Schwerpunkt: Können Demokratien sparen?

Reimut Zohlnhöfer

Die Schwierigkeiten der Demokratie mit dem Sparen. Eine Einleitung

Die Finanzkrise, die die westlichen Länder seit 2008 in Atem hält, hat zu einer enormen Ausweitung der Staatsverschuldung geführt.¹ Die meisten Staaten mussten gigantische Mittel zur Rettung von Banken und zur Bekämpfung der auf die Finanzkrise folgenden Rezession aufwenden. Nach den Daten der OECD (2011) sprang der Schuldenstand der Bundesrepublik Deutschland von 65,6% am BIP im Jahr 2007 auf 86,9% im Jahr 2011, der Schuldenstand der USA schnellte im gleichen Zeitraum sogar von 62,1% auf 97,6% in die Höhe. Noch schlimmer erging es den besonders stark von der Finanzkrise betroffenen Staaten Irland und Island, deren Schuldenstände sich von 28,7% bzw. 53,3% im Jahr 2007 auf 112,6% bzw. 127,3% vervielfachten. Im Durchschnitt aller 32 OECD-Staaten stieg die Verschuldung in diesem Zeitraum von 73,3% auf 101,6% am BIP.

Staaten können sich allerdings nicht unbegrenzt verschulden, das hat die europäische Schuldenkrise (einmal mehr) deutlich gemacht. Unter Umständen finden sie nämlich niemanden mehr, der ihnen Geld leiht, weil Anleger fürchten, dass die Staaten ihre Schulden nicht werden zurückzahlen können; oder die Anleger verlangen hohe Risikoaufschläge, sprich besonders hohe Zinsen, wenn sie solchen Staaten noch Geld leihen sollen. Das verschärft dann aber ein zweites Problem hoher Staatsverschuldung, dass nämlich in Zukunft ein erheblicher Anteil der Staatseinnahmen für den Schuldendienst, also für Zinsen und Tilgung von Krediten aus der Vergangenheit, aufgewendet werden muss und dieses Geld somit nicht mehr für andere Staatsausgaben zur Verfügung steht. In Ländern wie Belgien, Italien und Griechenland entfielen schon in den 1980er oder 1990er Jahren gelegentlich mehr als 10% der gesamten Wirtschaftsleistung allein auf Zinszahlungen.

Auf diese Weise schränkt also ein hoher Schuldenstand die zukünftige Handlungsfähigkeit von Staaten mitunter massiv ein (zum Folgenden vgl. u.a. *Streeck* 2009, 2010; *Streeck/Mertens* 2010; *Obinger* 2012). Gleichzeitig nimmt die Nachfrage nach Staatsausgaben eher zu als ab, finanzielle staatliche Handlungsfähigkeit erscheint also in vielerlei Perspektive von großer Bedeutung. Die Alterung der Gesellschaft führt unter sonst gleichen Bedingungen zu einer ganz erheblichen Zunahme der Ausgaben für Alterssicherung und das Gesundheitswesen, gleichzeitig soll die Infrastruktur ausgebaut und in Humankapital investiert werden, um im Standortwettbewerb bestehen zu können. Eine Lösung dieser Fiskalkrise durch höhere Einnahmen scheint ebenfalls nur begrenzt möglich. So ist

kaum zu erwarten, dass die Steuerlast substanziell angehoben wird, jedenfalls nicht im erforderlichen Umfang. Direkte Steuern, insbesondere auf mobiles Kapital, lassen sich angesichts des internationalen Steuerwettbewerbs nur schwer erhöhen. Die Sozialabgaben und die Konsumsteuern, die weit weniger dem Steuerwettbewerb ausgesetzt sind, haben dagegen negative Beschäftigungswirkungen, weil sie die Arbeit, insbesondere im niedrig entlohnten personennahen Dienstleistungsbereich, verteuern (vgl. *Scharpf* 2000). Daher können sie ebenfalls nicht im erforderlichen Umfang erhöht werden. Hinzu kommen mitunter gerade bei Konsumsteuern unerwünschte Verteilungseffekte. Und die Privatisierungsoption, die den Staaten insbesondere in den 1990er Jahren in großem Umfang Einnahmen bescherte (*Zohlnhöfer et al.* 2008), lässt sich auch immer weniger realisieren, weil der größte Teil des „Tafelsilbers“ eben bereits verkauft ist – abgesehen davon, dass es sich bei Privatisierungen nicht um eine nachhaltige Lösung der Finanzprobleme des Staates handelt. Da die entwickelten Demokratien angesichts auch in Zukunft vermutlich bescheidener Wachstumsraten² kaum aus ihren finanziellen Problemen „herauswachsen“ können, bleibt ihnen letztlich nicht viel anderes übrig, als zumindest auch zu sparen. Doch das erscheint schwierig.

Verschiedene polit-ökonomische und politikwissenschaftliche Theorieschulen lassen nämlich erwarten, dass eine Politik der Haushaltskonsolidierung sich in Demokratien nur schwer durchsetzen lässt (vgl. als Überblick z.B. *Wenzelburger* 2010, S. 49ff. sowie *Posner/Blöndal* 2012, S. 18ff.). So wird beispielsweise argumentiert, dass eigennutzorientierte Politiker ihre Wiederwahl durch höhere Verschuldung zu sichern versuchten, weil es durch Schuldenfinanzierung zumindest kurzfristig möglich ist, höhere Ausgaben zur Stimmenmaximierung durchzusetzen, ohne gleichzeitig unpopuläre Steuern oder Abgaben erhöhen zu müssen. Dass diese Politik mittelfristig erhebliche Probleme mit sich bringen kann, spielt angesichts des kurzen Zeittaktes, dem sich Politiker in Demokratien gegenübersehen, die regelmäßig um ihre Wiederwahl werben müssen, eine untergeordnete Rolle – schon bei *Tocqueville* lässt sich nachlesen, dass die Demokratie vorrangig die Bedürfnisse des Augenblicks berücksichtigt. Mit der Wahrnehmung und Lösung langfristiger Probleme, und dazu gehört die Begrenzung der Staatsverschuldung zweifellos, tue sich die Demokratie dagegen schwer.

Verstärkt werde dieser Verschuldungstrend durch ebenfalls egoistische Bürokraten, die danach strebten, durch ein größeres Budget ihren Einfluss oder ihr Prestige zu erweitern. Darüber hinaus konstituierten sich um einmal existierende Ausgabenprogramme (oder Steuervergünstigungen) neue Interessengruppen, die das jeweilige Programm gegen Kürzungen verteidigten. Auch diese und andere organisations- und konfliktfähige Verbände seien in der Lage, ihre Sonderinteressen auch auf Kosten wachsender Staatsverschuldung durchzusetzen.

Die Wählerinnen und Wähler, die ja in der Zukunft durch Steuern für die Staatsschulden einzustehen haben, hätten dagegen zwar vielleicht grundsätzlich ein Interesse an niedrigen Defiziten. Daher ließe sich erwarten, dass die Entscheidungsträger womöglich von den Wählerinnen und Wählern zum Sparen gezwungen werden könnten. Doch dagegen spricht einerseits die Tatsache, dass die entsprechenden Zusammenhänge keineswegs allen Bürgerinnen und Bürgern geläufig sind und die Wähler und Wählerinnen die zukünftigen Belastungen aus der Verschuldung systematisch unterschätzen. Ja, schlimmer noch: Es gibt sogar empirische Hinweise darauf, dass die Wählerschaft kurzfristig ist, sie also in der Tendenz nicht bereit ist, heute Einschnitte hinzunehmen, um zukünftige Verbesserungen zu ermöglichen (vgl. *Jacobs/Matthews* 2012). Das scheint vor allem an der

Unsicherheit darüber zu liegen, ob die Verbesserungen in der Zukunft denn dann auch wirklich eintreten.

Andererseits führt ein besonderes Charakteristikum von Sparpolitik dazu, dass Haushaltskonsolidierung wahlpolitisch riskant ist: Die Kosten einer solchen Politik, etwa einer Erhöhung von Steuern und Abgaben oder der Reduzierung einer Transferzahlung, sind in vielen Fällen für die Betroffenen unmittelbar sichtbar – sie treten also konzentriert auf, werden der oder dem Betroffenen mithin bewusst und können sein oder ihr Wahlverhalten beeinflussen. Der Nutzen des Sparens, etwa in Form von geringeren Schulden und vielleicht mittelfristig sinkenden oder wenigstens weniger stark steigenden (!) Steuern, tritt dagegen diffus auf, d.h., kaum ein Bürger/eine Bürgerin erkennt seinen/ihren finanziellen Nutzen aus dieser Politik, sodass sie auch wahlpolitisch wenig relevant sein dürfte. Wenn also die negativ Betroffenen ihre Verluste bemerken (und sich mit dem Stimmzettel dagegen wehren), die positiv Betroffenen ihre Gewinne aber gerade nicht erkennen (und die Regierung deshalb auch nicht dafür belohnen), wird Sparpolitik für eine Regierung zum elektoralen Verlustgeschäft³ – und das wird sie in den meisten Fällen vermeiden.

Entsprechend wird häufig erwartet, dass Demokratien nur in Zeiten schwerer Krisen sparen können – und auch dann seien Regierungen meist gezwungen, ihre Einsparungen vor der Wählerschaft zu verschleiern, um die Wiederwahl nicht zu gefährden (vgl. *Weaver* 1986; *Pierson* 1996) – oder die Demokratie müsse gleich ganz mehr oder weniger suspendiert, die Macht an sogenannte Techniker-Regierungen überantwortet werden, damit der Staat sparen kann. Hinweise auf einen solchen Zusammenhang zeigten sich nicht zuletzt im November 2011, als in Griechenland die Regierung unter Lukas Papademos und in Italien die Regierung unter Mario Monti ihre Arbeit aufnahmen.

Ist die Lage wirklich so düster? In der Literatur gibt es durchaus empirische Gegenbeispiele. So ist Sparpolitik gelegentlich sogar ein Wahlkampfschlager. Die Koalition aus CDU/CSU und FDP etwa zog mit einem bereits verabschiedeten und der Ankündigung weiterer Sparpakete in den Bundestagswahlkampf 1983 – und gewann. Ähnliches erlebte die bürgerliche Regierung Schlüter in Dänemark 1984. In beiden Fällen dominierte allerdings eine ausgeprägte Krisenwahrnehmung in der Bevölkerung und beide Regierungen waren erst kurz vor der Wahl an die Macht gekommen und konnten die Schuld für die Notwendigkeit für die Kürzungen noch der Vorgängerregierung anlasten (*Zohlnhöfer* 2009, S. 251, 323). Auf wesentlich breiterer Datengrundlage, nämlich mit Daten für 164 Wahlen aus 23 OECD-Staaten zwischen 1960 und 2003 zeigen *Brender und Drazen* (2007) aber, dass diese Fälle keineswegs höchst seltene Einzelfälle zu sein scheinen. Ihren Ergebnissen zufolge wurden nämlich Regierungen, die gespart haben, keineswegs regelmäßig abgewählt – eher im Gegenteil scheinen solche Regierungen sogar systematisch bessere Chancen auf eine Wiederwahl zu haben. Damit bestätigen sie die Studie von *Alesina et al.* (1998), die mit Daten zu 19 OECD-Staaten zwischen 1960 und 1995 zu ähnlichen Resultaten gekommen waren. Und auch die Ergebnisse von *Christina J. Schneider* (2007) scheinen in diese Richtung zu weisen. *Schneider* findet nämlich bei einer Analyse der westdeutschen Bundesländer zwischen 1970 und 2003, dass Regierungen vor Wahlen bestrebt sind, das Defizit zu senken, um eine Bestrafung für eine unverantwortliche Haushaltspolitik durch die Wähler zu vermeiden.

Ganz eindeutig ist die Literaturlage allerdings nicht, andere Studien finden durchaus die erwarteten negativen Effekte von Sparpolitik auf die Wiederwahlwahrscheinlichkeit von Regierungen (z.B. *Mulas-Granados* 2004). Und die Erfahrung der Parteien, die das

griechische Parteiensystem in den vergangenen Dekaden dominiert haben, bei der Parlamentswahl im Mai 2012 sprechen auch nicht dafür, dass sich die Wähler mit Sparpolitik begeistern lassen.

Für die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Sparpolitik dürfte aber mindestens ebenso bedeutsam wie die tatsächliche Abwahl die antizipierte mögliche Bestrafung durch die Wähler sein (so auch *Wenzelburger* 2011, S. 1156). Es ist also durchaus denkbar, dass die Entscheidungsträger *erwarten*, für Sparpolitik bestraft zu werden, und diese deshalb so lange wie möglich hinauszögern oder versuchen, sie vor den Wählern zu „verstecken“. Beispielsweise lassen sich Belastungen am Anfang einer Wahlperiode durchsetzen oder sie werden über lange Zeiträume gestreckt oder es wird bei Ausgabenposten gespart, die in der Regel nicht wahlentscheidend sind, etwa bei den Verteidigungs- oder den Subventionsausgaben. Auf diese Weise lassen sich die Befunde zusammenbringen, dass Sparpolitik einerseits offenbar nicht unmittelbar zur Abwahl führt, dass sich andererseits aber viele etablierte Demokratien mit dem Sparen schwer tun.

Der vorliegende Themenschwerpunkt ergänzt und erweitert den Forschungsstand zur Frage, ob Demokratien sparen können, indem er sie von verschiedenen, teilweise neuen Perspektiven beleuchtet. So stellt *Stefan Wurster* in seinem Aufsatz die nahe liegende, aber wenig untersuchte Frage, ob denn – angesichts der theoretisch dargelegten spezifischen Probleme demokratischer Systeme mit der Haushaltskonsolidierung – Autokratien besser darin sind, ihre Staatsfinanzen in Ordnung zu bringen. *Nathalie Gigers* Beitrag wendet sich anschließend wieder den Demokratien zu und fragt danach, ob Kürzungen in dem Bereich, der wahlpolitisch besonders sensibel sein müsste, nämlich im Bereich sozialpolitischer Transfers, tatsächlich zu Wahlniederlagen der verantwortlichen Parteien geführt haben; somit fragt sie danach, ob der theoretische Mechanismus, der das Sparen in Demokratien schwierig machen sollte, tatsächlich wie erwartet greift. In den verbleibenden beiden Beiträgen wird dann versucht, die Unterschiede in Verlauf und Erfolg der Haushaltskonsolidierung der entwickelten Demokratien genauer zu erklären. Dabei wählt *Georg Wenzelburger* eine quantitative Vorgehensweise, um die ökonomischen, politischen und institutionellen Determinanten unterschiedlichen Konsolidierungserfolgs in den OECD-Staaten zu erklären. *Reimut Zohlnhöfer* konzentriert sich in seiner vergleichenden Fallstudie dagegen auf einen zentralen Mechanismus, der die Durchsetzung von Sparpolitik erleichtert oder erschwert, nämlich die Konfiguration des Parteienwettbewerbs.

Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen danke ich Georg Wenzelburger.
- 2 Die neo-klassische Wachstumstheorie argumentiert beispielsweise, dass ein inverser Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Entwicklungsstand besteht, die Wachstumsrate einer Volkswirtschaft also umso niedriger ausfällt, je höher das Entwicklungsniveau ist. Da die hier im Zentrum stehenden entwickelten Demokratien zu den reicheren Ländern gehören, ist ihr Wachstumspotenzial demnach begrenzt, wobei weniger entwickelte Länder wie Griechenland vor diesem Hintergrund bessere Wachstumsaussichten haben sollten als besonders hoch entwickelte Staaten wie die Schweiz. Weiterentwicklungen der Wachstumstheorie legen immerhin nahe, dass Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung eine positive Wachstumsentwicklung erleichtern könnten (vgl. als Überblick zu diesen theoretischen Perspektiven *Obinger* 2004). Dass diese Effekte allerdings ausreichen, um die Finanzprobleme der entwickelten Demokratien zu lösen, erscheint zumindest fraglich – zumal *Obinger* (2004, S. 220ff.) für die OECD-Länder einen positiven Effekt von *Budgetüberschüssen* auf das Wirtschaftswachstum findet!

- 3 Das gilt umso mehr, als die Wählerinnen und Wähler in den letzten Dekaden wählerischer geworden sind: Bürger mit Parteibindung, die gleichsam automatisch bei jeder Wahl der gleichen Partei die Stimme geben, sind seltener geworden, das Wahlverhalten wird immer volatil: Immer mehr Menschen sind also grundsätzlich oder sogar tatsächlich bereit, bei der nächsten Wahl eine andere Partei als bei der letzten zu wählen.

Literatur

- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto/Tavares, José*, 1998: The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity 1, S. 197-248.
- Brender, Adi/Drazen, Allan*, 2007: Political Implications of Fiscal Performance in OECD Countries, in: Banca d'Italia (Hrsg.), Fiscal Indicators. Rom: Banca d'Italia, S. 957-982.
- Jacobs, Alan M./Matthews, J. Scott*, 2012: Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences, in: British Journal of Political Science (doi: 10.1017/S0007123412000117).
- Mulas-Granados, Carlos*, 2004: Voting against Spending Cuts: The Electoral Costs of Fiscal Adjustments in Europe, in: European Union Politics 5, S. 467-493.
- Obinger, Herbert*, 2004: Politik und Wirtschaftswachstum. Ein internationaler Vergleich, Wiesbaden: VS.
- Obinger, Herbert*, 2012: Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: Leviathan 40 (i.E.).
- OECD*, 2011: Government debt, in: Economics: Key Tables from OECD, No. 21. doi: 10.1787/gov-debt-table-2011-1-en
- Pierson Paul*, 1996: The New Politics of the Welfare State, in: World Politics 48, S. 143-179.
- Posner, Paul/Blöndal, Jón*, 2012: Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations, in: Governance 25, S. 11-34.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options, in: Journal of European Public Policy 7, S. 190-228.
- Schneider, Christina J.*, 2007: Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift 48, S. 221-242.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: Endgame? The Fiscal Crisis of the German State, in: *Miskimmon, Alister/Paterson, William E./Sloam, James* (Hrsg.), Germany's Gathering Crisis. The 2005 Federal Election and the Grand Coalition, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 38-63.
- Streeck, Wolfgang*, 2010: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: Leviathan 38, S. 159-173.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: der moderne staat 3, S. 7-29.
- Weaver, R. Kent*, 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6, S. 371-398.
- Wenzelburger, Georg*, 2010: Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse. Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse, Münster: LIT.
- Wenzelburger, Georg*, 2011: Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries, in: West European Politics 34, S. 1151-1184.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2009: Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden: Nomos.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder*, 2008: Partisan Politics, Globalization and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies 1990-2000, in: Governance 21, S. 95-121.