

„Harte“ Sanktionen für „budgetpolitische Sünder“. Kritische Diskursanalyse der Debatte zum Fiskalpakt in meinungsbildenden österreichischen Qualitätsmedien

Stephan Pühringer*

Zusammenfassung

Der Artikel befasst sich mit der diskursiven Auseinandersetzung mit dem Fiskalpakt in österreichischen Qualitätszeitungen. Zunächst wird anhand konkreter Vertragsinhalte und des Prozesses der Implementation des Fiskalpacts gezeigt, dass Machtverschiebungen von der Legislative zu Exekutivorganen teilweise als postdemokratisches Phänomen beschrieben werden können, teilweise aber demokratiepolitische Mindeststandards überhaupt untergraben werden. Im Rahmen einer diskursanalytischen Aufarbeitung der Debatte zum Fiskalpakt in meinungsführenden österreichischen Medien werden danach sechs Argumentationsmuster der Befürwortung des Fiskalpacts identifiziert und auf deren zugrunde liegende Topoi hin untersucht. Es zeigt sich, dass dabei wirtschafts- und fiskalpolitische Entscheidungen in eine moralische Dichotomie aus „gutem“ und „schlechtem“ wirtschaftspolitischen Handeln überführt und VertreterInnen „schlechter Moral“ zu „Sündern“ des „Schuldenmachens“ werden. Gleichzeitig werden (Finanz-)Märkte und EU-Exekutivorgane diskursiv und realpolitisch mit der Macht ausgestattet, „harte“ Sanktionen für „moralische Verfehlungen“ auszusprechen. Eine solche moralische Rahmung sorgt dafür, dass Debatten über die ökonomietheoretische wie auch politisch-ideologische Fundierungen dieser Argumentationen konsequent ausgeblendet bleiben.

Schlagwörter: Fiskalpakt, EU-Krisenpolitik, Kritische Diskursanalyse

“Harsh” sanctions for “budgetary sinners”.

An analysis of the debate on the European Fiscal Compact in Austrian opinion-forming quality media

Abstract

This article investigates the discourse on the European Fiscal Compact in Austrian quality newspapers. On the basis of specific clauses of the Fiscal Compact and its implementation process it first demonstrates that the transfer of political power from the legislative to executive authorities can be interpreted as a post-democratic phenomenon although it partially does not even comply with (post) democratic minimum standards. In a second step, six argumentative patterns in favor of the Fiscal Compact in opinion-forming newspapers will be identified by applying a critical discourse-analysis approach. It will be illustrated that political decisions about fiscal-policy measures are discursively transformed in a moral dichotomy of “good” and “bad” economic policy while those who support the “bad moral” are blamed as “sinners” of “debt-making”. At the same time (financial) markets and EU executive authorities are provided with discursive and real political power to punish “moral misconducts” with “severe sanctions”. This kind of moral framing ensures that the economic and political foundations of the debate remain largely ignored.

Keywords: European Fiscal Compact, EU-crisis policy, Critical Discourse Analysis

*Stephan Pühringer, Universität Linz, Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft (ICAE), stephan.puehringer@jku.at. Ich danke Wolfgang Plaimer, Andreas Reichl, Lars Bräutigam, den TeilnehmerInnen und OrganisatorInnen der Session „Political Economy“ der 1. World Keynes Conference in Izmir, Türkei, im Sommer 2013 sowie den beiden anonymen GutachterInnen für wertvolle Kommentare und Anregungen zu diesem Artikel.

1. Einleitung

Für einen kurzen Augenblick (Krugman sprach 2009 von einem „keynesian moment“) wurde die im Anschluss an die Immobilienblase und den Fall von Lehman Brothers in den USA ausgelöste Finanzkrise als Fehlentwicklung finanzkapitalistischer Entwicklungen der letzten Dekade interpretiert. Viele AutorInnen, KommentatorInnen und WissenschaftlerInnen sprachen vom Fall und Ende des Neoliberalismus und eine wirtschaftspolitische Neuorientierung schien möglich. Viele Staaten wirkten nach einigem Zögern interventionistisch und koordinierend in der Verabschiedung von Konjunkturprogrammen und der Verstaatlichung maroder Banken. Vor allem in der öffentlichen Debatte schienen neoliberale Dogmen wie Deregulierung, Privatisierung sowie die Betonung der Selbstregulierungskräfte freier (Finanz-)Märkte diskreditiert und gleichzeitig die Ökonomik als zentrale Referenzwissenschaft neoliberaler Wirtschaftspolitik in der Krise (Schneider/Kirchgässner 2009; Acemoglu 2009).

Doch diese Phase währte nur kurz. Im Verlauf der Debatte wurde die Finanz- und Bankenkrise in eine Euro-Krise und in Folge trotz widersprechender Evidenz diskursiv in eine Staatsschuldenkrise umgedeutet (Neubäumer 2011; Turowski/Mikfeld 2013). Obwohl der Anstieg der Staatsschulden in fast allen europäischen Staaten als unmittelbare Konsequenz der Bankenretungs- und Konjunkturprogramme von 2008 und 2009 gesehen werden muss (Mathieu/Sterdyniak 2010; Mittnik/Semmler 2013), verlief dieser Umdeutungsprozess ohne großen öffentlichen Widerspruch. Fünf Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise scheint es, als entfalten neoliberale wirtschaftspolitische Konzepte mehr denn je ihre politische Wirkungsmacht. Auf unmittelbarer politischer Ebene lässt sich dies etwa im Entstehen bzw. Erstarken neuer neoliberaler politischer Bewegungen oder Parteien einerseits (Pühringer/Ötsch 2013) wie auch einer wirtschaftspolitischen Neuorientierung etablierter Parteien andererseits zeigen.¹

Auf europäischer Ebene steht der am 1. Jänner 2013 in Kraft getretene „Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fortan kurz Fiskalpakt) als Folge des EU-Six Pack als Fortführung und Zuspitzung des

Maastricht-Vertrags für einen weiteren Kulminationspunkt neoliberaler Wirtschaftspolitik auf institutionell-politischer Ebene. Mit Schuldenbremse, automatischen Korrekturmechanismen, verpflichtendem Schuldenabbau, Kompetenzzentralisierung und in Form eines Völkerrechtsvertrages verstetigt der Fiskalpakt neoliberale Paradigma für die nachfolgenden Generationen (Oberndorfer 2012b). Wie gravierend die Auswirkungen neoliberaler Austeritätsprogramme gerade für die Sozial- und Wohlfahrtsstaaten der Krise am schwersten getroffenen südeuropäischen Staaten sind, wurde kürzlich am Beispiel des griechischen Gesundheitssektors aufgezeigt (Kondilis et al. 2013).

Doch trotz der teilweise massiven Auswirkungen neoliberaler Krisenpolitiken, die die andauernde Wirtschaftskrise in vielen Bereichen noch verstärkt haben (steigende Arbeitslosigkeit und insbesondere Jugendarbeitslosigkeit und realer Kaufkraftverlust), ist eine Abkehr von dieser Politik nicht absehbar. Auch Schulmeister (2013: 41) wundert sich über dieses „Verharren der Eliten in der etablierten Weltanschauung“, obwohl die „Fundamentalaussagen der neoliberalen Wirtschaftstheorie durch die Erfahrung der letzten Jahre geradezu desavouiert“ wurden. Es stellt sich also die Frage, was einerseits dieses „Verharren der Eliten“ ausmacht und andererseits, welche Mechanismen für die Persistenz neoliberaler Argumentationslogiken auf wirtschaftspolitischer Ebene auszumachen sind. Dazu soll der Diskurs über die Implementierung des Fiskalpakts in österreichischen Qualitätsmedien daraufhin analysiert werden, welche Diskurs- und Argumentationsmuster zur Unterstützung des Fiskalpakts herangezogen werden und auf welchen zugrunde liegenden Narrativen und Topoi politischer Sprache diese basieren.

Damit soll ein Beitrag zur Analyse der Wirkung neoliberaler Diskurshegemonien auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse bzw. deren Reflexion in öffentlichkeitswirksamen Leitmedien geleistet werden, was wiederum zu einem besseren Verständnis der EU-Krisenpolitik führen kann.

Im vorliegenden Artikel wird in Kapitel eins die Implementierung des Fiskalpakts als Folge europäischer Krisenpolitik im Zuge der Finanzkrise verortet. Dazu werden die konkreten Inhalte des Fiskalpakts dargestellt, um sie anschließend auf Basis ihrer ökonomischen, politischen und rechtlichen Folgen kritisch zu diskutieren. Im zweiten Kapitel wird der methodische Ansatz der Kritischen Diskursanalyse präsentiert, auf den aufbauend im dritten Kapitel eine Analyse des

¹ In der Charakterisierung des Wiedererstarkens oder der Neuformation neoliberaler Wirtschaftspolitik wurde teilweise auch vom Postneoliberalismus gesprochen (etwa in Juridikum 4/2010).

öffentlichen Diskurses in österreichischen Medien zur Implementierung des Fiskalpakts vorgenommen wird. Dabei wird gezeigt, welche Argumentationsmuster in der Befürwortung des Fiskalpakts vorherrschend waren, welche ideologischen Denkweisen diesen zugrunde liegen und welche Akteurskonstellationen neoliberale Diskurshegemonie zusätzlich begünstigen. Abschließend finden sich in Kapitel vier noch einmal die zentralen Aussagen des vorliegenden Artikels und die zentralen Schlussfolgerungen daraus.

2. Fiskalpakt als Symbol politischer Machtverschiebung?

Durch immer schnellere Entwicklungen der globalisierten Wirtschaft im Finanzkapitalismus der letzten Jahrzehnten haben sich regulatorische Anforderungen an politische AkteurInnen vervielfacht. Gleichzeitig wurde infolge jahrelanger neoliberaler Diskurshegemonie der klassisch-parlamentarische Modus der Konsensfindung gerade in Krisenzeiten als ineffizient und „zu langsam“ (Rosa 2005) verunglimpft und damit unter der diskursiv allgegenwärtigen Bedrohung „nervöser (Finanz-)Märkte“ unter enormen Handlungsdruck gesetzt. Um diesem Druck und den Forderungen nach schnellen Lösungen besser nachzukommen, werden immer mehr Bereiche so weit verrechtlicht (Oberndorfer 2012a, 2013), dass die Entscheidungsgewalten von der Legislative zur „handlungsfähigeren“ Exekutive verschoben werden können.² In der Exekutive entscheiden hingegen ExpertInnen und BeamtInnen, die der Bevölkerung nicht unmittelbar verantwortlich und dementsprechend durch ökonomische Eliten und Lobbyorganisationen noch stärker beeinflussbar sind (Ehs 2012: 245, ALTER EU 2010). Entscheidungen können somit schneller fallen und teilweise sogar juristisch eingeklagt werden, international etwa vor dem EuGH (Ehs 2012), oder den Schiedsgerichten der WTO (Teubner 2012; Gill 2002). Auch in der EU-Krisenpolitik seit 2009 und dabei insbesondere beim Fiskalpakt kann

² Der Terminus „Verrechtlichung“ ist ein in der Politikwissenschaft kontrovers diskutierter Begriff. Hier wird Verrechtlichung generell als Entwicklung mit dem Ziel, gesellschaftliche und politische Fragestellungen juristisch zu klären und Entscheidungsmacht von der Legislative in die Judikative zu übertragen, verstanden. So wie etwa auch Guth (2013) ausführt: „Allgemein kann unter Verrechtlichung eine Entwicklung zu juristischen Lösungsstrategien gesellschaftlicher Probleme verstanden werden.“

eine Machtverschiebung von der Legislative hin zur Exekutive bzw. zur Judikative konstatiert werden.

Diese Tendenz der schrittweisen Verlagerung politischer Macht von legislativen Versammlungen zu exekutiven Behörden zeigt sich in der Struktur der Europäischen Union anhand der steigenden Bedeutung der EU-Kommission wie auch in der ungleichen Machtverteilung zwischen EU-Parlament und EU-Rat.³ Neben dieser Machtverschiebung von Legislative zu Exekutive kann aber auch, wenn auch in geringerem Ausmaß, ein Trend zu einer Verlagerung von Macht hin zur Judikative konstatiert werden (Rehder 2011). Hirschl (2004, 2008) beschreibt diese Entwicklung als „judicialization of politics“ und das damit verbundene neue Herrschaftssystem als „juristocracy“: „The judicialization of politics – the reliance on courts and judicial means for addressing core moral predicaments, public policy questions, and political controversies – is arguably one of the most significant phenomena of late twentieth and early twenty-first century government“ (Hirschl 2008: 94). Paczolay (2011: 297) konstatiert dazu ebenfalls: „Je mehr Befugnisse die Richter haben, desto weniger Raum bleibt für den demos.“ Oberndorfer (2012a) sieht in der EU-Krisenpolitik gar einen „autoritären Konstitutionalismus“, der mittelfristig zu „Entdemokratisierung“ führe und selbst die Minimalstandards postdemokratischer Systeme unterschreite.

Für die von der Krise weniger betroffenen zentraleuropäischen Staaten kann der Fiskalpakt und hier vor allem seine Entstehungsgeschichte Crouch (2008, 2011a) folgend teilweise noch als postdemokratisches Phänomen interpretiert werden. In einem Interview verortet Crouch den Term der Postdemokratie in der Tradition des Postindustrialismus und der damit verbundenen sozialen Ordnung einer postindustrialen Gesellschaft: „All the institutions of democracy remain – we use them. It’s just the energy of the political system and the innovative capacity have moved to other sphere“ (Crouch 2011b). Crouch konstatiert also einen konstanten Bestand an Institutionen, allerdings eine Veränderung der Prozesse, die darin ablaufen. So bleibt der Anschein einer intakten Demokratie erhalten, obwohl sich die grundlegenden inhaltlichen Funk-

³ Auch wenn durch den Lissabon-Vertrag die Rolle des EU-Parlaments aufgewertet wurde, wird der EU weiterhin ein Demokratiedefizit vorgeworfen. Bergmann (2012) meint etwa: „Von einem ‚gleichstarken‘ Organ Parlament gegenüber einem ‚entmachteten‘ Rat kann aber gleichwohl nicht wirklich die Rede sein.“

tionsweisen und auch deren AkteurInnen geändert haben. Die Dynamik dieses Prozesses und der damit einhergehende Wechsel von Inhalten und AkteurInnen findet zugunsten des Kapitals bzw. elitärer PolitikerInnenkassen und zuungunsten der breiten Bevölkerung und der Zivilgesellschaft statt (Jörke 2005; Böhnke 2011; Plaimer 2012).

Der Postdemokratiediskurs steht somit in sehr engem Zusammenhang mit der Etablierung der Hegemonie des Neoliberalismus seit den 1970er-Jahren und hat zu einer „Ökonomisierung des Sozialen“ (Schaal/Ritzi 2012) weit über die Grenzen des rein Ökonomischen hinaus geführt (Mirowski 1989; Mäki 2008).

Unabhängig davon, ob im Zuge des Fiskalpakts formaldemokratische Mindeststandards noch gewahrt bleiben,⁴ kann der Fiskalpakt als Symbol austeritärer EU-Krisenpolitik als bedeutende Machtverschiebung im politisch-institutionellen Rahmen weg von der Legislative, hin zur Exekutive interpretiert werden. Die Parlamente als Plattform der politischen Auseinandersetzung werden in ihrem Gestaltungsfreiraum eingeschränkt und sind in vielen Bereichen mit vorab entschiedenen Tatsachen konfrontiert. Die meist hochqualifizierten Verwaltungsposten in der Exekutive werden in der Regel durch Personen besetzt, welche entweder aus der traditionellen Bildungselite oder aus den kapitalstarken Schichten kommen. Somit erlangen sie überproportional Einfluss und Partizipationsmöglichkeiten innerhalb des relevanten politischen Systems, was zu einer Schieflage der Repräsentation der gesamten Bevölkerung innerhalb dieser politisch einflussreichen Positionen führt. In der Zusammensetzung von Parlamenten ist zwar ebenfalls eine Tendenz zu dieser Überrepräsentation zu konstatieren, allerdings noch in geringerem Ausmaß (Vester 2009; Linden/Thaa 2011).

Es kommt zu einer Reproduktion einer kleinen Elite, die über ein weit verzweigtes Netzwerk verfügt und Politik im Interesse ihrer Lobbys macht (Plehwe 2010). Die Auswirkungen dieses Prozesses zeigen sich auch in den Inhalten der Krisenpolitik, welche klar zulasten der breiten Masse der Menschen geht. Besonders drastisch stellt sich dies etwa im Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in den verschuldeten südeuropäischen Staaten und den damit verbundenen Auswirkungen im Sozial- und Gesundheitsbereich

⁴ Tendenzuell scheint man diese Frage für zentraleuropäische Staaten noch bejahen zu können. Die juristischen wie auch wirtschaftspolitischen „Härten“ scheinen zunächst vor allem für südeuropäische „Krisenstaaten“ zu gelten.

heraus. So stieg die Zahl der Totgeburten in Griechenland im Zeitraum von 2008 bis 2011 um 21 % (Kentikelenis et al. 2014), und auch die Zahl der Selbstmorde stieg um 45 % (Kondilis et al. 2013) an. Die Austeritäts- und Sparpolitik, die Griechenland auf Basis des Fiskalpakts von der Troika auferlegt wurde, ist nach Ansicht der AutorInnen der obigen Studien eine maßgebliche Ursache für die gesundheitlichen Verschlechterungen in Griechenland.

2.1 Entstehungsgeschichte und historische Verortung des Fiskalpaktes

Historisch kann der Fiskalpakt in die Tradition des 1992 verabschiedeten Vertrages von Maastricht eingeordnet werden. Die Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion war der erste Schritt in Richtung gemeinsamer Währung (Euro), wirtschaftlicher Konvergenzkriterien (Defizitquote unter 3% und Staatsschuldenquote unter 60 % des BIP) und Verrechtlichung von nationaler Wirtschaftspolitik (regelmäßige Erweiterung der rechtlich vereinbarten Rahmenbedingungen). Die polit-ökonomische Grundlage für diese Entwicklungen stellt das von Milton Friedman geprägte wirtschaftspolitische Konzept des Monetarismus, mit einer unabhängigen – ausschließlich der Geldwertstabilität verpflichteten – Europäischen Zentralbank dar. Zur Erreichung der als Maastricht-Kriterien bekannten, gemeinsamen Zielvorgaben waren Privatisierungen und Reduzierungen der Staatsausgaben nötig. Die jüngere Vergangenheit seit der Finanz- und Schuldenkrise zeigt diese schon 1992 auf den Weg gebrachte Politik noch viel deutlicher.

Das Europäische Semester im September 2010, der Euro-Plus-Pakt und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) im März 2011 sowie das Programm zur Economic Governance im November 2011 waren die unmittelbaren Wegweiser zum vorläufigen Höhepunkt neoliberaler Austeritätspolitik in Form des Fiskalpaktes. Im Europäischen Semester wurde eine präventive Budgetüberwachung seitens der EU eingeführt, und es wurden auch bereits automatische Sanktionen gefordert: „Sanctions should be the normal, almost automatic, consequence to be expected by countries in breach of their commitments“ (Rehn 2010). Der Euro-Plus-Pakt steht bereits im Zeichen erster Spaltungstendenzen innerhalb der Staatengemeinschaft und dem Versuch, besondere vertragliche Einigungen außerhalb des geltenden Europarechtes zu vereinbaren. Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als Teil

des Euro-Rettungsschirmes dient als Institution zur finanziellen Unterstützung von in finanzielle Not geratenen Staaten unter Einhaltung strenger Auflagen. Er ist somit das Vehikel, um die vereinbarten politischen Ziele den betroffenen Mitgliedstaaten mittels finanziellen Drucks aufzwingen und diktieren zu können. Die sechs verabschiedeten Rechtsakte („six pack“) im Zuge des European Governance-Paketes sind der letzte Wegbereiter für den Fiskalpakt. Im darin enthaltenen Stabilitätspakt sind ein ausgeglichenes Budget und ein maximaler Schuldenstand von 60% des BIP festgeschrieben.

Der Fiskalpakt ist als logische Folge und weitere Konsequenz dieser Entwicklung zu sehen. Der chronologische Ausgangspunkt für die Debatte über den Fiskalpakt war der 9. Dezember 2011, als sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (außer Großbritannien) beim EU-Gipfel in Brüssel über einen Vertrag zur stärkeren Zusammenarbeit in Sachen Haushaltsdisziplin und wirtschaftspolitische Koordination verständigten. Daraufhin wurde vom Präsidenten des Europäischen Rates eine Arbeitsgruppe mit dem Namen „Fiskalpolitische Stabilitätsunion“ einberufen, die den Vertrag ausgestalten sollte. Darin waren VertreterInnen aller 27 Mitgliedstaaten und als BeobachterInnen drei Abgeordnete des Europäischen Parlaments vertreten, was wiederum die geringe Bedeutung der Legislative widerspiegelt. Unterzeichnet wurde der Fiskalpakt beim Europäischen Rat am 2. März 2012 von 25 Mitgliedstaaten. Großbritannien und Tschechien verweigerten die Zustimmung. In Kraft trat der Vertrag, nachdem ihn zwölf der 17 Euro-Staaten ratifiziert hatten, mit 1. Jänner 2013 (Art. 14). In Österreich wurde am 4. Juli 2012 der Fiskalpakt im Nationalrat lediglich mit einer einfachen Mehrheit beschlossen und steht damit nicht im Verfassungsrang.

2.2 Kritische Reflexion der Vertragsinhalte der Fiskalpakts

Der Fiskalpakt ist ein Völkerrechtsvertrag, der das grundlegende Ziel hat, ausgeglichene Haushalte (Art.3, Abs.1a⁵) der Mitgliedstaaten und eine dementsprechende Begrenzung der Staatsschulden (Art. 3, Abs. 1d) zu schaffen. Durch festgelegte Grenzen und Richtlinien

⁵ Alle folgenden Gesetzesangaben und -verweise beziehen sich auf den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalpakt).

sowie automatische Sanktionsmechanismen (Art.3, Abs.1e) bei Verstoß gegen diese soll eine zukünftige austeritäre Budgetdisziplin gesetzlich festgeschrieben und somit langfristig wirksam⁶ werden.

Die ökonomischen Folgen aus dem Fiskalpakt werden sehr kontrovers diskutiert. So argumentieren etwa Heinemann et al. (2011), dass durch die Inklusion eines Vertrags zur fiskalischen Disziplin, dem Beispiel der deutschen Schuldenbremse folgend, die Kredit- und finanzielle Glaubwürdigkeit der gesamten Eurozone steigen würde, was sich auf die Finanzmärkte positiv auswirken würde. Dieser Logik folgend, wird in der Präambel des Fiskalpakts auch das Ziel von „gesunde[n] und auf Dauer tragfähige[n] öffentliche[n] Finanzen“ (Präambel) betont. Strenge Budgetdisziplin und Einschränkungen des fiskalpolitischen Spielraumes einzelner EU-Staaten würden zur Konsolidierung öffentlicher Finanzen führen und damit einen Meilenstein für die Lösung der Eurokrise darstellen. Truger/Will (2012) hingegen charakterisieren diese Argumentation als „fundamentally flawed“. Ähnlich wie Horn et al. (2010) stellen sie erstens fest, dass expansive Fiskalpolitik nicht die Hauptursache für die Eurokrise war (vgl. dazu auch Mathieu/Sterdyniak 2010). Eines der zentralen Argumentationsmuster in der öffentlichen Debatte, wonach der Fiskalpakt die nötige Konsequenz verfehlter Budgetpolitik der letzten Jahre gewesen sei, offenbart allerdings gleichzeitig die vorherrschende neoliberale Denkklogik, die besagt, dass die Staaten „über ihre Verhältnissen gelebt“ hätten (Pühringer/Hirte 2014a). Zweitens würden Außenhandlungsungleichgewichte weiterhin ignoriert, und drittens würde die Annahme grundsätzlich rationaler Finanzmärkte damit weiter fortgeschrieben. Neben der Diskussion um die langfristigen Konsequenzen gleichzeitiger strikter Fiskaldisziplin in der gesamten EU (vgl. dazu die Debatte um Keynes' Sparparadoxon, Schulmeister 2013) wurde Kritik zu den ökonomischen Konsequenzen des Fiskalpakts auf mehreren Ebenen laut.

So wird etwa die Berechnungsmethode für das strukturelle Defizit stark kritisiert. Schulmeister (2012)

⁶ Der Fiskalpakt enthält keinerlei Regelungen zum Austritt oder zur Auflösung des Vertrages. Aus diesem Grund kommt die Wiener Vertragsrechtskonvention aus dem Jahr 1969 zur Anwendung, in der festgehalten ist, dass solche Verträge nur einstimmig aufgelöst werden können. Das bedeutet eine Festschreibung der Sparpolitik des Fiskalpaktes auf Dauer, um das „Vertrauen in die langfristige Stabilität des Systems“ zu gewährleisten, wie es der deutsche Finanzminister Schäuble (zit. nach Presse vom 29.4.12) ausdrückt.

argumentiert, dass es durch die große Menge an Variablen, die von den ExpertInnen der EU-Kommission bestimmt werden, zu einer Machtverschiebung hin zur EU-Kommission kommt. Diese Verlagerung der Entscheidungsgewalt zur EU-Kommission ist ein weiteres klares Indiz für die Machtverschiebung von der Legislative hin zur Exekutive. Dadurch verlieren sowohl die nationalen Parlamente als auch das EU-Parlament an Macht und Einfluss. Es schränkt die legislativen Institutionen in ihren Handlungsfreiräumen enorm ein und führt zur Entmachtung der Politik in ihrem Kernbereich, der Budgetgestaltung. Mathieu/Sterdyniak (2010) teilen die Befürchtungen Schulmeisters und zeigen, dass die Schätzungen des Potenzialoutputs durch ExpertInnen der ECOFIN-Behörde für einige europäische Staaten substanziell von denen der OECD abweichen, was wiederum unmittelbare Auswirkungen auf das für den Fiskalpakt wirksame strukturelle Defizit hat. Einer der Kernaussagen Crouchs (2008, 2011a) folgend, ist dies ein Beleg für eine Verschiebung von Kompetenzen weg von politischen RepräsentantInnen hin zu BürokratInnen oder zu (scheinbar objektiven) ExpertInnen. Ähnlich beschreiben auch Mathieu/Sterdyniak (2010: 15) die Verlagerung von Entscheidungsmacht über das strukturelle Defizit zur EU-Kommission als einen Prozess „where a technical issue [...] becomes a political one“.

Im Fiskalpakt festgeschrieben ist also eine maximale 0,5%ige Neuverschuldungsgrenze, welche zu einer Einschränkung des ökonomischen Spielraumes für Investitionen und Konjunkturmaßnahmen der Mitgliedstaaten führt. Den Zeitrahmen, der bis zur Erreichung dieses Richtwertes den einzelnen Staaten zugestanden wird, legt die EU-Kommission nach „Berücksichtigung der länderspezifischen Risiken für langfristige Tragfähigkeit“ (Art. 3, Abs. 1b) fest. Der Anwendungsbereich dieser Defizitgrenze ist nicht nur auf die Budgets der Bundesebene begrenzt, sondern gilt auch für die Länder und die Gemeinden. Selbst die Sozialversicherungsträger fallen unter diese Regelung.

Schulmeister (2012, 2013) sieht durch das kollektive Sparen die gesamte EU auf eine dauerhafte Krise zusteuern, in der die Wirtschaft ohne Konjunkturimpulse weiter schrumpfen wird: „Die ‚automatisierte‘ und kollektive Sparpolitik wird die Wirtschaft in eine langjährige Krise führen und das Europäische Sozialmodell scheinchenweise demontieren.“ (Schulmeister 2012) Der Fiskalpakt konzentriert sich ausschließlich auf Sparmaßnahmen und enthält keinerlei Regelungen für Investitionen oder Konjunkturpakete.

Auf politischer Ebene bezieht sich die Kritik am Fiskalpakt vor allem auf die Macht- und Kompetenzverschiebung für die Budgetpolitik. So fand etwa die Arbeitsgruppe „Fiskalpolitische Stabilitätsunion“ ohne Einbindung und Konsultation der Parlamente weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene statt. Lediglich drei EU-Parlamentsabgeordnete durften den Verhandlungen als BeobachterInnen beiwohnen. Die geringe Bedeutung der Legislative zeigt sich auch in den zwei jährlichen Euro-Gipfeln, zu denen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone, die Präsidenten der Europäischen Kommission sowie der Europäischen Zentralbank eingeladen werden (Art. 12, Abs. 1-4). Den VertreterInnen der Legislative, also des Europäischen Parlaments, wird kaum Mitwirkung zugestanden.

Das Ausweichen der 25 Vertragsstaaten auf eine intergouvernementale Lösung, also weg vom vertraglich vereinbarten Prozedere innerhalb des EU-Rechts, führt konsequenterweise auch zu einer Unterminierung des Vertrauens in die EU als Plattform für konstruktive Meinungsvielfalt und Diskussionskultur. Das Durchsetzen des Fiskalpakts auch gegen den Willen der beiden Mitgliedstaaten Großbritannien und Tschechien kann indes als Versuch gewertet werden, auch die wenigen demokratischen Kontrollmechanismen innerhalb der EU noch zu umgehen, was wiederum einen großen Verlust an demokratischer Legitimität bedeutet. Wäre die Implementierung des Fiskalpakts als EU-Primärrechtsänderung interpretiert worden, hätte ein Verfassungskonvent einberufen werden müssen. In diesem Konvent wären VertreterInnen der nationalen Parlamente, VertreterInnen des Europäischen Parlaments, der Kommission sowie der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten vertreten gewesen.

Eine eklatante Umgehung geltenden EU-Rechts gibt es zudem bei den verhängten Verpflichtungen der Kommission für die einzelnen Mitgliedstaaten nach der Einleitung eines Defizitverfahrens. War bisher die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten nötig, um die Sanktionen und Verpflichtungen durchzusetzen (Art. 126, Abs. 13 AEUV i.V.m. Art. 16, Abs. 3 EUV), ist nun die umgekehrte Herangehensweise festgeschrieben. Es bedarf einer qualifizierten Mehrheit, um solche Beschlüsse der Kommission wieder aufzuheben.

Nachdem die konkreten Inhalte des Fiskalpakts dargestellt und ihre potenziellen Auswirkungen kritisch reflektiert wurden, zeigt sich dennoch, dass viele Definitionen der Interpretation der EU-Kommission oder eines ihr nahestehenden Gremiums bedürfen.

So werden der zeitliche Ermessensspielraum für die Umsetzung des 0,5%igen Defizites (Art. 3, Abs. 2b) sowie die Art und der Umfang des automatischen Korrekturmechanismus für jeden Mitgliedstaat von der Kommission festgelegt.⁷ Hierzu wurde eine „unabhängige Kontrollinstanz“ eingerichtet, die die Einhaltung des Vertrages überwacht und bei Abweichungen Empfehlungen zur Kurskorrektur abgibt, die nötigenfalls auch eingeklagt werden können. Ebenso wird das Einhalten der Vereinbarungen von der Kommission überprüft und bei eventuellem Zuwiderhandeln eine Klage beim Europäischen Gerichtshof eingebracht (Art. 8, Abs. 1). Auch die vertraglich festgelegten Ausnahmen (außergewöhnliche Ereignisse oder schwerer Konjunkturabschwung), die zur zeitweisen Aussetzung einzelner Vertragspunkte führen (könnten), werden seitens der Kommission festgelegt (Art. 3, Abs. 3b).⁸

Zusammenfassend kommt es also zu einer Machtkonzentration bei der EU-Kommission bei gleichzeitiger Abwertung der Bedeutung von Legislativen auf nationaler und supranationaler Ebene. Somit werden zentrale gesellschaftspolitische Materien, wie die Frage der Zukunft der europäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten und Fragen des fiskalpolitischen Spielraums für Stützungen desselben in Krisenzeiten, auf eine demokratisch nicht legitimierte ExpertInnenbehörde übertragen. Schorkopf (2012: 28) meint daher auch: „Der Vertrag entpolitisiert die öffentliche Kreditaufnahme und technokratisiert die politische Steuerung mit der Ressource Geld.“ Für Oberndorfer (2012a: 11) hingegen ist die Kommission generell „nichts anderes als eine mächtige, mit umfangreichen Ressourcen ausgestattete Exekutive, die jegliche demokratische und judikative Kontrolle abstreift, der sie auf dem Terrain des Europarechts unterworfen ist.“

Nach der kritischen Reflexion der zentralen Inhalte des Fiskalpakts soll im folgenden Abschnitt dargestellt werden, auf welche Weise die Inhalte und neoliberalen Grundintentionen, auf denen der Vertrag basiert, diskursiv verbreitet wurden und welches die wichtigsten Narrative und Topoi in der Argumentation für den Fiskalpakt waren.

3. Methodische Herangehensweise

Der methodologische Ansatz dieses Artikels baut auf den Grundlagen der wissenssoziologischen Diskursanalyse auf. Der Rahmen für die Untersuchung des Prozesses der Implementierung des Fiskalpaktes und des damit verbundenen öffentlichen Diskurses basiert dabei auf den Konzeptionen der Kritischen Diskursanalyse (CDA) (Fairclough/Wodak 1997; Fairclough 1992; Wodak/Meyer 2009; Jäger 2004; Van Dijk 2008). CDA versteht sich als ein sozio-linguistischer Ansatz, der vor allem auf den Sprachgebrauch in Verbindung mit sozial und kulturell hegemonialen Prozessen fokussiert ist. Der CDA folgend, wird dabei die Formation von sozialer Macht in Diskursen untersucht und gleichzeitig die Wechselwirkungen zwischen Diskursen und der sozialen Welt auf ihre Bedeutsamkeit hin untersucht. Es wird also eine enge Verbindung zwischen menschlichem Denken, dem spezifischen Sprachgebrauch einzelner AkteurInnen im Diskurs sowie ihren jeweiligen dominanten Argumentationsmustern und den sozialen Gegebenheiten und Kontexten, in denen sich diese entwickeln, angenommen (Pühringer/Hirte 2014a).

Diskurse werden dabei als ein Komplex aus Aussagen, Argumentationen, diskursiven Praxen einzelner AkteurInnen verstanden, die gemeinsam ein hierarchisches System von Wissen und sozialer Realität konstruieren (Van Dijk 2008; Wodak/Chilton 2005). Die Analyse des argumentativ-inhaltlichen wie auch des sprachlich-metaphorischen Gehalts grundlegender Topoi⁹ und Narrative wichtiger AkteurInnen im Diskurs über den Fiskalpakt ermöglicht dabei, charakteristische „Denkstile“ (Fleck 1980) und hegemoniale soziale Machtverhältnisse zu offenbaren. Die Deutungs- und Interpretationshoheit über politische Prozesse, die sich in Verläufen öffentlicher Diskurse manifestiert, ist dem Ansatz dieses Artikels entsprechend der Schlüssel zu hegemonialer sozialer Macht und somit auch zentral für die Erklärung der Persistenz neoliberaler Krisenpolitiken in der EU. So meinte auch Bourdieu (2005: 28): „Wenn man von Politik spricht, muss man wissen, dass es sich dabei auch immer um

7 In der Debatte um den österreichischen Budgetentwurf im Frühjahr 2014 wurde das strukturelle Defizit von der EU-Kommission erstmals nach oben korrigiert.

8 Um expansive fiskalpolitische Maßnahmen einzudämmen, schreibt die EU-Kommission (2012) allerdings vor, „dass der Begriff der ‚außergewöhnlichen Umstände‘ nicht ‚allzu großzügig ausgelegt‘ werden soll.

9 Wengeler/Ziem (2013: 343) beschreiben Topoi als „Argumentationsmuster, die nicht immer in gleicher Weise sprachlich materialisiert werden müssen, die aber in vielen Texten als immer wieder ähnlich vorkommende, aber nur interpretativ zu erschließende gleiche, auf Plausibilität zielende Herstellung von Sachverhaltszusammenhängen vorkommen.“

Sprache handelt (...) Deshalb sind Politik und Sprache eng miteinander verbunden.“

Gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik ist die Verbindung der Analyse von argumentativen Inhalten mit sprachlich-konzeptionellen Bildern, die darin vertreten werden, vielversprechend.

Folgt man etwa der in den Sozialwissenschaften einflussreichen kognitiven Metapherntheorie (Lakoff/Johnson 1980; Lakoff 1995, 2002; Lakoff/Wehling 2008), so reflektiert die Verwendung von bestimmten Sprachbildern auch die zugrunde liegenden Denklögen. So meint etwa Musolff (2012: 302): „Far from merely adding rhetorical flourish to pieces of information, metaphors are viewed as being ‚conceptual in nature‘ and essential for the creation of social realities.“ In ihrer Darstellung der Methode der „strategieorientierten Diskursanalyse“ stellen Turowski/Mikfeld (2013: 64) analog dazu fest: „Der Raum des Politischen ist durchzogen von politischen Diskursen, die miteinander um Deutungshoheit ringen. Diskurse drücken nicht nur argumentative ‚Meinungen‘ aus, sondern verbinden Interessen mit Werten und emotionalen Bedürfnissen.“

Die Diskursanalyse dieses Artikels basiert auf einem Textkorpus von ca. 1200 Artikeln, Kurzartikeln, Stellungnahmen und Pressemitteilungen aus dem *Standard*, der *Presse* und den *Salzburger Nachrichten* im Zeitraum von 9. Dezember 2011 bis zum 31. Juli 2012. Der Fokus auf überregionale, täglich erscheinende Qualitätszeitungen bzw. Leitmedien soll dabei gewährleisten, dass jener Diskurs analysiert wird, in dem Meinungsbildung für wirtschaftspolitische Eliten vornehmlich stattfindet und inhaltliche Auseinandersetzung mit komplexen Thematiken gewährleistet scheint.¹⁰ Die Auswahl der Artikel erfolgte dabei über eine standardisierte Archivabfrage nach dem Wort „Fiskalpaket“ in den online zugänglichen Archiven der betreffenden Medien. Der Textkorpus wurde danach mithilfe des qualitativen Datenanalyseprogramms MAXQDA in 1051 Textfragmente geteilt, die wiederum nach ihrem argumentativen Gehalt kodiert und sechs in sich geschlossenen Argumentationsmustern für die Befürwortung des Fiskalpakts zugeordnet wurden. Um mögliche Erklärungen für das „Verhar-

ren der Eliten“ in neoliberalen wirtschaftspolitischen Denkmustern und deren Auswirkungen auf konkretes wirtschaftspolitisches Handeln darzustellen, werden die Argumentationsmuster zur Kritik oder Ablehnung des Fiskalpakts nur teilweise als Kontrast dargestellt.¹¹

Die kodierten Textfragmente dienten fortan als Basis für die Analyse des argumentativen Inhalts und des sprachlich-metaphorischen Gehalts der wichtigsten Diskursstränge im Fiskalpaket-Diskurs in österreichischen Qualitätsmedien und zeigen auf, welche dominanten Argumentations- und Diskursmuster hierbei bestimmend waren. Gleichzeitig reflektiert sich im Nichtvorhandensein bzw. der geringen Präsenz einzelner Sub-Diskurse auch deren normative Wertigkeit.

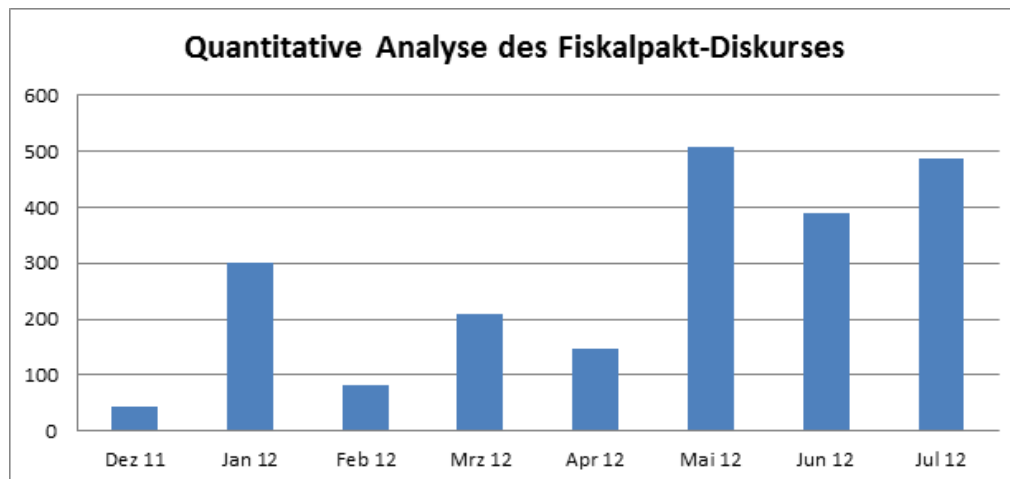
4. Die Implementierung des Fiskalpakts in Österreich im öffentlichen Diskurs

Nach der methodischen Klärung der Herangehensweise wird im folgenden Kapitel aufgearbeitet, welche Debatten in den drei führenden österreichischen Qualitäts-Tageszeitungen vorherrschten. Der Zeitraum der Analyse erstreckt sich dabei über die erste Verhandlungsrunde im Europäischen Rat am 9. Dezember 2011 bis zur endgültigen Ratifizierung des Fiskalpakts im österreichischen Nationalrat und durch den Bundespräsidenten im Juli 2012. In Österreich wurde daraufhin (wie auch in Deutschland) eine Klage vor den Verfassungsgerichtshof gebracht, die allerdings in beiden Fällen abgelehnt wurde. Die untenstehende Verlaufsgrafik zeigt jeweils die Eckpunkte der Implementierung und Phasen der Einführung des Fiskalpakts in österreichisches Recht einerseits und die dominanten (Sub-)Diskurse in den untersuchten Medien dazu andererseits. Diese Gegenüberstellung erlaubt es, in einem weiteren Schritt die dominanten Argumentationsmuster und deren zugrunde liegende Topoi der BefürworterInnen des Fiskalpakts aufzuzeigen. Auf diese Weise soll ausgearbeitet werden, welche Strategien der Überzeugung für die Notwendigkeit des Fiskalpakts verfolgt werden und welche moralischen Assoziationen dabei zutage treten. Auch wenn aufgrund der Komplexität der Materie keine tiefergehende Diskussion über inhaltliche Fragestellungen zu erwarten ist, eignet sich die Debatte in meinungsführenden Tageszeitungen gerade für die beschrie-

¹⁰ Auch wenn etwa in der *Kronen Zeitung* wesentlich mehr LeserInnen erreicht werden, sind die ausgewählten Medien die zentralen Medien für Opinion Leader (Lengauer 2007: 112) und ermöglichen daher auch eine Analyse zum „Verharren der Eliten“ in einem neoliberalen Weltbild.

¹¹ An anderer Stelle (Pühringer/Plaimer 2013) wird die kritische Debatte zum Fiskalpaket näher ausgeführt.

Abbildung 1: Absolute Häufigkeit der Nennung von „Fiskalpakt“



Quellen: Salzburger Nachrichten, Standard und Presse im Zeitraum 15. Dezember 2011 bis 31. Juli 2012.

bene Identifikation moralischer Grundmuster von Argumentationen, die an „meinungsführende Eliten“ adressiert sind, um dadurch einen Beitrag zum Verständnis des „Verharrens der Eliten“ in neoliberalen Denkmustern zu liefern.

4.1 Quantitative und qualitative Analyse des Diskursverlaufs in österreichischen Medien

Der qualitativen Analyse des Diskursverlaufs zur Implementierung des Fiskalpakts in österreichisches Recht soll zunächst aber noch eine quantitative Analyse vorangestellt werden, die die absolute Anzahl der Nennungen von „Fiskalpakt“ im öffentlichen Diskurs zeigt.¹²

Erster Höhepunkt des Fiskalpaktdiskurses ist im Jänner 2012 im Vorfeld des Gipfelbeschlusses des Europäischen Rates. Nach der Unterzeichnung des Fiskalpakts durch 25 europäische Staats- und Regierungschefs erfolgt ein zweiter Höhepunkt im März. Der absolut höchste Wert an Nennungen von Fiskalpakt wurde im Mai erreicht. Dieser Wert ist vor allem mit der Debatte rund um die französische Präsidentschaftswahl zu erklären, die den österreichischen Diskurs direkt und indirekt über die veränderte Positionierung der sozialdemokratischen Parteien in Österreich und Deutschland massiv beeinflusste. Der

Wahlsieg Hollandes führte danach auch zu einem EU-Rat-Sondergipfel zum Thema Wachstum am 23. Mai. Dazu kommt die Debatte über das Referendum zum Fiskalpakt in Irland am 1. Juni. Die Monate Juni und Juli sind dann bestimmt von der Ratifizierung des Fiskalpakts durch das österreichische Parlament am 4. Juli und die Auseinandersetzungen zwischen Koalition und Opposition in Österreich und Deutschland. Wie bereits erwähnt, war in Deutschland eine Verfassungsmehrheit (zwei Drittel) nötig, in Österreich reichte eine einfache Mehrheit aus, die Debatte wurde aber in Österreich vor allem auch innerhalb der SPÖ, die Teil der Regierung ist, geführt. Die Analyse der öffentlichen Diskurse über den Fiskalpakt offenbart zunächst von Mitte Dezember bis etwa Mitte Februar vor allem zwei Argumentationsketten. Einerseits wird der Fiskalpakt als Mittel der notwendigen europäischen Harmonisierung und auch als Ausdruck europäischer Solidarität im Zuge der EU-Krisenpolitik dargestellt, wobei betont wird, „dass Solidarität mit Solidität zusammenhängt“ (Schäuble in den *Salzburger Nachrichten* (SN) vom 20.12.2011). Als unmittelbare Reaktion auf die Schuldenkrise in den „Südstaaten“ müssten die EU-Staaten „ihre Haushaltspolitik strenger Regeln als bisher unterwerfen“ (SN vom 31.01.2012). So betiteln die SN diesen Artikel über die Gefahr der Krise in Griechenland mit „Wenn der Schmerz nur endlich aufhört ...“. Andererseits werden auf moralischer Ebene aber auch die harten Sanktionen betont, die potenziellen VertragsbrecherInnen drohen müssten. Die strengen Vorgaben des Fiskalpakts möglichst in Verfassungsrang sind in diesem Argumentationsmuster nötig, um wieder „Vertrauen“ auf den Finanzmärkten zu schaf-

¹² Auch wenn das Kriterium von Nennungen von „Fiskalpakt“ nicht unbedingt die Intensität des inhaltlichen Diskurses wiedergeben muss, so stellt es doch eine gute Annäherung für die Präsenz des Themas in den untersuchten Medien dar (Baker 2006).

Abbildung 2: Debatten zum Fiskalpakkt im Zeitverlauf

Zeitverlauf	Eckpunkte der Implementierung des Fiskalpakts (FP)	Debatten im öffentlichen Diskurs zum Fiskalpakkt
2011-12	EU-Gipfelbeschluss über Einführung eines FP in der Eurozone	Stabilität der Währungsunion durch „haushaltspolitische Spielregeln“ Solidarität und europäische Harmonisierung
2012-01	Weitere Verhandlungsrunden im Rat und beim Finanzminister-Treffen Großbritannien unterzeichnet FP nicht	FP als Reaktion auf Schuldenkrise Strenge Vorgaben zur Beruhigung der Finanzmärkte (berechenbare Politik) Vertrauen nur durch Schuldenbremsen in Verfassungsrang und harte Sanktionen Budgethoheit des Nationalrats gefährdet
2012-02	Tschechien unterzeichnet FP nicht	Angst vor französischem Wahlkampf (Sieg Hollandes) Machtverschiebung zur EU-Kommission Budgethoheit des Nationalrats gefährdet Sanktionen zu zahn
2012-03	Verfassungsmehrheit im öst. Nationalrat nicht gegeben In Dt. ist Verfassungsmehrheit nötig, in Ö nicht Unterzeichnung FP am 2. März	FP als „wichtiges Signal“ und Meilenstein für Finanzmärkte SPD und Grüne verhandeln über Zustimmung (Finanztransaktionssteuer) Ist FP Verfassungsänderung in Ö? Neuverhandlung des FP und Wachstum
2012-04	Irland hält am 1. Juni Referendum über FP ab Offener Brief von ATTAC gegen „Entdemokratisierung und Sozialabbau“ an den Nationalrat SPÖ-Parteitag mit Anträgen gegen FP	FP Schritt in Richtung politische Union Überführung des FP in EU-Recht in fünf Jahren Abstimmungen und Wahlen als Unsicherheitsfaktoren FP nicht verhandelbar, aber Wachstumssstrategie ergänzend Kritik an Zentralmacht EU und Dt.
2012-05	Merkel – Hollande: FP unangetastet, aber mit zusätzlichem Wachstumspakt Rat-Sondergipfel zu Wachstum am 23.5.2013 → Projektbonds, aber keine Eurobonds	SPÖ will FP vorerst nicht beschließen, v.a. wegen Hollande und Irland-Referendum TINA: keine Hilfe aus ESM ohne FP Einseitiges Sparen ruiniert Wirtschaft Widerstand SPD und Grüne in Dt. Verantwortung für Generationen
2012-06	Irland stimmt FP zu Dt. AG aus Koalition und Opposition zu FP und Finanzmarktsteuer	EU-Harmonisierung und mehr Kompetenzen für EU-Gremien Zeit des Schuldenmachens ist vorbei Drohung mit Verfassungsklagen der öst. Opposition (demokrat. Entmachtung) Ablehnung des FP in SPÖ Minderheit Verfassungsklage gegen FP und ESM in Dt.
2012-07	FP im öst. Nationalrat ratifiziert (SPÖ eine Gegenstimme) Verfassungsklage von öst. Opposition gegen FP, FPÖ auch gegen ESM Verfassungsklage vor dt. VfGH	V.a. Ökonomische Kritik an FP (strukturelles Defizit) Solide und berechenbare EU-Budgetpolitik gesichert Harte Strafen für „Budget-Sünder“ Dt. Spardiktat

Quellen: Salzburger Nachrichten, Standard und Presse im Zeitraum 15. Dezember 2011 bis 31. Juli 2012.

fen, wozu eine möglichst berechenbare Politik erforderlich sei. Finanzminister Schäuble (zit. nach: SN vom 20.12.2011) meint etwa: „die Märkte wollen Taten sehen“. In dieser Logik ist es dann auch folgerichtig, die politischen Mitbestimmungsrechte von einzelnen nationalen Parlamenten, die die Verankerung des Fiskalpakts in nationale Verfassungen behindern könnten, als „Schwierigkeiten“ zu bezeichnen (Faymann in der *Presse* vom 27.01.2012). Kritik wird in dieser ersten und gleichzeitig auf europäischer Ebene entscheidenden Phase der Einführung des Fiskalpakts kaum laut. So weisen lediglich ExpertInnen auf die potenzielle Gefährdung der Budgethoheit des Nationalrats hin, in der politischen Auseinandersetzung kommt der Fiskalpakt kaum vor.

Nach dem Beschluss des Fiskalpakts Ende Jänner wird dann vermehrt auf die Zentralisierung der Wirtschaftspolitik und die Machtverschiebung zur EU-Ebene hingewiesen. Gleichzeitig wird aber auch die Angst vor einer Aufweichung des Fiskalpakts offenbar, die vor allem durch die Äußerungen François Hollandes im französischen Wahlkampf geschürt wird, dass die Sanktionsmechanismen nicht greifen würden und die Schuldenbremsen nicht ihre gewünschte Wirkung entfalten könnten. Eine ähnliche Gefährdung für das Inkrafttreten des Fiskalpakts stellte der irische Beschluss ein Referendum über den Fiskalpakt abzuhalten, dar. Auch wenn, wie bereits dargestellt, die irische Zustimmung nicht unbedingt nötig gewesen wäre (es reicht die Unterzeichnung durch zwölf von 17 Eurostaaten), hätte ein negativer Volksentscheid doch erheblichen Einfluss auf die Debatten über den Fiskalpakt gehabt. Gerade in Bezug auf das Referendum in Irland zeigte sich aber auch, dass die Einführung des Fiskalpakts oft mit Verweis auf ökonomische Sachzwänge geführt wurde. So wird gewarnt, dass im Falle einer Ablehnung die irische „internationale Reputation auf griechisches Niveau“ sinken würde (zit. nach: *Presse* vom 31.05.2012).

Der französische Wahlkampf übte zudem auch direkten Einfluss auf den nationalen Diskurs über die Zustimmung zum Fiskalpakt in den nationalen Parlamenten Österreichs und Deutschlands aus. In Österreich kam es in der Folge vor allem innerhalb der SPÖ zu Debatten, die Hollandes Vorschlag folgend, eine Neuverhandlung des Fiskalpakts mit einer Ergänzung um Wachstumsaspekte forderten. Obwohl die Debatte teilweise heftig geführt wurde, stimmte sowohl im SPÖ-Parteipräsidium als auch bei der Abstimmung im Nationalrat jeweils nur eine Person gegen den

Fiskalpakt. Die Opposition, bestehend aus den beiden rechtskonservativen Parteien FPÖ und BZÖ sowie den Grünen, kritisierte den Fiskalpakt, wobei die beiden erstgenannten Parteien vor allem die Gefahr der Zentralisierungstendenzen innerhalb der EU betonten und die Grünen neben den demokratiepolitischen Einschränkungen durch den Fiskalpakt auch die ökonomischen Konsequenzen einer einheitlichen Sparpolitik in Europa betonten. In Deutschland hingegen war für die Verabschiedung des Fiskalpaktes eine Zweidrittelmehrheit nötig, wodurch die Koalition auf eine Zustimmung der Opposition angewiesen war. Sowohl Grüne als auch die SPD pochten dabei einerseits auf eine Ergänzung des Fiskalpakts um Wachstumskomponenten und andererseits auf die Einführung einer Finanzmarktsteuer im Gegenzug für ihre Unterzeichnung. Finanzminister Schäuble (zit. im *Standard* vom 23.03.2012) bezeichnete daraufhin eine potenzielle Ablehnung des Fiskalpakts durch die Opposition als „so unverantwortlich, dass sich die SPD und die Grünen das gar nicht werden leisten können“.

Im weiteren Diskursverlauf kam es zu einer Zuspitzung auf die Frage, inwieweit der Fiskalpakt um Wachstumskomponenten erweitert werden könnte, bzw. ob und wie es einen zusätzlichen Wachstumspakt geben könnte. Schon im Vorfeld des tatsächlichen Wahlsieges Hollandes Anfang Mai kam es dabei zu einer Einigung, dass der Fiskalpakt zwar bestehen bleiben müsse,¹³ dazu aber auch eine gemeinsame Wachstumsstrategie entwickelt werden könne. Während die Regelungen im Fiskalpakt aber mit großer Vehemenz durchgesetzt wurden und auch auf die Einführung von nationalen Schuldenbremsen in Verfassungsrang gepocht wurde, blieben die Wachstumsvereinbarungen sehr vage. Dennoch ist es wohl in großem Umfang dem französischen Wahlkampf zuzuschreiben, dass überhaupt ein kritischer Diskurs über zumindest Teile des Fiskalpakts auf ökonomischer Ebene stattfand. So meint etwa auch Annen in einem Gastkommentar im *Standard* vom 27.02.2012: „Die eigentliche Bedeutung des französischen Wahlkampfes liegt in der Forderung von François Hollande, den Fiskalpakt neu zu verhandeln und damit die bisherige neoliberale Philosophie des Krisenmanagements zu hinterfragen.“ Der Gastkommentar von Annen, der den Titel „Zu Hause läuft

13 Der irische Landwirtschaftsminister verglich die Wahrscheinlichkeit einer Änderung des Fiskalpakts in einem *Presse*-Interview am 30.05.2012 mit der „Überlebenschance eines Schneeballs in der Hölle“.

es gut, dass der Rest Europas unter dem Spardiktat ächzt, kümmert Angela Merkel nicht“ trägt und das konservative Krisenmanagement stark kritisiert, ist in mehrerer Hinsicht symptomatisch für die Fiskalpakts-Debatte insbesondere im *Standard*. So kommen im „Kommentar der Anderen“ und auch in Gastkommentaren durchaus kritische Stimmen zum Fiskalpakts zu Wort. In den elf „Kommentaren der Anderen“, die sich mit dem Fiskalpakts im Engeren auseinandersetzen, wird in dreien starke Kritik und in dreien zumindest teilweise Kritik am Fiskalpakts geäußert. In den restlichen fünf Kommentaren wird meist klare Unterstützung für die Spar- und Konsolidierungspolitik des Fiskalpakts kundgetan. Im redaktionellen Teil – und hier insbesondere im Wirtschaftsteil des *Standard* sowie in Kommentaren von *Standard*-RedakteurInnen – ist hingegen ein klares Übergewicht der befürwortenden Stimmen zum Fiskalpakts zu konstatieren. Ein ähnliches Muster lässt sich auch in der *Presse* erkennen. Auch hier kommen kritische Stimmen zum Fiskalpakts oftmals in Gastkommentaren zu Wort, während die redaktionellen Kommentare kaum substantielle Kritik am Fiskalpakts üben. In den *Salzburger Nachrichten* ist eine solche Gewichtung aufgrund des relativ höheren Anteils an Agenturmeldungen nicht auszumachen.

Im österreichischen Diskurs wurde der Fiskalpakts vor allem von seinen BefürworterInnen vorwiegend auf die Frage solider Haushaltspolitik reduziert. Die strengen Vorgaben seien demnach nötig, um die Zeit des Schuldenmachens zu beenden. Wachstum-

spolitik über Verschuldung sei ein „Rezept von vorgestern“ (Finanzministerin Fekter im *Standard* vom 22.05.2012). Die Debatte kulminierte daher in der Frage, wie restriktiv oder expansiv Fiskalpolitik in der Eurozone gestaltet werden sollte. Wenig kritisiert wurden hingegen die impliziten Sanktionsmechanismen im Fiskalpakts sowie auch die Deutungshoheit der EU-Kommission über die bedeutende Kennziffer des strukturellen Defizits.

Gleichzeitig lässt sich wie erwartet auch konstatieren, dass konkrete Inhalte des Fiskalpakts nur sehr selten diskutiert werden. Die Inhalte des Fiskalpakts sind aber nicht nur im Diskurs wenig präsent, eine Umfrage des *Standard* unter Parlamentsabgeordneten in Sitzungspausen während der Abstimmung über den Fiskalpakts im Nationalrat offenbarte, dass auch diesen die konkreten Inhalte des Fiskalpakts weitestgehend unbekannt waren (*Standard* vom 04.07.2012), was wiederum die These einer Machtverschiebung weg von der Legislative verstärkt.

4.2 Dominante Argumentationsmuster und Diskursprofile

Auf Basis der quantitativen und qualitativen Analyse des Diskursverlaufs zur Implementierung des im untersuchten Textkorpus abgebildeten Diskurses über den Fiskalpakts in meinungsbildenden Qualitätsmedien konnten also folgende sechs in sich geschlossene Argumentationsmuster für die Befürwortung des Fiskalpakts vorgefunden werden:

Tabelle 1: Argumentationsmuster für die Befürwortung des Fiskalpakts

Nr.	Argumentationsmuster	Beschreibung, Schlagwörter
1	Der Fiskalpakts als Schritt zur Europäischen Harmonisierung und Rettung des Euro	Gemeinsame Fiskalpolitik statt nationaler Fiskalpolitiken; Koordinierung der Handelsbilanzen; Vision der „Vereinigten Staaten von Europa“; FP als Mittel zur Euro-Rettung.
2	Der Fiskalpakts als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise	Der FP ist nur durch die Schuldenkrise erklärbar, ist unmittelbare Reaktion auf Defizite der EU-Staaten.
3	Der Fiskalpakts als ökonomischer Sachzwang (TINA)	Zwang zum Sparen; ohne Schuldenbremsen entsteht ökonomisches Chaos, Anwendung von Zwang (Koppelung der Unterzeichnung des FP an ESM-Gelder nötig); Sachzwanglogik.
4	Der Fiskalpakts als verantwortlicher, generationengerechter Umgang mit Steuergeldern	FP sichert nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in der EU; Schulden dürfen nicht auf weitere Generationen übergehen.
5	Der Fiskalpakts zur Beruhigung/Stabilisierung der Finanzmärkte	Politik muss alles tun, um Finanzmärkte zu beruhigen (berechenbare Politik); Sicherung der Bonität der EU hat Vorrang vor Politik.
6	Der Fiskalpakts als Sicherung von solider, restriktiver Fiskalpolitik mit Sanktionen bei Nichteinhaltung	Solide Haushalte und Sparsamkeit als zentrale wipol. Ziele; Schuldenbremsen mit strengen Sanktionen; EU-Komm. als „strenger Vater“; Fiskalpolitik muss restriktiv sein.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.1 Der Fiskalpakt als Schritt zur Europäischen Harmonisierung und Rettung des Euro

Zunächst wird der Fiskalpakt als Schritt in Richtung Harmonisierung der Wirtschaftspolitik vor allem innerhalb der Eurozone begründet. Der Fiskalpakt zwingt in dieser Denkweise die Staaten dazu, nachzuholen, was bei der Gründung der Eurozone verabsäumt wurde. So meint etwa der ehemalige Finanzminister Molterer (SN, 09.05.2012): „Wir sind jetzt auch unter dem Druck der Verhältnisse, Gott sei Dank, gezwungen, das zu tun (die Währungsunion komplett zu machen, Anm. SP).“ Der Fiskalpakt stelle damit auch die Weichen für eine weitere politische Integration Europas. Die Argumentation, den Fiskalpakt als wirtschaftspolitische europäische Harmonisierung zu interpretieren, war in der ersten Phase der Implementierung bis etwa Mitte Februar 2012 präsent. Vor allem nach der Klarheit über die Nichtunterzeichnung des Fiskalpakts durch Großbritannien und Tschechien und die damit verbundene Ankündigung den Fiskalpakt außerhalb des EU-Rechts abzuschließen, verliert diese Argumentation an Bedeutung.

Dennoch ist der Diskurs über eine koordinierte europäische Fiskalpolitik aufschlussreich, weil er von GegnerInnen wie BefürworterInnen des Fiskalpakts geführt wird. Bundeskanzler Faymann (SN, 30.01.2012) bezeichnete etwa den Fiskalpakt als „gemeinsames Fundament“, und Vizekanzler Spindelegger (SN, 28.01.2012) betonte die Notwendigkeit von Schuldenbremsen, „damit sich Euroländer aufeinander verlassen können“.

In der Begründung des Fiskalpakts als Schritt zur Europäischen Harmonisierung werden also durchaus Argumentationsmuster einer weitergehenden (wirtschafts-)politischen Integration Europas sichtbar, wie sie sich auch in der teils zaghaft geäußerten politischen Vision der „Vereinigten Staaten Europas“ zeigt. Je mehr allerdings die abstrakte Ebene der generellen fiskalpolitischen Koordinierung verlassen wird und sich die Debatte konkreter auf den Fiskalpakt bezieht, desto weniger wird dessen potenziell integrative Funktion sichtbar.

4.2.2 Der Fiskalpakt als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise

In diesem Argumentationsmuster wird der Fiskalpakt als unmittelbar notwendige Reaktion auf die Verschuldungskrise Europas verstanden. Dabei wird einhellig darauf verwiesen, dass Staatsschulden als unmittelbare Folge expansiver Fiskalpolitik für

die Wirtschaftskrise hauptverantwortlich seien und daher die Verringerung der Budgetdefizite der zentrale Schlüssel im europäischen Krisenmanagement sein müsse. Diese Vorstellung baut einerseits auf der zumindest unter Mainstream-ÖkonomInnen verbreiteten neoklassischen Argumentation auf, dass ein absoluter, ökonomisch gefährlicher Schuldenhöchststand existiert und andererseits, dass Staatsschulden für sich genommen die Wirtschaftskrise ausgelöst hätten. Beide Argumente lassen sich indes leicht entkräften. Betrachtet man die Vorstellung eines absoluten Schuldenhöchststandes, so waren hier vor allem die Arbeiten von Reinhart und Rogoff (2010a, b) einflussreich, die ab einer Grenze von 90 % Schuldenstand gemessen am BIP wirtschaftliche Stagnation konstatieren. So verwies der deutsche Finanzminister Schäuble mehrmals auf die Studie, um restriktive Sparmaßnahmen zu begründen,¹⁴ und auch der deutsche Ökonom und Präsident der Bundesbank Jens Weidmann bezog sich mehrmals auf die Studie. Die Bedeutung einer Schuldenobergrenze in der Argumentation für den Fiskalpakt zeigt sich auch in der folgenden Einschätzung von Daniel Gros (*Standard*, 05.02.2012), Direktor des Zentrums für europapolitische Studien in Brüssel: „Schließlich gehen die meisten zur Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Fiskalpolitik genutzten Modelle davon aus, dass eine Senkung der Ausgaben etwa die Nachfrage zwar kurzfristig verringert, sich die Volkswirtschaft jedoch nach einer Weile erholt und wieder ihr früheres Niveau erreicht.“ Die Studie von Reinhart/Rogoff war also eine der zentralen Grundlagen der wissenschaftlichen Absicherungen für die im Fiskalpakt festgeschriebene Austeritätspolitik. Dies ist vor allem deshalb von großer Bedeutung, weil der Studie gravierende Rechenfehler nachgewiesen werden konnten, wodurch die 90%-Grenze bedeutungslos wird (Herndon et al. 2013) und sie dadurch wissenschaftlich, aber auch medial diskreditiert wurde. Der Fiskalpakt war da aber schon beschlossen und die Austeritätsprogramme in verschuldeten Staaten schon im Gange. Andererseits greift auch die Argumentation, wonach die Staatsschulden die Krise ausgelöst hätten, zu kurz, da diese, wie schon in Kapitel 1.2 dargelegt

14 Etwa in einer Rede vor dem deutschen Bundestag am 06.09.2011: „Man muss daran erinnern, dass die US-Ökonomen Reinhart und Rogoff vor Kurzem in einer viel beachteten Studie dargelegt haben, dass das Wirtschaftswachstum ab einem bestimmten Verschuldungsgrad durch öffentliche Verschuldung gedämpft wird.“ (Zeit vom 04.07.2013)

wurde, erst in und nach der Krise angestiegen sind (Mathieu/Sterdyniak 2010; Mittnik/Semmler 2013).

4.2.3 Der Fiskalpakt als ökonomischer Sachzwang (TINA)

Dieses Argumentationsmuster baut auf der Vorstellung auf, dass politische Entscheidungsprozesse wie die Implementierung des Fiskalpakts letztlich die Folge ökonomischer Sachzwänge seien und es daher auch keine Alternative zum eingeschlagenen Weg gäbe (Stockhammer 2007). Nach der Losung „There is no alternative“, die in der neoliberalen Wende unter Thatcher geprägt wurde, wird oft direkt mit Sanktionen gedroht, wie sich etwa in der Betonung der Verknüpfung der Zahlung von Hilfsgeldern aus dem ESM mit dem Referendum über die Einführung des Fiskalpakts in Irland zeigt. Ähnlich drohend ist hier auch die Aussage von Fekter (zit. nach *Standard* vom 19.06.2012) zu verstehen, wenn sie meint, „die Freiheit seine Budgets selber in die Hand zu nehmen, werden nur mehr jene haben, die sich an die Spielregeln halten“. Noch stärker wird dieser Zwang in einem Kommentar in der SN (02.06.2012) sichtbar: „So gesehen hatten die Iren auch (wie jetzt die Griechen, Anm. SP) die Pistole an der Brust.“

Die Sachzwangargumentation wird sehr oft ins Feld geführt, wenn von KritikerInnen der Verlust an politischen Entscheidungsspielräumen beklagt wird. Gerade in Verbindung mit dem fünften Argumentationsmuster („Fiskalpakt zur Beruhigung der Finanzmärkte“) wird betont, dass Politik gerade in der Krise berechenbar sein müsse und dabei einer ökonomischen Logik unterzuordnen sei. Diese Logik wurde etwa in der vielzitierten Aussage von Angela Merkel (zit. nach Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2011) im Rahmen einer Pressekonferenz mit dem portugiesischen Ministerpräsidenten sichtbar, in der sie meinte: „Wir werden Wege finden, die parlamentarische Mitbestimmung so zu gestalten, dass sie trotzdem auch marktkonform ist.“

Auch von dem damaligen ÖVP-Klubchef Karlheinz Kopf (Interview im *Standard*, 11.05.2012) wurde jede Alternative zum Fiskalpakt abgeschmettert: „Von der Konsolidierung der Staatshaushalte darf man keinen Millimeter abweichen. Es gibt gar keinen anderen Weg.“

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass in dem Argumentationsmuster des ökonomischen Sachzwangs die Umsetzung des Fiskalpakts oftmals

mit (auch körperlichem) Zwang unter Anwendung von Gewalt assoziiert wird, der für die von der Austeritätspolitik Betroffenen durchaus mit „Schmerz“ verbunden sein müsse, wie der Präsident des IHS, Christian Keuschnigg (SN, 28.04.2012), betont: „Die Reformen sind schmerzhaft. Um die Lage zu verbessern, wird es vorher schlechter, das ist mehr oder weniger unvermeidbar.“ Dass dieser „Schmerz“ tatsächlich auch real ist, zeigen Studien zum griechischen Gesundheitssystem indes eindringlich (Kentikelenis et al. 2014; Kondilis et al. 2013).

4.2.4 Der Fiskalpakt als verantwortlicher, generationengerechter Umgang mit Steuergeldern

In dieser Argumentationsweise wird die Sicherung solider Haushaltspolitik betont, die zum Wohle folgender Generationen sichergestellt werden sollte. So meint etwa der Vorarlberger Landeshauptmann Markus Wallner (*Standard*, 23.05.2012): „Wir können nicht weiter auf Kosten der nächsten Generation Schulden machen.“ Ähnlich formuliert auch Bundeskanzlerin Merkel (*Presse*, 01.05.2012) eine „europäische Grundauffassung“, „dass ein Leben auf einem stetig wachsenden Schuldenberg gegenüber kommenden Generationen nicht zu vertreten ist“. Generell wird der Fiskalpakt in diesem Argumentationsmuster mit gesellschaftlicher Verantwortlichkeit in Verbindung gesetzt und somit Sparpolitik mit dem moralischen Muster des verantwortungsvollen Handelns als sittliche Tugend belegt. „Schuldenmachen“ als medial verkürztes Schlagwort für antizyklische, keynesianisch orientierte Fiskalpolitik wird in diesem Kontext moralisch abgewertet, und somit auch den VertreterInnen solcher Politiken die Verantwortung für die Krise zugeschrieben. So meint die österreichische Finanzministerin Maria Fekter (*Presse*, 19.05.2012) zur Politik des „Schuldenanhäufens“: „Ich verstehe nicht, dass das nun ernsthaft wieder diskutiert wird. Wir wissen doch, dass uns dieses verantwortungslose Verhalten in die Krise geführt hat.“ Wirtschaftskammerpräsident Leitl (*Presse*, 01.06.2012) konstatiert folgerichtig den Iren nach der Abstimmung für den Fiskalpakt auch „Verantwortungsbewusstsein“.

Mit der Zuspitzung der Diskrepanz verschiedener wirtschaftspolitischer Ansätze auf eine moralische Frage des verantwortungsvollen Handelns – insbesondere, wenn diese Verantwortlichkeit auch auf zukünftige Generationen ausgeweitet wird – wird die Debatte um den Fiskalpakt vor allem von seinen BefürworterInnen in eine Dichotomie von „gut“ und „böse“ verla-

gert. Der Topos, auf dem dieses Argumentationsmuster bzw. der Diskurs über den Fiskalpakt überhaupt fußt, ist die – ebenfalls moralisch fundierte – Krisenerklärung des „Lebens über die Verhältnisse“. Die Bedeutung des Diskursmusters des „Lebens-über-die-Verhältnisse“ vor allem für den Krisenerklärungsansatz konservativer PolitikerInnen zeigt sich schon 2008, indem Merkel in ihm den „Kern der Krise“ sieht.¹⁵

4.2.5 Der Fiskalpakt zur Beruhigung/Stabilisierung der Finanzmärkte

In diesem Argumentationsmuster wird die Unterstützung des Fiskalpaktes durch die damit erhoffte „Beruhigung der Finanzmärkte“ und dadurch entstehende positive Reaktionen von Ratingagenturen begründet. Während „berechenbare Politik“ zu Beginn des untersuchten Zeitraums im Diskurs der Fiskalpakt-BefürworterInnen noch als Notwendigkeit im Zuge der Verschuldungskrise in Europa und der Abwertungen einzelner Bonitäten verwendet wird, wird das Argumentationsmuster in der Debatte um eine mögliche Neuverhandlung oder Ergänzung des Fiskalpakts um Wachstumselemente als Drohung eingesetzt. So spricht der Industriellenvereinigungs-Präsident Sorger (zit. nach: SN vom 22.05.2012) von „fatalen Signalen“, und Jörg Asmussen, EZB-Direktoriumsmitglied und enger Vertrauter Merkels, warnte eindringlich vor einer „substanziellen Verwässerung“ (*Standard*, 13.01.2012) des Fiskalpakts. Die Delegation der Verantwortung für politisches Handeln zu einer scheinbar objektiven Kategorie wie „den Märkten“ symbolisiert dabei die Interpretation des Marktes als übergeordnete moralische Instanz. In der neoliberalen Vorstellung einer „Übervernunft der Märkte“ oder überhaupt der Konzeption von „Märkten“ als „Systeme höherer Ordnung“, wie dies bei Hayek ausgeführt wird, stellt schon die Vorstellung, auf einer systemischen Ebene wirtschaftspolitisch gestaltend wirken zu wollen, eine „Anmaßung des Wissens“ dar, die strikt abzulehnen sei (Ötsch 2009a, 2009b; Pühringer 2011).

Mit dieser Argumentationsweise wird gleichsam auch der Marktmechanismus auf den Finanzmärkten

mit „Übervernunft“ ausgestattet. Auf der Ebene von Ratingagenturen, die für die Transmission der Marktpreise verantwortlich zeichnen, gibt es zwar Kritik an einzelnen Ratings, gleichzeitig erfüllen Ratingagenturen eine mahnende und in letzter Konsequenz immer auch bestrafende Rolle für schlechtes wirtschaftliches Handeln.

4.2.6 Der Fiskalpakt als Sicherung von solider, restriktiver Fiskalpolitik mit Sanktionen bei Nicht-Einhaltung

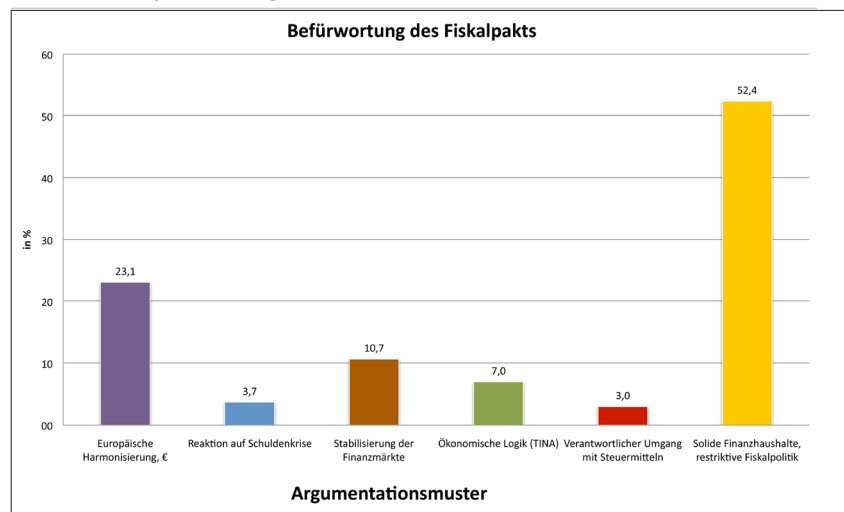
Das wohl dominierende Argumentationsmuster im gesamten Diskurs über den Fiskalpakt ist die Betonung seiner Wirkung als Sicherung solider, restriktiver Fiskalpolitik. Auf ökonomietheoretischer Ebene ist dies als klare Absage an keynesianisch nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik zu verstehen, die in Form von Konjunkturpaketen im Zuge der EU-Krisenstrategie ein kurzes Revival hatte, was der US-amerikanische Wirtschaftsnobelpreisträger Krugman 2009 als „keynesian moment“ bezeichnet hatte. Konjunktursteuerung wird in diesem Sinne, etwa von Finanzministerin Fekter (*Standard*, 22.05.2012) als „Rezepte von vorgestern“ verunglimpft. Diese Argumentationsweise ist über den gesamten untersuchten Zeitraum hinweg stark präsent und symbolisiert somit auch eine der zentralen neoliberalen Kernforderungen nach einem schlanken Staat.

Neben der wirtschaftspolitisch-inhaltlichen Positionierung gegen expansive Fiskalpolitik ist aber auch in diesem Diskursmuster eine starke moralische Konnotation zu konstatieren. Wie schon im dritten Argumentationsmuster (ökonomischer Sachzwang (TINA)) angedeutet, wird die Bedeutung von Sanktionen und Strafen bei wirtschaftspolitischen und dabei immer auch moralischem Fehlverhalten durchgängig betont. Die explizit festgeschriebenen „automatischen Sanktionsmechanismen“ bei Verstößen gegen den Fiskalpakt dienen als Instrumente, um korrektes Verhalten sicherzustellen. Auf einer moralischen Ebene wird die Figur des „strengen Vaters“ (Lakoff 1995, 2002) auf die EU-Kommission übertragen.¹⁶ So sei der Fiskalpakt zwar ein wichtiger Schritt in Richtung europäischer Harmonisierung – für all jene, die sich an seine Vorgaben bzw. seine „Spielregeln“ halten. Bei Abweichungen

15 Auf einem CDU-Parteitag im Dezember meinte Merkel (zit. nach Handelsblatt, 01.12.2008): „Man hätte hier in Stuttgart, in Baden-Württemberg, einfach nur eine schwäbische Hausfrau fragen sollen. Die hätte uns eine ebenso kurze wie richtige Lebensweisheit gesagt: Man kann nicht über seine Verhältnisse leben. Das ist der Kern der Krise.“

16 Der amerikanische Linguist George Lakoff macht in seiner Analyse der Sprachkonzeptionen von Konservativen in den USA ebenfalls eine „strict-father“-Argumentation von staatlichem Handeln aus.

Abbildung 3: Argumentationsmuster für den Fiskalpakt



Quellen: Eigene Berechnungen.

und Verstößen gegen die „strikten Regeln“ drohen allerdings „harsche Sanktionen“. Die Konzeptionen eines „strengen“, „harten“ und „strafenden Vaters“ ist daher auch im gesamten Diskurs über den Fiskalpakt präsent. So werden „schärfere Kontrollen“, „harte Umsetzungsmaßnahmen“, „harte Schuldenbremsen“ sowie „strenge“ oder auch „eiserne Disziplin“ eingefordert und in vielen Fällen wird betont, dass „harte Sanktionen“ und „strenge Strafen“ gelten müssten. Wie es der EU-Währungskommissar Olli Rehn (2010) schon 2010 ausdrückte, müsste also gelten: „Sanctions should be the normal, almost automatic, consequence.“

Die Konzeption eines „strengen und strafenden Vaters“ ist auch verknüpft mit der moralischen Vorstellung, Verstöße gegen den Fiskalpakt oder „Schuldenmachen“ generell als „Sünde“ zu interpretieren. So werden einzelne PolitikerInnen oder Staaten zu „Defizit- oder Budgetsündern“, „Sünderstaaten“ oder „Verschwendern“ degradiert, womit wiederum eine moralische Dichotomie zwischen den „Sündern“ und den „Tugendhaften“ entsteht.

Da die hier ausgeführten Argumentationsmuster nicht immer völlig trennscharf sind und gerade die Narrative und Topoi, auf denen diese fußen, teilweise überschneidend sind, wurden Textfragmente mehrfach zugeordnet.¹⁷ In Abbildung 3 wird eine Übersicht über die Präsenz der einzelnen Argumentationsmuster im Textkorpus gegeben:

¹⁷ Gerade das erste, zweite, dritte und fünfte Argumentationsmuster weisen einige Überschneidungen auf beziehungsweise bedingen einander teilweise.

Auch wenn eine quantitative Analyse der Präsenz einzelner Argumentationsmuster nicht hinreichend Auskunft über die Wirkung dieser Argumentationen im öffentlichen Diskurs gibt, zeigt sich doch, dass die Forderung nach soliden Haushalten und restriktiver Fiskalpolitik mit teils impliziter, teils auch expliziter Sanktionsandrohung bei Nichteinhaltung die Debatte über den Fiskalpakt in meinungsbildenden österreichischen Tageszeitungen dominiert. Die Forderung nach restriktiver Fiskalpolitik in der Krise widerspiegelt wiederum die Dominanz von mainstreamökonomischen Ansätzen im österreichischen Fiskalpaktdiskurs, die sich auch schon im Finanzkrisendiskurs offenbarte (Pühringer/Hirte 2012, 2014b).

Insgesamt zeigt sich, dass der Fiskalpakt im öffentlichen Diskurs fast durchgehend moralisch-strafend konnotiert ist. So tritt der Terminus Fiskalpakt meist in Verbindung mit Adjektiven wie „strikt“, „strenge“, „hart“ oder Nomen wie „Disziplin“, „Strafe“, „Sünder“ auf. Dieser moralische Fokus lässt sich im gesamten Diskurs über Austeritätsprogramme im Zuge der EU-Krisenpolitik finden, die letztlich in der Phrase „Wir haben über unsere Verhältnisse gelebt“ kulminiert. In Verbindung mit der moralischen Argumentation für den Fiskalpakt wird damit eine Ablehnung des Fiskalpacts mit unmoralischem und unverantwortlichem Verhalten gleichgesetzt. Im Diskurs zur Befürwortung des Fiskalpacts wird also eine moralische Dichotomie forciert, im Zuge derer (argumentativ auch körperlicher) Zwang als legitimes Mittel zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen verstanden wird. Dabei wird diskursiv zwei AkteurInnen Macht zur Sanktionierung zugestanden. Einerseits (Finanz-)

Märkten im Singular und im Plural. Märkte werden hierbei meist als exogene Institutionen verstanden, deren Mechanismen der Entscheidungsfindung zwar intransparent bleiben – und hier setzt auch die teilweise geäußerte Kritik an Einzelentscheidungen von Ratingagenturen an –, letztlich dienen aber die „Entscheidungen“, die auf Märkten getroffen werden, als ultimatives Regulativ für wirtschaftspolitisches Handeln. Andererseits werden durch die Implementierung wie auch durch den öffentlichen Diskurs über den Fiskalpakt auch Institutionen geschaffen und mit diskursiver Macht ausgestattet, die „wie ein strenger Vater“ über die Einhaltung der „strikten Spielregeln“ wachen.

5. Fazit

Zum Abschluss werden zusammenfassend noch einmal die inhaltliche Ausgestaltung, der Prozess der Implementierung des Fiskalpakts und die begleitend dazu in österreichischen Qualitätsmedien vorgebrachten unterstützenden Argumentationsmuster dargestellt.

Erstens kann auf vertragseinheitlicher Ebene festgehalten werden, dass der Fiskalpakt im ökonomischen und politischen Bereich die mehrfach geäußerte These einer Neubelebung neoliberaler Wirtschaftspolitik (Crouch 2011a) zu bestätigen scheint. So werden der Grundintention nach „ewig gültige“ Schuldenbremsen festgeschrieben, die auf stark in Zweifel geratenen ökonomietheoretischen Überlegungen (vgl. die Kritik an Reinhart/Rogoff in Kapitel 1.2) fußen und politischen Handlungsspielraum national wie auch supranational massiv einengen und schon heute Mitverantwortung für die Persistenz der Krise in Europa tragen.

Zweitens kann der Prozess der Implementierung des Fiskalpakts als aktuelles Beispiel neoliberaler Realpolitik interpretiert werden. Unter dem Druck scheinbarer ökonomischer Sachzwänge und klar zutage tretenden ökonomischen und politischen Machtverhältnissen kam es zu einer fundamentalen Machtverschiebung zu Exekutivorganen der EU bzw. deren ExpertInnengremien. Während in den von der Krise geringer betroffenen zentraleuropäischen Staaten der Schein demokratischer Entscheidungsmuster noch gewahrt wurde und man Crouch (2008) folgend von einem postdemokratischen Prozess sprechen kann, wurden und werden für die von der Krise stärker betroffenen südeuropäischen Staaten teilweise auch demokratische Mindeststandards außer Kraft gesetzt, wobei hier die Beschreibung eines „autoritären Kons-

titutionalismus“ (Oberndorfer 2012a, 2013) zutreffend scheint. In der der Austeritätsdoktrin des nachfolgenden Wettbewerbspaktes der EU innewohnenden Drohung einer „Troika für alle“ zeigt sich diese Tendenz verstärkt.

Drittens hat die Analyse des Diskurses und der dabei vorgebrachten Argumentationsmuster und deren zugrunde liegenden Topoi gezeigt, dass die Verabschiedung des Fiskalpakts als moralische Entscheidung gerahmt wurde und GegnerInnen in einem dichotomen Verständnis zu „Sündern“ wurden. Damit wird die fiskalpolitische Debatte, die als Spiegelbild einer politisch-ideologischen Auseinandersetzung zu verstehen ist, diskursiv auf die Frage moralisch richtigen Handelns reduziert. Die Moral, die sich in den Topoi, auf denen die befürwortenden Argumentationsmuster für den Fiskalpakt fußen, manifestiert, ist geprägt durch die Vorstellung „sparsamer“, „tugendhafter“ Wirtschaftspolitik. In der Krisenerklärung des „Lebens-über-die-Verhältnisse“ kulminiert die Delegation der Verantwortung an einzelne, „unmoralisch“ agierende, „Schulden machende“ AkteurInnen. Gleichzeitig werden in den analysierten Argumentationsmustern zwei Institutionen mit diskursiver Macht ausgestattet. Zum einen „Märkte“, über deren Reaktionen wirtschaftspolitische Entscheidungen letztgültig beurteilt werden, was sich etwa in der Forderung, „nervöse Finanzmärkte zu beruhigen“, manifestiert. Zum anderen EU-Exekutivorgane, die die Funktion eines „strengen Vaters“ ausfüllen und mit „harten Sanktionen“ unter Einsatz von (diskursiv auch körperlichem) Zwang Verstöße gegen ihre Spielregeln ahnden.

Durch die Referenz auf den in neoliberaler Argumentationslogik unhinterfragbaren Marktmechanismus zur Belohnung „richtiger“ und Sanktionierung „falscher“ wirtschaftlicher Moral wird nicht nur jeglicher Diskurs über eine Krise des Kapitalismus verunmöglicht, sondern es werden auch Ansätze europäischer Solidarität – die im Rahmen koordinierter europäischer Fiskal- und Sozialpolitik entstehen könnten – untergraben. Erfolgreiche neoliberale Krisenpolitik, wie sie im Fiskalpakt einen vorläufigen Höhepunkt fand, ist daher folgerichtig und mit voller „Härte“ auf den Europäischen Sozialstaat gerichtet; Griechenland also ein Beispiel für die Konsequenzen der „falschen Moral“.

Literatur

- Acemoglu, D. (2009): The Crisis of 2008: Structural Lessons For and From Economics. *CEPR Policy Insight* 28, January. Online: <http://economics.mit.edu/files/3703> [02.05.2104]
- ALTER EU (2010): *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*. Brüssel.
- Baker, P. (2006): *Using corpora in discourse analysis*. London/ New York: Continuum.
- Bergmann, J. (2012): Demokratiedefizit. In: Bergmann, J. (Hg.): *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 148-151.
- Böhnke, P. (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. *APuZ* 1-2/2001, 18-25.
- Bourdieu, P. (2005): *Die verborgenen Mechanismen der Macht*. Hamburg: VSA Verlag.
- Crouch, C. (2008): *Postdemokratie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Crouch, C. (2011a): *The strange non-death of neoliberalism*. Cambridge: Polity Press.
- Crouch, C. (2011b): "Postdemocracy" – Interview with Colin Crouch. By Florian Christof. Online: <http://nonapartofthegame.eu/?p=3142> [12.04.2013]
- Ehs, T. (2012): Von der Demo- zur Juristokratie? *Momentum Quarterly*, 1 (4), 233-247.
- EU-Kommission (2012): *Mitteilung der Kommission. Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen*, 20.06.2012. Online: http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/08/96/EU_89605/index.shtml [12.01.2014]
- Fairclough, N. (1992): Discourse and Text: Linguistic and Intertextual Analysis within Discourse Analysis. *Discourse & Society*, Vol 3, 193-217.
- Fairclough, N./Wodak, R. (1997): Critical discourse analysis. In: van Dijk, T. A. (Hg.): *Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction*. Vol. 2. London: Sage, 258-284.
- Fleck, L. (1980): *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Gill, S. (2002): Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations. *International Studies Review*, 4 (3), 47-65.
- Guth, R. (2013): EU-Krisenpolitik als Verrechtlichung der Demokratie. *Momentum quarterly* 2 (1), 33-46.
- Heinemann, F./Mössinger, M.-D./Osterloh, S. (2011): Nationale Fiskalregeln – Ein Instrument zur Vorbeugung von Vertrauenskrisen? Summary of a research study by the Centre for Economic Research Mannheim. *Monthly Report of the Germany Ministry of Finance (BMF)*, August: 58-66.
- Herndon, T./Ash, M./ Pollin, R. (2013): Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth. *Political Economy Research Institute. Working Paper Series*, No. 322, April 2013.
- Hirschl, R. (2004): *Towards juristocracy*. Harvard University Press.
- Hirschl, R. (2008): The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, 93-118.
- Horn, G./Niechoj, T./Tober, S./van Treeck, T./Truger, A. (2010): Reforming the European Stability and Growth Pact: Public Debt is Not the Only Factor, Private Debt Counts as Well. *IMK Report*, Nr. 51e, July 2010.
- Jäger, S. (2004): *Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung*. Münster: Unrast.
- Jörke, D. (2005): Auf dem Weg zur Postdemokratie. *Leviathan*, 33 (4), 482-491.
- Kentikelenis, A./Karanikolos, M./Reeves, A./McKee, M./Stuckler, D. (2014): Greece's health crisis: from austerity to denialism. *The Lancet*, 383 (9918), 748-753.
- Kondilis, E./Stathis, G. /Gavana, M./Ierodiakonou, I./Waitzkin, H. /Benos, A. (2013): Economic Crisis, Restrictive Policies, and the Population's Health and Health Care: The Greek Case, *American Journal of Public Health*, 103 (6), 973-979.
- Lakoff, G./Wehling, E. (2008): *Auf leisen Sohlen ins Gehirn. Politische Sprache und ihre heimliche Macht*. Heidelberg: Carl-Auer.
- Lakoff, G. (2002): *Moral Politics. How Liberals and Conservatives Think*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Lakoff, G. (1995): Metaphor, Morality, and Politics. Or, Why Conservatives Have Left Liberals in the Dust. *Social Research*, 62 (2), 177-214.
- Lakoff, G./Johnson, M. (1980): *Metaphors we live by*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lengauer, G. (2007): *Postmoderne Nachrichtenlogik. Redaktionelle Politikvermittlung in medienzentrierten Demokratien*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Linden, M./Thaa, W. (Hg.) (2011): *Krise und Reform politischer Repräsentation*. Baden-Baden: Nomos.
- Mäki, U. (2008): Economics Imperialism: Concept and Constraints, *Philosophy of the Social Sciences*, 9 (3), 351-380.
- Mathieu, C./Sterdyniak, H. (2010): European Debt Crisis and Fiscal Exit Strategies. *OFCE working paper*, No. 2010-11.
- Mittnik, S./Semmler, W. (2013): The Real Consequences of Financial Stress. *SFB 649 Discussion Papers SF-B649DP2013-011*, Humboldt University, Berlin, Germany.
- Mirowski, P. (1989): *More heat than light: Economics as social physics, Physics and nature's economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Musolf, A. (2012): Cultural differences in the understanding of the metaphor of the 'Body Politic'. In: Kleinke, S./Kövecses, Z./ Musolf, A./Szelid, V. (Hg.): *Cognition and Culture*. Budapest: ELTE University Publishers, 143-151.
- Neubäumer, R. (2011): Eurokrise: Keine Staatsschuldenkrise, sondern Folge der Finanzkrise. *Wirtschaftsdienst* 2011/12, 827-833.
- Oberndorfer, L. (2012a): Vom neuen autoritären Konstitutionalismus. *Kurswechsel* 2/2012.

- Oberndorfer, L. (2012b): Der Fiskalpakt – Umgehung der „europäischen Verfassung“ und Durchbrechung demokratischer Verfahren? *Juridikum* 2/2012, 168-181.
- Oberndorfer, L. (2013): Vom neuen, über den autoritären, zum progressiven Konstitutionalismus? Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und die europäische Demokratie. *Juridikum* 1/2013, 76-86.
- Ötsch, W. O. (2009a): Bilder der Wirtschaft. Metaphern, Diskurse und Hayeks neoliberales Hegemonialprojekt. In: Hieke, H. (Hg.): *Kapitalismus. Kritische Betrachtungen und Reformansätze*. Marburg: Metropolis, 39-68.
- Ötsch, W. O. (2009b): *Mythos Markt*. Marburg: Metropolis.
- Paczolay, P. (2011): Definitions- und Entwicklungsprozesse der Menschenrechte außerhalb der Volkssouveränität: Gerichtliche Prüfung als Ersatz für politische Willensbildung. In: Haller, G./Günther, K./Neumann, U. (Hg.): *Menschenrechte und Volkssouveränität in Europa. Gerichte als Vormund der Demokratie?* Frankfurt/New York: Springer, 293-301.
- Plaimer, W. (2012): Postdemokratie in Österreich? . In: Ötsch, W. O./Hirte, K./Nordmann, J. (Hg.): *Gesellschaft! Welche Gesellschaft? Nachdenken über eine sich wandelnde Gesellschaft*. Marburg: Metropolis, 159-174.
- Plehwé, D. (2010): Paying the piper – think tanks and lobbying. In: ALTER EU (Hg.): *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*. Brüssel, 53-66.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2011): *Pressestatement von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 1.9.2011*. Online: <https://www.blaetter.de/aktuell/dokumente/wir-werden-wege-finden-die-parlamentarische-mitbestimmung-so-zu-gestalten-dass-si>[28.05.2013]
- Pühringer, S./Hirte, K. (2014a): The financial crisis as a heart attack: Discourse profiles of economists in the financial crisis. *Journal of Language & Politics* (forthcoming).
- Pühringer, S./Hirte, K. (2014b): ÖkonomInnen und Ökonomie in der Krise?! Eine diskurs- und netzwerkanalytische Sicht. *WISO* 37 Jg. (1), Nr. 1, 159-178.
- Pühringer, S./Plaimer, W. (2013): Der Fiskalpakt und seine Implementation in Österreich. *ICAE Working Paper Series*, Nr. 13. ICAE Universität Linz.
- Pühringer, S./Ötsch, W. O. (2013): Team Stronach: eine österreichische Tea Party? Neoliberalismus 2.0 nach der Krise. *ICAE Working Paper Series*, Nr. 19. ICAE Universität Linz.
- Pühringer, S./Hirte, K. (2012): Erdbeben, Fieber und zarte Pflänzchen. Chronologischer Verlauf des Finanzkrisen-Diskurses deutschsprachiger Ökonomen. *ICAE Working Paper Series*, Nr. 9. ICAE Universität Linz.
- Pühringer, S. (2011): *Frei Handeln? Liberales und neoliberales Freiheitskonzept und ihre Auswirkungen auf die Verteilung von Macht und Eigentum*. Frankfurt/M.: Peter Lang Verlag.
- Reinhart, C. M./Rogoff, K. S. (2010a): Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, 100 (2), 573-578.
- Reinhart, C. M./Rogoff, K. S. (2010b). Growth in a Time of Debt. *Working Paper 15639, National Bureau of Economic Research*.
- Rehder, B. (2011): *Rechtsprechung als Politik*. Frankfurt/M.: Campus.
- Rehn, O. (2010): *Press Release European Semester*. Online: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-394_en.htm?locale=en [12.04.2013]
- Rosa, H. (2005): *Beschleunigung*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schaal, G./Ritzi, C. (2012): Neoliberalismus und Postdemokratie: Bausteine einer kritischen Gesellschaftstheorie. *Ethik und Gesellschaft* 2/2012, 1-27.
- Schneider, F. Kirchgässner, G. (2009): Financial and world economic crisis: What did economists contribute? *Public Choice* 140 (3-4), 319-327.
- Stockhammer, E. (2007): Die neoliberalen Mythen zu Löhnen und Profiten. *WISO* 30 Jg. (2007), 30(3), 50-72.
- Schorkopf, F. (2012): Europas politische Verfasstheit im Lichte des Fiskalvertrages. *ZSE* 1/2012.
- Schulmeister, S. (2012): EU-Fiskalpakt: Strangulierung von Wirtschaft und Sozialstaat. Online: http://stephan.schulmeister.wifo.ac.at/fileadmin/homepage_schulmeister/files/Fiskalpakt_Misere__end_04_12.pdf [12.01.2014]
- Schulmeister, S. (2013): Euroabwicklung: Der finale Schritt in den Wirtschaftskrieg. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 10/2013, 39-49.
- Teubner, G. (2012): *Verfassungsfragmente. Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung*. Berlin: Suhrkamp.
- Truger, A./Will, H. (2012): The German 'debt brake' – a shining example for European fiscal policy? Institute for International Political Economy Berlin. *Working paper* No.15/2012.
- Turowski, J./Mikfeld, B. (2013): *Gesellschaftlicher Wandel und politische Diskurse. Überlegungen für eine strategierorientierte Diskursanalyse*. Werkbericht 3. Denkwerk Demokratie. Online: http://www.denkwerk-demokratie.de/wp-content/uploads/2013/10/DD_Werkbericht_3.pdf [02.05.2014]
- Vester, M. (2009): Soziale Milieus und die Schieflage politischer Repräsentation. In: Linden, M./Thaa, W. (Hg.): *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*. Baden-Baden: Nomos, 21-59.
- Van Dijk, T. A. (2008): *Discourse Reader*. London: SAGE.
- Wengeler, M./Ziem, A. (Hg.) (2013): *Sprachliche Konstruktionen von Krisen. Interdisziplinäre Perspektiven auf ein fortwährend aktuelles Phänomen*. Bremen: Hempen Verlag.
- Wodak, R./Meyer, M. (Hg.) (2009): *Methods for critical discourse analysis. Introducing qualitative methods*. London: Sage.
- Wodak, R./Chilton, P. (Hg.) (2005): *A new Agenda in (Critical) discourse analysis. Theory, methodology and interdisciplinarity*. Amsterdam: Benjamins.