

Wolfgang Streeck/Daniel Mertens

Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime

Zusammenfassung

Seit Anfang der 1970er Jahre lässt sich eine graduelle Verschärfung der fiskalischen Situation moderner Staaten beobachten. Chronisch gewordene Defizite und eine dramatisch gestiegene Staatsverschuldung sind zu einer beherrschenden Rahmenbedingung wohlfahrtsstaatlicher Politik geworden. Das Papier beschreibt für die Bundesrepublik die langfristige Etablierung eines fiskalpolitischen Regimes der Austerität. Die mit diesem verbundene Einengung des diskretionären Handlungsspielraums staatlicher Politik wird anhand einer Analyse der Entwicklung der Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts in den vergangenen vier Jahrzehnten dokumentiert. Die Reaktionen der deutschen Politik auf die „Finanzkrise“ bewirken eine Verfestigung des neuen Austeritätsregimes. Das Papier endet mit Überlegungen zu den Auswirkungen institutionalisierter fiskalischer Austerität auf Stabilität und Qualität demokratischer Politik in Deutschland.

Schlagerworte: Fiskalkrise, Austerität, Finanzsoziologie, Demokratie

Abstract

Politics in Deficit: The Fiscal Regime of Austerity
Since the early 1970s modern states have increasingly confronted a gradual tightening of their fiscal situation. As deficits have become chronic and public debt has mounted, they have become a major determining factor of welfare state policies. In the paper we identify the establishment of a fiscal regime of austerity in Germany resulting in an institutionalized crisis of public finance. Analyzing the development of the federal budget in the past four decades, we show a long-term narrowing of the fiscal span for discretionary policies. We also argue that the reactions of German politics to the “financial crisis” consolidate the new austerity regime. We conclude that stability and quality of democratic politics are substantially affected by the consequences of institutionalized fiscal austerity.

Key words: Fiscal crisis, austerity, fiscal sociology, democracy

1. Einleitung

Eine Zeitenwende erkennt man nur mit der Zeit. Gegen Mitte der 1990er Jahre begann sich in den Vereinigten Staaten die Einsicht zu verbreiten, dass irgendwann im vorangegangenen Jahrzehnt eine Ära staatlicher Politik zu Ende gegangen war und dass dieser Epochenwechsel mit säkularen Veränderungen der Finanzierung staatlichen Handelns zu tun hatte. 1996 war in einem einflussreichen Buch vom Ende eines Zeitalters „permissiver Staatsfinanzen“ („easy finance“) die Rede (Brownlee 1996). Aufgenommen und weitergeführt wurde das Thema dann von dem Politikwissenschaftler Paul Pierson, der es in einer Reihe von wegweisenden Aufsätzen (Pierson 1998a, S. 2001) unternahm, die Kon-

turen des neuen „fiskalischen Regimes“ der „Austerität“ zu beschreiben, das nach seiner Überzeugung zumindest in den USA endgültig oder doch auf lange Zeit an die Stelle des „expansionistischen“ fiskalpolitischen Regimes der 1950er und 1960er Jahre getreten war.

Piersons Arbeiten stehen für ein am Ausgang des 20. Jahrhunderts neu erwachtes Interesse an einer empirisch basierten politischen Theorie der öffentlichen Finanzen – oder gar einer „Finanzsoziologie“ – wie sie insbesondere von dem österreichischen „Kathedersozialisten“ *Rudolf Goldscheid* Anfang des Jahrhunderts entworfen (*Goldscheid* 1926; 1976 [1917]), von dem jungen *Schumpeter* nachdrücklich gefordert (*Schumpeter* 1953 [1918]), dann aber nicht weiterverfolgt, und von einem Autor wie *James O'Connor* Anfangs der 1970er Jahre in Gestalt einer spätmarxistischen Krisentheorie für kurze Zeit wiederbelebt worden war (*O'Connor* 1973). Die unmittelbaren Nachkriegsjahrzehnte standen noch im Bann einer als „keynesianisch“ verstandenen, oder missverstandenen, Doktrin, der zufolge die Finanzierung kontinuierlich wachsender Staatsauf- und Ausgaben kein wirkliches Problem darstellte, und zwar selbst dann nicht, wenn sie mit Defiziten in den öffentlichen Haushalten einherging und nur durch staatliche Schuldenaufnahme ermöglicht werden konnte.¹ Der Widerspruch der sich langsam formierenden „Public Choice“-Schule (*Buchanan/Wagner* 1977; *Downs* 1960) vermochte daran zunächst nichts zu ändern. Überall, nicht nur in den USA, wuchsen die Staatsausgaben, wie *Rose* und *Peters* (1978) für das Vierteljahrhundert von 1951 bis 1976 eindrucksvoll zeigen konnten, rascher, und teilweise erheblich rascher, als das ebenfalls überall rasch wachsende Sozialprodukt. Das sogenannte „Wagnersche Gesetz“ – die aus dem deutschen „Kathedersozialismus“ überlieferte Erwartung, dass die öffentlichen Ausgaben in modernen Gesellschaften mit fortschreitender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung immer weiter steigen würden (*Wagner* 1879) – wurde weithin explizit oder implizit als gültig unterstellt.

Mit den Krisen der späten 1960er und der 1970er Jahre und dem Zerbrechen des Keynesianischen Konsenses geriet dann aber auch das System permissiver Staatsfinanzen unter Druck. Spätestens die kalifornischen Steuerrevolten in den letzten Jahren der Präsidentschaft *Jimmy Carters* (*Stein* 1990) und die erfolgreichen wahlpolitischen Attacken von *Carters* Herausforderer *Ronald Reagan*, der die kalifornischen Ereignisse aus nächster Nähe hatte verfolgen können, auf die nun so genannte Politik des „taxing and spending“ machten deutlich, dass sich die Zeiten geändert hatten. „Public Choice“ verdrängte „Public Finance“, nicht nur in der Akademie, sondern auch in der öffentlichen Diskussion und im Welt- und Selbstverständnis der nun nachrückenden Politikergeneration. Nachdem der ältere *Bush* nach nur einer Amtszeit an der Sorge der Wähler über die von *Reagan* ererbten Haushaltsdefizite sowie, zugleich, an einer zu deren Eindämmung durchgesetzten Steuererhöhung gescheitert war, sah sich auch sein Nachfolger *Clinton*, der erste Demokratische Präsident seit *Carter*, gezwungen, die Bekämpfung des Defizits und die Abtragung der Staatsverschuldung zumindest rhetorisch zu seiner obersten Priorität zu machen (*Pierson* 2001; *Savage* et al. 1994).

Niemand hat die in den 1980er und 1990er Jahren in der fiskalischen Situation des amerikanischen Staates eingetretenen Veränderungen hellstichtiger beschrieben als *Paul Pierson*, und niemand vor allem hat ihre weitreichenden Folgen für die gesellschaftliche Rolle staatlicher Politik und das Verhältnis von Staat und Gesellschaft im Allgemeinen deutlicher erkannt. Freilich war auch kaum jemand besser auf das Thema vorbereitet. Bevor *Pierson* sich dem zuwandte, was als eine zeitgemäße Version der von *Goldscheid* vor

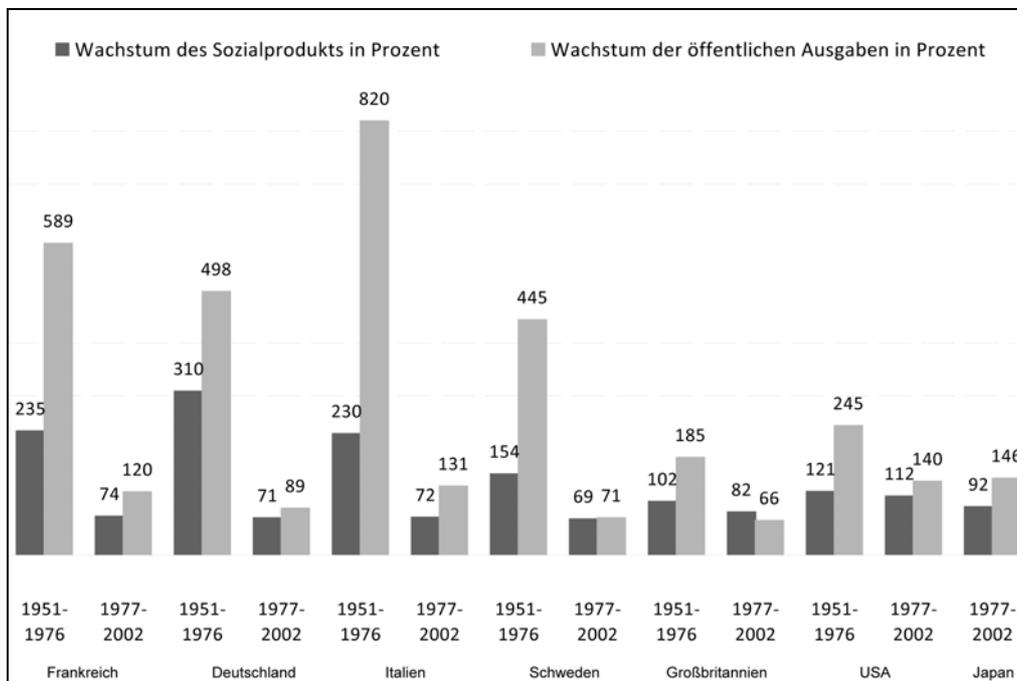
fast einem Jahrhundert in Angriff genommenen „Finanzsoziologie“ gelten kann, hatte er sich mit den gescheiterten Bemühungen der Regierungen *Thatcher* und *Reagan* befasst, die Ausgaben für wohlfahrtsstaatliche Programme radikal zu beschneiden (*Pierson 1994*). Dass sich dies als unmöglich erwies und Einrichtungen wie die Rentenversicherung mit der Zeit, in *Piersons* Worten, zu „immovable objects“ (*Pierson 1998b*) geworden waren, deren Rückbau einer ganz anderen, weit trägeren, weniger freie Gestaltung zulassenden politischen Logik unterlag als ihr Aufbau (*Pierson 1996*), war von vielen Sympathisanten des Wohlfahrtsstaats zu Unrecht als Entwarnung missverstanden worden. Das Scheitern der politischen Kraftakte der konservativen und neoliberalen Überzeugungstäter änderte nämlich nichts daran, dass die Lücke zwischen den verfolgten Zielen und den verfügbaren Mitteln – und das heißt: zwischen den Einnahmen und Ausgaben – des modernen Interventionsstaats immer weiter zunahm und dessen chronisch gewordene Defizite sowie das wachsende Ausmaß der Staatsverschuldung dabei waren, zu einer beherrschenden Rahmenbedingung wohlfahrtsstaatlicher Politik zu werden. Aus den „new politics of the welfare state“ (*Pierson 1996*) entstanden so die „new politics of taxing and spending“ (*Pierson 2001*), mit ihrem Fokus auf der Lage der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen anstatt auf den Erfordernissen einzelner Politikfelder im Besonderen. *Piersons* Übergang von Analysen wohlfahrtsstaatlicher Reformen oder Nicht-Reformen zur Untersuchung des finanzpolitischen Kontexts derselben trug dieser Entwicklung Rechnung. Was dabei in den Blick geriet, waren langfristige, graduelle und kontextuelle, deshalb aber nicht weniger transformative Veränderungen, die wirksamer als die spektakulären Reformversuche der konservativen Regierungen der 1980er Jahre vom Interventionsstaat der Nachkriegszeit einschließlich seines wohlfahrtsstaatlichen Kerns wegführten, indem sie ihn allmählich und langfristig der Mittel beraubten, die er benötigt, um seine Zwecke zu verfolgen und zu erfüllen.²

Amerikas Vergangenheit ist unsere Gegenwart; Amerikas Gegenwart ist unsere Zukunft. Zwar gilt das nicht immer, und wenn es gilt, dann selbstverständlich immer nur mutatis mutandis. Dennoch, unsere These ist, dass das von *Pierson* für die Vereinigten Staaten beschriebene neue fiskalische Regime der Austerität sich in den letzten Jahren ganz ähnlich auch in Deutschland herausgebildet hat. Der Vorgang folgte im Wesentlichen derselben Logik wie in den USA und verlief gleichfalls schrittweise, über einen längeren Zeitraum hinweg und zunächst unbemerkt und unerkannt, auch wenn er – in den USA durch die Wahl *Reagans* oder des zweiten *Bush* und derzeit in Deutschland und den USA durch die Weltwirtschaftskrise – durch gelegentliche politische und wirtschaftliche Schocks beschleunigt und befestigt wurde. Unsere Darstellung beginnt mit einer Rekonstruktion des *Piersonschen* Modells des neuen fiskalischen Austeritätsregimes nach dem Ende des Zeitalters permissiver Staatsfinanzen. Danach untersuchen wir auf diesem Hintergrund und aus dieser Perspektive die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland vom Beginn der 1970er Jahre bis zum Jahr 2009, also vor dem vollen Einschlag der „Finanzkrise“ von 2008. Daran anschließend betrachten wir die Reaktionen der deutschen Politik vor und nach den Bundestagswahlen 2009 auf die durch die Krise absehbar dramatisch vergrößerten fiskalischen Probleme. Unsere These ist, dass erstere im Ergebnis auf eine Verschärfung und weitere Befestigung des neuen Austeritätsregimes hinauslaufen, insbesondere infolge der 2009 in das Grundgesetz aufgenommenen sogenannten „Schuldenbremse“. Wir schließen mit allgemeinen und notgedrungen spekulativen Bemerkungen über die Auswirkungen institutionalisierter fiskalischer Austerität auf Stabilität und Qualität demokratischer Politik in Deutschland.

2. Austerität als Regime

Was waren die Ursachen für den fiskalischen Epochenbruch in den 1980er Jahren – für das Ende der Ära permissiver öffentlicher Finanzen und den Beginn eines neuen Zeitalters fiskalischer Austerität? Und wie funktioniert staatliche Politik unter Bedingungen einer auf Dauer gestellten, sozusagen institutionalisierten Krise der Staatsfinanzen? In ihrem 1978 erschienenen Buch mit dem Titel „Can Government Go Bankrupt?“ blickten *Richard Rose* und *Guy Peters* auf ein Vierteljahrhundert weltweiten Wirtschaftswachstums in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß zurück, das von einem noch schnelleren und in seiner Dynamik unaufhaltsam erscheinenden Zuwachs der Staatsausgaben begleitet war. Was sie nicht wissen konnten war, dass die von ihnen so sorgenvoll betrachtete Entwicklung zum Zeitpunkt ihrer Untersuchung bereits ihr Ende gefunden hatte. Schreibt man die von *Rose* und *Peters* verwendeten Indikatoren für die anschließende 25-Jahres-Periode (1977 bis 2002) fort (Diagramm 1), so findet man für beide, Volkswirtschaft und Staatsausgaben, sowohl erheblich niedrigere als auch weit ähnlichere Wachstumsraten. Damit war der so lange überproportionale Zuwachs des staatlichen Sektors im Vergleich zur Wirtschaftsleistung in allen sechs untersuchten Ländern mehr oder weniger gleichzeitig zu Ende gegangen.³

Diagramm 1: Zuwachs des Sozialprodukts und der Staatsausgaben, 1951-1976 und 1977-2002



Quelle: Rose and Peters (1978, 251ff.); eigene Berechnungen aus OECD National Accounts

Im Rückblick sind die Faktoren, die das explosive Wachstum der Staatsausgaben in der unmittelbaren Nachkriegsphase ermöglicht haben, nicht schwer zu benennen. Bezogen auf die Vereinigten Staaten verweist *Pierson* im Anschluss unter anderem an *Steuerle*

(1996) vor allem auf vier Umstände, die die kontinuierliche Expansion des staatlichen Sektors begünstigt hatten (*Pierson* 2001, S. 58): die „Friedensdividende“ nach dem Zweiten Weltkrieg und, vor allem, dem Koreakrieg, die eine Ausweitung der zivilen Staatstätigkeit durch Umwidmung militärischer Ausgaben bei gleichbleibender Besteuerung ermöglichte; die Finanzierung des expandierenden Wohlfahrtsstaats durch „Beiträge“ anstatt durch Steuern; die kontinuierliche Entwertung der Staatsschulden durch die zunehmende Inflation; und eine laufende und lange unbemerkt gebliebene Erhöhung der Steuersätze bei steigenden Einkommen durch die schleichende Progression („bracket creep“). Hinzu kamen, so *Pierson* (2001, S. 59f.), das hohe und insgesamt stetige Wirtschaftswachstum, die günstige fiskalische Dynamik von umlagefinanzierten Systemen sozialer Sicherung („pay-as-you-go“)⁴ und die immer dichtere Organisation der Klienten der staatlichen Sozialpolitik in schlagkräftige und zunehmend einflussreiche Interessengruppen.

Fast alle diese Bedingungen änderten sich im Laufe der 1970er und 1980er Jahre (*Pierson* 2001, S. 61ff.). Dem langen Wirtschaftswachstum folgte eine lange Stagnation; die Friedensdividende lief aus; eine aggressive Stabilisierungspolitik setzte der Inflation ein Ende; die unvermeidlich steigenden Sozialversicherungsbeiträge wurden immer mehr als Steuern wahrgenommen; stagnierende reale und nominale Einkommen bremsten die schleichende Progression und führten zu Steuerwiderstand und immer neuen Forderungen nach Steuerreformen, die die Regierungen schon bald nicht mehr ignorieren konnten⁵ und konservative politische Kräfte gewannen an Stärke. Auch wenn, wie gesagt, einschneidende Kürzungen öffentlicher Leistungen zunächst und kurzfristig ausblieben, war die Folge eine sich ausbreitende Skepsis gegenüber einem plötzlich als teuer und unersättlich wahrgenommenen Wohlfahrtsstaat, eine Atmosphäre wachsender, geradezu kultureller Feindseligkeit gegen „big government“ und eine Wahrnehmung des Staates nicht mehr als Lösung, sondern, in der historischen Formulierung *Ronald Reagans*, als Problem.

Paul Pierson hat sich nicht damit begnügt, das neue „Klima“ (*Pierson* 2001, S. 65) fiskalischer Austerität, das die amerikanische Politik in den 1980er Jahren zu beherrschen begann, und seine Entstehung zu beschreiben. Zusätzlich und vor allem ging es ihm um die Herausarbeitung der ihm unterliegenden „Verknüpfung unterschiedlicher Elemente des politischen Prozesses in einer besonderen historischen Konfiguration“ (*Pierson* 2001, S. 57), in der Austerität als politisches Prinzip auf Dauer gestellt und institutionalisiert wurde. Hierzu bediente er sich des Begriffs des „Regimes“, definiert in Anlehnung an *Esping-Andersen* (1990) als die Gesamtheit der „komplexen institutionellen und organisatorischen Verbindungslinien zwischen Staat und Gesellschaft“, die dem politischen Handeln zu einem gegebenen Zeitpunkt seine spezifischen Bedingungen und eine jeweils besondere Logik vorgeben. Als zentral für das spätestens in den 1980er Jahren in den USA etablierte Regime fiskalischer Austerität nennt *Pierson* die folgenden Umstände und Wirkungszusammenhänge:

(1) Anders als in den unmittelbaren Nachkriegsjahrzehnten stehen der Politik Ausgabensteigerungen als Mittel zur Befriedung gesellschaftlicher Ansprüche und Konflikte nicht mehr ohne weiteres zur Verfügung. Infolge stagnierender Realeinkommen tritt neben die herkömmlichen Verteilungskonflikte zwischen sozialen Gruppen, die durch staatliche Subventionen und Umverteilungsmaßnahmen unter Kontrolle gehalten werden konnten, und sie teilweise überlagernd, ein neuer Verteilungskonflikt zwischen Steuerstaat und Steuerbürgern, dessen zentrales Thema populäre Forderungen nach Steuersenkungen und Steuerreformen sind.

(2) Zugleich werden immer mehr erworbene Ansprüche der Beitragszahler gegenüber den nunmehr zur „Reife“ gelangten sozialen Sicherungssystemen fällig⁶ und müssen als Leistungen ausgezahlt werden. Sie zu kürzen mag rechtlich möglich sein; radikale Rückschnitte aber sind kurzfristig nicht und allenfalls kumulativ über lange Zeiträume hinweg politisch durchsetzbar. Damit gerät staatliche Politik immer mehr unter „das Joch früherer Verpflichtungen“ (Cordes 1996) bzw. das Diktat der „Trägheit“ (Rose 1990,) von Ausgabenprogrammen der Vergangenheit, die allmählich, nach der Logik des Zinseszinses (Rose und Davies 1994), in Größenordnungen hineinwachsen, die bei ihrer Einrichtung nicht vorhersehbar waren oder deren Problematik bewusst außer Acht gelassen und einer noch fernen Zukunft überantwortet worden war. Dies kann bedeuten, dass die Einlösung alter Versprechen die Auferlegung neuer Lasten verlangt; „in fiscal terms, the federal government must run harder and harder just to stand still“ (Pierson 2001, S. 67).

(3) Beide Entwicklungen zusammen bewirken eine Dauerkrise der öffentlichen Finanzen. Seit Anfang der 1970er Jahre war der amerikanische Bundeshaushalt regelmäßig defizitär gewesen (Pierson 1998a, S. 130). Allerdings musste man darin zunächst nicht mehr sehen als die Folge des Umstands, dass in einer Demokratie, wie Anthony Downs schon 1960 dargelegt hatte, der Staatshaushalt immer und unvermeidlich „zu klein“ ist (Downs 1960). Der Rückgang des Wirtschaftswachstums, der neue Steuerwiderstand, die quasi-automatische Expansion aus der Vergangenheit stammender Leistungsansprüche („entitlements“) und die politische Unmöglichkeit kurzfristiger Ausgabenkürzungen führten nun aber dazu, dass seit den 1980er Jahren ein erheblicher und tendenziell wachsender Teil der Staatsausgaben selbst dann, wenn der Staat auf die Übernahme jeglicher zusätzlicher Aufgaben verzichtete, regelmäßig nur noch durch Schuldenaufnahme finanziert werden konnte.

(4) Ständige Defizite wiederum und die regelmäßig notwendige neue Kreditaufnahme erhöhen die laufenden Aufwendungen des Staates für den Schuldendienst, also für eine weitere Kategorie von „entitlements“, diesmal von Gläubigern des Staates, deren Bedienung Vorrang vor allen anderen politischen Verpflichtungen beanspruchen kann (Pierson 1998a, S. 131). Damit ist in das fiskalische Austeritätsregime eine Tendenz zur laufenden Verringerung des Anteils diskretionärer, politisch ungebundener, flexibler Ausgabenposten sowie zu einem entsprechenden Anstieg des Anteils politisch nicht disponibler Ausgaben fest eingebaut. Laut Pierson ging zwischen 1963 und 1993 der Anteil des „discretionary spending“ am Haushalt der amerikanischen Bundesregierung von 70,4 auf 37,2 Prozent zurück (Pierson 2001, S. 63). Die zunehmend rigider werdenden öffentlichen Finanzen schränkten die Möglichkeiten des Staates immer weiter ein, auf neue Bedingungen und Anforderungen mit anderen als symbolischen Maßnahmen („boutique initiatives“, Pierson 2001, S. 71) zu reagieren. Wo dies der Fall ist, gerät die demokratische Legitimität des Staates insoweit unter Druck, wie ihn tragende gesellschaftliche Kräfte eine gestaltende, aktiv auf die sozialen Verhältnisse einwirkende Politik verlangen.

(5) Stabilisiert wird das fiskalische Austeritätsregime ferner dadurch, dass in ihm die Sorge über die Finanzierung und Finanzierbarkeit des Staates *als solche* zum Gegenstand und tendenziell beherrschenden Thema des politischen Diskurses wird – Politik wird „fiskalisiert“ (Pierson 2001, S. 73). Wo dies der Fall ist, kommen, wie Pierson am Beispiel der Clinton-Administration zeigt (ibid., S. 74ff.; 1998a, S. 171ff.), auch Mitte-Links-Regierungen nicht umhin, die Sanierung der öffentlichen Finanzen, und insbesondere die Bekämpfung des Haushaltsdefizits, zu einem ihrer zentralen Anliegen zu ma-

chen. Dabei müssen sie mit der Schwierigkeit fertigwerden, dass sie ihren Anhängern die in der Gegenwart vorgenommenen Leistungskürzungen als Voraussetzung einer künftigen Rückkehr zu einer expansiven Gestaltungspolitik erklären müssen; selbst wenn das gelingt, ermöglicht es einer konservativen Opposition, den Konsolidierungswillen der Regierung in Zweifel zu ziehen. Konservative Regierungen dagegen haben schon mit der Haushaltskonsolidierung als solcher ihr Ziel erreicht, oder sogar nur mit der Verhinderung neuer, finanzielle Mittel erfordernder Maßnahmen. Auch werden unter den Bedingungen eines Austeritätsdiskurses institutionelle Reformen, vor allem die Einführung von Regeln zur Defizit- und Schuldenbegrenzung in das parlamentarische Verfahrens- oder das Verfassungsrecht,⁷ möglich und wahrscheinlich, die im Ergebnis die ohnehin in Gang befindliche Verschiebung der Staatsfinanzen von diskretionären zu gebundenen Ausgaben zu institutionalisieren drohen und die dem Austeritätsregime inhärente Delegitimierung aktivistischer Politik weiter vorantreiben.

Austerität bedeutet wie gesagt nicht, oder doch nicht unbedingt und jedenfalls nicht sofort, dass die Ausgaben des Staates zurückgeschnitten, die öffentlichen Haushalte ausgeglichen und die Schulden getilgt werden. Vielmehr handelt es sich in *Piersons* Definition um eine als Regime institutionalisierte *fiskalpolitische Dauerkrise*, die der Politik keine andere Wahl lässt als sie zu bekämpfen, und zwar als Daueraufgabe. Wichtigste Symptome sind eine stetig abnehmende Flexibilität der öffentlichen Finanzen und die fortschreitende Verdrängung diskretionärer durch wachsende, in der Vergangenheit langfristig festgelegte Staatsausgaben bei stagnierenden Steuereinnahmen – Symptome, die durch die vom fiskalischen Regime verlangten Konsolidierungsmaßnahmen nicht beseitigt, sondern verstärkt werden. Als Ergebnis geht die Fähigkeit der Politik, gestaltend auf gesellschaftliche Problemlagen einzuwirken, immer mehr zurück, was wiederum die ohnehin abnehmende Bereitschaft der Gesellschaft weiter verringert, dem Staat finanzielle Mittel zur Bearbeitung legitimationsrelevanter gesellschaftlicher Probleme zuzugestehen. Die Folge ist ein Teufelskreis, in dem die schwindende Handlungsfähigkeit des Staates das Vertrauen der Gesellschaft in die Politik und damit die wichtigste Voraussetzung für eine Wiederherstellung der staatlichen Handlungsfähigkeit zunehmend untergräbt.

Darin, dass 1997 das Defizit des amerikanischen Bundesstaats verschwand und für vier Jahre einem Überschuss von durchschnittlich 1,0 Prozent des Sozialprodukts Platz machte, hat *Pierson* keinen Grund gesehen, seine Analyse zu revidieren (*Pierson* 2001, S. 74ff.) – wie sich sehr bald herausstellen sollte, mit Recht. Nicht nur war der von der Regierung *Clinton* präsentierte Haushaltsüberschuss kleiner als behauptet: für *Pierson* war er ein Beleg nicht für ein Ende des Austeritätsregimes, sondern im Gegenteil dafür, wie fest es bereits etabliert war. Ohnehin hielt der Überschuss nicht lange vor. 2002 war das Defizit zurück und lag in den sechs Jahren vor 2008 im Durchschnitt wieder bei 2,8 Prozent der Wirtschaftsleistung.⁸

3. Deutschland: Der lange Weg in die Austerität

“No decade in the history of politics, religion, technology, painting, poetry and what not ever contains its own explanation. In order to understand the religious events from 1520 to 1530 or the political events from 1790 to 1800, or the developments in painting from 1900 to 1920, you must survey a period of much wider span. Not to do so is the hallmark of dilettantism” (*Schumpeter* 1946, S. 3ff.).

Auch in Deutschland war, wie mit wenigen Ausnahmen in den USA, der Haushalt des Bundesstaats seit Anfang der 1970er Jahre ständig defizitär: unabhängig davon, welche Parteien an der Macht waren, ohne Unterschied der Wirtschaftslage und schon zwei lange Jahrzehnte vor der Wiedervereinigung.⁹ Als Folge nahm die Staatsverschuldung stetig zu. Da die Inflation in Deutschland auch in den turbulenten siebziger Jahren vergleichsweise niedrig war, hätte es eines umso höheren Wirtschaftswachstums bedurft, um die sich anhäufenden Schulden zu entwerten; dieses aber wollte nicht eintreten. So wuchsen die Ausgaben für den Schuldendienst ebenso wie die Schulden Jahr für Jahr weiter, nicht nur nominell, sondern auch real, ungeachtet einer kaum mehr zu überblickenden Reihe von „Haushaltssicherungsgesetzen“ und „Sparpaketen“ in den 1980er Jahren und dann wieder ab Mitte des folgenden Jahrzehnts, die bei allem auf sie verwendeten politischen Kapital nie ausreichten, die Neuverschuldung zu beenden, dennoch aber mit der Zeit immer sichtbarere Spuren im Leistungskatalog des Sozialstaats der Nachkriegsjahre hinterließen.

Dies änderte nichts daran, dass die Kosten der sozialen Sicherung zwar langsam, aber dafür umso unaufhaltsamer wuchsen: nicht nur wegen ihrer fiskalischen Eigendynamik im zeitlichen Verlauf der „Reifung“ der sozialen Sicherungssysteme, sondern auch politisch bedingt: als Folge des Umstands, dass in Deutschland die Stärke der Gewerkschaften langsamer als anderswo zurückging, und wegen der Nutzung der Rentenversicherung zur Eindämmung des Klassenkonflikts am Arbeitsmarkt mittels Stilllegung des überschüssigen Arbeitsangebots. Hinzu kam die Alterung der Bevölkerung. Bei gleichzeitig wachsenden Zinssausgaben ging so, wie in den Vereinigten Staaten und entsprechend der Logik des sich entfaltenden Austeritätsregimes, der Anteil der nicht gebundenen, zur Bearbeitung neu auftretender Probleme verfügbaren Mittel am Bundeshaushalt mehr oder weniger stetig zurück, von 39,6 Prozent 1970 auf 18,8 Prozent 2005 und 21,5 Prozent im Jahr 2008 (Tabelle 1).¹⁰

Tabelle 1: Anteil der diskretionären Ausgaben am Bundeshaushalt, 1970-2005

Jahr	Prozent
1970	39,6
1975	40,4
1980	39,9
1985	33,4
1989	34,5
1995	39,1
2000	26,0
2005	18,8
2006	18,6
2007	19,5
2008	21,5

Quelle: Bundesfinanzberichte 1970-2010; Tabellen 2, 4

Paul Pierson hat die Entstehung des neuen Regimes fiskalischer Austerität als zeitlich gestreckten Prozess graduellen Wandels – als Ergebnis einer langfristigen institutionellen und politischen Entwicklungsdynamik – beschrieben. Auch für Deutschland erscheint es deshalb zweckmäßig, sich, nicht zuletzt um einer genaueren Einschätzung der Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzkrise auf die staatliche Politik und deren Handlungsmöglichkeiten willen, der vorausgegangenen bzw. noch im Gang der *longue durée* befindlichen historischen Entwicklung zu vergewissern. Dies nicht nur, um den deutschen Fall auf dem Umweg über seine Unterschiede und Gemeinsamkeiten mit dem amerikani-

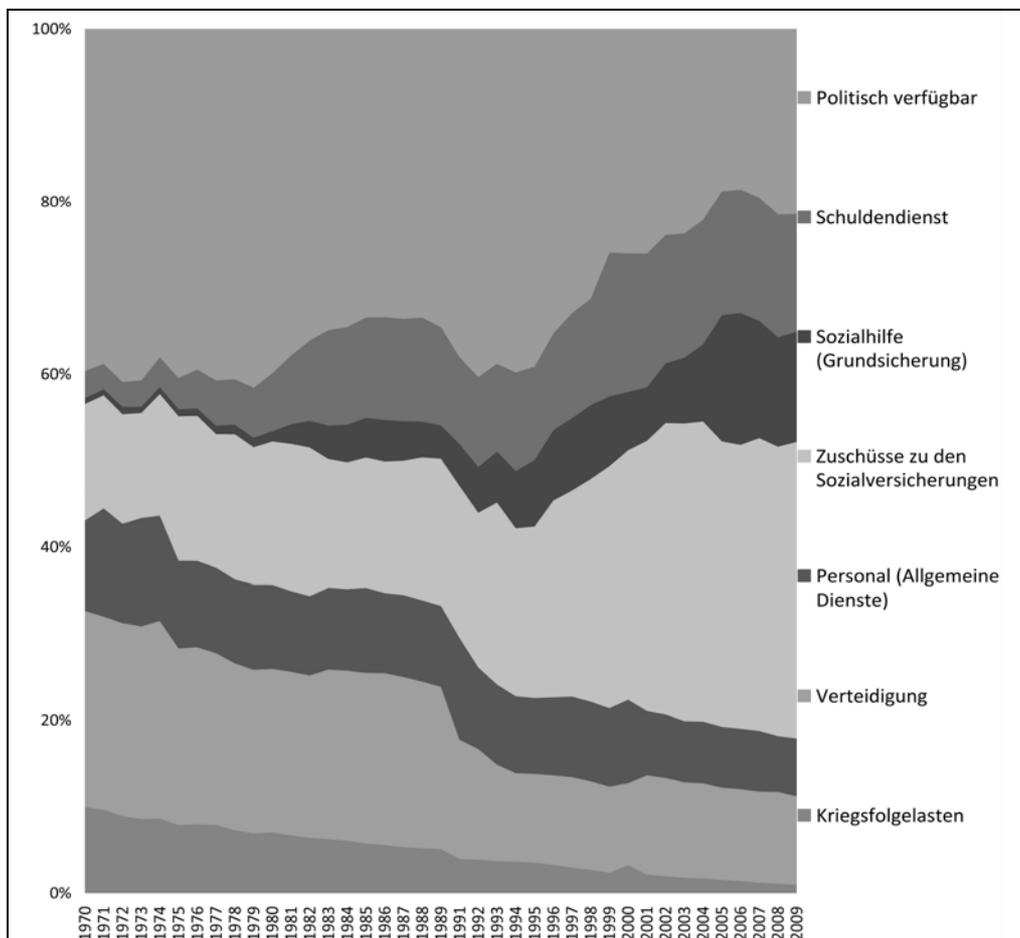
schen besser zu verstehen, sondern auch, weil sich in einer diachronisch vergleichenden Perspektive möglicherweise erkennen lässt, welche der gegenwärtig wirksamen Politikmuster und Handlungszwänge längst historisch so fest verwurzelt sind, dass sie sich, wenn überhaupt, nur unter besonderen Bedingungen und mit außergewöhnlichen Anstrengungen außer Kraft setzen ließen.

Im Folgenden konzentrieren wir uns zunächst auf die Frage, auf welche Weise genau sich in Deutschland jene säkulare Einschnürung diskretionärer Politik in eine „fiskalische Zwangsjacke“ (Steuerle 1996) vollzogen hat, die bei Pierson als ein zentrales Element des in den Vereinigten Staaten entstandenen Austeritätsregimes identifiziert wird. Dabei wird sich herausstellen, dass in der Bundesrepublik trotz ganz anderer institutioneller und politischer Voraussetzungen ein überraschend ähnliches Zusammenspiel zwischen endemischen Defiziten, niedrigen bzw. sinkenden Inflationsraten, enger werdenden Spielräumen für Steuererhöhungen, automatisch steigenden Sozialausgaben und wachsenden Zinslasten stattgefunden hat wie in den USA, und im Prinzip über denselben Zeitraum. Ein so hohes Maß an Parallelität muss, nebenbei bemerkt, erhebliche Probleme für eine Literatur wie die über die sogenannten „varieties of capitalism“ aufwerfen, in der die Vereinigten Staaten einerseits und Deutschland andererseits als polare Extremfälle fundamental unterschiedlich funktionierender politischer Ökonomien erscheinen. Auf die sich hier ergebenden Fragen soll jedoch an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Schlüsselt man die Entwicklungen auf, die sich hinter dem langfristigen Rückgang des politisch disponiblen Anteils an den Bundesaussgaben verbergen, so zeigt sich zunächst, dass die Bundesrepublik noch bis weit in die 1980er Jahre hinein von der „Friedensdividende“ nach dem Ende des 2. Weltkriegs profitierte (Diagramm 2). In dem Maße, in dem die fiskalischen Verpflichtungen aus Kriegsopferversorgung und Wiedergutmachung allmählich ausliefen, wurden Mittel frei, die für neue Aufgaben zur Verfügung standen oder hätten stehen können, wenn die Aufwendungen für andere Pflichtaufgaben nicht gewachsen wären. Ähnlich verhielt es sich mit den Verteidigungsausgaben.¹¹ Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks 1989 konnten die USA und in ihrem Gefolge die übrigen westlichen Länder ihre Militärausgaben kürzen, oder mussten es unter dem Druck ihrer Innenpolitik. Im Anschluss an die Wiedervereinigung und als teilweisen Ausgleich der mit ihr verbundenen fiskalischen Belastungen durfte die Bundesrepublik so mit dem Ende des Kalten Krieges eine zweite Friedensdividende kassieren. Insgesamt sank damit der Anteil der für frühere und künftige Kriege gebundenen Mittel am Bundeshaushalt zwischen 1970 und 2009 von 32,7 auf 11,2 Prozent.

Die dritte Kategorie nicht disponibler Mittel – „Personal (Allgemeine Dienste)“ – umfasst in erster Linie die Ausgaben für das nicht-militärische Personal des Bundes.¹² Da im deutschen Bundesstaat der weitaus größte Teil des zivilen Personals des öffentlichen Dienstes auf der Landes- und Gemeindeebene beschäftigt ist, macht dieser Posten nur einen kleinen und wenig dynamischen Anteil des Bundeshaushalts aus und kann im Weiteren vernachlässigt werden. Das Gegenteil ist der Fall für die Zuschüsse des Bundes an die Träger der Sozialversicherung, insbesondere die Rentenversicherung, immer wieder auch an die Arbeitslosenversicherung und seit Kurzem zusätzlich an die Gesetzliche Krankenversicherung. Nahmen die entsprechenden Aufwendungen 1970 lediglich 13,5 Prozent des Bundeshaushalts in Anspruch, so lagen sie 2009 bei 34,3 Prozent, mit weiter steigender Tendenz, und hatten damit die beiden Friedensdividenden des Untersuchungszeitraums vollständig absorbiert.

Diagramm 2: Langfristig gebundene und politisch verfügbare Ausgaben im Bundeshaushalt, in Prozent, 1970-2009



Quelle: Bundesfinanzberichte 1970-2010, Tabellen 2, 4

Grundsätzlich wird die soziale Sicherung in Deutschland, wie in den Vereinigten Staaten auch, durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert. Allerdings sind die Leistungen in Deutschland weit höher, sowohl bei der Rente (die ihrem ursprünglichen Anspruch nach den im Arbeitsleben erreichten Lebensstandard sichern soll) als auch bei der Arbeitslosenversicherung. Hinzu kam, wie erwähnt, die verbreitete Praxis der Frühverrentung als Strategie zur Bekämpfung der seit den 1980er Jahren endemisch gewordenen Arbeitslosigkeit. Die Folge sind weit höhere Beitragssätze, die 1970 bei etwa 27 Prozent des Bruttolohns lagen und bis 1997 fast kontinuierlich auf knapp 42 Prozent anstiegen. Im selben Zeitraum stiegen die Beitragseinnahmen der Sozialversicherung von 9,8 Prozent des Sozialprodukts auf 14,6 Prozent, während die Steuereinnahmen des deutschen Staates seit Anfang der 1970er Jahre um einen Mittelwert von ungefähr 23 Prozent herum stagnierten – ganz in Einklang mit *Piersons* Beobachtung, dass als Beiträge ausgestaltete Abgaben leichter zu erhöhen sind als solche, die als Steuern erhoben werden.

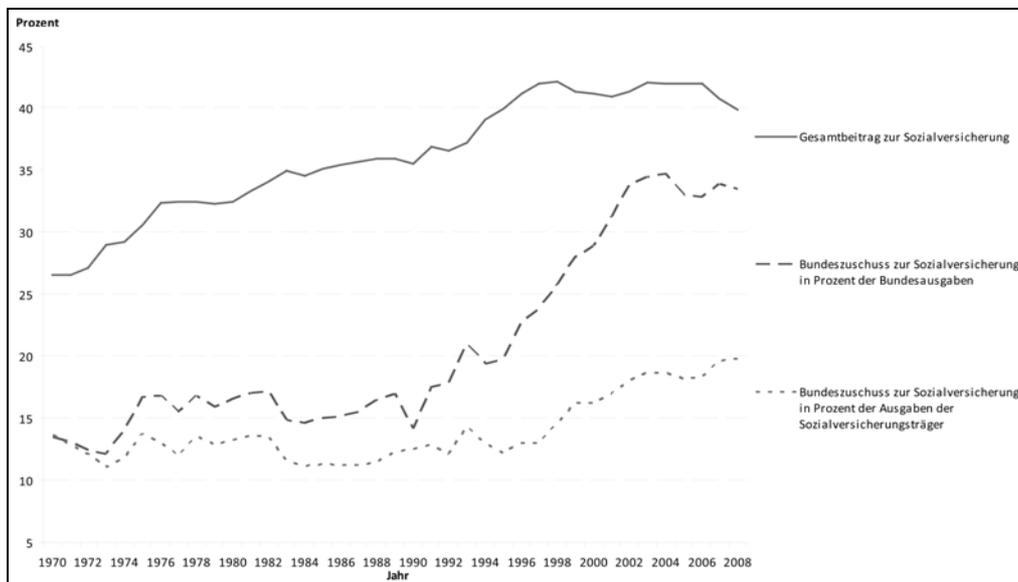
Eben dieser Umstand wurde von der Regierung *Kohl* nach 1989 genutzt, um die Wiedervereinigung im Westen politisch durchsetzbar zu machen. *Kohl* hatte versprochen, die Eingliederung der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik ohne Steuererhöhungen zu bewältigen. Er konnte sein Versprechen halten, weil ihm die Ausdehnung der sozialen Sicherungssysteme auf den Osten die Möglichkeit eröffnete, statt der Steuern die Sozialversicherungsbeiträge zu erhöhen. Im Ergebnis bedeutete dies eine besonders degressive Art der Besteuerung, die ganz nach dem Geschmack der Klientel der damaligen CDU-FDP-Regierung war. So stieg der Beitragssatz zwischen 1990 und 1998 um nicht weniger als 6,6 Prozentpunkte. Damit allerdings war auch hier eine Grenze der Besteuerung erreicht – weniger eine politische, obwohl insbesondere die Klein- und Mittelunternehmen gegen die für sie zu teure Praxis der beitragsfinanzierten Stilllegung von Arbeitskraft zu protestieren begannen, als eine ökonomische, die darin bestand, dass die rapide gestiegenen Beiträge als Lohnnebenkosten die Arbeitskosten so stark erhöht hatten, dass sie die Arbeitslosigkeit, statt sie zu senken, weiter erhöhten und damit weitere Beitragserhöhungen nötig zu machen drohten (*Streeck* 2001).

So kam es 1995 und 1996, in einem letzten Akt der so lange bewährten (west-) deutschen Konsenspolitik, zu einer Einigung zwischen Regierung und Opposition sowie Gewerkschaften und Arbeitgebern, der zufolge der Gesamtbeitrag zur Sozialversicherung 40 Prozent des Bruttolohns nicht übersteigen solle. Bemerkenswerterweise haben sich sämtliche Regierungen der letzten anderthalb Jahrzehnte an dieser Leitlinie orientiert, auch wenn sie sie nicht immer genau einzuhalten vermochten. Wenn aber die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme nicht radikal zurückgeschnitten werden sollten oder konnten, dann musste, nachdem der Rückgriff auf Beitragserhöhungen versperrt war, das gewissermaßen institutionalisierte, von selbst stattfindende Wachstum der Sozialausgaben aus allgemeinen Steuermitteln, d.h. aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Damit begann ein allmählicher Übergang des deutschen Sozialstaats von seiner ursprünglichen Beitrags- zu einer gemischten Beitrags- und Steuerfinanzierung. Die nach 1995 praktisch eingefrorenen Beitragssätze gingen mit einem rasch steigenden Anteil des Bundeszuschusses zu den Sozialversicherungen sowohl an deren Ausgaben als auch an den Ausgaben der Bundesregierung einher (Diagramm 3). Jedes weitere Wachstum der Sozialausgaben, wie immer auch durch allfällige „Reformen“ verlangsamt, schlug somit auf den Bundeshaushalt durch und vergrößerte sein ohnehin mittlerweile chronisches Defizit.

Der fünfte langfristig festgelegte Haushaltsposten sind die Ausgaben des Bundes für die frühere Arbeitslosenhilfe und die heutige „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (auch Arbeitslosengeld II oder ALG II und umgangssprachlich „Hartz IV“ genannt). Auch deren Anteil am Bundeshaushalt ist seit Anfang der 1970er Jahre im Zuge der Verfestigung der Arbeitslosigkeit dramatisch gewachsen, von unter einem auf nicht weniger als 12,7 Prozent (2008). Arbeitslosenhilfe und ALG II waren bzw. sind steuerfinanziert und wären deshalb wohl grundsätzlich leichter zu kürzen als die beitragsfinanzierten Sozialleistungen. Zumindest mittelfristig wird sich hiervon jedoch kaum Gebrauch machen lassen. Ein Kernstück der *Schröderschen* „Agenda“-Reformen war die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der von den Gemeinden getragenen Sozialhilfe. Die damit verbundene Schlechterstellung der früheren Arbeitslosenhilfe-Empfänger hatte heftige Konflikte in der SPD und mit den Gewerkschaften zur Folge, die wesentlich zu *Schröders* vorzeitiger Abwahl 2005 beitrugen. Durchsetzbar war die Reform nur mit Hilfe einer Reihe von Konzessionen im Gesetzgebungsprozess, die den vom Bund zu tragenden Kostenanteil an der vereinheitlichten Grundsicherung immer weiter herauftrieben. Tatsäch-

lich war die Grundsicherung für den Bund am Ende nicht etwa billiger, sondern deutlich teurer als die Arbeitslosenhilfe, was auch an zahlreichen gesetzestechnischen Fehlern lag (Streeck 2007, S. 14). Dennoch konnte die Bundesregierung das Projekt nicht fallenlassen, unter anderem weil eine große Zahl von Städten und Gemeinden wegen der in den zurückliegenden Jahren ständig gestiegenen Belastung durch die von ihnen getragene Sozialhilfe zahlungsunfähig zu werden drohten und die Reform eine teilweise Verlagerung der auf Gemeindeebene anfallenden Sozialhilfeausgaben auf den Bund beinhaltete. Jeder Versuch einer künftigen Bundesregierung, die nach langen traumatischen Auseinandersetzungen gefundene Regelung wieder zur Disposition zu stellen, würde nicht nur alte Wunden neu aufreißen, sondern auch zu heftigen Konflikten mit Ländern und Gemeinden innerhalb des deutschen Finanzföderalismus führen.

Diagramm 3: Die Finanzierung der sozialen Sicherung 1970-2008



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesfinanzbericht 2010

Bleibt der Schuldendienst als sechster und letzter politisch nicht disponibler Ausgabenposten. Die vom Bund Jahr für Jahr aufzubringenden Zinszahlungen sind das kumulative Resultat früherer Haushaltsdefizite; während der fast vier Jahrzehnte seit dem Ende der Nachkriegsprosperität sind sie mehr oder weniger kontinuierlich von 3,1 auf 14,2 Prozent (2008)¹³ der Bundesausgaben gestiegen und damit zum zweitgrößten Fixposten des Bundeshaushalts geworden. Rechnet man die Haushaltsanteile, die zur Abgeltung der in der Vergangenheit von der Politik eingegangenen Zahlungsverpflichtungen eingesetzt werden müssen, zusammen – die Zahlungen des Bundes an, wenn man so will, *Rentner und Rentiers* – so machten sie 2008 etwa 48 Prozent des Bundeshaushalts aus, im Vergleich zu knapp 17 Prozent 1970. Die für den Schuldendienst aufzuwendenden Beträge wären noch höher ohne das seit dem Ende des 20. Jahrhunderts historisch niedrige Zinsniveau, das die Finanzierung der fortschreitenden Staatsverschuldung in Deutschland ebenso wie in den USA und den meisten anderen Ländern lange erleichtert hat und weiter erleich-

tert.¹⁴ Die Kehrseite ist eine ausgeprägte und weiter zunehmende Abhängigkeit von den Kapitalmärkten und der – grundsätzlich unvorhersehbaren – Entwicklung der Zinssätze. Auch ohne höhere Zinsen freilich hatte der Bundeshaushalt Mitte des ersten Jahrzehnts nach der Jahrhundertwende bereits einen Zustand erreicht, in dem die gesamte Nettokreditaufnahme dazu verwendet werden musste, die Zinsen auf die Altschuld zu bezahlen.¹⁵ Damit folgte die Finanzierung der Politik der deutschen Bundesregierung der Logik eines Schneeball- oder *Ponzi*-Systems in der Definition von *Hyman Minsky*:

“For Ponzi units the cash flows from operations are not sufficient to fulfill either the repayment of principal or the interest due on outstanding debts. ... Such units can sell assets or borrow in order to pay interest. ... Each unit that Ponzi finances lowers the margin of safety that it offers the holders of its debts.” (*Minsky* 1994, 157)

Diagramm 2 zeigt, wie der politisch verfügbare Anteil des Bundeshaushalts über fast vier Jahrzehnte immer weiter zurückging. Wegen historisch kontingenter Umschichtungen im nicht disponiblen Kern des Haushalts wurde dieser Trend zeitweise überdeckt und erst ab Mitte der 1990er Jahre in seinem ganzen Ausmaß erkennbar. Ein Jahrzehnt später, unter der zweiten Regierung *Schröder*, waren dann alle Finanzierungsreserven aufgebraucht (beispielsweise konnte der Verteidigungshaushalt nicht weiter schrumpfen), der Ausweg in Beitragserhöhungen war aus wirtschaftlichen Gründen versperrt, der Anstieg der Sozialausgaben ging weiter, höhere Zinsen konnten nicht ausgeschlossen werden, und mit erneuerter Inflation war nach Abtretung der Geldpolitik an die Europäische Zentralbank nicht zu rechnen. Die politisch kostspieligen und am Ende wahrscheinlich selbstmörderischen sogenannten „Hartz-Reformen“ sind nur vor diesem Hintergrund zu verstehen (*Streeck* 2009, Kap. 5).

Ganz nach dem Muster des *Piersonschen* Austeritätsregimes fand in Deutschland die Revision des Wohlfahrtsstaats am Beginn des 21. Jahrhunderts als Bekämpfung dauerhafter und dauerhaft wachsender Haushaltsdefizite statt, zunächst nur in kleinen Schritten und dann, unter Schröder II, als die Krise der Staatsfinanzen sich weiter zuspitzte, als dramatisch inszenierte Rettungsaktion. Auch dieser aber war, wie wiederum von *Pierson* vorgezeichnet, nur für begrenzte Zeit Erfolg beschieden – nicht nur wegen des Widerstands starker Interessengruppen, sondern auch, weil die politische Logik unter den veränderten Vorzeichen institutionalisierter Austerität es erforderlich machte, parallel zur Kürzung der Staatsausgaben die Steuern wenn nicht zu senken, so sie doch nicht weiter steigen zu lassen. Die Notwendigkeit hierzu war im Fall der Regierung Schröder nicht nur deshalb besonders ausgeprägt, weil sie im deutschen Verbundföderalismus auf die Zustimmung des Bundesrats angewiesen war, der von der Opposition beherrscht wurde. Hinzu kam, dass die Regierung sich ihrer parlamentarischen Mehrheit nicht sicher sein konnte und sich die Möglichkeit offenhalten musste, sich von der Wirtschaft und mit deren Hilfe von der CDU unterstützen zu lassen (*Streeck* 2006). So kam es, dass schon die erste Regierung Schröder eine Steuerreform auf den Weg brachte, die die Einnahmen des Staates ursprünglich um etwa 3 Mrd. Euro senken sollte; am Ende stand, als Ergebnis eines bizarren Verhandlungsmarathons mit der CDU/CSU, eine Steuersenkung um nicht weniger als 32 Mrd. Euro, also mehr als das Zehnfache des ursprünglich Geplanten (*Ganghof* 2004).

Die Regierung der Großen Koalition, die 2005 ins Amt kam, war die erste, die die Sanierung des Haushalts offiziell zu ihrem wichtigsten Ziel machte. Dies ungeachtet der in der politischen Klasse weitgehend geteilten Wahrnehmung, dass sowohl die letzte Regierung *Kohl* (1998) als auch die zweite Regierung *Schröder* (2005) vor allem wegen der

von ihnen durchgesetzten oder auch nur versuchten Kürzungen der Sozialausgaben abgewählt worden waren. Anders als *Kohl* und *Schröder* verfügte die Große Koalition jedoch in Bundestag und Bundesrat über breite Mehrheiten, und die konjunkturelle Entwicklung der Jahre 2006 und 2007 übertraf selbst die optimistischsten Erwartungen. So ging die Arbeitslosigkeit von 2005 auf 2008 um 1,4 Millionen zurück, was zu einer erheblichen Entlastung der sozialen Sicherungssysteme führte. Die Große Koalition erhöhte die Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte, kürzte Steuervergünstigungen und froh das Rentenniveau zeitweilig ein. Wie groß allerdings die zu bewältigenden Probleme schon damals waren, lässt sich daran erkennen, dass der Finanzbericht der Bundesregierung vom Frühjahr 2008 erst für 2011 mit einem ausgeglichenen Haushalt rechnete (*Bundesministerium der Finanzen* 2008, S. 13); von Schuldenabbau war allenfalls als Nebenfolge des damals vergleichsweise hohen, unbekümmert in die Zukunft prognostizierten Wirtschaftswachstums und unter der stillschweigenden Voraussetzung kontinuierlich niedriger Arbeitslosigkeit die Rede. Immerhin gelang es der Bundesregierung bis 2008, ihren fiskalischen Handlungsspielraum gegenüber 2005 von 18,8 auf 21,5 Prozent zu vergrößern. Dann aber kam, wie bekannt, die „Finanzkrise“.

4. Fiskalkrise und „Finanzkrise“

“Political time is counted not in years but in issues; a political era is defined by the concerns that dominate debate and action, so that about other issues we ask: How does that affect _____? ... The budget has been to our era what civil rights, communism, the depression, industrialization, and slavery were at other times. Nor does the day of the budget show signs of ending. ... Year after year the key question has been, What will the president and Congress do about the deficit?” (*White/Wildavsky* 1989, xv-xvi)

Der Übergang zu einem fiskalischen Regime der Austerität und der mit ihm einhergehende Rückgang der politischen Handlungsfähigkeit des Staates vollzogen sich schleichend – als langfristige Trends, deren Beobachtung der sozialwissenschaftlichen Forschung wichtige Erkenntnisse über einen Typ von institutionellem Wandel geliefert hat, der graduell stattfindet und dennoch transformative Wirkung entfaltet (*Pierson* 2000; 2004, *Streeck/Thelen* 2005). Freilich gibt es keinen Grund, warum eine schrittweise Entwicklung nicht durch plötzlich eintretende Ereignisse gebrochen oder auch verstärkt werden sollte. Dies legt die Frage nah, wie sich die weltweite „Finanzkrise“ nach 2008 auf das in den Jahrzehnten vor ihr allmählich entstandene fiskalische Austeritätsregime auswirken wird.

Auf den ersten Blick scheint die seinerzeit von niemandem ernstlich bestrittene Notwendigkeit, durch eine international abgestimmte expansive Fiskalpolitik einen drohenden Zusammenbruch der kapitalistischen Weltwirtschaft zu verhindern, alle finanzpolitischen Bedenken gegen eine weitere Ausweitung der öffentlichen Verschuldung beiseite geräumt zu haben. Für ein oder zwei Jahre agierten die Regierungen der Industriestaaten, als habe es nie einen Zwang zur Austerität gegeben. *Keynes*, so hieß es, sei zurück – auch wenn das, was nun die Maximen des Regierungshandelns bestimmte, nur der politische Bastardkeynesianismus der siebziger Jahre war, der wohl Defizite in schlechten Zeiten erlaubte, Überschüsse in guten Zeiten aber nicht vorsah (*Buchanan/Wagner* 1977). Allerdings war damit die fiskalische Zwangsjacke, die die Politik in Staaten wie den USA und der Bundesrepublik Deutschland zunehmend eingeschnürt hatte, alles andere als gesprengt. Zwar zwangen die kostspieligen Rettungsaktionen, die die Regierungen nur bei

Strafe des Zusammenbruchs ihrer Volkswirtschaften hätten verweigern können, die Staaten zur Aufnahme von Hypotheken in einem Ausmaß, das alle fiskalischen Sünden der Epoche seit dem Ende der Nachkriegsprosperität in den Schatten stellte und sämtliche in letzter Zeit unter hohen politischen Kosten mühsam durchgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen nachträglich zu sinnloser Sisyphusarbeit werden ließ. Was immer aber dies sonst noch bewirken mag, eine unvermeidliche Folge wird eine sprunghafte Vergrößerung der öffentlichen Schuldenlast weit über alle bisherigen Zuwachsraten hinaus sein, und mit ihr eine lange nachwirkende, säkulare Verschärfung der staatlichen Fiskalkrise. Diese wiederum, so unsere These, wird einen Ausbruch der staatlichen Politik aus den fiskalischen Restriktionen des neuen Austeritätsregimes noch schwieriger und unwahrscheinlicher machen, als er es vor der Krise ohnehin schon war.

Wie sich die staatlichen Maßnahmen zum Schutz der Gesellschaft vor einem durch Liberalisierung dysfunktional gewordenen Finanzsystem im Einzelnen auf die deutschen öffentlichen Haushalte auswirken werden, wird erst in ein paar Jahren zu erkennen sein und von Faktoren wie der Rate des Wirtschaftswachstums und der Entwicklung der Zinssätze abhängen, die derzeit weniger denn je vorhersagbar erscheinen. Geht man von der Finanzplanung der Bundesregierung im Dezember 2009 aus (FAZ, 14.12.2009), dann steigt die Neuverschuldung des Bundes von 11,5 Mrd. Euro im Jahre 2008 (17,3 Mrd. einschließlich Nebenhaushalte) auf 37,4 (61,0) Mrd. im Jahr 2009 und 85,5 (100,3) Mrd. im Jahr 2010. Der Anteil an den Gesamtausgaben, der durch Kreditaufnahme gedeckt werden muss, wird dann bei über einem Viertel liegen (26,4 Prozent, im Vergleich zu 4,0 Prozent 2008). Was dies längerfristig bedeuten wird, wird auch von der Politik der neuen Bundesregierung beeinflusst. Die Große Koalition, die von 2005 bis 2009 im Amt war, hatte ihre Konsolidierungsbemühungen schon vor der Finanzkrise unter dem Bann der herannahenden Bundestagswahlen gelockert. Die durch die Krise erzwungene Rückbesinnung auf „Keynes“ wurde dann rasch als ideale Gelegenheit zur Entsorgung der Sparsamkeitsrhetorik der ersten Jahre nach *Schröder* und als willkommene Legitimation für einen gleitenden Übergang in kompetitive Klientelbegünstigung erkannt. Hatte die CDU unter *Merkel* im Wahlkampf 2005 noch *Steuererhöhungen* zur Sanierung der öffentlichen Haushalte angekündigt – und damit nach späterer Erkenntnis die Wahl beinahe verloren – so versprach sie diesmal, in Einklang mit ihrem Wunschpartner FDP, im Gegenteil *Steuersenkungen*. Während die FDP immerhin zusätzlich *Ausgabenkürzungen* ankündigte, gelang es der CSU, der bayerischen Schwesterpartei der CDU, zugleich *Steuersenkungen* und *Ausgabensteigerungen*, beispielsweise in der Familienförderung, zu verlangen.

Bemerkenswerterweise und entgegen vielfachen Erwartungen finden sich die Wahlversprechen der siegreichen „bürgerlichen“ Parteien nahezu unverändert im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode (2009 bis 2013) wieder. Steuererhöhungen werden ausgeschlossen und stattdessen *Steuersenkungen* angekündigt, zusätzlich zu den schon von der Großen Koalition vor und während der Krise beschlossenen Entlastungen (14 Mrd. Euro pro Jahr ab 2010; hinzu kommt die Wiederherstellung der Pendlerpauschale, die etwa 2,5 Mrd. Euro kostet). Weitere *Steuersenkungen* in jährlicher Gesamthöhe von 24 Mrd. Euro, unter anderem eine Abflachung des sogenannten „Mittelstandsbauchs“, sollen „im Laufe der Legislaturperiode“ folgen und „möglichst zum 1.1.2011 in Kraft treten“. Zur Rechtfertigung, etwa der in einem sogenannten „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ beschlossenen Senkung der Erbschaftssteuer und der Mehrwertsteuer für Hotelübernachtungen, dient eine Art Laffer-Kurven-Rhetorik, wie sie aus der Ära *Reagan* überliefert ist (*Stockman* 1986). Wie alle ihre Vorgänger seit 1996 hat sich auch die gegenwärtige Bundesregierung darüber hin-

aus darauf festgelegt, den paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeitrag nicht über 40 Prozent steigen zu lassen (*Christlich-Demokratische Union et al.* 2009, S. 10f.).

Die Steuersenkungspläne der zweiten Regierung *Merkel* sind unter Verweis auf den absehbaren steilen Anstieg der Schuldenlast der öffentlichen Haushalte scharf kritisiert worden. So prognostiziert der Bundesrechnungshof in seinen „Bemerkungen“ vom November 2009 (*Bundesrechnungshof* 2009, S. 73) eine Zunahme der Gesamtverschuldung des Bundes in den Jahren 2009 bis 2013 um 310 Mrd. Euro und schließt daraus, in scharfem Widerspruch zur Bundesregierung, dass „derzeit keine finanziellen Spielräume für schuldenfinanzierte Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen“ bestünden. Auch seien bei einem jederzeit möglichen „Anstieg des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus erhebliche zusätzliche Belastungen“ zu erwarten; der „dann mittelfristig höhere Zinsaufwand“ sei „der Preis für die fortwährenden Schuldenaufnahmen“ (*ibid.*, S. 74). Unter diesen Umständen sei es nötig, dass die für eine „entschlossene Haushaltskonsolidierung ... erforderlichen finanz- und strukturpolitischen Entscheidungen von der neuen Bundesregierung möglichst rasch“ getroffen würden (*ibid.*, S. 78).

Genau dazu aber war die Regierung *Merkel-Westerwelle* nicht bereit, und zwar obwohl die 2009 als Ausgleich für die Suspendierung der Konsolidierungspolitik der Großen Koalition ins Grundgesetz aufgenommene sogenannte „Schuldenbremse“ eine Reduzierung der Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2016 zwingend vorschreibt. In seinem Jahresgutachten 2009/10 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) vorgerechnet, dass in dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Konsolidierungszeitraum eine Haushaltslücke von 37 Mrd. Euro geschlossen werden müsste (*SVR* 2009, S. 179ff.). Wenn mit der Konsolidierung 2011 begonnen würde, könnten die erforderlichen Maßnahmen über sechs Jahre verteilt werden und würden dann jährlich 6 bis 7 Mrd. Euro ausmachen – allerdings nur unter der Voraussetzung des von der Bundesregierung angenommenen, vom Sachverständigenrat zurückhaltend als „optimistisch“ bezeichneten durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstums von nominal immerhin 3 ¼ Prozent (*ibid.*, S. 182, 185). Bleibt das Wachstum dahinter zurück, fällt der Konsolidierungsbedarf entsprechend höher aus und wird die Konsolidierung politisch entsprechend schwieriger.

Konsolidierung kann durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen oder eine Kombination von beiden stattfinden. Die schwarz-gelbe Regierung hat aber statt *Steuererhöhungen* *Steuersenkungen* angekündigt. Da vor allem die FDP, wohl aber auch die CSU hiervon nicht wird abgehen können, ohne ihr politisches Überleben zu riskieren, müsste die nunmehr von der Verfassung vorgeschriebene Konsolidierung des Bundeshaushalts allein durch Ausgabenkürzungen erreicht werden, und zwar unter Einarbeitung der versprochenen und teils bereits realisierten zusätzlichen Sozialleistungen für Familien und Einkommensschwache. Nicht einmal der Sachverständigenrat, für den die Forderung nach Verringerung der Staatsausgaben zum Traditionsbestand gehört, hält es jedoch für wahrscheinlich, „dass die Politik ... die Kraft für weitreichende (und bislang nie dagewesene) Ausgabenkürzungen“ aufbringen wird (*ibid.*, S. 189).

Dies heißt allerdings nicht, dass die neugewählte Bundesregierung nicht geradezu das „dream team“ für das Management des neuen Austeritätsregimes wäre. Mit ihr bleiben Steuererhöhungen ausgeschlossen und werden Steuersenkungen endgültig Bestandteil der herrschenden politischen Formel. Dies und die wachsenden jährlichen Auszahlungen an Rentner und Rentiers werden dafür sorgen, dass es beim Defizit als Dauerzustand bleibt, Verfassung hin oder her. Aber wie wir aus der vergleichenden Forschung wissen, können

konservative Regierungen ohnehin besser mit Defiziten und hohen Staatsschulden leben als sozialdemokratische (*Wagschal* 1996): Defizite liefern gute Argumente gegen gestaltende oder umverteilende Politik, während Steuererhöhungen zu Lasten der eigenen Klientel gehen würden, und die Zinsen auf die Staatsschuld sichere Einkommen für die begüterteren Schichten sind.

So ist damit zu rechnen, dass die Schulden weiter wachsen werden, auch nach dem Ende der Finanzkrise und trotz „Schuldenbremse“, und mit ihnen die Zinslast. Damit wird dann auch in Deutschland die – nunmehr sogar verfassungsrechtlich sanktionierte – Sorge um die Staatsfinanzen und das Defizit endgültig zum Zentralthema mindestens des nächsten Jahrzehnts staatlicher Politik, noch mehr als ohnehin schon, und wird wie Mehltau auf allen Diskussionen über mögliche neue staatliche Auf- und Ausgaben liegen. Eine fiskalische Notmaßnahme wird der anderen folgen; Haushaltssperren, globale Minderausgaben und Nachtragshaushalte werden noch mehr als schon jetzt den Alltag der Politik bestimmen; und immer neue Konsolidierungsversuche werden immer wieder hinter ihren Zielen zurückbleiben. Aber für das Funktionieren des Austeritätsregimes ist die Bekämpfung des Defizits ohnehin wichtiger als seine Beseitigung; noch mehr als anderswo gilt hier, dass der Weg das Ziel ist. Das Wachstum der ererbten Pflichtausgaben – trotz gelegentlicher kleiner Kürzungen, die sich allerdings über die Zeit zu erheblichen Größenordnungen addieren können: „bleeding from a thousand cuts“ – und regelmäßige Einschnitte in die noch disponiblen Ausgaben verringern den Anteil der letzteren am Staatshaushalt und damit die Responsivität des staatlichen Handelns immer weiter, und Politik reduziert sich perspektivisch auf die Verwaltung von in der Vergangenheit begründeten privaten Ansprüchen an die öffentlichen Finanzen.

5. Demokratie im Defizit: Abschließende Überlegungen

“This deficit is no despised orphan. It is President Reagan’s child, and secretly, he loves it ... The deficit rigorously discourages any idea of spending another dime for social welfare.” (The New York Times, 25. Januar 1987)

Über die ökonomischen Aus- und Nebenwirkungen anhaltender Haushaltsdefizite gibt es eine umfangreiche wirtschaftswissenschaftliche Literatur, die jedoch bisher, soweit wir sehen können, keine übereinstimmenden Ergebnisse hervorgebracht hat. Dass Defizite in den öffentlichen Finanzen höhere Zinsen zur Folge haben, die Inflation beschleunigen, den Außenwert der Währung beeinträchtigen oder das allgemeine Wirtschaftswachstum behindern, ist immer wieder behauptet und anschließend ebenso regelmäßig immer wieder bestritten worden; ein einheitliches Bild zeichnet sich bis heute nicht ab, wohl auch, weil die betreffenden Zusammenhänge von komplexen Wechselwirkungen geprägt sind, und vielleicht, weil sie sich mit dem historischen Kontext ändern. Wir lassen deshalb die Frage nach den möglichen wirtschaftlichen Folgen einer auf Dauer gestellten Fiskalkrise beiseite¹⁶ und schließen mit einigen kurzen Bemerkungen zum Verhältnis von Fiskalkrise und Demokratie.

Auch zu diesem Thema gibt es eine reichhaltige Literatur, und auch in ihr lösen sich unterschiedliche Fragestellungen und Gesichtspunkte in Reaktion auf sich ändernde politische und ökonomische Rahmenbedingungen ab. Überwiegend geht es dabei um die Auswirkungen demokratischer Politik auf den Zustand der öffentlichen Finanzen; wir

werden am Ende vorschlagen, auch die umgekehrte Wirkungsrichtung zu beachten, und zwar heute, in einem Zeitalter institutionalisierter Austerität, mehr denn je. Was die herkömmliche Perspektive angeht, so stand in ihr zunächst, in den drei Jahrzehnten der Nachkriegsprosperität, eine vermeintliche Tendenz demokratischer Politik im Vordergrund, dem Interventionsstaat eine ständige Ausweitung seiner Auf- und Ausgaben abzuverlangen und aufzuerlegen, entweder im Sinne des „Wagnerschen Gesetzes“ zur Bedienung eines mit der modernen Entwicklung notwendig wachsenden Bedarfs an Kollektivgütern (*Musgrave* 1958), oder gemäß der frühen „Public Choice“-Schule als Ergebnis eines erfolgreichen „rent seeking“ immer besser organisierter partikularer Interessengruppen (*Buchanan/Wagner* 1977). Abgelöst oder doch ergänzt wurde diese Suchrichtung im Gefolge der Steuerrevolten der 1980er Jahre, als demokratische Partizipation zusätzlich oder vornehmlich als Gelegenheit genutzt zu werden schien, die Begleichung der Rechnung für erhaltene staatliche Leistungen zu verweigern. Hatte Demokratie zunächst die Ausgaben des Staates erhöht, so senkte sie nun zusätzlich seine Einnahmen. Das Ergebnis war immer dasselbe: eine sich öffnende Schere zwischen staatlichen Einnahmen und Ausgaben – eine fiskalische Krise – die als Beleg für eine zunehmende „Unregierbarkeit“ demokratischer Gesellschaften angeführt werden konnte.¹⁷

Die am Ende des 20. Jahrhunderts installierten nationalen Austeritätsregime lassen sich vor diesem Hintergrund als institutionelle Arrangements beschreiben, die den demokratischen Druck zur Erhöhung der *Staatsausgaben* dadurch neutralisieren, dass sie dem ebenfalls demokratischen Druck zur Begrenzung der *Staatseinnahmen* Vorrang einräumen. Statt auf gestaltende Politik, die ihre Legitimation aus der Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse nach öffentlichen Leistungen beziehen will, stützt sich das neue Regime auf Interessen, die für sich selber sorgen wollen und können, nicht aber auch noch für andere. Wer aus ihm ausbrechen wollte, müsste größere Teile der Wählerschaft dafür gewinnen, sich höher besteuern zu lassen. Steuererhöhungen aber scheinen heute schwieriger zu sein denn je in der Geschichte der modernen Industriegesellschaften, und keineswegs nur in den Vereinigten Staaten. Zu den Ursachen dürften die entwickelte Konsumgesellschaft mit ihrer ausdifferenzierten, privatisierten und individualistischen Bedürfnisstruktur, die gestiegene internationale Mobilität nicht nur des Kapitals, sondern auch der Arbeit, und der somit möglich und wirklich gewordene internationale Steuerwettbewerb (*Steinmo* 1993) sowie wohl auch die fiskalische Situation des Staates selber gehören. Letztere hat zur Folge, dass zusätzliche Steuereinnahmen nicht mehr ohne Weiteres mit verbesserten Leistungen vergolten werden können, sondern ganz oder teilweise zur bloßen Erhaltung des bestehenden Leistungsniveaus oder gar lediglich zur Abzahlung von Schulden gebraucht werden, also zur Bezahlung von Leistungen, die längst konsumiert worden sind (*Streeck* 2007, S. 21f.).

Was im Besonderen Deutschland angeht, so würde eine Lösung der Fiskalkrise *auf der Einnahmeseite* wohl nichts Geringeres erfordern als einen Pfadwechsel hin zu einem wie immer ausgestalteten „skandinavischen“ Steuerregime: einem Regime mit sehr niedriger, international konkurrenzfähiger Kapitalbesteuerung und vergleichsweise hohen Einkommens- und, vor allem, Verbrauchssteuern (*Ganghof* 2005). Aber wie ein solcher Wechsel zu bewerkstelligen wäre, hat noch niemand zu sagen vermocht. Auch wenn man von den mit ihm verbundenen, überwältigend komplexen technischen Problemen absieht, bleibt als formidables politisches Hindernis, und beileibe nicht als einziges, dass skandinavische Steuersysteme erstaunlich wenig progressiv sind (*Steinmo* 1993): ihre – erheblichen – Umverteilungseffekte entfalten sie erst auf der Verwendungsseite, im Zusammenwirken mit dem von ihnen finanzierten umfangreichen Wohlfahrtsstaat und seinen extensiven, die Empfänger

niedriger Einkommen begünstigenden Sozialleistungen. Selbst eine sozialdemokratisch-linke Bundesregierung, und nur sie käme für ein solches Manöver überhaupt in Frage, müsste bei einem Wechsel in ein schwedisches oder dänisches Steuersystem erhebliche „Gerechtigkeits“-Bedenken überwinden. Dazu müsste sie das Kunststück fertigbringen, zugleich mit dem Steuer- auch das wohlfahrtsstaatliche Leistungssystem umzubauen, trotz der zunächst auszugleichenden Defizite und nicht nur durch Einrichtung neuer Transferprogramme, sondern auch und vor allem durch Ausbau jener öffentlichen Dienstleistungen, bei denen der deutsche Wohlfahrtsstaat traditionell besonders schlecht ausgestattet ist. Zu beachten wäre dabei im Übrigen, dass selbst Skandinavier nicht beliebig besteuert sind: man erinnere sich an die politischen Erfolge des ersten europäischen Steuerrebellens, des Dänen *Mogens Glistrup*, in den 1970er Jahren, sowie an die kontinuierliche, von sozialdemokratischen ebenso wie konservativen schwedischen Regierungen betriebene Senkung vor allem der Einkommenssteuern seit Eintritt des Landes in die EU.

Bleibe die Möglichkeit, zur Erhöhung der Staatseinnahmen auf Gebühren zurückzugreifen und damit einem sich ausbreitenden Gemeinverständnis entgegenzukommen, in dem der Bürger sich als Kunde erlebt und den Staat nicht als legitimen Vertreter von Kollektivinteressen, sondern als Dienstleister. In der Tat scheinen sich Gebühren auf dem Vormarsch zu befinden, etwa für die Benutzung von Fernstraßen oder zur Abgeltung eines Teils der Kosten eines Universitätsstudiums. Auch hier aber türmen sich die Schwierigkeiten, die damit zu tun haben, dass den Wählern plausibel gemacht werden müsste, dass etwas, das sie bisher umsonst bekommen zu haben glauben, jetzt plötzlich einen Preis haben soll. Bis zur Ausdehnung der Lastwagenmaut auf den Personenverkehr, sollte sie je zustande kommen, wird deshalb noch sehr viel Zeit vergehen.

In anderen Worten, ist ein fiskalisches Austeritätsregime einmal etabliert, dann sind seine Aussichten gut, sich laufend selbst zu stabilisieren. Hartnäckige Defizite verlangen immer neue Sparmaßnahmen, die, auch wenn sie sich tatsächlich durchsetzen lassen (was teures und knapper werdendes politisches Kapital kostet), kaum ausreichen, die endemische Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen zu schließen. Steuererhöhungen als Alternative sind umso unpopulärer, je mehr sie dazu gebraucht werden, zunächst historisch gewachsene alte Verbindlichkeiten zu begleichen. Neues kann unter solchen Bedingungen kaum mehr unternommen werden; Politik reduziert sich auf die mehr oder weniger effiziente Bedienung oder Abwicklung ererbter Ansprüche aus einer vergangenen Epoche eines aktiven gesellschaftsgestaltenden Staatsinterventionismus. Warum sollten sich Bürger an ihr beteiligen?

Zwei Bilder von demokratischer Politik, das eine entworfen von Politikwissenschaftlern und Soziologen, das andere von Ökonomen, passen zu dem neuen fiskalischen Regime mit seinen zugleich defizitären und verkrusteten öffentlichen Finanzen, ohne dass sie sich gegenseitig ausschließen: Demokratie als „Post-Demokratie“ (*Crouch* 2004) – als symbolische Inszenierung von Nichtigkeiten auf der Oberfläche unantastbarer „Sachzwänge“ – und Demokratie als Machtbasis für verantwortungsloses „rent seeking“ im Sinne der Public Choice-Literatur, entweder in Form eines hochorganisierten Lobbying zum Zweck rücksichtsloser Verteidigung einmal errungener Privilegien, oder durch allzeit wachsame elektorale Abwehr jeden Versuchs einer erweiterten finanziellen Inanspruchnahme der Bürger für kollektive Interessen. Neben die politisch bis an die Zähne bewaffneten, professionell organisierten Sonderinteressen und eine aus einem immer weniger leistenden Staat auswandernde, entpolitisierte und zunehmend privatisierende Mittelschicht, die nicht für etwas bezahlen will, was sie nicht mehr zu erhalten hofft und im-

mer mehr gelernt hat, sich auf dem freien Markt zu beschaffen, tritt in einer Finanzsoziologie politischer Partizipation unter dem Vorzeichen fiskalischer Austerität als dritte Gruppe eine wachsende Zahl derer, die jedes Interesse an Politik, positiv oder negativ, verloren haben, weil sie von ihr weder etwas zu gewinnen haben noch über Besitzstände verfügen, die sie gegen sie verteidigen müssten. Jedenfalls erscheint es alles andere als abwegig, den in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gewachsenen Anteil der Nichtwähler an der Wählerschaft fast aller reichen Industriegesellschaften (*Schäfer* 2009) mit dem ebenfalls wachsenden Anteil nicht disponibler Ausgaben an den öffentlichen Haushalten und dem kontinuierlichen Rückgang der fiskalischen Responsivität staatlicher Politik gegenüber neuen Problemlagen in Beziehung zu setzen.

Politik in Zeiten der Austerität verschiebt sich immer weiter und vielleicht endgültig von Gesellschaftsgestaltung zur Verteidigung von Besitzständen: privater gegen den Zugriff des Steuerstaats, und öffentlicher gegen Einschnitte in überkommene Programme. Zur Abdeckung anderer Interessen fehlt das Geld; nicht nur kann Politik es sich nicht leisten, sie auf sich zu ziehen, um aus ihnen Legitimität zu gewinnen, sondern sie muss sie im Gegenteil durch effektives Erwartungsmanagement abwehren, um nicht an Legitimität zu verlieren; hier vor allem haben die Inszenierungen der „Post-Demokratie“ ihren Platz. Je mehr Politik an materieller Responsivität verliert, desto mehr muss sie zu Unterhaltung werden; je mehr ihre disponiblen Ressourcen schwinden, desto weniger dürfen ihre Bürger von ihr erwarten, und desto weniger erwarten sie. Damit schrumpft der Kern des demokratischen politischen Systems und ändert zugleich seine Gestalt, während sein ausgegliederter Rand immer größer wird – nicht unähnlich der historischen Transformation des in der Nachkriegszeit entstandenen und im Prozess der Liberalisierung der Nachkriegsordnung bis an die Grenzen der Unkenntlichkeit veränderten Systems der industriellen Arbeitsbeziehungen (*Streeck* 2009).

Wir fassen zusammen. Ein Regime fiskalischer Austerität hatte sich schon vor der „Finanzkrise“ auch in Deutschland fest etabliert. Die Finanzkrise, einschließlich der zur Ablösung der Einsparungsrhetorik der Großen Koalition installierten „Schuldenbremse“, hat seine graduelle Entwicklung sprunghaft beschleunigt und ihre Ergebnisse weiter befestigt. Das Defizit, die Staatsschulden, die grundgesetzlich vorgeschriebenen Bemühungen um ihre Beseitigung und das absehbare regelmäßige Scheitern derselben werden die Politik des nächsten Jahrzehnts beherrschen. In Deutschland hat das fiskalische Austeritätsregime mittlerweile Verfassungsrang und ist auf dem Weg, die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes praktisch zu suspendieren. Unter den vielen krassen strategischen Fehlern der *Müntefering-Steinmeier*-SPD war die nie mehr rückgängig zu machende Konstitutionalisierung fiskalischer Austerität wahrscheinlich der größte. Der auf unabsehbare Zeit hegemonial institutionalisierte Defizit- und Schuldendiskurs wird Staat, Politik und soziale Demokratie auf Dauer als Problem statt als Lösung definieren, trotz und gerade wegen der in der Weltwirtschaftskrise am Ende des neoliberalen Zeitalters von Neuem erwiesenen Unentbehrlichkeit der öffentlichen Gewalt für die Funktionsfähigkeit der privatkapitalistischen Wirtschaft.

Anmerkungen

- 1 Siehe in diesem Sinne *Eisner* (1986).
- 2 *Piersons* Beiträge zu einer Theorie graduellen institutionellen Wandels entstammen diesem Zusammenhang (*Pierson* 2000, 2004; *Pierson/Skocpol* 2002).

- 3 Für Frankreich, Deutschland, Italien, Schweden, Großbritannien und die USA beliefen sich der durchschnittliche Zuwachs des Sozialprodukts in der ersten Periode auf 192 Prozent und der Zuwachs der Staatsfinanzen auf 464 Prozent. In der zweiten Periode lagen die durchschnittlichen Wachstumsraten nur noch bei 80 bzw. 103 Prozent.
- 4 Diese ergibt sich daraus, dass Umlagesysteme zum Zeitpunkt ihrer Einrichtung sofort viele Beitragszahler, aber noch kaum Leistungsempfänger haben. Die Beiträge können deshalb zunächst niedrig und die Leistungen hoch sein. Dies ändert sich, wenn mit fortschreitender Zeit immer mehr Leistungsansprüche akkumuliert und schließlich fällig werden (*Pierson* 2001, S. 59f.).
- 5 So wurde Anfang der achtziger Jahre der Stufentarif der amerikanischen Einkommenssteuer indiziert, was der automatischen Erhöhung des Steuersatzes durch Wirtschaftswachstum oder Geldentwertung ein Ende setzte.
- 6 Die „alternde Gesellschaft“ kommt zur Alterung der Programme lediglich hinzu; sie vergrößert fiskalische Probleme, die auch ohne sie bestehen würden.
- 7 Hierzu entstand in den 1980er und 1990er Jahren eine umfangreiche Literatur im Rahmen der effizienztheoretisch orientierten political economy-Schule bzw. des sogenannten „rational choice“-Institutionalismus, auf die wir hier nicht weiter eingehen. Siehe exemplarisch *Strauch/von Hagen* (2000).
- 8 Derzeit erreichen Defizit und Schuldenlast im Gefolge der Krise des Weltfinanzsektors ein bislang in Friedenszeiten nie dagewesenes Ausmaß. Dem Congressional Budget Office zufolge (*Congressional Budget Office* 2010) lag das Defizit des Bundeshaushalts 2009 bei 9,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, bei Gesamteinnahmen von 14,8 Prozent (!). Ähnliche Zahlen werden für 2010 erwartet (9,2 bzw. 14,9 Prozent). Als Folge steigt die Gesamtverschuldung des amerikanischen Staates von 53,0 Prozent des BIP im Jahre 2009 auf 66,6 Prozent im Jahr 2012.
- 9 Zum Folgenden siehe auch *Streeck* (2007) sowie *Streeck* (2009, Kap. 5).
- 10 Unsere Definition des diskretionären Anteils am Staatshaushalt unterscheidet sich von der von *Pierson* bzw. den amerikanischen Behörden für die Vereinigten Staaten verwendeten. Erläuterungen finden sich in der weiteren Darstellung.
- 11 Anders als *Pierson* und die Haushaltssystematik der USA, die die Verteidigungsausgaben als diskretionär klassifizieren, betrachten wir sie im deutschen Fall als politisch nicht verfügbar. Während die USA als souveräne Großmacht ihre Militärausgaben nach eigenem Ermessen und nach Maßgabe ihrer selbstgewählten imperialen Ziele bestimmen kann, insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges, wird der deutsche Verteidigungshaushalt als Ergänzung des amerikanischen im Wesentlichen von der NATO bzw. wiederum den USA festgelegt.
- 12 Siehe weitere Erläuterungen zu unseren Kategorien im Appendix unter www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp10-5.pdf.
- 13 Der Anteil des Schuldendienstes war 1999 mit 16,7 Prozent noch höher; danach ging er vor allem wegen günstiger Refinanzierungsbedingungen und der Tilgungszahlungen aus den UMTS-Erlösen, die in den Jahren 2000 und 2001 wirksam wurden, allmählich zurück.
- 14 Dies wirft die interessante Frage auf, ob die Staaten der kapitalistischen Industriegesellschaften die Politik des leichten Geldes, die der Sicherung der Liquidität in einem zunehmend instabil gewordenen Weltfinanzsystem dienen sollte, nicht auch aus eigenem Interesse betrieben haben könnten.
- 15 Beide entsprachen etwa 15 Prozent der Bundesausgaben.
- 16 Und damit auch die nach der Validität der *wirtschaftswissenschaftlichen* Argumente für eine effektive Haushaltskonsolidierung. Wir können dies auch deshalb tun, weil es gute Gründe gibt zu vermuten, dass die Politik nach der Krise, mehr noch als vorher, ihren eigenen Gesetzen folgen wird und nicht den von Ökonomen interpretierten „Sachzwängen“ der Ökonomie oder auch den rechtlichen Restriktionen der EWU oder des Grundgesetzes.
- 17 Für viele andere siehe *Bell* (1976).

Literatur

- Bell, Daniel*, 1976: "The Public Household: On 'Fiscal Sociology' and the Liberal Society." Ch. 6, in: *D. Bell, The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York: Basic Books S. 220-282.
- Brownlee, W. Elliott* (Hrsg.), 1996: *Funding the Modern American State, 1941-1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Buchanan, James M./Wagner, Richard E.*, 1977: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.
- Bundesministerium der Finanzen*, 2008: *Finanzbericht 2008: Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang*, Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesrechnungshof*, 2009: *Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn: Bundesrechnungshof, Referat für Öffentlichkeitsarbeit.
- Christlich-Demokratische Union, Christlich-Soziale Union und Freie Demokratische Partei*, 2009: *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, Berlin.
- Congressional Budget Office*, 2010: *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2010 to 2020*. Report Congressional Budget Office, Washington, D.C.
- Cordes, Joseph J.*, 1996: *How Yesterday's Decisions Affect Today's Budget and Fiscal Options*, in: *Steuerle, C. Eugene/Masahiro Kawai* (Hrsg.), *The New World Fiscal Order: Implications for Industrialized Nations*. Washington, D.C.: Urban Institute Press, S. 97-116.
- Crouch, Colin*, 2004: *Post-Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Downs, Anthony*, 1960: *Why the Government Budget is Too Small in a Democracy*, in: *World Politics*, Vol. 12, No. 4, S. 541-563.
- Eisner, Robert*, 1986: *How Real is the Federal Deficit?*, New York: The Free Press.
- Esping-Andersen, Gosta*, 1990: *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ganghof, Steffen*, 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommenssteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt am Main: Campus.
- Ganghof, Steffen*, 2005: *Globalization, Tax Reform Ideals and Social Policy Financing*, in: *Global Social Policy*, Vol. 5, No. 1, S. 77-95.
- Goldscheid, Rudolf*, 1926: *Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft*, in: *Gerloff, Wilhelm/Fritz Neumark* (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen: Mohr Verlag, S. 146-184.
- Goldscheid, Rudolf*, 1976 [1917]: *Finanzwissenschaft und Soziologie*, in: *Hickel, Rudolf* (Hrsg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt am Main: Campus, S. 317-328.
- Minsky, Hyman P.*, 1994: *Financial Instability Hypothesis*, in: *Arestis, Philip/Malcolm Sawyer* (Hrsg.), *The Elgar Companion to Radical Political Economy*, Aldershot: Elgar, S. 153-157.
- Musgrave, Richard*, 1958: *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- O'Connor, James*, 1973: *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- Pierson, Paul*, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul*, 1996: *The New Politics of the Welfare State*, in: *World Politics*, Vol. 48, No. 1, S. 143-179.
- Pierson, Paul*, 1998a: *The Deficit and the Politics of Domestic Reform*, in: *Weir, Margaret* (Hrsg.), *The Social Divide: Political Parties and the Future of Activist Government*, Washington, D.C./New York: Brookings Institution Press and Russell Sage Foundation, S. 126-178.
- Pierson, Paul*, 1998b: *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity*, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 4, S. 539-560.
- Pierson, Paul*, 2000: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in: *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, S. 251-268.
- Pierson, Paul*, 2001: *From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending*, in: *Levin, Martin A.* et al. (Hrsg.), *Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century*, Washington D.C.: Georgetown University Press, S. 54-80.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Paul/Theda Skocpol*, 2002: *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, in: *Katznelson, Ira* et al. (Hrsg.), *Political Science: State of the Discipline*, New York etc.: Norton and Company, S. 693-721.
- Rose, Richard*, 1990: *Inheritance Before Choice in Public Policy*, in: *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 2, No. 3, S. 263-291.

- Rose, Richard/ Phillip L. Davies*, 1994: *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*, New Haven: Yale University Press.
- Rose, Richard/Guy Peters*, 1978: *Can Government Go Bankrupt?*, New York: Basic Books.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 2009: *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen: Jahresgutachten 2009/10*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Savage, James D.* et al., 1994: *Symposium: President Clinton's Budget and Fiscal Policy: An Evaluation Two Budgets Later. Public Budgeting and Finance. Fall 1994*, S. 4-40.
- Schäfer, Armin*, 2009: *Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*, in: *Der moderne Staat. Vol. 2, No. 1*, S. 159-183.
- Schumpeter, Joseph A.*, 1946: *The Decade of the Twenties*, in: *American Economic Review*, Vol. 36, No. 2, S. 1-10.
- Schumpeter, Joseph A.*, 1953 [1918]: *Die Krise des Steuerstaates*, in: *Schumpeter, Joseph A.* (Hrsg.), *Aufsätze zur Soziologie*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Stein, Herbert*, 1990: *The Fiscal Revolution in America*, Washington, D.C.: The AEI Press: Publisher for the American Enterprise Institute.
- Steinmo, Sven*, 1993: *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven: Yale University Press.
- Steuerle, C. Eugene*, 1996: *Financing the American State at the Turn of the Century*, in: *Brownlee, W. Elliott* (Hrsg.), *Funding the Modern American State, 1941-1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 409-444.
- Stockman, David A.*, 1986: *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*, New York: Harper and Row.
- Strauch, Rolf R./Jürgen von Hagen* (Hrsg.), 2000: *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Boston etc.: Kluwer Academic Publishers.
- Streeck, Wolfgang*, 2001: *High Equality, Low Activity: The Contribution of the Social Welfare System to the Stability of the German Collective Bargaining Regime*, in: *Industrial Relations*, Vol. 54, No. 3, S. 698-706.
- Streeck, Wolfgang*, 2006: *A State of Exhaustion: A Comment on the German Election of 18 September*, in: *The Political Quarterly*, Vol. 77, No. 1, S. 79-88.
- Streeck, Wolfgang*, 2007: *Endgame? The Fiscal Crisis of the German State. MPIfG Discussion Paper 07/7*, Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies..
- Streeck, Wolfgang*, 2009: *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen* (Hrsg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Wagner, Adolph*, 1879: *Grundlegung der politischen Ökonomie*, Leipzig: Winter.
- Wagschal, Uwe*, 1996: *Staatsverschuldung: Ursachen im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich.
- White, Joseph/Aaron Wildavsky*, 1989: *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, Berkeley etc.: University of California Press.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Wolfgang Streeck, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3,
50676 Köln
E-Mail: streeck@mpifg.de

Daniel Mertens, M.A., Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676
Köln
E-Mail: mertens@mpifg.de

