

Inhalt

Vorwort	11
Kapitel 1	
Einleitung: Freiheit von Schulden – Freiheit zum Gestalten?	13
1.1 Staatliche Handlungsfähigkeit und Verschuldung	14
1.2 Progressive Haushaltskonsolidierungen	18
1.3 Der empirische Fall: Länder mit dauerhaften Haushaltüberschüssen	21
1.4 Die Fragestellung: Wie werden Überschüsse verwendet?	23
1.5 Das Argument in Kürze	27
Kapitel 2	
Theoretische Perspektiven	33
2.1 Theoretischer Kontext: Was sind die Ursachen staatlicher Verschuldung?	33
2.1.1 Die Perspektive der Finanzwissenschaft	34
2.1.2 Die Perspektive der Fiskal soziologie	37
2.1.3 Die Perspektive der Staatstätigkeitsforschung	41
2.2 Theoretischer Kontext: Was sind die Folgen staatlicher Verschuldung?	45
2.2.1 Makroökonomische Effekte	45
2.2.2 Politische Effekte	49

2.3	Ein verwandtes Feld: Haushaltskonsolidierungen	51
2.4	Anwendbarkeit der Theorien auf Haushaltsüberschüsse	55
2.4.1	Kritik der Symmetrieannahme empirischer Arbeiten	56
2.4.2	Das logische Modell der Symmetrieannahme	59
2.4.3	Theoretische Gründe für Asymmetrie	65

Kapitel 3

	Der analytische Rahmen der Arbeit	69
3.1	Fiskalischer und politischer Handlungsspielraum	69
3.2	Das Argument: Fiskalpolitische Regime	73
3.2.1	Paul Piersons Konzept des fiskalischen Regimes	74
3.2.2	Die Interaktion von Interessen, Ideen und Institutionen	76
3.2.3	Stabilität und Wandel von Regimen	77
3.3	Das Überschussregime als Spielart des Austeritätsregimes	80
3.3.1	Definition des Überschussregimes	81
3.3.2	Warum wirkt das Überschussregime als Spielart des Austeritätsregimes?	91
3.4	Empirische Implikationen der Regimethese	94

Kapitel 4

	Methodik und Fallauswahl	97
4.1	Überschüsse als <i>most-likely cases</i> der progressiven Konsolidierungsthese	97
4.2	Zum methodischen Vorgehen	98
4.3	Mögliche Einwände gegen das Forschungsdesign	102

Kapitel 5	
Haushaltsüberschüsse und Staatstätigkeit	107
5.1 Eine kurze Geschichte von Haushaltsüberschüssen	107
5.2 Zum Unterschied zwischen kurzen und langen Überschussperioden	114
5.2.1 Zum makroökonomischen Umfeld der Überschussperioden	116
5.2.2 Entstehung des Überschusses	118
5.2.3 Verwendung des Überschusses	119
5.2.4 Evidenz auf Fallebene	122
5.2.5 Vergleich von Überschuss- und Defizitperioden	125
5.3 Lange Überschussperioden und die progressive Konsolidierungsthese	128
5.3.1 Fiskalischer Handlungsspielraum im Überschuss	128
5.3.2 Zur Operationalisierung fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit	129
5.3.3 Entwicklung der Staatsausgaben im Überschuss	132
5.3.4 Entwicklung der Sozialausgaben und der Staatseinnahmen im Überschuss	152
5.4 Zwischenergebnis: Von Asymmetrie zum Überschussregime	159
Kapitel 6	
Herausbildung und Institutionalisierung eines Überschussregimes	161
6.1 Institutionelle und ökonomische Voraussetzungen der Überschüsse	163
6.1.1 Verworfenen Erklärungen: Fiskalische Kultur und ökonomische Notwendigkeit	165
6.1.2 Der Kontext: Kleine offene Volkswirtschaften	167
6.2 Die Fiskalkrise der 1980er- und frühen 1990er-Jahre	169
6.2.1 Die ökonomische Krise als Hintergrund der Fiskalkrise	169
6.2.2 Die Fiskalkrise als Krise der Staatsfinanzen	175
6.2.3 Die Fiskalkrise als politische Krise	178

6.2.4	Die Fiskalkrise als psychologische Krise	180
6.2.5	Ideen im Überschussregime	182
6.3	Die Konsolidierung der 1990er-Jahre	186
6.3.1	»Landmark budgets« und Konsolidierung auf der Ausgabenseite	186
6.3.2	Konsolidierungen und die Neuerfindung des Regierens	190
6.3.3	Konsolidierungen im Parteienwettbewerb	193
6.3.4	Interessen im Überschussregime	196
6.4	Die Entstehung von Überschüssen in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre	202
6.4.1	Überschüsse als Moment vorsichtigen Credit Claimings	203
6.4.2	Institutionelle Reformen	206
6.4.3	Die Rolle von Prognosen	214
6.4.4	Institutionen im Überschussregime	216
6.5	Die Reaktion auf makroökonomische Schocks	219
6.5.1	Die Krisen der Jahrhundertwende	220
6.5.2	Fiskalpolitische Krisenreaktion	221
6.5.3	Exkurs: Das Verschwinden des niederländischen Haushaltsüberschusses	226
6.5.4	Die Rückkehr von Blame Avoidance als handlungsleitender Politiklogik	228
6.5.5	Der Umgang mit Krisen im Überschussregime	235
6.6	Das entfaltete Überschussregime: Fiskalpolitik vor der Weltfinanzkrise	238
6.6.1	Überschussfonds, stille Reserven und das Verbergen von Überschüssen	238
6.6.2	Steuersenkungen	243
6.6.3	Öffentliche Investitionen	249
6.6.4	Von fiskalpolitischen Outputs zu gesellschaftlichen Outcomes	251
6.6.5	Parteienwettbewerb im Überschussregime	253
6.6.6	Das Überschussregime als Zusammenspiel von Interessen, Ideen und Institutionen	258

Kapitel 7	
Fazit: Wachsende Fähigkeiten oder sinkende Ambitionen?	263
7.1 Überschussregime, Asymmetrie und das Scheitern progressiver Konsolidierungen	265
7.2 Überschüsse und die Theorie der Fiskalpolitik	276
7.3 Konsolidierungen nach der Weltfinanzkrise und deutsche Haushaltüberschüsse	283
Tabellen und Abbildungen	291
Anhang	295
Literatur	307

Vorwort

In den Wochen, da dieses Buch erscheint, debattiert der Deutsche Bundestag über den Bundeshaushalt 2016, der zum dritten Mal in Folge ausgeglichen sein soll. Fast haben wir uns schon an diese »schwarze Null« gewöhnt. In der jüngeren deutschen Finanzgeschichte ist sie jedoch weiterhin etwas Besonderes: Vor 2014 hatte der Bund zuletzt 1969 einen ausgeglichenen Haushalt erzielt, noch 2010 lag das Haushaltsdefizit bei 4,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

In den mehr als vier Jahren meiner Arbeit an diesem Buch kam es deshalb zu einem häufig wiederkehrenden Dialog. Wann immer ich anderen von meinem Forschungsthema berichtete, reagierten sie nämlich mit einiger Skepsis: »Haushaltsüberschüsse – gibt es das überhaupt?«

Ich erläuterte dann regelmäßig, dass solche Überschüsse tatsächlich verbreiteter seien, als man intuitiv annimmt. Kanada, Schweden oder Neuseeland hätten sogar für mehr als ein Jahrzehnt ununterbrochen Überschüsse erzielt. Damit war der Dialog jedoch nicht beendet. Denn meine Ausführungen lösten sogleich eine zweite Frage aus: »Das ist ja toll – wie machen die Länder denn das?«

Diese Frage, erklärte ich dann, sei voreilig gestellt. Denn sie gehe davon aus, dass Überschüsse eine unzweifelhaft positive Sache sind, die alle Länder anstreben sollten. Das ist aber nicht zwingend der Fall. Denn nur weil Überschüsse mit einer Reihe positiver Versprechen verbunden sind, müssen sich diese nicht auch tatsächlich erfüllen. Bevor wir Überschüsse zu einem politischen Ziel ausrufen, so argumentierte ich, müssten wir erst einmal klären, ob sie tatsächlich die positiven Folgen haben, die wir ihnen zuschreiben. Genau dieser Frage ist dieses Buch gewidmet.

Es ist eine gekürzte und überarbeitete Fassung meiner am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) in Köln entstandenen Dissertation. In den vier Jahren, in denen ich dort den Abbau der finanziellen Verschuldung untersuchte, habe ich selbst zahlreiche intellektuelle Schulden angehäuft. Mein größter Gläubiger war dabei Wolfgang Streeck, der mit nie nachlassendem Elan in meine Verwandlung von einem politisch interessierten Ökonomen zu einem tatsächlichen politischen Ökonomen investiert hat. Ich hoffe, dass diese Anlage noch lange Zinsen trägt.

Besonders danken möchte ich zudem meinem Zweitgutachter Martin Höpner, der das Buch bis in die letzte Überarbeitung hinein mit vielen klugen Hinweisen begleitet hat. Wichtige Anstöße habe ich darüber hinaus Marius Busemeyer, Henrik Enderlein, Sigrid Quack und Armin Schäfer zu verdanken, die mir in unterschiedlichen Phasen des Entstehungsprozesses mit Ratschlägen und Kommentaren zur Seite standen. Die finalen Überarbeitungen des Textes erfolgten in Florenz, wo Pepper Culpepper ein immer hilfreicher Mentor war.

Wie jeder politische Ökonom weiß, ist der Ertrag einer Investition stets vom sozialen Umfeld abhängig, in das sie eingebettet wird. In dieser Hinsicht hat meine Arbeit maßgeblich vom regelmäßigen Austausch mit anderen (Post-)Doktoranden am Kölner Institut profitiert. Timur Ergen, Barbara Fulda, Sebastian Kohl, Daniel Mertens und Raphael Reinke hatten mit all den Schwierigkeiten des Dissertationsprozesses zu ringen, mit denen ich auch konfrontiert war – es war großartig, sie gemeinsam mit ihnen überwinden zu können. Lea Elsässer und Philip Mehrrens haben das Manuskript zum Schluss vollständig durchgearbeitet und mit vielen scharfsinnigen Korrekturen zu seiner Verbesserung beigetragen. Großen Dank schulde ich zudem den nichtwissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts – die institutionelle Unterstützung, die man am MPIfG erfährt, ist wohl einzigartig. Die vielfältigen Quellen der Inspiration dort repräsentierte schließlich niemand besser als Carolin Lange, deren unbändige Lust auf pointierte Debatten mir eine ständige Herausforderung und Freude war.

Was ich am MPIfG aber vor allem gelernt habe, ist eine bestimmte Haltung: dass nämlich sozialwissenschaftliche Forschung gerade deshalb attraktiv ist, weil sie keine endgültigen Antworten kennt. Dass es oft mehr wert ist, ein Problem präzise zu benennen, als eine scheinbare Lösung anzubieten. Und dass keine Theorie sich jemals endgültig durchsetzen und keine Theorie je vollständig zu den Akten gelegt werden kann. Diese Ambivalenz motiviert, immer noch weiter zu lesen, zu denken und zu zweifeln.

Zürich, im Oktober 2015

Lukas Haffert