

Frank Bandau

# Wer zahlt für die Krise? – Die Politik der Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien

### Zusammenfassung

Die meisten europäischen Staaten bezahlten die Stabilisierung ihrer Volkswirtschaften in der Finanzkrise mit einem deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung. Um dem Teufelskreis steigender Schulden und Zinszahlungen zu entgehen, sehen sich die betroffenen Regierungen zum Schuldenabbau verpflichtet – und damit mit der Frage konfrontiert, wer die Lasten der Krise tragen soll. Da die von den Finanzmärkten verlangten Einsparungen bei den betroffenen Bevölkerungsteilen auf Ablehnung stoßen, sehen sie sich darüber hinaus dem Dilemma ausgesetzt, gleichzeitig die Märkte und das eigene Volk besänftigen zu müssen. Im Zentrum des Papiers stehen die Fragen, mit welchen Konsolidierungsmaßnahmen Regierungen auf diese Lage reagieren, wer die Lasten der Krise tragen muss und wie mögliche Unterschiede zwischen Staaten zu erklären sind. Untersucht werden diese Fragen anhand der Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien – zweier Länder, die besonders hart von der Finanzkrise getroffen wurden. Da sich in beiden Ländern Regierungen mit unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung mit der beschriebenen Aufgabe konfrontiert sahen, nämlich eine Koalition aus Sozialdemokraten und Sozialisten in Island und eine von den Konservativen geführte Koalitionsregierung in Großbritannien, liegt ein besonderes Augenmerk auf der Frage, inwieweit derartige ideologische Differenzen einen Einfluss auf die Art der Konsolidierung und die Lastenverteilung haben.

*Schlagworte:* Finanzkrise, Haushaltskonsolidierung, Parteien, Großbritannien, Island

### Abstract

*Who pays for the Crisis? - Fiscal consolidation in Iceland and the United Kingdom*

Due to the expensive stabilization of their national economies in the course of the financial crisis, most European countries witnessed a significant deterioration of their public finances. To break the vicious circle of rising debt and rising risk premiums, governments feel obliged to reduce debt and are thereby confronted with the question, who should shoulder the burden of fiscal consolidation. As the most prominent consolidation measures, welfare cuts and tax increases, are generally highly unpopular with the electorate, governments face the difficult task of calming the markets without alienating the voters at the same time. From this, the following questions arise: Which consolidation measures are chosen in this situation, who bears the burden of fiscal consolidation and what can explain differing paths to consolidation. Empirically, these questions are analyzed by a comparison of fiscal consolidation policies in Iceland and the United Kingdom, two countries that were hit extremely hard by the recent financial crisis. Since the governments confronted with exploding public debt – a left-wing coalition of social democrats and democratic socialists in Iceland and a Tory-led bourgeois coalition in Great Britain – differed considerably between both countries, the article focuses especially on the influence of ideological differences on the composition of consolidation packages and the resulting burden-sharing.

*Key words:* Financial crisis, fiscal consolidation, Iceland, party politics, United Kingdom

## 1. Einleitung

„Wir zahlen nicht für eure Krise!“ Mit Slogans wie diesem zogen Demonstranten der Occupy-Bewegung 2011 durch Hauptstädte und Finanzzentren rund um den Erdball. Gleichzeitig standen die USA kurz vor der Schließung der Regierungsbehörden, weil Demokraten und Republikaner sich nicht auf einen gemeinsamen Sparhaushalt einigen konnten. In Europa sahen sich viele Regierungen nach der Verabschiedung harter Sparpakete mit teilweise gewalttätigen Protesten konfrontiert; die Unzufriedenheit der Bevölkerung beförderte viele von ihnen aus dem Amt.<sup>1</sup> Der unter vergleichsweise günstigen ökonomischen Bedingungen operierenden deutschen Regierung blieb dieses Schicksal erspart, dafür entzündeten sich die Emotionen an einem Steuerabkommen mit der Schweiz.

Allen diesen Phänomenen liegt eine Verschärfung gesellschaftlicher Verteilungskonflikte zugrunde, welche aus der weltweiten Finanzkrise resultieren. Neben den USA bezahlten auch viele europäische Staaten die Stabilisierung ihrer Volkswirtschaften mit einem deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung. Um dem Teufelskreis steigender Schulden und Zinszahlungen zu entgehen, sehen sich die Regierungen zum Schuldenabbau verpflichtet – und damit mit der Frage konfrontiert, wer die Lasten der Krise tragen soll. Da die von den Finanzmärkten verlangten Einsparungen bei den betroffenen Bevölkerungsteilen auf Ablehnung stoßen, sehen sich die Regierungen darüber hinaus dem Dilemma ausgesetzt, gleichzeitig die Märkte und das eigene Volk besänftigen zu müssen.

Die zentralen Fragen dieses Beitrags lauten daher, mit welchen Konsolidierungsmaßnahmen Regierungen auf diese Lage reagieren, wer die Lasten der Krise tragen muss und wie mögliche Unterschiede zwischen Staaten zu erklären sind. Untersucht werden diese Fragen an den Beispielen der Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien. Die Wirtschaft beider Länder war besonders stark am Finanzsektor ausgerichtet, weshalb sie die globale Finanzkrise besonders hart traf. Da sich in beiden Ländern Regierungen mit unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung mit der Aufgabe der Haushaltskonsolidierung konfrontiert sahen, nämlich eine Koalition aus Sozialdemokraten und Sozialisten in Island und eine von den Konservativen geführte Koalitionsregierung in Großbritannien, lautet eine zentrale Untersuchungsfrage, ob derartige ideologische Differenzen einen Einfluss auf die Art der Konsolidierung und die Lastenverteilung haben.

Der Artikel ist in fünf Abschnitte untergliedert. Zunächst werden mögliche Strategien der Schuldenbekämpfung vorgestellt und das Grunddilemma thematisiert, in dem sich die betroffenen Regierungen befinden. Anschließend wird auf die Fallauswahl eingegangen. Im dritten Abschnitt werden Krisen- und Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien miteinander verglichen. Der Fokus liegt auf der Ausgestaltung der Konsolidierungsprogramme und der daraus resultierenden Lastenverteilung, also der Frage, wer letztlich für die Krise zahlt. Der vierte Abschnitt untersucht, inwiefern sich mögliche Unterschiede bei der Konsolidierung auf die parteipolitische Färbung der Regierung zurückführen lassen, bevor im Schlusskapitel auf den unterstützenden Einfluss gesellschaftlicher, institutioneller und ökonomischer Rahmenbedingungen eingegangen wird.

## 2. Die Finanzkrise, Strategien der Schuldenbekämpfung und die Verteilungsfrage

In Folge der Finanzkrise sehen sich fast alle westlichen Demokratien mit einem deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung konfrontiert. Generell lassen sich zwei Ursachen für diese Entwicklung identifizieren, die in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße für den Schuldenzuwachs verantwortlich sind (vgl. *Laeven/Valencia* 2010, S. 22-27; *Bieling* 2012, S. 260-262): Zum einen verursachte die Bankenrettung hohe Kosten, welche die Staaten aufgrund der vermeintlichen Systemrelevanz der Kreditinstitute auf sich nahmen. Zum anderen belastete die sich anschließende Krise der Realwirtschaft die Haushalte. Die weltweite Rezession führte zu einem Rückgang der Steuereinnahmen sowie einem Anstieg der Sozialausgaben; die unmittelbare Antwort auf den Einbruch der Realwirtschaft waren außerdem milliarden schwere Konjunkturpakete, die die Verschuldung weiter in die Höhe trieben.

Die Explosion der öffentlichen Schulden bedeutet für viele Staaten einen Vertrauensverlust seitens der durch die Krise aufgeschreckten Gläubiger, was die Refinanzierungskosten an den Finanzmärkten in die Höhe treibt und zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung führt. Die Finanzkrise mündet somit vielerorts unmittelbar in eine Staatsschuldenkrise.<sup>2</sup> Um den Kreislauf aus wachsender Verschuldung und steigenden Refinanzierungskosten zu durchbrechen, sehen sich die betroffenen Staaten zur Haushaltskonsolidierung verpflichtet. *Beckert* und *Streeck* (vgl. 2011) listen vier potentielle Strategien auf, mit denen Regierungen dieses Ziel verfolgen können: 1) Eine Reduzierung der Staatsausgaben, insbesondere der Sozialausgaben als größtem Haushaltsposten. 2) Eine Anhebung der Steuern zur Erhöhung der Staatseinnahmen. 3) Die Einstellung des Schuldendienstes und die Aushandlung eines Schuldenschnitts mit den Gläubigern. Und 4) die Entwertung der Schulden durch eine Inflationspolitik (siehe Tab. 1).<sup>3</sup>

*Tabelle 1:* Strategien zur Bekämpfung der Staatsschuldenkrise

Strategie	Mechanismus der Schuldenreduzierung	Potentielle Probleme	Wer trägt die Lasten?
Senkung der Staatsausgaben	Konsolidierung über Ausgabensenkung	Wachstumshemmung durch Nachfragerückgang, Verschärfung sozialer Konflikte	eher untere Einkommen
Steuererhöhungen	Konsolidierung über Einnahmeerhöhung	Wachstumshemmung durch negative Anreize (u. Nachfragerückgang), Kapitalflucht	eher obere Einkommen
Einstellung des Schuldendienstes	direkte Reduzierung über Zahlungserlass	Ausschluss vom Kapitalmarkt	in- und ausländische Gläubiger
Inflationspolitik	Entwertung der Schulden	Vermögensentwertung, wirtschaftliche Unsicherheit	Gläubiger, Vermögensbesitzer, Lohnempfänger

Während ein Schuldenschnitt seitens der Regierungen aufgrund des drohenden Ausschlusses von den Finanzmärkten in der Regel lediglich als ‚ultima ratio‘ betrachtet wird, kann über eine ökonomisch vertretbare Inflation zumindest kurzfristig nur ein kleiner Teil der Schulden abgebaut werden (vgl. *Alesina/Ardagna* 2010, S. 36). Das Gros der Haushaltskonsolidierung muss dementsprechend über den Abbau von Haushaltsdefiziten angegangen werden. Zwar existiert hinsichtlich der ‚richtigen Strategie‘ zur Lösung derartiger Schuldenkrisen kein umfassender Konsens unter Ökonomen, die vorherrschende Lehr-

meinung setzt aber auf einen Mix aus Ausgabensenkungen und Steuererhöhungen. Aus der dominierenden neoklassischen Perspektive muss der Schwerpunkt dabei auf einer Konsolidierung über Ausgabensenkungen liegen, da davon neben kontraktiven Effekten auch wachstumsfördernde Vermögens-, Lohn- und Zinseffekte erwartet werden (vgl. *Alesina* u.a. 1998, S. 207-214). Aus keynesianischer Sicht sind dagegen zumindest kurzfristig Steuererhöhungen vorzuziehen, weil diese sich über Fiskalmultiplikatoren weniger negativ auf das Wachstum auswirkten als Ausgabenkürzungen (vgl. *Mankiw* 2003, S. 307-310). Empirische Untersuchungen historischer Konsolidierungsperioden stützen tendenziell eher die neoklassische Betrachtungsweise (vgl. *Wagschal/Wenzelburger* 2008, S. 27-52; *Alesina/Ardagna* 2010).

Unabhängig vom letztlichen Erfolg gelten sowohl deutliche Steuererhöhungen (vgl. *Steinmo* 1993, S. 193-195) als auch schmerzhaftes Einschnitte im sozialen Netz (vgl. *Pierson* 1994) beim Wähler als unpopulär. Zwar zeigen neuere Untersuchungen, dass der jeweilige Kontext derartiger Maßnahmen wichtig ist und diese nicht zwangsläufig zu Stimmenverlusten und Abwahl führen (vgl. z.B. *Giger* 2012). Zum einen darf an dieser Stelle allerdings nicht die antizipierte Bestrafung durch den Wähler seitens der Politik vernachlässigt werden, zum anderen deuten die jüngsten Befunde zur Konsolidierungspolitik, beispielsweise aus Griechenland (*Papandreou*) und Italien (*Monti*), auf eine überaus reale Bestrafung durch den Wähler hin. Eine Konsolidierung über Sozialkürzungen birgt darüber hinaus enormen sozialen Sprengstoff, da diese die Folgekosten der Krise vornehmlich den sozial Schwachen aufbürdet (vgl. *Streeck* 2011). Verschärft wird dieser Umstand durch die Tatsache, dass vor allem die oberen Schichten von der Krise vorausgehenden Boom profitierten, während die soziale Ungleichheit gleichzeitig rasant zunahm (vgl. *OECD* 2008; *Hacker/Pierson* 2010, S. 155-159).

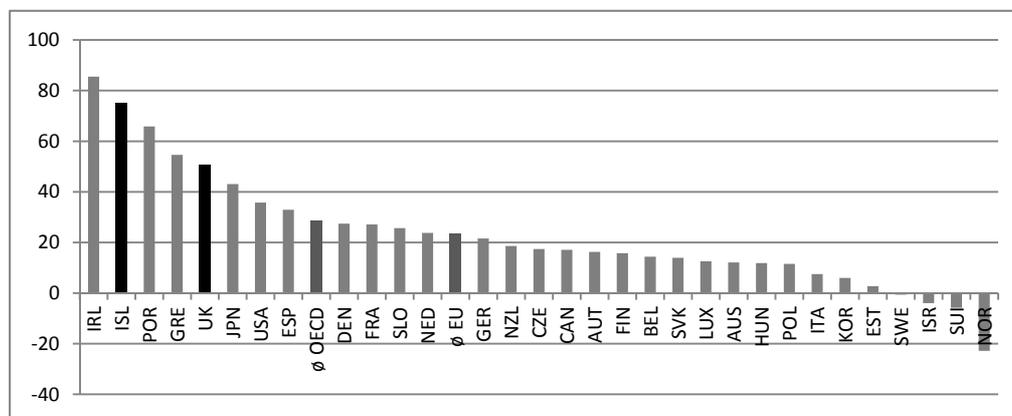
Alle betroffenen Regierungen stehen somit vor der schwierigen Frage, auf welche Weise die als notwendig erachtete, aber unpopuläre Haushaltskonsolidierung angegangen werden soll. Für linke Regierungen, die traditionell stärker um die soziale Ausgewogenheit derartiger Sparmaßnahmen bemüht sind, erweisen sich Forderungen nach weitreichenden Sozialkürzungen dabei als besonders problematisch (vgl. *Zohlnhöfer* 2005; *Merkel* u.a. 2006, S. 25-53). Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich erstens die Frage, für welche Konsolidierungsstrategien sich Regierungen in dieser schwierigen Situation entscheiden und ob zwischen den betroffenen Staaten Unterschiede zu beobachten sind. Sollte dies der Fall sein, gilt es darüber hinaus zu klären, wie derartige Differenzen zu erklären sind. Hierbei ist von besonderem Interesse, ob Unterschiede auf politische Faktoren wie die parteipolitische Färbung der Regierung zurückgehen, da dies ein wichtiges Indiz für den weiterhin bestehenden politischen Handlungsspielraum darstellt – zumindest was das 'Wie' der Konsolidierung angeht.

### 3. Island und Großbritannien: Haushaltskonsolidierung außerhalb der Eurozone

Die aufgeworfenen Fragen werden im Folgenden anhand der Konsolidierungsmaßnahmen in Island und Großbritannien analysiert. Beide Länder wurden nicht nur besonders hart von der Krise getroffen, ihre Stellung außerhalb der Eurozone verschaffte den jeweiligen Regierungen auch eine größere Autonomie bei der Krisenbewältigung.

Sowohl Island als auch Großbritannien setzten vor Ausbruch der Krise massiv auf einen starken Finanzsektor, was sie besonders anfällig für Erschütterungen an den Finanzmärkten machte. Während Großbritannien seine Wirtschaft bereits seit den 1980er Jahren konsequent am Finanzsektor ausrichtete, vollzog sich dieser Wandel in Island erst nach der Jahrtausendwende, dann jedoch mit ungebremster Geschwindigkeit (vgl. *Wade/Sigurgeirsdottir* 2010, S. 12-21). So belief sich die Bilanzsumme der drei größten isländischen Banken am Vorabend der Krise auf das Zehnfache des isländischen BIP. Die Finanzkrise traf beide Staaten folgerichtig mit besonderer Härte. Dies lässt sich einerseits an den direkten staatlichen Kosten für die Bankenrettung ablesen, die sich bis 2009 in Großbritannien auf 8,7 Prozent des BIP und in Island sogar auf rund 20 Prozent des BIP beliefen (vgl. *Laeven/Valencia* 2010, S. 22-23; *OECD* 2011, S. 19-20). Einen besseren Indikator für die tatsächlichen Krisenkosten bildet jedoch der Anstieg der Staatsverschuldung zwischen 2007 und 2011, da dieser zusätzlich die indirekten Kosten des Einbruchs der Realwirtschaft (Anstieg der Arbeitslosigkeit, Einnahmefälle, Konjunkturpakete) umfasst. Auch hier nehmen Island, mit einem Anstieg der Verschuldung von 53,3 Prozent auf 128,3 Prozent, und Großbritannien, mit einem Anstieg von 47,2 Prozent auf 97,9 Prozent der Wirtschaftsleistung, Spitzenpositionen ein (siehe Abb. 1). Verglichen mit den meisten anderen OECD-Staaten war der Konsolidierungsbedarf in beiden Ländern dementsprechend hoch.

Abbildung 1: Anstieg der prozentualen Staatsverschuldung, 2007-2011



Quelle: OECD Economic Outlook Database

Neben diesen Parallelen grenzen sich Island und Großbritannien von Mitgliedern der Eurozone dadurch ab, dass sie in einem anderen institutionellen Kontext operieren und, anders als beispielsweise Griechenland, mittels eigener Zentralbanken über die Möglichkeit verfügen, eine expansive Geldpolitik zu betreiben oder ihre Währung abzuwerten. Sie verfügen somit über mehr eigene Optionen der Krisenbekämpfung als die Euroländer. Eine weitere Gemeinsamkeit, die eine der Ursachen der in beiden Ländern zu beobachtenden Finanzialisierung darstellt und sie damit – zumindest was die Qualität betrifft – von vielen kontinentaleuropäischen Staaten unterscheidet, ist die gesellschaftliche Hegemonie neoliberaler Ideen vor Einbruch der Krise. Während Großbritannien in Form des Thatcherismus auch hier den Vorreiter darstellt (vgl. z.B. *Kavanagh* 1992), setzten sich derar-

tige Ideen in Island nur langsam durch und erlangten erst im Laufe der 1990er Jahre eine hegemoniale Stellung (vgl. Ólafsson 2011a, S. 23-33).

Während die genannten Aspekte beide Länder verbinden, weisen sie hinsichtlich politischer Faktoren einen zentralen Unterschied auf, der sie für die Untersuchung interessant macht. Beide Staaten erlebten im Anschluss an die Krise einen Regierungswechsel mit umgekehrten Vorzeichen. Während in Island im Jahre 2009 erstmals ein linkes Parteienbündnis an die Macht kam, musste die britische Labour-Regierung 2010 einer von den Konservativen geführten Koalitionsregierung weichen. Diese Konstellation erweist sich damit hinsichtlich der Prüfung des Einflusses politischer Faktoren auf die Konsolidierung als günstig, da sie sowohl eine diachrone als auch eine synchrone Betrachtung ermöglicht.

Neben den genannten Differenzen auf der Akteursebene bestehen zwischen beiden Staaten institutionelle und strukturelle Differenzen, die bei der vergleichenden Untersuchung beider Länder nicht vernachlässigt werden dürfen. Während es sich beim EU-Mitglied Großbritannien mit seinen über 60 Millionen Einwohnern um eine der größten europäischen Volkswirtschaften handelt, stellt das lediglich dem Europäischen Wirtschaftsraum angehörende Island mit seinen rund 320.000 Bewohnern eine der kleinsten Volkswirtschaften Europas dar. Aus diesem Größenunterschied resultieren grundsätzliche Differenzen bezüglich Aspekten wie der Stellung innerhalb der globalen (Finanz-)Wirtschaft. Auch die politischen Systeme beider Länder weisen gewisse Unterschiede auf. Diese Faktoren stehen bei der Erklärung möglicher Abweichungen hinsichtlich der Konsolidierung einerseits in Konkurrenz zum Einfluss politischer Akteure, müssen andererseits aber auch im Zusammenspiel mit diesen gesehen werden (siehe Abschnitt 6).

## 4. Schuldenbekämpfung und Lastenverteilung im Vergleich

Entsprechend der Ausführungen in Abschnitt 2 liegt der Fokus der folgenden Betrachtung auf dem Vergleich der ab 2009 aufgelegten Sparprogramme in den beiden Krisenländern. Diese Untersuchung der Konsolidierungsprogramme liefert Aufschlüsse über das Ausmaß von Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen sowie die davon betroffenen Gruppen. Vor der Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen wird allerdings zunächst die unmittelbare Reaktion beider Staaten auf die Finanzkrise dargelegt, da diese zum einen den Kontext der anschließenden Konsolidierungsmaßnahmen bildet und zum anderen selbst eine nicht zu vernachlässigende Verteilungswirkung hinsichtlich der Krisenkosten entfaltet.

### 4.1 Bankenrettung und Stabilisierung der Realwirtschaft

Der Auslöser der kostspieligen staatlichen Interventionen war in beiden Staaten der (drohende) Kollaps wichtiger nationaler Kreditinstitute, die vor der Krise aggressive Investmentstrategien verfolgt hatten. Während in beiden Staaten unverzüglich Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft eingeleitet wurden, unterschieden diese sich hinsichtlich zentraler Aspekte wie der Beteiligung privater Gläubiger an der Bankenrettung.

Die drei isländischen Großbanken, *Glitmir*, *Kaupthing* und *Landsbanki*, wurden im Oktober 2008 nach Verabschiedung eines Notstandsgesetzes vom Staat übernommen, wobei Island die Einlagen isländischer Sparer sicherte, nicht aber die Verbindlichkeiten der Banken übernahm. Nach Schätzungen der OECD beliefen sich die direkten Kosten der

Bankenrettung sowie der Stabilisierung des isländischen Finanzsystems (Rekapitalisierung und Restrukturierung der Banken, Verluste der Zentralbank) damit letztlich „nur“ auf 20 Prozent des BIP, während eine komplette Übernahme der Bankschulden den unmittelbaren Bankrott des kleinen Inselstaats bedeutet hätte (vgl. *OECD* 2011, S. 19-20). Die trotz allem drohende Zahlungsunfähigkeit konnte Island letztlich nur mithilfe von Milliardenkrediten des IWF und der skandinavischen Staaten abwenden (vgl. *Handelsblatt*, 20.11.2008).

Der Zusammenbruch des Bankensystems schlug ohne Verzögerung auf die isländische Realwirtschaft durch. Der gesamtwirtschaftliche Nachfrageeinbruch führte zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit von 3 Prozent auf über 7 Prozent und einem Einbruch der Steuereinnahmen; zu den Kosten der Bankenrettung kamen damit die Kosten einer tiefen Rezession, was zusammengenommen zu einer Verdopplung der Staatsverschuldung innerhalb eines Jahres führte. Trotz dieser Entwicklung genehmigte der IWF den Aufschub harter Sparmaßnahmen im ersten Krisenjahr (vgl. *IMF* 2008). Zur Stabilisierung der im freien Fall befindlichen isländischen Währung und der Bekämpfung der ausufernden Inflation von zwischenzeitlich fast 20 Prozent errichtete die Regierung außerdem Kapitalverkehrskontrollen, welche vom IWF als provisorische Maßnahme ebenfalls ausdrücklich unterstützt wurden (vgl. *Viterbro* 2011).

Die britische Regierung sah sich im Oktober 2008 nach dem Zusammenbruch von *Lehman Brothers* ebenfalls zu einem umfassenden Rettungspaket zur Stabilisierung des für die britische Wirtschaft überlebenswichtigen Bankensektors veranlasst.<sup>4</sup> Diese Maßnahmen umfassten die Rekapitalisierung der Banken (£50 Mrd.), die Bereitstellung von 200 Milliarden Pfund für ein Liquiditätssystem zum Kauf der in den Bilanzen lagernden „Giftpapiere“ sowie staatliche Garantien für den Interbankenhandel in Höhe von 250 Milliarden Pfund. Das Programm bedeutete die Verstaatlichung der Bankenriesen *Royal Bank of Scotland* und *Lloyds* (vgl. *Kickert* 2012, S. 169-170).<sup>5</sup> Zusammen mit der Haushaltsbelastung durch weitere Hilfsmaßnahmen zu Beginn des Jahres 2009 beliefen sich die direkten Kosten der Stabilisierung des Finanzsystems damit auf fast neun Prozent des BIP (vgl. *Laeven/Valencia* 2010, S. 23). Wie in Island gesellten sich zu diesem Betrag die Kosten des durch die Finanzkrise verursachten wirtschaftlichen Einbruchs. Im Jahr 2009 schrumpfte die Wirtschaft um rund fünf Prozent, die Arbeitslosigkeit stieg im gleichen Zeitraum von 5,6 auf 7,6 Prozent. Die Labour-Regierung reagierte mit einem Konjunkturpaket, das sich insgesamt auf etwa vier Prozent des BIP belief (vgl. *Kickert* 2012, S. 171-173).

Die Gegenüberstellung der Krisenreaktionen zeigt, dass in Großbritannien der Staat die Kosten der Stabilisierung des Finanzsektors und der folgenden realwirtschaftlichen Krise allein trug. Im isländischen Fall übernahmen dagegen die (größtenteils ausländischen) Gläubiger einen Großteil der finanziellen Lasten<sup>6</sup>, womit sich gleichzeitig der unmittelbare Konsolidierungsdruck auf den isländischen Haushalt spürbar verminderte. Nur durch diesen „präventiven Schuldenschnitt“, der weitaus härtere Sparmaßnahmen verhinderte, hatte die isländische Regierung die Möglichkeit, die im nächsten Abschnitt thematisierte Konsolidierungsstrategie zu verfolgen.

## 4.2 Struktur der Konsolidierungsprogramme

Mit ansteigender Staatsverschuldung nahm der Konsolidierungsdruck in beiden Staaten zu. Während die Hilfskredite des IWF an Island ohnehin an Sparauflagen geknüpft waren, sorgte in Großbritannien die Angst vor der wachsenden Zinslast dafür, dass die Haushaltskonsolidierung trotz anhaltender Konjunkturschwäche in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückte (vgl. *HM Treasury* 2010a, S. 1). Beide Länder sahen sich damit vor die Wahl gestellt, die Haushaltskonsolidierung über Ausgabenenkungen, Steuererhöhungen oder eine Mischung aus beidem anzugehen.

Das im Juli 2009 von der neugewählten linken Regierung präsentierte isländische Konsolidierungsprogramm besaß ein Gesamtvolumen von 179 Mrd. Kronen (etwa 1,15 Mrd. Euro), die über einen Zeitraum von fünf Jahren abgebaut werden sollten, was eine Konsolidierung in Höhe von 2,4% des isländischen BIP pro Jahr bedeutete (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 9). Unterteilt man die geplanten Maßnahmen in Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, ist erkennbar, dass etwa zwei Drittel des Schuldenabbaus auf Ausgabenkürzungen entfielen und ein Drittel auf Einnahmeerhöhungen (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2010, S. 35).<sup>7</sup> Zwar deuten diese Zahlen auf eine stärkere Belastung unterer Einkommen hin, für eine wirkliche Beurteilung der Lastenverteilung ist allerdings eine genauere Betrachtung der Einzelkomponenten des Konsolidierungspaketes auf Einnahme- und Ausgabenseite notwendig.

Auf der Einnahmeseite lässt sich eine ganze Reihe größerer und kleinerer Steuererhöhungen identifizieren. Einen ersten großen Posten bildet die Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge von 5,34 auf zunächst sieben und später über acht Prozent, womit die Regierung auf die hohen Kosten reagierte, die durch den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht wurden. Außerdem wurde die Mehrwertsteuer um 0,5 Prozentpunkte angehoben, eine Anhebung, die im internationalen Vergleich jedoch eher gering ausfiel (vgl. *Heise/Lierse* 2011, S. 33). Zusätzlich wurden Verbrauchssteuern auf Benzin, Alkohol und Tabak deutlich angehoben. Auffällig sind aber vor allem die deutlichen Anhebungen von direkten Steuern, welche in erster Linie Wohlhabende trafen: Neben der Einführung von Vermögenssteuer und Erbschaftssteuer sowie Sondersteuern im Finanzsektor sind hier die Anhebung der Kapitalertragssteuer von zehn auf 20 Prozent sowie der Körperschaftssteuer von 15 auf 20 Prozent zu nennen. Eine tieferegehende Strukturreform gab es bei der Einkommenssteuer zu verzeichnen. Nachdem der Einheitssatz zunächst um eine Sondersteuer für Wohlhabende ergänzt wurde, ersetzte schließlich ein neues, aus drei Steuerstufen bestehendes System das alte Modell, was eine Steigerung der Progressivität und eine deutlich stärkere Belastung höherer Einkommensgruppen zur Folge hatte. Die Einführung bzw. der Ausbau ökologischer Steuern komplettierte die Veränderungen auf der Einnahmeseite (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 19-27; *OECD* 2011, S. 70-73; *Eurostat* 2012, S. 173-175).

Die Senkung der Ausgaben erfolgte zum Teil über eine Reduzierung der öffentlichen Investitionen beispielsweise für Straßenbauprojekte und über Einsparungen im öffentlichen Dienst, wobei Gehaltskürzungen insbesondere besser verdienende Staatsbedienstete trafen (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 34, 37). Die Sozialausgaben wurden ebenfalls deutlich zurückgefahren, bei den zugehörigen Maßnahmen wurde jedoch auf eine Schonung der sozial Schwachen geachtet. Dies wird durch die Reform der Rentenversicherung illustriert, welche die staatlichen Rentenbezüge mit steigendem Alterseinkommen reduzierte, untere Einkommen durch eine Anhebung der Mindestrente dagegen bes-

erstellte (vgl. Ólafsson 2009, S. 9-11). Die Rentenreform bedeutete eine Abschwächung des Äquivalenzprinzips, welches die staatlichen Rentenzahlungen an das Einkommen bzw. die geleisteten Beitragszahlungen koppelt.<sup>8</sup> Auch die Kürzungen beim Kindergeld<sup>9</sup> sowie beim Elterngeld konzentrierten sich auf die höheren Einkommen, indem diese Zahlungen stärker an der Bedürftigkeit ausgerichtet und somit mit steigendem Einkommen zurückgefahren wurden (vgl. Heise/Lierse 2011, S. 22). Im Gesundheitsbereich wurde im Rahmen des Sparprogramms die Eigenbeteiligung der Patienten ausgeweitet, aber auch hier wurden Bedürftige beispielsweise durch kostenlose Generika finanziell entlastet. In der Arbeitsmarktpolitik kam es schließlich sogar zu deutlichen Ausgabensteigerungen. Zum einen wurde die Bezugsdauer des zu Beginn der Krise um zehn Prozent angehobenen Arbeitslosengeldes von drei auf vier Jahre verlängert, zum anderen wurden als Antwort auf die steigende Arbeitslosigkeit die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfünffacht (vgl. OECD 2011, S. 89-95). Der Haushaltsplan für 2013 sah aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung außerdem Leistungssteigerungen für Familien mit Kindern vor (vgl. Icelandic Ministry of Finance 2012, S. 10, 32-33).

Die britische Haushaltskonsolidierung wurde 2009 unter der Labour-Regierung eingeleitet und nach dem Regierungswechsel im Frühjahr 2010 von der Koalitionsregierung in radikalerer Form fortgesetzt. Das Gesamtvolumen des von der Koalition im Herbst 2010 vorgestellten Konsolidierungsprogramms betrug 110 Mrd. Pfund bis zum Haushaltsjahr 2014/15, das entsprach Konsolidierungsanstrengungen von 1,2-1,6 Prozent des BIP pro Jahr. Die geplanten Ausgabenkürzungen lagen bei 81 Mrd. Pfund und machten damit rund 73 Prozent des Sparprogramms aus, wobei 18 Mrd. Pfund bei sozialen Transferzahlungen und weitere 36 Mrd. Pfund bei öffentlichen Dienstleistungen eingespart werden sollten. Steuerhöhungen sollten rund 27 Prozent der Konsolidierung ausmachen, dies entsprach einem Betrag von 30 Mrd. Pfund (vgl. Taylor-Gooby/Stoker 2011, S. 5). Der angestrebte Anteil der Steuerhöhungen an der Konsolidierung sank dabei von Jahr zu Jahr kontinuierlich, der Schuldenabbau erfolgte dementsprechend zunehmend über Ausgabenkürzungen (vgl. HM Treasury 2010a, S. 15). Wie beim isländischen Sparpaket ist auch hier eine genauere Betrachtung der Einzelkomponenten notwendig.

Auf der Einnahmeseite wurden bereits von der Labour-Regierung zahlreiche Steuererhöhungen durchgeführt. Der Spitzensteuersatz wurde auf 50 Prozent angehoben und weitere Steuervergünstigungen für Wohlhabende abgebaut. Außerdem wurden die im Rahmen des Konjunkturpakets erfolgte Senkung der Mehrwertsteuer rückgängig gemacht, Verbrauchsteuern erhöht und die Sozialversicherungsbeiträge angehoben (vgl. HM Treasury 2009a, 2009b). Hinzu kam eine 50-prozentige Besteuerung der Bankerboni, welche unter der Koalitionsregierung um eine Bankenabgabe ergänzt wurde. Das 2010 präsentierte Sparprogramm der Koalition umfasste außerdem eine kräftige Erhöhung der Mehrwertsteuer von 17,5 auf 20 Prozent sowie eine Erhöhung der Kapitalertragssteuer von 18 auf 28 Prozent. Gleichzeitig wurden allerdings auch Steuersenkungen angekündigt. Bei der Körperschaftsteuer wurde eine schrittweise Senkung von 28 auf 24 Prozent anvisiert, der Steuerfreibetrag um 1000 Pfund angehoben und die Arbeitgeber bei den Sozialversicherungsbeiträgen entlastet (vgl. HM Treasury 2010a, S. 18, 25-27). Der im Frühjahr 2012 präsentierte Haushalt sah weitere Steuersenkungen vor. Der Spitzensteuersatz der Einkommenssteuer wurde von 50 auf 45 Prozent, die Unternehmenssteuer auf 22 Prozent gesenkt. Der Steuerfreibetrag wurde um weitere 1100 Pfund angehoben. Zur Gegenfinanzierung wurden eine siebenprozentige Abgabe auf den Verkauf teurer Wohnimmobilien sowie eine Kürzung des Steuerfreibetrags für Rentner angekündigt (vgl. HM Treasury 2012).

Die Einsparungen bei den Sozialleistungen in Höhe von 18 Mrd. Pfund wurden durch viele Einzelmaßnahmen erzielt. Das Kindergeld wurde mit steigendem Einkommen reduziert, eine Änderung, die 2,5 Mrd. Pfund einsparen sollte. Weitere Einsparungen erhoffte sich die Regierung durch Änderungen im komplizierten System der unzähligen Steuergutschriften. Wohngeldzuschüsse, die in Großbritannien einen bedeutenden Anteil der Sozialbezüge sozial Bedürftiger ausmachen, wurden ebenso gekürzt wie Mobilitätsszulagen für Behinderte. Bei Arbeitslosen wurde eine weitere Verschärfung des ohnehin harten Auflagen- und Sanktionsregimes durchgeführt; bisher als arbeitsunfähig eingestufte Personen mussten sich fortan härteren medizinischen Tests unterziehen. Außerdem wurde eine Leistungsobergrenze für Familien eingeführt (vgl. *Brewer/Browne* 2011, S. 5-6; für eine Übersicht über alle 2010 geplanten Sozialkürzungen siehe *HM Treasury* 2010b, S. 12). Des Weiteren wurde das Renteneintrittsalter von 65 auf 66 Jahre angehoben; spätere Pläne sahen eine automatische Anpassung des Rentenalters an die demographische Entwicklung vor (vgl. *HM Treasury* 2012, S. 21). Nach einer mit Einsparungen verbundenen Umstellung der Indexierung vieler Sozialleistungen (vgl. *Brewer/Browne* 2011, S. 4-5) kam es ab Frühjahr 2013 außerdem zu einer mehrjährigen Beschränkung des Leistungsanstiegs auf ein Prozent, was für Millionen Menschen reale Einkommenseinbußen bedeutete (*Guardian*, 01.04.2013).

Darüber hinaus waren alle Ministerien über die Deckelung der Ausgaben von Einschnitten betroffen (vgl. *HM Treasury* 2010b, S. 43). Einen wichtigen Beitrag zum Sparprogramm leistete der öffentliche Sektor, auf den Einschnitte von 36 Mrd. Pfund entfielen. Neben einem zweijährigen Lohnstopp kam es zu zusätzlichen Einsparungen, die bis Anfang 2012 zum Wegfall von 300.000 Stellen führten (vgl. *ONS* 2012). Insgesamt strebte die Koalitionsregierung einen Rückzug des Zentralstaates an. So wurde unter anderem die Rolle privater Anbieter innerhalb des NHS und bei der Arbeitsvermittlung massiv ausgebaut; außerdem wurde bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen eine Übertragung der Verantwortung auf die ihrerseits stark von Sparmaßnahmen betroffenen Kommunen angestrebt (vgl. *Taylor-Gooby/Stoker* 2011, S. 9-10). Eine derartige Begrenzung der Mittel führt zwangsweise zum Abbau kommunaler Leistungen wie der Bereitstellung sozialer Pflegedienste und dem sozialen Wohnungsbau. Schließlich war der Bildungsbereich stark von Einsparungen betroffen, wobei diese besonders den Hochschulsektor trafen. Die für die Lehre bereitgestellten staatlichen Gelder wurden um 80 Prozent gekürzt, was die Universitäten zu einer massiven Erhöhung der Studiengebühren zwang (vgl. *Callender* 2011).

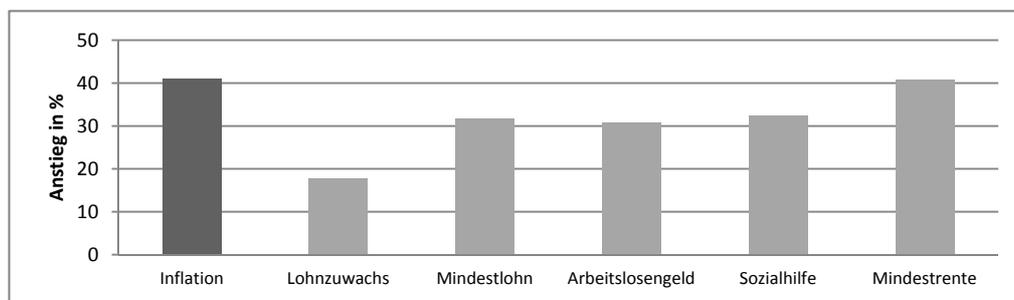
### 4.3 Lastenverteilung durch die Sparpakete

Wie fällt die Verteilungswirkung der vorgestellten Konsolidierungsmaßnahmen aus und welche gesellschaftlichen Gruppen werden besonders stark belastet? Zwar ist eine endgültige Beurteilung nicht möglich, da die Sparanstrengungen in beiden Ländern nicht abgeschlossen sind; Analysen der Sparprogramme sowie die Betrachtung der Einkommensentwicklung erlauben jedoch erste Einschätzungen über die Verteilungswirkung der Sparmaßnahmen.

Eine Analyse des isländischen Sparprogramms zeigt, dass untere Einkommen vor allem zu harten Einschnitten geschützt wurden. Ein Paradebeispiel hierfür stellt die Rentenreform dar, die Rentenkürzungen für Wohlhabendere bedeutete, geringe Einkommen aber über eine Anhebung der Mindestrente besserstellte. Die Zuwachsraten beim Mindestlohn, der Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld lagen ebenfalls deutlich über dem durchschnitt-

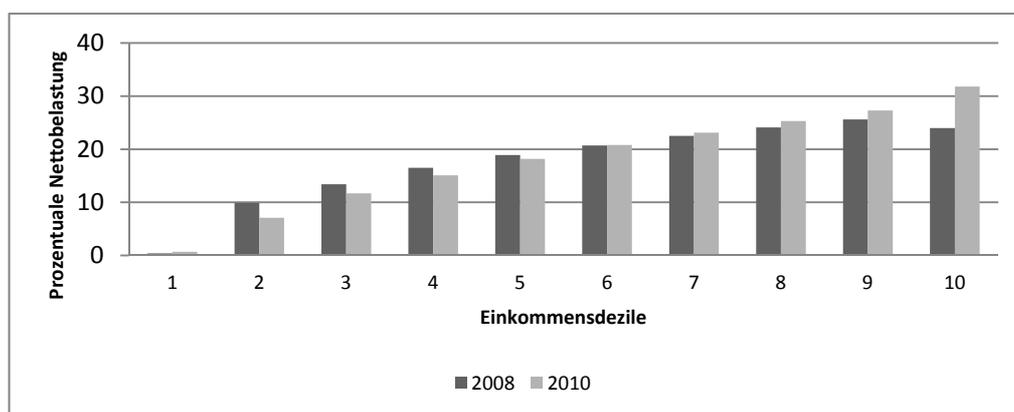
lichen Lohnzuwachs (siehe Abb. 2). Zwar mussten alle Gruppen (bis auf die Bezieher der Mindestrente) reale Einkommenseinbußen hinnehmen, Bezieher geringer Einkommen und Sozialleistungen wurden jedoch gegenüber mittleren und höheren Einkommen entlastet. Die Steuererhöhungen setzten dagegen bei den wohlhabenderen Gesellschaftsmitgliedern an, welche insbesondere durch die erhöhte Progressivität der Einkommenssteuer und die höhere Kapitalertragssteuer Einbußen hinnehmen mussten. Während die unteren Einkommensschichten dadurch leicht entlastet wurden, sind die Reformen für die obersten 40 Prozent der Einkommensverteilung mit einer stärkeren Belastung verbunden (siehe Abb. 3). In der Gesamtbetrachtung mussten alle Einkommensschichten nach der Krise Einbußen hinnehmen, die prozentualen Verluste nahmen jedoch mit wachsendem Einkommen zu, wobei die Hauptlast auf die obersten zehn Prozent entfiel (vgl. Ólafsson 2011b, S. 14).

Abbildung 2: Zuwachsraten von Löhnen und Sozialleistungen in Island, 2007-2010



Quelle: Ólafsson 2011b (Statistics Iceland)

Abbildung 3: Steuerliche Belastung in Island, 2008 u. 2010

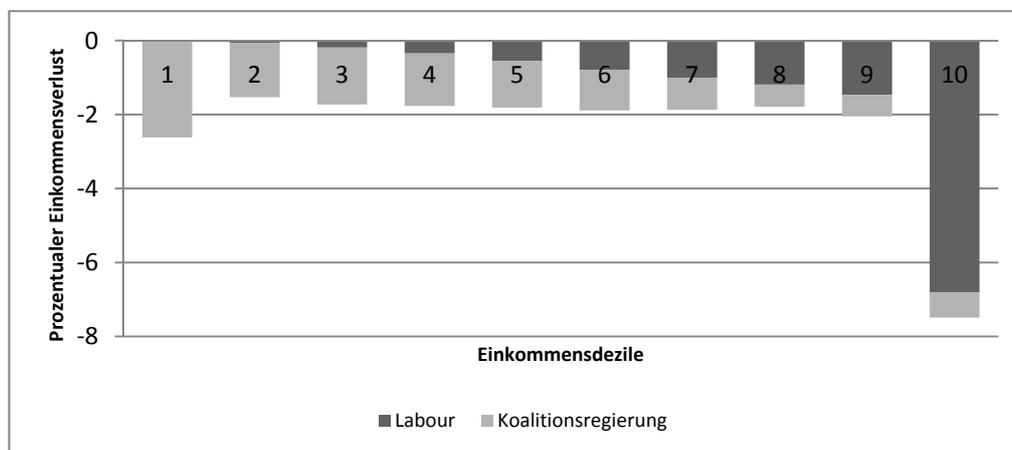


Quelle: Ólafsson 2011b (Statistics Iceland)

Im britischen Fall stellt sich die Lage anders dar. Unter Länderexperten herrscht – trotz gegenteiliger Behauptungen der Koalitionsregierung – weitgehende Einigkeit darüber, dass das britische Sparprogramm sozial unausgewogen ist (vgl. Theodoropoulou/Watt 2011, S. 29-30; Yeates u.a. 2011). Diese Einschätzung wird durch die Budgetanalysen des *Institute for Fiscal Studies (IFS)* bestätigt (vgl. Brewer 2010; Browne/Levell 2010; Crawford 2010). So kommen Browne und Levell (vgl. 2010) in ihrer umfassenden Analy-

se, die nur Steuererhöhungen und direkte Einschnitte im Sozialbudget erfasst, zu dem Ergebnis, dass neben den Reichen gerade sozial Schwache überproportional stark belastet werden (siehe Abb. 4). Die Belastung der obersten Einkommen wird allerdings durch unzählige Möglichkeiten der legalen Steuervermeidung (vgl. z.B. *TUC* 2008) sowie den enormen Zuwachs der Spitzeneinkommen vor der Krise relativiert. Die Berechnungen zeigen außerdem, dass die unteren Einkommenschichten mit Voranschreiten der Sparmaßnahmen einen immer größeren Teil der Konsolidierungskosten zu tragen haben (vgl. *Browne/Levell* 2010, S. 7-11; *Taylor-Gooby/Stoker* 2011, S. 8).

Abbildung 4: Prognostizierte Einkommenseinbußen durch britisches Sparpaket, 2010-2014\*



\* Die Berechnung umfasst nur Steuererhöhungen und direkte wohlfahrtsstaatliche Einschnitte, im Sparpaket enthaltene Kürzungen im öffentlichen Sektor bleiben dagegen unberücksichtigt.

Quelle: IFS-Daten

Eine Berücksichtigung *aller* Sparmaßnahmen zeigt jedoch eine weitaus stärkere Belastung der unteren Einkommen, als dies in Abbildung 4 deutlich wird. Hierfür gibt es zwei Ursachen. Zum einen fallen die im Haushaltsentwurf für 2012 vorgesehenen Steuersenkungen und Sozialkürzungen eindeutig regressiv aus. Während die Wohlhabenden dadurch lediglich 0,2 bis 0,4 Prozent ihres Einkommens verlieren, belaufen sich die Einbußen für die unteren Einkommenschichten auf bis zu 1,5 Prozent (vgl. *Joyce* 2012, S. 6-12). Noch wichtiger ist aber ein zweiter Effekt: Da viele der Angebote im öffentlichen Sektor wie Pflegedienste und sozialer Wohnungsbau überproportional von den unteren Einkommenschichten in Anspruch genommen werden, führt die Einberechnung der unzähligen Einschnitte in diesem Bereich zu einer deutlichen Verschiebung zuungunsten der sozial Schwachen. Auch wenn Studien hinsichtlich der Stärke der Lastenverschiebung zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen (vgl. z.B. *Horton/Reed* 2010; *O'Dea* 2010), besteht über die grundsätzliche Wirkung der Kürzungen im öffentlichen Sektor Einigkeit: „However the spending programme is analysed, the cuts in services for poorer groups substantially outweigh the impact of tax increases on higher-rate taxpayers“ (*Taylor-Gooby/Stoker* 2011, S. 8).

Gruppenspezifische Berechnungen und Analysen zeigen schließlich, dass ohnehin verwundbare Gruppen wie Arbeitslose, Großfamilien, Alleinerziehende, alleinstehende

Rentner und Behinderte besonders von Kürzungen betroffen sind und dass vor allem strukturschwache Regionen unter den Kürzungen leiden (vgl. *Browne/Levell* 2010, S. 11-14; *Yeates* u.a. 2011; *Grimshaw/Rubery* 2012, S. 59-63).

#### 4.4 Gegenüberstellung von Konsolidierung und Lastenverteilung

Eine abschließende Gegenüberstellung der Konsolidierungsprogramme zeigt die fundamentalen Differenzen zwischen beiden Ländern. Trotz der starken Beteiligung der ausländischen Gläubiger an der Krisenbewältigung, weist der isländische Fall gemessen an der Wirtschaftskraft der Länder ein etwas größeres Sparvolumen auf. Dieser Umstand führt jedoch nicht, wie vielleicht zu vermuten wäre, zu einer stärkeren Belastung der unteren Einkommensgruppen. Ganz im Gegenteil steht der progressiven Ausrichtung des isländischen Programms ein britisches Sparpaket gegenüber, das (partielle und temporäre) Steuererhöhungen für die Wohlhabenden mit harten Einschnitten bei den sozial Schwachen verbindet. Der Umgang mit der krisenbedingten Inflation korrespondiert mit diesem Befund. Denn während die isländische Regierung für eine überproportionale Anpassung der Sozialleistungen sorgte, nutzte die britische Koalitionsregierung die Gelegenheit, um das Leistungsniveau durch eine mehrjährige Entkopplung von der Inflation abzusenken.<sup>10</sup> Die Lasten der Krise wurden demnach in Großbritannien deutlich stärker auf die sozial Schwachen abgewälzt als in Island (siehe Tab. 2).

Schließlich muss bei der Gegenüberstellung beider Sparprogramme die soziale Ausgangssituation beider Länder berücksichtigt werden. Während das progressive isländische Sparpaket eine Gesellschaft traf, die im Vorfeld der Krise eine im internationalen Vergleich sehr moderate Armutsquote von zwölf Prozent aufwies, lag die Armutsquote im britischen Fall zur gleichen Zeit bei knapp 18 Prozent. Die britischen Kürzungen trafen damit viele Personen besonders hart, die bereits vor der Krise unter der Armutsgrenze lebten.

*Tabelle 2:* Gegenüberstellung der Konsolidierungsprogramme

	<b>Island</b>	<b>Großbritannien</b>
Gesamtvolumen <sup>1</sup>	179 Mrd. ISK (2,4% des BIP/Jahr)	110 Mrd. Pfund (1,2-1,6% des BIP/Jahr)
Anteil Steuern/ Ausgaben	36% Steuererhöhungen, 64% Ausgabensenkungen	23% Steuererhöhungen, 77% Ausgabensenkungen
Zentrale Sparmaßnahmen	progressive Einkommenssteuerreform, Anhebung direkter Steuern (Vermögen, Kapital, Unternehmen), Bedarfsprüfung von Sozialleistungen	Erhöhung der Mehrwertsteuer, (temporäre) Reichensteuern, Beschneidung des Wohlfahrtsstaats sowie des öffentlichen Sektors
Inflationsausgleich für Bedürftige	gezielte Schonung Bedürftiger durch überproportionalen Inflationsausgleich	Leistungssenkung durch Änderung der Indexierung und vorübergehende Entkopplung der Sozialhilfe von der Inflation
Lastenverteilung	progressiv	zunehmend regressiv (Ausnahme obere 2-3% der Einkommen)
„Krisenverlierer“	Bezieher hoher Einkommen und Renten, öffentliche Angestellte, (ausländische) Bankengläubiger <sup>2</sup>	Bezieher hoher Einkommen, Behinderte, Arbeitslose, Alleinerziehende, Großfamilien, öffentliche Angestellte

1 Die Daten beziehen sich auf die 2009 (ISL) bzw. 2010 (UK) vorgestellten Sparprogramme. Aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung fiel das tatsächliche isländische Sparvolumen etwas geringer aus.

2 Einbußen durch Bankeninsolvenzen

*Quellen:* HM Treasury 2010a, 2010b; Icelandic Ministry of Finance 2009, 2010; Ólafsson 2011b; Theodoropoulou/Watt 2011; Yeates et al. 2011

## 5. Ein politischer Erklärungsversuch: Parties matter!<sup>11</sup>

Die bisherigen Ergebnisse deuten darauf hin, dass politische Entscheidungsträger – entgegen häufig geäußerter Vermutungen – bei der Art der Konsolidierung und der damit verbundenen Verteilung der Lasten über erheblichen Handlungsspielraum verfügen. Denn während das auf harte soziale Einschnitte setzende britische Sparprogramm den klassischen Empfehlungen von OECD und IWF folgt, weicht das stärker um sozialen Ausgleich bemühte isländische Vorgehen deutlich von deren Vorgaben ab. Dies ist umso erstaunlicher, als Island im Gegensatz zum Vereinigten Königreich ab Herbst 2008 unter direkter Aufsicht des IWF stand. Im Folgenden wird daher die Frage geklärt, inwiefern sich die dargelegten Unterschiede auf die voneinander abweichende parteipolitische Färbung der Regierung zurückführen lassen.

Im direkten Ländervergleich zeigen sich die aufgrund ideologischer Parteiendifferenzen zu erwartenden Effekte: Während die linke isländische Regierung ein progressives Sparpaket auflegte, entfaltete das hauptsächlich von der bürgerlichen Koalitionsregierung geprägte britische Sparprogramm insgesamt eine zunehmend regressive Wirkung. Dieser Befund stellt zwar ein erstes Indiz für den Einfluss von Parteeffekten dar, für eine Bestätigung ist jedoch eine gründlichere, auf der Länderebene ansetzende Betrachtung notwendig, die die in beiden Staaten nach Ausbruch der Krise zu beobachtenden Regierungswechsel berücksichtigt.

Island wurde vom Zeitpunkt des Ausbruchs der Finanzkrise im Herbst 2008 bis zum Januar 2009 von einer Koalition aus der liberal-konservativen Unabhängigkeitspartei und der sozialdemokratischen Allianz regiert. Nach anhaltenden Protesten wurde eine Übergangsregierung aus Sozialdemokraten und der sozialistische und ökologische Positionen vertretenden Links-Grünen Bewegung gebildet, die im Mai von den Wählern im Amt bestätigt wurde (vgl. *Hardarsson/Kristinsson* 2010). Die Ausarbeitung und Implementierung des progressiven Sparprogramms fiel damit hauptsächlich in die Zeit der neugewählten linken Regierung. Trotzdem lassen sich aufgrund des Regierungswechsels klare Parteeffekte erkennen: Zum einen kam es unter der neuen Regierung zu einer Abmilderung des von der Vorgängerregierung angestrebten Sparprogramms und zu einer stärkeren Schonung der unteren Einkommensschichten (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2010, S. 4, 30). Darüber hinaus stellt die mit dem Sparpaket verbundene Politik eine komplette Abkehr von der seit Mitte der 1990er Jahre von der Unabhängigkeitspartei und der liberalen Fortschrittspartei verfolgten neoliberalen Politik dar. Über die Deregulierung der Finanzbranche hatten diese nicht nur zur Entstehung der Krise, sondern über Steuersenkungen auf Kapitalerträge sowie wohlfahrtsstaatliche Einschnitte auch zur rasant wachsenden sozialen Ungleichheit auf Island beigetragen (vgl. *Ólafsson/Kristjánsson* 2010; *Ólafsson* 2011a, S. 23-37).

In Großbritannien fand der Regierungswechsel von Labour zur Koalition aus Konservativen und Liberaldemokraten erst im Frühjahr 2010 statt. Dies hatte zur Folge, dass beide Regierungen an der Ausarbeitung der letztlich eingeleiteten Sparmaßnahmen beteiligt waren. Insgesamt bedeutete die Ablösung Labours durch die Koalitionsregierung eine deutliche Verschärfung der Sparbemühungen, da Labour die Rückführung des Defizits über zwei Legislaturperioden anstrebte (vgl. *Taylor-Gooby/Stoker* 2011, S. 4-5). Außerdem hatte der Regierungswechsel eine enorme Auswirkung auf die Lastenverteilung. War das Konsolidierungsprogramm Labours progressiv ausgerichtet, haben die von der Koalition hinzugefügten Maßnahmen einen regressiven Charakter (siehe Abb. 4). Eine Ein-

rechnung der Einschnitte im öffentlichen Dienst sowie der jüngsten Steuersenkungen führt zu einer deutlichen Verstärkung des dargestellten Parteieneffekts.<sup>12</sup>

Inwiefern die identifizierten Parteieneffekte auf ideologische Differenzen zwischen den Parteien zurückzuführen sind, kann über die Betrachtung der sozial- und wirtschaftspolitischen Begründungen der Sparmaßnahmen untersucht werden. In sozialpolitischer Hinsicht sind klare Unterschiede zwischen den Linken in Island und den Konservativen in Großbritannien zu beobachten. Während jene vor und nach der Wahl explizit auf die Schonung der Bedürftigen hinwiesen, zogen die Tories mit dem unzweideutigen Slogan „Let’s cut benefits for those who refuse to work“ in den Wahlkampf. Folglich wurden viele der Kürzungen nach der Wahl mit der Schaffung von Arbeitsanreizen begründet (vgl. *HM Treasury* 2010a). Doch auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht unterlagen die Sparprogramme gegensätzlichen makroökonomischen Grundannahmen. Die britische Koalitionsregierung folgte bei der Bevorzugung von Ausgabenkürzungen der Argumentation von OECD und IWF:

“The greatest contribution to the Government’s fiscal consolidation will come from public spending reductions, rather than tax increases. This approach is consistent with OECD and IMF research, which suggests that fiscal consolidation efforts that largely rely on spending restraint promote growth. Tax measures can be an effective tool for reducing the deficit quickly, allowing for phased reductions in public spending. The Government’s consolidation plans therefore involve a rising contribution from public spending over the forecast period” (*HM Treasury* 2010a, S. 15).

Das isländische Regierungsbündnis aus Sozialdemokraten und Links-Grünen wich dagegen von dieser Argumentation, die von der Mehrzahl der Ökonomen vertreten wurde, ab und griff bei der Begründung des eigenen Sparprogramms auf keynesianische Überlegungen zurück<sup>13</sup>:

„A cut in expenditure will do more to reduce the level of output and slow down economic growth than an increase in taxes would, at least in the short run. The reason is that an increase in expenditure of the Treasury increases demand in the economy by more than a tax change would, which would be reflected, among other things, in public consumption and investment expenditure on the allocation side of the national accounts as well as in increased private consumption through a multiplier effect” (*Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 13-14).

Schließlich sind in dieser Hinsicht auch innerhalb der britischen Debatte Unterschiede zwischen den politischen Lagern erkennbar, die auf voneinander abweichenden Kausalannahmen über die Wirtschaft basieren. Während die Koalitionsregierung<sup>14</sup> das harte Sparprogramm damit rechtfertigte, dass dieses das Vertrauen der Finanzmärkte sichere und der Wettbewerbsfähigkeit der britischen Volkswirtschaft zugutekomme (vgl. *HM Treasury* 2010a), erkannte Labour darin eine Verschärfung der britischen Malaise durch die Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (vgl. *Balls* 2011; *Miliband* 2011).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die zu beobachtenden Differenzen bei der Ausgestaltung der Sparmaßnahmen zu einem beträchtlichen Teil auf die parteipolitische Färbung der Regierung zurückzuführen sind.

## 6. Parteieneffekte und nationaler Kontext

Nachdem der Einfluss von Parteieneffekten auf die Konsolidierungsmaßnahmen festgestellt wurde, wird zum Abschluss der Betrachtung auf die gesellschaftlichen, institutionel-

len und ökonomischen Rahmenbedingungen eingegangen, die zu den entgegengesetzten Regierungswechseln sowie zur Entstehung der starken Parteeffekte beitrugen. Der Abschnitt erhebt dabei nicht den Anspruch auf Identifizierung aller relevanten Kontextfaktoren, sondern dient in erster Linie der Offenlegung der Konditionalität der diagnostizierten Parteeffekte.

Zum ersten unterscheidet sich das gesellschaftliche Umfeld, in dem der Parteienwettbewerb in beiden Staaten ausgetragen wurde, nach der Krise deutlich voneinander. In Island veränderte „die globale Finanzkrise die Spielregeln des politischen Wettbewerbs“ (vgl. *Jochem* 2012, S. 68) vollständig. Große Teile der Bevölkerung, die zuvor vom Finanzboom profitiert hatten, sahen sich nun mit einem sinkenden Lebensstandard konfrontiert. Die Finanzkrise und der nur durch internationale Hilfskredite abgewendete Staatsbankrott führten nicht nur zu einer abrupten Schwächung des Einflusses des Finanzsektors auf die Politik, sondern auch zu einer Diskreditierung der bis dahin hegemonialen neoliberalen Ideen und wütenden Protesten gegen die politischen Vertreter dieser Denkströmung. So forderten und erreichten die Demonstranten in der „Revolution der Kochtöpfe und Pfannen“ nicht nur den Rücktritt des konservativen Regierungschefs, Geir Haarde, sondern auch die Absetzung des Zentralbankchefs, David Oddsson, der als Vater des in den 1990er Jahren begonnenen Privatisierungs- und Deregulierungsprogramms gilt (vgl. *Hardarson/Kristinsson* 2010; *Ólafsson* 2011a, S. 24).<sup>15</sup> Nur vor dem Hintergrund dieser Ereignisse waren die Formierung der ersten linken Regierung seit der Unabhängigkeit im Jahre 1944 und die progressive Ausrichtung des Konsolidierungsprogramms möglich.

In Großbritannien war in der Öffentlichkeit dagegen kein derartiger Umschwung zu beobachten. Zwar kam es im Rahmen der Krise zu einer verschärften Kritik am weiterhin einflussreichen Finanzsektor und der politischen Klasse, eine mit der isländischen Erfahrung vergleichbare Erschütterung blieb jedoch aus. Vielmehr zeigen Auswertungen von Umfragedaten einen durch die Finanzkrise ungebrochenen Trend zur Bevorzugung von Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen (vgl. *Bartle* u.a. 2011). Gleichzeitig sah eine Mehrheit der Bevölkerung die Zahlungen an Arbeitslose als zu hoch an, während trotz der enormen sozialen Ungleichheit nur ein Drittel eine stärkere Umverteilung durch den Staat befürwortete (vgl. *NatCen* 2012). Dieses gesellschaftliche Klima begünstigte nicht nur den Regierungswechsel, sondern auch die anschließend von der Koalition durchgesetzten Einschnitte im Sozialbereich. Die Kritik Labours fiel dementsprechend verhalten aus, während gesellschaftliche Proteste auf einzelne Demonstrationen betroffener Gruppen beschränkt blieben.<sup>16</sup>

Zum zweiten beeinflussen institutionelle Faktoren wie das Wahlrecht die Strategien der Parteien. Die beiden linken Regierungsparteien Islands vereinten 2009 unter dem isländischen Verhältniswahlrecht 51,5 Prozent der Stimmen (43,8 Prozent aller Wahlberechtigten) auf sich, die es bei der Durchführung der Sparmaßnahmen nicht zu verschrecken galt. Die britischen Konservativen, die die treibende Kraft hinter dem britischen Sparpaket darstellten, kamen dagegen bei den Wahlen 2010 nur auf 36,1 Prozent der Stimmen (23,5 Prozent aller Wahlberechtigten), was ihnen aufgrund des Mehrheitswahlrechts jedoch fast 50 Prozent der Sitze im Unterhaus verschaffte. Die in Großbritannien zu beobachtende regionale Polarisierung und die Unterrepräsentation der Konservativen in sozial schwächeren Regionen (vgl. *Denver* 2010, S. 17-19) erleichtert den Tories die Vernachlässigung dieser Gebiete und die Verfolgung einer bei den unteren Einkommen ansetzenden Austeritätsagenda. Der solchen Sozialkürzungen eher kritisch gegenüberstehende Koalitionspartner, die Liberaldemokraten, sah seinen Stimmenanteil von 23 Prozent

durch das Wahlrecht auf neun Prozent der Sitze reduziert. Die Zustimmung der Liberalen zur Sparagenda der Tories war in erster Linie an die Durchführung eines – letztlich nicht erfolgreichen – Referendums über eine Reformierung des Wahlrechts geknüpft, um die beschriebene Verzerrung zu ihren Ungunsten abzumildern (vgl. *Kavanagh/Cowley* 2010, S. 204-229).<sup>17</sup> Schließlich verhinderte das die beiden großen Parteien bevorteilende britische Mehrheitswahlrecht den Aufstieg systemkritischer Parteien wie der Links-Grünen Bewegung und der aus den Protesten hervorgegangenen „Bürgerbewegung“ in Island.

Zum dritten beeinflussten die in Abschnitt 4.1 beschriebenen Krisenreaktionen den weiteren Handlungsspielraum der Regierungen bei der Haushaltskonsolidierung. Zum einen verminderte die Beteiligung der Bankengläubiger an der Krisenbewältigung den Konsolidierungsdruck für die isländische Regierung und ermöglichte dadurch eine Abmilderung der Sparmaßnahmen und eine Entlastung der unteren Einkommen. Das gleiche gilt für die starke Abwertung der isländischen Währung, da diese die Wettbewerbsfähigkeit der isländischen Volkswirtschaft stärkte und über das resultierende Wirtschaftswachstum den Staatshaushalt entlastete.<sup>18</sup> Schließlich erleichterten die zur Stabilisierung der isländischen Währung eingeführten Kapitalverkehrskontrollen der isländischen Regierung die Durchsetzung von Steuererhöhungen, da durch die Kapitalkontrollen eine Kapitalflucht verhindert wurde. Die britische Koalitionsregierung hoffte dagegen mit den 2012 eingeführten Steuersenkungen weiter vom freien Personen- und Kapitalverkehr innerhalb der EU zu profitieren (vgl. *FAZ*, 19.06.2012).

## 7. Fazit

Die Untersuchung der Konsolidierungsprogramme in Island und Großbritannien hat gezeigt, dass Regierungen auch in schweren Schuldenkrisen über eine gewisse Gestaltungsmacht verfügen – zumindest was das ‚Wie‘ der Konsolidierung betrifft. So wählte die linke Regierung in Island einen progressiven, die unteren Einkommen schonenden Ansatz, während die britische Koalitionsregierung nach der Amtsübernahme auch untere Einkommensgruppen stark zur Konsolidierung heranzog. Beide Regierungen profitierten dabei allerdings von den für sie günstigen gesellschaftlichen, institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen.

Während der isländische Fall demonstriert, dass eine Schonung der sozial Schwachen bei der Konsolidierung grundsätzlich möglich ist, verdeutlicht der besondere Kontext, in dem die isländische Regierung nach der Krise operierte aber auch, dass das auf der Vulkaninsel so erfolgreiche Konsolidierungskonzept nicht problemlos auf andere Krisenstaaten übertragbar ist. Dies gilt insbesondere für die Krisenländer innerhalb der Eurozone, welche sehr konkreten Sparauflagen der Troika unterliegen und nicht über die Option einer Währungsabwertung verfügen.

## Anmerkungen

- 1 Allein in Europa stürzten bis Ende 2012 die Regierungen Griechenlands, Irlands, Islands, Italiens, Portugals und Spaniens über die Finanz- und Wirtschaftskrise, in Frankreich, Großbritannien, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und Ungarn trugen Krisenfolgen und Sparmaßnahmen zum Machtwechsel bei.
- 2 Intellektuelle Bemühungen, die Staatsschuldenkrise von der Finanzkrise zu trennen (vgl. z.B. *Hank* 2011), erweisen sich als nicht haltbar. Zwar verfügten Staaten wie Griechenland und Italien bereits vor Ausbruch

- der Finanzkrise über eine Staatsverschuldung in der Höhe des jährlichen BIP (die für die Gläubiger bis dahin jedoch kein Problem darstellte), andere „Krisenländer“ wie Großbritannien, Irland, Spanien, Lettland, Litauen und Slowenien, die seit 2008 in den Fokus der Finanzmärkte gerieten, lagen zuvor jedoch allesamt deutlich unter der Maastricht-Grenze von 60 Prozent.
- 3 Neben diesen vier Strategien, die direkt beim Schuldenabbau ansetzen, ist 5) eine Konzentration auf die kurzfristige Stimulierung des Wachstums zur mittel- und langfristigen Reduzierung des Schuldenstands denkbar. Aus angebotstheoretischer Perspektive stellen beispielsweise Steuersenkungen für Unternehmen, aus keynesianischer Warte das Auflegen öffentlicher Investitionsprogramme eine derartige Wachstumspolitik dar (vgl. z.B. *Krugman* 2012). Prinzipiell können Staaten 6) kurzfristig auch über Privatisierungserträge den Haushalt entlasten. Dies setzt allerdings voraus, dass der „Ausverkauf des Tafelsilbers“ nicht bereits in den Jahren vor der Krise erfolgt ist (vgl. *Obinger* 2012, S. 454-455).
  - 4 Den Beginn der staatlichen Bankenrettungsmaßnahmen markierte die „vorübergehende“ Verstaatlichung der *Northern Rock* im Februar 2008, die bereits seit Herbst 2007 auf Kredite der britischen Zentralbank angewiesen war.
  - 5 Mit der bereits zuvor verstaatlichten Bank *Bradford & Bingley* und dem im September 2008 von *Lloyds* übernommenen Hypothekenfinanzierer *HBOS* waren Ende des Jahres fünf Großbanken teilweise oder komplett in Staatsbesitz.
  - 6 Die mit der Abwertung der Währung einhergehende Inflation sorgte außerdem für eine zunächst relativ „apolitische“ Verteilung der Krisenkosten, da sie fast alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen traf.
  - 7 Die in den Jahren 2009 bis 2011 durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen entsprachen in etwa der angestrebten Verteilung. So entfielen in den drei Jahren 58,6% des Schuldenabbaus auf Ausgabensenkungen und 41,4% auf Einnahmesteigerungen (vgl. *OECD* 2011, S. 72).
  - 8 Die Reform läuft damit dem OECD-Reformtrend zuwider, der in einer Stärkung des staterhaltend wirkenden Äquivalenzprinzips besteht und vor der Krise auch in Island zu beobachten war (vgl. *Ólafsson* 2003, S. 403).
  - 9 Bis zu einem bestimmten Einkommen profitieren Eltern sogar von einer Anhebung des Kindergelds (vgl. *Ólafsson* 2009, S. 26).
  - 10 Gleichzeitig hielt die britische Notenbank den Zinssatz seit Ausbruch der Krise bei 0,5%, obwohl die Inflation beständig über dem erklärten Ziel von zwei Prozent lag.
  - 11 Eine ausführlichere Behandlung der beiden folgenden Abschnitte, insbesondere der Kontextfaktoren, findet sich bei *Bandau* (2013).
  - 12 Obwohl Labour im Wahlkampf 2010 vor der Verkündung schmerzhafter Einschnitte zurückschreckte (vgl. *Adam* u.a. 2010), hätte allerdings auch eine wiedergewählte Labour-Regierung weitere Einschnitte bei den Sozialleistungen kaum vermeiden können.
  - 13 Das isländische Finanzministerium verwies bei der Begründung der Gestaltung des Sparprogramms explizit auf Keynes sowie den Nobelpreisträger und Keynesianer Paul Krugman (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 13).
  - 14 Innerhalb der Koalition verteidigen vor allem die Konservativen den strikten, regressiv ausgerichteten Sparkurs, während seitens des liberaldemokratischen Koalitionspartners zunehmend Zweifel am Erfolg dieser Politik geäußert und öffentliche Investitionsprogramme und erneute Steuererhöhungen für Wohlhabende diskutiert werden (vgl. *Guardian*, 26.07.2012 u. 29.08.2012).
  - 15 Die Belagerung des isländischen Parlaments durch aufgebrachte Bürger, die Abstrafung der Konservativen an der Wahlurne sowie das Verfahren wegen grober Amtsverfehlungen gegen Haarde vor einem nationalen Sondergerichtshof sind Belege für das Ausmaß des Stimmungsumschwungs innerhalb der isländischen Gesellschaft.
  - 16 Außerdem kam es im August 2011 im ganzen Land zu gewaltsamen Ausschreitungen, an denen vornehmlich Jugendliche aus ärmeren Stadtvierteln beteiligt waren. Die Ausschreitungen hatten teilweise harte Bestrafungen der Gewalttäter zur Folge, eine gesellschaftliche Debatte über die Ursachen des plötzlichen Gewaltausbruchs blieb jedoch aus.
  - 17 Spätestens nach dem Scheitern des Referendums im Mai 2011 mehrten sich die Stimmen innerhalb der Partei, die ein Abweichen vom Sparkurs bzw. eine stärkere Finanzierung der Konsolidierung über Reichensteuern forderten.
  - 18 Während sich Island vier Jahre nach Ausbruch der Krise auf dem Wege der Besserung befand und nach Abschluss der IWF-Mission an die Finanzmärkte zurückgekehrte, rutschte Großbritannien im Sommer 2012 in eine Double-Dip Rezession.

## Literatur

- Adam, Stuart/Brewer, Mike/Browne, James/Phillips, David, 2010: Taxes and Benefits. The Parties' Plans, London: IFS.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto/Tavares, José/Obstfeld, Maurice/Eichengreen, Barry, 1998: The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, S. 197-266.
- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia, 2010: Large Changes in Fiscal Policy. Taxes versus Spending, in: *Tax Policy and the Economy*, 24(1), S. 35-68.
- Balls, Ed, 2011: The Fork in the Road – Time for the Alternative. Lecture at the London School of Economics, 16.06.2011.
- Bandau, Frank, 2013: Sparen linke und rechte Parteien anders? Die krisenbedingte Konsolidierungspolitik Islands und Großbritanniens im Vergleich, in: *Buchstein, Hubertus* (Hrsg.), *Die Versprechen der Demokratie*, Baden-Baden: Nomos.
- Bartle, John/Dellepiane Avellanda, Sebastian/Stimson, James A., 2011: The Policy Mood and the Moving Centre, in: *Allen, Nicholas/Bartle, John* (Hrsg.), *Britain at the Polls 2010*, London: SAGE, S. 147-174.
- Beckert, Jens/Streeck, Wolfgang, 2011: Die nächste Stufe der Finanzkrise, *FAZ*, 20.08.2011.
- Bieling, Hans-Jürgen, 2012: EU Facing the Crisis. Social and Employment Policies in Times of Tight Budgets, in: *Transfer*, 18(3), S. 255-271.
- Brewer, Mike, 2010: Cuts to Welfare Spending, Take 2, London: IFS.
- Brewer, Mike/Browne, James, 2011: Cuts to Welfare Spending, in: *Yeates, Nicola/Haux, Tina/Jawad, Rana/Kilkey, Majella* (Hrsg.), *In Defence of Welfare. The Impacts of the Spending Review*, UK: Social Policy Association, S. 4-7.
- Browne, James/Levell, Peter, 2010: The Distributional Effect of Tax and Benefit Reforms to Be Introduced between June 2010 and April 2014. A Revised Assessment, London: IFS.
- Callender, Claire 2011: Higher Education, in: *Yeates, Nicola/Haux, Tina/Jawad, Rana/Kilkey, Majella* (Hrsg.), *In Defence of Welfare. The Impacts of the Spending Review*, UK: Social Policy Association, S. 41-43.
- Crawford, Rowena, 2010: Where Did the Axe Fall?, London: IFS.
- Denver, David, 2010: The Results: How Britain Voted, in: *Geddes, Andrew/Tonge, Jonathan* (Hrsg.), *Britain Votes 2010*, Oxford: Univ. Press, S. 6-24.
- Eurostat, 2012: Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Brüssel: European Commission.
- Giger, Nathalie, 2012: Wie reagieren Wähler auf Sparpolitik? Eine theoretische und empirische Annäherung an die elektoralen Kosten von Sparpolitik, in: *dms – der moderne staat*, 5(2), S. 291-312.
- Grimshaw, Damian/Rubery, Jill, 2012: Die Befestigung des Neoliberalismus. Krise und Austerität in Großbritannien, in: *Lehndorff, Steffen* (Hrsg.), *Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt*, Hamburg: VSA, S. 50-68.
- Hacker, Jacob S./Pierson, Paul, 2010: Winner-Take-All Politics. Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States, in: *Politics & Society*, 38(2), S. 152-204.
- Hank, Rainer, 2011: Party ohne Rechnung. Die überdimensionierten Staaten sind an der Krise schuld, *FAZ-Blogs*, 18.11.2011, Online verfügbar unter: <http://faz-community.faz.net/blogs/fazit/archive/2011/11/18/party-ohne-rechnung-die-ueberdimensionierten-wohlfahrtsstaaten-sind-an-der-krise-schuld.aspx>, Stand: 17.12.2012.
- Hardarson, Ólafur T./Kristinsson, Gunnar H., 2010: Iceland, in: *European Journal of Political Research*, 49(7-8), S. 1009-1016.
- Heise, Arne/Lierse, Hanna, 2011: Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell. Auswirkungen der europäischen Sparprogramme auf die Sozialsysteme, Bonn: FES.
- Horton, Tim/Reed, Howard, 2010: The Distributional Impact of the 2010 Spending Review, in: *Radical Statistics*, 103, S. 13-24.
- HM Treasury, 2009a: Budget 2009. Building Britain's Future, London: Stationary Office.
- HM Treasury, 2009b: Securing the Recovery. Growth and Opportunity. Pre-Budget Report, December 2009, London: Stationary Office.

- HM Treasury*, 2010a: Budget 2010, London: Stationary Office.
- HM Treasury*, 2010b: Spending Review 2010, London: Stationary Office.
- HM Treasury*, 2012: Budget 2012, London: Stationary Office.
- Icelandic Ministry of Finance*, 2009: Report by the Minister of Finance to the 137th Session of the Althingi. Measures to Achieve a Balance in Fiscal Finances 2009-2013. Stability, Welfare and Work, Reykjavik: Icelandic Ministry of Finance.
- Icelandic Ministry of Finance*, 2010: The Fiscal Budget Proposal for 2011, Reykjavik: Icelandic Ministry of Finance.
- Icelandic Ministry of Finance*, 2012: The Fiscal Budget Proposal for 2013. Fiscal Consolidation Plan 2013-2016, Reykjavik: Icelandic Ministry of Finance.
- IMF*, 2008: IMF Executive Board Approves US\$2.1 Billion Stand-By Arrangement for Iceland, Press Release No.08/296, 19.11.2008.
- Jochem, Sven*, 2012: Die politischen Systeme Skandinaviens. Wiesbaden: Springer VS.
- Joyce, Robert*, 2012: Tax and Benefit Reforms Due in 2012-13, and the Outlook for Household Incomes, London: IFS.
- Kavanagh, Dennis*, 1992: Thatcherism and British Politics. The End of Consensus?, Oxford: Univ. Press.
- Kavanagh, Dennis/Cowley, Philip*, 2010: The British General Election of 2010. Basingstoke: Palgrave.
- Kickert, Walter*, 2012: How the UK Government Responded to the Fiscal Crisis. An Outsider's View, in: *Public Money & Management*, 32(3), S. 169-176.
- Krugman, Paul*, 2012: Vergesst die Krise! Warum wir jetzt Geld ausgeben müssen, Frankfurt/Main: Campus.
- Laeven, Luc/Valecia, Fabian*, 2010: Resolution of Banking Crises. The Good, the Bad, and the Ugly, Washington: IMF.
- Mankiw, N. Gregory*, 2003: Makroökonomik, 5. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander*, 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden: VS Verlag.
- Miliband, Ed*, 2011: Autumn Statement Is the Moment When the Country Will See the Economic Gamble Has Failed. Speech to the IPPR, 24.11.2011.
- National Centre for Social Research*, 2012: British Social Attitudes 28 London: Sage.
- O'Dea, Cormac*, 2010: Who Loses Most from Public Service Cuts?, London: IFS.
- Obinger, Herbert* 2012: Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: *Leviathan* 40(3), S. 441-461.
- OECD*, 2008: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris: OECD.
- OECD*, 2011: Economic Surveys. Iceland 2011, Paris: OECD.
- Office for National Statistics*, 2012: Statistical Bulletin. Civil Service Statistics, 2012, London: ONS.
- Ólafsson, Stéfan*, 2003: Welfare Trends of the 1990s in Iceland, in: *Scandinavian Journal of Public Health*, 31(6), S. 401-404.
- Ólafsson, Stéfan*, 2009: Annual National Report 2009. Pensions, Health, and Long-term Care. Iceland, Brüssel: ASISP.
- Ólafsson, Stéfan*, 2011a: Icelandic Capitalism. From Statism to Neoliberalism and Financial Collapse, in: *Mjøset, Lars* (Hrsg.), *The Nordic Varieties of Capitalism*, Bingley: Emerald Group, S. 1-51.
- Ólafsson, Stéfan*, 2011b: Level of Living Consequences of Iceland's Financial Crisis. What Do the Social Indicators Tell Us?, Presentation at the Conference 'Iceland's Recovery – Lessons and Challenges, Reykjavik 2011.
- Ólafsson, Stéfan/Kristjánsson, Arnaldur S.*, 2010: Income Inequality in a Bubble Economy. The Case of Iceland 1992-2008. Working Paper, Luxembourg Income Study Conference.
- Pierson, Paul*, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge: Univ. Press.
- Steinmo, Sven*, 1993: Taxation & Democracy. Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State, New Haven: Yale Univ. Press.
- Streeck, Wolfgang*, 2011: The Crises of Democratic Capitalism, in: *New Left Review*, 71(Sept./Oct.), S. 5-29.

- Taylor-Gooby, Peter/Stoker, Gerry*, 2011: The Coalition Programme. A New Vision for Britain or Politics as Usual?, in: *The Political Quarterly*, 82(1), S. 4-15.
- Theodoropoulou, Sotiria/Watt, Andrew*, 2011: Withdrawal Symptoms. An Assessment of the Austerity Packages in Europe, Brüssel: ETUI.
- Trade Union Congress*, 2008: The Missing Billions. The UK Tax Gap, London: TUC.
- Viterbro, Annamaria*, 2011: Iceland's Capital Controls and the Constraints Imposed by the EEA Agreement, in: *Capital Markets Law Journal*, 6(2), S. 214-237.
- Wade, Robert/Sigurgeirsdottir, Silla*, 2010: Lessons from Iceland, in: *New Left Review*, 65(Sept./Oct.), S. 5-29.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Yeates, Nicola/Haux, Tina/Jawad, Rana/Kilkey, Majella* (Hrsg.), 2011: In Defence of Welfare. The Impacts of the Spending Review, UK: Social Policy Association.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2005: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen. Theoretische Überlegungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 12(1), S. 41-75.

*Anschrift des Autors:*

Frank Bandau, M.A., Professur für Politikwissenschaft, insb. international vergleichende Politikfeldanalyse, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Feldkirchenstraße 21, 96045 Bamberg  
E-Mail: frank.bandau@uni-bamberg.de