

Kapitel 1

Einleitung: Freiheit von Schulden – Freiheit zum Gestalten?

But now, Mr. Speaker, having done what we had to do, we can see that the worst is behind us, that brighter days lie ahead. The era of cuts is ending. The finances of the nation are finally being brought under control. We are at the point where we are now able to forge a new destiny for ourselves. (Martin 1997: 28)

Mit dieser pathetischen Formulierung präsentierte Finanzminister Paul Martin dem kanadischen Unterhaus am 18. Februar 1997 den ersten ausgeglichenen Staatshaushalt seit 1969. Damit, so seine Botschaft, ende eine Epoche, in der politische Entscheidungen immer öfter alternativlos, weil von unverrückbaren Sachzwängen getrieben gewesen seien. Die erfolgreiche Haushaltssanierung befreie die kanadische Politik aus den Fesseln dieser Alternativlosigkeit. Sie habe die Kraft zurückerlangt, Kanadas Zukunft aktiv zu gestalten.

Angesichts der noch immer spürbaren Folgen der Weltfinanzkrise von 2008 ist die Rückgewinnung politischer Entscheidungsspielräume heute, achtzehn Jahre nach dieser Rede, weltweit eine dringliche Aufgabe. Denn mit dem Diktat des Sachzwangs ist ein fundamentales Problem für die Demokratie verbunden. Demokratie setzt die Möglichkeit einer Wahl zwischen Alternativen konstitutiv voraus. Wo aber jedes Wahlergebnis zur selben Politik führt, ist dieses demokratische Grundprinzip infrage gestellt (Schäfer/Streeck 2013a). Mit gutem Grund kürte die Gesellschaft für deutsche Sprache das Wort »alternativlos« daher zum Unwort des Jahres 2010.

Diese Arbeit untersucht eine häufig vorgeschlagene Strategie zur »Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit« (Wagschal/Wenzelburger 2008a): die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und den Abbau von Staatsverschuldung. Am Beispiel Kanadas und anderer Länder mit dauerhaften Haushaltsüberschüssen wird geprüft, ob diese ihr »Schicksal« im Sinne Martins tatsächlich zurück in die Hände der Politik legen konnten. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass diese Strategie wenig erfolgversprechend ist. Wo fiskalische Handlungsspielräume ausgebaut werden konnten, gelang dies durch eine Be-

schränkung politischer Handlungsspielräume, sodass die Handlungsfähigkeit der Politik zwar neu justiert, aber eben nicht vergrößert wurde.¹

1.1 Staatliche Handlungsfähigkeit und Verschuldung

Dass die staatlichen Entscheidungsspielräume in den letzten Jahrzehnten erheblich geschrumpft sind, ist weitgehend unumstritten. Warum das aber so ist, dafür gibt es verschiedene Erklärungen. Bereits in den 1970er-Jahren sah eine breite sozialwissenschaftliche Literatur die zunehmende »Unregierbarkeit« demokratischer Gesellschaften voraus. Von konservativer Seite wurde dafür die »Anspruchsinflation« der Bürger, von linker Seite die permanente Notwendigkeit, ökonomische Konflikte politisch zu pazifizieren, verantwortlich gemacht (Schäfer 2008). Seit den 1980er-Jahren galt dann vor allem die Globalisierung als Ursache schrumpfender Handlungsspielräume (Scharpf 1991; Cerny 1996; Berger 2000). Die zunehmende ökonomische Integration zwinge die Staaten zu einem immer schärferen Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren, der zu einem Unterbietungswettkampf, etwa bei der Besteuerung, führe, in dem nationale Eigenheiten auf der Strecke blieben. Andere Autoren relativierten die Rolle der Globalisierung und betonten die vorwiegend in den Grenzen des Nationalstaats stattfindende Transformation von der Industrie- zur Dienstleistungsökonomie (Iversen/Wren 1998; Iversen 2005). Letztere leide vor allem an den geringen Produktivitätszuwächsen im Dienstleistungssektor. Das zwingt den Staat, Arbeitsplätze in diesen Sektoren immer stärker zu subventionieren und stelle ihn somit vor ein Trilemma zwischen Vollbeschäftigung, wirtschaftlicher Gleichheit und gesunden Staatsfinanzen. Ein dritter Literaturstrang verwies vor allem auf die Ausreifung des Wohlfahrtsstaats, die den Staat in Verbindung mit dem demografischen Wandel immer stärker belastet (Pierson 1998, 2001a). Wachsende Teile des Staatshaushalts müssten dafür aufgewendet werden, in der Vergangenheit geleistete Zahlungsverprechen zu erfüllen. Zudem müssten immer weniger Beitragszahler für immer mehr Beitragsempfänger aufkommen. Der Staat sei deshalb zunehmend darauf beschränkt, für Entscheidungen der Vergangenheit zu bezahlen anstatt neue, auf die Zukunft gerichtete Entscheidungen zu treffen.

In den Jahren seit dem Ausbruch der Weltfinanzkrise und befeuert durch die Eurokrise ist nun vor allem die Staatsverschuldung als Ursache staatlichen

¹ Die Arbeit unterscheidet konzeptionell zwischen *Handlungsspielraum* als einem Potenzial und *Handlungsfähigkeit* als Verwirklichung dieses Potenzials, siehe die Diskussion in Abschnitt 1.4.

Autonomieverlusts in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt.² Die Diagnose eines engen Zusammenhangs zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und Fiskalpolitik ist allerdings deutlich älter als die aktuelle Krise. Schon Rudolf Goldscheid betrachtete diese Handlungsfähigkeit als grundsätzlich begrenzt, weil sich der Staat als »Steuerstaat« von der Profitabilität der Privatwirtschaft abhängig gemacht habe (Goldscheid [1917]1976b). Und die Autoren, die unter der Parole »bringing the state back in« das autonome Handlungspotenzial des Staates wieder verstärkt in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit rückten, legten von Anfang an ein Augenmerk auf seine Finanzbeziehungen. So argumentierte Theda Skocpol 1985:

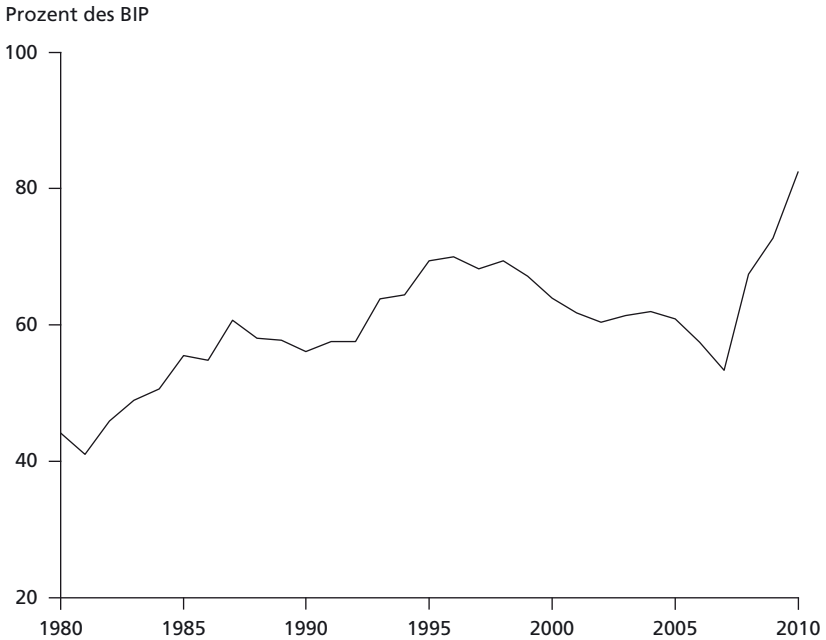
A state's means of raising and deploying financial resources tell us more than could any other single factor about its existing (and immediately potential) capacities to create or strengthen state organizations, to employ personnel, to coopt political support, to subsidize economic enterprises, and to fund social programs. (Skocpol 1985: 17)

Im Zeitalter »permanenter Austerität« (Pierson 1998, 2001b) hat diese abstrakte Diskussion staatlicher Handlungsfähigkeit an konkreter Brisanz gewonnen. Den Ausgangspunkt bildet eine simple Korrelation: Die Beschränkung politischer Spielräume verlief in den letzten drei Jahrzehnten parallel zu einem in Friedenszeiten nie gekannten Anstieg der Staatsverschuldung. Hatte die Verschuldungsquote in den meisten westlichen Industrieländern in den 1970er-Jahren noch bei unter 40 Prozent gelegen, stieg ihr Median bis Mitte der 1990er-Jahre auf über 70 Prozent, ehe sie durch erhebliche Konsolidierungsanstrengungen leicht zurückgeführt werden konnte. Im Gefolge der Weltfinanzkrise ab 2008 stieg die Medianverschuldung dann erneut sprunghaft an (Abbildung 1-1) – bis zum Ende des Untersuchungszeitraums 2010 auf über 80 Prozent, bis 2014 sogar auf fast 100 Prozent.

Wachsende Verschuldung beschränkt staatliche Handlungsfähigkeit in verschiedener Hinsicht. So sind ihr immer wieder negative makroökonomische Folgewirkungen zugeschrieben worden. Dabei wurde in den 1970er- und 1980er-Jahren vor allem der Zusammenhang von Staatsverschuldung und Inflation betont (Buchanan/Wagner 1977). In jüngerer Zeit sind dagegen mögliche Negativeffekte auf das Wirtschaftswachstum in das Blickfeld gerückt (vgl. zur an Reinhart/Rogoff 2010b entbrannten Kontroverse Kapitel 2). Die Verschuldung beschränkt den Spielraum der Fiskalpolitik aber auch ganz direkt: Über die zunehmende Zinslast bindet sie finanzielle Mittel, die sonst an anderer Stelle eingesetzt werden könnten. So lag die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuer-

2 Die Aktualität des Themas lässt sich auch an der jüngsten Flut populärwissenschaftlicher Darstellungen und Deutungen ermesen, so etwa Beck und Prinz (2013), Konrad und Zschäpitz (2010), Wittmann (2010).

Abbildung 1-1 Median der Bruttoschuldenquote in 19 OECD-Ländern



Quelle: OECD Economic Outlook No. 92 (OECD 2012a), Mittelwerte ungewichtet.

einnahmen, der für Zinszahlungen aufgewendet werden muss, im deutschen Bundeshaushalt des Jahres 2005 bei immerhin 16,4 Prozent (Konrad 2007: 118) und erreichte in Kanada im Krisenjahr 1995 sogar fast 36 Prozent (Lewis 2003: 151). Darüber hinaus zwingt die Verschuldung den Staat, sich wegen der jährlich anstehenden Überwälzung eines Teils der Schulden das Wohlwollen der Finanzmärkte zu bewahren, um neue Anleihen zu möglichst günstigen Konditionen platzieren zu können. Wo sich ein Staat zudem fiskalischen Normen unterworfen hat, etwa dem Stabilitätspakt der Eurozone, hat deren Einhaltung im Zweifel Vorrang vor anderen Zielen, wenn die Verschuldungsquote sich den definierten Grenzwerten nähert. Auch das begrenzt die Handlungsfähigkeit.

Hinzu kommt, dass wachsende Staatsverschuldung in aller Regel nur ein Symptom eines tiefer gehenden Verlustes fiskalischer Handlungsspielräume ist. Schulden sind insofern bereits selbst ein Versuch, Handlungsfähigkeit zu leihen. Sie sind eine Reaktion darauf, dass immer größere Teile der Staatseinnahmen dazu verwendet werden müssen, früher geleistete Zahlungsverprechen zu erfül-

len. Instruktiv ist dabei die in den USA übliche Unterscheidung zwischen *mandatory spending* und *discretionary spending*. Während Ersteres bereits durch frühere Entscheidungen determiniert ist, muss (und kann!) Letzteres vom Kongress jedes Jahr neu bewilligt werden. Der Anteil dieser jährlich disponiblen Ausgaben befindet sich jedoch in nahezu allen entwickelten Demokratien seit Jahren auf dem Rückzug. Selbst wo das Budgetvolumen gestiegen ist, hat die politische Fähigkeit, Ressourcen für neue Ziele zu mobilisieren, also abgenommen (Schick 2009). In Deutschland ist der Zuschuss zur Rentenversicherung längst der größte Posten im Bundeshaushalt und in den USA überstieg das *mandatory spending* im Krisenjahr 2009 erstmals die Staatseinnahmen. Alle neuen Politikinitiativen mussten durch Kredite finanziert werden (Steuerle 2014).

Unabhängig davon, welchem der verschiedenen theoretischen Erklärungsansätze man die größte Erklärungskraft zubilligt, stellt dieser Verlust staatlicher Handlungskapazität ein fundamentales Problem für demokratisch verfasste Gemeinwesen dar. »Fiskalische Demokratie« ist nämlich nur gewährleistet, wenn gewählte Parlamente über diskretionäre Ausgaben verfügen können, also auch tatsächlich etwas zu entscheiden haben (Steuerle 2014; Streeck/Mertens 2010a). Die Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit ist daher ein enorm wichtiges Ziel. Um es zu erreichen, werden vor allem zwei Ansätze vorgeschlagen. Der erste Ansatz besteht darin, staatliche Kompetenzen auf supranationale Organisationen zu übertragen. Seine fortgeschrittenste Verwirklichung ist die Europäische Union (siehe etwa Habermas 2013). Die hinter diesem Ansatz stehende Logik ist so einfach wie bestechend: Wenn der Nationalstaat nur noch Alternativlosigkeiten administrieren kann, muss er eben durch eine größere und entsprechend handlungsfähigere Einheit ersetzt werden. Der wichtigste Alternativansatz besteht in dem Versuch, staatliche Entscheidungsspielräume auf nationaler Ebene zurückzugewinnen. Dieser Ansatz verspricht vor allem dann Erfolg, wenn das Diktat des Sachzwangs wesentlich auf fiskalischen Stress und den Verlust fiskalpolitischer Handlungsoptionen zurückzuführen ist. Seine Logik basiert in diesem Fall auf einem einfachen Umkehrschluss: Wenn steigende Verschuldung zu sinkender Handlungsfähigkeit führt, dann muss sinkende Verschuldung zu einem Wiederanstieg der Handlungsfähigkeit führen. Gelingt es also, fiskalische Manövriermasse zurückzugewinnen, kann auch wieder zwischen politischen Alternativen entschieden werden. Diese Logik zu hinterfragen und zu zeigen, dass ein solcher Umkehrschluss voreilig ist, bildet den Kern der vorliegenden Arbeit.

1.2 Progressive Haushaltskonsolidierungen

Am 28. November 2014 beschloss der Deutsche Bundestag den Bundeshaushalt für 2015, der erstmals seit 1969 ohne neue Schulden auskommen soll. Wenn mit dieser »schwarzen Null« große Hoffnungen verbunden werden, dann auch deshalb, weil sie das Versprechen enthält, die Zwänge der Alternativlosigkeit zumindest abzumildern. Bevor die Überschüsse überhaupt Realität geworden waren, erhoben verschiedenste Akteure Forderungen, wie sie zu verteilen seien. Alle politischen Projekte, die seit Jahren der angespannten Haushaltslage zum Opfer gefallen waren, kamen nun wieder auf die Agenda: vom Abbau der kalten Progression in der Einkommensteuer über eine Erhöhung von Sozialleistungen bis zu höheren Investitionen in die öffentliche Infrastruktur. Zugleich, so der von allen Seiten bekundete politische Wille, sollte aber mit dem Abbau der Altverschuldung begonnen werden.

Diese Hoffnung, ausgeglichene Haushalte und sinkende Schulden könnten zu einer Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit führen, ist keine Besonderheit der deutschen Debatte. Vielmehr knüpft sie an eine Argumentation an, die bereits in den 1990er-Jahren vor allem unter Vertretern eines »dritten Weges« verbreitet war (Giddens 1998; Romano 2006). Ihr prominentester Exponent war wohl Bill Clinton, dessen Regierung in den Jahren 1998 bis 2000 den US-Bundshaushalt ausglich und prognostizierte, bis zum Jahr 2012 könnten die USA vollständig schuldenfrei sein (Congressional Budget Office 2001). Diese Überschüsse repräsentieren eine in den 1990er-Jahren weltweit vorangetriebene Politik der Haushaltskonsolidierung durch progressive Regierungen. Die liberale Regierung in Kanada, die sozialdemokratischen Regierungen in Schweden und Dänemark, und die britische New-Labour-Regierung unter Tony Blair und Gordon Brown sind andere Beispiele für eine solche progressive Konsolidierungspolitik.

Der Ansatz, den diese Regierungen verfolgten, wird im Folgenden als »progressive Konsolidierung« bezeichnet.³ Solche Konsolidierungen müssen nicht zwangsläufig von progressiven Regierungen betrieben werden. Was sie ausmacht, ist vielmehr ihre progressive Zieldefinition. Diese könnte unter der paradoxen Überschrift »Handlungsfähigkeit durch Austerität« zusammengefasst werden. In dieser Perspektive sind ausgeglichene Haushalte kein Zweck an sich, sondern ein Mittel zum Zweck, nämlich zur Wiedergewinnung staatlicher Gestaltungs-

3 Der Begriff »progressiv« wird hier als Gegenbegriff zu »konservativ« für die Beschreibung einer politischen Grundhaltung verwendet. Progressive Parteien in diesem Sinne sind sowohl die sozialdemokratischen Parteien Europas als auch die US-Demokraten und die kanadischen Liberalen.

fähigkeit. Konsolidierungen sind also nur ein erster Schritt, der die Umsetzung progressiver Politikziele überhaupt erst ermöglicht. Sie erlauben es, die nötigen Ressourcen für die eigentlichen Ziele, nämlich »harte« und »weiche« Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Familien aufzubringen.

Dieser enge Zusammenhang zwischen der Lage der öffentlichen Haushalte und der staatlichen Gestaltungsfähigkeit wird von den politischen Vertretern progressiver Konsolidierungen immer wieder offensiv betont. Beinahe sprichwörtlichen Rang hat in der Staatsverschuldungsliteratur das Zitat »Wer Schulden hat, ist nicht frei« des schwedischen Finanz- und späteren Premierministers Göran Persson erlangt, der sogar ein Buch mit diesem Titel veröffentlichte (Persson 1997). Während die Umkehrung, Schuldenabbau führe zu Handlungsfreiheit, bei Persson noch implizit erfolgt, machte sie sein kanadischer Amtskollege Paul Martin in der eingangs zitierten Rede explizit: »We are at the point where we are now able to forge a new destiny for ourselves« (Martin 1997). Ganz ähnlich wurde auch im Deutschen Bundestag argumentiert, als dieser am 29. Mai 2009 eine Verfassungsänderung debattierte, mit der die sogenannte Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen wurde. So führte der damalige Finanzminister Peer Steinbrück aus:

Wenn Sie sich anschauen, wie sich die Schuldenstandquote in Deutschland, das heißt das Verhältnis der Schulden zu unserer Wirtschaftsleistung – und damit automatisch die Zinslastquote; will sagen: der Anteil der Zinsausgaben am Bundeshaushalt –, entwickelt hat, dann werden Sie feststellen, dass der Bundeshaushalt immer weiter verkarstet und versteinert und Ihre politischen Handlungsspielräume, vor allen Dingen die der nachfolgenden Generationen von Bundestagsabgeordneten, immer geringer werden. Das ist das Problem. [...]

Wer zukünftig einen handlungsfähigen Staat will, wer die Gestaltungsfähigkeit der Politik und nachfolgender Parlamentariergenerationen erhöhen will, der muss dafür sorgen, dass Schuldenstand und Zinslast reduziert werden. Ein handlungsfähiger Staat braucht langfristig tragfähige öffentliche Finanzen. (Steinbrück 2009: 24866)

Dieses Argument stieß auf parteiübergreifende Zustimmung und wurde in fast wortgleicher Formulierung auch von Abgeordneten anderer Parteien vorgebracht. Auch in der wissenschaftlichen Literatur wird es fast wörtlich wiederholt. So betiteln Uwe Wagschal und Georg Wenzelburger einen Artikel bereits mit »Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit« und führen aus:

Wenn Regierungen sich daher über eine Ausgabenpolitik differenzieren und profilieren möchten, müssen sie diesen Handlungsspielraum – bei zu hoher Staatsverschuldung – zurückgewinnen, d. h. sie müssen ihre Haushalte konsolidieren. (Wagschal/Wenzelburger 2008a: 142)

Und der amerikanische Politikwissenschaftler Donald Taylor schreibt mit ähnlicher Stoßrichtung, aber deutlich mehr Emphase:

Progressives have more at stake in developing a long-range balanced budget than do Conservatives precisely because we believe that government has a positive role to play in modern life. If we do not develop a path to a sustainable federal budget, there will be no room left for government to invest in new opportunities that could make people and our country better off. (Taylor 2012: ix)

Diese Interpretation von Konsolidierungen kommt in empirischen Untersuchungen auch ganz direkt zur Anwendung. Analysen, die den Einfluss von fiskalischem Stress auf die Staatstätigkeit untersuchen, operationalisieren Budgetüberschüsse in aller Regel als das Spiegelbild von Budgetdefiziten und unterstellen eine Symmetrie zwischen den beiden Phänomenen. Dann wird aus dem Befund, dass Defizite die Investitionen reduzieren, durch Umkehrschluss gefolgert, Überschüsse würden diese erhöhen – genau wie von progressiven Konsolidierern unterstellt. Ein Beispiel bietet die Studie von Boix (1997), der den Einfluss politischer Parteien auf die öffentlichen Investitionen untersucht und dabei, indem er Defizite und Überschüsse als symmetrisch betrachtet, zu folgendem Schluss gelangt:

[R]egardless of the ideological sign of the government, a budget surplus (deficit) contributes to boost (shrink) the level of public investment – each point of the budget stance changes public investment by 0.009 points of GDP. The degree of budget imbalance has, however, a particularly powerful effect on the policy decisions of a socialist cabinet. [...] A socialist cabinet increases public investment by 0.031 percentage points of GDP more than a conservative government for each percentage point of budget surplus. *Conversely*, a budget deficit depresses the public investment rate under a socialist government rather rapidly.

(Boix 1997: 830f., Hervorhebung nicht im Original)

Was im Defizit schrumpft, so seine Botschaft, wird im Überschuss wieder wachsen. Aus dieser Verknüpfung von Konsolidierungen mit dem Ziel der Handlungsfähigkeit folgt aber, dass sich der Erfolg einer progressiven Haushaltskonsolidierung nicht schon während der Konsolidierung selbst, sondern erst in ihrer Folgezeit beurteilen lässt. Ob eine Konsolidierung ihren Zweck erfüllt, zeigt sich nicht bereits an einer Reduktion der Schuldenquote. Erst wenn dieser Rückgang sich tatsächlich mit einem Wiedergewinn staatlicher Handlungsfähigkeit verbindet, ist eine progressive Konsolidierung gelungen. Ihr Erfolg kann also erst im Rückblick beurteilt werden.

1.3 Der empirische Fall: Länder mit dauerhaften Haushaltsüberschüssen

Diese Arbeit unternimmt einen solchen Rückblick mit dem Ziel, die Prognosen der progressiven Konsolidierungsthese theoretisch zu hinterfragen und empirisch zu überprüfen. Dazu analysiert sie Länder, denen es tatsächlich gelungen ist, ihre Haushalte nachhaltig zu konsolidieren und sich somit, zumindest potenziell, vom Diktat fiskalischer Sachzwänge zu befreien.

Die Studie operationalisiert dieses Kriterium über die Auswahl von Ländern mit dauerhaften Haushaltsüberschüssen. Diesen Ländern ist es nicht nur gelungen, ihre Haushalte auszugleichen und das Wachstum der Staatsverschuldung zu stoppen. Vielmehr haben sie die Verschuldung sogar deutlich zurückgeführt. Damit ist auch ihre Zinslast erheblich gesunken, wodurch sich neue fiskalische Spielräume eröffnet haben. Hinzu kommt, dass Länder mit Überschüssen in viel geringerem Maße auf das Wohlwollen der Finanzmärkte angewiesen sind. Zwar müssen sie weiterhin Altschulden refinanzieren, aber je weiter die Schuldenlast zurückgeht, desto geringer wird die Sorge um die Reaktion der Finanzmärkte. Selbstverständlich sind auch diese Länder nicht frei von Sachzwängen, aber die skizzierten Eigenschaften machen sie zu *most-likely cases* für die optimistischen Prognosen der progressiven Konsolidierungsthese (Eckstein 1975; Collier/Seawright 2010: 339), Fällen also, in denen ein Eintreffen dieser Prognosen besonders wahrscheinlich ist.

Dennoch hat die empirische und theoretische Literatur Haushaltüberschüssen bislang wenig Beachtung geschenkt. Dieses akademische Desinteresse steht im Widerspruch zur empirischen Relevanz dieser Fälle, die weit größer ist als üblicherweise unterstellt. Denn während die Staatsverschuldung in der industriellen Welt in den vergangenen vier Jahrzehnten im Mittel stark gestiegen ist, weichen einige Länder deutlich von diesem Trend ab. Wie Tabelle 1-1 zeigt, erzielten die traditionellen OECD-Länder (Organisation for Economic Co-operation and Development) zwischen 1980 und 2010 im Durchschnitt immerhin in mehr als einem Fünftel aller Jahre einen Haushaltsüberschuss. Allerdings ist dieser Durchschnitt wenig aussagekräftig, weil die Überschüsse sowohl zeitlich als auch räumlich sehr ungleichmäßig verteilt sind. Sie ballen sich zu einigen wenigen Zeitpunkten, die eng mit dem Verlauf der Weltkonjunktur zusammenhängen, sowie in einigen wenigen Ländern.⁴

⁴ Norwegen und Luxemburg werden trotz beinahe permanenter Überschüsse ausgeschlossen, weil sie von einzigartigen geologischen respektive geografischen Bedingungen profitieren und darum nicht mit anderen Ländern vergleichbar sind.

Tabelle 1-1 Gesamtstaatliche Haushaltsüberschüsse in OECD-Ländern, 1980–2009

Land	Anzahl der Überschüsse	Haushaltsüberschuss
Australien	9	1998–2007
Belgien	2	2001; 2006
Dänemark	13	1986–1989; 1999–2008
Deutschland	4	1989; 2000; 2007–2008
Finnland	22	1980–1990; 1998–2008
Frankreich	0	–
Großbritannien	4	1989; 1999–2001
Irland	10	1997–2007
Island	10	1980–1984; 1999–2000; 2004–2007
Italien	0	–
Japan	5	1988–1992
Kanada	9	1997–2007
Neuseeland	13	1994–2008
Niederlande	5	1999–2000; 2006–2008
Österreich	0	–
Portugal	0	–
Schweden	13	1987–1990; 1998–2008
Schweiz	5	2000; 2006–offen
Spanien	3	2005–2007
USA	3	1998–2000

Spalte 3 weist zusammenhängende Überschüsse aus, wenn ein Überschuss nicht für mehr als zwei Jahre von Defiziten unterbrochen wurde. Für Neuseeland bilden die Jahre 1994–2008 daher trotz kleiner Defizite in den Jahren 1998 und 1999 eine geschlossene Überschussperiode, da das Land bereits im Jahr 2000 wieder einen Überschuss erwirtschaftete.

Ganze sieben Länder vereinen mehr als drei Viertel der Überschussjahre auf sich, nämlich Australien, Dänemark, Finnland, Irland, Kanada, Neuseeland und Schweden. Ihnen gelang es, die Überschüsse für mehr als eine Dekade zu bewahren, während diese in den anderen Ländern nur Episoden blieben, die schon bald wieder von Defiziten abgelöst wurden. In den sieben Ländern dagegen sind, wie Tabelle 1-2 zeigt, alle drei skizzierten Elemente fiskalischen Handlungsspielraums erfüllt: Sie hatten substantielle Überschüsse zur fiskalpolitischen Verfügung, profitierten von einem erheblichen Rückgang der Zinslast und waren angesichts sehr geringer oder sogar negativer Staatsverschuldung weitgehend unabhängig vom Druck der Finanzmärkte. Wenn sich ein Wiederanstieg fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit feststellen lassen sollte, dann hier.

Die Untersuchung konzentriert sich daher auf diese Fälle. Wie die Analyse zeigen wird, unterscheiden sie sich nicht nur in der Überschussdauer von jenen Ländern, die ihren Überschuss schnell wieder verloren. Bereits die Entstehung der Überschüsse verlief vollkommen anders. Während die langfristigen Über-

Tabelle 1-2 Fiskalischer Handlungsspielraum, in Prozent des BIP

Land	Überschuss seit	Ø Überschuss	Nettoverschuldung ^a		Nettozinslast	
			t_{-1}	2007	t_{-1}	2007
Australien	1998	0,86	21,2	-7,3	1,4	0,0
Dänemark	1999	2,39	35,1	-3,8	2,7	0,4
Finnland	1998	3,48 ^b	-7,5	-72,6	1,8	-0,6
Irland	1997	1,65	41,9 ^c	-0,3	4,2	0,6
Kanada	1997	0,98	68,5	22,4	5,2	0,6
Neuseeland	1994	2,68	50,5	-5,5	3,2	0,1
Schweden	1998	1,23	24,6	-22,4	3,0	0,7

a t_{-1} steht für das jeweils letzte Jahr im Defizit, während 2007 das letzte Jahr vor dem Ausbruch der Weltfinanzkrise war.

b Enthält einen Sozialversicherungsüberschuss von 2 bis 3 Prozent des BIP.

c Wert für 1999.

schüsse das Ergebnis dezidierter politischer Entscheidungen sind, handelt es sich bei den kurzen Überschüssen vor allem um Nebenprodukte besonders günstiger Konjunkturlagen. Damit ist bereits die notwendige Voraussetzung für die Gültigkeit der progressiven Konsolidierungsthese, nämlich eine strukturelle Sanierung des öffentlichen Haushalts, nicht erfüllt. Die qualitative Aufarbeitung der Überschüsse beschränkt sich daher auf die in Tabelle 1-2 aufgelisteten Fälle, wobei Irland aus der Analyse ausgeklammert wird – die Gründe werden unten erläutert.

1.4 Die Fragestellung: Wie werden Überschüsse verwendet?

Die in dieser Arbeit zu untersuchenden Fragen ergeben sich unmittelbar aus dieser Exposition: Wie verwenden Staaten, die dauerhafte Haushaltsüberschüsse erzielen, diese Überschüsse? Senken sie die Steuern? Erhöhen sie die Staatsausgaben? Wenn ja, in welchen Bereichen? Oder legen sie die Überschüsse zurück und bilden staatliches Vermögen?

Diese Fragen erlauben es, die progressive Konsolidierungsthese zu prüfen, die eine Rückgewinnung fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit vorhersagt. Um empirische Beobachtungen als Bestätigung oder Widerlegung dieser These interpretieren zu können, ist es jedoch nötig, das Konzept der fiskalpolitischen Handlungsfähigkeit genauer zu definieren. Offenbar kann schließlich nicht jede Verwendung eines Überschusses als Bestätigung der progressiven Konsolidierungsthese gelten.

Der Handlungsfähigkeitsbegriff der Arbeit orientiert sich dabei an seiner Verwendung in der fiskalpolitischen Debatte, wie sie etwa in Peer Steinbrücks Rede zur Schuldenbremse zum Ausdruck kam (ganz ähnlich Wagschal/Wenzelburger 2008a; Schäuble 2010: 5909). Noch spezifischer wurde das Motiv einer Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit in derselben Debatte von Antje Tillmann (CDU) verwendet, die mit ihm auch eine konkrete Vorstellung verband, wie diese Handlungsfähigkeit zu nutzen sei:

Schuldenbegrenzung ist kein Selbstzweck. Wir wollen dadurch Spielräume für wichtige Zukunftsinvestitionen zum Beispiel in Bildung, Familie und Kultur und vielleicht auch für künftige Wirtschaftskrisen schaffen. (Tillmann 2009: 24859)

In dieser Zweckbestimmung kommen zwei Dimensionen von Handlungsfähigkeit zum Ausdruck. Die eine lässt sich als »Handlungsfähigkeit als Potenzial« bezeichnen. Handlungsfähigkeit bedeutet demnach die Option etwas zu tun, in diesem Fall auf zukünftige Wirtschaftskrisen zu reagieren, etwa durch Bankenrettungen oder Konjunkturprogramme. Zugleich impliziert diese Definition aber nicht, dass diese Handlungsfähigkeit auch eingesetzt werden muss. Mit anderen Worten: Diese Dimension des Konzepts betont die »Fähigkeit« in Handlungsfähigkeit.

Die andere Dimension betont dagegen die »Handlung«, hier ist Handlungsfähigkeit die tatsächlich ausgeübte Kraft zur Gestaltung. »Handlungsfähigkeit als Gestaltung« hat dabei zwei Ebenen: Sie bezieht sich einerseits auf die Gegenwart, in der staatliches Handeln mehr sein soll als die Exekution in der Vergangenheit getroffener Entscheidungen, weil bereits alle Staatseinnahmen für die Kosten früherer Zahlungsverprechen verplant sind. Daneben geht es in diesem Verständnis aber auch um die Zukunft – und um die Fähigkeit, diese aktiv zu beeinflussen. Die Politik soll in wichtige gesellschaftliche Entwicklungen eingreifen und ihnen neue Impulse geben können, etwa indem sie Ressourcen für Investitionen in Infrastruktur sowie in Bildung, Familien und andere Elemente eines *social investment welfare state* zur Verfügung stellt.

Ob diese Ressourcen auch effektiv eingesetzt werden können (also mehr Geld für Bildung tatsächlich zu besserer Bildung führt), ist dabei zunächst irrelevant. Dagegen könnte man einwenden, dass die Situation der Staatsfinanzen nur für bestimmte Formen von Handlungsfähigkeit bedeutsam ist, weil die staatlichen Möglichkeiten der Regulierung oder Rechtsetzung nicht von der Haushaltslage abhängig sind. Dies weckt bisweilen die Hoffnung, der Staat könne seine Handlungsfähigkeit durch ein Ausweichen auf nicht fiskalische Instrumente der Regulierung und Gesetzgebung bewahren (IW Köln 2011). Es ist jedoch kaum anzunehmen, dass eine solche Politik erfolgreich sein kann: Wie das Beispiel Finanzmarktregulierung zeigt, ist dieser Bereich der Politik vielfach anfällig für

den Einfluss globaler Märkte. Hier könnte ein Nationalstaat zwar prinzipiell strengere Regeln erlassen, würde damit aber nur bewirken, dass dieselben Geschäfte in Zukunft an anderen Finanzplätzen stattfinden. Ein finanziell starker Staat dagegen kann, wo seine Zwangsmittel versagen, auf Anreize setzen. Zudem sind bestimmte politische Probleme wie ökonomische Ungleichheit durch Regulierung nur schwer beeinflussbar.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Arbeit auf den fiskalischen Aspekt von Handlungsfähigkeit, der in »Handlungsfähigkeit als Gestaltung« zum Ausdruck kommt und die »Handlung« in Handlungsfähigkeit betont. Handlungsfähigkeit als Potenzial wird dagegen mit dem Begriff »Handlungsspielraum« bezeichnet. Handlungsspielraum ist also eine notwendige Bedingung für Handlungsfähigkeit.

Wenn erfolgreiche Konsolidierungen mithin tatsächlich nicht nur den Zweck, sondern auch den Effekt haben, staatliche Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, dann muss diese Handlungsfähigkeit früher oder später im Staatshaushalt sichtbar werden – und zwar in Form von Handlung. Hier sollten dann größere Investitionen in die Gestaltung der Zukunft zu beobachten sein als in vergleichbaren Ländern mit Defiziten. Methodologisch gesprochen werden die Überschüsse also nicht als abhängige, sondern als unabhängige Variable verwendet. Es wird untersucht, welche Erklärungskraft Haushaltsüberschüsse für andere Phänomene, hier konkret fiskalpolitische Entscheidungen, haben.

Die Frage nach der Verwendung von Haushaltsüberschüssen betrachtet Überschüsse als Rahmenbedingung für Fiskalpolitik. Sie wirft jedoch fast automatisch die Folgefrage auf, wie und warum Länder überhaupt Haushaltsüberschüsse erzielen. Das ist insofern überraschend, als es der weitverbreiteten Diagnose widerspricht, demokratische Regime unterlägen einem *Deficit Bias*.⁵ Dauerhafte Überschüsse sind demnach ausgesprochen unwahrscheinlich. Wenn dies aber so ist, warum gibt es dann Länder, die über viele Jahre hinweg Überschüsse erwirtschaftet haben?

Diese Folgefrage, die Überschüsse als abhängige Variable betrachtet, wird jedoch aus einem bestimmten Blickwinkel gestellt. Übereinstimmend mit der progressiven Konsolidierungsthese wird ein Haushaltsausgleich nämlich nicht als Ziel an sich, sondern als Mittel zum Zweck betrachtet, und zwar um staatliche Handlungsfähigkeit wiederzugewinnen. Damit erhält auch die Frage nach den Ursachen von Überschüssen eine andere Bedeutung. Die Gründe für ihre Bewahrung interessieren nämlich vor allem insoweit, als sie einen Einfluss auf

5 Um den Text vor einer typografischen Überladung zu bewahren und zugleich ungelenke Übersetzungen zu vermeiden, die am Kern eines Konzepts vorbeigehen, führt die Arbeit feststehende englische Fachtermini kursiv gesetzt ein und verwendet sie danach wie deutsche Eigennamen.

die Überschussverwendung haben. Die meisten Analysten von Fiskalpolitik im Ländervergleich untersuchen Haushaltssanierungen dagegen präskriptiv, um zu ermitteln, »wie man es richtig macht«. Sie sind auf der Suche nach Rezepten, um den theoretisch und empirisch diagnostizierten Deficit Bias zu überwinden. Besonders erfolgreiche Länder gelten dabei als Vorbilder, von denen man Konsolidierungsstrategien abschauen kann (vgl. etwa explizit Mauro 2011). Dieser Ansatz wird hier dezidiert nicht verfolgt. Er setzt nämlich voraus, dass ausgeglichene Haushalte ein Ziel an sich sind, weil sie bereits unzweifelhaft positive Effekte haben. Definiert man die Sanierung des Haushalts als erfolgreichen Endpunkt des zu untersuchenden Prozesses, verengen sich die Forschungsfragen entsprechend: Was bleibt, ist zu ermitteln, wie eine Konsolidierung am nachhaltigsten und mit möglichst geringen Kollateralschäden erreicht werden kann. Zudem verleitet eine solche, den Überschuss als Endpunkt definierende Perspektive dazu, fast ausschließlich zu untersuchen, wie Überschüsse entstehen und nicht, wie sie bewahrt werden. Mit Eric Patashnik ist jedoch davon auszugehen, dass es sich um zwei sehr verschiedene Vorgänge handelt: »What is required to initiate policy reform should not be confused with what is required to sustain it« (Patashnik 2008: 154; siehe auch Stinchcombe 1968). Da die Verwendung von Überschüssen aber nicht bereits während sie entstehen, sondern erst parallel zu ihrer Bewahrung erfolgt, steht hier die Konservierung von Überschüssen im Mittelpunkt. Allerdings hängt diese eng mit ihrer Entstehung zusammen. Wenn man so will, geht es also darum, wann und wie Länder eine Haushaltskonsolidierung konsolidieren.

Das zweite Kapitel ordnet die Forschungsfrage zunächst in die verschiedenen theoretischen und empirischen Ansätze zur Fiskalpolitik und speziell zu Haushaltskonsolidierungen ein. Im dritten Kapitel wird dann das theoretische Argument der Arbeit entwickelt, das die erheblichen Restriktionen betont, denen die Überschussverwendung unterworfen ist. Das vierte Kapitel diskutiert dann das methodische Vorgehen und Fragen der Fallauswahl, ehe das fünfte und sechste Kapitel die Forschungsfrage empirisch untersuchen. Kapitel 5 analysiert die Verwendung von Überschüssen zunächst quantitativ vergleichend. Dabei zeigt sich, dass die empirische Realität erheblich von den optimistischen Prognosen der progressiven Konsolidierungsthese abweicht. Dieses Ergebnis ist Ausgangspunkt von Kapitel 6, dem empirischen Hauptteil der Arbeit, in dem die Sequenz der Entstehung und Bewahrung des Überschusses sowie einzelne herausragende Entscheidungen zur Überschussverwendung genauer studiert werden. Das siebte und letzte Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse dann zusammen und fragt, welche Schlüsse sich aus ihnen für eine allgemeinere Theorie der Fiskalpolitik sowie den Umgang mit möglichen deutschen Haushaltsüberschüssen ziehen lassen. Im Folgenden soll der Argumentationsgang aber schon einmal kurz zusammengefasst werden.

1.5 Das Argument in Kürze

Den empirischen Kern dieser Arbeit bildet die Frage nach der Verwendung von Haushaltsüberschüssen. Sie dient dazu, die Prognosen der progressiven Konsolidierungsthese zu prüfen. Die Verwendung von Überschüssen ist jedoch, anders als von den Vertretern progressiver Konsolidierungen implizit unterstellt, nicht losgelöst von ihrer Entstehung und ihrer Bewahrung zu verstehen. Die Analyse wird zeigen, dass diese drei Elemente eines Haushaltsüberschusses eng miteinander verknüpft sind. Darum ist es nötig, sie gemeinsam in den Blick zu nehmen. Vor allem aber wird es durch diese Verknüpfung ausgesprochen unwahrscheinlich, dass die Überschüsse im Sinne der progressiven Konsolidierungsthese verwendet werden.

Das ist der Fall, weil Haushaltskonsolidierungen den Kontext der Fiskalpolitik dauerhaft verändern. Die Entscheidung über die Überschussverwendung erfolgt in einem Umfeld von Interessen, Ideen und Institutionen, das durch die Konsolidierung auf eine bestimmte Weise geprägt worden ist. Nachhaltige Haushaltskonsolidierungen müssen in institutionelle und politische Veränderungen eingebettet sein, die gemeinsam eine dauerhafte und wirkungsvolle Beschränkung der Fiskalpolitik im Überschuss bilden.

Dieses Argument nimmt einige der Kernthesen des historischen Institutionalismus auf, insbesondere sein Insistieren auf der Bedeutung von Zeit und seine Argumente über Pfadabhängigkeit, *Critical Junctures* und selbstverstärkende Feedbackprozesse (Thelen 1999; Pierson/Skocpol 2002). Die der Arbeit zugrunde liegende Einsicht brachte E. E. Schattschneider bereits 1935 auf den Nenner: »[N]ew policies create a new politics« (Schattschneider 1935: 288; siehe auch Lowi 1972). Dies gilt auch und gerade für die Fiskalpolitik. Fiskalpolitische Paradigmenwechsel beeinflussen nicht nur die Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets, sondern wirken auf den Prozess der Budgeterstellung zurück. Die Effekte einer Haushaltskonsolidierung bleiben daher wirksam, lange nachdem ihre eigentlichen Ursachen verschwunden sind.

Um diese Verbindung zwischen Defizit und Überschuss analytisch zu fassen, verwendet die vorliegende Arbeit das von Paul Pierson entwickelte Konzept des »fiskalischen Regimes« (Pierson 2001b). Ihm liegt die Einsicht zugrunde, dass fiskalpolitische Entscheidungen von sich wechselseitig beeinflussenden Interessen, Ideen und Institutionen strukturiert werden. In einem etablierten fiskalpolitischen Regime sind diese Faktoren gleichgerichtet und verstärken sich gegenseitig. So führt Pierson aus:

At the center of my analysis is the concept of a fiscal regime, by which I mean the configuration of political interests, institutions, and policy arrangements that structure conflicts over taxes and spending. [...] At the height of a particular fiscal regime, the critical components – policies, politics, and institutions – will be mutually reinforcing. Economists speak of orga-

nizational and institutional complementarities – in which the benefits of each element are increased when it operates in the context of the others. A consolidated regime exhibits political complementarities. The whole is in a real sense greater than the sum of its parts.

(Pierson 2001b: 57)

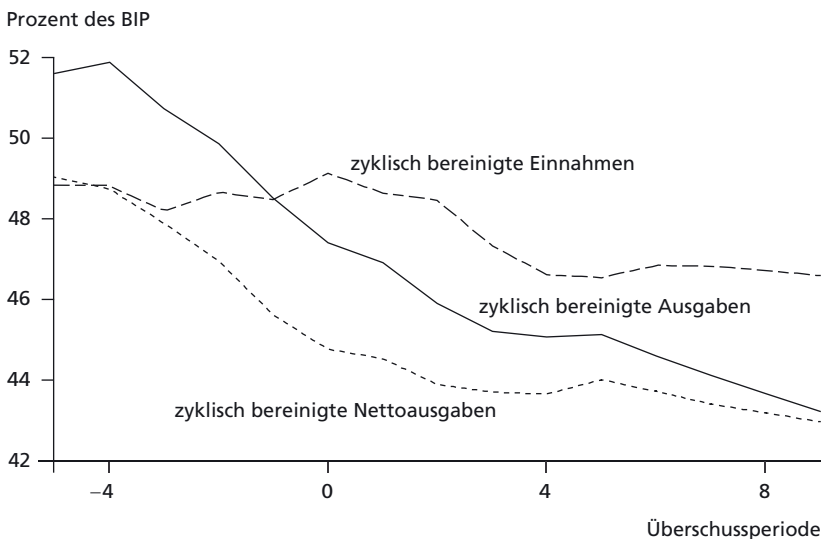
Tief greifende Haushaltskonsolidierungen führen unter bestimmten Umständen zu einem neuen fiskalischen Regime, das als Überschussregime bezeichnet werden kann. Ziel der Arbeit ist zunächst, die Existenz dieses Regimetyps nachzuweisen, der eine besondere Spielart eines Austeritätsregimes ist und den politischen Handlungsspielraum in der Fiskalpolitik erheblich beschränkt. Dieser Regimetyp zeigt einen möglichen fiskalpolitischen Entwicklungspfad, auf dem die stets latent vorhandene Norm ausgeglichener Staatshaushalte aktiviert wird und der in klarem Kontrast zum sonst diagnostizierten Deficit Bias steht. Danach sollen die Entwicklungsbedingungen dieses Regimetyps herausgearbeitet und aufgezeigt werden, unter welchen Umständen und auf welche Weise die Haushaltsausgleichsnorm in den Ländern mit dauerhaften Überschüssen aktiviert wurde.

Die wichtigste Voraussetzung für die Herausbildung dieses Regimes sind fiskalpolitische Konsolidierungsmaßnahmen, die weit über rein technische Anpassungen hinausgehen. Dauerhaft erfolgreiche Konsolidierungen profitieren empirisch immer auch stark von positiven makroökonomischen Entwicklungen (Perotti 2011). Günstige Umstände allein reichen jedoch nicht aus, um die Bewahrung eines Konsolidierungserfolgs zu erklären. Diese basiert vielmehr auf einem fundamentalen Bruch mit dem herrschenden fiskalpolitischen Paradigma. Insbesondere verlangt sie eine Beschränkung des politischen Handlungsspielraums. Die Konsolidierung bildet somit eine Critical Juncture (Collier/Collier 1991; Capoccia/Kelemen 2007; Soifer 2012), die starke Pfadabhängigkeiten für die spätere Fiskalpolitik erzeugt. Dieser Bruch prägt die Fiskalpolitik auch dann weiter, wenn der Konsolidierungsdruck längst abgenommen hat, und stellt damit eine Verbindung zwischen Überschuss und Defizit her.

Dieses Argument widerspricht den Prognosen der progressiven Konsolidierungsthese. Diese unterstellt, eine Ausweitung fiskalischer Handlungsspielräume reiche bereits aus, um zu größerer Handlungsfähigkeit zu gelangen, weil die Politik in der Verwendung dieser Spielräume im Wesentlichen frei sei. Damit ignoriert sie jedoch die einem fiskalischen Regime inhärente Beschränkung des politischen Handlungsspielraums. Eine Rückkehr zu größerer fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit würde einen erneuten Regimewechsel verlangen. Dieser jedoch ausgesprochen unwahrscheinlich, da sich die einzelnen Elemente eines Regimes gegenseitig verstärken.

Die Diagnose, die den Ausgangspunkt der progressiven Konsolidierungsthese bildet, ist dennoch nicht falsch. Wie im empirischen Teil gezeigt wird, beschreibt sie die Entwicklung der Staatstätigkeit im Defizit völlig zutreffend:

Abbildung 1-2 Entwicklung von Staatsausgaben und Staatseinnahmen in sechs Überschussländern



Quelle: OECD (2012a), Mittelwerte ungewichtet.

Wo der fiskalische Druck wächst, geht die Staatstätigkeit zurück. Es ist jedoch voreilig, daraus einen Umkehrschluss für Überschüsse zu ziehen. Wo der fiskalische Druck sinkt, wächst nicht automatisch auch die gestaltende Staatstätigkeit. Mit einem Rückgang der Staatsverschuldung ist eben nicht zwangsläufig ein Zugewinn an Handlungsfähigkeit verbunden. Gerade weil Staatsverschuldung der Versuch ist, Handlungsfähigkeit zu leihen, führt ihr Abbau nicht zu mehr Handlungsfähigkeit. Das Problem ist fundamentaler.

Diese These wird in den folgenden Kapiteln zunächst theoretisch und danach empirisch ausführlich begründet. Die empirischen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die erhoffte Wiederbelebung der Staatstätigkeit ist in den Ländern mit dauerhaften Überschüssen ausgeblieben. Zwar konnten diese Länder in der Tat weitere Kürzungen weitgehend vermeiden, allerdings erst nach umso heftigeren Kürzungen in der Konsolidierung. Zugleich gelang es ihnen jedoch kaum, Ressourcen für neue Gestaltungsaufgaben bereitzustellen.

Dieser Befund soll mithilfe einiger Zahlen kurz veranschaulicht werden. Diesen liegt eine Durchschnittsbildung für die Konsolidierungen und die ersten zehn Überschussjahre der sechs Überschussländer Australien (1998–2007), Dänemark (1999–2008), Finnland (1998–2007), Kanada (1997–2006), Neuseeland (1994–2003) und Schweden (1998–2007) zugrunde. Abbildung 1-2 zeigt die

Entwicklung der zyklisch bereinigten Staatseinnahmen und Staatsausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt im Mittel dieser Länder. Dabei steht das in der Grafik mit einer Null bezeichnete Jahr für das jeweils erste Jahr im Überschuss.

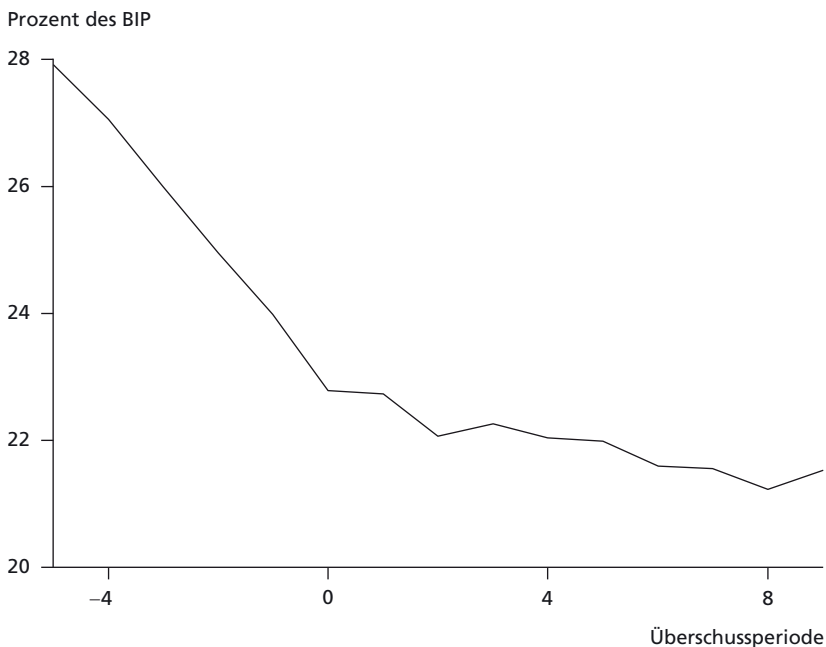
In allen sechs Ländern war die Konsolidierung (die Jahre -5 bis -1) mit erheblichen Kürzungen der Staatsausgaben verbunden. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Staatseinnahmen im Mittel nahezu unverändert blieben. Das strukturelle Defizit wurde also fast ausschließlich auf der Ausgabenseite abgebaut. Noch interessanter ist indessen, was ab dem mit Null bezeichneten Jahr geschah. In diesem Jahr lagen die Einnahmen über den Ausgaben, es bestand also die Möglichkeit, die Steuern zu senken, Ausgaben zu erhöhen oder Schulden abzubauen. Am wahrscheinlichsten mag a priori eine Kombination aller drei Ziele erscheinen. Tatsächlich gingen die Staatsausgaben jedoch weiter zurück, während die Einnahmen in der Tat zu sinken begannen. Steuern wurden also gesenkt. Dieser Trend setzte sich mit wachsenden fiskalischen Spielräumen fort. Dank anhaltender Überschüsse und entsprechendem Schuldenabbau wurden die bisher durch Zinszahlungen gebundenen Mittel, die in der Abbildung als Differenz zwischen den Bruttoausgaben und den Nettoausgaben sichtbar sind, für andere Zwecke frei. Gemäß der progressiven Konsolidierungsthese sollten die Nettoausgaben daher nach oben in Richtung der Bruttoausgaben konvergieren. Stattdessen geschah das Gegenteil: Die Bruttoausgaben konvergierten nach unten in Richtung der Nettoausgaben. Nicht nur profitierten die Nettoausgaben nicht von der Zinsersparnis, sie fielen sogar leicht.

Dieses Ergebnis wird noch deutlicher in Abbildung 1-3. Sie zeigt die Kernaussgaben des Staates als Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Die Kernaussgaben sind dabei die Nettoausgaben abzüglich der Sozialausgaben (Castles 2007). Für die Bereinigung um die Sozialausgaben sprechen dabei zwei Argumente: Zum einen sind sie stark abhängig von Entwicklungen, die weitgehend außerhalb des politischen Einflusses liegen, insbesondere der Demografie und der Konjunktur. Zum anderen sind sie weitgehend durch frühere Entscheidungen festgelegt und bilden insofern keine haushaltspolitische Manövriermasse. Das gilt zwar auch für Teile der Kernaussgaben, etwa für Löhne und Gehälter. Dennoch sind die Kernaussgaben eine erste taugliche Annäherung an das Konzept fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit.

In der Abbildung wiederholt sich der Eindruck aus Abbildung 1-2: Die Kernaussgaben wurden in der Konsolidierung massiv gekürzt und danach nicht wieder erhöht. Wenn sich ein Trend feststellen lässt, dann gingen sie sogar leicht zurück.

Die beiden Abbildungen vermitteln nur einen ersten, vorläufigen Eindruck von den empirischen Zusammenhängen. Gegen sie kann eine Vielzahl legitimer Einwände erhoben werden: Die dargestellten Aggregate sind viel zu abstrakt, um das Konzept fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit zu operationalisieren, außer-

Abbildung 1-3 Entwicklung der Nettokernaussgaben in sechs Überschussländern



Quelle: OECD (2012a), Mittelwerte ungewichtet.

dem fehlt ihnen jegliche kontrafaktische Überlegung, weil sie keine intervenierenden Faktoren berücksichtigen. Vielleicht wären die Ausgaben ohne permanente Überschüsse noch viel stärker gefallen, weil Globalisierung, Demografie oder die Dienstleistungsökonomie die wahren Gründe für ihren Rückgang sind.

Vor diesem Hintergrund entwickelt das erste empirische Kapitel diese Ergebnisse wesentlich detaillierter und zeigt, dass sie nicht nur dem Augenschein nach im Widerspruch zur progressiven Konsolidierungsthese stehen, sondern dass dieses Ergebnis auch statistisch abgesichert werden kann: Wer statistische Zusammenhänge aus Defizitzeiten verwendet, um Fiskalpolitik im Überschuss zu prognostizieren, trifft signifikant überoptimistische Vorhersagen für die Entwicklung wichtiger Ausgabenkategorien. Diese Asymmetrie gilt allerdings nur auf der Ausgabenseite. Die Steuern werden dagegen ganz so gesenkt, wie es eine Extrapolation aus dem Defizit erwarten lässt.

Dieses Ergebnis wird dann damit erklärt, dass sich ein Überschussregime als spezifischer fiskalischer Regimetyp herausbildet. Dieser ist in allen untersuch-

ten Ländern in einer weitgehend ähnlichen Sequenz entstanden, die ausführlich empirisch nachgezeichnet wird. Sie beginnt mit einer tiefen fiskalischen Krise, die das bisherige fiskalische Regime grundlegend infrage stellt. Darauf folgt eine umfassende Konsolidierung, die den Grundstein für das neue Regime legt. Entscheidend für dessen Etablierung sind aber die ersten Jahre nach der Konsolidierung und vor allem die fiskalpolitische Reaktion auf makroökonomische Schocks. Erst hier wird das neue Regime auf Dauer gestellt. In einem letzten Schritt zeigt sich das Regime dann voll entfaltet, ehe die Weltfinanzkrise in allen untersuchten Ländern zumindest zeitweilig neue Defizite verursachte. Der Zusammenhang zwischen Haushaltsüberschüssen und der Reaktion auf diese Krisen kann in dieser Studie nicht im Einzelnen untersucht werden. Die Krise hat das Regime in den meisten Ländern aber wohl eher gestärkt als untergraben.

Progressive Haushaltskonsolidierer drohen demnach Opfer ihres eigenen Handelns zu werden. Je erfolgreicher sie die Ansprüche an den Staat reduzieren, desto schwieriger wird es, den Staat hinterher wieder als Agenten gesellschaftlicher Veränderung zu aktivieren. Die Rückkehr von einer Politik der Verwaltung zu einer Politik der Gestaltung wäre aber auf ein solches Rollenverständnis des Staates angewiesen. Vor diesem Hintergrund kehrt sich die übliche Interpretation des Zusammenhangs von Staatsfinanzen und Handlungsfähigkeit um: Demnach sind nicht verbesserte Haushaltszahlen die Ursache wachsender Handlungsfähigkeit, sondern der Verzicht auf Handlungsfähigkeit erklärt die Verbesserung der Haushaltslage. Haushaltsüberschüsse sind dann nicht Ausdruck wachsender Gestaltungsfreiheit, sondern Ausdruck sinkenden Gestaltungswillens.