

Dr. Lukas Haffert

»Freiheit von Schulden – Freiheit zum Gestalten?«

Eine Untersuchung der Verwendung staatlicher Haushaltsüberschüsse

Der vorliegende Beitrag wurde beim Deutschen Studienpreis 2015 mit einem 2. Preis in der Sektion Sozialwissenschaften ausgezeichnet. Er beruht auf der 2014 an der Universität Köln eingereichten Dissertation »Freiheit von Schulden – Freiheit zur Gestaltung? Die politische Ökonomie von Haushaltsüberschüssen« von Dr. Lukas Haffert.

Freiheit von Schulden – Freiheit zum Gestalten?
Eine Untersuchung der Verwendung staatlicher Haushaltsüberschüsse

Dr. Lukas Haffert

Einleitung

„Alternativlos“, so das Urteil der „Sprachkritischen Aktion“, war das Unwort des Jahres 2010. Diese Wahl entsprang einem tiefen Unbehagen angesichts des fortschreitenden Verlusts staatlicher Handlungsfähigkeit, verstanden als die Fähigkeit der Politik, gestalterischen Einfluss auf grundlegende gesellschaftliche Entwicklungen zu nehmen. Politische Entscheidungen erscheinen daher immer öfter als Ergebnis unverhandelbarer Sachzwänge. Solche Zwänge untergraben die fundamentale Voraussetzung der Demokratie, nämlich die Möglichkeit einer Wahl zwischen verschiedenen Alternativen. Wo der Sachzwang herrscht, ist keine Wahl mehr zu treffen. Diese Alternativlosigkeit ist das fundamentale politische Problem, das den Ausgangspunkt meiner Arbeit bildet.

Für eine mögliche Lösung dieses Problems steht ein anderer Ausdruck, der in jüngster Zeit Furore machte, nämlich „schwarze Null“. Hintergrund für seine Popularität ist der im vergangenen November vom Bundestag beschlossene Haushalt, der zum ersten Mal seit 1969 ohne neue Schulden auskommen soll. Mit dieser „schwarzen Null“ verbindet sich die Hoffnung, dauerhafte Haushaltsüberschüsse würden es ermöglichen, staatliche Handlungsspielräume zurückzugewinnen. Diese könnten dann verwendet werden, um eine wieder stärker gestalterische Politik zu finanzieren. Politik unter den Bedingungen ausgeglichener Haushalte müsse also nicht länger alternativlos sein.

Die beiden Begriffe „alternativlos“ und „schwarze Null“ stehen also symbolhaft für große Sorgen und große Hoffnungen hinsichtlich der Selbststeuerungsfähigkeit demokratischer Gemeinwesen. Meine Dissertation ist dem Zusammenhang zwischen ihnen gewidmet. Sie verbindet Ansätze der Politik und der Wirtschaftswissenschaften und untersucht, ob Überschüsse tatsächlich mit einer Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit verbunden sind. Ich frage nach den politischen Voraussetzungen dauerhafter Haushaltsüberschüsse und analysiere deren Verwendung in sechs Ländern, die für mehr als ein Jahrzehnt Überschüsse erwirtschaften konnten. Dabei komme ich zu dem Schluss, dass diese Überschüsse kaum in einen Wiederausbau staatlicher Gestaltungstätigkeit investiert wurden. Wo Haushalte dauerhaft saniert wurden, geschah dies durch politische und institutionelle Reformen, die der

Gestaltungsfähigkeit der Politik neue, weiterhin sehr enge Grenzen setzten.¹ Die Fiskalpolitik im Überschuss blieb von den Weichenstellungen der Defizitzeit deshalb tief beeinflusst.

Der Fall: Dauerhafte Überschüsse in entwickelten Demokratien

Wer eine Dissertation über Länder mit dauerhaften Haushaltsüberschüssen schreibt, erntet als erste Reaktion oft Irritation und Überraschung. Zu verbreitet ist die Überzeugung, solche Überschüsse gebe es nicht, oder wenn ja, dann allenfalls in ötreichen Staaten wie Norwegen. Diese Einschätzung stimmt ja auch mit der Tatsache überein, dass die durchschnittliche Staatsverschuldung der entwickelten Industrieländer in den letzten vier Jahrzehnten erheblich gestiegen ist. Gleichwohl sind Haushaltsüberschüsse jedoch ein empirisch weitaus relevanteres Phänomen, als man intuitiv vermuten mag.

So erzielten die meisten entwickelten Demokratien in den vergangenen drei Jahrzehnten gelegentlich Überschüsse. Das bekannteste Beispiel dafür dürfte der US-Haushaltsüberschuss der Regierung Clinton in den Jahren 1998-2000 sein. In der Regel verloren die Länder solche Überschüsse rasch wieder. Sechs Ländern jedoch gelang es, ihre Haushalte für mehr als ein Jahrzehnt fast permanent im Überschuss zu halten, nämlich Australien, Dänemark, Finnland, Kanada, Neuseeland und Schweden (Abbildung 1).²

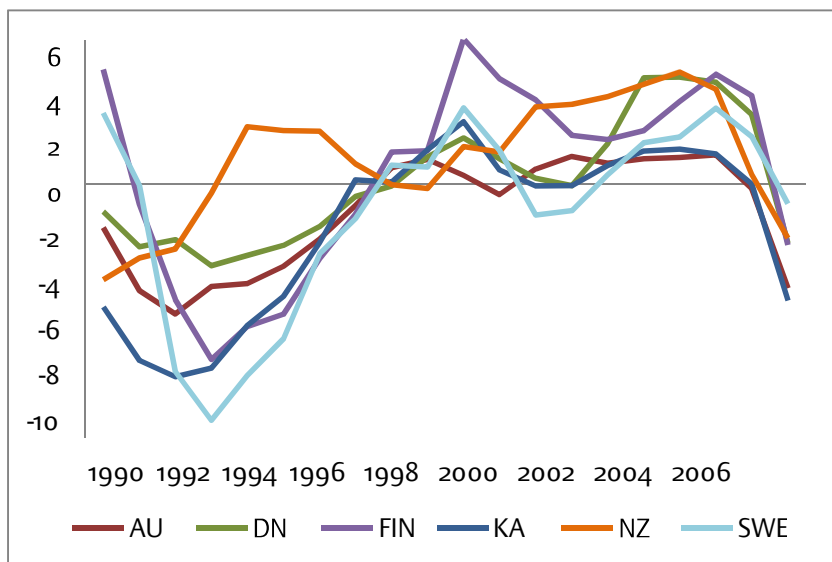


Abbildung 1: Entwicklung des Haushaltssaldos in sechs Ländern, in Prozent des BIP.

¹ Die Begriffe Handlungsfähigkeit und Gestaltungsfähigkeit werden im Folgenden synonym verwendet. Was ich darunter konkret verstehe, wird unten näher erläutert.

² Daneben erzielten auch Irland, Luxemburg und Norwegen dauerhafte Überschüsse. Diese sind wegen jeweils spezifischer Kontextbedingungen – einer gewaltigen Immobilienblase, der Rolle als Finanzplatz, hoher Öleinnahmen – aber kaum mit anderen Ländern vergleichbar.

All diese Länder wiesen noch zu Beginn der 1990er Jahre erhebliche Defizite aus. Sie reagierten darauf jedoch mit umfassenden fiskalischen Konsolidierungsanstrengungen, glichen ihre Haushalte aus und bewahrten die Überschüsse dann bis zum Ausbruch der Weltfinanzkrise im Jahr 2008. Insgesamt erzielten sie zwischen 1998 und 2007 in 51 von 60 möglichen Jahren einen Überschuss. Wie Abbildung 2 zeigt, war damit auch eine erhebliche Reduzierung der öffentlichen Verschuldung verbunden. Erst die Folgen der Finanzkrise ließen ihre Haushalte dann wieder ins Defizit stürzen.

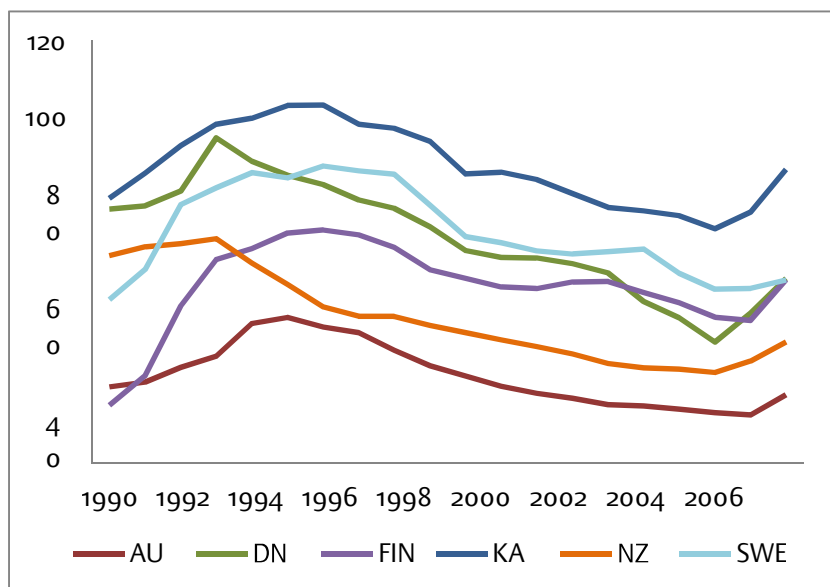


Abbildung 2: Entwicklung der Bruttoverschuldung in sechs Ländern, in Prozent des BIP.

Diese sechs Fälle dauerhafter Überschüsse sind der empirische Gegenstand meiner Arbeit. Sie sind keineswegs nur deshalb interessant, weil sie der verbreiteten Intuition widersprechen, demokratische Politik habe einen inhärenten Hang zu Defiziten. Vielmehr sind Überschüsse mit dem Versprechen einer Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit verbunden. Sie erlauben deshalb einen Einblick in eines der wichtigsten aktuellen Probleme entwickelter Demokratien, wie es im Spannungsfeld von „alternativlos“ und „schwarzer Null“ zum Ausdruck kommt.

Für die verbreitete Wahrnehmung eines zunehmenden Verlusts nationalstaatlicher Handlungsspielräume ist eine Reihe struktureller Entwicklungen verantwortlich. Zu ihren wichtigsten Gründen zählt dabei neben der Globalisierung und der europäischen Integration die Entwicklung der Staatsfinanzen. In den Worten des amerikanischen Politikwissenschaftlers Paul Pierson befinden sich die entwickelten Demokratien heute in einem „Zeitalter permanenter Austerität“.³ Ihre Regierungen sind deshalb zunehmend darauf beschränkt, für Entscheidungen der Vergangenheit zu bezahlen, anstatt neue, auf die Zukunft gerichtete Entscheidungen treffen zu können.

Diese Entwicklung kann als Verlust „fiskalischer Demokratie“ interpretiert werden. Denn sie bedeutet nichts anderes, als dass die obligatorischen Ausgaben, die auf Beschlüssen vergangener Parlamentariergenerationen beruhen, immer höher und die disponiblen Ausgaben, über die das Parlament jedes Jahr neu entscheiden kann, immer kleiner werden. Damit sinken auch die Entscheidungsspielräume der amtierenden Abgeordneten und damit letztlich die überhaupt möglichen Konsequenzen unterschiedlicher Wahlergebnisse. Je stärker der Anteil disponibler Ausgaben am Staatshaushalt zurückgeht, desto geringer werden auch die Möglichkeiten der Parteien, sich durch unterschiedliche Ausgabenprioritäten voneinander zu differenzieren.

Für den Anstieg der Vergangenheitslasten gibt es vor allem zwei Gründe. Der erste Grund ist der demografische Wandel, der die Wohlfahrtsstaaten der entwickelten Demokratien immer stärker belastet. So ist der Zuschuss zur Rentenversicherung längst der größte Posten im deutschen Bundeshaushalt. Der zweite Grund, der im Zentrum meiner Arbeit steht, ist die Staatsverschuldung und die von ihr verursachte Zinslast: Diese bildete bis 2012 den zweitgrößten Posten im Bundeshaushalt, heute ist sie wegen der stark gesunkenen Zinssätze der drittgrößte. In anderen Ländern, die häufig höhere Zinssätze zahlen müssen als Deutschland, sind diese Entwicklungen sogar noch stärker ausgeprägt.

Die Staatsverschuldung reduziert politische Gestaltungsspielräume und fiskalische Demokratie aber nicht nur direkt über die Zinskosten, sondern auch indirekt, über den Druck der Finanzmärkte. Je höher ein Land verschuldet ist, desto abhängiger wird es vom Urteil der Investoren und Ratingagenturen. In Extremfällen können die Finanzmärkte sogar den Sturz der Regierungen hoch verschuldeter Staaten auslösen. In den vielfach kritisierten Worten Angela Merkels muss die „parlamentarische Mitbestimmung“ dann so gestaltet werden, „dass sie trotzdem auch marktkonform ist“.⁴ Mit anderen Worten: Regierungen und Parlamente müssen sich darauf beschränken, von den Märkten definierte Alternativlosigkeiten zu administrieren.

³ Pierson, P., 1998: Irresistible Forces, Immovable Objects: Postindustrial Welfare States Confront Permanent Austerity. *Journal of European Public Policy* 5, 539-560.

⁴ Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Ministerpräsidenten der Republik Portugal, Pedro Passos Coelho. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 01.09.2011.

Die Lösung? „Schwarze Null“ und progressive Konsolidierungsthese

Der Verlust staatlicher Handlungsalternativen ist ein fundamentales Problem für demokratisch verfasste Gemeinwesen. So speisen sich der fast überall zu beobachtende Rückgang der Wahlbeteiligung und der wachsende Zulauf populistischer Parteien unter anderem aus dem Gefühl, es mache „eh keinen Unterschied“, welche der etablierten Parteien man wähle. Dieser Eindruck wird von politikwissenschaftlichen Untersuchungen, denen zufolge die Differenz zwischen dem Regierungshandeln verschiedener Parteien immer kleiner wird, auch durchaus bestätigt. Zudem können fehlende staatliche Gestaltungsausgaben für Bildung oder Infrastruktur den Wohlstand einer Gesellschaft gefährden und schwerwiegende Probleme der Generationengerechtigkeit aufwerfen. Die Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit ist deshalb ein wichtiges Ziel. Wie aber ist sie zu bewerkstelligen?

Die Politik der „schwarzen Null“, in Form einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, scheint die so dringend gesuchte Antwort zu bieten. Ihre Logik basiert auf einem einfachen Umkehrschluss: Da steigende Verschuldung zu sinkender Handlungsfähigkeit führt, muss sinkende Verschuldung zu einem Wiederanstieg der Handlungsfähigkeit führen. Gelingt es also, fiskalische Manövriermasse zurückzugewinnen, kann auch wieder zwischen politischen Alternativen entschieden werden.

Diese Strategie, die ich als „progressive Konsolidierungsthese“ bezeichne, steht deshalb im Zentrum meiner Arbeit. Sie muss dabei nicht zwangsläufig von progressiven Regierungen betrieben werden. Was sie ausmacht, ist vielmehr ihre progressive Zieldefinition, die man unter der paradoxen Überschrift „Handlungsfähigkeit durch Austerität“ zusammenfassen kann. In dieser Perspektive sind Überschüsse und Schuldenabbau kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zum Zweck, nämlich zur Wiedergewinnung staatlicher Gestaltungsfähigkeit. Konsolidierungen sind also nur ein erster Schritt, der es ermöglichen soll, die nötigen Ressourcen für die eigentlichen Politikziele aufzubringen.

Ein besonders klares Beispiel für diese Argumentation bot der damalige Finanzminister Peer Steinbrück, als er 2009 vor dem Bundestag für die Einführung der sogenannten Schuldenbremse warb:

Wenn Sie sich anschauen, wie sich [...] der Anteil der Zinsausgaben am Bundeshaushalt entwickelt hat, dann werden Sie feststellen, dass der Bundeshaushalt immer weiter verkarstet und versteinert und Ihre politischen Handlungsspielräume, vor allen Dingen die der nachfolgenden Generationen von Bundestagsabgeordneten, immer geringer werden. Das ist das Problem. [...]

Wer zukünftig einen handlungsfähigen Staat will, wer die Gestaltungsfähigkeit der Politik und nachfolgender Parlamentariergenerationen erhöhen will, der muss dafür sorgen, dass Schuldenstand und

*Zinslast reduziert werden. Ein handlungsfähiger Staat braucht langfristig tragfähige öffentliche Finanzen.*⁵

Was aber macht einen „handlungsfähigen Staat“ aus? Was sind die tieferen Politikziele, für die der neu gewonnene Spielraum verwendet werden soll? Ausdruck staatlicher Gestaltungsfähigkeit sind vor allem öffentliche Investitionen. Dabei kann unterschieden werden zwischen „harten“ Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, also Schienen, Brücken oder Kabelnetze, und „weichen“ Investitionen in die Bürger eines Landes, also Ausgaben für Bildung und Forschung, für Familien und für Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Wie viele wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, leiden diese Investitionen besonders unter dem beschriebenen Verlust fiskalischer Handlungsspielräume. Wo Sparpakete geschnürt werden, sind solche Programme stets als erste betroffen. Dabei besteht grundsätzlich große Einigkeit, dass eine gute Infrastruktur und ein leistungsstarkes Bildungssystem der Schlüssel für Wirtschaftswachstum, Chancengleichheit und Generationengerechtigkeit sind.

Politisch sind Kürzungen der öffentlichen Investitionen aber oft leichter durchzusetzen als Steuererhöhungen oder eine Senkung der Sozialausgaben. Umso attraktiver erscheint vor diesem Hintergrund das Versprechen der progressiven Konsolidierungsthese: Wenn diese so wichtigen Ausgaben besonders unter Defiziten leiden, so der von progressiven Konsolidierern gezogene Umkehrschluss, dann sollten sie desto mehr von Haushaltsüberschüssen profitieren können. Ob dies tatsächlich der Fall ist, ist jedoch eine offene Frage. Sie zu beantworten, ist das Kernanliegen meiner Arbeit.

Die Empirie: Haushaltsüberschüsse und ihre Verwendung

Tatsächlich sind die sechs Länder mit dauerhaften Überschüssen – Australien, Dänemark, Finnland, Kanada, Neuseeland und Schweden – besonders geeignet, die von der progressiven Konsolidierungsthese getroffenen Prognosen empirisch zu untersuchen. Ihnen gelang es nicht nur, ihre Haushalte auszugleichen und das Wachstum der Staatsverschuldung zu stoppen. Vielmehr konnten sie die Verschuldung sogar deutlich zurückführen. Damit sank auch ihre Zinslast erheblich, wodurch sich neue, substanzielle fiskalische Spielräume eröffneten. So sanken ihre Zinsausgaben im Laufe der Überschussjahre im Schnitt um 2,7% des BIP. Das entspricht ziemlich exakt dem, was diese Länder im Durchschnitt pro Jahr in ihre Infrastruktur investieren. Theoretisch hätten sie ihre harten Investitionen also verdoppeln können.

Hinzu kommt, dass die Überschussländer immer weniger auf das Wohlwollen der Finanzmärkte angewiesen waren. Die Zinsen auf ihre bestehende Altverschuldung sanken deutlich, und sie erhielten

⁵ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll. Stenografischer Bericht der 225. Sitzung der 16. Wahlperiode, 29.05.2009.

beste Bewertungen der internationalen Ratingagenturen. Die Voraussetzungen für eine Befreiung vom Diktat des Sachzwangs waren also besonders günstig.

Vor diesem Hintergrund untersuche ich die Prognosen der progressiven Konsolidierungsthese, indem ich frage, wie diese sechs Länder ihre neu gewonnenen fiskalischen Spielräume verwendet haben: Haben sie Steuern gesenkt? Staatsausgaben erhöht? Wenn ja, in welchen Bereichen? Dabei gilt mein besonderes Interesse der staatlichen Gestaltungstätigkeit: Wenn sich die Hoffnungen progressiver Konsolidierer erfüllen, dann sollte in diesen Ländern ein deutlicher Wiederanstieg der öffentlichen Investitionen in die Bürger und ihre Infrastruktur zu beobachten sein. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung können jedoch nur als ernüchternd bezeichnet werden. Dabei können hier aus Platzgründen nur Durchschnittswerte für alle sechs Länder präsentiert werden. Tatsächlich gelang es aber keinem einzigen Mitglied dieser durchaus diversen Gruppe von Ländern – drei eher sozialdemokratisch dominierte nordische Länder, drei eher wirtschaftsliberale angelsächsische Staaten –, sich von den im Folgenden dargestellten Trends zu emanzipieren. Trotz gewisser Abweichungen im Detail sind die Durchschnittswerte repräsentativ für alle sechs Fälle.

Abbildung 3 zeigt zunächst die Entwicklung der sogenannten Nettokernaussgaben. Dies sind die gesamten Staatsausgaben abzüglich der Zinskosten und der Ausgaben des Wohlfahrtsstaats. Sie stellen damit eine Annäherung an das Konzept fiskalischer Demokratie dar, weil sie um die beiden wichtigsten Formen der Vergangenheitslasten bereinigt sind. Die Abbildung zeigt ihre Entwicklung in den ersten zehn Überschussjahren und den vorausgehenden Konsolidierungen. Dabei steht das mit 1 bezeichnete Jahr für das jeweils erste Jahr im Überschuss. Der für dieses Jahr abgebildete Wert entspricht also dem Durchschnitt dessen, was die einzelnen Länder in ihrem jeweils ersten Überschussjahr, in Kanada also z.B. dem Jahr 1997 und in Schweden dem Jahr 1998, an Nettokernaussgaben tätigten.

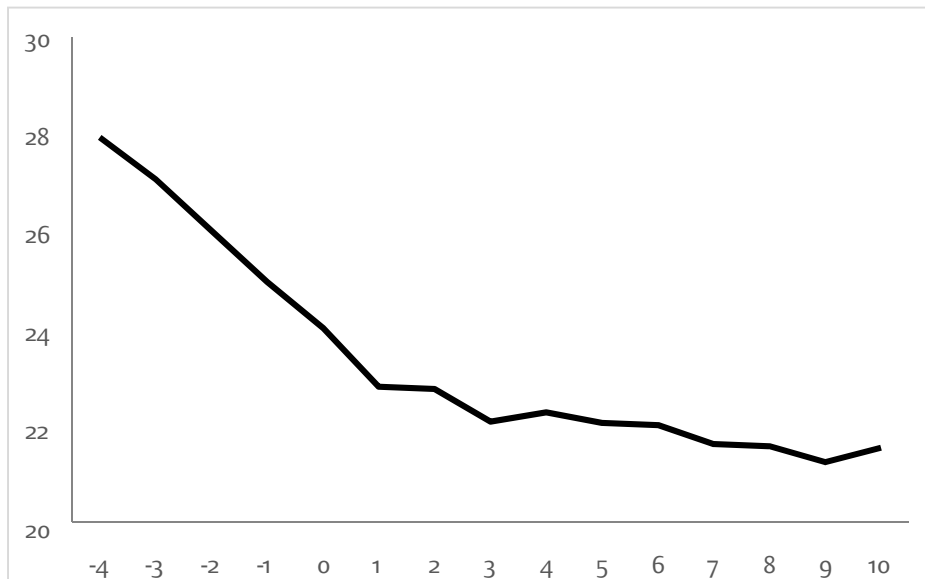


Abbildung 3: Entwicklung der Nettokernaussgaben im Durchschnitt der Überschussländer, in Prozent des BIP.

In allen sechs Ländern war die Konsolidierung (die Jahre -4 bis 0) mit erheblichen Kürzungen der Nettokernaussgaben verbunden. Tatsächlich erfolgte der Abbau des Defizits fast ausschließlich auf der Ausgabenseite des Haushalts. Im Überschuss kehrte sich dieser Trend dann nicht etwa um, sondern setzte sich sogar fort: Statt wieder anzusteigen, gingen die Nettokernaussgaben weiterhin leicht zurück. Das heißt aber nicht zwangsläufig, dass auch die enger definierten Investitionen nicht von den Überschüssen profitieren konnten. Immerhin wäre durchaus denkbar, dass es zeitgleich zu Umschichtungen innerhalb der Nettokernaussgaben kam. Abbildung 4 zeigt deshalb die Entwicklung der weichen öffentlichen Investitionen, definiert als Summe der Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung, Familien und aktive Arbeitsmarktpolitik. Sie misst also gewissermaßen die öffentlichen Humankapitalinvestitionen.

Wie die Abbildung zeigt, wurden diese Ausgaben in der Konsolidierung ebenfalls erheblich gekürzt. Wie die Literatur es erwarten lässt, litten sie also ganz besonders unter dem herrschenden Spardruck. Vor allem aber blieb die versprochene Trendumkehrung im Überschuss auch hier aus. Statt sich dauerhaft zu erholen, begannen auch die weichen Investitionen nach einem leichten Anstieg in den ersten Überschussjahren wieder zu sinken.

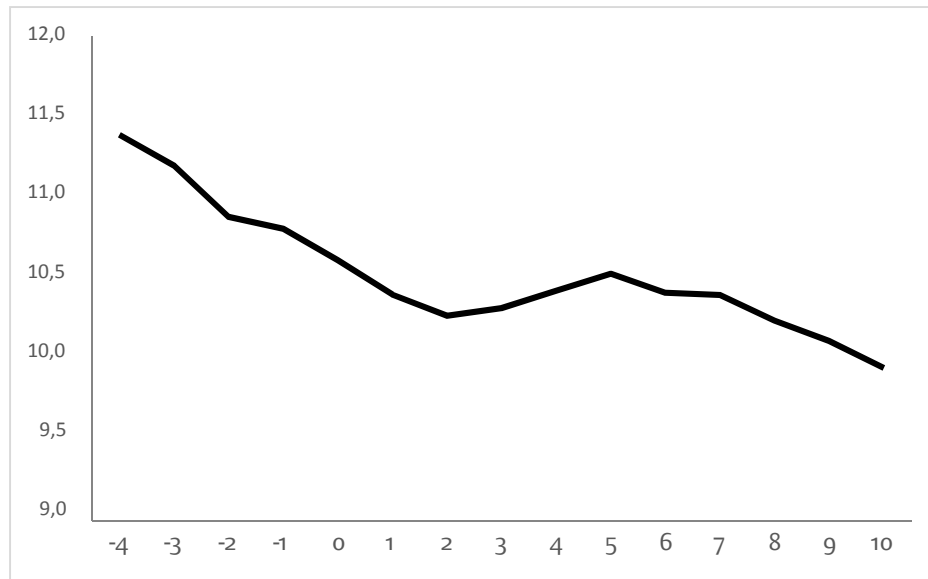


Abbildung 4: Entwicklung der weichen Investitionen im Durchschnitt der Überschussländer, in Prozent des BIP.

Hinter diesem grafischen Eindruck verbirgt sich ein Zusammenhang, der auch statistisch abgesichert werden kann. Selbst wenn man die Überschussländer statistisch mit anderen Ländern vergleicht und dabei den Einfluss anderer Faktoren wie Globalisierung und Demografie berücksichtigt, bleibt die Entwicklung der Investitionsausgaben enttäuschend. Trotz häufig wiederholter Absichtserklärungen gelang es den sechs Ländern nicht, ihre Überschüsse für eine spürbare Erhöhung der Nettokernaussgaben oder der weichen Investitionen zu nutzen. Ganz Ähnliches gilt auch für die harten Investitionen, bei denen es zwar zu einem kleinen Wiederanstieg kam, der jedoch ebenfalls deutlich hinter den Kürzungen der Konsolidierung zurückblieb.

Zurückgewiesen werden muss anhand dieser Ergebnisse insbesondere die Vorstellung, Überschüsse seien das Spiegelbild von Defiziten, auf der der Umkehrschluss der progressiven Konsolidierungsthese basiert. Zwar besteht tatsächlich ein statistischer Zusammenhang zwischen Defiziten und dem Rückgang der staatlichen Gestaltungsausgaben. Ein spiegelbildlicher Zusammenhang für Überschüsse besteht jedoch nicht.

Diese Asymmetrie gilt allerdings nur auf der Seite der Staatsausgaben. Die Steuern wurden in den Überschussländern dagegen ganz so gesenkt, wie es eine statistische Extrapolation aus dem Defizit erwarten ließe. Auf eine einfache Formel gebracht, kann man daher festhalten, dass Überschüsse auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts erzeugt, aber auf seiner Einnahmenseite verwendet wurden.

Nun könnte man einwenden, die Verwendung von Überschüssen für Steuersenkungen stimme vielleicht nicht mit den politischen Absichtserklärungen der progressiven Konsolidierungsthese überein, sei aber

dennoch ein Beleg für zurückgewonnene Handlungsalternativen. Es gebe sehr wohl mehr fiskalische Demokratie als zuvor, die eben nur andere Ziele verfolge. Wäre dieser Einwand berechtigt, müssten sich jedoch wieder größere Differenzen zwischen der Politik der einzelnen Parteien zeigen. Wenn deren inhaltliche Konvergenz vor allem durch fiskalische Sachzwänge verursacht war, dann sollte die Linderung dieser Zwänge schließlich wieder zu größerer Divergenz führen.

Empirisch ist das jedoch nicht der Fall. Tatsächlich gilt der Befund, dass Überschüsse auf der Ausgabenseite erzeugt und auf der Einnahmenseite verwendet wurden, unabhängig von politischen Lagern. Statistisch macht die Parteizugehörigkeit der Regierung keinen Unterschied für die Entwicklung der Investitionen im Überschuss. Nicht nur staatskritischen konservativen Parteien, sondern auch staatsfreundlichen linken Parteien gelang es nicht, die gestaltenden Staatsausgaben wie erwartet zu erhöhen. Auch hinsichtlich der Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Parteien erfüllten sich die Hoffnungen progressiver Konsolidierer also nicht.

Die Gründe: Warum Gestaltungsfähigkeit begrenzt bleibt

Der Befund, dass selbst lang anhaltende Überschüsse nicht mit einem spürbaren Wiederanstieg der öffentlichen Investitionstätigkeit verbunden waren, wirft unmittelbar die Frage nach den Gründen für diese enttäuschende Entwicklung auf. Warum führte der unzweifelhafte Zugewinn an fiskalischer Manövriermasse nicht zu einem Anstieg der staatlichen Gestaltungsausgaben?

Wie die genauere Untersuchung der einzelnen Länder zeigt, blieb die Politik der „schwarzen Null“ stark von in der Konsolidierung getroffenen Weichenstellungen geprägt. Die fiskalpolitischen Entscheidungen der Konsolidierung wurden zu Kontextbedingungen der Fiskalpolitik im Überschuss. Sie stärkten bestimmte Interessengruppen und deren politische Ziele und schwächten deren Konkurrenten. Die Art und Weise, wie ein Überschuss entstand, hatte also Auswirkungen darauf, wie er verwendet wurde. Da die Überschüsse überwiegend durch Kürzungen auf der Ausgabenseite entstanden, wurde es sogar unwahrscheinlicher, dass sie für eine Wiedererhöhung der Ausgaben verwendet würden. Ein solcher Prozess, in dem die an seinem Beginn getroffenen Entscheidungen alle späteren Entscheidungsalternativen verändern und beschränken, wird in den Sozialwissenschaften als *pfadabhängig* bezeichnet. In derartigen Prozessen kommt der Weggabelung, an der ein Pfad beginnt, eine besondere Bedeutung zu. Das klassische Beispiel dafür ist die *QWERTY*-Tastatur: Als im 19. Jahrhundert die Massenverbreitung der Schreibmaschine begann, war zunächst offen, wie ihre Tastatur gestaltet werden würde. Nachdem sich jedoch erst einmal die Mehrzahl der Nutzer an eine bestimmte Tastenbelegung gewöhnt hatte, war jeder Versuch, diese durch ein effizienteres System zu ersetzen, mit prohibitiv hohen Kosten verbunden. Weil *QWERTY* sich damals durchsetzen konnte, entsteht dieser Text

auf einer solchen Tastatur.

Während die Gründe für die Dominanz von *QWERTY* ökonomischer Natur sind, waren in den Überschussländern politische Prozesse für die Pfadabhängigkeit verantwortlich. Den Charakter einer entscheidenden Weggabelung hatte hier die tief greifende Konsolidierung, die den Überschüssen vorausging. Diese Länder waren nämlich keineswegs schon immer fiskalpolitische Musterschüler, im Gegenteil. Wie Abbildung 1 bereits andeutet, hatten alle sechs in den späten 1980er oder frühen 1990er Jahren mit hohen Defiziten und zum Teil sogar mit echten Fiskalkrisen zu kämpfen. Die Tiefe dieser Probleme zeigt sich etwa im Urteil internationaler Ratingagenturen, die alle sechs Länder in dieser Zeit abwerteten, die meisten sogar mehrfach.

Wie oben gesehen, erreichten die dadurch erzwungenen Konsolidierungsmaßnahmen ein enormes Ausmaß, wobei die gestaltenden Staatsausgaben besonders tiefe Einschnitte verkräften mussten. Vor allem aber kam es zu grundlegenden politischen und institutionellen Reformen, die ein dauerhaftes Regime sparsamer und risikoscheuer Fiskalpolitik etablierten. Diese Reformen blieben weiterhin wirksam, nachdem die Konsolidierung erfolgreich abgeschlossen war, und machten diese somit zu einer entscheidenden Weggabelung.

Konkret lassen sich mit Ideen, Interessen und Institutionen drei Wirkungskanäle identifizieren, über die die Konsolidierungserfahrung in den Überschuss hinein fortwirkte. Im Feld der *Ideen* war die Voraussetzung dafür, überhaupt so umfassende Ausgabenkürzungen durchsetzen zu können, eine Neudefinition der Rolle des Staates in der Wirtschaft. Für diese Neudefinition verantwortlich war die vorherrschende Interpretation der wachsenden Defizite: Diese seien entstanden, weil sich der Staat für allzuständig erklärt und deshalb immer neue Verpflichtungen übernommen habe, ohne diese jemals erfüllen zu können. Er müsse sich also in Zukunft auf ein deutlich kleineres Aufgabenspektrum beschränken. Nötig sei eine „Neuerfindung des Regierens“, damit der Staat in Zukunft weniger Aufgaben erfülle, diese dafür aber besser.

Zugleich motivierten die schmerzhaften Konsolidierungserfahrungen eine von Eliten und breiter Bevölkerung geteilte Tabuisierung von Defiziten als Ausdruck größtmöglicher politischer Verantwortungslosigkeit. Topoi wie „wir wissen, wohin das führt“ und „das darf nie wieder geschehen“ entwickelten sich zu Leitmotiven der Überschussrhetorik. So ermahnte die kanadische „Globe and Mail“ ihre Leser im Jahr 1995: „Like the Germans after hyperinflation, we must learn from our brush with hyperindebtedness. We must make sure it never happens again.“⁶ Furcht vor dem Risiko wurde damit zu einem charakteristischen Merkmal der Fiskalpolitik. Das erzeugte aber zugleich denkbar schlechte Voraussetzungen für gestalterische Ambitionen.

Daneben kam es zu einer Veränderung der fiskalpolitisch dominierenden *Interessen*. Konkret lösten die

⁶ Coyne, A., 1995: Envisioning a sustainable debt. *The Globe and Mail*, 14.10.1995.

Konsolidierungsmaßnahmen eine Schwächung der Befürworter aktiver und gestaltender Fiskalpolitik im parlamentarischen wie im außerparlamentarischen Raum aus. Innerhalb des Parlaments entwickelte sich ein Allparteienkonsens über die Fortsetzung der Überschusspolitik. Ein Grund dafür war schlicht, dass Überschüsse in der Bevölkerung sehr populär waren. Darüber hinaus war aber auch die Dynamik des Parteienwettbewerbs von großer Bedeutung. Die Konsolidierungsregierungen definierten nämlich die Überwindung des Defizits als ihren größten politischen Erfolg, was die Opposition dem permanenten Druck aussetzte, ihr ebenso großes fiskalpolitisches Verantwortungsbewusstsein zu beweisen. Dieser Druck war umso größer, je tiefer die dem Überschuss vorausgehende fiskalische Krise war und je mehr die Oppositionsparteien politische Verantwortung für die Krise trugen. Daher verlangte die Opposition häufig nicht etwa geringere, sondern sogar noch stärkere Sparanstrengungen.

Außerhalb des Parlaments führten die Konsolidierungen zu einem Einflussverlust traditioneller Vertreter aktiver Fiskalpolitik, insbesondere der Gewerkschaften, deren Hochburgen im öffentlichen Dienst besonders unter den Einschnitten litten. Vor allem aber setzten sich die bürgerlichen Mittelschichten zunehmend weniger für einen leistungsfähigen Staat ein. Der Grund dafür waren im Zuge der Konsolidierung erfolgende Privatisierungsmaßnahmen. Überall gingen die Sparmaßnahmen mit einem partiellen Rückzug des Staates aus Leistungen der Daseinsvorsorge einher, etwa durch eine Teilprivatisierung des Bildungs- oder des Rentensystems. Damit verschwand aber die Nachfrage nach diesen Leistungen nicht. Sie musste nun jedoch verstärkt auf privaten Märkten befriedigt werden.

Solche Privatisierungen hatten zwei Effekte: Zum einen wurde ein hohes verfügbares Einkommen für die Bürger immer wichtiger, um diese Leistungen auch finanzieren zu können. Zum anderen schwächten sie die Rolle des Staates als natürlicher Adressat von Unzufriedenheit. In der Terminologie Albert O. Hirschmans: Während die Bürger in den alten, universellen Systemen öffentlicher Daseinsvorsorge gezwungen waren, Unmut durch „Voice“ innerhalb des Systems zu artikulieren, bot sich ihnen nun die Möglichkeit, das System durch „Exit“ zu ver- und mit seinen Problemen zurückzulassen.⁷ Unzufriedenheit mit der Qualität bestimmter Dienstleistungen führte deshalb nicht mehr automatisch zum Ruf nach staatlicher Intervention.

Schließlich kam es in allen Ländern zu Reformen der *institutionellen Regeln*, die den Rahmen der Fiskalpolitik bilden. Beispielsweise führten sie explizite numerische Vorgaben für den Haushaltssaldo und die Staatsverschuldung ein. In Schweden etwa muss der Überschuss im Durchschnitt des Konjunkturzyklus mindestens ein Prozent des BIP betragen. Auch gaben sich viele Länder eine sogenannte Ausgabenregel, die bereits mehrere Jahre im Voraus einen Ausgabenplafond festlegt, der nicht überschritten werden darf. Wenn die Staatseinnahmen und damit auch die Überschüsse höher ausfallen als erwartet, dürfen sie unter einer solchen Regel dennoch nicht für höhere Ausgaben genutzt

⁷ Hirschman, A. O., 1970: *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.

werden. Schließlich reformierten die Überschussländer den Prozess der Budgeterstellung selbst, beispielsweise indem sie politisch unabhängige Gremien zur Überwachung der Fiskalpolitik einrichteten. Der ursprüngliche Zweck dieser Reformen war, ein existierendes Verschuldungsproblem zu bekämpfen. Sie blieben aber wirksam, nachdem dieses Ziel längst erreicht war. Statt der Politik die Hände zu *führen*, hatten sie nun den Effekt, ihr die Hände zu *binden* und eine stärker gestaltende Politik zu erschweren.

Die hier zwangsläufig nur angedeutete empirische Analyse zeigt, dass die Entstehung von Überschüssen in allen sechs Ländern mit Veränderungen der herrschenden Ideen, Interessen und Institutionen verbunden war. Vor allem aber geschahen diese nicht unabhängig voneinander, sondern verstärkten sich gegenseitig: Neue Vorstellungen von guter Fiskalpolitik lösten institutionelle Reformen aus, diese veränderten die Politikmaßnahmen, neue Politikmaßnahmen wirkten auf die Struktur der politischen Interessen, veränderte Interessen beeinflussten das strategische Kalkül der Parteien, die wiederum neue institutionelle Reformen auf den Weg brachten.

In den großen Linien entsprach die Entwicklung dabei in allen sechs Ländern dem hier skizzierten Prozess. Natürlich gab es dabei durchaus relevante Unterschiede im Detail. So spielte die Neudefinition der Rolle des Staates in der Wirtschaft in den angelsächsischen Ländern eine größere Rolle als in den nordischen Staaten, in denen ein starker Staat historisch viel stärker verankert ist. Dafür entwickelten insbesondere Schweden und Finnland noch deutlich elaboriertere institutionelle Regeln als Kanada und die pazifischen Staaten.

Unabhängig von diesen Differenzen geschah die Verwendung der Überschüsse aber in keinem Land frei von strukturellen und politischen Zwängen, sondern erfolgte innerhalb des von der Konsolidierung gesetzten Korsetts. Dieselben Maßnahmen und Reformen, die dazu dienten, den Überschuss auf Dauer zu stellen, trugen zugleich dazu bei, seine Verwendung im Sinne der progressiven Konsolidierungsthese zu verhindern. Insofern waren Entstehung, Verwendung und Bewahrung der Überschüsse nur verschiedene Facetten ein und desselben Prozesses: Weil es dem Staat gelang, die Ansprüche an seine fiskalpolitische Gestaltungskraft zu reduzieren, war er in der Lage, dauerhafte Überschüsse zu erzielen, zugleich konnte er diese jedoch nicht mehr gestaltend verwenden.

Fazit und Ausblick

Die Kernbotschaft der Arbeit lautet, dass eine „schwarze Null“ nicht mit wachsender fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit gleichzusetzen ist. Überschüsse sind kein Zeichen zurückkehrenden Überflusses, der ein Ende der Alternativlosigkeit ankündigt und eine wieder stärker gestaltende Politik erlaubt. Sie sind insofern kein Ausdruck wachsender Gestaltungsfreiheit, sondern ein Ausdruck sinkender Gestaltungsambitionen. Die Verteilung der Überschüsse erfolgt daher unter nicht weniger großen politischen Zwängen als die Verteilung von Konsolidierungslasten. Und die Interessengruppen und

Politikfelder, die besonders umfangreiche Sparmaßnahmen verkraften mussten, haben eine besonders schlechte Ausgangsposition, um vom Überschuss zu profitieren. Mit dem Erzielen einer „schwarzen Null“ allein ist die zunehmende Erosion fiskalischer Demokratie also nicht gestoppt oder gar umgekehrt.

Damit ist kein allgemeines Urteil über die Wünschbarkeit von Haushaltsüberschüssen verbunden. Mit der progressiven Konsolidierungsthese hat die Arbeit ein spezifisches Argument für Überschüsse untersucht und zurückgewiesen. Davon unbenommen kann es andere, gute Gründe für eine Politik der „schwarzen Null“ geben. Ihr andauernder Sparkurs brachte den Überschussländern auch durchaus Vorteile, etwa in Form wachsenden Vertrauens an den internationalen Finanzmärkten oder zunehmender Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Steuerwettbewerb. Neben diesen positiven zeigen sich aber eben auch problematische Folgen. Vor allem aber stehen positive und problematische Folgen oftmals in einem Zielkonflikt miteinander.

So zeigen alle sechs Überschussfälle in beinahe dialektischer Weise, wie das Bestreben, bestimmte Probleme zu vermeiden, die genau umgekehrten Probleme hervorrief. Aus Angst, ihre politische Handlungsfreiheit zu missbrauchen, beschränkten die Überschussländer sie institutionell so sehr, dass dies selbst eine maßvolle Verwendung ihrer neu gewonnenen fiskalischen Spielräume behinderte. Aus Angst, zukünftige Generationen mit Schulden zu belasten, unterließen sie Investitionen in den Kapitalstock, der diesen Generationen vererbt werden wird. Aus Angst, Leistungen in der Zukunft nicht mehr finanzieren zu können, kürzten sie sie in der Gegenwart. In einem Satz: Aus Angst, zu risikofreudig zu handeln, betrieben diese Länder eine zutiefst risikoaverse Fiskalpolitik. Deshalb konnten die Überschüsse aber auch keine Rückkehr zu einem gestaltenden Investitionsstaat auslösen. Das Bekenntnis zu Überschüssen war weniger die Grundlage dafür, schmerzhaft Einschnitte zurückzunehmen, als vielmehr dafür, sie auf Dauer zu stellen.

Dieser ernüchternde Befund legt einige grundsätzlichere Betrachtungen zur Politik der Staatsverschuldung nahe. Wenn nämlich ein Abbau von Verschuldung nicht zu mehr Handlungsfähigkeit führt, deutet das darauf hin, dass die Verschuldung gar nicht der eigentliche Grund für die zunehmende Alternativlosigkeit war. In dieser Perspektive erscheinen Defizite weniger als Ursache des Verlustes staatlicher Handlungsfähigkeit, sondern vielmehr selbst als eine seiner Folgen. Konfrontiert mit zunehmenden Alternativlosigkeiten, versucht die Politik, durch Kreditaufnahme Alternativen zu leihen, so lange, bis diese Kredite selbst zum Problem werden. Die wachsende Zinslast verschärft die ursprünglichen Probleme dann noch. Ihr Abbau kann diese Verschärfung möglicherweise wieder lindern, aber auch er führt nur zu dem Ausgangsdilemma zurück, dem zu entkommen die Staatsverschuldung ein untauglicher Versuch war.

Wer an einem langfristig gestaltungs-fähigen Staat und einem Wiederausbau fiskalischer Demokratie interessiert ist, wird daher nicht umhinkommen, sich diesem fundamentalen Dilemma zu stellen. Denn im

„Zeitalter permanenter Austerität“ bleibt die Gestaltungsfähigkeit des Staates von zwei Seiten strukturell beschränkt: zum einen vom permanenten Abwärtsdruck auf die Steuereinnahmen, der von Globalisierung und der Sorge um ökonomische Wettbewerbsfähigkeit ausgelöst wird, zum anderen vom permanenten Aufwärtsdruck auf die Kosten der Vergangenheit, der nach wie vor vom demografischen Wandel ausgeht. Diese beiden Tendenzen werden aber von einer Politik der „schwarzen Null“ in keiner Weise gelöst. Diese bietet zwar eine erfolgreiche Kur für ein Symptom permanenter Austerität, nämlich die wachsende Zinslast. Sie beseitigt jedoch deren eigentliche Ursachen nicht.

Die progressive Konsolidierungsthese, die sich fast alle Parteien gerne zu eigen machen, vermeidet dagegen, sich diesem Dilemma zu stellen. Stattdessen schürt sie die Hoffnung, mit Überschüssen gebe es ein Allheilmittel, das mehr Investitionen und größere Unterschiede zwischen den Parteien ermögliche, ohne niedrige Sozialausgaben oder höhere Steuern zu erzwingen. Sie verspricht, mit zwar schmerzhaften, aber zeitlich begrenzten Einschnitten lasse sich eine dauerhafte Stärkung der fiskalischen Demokratie erreichen.

Das ist politisch verständlich, aber gleichwohl hochproblematisch. Denn ob dem fundamentalen Dilemma permanenter Austerität mit einer Erhöhung von Steuern oder einem Rückbau des Wohlfahrtsstaats begegnet werden sollte, wäre eine umfassende Debatte mit echten politischen Alternativen wert. Statt eine solche Debatte zu befördern, können Überschüsse ihr sogar abträglich sein. Es besteht nämlich die reale Gefahr, dass sie die Notwendigkeit dieser Debatte hinter einem Schleier der Sorglosigkeit verhüllen. Diese Überlegungen sind von besonderer Aktualität für Politiker und Wähler in Deutschland, wo die Politik der „schwarzen Null“ momentan sehr populär ist. Noch sind diese Überschüsse vor allem Prognosen, die durch einen Konjunkturunbruch oder eine erneute Verschärfung der Eurokrise zu Makulatur werden können. Wenn sie aber tatsächlich Realität werden, rückt auch in Deutschland die Frage nach ihrer Verwendung in den Fokus. So forderten die großen Wirtschaftsforschungsinstitute bereits in ihrer Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2013, zukünftige Überschüsse für einen Abbau der kalten Progression und für höhere Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung zu nutzen. Dabei schätzten sie den Bedarf an zusätzlichen Bildungsinvestitionen auf 16 Mrd. Euro und den Bedarf an Infrastrukturinvestitionen auf 8 Mrd. Euro pro Jahr, um die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu gewährleisten.⁸ Demgegenüber bestand die mit Abstand kostspieligste Entscheidung der Großen Koalition in einem Rentenpaket, auch wenn die Regierung hier mittlerweile Nachbesserungsbedarf erkannt und ein Investitionsprogramm von insgesamt 10 Mrd. Euro für die Jahre 2016-2018 in Aussicht gestellt hat.⁹

Vor dem Hintergrund der oben präsentierten Analysen kann man vor übertriebenen Erwartungen an

⁸ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2013: Konjunktur zieht an. Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013.

⁹ Bundesministerium der Finanzen, 2014: Monatsbericht November 2014.

mögliche deutsche Haushaltsüberschüsse nur warnen. Angesichts der Tatsache, dass keinem der untersuchten Länder ein Wiederausbau der Gestaltungsausgaben gelang, ist kaum damit zu rechnen, dass Deutschland seine Investitionstätigkeit bei gleichzeitigem Schuldenabbau wird spürbar erhöhen können. Dies wäre wohl nur möglich, wenn die dafür nötigen Mittel durch Steuererhöhungen oder eine Kürzung anderer Staatsausgaben generiert werden könnten – und mit beidem ist bis auf Weiteres nicht zurechnen.

Allerdings gibt es nicht nur Anlass zu Pessimismus: Die Analyse hat auch gezeigt, dass es vor allem Pfadabhängigkeiten waren, die dafür sorgten, dass die „schwarze Null“ in den untersuchten Ländern gewissermaßen selbst „alternativlos“ wurde. Diese Pfadabhängigkeiten werden in Deutschland aber nicht dieselben sein, schließlich unterscheidet sich die Entstehung der deutschen Überschüsse nicht wenig von den hier untersuchten Fällen. So sind sie nicht das Ergebnis harter Sparmaßnahmen in Reaktion auf eine Fiskalkrise im eigenen Land. Vielmehr sind sie konjunkturell bedingten hohen Steuereinnahmen und vor allem historisch niedrigen Zinsen zu verdanken und daher mit viel geringeren politischen Kosten erkaufte.

Dies lässt hoffen, dass auf dem Pfad der deutschen Finanzpolitik mehr und andere Abzweigungen offenstehen, als dies in Schweden oder Kanada der Fall war. Diese Arbeit hat ihr Ziel erreicht, wenn sie zeigen konnte, wie wichtig, vor allem aber wie schwierig es ist, diese Abzweigungen auch tatsächlich zu wählen. Dies zu tun ist aber unerlässlich, wenn die „schwarze Null“ Mittel zum Zweck sein und nicht Selbstzweck bleiben soll.