivieren. Diese Zusage aber war nach der Entwicklung des *Spread* in der zweiten Aprilhälfte nicht mehr zu halten.

Das Resultat ist ein neues, auch zeitlich erweitertes Stabilitätsprogramm, mit dem das ursprüngliche PSA in folgenden Punkten noch verschärft wird:

#### *Ausgabenseite:*

- Einschränkung der allgemeinen Verwaltungsausgaben durch die Gemeindereform nach dem Plan »Kallikratis« (um knapp zwei Mrd. Euro jährlich):
- Einfrieren aller Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst für drei Jahre; Reduzierung des Weihnachts-, Oster- und Urlaubsgeldes (das sog. 13. und 14. Gehalt) auf zusammen 1000 Euro für alle, aber völlige Streichung bei Gehältern über 3000 Euro; Kürzung weiterer Zulagen um nochmals acht Prozent.
- Für die Rentner des öffentlichen Dienstes eine entsprechende Reduzierung der 13. und 14. Rente auf 800 Euro, völlige Streichung bei Renten über 2500 Euro.
- Für den privaten Sektor: Vorziehen der geplanten Reduzierung des allgemeinen Rentenniveaus und der Umstellung auf die Berechnung der Rentenhöhe nach dem Lebenseinkommen; gleitende Erhöhung des Renteneintrittsalters nach Maßgabe der steigenden Lebenserwartung; drastische Einschränkung der Frühverrentung (in keinem Fall unter 60 Jahren).

#### *Einnahmenseite:*

- Anhebung der Mehrwertsteuer von 21 auf 23 Prozent.
- Weitere zehnpromtente Erhöhung der Steuern für Benzin, Alkohol, Tabak und Luxusgüter; Extra-Steuer für sehr hohe Unternehmensgewinne.

■ Strafsteuer für illegal errichtete Bauten (landesweit auf über eine Million geschätzt).

Entscheidend an diesem Programm sind zwei Punkte: Zum einen sind im Vergleich zum ersten PSA die Akzente der »Gerechtigkeit« stärker ausgeprägt, vor allem durch das einheitliche (gekürzte) 13. und 14. Gehalt, das eine größere prozentuale Beschneidung der höheren Gehälter bedeutet. Zum anderen konnte eine Kürzung des 13. und 14. Gehalts im privaten Sektor völlig vermieden werden. Das hatte insbesondere Arbeitsminister Loverdos gefordert, und zwar mit Hinweis auf die negativen Folgen für die Finanzierung der Rentenkassen, aber auch für die Konjunktur. Aus demselben Grund argumentiert selbst der Arbeitgeberverband gegen Lohnkürzungen im privaten Sektor.

Die relative Schonung der Einkommen im privaten Sektor (die ohnehin weit unter denen im öffentlichen Dienst liegen) war für die Regierung aus einem zweiten Grund wichtig: Bislang ist es ihr gelungen, eine breite Solidarisierung der Lohnabhängigen mit den öffentlichen Bediensteten zu verhindern. Die Distanz zwischen diesen beiden Gruppen erklärt zum großen Teil die relativ geringe Beteiligung an den Streiks und Demonstrationen, die vor allem vom öffentlichen Dienst getragen werden. Diese Kluft zeigt sich auch in der neuesten Umfrage (Kappa-Research vom 28. und 29. April 2010), wonach knapp 80 Prozent der Bevölkerung harte Einschnitte für den öffentlichen Dienst (bei Beschäftigungszahlen und/oder Bezügen) befürworten, 70 Prozent dagegen jegliche Lohnkürzung im öffentlichen Dienst ablehnen.

## Aktuelle Debatten über die Zukunft Europas

Die innergriechische Europadebatte steht ganz im Zeichen der akuten Krisenlage und der Frage, wie sich die einzelnen Partnerstaaten verhalten. Die meisten Kommentare reduzieren den Begriff »europäische Solidarität« auf das Kriterium »Hilfe für Griechenland«. In den seriösen Zeitungen wird jedoch aus diesem Anlass auch intensiv über die Zukunft der EU und der Eurozone diskutiert.<sup>1</sup>

1. Für die innergriechische Diskussion wurden die wichtigsten griechischen Tageszeitungen ausgewertet: *Kathimerini* (die auch eine englische Ausgabe publiziert: [ekathimerini.com](http://ekathimerini.com)), *To Vima* und *Ta Nea*. Die Daten stammen vorwiegend aus dem letzten Vierteljahresbericht (1. Quartal 2010) des Wirtschaftsforschungsinstituts IOBE (Iδrīma Oikonomikón & Biomichanikón Erevnón) und der internationalen Wirtschaftspresse (*Financial Times*, *Financial Times Deutschland*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Süddeutsche Zeitung*).

Prinzipiell befürwortet die Regierungspartei *Pasok* seit Langem eine stärkere europäische Integration einschließlich einer koordinierten Fiskal- und Steuerpolitik, wobei sie stets die Forderung nach einem »sozialen Europa« betont. Diese pro-europäische Haltung hat sich in der aktuellen Krise noch verstärkt, entsprechend hat man die als »feindlich« wahrgenommene Haltung der deutschen Regierung auch als »gemeinschaftsschädigend« charakterisiert. Dagegen wurde die vom deutschen Finanzminister Wolfgang Schäuble formulierte Idee eines europäischen Währungsfonds nach Vorbild des IWF, bestehend aus Wirtschaftsexperten und maßgeblichen Politikern, als richtiger Denkansatz gewürdigt, der allerdings für die aktuelle griechische Krise zu spät komme.

Alle im Parlament vertretenen Parteien, mit Ausnahme der Kommunistischen Partei Griechenlands (KKE), stellen weder die EU-Mitgliedschaft noch die Zugehörigkeit zur Eurozone in Frage. Das gilt auch für die breite Öffentlichkeit, trotz tiefer Enttäuschung über das zögerliche Agieren der europäischen Partner. Die »sozial ungerechte« Gewichtung des Stabilitätsprogramms der Regierung wird zwar von einer Mehrheit auch auf den »Druck« aus Brüssel und Berlin zurückgeführt, aber auch diese Kritik impliziert, dass der einzig denkbare und wünschenswerte Lösungsrahmen der europäische ist. Auch die Sehnsucht nach der griechischen Drachme, die in den Köpfen als inflationäre Währung verinnerlicht ist, hält sich in engen Grenzen: Bei jüngsten Umfragen wurden Zweifel am Euro nur von 17 Prozent der Befragten geäußert.

Das beherrschende Thema in der aktuellen Debatte ist die Rolle des IWF, der durch den Brüsseler Beschluss in den EU-Lösungsrahmen eingespannt wurde. Ursprünglich wurde der IWF von Regierungschef Papandreou selbst ins Spiel gebracht, und zwar als *last resort*-Adressat, falls sich die EU nicht auf einen Solidaritätsmechanismus einigen könne. Kritiker der Regierung sahen in dieser »Drohung« einen missglückten Bluff, der von Angela Merkel geschickt unterlaufen wurde, als sie die Beteiligung des IWF an einem europäischen *Bail-Out*-Konzept durchsetzte.

Die auch von Oppositionsführer Antonis Samaras verbreitete Version, Papandreou habe nur taktisch mit einer Lösung gedroht, die er selbst für eine Katastrophe hält, ist sicher falsch. Ein wichtiger Ratgeber des Regierungschefs ist der Ökonomie-Nobelpreisträger Joseph Stiglitz, der schon früh erklärt hat (*Kathimerini* vom 7. Februar), der IWF taue durchaus als »Schutznetz« gegen die Speku-



lation auf den Finanzmärkten: Der Währungsfonds habe sich in der Ägide von Dominique Kahn-Strauss »dramatisch« geändert und setze nicht mehr auf die alten Rezepte des »Totsparens«. Zudem verweist man in Athen darauf, dass die Experten des Währungsfonds von Beginn an in die Athener Beratungen über das PFA eingebunden waren. Im übrigen wird über die regierungsfreundliche Presse die Meinung lanciert, die EZB habe zum Teil auf härteren Forderungen bestanden als der IWF (*To Vima* vom 18. April).

Ein klares Argument zugunsten der Beteiligung des IWF war stets auch der Zinssatz. Für den IWF-Anteil an dem kombinierten Stützungsprogramm würden nur knapp drei Prozent Zinsen fällig – deutlich weniger als für die Kredite der Euro-Partner. Damit würde die kombinierte Zinsbelastung für das Gesamtpaket noch unter die Grenze von fünf Prozent gesenkt. Allerdings bleibt abzuwarten, wie die Geldgeber der Eurozone ihre Zinsen für das neue Dreijahres-Schuldenprogramm berechnen werden. In diesem Zeitraum muss der griechische Staat maximal 240 Milliarden Euro aufbringen (für Umschuldung, Neuverschuldung und Zinsen). Sollten die einzelnen Geberländer einen flexiblen Zins in Rechnung stellen, wird die Finanzierung des griechischen Defizits zu erträglichen Bedingungen nur gelingen, wenn die Athener Regierung bis Ende des Jahres handfeste Belege für die erfolgreiche Umsetzung des PSA liefert.

Hier liegt eine Hoffnung der Athener Regierung. Da sie bis Ende dieses Jahres ihre Anleihen mit einem berechenbaren Zins aufnehmen kann, gewinnt sie nicht nur eine Atempause, sondern womöglich auch eine Chance, um den entscheidenden Strukturdefekt dieses Programms neu zu diskutieren. Der besteht darin, dass die nachhaltigen Wirkungen auf der Einnahmenseite erst mittelfristig eintreten werden. Eine wesentliche Erhöhung der Steuereinnahmen, die bislang nur 32 Prozent des BIP ausmachen (bei einem EU-Durchschnitt von 40 Prozent) ist nicht in drei Jahren zu schaffen. Und der Kampf gegen die Steuerhinterziehung verspricht auch keine schnellen Erfolge, wie die oben angeführten Zahlen des 1. Quartals 2010 zeigen.

Diese Zahlen dokumentieren einen Konjunkturunbruch, der von den Wirtschaftsexperten der EZB, der OECD, des IWF wie auch von den Analysten der Ratingagenturen und der Großbanken als größtes Fragezeichen über dem »ehrgeizigen« Athener Programm gesehen wird. Des-

halb sollten die europäischen Partner Griechenlands diskutieren, wie man diese Gefahr entschärfen kann. Wenn sie dazu beitragen wollen, dass das PSA mittelfristig tragfähig ist, sollten sie eine Entzerrung der Sparmaßnahmen befürworten. Aus heutiger Sicht ist die dreijährige Laufzeit dieses Programms »über-ehrgeizig« und somit kontraproduktiv. Die wirtschaftliche Erholung des Landes wird weitaus wahrscheinlicher, wenn es die Drei-Prozent-Grenze des Haushaltsdefizits erst in vier Jahren, also Ende 2013, anstreben würde. Einen ähnlichen Effekt hätte das Modell, das inzwischen unter Experten – und in der Athener Wirtschaftspresse – ernsthaft diskutiert wird: eine Verlängerung der Laufzeiten für die griechischen Staatsanleihen, die in den nächsten drei bis fünf Jahren fällig werden. Auch dies würde der Regierung Papandreou eine »Zeit zum Atemholen geben, um ihr Sparprogramm samt den strukturellen Reformen umzusetzen« (so Tony Barber in der *Financial Times* vom 29. April).

Die Gefahr, dass eine solche Korrektur der Sparpläne von der Bevölkerung als »Entwarnung« wahrgenommen wird, existiert nicht. Spätestens seitdem die Griechen am 28. April in den Abgrund geblickt haben, ist ihnen vollends klar, dass ein Staatsbankrott aus eigener Kraft nicht abzuwenden ist. Zudem wird die internationale Kontrolle über das Sparprogramm jede Abweichung von den definierten Zielen verhindern. Allerdings könnte die Akzeptanz dieses Programms durch die Gesellschaft merklich zunehmen, wenn einige Parameter korrigiert werden, die eine positive Wirkung für die künftige Konjunktur entfalten. Diese gesellschaftliche Akzeptanz hängt maßgeblich von drei Bedingungen ab. Erstens von der Einsicht über den Ernst der Lage, zweitens von dem Gefühl einer »gerechten« Verteilung der zu erbringenden Opfer, drittens von der Hoffnung, dass diese Opfer nicht umsonst sind, sondern sich irgendwann in der noch so fernen Zukunft auszahlen. Die erste Bedingung ist im Fall Griechenland zweifellos gegeben, die zweite und dritte sind es derzeit nicht. Sie sind wahrscheinlich nur zu erfüllen, wenn man einer Regierung, deren ehrlicher Willen außer Zweifel steht, für die nötigen durchgreifenden Reformen mehr Zeit einräumt.



Ricardo Paes Mamede:

## Portugal – Austeritätspolitik ohne Erfolgsgarantie

### Die wirtschaftliche und politische Situation Portugals

Wie weite Teile der Europäischen Union (EU) erholt sich die portugiesische Wirtschaft nur langsam und noch immer mit ungewissem Ausgang von der Weltwirtschaftskrise 2008/09. Auch wenn das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2009 in Portugal mit –2,7 Prozentpunkten weniger deutlich gefallen ist als beim Durchschnitt der EU-Länder (–4,2 Prozent), deuten die aktuellen Zahlen an, dass in naher Zukunft nicht mit einer nachhaltigen Erholung der Wirtschaft zu rechnen ist. Im vierten Quartal 2009 sank das BIP im Vergleich zum dritten Quartal um 0,2 Prozent, während die Arbeitslosenquote weiter steigt; im Januar 2010 lag sie bereits bei 10,5 Prozent.

Auch in Portugal haben sich, wie in den meisten Ländern der Eurozone, die öffentlichen Finanzen des Landes verschlechtert. Zum Rückgang bei den Steuereinnahmen kamen erhöhte Ausgaben, da die automatischen Stabilisatoren einsetzten und spezifische Maßnahmen zur Krisenbewältigung eingeführt wurden. Aus diesem Grunde wuchs das Haushaltsdefizit zwischen 2007 und 2009 um 6,7 Prozentpunkte des BIP auf 9,3 Prozent. Die Staatsverschuldung Portugals hat damit 77,2 Prozent des BIP erreicht. Das portugiesische Auslandsvermögen liegt gegenwärtig bei –108,5 Prozent des BIP, was auf die ständig zunehmende Auslandsverschuldung des öffentlichen wie auch des privaten Sektors während der letzten zehn Jahre zurückzuführen ist.<sup>2</sup> Die wirtschaftliche Situation kann auch den Wahlausgang vom September 2009 erklären. Die sozialistische Partei stellt danach zwar weiterhin die Regierung, hat aber ihre seit 2005 bewahrte Mehrheit im Parlament verloren. Die Regierung ist bei wichtigen Entscheidungen, wie beispielsweise bei Abstimmungen zum öffentlichen Haushalt, nun auf Stimmen der Oppositionsparteien angewiesen. Bisher hat in erster Linie das Bewusstsein, sich in einer nationalen Notlage zu befinden, soziale und politische Spannungen in Schach halten können.

2. Zu den Gründen dieser Entwicklung siehe Mamede, Ricardo Paes (2009): Portugal – Zu schwach für die Gemeinschaftswährung? Der Januskopf des Euro, in: *Euroland auf dem Prüfstand – Die Währungsunion und die Finanzmarktkrise*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

### Reformpläne

Das portugiesische Stabilitäts- und Wachstumsprogramm *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (PEC), das die Regierung im März vorgestellt hat, orientiert sich am Ziel der EU, das Haushaltsdefizit bis 2013 unter drei Prozent zu senken. Zwischen 2009 und 2013 soll das Defizit um 6,5 Prozentpunkte reduziert werden. Dafür werden spezielle Maßnahmen ergriffen, welche die öffentlichen Ausgaben reduzieren und gleichzeitig die Steuereinnahmen anheben sollen, wobei das Programm von einem moderaten Wirtschaftswachstum ausgeht. Die öffentlichen Ausgaben sollen vor allem durch die Senkung der Lohnkosten im öffentlichen Dienst eingedämmt werden. Die Regierung beabsichtigt eine Reduzierung auf zehn Prozent des BIP bis 2013 (von 12,9 Prozent 2008). Dies soll durch eine Reihe von Maßnahmen erreicht werden, wie zum Beispiel durch Lohnzuwächse, die unterhalb der Inflationsrate liegen (was bereits während der letzten zehn Jahre so gehandhabt wurde) sowie durch die Kontrolle der Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst, also nur noch jede zweite freiwerdende Stelle zu besetzen. Ein weiteres Gebiet, in dem die Regierung erwartet, erhebliche Einsparungen machen zu können, sind die sozialen Ausgaben. Zu den angekündigten Maßnahmen gehören hier: die Einführung einer Obergrenze für beitragsunabhängige Sozialleistungen (z. B. Mindestlöhne), die schnellere Angleichung der besonderen Pensionsleistungen für Beamte an die allgemeinen (und weniger großzügigen) Absicherungssysteme, Änderungen bei den Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld, um Anreize zu schaffen, sich Arbeit zu suchen, die Festlegung von Obergrenzen für die Ausgaben im nationalen Gesundheitssystem und die Einführung von Bedarfsprüfungen bei einer Reihe von beitragsunabhängigen Sozialleistungen.

Außerdem sollen öffentliche Investitionen eingeschränkt werden, vor allem durch die Absage von einigen bereits geplanten Autobahnprojekten sowie die Verschiebung des Baus zweier Hochgeschwindigkeitsstrecken für die Bahn. Die Regierung will darüber hinaus die öffentlichen Vorleistungen reduzieren, indem sie die Militärausgaben vermindert und für die Vergabe von Verträgen (z. B. für externe Beratungen) Obergrenzen festlegt. Schließlich stehen weitere Privatisierungen auf dem Programm, was in erster Linie staatseigene Unternehmen aus den Berei-



chen Post, Energie, Verteidigung, Schiffsbau, Flugtransport, Bahn, Finanzdienstleistungen, Industrie und Bergbau betreffen wird. Die angekündigten Privatisierungen sollen 6000 Millionen Euro einbringen, was die öffentliche Verschuldung bis 2013 um zwei Prozent verringern soll. Auf der Einnahmenseite befasst sich das PEC mit der Reduzierung der Steuervorteile für private Haushalte. Was die Ausgaben für Bildung und Gesundheit und die hohen Rentenansprüchen betrifft, sieht es die Einführung eines neuen Einkommensteuersatzes von 45 Prozent sowie die Einführung einer neuen Steuer auf Börsengewinne vor. Außerdem plant es die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen auf Einkommensarten, die vorher ausgeschlossen waren.

Folgende Aspekte der kürzlich beschlossenen portugiesischen Reformpläne verdienen nähere Betrachtung:

■ Die Lasten des Haushaltsausgleichs sind ungleich verteilt. Die Liste der vorgeschlagenen Maßnahmen macht unmittelbar deutlich, dass der größte Beitrag zur Verringerung des Haushaltsdefizits durch die Kürzung der Ausgaben erzielt wird. Sie tragen mehr als dreimal so viel zur Haushaltskonsolidierung bei wie die geplanten Einnahmeerhöhungen. Die Regierung hat die Erhöhung der Körperschaftsteuer in diesem Paket ausdrücklich ausgeschlossen (dies gilt auch für den Finanzsektor) mit dem Argument, dass dies zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Firmen gehen würde. Eine Erhöhung der Umsatzsteuer wurde nicht in Betracht gezogen, da es seit 2005 schon drei Veränderungen bei der Umsatzsteuer gegeben hat und der aktuelle Steuersatz von 20 Prozent im europäischen Vergleich schon ziemlich hoch ist. Auch wenn das Programm keine allgemeine Steuererhöhung vorsieht, wird es für viele Bürger und Haushalte (außer für diejenigen auf der niedrigsten Einkommensstufe) durch die Verringerung der Steuerabzugsmöglichkeiten am Ende insgesamt auf mehr zu zahlende Steuern hinauslaufen. Dies, sowie die Tatsache, dass auf der Ausgabenseite vor allem bei den Beamtengehältern und den beitragsunabhängigen Sozialleistungen gespart werden soll, lassen den Schluss zu, dass die größten Anpassungsleistungen vom Mittelstand und teilweise auch von den sozial Schwächeren gefordert sind.<sup>3</sup>

3. Die erwähnte Einführung des Einkommensteuersatzes von 45 Prozent hat vor allem symbolische Bedeutung, da sie nur einige Tausend Personen treffen und damit nur geringfügig zur Erhöhung der staatlichen Einkünfte beitragen wird.

■ Die Maßnahmen des PEC, welche die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen stärken sollen, bedeuten keinen klaren Bruch mit der bisherigen Praxis. In den letzten Jahren wurden bereits sehr wichtige Reformen angestrengt, wie beispielsweise Strukturveränderungen im Sozialversicherungssystem, in der öffentlichen Verwaltung, beim Arbeitsmarkt, bei der Behördenaufsicht für die Wirtschaft und bei der Planung und Kontrolle des öffentlichen Haushalts. Internationale Institutionen haben bestätigt, dass all diese Maßnahmen in die richtige Richtung weisen. Außerdem waren in den letzten zehn Jahren moderate (also unterhalb der Inflationsrate liegende) Gehaltserhöhungen im öffentlichen Sektor die Regel und auch Privatisierungen gab es seit 1987 praktisch jedes Jahr. Anstatt eines Bruchs mit der jüngsten Vergangenheit, bedeutet das PEC also die Beschleunigung einiger struktureller Reformen, die den Empfehlungen für nachhaltigere öffentliche Finanzen von internationalen Institutionen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Europäischen Kommission folgen. Den größten Richtungswechsel stellt das Ziel, die beitragsunabhängigen Sozialausgaben einzudämmen, dar. Dieser Punkt ist seit Mitte der 1990er Jahre ein wesentlicher Bestandteil des Programms der portugiesischen Sozialisten.

■ Trotz der Bemühungen der Regierung um den Entwurf für das Stabilitäts- und Wachstumsprogramm PEC, gibt es keine Garantie dafür, das Ziel, die Staatsverschuldung auf 2,8 Prozent zu reduzieren, tatsächlich bis 2013 zu erreichen. Zwar ist die Umsetzbarkeit der Maßnahmen des PEC aufgrund der politischen Situation im Land nicht gesichert, da die Regierung von Oppositionsstimmen abhängig ist, um wichtige Gesetze im Parlament zu verabschieden. Die beiden linken Oppositionsparteien lehnen das Programm offen ab, während sich die neue Führung der wichtigsten konservativen Partei über ihre politische Strategie nicht einig ist. Es ist allerdings kaum vorstellbar, dass sich eine der beiden konservativen Parteien (mit jeweils ausreichend vielen Parlamentsstimmen, um zusammen mit der sozialistischen Partei ein Gesetz zu verabschieden) gegen das PEC aussprechen wird, da es sich in großen Teilen mit ihren eigenen politischen Programmen überschneidet. Viel entscheidender als die politische Situation im Land sind die Risiken, die auf der ökonomischen Seite entstehen können.

## Perspektiven für Wirtschaft und Haushalt

Für 2010 und 2011 wird in Portugal ein mäßiges Wirtschaftswachstum von unter einem Prozent erwartet. Die jüngsten Prognosen weichen vor allem bei der Entwicklung der Investitionen voneinander ab (siehe Tabelle unten). Während die Regierung 2010 nur einen leichten Rückgang bei den Investitionen erwartet, nachdem sich diese 2009 um 11,1 Prozent verringert hatten, geht die portugiesische Zentralbank davon aus, dass die Bruttoanlageinvestitionen in diesem Jahr noch weiter zurückgehen. Die Abweichungen liegen zum Teil an den verschiedenen Methoden der Schätzung der öffentlichen Investitionen: Die Zentralbank berücksichtigt nur die Maßnahmen, die schon eingeleitet wurden, beziehungsweise jene Elemente dieser Maßnahmen, die schon bekannt sind. Die portugiesische Zentralbank erwartet außerdem geringere Investitionen im Wohnungsbau und im sekundären Sektor als Folge der Rezession, die 2009 die Privatwirtschaft getroffen hat.

Tabelle 1: Prognosen für das BIP und seine wichtigsten Bestandteile 2010 und 2011 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr):

	<b>Struktur- und Wirtschaftsprogramm 2010–2013</b>		<b>Portugiesische Zentralbank</b>	
	<b>(März 2010)</b>		<b>(März 2010)</b>	
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
BIP	0,7	0,9	0,4	0,8
privater Verbrauch	1,0	0,8	1,1	0,3
Staatsverbrauch	-0,9	-1,3	-0,7	-0,2
Bruttoanlageinvestitionen	-0,8	1,0	-6,3	0,3
Exporte	3,5	4,1	3,6	3,7
Importe	1,7	1,9	0,2	1,4

Da erstens (entsprechend den angekündigten Sparmaßnahmen) der Staatsverbrauch erwartungsgemäß zurückgehen wird, zweitens ein Wachstum beim privaten Verbrauch aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit (die Regierung geht für 2010 und 2011 von einer Arbeitslosenquote von 9,8 Prozent aus), der langsamer steigenden Gehälter (besonders im öffentlichen Sektor), der Einschränkungen bei den Sozialleistungen sowie einer Erhöhung der Sparquote begrenzt ist, und drittens die Investitionen wegen der oben genannten Gründe gedrosselt werden, bleibt

als einzige Quelle für das Wachstum, das die jüngsten Prognosen ankündigen, der Außenbeitrag.

Aus dieser Tatsache erklärt sich das Rezessionsrisiko in den Prognosen für die portugiesische Wirtschaft. Etwa Dreiviertel der portugiesischen Exporte gehen in Länder der EU. Das bedeutet, dass ein Wachstum der portugiesischen Wirtschaft in den folgenden Jahren in hohem Maße vom Wirtschaftswachstum der Handelspartner innerhalb der EU abhängt. Wenn man davon ausgeht, dass jedes EU-Land einen eigenen Sparkurs fährt (mit dem Ziel, die öffentliche Verschuldung bis 2013 unter drei Prozent des BIP zu drücken), erscheint der prognostizierte Zuwachs bei den Exporten übermäßig optimistisch.

Ein weiteres Rezessionsrisiko für die portugiesische Wirtschaft liegt in den Kosten für den öffentlichen Haushalt. Nachdem der Renditeunterschied zwischen portugiesischen und deutschen Zehn-Jahres-Anleihen 2009 insgesamt kleiner geworden war, ist die Spanne in Folge der griechischen Haushaltskrise seit Dezember 2009 wieder angewachsen. Anfang März 2010 lag sie bei 150 Basispunkten. Nachdem die EU Ende März einem Programm zur Unterstützung von Ländern mit massiver Staatsverschuldung zugestimmt hat, ist der Druck auf die portugiesische Staatsverschuldung etwas geringer geworden. Wegen der Strukturschwäche der portugiesischen Wirtschaft, einem gewissen (wenn auch geringen) Maß an Unsicherheit bezüglich der politischen Umsetzbarkeit des PEC, aufgrund der ökonomischen Prognose für das Land und der bestehenden Schwäche des internationalen Finanzsystems, lässt sich allerdings nicht ausschließen, dass die Finanzmärkte in den folgenden Monaten höhere Zinsen für den Erwerb von Staatsanleihen verlangen werden. Das würde wiederum nicht nur den Bemühungen um einen ausgeglichenen Haushalt zuwiderlaufen, sondern auch ein negatives Signal an Investoren senden und somit den allgemeinen ökonomischen Aktivitäten schaden.

## Die Rolle der EU

Die hier beschriebenen Voraussetzungen lassen eigentlich nur den Schluss zu, dass Portugal einen relativ langen Anpassungsprozess zu bewältigen hat, der von einem langsamen Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit begleitet wird (und der schon zur Jahrhundertwende begann). Einige der wichtigsten Gründe für die nachteilige Entwicklung der portugiesischen Wirtschaft

in den letzten zehn Jahren – insbesondere das niedrige Bildungsniveau der Arbeitskräfte und die Anfälligkeit der Produktivität gegenüber dem Wettbewerbsdruck aus den neuen EU-Mitgliedstaaten und den Schwellenländern (Länder mit ähnlicher Produktionsstruktur und niedrigeren Lohnkosten) – werden nur sehr langsam beseitigt werden können. Hinzu kommt, dass externe Währungsschwankungen durch den Verlust der geldpolitischen Autonomie nur schwer ausgeglichen werden können. Die Pläne, die Reallöhne zu kürzen, um so die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, müssen nicht nur gegen die üblichen politischen Widerstände verteidigt werden, sondern stoßen auch an die Grenzen der Machbarkeit in einem Land, das schon jetzt zu den ärmsten Ländern Europas gehört und einen Mindestlohn hat, der mit 475 Euro zu den niedrigsten in der Eurozone gehört. Das hohe Niveau der privaten Verschuldung, aufgrund übermäßiger Kreditaufnahmen während einer Phase sinkender Zinsen und eines am Ende nur vorübergehenden Wirtschaftsbooms vor der Einführung des Euro, lässt für die nächsten Jahre eine geringe Zunahme bei privatem Konsum und Investitionen erwarten. Außerdem kann man davon ausgehen, dass sich die Krise von 2008/09 wegen der Zerstörung der Produktionskapazitäten und der Verzögerung neuer Investitionen im öffentlichen und im privaten Sektor langfristig auf das Wachstumspotenzial auswirken wird.

Das Problem von geringem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit ist in Portugal schon seit dem Jahr 2000 virulent, als das portugiesische BIP pro Kopf unter den EU-Durchschnitt fiel. Die Reaktion auf dieses Phänomen bestand bisher aus einigen mehr oder weniger gründlichen Strukturreformen (siehe oben) sowie aus großen Bemühungen, das Bildungsniveau zu erhöhen und die Erweiterung der Produktionsstrukturen (mit Unterstützung aus den Strukturfonds der EU, die nach einer Neuausrichtung in der aktuellen Programmphase nun diese beiden Bereiche anstatt der physischen Infrastrukturmaßnahmen fördern) voranzutreiben.

Vor der Krise 2008/09 gab es zwischen den großen politischen Parteien in Portugal (den Sozialisten und den Sozialdemokraten) einen allgemeinen Konsens in Bezug auf die EU. Die Parteien gingen davon aus, dass die Vorteile aus den niedrigeren Zinsen und dem vereinfachten Zugang zu den internationalen Finanzmärkten zusammen mit den Strukturmitteln, die Portugal im Zuge der europäischen Kohäsionspolitik erhielt, die Kosten einer verrin-

gerten Autonomie bei der makroökonomischen Steuerung ausgleichen würden. Darüber hinaus gab es praktisch keine Diskussion über die Notwendigkeit, die Wirtschaftspolitiken innerhalb der EU zu koordinieren.<sup>4</sup> Es wurde allgemein angenommen, dass sowohl die Anpassungen an die neuen makroökonomischen Steuerungsmechanismen der Europäischen Währungsunion (EWU) als auch die neuen Herausforderungen an den Wettbewerb (durch die EU-Osterweiterung und die wachsende Bedeutung der Schwellenländer im Welthandel) die Aufgabe jeder einzelnen Nation sei.

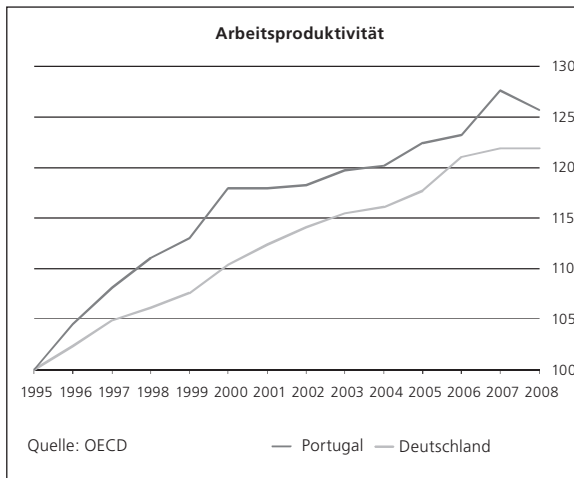
Die internationale Krise und die daraus resultierenden Verschuldungsprobleme der Länder an der EU-Peripherie haben die portugiesische Diskussion über die Rolle der EU um einige neue Themen erweitert. Besonders die sozialistische Regierung hat sich durch ihren Ministerpräsidenten José Socrates den Stimmen in Europa angeschlossen, die eine stärkere Koordinierung der jeweiligen Wirtschaftspolitiken fordern. Einzelheiten der offiziellen portugiesischen Position zu diesem Thema sind nicht bekannt. Die jüngste öffentliche Diskussion konzentriert sich aber im Wesentlichen auf drei Aspekte.

Bei dem ersten Aspekt geht es um die Notwendigkeit, in den nächsten Jahren *Exit*-Strategien für die Maßnahmen der Krisenbewältigung und Haushaltskonsolidierung zu koordinieren. Denn die aktuelle Situation könnte zu einem Dilemma bei der kollektiven Handlungsfähigkeit führen: Wenn jedes Land nationale Sparpläne einführt und gleichzeitig erwartet, dass die anderen Länder ausreichend Nachfrage erzeugen, um die eigenen Exporte anzukurbeln, wird das kumulierte Wachstum unterdrückt und die Konjunkturbelebung verzögert. Mit der bestehenden Schwäche einiger Segmente des Finanzsektors und der unsicheren Entwicklung bei den privaten Investitionen, könnte sich die Entscheidung auf EU-Ebene, die Haushaltskonsolidierung in allen Mitgliedstaaten sofort zu beginnen, kontraproduktiv auswirken.

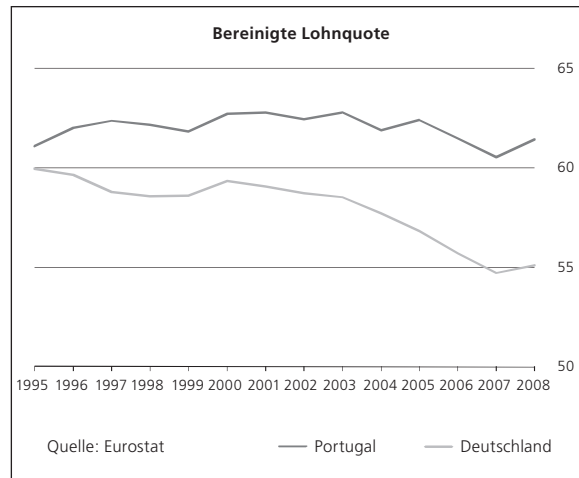
Der zweite Aspekt beschäftigt sich mit der wachsenden Meinung, dass die EU mehrere Mitgliedstaaten dabei unterstützen soll, nicht in einen Teufelskreis zu geraten, bei dem steigende Zinsen auf Staatsanleihen zu größeren nationalen Sparbemühungen führen, um die Staatsver-

4. Eine Ausnahme ist die Diskussion über die Harmonisierung der Körperschaftsteuer in der EU, die von einigen Mitgliedern der sozialistischen Partei als Reaktion auf den Steuerwettbewerb um Auslandsdirektinvestitionen angeregt wurde.

Grafik 1



Grafik 2



schuldung in Grenzen zu halten, was wiederum die Wirtschaftsperspektiven des Landes einschränkt und schließlich zu noch schärferen Bedingungen bei der Kreditaufnahme führt. Die portugiesische Diskussion über das PEC machte deutlich, dass die Strategien, die zur Reduzierung der Staatsverschuldung verabschiedet wurden, stark durch den Druck der Finanzmärkte, insbesondere der Ratingagenturen, beeinflusst wurden. Die Lasten der Haushaltskonsolidierung könnten sicherlich auch gerechter und wachstumsorientierter verteilt werden, wenn das Land nicht permanent von den Akteuren des Finanzmarkts unter Druck gesetzt würde. Auch wenn die EU die Möglichkeiten hat, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten Kredite zu vernünftigen Zinssätzen bekommen, fehlen doch die Mechanismen, diese Maßnahmen durchzusetzen.


Und schließlich wird die Meinung, dass die bestehenden Regeln zur makroökonomischen Steuerung disinflationär auf die Volkswirtschaften der EU wirken könnten, immer einflussreicher. Das Problem wird anhand der Zahlen in Grafik 1 und 2 verdeutlicht. Sie zeigen die Entwicklung von Produktivität und Realeinkommen in Portugal und Deutschland seit 1995.

Zwei Punkte, die sich aus den beiden Grafiken ergeben, verdienen besondere Aufmerksamkeit:

■ Im Gegensatz zu der oft geäußerten Meinung schneidet die allgemeine Entwicklung des portugiesischen Produktivitätswachstums in diesem Zeitraum im Vergleich zu Deutschland nicht so schlecht ab. Zweifellos ist die Pro-

duktivität in Portugal geringer als in Deutschland und wenn Portugal aufschließen will, muss es seine Produktivität in naher Zukunft deutlich verbessern. Aber die aktuellen Probleme der portugiesischen Wirtschaft können sicherlich nicht mit der Stagnation der Produktivität in Verbindung gebracht werden.

■ Auch wenn die ungezügelter Löhne in den Ländern der EU-Peripherie immer wieder als Hauptgrund für die Probleme dieser Volkswirtschaften genannt werden, legt die zweite Grafik eine andere Interpretation nahe. In Portugal sind die Realeinkommen der Arbeitnehmer nicht in dem Maße gestiegen wie die Produktivität, was zu einer Stagnation der Lohnquote im Volkseinkommen geführt hat, trotz einer Steigerung der Gesamtbeschäftigung in dem Zeitraum. So gesehen scheint das Problem des Ungleichgewichts innerhalb der EU weniger am starken Anstieg der Gehälter in der Peripherie, als vielmehr am ungenügenden Anstieg der Gehälter im Zentrum zu liegen. Insbesondere der deutsche Weg, die Lohnentwicklung zu zügeln, um so die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, könnte unheilvolle Folgen für die EU als Ganzes haben – nicht nur, weil so keine Nachfrage erzeugt wird, sondern auch weil es andere Länder zur Nachahmung animiert. Das Fehlen von Mechanismen auf EU-Ebene, die Anpassung der Gehälter innerhalb der Mitgliedstaaten zu koordinieren (beispielsweise durch die Bindung der Gehaltserhöhungen an das Produktivitätswachstum), führt nicht nur zu einer ungenügenden aggregierten Nachfrage, sondern auch zu einer ungerechten Verteilung von Erträgen und Kosten auf dem ganzen Kontinent.



Um es auf den Punkt zu bringen: Auch wenn Portugal sich eng und mit einigem Erfolg an die Reformagenda hält, die von den internationalen Institutionen befürwortet wird, sind die ökonomischen (und sozialen) Prognosen für die nächsten Jahre nicht besonders optimistisch. Ohne Veränderungen im bestehenden Regelwerk zur makroökonomischen Steuerung innerhalb der EU gibt es keine Alternative zu dem gegenwärtigen Weg, der sich durch langsames Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und ein bedeutendes Risiko für härtere Kreditbedingungen, die sich wiederum negativ auf die Wachstumsprognosen auswirken, auszeichnet. In der EU existiert der Spielraum für institutionelle Reformen, welche die Risiken finanzieller Instabilität einschränken, die Konjunkturerholung unterstützen sowie nachhaltiges Wachstum und soziale Gerechtigkeit fördern würden, ohne die Notwendigkeit nachhaltiger Staatsfinanzen aufs Spiel zu setzen. Bei einer solchen Reform auf EU-Ebene müsste es um folgende Punkte gehen: die Koordination der Gehaltsverhandlungen, größere Flexibilität bei den Haushaltsregeln (begleitet von strengeren Regeln bei ihrer Implementierung), um asymmetrische Entwicklungen in den Konjunkturzyklen anzupassen, die Harmonisierung der Körperschaftsteuer und die Einführung eines Finanzinstruments, das die Spekulationsangriffe auf die Staatsverschuldungen der Mitgliedstaaten verhindert.

Santiago Fernández de Lis und Emilio Ontiveros:

## Spanien – Das Wachstum des Baubooms kommt nicht wieder

### Einleitung

Die wirtschaftliche Situation Spaniens hat sich seit dem Frühjahr 2009, als unser erster Beitrag in dieser Reihe erschienen ist, wie erwartet erheblich verschlechtert. Noch beunruhigender ist, dass sich die Eurozone aufgrund der Haushaltsprobleme Griechenlands mittlerweile in einer ernststen institutionellen Krise befindet, die weitere anfällige Länder der Peripherie, wie Portugal, Spanien, Italien und Irland, angesteckt hat. Nach einigen vergeblichen Anläufen wurde von der EU und dem IWF Mitte April 2010 nun ein Hilfspaket für Griechenland beschlossen, das sich auf die bis dahin skeptischen Finanzmärkte positiv auszuwirken scheint. Die Wirkung dieser Ereignisse bleibt jedoch offen.

Die aktuelle Entwicklung der spanischen Volkswirtschaft lässt sich wie folgt zusammenfassen:

■ Das BIP ist 2009 um 3,6 Prozent zurückgegangen – vor allem aufgrund der negativen Entwicklung bei der Binnennachfrage (–6,4 Prozent), die zum Teil durch die sehr positive Entwicklung der Netto-Auslandsnachfrage (2,8 Prozent) kompensiert wurde. Gleichzeitig ist im Zeichen des schrumpfenden Welthandels der Anteil der Importe (–17,7 Prozent) wesentlich stärker zurückgegangen als der Anteil der Exporte (–11,3 Prozent).

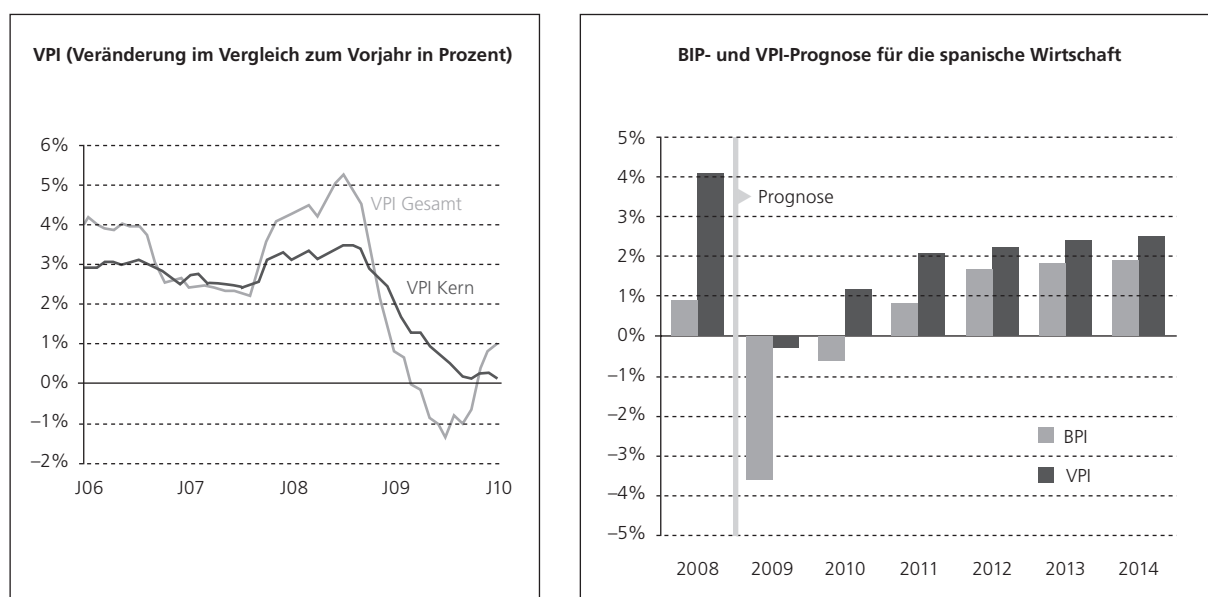
■ Die aktuellen Daten zur industriellen Produktion deuten im Februar 2010 nach wie vor auf eine negative Entwicklung (–1,9 Prozent), auch wenn die Zahlen sich im Vergleich zum Vorjahr (–22 Prozent) erheblich verbessert haben.

■ Arbeitslosigkeit ist noch immer mit Abstand das größte Problem der spanischen Wirtschaft – mit mehr als vier Millionen Arbeitslosen sind fast 20 Prozent der aktiven Bevölkerung betroffen.

■ Wie in den anderen EU-Ländern lag die Inflationsrate 2009 die meiste Zeit im negativen Bereich. Dies führte – zum ersten Mal seit der Einführung des Euro – dazu, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen Mitgliedern der Eurozone leicht verbessert hat. Die Inflationsrate lag im Februar 2010 bei 0,8 Prozent (siehe Grafik 1 für einen ausführlichen Überblick).

■ Die Reduzierung des bestehenden Leistungsbilanzdefizits verlief erfolgreich. Das Defizit ist von zehn Prozent im Jahr 2008 auf etwa fünf Prozent in den zwölf Monaten bis Februar 2010 zurückgegangen. Es wird erwartet, dass sich diese Entwicklung in den folgenden Quartalen fortsetzen wird, bis hin zu einem Niveau von etwa 3,5 Prozent oder weniger. Diese Berichtigung ist zum Teil das Ergebnis eines starken Anstiegs der privaten Spar-

Grafik 1



quote, die wiederum auf die Unsicherheit der wirtschaftlichen Situation, insbesondere bei den Prognosen der Beschäftigung, zurückzuführen ist: Die Sparquote der privaten Haushalte, als Anteil des verfügbaren Einkommens, ist von 10,5 Prozent in der ersten Jahreshälfte 2007 auf 18,8 Prozent im letzten Quartal 2009 angestiegen.

■ Aufgrund der schwachen ökonomischen Leistung hat sich die Haushaltslage erheblich verschlechtert, sowohl in Bezug auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren wie auch der diskretionären Maßnahmen. Aus der Position eines gewissen fiskalischen Polsters vor der Krise (mit einer Schuldenquote von nur 35 Prozent des BIP, die zu der niedrigsten der EU gehört), ist Spanien aus Sicht der internationalen Finanzmärkte schnell zu einem Land mit vergleichsweise hoher fiskalischer Verwundbarkeit geworden (siehe Abschnitt 3 weiter unten).

## Aktuelle Reformen

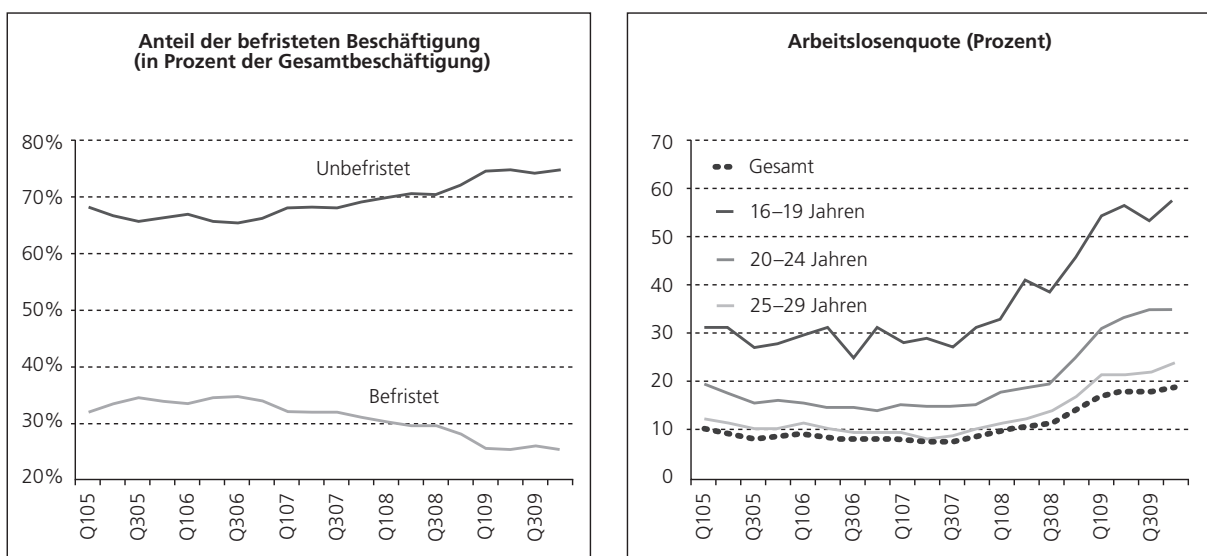
Die Regierung hat in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmenpakete beschlossen, die jeweils auf verschiedene Effekte zielten: (i) die Schaffung von Impulsen für die Konjunktur, z. B. durch einen Plan über öffentliche Baumaßnahmen in den Gemeinden im Wert von acht Milliarden Euro (bereits umgesetzt); (ii) Sparmaßnahmen, um die gefährliche Entwicklung der öffentlichen Haushalte abzuwenden (siehe Abschnitt 3); und (iii) eine Re-

form einzelner Mängel, die die strukturellen Schwächen der spanischen Volkswirtschaft widerspiegeln. Zu diesem dritten Punkt gehören aktuelle Handlungspläne, die sich auf den Arbeitsmarkt konzentrieren. Die angekündigten Vorschläge sind noch sehr allgemein gehalten und müssen mit den Sozialpartnern diskutiert werden. Zu den Schlüsselthemen gehören hier:

■ Eines der Hauptprobleme des spanischen Arbeitsmarktes ist die Aufgliederung zwischen Zeitverträgen und unbefristeten Verträgen (siehe Grafik 2), die durch folgende Maßnahmen verringert werden soll: (i) erhöhte Abfindungen und/oder Formen von Sozialversicherungsbeiträgen auf Zeitverträge; (ii) die Unterstützung einer Form des unbefristeten Vertrags (der 2007 nur 17 Prozent der Gesamtzahl der unbefristeten Verträge ausmachte); (iii) eine klare Unterscheidung verschiedener Entlassungsformen, insbesondere zwischen den rechtlich sachgemäßen (Entschädigung von 33 Arbeitstagen für jedes gearbeitete Jahr) und den »unsachgemäßen« (für die die Entschädigung auf 45 Tage berechnet wird), welche die gebräuchlichste in Spanien ist; (iv) Überarbeitung der Bedingungen für befristete Verträge; (v) die Förderung von Teilzeitarbeit durch die Überarbeitung der Bedingungen.

■ Die Verringerung der Arbeitsstunden während der Krise als Alternative zum Ausgleich durch befristete Beschäftigung: Einführung des »deutschen Modells«.

Grafik 2



Quelle: AFI Daten: Instituto Nacional de Estadística [Staatliches Amt für Statistik]



■ Eine Überarbeitung der aktuellen Subventionierungspraxis bei Einstellungen: Diese werden praktisch universell angewandt und bieten keine Anreize, Menschen einzustellen, die bisher schwer vermittelbar waren.

■ Die Förderung der Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt (durch aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und eine breitere Anwendung von Ausbildungsverträgen). Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen (20 bis 24 Jahren) lag im letzten Quartal 2009 bei etwa 30 Prozent (siehe Grafik 2).

■ Die Verringerung der Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

■ Die Stärkung der staatlichen Arbeitsvermittlung sowie die Verbesserung der Arbeitsvermittlung durch private Agenturen.

Zusätzlich zu den Arbeitsmarktreformen hat die Regierung einen »Plan zur nachhaltigen Wirtschaft« verabschiedet, der mehrere Aktionspläne für verschiedene Gebiete umfasst: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Umweltschutz (durch Anreize zur Nutzung erneuerbarer Energien), Erholung des Wohnungsmarkts (u. a. durch Anreize für den Mietmarkt und für Altbauten, insbesondere unter jungen Menschen), Innovation, Schulung und finanzielle Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) durch das Instituto de Crédito Oficial (ICO), einer nachrangigen öffentlichen Kreditanstalt.

## Perspektiven für Wirtschaft und Haushalt

Der starke Abwärtstrend der öffentlichen Haushalte in den verschiedenen Volkswirtschaften der Eurozone hat Anfang 2010 in der Region zu großen Spannungen auf dem Markt für öffentliche Anleihen geführt. Als Folge ist der Renditeunterschied zwischen den Zinsen Griechenlands, Spaniens, Portugals und – in etwas geringerem Maße – Irlands gegenüber den Zinsen Deutschlands in den letzten Wochen erheblich angestiegen, was Zweifel an der mittelfristigen Nachhaltigkeit der Eurozone geweckt hat.

Die spanische Regierung hat gerade eine Defizitschätzung für die verschiedenen öffentlichen Haushalte (Staat, regionale Verwaltungen, lokale Behörden und Sozialversicherung) für den Zeitraum 2010–2013 vorgelegt. Der

Anstieg des Kapitalbedarfs bei den regionalen Verwaltungen ragt dabei mit erwarteten 3,2 Prozent bzw. 4,2 Prozent des BIP sowohl für 2010 als auch für 2011 heraus. Nach diesen Prognosen wird das Defizit 2013 wieder bei drei Prozent des BIP liegen, entsprechend den Richtlinien des Stabilitäts- und Wachstumspakts (siehe Tabelle 1 unten).

Tabelle 1 Öffentliche Bilanz: Öffentliche Verwaltung gesamt. Prognose der Regierung

Prozent des BIP	2009	2010	2011	2012	2013
Regierung	-0.9	-6.2	-2.5	-3.8	-1.9
Sozialversicherung	0.8	0.2	0.2	0.2	0.2
Autonome Regionen	-2.2	-3.2	-3.2	-1.5	-1.1
Lokale Behörden	-0.5	-0.7	-0.7	-0.3	-0.2
Öffentlicher Sektor	-11.4	-9.8	-7.5	-5.3	-3.0

Quelle: Afi Daten: Ministerium für Wirtschaft

Ausgelöst durch die Unruhe und Spannungen fordern die internationalen Finanzmärkte allerdings nicht nur, Maßnahmen zur Stabilisierung des Wachstums einzuführen, sondern auch solche, die die Haushaltsdefizite zukünftig in Schach halten können. Die Maßnahmen sollen ehrgeizig und zuverlässig sein. Diese Rahmenbedingungen sowie die Bestätigung eines Haushaltsdefizits von 11,4 Prozent des BIP für 2009 waren ausschlaggebend für den Konsolidierungsplan der spanischen Regierung, mit dem das Vertrauen der Finanzmärkte wieder zurückgewonnen werden soll.

Das Ziel ist, die öffentlichen Ausgaben von 2010 bis 2013 um 45 Milliarden Euro zu reduzieren (siehe Tabelle 2 unten). Den größten Beitrag wird dabei die Zentralverwaltung leisten, die ihre Ausgaben um etwa 32 Milliarden Euro verringern soll. Zur Konsolidierung wird (i) ein Sofortmaßnahmenplan umgesetzt, mit dem 2010 fünf Milliarden Euro eingespart werden sollen (zusätzlich zu den acht Milliarden Euro, die im Haushaltsplan für 2009 beschlossen wurden) und (ii) ein Sparziel von 27 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2011 bis 2013 beschlossen. Die Details stehen noch nicht fest, aber es wird Subventionen, die laufenden Transferzahlungen, Investitionen und in etwas geringerem Maße die Beamtengehälter treffen.





Tabelle 2 Plan zur Haushaltskonsolidierung

	% des BIP	Mrd. EUR
Haushaltsdefizit (2009 Schätzung)	11.4	119.9
<b>Geschätzte strukturelle Öffentliche Schulden</b>	<b>5.7</b>	<b>59.9</b>
Konsolidierungsmaßnahmen im Haushalt 2010	-2.1	-22.1
<b>(1) mittelfristiger Finanzausgleich</b>	3.6	37.9
<b>(2) Primärüberschuss Ziel für 2013</b>	0.1	1.1
<b>(3) Pflichtausgaben</b>	0.6	6.3
<b>(1) + (2) + (3) Gesamte Konsolidierungsleistung bei Ausgaben im öffentlichen Sektor</b>	<b>4.3</b>	<b>45.2</b>
Arbeitnehmergehälter	1.9	20
Vorleistungen, Transferleistungen und anderes	1.0	10.5
Investitionen	0.9	9.5
Subventionen	0.5	5.3

Quelle: Afi Daten: Ministerium für Wirtschaft

Weitere Beiträge werden von dem allmählichen Anstieg der öffentlichen Einnahmen erwartet, 2012 und 2013 mit jährlich etwa drei Prozent (zusätzlich zur Erhöhung der Umsatzsteuer von 16 auf 18 Prozent, die am 1. Juli 2010 beschlossen wurde und bereits im aktuellen Haushalt berücksichtigt ist). Die größten Unsicherheiten bezüglich der Umsetzbarkeit des Plans gehen allerdings von den Schätzungen der Einnahmen sowie den Möglichkeiten der regionalen Verwaltungen, ihre Ausgaben einzuschränken, aus.


## Die Zukunft des Euro und die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken

Die Krise wurde durch den Verstoß gegen zwei entscheidende Punkte der Maastricht-Architektur ausgelöst:

1. Die Flexibilität der nationalen Ökonomien, insbesondere in den besonders anfälligen Ländern der Peripherie: Der Wegfall des Wechselkurses als Anpassungsmechanismus machte flexiblere heimische Märkte notwendig, um so die notwendige Anpassung an die realen Wechselkurse durch nationale Preise und Löhne auszugleichen. Die Länder der Peripherie waren aus mehreren Gründen besonders anfällig: (i) sie waren aufgrund des bekannten Balassa-Samuelson-Effekts und der sich daraus ergebenden Risiken externer Effekte auf andere Sektoren der Wirtschaft höheren Preissteigerungen bei den nicht han-

delbaren Gütern ausgesetzt, was schließlich die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt; (ii) sie erlebten einen gehörigen Expansionsschock als Folge des sinkenden Realzinsatzes, ausgelöst durch die Anpassung an den Euro (im spanischen Fall geschätzte fünf Basispunkte), was nicht nur das Wirtschaftswachstum förderte sondern auch die Inflation sowie stetig steigende Leistungsbilanzdefizite und einen Immobilienboom hervorbrachte; und (iii) ihre Arbeitsmärkte waren besonders unflexibel – selbst für europäische Verhältnisse. Auch wenn einige Länder bestimmte Reformen durchführten, um die Defizite zu beheben, waren die Bemühungen doch zu zaghaft, so dass die Länder wegen der größeren Ungleichgewichte (bei der Wettbewerbsfähigkeit, bei den Immobilienpreisen, bei den öffentlichen Haushalten) viel härter von der Krise getroffen wurden.

2. Die Haushaltsregeln. Die Maastrichtverträge waren auf zwei Säulen der Haushaltsdisziplin gebaut: dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und der *No-Bail-Out*-Klausel. Der Verstoß gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt durch Deutschland und Frankreich 2004 hat die Eurozone um einen seiner Eckpfeiler gebracht. Dadurch wurden alle Forderungen nach Disziplin bei den kleineren Ländern ernsthaft untergraben. Der Verlust der Glaubwürdigkeit des Paktes erklärt auch die abnehmende Zuverlässigkeit der Zahlen in der EU-Haushaltspraxis (wenn der Pakt nicht realisierbar war, warum sollten wir dann bei den Schulden- und Defizitstatistiken



streng sein?). Und bei der *No-Bail-Out*-Klausel ist das letzte Wort noch nicht gesprochen. Die Erklärungen der führenden EU-Akteure, den Griechen helfen zu wollen, deuten auf eine Außerkraftsetzung durch die Praxis. Es gibt möglicherweise keine Alternative, da eine griechische Pleite viel schlimmere Auswirkungen auf die Eurozone hätte. Aber es zeigt, dass die Regeln der Euroarchitektur grundsätzlich neu geschrieben werden müssen.

Der ungenügende Fortschritt der Flexibilisierung der nationalen Strukturen und – ganz besonders – die Missachtung der Stabilitätskriterien rufen nach einer Neuordnung der Regeln für den Euro. Es ist unwahrscheinlich, dass der Euro einem weiteren Verfall der Stabilitätskriterien widerstehen kann, wenn nicht ein wesentlich strengerer Rahmen zur Koordinierung der Haushalte geschaffen wird. Dies erfordert auch eine wesentlich strengere institutionelle Abgrenzung zwischen Mitgliedern der Eurozone und den anderen Mitgliedern der EU. Insbesondere die Eurozone muss institutionell besser aufgestellt werden. Diejenigen Länder der Eurozone, die bereit sind, ihre fiskalische Souveränität in höherem Maße miteinander zu teilen, sollten nicht durch diejenigen gehindert werden, die die Zielvorstellungen einer gemeinsamen Währung nicht übernehmen wollen. Die Mitglieder der Eurozone sollten sich noch weiter in Richtung einer Zentralisierung der Finanzpolitik mit einem höheren Grad an fiskalischer Harmonisierung bewegen und eventuell die Möglichkeit der gemeinsamen Ausgabe europäischer (bzw. Eurozonen-) Schuldverschreibungen einführen.

Der Vorschlag, einen Europäischen Währungsfonds zu gründen, sollte auf jeden Fall untersucht werden. Ein solcher Fonds, seine Ausgestaltung und Einführung, könnte allerdings auch zu noch größeren institutionellen Unübersichtlichkeiten innerhalb der EU führen. Das Engagement des IWF bei Rettungsplänen für Mitglieder der Eurozone (so wie momentan im Fall von Griechenland) sollte eine Ausnahme bleiben und erfordert eine gewisse Angleichung des Fonds und der europäischen Verfahren. Um den Eindruck zu vermeiden, dass Europa nicht in der Lage ist, mit den eigenen Problemen umzugehen, sollten die EU-Länder Instrumente entwickeln, die solche Fälle in Zukunft vermeiden, während gleichzeitig die Grundstruktur der Eurozone bewahrt wird.



Philipp Fink:

## Irland – Im Griff der Wirtschafts- und Finanzkrise: Prinzip Hoffnung

### Einleitung

Die Irische Republik ist vom einstigen Wachstumsstar der Europäischen Union (EU) zum Sparstar geworden. Im Unterschied zu anderen Industriestaaten, die mit umfangreichen Konjunkturprogrammen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise reagiert haben, hat die irische Koalitionsregierung, die von der zentristischen *Fianna Fáil* angeführt wird und an der die irischen Grünen und die marktliberalen *Progressive Democrats* beteiligt sind, harte Sparmaßnahmen für das Haushaltsjahr 2010 verkündet. Insgesamt wurden Ausgabenkürzungen in Höhe von vier Milliarden Euro oder 2,4 Prozent des irischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) beschlossen, wobei drei Viertel der Kürzungen die laufenden Ausgaben betreffen (EUCOM 2010: 8).

Der im Dezember 2009 beschlossene Haushalt für 2010 bildet nach dem Notbudget vom April 2009 den vorläufigen Höhepunkt drakonischer Sparmaßnahmen, die das wachsende Staatsdefizit bekämpfen sollen. Der massive Rückgang der Exporte hat zusammen mit dem Platzen der Immobilienblase 2009 für einen Einbruch des Wirtschaftswachstums um 7,5 Prozent und für einen Rekordanstieg der Arbeitslosigkeit auf mehr als zwölf Prozent gesorgt. Als Folge davon lagen im Jahr 2009 die Steuereinnahmen 31 Prozent unter den Einnahmen von 2007 (ESRI 2009: 19).

Gleichzeitig sind die Ausgaben des Staates wegen der steigenden Arbeitslosigkeit und der bereits beschlossenen Rettungsmaßnahmen für die einheimischen Banken stark gestiegen. Aufgrund des Zusammenbruchs des Immobilienmarkts sahen sich die irischen Finanzinstitute mit hohen Kreditabschreibungen konfrontiert (Fink 2009a). In der Folge gehörte Irland zu den ersten Industrieländern, das einen umfangreichen Rettungsschirm mit Staatsgarantien in Höhe von 400 Milliarden Euro aufspannte. Im weiteren Verlauf der Krise mussten Rekapitalisierungsdarlehen an zwei Banken gewährt werden und ein weiteres Institut wurde sogar gänzlich verstaatlicht. Die Übernahme nicht-bedinbarer Hypotheken durch die als sogenannte *Bad Bank* kürzlich gegründete *National Asset Management Agency* (NAMA) wird nach ersten Schätzungen den Staatshaushalt mit weiteren 80 Milliarden Euro belasten (ESRI 2009: 19).

Anfang April 2010 gab die Finanzaufsicht der Zentralbank bekannt, zu welchen Konditionen die NAMA die erste Tranche an abgeschriebenene Hypotheken von den in Schwierigkeiten geratenen Banken abnehmen wird. Die betroffenen Institute müssen erhebliche Abschläge in Höhe von 47 Prozent des Buchwerts hinnehmen. Hinzu kam die Bekanntgabe der Eigenkapitalquote, die auf acht Prozent festgesetzt wurde. Nach den Berechnungen der Finanzaufsicht benötigen die irischen Finanzinstitute 21 Milliarden Euro an zusätzlicher Liquidität, um den Wertverlust ausgelagerter Hypotheken zu schultern und die Eigenkapitalvorgaben einzuhalten, anderenfalls droht ihnen die Verstaatlichung. Es gibt bereits Mutmaßungen, dass eine der größten Banken des Landes, die *Allied Irish Banks* (AIB), über kurz oder lang diesen Weg gehen muss. Die Folge wäre eine weitere Verschärfung der Haushaltssituation (*Irish Times* vom 31. März 2010).

Die Regierung begründet die drastischen Austeritätsmaßnahmen mit den erhöhten Zinsen, die der irische Staat auf den Kapitalmärkten für die Aufnahme neuer Schulden seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise anbieten muss. Die Sparanstrengungen sollen den Marktteilnehmern signalisieren, dass die Regierung in Zukunft ihre Schulden zurückbezahlen kann, um die Zinslast für die Finanzierung des Haushaltsdefizits senken zu können. Dazu soll das Doppeldefizit der Leistungsbilanz und der Staatskasse zurückgefahren werden, so dass Irland bis zum Jahr 2014 die Maastricht-Kriterien wieder einhalten kann.

Doch trotz der beschlossenen Ausgabenkürzungen stieg 2009 nach Berechnungen des irischen Wirtschaftsforschungsinstitut ESRI die Staatsverschuldung (Schuldenstandsquote) auf 65,5 Prozent des BIP bei einem Haushaltsdefizit von 11,75 Prozent des BIP (ESRI 2009: 18). Zwar konnten Sparmaßnahmen den Zinsunterschied zur Risikoprämie deutscher Staatsanleihen schmälern, doch bleibt der Risikoaufschlag für die irischen Staatsschuld-papiere beträchtlich. Er wird lediglich von den Zinsen für griechische Staatsanleihen übertroffen.

## Die Krisenhaftigkeit des irischen Wachstums

Breite Teile der irischen und internationalen Öffentlichkeit sehen die Schuld für die Wirtschaftskrise im Wesentlichen beim kreditfinanzierten und unverhältnismäßigen Konsumverhalten. Doch bei näherem Hinsehen scheint die dramatische Lage des Landes eher ein Ergebnis der Krisenanfälligkeit des exportorientierten und auf ausländische Investitionen gestützten Wachstumsmodells zu sein.

Des Weiteren zeigt sich in historischer Betrachtung, dass die jetzige Rezession weder ein einmaliges Ereignis noch völlig unerwartet passiert ist. Simultane Krisen der Leistungsbilanz und des Haushalts sind periodische Ereignisse der irischen Nachkriegswirtschaft. Denn bereits in der Vergangenheit erlebte das exportabhängige Wachstumsmodell systemische Krisen, die jeweils fast zu einem Staatsbankrott geführt haben und Anlass für eine Neujustierung des Wachstumspfades waren. Doch an dem grundsätzlichen Problem der irischen Wirtschaft – dem Fehlen einer bedeutsamen einheimischen Industrie und damit der Entwicklung eines organischen und selbsttragenden Wachstums – änderte sich trotz des stetigen Zuwachses an Wohlstand nichts.<sup>5</sup>

Die erste schwerwiegende Nachkriegskrise fand in den 1950er Jahren statt. Aufgrund der Einführung des Freihandels stiegen die Importe stark an. Gleichzeitig erlitten die für das damalige Agrarland wichtigen Vieh- und Lebensmittelexportbranchen erhebliche Absatzeinbußen. Die bisher geschützten einheimischen Unternehmen erlebten ihren Niedergang. Das wachsende Handelsdefizit verschlang die geringen Devisenbestände des Landes. Die wirtschaftspolitische Antwort der damaligen Regierung fokussierte auf Reduzierung der Importnachfrage durch Umsetzung eines radikalen Sparkurses und auf Konsumbekämpfung. Die Folge war eine drastische Verschärfung der Rezession und die höchste Auswanderungsquote seit der großen Hungersnot im 19. Jahrhundert. Die Lösung der damaligen Krise fand sich in der Umsetzung einer exportorientierten Industrialisierungsstrategie und einer maßvollen Expansion der Staatstätigkeit: die sogenannte Revolution von 1958. Ziel der Politik war es, in Ermangelung eines international wettbewerbsfähigen einheimischen Industrie- und Exportsektors,

Wachstum und Beschäftigung durch die Anziehung ausländischer Firmen der verarbeitenden Industrie zu erzielen.

Diese Wirtschaftspolitik begründete den Boom der 1960er Jahre. Irland konnte vom Wachstum der Nachkriegszeit der westlichen Industrieländer als Niedriglohnstandort für den Export in die USA und nach Europa profitieren. Mit der Ölkrise von 1973 ging diese Wachstumsphase in Irland zu Ende. Es folgten 14 Jahre der Agonie, die durch den Versuch gekennzeichnet waren, das exportorientierte Wachstumsmodell unter dem negativen Einfluss einer krisenhaften Weltwirtschaft und der daraus resultierenden unsicheren Auslandsnachfrage wiederzubeleben. In den 1980er Jahren stand der irische Staat dann kurz vor dem Bankrott und konnte nur sehr mühsam die hohen Defizite der Leistungsbilanz und des Staatshaushalts finanzieren.

Die Umkehr kam 1987, als eine Minderheitsregierung, geführt von der zentristischen *Fianna Fáil* unter Beteiligung der *Progressive Democrats* und mit Duldung der größten Oppositionspartei, der konservativen *Fine Gael*, ein schmerzhaftes Austeritätsprogramm verabschiedete. Zwischen 1987 und 1989 wurden die laufenden Ausgaben um elf Prozent, die Sozialtransfers um 3,6 Prozent und Investitionen um fast fünf Prozent gekürzt. Gleichzeitig wurden vor allem die indirekten Steuern und Abgaben erhöht. Allen Unkenrufen zum Trotz erholte sich die Wirtschaft und es begann die Boomphase des »keltischen Tigers«.

## Die Mär vom expansiven Sparen

Diese Leistung wurde von einer Vielzahl marktliberaler Ökonomen – darunter Experten des Internationalen Währungsfonds (IWF) – als Paradebeispiel dafür gefeiert, wie die Rückführung von Staatsausgaben und die Sanierung der öffentlichen Hand zu langfristigem Wachstum führen können (Giavazzi/Pagano 1990). Nach dieser Lesart führte die verminderte Nachfrage des Staates nach Krediten zu einer Minderung der Gesamtkapitalnachfrage. Somit entstand ein Überangebot auf dem Kapitalmarkt, das ein Absinken des Zinsniveaus verursachte und private Investitionen förderte (die Theorie der sogenannten »Expansiven Fiskalkontraktion«). Außerdem sorgten die Sparpolitik und der erfolgreiche sozialpartnerschaftliche Dialog für eine Verringerung der Lohnstückkosten

5. Für einen Überblick über die jüngere irische Wirtschaftsgeschichte vergleiche Fink (2009b), Ó Riain (2004), O’Hearn (2001) und Lee (1989).

und halfen somit, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des irischen Exportsektors wiederzuerlangen.<sup>6</sup>

Deshalb verwundert es kaum, wenn sich die jetzige Regierung bei der Verteidigung ihrer Austeritätsmaßnahmen auf die damalige Politik beruft. Doch diese wohlwollende Interpretation der damaligen Ereignisse leidet unter erheblichen Schönheitsfehlern. Zum einen ist sie eine zweifelhafte Darstellung der Ursachen für den späteren Aufschwung des »keltischen Tigers«, denn verantwortlich für die Überwindung der damaligen Rezession und die Bildung der Grundlagen der hohen Wachstumsraten des Landes war nicht die gestiegene Binnennachfrage, sondern die Nachfrage nach irischen Exportgütern als Folge der Erholung der Weltkonjunktur nach 1991. Dies ist überwiegend auf ausländische Firmen zurückzuführen, die, gestützt auf eine massive Abwertung des irischen Pfunds, Irland als günstigen Produktionsstandort für den europäischen Binnenmarkt benutzt haben. Ein ausgetüfteltes Standortmarketing, bestehend aus niedrigen Steuersätzen, umfangreichen Transferzahlungen aus Brüssel für die irische Infrastruktur, ein entsprechendes Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer und günstige Löhne infolge von nationalen Lohnvereinbarungen, lockte ausländische Unternehmen – vor allem der verarbeitenden Industrie und der Soft- und Hardwarebranchen – in das einstige Armenhaus Europas.

Zum anderen sind diese Voraussetzungen heute nicht mehr vorhanden. Als Konsequenz aus der rasanten Wirtschaftsentwicklung erhält Irland weniger Mittel aus den Brüsseler Struktur- und Regionalfonds. Somit müssen dringend benötigte Infrastrukturinvestitionen wegen der akuten Haushaltskonsolidierung verschoben werden. Mit dem EU-Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas sind viele der ausländischen Konzerne in günstigere Standorte abgewandert. Der irische Staat hat es versäumt, für eine Stärkung der wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten in den ausländischen Tochtergesellschaften und damit für eine langfristige Standortbindung der Firmen zu sorgen (Fink 2008).

Verschärfend kommt hinzu, dass die einheimischen Unternehmen diese Lücke nicht füllen können. Denn mit wenigen Ausnahmen sind die Versuche, einen starken einheimischen industriellen Sektor aufzubauen, geschei-

tert. Da es keine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit irischer Firmen durch die Anwesenheit ausländischer Firmen gab, konnte sich strategisches Wissen nicht übertragen, so dass irische Firmen nicht den Zugang zu lukrativen Märkten bekommen konnten. Die Exporttätigkeit irischer Unternehmen wurde nicht erweitert beziehungsweise differenziert, folglich konnte ihre Innovationsfähigkeit nicht verbessert werden (Fink 2006 und Paus 2005).

Schließlich befindet sich die irische Wirtschaft im Gegensatz zu 1987 in der Falle der Nominalrigidität der Preise. Durch den Beitritt zum Euroraum ist eine Abwertung der Landeswährung, um die relativen Preise gegenüber den Haupthandelspartnern zu senken, nicht mehr möglich. Bei einer zu vernachlässigenden Inflationsrate gibt es keinen Spielraum mehr für eine Wiederbelebung der nationalen Lohnverhandlungen im Rahmen des sozialpartnerschaftlichen Dialogs. Zwar hat der Staat als Arbeitgeber für seine Beschäftigten erhebliche Lohnminderungen durchgesetzt, doch ist es unwahrscheinlich, dass die Gewerkschaften einer Minderung der Nominallöhne in der Privatwirtschaft zustimmen würden. Hinzu kommt, dass die Deflation die Schuldenlast der Unternehmen und Haushalte ansteigen lässt. Als Folge nehmen die Insolvenzen zu und die Konsumneigung sowie die Investitionsbereitschaft der Unternehmen gehen weiter zurück, was wiederum die Schieflage der irischen Banken verstärkt, da das Volumen an nicht mehr bedienbaren Krediten und Hypotheken zunimmt. Die staatliche Austeritätspolitik wirkt in diesem Zusammenhang sehr prozyklisch und verstärkt nach Berechnung des ESRI kurz- bis mittelfristig die deflationäre Entwicklung. Irland befindet sich somit in einem wirtschaftlichen Teufelskreis.

## Irlands Sicht auf die EU: Zurückhaltung gegenüber einer verstärkten wirtschaftspolitischen Integration

In Anbetracht dieser Dramatik ist es verwunderlich, wieso die Diskussion um eine verstärkte Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik und der Vorschlag zur Etablierung eines europäischen Währungsfonds in der irischen Öffentlichkeit auf große Zurückhaltung stoßen. Doch seit den sehr komplizierten und langwierigen Verfahren zur Anerkennung des *Vertrags von Lissabon* schrecken alle politischen Parteien vor jeglichen Änderungen der europäischen Verträge zurück und wollen nach den schmerzhaften Erlebnissen bei den letzten

6. Für diese Interpretation vergleiche Giavazzi/Pagano (1990) und Mac Sharry/White (2000).

Volksabstimmungen die nur mühsam geschlossenen Wunden nicht wieder aufreißen lassen. Angesichts der Spannungen zwischen den Koalitionspartnern und der momentanen Schwäche der Regierungskoalition in den Meinungsumfragen besteht die Möglichkeit, dass die Regierung vorzeitig das Handtuch wirft und Neuwahlen vor dem eigentlichen Termin in zwei Jahren stattfinden könnten. Wegen der generellen Skepsis in der Bevölkerung gegenüber dem Verlust weiterer Souveränität des Landes, die sich im blutigen und langen Unabhängigkeitskampf Irlands begründet, könnten sich Forderungen nach einer verstärkten europäischen Integration nachteilig auf den Wahlausgang auswirken.

Hinzu kommt, dass im Hinblick auf die momentanen immensen wirtschaftlichen Schwierigkeiten die gegenwärtige Debatte um die mögliche Stärkung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen der EU als nicht besonders zielführend angesehen wird. Falsch verstandene Äußerungen seitens der Regierung könnten zu einem spekulationsbedingten Anstieg der Risikoprämie für irische Staatsanleihen führen, denn die Regierungskoalition will mit allen Mitteln verhindern, dass Irland zu einem Synonym für Griechenland wird.

Die sozialdemokratischen Akteure Irlands befinden sich in einer ähnlichen Zwickmühle. Die oppositionelle *Labour Party* und der Gewerkschaftsdachverband *Irish Congress of Trade Unions* (ICTU) akzeptieren zwar die Notwendigkeit der Sparbemühungen, doch zusammen mit progressiven Kritikern bemängeln sie die Einseitigkeit der Austeritätspolitik, die sich hauptsächlich auf die Ausgabenseite konzentriert, ohne die Steuereinnahmen zu erhöhen. So sind Sozialtransfers, wie zum Beispiel die steuerliche Zuschussung der Kinderbetreuung, in erheblichem Umfang dem Rotstift zum Opfer gefallen. Auf der anderen Seite bleiben in dem Land, das innerhalb der EU die geringste durchschnittliche direkte Steuerbelastung aufweist, die Einkommen- und Kapitaleinkommensteuersätze nahezu unberührt. Beobachter rechnen mit einem empfindlichen Anstieg der Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft, die ohnehin durch eine hohe Ungleichheit der Wohlstandsverteilung gekennzeichnet ist.

Progressive Kritiker befürchten, dass die Regierung mit ihrer Politik des »*Slash and Burn*« die Zukunft des Landes verspielt, indem wichtige Investitionen, die womöglich stimulierend für die Binnenwirtschaft hätten sein können, verschoben wurden. Die Opposition und die Ge-

werkschaften fordern eine Umkehr der jetzigen Politik durch eine gerechtere Verteilung der Lasten des Schuldenabbaus. Ebenso werden Rufe nach der strafrechtlichen Aufarbeitung des Bankenzusammenbruchs laut. Erste Ermittlungen deuten auf eine unheilvolle Allianz zwischen dem Bausektor, den Bankmanagern und der erfolgreichen zentristischen Partei *Fianna Fáil* hin. Immer wieder in der Vergangenheit hat die starke Verbindung zwischen der Bauwirtschaft und der wichtigsten politischen Partei des Landes für Skandale gesorgt. Zuletzt musste der erfolgreiche Premierminister Bertie Ahern seine Amtsgeschäfte abgeben, nachdem er Zahlungen von Bauunternehmern akzeptiert hatte.<sup>7</sup>

Während die politische Klasse in Irland sich um die Frage der Schuldzuweisung streitet, scheint das gesellschaftliche »Sicherheitsventil« erneut zu funktionieren: die Auswanderung der jungen Bevölkerung. Seit 1997 ist die Anzahl irischer Auswanderer zum ersten Mal gestiegen. Schätzungsweise 60 000 Iren haben 2009 das Land in Richtung Australien, Kanada und Neuseeland verlassen. Weitere 50 000 sind illegal in die Vereinigten Staaten ausgewandert (*die tageszeitung* vom 21. März 2010). Angesichts der wirtschaftlichen Dramatik im Land hängt die Beantwortung der Frage, wie lange die Emigranten in der Fremde ausharren, von der Entwicklung der Konjunktur bei den wichtigen Handelspartnern des Landes (USA, Großbritannien und Deutschland) ab.

7. So haben 28 bekannte Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler des Landes einen öffentlichen Protestbrief mit der Überschrift »All the wrong options have been pursued« an die irische Regierung gerichtet und in der *Irish Times* vom 8. März 2010 veröffentlicht (*Irish Times* vom 8. März 2010). Für mehr Informationen über die enge Verbindung zwischen Bauwirtschaft und der Politik vergleiche O'Toole (2010).

## Literatur

Economic and Social Review (ESRI 2009): *Quarterly Economy Commentary*, December. Dublin: ESRI.

EU Commission (EUCOM 2010): *Recommendation for a Council Opinion: On the Updated Stability Programme of Ireland. 2009–2014.*, Brussels: European Commission.

Fink, Philipp (2009a): *Late Development in Hungary and Ireland: From Rags to Riches?*. Baden-Baden: Nomos.

Fink, Philipp (2009b): Irland: Erfolgsmodell in der Krise: Ist der *keltische Tiger* bankrott?, in: Petra Pinzler et al. (Hrsg.): *Euroland auf dem Prüfstand – Die Währungsunion und die Finanzmarktkrise*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 7–10.

Fink, Philipp (2008): *Länderanalyse Irland: Ein Erfolgsmodell auf dem Prüfstand?*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fink, Philipp (2006): FDI-led Growth and Rising Polarizations in Hungary: Quantity at the Expense of Quality, in: *New Political Economy* 11 (1), S. 47–72.

Giavazzi, Francesco/Pagano, Marco (1990): Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? The Tale of Two Small European Countries, in: Oliver Blanchard, Stanley Fisher (Eds.): *NBER Macroeconomic Annual*. New York: NBER, S. 75–110.

Lee, John J. (1989): *Ireland, 1912–1989: Politics and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mac Sharry, Ray/White, Padraic A. (2000): *The Making of the Celtic Tiger. The Inside Story of Ireland's Boom Economy*. Cork: Mercier Press.

O'Halloran, Barry: State Moves into Position of Taking Control of Main Financial Institutions, in: *Irish Times* (31.3.2010), <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2010/0331/1224267401862.html> (aufgerufen am 16. 4.2010).

O'Hearn, Denis (2001): *The Atlantic Economy: Britain, the US and Ireland*. Manchester: Manchester University Press.

Ó Riain, Séan (2004): *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Toole, Fintan (2009): *Ship Of Fools: How Stupidity And Corruption Sank The Celtic Tiger*. New York: Faber & Faber.

Paus, Eva (2005): *Foreign Investment, Development, and Globalization: Can Costa Rica Become Ireland?*. New York; Houndmills: Palgrave Macmillan.

Sotschek, Ralf: Grüne Insel in roten Zahlen, in: *die tageszeitung* (21.3.2010); [http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/gruene-insel-in-roten-zahlen/aufgerufen am 16.4.2010](http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/gruene-insel-in-roten-zahlen/aufgerufen%20am%2016.4.2010)).

»All the wrong options have been pursued« (Open Letter To The Government), in: *Irish Times* (8.3.2010); <http://www.irishtimes.com/newspaper/opinion/2010/0308/1224265794036.html> (aufgerufen am 16.3.2010).





Michael Braun:

## Italien – Die Angst vor dem Dominoeffekt der Euro-Zone trotz solider Haushaltspolitik

### Die gegenwärtige ökonomische und politische Situation Italiens

Auch Italien erlebte im Jahr 2009 einen kräftigen Abschwung der Realwirtschaft. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ging um 5,2 Prozent zurück und die Industrieproduktion sank um etwa 20 Prozent. Hinter dieser Entwicklung stand jedoch in erster Linie das Durchschlagen der globalen Krise auf das Land, während endogene Krisenfaktoren eine weit geringere Rolle als in anderen Staaten spielten.

Italien erlebte in den Jahren 2008/09 keine dramatischen Schieflagen im Bankensektor. Die Tatsache, dass Italiens Banken in vieler Hinsicht »provinzieller« waren als die anderer Länder und sich beispielsweise im Derivategeschäft stark zurückgehalten hatten, zeigte sich nun als Stärke. Als großer Vorteil erwies sich auch die Strategie des Finanzsektors, in der Gewährung von Krediten und Immobiliendarlehen an Privathaushalte traditionell konservativ zu agieren. So kam es in Italien nicht zum Platzen einer Immobilienblase. Etwa 80 Prozent der italienischen Familien wohnen in Eigentumswohnungen, die jedoch meist bereits abbezahlt sind. Dramatische Kreditausfälle waren also weder in diesem Bereich noch bei privaten Konsumentenkrediten, Kreditkarten etc. zu verzeichnen, was kaum überrascht, denn mit 43 Prozent des BIP im Jahr 2008 liegt die Verschuldung italienischer Haushalte sowohl unter den Werten Frankreichs und Deutschlands (knapp unter bzw. über 50 Prozent), als auch deutlich unter den Werten Spaniens, Portugals und Griechenlands (jeweils ca. 75 Prozent) und erheblich unter dem Wert von Großbritannien, das im Jahr 2008 die Marke von 200 Prozent überschritt.

Dennoch lastet auf Italien eine große Hypothek, die es in Bezug auf die globale Krise zu den stärker exponierten Ländern der Eurozone gehören lässt: die enorm hohe Staatsverschuldung. Sie betrug vor der Krise 105 Prozent des BIP. Aufgrund des massiven Abschwungs schnellte sie dann im Jahr 2009 – bei einer Neuverschuldung von etwa fünf Prozent – auf 115 Prozent des BIP hoch. Für das Jahr 2010 erwartet der Internationale Währungsfonds (IWF) 117 bis 118 Prozent. Italien bezahlt diese Hypothek der Vergangenheit – aufgetürmt wurde dieser Schuldenberg vor allem in den 1970er und 1980er Jahren – nicht zu-

letzt mit einem Zinsdifferential und mit Kosten bei den Kreditausfallversicherungen, *Credit Default Swaps* (CDS), die es in die Nähe der als akut gefährdet geltenden Länder Portugal, Irland, Griechenland und Spanien (sogenannte PIGS-Staaten) rücken lassen, auch wenn die internationalen Ratingagenturen in den letzten zwei Jahren Italiens Rating nicht herabsetzten.

So stieg der *Spread* bei zehnjährigen Staatsschuldverschreibungen von 0,4 Prozent im Februar 2008 auf 1,4 Prozent im Februar 2009, um dann im August 2009 wieder auf 0,8 Prozent abzusinken, einem Wert, der auch im April 2010 noch unverändert ist. Außerdem betrug am 4. März 2010 die Kosten der CDS in Italien für fünfjährige Staatsschuldverschreibungen 101 Basispunkte gegenüber 103 Basispunkten für Spanien, 124 Basispunkten für Irland, 127 Basispunkten für Portugal und 306 Basispunkten für Griechenland (zum Vergleich Deutschland: 34 Basispunkte).

Die Folgen der Krise für den Arbeitsmarkt konnten in Italien dank des Instrumentes der *Cassa Integrazione*, eine Art Arbeitslosenversicherung, die stark dem deutschen System des Kurzarbeitsgeldes ähnelt, deutlich abgemildert werden: Von gut sechs Prozent im Jahr 2008 stieg die Arbeitslosenrate zum Jahresende 2009 auf 8,7 Prozent. Die *Banca d'Italia* schätzt, dass ohne den Einsatz der *Cassa integrazione* weitere 1,2 Prozent mehr Arbeitslose zu verzeichnen wären. Allerdings vermutet die *Banca d'Italia* auch, dass circa 1,6 Prozent nur deshalb nicht als Arbeitslose in der Statistik auftauchen, weil sie angesichts fehlender Erfolgsaussichten momentan auf die Arbeitssuche verzichten. Für das Jahr 2010 wird eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit auf 10,5 Prozent erwartet.

Ohne nennenswerte Auswirkungen blieb die Krise bisher auf die politische Situation des Landes. Die Regierung von Silvio Berlusconi konnte den Test der Regionalwahlen am 27./28. März 2010 klar für sich entscheiden. Die Mehrheit der Wählerschaft scheint die nationale Regierung nicht für die Krise im Land verantwortlich zu machen: Der von der Regierung praktizierte Mix von zur Schau getragenen Zukunftsoptimismus und einer hohen fiskalischen Disziplin in der Gegenwart hat bisher offenbar gut funktioniert.



## Die Anti-Krisenmaßnahmen der Regierung

Italiens Wirtschafts- und Finanzminister Giulio Tremonti richtete seinen Kurs an der Prämisse aus, dass das Land aufgrund seines hohen Schuldenberges keine Spielräume für massive, auf Kaufkraftsteigerung zielende Interventionen wie Steuersenkungen oder öffentliche Investitionsprogramme hat. Im Jahr 2009 flossen nur etwa 0,1 Prozent des BIP in mit Blick auf die Krise ausgelegte Interventionen; erwähnenswert ist in diesem Kontext die ähnlich wie in Deutschland eingesetzte Abwrackprämie für PKW, mit der es gelang, den Absatz von Kraftfahrzeugen zu stabilisieren. Auch im Jahr 2010 werden die zur Krisenbekämpfung eingesetzten Ressourcen bei schmalen 0,1 Prozent des BIP liegen.

Mit dieser rigiden Haushaltspolitik gelang es, die öffentliche Neuverschuldung im Jahr 2009 auf fünf Prozent zu begrenzen. Dieser Wert ähnelt dem Deutschlands und liegt deutlich unter den Werten Spaniens, Irlands, Portugals, Griechenlands oder Großbritanniens. Italien weist mit 0,6 Prozent im Jahr 2009 und erwarteten 0,7 Prozent im Jahr 2010 gegenwärtig ein extrem niedriges Primärdefizit (staatliches Defizit ohne Berücksichtigung der für Zinsen und Tilgungen auf Staatstitel aufgewendeten Ressourcen) auf, während in 2010 für Deutschland 3,4 Prozent, für Frankreich 6,0 Prozent, für Großbritannien 9,6 Prozent und für Spanien 5,5 Prozent erwartet werden. In unmittelbarer Zukunft wird sich an dieser Ausrichtung der Haushaltspolitik nichts ändern. Zwar diskutieren die Regierungsparteien über eine Reform der Einkommen- wie auch der Unternehmenssteuer, erklären sie aber erst dann für machbar, wenn neue finanzpolitische Spielräume gegeben sind.

## Die Perspektiven

Italiens Öffentlichkeit gab sich im Jahr 2009 und in den ersten Monaten des Jahres 2010 seltsam unbeeindruckt von der europäischen Debatte um die im Zusammenhang mit der globalen Krise besonders exponierten Staaten der Eurozone. Während Italien andernorts in einem Atemzug mit den sogenannten PIGS- bzw. PIIGS-Staaten genannt wird, spielt diese Zuordnung zur Gruppe der potenziell von einem Staatsbankrott bedrohten Länder in den italienischen Medien keinerlei Rolle.

Das lässt sich damit begründen, dass Italien sich keine für die Krise oder ihre Verschärfung ursächlichen Sünden in der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart vorwerfen lassen muss, wie bereits oben dargelegt wurde. Italiens Medien (zum Beispiel *La Repubblica*, Beilage *Affari e Finanza* vom 8. März 2010 oder *Il Messaggero* vom 2. März 2010) unterstreichen in der Regel die Unterschiede zu den anderen PIGS-Staaten: Dabei wird immer wieder das extrem niedrige Primärdefizit des italienischen Staatshaushaltes wie auch die deutlich niedrigere konsolidierte Verschuldung des Landes betont, also die Summe aus Verschuldung des Staates, der privaten Haushalte und der Unternehmen.

Dies ändert jedoch nichts an dem für die Bewertung durch die Finanzmärkte ebenfalls entscheidenden Datum der Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte. Italien läuft zwar aufgrund seiner strikten Haushaltsdisziplin zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum Gefahr, erst durch die Ratingagenturen und dann durch die Märkte in einer Weise bestraft zu werden, die wegen eines stetig wachsenden *Spreads* bei den Zinsen immer tiefere Haushaltslöcher reißt, dennoch bleibt für Italien ein potenziell bedrohliches Szenario präsent: Eine Krise des Euro, die Spekulationen erst gegen die schwächsten Länder – an erster Stelle Griechenland – in Gang setzt und die dann womöglich das Ausscheiden eines oder mehrerer Länder aus der Eurozone erzwingt. In diesem Falle würde Italien zu den am stärksten bedrohten Staaten gehören, mit für die Stabilität des Haushaltes und die Kreditbonität des Landes kaum zu kalkulierenden Folgen.

## Erwartungen der Regierung und der italienischen Öffentlichkeit an die Europäische Union (EU)

Italien dürfte das Land innerhalb der Eurozone sein, in dem am wenigsten über die Krise und ihre Folgen sowie über Strategien zu ihrer Überwindung debattiert wurde. Es ist bezeichnend, dass die erste Parlamentsdebatte zu dem Thema der globalen Krise erst am 15. März 2010 und damit anderthalb Jahre nach dem Crash von *Lehman Brothers* stattfand. Hinter dieser Tatsache verbirgt sich eine Strategie der Rechtsregierung unter Silvio Berlusconi, die davon ausgeht, dass »zu viel Reden« über die Krise bloß Misstrauen bei den Bürgern auslöse.

Enrico Letta, stellvertretender Vorsitzender der größten Oppositionspartei, der gemäßigt linken *Partito Democratico* (PD), beklagte deshalb mit gutem Grund »ein schuldhaftes Desinteresse der italienischen Debatte« an möglichen europäischen Anti-Krisen-Strategien. Dieses Desinteresse steht aber keineswegs für eine Skepsis oder gar Ablehnung Italiens gegenüber stärker auf europäischer Ebene koordinierten Wirtschafts- und Finanzpolitiken oder auch gegenüber der Schaffung spezifisch europäischer Instrumente zur Bekämpfung der Krise.

Giulio Tremonti gehört zu den Befürwortern der von Jacques Delors vorgeschlagenen Auflegung von *Eurobonds*, ohne dass ihm in diesem Falle Widerspruch von der Opposition entgegenschläge. Tremonti argumentierte zuletzt im März 2010 in einem Brief an den *Corriere della Sera* vom 6. März 2010, dass diese *Eurobonds* ein erster Schritt zu einer europäischen Wirtschaftsregierung sein könnten: »Nachdem die ökonomischen Grenzen gefallen sind, können die politischen Grenzen nicht in Anschlag gebracht werden. Die Krise hat systemischen Charakter, ihre Lösung kann nur politischer Natur sein.« Außerdem erinnert er an den Vorschlag zur Einrichtung eines europäischen Bankenrettungsfonds, eine Idee, die Italien unterstützt habe, auch wenn es bei dessen Einrichtung zu den Nettozahlern gehört hätte. Generell gelte aber, dass Europa nicht mehr auf den freien und offenen Markt als einzigen wirtschaftspolitischen Horizont setzen könne: so seien beispielsweise auch Investitionsprogramme etwa im Energiesektor unter europäischer Regie denkbar.

Kritisieren kann die Opposition an Tremonti in dieser Frage allenfalls zu große Zurückhaltung, Einigkeit besteht darin, dass in der Krise ein »Mehr« an Europa gefordert wird. Enrico Letta, der nicht nur stellvertretender Vorsitzender des PD, sondern auch einer der führenden Wirtschaftspolitiker ist, legte seine Vision in einem in der Wirtschaftszeitung *Il Sole 24 Ore* vom 26. März 2010 erschienenen Artikel dar. In diesem Artikel geht Letta hart mit der Beteiligung des IWF an dem Rettungspaket für Griechenland ins Gericht. Aus seiner Sicht handelt es sich hier um ein Versagen Europas: Die EU hätte diese Krise allein bewältigen müssen und müsse sich nun Gedanken über die Schaffung eines europäischen Währungsfonds machen. In der Krise gelte es, die »asymmetrische Natur der Gemeinschaft mit einer vollständigen Währungsunion einerseits, einer unsicheren wirtschaftlichen und politischen Union andererseits« zu überwinden.

Italien nimmt damit erneut die Position ein, die man seit Mitte der 1990er Jahre in Europa gewöhnt ist: Es begrüßt und unterstützt all jene Initiativen, die auf eine Vertiefung der Union zielen, ohne dabei die Rolle eines Protagonisten zu spielen, der mit eigenen Vorschlägen und Initiativen in die Debatte eingreift.





## Über die Autoren

**Michael Braun** arbeitet als Korrespondent der Tageszeitung *taz* in Italien.

**Santiago Fernández de Lis** ist bei dem spanischen Beratungsunternehmen *Analistas Financieros Internacionales (Afi)* für den Bereich »Internationales« zuständig. **Emilio Ontiveros** ist Präsident des *Afi*.

**Philipp Fink** ist Irlandexperte und arbeitet bei der Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Thomas Fricke** ist Chefökonom der *Financial Times Deutschland*.

**Niels Kadritzke** ist Griechenlandexperte und arbeitet als freier Journalist für die *taz* und die *Le Monde diplomatique*.

**Ricardo Paes Mamede** ist Wirtschaftswissenschaftler und Lehrbeauftragter am *Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa* der Universität Lissabon.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248  
[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-323-6