

# Das Gespenst der Austerität

Austeritätspolitik ist keine Bestrafung eines Landes durch ausländische Investoren, sondern Teil einer Regierungsstrategie, verspieltes Vertrauen zurückzugewinnen. **DIRK NIEPELT**

**E**in Gespenst geht um in Europa, das Gespenst der Austerität. Wo sich die Mächte des alten Europa in den Augen von Engels und Marx einst in einer heiligen Hetzjagd gegen den Kommunismus verbündeten, da schmieden einige ihrer Nachfolger heute Allianzen gegen «exzessive Austeritätspolitik». Sie laufen Gefahr, dabei einem Phantom hinterherzujagen.

Die Austeritätsdebatte in Europa ist verworren und ihr Gegenstand obskur. Kritische Stimmen in der Debatte verwenden den Begriff Austeritätspolitik häufig im Sinne von restriktiver Fiskalpolitik – Reduktion von staatlichen Defiziten mithilfe höherer Steuern oder niedrigerer Staatsausgaben. Gleichzeitig betonen sie die kurzfristigen Risiken dieser Politik, nicht aber ihre langfristigen Chancen und die buchhalterischen Notwendigkeiten, aufgrund deren die Defizitreduktion überhaupt erst in Betracht gezogen wird. Der Austeritätspolitik wird damit der Anschein einer offensichtlich schädlichen und naiven Sparwut verliehen, die in ihrem Weitblick der Geschäftspraxis eines Krämers und in ihrer Motivation derjenigen einer schwäbischen Hausfrau gleiche.

Andere Stimmen wählen den Begriff der Austerität treffender, im Sinne von schmerzhaften Einbussen beim Konsum infolge von Sanierungs- und Reformmassnahmen. Sie betonen zu Recht, dass der Staatskonsum oder der private Konsum in Ländern mit steigender Schuldenquote früher oder später eingeschränkt werden muss, um einen Schuldenausfall zu vermeiden. Doch selbst bei ihnen bleibt häufig unausgesprochen, dass ein derartiger Konsumverzicht auch aufgrund anderer Faktoren notwendig und sinnvoll sein kann.

## Bereitschaft zum Schuldendienst nötig

Vergegenwärtigen wir uns die Situation eines Krisenlandes mit hoher Staats- und Aussenverschuldung. Dieses Land ist auf Refinanzierung durch ausländische Gläubiger angewiesen, wenn es einen Schuldenausfall und gegebenenfalls einen Einbruch der Importe abwenden will. Um die Refinanzierung sicherzustellen, muss es Gewähr dafür bieten, auch in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit seinen Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Dies wiederum setzt solide ökonomische Fundamentaldaten voraus. So sollten sich etwa die Wertschöpfung, der Aussenhandelsüberschuss und die Investitionen positiv entwickeln, und entsprechend langsam sollte der Konsum wachsen. Ein Mindestmass an Konsumeinschränkung ergibt sich somit aus dem Erfordernis, dass das Land genügend Ressourcen für den Schuldendienst bereitstellen muss.

Doch damit nicht genug. Denn neben der Fähigkeit zum zukünftigen Schuldendienst muss auch die Bereitschaft hierzu vorhanden sein. In Bezug auf Staatsanleihen heisst dies, dass die amtsführende Regierung die Kosten eines unterbliebenen Schuldendienstes höher gewichten muss als den damit verbundenen Nutzen.

Oder konkreter: Der Verlust an Glaubwürdigkeit, die Verwerfungen am heimischen Finanzmarkt oder Probleme beim Zugang zum internationalen Kapitalmarkt müssen aus Sicht der Regierung schwerer wiegen als die Belastung der heimischen Steuerzahler durch den Schuldendienst an ausländische Gläubiger. Ähnlich verhält es sich bei den ausländischen Verbindlichkeiten privater Schuldner. Auch hier geben letztlich politische Faktoren den Ausschlag für die Bereitschaft zum Schuldendienst, denn die Staatsgewalt kann Zahlungen privater Schuldner an ausländische Gläubiger sowohl durchsetzen als auch verunmöglichen.



*«Vertrauensbildende Massnahmen sind unweigerlich mit Kosten verbunden.»*

Nicht nur die Zahlungsfähigkeit eines Staates und seiner Einwohner bestimmt also die Kreditwürdigkeit des Landes und damit indirekt seine Konsummöglichkeiten, sondern auch die Zahlungsbereitschaft seiner Regierung. Letztere kann sich im Laufe der Zeit verändern, und sie ist nicht perfekt vorhersehbar. Internationale Gläubiger müssen daher immer wieder kritisch hinterfragen, welche Interessengruppen im politischen Prozess dominieren und ob diese Gruppen Vor- oder Nachteile aus einer Wirtschaftspolitik ziehen, die dem Ziel einer fairen Vertragserfüllung verpflichtet ist.

In Staaten wie der Schweiz haben die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger wiederholt unter Beweis gestellt, dass ihnen dieses Ziel wichtig ist. Sie haben dadurch Vertrauenskapital aufgebaut, von dem die Einwohner zehren. In anderen Ländern haben sich Regierungen opportunistischer verhalten und ihr Handeln vermehrt an kurzfristigen Zielen ausgerichtet. Wollen diese Länder ihren Zugang zum internationalen Kapitalmarkt verbessern oder mehr Direktinvestitionen anlocken, so müssen sie überzeugend aufzeigen, dass die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für Investoren attraktiver geworden sind.

Versprechungen und symbolische Handlungen können dies nicht leisten. Vielmehr bedarf es Taten, die unmissverständlich auf die Bereitschaft der Regierung schliessen lassen, kurzfristige Nachteile im Interesse langfristiger Vorteile in Kauf zu nehmen. Ein klassisches Instrument hierfür ist das Ergreifen von Reform- und Sanierungsmassnahmen. Derartige Massnahmen haben

investiven Charakter: Sie führen kurzfristig zu Einschnitten im privaten und öffentlichen Konsum, doch langfristig vermehren sie die für den Verbrauch zur Verfügung stehenden Ressourcen. Dies verbessert nicht nur die Fundamentaldaten des Landes, sondern es signalisiert auch glaubhaft, dass die verantwortliche Regierung im langfristigen Interesse des Landes zu handeln bereit ist.

Gemessen an den makroökonomischen Fundamentaldaten, die die Fähigkeit zum Schuldendienst bestimmen, können die Konsumeinschnitte im Rahmen von Reform- und Sanierungsmassnahmen durchaus über das notwendige Mass hinausgehen, und die Austeritätspolitik mag entsprechend exzessiv erscheinen. Doch um die Fundamentaldaten geht es nicht primär. «Exzessive» Austeritätspolitik stellt keine Bestrafung des Landes durch böswillige oder gierige ausländische Investoren dar, wie dies manchmal suggeriert wird, sondern sie ist vielmehr Teil der – im Landesinteresse liegenden – Strategie einer Regierung, verspieltes Vertrauen wiederherzustellen.

## Zu zögerliches Vorgehen ist riskant

Ähnliche Mechanismen spielen auch in Ländern ohne hohe Staats- oder Auslandsschulden. Wo Produzenten, Verbraucher oder Steuerzahler ihrer Regierung aufgrund schmerzlicher Erfahrungen in der Vergangenheit nicht mehr trauen, da ist es schwierig, eine Gesellschaft effizient und gerecht zu organisieren. Und wo eine Regierung diese unbefriedigende Situation ändern und zu einer im langfristigen Interesse aller liegenden Wirtschaftspolitik zurückkehren will, kommt sie nicht umhin, diesen Gesinnungswandel durch Taten zu belegen und dafür kurzfristig auch Nachteile in Kauf zu nehmen. Vertrauen kann nicht umsonst zurückgewonnen werden, und vertrauensbildende Massnahmen sind daher unweigerlich mit Kosten verbunden. Dies zu beklagen, ist müssig. Zu vermeiden wären die Kosten nur dadurch gewesen, das Vertrauenskapital in der Vergangenheit gar nicht erst zu zerstören.

Viele Kommentatoren in Europa zeigen sich besorgt über die Gefahren zu harscher Austeritätspolitik. Dabei verlieren sie aus den Augen, dass auch ein zu zögerliches Vorgehen erhebliche Risiken birgt. Wenn Reformen zaudernd und ohne einschneidende Veränderungen in Angriff genommen werden, dann haben sie nicht den gewünschten Signaleffekt. Diejenigen Massnahmen, die dann überhaupt ergriffen werden, verfehlen daher einen Teil ihres Zwecks, und die Gesamtkosten der vertrauensbildenden Massnahmen steigen in der Folge. Austeritätspolitik ist kein Vergnügen. Sie kann es nicht sein, wenn sie ihren Zweck erfüllen soll.

*Dirk Niepelt ist Direktor des Studienzentrums Gerzensee, Stiftung der Schweizerischen Nationalbank, und Professor für Ökonomie an der Uni Bern.*