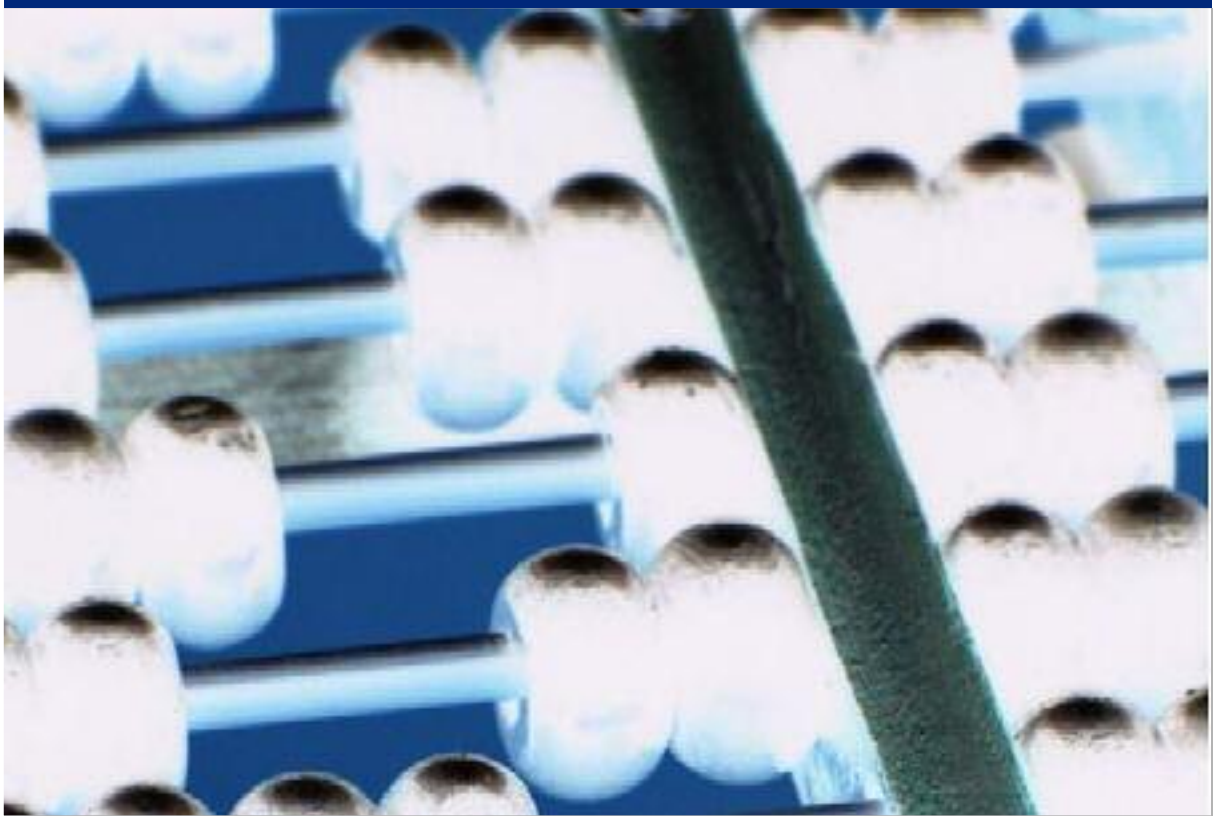
Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich



Aktion Demographischer Wandel | BertelsmannStiftung

Autoren:

Prof. Dr. Uwe Wagschal
Institut für Politische Wissenschaft
Tel: 06221/542868
uwe.wagschal@urz.uni-heidelberg.de
http://www.wagschal.uni-hd.de

Georg Wenzelburger, Diplom-Journalist

Mitarbeit:
Sandra Detzer M.A., Maximilian Grasl M.A., Thomas Metz

Kontakt:

Andreas Esche
Bertelsmann Stiftung
Tel: 05241-8181-300
andreas.esche@bertelsmann.de

Dr. Ole Wintermann
Bertelsmann Stiftung
Tel: 05241-8181-232
ole.wintermann@bertelsmann.de
http://www.aktion2050.de

Gütersloh 2006

Inhalt

1 Einleitung 7

1.1 Staatsverschuldung: Ein Problemerzeuger oder ein Problemlöser? 7

1.2 Die Messung von Konsolidierungen – Definitorische Grundlagen 10

1.2.1 Indikatoren zur Messung von Finanzpolitik und Konsolidierungsanstrengungen 10
1.2.2 Die Festlegung einer Konsolidierung 12
1.2.3 Kriterien zur Bestimmung des Erfolgs und der Nachhaltigkeit einer Konsolidierungsphase 14

1.3 Die verwendete Definition für Konsolidierungsphasen 15

1.3.1 Arten von Konsolidierungsphasen 15
1.3.2 Definition einer nachhaltigen Konsolidierung 16

1.4 Anwendung der Definition auf 23 OECD-Länder 17

2 Die Konsolidierungen im Überblick 19

2.1 Die zeitliche Entwicklung der Verschuldungs- und Konsolidierungsindikatoren 19

2.2 Entwicklung der Ausgaben 21

2.3 Einnahmeentwicklung innerhalb der untersuchten OECD-Länder 31

2.4 Ausgabenseitige versus einnahmeseitige Konsolidierungen 42

2.5 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen 44

2.6 Ökonomische Rahmenbedingungen der Konsolidierung 51

2.7 Auswirkungen der Konsolidierung 55

3 Länderberichte 58

3.1 Vom Schuldenkönig zum Musterschüler: Die Budgetsanierung in Belgien 1993-2002 58

3.1.1 Die Entwicklung der belgischen Staatsfinanzen 1980-2005 58
3.1.2 Die fiskalische Struktur Belgiens 60
3.1.3 Analyse der belgischen Budgetkonsolidierung 1993-2002 60
3.1.4 Die politische Umsetzung der Konsolidierung 64
3.1.5 Reformen der Institutionen und Prozesse während der Budgetkonsolidierung 67
3.1.6 Weitere Faktoren 69

3.2 Die Krise als Chance: Budgetsanierung in Schweden 1993-2000 70

3.2.1 Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen 1980-2005 70
3.2.2 Fiskalische Struktur Schwedens 71
3.2.3 Analyse der Budgetkonsolidierung Schwedens 1993-2000 71
3.2.4 Die politische Umsetzung der Konsolidierung 74
3.2.5 Reformen politischer Prozesse und Institutionen während der Konsolidierung 76

3.2.6 Weitere Faktoren 77
3.3 Der Arbeitsmarkt als Schlüssel: Die Haushaltskonsolidierung in Dänemark 1996-2001 78
3.3.1 Entwicklung der dänischen Staatsfinanzen 1980-2005 78
3.3.2 Fiskalische Struktur Dänemarks 79
3.3.3 Analyse der Budgetkonsolidierung Dänemarks 1996-2001 79
3.3.4 Die Umsetzung der Konsolidierung 82
3.3.5 Reformen politischer Prozesse und Institutionen während der Konsolidierung 84
3.3.6 Weitere Faktoren 85
3.4 Überall ein bisschen sparen: Die Budgetsanierung in Österreich 1995-1997 87
3.4.1 Entwicklung der österreichischen Staatsfinanzen 1980-2005 87
3.4.2 Fiskalische Struktur Österreichs 88
3.4.3 Analyse der Budgetkonsolidierung Österreichs 1995-1997 88
3.4.4 Die politische Umsetzung der Konsolidierung 91
3.4.5 Reformen der Institutionen und Prozesse während der Budgetkonsolidierung 92
3.4.6 Weitere Faktoren 93
3.5 Alles auf den Prüfstand: Die Budgetsanierung in Kanada 1992-2000 94
3.5.1 Die Entwicklung der kanadischen Staatsfinanzen 1980-2005 94
3.5.2 Die fiskalische Struktur Kanadas 95
3.5.3 Analyse der Budgetkonsolidierung 1992-2000 95
3.5.4 Die politische Umsetzung der Konsolidierung 98
3.5.5 Reformen der Institutionen und Prozesse während der Budgetkonsolidierung 100
3.5.6 Weitere Faktoren 101
3.6 Sparkurs mit Rückenwind: Die Clinton Regierung und die Konsolidierung des US-Haushalts 1992-2000 103
3.6.1 Entwicklung der US-amerikanischen Staatsfinanzen 1980 bis 2005 103
3.6.2 Fiskalische Struktur USA 105
3.6.3 Inhaltliche Analyse der Budgetkonsolidierung in den USA 1992-2000 105
3.6.4 Die Umsetzung der Konsolidierung 108
3.6.5 Reformen politischer Prozesse und Institutionen während der Konsolidierung 109
3.6.6 Weitere Faktoren 110
3.7 Komplettrenovierung: Die Budgetkonsolidierung in Neuseeland 1992-1995 111
3.7.1 Entwicklung der neuseeländischen Staatsfinanzen 1980-2005 111
3.7.2 Fiskalische Struktur Neuseelands 114
3.7.3 Analyse der Budgetkonsolidierung Neuseelands 1992-1995 114
3.7.4 Reformen der Institutionen und Prozesse während der Budgetkonsolidierung 116
3.7.5 Weitere Faktoren 117
3.8 Vom kranken Patienten zum gesunden Vorbild? Die Budgetsanierung in den Niederlanden 1996-2001 118
3.8.1 Einleitung 118
3.8.2 Die Entwicklung der niederländischen Staatsfinanzen 1980-2005 118
3.8.3 Die fiskalische Struktur der Niederlande 120
3.8.4 Analyse der Budgetkonsolidierung in den Niederlanden 1996-2001 121
3.8.5 Die politische Umsetzung der Maßnahmen 123
3.8.6 Untersuchung der Maßnahmen auf Prozess- und institutioneller Ebene 125
3.8.7 Weitere Faktoren 126
3.9 Italien: Konsolidierung um des Euro willen (1998-2001) 127

3.9.1 Die Entwicklung der Staatsfinanzen 1980-2005 127
3.9.2 Die fiskalische Struktur Italiens 130
3.9.3 Analyse der Budgetkonsolidierung in Italien 131
3.9.4 Untersuchung der Maßnahmen auf Prozess- und institutioneller Ebene 135
3.9.5 Weitere Faktoren 137

4 Neun Länder – neun Wege? Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei Haushaltssanierungen 138

4.1 Maßnahmen auf der Ausgabenseite 138
4.1.1 Überblick 138
4.1.2 Die politische Umsetzung der ausgabenseitigen Konsolidierung 140
4.2 Maßnahmen auf der Einnahmeseite 145
4.2.1 Überblick 145
4.2.2 Die steuerlichen Maßnahmen im Detail 146
4.2.3 Die Rolle von Einmalerlösen 149
4.3 Maßnahmen auf institutioneller Ebene 150
4.3.1 Budgetprozess 150
4.3.2 Verwaltungsreformen 152
4.3.3 Verfassungsänderungen 152
4.3.4 Reformen bei der Finanzierung und Organisation von Leistungen 153
4.3.5 Reformen auf dem Arbeitsmarkt 154
4.3.6 Reformen bei der Rentenversicherung 154

5 Die Wirkung von Rahmenbedingungen auf Konsolidierungsstrategien 157

5.1 Einfluss ökonomischer Rahmenbedingungen auf Konsolidierungsstrategien 157
5.1.1 Wirtschaftswachstum 157
5.1.2 Arbeitslosigkeit und Seniorenquote 158
5.1.3 Zinsniveau 159
5.1.4 Problemdruck 160
5.2 Einfluss politisch-institutioneller Rahmenbedingungen auf Konsolidierungsstrategien 161
5.2.1 Wahlsystem und Parteiensystem 161
5.2.2 Fiskalische Dezentralisierung 164
5.2.3 Regierungscouleur 166
5.3 Zusammenfassung 168

6 Die Entwicklung in Deutschland 169

6.1 Staatsausgaben 169
6.2 Staatseinnahmen 175
6.3 Institutionelle Reformen 186
6.4 Zusammenfassung 187

7 Policy-Empfehlungen: Erfolgversprechende Maßnahmen und Strategien zur Umsetzung von Konsolidierungen 190

7.1 Ausgabenseitige Maßnahmen 190
7.2 Einnahmeseitige Maßnahmen 191
7.3 Institutionelle Maßnahmen....192
7.4 „Weiche“ Faktoren....193

8 Literatur 193

„Wer verschuldet ist, der ist nicht frei."
Göran Persson, schwedischer Premierminister

1 Einleitung

1.1 Staatsverschuldung: Ein Problemerzeuger oder ein Problemlöser?

Die Entwicklung der Staatsverschuldung ist im historischen Vergleich von einem Auf und Ab gekennzeichnet, wobei Kriege, Wirtschaftskrisen und Verschwendungssucht absolutistischer Herrscher die wesentlichen Antriebskräfte der Verschuldung waren. Nach dem 2. Weltkrieg war in den wichtigsten Industrienationen zunächst ein längerer Schuldenabbau zu beobachten, der durch das lang anhaltende Wirtschaftswachstum des „Goldenen Zeitalters" bis Anfang der 1970er Jahre begünstigt wurde (Wagschal 1996). Die durchschnittliche Entwicklung der Staatsverschuldung ist seit 1970 von einem – in Friedenszeiten – bisher nicht gekannten Anstieg geprägt: Bis 1995, dem Jahr des absoluten Höchststandes in den 23 hier untersuchten OECD-Ländern (73 Prozent), hatten sich die Schuldenquoten mehr als verdoppelt, seitdem sinken sie wieder leicht. 2005 lagen sie im Durchschnitt bei rund 64 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), wobei Deutschland mit einem Wert von 70 Prozent im oberen Mittelfeld des Rankings der 23 in dieser Studie untersuchten OECD-Länder liegt.[1]

Die Konsolidierung von Staatsfinanzen ist für Regierungen eine schwierige Aufgabe. Wer lieb gewonnene Sozialleistungen kürzt, Steuern erhöht oder Mitarbeiter in der Staatsverwaltung entlässt, provoziert Proteste der betroffenen Gruppen und gefährdet seine Wiederwahl. Als sich das Wirtschaftswachstum nach der ersten Ölkrise sowie während der 1980er Jahre in vielen westlichen Industrienationen abschwächte, stieg die Arbeitslosigkeit stark an und der Druck auf die Staatsfinanzen nahm zu. Regierungen reagierten zumeist nicht mit harten Einschnitten oder Steuererhöhungen, sondern finanzierten den zunehmenden Geldbedarf über steigende Haushaltsdefizite und nahmen somit eine wachsende Staatsverschuldung in Kauf. Zwar konnten sich die Staatsfinanzen Ende der 1980er Jahre vorübergehend erholen, bis Mitte der 1990er Jahre stiegen die Defizite in den OECD-Ländern allerdings auf Rekordhöhe: 1993 erreichte das durchschnittliche Haushaltsdefizit von 23 OECD-Staaten mehr als 5,3 Prozent des BIP (Abbildung 1.1).

Allerdings sind die Schuldenquoten (d.h. der nominelle Schuldenstand in Prozent des Bruttoinlandsproduktes)[2] nicht in allen Ländern gestiegen. In Großbritannien, Australien, Irland, Neuseeland und Norwegen sind sie seit 1970 sogar gesunken, jedoch aus unterschiedlichen Gründen, von unterschiedlichen Ausgabenniveaus und mit unterschiedlichen Verläufen. Beispielsweise trugen länderspezifische Gründe wie Erdöleinnahmen oder Privatisierungserlöse in Großbritannien und Norwegen besonders zur Verbesserung der Haushaltslage bei. Gleichwohl hat – wenn auch verspätet – Deutschland seit den 1990er Jahren

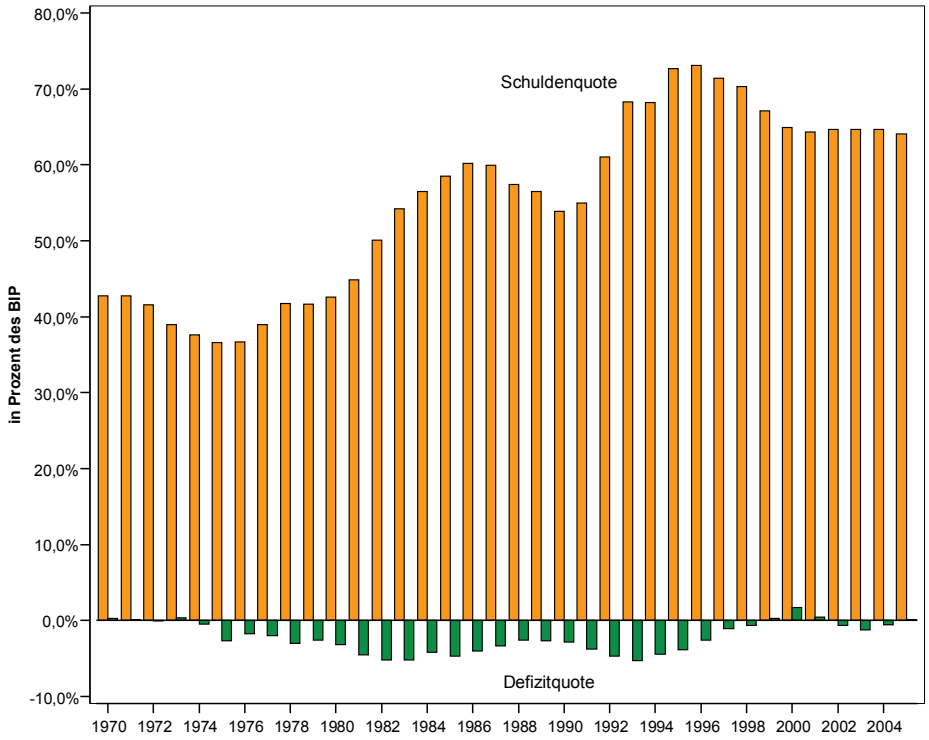
[1] In dieser Studie werden folgende OECD-Länder analysiert: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und die USA. Wegen mangelnder Daten kann die Fallzahl für Teilauswertungen geringer sein.

[2] Die Definition der Staatsverschuldung unterliegt Variationen: So grenzt die OECD die Verschuldung anders ab als das Statistische Bundesamt, nämlich nach den Vorschriften der Europäischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Im internationalen Vergleich liegen deshalb die Verschuldungsdaten teilweise beträchtlich über den nationalen Ausweisen. Ebenso weist die OECD eine Verschuldungskennziffer nach den Maastricht-Kriterien aus, die wiederum etwas anders abgegrenzt wird.

substanzielle Einnahmen durch Privatisierungen, aber auch durch Versteigerungen von Lizenzen (z.B. rund 50 Milliarden Euro durch die UMTS-Versteigerung) erzielt.

Was dann jedoch folgte, war eine erstaunliche Trendwende. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bauten die OECD-Staaten die Budgetdefizite – zumindest im Durchschnitt – ab. Um die Jahrtausendwende erzielten sie im Durchschnitt sogar leichte Überschüsse. Mit leichter Verzögerung gelang es den Regierungen auch, die Verschuldung in Prozent des BIP zu verringern.

Abbildung 1.1: Entwicklung der Staatsfinanzen in 22 OECD-Ländern



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006), Durchschnittliche Staatsverschuldung und Finanzierungssalden in 22 OECD-Ländern.

Die Entwicklung innerhalb der Gruppe der OECD-Länder verlief aber nicht so einheitlich, wie es die Interpretation der Durchschnittswerte nahe legt: Zum einen gibt es eine Gruppe von Ländern, wie Schweden, Kanada, Dänemark oder Belgien, die bis heute Überschüsse erwirtschaften, ihre Staatsverschuldung senken oder Rücklagen für zukünftige Belastungen (wie etwa den demographischen Wandel) aufbauen. In anderen OECD-Staaten, wie Frankreich und Deutschland, wächst jedoch die Staatsverschuldung – aus unterschiedlichen Gründen – weiter an und die öffentlichen Haushalte sind jedes Jahr deutlich im Defizit.

Die Bewertung der Staatsverschuldung hängt in der politischen und ökonomischen Diskussion von normativen Grundpositionen ab. Dabei werden ihr durchaus positive Effekte zugeschrieben. So kann sie Liquiditätsschwankungen im Staatshaushalt überbrücken (Überbrückungsfunktion), konjunkturelle Zyklen ausgleichen (Stabilisierungsfunktion) und die finanzielle Last von öffentlichen Ausgaben über die Zeit verteilen (Lastverschiebungsfunktion). Letzteres hat bereits die deutsche Finanzklassik erkannt: „Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zuwenig für seine Zukunft oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.“,

so Lorenz von Stein. Daneben sollte sich der Staat auch in Notzeiten verschulden dürfen, z.B. im Krieg, was auch von der klassischen Schule toleriert wurde. Die bekannteste und populärste Rechtfertigung für eine verstärkte Verschuldung, vor allem in Zeiten nachlassenden wirtschaftlichen Wachstums, lieferte der Keynesianismus mit der Theorie vom „deficit spending". Vertreter dieser Grundpositionen sehen die Staatsverschuldung als Problemlöser (Hickel 2006).

Historisch wird die Staatsverschuldung zumeist jedoch als Problemerzeuger betrachtet. In der klassischen politischen Ökonomie kritisierten David Ricardo („Die Staatsverschuldung ist eine der schrecklichsten Geißeln, die jemals zur Plage einer Nation erfunden wurden."), aber auch Adam Smith die Verschuldung vehement. Sie führe zu Systemzusammenbrüchen und ermögliche es den Herrschenden, das Steuerbewilligungsrecht der Parlamente zu umgehen. Zudem wirke sie negativ auf die Leistungsmotivation. Neben den meisten Repräsentanten des „public choice"-Ansatzes (z.B. James Buchanan) lehnen auch Monetaristen (z.B. Milton Friedman) die Verschuldungspolitik als einen Störfaktor für das Funktionieren der Märkte („stop-and-go"-Politik) ab. Auch Neoklassiker, die ein Zurückdrängen der privaten Investition und Nachfrage identifizieren („crowding out"), sprechen sich gegen Verschuldung aus.

Abseits dieser dogmentheoretischen Diskussion zeigt sich, dass die Staatsverschuldung den Handlungsspielraum von Regierungen massiv einengt. Drei Indikatoren sollen dies verdeutlichen. Erstens die Zins-Ausgaben-Quote von Regierungen: Länder wie Griechenland mussten in der Spitze 28 Prozent (1994) ihrer Ausgaben nur für Zinszahlungen aufwenden. Ähnlich hohe Werte konnten für Italien (23 Prozent für 1993) und Belgien (22 Prozent für 1990) beobachtet werden.

Die Zins-Steuer-Quote (Zinszahlungen in Prozent der gesamten Steuer- und Abgabeneinnahmen) lässt das Bild noch dramatischer erscheinen. So mussten in den 1990er Jahren immerhin sieben von 23 OECD-Ländern mehr als ein Fünftel ihrer Gesamteinnahmen für ihre Zinszahlungen aufwenden, wobei Griechenland mit 34 Prozent den historischen Spitzenplatz (1994) einnahm.

Als drittes Kriterium, welches 1992 auch das Bundesverfassungsgericht zur Beurteilung der Haushalte des Saarlands und Bremens herangezogen hat, kann die Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahme in Prozent der Gesamtausgaben) untersucht werden. So lag etwa für 2004 die Kreditfinanzierungsquote des Bundes mit 17 Prozent höher als die Werte des Saarlands (13 Prozent) und Bremens (15 Prozent, beide Werte für 1990), für die eine extreme Haushaltsnotlage festgestellt wurde. Auch im internationalen Vergleich wiesen einige Länder zeitweise Werte deutlich über 20 Prozent auf. Um wieder politischen Handlungsspielraum zu gewinnen, begannen Regierungen, ihre Haushalte zu konsolidieren.

Welche Strategien versprechen bei Haushaltskonsolidierungen Erfolg? Und warum gelingt es manchen Regierungen, eine nachhaltige Konsolidierung der Staatsfinanzen durchzusetzen, während sich andere Staaten immer weiter verschulden? Diesen beiden Kernfragen geht die vorliegende Studie im Rahmen eines internationalen Vergleiches verschiedener Konsolidierungsanstrengungen nach.

Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen wird – nach einer kurzen Erläuterung der definitorischen Grundlagen zur Identifizierung von Haushaltskonsolidierungen – zunächst ein Überblick über die Entwicklung der Staatsfinanzen und über verschiedene Konsolidierungen

in OECD-Ländern gegeben. Dabei werden auch einige wichtige Eigenschaften der Konsolidierungen (Länge, Zusammensetzung, Umfang) quantitativ für die gesamte Ländergruppe analysiert. In einem zweiten Schritt untersucht die Studie detailliert einige ausgewählte Konsolidierungen. Neun Länderkapitel geben Aufschluss über die Ausgestaltung und die politische Umsetzung der Haushaltssanierungen in Belgien, Österreich, Italien, Schweden, Dänemark und den Niederlanden sowie in Kanada, Neuseeland und in den USA. Die Erkenntnisse aus den einzelnen Länderberichten werden in einem dritten Schritt zusammengefasst, verglichen und diskutiert. Zuletzt schwenkt der Fokus der vorliegenden Studie zu den Rahmenbedingungen, die Budgetkonsolidierungen erleichtern bzw. erschweren. Hierbei stehen im Gegensatz zu den Länderberichten weniger die politischen Prozesse im Vordergrund, die zur Haushaltssanierung geführt haben. Vielmehr soll dieser Teil externe institutionelle Einflüsse offen legen, welche die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik behindern oder befördern können. Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung ab.

1.2 Die Messung von Konsolidierungen – Definitorische Grundlagen

Die quantitative Untersuchung von Haushaltskonsolidierungen basiert auf einer Definition, anhand derer entschieden werden kann, ob eine Konsolidierungsperiode vorliegt, und ob diese erfolgreich ist. Dabei muss zunächst entschieden werden, welcher Indikator herangezogen wird, um Haushaltspolitik und Konsolidierungsanstrengungen zu messen. Hierbei stehen unterschiedliche Messkonzepte und Indikatoren zur Auswahl, wie der jährliche nominale Budgetsaldo, der konjunkturell bereinigte Budgetsaldo (= strukturelles Defizit), der Primärsaldo (d.h. Budgetsaldo abzüglich Zinszahlungen auf die Staatsschuld) sowie der konjunkturell bereinigte Primärsaldo. Typischerweise werden diese Salden als Quote in Prozent des BIP ausgewiesen. Überdies könnte auch die Schuldenquote als Maß verwendet werden.

Nach der Wahl der geeigneten Budgetgröße müssen Grenz- bzw. Schwellenwerte festgelegt werden, ab denen man von einer Konsolidierungsphase sprechen kann. Schließlich stellt sich noch die Frage des Erfolges beziehungsweise der Nachhaltigkeit der Konsolidierungsanstrengungen. Letztlich sind für eine Operationalisierung der Messung von Konsolidierung daher folgende drei Prüffragen zu entscheiden:

(1) Welcher Indikator wird herangezogen, um Haushaltspolitik und Konsolidierungsanstrengungen zu messen?

(2) Welche Kriterien müssen erfüllt werden, damit von einer Konsolidierungsphase gesprochen werden kann?

(3) Wie wird der Erfolg oder die Nachhaltigkeit von Konsolidierungen bestimmt?

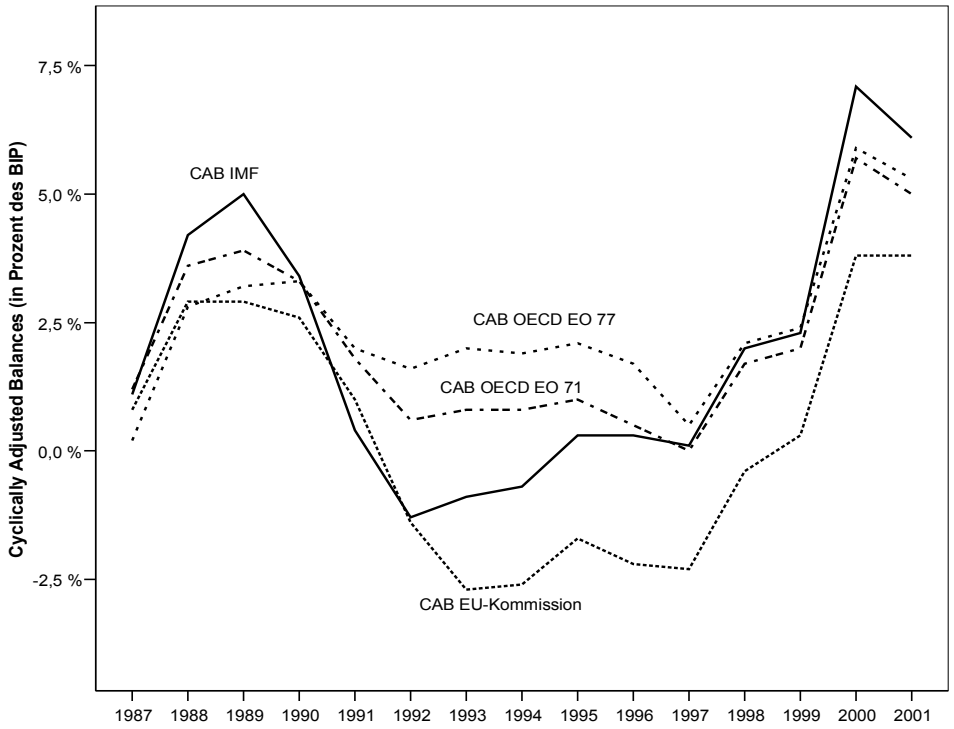
1.2.1 Indikatoren zur Messung von Finanzpolitik und Konsolidierungsanstrengungen

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur finden sich zahlreiche Studien, die sich mit Haushaltskonsolidierungen und deren Wirkungen beschäftigen (siehe z.B. Alesina und Perotti 1995, 1996, 1997; von Hagen, Hallett und Strauch 2002; Zaghini 2001; Brandner 2003; Larch und Salto 2003; Sachverständigenrat 2003). Diese Untersuchungen verwenden in der Regel die zyklisch bereinigten Saldenquoten (CAB) oder die zyklisch bereinigten Primärsaldenquoten (CAPB) als Indikatoren für diskretionäre Finanzpolitik. Durch die zyklische Anpassung sollen die Budgetsalden so bereinigt werden, dass die Veränderung makroökonomischer Rahmendaten (etwa durch den Konjunkturzyklus) keinen Einfluss mehr auf

die Budgetdaten hat. Die Verwendung des Primärsaldos führt dazu, dass zudem steigende Zinszahlungen auf Staatsschulden den Indikator nicht verzerren.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist die zyklische Bereinigung wünschenswert, weil dadurch die diskretionären Effekte der Finanzpolitik herausgefiltert werden können. Jedoch variieren die Berechnungsmethoden der zyklischen Bereinigung so stark, dass fraglich ist, ob die Primärsaldenquoten überhaupt als Indikatoren zur Bestimmung von Konsolidierungsperioden geeignet sind. Für die konjunkturelle Bereinigung von Budgetsalden verwenden verschiedene internationale Organisationen unterschiedliche Methoden[3] – bis heute diskutiert die Wirtschaftswissenschaft über die angemessene Methode zur konjunkturellen Bereinigung von Haushaltssalden (siehe zuletzt: Girouard und André 2005: 10).

Abbildung 1.2: Vergleich der zyklisch bereinigten Haushaltssalden Finnlands



Anmerkungen: EO = OECD Economic Outlook; IMF = Internationaler Währungsfonds.

Das Ergebnis dieser Uneinigkeit zeigt ein Blick auf verschiedene Messungen des zyklisch bereinigten Haushaltssaldos Finnlands (CAB) (Abbildung 1.2)[4]: Zwar ähneln sich die Kurven im groben Verlauf – die Niveauunterschiede sind jedoch beträchtlich. So misst die Europäische Kommission 1993 in Finnland ein konjunkturell bereinigtes Defizit in Höhe von 2,7 Prozent des BIP (EC 2002), wohingegen die OECD im Economic Outlook (EO 77 2005) das CAB mit 2,0 Prozent im Plus sieht. Auch zwischen den Daten des Internationalen

[3] So basieren die Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücken der Volkswirtschaften von OECD und IMF auf den geschätzten Produktionsfunktionen der jeweiligen Länder (und damit auf deren Potenzialoutputs). Ein anderes Verfahren wendete bis 2001 die Europäische Kommission an, welche die Konjunkturbereinigung über den sogenannten „HP-Filter“ vornahm.

[4] Leider liegen für die zyklisch bereinigten Primärsaldenquoten nur Daten der OECD vor. Weil die konjunkturelle Bereinigung aber Grund für die Unterschiede zwischen den Daten der verschiedenen Institutionen ist, zeigt der Vergleich der CAB die Grundproblematik.

Währungsfonds (IMF) und der OECD ergeben sich deutliche Unterschiede. Eine Korrelation der Daten der Europäischen Kommission und der Daten der OECD (EO 77 2005) von 1987-2005 ergibt nur einen Korrelationskoeffizienten von r = 0,66.

Für die Bestimmung von Konsolidierungsphasen ergeben sich die größten Probleme jedoch nicht durch die Niveauunterschiede zwischen den verschiedenen Messungen, sondern vor allem durch die Abweichungen bei den Veränderungen der Saldenquoten von Jahr zu Jahr, weil die Forschung Konsolidierungsphasen bisher auf Grundlage von Veränderungen ermittelt hat. Wieder soll das Beispiel Finnlands die Problematik verdeutlichen: Laut IMF und OECD gingen dort die konjunkturbereinigten Defizite zwischen 1992 und 1993 zurück. Diese Verbesserung könnte möglicherweise den Beginn einer Konsolidierungsphase anzeigen. Die Europäische Kommission jedoch berechnete für 1993 ein höheres CAB als für 1992. Aus ihrer Sicht verschlechterte sich also die finanzielle Lage zwischen den beiden Jahren, von Konsolidierung könne demnach keine Rede sein.

Diese kurze Diskussion zeigt, dass die Datenqualität durch die unterschiedlichen Messmethoden für die konjunkturelle Bereinigung bzw. das Potenzialoutput sehr heterogen ist. Gerade wenn mit Schwellenwerten gearbeitet wird und einige Zehntel Prozentpunkte darüber entscheiden sollen, ob eine Konsolidierung vorliegt oder nicht, ist es problematisch und fragwürdig, das CAB oder das CAPB als Grundlage für die Bestimmung von Konsolidierungsperioden heranzuziehen.

Um zumindest eine Bereinigung um die Zinszahlungen für die Schulden zu erhalten, bieten sich die (unbereinigten) Primärsaldenquoten als Indikator für die Entwicklung von Staatsfinanzen an. Damit kann zumindest ausgeschlossen werden, dass ein Anstieg der Zinsen zu einer höheren Belastung des Haushaltes durch steigende Ausgaben für den Schuldendienst und damit zu einer Verschlechterung des Budgetsaldos führt. Gleichzeitig entgeht man der Diskussion um die „richtige“ Methode der zyklischen Bereinigung und der damit verbundenen Datenprobleme. Im Fall von Finnland ergibt sich für die verschiedenen Datenanbieter sowie deren unterschiedliche Berechnungen der Primärsaldenquoten eine Korrelation von rund 0,99. Diese bessere Datenqualität gilt auch für die anderen OECD-Länder. In der vorliegenden Studie sollen daher Konsolidierungsperioden über die (nicht zyklisch angepassten) Primärsaldenquoten definiert werden.

1.2.2 Die Festlegung einer Konsolidierung

In den wirtschaftswissenschaftlichen Studien werden Budgetkonsolidierungen alleine über das Kriterium definiert, wie sich die konjunkturbereinigte Primärsaldenquote entwickelt. Verbessert sich die Quote um ein bestimmtes Maß, liegt eine Konsolidierung vor. Diese Definition ist zwar einfach und transparent, allerdings ergeben sich zwei ernsthafte Probleme:

Erstens lässt die Beschränkung auf die Primärsaldenquote die möglicherweise steigende Entwicklung der Schuldenquote unbeachtet. Zwar verwenden Regierungen Primärüberschüsse aus dem Budget meist zur Schuldentilgung, bei ausreichend hohem Zinsniveau kann die Schuldenquote aber auch bei Primärüberschüssen weiter steigen. Wenn die Schuldenquote nicht in die Bestimmung von Konsolidierungsperioden eingeht, könnten also auch solche Perioden als Konsolidierungsphasen definiert werden, in denen sich der Primärsaldo zwar verbessert, die Schuldenquote aber dennoch weiter ansteigt.

Zweitens führt die Beschränkung auf die Primärsaldenquote dazu, dass Phasen nicht als Konsolidierung bezeichnet werden, in denen Länder bei dauerhaften Primärüberschüssen ihre Schuldenquoten stark zurückführen, die Primärüberschüsse allerdings auf hohem (wenn auch rückläufigem) Niveau verharren. Ein Beispiel dafür ist Belgien (Tabelle 1.1). Im Jahr 1993 lag die belgische Schuldenquote auf dem Rekordhoch von 141 Prozent des BIP. Gleichzeitig erwirtschaftete Belgien einen Primärüberschuss von 3,1 Prozent. Dieser Primärüberschuss stieg in den Folgejahren nach und nach auf 6,7 Prozent des BIP an, bevor er wieder sank. Gleichzeitig baute Belgien die Schuldenquote deutlich ab – auf mittlerweile unter 100 Prozent des BIP. Dabei sanken ab 2001 wieder die Primärsaldenquoten.

Auf den ersten Blick ist dies mit Sicherheit eine der imposantesten Konsolidierungen innerhalb der EU-Länder. Das Problem bei der Operationalisierung aber ist: Legt man als Schwellenwert zur Bestimmung von Konsolidierungsphasen z.B. eine Verbesserung der Primärsaldenquote von mindestens 1,5 Prozentpunkten pro Jahr in zwei aufeinanderfolgenden Jahren an, so fällt die belgische Konsolidierung nach 1993 völlig durch das „Definitionsraster“.

Tabelle 1.1: Schuldenquote und Primärsaldenquote in Belgien: 1993-2003

	1993	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
Schuldenquote	140,7	137,7	135,2	133,5	127,7	122,6	119,1	113,4	111,6	108,1	103,2
Primärsaldo	3,1	4,0	4,4	4,6	5,6	6,5	6,2	6,6	6,7	5,6	5,4

Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006)

Diese beiden Argumente illustrieren das Grundproblem: Bei der Definition von Konsolidierungsperioden sollte neben der Primärsaldenquote auch die Schuldenquote beachtet werden. Ihr kommt als zentralem Indikator eine Signalfunktion zu – daher muss sie in die Bestimmung von Konsolidierungsphasen eingehen.

Die sensitivste Entscheidung zur Identifikation von Konsolidierungsphasen ist die Festlegung von Schwellenwerten. Die bisherigen Studien zu Budgetkonsolidierungen legen verschiedene Kriterien fest, die Konsolidierungsphasen einzugrenzen. Tabelle 1.2 gibt einen Überblick über die wichtigsten Definitionen in der bisherigen Forschung.

Wie die Schwellenwerte in den verschiedenen Studien gesetzt wurden, ist nur schwer nachvollziehbar. Alle beanspruchen aber für sich, durch die jeweils gewählten Definitionskriterien nur die „wirklichen“ Budgetkonsolidierungen zu erfassen und unterscheiden sich doch in den angelegten Kriterien. Grundsätzlich ist in dieser Frage Peter Brandner zuzustimmen, der schreibt, dass sich „die Frage der numerischen Schwellenwerte nicht objektiv bzw. eindeutig bestimmen“ lässt (Brandner 2003: 188). Zwei Anmerkungen erscheinen aber angebracht.

Tabelle 1.2: Schwellenwerte zur Bestimmung von Konsolidierungsperioden

Studie	*Indikator*	*Schwellenwert*
Alesina und Perotti (1995a, 1996, 1997)	CAPB („Blanchard Fiscal Impulse“)	1) Verbesserung um 1,5 Prozentpunkte in einem Jahr 2) Verbesserung um 1,25 Prozentpunkte pro Jahr in zwei aufeinanderfolgenden Jahren
Alesina und Ardagna (1997)	CAPB („Blanchard Fiscal Impulse“)	1) Verbesserung um zwei Prozentpunkte in einem Jahr 2) Verbesserung um 1,5 Prozentpunkte pro Jahr in zwei aufeinanderfolgenden Jahren
Zaghini (2001), Brandner (2003)	CAPB	1) Verbesserung in einem Jahr um mehr als 1,6 Prozentpunkte 2) Verbesserung in zwei oder mehr aufeinanderfolgenden Jahren um mehr als 0,8 Prozentpunkte
von Hagen, Hallett und Strauch (2002)	CAB	1) Verbesserung um 1,5 Prozentpunkte in einem Jahr, wenn das CAB im Vorjahr und im Folgejahr positiv ist 2) Verbesserung um 1,25 Prozentpunkte pro Jahr in zwei aufeinanderfolgenden Jahren
Sachverständigenrat (2003)	CAPB	1) Verbesserung um zwei Prozentpunkte in einem Jahr 2) Verbesserung um 1,5 Prozentpunkte in zwei aufeinanderfolgenden Jahren.

Zum einen fällt auf, dass keine der Definitionen Spielraum bei der Erfüllung der Kriterien lässt. Gerade wegen der Probleme bei der Messung ist aber ein gewisser „Puffer“ bei der Bestimmung von Konsolidierungsphasen angebracht. Wenn ein Land das Konsolidierungs-Kriterium um nur 0,1 oder 0,2 Prozentpunkte nicht erfüllt, sollte dies angesichts der Heterogenität der Daten nicht dazu führen, es aus dem Kreis der Haushaltssanierer auszuschließen.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob einjährige Verbesserungen des Budgetsaldos wirklich als Konsolidierungen bezeichnet werden sollten. Schließlich können einmalige Verbesserungen des Budgetsaldos auch durch Verkäufe von Vermögen, Ausgliederungen von Verlustbringern oder andere Transaktionen in Budgets entstehen. Aus dynamischer Perspektive erscheint es daher fragwürdig, einjährige Verbesserungen von Budgetsalden bereits als Konsolidierungen zu bezeichnen. Daher sollte von einer Konsolidierung erst dann gesprochen werden, wenn sich die Staatsfinanzen mindestens zwei Jahre in Folge verbessern. Dies stellt sicher, dass hinter einer Konsolidierung ein politischer Wille und „echte“ Konsolidierungsanstrengungen stehen und nicht nur ein einmaliger Verkauf von Staatsvermögen oder haushalterische „Scheinoperationen“ zur kurzfristigen Verbesserung des Budgetsaldos.

1.2.3 Kriterien zur Bestimmung des Erfolgs und der Nachhaltigkeit einer Konsolidierungsphase

Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung von Haushaltssanierungen ist die Nachhaltigkeit als Maß für den Konsolidierungserfolg. Damit wird der Blick auf die mittelfristige Wirkung einer Konsolidierung gelenkt. Bei der Frage, wie die Nachhaltigkeit einer Konsolidierung zu bestimmen ist, unterscheiden sich die verschiedenen Studien. Grundsätzlich kann entweder die Entwicklung des Primärdefizits oder die Entwicklung des Schuldenstandes nach der Konsolidierung betrachtet werden. In der folgenden Tabelle findet sich eine Übersicht über die verschiedenen Nachhaltigkeitskriterien:

Tabelle 1.3: Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Konsolidierungen

Studie	*Indikator*	*Nachhaltigkeitskriterium*
Alesina und Perotti (1995a, 1996, 1997), Alesina und Ardagna (1997)	CAPB („Blanchard Fiscal Impulse“) oder Schuldenquote	1) Das CAPB ist in den drei Jahren nach der Konsolidierung mindestens im Schnitt zwei Prozentpunkte niedriger als im letzten Konsolidierungsjahr. 2) Die Schuldenquote ist drei Jahre nach Ende der Konsolidierungsphase mindestens fünf Prozent niedriger als im letzten Konsolidierungsjahr.
Zaghini (2001), Brandner (2003)	Schuldenquote	Eine Verbesserung der Schuldenquote drei Jahre nach Ende der Konsolidierungsphase um fünf Prozent im Vergleich zur durchschnittlichen Schuldenquote während der Konsolidierungsperiode.
von Hagen, Hallett und Strauch (2002)	CAB	Das CAB steht zwei Jahre nach Ende der Konsolidierungsperiode bei weniger als 75 Prozent des CAB im ersten Jahr der Konsolidierungsperiode.
Sachverständigenrat (2003)	CAPB	Das CAPB liegt im Schnitt der drei Jahre nach Ende der Konsolidierung nicht über dem Wert als im letzten Jahr der Konsolidierung.

Eine Beurteilung der Nachhaltigkeit alleine über den zyklisch angepassten Primärsaldo ist aus den genannten Gründen problematisch. Stattdessen ist die Entwicklung der Schuldenquote nach Konsolidierungen ein besseres Maß für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Eine solche Definition steht im Einklang mit den Erfolgskriterien, die in den Studien von Zaghini und Brandner bzw. Alesina und Perotti verwendet werden.

1.3 Die verwendete Definition für Konsolidierungsphasen

Aus der bisherigen Diskussion des Forschungsstandes lassen sich für eine Definition von Konsolidierungsphasen folgende Schlüsse ziehen, welche die eingangs gestellten Fragen beantworten: Aufgrund der messtechnischen Probleme und der Heterogenität der Daten sollte auf eine Verwendung von konjunkturell angepassten Budgetsalden verzichtet werden. Unbereinigte Primärdefizite sind die besten Indikatoren, um Konsolidierungsphasen einzugrenzen. Die exogenen Faktoren, die sich aus der Veränderung ökonomischer Rahmendaten ergeben, müssen bei der Interpretation der Daten beachtet werden.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, neben den Primärsalden auch die Schuldenquoten als Kriterium in die Definition von Budgetkonsolidierungen aufzunehmen. Die numerischen Schwellenwerte für Budgetkonsolidierungen können nicht eindeutig bestimmt werden. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass erstens ein gewisser „Puffer“ bei der Anlegung der Kriterien gewährt wird und zweitens keine einjährigen Konsolidierungsphasen zugelassen werden. Die Beurteilung des Erfolgs bzw. der Nachhaltigkeit einer Konsolidierung sollte über die Entwicklung der Schuldenquote erfolgen (Alesina und Perotti 1995a, 1996, 1997; Zaghini 2001; Brandner 2003).

1.3.1 Arten von Konsolidierungsphasen

Aus der bisherigen Diskussion lassen sich zwei verschiedene Typen von Konsolidierungen ableiten. Erstens liegt eine Konsolidierung vor, wenn Länder ein Budgetdefizit reduzieren und die frei gewordenen Mittel zum Schuldenabbau verwenden, bzw. eine Stabilisierung

der Schuldenquote erreichen (Typ A). Zweitens sollten solche Phasen als Konsolidierung bezeichnet werden, in denen Länder, die bereits einen deutlichen Primärüberschuss aufweisen, ihre Schuldenquote signifikant reduzieren (Typ B).

Weil es für Länder schwieriger ist, ein Defizit abzubauen und gleichzeitig die Schuldenquote mindestens konstant zu halten, sollten bei Typ-A-Konsolidierungen die Schwellenwerte eher niedrig gesetzt werden. Im Überschussfall (Typ B) hingegen müssen härtere Kriterien angelegt werden: Nur bei dauerhaft hohen Primärüberschüssen und einer signifikanten Reduzierung der Verschuldung liegt eine Konsolidierungsphase vor.

Daher wird für diese Studie folgende Definition gewählt:

- Eine Konsolidierungsperiode liegt dann vor, wenn sich ein negativer Primärsaldo (= Primärdefizit) mindestens über zwei Veränderungsperioden mit mindestens durchschnittlich einem Prozentpunkt pro Jahr verbessert und gleichzeitig die Schuldenquote während dieser Periode mindestens konstant bleibt (Typ A).
- Eine Konsolidierungsperiode liegt dann vor, wenn ein Primärüberschuss von im Schnitt mindestens zwei Prozent des BIP über mindestens zwei Veränderungsperioden vorliegt und die Schuldenquote über zwei Veränderungsperioden gleichzeitig mit im Schnitt zwei Prozentpunkten pro Jahr sinkt. Insgesamt muss der Abbau der Schuldenquote über die gesamte Konsolidierungsphase mindestens zehn Prozentpunkte betragen (Typ B).
- Zur Erfüllung der Kriterien wird ein „Puffer“ von 0,2 Prozentpunkten gewährt.

Weil diese Definition nach zwei unterschiedlichen Konsolidierungstypen unterscheidet, können Überschneidungen der verschiedenen Konsolidierungsphasen nach Typ A und nach Typ B auftreten: Eine Konsolidierung nach Typ B kann prinzipiell bereits in der Endphase einer Konsolidierung nach Typ A beginnen. Um diese Überschneidungen zu vermeiden, wird festgelegt, dass die Konsolidierungsperioden nach Typ A Priorität vor Konsolidierungen nach Typ B haben. Weil Typ-A-Konsolidierungen den Konsolidierungen nach Typ B vorausgehen (zunächst muss eine Verbesserung des Primärsaldos erfolgen), ist dieses Vorgehen gut begründet.

1.3.2 Definition einer nachhaltigen Konsolidierung

Durch die Diskussion des Forschungsstandes wurde deutlich, dass die Nachhaltigkeit von Konsolidierungen über die Entwicklung der Schuldenquoten nach Ende einer Konsolidierungsphase bestimmt werden sollte. Weil bereits für die Definitionen von Konsolidierungsphasen eine sinkende oder stabile Schuldenquote gefordert wird, macht es Sinn, das Nachhaltigkeitskriterium etwas weicher zu formulieren. Konsolidierungen werden daher als erfolgreich oder nachhaltig bezeichnet, wenn die Schuldenquote im dritten Jahr nach der Konsolidierung zumindest auf dem gleichen Niveau liegt wie im letzten Jahr der Konsolidierungsphase.

1.4 Anwendung der Definition auf 23 OECD-Länder

Wendet man die Definition auf die 23 untersuchten OECD-Länder an (Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Neuseeland, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, USA), so erhält man folgende Konsolidierungsphasen: Die Auswertung für die 23 OECD-Länder im Zeitraum von 1980 bis 2005 ergibt insgesamt 26 Konsolidierungsphasen in 17 Ländern (14 vom Typ A, zwölf vom Typ B), von denen 15 erfolgreich beziehungsweise nachhaltig waren, zehn nicht nachhaltig waren und von denen eine – aufgrund der noch in die Zukunft reichenden Bewertung – nicht klassifiziert werden konnte (Tabelle 1.4).

Tabelle 1.4: Konsolidierungen in 17 OECD-Ländern

Land	*Typ*	*Zeitraum*	*Erfolg*
Australien	A	1993-1999	Nachhaltig
Belgien	B	1993-2002[1]	Nachhaltig
Dänemark 1	B	1984-1989	Nicht nachhaltig
Dänemark 2	B	1996-2001	Nachhaltig
Finnland	A	1993-2000	Nachhaltig
Großbritannien 1	B	1986-1990	Nicht nachhaltig
Großbritannien 2	A	1993-2000	Nachhaltig
Irland 1	A	1985-1989	Nachhaltig
Irland 2	B	1993-2002	Nachhaltig
Island 1	A	1994-2000	Nicht nachhaltig
Island 2	A	2003-2005	Nachhaltig[2]
Italien	B	1998-2001	Nachhaltig
Japan	B	1987-1991	Nicht nachhaltig
Kanada 1	A	1992-2000	Nachhaltig
Kanada 2	B	2000-2005	Nachhaltig[2]
Neuseeland 1	A	1992-1995	Nachhaltig
Neuseeland 2	B	2000-2005	Keine Bewertung möglich[3]
Niederlande	B	1996-2001	Nicht nachhaltig
Norwegen	A	1992-1997	Nicht nachhaltig
Österreich	A	1995-1997	Nicht nachhaltig
Schweden 1	A	1982-1987	Nachhaltig
Schweden 2	B	1987-1990	Nicht nachhaltig
Schweden 3	A	1993-2000	Nachhaltig
Spanien 1	A	1985-1988	Nicht nachhaltig
Spanien 2	B	1998-2002[1]	Nachhaltig
USA	A	1992-2000	Nicht nachhaltig

Anmerkungen: 1 = Konsolidierung dauert noch an; 2002 wurde als Enddatum genommen, um eine Entscheidung über die Nachhaltigkeit treffen zu können; 2 = Eigentlich keine Bewertung möglich, da sich das Nachhaltigkeitskriterium auf das Jahr 2008 richtet; Bewertung auf Basis der OECD-Projektionen; 3 = Einschätzung nicht möglich.

Um die Besonderheiten der erfolgreichen Konsolidierer zu identifizieren, sollen in den Kapiteln 3 und 4 dieser Studie neun Konsolidierungsfälle detailliert untersucht werden. Dafür

ist eine Fallauswahl aus den in Tabelle 1.4 aufgeführten Konsolidierungsphasen notwendig. Die Auswahl der Fälle ist von zwei Überlegungen geleitet:

Zum einen sollten die ausgewählten Staaten in ihrer institutionellen Ausgestaltung unterschiedlich sein, damit die verschiedenen Reaktionen auf Konsolidierungsdruck in unterschiedlichen institutionellen Arrangements untersucht werden können. Eine weithin akzeptierte Klassifikation unterschiedlicher interner Arrangements von Ländern, insbesondere bezüglich der Ausgestaltung des Sozialstaats, geht auf Gøsta Esping-Andersen (1990) zurück. Er teilt die westlichen Wohlfahrtsstaaten in drei „Welten" ein: Die liberalen Wohlfahrtsstaaten (u.a. Kanada, USA, Großbritannien), die konservativen (oder auch als konservativ-korporatistisch bezeichneten) Wohlfahrtsstaaten (u.a. Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich) und die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten (u.a. Schweden, Dänemark, Norwegen). Für die Länderstudien ist es also wünschenswert, Konsolidierungsbeispiele aus allen drei Welten des Wohlfahrtsstaats zu erhalten.

Zum anderen erscheint es notwendig, die Fallauswahl so vorzunehmen, dass sowohl nachhaltige als auch nicht nachhaltige Konsolidierungen genauer untersucht werden. Für die detaillierte Untersuchung der Budgetsanierungen in Länderstudien (Kapitel 3) und ihren Vergleich (Kapitel 4) werden daher folgende Fälle ausgewählt:

Tabelle 1.5: Fallauswahl für die Länderberichte

	Wohlfahrtsstaatswelt nach Esping-Andersen		
	„Sozialdemokratisch"	*„Konservativ"*	*„Liberal"*
Nachhaltig	Dänemark 2 96-01 Schweden 3 93-00	Belgien 93-02 Italien 98-01	Neuseeland 1 92-95 Kanada 1 92-00
Nicht nachhaltig	Niederlande 96-01	Österreich 95-97	USA 92-00

Anmerkungen: Gruppierung der Länder auf Basis von Esping-Andersen (1990).

2 Die Konsolidierungen im Überblick

In diesem Abschnitt werden zunächst im Überblick die Konsolidierungsanstrengungen der OECD-Länder vergleichend analysiert. Im Mittelpunkt steht dabei die Entwicklung der öffentlichen Finanzen, insbesondere der Schulden- und Defizitquoten. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die in der Einleitung identifizierten 26 Konsolidierungsperioden gelegt. Diese werden nach einem (zeitlich und inhaltlich) deskriptiven Überblick zu politischen und ökonomischen Variablen in Beziehung gesetzt, von denen zu vermuten ist, dass sie einen Teil des Konsolidierungserfolges erklären können. Das Kapitel untergliedert sich in folgende sieben Teile:

(1) Die zeitliche Entwicklung der Verschuldungs- und Konsolidierungsindikatoren
(2) Entwicklung der Ausgaben (COFOG-Analyse der untersuchten OECD-Ländern)
(3) Einnahmeentwicklung innerhalb der untersuchten OECD-Länder
(4) Ausgaben- versus einnahmeseitige Konsolidierungen
(5) Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen
(6) Ökonomische Rahmenbedingungen der Konsolidierung
(7) Wirkungen der Konsolidierung

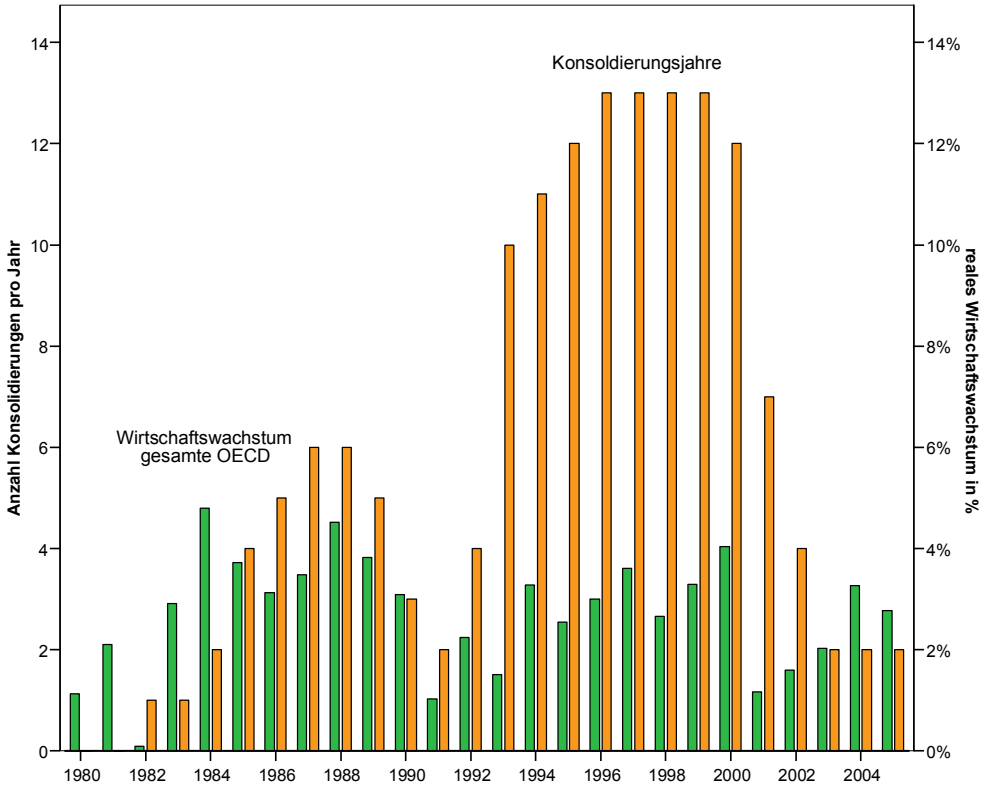
2.1 Die zeitliche Entwicklung der Verschuldungs- und Konsolidierungsindikatoren

In Abbildung 2.1 ist die zeitliche Variation der Konsolidierungsanstrengungen verdeutlicht. Betrachtet man nur die reinen Konsolidierungsjahre – insgesamt 165, die auf 26 Konsolidierer verteilt sind –, liegt der Schwerpunkt der Verteilung eindeutig in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre: Der Spitzenwert der durchschnittlichen Verschuldung der OECD-Länder wurde Mitte der 1990er Jahre erreicht (Abbildung 1.1). Nach dieser Zäsur, die mit hohen Zinslasten einherging (Abschnitt 2.6), wurde begonnen, die Haushalte zurückzuführen. Ein Grund hierfür war die Bestrebung, bis 1999 eine einheitliche europäische Währung zu schaffen. Zu diesem Zweck wurden die Konvergenzkriterien im Vertrag von Maastricht vereinbart, die später im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt kodifiziert wurden.

Aus Abbildung 2.1 wird auch ersichtlich, dass die Konsolidierung mit der ökonomischen Entwicklung – zumindest ab 1990 – zusammenhängt. Die Wirtschaftskrisen Anfang der 1980er und 1990er Jahre sowie nach 2001 hatten einen eindeutigen Einfluss auf die Konsolidierungsbemühungen. Für den Zeitraum von 1991 bis 2005 besteht eine Korrelation von r = 0,51 zwischen der Häufigkeit der Konsolidierungsjahre und dem Wirtschaftswachstum im gesamten OECD-Raum. Für die Subperiode von 1980 bis 1991 liegt diese sogar bei r = 0,65.[5] Dieser erste Blick legt nahe, dass sozioökonomische Rahmenbedingungen ein wichtiger Faktor für die Konsolidierungsanstrengungen von Regierungen sein könnten (s.u.).

[5] Die Trennung in die beiden Subperioden wird vorgenommen, da sich die Konsolidierungspolitik der OECD-Länder nach 1990 substanziell geändert hat.

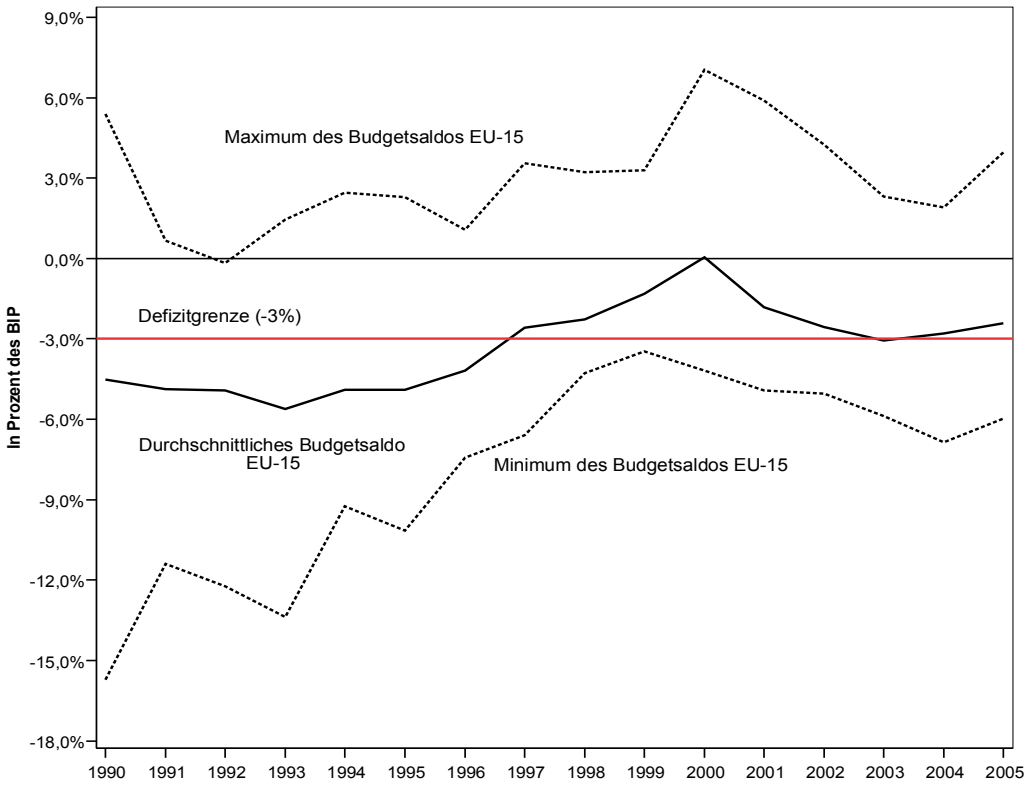
Abbildung 2.1: Konsolidierungsjahre und wirtschaftliche Entwicklung (1980-2005)



Anmerkung: Daten für die Konsolidierung siehe Tabelle 1.2, Daten für das (reale) Wirtschaftswachstum wurden der OECD Economic Outlook Database (2006) entnommen.

Eine zentrale Frage besteht nun darin, festzustellen, ob sich die Maastricht-Kriterien überhaupt positiv auf die Verschuldungsperformanz ausgewirkt haben. Abbildung 2.2 zeigt hier eine eindeutige Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsdefizite nach 1993, die bis 1999/2000 andauert. Alle EU-Länder, die an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen wollten, waren offenbar bemüht, sich hierfür zu qualifizieren. Allerdings griffen einige von ihnen dabei auch zu kreativen Buchführungstricks (Dafflon und Rossi 1999). In einer Analyse zeigt die OECD (2005c: 90), dass faktisch fast alle Länder solche Maßnahmen anwendeten. Für 1997 variiert ihr Ausmaß zwischen 0,1 Prozent des BIP für Österreich und die Niederlande und 2,8 Prozent für Griechenland. Mehrere Länder hätten sich wohl ohne diese „Tricks“ gar nicht für den Euro qualifiziert (u.a. Griechenland, Italien und Portugal).

Abbildung 2.2: Gesamtstaatliches Defizit in Prozent des BIP in den EU-15-Ländern (1990-2005)



Datenquelle: OECD-Economic Outlook Database (2006).

Insgesamt ist in den Defizitquoten ein deutlicher Konvergenzeffekt auszumachen: Zum einen reduziert sich die Spannweite der Haushaltssalden, zum anderen schrumpft – zwar auch mitunter durch buchhalterische Tricks, aber letztlich doch auch vom politischen Willen getrieben – die Bandbreite der Defizite.

2.2 Entwicklung der Ausgaben

Ob Konsolidierungen eher einnahme- bzw. ausgabenseitig erfolgen sollten und welche Strategie dabei am erfolgreichsten ist, ist wissenschaftlich umstritten (Alesina und Perotti 1997; Zaghini 2001). Die tagespolitische Diskussion fokussiert in der Regel nur die direkten kurzfristigen Effekte und verweist darauf, dass die „Konjunktur nicht kaputt gespart" werden dürfe. Für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie sind jedoch auch die dynamischen und mittel- bis langfristigen Aspekte entscheidend.[6] Im Folgenden sollen daher die Ausgaben unter verschiedenen Blickwinkeln analysiert werden.

[6] In zwei Studien (Giavazzi und Pagano 1990, 1996) wurde jedoch an den Beispielen der Konsolidierungen von Dänemark und Irland gezeigt, dass sogar kurzfristig höhere Wachstumseffekte erzielt wurden.

Tabelle 2.1: Ausgabenquote in Prozent des BIP

Land	*Staatsausgaben in Prozent BIP 2005*	*Veränderung 2005-1980*	*Veränderung 2005-1990*
Schweden	56,4	-7,7	-4,9
Frankreich	54,4	8,5	5,1
Dänemark	53,0	-0,5	-3,0
Finnland	50,8	10,4	2,5
Belgien	50,1	-4,6	-2,1
Österreich	49,6	0,2	-1,9
Italien	48,2	6,6	-5,3
Portugal	47,8	14,3	7,9
Deutschland	46,8	-1,1	2,3
Griechenland	46,7	14,0	-3,5
Niederlande	45,7	-9,0	-7,4
Großbritannien	45,1	-0,6	2,9
Island	44,5	9,8	3,0
Luxemburg	43,3	n.a.	5,5
Norwegen	42,9	-3,3	-11,2
Neuseeland	40,7	-15,7	-8,9
Kanada	39,3	-2,2	-9,5
Spanien	38,3	4,8	-4,3
Japan	36,9	4,8	5,1
USA	36,6	2,5	-0,5
Schweiz	36,4	n.a.	6,4
Australien	34,9	1,8	-0,4
Irland	34,6	-20,0	-8,5
OECD-23-Durchschnitt	44,5	0,6	-1,3

Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006), Für Neuseeland liegen erst ab 1983, für Luxemburg und die Schweiz ab 1990 Daten vor.

Der erste Indikator, der die Ausgabenentwicklung in einer Aggregatbetrachtung beleuchtet, ist die Entwicklung der gesamten Staatsausgaben. Diese wird als sogenannte Ausgabenquote in Prozent des BIP gemessen. In Tabelle 2.1 sind die Staatsausgaben für das Jahr 2005 sowie ihre jeweiligen Veränderungen in Prozentpunktdifferenzen zwischen den Zeitpunkten 2005 und 1980 sowie 2005 und 1990 dargestellt. Die Staatsausgabenquoten unterliegen dabei einer beachtlichen Variation. Zwischen dem Land mit den – jeweils relativ zur Wirtschaftskraft – geringsten Ausgaben (Irland) und dem Land mit den meisten Ausgaben (Schweden) liegen immerhin 22 Prozentpunkte. Diese Spannweite war zwar zu Beginn der 1980er Jahre um rund zehn Prozentpunkte größer, gemessen am Konvergenzdruck sind jedoch weiterhin beachtliche Unterschiede zwischen den OECD-Ländern festzustellen. Erst Mitte der 1990er Jahre sank die Spannweite unter 30 Prozentpunkte. Gemessen über den Variationskoeffizienten (= Standardabweichung : Mittelwert · 100), halbierte sich die Variation zwar bereits seit 1980, substanzielle Veränderungen gab es jedoch erst seit Mitte der 1990er Jahre.

Wie sich aus den Veränderungen zwischen den einzelnen Zeitpunkten ersehen lässt, variiert die Rangfolge der einzelnen Länder. So wurde aus Irland, das früher eine besonders hohe Ausgabenquote hatte, das Land mit den geringsten Ausgaben in der Relation zum

Bruttoinlandsprodukt und damit ein erfolgreicher Konsolidierer. Ähnliches gilt für Neuseeland, welches ebenfalls zwei längere Konsolidierungsperioden aufzuweisen hat. Auf der anderen Seite gibt es dagegen europäische Länder, die einen „catch-up"-Effekt, d.h. ein Nachholen bei den Staatsausgaben, zu verzeichnen hatten. Hierzu zählen die Länder des Mittelmeerraumes, die durch ihren Beitritt zur EU auf einen „europäischen Konvergenzpfad" einbogen. Generell kann man feststellen, dass im Durchschnitt der vergangenen 25 Jahre die Staatsausgaben nicht gesenkt wurden. Gegenüber 1980 fand eine moderate Erhöhung statt, gegenüber 1990 ist dagegen ein moderater Abbau zu beobachten (minus 1,3 Prozentpunkte – vgl. Tabelle 2.1).

In Anlehnung an Esping-Andersen (1990) kann man, wie eingangs erwähnt, die westlichen Industrieländer in drei Wohlfahrtsstaatstypen einordnen. Diese Klassifikation ist zwar nicht ohne theoretische und empirische Kritik geblieben (Ostner und Lessenich 1998), abgesehen davon spricht jedoch viel dafür, diese Wohlfahrtsstaatstypologie dennoch zu verwenden, da die einzelnen Typen auch mit Länderfamilien (Castles, Schmidt und Therborn 1993) korrespondieren.

In der sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatswelt werden im Folgenden Schweden, Norwegen, Dänemark, Finnland und die Niederlande näher betrachtet. Letzterer Fall stellt dabei, zumindest was die empirischen Eigenschaften angeht, eine Art Mischtypus dar (Obinger und Wagschal 1998). Dem konservativen Wohlfahrtsstaatstypus werden Belgien, Österreich, Italien, Deutschland, Luxemburg und Frankreich zugerechnet. In der liberalen Wohlfahrtsstaatswelt wiederum finden sich vor allem angelsächsische Länder, so dass hier Australien, Neuseeland, Irland, Großbritannien, Kanada und die USA verortet werden können. Im Unterschied zu Esping-Andersen werden sowohl die Schweiz als auch Japan – zwei der in der Literatur kritisierten Einstufungen – in die Gruppe der residualen bzw. sonstigen Länder einsortiert. Neben diesen beiden Fällen befinden sich in dieser Gruppe noch Griechenland, Portugal, Spanien und Island.

Tabelle 2.2: Wohlfahrtsstaatswelt und Veränderung der Staatsausgaben

Wohlfahrtsstaatstyp	*Staatsausgaben in Prozent des BIP 2005*	*Veränderung 2005-1980*	*Veränderung 2005-1990*
Sozialdemokratisch	48,9 (5)	-4,3 (5)	-4,8 (5)
Konservativ-korporatisch	49,4 (6)	4,2 (5)	0,6 (6)
Liberal	38,5 (6)	-5,7 (6)	-4,1 (6)
Residual bzw. sonstige Länder	41,8 (6)	9,5 (5)	2,4 (6)
Insgesamt	44,5 (23)	0,6 (21)	-1,3 (23)

Anmerkung: In der residualen bzw. sonstigen Ländergruppe befinden sich Griechenland, Portugal, Spanien, Island (Mischtypus), Japan (Mischtyp) und die Schweiz (Mischtyp). Die Zahl der der Fälle steht jeweils in Klammern.

Differenziert man nun die Staatsausgaben sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch bezüglich der Veränderung zu den zwei Zeitpunkten 1980 und 1990 gegenüber 2005, zeigen sich bemerkenswerte Variationen. Im Gegensatz zu früheren Analysen (Wagschal 2000) hat mittlerweile die konservative Wohlfahrtsstaatswelt, was das Niveau der Staatsausgaben anbelangt, die sozialdemokratische Ländergruppe knapp überholt. Die deutlich geringsten

Ausgaben relativ zur Wirtschaftsleistung werden in der liberalen Wohlfahrtsstaatswelt getätigt, was einen konstanten Befund darstellt. Die Gruppe der residualen Länder hat gegenüber Mitte der 1990er Jahre inzwischen deutlich bei dem Staatsausgabenniveau aufgeholt. Dies zeigt sich auch an den Veränderungen der Staatsausgabenquoten gegenüber den Basisjahren 1980 und 1990.

Bemerkenswert ist allerdings, dass es zwei Ländergruppen gelungen ist, die Staatsausgaben signifikant und nachdrücklich zu reduzieren. Für die Gesamtperiode schneiden die Länder der liberalen Wohlfahrtsstaatswelt am besten ab, während die stärksten Ausgabenverringerungen seit 1990 von den Ländern des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstypus durchgeführt wurden. Die konservativen Staaten, zu denen auch Deutschland zählt, haben indes ihre Staatsausgaben entgegen diesem Trend erhöht. Noch stärker stiegen jedoch die Ausgaben in den residualen Ländern, die in ihrer politisch-institutionellen Struktur hohe Ähnlichkeiten zu den konservativen Wohlfahrtsstaaten aufweisen.

Tabelle 2.3: Konsolidierungsfälle und Veränderung der Ausgabenquoten

Land	*Zeitraum*	*Veränderung der Ausgabenquote der Konsolidierer innerhalb der Konsolidierungsperiode (= Ende-Anfang)*	*Veränderung der Ausgabenquote aller OECD-Länder innerhalb der gleichen Konsolidierungsperioden (= Ende-Anfang)*
Australien	1993-1999	-0,2	-1,4
Österreich	1995-1997	-2,0	-1,8
Belgien	1993-2005	-4,6	-5,1
Kanada 1	1992-2000	-11,3	-4,8
Kanada 2	2000-2005	-1,8	1,2
Dänemark 1	1984-1989	-1,2	-1,1
Dänemark 2	1996-2001	-4,6	-3,0
Spanien 1	1985-1988	-2,2	-2,2
Spanien 2	1998-2005	-2,5	-2,5
Finnland	1993-2000	-14,8	-6,3
Großbritannien 1	1986-1990	-3,3	-2,2
Großbritannien 2	1993-2000	-8,6	-6,3
Irland 1	1985-1989	-11,3	-2,3
Irland 2	1993-2002	-11,5	-5,0
Island 1	1994-2000	-1,3	-5,2
Island 2	2003-2005	-2,2	-0,7
Italien	1998-2001	-1,3	-1,2
Japan	1987-1991	-1,0	-0,1
Niederlande	1996-2001	-2,4	-3,0
Norwegen	1992-1997	-9,1	-3,2
Neuseeland 1	1992-1995	-5,6	-1,2
Neuseeland 2	2000-2005	0,3	1,2
Schweden 1	1982-1987	-6,5	0,2
Schweden 2	1987-1990	1,2	-1,5
Schweden 3	1993-2000	-15,6	-6,3
USA	1992-2000	-4,3	-5,5
Durchschnitt		-4,9	-2,7

Anmerkung: Eigene Auswertungen auf Basis der OECD Economic Outlook Database (2006).

Neben diesem allgemeinen Trend sollen im Folgenden die Ausgabenquoten für die in der Einleitung identifizierten 26 Konsolidierungsfälle untersucht werden. In Tabelle 2.3 werden die Veränderungen der Abgabenquoten innerhalb der jeweiligen Konsolidierungsperiode untersucht, d.h. es wird die Differenz zwischen der Abgabenquote im letzten Jahr der Konsolidierung und dem ersten Jahr der Konsolidierungsperiode gebildet. Im Durchschnitt haben alle 26 Konsolidierer die Staatsausgabenquote während ihrer Konsolidierungsphase um knapp fünf Prozentpunkte gesenkt. Vergleicht man die Veränderungen aller 23 untersuchten OECD-Länder während der identischen Konsolidierungsperioden, so zeigt sich, dass dieser Benchmark-Wert mit einer Reduktion der Ausgabenquote um rund 2,7 Prozentpunkte deutlich niedriger ausgefallen ist. Man kann daher festhalten, dass Konsolidierer während der Konsolidierungsphase deutlich stärker reduziert haben als der OECD-Durchschnitt.

Man kann weiterhin fragen, ob es einen weiteren Zusammenhang zwischen dem Erfolg der Konsolidierung und der Veränderung der Ausgabenquote gibt. Die Entwicklung der Ausgabenquoten für 25 Konsolidierungsfälle (die Konsolidierungsperiode Neuseeland 2 wurde ausgeschlossen, da der Erfolg noch nicht bewertet werden kann) ist in Tabelle 2.4 dargestellt. Die Befunde sind dabei eindeutig: Nachhaltige Konsolidierer haben die Ausgaben deutlich stärker reduziert als Konsolidierer, die eine nicht nachhaltige Sanierung ihrer Haushalte vorgenommen haben. Während nachhaltige Konsolidierer ihre Ausgaben um rund 6,8 Prozentpunkte reduzierten und damit mehr als doppelt so stark sanierten wie die gesamte OECD, ergibt sich kein Unterschied zwischen den Mittelwerten der nicht nachhaltigen Konsolidierer und dem OECD-Durchschnitt. Überraschend deutlich zeigt sich auch eine große Differenz zwischen den nachhaltigen Konsolidierungen und den nicht nachhaltigen Konsolidierungen: Die Differenz in der Ausgabenreduktion beträgt zwischen beiden Untersuchungsgruppen rund 4,3 Prozentpunkte. Die rein quantitative Auswertung ergibt demnach den eindeutigen Befund: Nachhaltige Konsolidierung sind umso erfolgreicher, je stärker die Ausgabenquote innerhalb einer Konsolidierungsperiode gesenkt wird.

Tabelle 2.4: Entwicklung der Ausgabenquoten der Konsolidierungsfälle innerhalb der Konsolidierungsperiode

	Veränderung der Ausgabenquote der Konsolidierer innerhalb der Konsolidierungsperiode (= Ende-Anfang)	*Veränderung der Ausgabenquote aller OECD-Länder innerhalb der gleichen Konsolidierungsperioden (= Ende-Anfang)*
Nachhaltige Konsolidierungen (15 Fälle)	-6,8	-3,0
Nicht nachhaltige Konsolidierung (10 Fälle)	-2,6	-2,6
Insgesamt	-5,1	-2,8

Anmerkung: Die Konsolidierung Neuseeland 2 wurde ausgeschlossen, da ihr Erfolg noch nicht bewertet werden kann.

Eine weitere Analyseperspektive bietet die Betrachtung der Fallzahlen der beiden Konsolidierungstypen. Teilt man die Konsolidierungsfälle in Länder, die starke Ausgabensenkungen vorgenommen haben, und in solche, welche die Ausgaben nur schwach gesenkt bzw. leicht erhöht haben (das Trennungskriterium war der Median der Ausgabenquote, der bei minus 4,3 lag), ergibt sich der in Tabelle 2.5 dargestellte Zusammenhang: Von den 13 Ländern, die ihre Ausgabenquote nur schwach gesenkt bzw. leicht erhöht haben, gelang nur fünf Ländern eine nachhaltige Konsolidierung; acht Länder konsolidierten indes nicht nach-

haltig. Von den zwölf Ländern dagegen, die ihre Ausgaben stark gesenkt haben, wiesen immerhin zehn Länder eine nachhaltige Konsolidierung auf. Nur zwei Konsolidierungen waren nicht nachhaltig – die Konsolidierungen Norwegens (1992 bis 1997) und der USA (1992 bis 2000).

Der Fall der USA kann durch zwei Ereignisse gut erklärt werden: Erstens wurde von George W. Bush nach seinem Machtantritt im Jahr 2001 die größte Steuerreform in der Geschichte der USA durchgeführt, die das Defizit auf historische Rekordhöhen führte. Auf der anderen Seite wurden im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 die Ausgaben für das Militär deutlich erhöht, so dass zusätzliche Ausgaben gepaart mit geringen Einnahmen die unter Clinton initiierte Haushaltssanierung wieder konterkarierten.

Tabelle 2.5: Nachhaltige Konsolidierungsfälle und Veränderung der Ausgabenquoten

	Nachhaltige Konsolidierungen	*Nicht nachhaltige Konsolidierungen*	*Gesamt*
Ausgabenquote während der Konsolidierung stark gesenkt	10	2	12
Ausgabenquote während der Konsolidierung schwach gesenkt/erhöht	5	8	13
Insgesamt	15	10	25

Anmerkung: Dargestellt ist die Zahl der Fälle. Die Konsolidierung Neuseeland 2 wurde ausgeschlossen, da ihr Erfolg noch nicht bewertet werden kann. Das Trennungskriterium für die Ausgabenquote ist der Median.

Eine detaillierte Analyse der funktionalen Staatsausgabenbereiche, kann mit der sogenannten COFOG-Klassifikation (COFOG = Classification of Functions of Government) geleistet werden. Da die Haushaltspläne und ihre Kategorien für gewöhnlich von Land zu Land variieren, haben sich die Vereinten Nationen, der Internationale Währungsfond (IMF) sowie die Europäische Union auf eine einheitliche funktionale Kategorisierung der gesamten Staatsausgaben geeinigt. Diese COFOG-Klassifikation fasst alle Staatsausgaben in zehn Rubriken zusammen: (1) allgemeine Verwaltung, (2) Verteidigung, (3) öffentliche Ordnung und Sicherheit, (4) wirtschaftliche Angelegenheiten, (5) Umweltschutz, (6) Wohnungswesen, (7) Gesundheitsschutz, (8) Freizeit, Sport, Kultur und Religion, (9) Bildungswesen sowie (10) soziale Sicherung. An zwei Stellen werden Rubriken zusammengefasst: Zum einen handelt es sich dabei um die Kategorien Verteidigung sowie öffentliche Ordnung und Sicherheit, zum anderen bilden Umweltschutz, Wohnungswesen, Freizeit, Sport und Kultur als Sonstiges eine Residualkategorie. Dadurch entstehen im Endeffekt sieben COFOG-Kategorien, die im Folgenden weiter ausgewertet werden.

Tabelle 2.6: Veränderung der funktionalen Ausgabenkategorien (COFOG) für Konsolidierer und Nicht-Konsolidierer (Zeitraum 1990-2002)

	Konsolidierer	*Nicht-Konsolidierer*	*Differenz in Prozentpunkten zwischen Konsolidierern und Nicht-Konsolidierern*
Total	-7,4	4,7	-12,1
Soziales	-1,4	20,1	-21,5
Allgemeine öffentliche Verwaltung	-19,3	-8,1	-11,2
Gesundheitswesen	12,5	25,9	-13,5
Bildungswesen	3,8	10,8	-7,1
wirtschaftliche Angelegenheiten	-18,6	-18,3	-0,3
Verteidigung, öff. Ordng. und Sicherheit	-10,1	-16,0	5,9
Sonstiges	-11,7	11,7	-23,4

Anmerkung: Die Tabelle ist nach den absteigenden Anteilen am BIP sortiert.

In Tabelle 2.6 wird die Veränderung für die Konsolidierer bzw. die Nicht-Konsolidierer im Hinblick auf die Entwicklung der Gesamtausgaben für die sieben COFOG-Kategorien dargestellt (Abbildung 2.3). Es zeigt sich, dass die Konsolidierer im Gegensatz zu den Nicht-Konsolidierern ihre Ausgaben gesenkt haben. Folgende Bereiche wurden dabei im Vergleich besonders gekürzt:

(1) allgemeine Verwaltung
(2) wirtschaftliche Angelegenheiten (v.a. Subventionen, etwas weniger Investitionen)
(3) Verteidigung

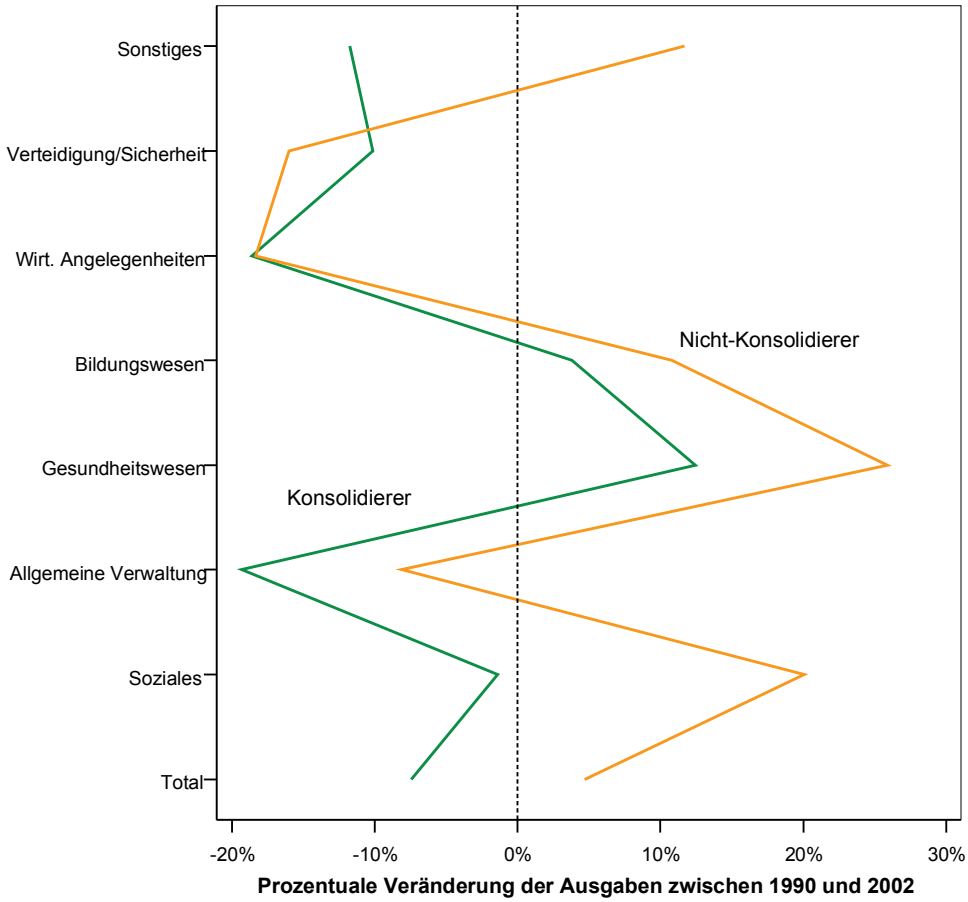
Betrachtet man das Ausgabenprofil der Konsolidier mit dem der Nicht-Konsolidierer, so ergeben sich bemerkenswerte Unterschiede. Im Gegensatz zu den Konsolidierern erhöhten die Nicht-Konsolidierer ihre Ausgaben besonders für Soziales und Gesundheit. Letztere wurden zwar auch bei den Konsolidierern erhöht, jedoch in deutlich geringerem Umfang.

Bildet man die Differenzen zwischen den prozentualen Veränderungen, d.h. den Ausgabenprofilen beider Untersuchungsgruppen, so zeigen sich die größten Differenzen (Spalte 4 in Tabelle 2.6) bei den Sozialausgaben, den sonstigen Ausgaben und den Gesundheitsausgaben. Da Tabelle 2.6 (wie auch Abbildung 2.3) nach der Wichtigkeit bzw. Größe der Ausgabenbereiche sortiert ist, wird deutlich, dass gerade der schon besonders große Bereich des Sozialen, zu dem eigentlich auch der Gesundheitsbereich hinzuzurechnen ist, bei den Nicht-Konsolidierern deutlich überproportional wächst. Der Bereich Gesundheit wächst zwar auch bei den Konsolidierern, aber doch noch deutlich gedämpfter. Dennoch erscheint hier für die Zukunft eine der großen Baustellen der Haushaltskonsolidierung auf, die ursächlich in einem Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung steht.

Das Ausgabenprofil der Konsolidierer und der Nicht-Konsolidierer wird in Abbildung 2.3 noch deutlicher. Der Konsolidierungserfolg eines Landes ist vor allen Dingen dadurch zu

erklären, dass dieses generell in allen Bereichen weniger aktiv ist als ein Nicht-Konsolidierer. Lediglich im Bereich Verteidigung und Sicherheit haben Konsolidierer ihre Ausgaben etwas weniger stark verringert als die Nicht-Konsolidierer. Diese Zurückhaltung in nahezu allen Ausgabenbereichen ist der Schlüssel für den Konsolidierungserfolg.

Abbildung 2.3: Konsolidierungsprofil der Konsolidierer und Nicht-Konsolidierer (17 OECD-Länder zwischen 1990 und 2002)



Anmerkungen: Daten siehe Tabelle 2.6.

Differenziert man in ähnlicher Weise die Veränderungen der funktionalen Ausgabenkategorien nach den einzelnen Wohlfahrtsstaatswelten, bestätigt sich dieses Bild. Zeigte sich schon bei der bloßen Betrachtung der Entwicklung der Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, dass besonders die konservativen Wohlfahrtsstaaten ihre Ausgaben erhöhten, gilt ähnliches für die Detailanalyse (Tabelle 2.7).

Zwar ist der höchste Ausgabenzuwachs bei den residualen Wohlfahrtsstaaten bzw. den sonstigen Ländern zu beobachten, jedoch folgen hier an zweiter Stelle schon die Länder der konservativen Wohlfahrtsstaatswelt. Für die Untersuchungsperiode 1990 bis 2002, für die die COFOG-Daten erhoben wurden, ist zwar ein leichter prozentualer Rückgang der Ge-

samtausgaben auch für die konservative Ländergruppe zu beobachten, jedoch liegt diese deutlich hinter der sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtsstaatswelt zurück.[7]

Tabelle 2.7: Durchschnittlich prozentuale Veränderung der Ausgabenkategorien (COFOG) in den einzelnen Wohlfahrtsstaatswelten (1990-2002)

	Wohlfahrtsstaatswelt			*Residual bzw. sonstige Länder*	*Gesamtdurchschnitt (17 Länder)*
	Sozialdemokratisch	*Konservativ*	*Liberal*		
Total	-7,9	-2,9	-11,7	15,4	-3,1
Soziales	-2,4	6,3	-7,6	40,2	7,1
Allgemeine öffentl. Verwaltung	-15,0	-9,5	-37,6	-2,0	-17,7
Gesundheitswesen	12,2	6,2	19,4	50,4	26,7
Bildungswesen	4,7	-1,5	1,4	27,0	5,0
Wirtschaftliche Angelegenheiten	-18,9	-20,2	-18,7	-13,6	-17,1
Verteidigung und Sicherheit	-10,6	-11,6	-22,4	6,2	-9,3
Sonstiges	-27,5	-3,1	-6,2	27,2	12,7

Folgende der 23 Untersuchungsfälle konnten aufgrund der Datenverfügbarkeit bzw. Datenqualität nicht berücksichtigt werden: Australien, Kanada, Neuseeland, Schweiz, Spanien und Griechenland.

Im Durchschnitt zeigt sich, dass die öffentliche Verwaltung am Stärksten zurückgefahren wurde. Dies bedeutet jedoch nicht, dass auf hohem Niveau die Beamten und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes entlassen wurden. Der Rückgang um rund 17,5 Prozent im Durchschnitt ist vielmehr damit zu erklären, dass in dieser Kategorie auch die Zinsausgaben des Staates verbucht werden. Da seit 1990 ein deutlicher Rückgang der Zinssätze – im Durchschnitt um mehr als die Hälfte – zu verzeichnen war, hat dies die öffentlichen Haushalte signifikant entlastet. Besonders deutlich ist in allen drei Wohlfahrtsstaatswelten auch der durchgängige Rückgang in den Kategorien Verteidigung sowie wirtschaftliche Angelegenheiten. Lediglich die residuale Ländergruppe unterscheidet sich etwas, da die Bereiche Verteidigung und innere Sicherheit durch länderspezifische Sondereffekte (Terrorismus) sowie durch Nachholeffekte geprägt waren.

Generell sind unterschiedliche Ausgabenprofile in einzelnen Wohlfahrtsstaatswelten zu beobachten, wobei es den Ländern der sozialdemokratischen und der liberalen Wohlfahrtsstaatswelt gelungen ist, die Sozialausgaben – und damit den größten Ausgabenblock – zu reduzieren, während die beiden anderen untersuchten Wohlfahrtsstaatswelten in diesem Bereich weiter zulegten.

Dies korrespondiert auch mit der Häufigkeitsverteilung der Konsolidierungsfälle: Von den 26 untersuchten Konsolidierungsperioden entfallen sieben auf die sozialdemokratische, vier auf die konservative, zehn auf die liberale und fünf auf die residuale Wohlfahrtsstaatswelt.

[7] Von den 23 untersuchten OECD-Ländern, mussten sechs – nämlich Australien, Kanada, Neuseeland, Schweiz, Spanien und Griechenland – aufgrund der Datenverfügbarkeit bzw. der Datenqualität von dieser Untersuchung ausgeschlossen werden. Dadurch verzerrt sich das Bild insbesondere für die liberale Ländergruppe leicht.

Besonders erfolgreich waren die Länder der liberalen Wohlfahrtsstaatswelt, die immerhin zehn der 26 Konsolidierungen vorzuweisen hatten, wobei sieben davon zudem nachhaltig waren.

Methodische Probleme der Messung von Ausgabenänderungen

Bei der wissenschaftlichen Untersuchung von Staatsausgaben interessiert vor allem, wie stark sich unterschiedliche Ausgabenposten verändern. Lange Tradition haben die Forschungen zur Entwicklung von Sozialausgaben im internationalen Vergleich (Esping-Andersen 1990; Schmidt 2001) oder Studien, welche die Staatsausgaben ökonomisch, bspw. in Transfers, Konsum, Finanzierungsausgaben (Zins) und Investitionen, aufgliedern (EC 2005: 346). Im Gegensatz dazu liegen nur wenige Untersuchungen vor, die Staatsausgaben nach Politikfeldern (bspw. Soziales, Militär, Bildung) analysieren (Kohl 1985; Wenzelburger 2006; Castles 2007). Eine Erklärung dafür ist die schlechte Datenqualität: Weil lange keine gemeinsamen Standards für eine funktionale Gliederung der Staatsausgaben vorlagen bzw. nicht alle Länder die bestehenden Standards umsetzten, mussten Forscher für eine funktionale Klassifikation von Staatsausgaben einzelne Haushaltsposten kodieren und den jeweiligen Politikfeldern zuordnen (Kohl 1985; Wenzelburger 2006). Seit der Einführung der neuen COFOG-Klassifikation von Staatsausgaben (UN 2000) hat sich die Datenlage verbessert, wenn auch immer noch Lücken bestehen – insbesondere für die nichteuropäischen Länder. Für die Zeit nach 1990 sind aber zumindest für die meisten EU-Länder durchgehende Zeitreihen verfügbar.

Mit einer einheitlichen Klassifikation von Staatsausgaben ist die Frage der Analyse dieser Daten jedoch noch nicht geklärt. Denn es gibt mindestens vier Wege, die Entwicklung von Staatsausgaben zu untersuchen:

(1) Die meisten bestehenden Studien untersuchen die Staatsausgabenquoten – d.h. sie analysieren beispielsweise die Entwicklung der Sozialausgaben in Prozent des BIP. Diese Vorgehensweise stellt den Bezug zur Wirtschaftskraft eines Landes her: Wenn die Ausgaben so stark wachsen wie das BIP, bleibt die Quote gleich. Umgekehrt heißt das aber bei der Interpretation: Staatsausgabenquoten sind immer stark von der Entwicklung des BIP abhängig. Wenn während eines Wirtschaftbooms (wie z.B. in Irland) die Staatsausgaben leicht ansteigen, kann dies nur bedingt als Sparmaßnahme gewertet werden – auch wenn die Staatsausgabenquote sinkt. Der große Vorteil dieser Methode ist allerdings ihre internationale Vergleichbarkeit, da das verwendete Maß von Währungsschwankungen unabhängig ist.

(2) Eine zweite Methode, die v.a. für die Untersuchung von Sozialausgaben angewendet wird, ist die Analyse von preisbereinigten Pro-Kopf-Quoten (Schmidt 2001). Hier intervenieren indes das Verfahren zur Preisbereinigung sowie die divergierenden demographischen Entwicklungen.

(3) Eine dritte Herangehensweise besteht darin, die verschiedenen Ausgabenblöcke im Staatshaushalt zueinander in Beziehung zu setzen, d.h. zu untersuchen, welchen Anteil gewisse Ausgabenposten an den Gesamtausgaben haben. Eine solche Analyse stellt stärker auf die politische Priorisierung der Ausgaben in ihrem Verhältnis zueinander ab. Allerdings fehlt der Bezug zur Höhe der Ausgaben an sich: Wenn die Gesamtausgaben steigen, zeigt sich dies nicht unbedingt in den Anteilen der jeweiligen Ausgabenposten an den Gesamtausgaben. Bildlich gesprochen: Wenn der Kuchen insgesamt größer wird, können die Kuchenstücke im Verhältnis zueinander unter Umständen gleich groß bleiben.

(4) Zuletzt können noch die nominalen Ausgaben betrachtet werden. Diese spiegeln die Veränderungen der Staatsausgaben in der jeweiligen Währung wider. Die nominalen Staatsausgaben steigen in den meisten Ländern von Jahr zu Jahr an – alleine wegen des Inflationseffektes. Im internationalen Vergleich stößt man aber bei der Betrachtung nominaler Ausgaben auf Probleme bei der Währungsumrechnung. Daher ist eine alleinige Betrachtung der nominalen Staatsausgaben bei der vergleichenden Untersuchung von Konsolidierungen nicht zweckmäßig.

Eine abschließende Entscheidung, welcher Indikator zur Einschätzung der Entwicklung von Staatsausgaben verwendet werden sollte, ist nicht möglich. Bei der Interpretation der Daten sollten vielmehr die Ergebnisse gemeinsam dazu beitragen, ein möglichst umfassendes Bild von der Entwicklung zu erhalten.

Eine weitere Problematik für den Vergleich von Staatsausgaben liegt in der Art, wie die Veränderungen der einzelnen Ausgabenposten gemessen werden. Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Entweder vergleicht man die Veränderungen der einzelnen Ausgabenposten in Prozentpunkten vor und nach der Konsolidierung (sei es in Prozent des BIP oder in Prozent der Gesamtausgaben) oder man untersucht den Trend der Ausgaben während des Untersuchungszeitraums und berechnet die prozentuale Veränderung der einzelnen Ausgabenposten. Jede der Methoden hat Stärken und Schwächen. So reicht beispielsweise in einer Analyse der prozentualen Veränderung bei einem niedrigen Ausgangswert eine nominal kleine Veränderung aus, um eine hohe prozentuale Veränderung zu erzeugen. Umgekehrt müssen sich große Haushaltsposten nominal stark ändern, um auch prozentual eine gewisse Veränderung zu ergeben. Diese Niveaueffekte treten immer auf und müssen bei der Interpretation beachtet werden.

2.3 Einnahmeentwicklung innerhalb der untersuchten OECD-Länder

Prinzipiell können Konsolidierungsanstrengungen schwerpunkmäßig auch auf der Einnahmeseite erfolgen. Ob eine solche Strategie allerdings erfolgreich ist, ist zu bezweifeln, weil damit strukturelle Probleme nicht beseitigt werden und außerdem zusätzlicher Druck auf der Wirtschaft lastet. Die vergangenen zwei Dekaden waren in der Steuerpolitik durch verschiedene Trends gekennzeichnet: Erstens nahm durch die Globalisierung der Druck auf die nationalen Steuersysteme zu, was verschiedene Reaktionen der Nationalstaaten hervorrief, die aber auch durch die EU (v.a. im Bereich der Zinsbesteuerung) koordiniert wurden. Zweitens wurde die Effizienz- und Gerechtigkeitsfrage innerhalb der Steuersysteme wieder stärker gestellt. Dies führte zu verschiedenen Vorschlägen einer Fundamentalreform.

Generell wird behauptet, dass durch den Steuerwettbewerb die Steuerbasen und die Einnahmen des Staates erodieren. Ein Blick auf die Daten zeigt aber, dass dem nicht so ist. Die gesamte Abgabenquote (Tabelle 2.8) stieg innerhalb der Ländergruppe der OECD (plus 0,7 Prozentpunkte) sowohl zwischen 1980 und 2005 (plus 3,4 Prozentpunkte) als auch im Zeitraum zwischen 1990 und 2005 (plus 1,4 Prozentpunkte).

Die Steuerwettbewerbshypothese unterstellt eine Senkung der nominalen Steuersätze für mobile Faktoren. Auf den ersten Blick scheint die Entwicklung der Spitzensteuersätze für Unternehmen die These der Abwärtsspirale auch zu stützen. Die Körperschaftsteuersätze sinken bereits seit den 1980er Jahren kontinuierlich, vor allem aufgrund ihrer Signalfunktion an Investoren. Einige Länder haben ihre nominalen Gewinnsteuersätze deutlich reduziert – wie z.B. Irland (Senkung von 50 auf 12,5 Prozent in mehreren Schritten), Schweden (von 52 auf 28 Prozent), Norwegen (von 50 auf 28 Prozent) oder Deutschland (von 56 auf 25 Prozent). Ein systematischer und umfassender Steuersystemwettbewerb ist jedoch kaum erkennbar, da die meisten Reformen vor dem Hintergrund der bestehenden Steuersysteme durchgeführt wurden. Umfassende Veränderungen der Steuersysteme im Sinne Peter Halls, der Reformen graduell nach erster, zweiter und dritter Ordnung unterscheidet (Hall 1993: 278), sind bisher nur punktuell beobachtbar. Reformen dritter Ordnung, die den fundamentalen Wandel des (Besteuerungs-)Paradigmas zur Folge gehabt haben, sind lediglich in den Niederlanden (2001, „3-Box-System“), in Skandinavien mit dem dualen Steuersystem – einer separaten Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen bei hoher Konsumbesteuerung – sowie mit der „flat tax“ in der Slowakei und in Russland beobachtbar.

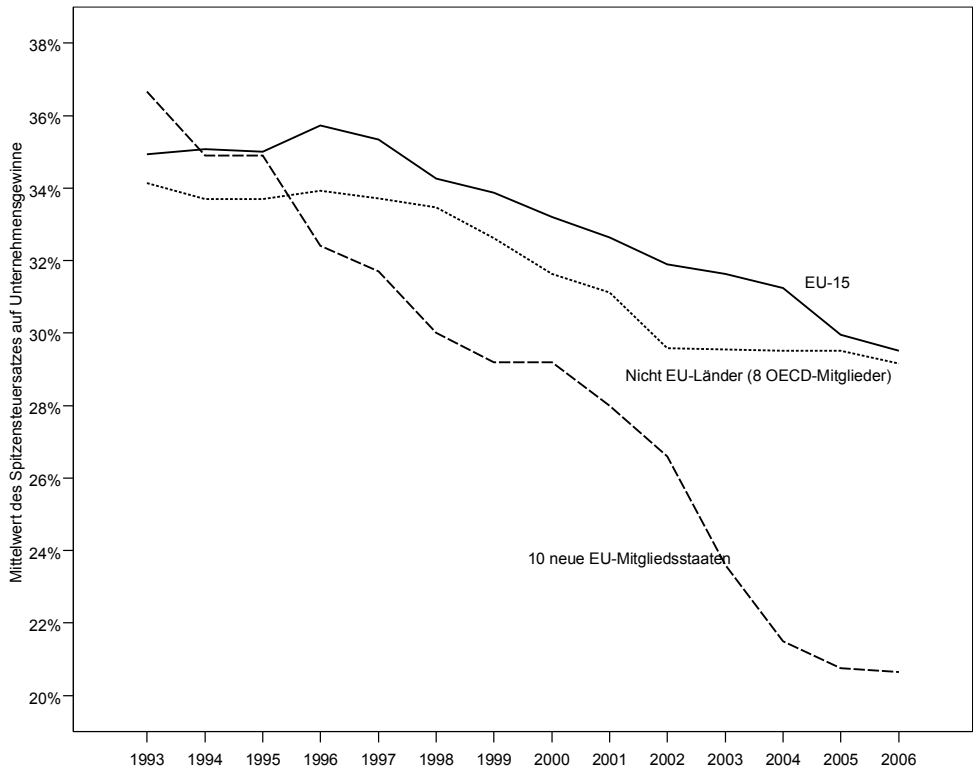
Tabelle 2.8: Abgabenquote in Prozent des BIP

Land	*Staatseinnahmen in Prozent BIP 2005*	*Veränderung 2005-1980*	*Veränderung 2005-1990*
Island	47,7	11,7	9,5
Portugal	41,8	15,5	8,2
Griechenland	42,2	12,2	7,8
Schweiz	35,9	-0,5	5,3
Belgien	50,1	4,6	4,5
Frankreich	51,4	5,4	4,0
Australien	36,4	5,9	2,9
Norwegen	58,6	7,1	2,4
Dänemark	56,9	6,8	2,3
Italien	44,0	9,3	1,9
Großbritannien	41,9	-0,5	1,3
Deutschland	43,5	-1,5	1,0
Spanien	39,3	8,5	0,7
Neuseeland	46,5	-14,7	0,4
USA	32,8	1,3	-0,0
Finnland	53,2	9,1	-0,5
Luxemburg	41,4	-	-0,7
Österreich	47,9	0,6	-1,0
Kanada	41,0	3,6	-1,9
Japan	31,7	2,8	-2,1
Niederlande	45,4	-4,9	-2,4
Irland	35,6	-7,7	-4,7
Schweden	59,1	0,7	-5,6
OECD-Durch-schnitt	44,5	3,4	1,4

Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006); - = keine Daten verfügbar.

Zusätzliche Dynamik entfaltete der Steuerwettbewerbsdruck – neben dem bestehenden Anpassungsdruck durch die von der EU als schädlich klassifizierten Steueroasen – durch die osteuropäischen EU-Mitgliedskandidaten. Abbildung 2.4 differenziert die Entwicklung der Unternehmenssteuern von Anfang der 1990er Jahre bis 2006 für die alten EU-Mitgliedsländer, die neuen EU-Mitgliedsländer sowie für sieben ausgewählte OECD-Länder, die nicht EU-Mitgliedsländer sind (USA, Australien, Japan, Neuseeland, Island, Kanada und Norwegen). Zunächst besteht die erwartete Differenz zwischen den alten EU-Staaten sowie den neuen Mitgliedsländern. Im Durchschnitt haben die neuen EU-Mitgliedsländer deutlich stärker die Unternehmenssteuern gesenkt, als die alten EU-Mitgliedsländer sowie die übrigen OECD-Staaten. Dies hat sicherlich Ursachen in dem angestrebten ökonomischen Aufholprozess, der ausländische Direktinvestitionen erfordert und deshalb ein investitionsfreundliches Steuerklima benötigt.

Abbildung 2.4: Entwicklung der durchschnittlichen Körperschaftsteuersätze für Unternehmen in 32 Ländern (1993-2006).



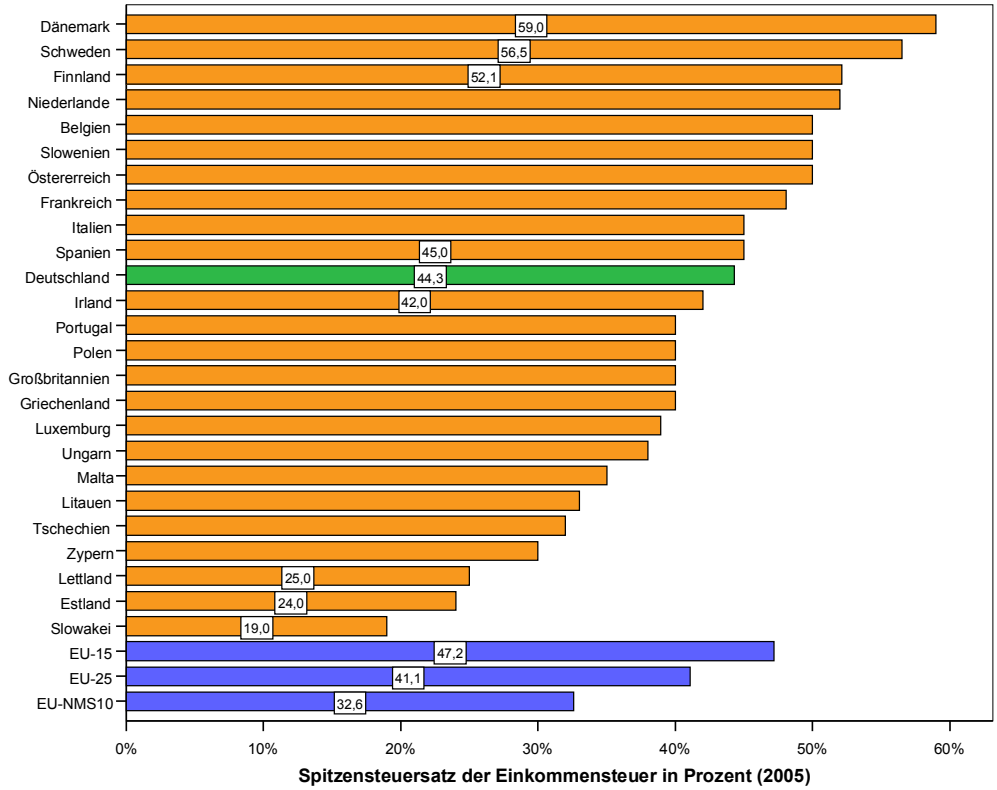
Anmerkungen: Betrachtet werden die Spitzensteuersätze für Unternehmen. Berücksichtigt werden dabei auch Steuerzuschläge und lokale Steuersätze. Für einige Länder sind die Daten nicht für den Gesamtzeitraum vorhanden. Datenquelle: Europäische Kommission (EC 2006) und World Tax Database.

Die Unternehmenssteuersätze sind zwar für die untersuchten Länder gesunken, doch die Aufkommensanteile blieben vergleichsweise konstant (Wagschal 2005: 58), ein Absinken der Besteuerungs- und Abgabenniveaus fand und findet nicht statt. Dies bestätigen auch die neuesten Daten der Europäischen Kommission (2006: 215): Für die 15 alten EU-Länder ist die durchschnittliche Abgabenlast in den vergangenen zehn Jahren konstant geblieben – zwischen 1995 und 2004 stieg sie sogar leicht um 0,2 Prozentpunkte. Die zehn neuen EU-Mitgliedsländer weisen auch hier eine größere (Abwärts-)Dynamik auf: Zwischen 1995 und 2004 sind die Abgabenquoten in dieser Ländergruppe um 1,4 Prozentpunkte gesunken, besonders in der Slowakei (minus 10,1 Prozentpunkte), in Estland (minus 5,3 Prozentpunkte) sowie in Lettland (minus 5,0 Prozentpunkte). Ein Rückgang der Steuersätze muss indes nicht mit einem Absinken der Einnahmen bei den Unternehmenssteuern verbunden sein, was als ein wichtiger Befund für die Konsolidierung zu werten ist. Im Gegenteil, diese Einnahmen sind in den zehn neuen Mitgliedsländern in den vergangen Jahren (seit 2000) sogar gestiegen, was einerseits auf die geringeren Ausnahmetatbestände und andererseits auf Unternehmensansiedlungen zurückzuführen ist. Gleiches gilt für die 15 alten EU-Länder, in denen die Unternehmenssteuern in Relation zum BIP von 1995 bis 2004 von 2,7 auf 3,3 Prozent gestiegen sind.

Auch im Bereich der Einkommensbesteuerung ist ein Abwärtstrend bei den Steuersätzen – insbesondere bei den Spitzensteuersätzen – erkennbar (Wagschal 2005: 81). Allerdings

besteht innerhalb der 25 Mitgliedsländer der Europäischen Union eine große Variation der Steuersätze (Abbildung 2.5). Die neuen Mitgliedsländer weisen hier im Durchschnitt einen um 15 Prozentpunkte niedrigeren Spitzensteuersatz auf als die 15 alten EU-Länder. Deutschland hat seinen Spitzensteuersatz innerhalb weniger Jahre zwar von 53 auf 42 Prozent (mit Solidaritätszuschlag: 44,3 Prozent) gesenkt, allerdings greift dieser Satz – im Vergleich zu anderen reichen Industrieländern – schon relativ früh. Indes wurde in den vergangenen Jahren nicht nur beim Spitzensteuersatz reformiert, sondern auch beim Eingangssteuersatz, der durch die rot-grüne Bundesregierung von seinem historischen Spitzenwert (1996-1998: 25,9 Prozent) auf nun nur noch 15 Prozent (seit 2005) gesenkt wurde. Generell sind jedoch seit 1980 die Körperschaftsteuersätze im Durchschnitt nicht stärker gesunken als die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer. Es lässt sich allerdings – gemessen an den Spannweiten (Differenz zwischen größtem und kleinstem Wert) und über den Variationskoeffizienten – eine deutlich größere Konvergenz bei den Unternehmenssteuern beobachten als bei den Einkommensteuern.

Abbildung 2.5: Vergleich der Spitzensteuersätze der Einkommensteuer in 25 EU-Ländern (2005)



Anmerkungen: Betrachtet werden die Spitzensteuersätze für natürliche Personen. Berücksichtigt werden dabei auch Steuerzuschläge (etwa der Solidaritätszuschlag in Deutschland) und lokale Steuersätze. Datenquelle: Europäische Kommission (EC 2006) und Bundesfinanzministerium (Bundesfinanzberichte; EU-NMS = Neue Mitgliedsstaaten der EU ab 2004).

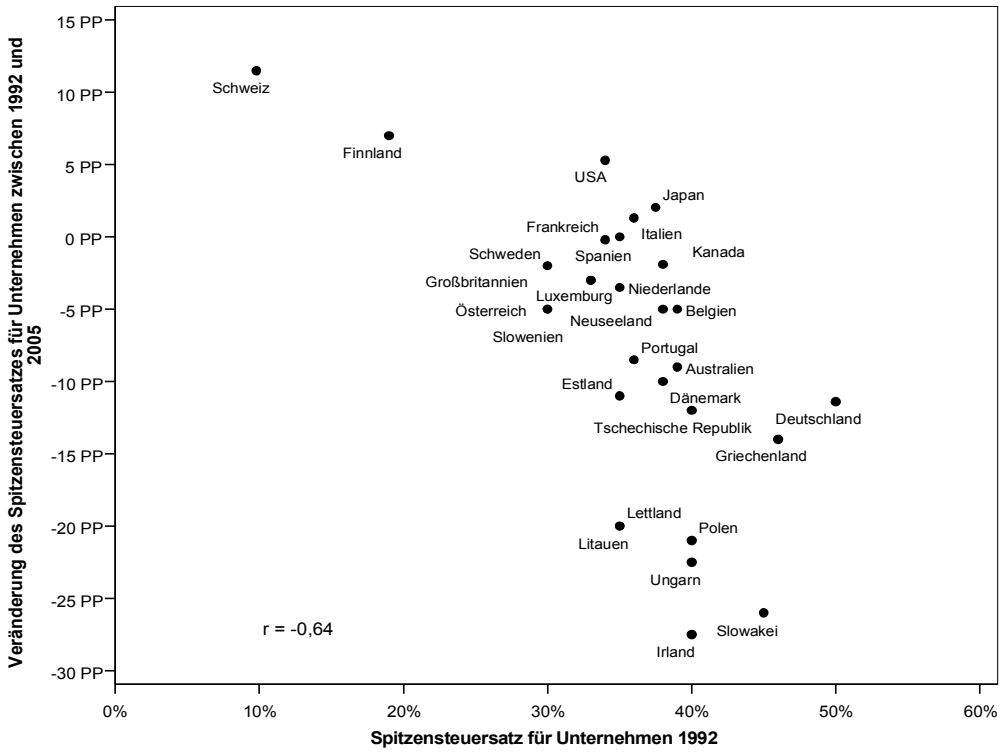
Die Analyse dieser Konvergenz steht im Mittelpunkt einer zweiten zentralen Hypothese zum Steuerwettbewerb, nach der sich die Steuersätze annähern. Dabei sind grundsätzlich zwei verschiedene Typen von Konvergenz in der Globalisierungsliteratur zu unterscheiden: Sigma-Konvergenz und Beta-Konvergenz. Sigma-Konvergenz heißt, dass im Zeitablauf

generell die Streuung der untersuchten Variable – also etwa der Steuersätze – über die Länder abnimmt. Sie kann daher über den Vergleich der Variationskoeffizienten (Standardabweichung im Verhältnis zum Mittelwert) bzw. über die Standardabweichungen selbst abgeschätzt werden. Beta-Konvergenz bedeutet generell die Annäherung an einen spezifischen Durchschnittswert bzw. eine Annäherung verschiedener Steuersätze an ein gemeinsames natürliches Niveau („steady state"). Die Beta-Konvergenz lässt sich in zwei unterschiedliche Subtypen differenzieren: in absolute und relative (bzw. konditionale) Beta-Konvergenz. Absolute Beta-Konvergenz bedeutet, dass Länder mit hohen Steuersätzen diese stärker senken als Länder mit niedrigen Steuersätzen. Konditionale Beta-Konvergenz besagt, dass die Anpassung durch andere Faktoren beeinflusst wird. So könnten etwa ärmere Länder stärker die Steuern senken, die hohe Zahl von Vetospielern in einem Land bremsend wirken oder die Bevölkerungsgröße einen Einfluss haben.

Bei den Steuersätzen – etwas stärker bei den Unternehmens- als bei den Spitzensteuersätzen für Einkommen – ist eindeutig eine Sigma-Konvergenz zu beobachten. Seit Ende der 1980er Jahre gehen die Variationskoeffizienten und die Standardabweichungen substanziell zurück, d.h. die Steuersätze gleichen sich an. Keine Sigma-Konvergenz ist dagegen bei den Steuer- und Abgabenquoten in Relation zum BIP sowie bei den spezifischen Steuern und Abgaben in Relation zum Gesamtaufkommen zu beobachten. National unterschiedliche Präferenzen für direkte und indirekte Steuern sowie für Sozialabgaben und die Höhe der Besteuerung bleiben somit weitgehend bestehen, wenn man die 25 EU-Mitgliedsstaaten analysiert.

Absolute Beta-Konvergenz – unter der Prämisse eines Steuerwettbewerbs – bedeutet, dass für Länder mit einem hohen Steuersatz zum Ausgangszeitpunkt eine stärkere Senkung der Steuersätze über die Untersuchungsperiode zu erwarten wäre. Die Auswertungen (Wagschal 2006) bestätigen diesen Zusammenhang zwischen dem Ausgangsniveau (1991) und dem Ausmaß der Senkung der Unternehmenssteuersätze im Zeitraum zwischen 1991 und 2002 sowie für den Zeitraum 1992 bis 2005 (Abbildung 2.6). Es besteht eine eindeutige, starke und auch stabile inverse Beziehung: Je höher das Niveau der Besteuerung ursprünglich war, desto stärker wurden die Steuersätze in den Folgejahren gesenkt ($r = -0{,}64$). Dieses Anpassungsverhalten führt letztlich zu einer schleichenden Konvergenz der Steuersätze. Insgesamt hängt die Stärke der Reaktion vom Niveau der bisherigen (bzw. vergangenen) Besteuerung ab. Liegt der Steuersatz über dem Durchschnitt, dann sind die Änderungen bzw. die Reaktionen der Länder größer (Devereux, Lockwood und Redoano 2002: 31). Dies gilt nicht nur für die nominalen Steuersätze, sondern auch für die effektiven Steuersätze, die unterschiedliche Bemessungsgrundlagen und Finanzierungsformen berücksichtigen.

Abbildung 2.6: Zusammenhang zwischen Niveau (1992) und Senkung der Unternehmenssteuersätze (1992-2005)



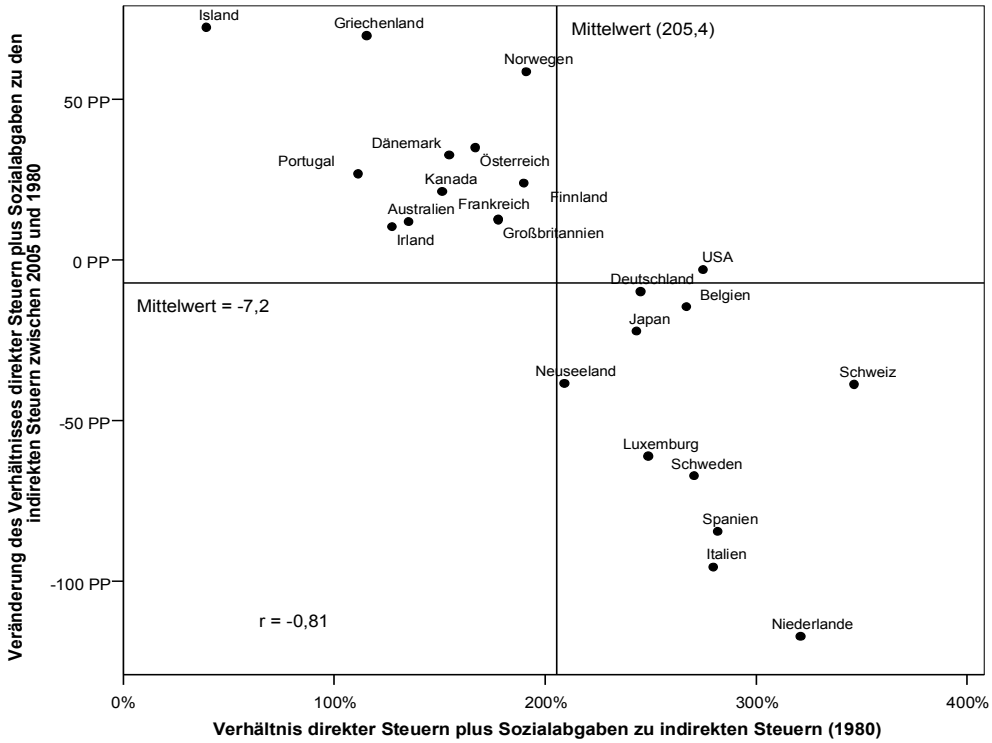
Anmerkungen: Verglichen werden 29 EU bzw. OECD-Länder. Fehlende Werte für 1992 wurden durch die nächsten Werte extrapoliert (Slowenien, Slowakei, Litauen, Estland = 1993; Lettland = 1994); PP = Prozentpunkte. Datenquelle: OECD Tax Database, Europäische Union, Bundesministerium der Finanzen.

Die bedingte Beta-Konvergenz lässt sich über verschiedene Kontrollvariablen erfassen, von denen angenommen wird, dass sie einen Einfluss auf den Konvergenzpfad besitzen. In der ökonomischen (Haufler 2001: 74; Devereux, Lockwood und Redoano 2002), aber auch in der politikwissenschaftlichen Literatur zur Steuerpolitik (Ganghof 2004) wurde dies – etwa für einen Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsgröße und den Steuersätzen – postuliert. Die Untersuchungen verdeutlichen, dass kleinere Länder niedrigere Steuersätze aufweisen: Kleinere OECD-Länder haben ihre Steuern also weitaus stärker gesenkt als große Länder. Hintergrund der Steuersenkung ist die Überlegung, dass kleine Länder aufgrund ihrer stärkeren Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen steuerlich besonders attraktiv sein müssen. Paul Krugman (1991) liefert mit der von ihm entwickelten Theorie der neuen ökonomischen Geographie dafür eine weitere Erklärung: Der Grundgedanke dieses Ansatzes sind sogenannte Agglomerationsvorteile, die in reichen, dicht besiedelten Ländern entstehen. Ein Beispiel hierfür wäre der größere Markt und die damit verbundenen besseren Absatzchancen in einem Land mit vielen Einwohnern. Für die Besteuerung ergibt sich daraus die Konsequenz, dass Länder mit einem Agglomerationsvorteil höhere Steuern verlangen können, weil Unternehmen eben diesen Standortvorteil nicht verlieren wollen. Der internationale Handel richtet sich – so neuere Auffassungen der Außenhandelstheorie (Haufler 2001) – somit weniger nach den Präferenzen der Konsumenten als nach Größe und Leistungsfähigkeit des Absatzmarktes.

Weitere Konditionierungsvariablen, die sich in verschiedenen Untersuchungen zur Entwicklung der Steuersätze als relevant erwiesen haben, sind das Wohlstandsniveau eines Landes sowie seine Vetospielerstruktur (Ganghof 2005; Wagschal 2005). Letztere Variable macht deutlich, dass die Überlegungen zum strategischen Einsatz von Steuersenkungen durchaus plausibel sind. Länder mit einer rigiden institutionellen Struktur, mit einer Beteiligung zahlreicher Vetospieler – wie etwa im Föderalismus mittels einer starken zweiten Kammer mit gegenläufigen Mehrheiten sowie mit mehreren Koalitionspartnern – weisen eine geringere Steuerreformtätigkeit auf.

Damit können zumindest für die Steuersätze die unterschiedlichen Konvergenzpfade nachgewiesen werden, während dies für die Abgabenquoten und die Strukturvariablen nicht, respektive nur sehr eingeschränkt möglich ist.

Abbildung 2.7: Entwicklung der Steuerstruktur in 23 OECD-Ländern (1980-2005)



Anmerkungen: Betrachtet wird das Verhältnis aus der Summe der direkten Steuern plus der Sozialausgaben zu den indirekten Steuern (in Prozent). Die Daten für die Schweiz, Luxemburg und Neuseeland beziehen sich auf 1990. PP = Prozentpunkte. Datenquelle: OECD Economic Outlook Database (2006).

Eine dritte Hypothese behauptet eine Änderung der Steuerstruktur. Hiernach würde das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern beeinflusst, wobei ein Anwachsen der indirekten Steuern zu erwarten wäre. Zwar ist eine deutliche (weiter bestehende) Varianz zwischen den 23 OECD-Ländern, aber auch den 25 EU-Mitgliedsstaaten zu beobachten, dennoch kann man Konvergenzbewegungen identifizieren. Betrachtet man die Durchschnittswerte des Verhältnisses von direkten zu indirekten Steuern, scheint prima vista wenig Bewegung zwischen den Ländern vorhanden zu sein: Zwischen 1980 und 2005 stieg dieser Quotient (direkte Steuern : indirekte Steuern · 100) von 109 auf 112, d.h. die direkten Steuern nahmen um rund 3 Prozentpunkte zu. Weitet man diesen Quotienten um die Sozialver-

sicherungsabgaben aus, die Steuercharakter besitzen, dann ist für die untersuchten OECD-Länder das Verhältnis der direkten zu den indirekten Steuern (inklusive Sozialversicherungsabgaben) von etwa 205 Prozent (1980) auf rund 198 Prozent (2005) nur moderat gesunken. Allerdings verbirgt sich hinter dieser Konstanz eine massive Veränderung innerhalb der einzelnen Länder (Abbildung 2.7). Diese relativ starke Konvergenzbewegung, die durch eine hohe Korrelation von minus 0,81 angezeigt wird, weist darauf hin, dass Länder mit einem hohen Anteil an direkten Steuern und Sozialabgaben diese in den letzten 25 Jahren gesenkt haben (wie z.B. die Niederlande und Italien). Auf der anderen Seite haben Länder mit niedrigen Anteilen an direkten Steuern und Sozialabgaben diese Abgaben ausgebaut (z.B. Island, Griechenland, Norwegen). Die Folge ist eine zunehmende Ähnlichkeit der Steuersysteme.

Differenziert man den Nenner des untersuchten Quotienten (d.h. direkte Steuern und Sozialabgaben) nach seinen Bestandteilen, so waren es vor allem die direkten Steuern, die ausgeweitet wurden, während die Sozialabgaben tendenziell reduziert wurden. Auch hier sind wiederum Konvergenzentwicklungen zu beobachten, insbesondere für die Entwicklung der direkten Steuern im Verhältnis zu den indirekten Steuern ($r = -0,59$). Dieser Befund ist ein bemerkenswertes Gegenbeispiel zur Hypothese, die Variation der Steuerstruktur würde sich im Zuge der Globalisierung hin zu einer vermehrten Fokussierung auf indirekte Steuern bewegen.

Für Deutschland ist im langfristigen Vergleich eine gewisse Tendenz hin zu mehr indirekten Steuern zu vermerken: War 1950 das Verhältnis direkter zu indirekten Steuern noch relativ ausgeglichen (51 zu 49 Prozent), stieg es anschließend bis 1989 auf ein Verhältnis von rund 60 zu 40 Prozent an. Während sich eine ähnliche Entwicklung im OECD-Vergleich und EU-Vergleich (EC 2006) nicht belegen lässt, zeigt sich zumindest für Deutschland seit 1990 wieder ein Anstieg der indirekten Steuern, so dass sich das Verhältnis direkter zu indirekten Steuern im Jahr 2005 erneut auf rund 48 zu 52 Prozent geändert hat.

In der Zusammenschau lassen sich die aufgestellten Hypothesen zum Steuerwettbewerb im Großen und Ganzen nicht bestätigen. Das vielmals zitierte „race to the bottom“, das Wettrennen der Nationalstaaten um den niedrigsten Steuersatz, findet nicht statt. Die Steuerstrukturen bleiben bestehen und eine Konvergenz ist nicht bei den Abgabenquoten, sondern nur bei den Steuersätzen zu beobachten. Hier allerdings besteht – vor allem aufgrund der Signalfunktion – ein Steuerwettbewerb. Für die Konsolidierungsstrategien bedeuten die Befunde folgendes: Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates ist durch die Globalisierung zwar etwas eingeschränkt worden, ein diskretionärer Spielraum bleibt jedoch weiterhin bestehen. Eine von den Staaten verfolgte Strategie war dabei die Umschichtung hin zu einer indirekten Besteuerung sowie der Ausbau von Gebühren. Die Europäische Union zwingt ihre Teilnehmerländer bei den indirekten Steuern zu einer Koordinierung und Harmonisierung. Da die Kommission als Wächterin des Stabilitätspaktes aber gleichzeitig auch eine solide Haushaltsführung wünscht, wird institutionell von dieser Seite kein Steuersenkungsdruck ausgeübt.

Tabelle 2.9: Konsolidierungsfälle und Veränderung der Abgabenquoten

Land	*Zeitraum*	*Veränderung der Abgabenquote der Konsolidierer innerhalb der Konsolidierungs-periode (= Ende-Anfang)*	*Veränderung der Abgabenquote aller OECD-Länder innerhalb der gleichen Konsolidierungsperioden (= Ende-Anfang)*
Australien	1993-1999	0,34	0,53
Österreich	1995-1997	0,91	0,58
Belgien	1993-2005	2,65	0,14
Kanada 1	1992-2000	-0,16	0,87
Kanada 2	2000-2005	-3,01	-0,53
Dänemark 1	1984-1989	3,55	0,87
Dänemark 2	1996-2001	-0,65	0,01
Spanien 1	1985-1988	1,62	1,27
Spanien 2	1998-2005	1,53	0,03
Finnland	1993-2000	-0,56	0,69
Großbritannien 1	1986-1990	-2,28	-0,97
Großbritannien 2	1993-2000	3,15	0,69
Irland 1	1985-1989	-3,07	-0,26
Irland 2	1993-2002	-9,15	-0,43
Island 1	1994-2000	5,81	0,95
Island 2	2003-2005	1,07	0,60
Italien	1998-2001	-1,28	-0,03
Japan	1987-1991	0,49	-0,46
Niederlande	1996-2001	-1,20	0,01
Norwegen	1992-1997	0,60	0,25
Neuseeland 1	1992-1995	-2,17	-0,33
Neuseeland 2	2000-2005	3,63	-0,53
Schweden 1	1982-1987	3,43	2,04
Schweden 2	1987-1990	1,31	-0,93
Schweden 3	1993-2000	0,67	0,69
USA	1992-2000	3,05	0,87
Durchschnitt		0,27	0,29

Anmerkung: Eigene Auswertungen auf Basis der OECD-Economic Outlook Database (2006).

Wie sehen die Einnahmeentwicklungen konkret während der Konsolidierungsperioden aus? Um die Kernfrage dieser Seite von Konsolidierungsbemühungen zu überprüfen, wurde die Veränderung der Abgabenquote aller untersuchten 26 Konsolidierungsfälle während ihrer jeweiligen Konsolidierungsperiode analysiert. Dazu wurde der Differenzwert der Abgabenquote am Ende der Konsolidierungsperiode mit demjenigen zu Beginn der Konsolidierung verglichen. Tabelle 2.9 stellt in der dritten Spalte diese Entwicklung dar. Lediglich die Veränderung der Einnahmen der Konsolidierer zu vergleichen, ist aber nicht aussagekräftig, wenn man keinen Vergleichsmaßstab besetzt. Das Benchmarking dieses Indikators ist deshalb die Gesamtentwicklung der Abgabenquote innerhalb der untersuchten OECD-Länder. Hierzu wurden die identischen Konsolidierungsperioden herangezogen und der entsprechende Differenzwert für die Abgabenquote aller OECD-Länder (d.h. Endwert - Anfangswert der entsprechenden Konsolidierungsperiode eines Konsolidierers) zur Durchschnittsbildung verwendet. Die Ergebnisse dieser Auswertung finden sich in der vierten Spalte von Tabelle

2.9. Vergleicht man beide Variablen, so zeigt sich, dass im Durchschnitt über alle 26 Konsolidierungsfälle die Abgaben während der Konsolidierungsperioden um etwa 0,3 Prozentpunkte des BIP erhöht wurden. Dieser leichte Zuwachs der Abgabenquote im Durchschnitt entspricht der mittleren Veränderung der Abgabenquote in den OECD-Ländern während derselben Zeiträume: Hier stieg die Abgabenquote im Durchschnitt ebenfalls um rund 0,3 Prozentpunkte.

Die Variation der Konsolidierer im Hinblick auf die Veränderung der Abgabenquote ist jedoch beachtlich. So verringerte Irland während der langen zweiten Konsolidierungsphase 1993 bis 2002 seine Abgabenquote immerhin um rund neun Prozentpunkte des BIP. Auch in Kanada (2000-2005), in der ersten irischen Konsolidierungsperiode von 1985 bis 1989 und während der ersten Konsolidierungsperiode Neuseelands (1992-1995) fand eine substantielle Senkung der Abgabenquote statt. Auf der anderen Seite haben andere Konsolidierer ihre Sanierung der öffentlichen Haushalte mit Abgabensteigerungen begleitet, wie etwa Island (1994-2000), Schweden, die USA, Dänemark und Belgien. Diese hohe Variation zwischen den Konsolidierungsfällen weist auf unterschiedliche Strategien zur Haushaltssanierung hin.

Tabelle 2.10: Entwicklung der Abgabenquoten der Konsolidierungsfälle innerhalb der Konsolidierungsperiode

	Veränderung der Abgabenquote der Konsolidierer innerhalb der Konsolidierungsperiode (= Ende-Anfang)	*Veränderung der Abgabenquote aller OECD-Länder innerhalb der gleichen Konsolidierungsperioden (= Ende-Anfang)*
Nachhaltige Konsolidierungen (15 Fälle)	-0,5	0,3
Nicht nachhaltige Konsolidierung (10 Fälle)	1,4	0,2
Insgesamt	0,3	0,3

Anmerkung: Die Konsolidierung Neuseeland 2 wurde ausgeschlossen, da ihr Erfolg noch nicht bewertet werden kann.

Eine weitere Frage, die sich aus dieser Auswertung ergibt, ist, ob die Nachhaltigkeit eines Konsolidierungserfolgs mit der Strategie bei der Generierung der Staatseinnahmen zusammenhängt: Besteht also ein Zusammenhang zwischen dem Erfolg der Konsolidierungen und der Abgabensenkung bzw. -erhöhung? In Tabelle 2.10 wird die durchschnittliche Entwicklung für die nachhaltigen bzw. nicht nachhaltigen Konsolidierungsfälle gesondert dargestellt. Es zeigt sich, dass die nachhaltigen Konsolidierungsfälle im Durchschnitt stärker die Abgaben gesenkt haben als die nicht nachhaltigen. Prima vista würde man einen gegenteiligen Befund erwarten, d.h. Konsolidierungen wären vor allen Dingen dann erfolgreich, wenn für stabile bzw. wachsende Einnahmen gesorgt wird. Die Auswertung über den Durchschnitt aller Konsolidierungsfälle hinweg zeigt jedoch, dass dem – überwiegend – nicht so gewesen ist. Offensichtlich haben erfolgreiche Konsolidierungen langfristig bessere Erfolgschancen, wenn im Zuge der Konsolidierung die Abgaben gesenkt werden. Dies könnte mit den sogenannten nicht keynesianischen Effekten (s.u.) erklärt werden, wonach die Wirtschaft – trotz Abgabensenkung – mehr Vertrauen erhält und der Staat zurückgedrängt wird, so dass langfristig mehr Wirtschaftswachstum generiert wird. Diese zusätzlichen Effekte führen zu erhöhter Beschäftigung, steigendem Wirtschaftswachstum und damit auch zu weniger Staatstätigkeit in Folge der Konsolidierung.

Tabelle 2.10 zeigt auch die unterschiedliche Entwicklung des jeweiligen Konsolidierungstyps gegenüber dem korrespondierenden OECD-Durchschnitt. Besonders auffällig ist, dass für nachhaltige Konsolidierer in Zeiten eines generell stärkeren Ausgabenwachstums die Einnahmen doch signifikant und bedeutsam zurückgeführt wurden. Auf der anderen Seite zeigt sich für die nicht nachhaltigen Konsolidierer, dass diese die Einnahmen deutlich stärker erhöht haben als im Vergleich zum OECD-Durchschnitt.

Problematisch an dieser ersten Auswertung von Tabelle 2.10 ist jedoch der Fall der irischen Konsolidierung für den Zeitraum von 1993 bis 2002. Die hohe Senkung der Abgabenquote um über neun Prozentpunkte beeinflusst massiv den Durchschnittswert der Fälle mit nachhaltiger Konsolidierung. Schließt man Irland aus der Analyse aus, so zeigt sich, dass die nachhaltigen Konsolidierer im Durchschnitt eine moderate Abgabensteigerung von 0,1 Prozentpunkten während ihrer Konsolidierungsperiode zu verzeichnen hatten. Damit bleibt der generelle Befund jedoch unbeschädigt: Erfolgreiche Konsolidierer haben die Abgaben nur moderat erhöht bzw. deutlich gesenkt.

Eine weitere Perspektive ergibt sich, wenn man die Daten für die Veränderung der Abgabenquoten dichotomisiert. In Tabelle 2.11 wird dieser Zusammenhang zwischen der dichotomisierten Variablen Abgabensenkung versus Abgabenerhöhung sowie dem dichotomen Konsolidierungstyp (nachhaltig versus nicht nachhaltig) in einer Kreuztabelle dargestellt. Es zeigt sich, dass von den 15 nachhaltigen Konsolidierungen immerhin acht Konsolidierer die Abgaben gesenkt haben, während sieben die Abgaben erhöht haben. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass die nicht nachhaltigen Konsolidierungen die Abgaben überwiegend während der Konsolidierung erhöht haben. Berechnet man zur Beurteilung ein statistisches Zusammenhangsmaß für die Abgabenvariation und den Erfolg bei den Konsolidierungen, so ergibt sich ein mittelstarker Zusammenhang (Phi_{kor} = 0,5).

Tabelle 2.11: Nachhaltige Konsolidierungsfälle und Veränderung der Abgabenquoten

	Nachhaltige Konsolidierungen	*Nicht nachhaltige Konsolidierungen*	*Gesamt*
Abgabenquote während der Konsolidierung gesenkt	8	2	10
Abgabenquote während der Konsolidierung erhöht	7	8	15
Gesamt	15	10	25

Anmerkung: Dargestellt ist die Zahl der Fälle. Die Konsolidierung Neuseeland 2 wurde ausgeschlossen, da ihr Erfolg noch nicht bewertet werden kann.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die beiden nicht nachhaltigen Konsolidierungen mit Abgabensenkungen. Es handelt sich hierbei um die erste Konsolidierungsphase in Großbritannien von 1986 bis 1990 unter Margret Thatcher, die eine deutliche Senkung der Staatsschuldenquote in Großbritannien mit sich brachte. Gegenüber dem OECD-Durchschnitt verbesserte sich dabei die Staatsschuldenquote Großbritanniens um immerhin 14 Prozentpunkte. Da das Kriterium der Nachhaltigkeit drei Perioden nach Ende der Konsolidierung ansetzt, ist also die Nachfolgeregierung unter John Major für eine Umkehr in der Finanzpolitik verantwortlich zu machen. Der zweite Fall für eine nicht nachhaltige Konsolidierung mit Abgabensenkung ist die Konsolidierung in den Niederlanden von 1996 bis 2001. Hier wurde das Nachhaltigkeitskriterium nur knapp verfehlt, wobei die Senkung der Staatsschuldenquote gegenüber dem OECD-Durchschnitt am Ende der Konsolidierung mit immerhin 16 Prozentpunkten doch sehr beachtlich war und eigentlich einen großen Erfolg der

Sanierungsbemühungen darstellte. Im Anschluss daran sind die Schuldenquoten nur moderat angestiegen, was vor allen Dingen auf das nachlassende Wirtschaftswachstum und die ökonomische Krise in diesem Zeitraum zurückzuführen ist.

Die Daten weisen aber auch – zumindest teilweise – darauf hin, dass der Finanzierungsmix des Wohlfahrtsstaates eine Rolle bei den Konsolidierungsbemühungen spielt. Eine starke Betonung der Sozialversicherungsabgaben, d.h. ein hoher Anteil an den Gesamteinnahmen, kann insofern als Reformhindernis wirken, wenn daraus rechtliche Ansprüche erwachsen, die unter einem besonderen juristischen (Bestands-)Schutz stehen. Änderungen bei den Leistungsgesetzen, die rein steuerfinanziert sind, können im politischen Prozess einfacher durchgesetzt werden.

In Deutschland sind zwar Gesetzesänderungen, die die Höhe der Rente – des größten Zweiges der Sozialversicherung – betreffen, nicht zustimmungspflichtig. Jedoch unterliegen Veränderungen der Beitragsbemessungsgrenze der Zustimmung des Vetospielers Bundesrat. Besondere Relevanz kommt darüber hinaus dem Bundesverfassungsgericht als weiterem Vetospieler zu, so dass Reformen, die politisch zumeist hoch umstritten sind, noch zusätzlich durch ein höchstrichterliches Urteil blockiert werden können.

Im generellen Überblick zeigt sich, dass Länder mit einem hohen Anteil an Sozialversicherungsabgaben nur unterdurchschnittlich häufig konsolidiert haben. Dichotomisiert man die OECD-Ländergruppe in diejenigen mit hohen (elf von 23 Ländern) und niedrigen Sozialversicherungsanteilen, zeigt sich, dass nur knapp 27 Prozent (d.h. rund 20 Prozentpunkte unterhalb des erwarteten Wertes) aller Konsolidierer in diese Ländergruppe gehören. Ebenso zeigt die Dauer der Konsolidierungsphasen, dass diese Länder im Durchschnitt die Budgetsanierung weniger ausdauernd betrieben. Allerdings ist die Reduktion der Verschuldungsquoten während der Konsolidierungsphase höher als bei Ländern mit geringen Sozialversicherungsanteilen. Dies kann allerdings teilweise damit erklärt werden, dass ein Teil der Sozialversicherungsländer auch besonders hohe Staatsschuldenquoten zu Beginn der Konsolidierung aufwiesen (z.B. Belgien, Italien, Griechenland).

Als wichtigster Befund bleibt festzuhalten, dass es unterschiedliche Wege zu einer erfolgreichen Konsolidierung gibt. Rund die Hälfte aller Länder hat die Abgaben gesenkt, während die andere Hälfte die Abgaben erhöht hat.

2.4 Ausgabenseitige versus einnahmeseitige Konsolidierungen

Seitdem Budgetkonsolidierungen wissenschaftlich analysiert werden, steht die Frage im Zentrum, ob einnahme- oder ausgabenseitige Konsolidierungen nachhaltiger sind (Alesina und Perotti 1995a, 1996). Zudem versuchen zahlreiche Studien eine Verbindung zwischen der Zusammensetzung der Konsolidierungen und dem volkswirtschaftlichen Effekt herzustellen (Alesina und Ardagna 1998). Empirische Evidenz aus diesen Studien deutet darauf hin, dass nachhaltige Konsolidierungen vor allem auf der Ausgabenseite ansetzen und dort hauptsächlich Transfers und Personalausgaben im öffentlichen Sektor gekürzt werden (von Hagen, Hallett und Strauch 2002: 512). Basis dieser empirischen Analysen ist eine Betrachtung der Entwicklung von Einnahmen bzw. Ausgaben in Prozent des BIP während der Konsolidierungsphasen.

Die Einschätzung dieser Studien ist allerdings nur ein möglicher Blickwinkel auf Konsolidierungsbemühungen. Denn die Entwicklung von Ausgaben- und Einnahmequoten alleine

stellt die Zusammensetzung einer Budgetkonsolidierungen nur unzureichend dar. Daher überrascht es nicht, dass sich die Ergebnisse über die Zusammensetzungen von Haushaltssanierungen in der Literatur widersprechen. Ein Beispiel dafür ist die Budgetsanierung in Schweden (1993-2000). So kommt auf der einen Seite eine Studie der Europäischen Zentralbank zum Ergebnis, die Haushaltssanierung sei überwiegend ausgabenseitig erfolgt (Hauptmeier, Heipertz und Schuknecht 2006: 20). Die Autoren belegen diese Aussage durch Zahlen: Die Ausgabenquote sank zwischen 1993 und 2000 um 15,7 Prozent, die Einnahmequote stieg nur leicht um 0,8 Prozent an. Auf der anderen Seite liefert eine Studie von Mikko Kautto im Auftrag des schwedischen Reichstags eine gegenläufige Einschätzung: „In Sweden the consolidation programme was based almost half-and-half on tax increases and cuts in expenditures“ (Kautto 2000: 45). Das schwedische Finanzministerium bestätigt diese Einschätzung (Riksdag 2000: 28): Im Zeitraum von 1993 bis 1998 stehen Einkommensverstärkungen von 69,0 Milliarden Kronen Ausgabensenkungen von 71,2 Milliarden Kronen gegenüber.

Wie sind diese divergierenden Bewertungen zu erklären? Zum einen nimmt die Publikation der schwedischen Regierung vor allem die Finanzen der Zentralregierung in den Blick, wohingegen die wirtschaftswissenschaftlichen Studien mit Daten zu den gesamtstaatlichen Ausgaben und Einnahmen rechnen. Dies ist aber nur ein Teil der Erklärung, denn auch eine Betrachtung der Ausgaben- und Einnahmequoten auf der Ebene des Zentralstaates führt die abweichenden Ergebnisse nicht zusammen. Zum anderen – und das ist der entscheidende Punkt – unterscheidet sich die grundsätzliche Berechnungsweise der Einsparungen bzw. der Mehreinnahmen: Die schwedische Regierung geht bei ihrer Einschätzung des Konsolidierungserfolges vom Ausgangszustand bei Beginn des Konsolidierungsprogramms (1994) aus. Damals legte die Regierung ein Programm auf, das die Konsolidierungsanstrengungen anhand der Einsparungen gegenüber einem Status-quo-Szenario ausweist (Tabelle 2.12).

Tabelle 2.12: Probleme bei der Bewertung der Zusammensetzung von Konsolidierungen

	Zusammensetzung nach Ausgaben- und Einnahmequote Gesamtstaat	*Zusammensetzung der Konsolidierung nach Einschätzung der öffentlichen Verwaltung*
Österreich (1995-1997)	AusQ (95-97): -2,0 Prozentpunkte EinQ (95-97): +0,9 Prozentpunkte (Tabelle 2.3 und 2.9)	Ausgabenseite: 55% Einnahmeseite: 45% (Rechnungshof 1999).
Schweden (1993-2000)	AusQ (93-2000): -15,6 Prozentpunkte EinQ (93-2000): +0,7 Prozentpunkte (Tabelle 2.3 und 2.9)	Einnahmeseite: 50%, Ausgabenseite: 50% (Riksdag 2000, Kautto 2000)

Anmerkung: AusQ = Ausgabenquote, EinQ = Einnahmequote.

Ein stark vereinfachtes Beispiel soll dies näher erläutern: Ist für den Posten X ein jährliches Wachstum von 100 Millionen Kronen für die Folgejahre im Budget vorgesehen und kürzt die Regierung diesen Posten um 50 Millionen Kronen, so taucht diese Kürzung als Einsparung von 50 Millionen Kronen im Konsolidierungsprogramm auf. Spiegelbildlich gilt dies für die Einnahmeseite. Ähnlich verfahren auch die österreichische Regierung und das österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut bei der Bewertung der österreichischen Konsolidierung (Lehner 1996, 1997, 1998). Für Österreich und Schweden führen diese unter-

schiedlichen Einschätzungen zu divergierenden Beurteilungen der Konsolidierungen. In beiden Fällen kommen Berichte der öffentlichen Verwaltung zu einer stärkeren Rolle der Einnahmeseite bei der Konsolidierung als eine Ex-post-Analyse der Ausgaben- und Einnahmequoten.

Diese kurze Gegenüberstellung zeigt, dass eine einfache Untersuchung der Zusammensetzung von Ausgaben- und Einnahmequoten nur eine Seite von Konsolidierungen beleuchtet. Genauso gültig sind die Analysen der öffentlichen Verwaltungen, die zu abweichenden Ergebnissen kommen, weil sie Sparanstrengungen mit einem Status-quo-Szenario vergleichen. Bei einer umfassenden Analyse von Budgetkonsolidierungen muss daher beiden Sichtweisen Rechnung getragen werden.

Es ist daher kaum verwunderlich, dass, wenn man für die Konsolidierungsfälle den Quotienten aus Ausgaben- und Einnahmequote bildet, man in den meisten Fällen ein deutliches Übergewicht der ausgabenseitigen Konsolidierung vorfindet. Dies überzeichnet jedoch die Konsolidierung auf der Ausgabenseite. In den Fallstudien (Kapitel 3) wird – wo möglich – darauf eingegangen.

2.5 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen

In der polit-ökonomischen Literatur werden unterschiedliche Institutionen mit der Performanz bei der Haushaltskonsolidierung in Verbindung gebracht. In der Regel steht dabei das Argument im Mittelpunkt, dass stabile Regierungen sowie eine geringe Anzahl von Parteien an der Regierung eine deutlich bessere Performanz in der Konsolidierung aufweisen, da sie weniger in Koalitionsverhandlungen gefangen sind und nicht so viele Sonderinteressen befriedigen müssen. Überdies wird argumentiert, dass stabile Regierungen mehr Handlungsspielraum für die Konsolidierungen haben (Persson und Svensson 1989; Roubini und Sachs 1989).

Vergleicht man die unterschiedlichen Arten von Regierungen mit dem Konsolidierungserfolg, so lässt sich kein signifikanter Einfluss der Art der Regierung auf die Rückführung des Budgets (gemessen an den Konsolidierungsjahren) feststellen. Dabei wurden die 26 Fälle intern weiter unterschieden, indem für jede Regierung innerhalb der Konsolidierung gesondert ausgewertet wurde. Die Konsolidierungsjahre wurden dabei für die 26 Fälle gemessen, wobei Regierungswechsel innerhalb der Konsolidierungsperioden, die ja über längere Zeiträume andauern, berücksichtigt wurden. So kann es z.B. zu Machtwechseln oder Regierungswechseln innerhalb einer Konsolidierungsphase kommen, so dass diese weitergehende Differenzierung ein umfassenderes Bild auf die einzelnen Konsolidierungsphasen wirft.

Tabelle 2.13 zeigt in der zweiten Spalte die Häufigkeitsverteilung der verschiedenen Regierungstypen über 23 OECD-Länder hinweg, wobei auffällt, dass die häufigste Regierungsform übergroße Regierungen sind, gefolgt von sogenannten kleinstmöglichen Regierungen oder „minimal winning coalitions“ (MWC), d.h. Regierungen, bei denen rechnerisch jeder Koalitionspartner zur Bildung der Regierung notwendig ist. Bemerkenswert sind die relativ hohen Anteile von Minderheitsregierungen, wie sie etwa in den skandinavischen Ländern häufiger vorkommen.

Tabelle 2.13: Art der Regierung und Konsolidierungsperformanz

	Durchschnitt 23 OECD-Länder (1945-2000)			*26 Konsolidierungsfälle*		
	Häufigkeit	*in Prozent*	*Ø Dauer in Tagen*	*Konsolidierungsjahre*	*Fälle*	*Fälle in %*
Einparteienregierung	144	20,2	831	3,1	14	29,2
Kleinstmögliche Regierung (MWC)	173	24,3	744	3,2	10	20,8
Übergroße Regierung (ohne Schweiz)	180 (130)	25,2	491 (540)	3,1	6	12,5
Einparteien-Minderheitsregierung	106	14,9	575	3,1	9	18,8
Mehrparteien-Minderheitsregierung	49	6,9	453	2,7	8	16,7
Übergangsregierung	44	6,2	163	-	-	-
USA (präsidentielles System)	17	2,4	1208	8	1	2,1
Gesamt	713	100,0	628	3,1	48	100

Differenziert man weiter nach der durchschnittlichen Dauer der Regierung, so weisen zwar Einparteienregierungen die durchschnittlich längste Regierungsdauer auf, aber selbst Koalitionsregierungen, bei denen sämtliche Partner zum Erhalt der Regierung notwendig sind (MWC), sind fast genauso stabil. Im Hinblick auf die Konsolidierungsperformanz ergeben sich keine Unterschiede zwischen Einparteienregierungen, übergroßen Regierungen, MWCs und Einparteien-Minderheitsregierungen: Der Durchschnitt unterscheidet sich jeweils weder vom Gesamtdurchschnitt der Konsolidierungsjahre noch von denen der einzelnen Regierungstypen.

Die zweite Betrachtungsweise wäre die Differenzierung nach der Zahl der Parteien, d.h. eine ausschließliche Einordnung anhand der Zahl der Regierungspartner ohne die Berücksichtigung des Mehrheitsstatus. Hier weisen Zweiparteienregierungen die höchste Stabilität auf, was daran liegt, dass bei den Einparteienregierungen nun auch Minderheitsregierungen enthalten sind. Auch hier gibt es zwischen den einzelnen Kategorien kaum substantielle Unterschiede. Selbst die eine Sechs-Parteien-Regierung sowie die zwei Fünf-Parteien-Regierungen, die Konsolidierungen durchgeführt haben, schneiden nicht schlechter ab als die Einparteienregierungen. Somit kann man festhalten: Die Zahl der Parteien an der Regierung hat keinen signifikanten Einfluss auf die Dauer der Konsolidierung (Tabelle 2.14).

Nachdem sich gezeigt hat, dass sowohl die Art der Regierung, d.h. ihre Mehrheitssituation, die Zahl der an ihr beteiligten Parteien, aber auch die Dauer der Regierung kaum einen Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung hat, kann man weiter fragen, ob die parteipolitische Färbung der jeweils amtierenden Regierungen die unterschiedliche Variation der Konsolidierungsfälle erklärt. Hierzu wurden alle 48 Regierungen untersucht, die während der 26 Konsolidierungsfälle amtierten.

Tabelle 2.14: Zahl der Parteien an der Regierung und Konsolidierungsperformanz

	Durchschnitt 23 OECD-Länder (1945-2000)		*Konsolidierer*		
Zahl der Parteien an der Regierung	*Ø Regierungsdauer (in Tagen)*	*N*	*Konsolidierungsjahre*	*Fälle*	*Fälle in %*
1	728	269	3,3	24	50
2	736	158	2,6	7	14,6
3	516	85	3,7	5	10,3
4	485	116	3,6	6	12,5
5	463	36	3,3	2	4,2
6	272	5	3,5	1	2,1
7	260	5	1,0	2	4,2
8	157	2	1,0	1	2,1
Insgesamt (Durchschnitt)	639	676	3,1	48	100

Die Messung erfolgt dabei nicht nach den Legislaturperioden der Regierungen, sondern über die Dauer der Konsolidierung und der dabei unveränderten Regierungszusammensetzung. Erst wenn eine Konsolidierungsregierung abgelöst wurde, wurde eine Änderung der Regierungszusammensetzung kodiert. Die Variationen der Regierungszusammensetzung wurden zu drei Gruppen zusammengefasst. Insgesamt gibt es in der politikwissenschaftlichen Parteienforschung zehn Parteienfamilien in den westlichen Demokratien (von Beyme 1984). Betrachtet man die durchschnittliche Stärke der einzelnen Parteienfamilien im Zeitraum nach 1945, so zeigt sich, dass die sozialdemokratische Parteienfamilie mit einem durchschnittlichen Stimmenanteil von etwa 29 Prozent nach 1945 die stärkste Parteienfamilie ist. Umgesetzt in Regierungsbeteiligungen für die untersuchten 23 westlichen Demokratien führt dies für den Zeitraum von 1945 bis einschließlich 2000 zu einer prozentualen Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Minister von knapp 31 Prozent. Die zweitstärkste Parteienfamilie ist die der konservativen Parteien, gefolgt von den Christdemokraten, den Liberalen sowie den Parteien der nichtchristlichen Mitte. Hierzu zählen etwa auch die in Skandinavien starken Bauernparteien, aber auch die Demokraten in den USA.

Im Folgenden wurden die unterschiedlichen Regierungen danach kodiert, ob sie überwiegend von (1) Linksparteien geleitet wurden, ob (2) große Koalitionen bzw. Mitteregierungen die Mehrheit stellten oder ob (3) bürgerliche Parteien die Mehrheit an der Regierung hatten. In Tabelle 2.15 werden diese drei Ausprägungen der Regierungszusammensetzung, die auf den Auswertungen der Kabinettsitzanteile der jeweiligen Regierung basiert, der Dauer der Konsolidierung (gemessen in Jahren) sowie der Zahl der Konsolidierungsfälle gegenübergestellt.

Tabelle 2.15: Parteipolitische Färbung der Regierung und Dauer der Konsolidierung

	Dauer der Konsolidierung in Jahren	*Fälle*
Linksregierungen	3,8	13
Große Koalitionen bzw. Parteien der Mitte	2,8	13
Bürgerliche Regierungen	3,0	22
Insgesamt	3,1	48

Anmerkungen: Eigene Auswertungen und Datenerhebung.

Betrachtet man die Dauer der Konsolidierung, dann weisen Linksregierungen im Durchschnitt längere Konsolidierungsdauern auf als große Koalitionen bzw. Regierungen der politischen Mitte. Überdies weisen sie auch längere Konsolidierungsdauern auf als bürgerliche Parteien. Dies spricht für das von Herbert Kitschelt und anderen (Ross 2000; Kitschelt 2001; Green-Pedersen 2002) formulierte „Nixon goes to China"-Argument, nach dem Linksparteien glaubwürdiger konsolidieren können, weil sie im politischen Diskussionsprozess einerseits eine größere Unterstützung durch die Interessengruppen der Arbeitnehmerseite haben und andererseits argumentieren können, dass bürgerliche Parteien möglicherweise noch härtere Einschnitte durchführen würden.

Gegen dieses Argument spricht jedoch die Zahl der Konsolidierungsfälle. Von den 48 Konsolidierungsregierungen waren 13 überwiegend sozialdemokratisch regiert. Dies entspricht einem Anteil von rund 27 Prozent. Kontrastiert man dies mit dem Prozentanteil der Linksregierungen im Zeitraum nach 1980, der etwas über 23 Prozent liegt, so muss man feststellen, dass Linksparteien an der Regierung schwach überdurchschnittlich häufig Haushaltskonsolidierungen durchgeführt haben. Auf der anderen Seite schneiden zwar die großen Koalitionen bzw. Mitte-Regierungen bei der Dauer der Konsolidierung relativ schlecht ab, dafür liegen sie bei der Häufigkeit der Konsolidierungsfälle etwas besser als die Sozialdemokraten. Rund 22 Prozent der Regierungen nach 1980 waren große Koalitionen bzw. Mitteregierungen, d.h. der Wert für die Konsolidierer liegt um fünf Prozentpunkte unter dem Vergleichswert für die Konsolidierungshäufigkeit.

Bürgerliche Regierungen machen rund 46 Prozent aller Konsolidierungsfälle aus. Verglichen mit den 54 Prozent aller bürgerlichen Regierungen nach 1980 ist dies ein etwas unterdurchschnittlicher Wert. In Folge dessen kann man zu dem Ergebnis kommen, dass bürgerliche Regierungen die Haushaltskonsolidierungen im Vergleich zu sozialdemokratischen Regierungen etwas weniger oft initiiert und durchgeführt haben. Alles in allem wird aber die These, dass linke Regierungen stärker reformieren, nur sehr eingeschränkt gestützt.

Eine weitere Frage bezieht sich auf den Zeitpunkt der Konsolidierung. Werden Reformen – also auch Haushaltskonsolidierungen – nach großen Machtwechseln begonnen oder benötigt eine Regierung etwas Zeit, bevor sie diese durchführt? Hierzu wurde für jede Konsolidierungsregierung (d.h. für 48 Regierungen) untersucht, wann sie ins Amt gekommen ist und ob dabei ein Machtwechsel vorlag, d.h. eine substantielle Änderung in der parteipolitischen Färbung. Dieser Wechsel in der Färbung der Regierung basiert auf der Dreier-Typologie aus Tabelle 2.15. Danach wurde geprüft, wann nach dem Machtwechsel die Konsolidierung einsetzte.

Tabelle 2.16: Machtwechsel und Dauer der Konsolidierung

Zeitpunkt des Beginns der Konsolidierung nach Machtwechsel	*Dauer der Konsolidierung in Jahren*	*Fälle*
Spätestens 1 Jahr nach Machtwechsel	3,7	22
Zwischen 2 und 4 Jahren	2,7	7
Länger als 5 Jahre nach Machtwechsel	3,0	6
Durchschnitt Insgesamt (ohne Zeile 2)	3,4 (2,8)	35 (13)

Anmerkungen: Eigene Auswertungen und Datenerhebung.

Die Frage ist nun, ob ein Zusammenhang mit der Dauer der Konsolidierung sowie mit der Fallzahl vorliegt. Dabei ist zunächst einmal festzustellen, dass Machtwechsel vergleichsweise selten vorkommen – so erlebte z.B. Deutschland nach dieser Operationalisierung in einer Zeitspanne von 56 Jahren nur fünf Machtwechsel (1966, 1969, 1982, 1998, 2005). Einige Länder, wie etwa Japan oder Schweden, weisen zudem lang anhaltende Regierungszeiten einer großen Partei auf, so dass dort die Zahl der Regierungwechsel noch geringer ausfällt (in Schweden und Japan fanden nach 1945 jeweils zwei Machtwechsel statt). Mehrheitsdemokratien mit einem Mehrheitswahlrecht haben demgegenüber – im Gegensatz zu konsensdemokratischen Systemen – eine weitaus höhere Zahl an Machtwechseln. Das Paradebeispiel einer Konsensdemokratie – die Schweiz – besitzt seit 1959 eine unveränderte Parteienzusammensetzung der Regierung. Differenziert man daher die unterschiedlichen Regierungen nach der Zeit, wann sie nach dem Machtwechsel mit der Konsolidierung begonnen haben in drei Gruppen – (1) spätestens ein Jahr nach dem Machtwechsel, (2) zwischen zwei und vier Jahren und (3) länger als fünf Jahre nach dem Machtwechsel) – so erhält man die in Tabelle 2.16 dargestellte Verteilung.

Die Befunde sprechen eine deutliche Sprache: Schließt man bei der Auswertung Folgeregierungen, die eine Konsolidierung fortsetzten, aus der Analyse aus, reduziert sich die Zahl der Fälle von 48 auf 35. Es zeigt sich, dass in 22 von 35 Konsolidierungsfällen (63 Prozent) die Konsolidierungen spätestens ein Jahr nach dem Machtwechsel begonnen wurden. Konsolidierungen versprechen offenbar dann Erfolg, wenn sie zügig nach einer substantiellen Änderung der Regierungszusammensetzung durchgeführt werden. In diesem Fall ist auch die Dauer der Konsolidierung länger. Der Zeithorizont, in dem die Reformen Wirkung entfalten können, verlängert sich. Gleichzeitig erhöht sich aus strategischen Gründen die Wiederwahlchance für die Reformregierung. Dieser in der Literatur als „honeymoon"-Effekt (Williamson und Haggard 1994) bezeichnete Zusammenhang zeigt, dass aufgrund der hohen Legitimation nach einem Wahlsieg, der einem Machtwechsel in der Regel vorausgeht, solche Reformen als Regierungsprogramm einfacher und mit einer höheren Glaubwürdigkeit durchgesetzt werden können. Für Parteien, die sich länger an der Regierung befinden, sinkt dagegen die Wahrscheinlichkeit, dass einschneidende Reformen durchgeführt werden, drastisch. In der restlichen Zeit einer ersten Legislaturperiode werden kaum Reformen initiiert (sieben Fälle im Zeitraum von 1980 bis 2005). Auch wenn eine Partei länger als fünf Jahre an der Macht ist, werden kaum Konsolidierungen befördert (sechs Fälle).

Für die politischen Rahmenbedingungen einer Reform ist es daher ganz entscheidend, dass Reformen zügig nach einem Machtwechsel durchgeführt werden. Diese Frontlastigkeit

von Reformen ist aus zwei Gründen relevant: Erstens steigen die Chancen der politischen Durchsetzung und zweitens können die Reformregierungen eher damit rechnen, dass sie die positiven Wirkungen einer Reform ernten und an der Stimmurne möglicherweise nicht abgestraft werden. Dies zeigt sich daran, dass Reform- und Konsolidierungsregierungen in Wahlen wiederholt bestätigt worden sind, wie etwa in Belgien, Spanien, Dänemark, Island, Schweden, Norwegen und in den Niederlanden.

Tabelle 2.17: Wahlsystem und nachhaltige Haushaltskonsolidierung

	Haushaltskonsolidierungstyp		
	Nicht nachhaltig	*Nachhaltig*	*Summe*
Mehrheitswahlsystem	2	5	7
Grabenwahlsystem	1	1	2
Verhältniswahlsystem	7	9	16
Summe	10	15	25

Eine weitere Variable, die in der Literatur intensiv diskutiert wird, ist der Faktor Wahlsystem. Die unterschiedlichen Systemtypen können nach Mehrheits-, Mischwahl- (z.B. Grabenwahlsystemen) sowie Verhältniswahlsystemen unterschieden werden. Wertet man die Variable Wahlsystem daraufhin aus, ob eine Konsolidierung nachhaltig bzw. nicht nachhaltig war, so ergeben sich keine bedeutsamen Unterschiede nach dem Konsolidierungstyp (Tabelle 2.17).

Der gleiche Befund gilt für die Veränderung der durchschnittlichen Ausgaben innerhalb der Konsolidierungsperioden. Hier schneiden mit Italien und Japan lediglich die beiden Fälle mit einem Grabenwahlsystem – d.h. einer Mischung aus Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht – schlecht ab. Im Durchschnitt wurden die Ausgaben in Mehrheitswahlsystemen innerhalb der Konsolidierungsperiode um 5,0 Prozent des BIP gesenkt, während Länder mit Verhältniswahlsystemen diese um 5,3 Prozent reduzierten. Die beiden angesprochenen Fälle Italien und Japan senkten ihre Ausgaben im Durchschnitt nur um 1,1 Prozent des BIP.

Eine Differenz ergibt sich jedoch bei der Gestaltung der Einnahmen. Länder mit Verhältniswahlrecht haben stärkeres Gewicht auf die Konsolidierung über eine Konstanz bzw. eine moderate Erhöhung der Einnahmen gelegt. So steigerten die Länder mit Verhältniswahlrecht während der Konsolidierungsperiode ihre Einnahmen um durchschnittlich 0,7 Prozent des BIP, während Länder mit Mehrheitswahlsystemen diese nur um durchschnittlich 0,15 Prozent reduzierten. Dies kann dadurch erklärt werden, dass Verhältniswahlsysteme letztlich sowohl im Parlament als auch in der Regierung breitere gesellschaftliche Interessen repräsentieren und typischerweise Koalitionsregierungen stellen, weshalb Einnahmeseitige Belastungen breiter verteilt werden können.

Der Ausbau von Wohlfahrtsstaaten im sogenannten „Goldenen Zeitalter“ bis 1973 ließ die Staatstätigkeits- und Sozialleistungsquoten rasant anwachsen. Die unterschiedlichen institutionellen Eigenschaften der OECD-Länder können jedoch für die verschiedenen Niveaus der Ausgabenprofile (Schmidt 1997), aber auch der Einnahmeprofile (Wagschal 2005) verantwortlich gemacht werden. Besondere Erklärungskraft wird dabei den Vetospielern zugeschrieben, die Reformen und damit Politikwechsel (z.B. den Sozialstaatsausbau) hemmen bzw. sogar blockieren können (Tsebelis 2002). Ein Vetospieler wird dabei als ein individueller (z.B. ein Präsident) oder kollektiver Akteur (z.B. eine Zweite Kammer) definiert, dessen Zustimmung für eine den Status quo ändernde Policy-Entscheidung unerlässlich ist

(Tsebelis 2002: 19). Die Stabilität eines Status quo ist die abhängige Variable, die von drei Faktoren abhängt: (1) der Zahl der Vetospieler, (2) ihrer Kongruenz, d.h. ihrer ideologischen Distanz und Polarisierung sowie (3) ihrer Kohäsion, also dem internen Zusammenhalt der Vetospieler.

Durch den zunehmenden Druck der Globalisierung auf die Leistungserstellung der Wohlfahrtsstaaten sowie durch die Finanzkrisen sind die meisten OECD-Staaten vor Anpassungszwänge gestellt worden. Paul Pierson (1994) argumentiert, dass dabei die Kürzungspolitiken („retrenchment") anderen Logiken folgen als der Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Im Gegensatz zum „credit claiming" in der Ausbauphase basiert diese neue Politik (Pierson 2001) auf einer Risikovermeidungsstrategie, die die Kosten der Kürzungspolitik bei anderen Akteuren abladen soll. Eine solche Politik der Schuldvermeidung („blame avoidance") kann etwa durch komplexe Reformpakete, durch große Koalitionen oder mit dem Verweis auf die Europäische Union strategisch organisiert werden. Fraglich ist jedoch bei der Diskussion der Kürzungspolitiken im Sozialstaat (Siegel 2002), ob die klassischen Theorien der Staatstätigkeitsforschung, die den Ausbau desselben gut erklären können, auch den Rückbau ausreichend erfassen können.

Zentral ist dabei die Wirkungsanalyse der Vetospieler. Wenn die Vetospieler den Ausbau des Sozialstaates behindert haben, ist es plausibel, dass diese ebenfalls den Rückbau hemmen. Andererseits haben die meisten Vetospieler eher einen konservativen und fiskalisch restriktiven Charakter, weshalb diese Ausgangsthese durchaus in Zweifel gezogen werden kann. Vetospieler wären demnach durchaus permissiv für Kürzungspolitiken bzw. Konsolidierungsmaßnahmen.

Von den zahlreichen Vetospielervariablen, die in der Literatur verwendet werden, wurden zwei zur Überprüfung der Hypothesen herangezogen. Der Vetospieler-Index von Tsebelis verwendet ausschließlich die drei Größen: (1) Präsident, (2) Zahl der Koalitionspartner und (3) Struktur der Kammern eines Parlaments (Daten unter: www.polisci.ucla.edu/tsebelis/; die Daten für die USA und Griechenland, die bei Tsebelis fehlen, wurden nachkodiert). Während dieser Index über die Zeit variiert, ist der zweite Vetospieler-Index zeitlich invariant (Schmidt 1996) und fokussiert nur auf das Vetopotenzial der Institutionen. Dafür inkludiert dieser Index mehr potenzielle Vetospieler. Der Test dieser Hypothesen mit unterschiedlichen Vetospielervariablen liefert insgesamt uneinheitliche Befunde.

Erstens, der Vetospieler-Index von Tsebelis liefert keinen Erklärungsbeitrag für die Nachhaltigkeit von Reformen sowie die Dauer von Reformen. Allerdings haben Länder mit mehr Vetospielern die Staatsverschuldung während der Konsolidierung stärker zurückgeführt. Nach dem Vetospieler-Index von Schmidt zeigt sich das Konsolidierungsprofil dagegen eindeutiger: (1) Je mehr Vetospieler vorhanden, desto nachhaltiger waren – in der Tendenz – die Haushaltspolitiken; (2) je zahlreicher die Vetospieler, desto länger wurde konsolidiert und (3) je mehr Vetospieler, desto stärker wurde die Verschuldung zurück geführt. Die festgestellten Korrelationen und Beziehungen sind dabei allerdings nur mittelstark.

Neben dem Einfluss der Vetospieler wird in der polit-ökonomischen Literatur vor allem der Einfluss des Föderalismus und der fiskalischen Dezentralisierung diskutiert. Einerseits wird dem Föderalismus eine ausgabensteigernde Tendenz unterstellt. Im Hintergrund wirkt dabei unter anderem das sogenannte „common-pool"-Problem (Weingast, Shepsle und Johnsen 1981; Hallerberg und von Hagen 1999), welches in Anlehnung an die „Tragik der Allemende" (Ostrom 1990) eine mögliche „Übernutzung" der Steuersubjekte durch zu viele

staatliche Einheiten unterstellt. Dem Föderalismus wohnt demnach eine ausgabensteigernde Tendenz inne. Überdies wirken Kleinräumigkeit, d.h. fehlende Skalenerträge in der Produktion öffentlicher Güter, die Reform- und Entscheidungsblockaden im Föderalismus und die besseren Zugangsbedingungen für „rent seeker“ (d.h. Interessengruppen) Kosten steigernd. Umgekehrt wird dem Föderalismus aber – aufgrund der besseren Aufgabenerfüllung durch Dezentralisierung (Oates 1972) sowie dem Wettbewerbsargument – eine höhere Effizienz unterstellt.

Die Rückwirkung auf die Budgetkonsolidierung kann wieder mit unterschiedlichen Indikatoren überprüft werden. Erstens wurde eine dichotome Dummy-Variable (0 = zentralistisch; 1 = föderalistisch) verwendet, um die sieben föderalen Länder als eigenständige Ländergruppe zu behandeln. Zweitens wurde die auf mehreren Systemeigenschaften beruhende Föderalismus-Unitarismus-Variable von Lijphart (1999) verwendet, die eine genauere Differenzierung zwischen den unitarischen (z.B. Österreich), kooperativen (z.B. Deutschland) und kompetitiven (z.B. USA) Föderalstaaten zulässt. Drittens wurde dem Fakt Rechnung getragen, dass auch zentralistische Länder ihren Kommunen eine hohe fiskalische Autonomie gewähren. Dieser fiskalische Dezentralismus wurde zum einen über den Ausgabenanteil der nachgelagerten staatlichen Einheiten an den Gesamtausgaben erfasst und zum anderen an dem Anteil an dem Steueraufkommen (Joumard und Kongsrud 2003: 164). So weisen etwa Österreich und Spanien nur geringe fiskalische Dezentralisierung auf, während die skandinavischen Länder hier hohe Autonomiegrade aufweisen.

Die Befunde für alle drei Föderalismusvariablen sind folgende: Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Konsolidierung gibt es keinen Unterschied in der Performanz zu den zentralistisch verfassten Ländern. Bei der durchschnittlichen Dauer der Konsolidierung zeigt sich für alle drei Föderalismusvariablen, dass der zeitliche Horizont der Konsolidierungen in dezentralisierten bzw. föderalen Ländern etwas länger ist. Betrachtet man jedoch die durchschnittliche Reduktion der Staatsverschuldung als Maß für den Konsolidierungserfolg, dann schneiden dagegen die zentralistischen Länder besser ab, die offensichtlich härter und schneller konsolidieren.

Schließlich kann als eine zentrale politische Rahmenbedingung, welche die öffentliche Finanzwirtschaft nach 1990 beeinflusste, die Beendigung des Kalten Krieges identifiziert werden. Die Entwicklung der Verteidigungsausgaben (Cusack 2007), zeigt hier eine eindeutige Responsivität. Die Ausgaben für Verteidigung sanken nach der Beendigung des Kalten Krieges beim ehemaligen Gegner Russland drastisch, worauf auch der Westen mit einer Einschränkung der Militärausgaben reagierte. Insbesondere die Mehrzahl der OECD-Länder, etwas weniger stark die USA, haben die Verteidigungsausgaben, aber auch die Personalstärken der Streitkräfte substantiell zurückgefahren. Dem standen zwar Ausgabensteigerungen für Waffentechnologie entgegen, der Nettoeffekt bei den Militärausgaben ist durch diese Friedensdividende jedoch weiterhin beachtlich.

2.6 Ökonomische Rahmenbedingungen der Konsolidierung

Die ökonomischen Rahmenbedingungen stellen ein wichtiges Datum für die Konsolidierungsanstrengungen einer Regierung dar. Wie eingangs gezeigt, besteht eine starke Korrelation zwischen der Häufigkeit der Konsolidierungen und dem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum, wenn man die Subperioden vor und nach 1990 getrennt analysiert. Dieser Befund steht indes im Gegensatz zu der Auffassung des Sachverständigenrates zur Begut-

achtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der in seinem Jahresgutachten 2003 hier keine Beziehung sah (Sachverständigenrat 2003: 283).

Ein höheres Wirtschaftswachstum führt dazu, dass die Steuereinnahmen stärker wachsen und insofern mehr Spielraum für eine Schuldenreduktion besteht. Auf der anderen Seite wird dadurch – was den Überlegungen des Sachverständigenrates nahe kommt – der Druck von den Konsolidierern genommen. Ein hoher Problemdruck – so die statistischen Auswertungen – führt zum Beginn von Reformen. Ein solcher Problemdruck kann durch den sogenannten Misery-Index gemessen werden. Dieser wird aus der Summe von Arbeitslosenquote und Inflationsrate gebildet, von der dann das Wirtschaftswachstum subtrahiert wird. Im Längsschnittvergleich zeigt sich für die 26 Konsolidierungsfälle vor der Konsolidierung in der Regel eine Verschlechterung des Indikators, d.h. eine Zunahme des ökonomischen Problemdrucks, oder es zeigt sich eine Verschlechterung dieses Indexes in Form einer Verschlechterung des Indikators gegenüber dem OECD-Durchschnitt.

Damit wird die populäre Auffassung gestützt, dass erst eine Krise vorliegen muss, bevor Reformen in Gang gesetzt werden. Allerdings wohnt diesem Argument eine gewisse Tautologie inne, denn warum sollten Regierungen eine Politik ändern, wenn es keine Krisensignale gibt?

Die Auswertungen zeigen in der Tat die gute Erklärungskraft des Misery-Index für den Beginn einer Konsolidierung. Für Länder ist in ihrer Politikwahl einmal die Entwicklung im Längsschnitt als auch die Entwicklung im Vergleich zum Benchmark der OECD-Länder wichtig. Im Folgenden wurden dabei beide Komponenten zusammengefasst, indem einerseits die Entwicklung des Misery-Index drei Jahre vor Beginn der Konsolidierung (Erhöhung = 1; keine Erhöhung = 0) sowie im Vergleich zu den OECD-Ländern im selben Zeitraum betrachtet wurde. Hierzu wurde der jeweilige Durchschnitt in der Konsolidierungsperiode genommen und wenn der nationale Wert mehr als einen Punkt von diesem nach oben abweicht, wurde das Land ebenfalls mit 1 kodiert. Anschließend wurden beide Variablen addiert, so dass beide Problemdruckvariablen zusammengefasst wurden.

Tabelle 2.18: Ökonmischer Problemdruck und Nachhaltige Konsolidierungsfälle

Problemdruck (0-2 Punkte)	*Nachhaltige Konsolidierungen*	*Nicht nachhaltige Konsolidierung*	*Gesamt*
Problemdruck (0 Punkte) niedrig (weder im Längsschnitt erhöht ***noch*** im internationalen Vergleich überdurchschnittlich)	3	6	9
Problemdruck mittel (1 Punkt) (***entweder*** im Längsschnitt erhöht ***oder*** im internationalen Vergleich überdurchschnittlich)	7	3	10
Problemdruck hoch (2 Punkte) (***sowohl*** im Längsschnitt erhöht ***als auch*** im internationalen Vergleich überdurchschnittlich)	5	1	6
Gesamt	15	10	25

Anmerkung: Dargestellt ist die Zahl der Fälle. Die Konsolidierung Neuseeland 2 wurde ausgeschlossen, da ihr Erfolg noch nicht bewertet werden kann.

Die Verteilung für die trichotome ökonomische Problemdruckvariable und den Konsolidierungserfolg ist eindeutig. Je größer der Problemdruck, desto erfolgreicher waren die Konso-

lidierungsbemühungen der OECD-Länder. Dieser Befund wird unterstützt, wenn man zusätzlich noch die Dauer der Konsolidierung sowie die durchschnittliche Verringerung der Verschuldungsquoten betrachtet. Bei beiden zusätzlichen Variablen ist die Performanz der Länder mit dem höchsten Problemdruck am besten.

Eine weitere wichtige Variable, welche die Haushaltskonsolidierung ökonomisch unterstützen bzw. konterkarieren kann, ist die Entwicklung auf den Finanz- und Kapitalmärkten. Die Entwicklungen der lang- und kurzfristigen Zinssätze, die für die Staatschulden bezahlt werden müssen, beeinflussen aus naheliegenden Gründen den fiskalischen Handlungsspielraum von Regierungen.

Tabelle 2.19: Die Entwicklungen der Nettozinszahlungen zwischen 1980 und 2005

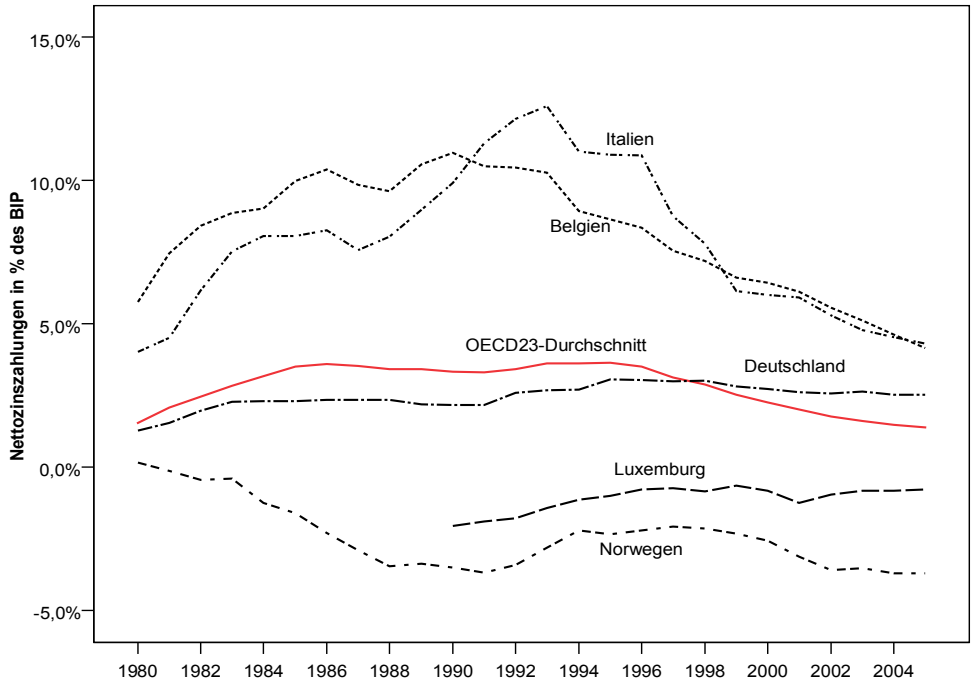
	Nettozinszahlungen in % des BIP 2005	*Veränderung der Nettozinszahlungen in % des BIP zwischen 1991-2005*	*Veränderung der Nettozinszahlungen in % des BIP zwischen 1980-2005*
Italien	4,3	-7,0	0,3
Belgien	4,2	-6,3	-1,6
Portugal	2,8	-5,7	0,3
Irland	0,2	-5,4	-3,6
Griechenland	5,0	-4,4	3,1
Kanada	1,4	-3,9	1,6
Neuseeland	-0,5	-3,7	-5,0
Dänemark	0,5	-3,4	-0,4
Niederlande	1,6	-2,6	-0,6
USA	1,9	-1,7	0,1
Australien	1,4	-1,7	-1,0
Spanien	1,6	-1,6	1,6
Island	0,3	-0,9	0,9
Österreich	2,2	-0,6	0,9
Großbritannien	2,0	-0,4	-1,5
Norwegen	-3,7	0,0	-3,9
Frankreich	2,5	0,1	1,7
Schweiz	0,7	0,3	-
Deutschland	2,5	0,4	1,3
Schweden	-0,1	0,6	0,8
Japan	1,7	0,6	0,5
Luxemburg	-0,8	1,1	-
Finnland	0,2	2,2	1,2
Durchschnitt	1,4	-1,9	-0,2

Anmerkungen: Datenquelle OECD Economic Outlook Database (2006); Daten für Neuseeland ab 1986; - = nicht verfügbar.

In Tabelle 2.19 und Abbildung 2.8 werden die Nettozinszahlungen in Prozent des BIP für die einzelnen Länder dargestellt. Es zeigt sich, dass insbesondere für die hoch verschuldeten Länder, wie etwa Italien und Belgien, die Nettozinszahlungen seit Beginn der 1980er Jahre bis zu Beginn der 1990er Jahre angestiegen sind. Mit der Ankündigung eines gemeinsamen europäischen Währungsraumes, sanken jedoch diese Zinszahlungen in hohem Maße (dritte und vierte Spalte). Dies hat mit den Ankündigungseffekten und den Konvergenzprogrammen des Europäischen Stabilitätspaktes zu tun. Die Konvergenzkriterien

von Maastricht, die nicht nur auf eine solide Haushaltsführung abzielten, sondern auch auf eine Konvergenz der Inflationsraten und Zinssätze, haben dazu geführt, dass eine beachtliche Konvergenz stattgefunden hat (Abbildung 2.9). Analysiert man den Zusammenhang zwischen den Staatsschulden sowie den Zinszahlungen, stellen sich – erwartungsgemäß – starke statistische Korrelationen ein. Diese gelten sowohl für die Nettozinszahlungen im Untersuchungszeitraum 1980 bis 2005 (r = 0,71; 23 Fälle) als auch für die Bruttozinszahlungen (r = 0,77; 23 Fälle). Besonders interessant sind hier die Ausreißer Japan und Norwegen. Japan ist eines der am stärksten verschuldeten OECD-Länder, besitzt aber vergleichsweise geringe Aufwendungen für Zinszahlungen. Dies ist einerseits auf die Null-Zins-Politik zurückzuführen sowie andererseits auf hohe Vermögenseinnahmen. Norwegen wiederum weist geringe Nettozinszahlungen auf, die sich durch hohe Ressourceneinnahmen erklären lassen.

Abbildung 2.8: Nettozinszahlungen in Prozent des BIP (1980-2005)

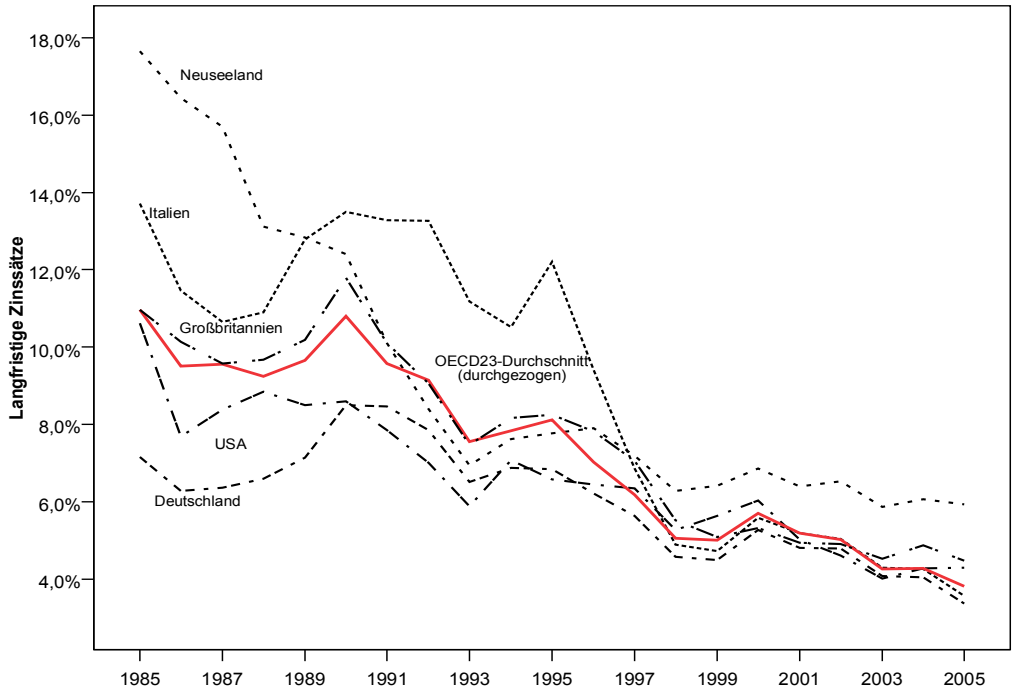


Anmerkung: Datenquelle OECD Economic Outlook Database (2006). Der Durchschnitt bezieht alle 23 OECD-Länder mit ein, wobei Daten für Neuseeland erst ab 1986, für die Schweiz und Luxemburg erst ab 1990 vorliegen.

Abbildung 2.9 zeigt die Entwicklung der langfristigen Zinssätze für ausgewählte Länder sowie den OECD-Durchschnitt. Hochverschuldete Länder, wie etwa Neuseeland, Griechenland, Belgien, Irland und Italien, konnten ihre Zinssätze sehr viel stärker senken, als Länder, die bereits eine hohe politische Stabilität sowie Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten besaßen. Im Schnitt sank der durchschnittliche langfristige Zinssatz von seinem Spitzenwert im Jahr 1982 (15,2 Prozent) auf ein Minimum von 3,8 Prozent im Jahr 2005. Damit beträgt das gegenwärtige Zinsniveau nur noch rund ein Viertel des Zinsniveaus zu Beginn der 1980er Jahre. Dies hat deutlich gesunkene Zinszahlungen auf die Staatsschuld zur Folge. Andere Länder, wie etwa die Schweiz, Österreich und Deutschland, die bereits für lange Zeit einen komparativen Vorteil durch niedrigere Zinssätze besessen hatten, konnten hier keine Gewinne in den Größenordnungen Italiens, Griechenlands oder Belgiens verbuchen. Diese Länder haben vielmehr ihren Zinsvorteil verloren, was sich in einer hohen Konvergenz der

Zinssätze manifestiert, die im Bereich der Eurozone momentan nur noch um 0,2 Prozentpunkte differieren.

Abbildung 2.9 Entwicklung der langfristigen Zinsen auf Staatsschuldtitel (1980-2005)



Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006). Die Daten für Griechenland sind die kurzfristigen Zinssätze, Daten für Island stammen vom IWF, ein Teil der Daten für Luxemburg von EUROSTAT.

Gemessen an den Nettozinszahlungen in Relation zum BIP haben Länder wie Italien (minus 7,0 Prozentpunkte zwischen 1991 und 2005), Belgien (minus 6,3 Prozentpunkte), Portugal (minus 5,7 Prozentpunkte), Irland (minus 5,4 Prozentpunkte) sowie Griechenland (minus 4,4 Prozentpunkte) besonders profitiert. Die Konvergenzdividende des Euro ist damit ein zentraler Faktor für die Erklärung der Haushaltskonsolidierung.

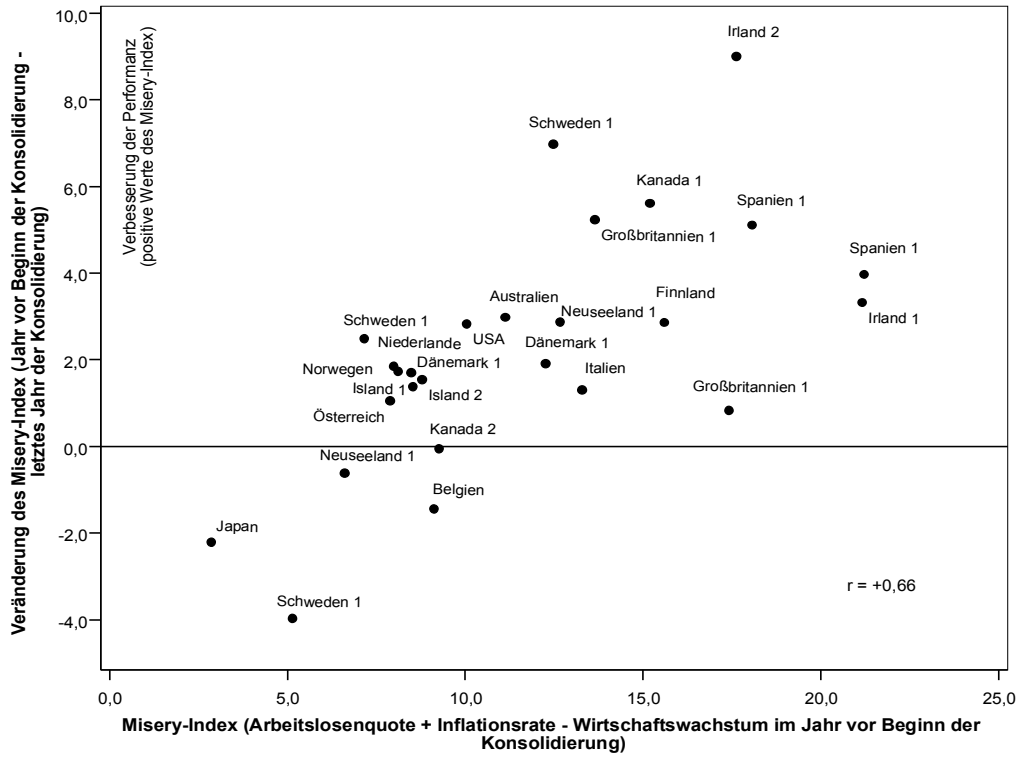
2.7 Auswirkungen der Konsolidierung

Die Wirkung der fiskalischen Konsolidierung wird kaum hinterfragt. Vertreter der keynesianischen Theorie gehen davon aus, dass Sparen zu einem Rückgang des Wirtschaftswachstums und zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führt. Vergleicht man jedoch die Staatsverschuldung der Nachkriegszeit mit den Performanzindikatoren (Arbeitslosigkeit, Beschäftigungswachstum, Wirtschaftswachstum), so kann man feststellen, dass Länder mit geringerer Staatsverschuldung ein höheres Wirtschaftswachstum und ein höheres Beschäftigungswachstum aufwiesen. Es zeigt sich auch, dass Länder, die ihre Haushalte in den vergangenen 20 Jahren konsolidierten, ebenfalls besser bei diesen Performanzindikatoren abgeschnitten haben. In der Literatur werden diese sogenannten nicht keynesianischen Effekte der Konsolidierung damit erklärt, dass der kontraktive Effekt der Ausgabenkürzung durch zukünftige Erträge (Vermögenseffekt) überkompensiert wird (Bertola und Drazen 1993). Diese Erwartungshypothese ist besonders dann wirksam, wenn glaubhafte (d.h. umfangreiche) Politikänderungen (also Kürzungen) angekündigt werden, was durch empirische

Studien belegt wurde (Zaghini 2001). Werden diese Ausgabenkürzungen noch durch moderate Lohnabschlüsse ergänzt, so steigt die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche und nachhaltige Konsolidierung bei gleichzeitig stärkerem Wirtschaftswachstum deutlich (Ardagna 2004).

Analysiert man die Veränderung des Misery-Index zu Beginn und zum Ende der Konsolidierungsperiode, so kann man im Durchschnitt eine deutliche Reduzierung des wirtschaftlichen Problemdrucks feststellen. Dieser hat sich während der Konsolidierungsphase relativ stark verringert, was für die im folgenden Kapitel diskutierten, nicht keynesianischen Wirkungen von Haushaltskonsolidierungen spricht. Lag der Index im Durchschnitt aller Konsolidierer zu Beginn der Reformen bei einem Durchschnittswert von 11,6, so betrug er am Ende der Konsolidierungsperiode nurmehr 9,4. Noch deutlicher fällt die Verbesserung aus, wenn man den Index im Jahr vor der Konsolidierung mit dem Wert zwei Jahren nach Beendigung der Konsolidierung vergleicht. Die Verbesserung fällt für die Konsolidierer mit 2,4 Punkten besser aus als die Veränderung des Misery-Index für den Benchmark des OECD-Durchschnitts während dieser (identischen) Konsolidierungsperioden (1,9 Punkte).

Abbildung 2.10: Misery-Index vor Beginn der Konsolidierung und seine Veränderung während der Konsolidierungsphasen



Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006).

Insgesamt zeigt sich (Abbildung 2.10), dass sich während der Konsolidierungsphasen vier Länder ökonomisch verschlechterten, ein Land konstant blieb und sich immerhin 21 verbesserten. Dabei hängt allerdings die Verbesserung auch von dem Ausgangsniveau ab. Länder, die sich in einer besonders tiefen ökonomischen Krise befanden, konnten ihre Lage überproportional verbessern, während Länder mit einer vergleichsweise guten Ausgangslage nur geringe Verbesserungen erzielen konnten.

Wertet man weitere verschiedene Performanzindikatoren für die untersuchten Konsolidierungsfälle aus, so kann man folgende Ergebnisse festhalten:

(1) Das Beschäftigungswachstum der Konsolidierer ist ab dem Beginn der Konsolidierung höher als im OECD-Durchschnitt. Ebenfalls ist die Performanz bei den Arbeitslosenquoten deutlich besser.
(2) Das Wirtschaftswachstum der Konsolidierer ist nach der Konsolidierung höher als im OECD-Durchschnitt, lag aber vor Beginn der Konsolidierung unterhalb des OECD-Durchschnitts.
(3) Die Bewertungen durch Ratingagenturen wie Moody's haben sich für die Konsolidierer im Durchschnitt stärker verbessert als für Nicht-Konsolidierer. Dies hat einen signifikant dämpfenden Einfluss auf die Zinssätze und damit auf die zukünftigen Zinszahlungen.

Die häufige Aussage, dass Haushaltskonsolidierungen („kaputt sparen") zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation führen, kann damit vollständig abgelehnt werden. Im Gegenteil: Die makroökonomische Performanz der Konsolidierungsländer verbessert sich bereits während der Konsolidierungsperioden deutlich, der Effekt ist aber besonders stark, wenn man den Wirkungszeitraum der Konsolidierung verlängert. Auch im Vergleich gegenüber dem OECD-Durchschnitt ist eine substantielle Verbesserung bei der Problemdruckvariablen zu beobachten.

3 Länderberichte

In den neunziger Jahren haben viele OECD-Staaten ihre Staatsfinanzen in Ordnung gebracht und die öffentlichen Haushalte konsolidiert. In Zahlen ausgedrückt: Das Defizit aller OECD-Staaten erreichte im Jahr 1994 mit 4,9 Prozent des BIP den Höchststand und verwandelte sich bis 2000 in einen Überschuss von 0,3 Prozent des BIP (EO 79 2006). Doch wie bereits dargestellt, unterscheidet sich die Art und Weise der Konsolidierung von Land zu Land. Ziel des folgenden Kapitels ist es, einen detaillierten Überblick über einige Haushaltssanierungen von OECD-Staaten zu geben und die Maßnahmen herauszuarbeiten, die in den jeweiligen Ländern zur Konsolidierung der Staatsfinanzen geführt haben. Untersucht werden neun Länder, die jeweils wohlfahrtsstaatlich unterschiedlich organisiert sind (Esping-Andersen 1990) (siehe Tabelle 1.5). Es handelt sich dabei um: Neuseeland, die USA und Kanada (liberale Wohlfahrtsstaats-Welt), Österreich, Italien und Belgien (konservativ), sowie Schweden, Dänemark und die Niederlande (sozialdemokratisch).[8] Darüber hinaus finden sich in jeder Gruppe Staaten, deren Konsolidierung nachhaltig bzw. nicht-nachhaltig war.

Die folgenden Länderberichte gliedern sich jeweils in verschiedene Abschnitte, in denen folgende Themen abgehandelt werden:

- Überblick über die Entwicklung der Staatsfinanzen des jeweiligen Landes zwischen 1980 und 2005.
- Analyse der Konsolidierung nach der Ausgaben- und Einnahmeseite
- Die politische Umsetzung der Konsolidierung
- Institutionelle Reformen und Veränderungen
- Weitere, d.h. „weiche“ Faktoren, wie die Persönlichkeit von Politikern, die die Durchsetzung von Sparpolitik erleichterten.

3.1 Vom Schuldenkönig zum Musterschüler: Die Budgetsanierung in Belgien 1993-2002

3.1.1 Die Entwicklung der belgischen Staatsfinanzen 1980-2005

Ein wichtiger Indikator zur Analyse von Staatsfinanzen ist der Budgetsaldo. Mit seiner Hilfe kann man die Entwicklung der belgischen Staatsfinanzen zwischen 1980 und 2005 in drei Phasen einteilen:

In der ersten Phase (1980-1990) nach der Abwertung des belgischen Franc (BEF) im Jahr 1982 verbesserte sich der Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts in Belgien fast kontinuierlich von minus 14,4 Prozent des BIP 1983 auf rund minus 6,7 Prozent im Jahr 1990. Vor allem die Jahre 1982 bis 1985 waren von starken Konsolidierungsbemühungen geprägt (Savage 1998: 65).[9] Seit dem Jahr 1986 erwirtschaftete Belgien Primärüberschüsse, die aber wegen des hohen und steigenden Zinsniveaus kaum ausreichten, um die Schuldenquote signifikant zu reduzieren.[10]

Die Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre markiert den Beginn der zweiten Phase (1990-1992). Von 1990 bis 1992 kehrte sich der Trend der sinkenden Defizite um: Der Fi-

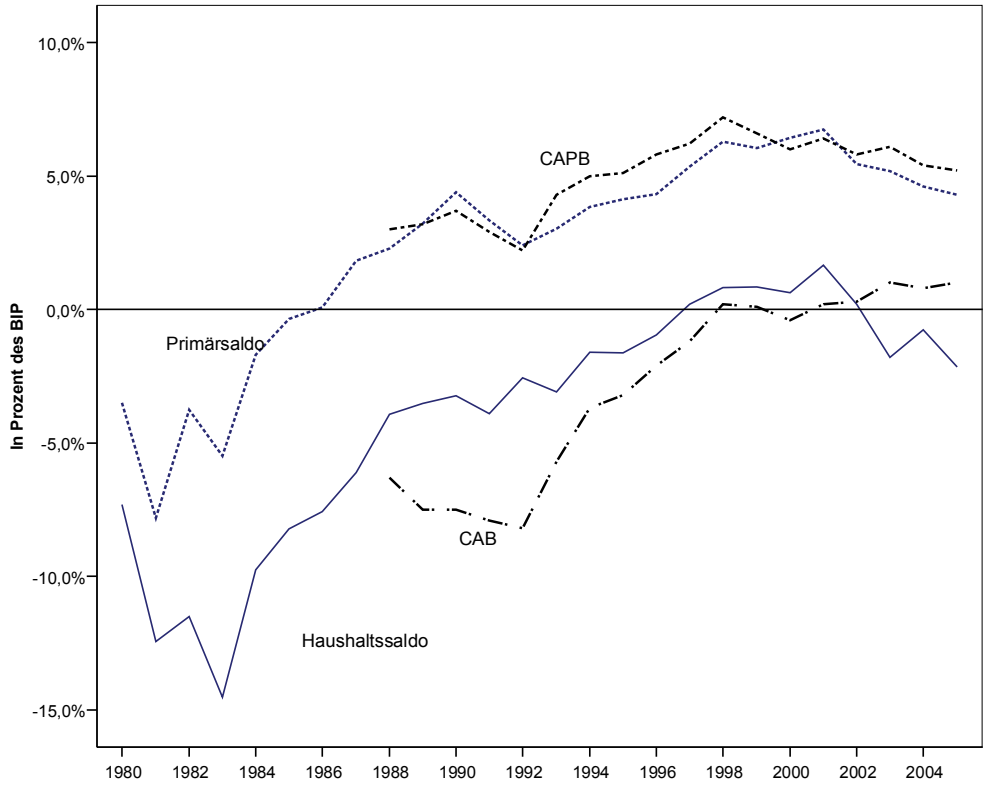
[8] Esping-Andersen bezeichnet die Niederlande als einen „Mischtyp“ mit starkem sozialdemokratischem Einschlag (Esping-Andersen 1990: 74).

[9] Bei einer Betrachtung der zyklisch angepassten Defizitquoten fällt auf, dass hier schon Ende der 1980er Jahre eine leichte Verschlechterung eintritt (siehe Abbildung 3.1).

[10] Nur zwischen 1988 und 1989 gelang es der belgischen Regierung, die Verschuldung in Prozent des BIP leicht zurückzuführen.

nanzierungssaldo verschlechterte sich auf minus 7,9 Prozent des BIP 1992, die Primärüberschüsse gingen zurück und die Schuldenquote stieg deutlich an – bis auf ein Rekordhoch von mehr als 140 Prozent des BIP im Jahr 1993. Grund dafür waren v.a. ein geringes Wirtschaftswachstum, eine laxere Budgetdisziplin der Regierung und steigende Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung infolge wachsender Arbeitslosigkeit (BNB 1994: 74; BNB 1997: 61).

Abbildung 3.1: Saldenindikatoren Belgien



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Sowohl das Ziel, an der ersten Runde der Europäischen Währungsunion teilzunehmen, als auch die zunehmende Belastung des Staatshaushaltes durch wachsende Zinsausgaben führten dazu, dass die belgische Bundesregierung 1992 ein ambitioniertes Konsolidierungsprogramm auflegte. Diese erneute Anstrengung markiert die dritte Phase (1992-2002) in der Entwicklung der belgischen Staatsfinanzen. Die Regierung plante 1992, auf dem Höhepunkt der Rezession, die Defizitquote bis zum Jahr 1996 auf drei Prozent des BIP zu drücken (OECD 1994BE: 46). Um die Einhaltung dieser Vorgaben auch unter schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen Anfang der 1990er Jahre zu gewährleisten, verabschiedete die Regierung in den Folgejahren weitere Sparpakete. In dieser dritten Phase gelang es der Regierung Dehaene, die Schuldenquote zu reduzieren. Dazu trugen vor allem die sinkenden Zinsniveaus von 1990 an bei.[11] Insgesamt reduzierte sich die Schuldenquote von 1993 an jedes Jahr – 2004 und 2005 lag die Verschuldung erstmals seit langem bei weniger als 100 Prozent des BIP. Nach der in Kapitel 1 beschriebenen Definition stellt die belgische Finanzpolitik nach 1993 eine Konsolidierung nach Typ B dar. Bei konstant hohen Primärüberschüssen sank die Schuldenquote Jahr für Jahr (siehe Abbildung 3.2). Die belgische Konso-

[11] 1990 lag der langfristige Zinssatz noch bei 10 Prozent und sank dann kontinuierlich auf 4,8 Prozent im Jahr 1998.

lidierung ist damit als nachhaltig zu bewerten. Diese dritte Phase in der Entwicklung der belgischen Staatsfinanzen von 1993 bis 2002 ist Gegenstand der folgenden Untersuchung.

3.1.2 Die fiskalische Struktur Belgiens

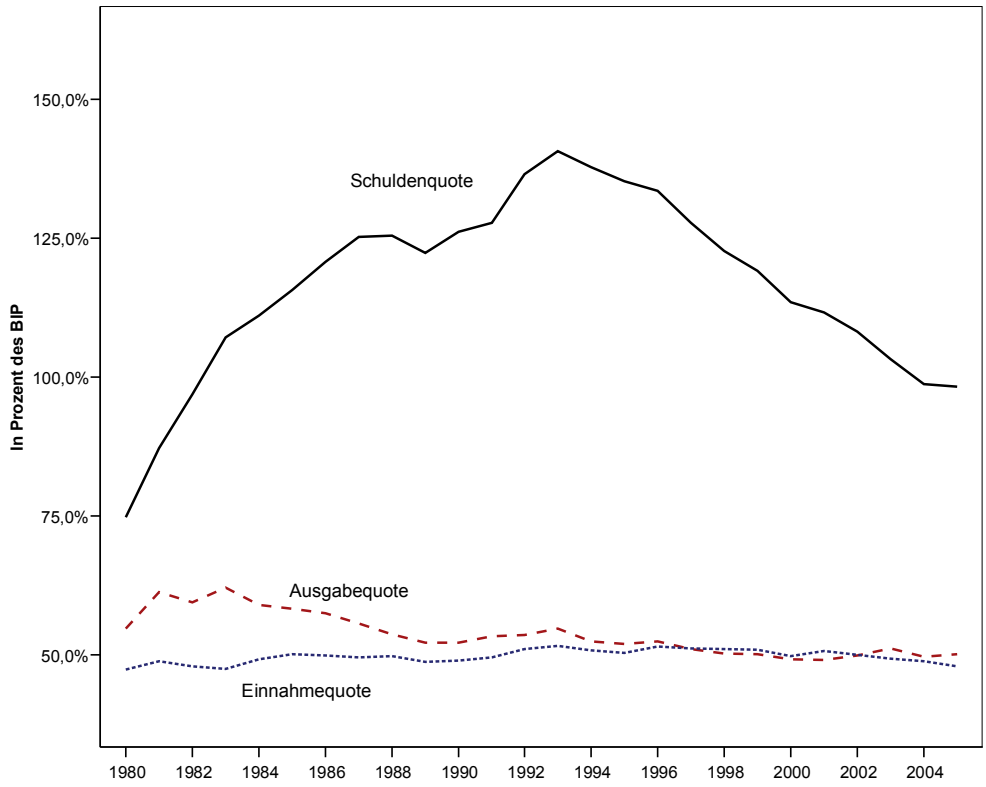
Zwischen 1980 und 2005 hat sich die Struktur des belgischen Staates deutlich verändert – und damit auch dessen Finanzverfassung. Im Zuge der Dezentralisierung verlagerten sich von 1980 an immer mehr Kompetenzen, auch für Finanzpolitik, auf die Ebene der Regionen und der Sprachgemeinschaften („communautés“) (Spinnoy 1998; Bethuyne 2005: 2). Seit dem „loi spéciale de financement des communautés et régions“ von 1989 nahm das Tempo der fiskalischen Dezentralisierung in Belgien zu. Während 1988 die Ausgaben des Bundes (ohne Sozialversicherung) noch rund 30 Prozent ausmachten, lag dieser Anteil 2004 nur noch bei rund zwölf Prozent (Bethuyne 2005: 3). Daher ist bei der Analyse der belgischen Budgetkonsolidierung insbesondere zu beachten, wie die „régions“ und „communautés“ in die Konsolidierung einbezogen wurden. Neben den „communautés“ und den Regionen findet sich im belgischen Staat mit dem Sozialversicherungssystem eine weitere Einheit, die fiskalische Kompetenzen besitzt. Das Sozialversicherungssystem finanziert den Großteil der Sozialausgaben (Gesundheit, Rente, Arbeitslosigkeit) durch die Einnahmen aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, anderen Steuern und Zuschüssen aus dem Bundesetat.

In der Analyse der belgischen Staatsausgaben wird häufig zwischen Ausgaben und Einnahmen der „Entité I“ und der „Entité II“ unterschieden. Die „Entité I“ umfasst den Bundesetat und das Budget der Sozialversicherung, „Entité II“ meint die Finanzen der „communautés“, der Regionen und Kommunen.

3.1.3 Analyse der belgischen Budgetkonsolidierung 1993-2002

Belgiens Konsolidierung in den Jahren 1993 bis 2002 zeichnet sich als Konsolidierung des Typs B dadurch aus, dass ein deutlich positiver Primärsaldo mit einer signifikanten Reduktion der Schuldenquote einhergeht. Um den Primärsaldo klar positiv zu halten, implementierte die belgische Bundesregierung verschiedene Sparpakete, die sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmeseite ansetzten (Übersicht: OECD 1997: 36). Besonders intensiv waren die Sparanstrengungen Anfang bis Mitte der 1990er Jahre, als die Regierung das Konsolidierungsprogramm in einem relativ ungünstigen konjunkturellen Klima durchsetzen musste (Savage 1998: 65). Ab Mitte der 1990er Jahre führten sinkende Zinssätze und ein deutlich besseres Wirtschaftsklima zu größeren budgetären Spielräumen. Die Zusammensetzung der belgischen Konsolidierung stellt sich wie folgt dar: Zwischen 1993 und 2002 ist die Ausgabenquote um 5,5 Prozent des BIP gesunken, wohingegen die Einnahmen um 2,2 Prozent des BIP angestiegen sind (Tabelle 3.2).

Abbildung 3.2: Entwicklung der Einnahme-, Ausgaben-, und Schuldenquote



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Im Zeitverlauf betrachtet ergeben sich für Belgien zwischen 1993 und 2002 drei Konsolidierungsetappen: Die erste Etappe der Konsolidierung (1993-1996) ist vom Konvergenzplan 1992 geprägt, der die Reduktion des Budgetdefizits auf rund drei Prozent des BIP im Jahr 1996 vorsah. Eine zweite Etappe der Konsolidierung kann von 1996 bis 2000 festgesetzt werden. Während dieser Zeit schwenkte der Fokus der Finanzpolitik darauf, die Staatsverschuldung bei stabil hohen Primärüberschüssen abzubauen und das Finanzierungsdefizit zurückzuführen. Von 2000 an kann man eine dritte Etappe der Konsolidierung identifizieren, in der die Staatsverschuldung weiter abgebaut wurde. Gleichzeitig waren die finanzpolitischen Entscheidungen im neuen Jahrtausend vom Willen geprägt, die zukünftige finanzielle Last wegen der ungünstigen demographischen Entwicklung aufzufangen und gleichzeitig die Steuern zu senken.

Bei einer Betrachtung der Ausgabenseite nach Politikfeldern fällt v.a. der deutliche Rückgang des Anteils der Ausgaben für „allgemeine öffentliche Verwaltung“ auf. Dies liegt v.a. an den deutlich rückläufigen Zinszahlungen auf die Staatsschulden. Zahlte Belgien 1993 noch 828 Milliarden BEF (11,2 Prozent des BIP) Zinsen, so musste die Regierung im Jahr 2002 nurmehr 638 Milliarden BEF (6,0 Prozent des BIP) für diesen Haushaltsposten aufwenden (BNB 2002: 148). Die deutliche Abnahme der Zinszahlungen hat verschiedene Gründe: Erstens sank das Zinsniveau von mehr als sieben Prozent 1992 bis auf 4,8 Prozent im Jahr 1998 und entwickelte sich danach relativ stabil auf niedrigem Niveau, was geringere Zahlungen zur Folge hatte.[12] Zweitens gelang es der belgischen Regierung, durch aktives

[12] Das sinkende Zinsniveau kann sowohl durch die allgemeine weltwirtschaftliche Lage als auch durch das gestiegene Vertrauen der Finanzmärkte in die Kreditwürdigkeit der belgischen Regierung erklärt werden.

Schuldenmanagement, die Zinszahlungen zu reduzieren (Deboutte und Debergh 2005). In den Jahren 1993 und 1994 refinanzierte die Regierung rund die Hälfte der langfristigen Schulden zu im Schnitt zwei Prozent geringeren Zinsraten (OECD 1997BE: 44). Zuletzt profitierte die Regierung ab Mitte der 1990er Jahre von einer Umkehr des „snowball-effects". Jede Reduktion der Schuldenlast führte zu fallenden Zinsausgaben (durch sinkende Zinsniveaus und die geringere Höhe der Verschuldung), was wiederum den budgetären Spielraum vergrößerte und erneuten Schuldenabbau ermöglichte.

Tabelle 3.1: Funktionelle Aufteilung der Ausgabenseite

In % des BIP	*1993*	*1994*	*…*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
Gesamtausgaben	54,15	51,91	…	49,51	48,58	48,44	49,02
Allgemeine öff. Verwaltung	13,01	11,79	…	10,38	10,20	10,04	9,74
Verteidigung	1,62	1,57	…	1,26	1,20	1,23	1,20
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,40	1,40	…	1,54	1,54	1,59	1,68
Wirtschaftliche Angelegenheiten	5,31	4,97	…	4,69	4,53	4,25	4,30
Gesundheitswesen	5,94	5,74	…	6,26	6,30	6,46	6,49
Bildungswesen	6,40	6,27	…	6,13	5,93	6,05	6,13
Soziales	18,57	18,27	…	17,21	16,73	16,86	17,29
Restposten	1,91	1,90	…	2,05	2,14	1,95	2,20

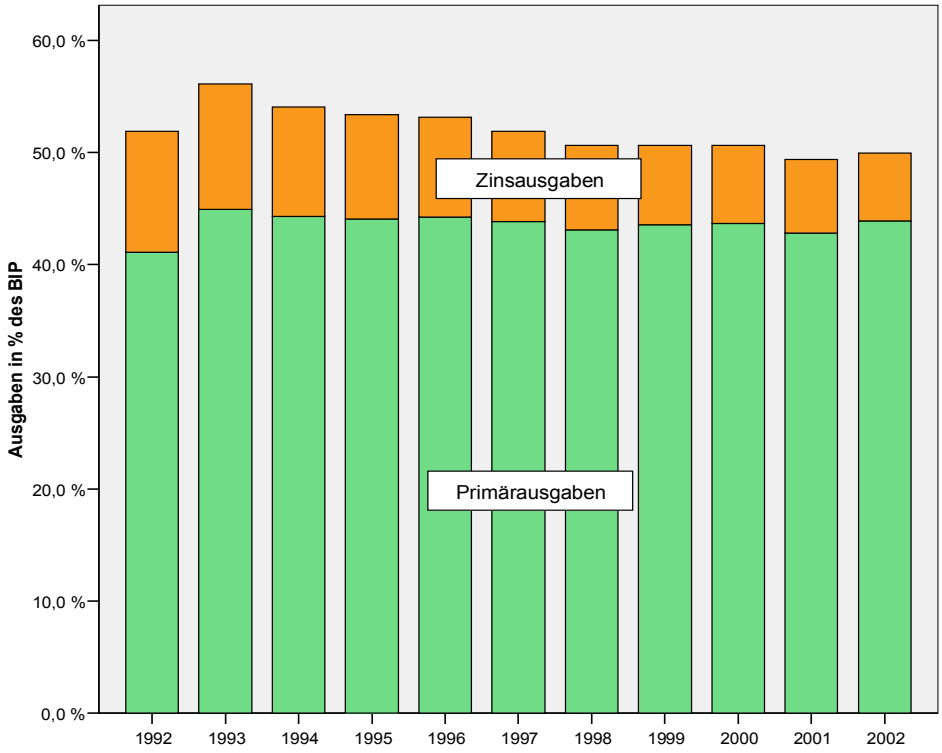
Quelle: OECD National Accounts Database, eigene Berechnungen

Neben den geringeren Aufwendungen für Schuldzinsen gelang es der belgischen Regierung zudem, die Primärausgaben trotz eines schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfelds von 1993 an stabil zu halten oder zu senken (Abbildung 3.3). Nach den Zahlen der Banque nationale de la Belgique (BNB) (BNB 2002: 148) kommt man auf einen Rückgang der Primärausgaben von 44,9 Prozent des BIP (1993) auf rund 42,8 Prozent im Jahr 2001.[13] Diese Stabilisierung der Primärausgaben im Verhältnis zum BIP erreichte die belgische Regierung mit einer Reihe von Maßnahmen, die in verschiedenen Sparpaketen von 1992 an umgesetzt wurden und unter Punkt 3.1.4 en détail beschrieben werden. Ein erster Blick auf die Ausgabedaten nach Politikfeld zeigt aber, dass vor allem bei der Verteidigung und den Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten gespart wurde. Für Soziales und Bildung hingegen wendete die Regierung während des Konsolidierungszeitraumes leicht mehr auf, die Ausgaben für Gesundheit wuchsen deutlich stärker als das BIP (Tabelle 3.1).

Die Einnahmeseite leistete neben den sinkenden Ausgaben für Zinszahlungen einen großen Beitrag zur Sanierung der belgischen Staatsfinanzen. Die Gesamteinnahmen in Prozent des BIP nahmen im Konsolidierungszeitraum von 47,4 auf 49,8 Prozent zu. Die Steuerquote stieg von 43,3 auf 45 Prozent (EO 79 2006).

[13] Die OECD sieht die Primärausgaben konstant zwischen 45 und 46 Prozent des BIP (OECD 1997BE: 38)

Abbildung 3.3: Entwicklung der Primär- und Gesamtausgaben in Belgien



Quelle: Banque Nationale de la Belgique (BNB), eigene Berechnungen.

Bei einem Vergleich der verschiedenen Steuerarten zeigt sich ein heterogenes Bild. Während die Einnahmen aus Einkommen- und Gewinnsteuern stiegen, gingen die Einnahmen aus Sozialabgaben in Prozent des BIP zurück. Diese Entwicklung reflektiert das Bestreben der Regierung, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes nicht durch hohe Lohn(zusatz)kosten zu gefährden. Während der Konsolidierung wurden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sogar mehrmals gesenkt (Feltesse und Reman 2004: 5).

Tabelle 3.2: Entwicklung der Einnahmeseite nach Steuerarten

In % des BIP	*1993*	*1994*	…	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
Gesamte Steuereinnahmen	43,3	43,5	…	45,2	45,0	45,0	45,0
Steuern auf Einkommen und Gewinne	16,0	16,3	…	17,5	17,7	17,9	17,7
Sozialabgaben und Beiträge	14,9	14,6	…	14,2	13,9	14,1	14,2
Lohnsummensteuern	0,0	0,0	…	0,0	0,0	0,0	0,0
Vermögens- und Besitzsteuern	1,2	1,2	…	1,5	1,5	1,5	1,4
Steuern auf Güter und Dienstleistungen	11,2	11,4	…	11,5	11,4	11,0	11,1

Quelle: OECD Revenue Database

Zusätzlich zu den Einnahmen aus Steuern und Abgaben generierte die belgische Regierung während der Konsolidierungsphase auch eine Reihe von Sondereinnahmen durch Vermögensverkäufe. Die direkte Wirkung dieser Verkäufe auf das Haushaltssaldo war je-

doch nur schwach, da die größten Verkäufe (Goldverkauf der Belgischen Nationalbank 1996 in Höhe von 221 Milliarden BEF, Verkauf von Aktien an der „Crédit Communal de Bélgique" 1997 in Höhe von 25 Milliarden BEF) direkt zum Abbau der Staatsverschuldung genutzt wurden (BFP 1997: 45). Indirekt vergrößerten diese Vermögensverkäufe aber den budgetpolitischen Spielraum, da sich die rückläufige Verschuldung über geringere Zinszahlungen auf den Etat auswirkte.[14]

3.1.4 Die politische Umsetzung der Konsolidierung

Die Umsetzung der Haushaltssanierung in Belgien erfolgte in drei Etappen (s.o.), die von unterschiedlichen politischen Zielen und damit unterschiedlichen Maßnahmen geprägt waren.

Phase 1: 1992-1996: Einhaltung des Maastricht-Defizit-Kriteriums

Ausgangspunkt des belgischen Konsolidierungsweges war das Konvergenzprogramm von 1992. Das Programm hatte zum Ziel, den Finanzierungssaldo im Jahr 1996 auf ein Minus von rund drei Prozent des BIP zu drücken. Dies sollte durch drei Maßnahmen erreicht werden:

(1) Einfrieren der Ausgaben des Bundes (real),
(2) Steigerung der Einnahmen proportional zum Wachstum des BIP,
(3) Ausgleich des Budgets der Sozialversicherung durch Sparmaßnahmen (OECD 1994BE: 46, BNB 1994: 69).

Um die Einhaltung des Drei-Prozent-Ziels im Jahr 1996 zu gewährleisten, beschloss die Regierung 1993 weitere Sparpakete, die insgesamt eine Wirkung von rund sechs Prozent des BIP auf das gesamtstaatliche Defizit entfalteten (OECD 1997BE: 37).[15] Das wichtigste und umstrittenste Sparprogramm stellte die Regierung im November 1993 vor: den „plan global sur l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale" (BNB 1994: 69). Die Regierung Dehaene reagierte mit diesem Reformprogramm auf das Scheitern von Verhandlungen über einen Sozialpakt zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, der die Wettbewerbsfähigkeit Belgiens und die Reform des Sozialversicherungssystems verbessern sollte (Feltesse und Reman 2004: 5; Laforte 1996). Ziel des „plan global" war es, auf der einen Seite das Budget der Sozialversicherung auszugleichen und auf der anderen Seite die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zu senken (für die einzelnen Maßnahmen: siehe Kasten; für Details BNB 1994: 81; Adnet 2002: 164). Insbesondere die Einführung eines neuen Indexes erwies sich als Kostendämpfer: Der jährliche Anstieg der Sozialleistungen wurde nicht mehr mit dem „normalen" Preisindex kalkuliert, sondern mit dem „index santé", in den die Preissteigerungen von Benzin, Tabak und Alkohol nicht mehr eingingen. Dadurch reduzierten sich die Ausgaben der Sozialversicherung für Transferzahlungen um mehr als ein Prozent des BIP – v.a. die Rentenzahlungen stiegen deutlich langsamer an als in den Vorjahren (OECD 1995BE: 34, BNB 1994: 52).[16]

---

[14] Besonders zu erwähnen ist, dass die Einnahmen aus den Verkäufen der UMTS-Lizenzen im Jahr 2001 nicht in den Schuldenabbau investiert wurden oder zur Verbesserung des Haushaltssaldos beitrugen. Stattdessen wurden diese einmaligen Erlöse in einen „fonds de vieillissement" angelegt, der die finanzielle Last der Alterung der Gesellschaft (insbesondere in der Rentenversicherung) auffangen soll.

[15] Weitere wichtige Sparpakete wurden mit der Budgetkontrolle 1993, dem Budget für 1994 und dem Budget 1996 umgesetzt (für eine Übersicht: Savage 2002: 32-34).

[16] Weitere Maßnahmen zur Einnahmesteigerung (außerhalb des „plan global") betrafen die Abschaffung von Abschreibungsmöglichkeiten sowie die Aussetzung der Indexbindung der Steuertarife, die mit dem Konvergenz-

Die wichtigsten Maßnahmen des „plan global“

1. Ziel: Ausgleich des Budgets der Sozialversicherung (SV)

- Wichtigste einnahmeseitige Maßnahmen
  - Erhöhung der Kapitalertragsteuer
  - Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge zur SV bei hohen Einkommen
- Wichtigste ausgabeseitige Maßnahmen
  - Einführung des „index santé“
  - Deckelung des Ausgabewachstums bei Gesundheitsausgaben auf 1,5 Prozent pro Jahr

2. Ziel: Umschichtung der Finanzierung der SV, Entlastung des Faktors Arbeit

- Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur SV zunächst für besonders exportabhängige Betriebe, später für alle Arbeitgeber.
- Finanzierung der Absenkung durch Erhöhung der indirekten Steuern:
  - Einführung einer Energiesteuer
  - Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt

Quellen: vgl. BNB 1994, 1995, 1996; OECD Economic Surveys Belgium 1994, 1995, 1996

Unbeschadet von den Sparpaketen blieben die Transferzahlungen an die „régions“ und „communautés“, die im „loi spéciale de financement“ von 1989 festgelegt waren. Die komplizierten Regelungen des „loi spéciale de financement“ führten im Gegenteil zu wachsenden Transfers von Steuereinnahmen des Bundes an die Teilstaaten. Auf der anderen Seite waren die Teilstaaten aber durchaus in die Konsolidierung eingebunden. 1994 versprachen die Vertreter der Regionen und „communautés“, die im Konvergenzplan von 1992 formulierten Defizitziele einzuhalten. Im „accord de coopération“ von 1996 verpflichteten sie sich, „interne Stabilitätsprogramme“ (Bethuyne 2005: 5) einzuhalten (OECD 1999BE: 40). Diese basieren auf den Vorschlägen eines unabhängigen Expertengremiums, dem „Conseil Supérieur des Finances“ (CSF), und werden zwischen der Bundesregierung und den verschiedenen Regionalregierungen geschlossen (Bethuyne 2005: 5). Dem Übereinkommen von 1996 folgend mussten die „régions“ und „communautés“ ihre Budgets bis zum Jahr 2000 ausgleichen (BNB 1997: 51).

Für die erste Phase der Konsolidierung lässt sich festhalten, dass die belgische Regierung mit verschiedensten Mitteln versucht hat, die Haushaltssanierung voranzutreiben. Auf der Ausgabenseite wurden die Konsolidierungsziele hauptsächlich mit folgenden Mitteln umgesetzt:

- Änderung der jährlichen Indexierung der Sozialleistungen („index santé“) (OECD 1995BE: 42; Feltesse und Reman 2004: 5)
- Verschärfung der Zugangsregeln zur Arbeitslosenversicherung, strengere Regeln bei Ablehnung von Arbeitsangeboten (OECD 1994BE: 54; Adnet 2002: 162).[17]
- Deckelung des Anstiegs der Gesundheitsausgaben, Erhöhung der Zuzahlungen (EOHS 2000: 24).[18]

programm beschlossen wurden (BNB 1994: 71, für einen Überblick: vgl. Decoster 2002). Zuletzt wurde ein realer Lohnstopp für die Jahre 1995 und 1996 verhängt.

[17] Allerdings gab es in Belgien keine grundlegende Reform der Arbeitslosenversicherung (Adnet 2002: 161).

- Kürzungen der Militärausgaben, der Ausgaben für Entwicklungshilfe sowie der Subventionen an Unternehmen (BNB 1994: 76)
- Reales Einfrieren der Ausgaben der öffentlichen Verwaltung (Laforte 1996: 15)
- Ausgabekürzungen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung als Ergebnis der „Durchleuchtung der Verwaltung" bspw. durch Einstellungsstopps *(„*radioscopie des services publiques"*)* (OECD 1994BE: 50, Damar 2002: 314)
- Realer Lohnstopp für das Jahr 1995 und 1996

Einnahmeseitig nahm die Regierung folgende Veränderungen vor:

- Einführung eines Krisenzuschlags von drei Prozent auf die Einkommen- und Körperschaftssteuer („contribution complémentaire de crise")[19] (Décoster et al. 2002: 109)
- Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für hohe Einkommen
- Aussetzung der Indexbindung der Steuertarife
- Abschaffung von Abschreibungsmöglichkeiten
- Erhöhung der Mehrwertsteuer in verschiedenen Schritten (ein Prozentpunkt 1994, ein halber Prozentpunkt 1996)
- Einführung und Erhöhung von Energiesteuern
- Erhöhung verschiedener Verbrauchsteuern, v.a. auf Mineralöl, Tabak und Alkohol

Phase 2: 1996-2000: Schuldenabbau und der Weg zum Haushaltsüberschuss

Im zweiten Konvergenzplan, der sich über den Zeitraum von 1997 bis 2000 erstreckte, standen zwei Ziele im Vordergrund: Zum einen legte sich der Bund fest, die Primärüberschüsse der „Entité I" auf einem hohen Niveau von rund 6 Prozent des BIP zu stabilisieren und die Schuldenquote deutlich zu senken (OECD 1997BE: 37). Zum anderen verpflichteten sich die Regionen und „communautés", die vom CSF festgelegten Ziele zu erreichen – den Ausgleich ihrer Budgets im Jahr 2000 (BNB 1997: 51). Für den Gesamtsektor Staat sah das Programm ein Defizit von 2,3 Prozent des BIP im Jahr 1998 und von 1,4 Prozent in 2000 vor (BNB 1998: 51). Das Stabilitätsprogramm von 1998 bestätigte diese Ziele (BNB 1998: 63).

Der Fokus der Finanzpolitik schwenkte in der zweiten Konsolidierungsphase v.a. auf den Abbau der Schuldenquote. Zwar ging die Quote bereits seit 1993 aufgrund des sinkenden Zinsniveaus zurück – diese Entwicklung wurde ab 1996 jedoch durch politische Maßnahmen zum Schuldenabbau beschleunigt, während sich der rückläufige Trend der Zinssätze deutlich abschwächte (BNB 1998: 58)[20]. In den Jahren 1996 und 1997 senkte die Regierung die Schuldenquote durch eine Rückzahlung der Staatsschulden. Diese Rückzahlung wurde durch den Verkauf von Staatsvermögen in Höhe von insgesamt rund 370 Milliarden BEF möglich (OECD 1999BE: 45).[21]

Die Budgets der Jahre 1997 bis 2000 waren von einer sehr positiven Wirtschaftsentwicklung gekennzeichnet, wodurch im Vergleich zur Phase 1992-1996 nur vergleichsweise geringe Sparmaßnahmen notwendig wurden. Während das Sparpaket im Budget 1997 noch

[18] Die Deckelung des jährlichen Anstiegs der Gesundheitsausgaben auf 1,5 Prozent konnte jedoch in den Folgejahren meist nicht gehalten werden (BNB 1996: 61); in der Folge wurden andere Sparpotenziale gefunden, wie bspw. weniger Kostenübernahme der Arzneimittel (für eine detaillierte Beschreibung: Adnet 2002: 154).

[19] Allerdings fiel ein Teil der Mehreinnahmen durch die Absenkung der Arbeitgeberbeiträge im Rahmen des „plan global" wieder weg.

[20] Im Jahr 1994 stiegen die Zinsen sogar leicht an.

[21] So löste die belgische Nationalbank 1996 einen Teil der Goldreserven im Wert von 221 Milliarden BEF auf, die Regierung veräußerte Anteile an der „Crédit Communal de Belgique" 1997 in Höhe von 25 Milliarden BEF (BFP 1997: 45). Hinzu kamen Verkäufe von Immobilien. Alleine die Reduzierung der Auslandsschulden durch den Goldverkauf ließ die Zinszahlungen des Bundes um neun Milliarden BEF im Jahr 1997 sinken (BNB 1997: 61).

einen Umfang von rund 80 Milliarden BEF hatte (v.a. Kürzungen bei den Gesundheitsausgaben, die in den Vorjahren die Vorgabe von einem maximalen Wachstum von 1,5 Prozent pro Jahr nicht hatten halten können, sowie bei der Verteidigung; Mehreinnahmen durch Anhebung von Verbrauchsteuern), wurden im Budget 1998 nur noch Einsparungen von rund 17 Milliarden BEF beschlossen (OECD 1997BE: 44; OECD 1999BE: 46). 1999 stellte die OECD „no new major initiatives" (OECD 1999BE: 46) zur Budgetkonsolidierung fest. Auch in den beiden Stabilitätsprogrammen, die die belgische Regierung der EU übermittelte, stand die Rückführung der Staatsverschuldung im Zentrum. Haushaltsüberschüsse sollten in Zukunft zum Schuldenabbau verwendet werden (OECD 2001BE: 51).[22] Allerdings führten die einnahmeseitigen Maßnahmen aus der ersten Periode der Konsolidierung (Krisenzuschlag, Erhöhung der Mehrwertsteuer, Nicht-Indexierung der Steuertarife) im Wirtschaftsaufschwung zu einer starken Erhöhung der Einnahmen.[23]

Zudem sind die Jahre nach 1997 vom Bestreben der Kommunen, der Regionen bzw. der „communautés" gekennzeichnet, die im Dezember 1996 eingegangenen Verpflichtungen des Konvergenzplans zu erfüllen. In der Tat verbesserten sich die Finanzierungssalden der Regionen und Sprachgemeinschaften von minus 0,9 Prozent des BIP auf minus 0,1 Prozent des BIP im Jahr 1997 (BNB 1998: 60), v.a. jedoch, weil ihre Einnahmen infolge der Staatsreform stiegen (BNB 1998: 61).

Phase 3: 2000-2002: Finanzierung zukünftiger Risiken, Steuersenkungen

Das erste Budget der neuen Bundesregierung des liberalen Premiers Guy Verhofstadt war von der Absicht geprägt, die Steuerlast zu senken. So wurde beschlossen, die Zusatzsteuer („contribution complémentaire de crise"), die 1993 eingeführt wurde, über den Zeitraum von drei Jahren auslaufen zu lassen. Außerdem beschleunigte die Regierung die Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Senkungen der Einkommensteuer wurden in Aussicht gestellt (OECD 2003BE: 45). Zur weiteren Senkung der Staatsverschuldung beschloss die Regierung ein mehrjähriges Programm („pacte de diminution de la dette 2001-2005") mit dem Ziel, die Schuldenquote auf weniger als 90 Prozent des BIP im Jahr 2005 zu reduzieren. Daneben rückte auch der Umgang mit der demographischen Entwicklung der belgischen Bevölkerung ins Zentrum der Regierungspolitik. Um die zukünftigen finanziellen Lasten, v.a. für die Rentenversicherung, finanzieren zu können, beschloss die Regierung, die Erlöse aus dem Verkauf der UMTS-Lizenzen in einem Fonds anzulegen („fonds de veillissement").

Abschließend muss hinzugefügt werden, dass sich die wirtschaftliche Eintrübung der Jahre 2001 und 2002 nur bedingt auf das belgische Budget auswirkte, weil die Arbeitslosenzahlen sanken und der Bund die Ausgaben nur zurückhaltend erhöhte (OECD 2003BE: 44).[24]

3.1.5 Reformen der Institutionen und Prozesse während der Budgetkonsolidierung

Die belgische Regierung reformierte im Rahmen der Budgetsanierung in den 1990er Jahren politische Institutionen und Prozesse mit dem Ziel, die Budgetdisziplin zu stärken. Mark Hallerberg berechnet nach dem „Institutionen-Index" von Jürgen von Hagen (1992) eine

[22] Diese Regel wird auch als „golden hamster" bezeichnet (Hallerberg 2004: 135).

[23] In den Jahren nach 1996 wuchsen die Steuereinnahmen im Schnitt stärker als die Wirtschaft.

[24] Zwischen 1998 und 2001 sank die Arbeitslosenquote von 9,3 auf 6,7 Prozent (OECD 2005)

deutliche Verbesserung der Stringenz der belgischen Institutionen zwischen 1991 und 2001 (Hallerberg 2003: 16).[25]

Ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem strafferen Budgetprozess war die Staatsreform, die 1989 die fiskalischen Struktur Belgiens grundsätzlich neu ordnete („loi de financement des communautés et régions") (Gérard 2001). Die Abtretung von Ausgaben- und Steuerkompetenzen an die Regionen und die „communautés" beendete einen ungesunden Wettkampf der belgischen Regionen um mehr Geld vom Bund. In den 1980er Jahren hatte der Bund immer wieder unter dem Druck der Gleichbehandlung der verschiedenen Landesteile die Ausgaben in bestimmten Politikfeldern erhöht, weshalb die eigentlich geplanten Finanzrahmen der Budgets nicht eingehalten werden konnten (Hallerberg 2000: 19).

Zweitens stärkte der Bund in den 1990er Jahren die Rolle des CSF, der ab 1989 die Einhaltung der Budgetziele und ab 1992 auch die Einhaltung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der belgischen Regierung kontrollierte. So muss der CSF seit 1992 zusätzlich zum jährlichen Bericht über die Ausgabenpraxis auf den einzelnen Verwaltungsebenen des Staates bereits im März jedes Jahres ein weiteres Papier vorlegen, in dem er die Einhaltung der Konvergenz- bzw. Stabilitätsprogramme überprüft. Diese sehr frühe Überprüfung der Budgetpraxis ermöglicht es, auf eventuelle negative Abweichungen vom vorgesehenen Programm noch bei der Aufstellung des Budgets des Folgejahres zu reagieren. Somit ist ein Gutteil der zusätzlichen Maßnahmen, die die Bundesregierung in den Jahren 1992 bis 1996 zur Einhaltung der sich selbst auferlegten Konvergenzprogramme beschloss, auf die Vorschläge und das Drängen des CSF zurückzuführen. Hallerberg, der seine Analyse der Rolle des CSF auf Gespräche mit Politikern und Funktionären stützt, kommt zu folgendem Schluss (Hallerberg 2000: 30): „The High Council of Finance generally wrote the guidelines for the budget and set the deficit targets for all levels of government during the critical four years before 1997. In theory the targets were ‚recommendations', but in practice all levels of government adopted them unchanged except for in 1996, and even then the differences were minor".[26]

Ein dritter institutioneller Aspekt, der zur Haushaltskonsolidierung in Belgien beitrug, ist der „interne Stabilitätspakt". Er wurde 1996 zwischen den unteren Verwaltungsebenen und dem Bund geschlossen. In diesem „accord de coopération entre le Gouvernement fédéral et les Communautés et Régions" verpflichteten sich die Regionen, zur Verbesserung des gesamtstaatlichen Defizits beizutragen (BFP 1997: 79).

Mit Blick auf die Sozialversicherung lässt sich ein vierter institutioneller Reformschritt festhalten. Um die Kontrolle des Defizits der Sozialversicherung zu verbessern, führte die Regierung (u.a. auch als Konsequenz des „plan global") zum 1. Januar 1995 einen Globalhaushalt für alle Bereiche der Sozialversicherung ein, d.h. alle Einnahmen flossen ab 1995 in einen Topf, aus dem dann die verschiedenen Leistungen bezahlt werden mussten (Rente, Gesundheit, Arbeitslosigkeit etc.). Der staatliche Zuschuss zu diesem Globalbudget wurde 1996 auf 4 655,4 Millionen Euro fixiert und für die Folgejahre festgeschrieben (EOHC 2000: 19; Adnet 2002: 164). Dadurch verbesserten sich die Finanzen der Sozialversicherung. Gleichzeitig wurden die Beitragszahlungen von den jeweiligen Leistungen abgekoppelt.

[25] Damit erreicht Belgien 2001 fast den idealen Wert für Budgetprozesse unter den Ländern, die ihre Budgets nach der „commitment"-Strategie implementieren (Hallerberg 2003: 16).

[26] Grund für die Einhaltung der Vorschläge des CSF war nach Einschätzung der Politiker die Teilnahme von Mitgliedern der BNB an den Sitzungen des Ausschusses für Finanzpolitik und Budgetfragen des CSF, die als unparteiische Personen über den Interessen der Regionalregierungen und des Bundes standen (Hallerberg 2000: 30).

Ausgabensteigerungen in einer Versicherung mussten somit – unter der Vorgabe eines ausgeglichenen Budgets – durch Kürzungen in anderen Bereichen des Globalbudgets finanziert werden (SPFS 2004: 51).

Zuletzt setzte die belgische Regierung Reformen im administrativen Bereich durch. Neben der „radioscopie“ (s.o.) waren das auch interne Reformen der Besoldungsgruppen in der Verwaltung (Damar 2002: 319). Diese verschiedenen Schritte erklären sich teilweise auch durch die allgemeine Welle von Verwaltungsreformen in den westlichen Industriestaaten.

3.1.6 Weitere Faktoren

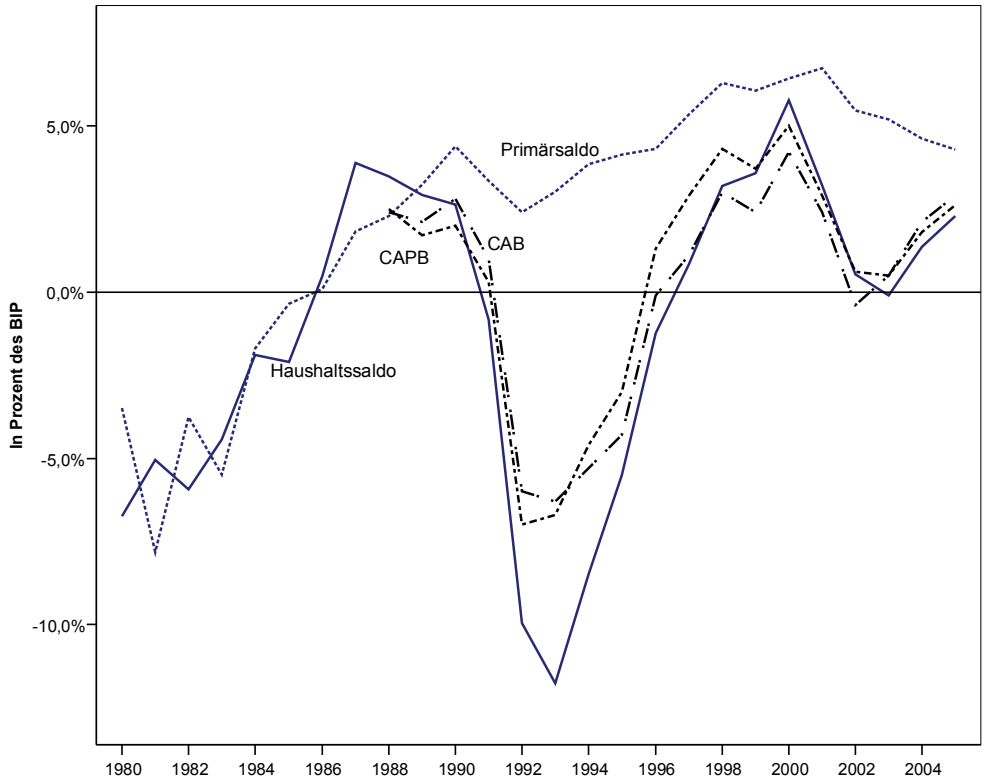
In verschiedenen Ländern erleichterten „weiche“ Faktoren die Durchsetzung der Konsolidierungsbemühungen, bspw. Reformstimmung im Land oder eine starke Persönlichkeit an der Regierung. In Belgien sind solche Schubkräfte nur in geringem Maße zu finden. Gegen die harten Einschnitte des „plan global“ protestierten Gewerkschaften und Bürger. Zudem überlagerten Schocks, die nicht der budgetären Situation zuzuschreiben waren, die öffentliche Stimmung – v.a. die Affäre um den Kinderschänder Marc Dutroux. Auch das öffentliche Ansehen des belgischen Premiers Jean-Luc Dehaene war weniger strahlend als bspw. das seiner Reform-Kollegen in Kanada (Paul Martin) oder Schweden (Göran Persson). Dehaene war zwar als geschickter Vermittler zwischen den Interessen des Bundes und der Regionen anerkannt, seine finanzpolitischen Erfolge wurden ebenso geschätzt. Allerdings trübte das zögerliche Verhalten der Regierung und des Premiers in der Affäre Dutroux dieses positive Bild entscheidend (Bergius 1999: B01).

3.2 Die Krise als Chance: Budgetsanierung in Schweden 1993-2000

3.2.1 Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen 1980-2005

Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen in den vergangenen 25 Jahren gleicht einer Achterbahnfahrt: Nach hohen Defiziten zu Beginn der 1980er Jahre gelang der schwedischen Regierung bis zum Ende der 1980er die Rückkehr zu Haushaltsüberschüssen. Grund für diese Entwicklung war v.a. eine boomende Wirtschaft – nicht zuletzt aufgrund der Abwertung der Krone 1982 –, die zu steigenden Steuereinnahmen und sinkenden Ausgaben (bspw. für die Arbeitslosenversicherung) führte (Riksdag 2000: 8-11). In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre konnte die Staatsverschuldung deshalb abgebaut werden.

Abbildung 3.4: Saldenindikatoren Schweden



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Im Jahr 1992 stürzte die schwedische Wirtschaft in eine schwere Krise. Auslöser dafür war, dass der weltweite Wirtschaftsabschwung Anfang der 1990er mit internen schwedischen Problemen zusammentraf. So war die Wirtschaft überhitzt, die Haushalte und Unternehmen hoch verschuldet (Ramaswamy und Green 1995: 6). Mit fallenden Immobilienpreisen entwerteten sich die Sicherheiten der Haushalte, die Bevölkerung bekam Angst um ihre finanzielle Situation, konsumierte weniger, so dass die Binnennachfrage zeitgleich mit der weltwirtschaftlichen Krise einbrach. Auch die Baubranche geriet durch den Zusammenbruch der Preise am Immobilienmarkt in Refinanzierungsprobleme – die Banken blieben auf deren faulen Krediten sitzen und mussten durch den Staat gestützt werden (Riksdag 2000: 14). Alle diese Faktoren – gemeinsam mit den steigenden Kosten für Arbeitslosenunterstützung infolge der empor schnellenden Arbeitslosigkeit und dem zwischenzeitlichen Festhalten der Riksbank am fixen Wechselkurs – verschärften die Rezession weiter und ver-

schlechterten die öffentlichen Finanzen (Fritzell und Palme 2001: 23): In drei Jahren stürzte der Finanzierungssaldo von 3,4 Prozent Überschuss (1990) auf 11,4 Prozent Defizit ab (1993). Von 1993 an gelang es der schwedischen Regierung dann, durch harte Einschnitte bei den Ausgaben, durch Einnahmeerhöhungen und institutionelle Reformen den Haushaltssaldo wieder in den positiven Bereich zu führen. Im Jahr 2000 erwirtschaftete Schweden einen Überschuss von rund fünf Prozent und konnte den 1996 begonnenen Abbau der Schuldenquote beschleunigen. Diese eindrucksvolle Haushaltssanierung steht im Zentrum der folgenden Analyse. Sie stellt definitionsgemäß eine Konsolidierung des Typs A dar.

3.2.2 Fiskalische Struktur Schwedens

Schweden ist politisch ein unitaristisches Land, die Finanzverfassung ist aber – ähnlich wie in Dänemark – vergleichsweise stark dezentralisiert.[27] Die Kommunen haben eigene, verfassungsrechtlich verbriefte Rechte bei der Besteuerung (v.a. die kommunale Einkommensteuer) und erhalten zudem Transfers von der Zentralregierung, u.a. zum Ausgleich von Mehrwertsteuerzahlungen (ausführlich: Finansdepartementet 1999).[28]

Eine weitere Einheit in der Finanzverfassung Schwedens setzt sich aus den Fonds der Sozialversicherung zusammen (Arbeitslosenversicherung, teilweise Krankenversicherung, etc.). Diese waren bis Mitte der 1990er Jahre noch aus dem Haushalt der Zentralregierung ausgegliedert und wurden außerhalb des Etats budgetiert. Um die Transparenz der öffentlichen Finanzen zu verbessern, führte das Finanzministerium jedoch ab Mitte der 1990er Jahre schrittweise das Prinzip der „Bruttoredovisning“ ein. Diesem Prinzip folgend wurden viele der Fonds in das Budget eingegliedert – was sich sowohl in höheren Einnahmen, als in höheren Ausgaben in den jeweiligen funktionellen Kategorien widerspiegelt[29] (Riksdag 1995a: 57). Bei Vergleich von Ausgabedaten vor und nach der Konsolidierungsperiode müssen also die gewaltigen Umwälzungen in der Budgetierungspraxis Schwedens beachtet werden.

3.2.3 Analyse der Budgetkonsolidierung Schwedens 1993-2000

Die Einschätzungen über die Zusammensetzung der schwedischen Budgetkonsolidierung gehen in der Literatur auseinander. Während einige Beobachter konstatieren, die schwedische Regierung habe den öffentlichen Haushalt zur Hälfte einnahmeseitig und zur Hälfte Ausgabenseitig konsolidiert (Kautto 2000: 45; Riksdag 2000: 28), sprechen die Zahlen der OECD eine andere Sprache: Während die Einnahmequote während der Konsolidierungsperiode stabil blieb, schrumpfte die Ausgabequote um mehr als zehn Prozentpunkte.

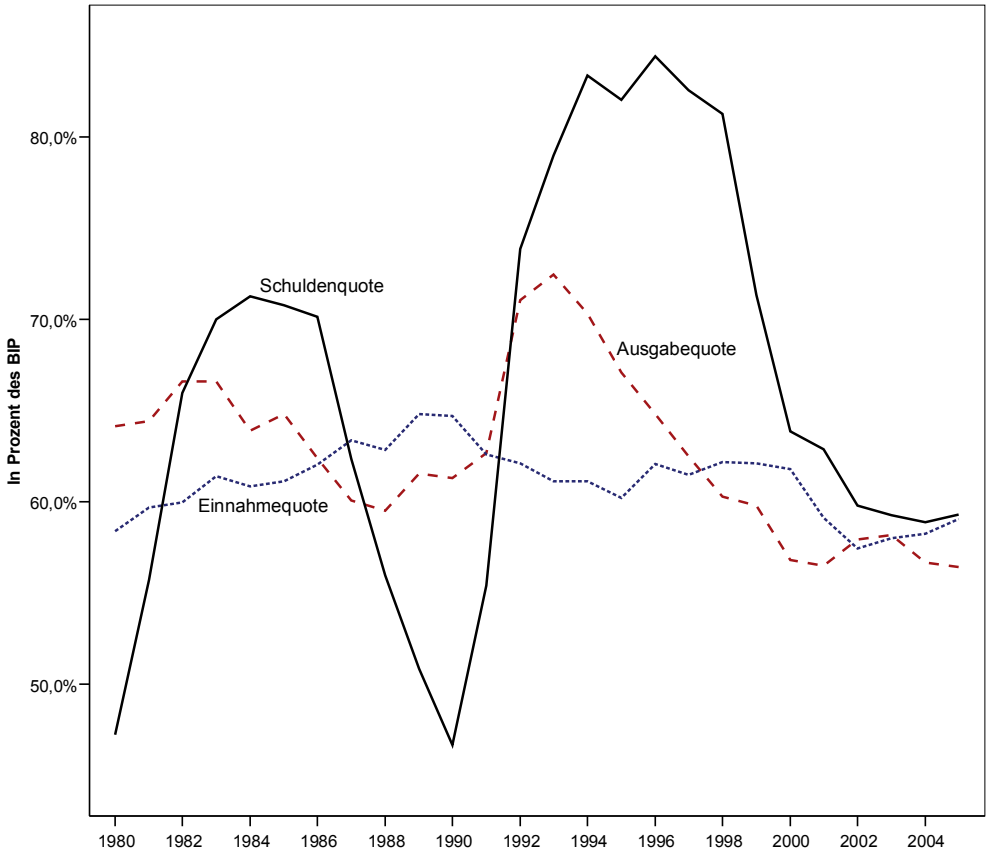
---

[27] Das gilt sowohl für den Anteil der Kommunen und Regionen an den Einnahmen wie auch an den Ausgaben (Joumard und Kongsrud 2003: 11).

[28] Zu Anfang des Konsolidierungszeitraumes erfolgte ein Ausgleich für die Mehrwertsteuerzahlungen der Kommunen und der Landsting, dem schwedischen Parlament, über das Steuersystem, später über einen Transfer vom Staatshaushalt (Finansdepartementet 1999)

[29] Dies führt zu großen Problemen, wenn man Daten aus verschiedenen Jahren der 1990er miteinander vergleicht, und erfordert eigentlich eine Korrektur der Daten (bzw. die Anpassung auf ein Buchführungsprinzip) (Wenzelburger 2006: 67).

Abbildung 3.5: Entwicklung der Einnahme-, Ausgaben-, und Schuldenquote



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Diese unterschiedlichen Bewertungen der Budgetsanierung lassen sich durch verschiedene Messverfahren und Konsolidierungsdefinitionen erklären. Zum einen konzentrieren sich manche Studien nur auf das Budget der Zentralregierung (Wenzelburger 2006; Kautto 2000; Riksdag 2000), während sich die OECD-Daten auf den gesamten Sektor Staat beziehen (einschließlich Kommunen und „län“). Zum anderen ist die Art und Weise unterschiedlich, wie Einsparungen gemessen werden (siehe Kapitel 2). Trotz der unterschiedlichen Einordnungen ist für den Gesamtsektor Staat – der hier im Zentrum der Analyse steht – auf jeden Fall festzuhalten, dass während der Konsolidierungsphase die Ausgaben deutlich zurückgefahren wurden. Das hängt sowohl mit sinkender Arbeitslosigkeit und geringeren Ausgaben für die automatischen Stabilisatoren zusammen als auch mit diskretionären Kürzungen. Die Gesamteinnahmequote für den Sektor Staat blieb dagegen relativ stabil, wobei die Steuer- und Abgabenquote während dieser Zeit deutlich angestiegen ist: Von 46,5 Prozent des BIP (1993) bis auf 53,4 Prozent. Somit sind politische Maßnahmen zur Budgetsanierung in Schweden sowohl auf der Ausgabeseite als auch auf der Einnahmeseite zu erwarten (Tabelle 3.5).

Die Ausgabenseite

Ein Grundproblem bei der Untersuchung der Entwicklung der Ausgabenseite während der schwedischen Budgetkonsolidierung ist die schlechte Datenlage. Denn die Aufteilung der Ausgaben nach Politikfeldern (COFOG) für den Gesamtsektor Staat liegt für Schweden erst ab 1995 vor. Daher behilft sich die Länderstudie für die Anfangsjahre der Konsolidierung mit Daten des Internationalen Währungsfonds (IMF), der in seinem „Government Finance

Statistics Yearbook“ zumindest für die Zentralregierung auch Daten von vor 1995 archiviert hat.[30]

Tabellen 3.3a und 3.3b: Funktionelle Aufteilung der Ausgabenseite

In % der BIP (Sektor Staat)	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Gesamtausgaben	67,71	65,30	63,01	60,75	60,32	67,71
Allgemeine öff. Verwaltung	12,08	11,78	12,08	11,13	10,28	12,08
Verteidigung	2,50	2,56	2,45	2,42	2,47	2,50
Öff. Ordnung und Sicherheit	1,44	1,46	1,36	1,38	1,39	1,44
Wirtschaftliche Angelegenheiten	6,08	4,93	4,56	4,60	4,92	6,08
Gesundheitswesen	6,38	6,61	6,40	6,33	6,42	6,38
Bildungswesen	7,15	7,06	7,19	7,51	7,57	7,15
Soziales	27,18	26,15	24,89	23,63	23,96	27,18
Restposten	4,90	4,76	4,08	3,74	3,31	4,90

Quelle: OECD National Accounts Database

In % der Gesamtausgaben (Zentralregierung)	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*
Gesamtausgaben	48,34	45,09	45,97	42,84	40,78	39,88	37,94
Allgemeine öff. Verwaltung	1,87	0,95	2,62	2,61	2,54	2,43	2,36
Verteidigung	2,56	2,49	2,46	1,55	2,18	2,15	2,12
Öff. Ordnung und Sicherheit	1,25	1,16	1,13	1,15	1,11	1,06	1,03
Wirtschaftliche Angelegenheiten	7,83	5,96	4,59	4,24	4,10	4,15	3,65
Gesundheitswesen	0,22	0,11	0,12	0,13	0,10	0,79	0,77
Bildungswesen	3,53	2,25	2,17	2,12	2,31	2,67	2,50
Soziales	22,96	21,69	22,75	21,87	20,21	17,12	17,56
Zinszahlungen auf Staatsschuld	4,73	5,75	5,91	5,48	5,20	5,74	4,32
Restposten	3,39	4,73	4,22	3,69	3,03	3,77	3,62

Quelle: IMF Government Finance Statistics Yearbook

Betrachtet man die Ausgaben nach Politikfeldern, so fällt auf, dass in der „heißen“ Konsolidierungsphase, also bis zum Budgetausgleich 1998, v.a. in zwei Bereichen gespart wurde: In der Kategorie Soziales und bei den wirtschaftlichen Angelegenheiten. Die übrigen Posten blieben relativ konstant – der Anteil der Bildungsausgaben und Gesundheitsausgaben an den Gesamtausgaben stieg sogar an – zumindest wenn man die gesamtstaatlichen Daten betrachtet.[31] Die ab 1997 sinkenden Aufwendungen für die allgemeine öffentliche Verwaltung lassen sich durch sinkende Zinszahlungen auf die Staatschuld erklären (siehe Tabellen 3.3a und 3.3b).

[30] Ein Längsschnittsvergleich der OECD-Daten mit den IMF-Daten ist aber nur sehr bedingt möglich, da sich die funktionale Aufteilung in einzelne Ausgabekategorien zwischen den Datensätzen unterscheidet. Eine durchgehende aber abweichende Kategorisierung findet sich in der Studie von Wenzelburger (2006).

[31] Zu diesem Ergebnis kommt auch die Studie von Wenzelburger (2006).

Die Einnahmeseite

Auf der Einnahmeseite lässt sich die Steigerung der Steuer- und Abgabenquote v.a. auf ein deutliches Wachstum der Einkünfte aus Einkommen- und Gewinnsteuern sowie auf steigende Sozialabgaben bzw. Lohnsummensteuern zurückführen. Im Verlauf der Konsolidierung erhöhte die schwedische Regierung insbesondere die Sozialabgaben für die Arbeitnehmer, indem sie die sog. „egenavgift" einführte (Riksdag 1994: 9).[32] Der Anstieg der Lohnsummensteuern lässt sich durch die Einführung einer Zusatzsteuer für Unternehmen erklären, mit der die schwedische Regierung die Beiträge an die EU finanzierte (Anderson 1998: 168).[33] Für den Anstieg der Einnahmen aus Einkommen und Gewinnen wiederum ist zum einen die anziehende Konjunktur mit steigenden Unternehmensgewinnen verantwortlich zu machen. Zum anderen brachten auch die Erhöhung der Einkommensteuer für obere Einkommensgruppen und eine sich verbreiternde Steuerbasis (aufgrund der sinkenden Arbeitslosenzahlen) mittelfristig höhere Einnahmen (Tabelle 3.4).

Tabelle 3.4: Entwicklung der Einnahmeseite nach Steuerarten

In % des BIP	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Gesamte Steuereinnahmen	46,55	46,82	48,06	50,03	51,23	51,69	51,90	53,38
Steuern auf Einkommen/Gewinne	19,05	19,86	18,87	19,57	20,16	20,13	20,69	21,48
Sozialabgaben und Beiträge	12,70	12,72	13,29	14,32	14,36	14,21	12,58	14,68
Lohnsummensteuern	0,60	0,61	1,00	1,17	1,59	2,36	3,75	2,26
Vermögens- und Besitzsteuern	1,49	1,50	1,30	1,81	1,94	1,85	1,84	1,80
Steuern auf Güter/ Dienstleistungen	12,67	12,08	13,34	12,92	12,96	12,89	12,84	12,94

Quelle: OECD Revenue Database

Während der Konsolidierungsphase erlöste Schweden zudem einmalige Einnahmen durch Vermögensverkäufe,[34] die zum Schuldenabbau verwendet wurden und damit indirekt über sinkende Zinszahlungen den Budgetsaldo verbesserten (Riskdag 1996: 33).

3.2.4 Die politische Umsetzung der Konsolidierung

Die Ausgangslage für die schwedische Budgetkonsolidierung war dramatisch. Der bürgerlichen Regierung unter dem Premierminister Carl Bildt gelang es Anfang der 1990er nicht, durch Sparpolitik und eine Serie von Krisenpaketen die Dynamik von steigenden Schulden, immer höheren Zinsen und wachsenden Haushaltsdefiziten umzukehren.[35] 1993 rutschte der Finanzierungssaldo mit einem Defizit von mehr als elf Prozent auf einen historischen Tiefstand. Erst 1994, als sich die Wirtschaft- und Finanzkrise etwas abmilderte, wirk-

[32] Die Rolle der *egenavgift* veränderte sich während der Konsolidierungsperiode immer wieder. Anfangs kam sie der Arbeitslosenversicherung und Krankenversicherung zugute (1994), später floss sie in die Rentenkasse (für eine Übersicht: Sjöberg 2001:30).

[33] Als Ausgleich senkte die Regierung allerdings die Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung.

[34] u.a. rund 50 Milliarden Kronen durch den Verkauf von Nordbanken, Securum (Riskdag 1996: 33).

[35] Die Gründe hierfür sind vielschichtig, lassen sich aber auch im Parteiensystem und der instabilen bürgerlichen Koalition finden. Eine Analyse der Kürzungspolitik der Bürgerlichen findet sich u.a. bei Wintermann (2001), Anderson (1998) und Schludi (1997).

ten die Sparmaßnahmen und das Haushaltsdefizit stabilisierte sich. Die Sozialdemokraten gewannen mit dem Wahlkampfthema Haushaltskonsolidierung die Wahlen von 1994 und stellten ab Herbst eine Minderheitsregierung mit Ingvar Carlsson als Premierminister. Nachdem die Sozialdemokraten in den ersten Regierungswochen gemeinsam mit der „Vänsterpartiet" einige Entscheidungen der Vorgängerregierung zurücknahmen („återställarstrategi"), schwenkte die Regierung mit dem ersten Sanierungsprogramm im November 1994 auf einen strammen Konsolidierungskurs ein. Zunächst mit der Unterstützung der „Vänsterpartiet", später gemeinsam mit der „Centerpartiet", erhöhten die Sozialdemokraten auf der einen Seite Steuern (v.a. für obere Einkommensgruppen) und hoben die Sozialversicherungsbeiträge (v.a. für Arbeitnehmer) an. Auf der anderen Seite verschärften sie die Zugangsregelungen zur Arbeitslosenversicherung, kürzten stark bei den Ausgaben für Familie und Kinder (Schludi 1997) sowie beim Krankengeld (Anderson 1998: 125) und reduzierten den staatlichen Konsum in einem Großteil der Verwaltungsbereiche sowie die Subventionen. Eine wichtige Rolle spielte auch die Veränderung der Kalkulationsgrundlage für die Leistungen der Sozialversicherung. Während der „basbelopp" bis 1995 mit dem Preisniveau anstieg, machten die Sozialdemokraten die Indexierung von der jeweiligen Haushaltslage abhängig.[36] Unter dem Strich machten die Einsparungen bei den Transfers an Haushalte den größten Anteil der Ausgabenkürzungen aus (Riksdag 2000: 27). Diese betrafen hauptsächlich den sozialen Bereich.

Auch die Kommunen mussten ihren Teil zur Haushaltssanierung beitragen. Zwar betonte die Regierung den Willen, die Kommunen als Erbringer der „Kernbestanteile des Wohlfahrtsstaates" möglichst zu verschonen, was sich auch in nur leicht sinkenden Transfers von der Zentralregierung ausdrückt (Wenzelburger 2006: 77). Weil aber die Wirtschaftskrise durch bahnbrechende Einnahmen und höhere Ausgaben für Sozialleistungen (bspw. Sozialhilfe) auch die kommunalen Finanzen betraf, wurde auf dieser Ebene (bspw. bei den Grundschulen) gespart (Bergmark 2001: 56).[37]

Im Frühjahr 1995 schrieb die Regierung mit dem Sparprogramm „118-miljardsprogrammet" die Ziele der Konsolidierungspolitik mittelfristig fest: Ein Wachstumsstopp bei der Schuldenquote sollte 1996 erreicht werden, für 1998 plante die Regierung bereits mit einem ausgeglichenen Haushalt (Riksdag 1995b: 2). Dieses „118-miljardsprogrammet" wurde vom Finanzministerium mehrmals aktualisiert, um die gesteckten Ziele zu erreichen.[38] Nachdem der Budgetausgleich 1998 gelungen war, setzte sich die Regierung als neues Ziel, einen jährlichen Überschuss von rund zwei Prozent des BIP zu erreichen (Hauptmeier,Heipertz und Schuknecht 2006: 20).

Es lässt sich also festhalten, dass die schwedische Haushaltskonsolidierung sowohl auf Einnahmeverstärkungen als auch auf Ausgabekürzungen beruhte. Die Sparmaßnahmen betrafen alle Bereiche der Verwaltung – besonders betroffen waren aber die Transfers an Haushalte und damit die Sozialleistungen. Der Wirtschaftsaufschwung, der Mitte der 1990er

[36] Bei einem Haushaltsdefizit von mehr als 100 Milliarden Kronen vollzieht sich die Indexierung nur zu 60 Prozent des Preisniveaus, liegt das Defizit zwischen 50 und 100 Milliarden Kronen passt sich der „basbelopp" nur zu 80 Prozent an. Eine volle Indexierung erfolgt nur, wenn das Defizit unter 50 Milliarden Kronen sinkt.

[37] Die Probleme auf der Einnahmeseite wurden auch dadurch verschärft, dass den Kommunen höhere Steuereinnahmen durch Steuererhöhungen praktisch unmöglich gemacht wurden. Denn die Zentralregierung beschloss für die Jahren 1997-1999 Sanktionen gegen kommunale Steuererhöhungen: Der staatliche Block-Transfer an die Kommunen reduzierte sich um den Betrag, den die Kommunen durch die Steuererhöhung zusätzlich erlösten. Ab dem Jahr 2000 wurde von den Kommunen und Landsting ein ausgeglichenes Budget erwartet (Details: Sjöberg 2001: 42)

[38] Weitere Einsparungen im Frühjahr 1996 machten den Plan zum 126-Milliarden-Programm.

Jahre einsetzte, sowie die leicht sinkenden Zinszahlungen unterstützten die Haushaltssanierung zusätzlich.

3.2.5 Reformen politischer Prozesse und Institutionen während der Konsolidierung

Eine erste Annäherung an Reformen von politischen Institutionen und Prozessen zur Verbesserung der Budgetdisziplin bietet der „Institutionen-Index" von Jürgen von Hagen (1992). Vergleicht man den schwedischen Wert von 1991 mit dem Wert für 2001, so zeigt sich eine deutliche Verbesserung (von 0,36 auf 0,81) – die institutionelle Ausgestaltung des Budgetprozesses ist also stringenter geworden (Hallerberg 2003: 16). In der Tat lässt sich dieser Befund aus dem aggregierten Index-Wert durch Beispiele untermauern:

(1) Die sozialdemokratische Regierung nahm eine grundlegende Erneuerung des schwedischen Budgetprozesses vor (detailliert: vgl. Molander 2001). Die neuen Regeln stärkten die Stellung des Finanzministeriums und des Premierministers bei den Budgetverhandlungen innerhalb des Kabinetts. Der gesamte Budgetprozess wandelte sich von einem „bottom-up"-Modell zu einem „top-down"-Modell. Nach den neuen Regeln legt das schwedische Parlament auf Vorschlag der Regierung bereits im Februar in einer „Vårproposition" (Frühjahrsentwurf) die Ausgabenobergrenze für den Gesamthaushalt fest und verteilt die Mittel auf 27 einzelne Politikbereiche. Grundlage für die Höhe der Deckelung sind die makroökonomischen Rahmendaten. Im weiteren Haushaltsprozess darf die Obergrenze nicht mehr überschritten werden, was die Möglichkeit des Parlaments begrenzt, zusätzliche ausgabenwirksame Vorlagen ohne Gegenfinanzierung zu beschließen (Blöndal 2001). Überdies stärkte die Reform des Budgetprozesses die mittelfristige Finanzplanung deutlich, indem die Ausgabenobergrenzen bereits für die drei folgenden Jahre festgelegt werden (Joumard et al. 2004: 18).

(2) Das schwedische Finanzministerium versuchte, das Staatsbudget und den jährlichen Rechnungsabschluss transparenter zu gestalten und führte schrittweise das Prinzip der „Bruttoredovisning" ein (s.o.). Um die internationale Vergleichbarkeit herzustellen, stellte die Regierung das Haushaltsjahr zudem auf das Kalenderjahr um.

(3) Eine weitere institutionelle Veränderung betraf das Verhältnis zwischen Zentralregierung und Kommunen. War die konservative Regierung v.a. darauf bedacht, die kommunalen Steuern zu begrenzen (sie verhängte u.a. einen Steuererhöhungsverbot Anfang der 1990er), schwenkte die sozialdemokratische Regierung den Fokus auf die kommunalen Finanzen. Zwar versuchte auch sie, die Steuererhöhungen der Kommunen einzudämmen, allerdings betonte sie stärker die Notwendigkeit gesunder kommunaler Haushalte. Für das Jahr 2000 forderte sie von den Kommunen ausgeglichene Budgets (Sjöberg 2001: 43).

(4) Auch die Verlängerung der Wahlperiode in Schweden lässt sich mit der Finanzpolitik in Zusammenhang bringen. Schon die Expertenkommission um den Ökonomen Assar Lindbeck hatte in ihrem Abschlussbericht zur wirtschaftlichen und finanziellen Lage Schwedens eine Verlängerung der Wahlperiode auf vier oder fünf Jahre gefordert, um die Zahl der kostenträchtigen Wahlgeschenke zum Ende von Legislaturperioden zu verringern und das Handlungsfenster für die Politik zwischen den Wahlen zu erweitern (Lindbeck et al. 1993).[39]

[39] Die Vorschläge der Lindbeck-Kommission erwiesen sich insgesamt als recht einflussreich. So forderten die Experten u.a. auch eine Straffung des Budgetprozesses und eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge zur Arbeitslosenversicherung sowie eine Absenkung der Lohnersatzniveaus bei den Sozialleistungen. Diese Maßnahmen waren wichtige Bestandteile der Konsolidierungspakete der sozialdemokratischen Regierung nach 1994.

Damit lässt sich zusammenfassend bilanzieren, dass die schwedische Regierung verschiedene Reformen auf institutioneller Ebene und auf der Ebene des Budgetprozesses umsetzte, um die Budgetdisziplin zu stärken und die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren.

3.2.6 Weitere Faktoren

Als die sozialdemokratische Regierung ihre Konsolidierungspolitik begann, herrschte in Schweden Krisenstimmung. Die Arbeitslosigkeit lag auf Rekordhöhe, die Krone wertete ab, die Banken mussten staatlich unterstützt werden, einige Kommunen standen vor dem Bankrott. Viele Bürger fürchteten den Untergang des „folkhem“ – Inbegriff für den ausgebauten schwedischen Wohlfahrtsstaat. Diese Krisenstimmung machte es für die sozialdemokratische Regierung möglich, harte Einschnitte ins soziale Netz vorzunehmen und gleichzeitig große institutionelle Reformen umzusetzen.[40]

Überdies unterstützte die Person Göran Perssons, der das Amt des Premierministers 1995 von Ingvar Carlsson übernommen hatte, die Haushaltssanierung in Schweden. Persson war vorher Finanzminister und brachte die in seinem ehemaligen Ministerium ausgearbeitete Reform des Budgetprozesses mit in die Haushaltsverhandlungen im Frühjahr 1996 (Wenzelburger 2006, Anhang Teil 1: 31). Außerdem setzte er sein ganzes Gewicht für eine Haushaltskonsolidierung ein und machte seine eigene Zukunft vom Erfolg der Haushaltssanierung abhängig (Henriksson 2003: 206). Grund dafür war auch ein persönliches Erlebnis Perssons, berichtet ein ehemaliges Mitglied der Lindbeck-Kommission“ (Wenzelburger 2006, Anhang Teil 1: 32):

„When Persson was Minister of Finance he had to go to Wall Street to face the financial market, because Sweden was a major borrower (...). And he had to face some very harsh questions from these young financial agents and that left its imprint in his conception. He commented afterwards that he never would go there with the same financial situation again. That was really something that kept him convinced that maintaining a decent record was important.”

Es lässt sich also festhalten, dass sowohl die Krisenstimmung in der Bevölkerung und in der Politik, als auch die Person des Finanz- und späteren Premierministers Göran Persson einen Einfluss auf die Budgetkonsolidierung in Schweden hatte. Beide Faktoren erleichterten die Umsetzung der strammen Konsolidierungspolitik während der 1990er Jahre.

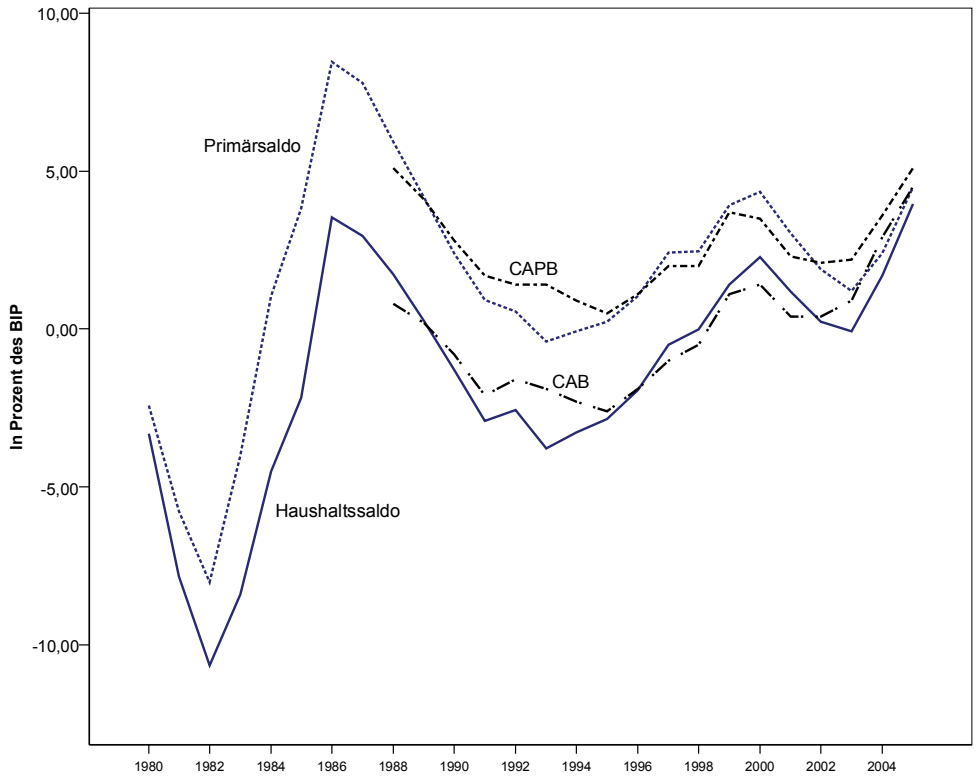
[40] Gleichzeitig legten die Sozialdemokraten großen Wert darauf, die Sparpolitik gleichmäßig über alle Einkommensgruppen zu verteilen. An jedes Konsolidierungsprogramm waren seitenlange Abhandlungen über die verteilungspolitischen Auswirkungen der Sparpolitik angehängt.

3.3 Der Arbeitsmarkt als Schlüssel: Die Haushaltskonsolidierung in Dänemark 1996-2001

3.3.1 Entwicklung der dänischen Staatsfinanzen 1980-2005

Die Entwicklung der dänischen Staatsfinanzen in den vergangenen 25 Jahren lässt sich anhand des Haushaltssaldos nachvollziehen. Dieser zeigt eine sehr starke erste Konsolidierungsphase Mitte der 1980er Jahre. Damals gelang es der Regierung, zunächst das Finanzierungsdefizit um rund 14 Prozent des BIP zu verbessern und mit den entstehenden Überschüssen die Verschuldung um mehr als zwölf Prozentpunkte abzubauen.[41] Anfang der 1990er Jahre ging der Primärüberschuss mit steigenden Arbeitslosenzahlen und der Blockade von Reformen der konservativen Minderheitsregierung deutlich zurück, der Finanzierungssaldo rutschte wieder in den negativen Bereich. Die erste Konsolidierungsphase erwies sich also als nicht nachhaltig – die Schuldenquote stieg schon Ende der 1980er Jahre wieder an. Den Höchststand erreichte das Defizit 1993, was dem *deficit spending* der neuen sozialdemokratischen Regierung geschuldet ist, die damit die Wirtschaft „kickstarten" wollte[42] (Tabelle 3.6).

Abbildung 3.6: Saldenindikatoren Dänemark



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

[41] Dieser Fall der Haushaltssanierung rief v.a. wegen seiner expansiven Wirkung auf die Konjunktur eine breite Diskussion über die Effekte von Budgetkonsolidierungen hervor (Alesina und Perotti 1997: 235-239).

[42] Allerdings hatte die Regierung Rasmussen zu dieser Zeit bereits eine klare Konsolidierungslinie für die Zeit ab 1994 angekündigt.

Die zweite Konsolidierungsperiode lässt sich Mitte der 1990er Jahre verorten. Es gelang der dänischen Regierung nach 1993, den Primärsaldo sukzessive zu verbessern, gleichzeitig konnten die Überschüsse in den Schuldenabbau fließen. Zwar verbesserte sich der Primärsaldo nicht annähernd so imposant wie in den 1980ern, die Schuldenquote sank aber dafür nachhaltig. Im Jahr 2001 erreichte sie mit rund 53 Prozent des BIP einen vorübergehenden Tiefstand. Damit ist die Budgetkonsolidierung laut Definition eine Typ-B-Konsolidierung, die 1996 beginnt, weil die Primärüberschüsse dann einen Umfang von rund zwei Prozent erreichten. Allerdings macht es Sinn, im Länderbericht bereits die Jahre ab 1993 genauer zu untersuchen. Denn schon 1994 ging das Finanzierungsdefizit zurück und die Schulden wurden abgebaut.[43] Außerdem können somit die politischen Schritte nachvollzogen werden, die zur Trendumkehr bei den Budgetsalden geführt haben. Im Zentrum der folgenden Untersuchung steht also die zweite Konsolidierungsperiode in Dänemark, wobei zeitlich bereits 1993 angesetzt wird.

3.3.2 Fiskalische Struktur Dänemarks

Dänemark ist zwar politisch-institutionell ein unitaristisches Land, der Grad der fiskalischen Dezentralisierung ist aber sehr hoch. Sowohl an den Einnahmen als auch an den Ausgaben des Gesamtsektors Staat haben die dänischen Regionen und Kommunen einen im internationalen Vergleich hohen Anteil (Thießen 2003): Die unteren Verwaltungsebenen finanzieren ihre Ausgaben zu rund 80 Prozent über eigene Steuern und zu 20 Prozent über einen Block-Transfer von der Zentralregierung (Blöndal und Ruffner 2004: 54). Sie können zudem die Steuersätze und die Basis der Steuern relativ autonom festsetzen (Daugaard 2002: 11). Die jährlichen Ausgabensteigerungen, die Anhebung der Steuersätze sowie die Höhe des Block-Transfers werden in einer Übereinkunft zwischen Zentralregierung und den Kommunalverbänden im Rahmen der Budgetverhandlungen für jedes Jahr festgelegt[44] (Daugaard 2002: 11).

Die Sozialversicherung spielt in Dänemark aus finanzieller Sicht keine eigenständige Rolle – wie etwa in Deutschland oder Österreich. Die Arbeitslosenkassen werden, wie in skandinavischen Ländern üblich, durch die Gewerkschaften verwaltet, die Administration der Krankenversicherung und der Rentenversicherung (Ausnahme: Zusatzrente ATP) liegt bei der Zentralregierung. Die Sozialversicherungen werden größtenteils durch Steuermittel finanziert.[45]

3.3.3 Analyse der Budgetkonsolidierung Dänemarks 1996-2001

Die dänische Budgetkonsolidierung ist v.a. auf eine deutlich sinkende Abgabenquote zurückzuführen. Das zeigt Abbildung 3.7. So sanken die Ausgaben von mehr als 60 Prozent des BIP im Jahr 1993 auf rund 54 Prozent des BIP im Jahr 2000. Die stärkste Reduktion fand in den Jahren 1996 bis 2000 statt. Die Einnahmequote blieb in den Konsolidierungs-

[43] Die Europäische Kommission (EC) teilt die dänische Konsolidierung in unterschiedliche Phasen ein: Eine Phase der einnahmebasierten Konsolidierung (1992-1993), eine Phase der ausgabebasierten Konsolidierung (1994-1996), sowie die Weiterführung ausgabebasierter Konsolidierung (1996-1999). Die EC identifiziert Konsolidierungsperioden über die Veränderung des strukturellen Saldos (EC 2000: 20)

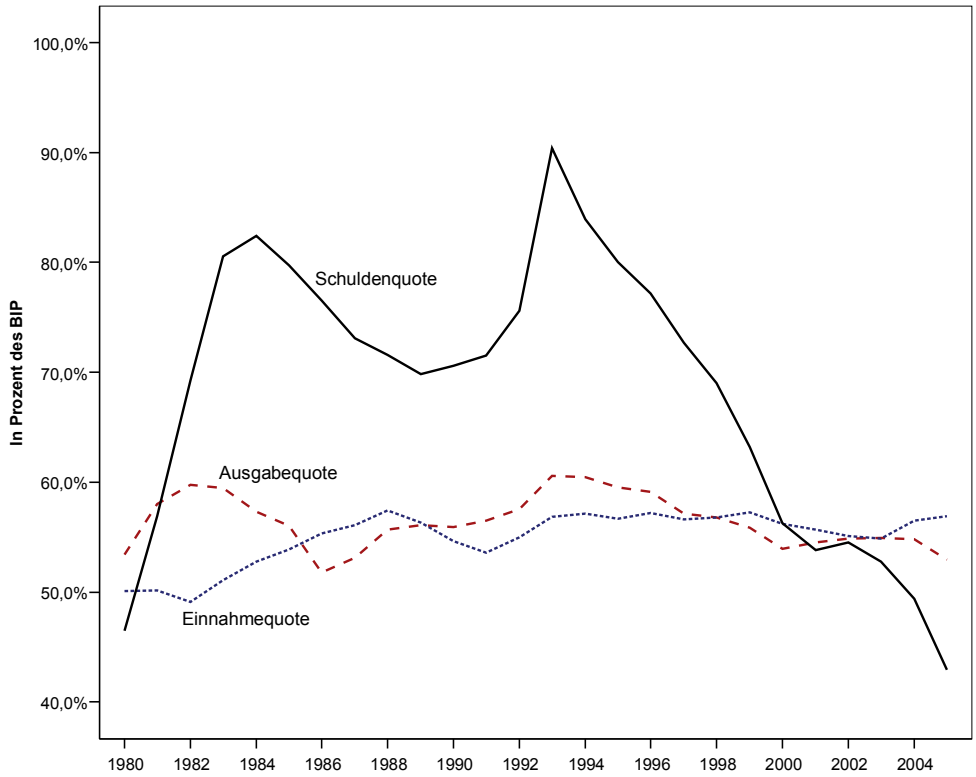
[44] Dieses Abkommen zwischen Zentralregierung und den Verbänden der Regionen und Kommunen ist gesetzlich nicht bindend, dient aber als Richtschnur. Trotzdem haben die unteren Verwaltungsebenen die festgelegten Obergrenzen für Ausgabenwachstum und Steuerlast in den 1990er Jahren oft überschritten (Daugaard 2002: 25).

[45] Die Sozialversicherungsbeiträge, die in Finanzstatistiken auftauchen, sind im Prinzip Bruttosteuern.

jahren zunächst relativ konstant, ab 1999 ging der Anteil der Einnahmen am BIP leicht zurück. Eine erhebliche Rolle bei der Rückführung der beiden Quoten spielte das relativ starke Wirtschaftswachstum. Denn nominal sind sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben in den Jahren 1993 bis 2001 angestiegen[46] (Abbildung 3.7).

Insgesamt muss die dänische Budgetkonsolidierung als Teil einer gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gesehen werden, die unter dem Titel „Danish miracle" in die wissenschaftliche Literatur einging (Schwartz 2001). Dieser Titel bezeichnet sowohl den vergleichsweise starken Wirtschaftsaufschwung Dänemarks ab Mitte der 1990er Jahre, gepaart mit einem imposanten Rückgang der Arbeitslosigkeit und einer Verbesserung der Staatsfinanzen von einem Defizit (1993) in einen Überschuss (ab 1998). Somit ist eine isolierte Betrachtung der Budgetkonsolidierung nicht möglich – die Verbesserung des Haushaltssaldos muss im Kontext der verschiedenen positiven Entwicklungen gesehen werden. Die Verbindungen zwischen Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik werden daher in den kommenden Abschnitten immer wieder aufscheinen.

Abbildung 3.7: Entwicklung der Einnahme-, Ausgabe-, und Schuldenquote



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Die Ausgabenseite

Auf der Ausgabenseite fällt vor allem der deutliche Rückgang der Zahlungen für die allgemeine öffentliche Verwaltung auf. Dies ist v.a. auf schrumpfende Ausgaben für den Schuldendienst infolge des sinkenden Zinsniveaus zurückzuführen.[47] Rechnet man die Zins-

[46] Bei Vergleich der Ausgaben- und Einnahmequoten Dänemarks mit anderen OECD-Ländern muss beachtet werden, dass in Dänemark ein Großteil der Sozialleistungen versteuert werden muss (Joumard et al. 2004: 11).

[47] Das kurzfristige Zinsniveau sank von 10,4 (1993) auf 4,6 Prozent (2001), das langfristige Zinsniveau von 7,3 auf 5,1 Prozent.

zahlungen aus dem Posten heraus, so zeigt sich, dass die Aufwendungen für die allgemeine öffentliche Verwaltung sogar leicht angestiegen sind (Statistics Denmark).

Im internationalen Vergleich überrascht darüber hinaus die relativ konstante, ab 1996 (dem definitionsgemäßen Beginn der Konsolidierungsphase) sogar sinkende Entwicklung der Sozialausgaben. Grund dafür sind sinkende Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung: Sie sanken von 5,61 Prozent des BIP 1993 auf 3,43 Prozent im Jahr 2001, während alle anderen Ausgabekategorien innerhalb der Sozialausgaben stiegen oder ungefähr konstant blieben. Die Ausgaben für die Alterssicherung sowie Familie und Kinder wuchsen sogar um 0,28 bzw. 0,44 Prozentpunkte (Statistics Denmark) (Tabelle 3.5).

Tabelle 3.5: Funktionelle Aufteilung der Ausgabenseite

In % des BIP	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*
Gesamtausgaben	60,93	60,85	59,72	59,31	57,51	57,19	56,04	54,21	54,93
Allgemeine öff. Verwaltung	11,65	10,89	10,66	10,44	10,01	9,88	9,41	8,80	8,56
Verteidigung	1,98	1,86	1,80	1,74	1,71	1,71	1,66	1,57	1,62
Öff. Ordnung u. Sicherheit	0,99	1,07	1,02	0,99	0,97	0,99	0,97	0,94	0,99
Wirtschaftliche Angeleg.	5,00	4,56	4,56	4,68	4,50	4,36	4,23	3,96	3,73
Gesundheitswesen	5,40	5,18	5,06	5,07	5,05	5,17	5,27	5,16	5,38
Bildungswesen	7,72	7,53	7,59	7,81	7,72	7,98	8,00	7,82	8,24
Soziales	25,56	27,08	26,53	26,07	25,08	24,67	24,01	23,42	23,85
Restposten	2,62	2,68	2,51	2,50	2,48	2,45	2,49	2,54	2,56

Quelle: OECD National Accounts Database

Die Einnahmeseite

Die Haushaltssanierung der 1990er Jahre in Dänemark kam ohne signifikante Erhöhung der Abgabenlasten aus – das zeigt Tabelle 3.6. Die Steuerquote pendelte in den Jahren 1993 bis 2001 zwischen 48 und 50 Prozent des BIP und nimmt damit einen Spitzenplatz innerhalb der OECD ein. Allerdings fand in der Konsolidierungsphase eine Umgestaltung der Besteuerung statt: Die Regierung senkte in einer Steuerreform nach und nach die Einkommensteuer für alle Einkommensgruppen, führte Beiträge zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ein und erhöhte im Gegenzug indirekte Steuern (OECD 1994DK: 42; Regeringen 1993: 205). Alleine die Einnahmen aus Ökosteuern verdoppelten sich zwischen 1993 und 2001 (Statistics Denmark). Die Sozialabgaben und Sozialversicherungsbeiträge sind in Dänemark traditionell sehr gering, da sich die Sozialleistungen durch Steuermittel finanzieren.

Tabelle 3.6: Entwicklung der Einnahmen nach Steuerarten

In % des BIP	*1993*	*1994*	*1995*	…	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*
Gesamte Steuereinnahmen	47,95	48,97	49,06	…	49,47	50,25	49,50	48,59
Steuern auf Einkommen u. Gewinne	29,24	30,16	30,29	…	29,55	29,72	29,85	28,83
Sozialabgaben und Beiträge	1,08	1,08	1,07	…	1,02	1,63	1,79	1,72
Lohnsummensteuern	0,52	0,26	0,22	…	0,40	0,32	0,17	0,26
Vermögens- und Besitzsteuern	1,99	1,84	1,70	…	1,80	1,81	1,61	1,68
Steuern auf Güter u. Dienstleistungen	15,11	15,63	15,77	…	16,50	16,58	15,90	15,92

Quelle: OECD Revenue Database

In die Konsolidierungsphase fällt auch die Privatisierung der dänischen Telefongesellschaft Tele Danmark (1998), die der Regierung rund 22 Milliarden Kronen einbrachte (Christoffersen und Paldam 2004).[48] Diese einmaligen Einnahmen wanderten über das Budget in den Schuldenabbau (Finansministeriet 1998a).

3.3.4 Die Umsetzung der Konsolidierung

Die dänische Budgetkonsolidierung ist eng mit der finanzpolitischen Dynamik verbunden, die der Beschluss der Maastricht-Kriterien Mitte der 1990er Jahre auslöste. Denn die Regierung unter dem neuen sozialdemokratischen Premier Poul Nyrup Rasmussen richtete ihre eigenen finanzpolitischen Ziele an den Bestimmungen des Maastricht-Vertrages aus (Finansministeriet 1994a: 2).[49] Diese manifestierten sich im Handlungsprogramm „Ny kurs mod bedre tider“, das die Regierung nach ihrem Amtsantritt vorlegte und in dem die Sanierung der Staatsfinanzen neben der Beseitigung der Arbeitslosigkeit eine zentrale Rolle einnahm (Regeringen 1993). Die starke Rezession des Jahres 1993 ließ die Regierung jedoch umdenken: Sie verschob die Sanierungsmaßnahmen um ein Jahr und legte stattdessen ein expansives Ausgabepaket vor, um die Wirtschaft mit einem „Kick-Start“ in Schwung zu bringen (OECD 1993DK: 37). Die Rückkehr zur Konsolidierung erfolgte mit dem ersten Konvergenzprogramm von 1994, das eine mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen vorsah: 1996 sollte das Budgetdefizit auf weniger als 2,8 Prozent sinken (Finansministeriet 1994a: 3). Die Konvergenzprogramme der Folgejahre passten die Szenarien den jeweils veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen an – die Grundausrichtung der dänischen Finanzpolitik blieb jedoch dieselbe.

Wichtigstes Instrument für die Haushaltssanierung war eine Arbeitsmarktreform, die die Regierung von 1994 in verschiedenen Reformschritten umsetzte: „The primary objective of economic policy up to the year 2000 is a sustainable reduction of unemployment (…). This will also improve public finances, and if the present fiscal policy stance is maintained, a pub-

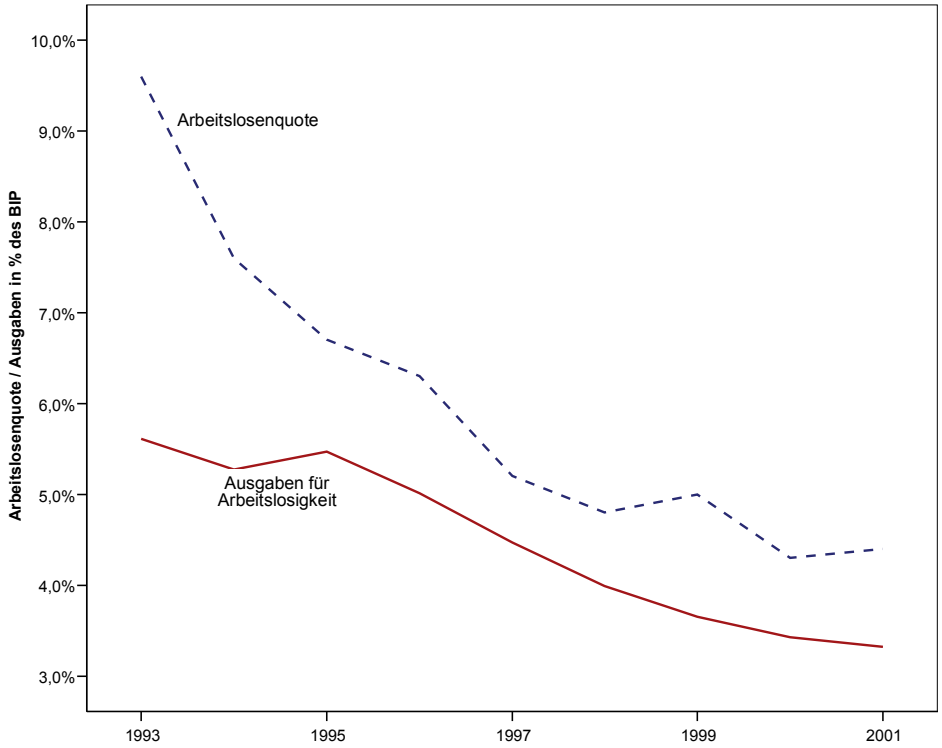
[48] Neben der Tele Danmark privatisierte die Regierung auch mehrere kleine Unternehmen, wie Datacentralen oder den Flughafen Kastrup (Kopenhagen) (Christoffersen und Paldam 2004).

[49] Diese Ausrichtung an den Maastricht-Zielen erfolgte ohne Zusage, der Eurozone beizutreten. Vielmehr lehnte die dänische Bevölkerung einen Beitritt in zwei Referenden (1992 und 2000) ab. 1993 wurde eine abgespeckte Version des Vertrags (mit den vier Sonderregelungen des Edinburgh-Beschlusses: innere und äußere Sicherheit, gemeinsame Währung und Staatsbürgerschaft) angenommen.

lic budget surplus could be achieved thus reducing the public debt" (Finansministeriet 1994a: 10).

In der Tat sind die Erfolge der dänischen Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich außergewöhnlich: Vom Höchststand 1993 mit 9,6 Prozent sank die Arbeitslosenquote auf 4,4 Prozent im Jahr 2001 (EO 79 2006).[50] Bestandteile der Reform waren u.a. die Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Straffung der Bezugskriterien und die Einführung des Grundsatzes vom Recht und der Pflicht zu arbeiten (Kvist und Ploug 2003: 7; Gersing 1997: 16).[51] Ein Rechenbeispiel verdeutlicht die herausragende Bedeutung der Arbeitsmarktreform für die dänische Sanierungserfolge: Geht die Arbeitslosenzahl um rund einen Prozentpunkt zurück, so verbessert sich der öffentlichen Saldo um rund 1,2 Prozent des BIP (Finansministeriet 1994b: 6). Auf der anderen Seite spiegelt sich die Arbeitsmarktreform auch in den gestiegenen Ausgaben für Ausbildung wider, so dass der Netto-Effekt auf die Staatsfinanzen etwas geringer ausfallen dürfte[52] (siehe Abbildung 3.8).

Abbildung 3.8: Arbeitslosigkeit und Ausgaben



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Neben der Arbeitsmarktreform verbesserten v.a. geringere Zinszahlungen für die Staatsverschuldung den Budgetsaldo. Dies ist auf zwei Gründe zurückzuführen: Zum einen profitierte Dänemark von einem fallenden Zinsniveau (s.o.), auf der anderen Seite steckte die dänische Regierung sowohl die ab Mitte der 1990er Jahre anfallenden Budgetüberschüsse als auch Sondererlöse in den Schuldenabbau – wie bspw. das Geld aus dem Verkauf der

[50] Aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen variieren die Zahlen zwischen OECD und Statistics Denmark.

[51] Die außerordentliche Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Dänemark zeigen auch internationale Vergleiche (Hvinden,Heikkilä und Kankare 2001).

[52] Die Effekte der Arbeitsmarktreform auf die Bildungsausgaben können nicht genau beziffert werden.

„Tele-Danmark"-Aktien. Diese Entscheidung ist geradezu ein Paradebeispiel für das Verhalten einer Regierung während einer Budgetkonsolidierung des Typs B. Überschüsse oder Privatisierungserlöse verwendete die Regierung nicht dazu, neue Projekte zu finanzieren, sondern sie wanderten in den Schuldenabbau.[53] Im Ergebnis erhöhte sich wiederum der budgetäre Spielraum: Insgesamt gingen die Aufwendungen für den Schuldendienst zwischen 1993 und 2001 um mehr als drei Prozent des BIP zurück (Statistics Denmark). Ab Mitte der 1990er Jahre senkte die dänische Regierung zudem die öffentlichen Investitionsausgaben, um eine Überhitzung der Wirtschaft zu vermeiden (Finansministeriet 1997).

Umgesetzt wurde die Budgetkonsolidierung zunächst entlang der Richtlinien, die die Regierung in den Konvergenzplänen ab 1994 festgeschrieben hatte. Im Mai 1997 fand die mittelfristige Strategie für die Wirtschafts- und Finanzpolitik im Programm „Danmark 2005" eine neue Grundlage. Wichtigste Ziele im Bereich der öffentlichen Finanzen waren: Budgetüberschüsse (2005: mehr als drei Prozent des BIP), Rückführung der Verschuldung (2005: Schuldenquote unter 40 Prozent des BIP), Absenkung der Steuerlast (Finansministeriet 1997: 6) und eine Beschränkung des Anstiegs des öffentlichen Konsums auf maximal ein Prozent pro Jahr (Finansministeriet 1998a). Dieser mittelfristige Finanzplan wurde im Januar 2001 durch den aktualisierten Rahmenplan „Danmark 2010" ersetzt (Regeringen 2001).

Zuletzt ist festzuhalten, dass die positive Entwicklung der dänischen Staatsfinanzen neben Reformen und Sparmaßnahmen auch auf das starke Wirtschaftswachstum in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zurückzuführen ist. In den Jahren 1994 bis 2001 wuchs die dänische Wirtschaft im Schnitt mit knapp drei Prozent (EO 79 2006).

Es lässt sich also bilanzieren, dass die dänische Budgetsanierung zwischen 1996 und 2001 v.a. auf drei Faktoren zurückzuführen ist:

- Die Arbeitsmarktreform ließ die Arbeitslosenzahlen deutlich absinken und bremste damit das Ausgabenwachstum im sozialen Bereich.
- Sinkende Zinsniveaus und eine Reduktion der Verschuldung durch Privatisierungserlöse sorgten für geringere Zinszahlungen auf die Staatsschulden.
- Das starke Wirtschaftswachstum wirkte positiv auf die Steuereinnahmen und den Arbeitsmarkt. Es erleichterte damit die Budgetsanierung.

Der erste Impuls zur Haushaltssanierung lässt sich bereits 1994 mit dem Bekenntnis zu den Maastricht-Kriterien und der Arbeitsmarktreform verorten, auch wenn die eigentliche Konsolidierungsperiode laut Definition erst im Jahr 1996 beginnt.

3.3.5 Reformen politischer Prozesse und Institutionen während der Konsolidierung

Während der Haushaltskonsolidierung in Dänemark änderte sich auf der Prozess- und Institutionenebene im Vergleich zu Konsolidierungen in anderen Ländern nur wenig. Schon beim Blick auf von Hagens „Institutionen-Index" (von Hagen 1992) fällt auf, dass in Dänemark zwischen 1991 und 2001 im Gegensatz zur Entwicklung in den meisten anderen EU-Ländern keine Verschärfung des Budgetprozesses eingetreten ist (Hallerberg 2003: 19).[54] Dennoch implementierte die Regierung während der Konsolidierung in den 1990ern einige kleinere Neuerungen zur Stärkung der Budgetdisziplin, die in der Folge kurz diskutiert werden:

[53] So schreibt die dänische Regierung 1997 (Finansministeriet 1997): „Der Überschuss in den öffentlichen Finanzen soll nicht dazu verlocken, das Geld für neue Zwecke zu verwenden. Der Überschuss soll dazu verwendet werden, die Staatsverschuldung zurück zu zahlen." (Übersetzung durch den Verfasser)

[54] Der Hauptgrund dafür ist, dass der Budgetprozess bereits Ende der 1980er Jahre vergleichsweise stringent war (Schick 1986: 127).

(1) Die dänische Regierung verstärkte ab Mitte der 1990er Jahre mit der Einführung von Mehrjahresplänen für die finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung die langfristige budgetäre Planung. Zwar gab es schon vorher eine mehrjährige Finanzplanung, die Programme „Danmark 2005“ und „Danmark 2010“ setzten jedoch konkrete Ziele fest, an denen die Regierung die jährlichen Budgetentwürfe ausrichtete (s.o.).

(2) Die Zentralregierung und Kommunen gingen 1998 erstmals eine mehrjährige Übereinkunft über das Ausgabenwachstum und den Zuschuss aus dem Zentralbudget an die Kommunen ein. Diese mehrjährige Übereinkunft steht auch im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Ziele von „Danmark 2005“. Weil die Kommunen in den Vorjahren oft mehr Geld als vereinbart ausgegeben hatten, versuchte die Zentralregierung durch die mehrjährige Absprache eine bessere Kontrolle über die Finanzen der Kommunen zu gewinnen (Finansministeriet 1998b). Wichtigste Bestimmung: Die Übereinkunft begrenzte den realen Anstieg der Verwaltungsausgaben der Kommunen auf ein Prozent pro Jahr (Daugaard 2002: 25). Auch wenn der festgesetzte Plan nicht ganz eingehalten wurde – die Ausgaben wuchsen um rund 1,5 Prozent – stellte das Abkommen von 1998 die budgetäre Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunen auf eine neue Ebene.

(3) Im Laufe der 1990er Jahre trieb die Regierung Reformen in der Verwaltung voran. So schlossen ab 1992 einzelne Ministerien mit den ihnen zugeordneten Ämtern „performance contracts“ ab, um eine bessere Kontrolle der Ergebnisse zu erreichen.[55] Seit 1997 werden diese „performance contracts“ auch direkt mit den Leitern der Ämter abgeschlossen. Die Logik: Der Manager erhält eine Bonuszahlung, wenn seine Verwaltungseinheit die Vorgaben erfüllt (Thorn und Lyndrup 2002). Insgesamt zielten diese Programme darauf ab, die Arbeit der Verwaltung effizienter zu machen – mit weniger Geld bessere Dienstleistungen zu erbringen. Komplettiert wurden die Reformen mit der Einführung von nationalem und internationalem Benchmarking in den verschiedenen Politikfeldern (Finansministeriet 1998c: 12).

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass sich die dänischen Institutionen während der Konsolidierungsphase nicht grundlegend verändert haben. Dies ist v.a. dem Ausgangsniveau geschuldet: So war etwa der Budgetprozess bereits relativ stringent, so dass eine grundlegende Reform (wie bspw. in Schweden oder Belgien) nicht nötig war. Dennoch versuchte die Regierung, mögliche Einfallstore für fiskalische Undiszipliniertheiten zu schließen.

3.3.6 Weitere Faktoren

Die dänische Budgetkonsolidierung in den 1990er Jahren ist verbunden mit einer Veränderung der parlamentarischen Kultur in Dänemark. So schreibt Green-Pedersen (2001: 18) den Erfolg der dänischen Wirtschafts- und Finanzpolitik zum einen einer Richtungsänderung der sozialdemokratischen Regierung und zum anderen einer Veränderung des dänischen Parlamentarismus zu. So führten die Sozialdemokraten kurz nach Regierungsübernahme ähnliche Reformen auf dem Arbeitsmarkt durch, die sie Anfang der 1990er Jahre in Verhandlungen mit der damaligen konservativen Minderheitsregierung noch scheitern ließen. Dabei war von Vorteil, dass sich die Regierung in ihrem ersten Jahr auf eine parlamentarische Mehrheit stützen konnte – eine in Dänemark äußerst seltene Situation. Auch die Gewerkschaften standen den Arbeitsmarktreformen weniger kritisch gegenüber als zuvor, weil diese von einer traditionell sozialstaatsfreundlichen Partei durchgesetzt wurden. Hier zeigt

[55] In Skandinavien besteht die Verwaltungsstruktur aus relativ schlanken Ministerien, die die politischen Leitlinien formulieren. Ihnen sind mehrere Ämter zugeordnet, die im jeweiligen Politikfeld die Vorgaben umsetzen.

sich die Bedeutung der „Nixon-goes-to-China“-Logik bei der Erklärung sozialpolitischer Reformen (Kitschelt 2001: 275).[56] Als die Regierung 1994 ihre Mehrheit verlor, regierte sie als Minderheitsregierung weiter und führte einen neuen parlamentarischen Stil in der „Folketing“ ein. Sie brachte Gesetze und die weiteren Schritte der Arbeitsmarktreform mit wechselnden Partnern durch das Parlament, was zuvor nicht die Regel war. Zudem wurden Entscheidungen über das Budget in mehrere Einzelabstimmungen aufgeteilt („patchwork-agreements“), um den wechselnden Partnern die Zustimmung zu erleichtern (Green-Pedersen 2001: 17). Diese hohe Flexibilität führte dazu, dass wichtige Reformen nicht blockiert wurden.

Positiv auf die Durchsetzung des Reformprogramms wirkte sicherlich auch die Person des neuen sozialdemokratischen Premierministers Poul Nyrup Rasmussen. Er galt als Politiker, der die „in Dänemark so lebenswichtige Kunst, Kompromisse zu schließen und Bündnisse zu schmieden“, „vorzüglich“ beherrschte (Schneider 1993).

Es lässt sich also bilanzieren, dass der Wandel der parlamentarischen Kultur in Dänemark hin zu einer größeren Flexibilität bei der Mehrheitsbeschaffung von Minderheitsregierungen die Budgetkonsolidierung und die Reformen in den 1990er Jahren erleichtert hat. Verstärkt wurde dieser Effekt durch die Person des Premierministers, der sich sehr kompromissfähig zeigte. Weitere „weiche“ Faktoren, wie bspw. ein tiefgreifendes Schockerlebnis, lassen sich in Dänemark nicht finden.

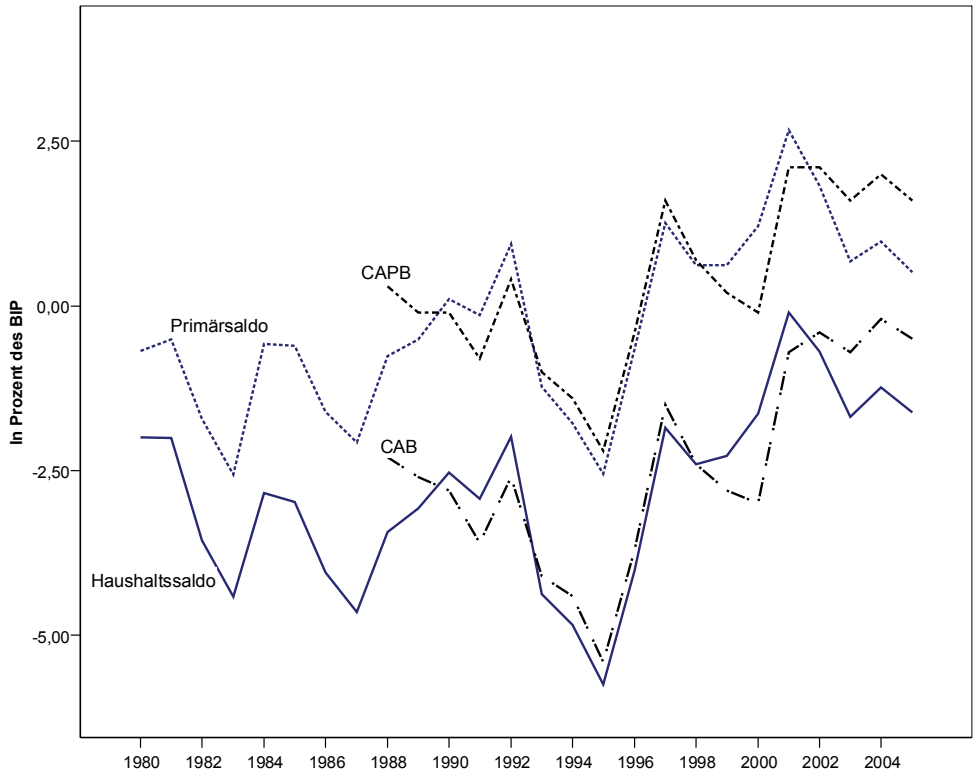
[56] Dies steht im Einklang mit den Befunden zu den Haushaltskonsolidierungen in Kanada, Österreich und Schweden (Wenzelburger 2006: 94).

3.4 Überall ein bisschen sparen: Die Budgetsanierung in Österreich 1995-1997

3.4.1 Entwicklung der österreichischen Staatsfinanzen 1980-2005

Bereits während der gesamten 1980er Jahre befanden sich die österreichischen Staatsfinanzen im Defizit. Die Mechanismen des „Austro-Keynsianismus" hatten die zweite Ölkrise 1979 nur schlecht gemeistert und die hohen Zinsniveaus sowie die Rezession Anfang der 1980er Jahre führten zu hohen Budgetdefiziten (Hemerijk, Unger und Visser 2000: 199). Die 1986 installierte große Koalition unter Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) legte den Schwerpunkt daher eindeutig auf den Defizitabbau, teilprivatisierte Staatsbetriebe und verwendete die Erlöse zur Budgetsanierung (Hemerijk, Unger und Visser 2000: 201). 1992 sank das Defizit auf 1,8 Prozent des BIP[57] – unterstützt von einer positiven Wirtschaftsentwicklung der Jahre 1988-1992.

Abbildung 3.9: Saldenindikatoren Österreich



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Der Konjunktureinbruch von 1993, höhere Arbeitslosigkeit bei zuvor ausgeweiteten Sozialleistungen und Einnahmeausfälle infolge der Steuerreform von 1994 brachten die öffentlichen Finanzen Anfang der 1990er Jahre dann aber sowohl von der Einnahme- als auch von der Ausgabeseite her unter Druck (Roßmann 1995: 12; Breuss, Guger und Lehner 1995: 24). Das Defizit erreichte 1995 mit einem Minus von 5,7 Prozent des BIP einen neuen Höchststand (Abbildung 3.9).

[57] Positiv auf den Budgetsaldo wirkte auch das stärkere Wirtschaftswachstum infolge des Zusammenbruchs der kommunistischen Systeme in Mittelosteuropa und der deutschen Einheit.

Um die Teilnahme an der dritten Stufe des Maastricht-Vertrages, die „Zulassung“ zur Einführung des Euro, nicht zu gefährden, einigte sich die große Koalition in den Folgejahren auf einen strammen Sparkurs. Zwischen 1995 und 1997 gelang es der Regierung unter den Bundeskanzlern Franz Vranitzky und Viktor Klima (beide SPÖ), das Defizit unter die Drei-Prozent-Marke auf 1,8 Prozent des BIP zu drücken. Zwar verschlechterte sich der Haushaltssaldo in den Folgejahren leicht, die Defizite erreichten aber nicht mehr die Ausmaße der Jahre 1993 bis 1995. Im neuen Jahrtausend behielt die neue ÖVP-FPÖ-Regierung unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel den Konsolidierungskurs bei, senkte allerdings auch die Steuern. Eine Konsolidierung des Typs B mit Primärüberschüssen von mehr als zwei Prozent des BIP und signifikantem Schuldenabbau erreichte die österreichische Regierung allerdings nicht.

Thema dieser Länderstudie ist daher die Konsolidierung Mitte der 1990er Jahre, in der die Österreicher ihren Haushaltssaldo innerhalb von zwei Jahren um fast vier Prozentpunkte verbesserten. Damit stellt die österreichische Haushaltssanierung eine Konsolidierung des Typs A dar, wobei sie wegen steigender Schuldenquoten im Anschluss an die Sanierungsperiode als nicht nachhaltig zu klassifizieren ist.

3.4.2 Fiskalische Struktur Österreichs

Österreich weist als föderales Land ein gewisses Maß an fiskalischer Dezentralisierung auf, ist aber weniger stark dezentralisiert als bspw. die skandinavischen Länder (Thießen 2003). 2001 lag der Anteil der unteren Verwaltungsebenen an den Gesamtausgaben des Sektors Staat bei 28,5 Prozent, bei den Einnahmen erreichte der Anteil etwa 21,4 Prozent (Joumard und Kongsrud 2003: 11).

Darüberhinaus beinhaltet die Finanzverfassung Österreichs mit der Sozialversicherung eine weitere Ebene. Darin sind – um die größten Ausgabeposten zu nennen – die Pensionsversicherung und die Krankenversicherung organisiert. Diese werden zum einen Teil durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und zum anderen Teil durch Zuschüsse aus dem Bundesbudget finanziert und von den Sozialversicherungsträgern verwaltet.[58] Ebenso beitragsfinanziert ist der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), der die Familienbeihilfen auszahlt und vom Bundesministerium für Familie und Jugend verwaltet wird. Dieser geht allerdings als „zweckgebundene Gebarung“ in das Bundesbudget ein[59] (vgl.: Badelt und Österle 1998).

3.4.3 Analyse der Budgetkonsolidierung Österreichs 1995-1997

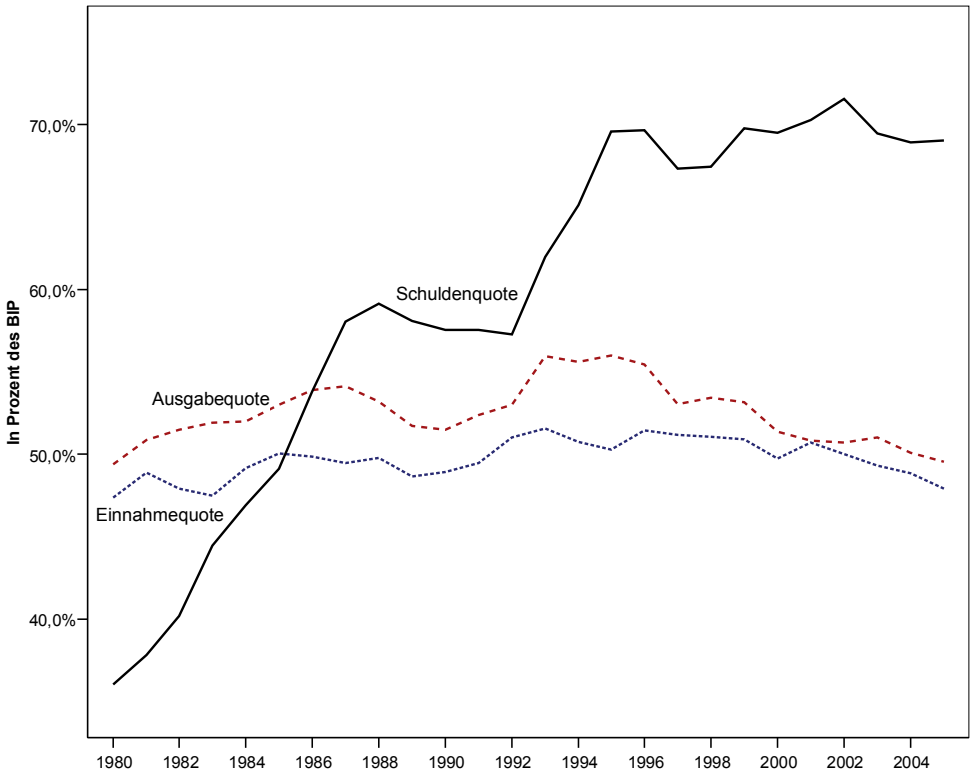
Die Sanierung der österreichischen Bundesfinanzen sollte nach den Plänen der Regierung zu zwei Drittel bei den Ausgaben ansetzen und zu einem Drittel über höhere Mehreinnahmen erreicht werden (BMF 1996: 2). Der Rechnungshof bilanziert in einer Analyse der Konsolidierungspakete, dass diese Aufteilung nicht ganz eingehalten wurde: Stattdessen seien Einnahmeverstärkungen für etwa 45 Prozent des Konsolidierungserfolges verantwortlich (Rechnungshof 1999: 213). Sowohl der Rechnungshof als auch das Finanzministerium berechnen den Umfang und die Zusammensetzung der Konsolidierung durch einen Ver-

[58] Im Bundesbudget tauchen daher nur die Zuzahlungen des Bundes an die Versicherungen auf, nicht jedoch die Rechnungslegung der gesamten Versicherung.

[59] Zwischen den Sozialversicherungen und dem FLAF bestehen finanzielle Beziehungen, die sich im Laufe der Jahre mehrmals verändert haben. Auf eine detaillierte Beschreibung der Finanzbeziehungen wird hier verzichtet.

gleich eines Status-Quo-Szenarios mit der tatsächlich eingetretenen Entwicklung (siehe Kapitel 2). Daher ergeben sich aus einer Betrachtung der Ausgaben- und Einnahmequote andere Ergebnisse (für den Gesamtsektor Staat): Während die Ausgaben in Prozent des BIP von rund 56 Prozent auf 53 Prozent schrumpften, stiegen die Einnahmen um etwa einen Prozentpunkt. Diese Zahlen sprechen also für eine leicht stärkere Rolle der Ausgabeseite[60] (EO 79 2006) (Abbildung 3.10).

Abbildung 3.10: Entwicklung der Einnahme-, Ausgaben-, und Schuldenquote



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Die Ausgabenseite

Auf der Ausgabenseite zeigt sich die wichtigste Stoßrichtung der österreichischen Konsolidierung: Eine Kostensenkung bei den Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung sowie bei den Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten. So kürzte die Regierung v.a. bei den Investitionen sowie bei den Personal-, Sach- und Pensionsausgaben im öffentlichen Dienst und reduzierte die Subventionen. Zudem wurde der Anstieg der Transferaufwendungen abgebremst, was sich in leicht sinkenden Sozialausgaben niederschlägt. In Prozent des BIP ausgedrückt sanken die Ausgaben des Bundes für Personal-, Sach- und Pensionsausgaben sowie Investitionen im Konsolidierungszeitraum um 2,2 Prozentpunkte, die Transferausgaben um rund 0,3 Prozentpunkte (BMF 1997, 1998). Für den Rückgang der Sozialausgaben sind v.a. Kürzungen der familienpolitischen Leistungen verantwortlich (Tabelle 3.7).

[60] Wobei hier der Gesamtsektor Staat in die Analyse eingeht und nicht nur das Bundesbudget.

Tabelle 3.7: Funktionelle Aufteilung der Ausgabenseite

In % des BIP	*1995*	*1996*	*1997*
Gesamtausgaben	56,03	55,49	53,02
Allgemeine öffentliche Verwaltung	9,06	9,41	8,34
Verteidigung	1,00	0,98	0,98
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,51	1,49	1,50
Wirtschaftliche Angelegenheiten	5,00	4,69	4,53
Gesundheitswesen	7,66	7,54	7,66
Bildungswesen	6,28	6,06	5,96
Soziales	21,93	21,74	21,53
Restposten	3,58	3,59	2,51

Quelle: OECD National Account Database

Die Einnahmeseite

Eine wichtige Rolle bei der österreichischen Budgetkonsolidierung spielte die Einnahmeseite. Nachdem die Abgabenquote in den Jahren 1992-1995 auf relativ konstantem Niveau um 41 Prozent lag, wuchs der Anteil der Einnahmen aus Steuern und Abgaben in den Jahren nach 1995 v.a. aufgrund höherer Einnahmen aus Einkommen- und Gewinnsteuern. Dahinter stehen veränderte Bedingungen beim allgemeinen Absetzbeitrag (Farny 1996: 2), sowie die Streichung von Abschreibungsmöglichkeiten für Sonderausgaben (BMF 1997: 28). Sehr positiv entwickelten sich auch die Einnahmen aus der Körperschaftssteuer, weil die Regierung die Mindestkörperschaftssteuer erhöhte und die Möglichkeit für Verlustvorträge für Firmen eingeschränkte[61] (BMF 1996: 9). Die Einnahmen aus den anderen Steuerarten blieben in Prozent des BIP mehr oder weniger konstant (Tabelle 3.8).

Tabelle 3.8: Funktionelle Aufteilung der Einnahmeseite

in % des BIP	*1995*	*1996*	*1997*
Gesamte Steuereinnahmen	41,1	42,4	43,8
Steuern auf Einkommen und Gewinne	10,9	11,9	12,7
Sozialabgaben und Beiträge	14,8	14,8	15,0
Lohnsummensteuern	2,7	2,7	2,7
Vermögens- und Besitzsteuern	0,6	0,6	0,6
Steuern auf Güter und Dienstleistungen	11,3	12,2	12,3

Quelle: OECD Revenue Database, OECD Revenue Statistics 1998, 1999

Neben den gestiegenen Erlösen aus Steuern und Abgaben stiegen die Einnahmen auch durch Privatisierungen und die Auflösung von Rücklagen. 1997 verkaufte die Regierung Beteiligungen an der Creditanstalt-Bankverein – insgesamt flossen durch Verkäufe und Rücklagenentnahme 1997 20,7 Milliarden Schilling in den Haushalt. 1996 waren es 12,7 Milliarden (Lehner 1998: 362). Diese Einmalerlöse wurden teilweise direkt zum Schuldenabbau genutzt, was dämpfend auf die Ausgaben für den Schuldendienst wirkte (BMF 1997: 36)

[61] Die Erhöhung der Körperschaftssteuer geht aber zum Teil auch auf das Auslaufen der Gewerbesteuer und der Vermögensteuer im Zuge der Steuerreform 1993/1994 zurück. Der Nettoeffekt ist geringer (Lehner 1998: 360).

3.4.4 Die politische Umsetzung der Konsolidierung

Die Budgetkonsolidierung in Österreich lässt sich zu einem großen Teil auf das Strukturanpassungsgesetz 1996 zurückführen, das am 19. April 1996 beschlossen wurde. Bevor dieses umfangreiche Sparpaket verabschiedet wurde, gab es allerdings zwei Jahre lang Diskussionen um die richtige Ausrichtung der Finanzpolitik. Daher wird vor der Analyse des Sparpakets von 1996 kurz die Entwicklung in den Jahren 1994 und 1995 erläutert, die zum Verständnis des Strukturanpassungsgesetzes 1996 notwendig ist.

Im November 1994 hatte die SPÖ-ÖVP-Regierung einen 52-Punkte-Plan zur Budgetsanierung vorgelegt – allerdings ohne vorher die Sozialpartner zu informieren, die bis dahin in Österreich traditionell in wichtigen Fragen bereits bei der Politikformulierung einbezogen wurden. V.a. die Gewerkschaften organisierten starken Widerstand gegen das „Sparpaket I" – und weil die Regierungsmehrheit im Parlament (v.a. auf Seiten der SPÖ) von Gewerkschaftern abhing, erreichten sie eine deutliche Entschärfung des ursprünglichen Plans (detailliert: Sebald 1998: 75; Unger 2001: 59). Vor allem die harten Einschnitte im Sozialsystem, die bei der ersten Vorstellung des Paketes durch die Regierung angekündigt worden waren, ließen sich nicht durchsetzen. Das letztlich verabschiedete Strukturanpassungsgesetz 1995 erhöhte u.a. die Mineralölsteuer, beschnitt die steuerliche Absetzbarkeit von Geschäftessen und kürzte Investitionen. Ihr ursprüngliches Sparziel von 100 Milliarden Schilling im Jahr 1995 erreichte die Regierung jedoch nicht. Stattdessen sparte das Gesetz nur zwischen 15 und 17 Milliarden Schilling ein (Rossmann 1995: 14; Lehner 1995: 278).

Bei den Beratungen für den Bundesetat 1996 entstand dadurch weiterer Konsolidierungsbedarf. Anders als bei der Formulierung des 1995er Sparpakets integrierte die Bundesregierung die Sozialpartner schon früh in die Entscheidungsfindung, indem sie diese zu einer Ausarbeitung von Sparvorschlägen in Höhe von rund 30 Milliarden Schilling aufforderte. Die Sozialpartner legten daraufhin im September ein Gutachten vor, das einen Mix aus Ausgabekürzungen und Einnahmeerhöhungen vorschlug (Sozialpartner 1995: 28-50). Weil sich jedoch im Herbst 1995 bei den Beratungen über den Etat für 1996 herausstellte, dass die Regierung den Konsolidierungsbedarf deutlich unterschätzt hatte, kam es zum Bruch in der Koalition. ÖVP und SPÖ konnten sich nicht auf eine gemeinsame Linie einigen – im Dezember fanden Neuwahlen statt. Als Sieger aus den Wahlen ging die SPÖ hervor, die im Wahlkampf vor Sozialabbau gewarnt hatte. Die Wähler straften gleichzeitig die ÖVP ab, die eine ausgabenseitige Sanierung des Haushalts vorgeschlagen hatte. Nach den Wahlen kam es aber – mangels Alternativen – dennoch wieder zu einer Neuauflage der großen Koalition. Eine vierköpfige Expertengruppe erarbeitete für die Budgetjahre 1996 und 1997 einen Konsolidierungsplan im Umfang von rund 100 Milliarden Schilling, der auf den Vorschlägen der Sozialpartner basierte. Dieses Sparpaket II verabschiedete der Nationalrat als Strukturanpassungsgesetz 1996 verabschiedet und drückte das Budgetdefizit im Jahr 1997 deutlich unter 2,7 Prozent des BIP, die von der Regierung anvisiert worden waren (Sebald 1998: 109).

Die Umsetzung der Haushaltssanierung trägt somit spezifisch „österreichische Züge". Erst die Einbeziehung der Sozialpartner in die Politikformulierung machte einen gemeinsamen Kraftakt möglich, der zur Einhaltung der Defizit-Kriterien nach dem Maastricht-Vertrag führte. Zwar spielten die Sozialpartner nicht mehr die entscheidende Rolle, ohne sie zu beteiligen – das zeigt das Beispiel – war die Haushaltssanierung aber nicht möglich.

Das Strukturanpassungsgesetz versuchte, die Lasten der Konsolidierung möglichst breit auf die verschiedenen Einkommensschichten und Bevölkerungsgruppen zu verteilen (Wenzelburger 2006, Anhang Teil 1: 2). Die wichtigsten Maßnahmen waren auf der Ausgabenseite:

- Einsparungen bei der Pensionsversicherung durch Erschwerung von Frühpensionierungen (BMF 1997: 9, 1998: 13)
- Sparmaßnahmen beim Personal des öffentlichen Dienstes (weniger Sonderzahlungen, geringere Gehaltserhöhungen etc.) (BMF 1998: 4)
- Kürzungen bei den Familienleistungen des FLAF (Lehner 1998: 356; Guger 1998: 874)
- Einfrieren der Pflegegeldzahlungen auf dem Niveau von 1995 (BMF 1998: 25)
- Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung (Auslaufen des Sonderunterstützungs-geldes, Änderungen beim Karenzurlaubsgeld) (Leutner 1996: 19)
- Kürzungen bei Investitionen (Landesverteidigung) und Subventionen (Lehner 1996: 379)

Auf der Einnahmeseite brachten v.a. geänderte steuerliche Absatzmöglichkeiten, eine Erhöhung der Kapitalertragssteuer und Änderungen bei der Körperschaftssteuer mehr Geld in die Staatskasse. Auch Gebührenerhöhungen führten zu zusätzlichen Erlösen (BMF 1997: 28).

Unter dem Strich lässt sich also bilanzieren, dass die österreichische Regierung die öffentlichen Finanzen über viele verschiedene Maßnahmen sanierte. Jede einzelne Maßnahme für sich war weniger umfangreich, dadurch dass es aber kaum Schonbereiche gab, summierten sich die Einsparungen und Einnahmeverstärkungen zu einem erheblichen Ausmaß (Wenzelburger 2006, Anhang Teil 1: 9).

3.4.5 Reformen der Institutionen und Prozesse während der Budgetkonsolidierung

Neben den konkreten Sparmaßnahmen nahm die österreichische Regierung auch Reformen auf institutioneller Ebene vor mit dem Ziel, die Budgetdisziplin zu stärken.

Zum einen ordnete sie den Budgetprozess neu. Bis 1995 wurde der Bundesetat nach dem „bottom-up"-Verfahren erstellt (Fleischmann 2001: 151). Mit den Budgets von 1996 und 1997 stellte Österreich den Budgetprozess um. Seither legt der Finanzminister die Ausgabengrenzen aufgrund der Ansätze in der mittelfristigen Finanzplanung fest, danach werden die Mittel auf die einzelnen Ministerien verteilt (Baminger 2004: 126). Zudem verstärkte die Regierung das Controlling: Wenn sich Überschreitungen von Ausgabeansätzen abzeichnen, kann das Finanzministerium rechtzeitig gegensteuern (Fleischmann 2001: 157). Zum anderen veränderte die Regierung die fiskalischen Beziehungen zu den Ländern und Gemeinden. Durch eine Umstellung bei den Zuweisungen stellte die Regierung den Ländern einen Zuschuss zur Verfügung, der zur Herstellung des Haushaltsgleichgewichtes verwendet werden sollte (Lehner 1997: 149).[62] Darüber hinaus verstärkte die Regierung die mittelfristige Finanzplanung durch die Aufstellung von zweijährigen Haushalten. Auch die Stellung der Budgetprogramme wurde deutlich aufgewertet (Fleischmann 1997: 144).

Diese Beispiele zeigen, dass Österreich die Budgetsanierung auch durch Reformen auf der Ebene der politischen Prozesse vorangetrieben hat. Der „Institutionen-Index" von Jürgen

[62] Bis 1996 standen den Ländern 9,2 Prozent des Aufkommens an Lohn-, Einkommen-, Kapitalertragssteuer I und Körperschaftssteuer sowie 80,6 Prozent des Wohnbauförderungsbeitrages zu – zweckgebunden für Wohnbauförderung. 1996 schrieb der Bund die Zuweisungen für Wohnbau mit 24,5 Milliarden Schilling fest. Die Differenz zwischen diesem fixen Betrag und der Summe, die sich aus den oben genannten Anteilen an Steuern und dem Wohnbauförderungsbeitrag ergab, stand den Ländern ab 1996 zur Haushaltssanierung zur Verfügung.

von Hagen (1992) zeigt eine Verbesserung der Stringenz des Budgetprozesses von 0,52 auf 0,68 Punkte (Hallerberg 2003: 19).

3.4.6 Weitere Faktoren

Die öffentliche Meinung in der Republik Österreich war – im Gegensatz zur Situation in Schweden oder Kanada nicht von einer Stimmung geprägt, die harte Einschnitte bei den Staatsausgaben befürworte, um das Staatsschiff in finanzieller Seenot wieder auf Kurs zu bringen. Stattdessen protestierte die Bevölkerung gegen die Pläne der Regierung – zumindest nach der Vorstellung des ersten Sparpakets 1995. Auch in der Wahlentscheidung pro SPÖ im Dezember 1995 zeigte sich, dass die Österreicher einer rein ausgabeseitigen Haushaltskonsolidierung à la ÖVP kritisch gegenüber standen. Insgesamt bedurfte es also einer konzertierten Aktion zwischen Regierung und Sozialpartnern, um die Sanierungsmaßnahmen umzusetzen. Und die Konsolidierung selbst zeichnet sich eher durch viele kleine Maßnahmen aus – wohl auch aus Angst, große Teile der Wähler zu verschrecken.

Auch Erklärungsansätze, die die Persönlichkeit von Politikern als entscheidende Schubkraft für Reformen ausmachen, scheinen in Österreich nur bedingt zuzutreffen. Sicher war Viktor Klima (SPÖ) ein erfolgreicher Finanzminister, der innerparteilich stärker akzeptiert war als Übergangsfinanzminister und Quereinsteiger Andreas Staribacher.[63] Dennoch wäre es falsch – auch aufgrund der Koalition mit der ÖVP – Finanzminister Klima oder Bundeskanzler Vranitzky als Politiker zu beschreiben, die aufgrund ihrer Führungsqualitäten die Durchsetzung der Budgetkonsolidierung möglich machten. Vielmehr ist die österreichische Konsolidierung ein Beispiel dafür, dass die Lösung von Krisensituationen in korporatistisch geprägten Ländern gelingen kann.

[63] Staribacher hatte den langjährigen Finanzminister Ferdinand Lacina im Frühjahr 1995 abgelöst, war aber im Anschluss an die gescheiterten Budgetverhandlungen im Herbst 1995 und die Neuwahl sein Amt im Januar 1996 kurz vor Beginn der Koalitionsverhandlungen an Viktor Klima zurückgetreten.

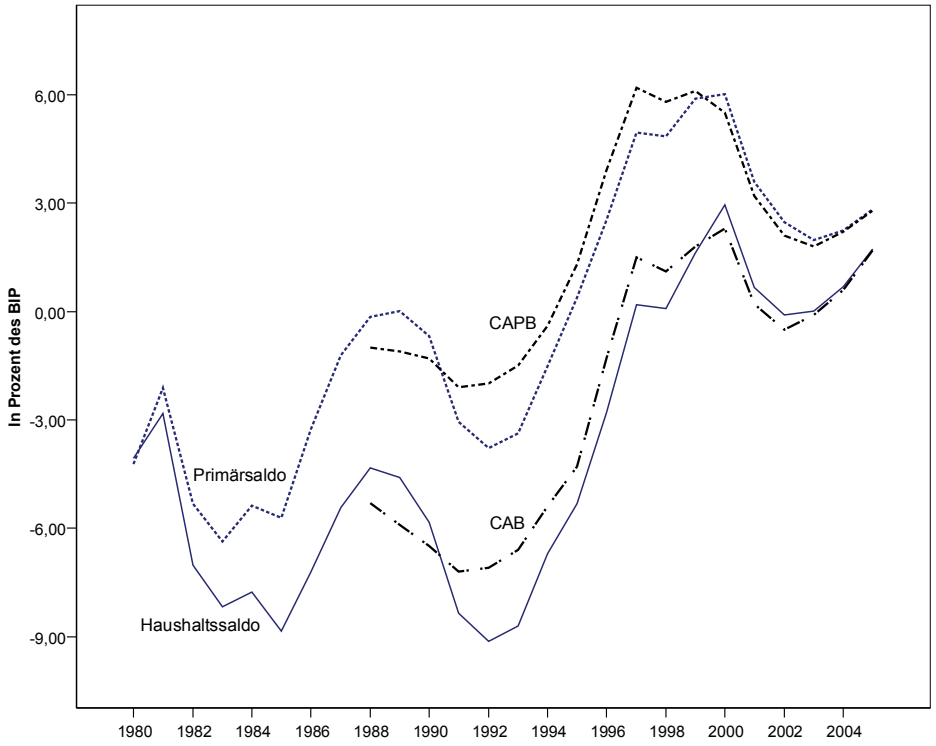
3.5 Alles auf den Prüfstand: Die Budgetsanierung in Kanada 1992-2000

3.5.1 Die Entwicklung der kanadischen Staatsfinanzen 1980-2005

Die Entwicklung der kanadischen Staatsfinanzen während der vergangenen 25 Jahre verläuft wellenförmig. Mitte der 1980er Jahre waren die öffentlichen Haushalte stark defizitär, es folgte eine erste Sparwelle unter der Regierung des konservativen Premiers Brian Mulroney (Charih 1999; vgl. Carmichael 1988). Es blieb aber bei einem Konsolidierungsversuch: der Regierung gelang es nicht, das Budget auszugleichen – auch die Schuldenquote stieg in den Jahren der Konsolidierungsanstrengung (1985 bis 1989) weiter an. Daher wird diese erste Phase definitionsgemäß nicht als Konsolidierungsperiode bezeichnet.

Mit der schweren Rezession Anfang der 1990er Jahre verschlechterte sich der Haushaltssaldo wieder deutlich – 1992 erreichte das Defizit 9,1 Prozent des BIP. In dieser schwierigen ökonomischen Situation übernahm die liberale Regierung von Jean Chrétien im Herbst 1993 die Amtsgeschäfte und führte bei sich belebender Konjunktur eine radikale Budgetkonsolidierung durch. Innerhalb von fünf Jahren verbesserte sich der Finanzierungssaldo um neun Prozentpunkte – 1997 erwirtschaftete Kanada sogar einen leicht ausgeglichenen Haushalt. In den Folgejahren ließ die Regierung die Zügel wieder etwas lockerer, senkte Steuern und erhöhte die Ausgaben, so dass sich der Haushaltssaldo teilweise auch wieder verschlechterte. Eine Rückkehr ins Defizit ließ die Regierung aber nicht zu[64] (siehe Abbildung 3.11).

Abbildung 3.11: Saldenindikatoren Kanada



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

[64] Nur 2002 berechnet die OECD ein leichtes Minus von 0,1 Prozent des BIP (EO 79 2006).

Diese positive Entwicklung schlug sich ab Mitte der 1990er auch in sinkenden Schuldenquoten nieder. Von 1995 an senkte Kanada jedes Jahr die Staatsverschuldung in Prozent des BIP bei deutlich positiven Primärüberschüssen. Definitionsgemäß ist daher die Periode von 1992 bis 2000 als Budgetkonsolidierung des Typs A zu klassifizieren. Sie geht aber direkt in eine Konsolidierung des Typs B über, die bis heute anhält. Untersuchungsgegenstand dieser Studie ist die imposante Typ-A-Sanierung von 1992 bis 2000, die durch den anschließenden Schuldenabbau zudem als nachhaltig zu bezeichnen ist.

3.5.2 Die fiskalische Struktur Kanadas

Kanada ist als föderales Land fiskalisch stark dezentralisiert. Die Provinzen[65] haben einen im internationalen Vergleich sehr hohen Anteil sowohl an den Gesamteinnahmen als auch an den Gesamtausgaben des Sektors Staat (Theißen 2003; Joumard und Kongsrud 2003: 11). Dennoch sind die „provinces“ trotz hoher finanzieller Autonomie von Transfers des Bundes abhängig (v.a in den Politikfeldern Gesundheit, Bildung und Soziales). Zudem besteht mit der „equalization“ ein Programm, das für den horizontalen Ausgleich zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Provinzen sorgt.

Die Struktur der Sozialleistungen zeichnet sich in Kanada durch eine „eigentümliche Mischung aus Sozialhilfe, Sozialversicherungen und universalistischen Programmen“ aus (Noël und Graefe: 135). Die wichtigsten Kompetenzen verteilen sich wie folgt: Die Finanzierung von Arbeitslosenversicherung und die Grundrente liegt beim Bund, Gesundheitsleistungen und Sozialhilfe werden von den Provinzen bezahlt. Die Rentenversicherung wiederum („Canada Pension Plan“) ist als Sozialversicherung außerhalb des Bundesbudgets organisiert. Bei der Analyse der kanadischen Budgetkonsolidierung auf der aggregierten Ebene des Gesamtsektors Staat ist also ein Blick auf die Rolle der Provinzen bei der Budgetsanierung unerlässlich.

3.5.3 Analyse der Budgetkonsolidierung 1992-2000

Die Sanierung der öffentlichen Finanzen in Kanada erfolgte hauptsächlich ausgabenseitig. In seiner Budgetrede 1995 kündigte Finanzminister Paul Martin an: „Over the next three years, the actions in this budget deliver almost seven dollars of spending cuts for every one dollar of new tax revenue“ (Martin 1995: 4). Ein Blick auf die Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmequote zeigt die Auswirkungen dieses Plans von Finanzminister Martin: Von 1992 an sanken die Ausgaben fast jedes Jahr, wobei sich ab 1993 das Tempo beschleunigte und von 1994 an eine leicht steigende Einnahmequote das Budget zusätzlich entlastete.[66]

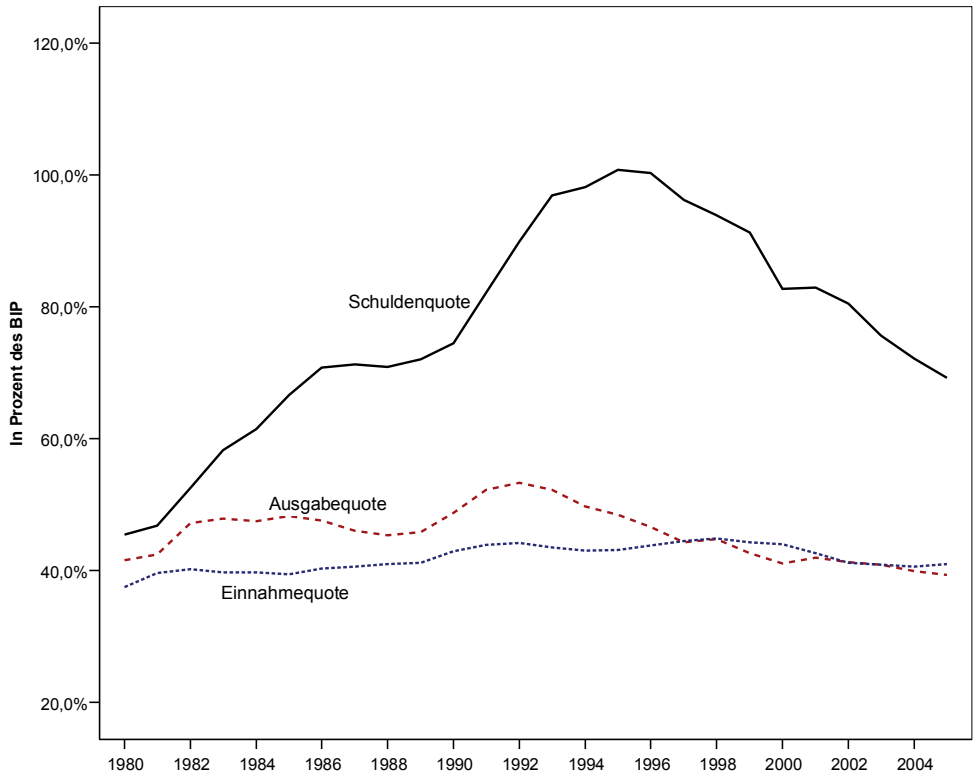
Schlüsselt man die Ausgaben und Einnahmen nach Verwaltungsebene auf, so zeigt sich, dass die Provinzen in den 1990er Jahren ebenfalls ihre öffentlichen Haushalte sanierten. Auf aggregiertem Niveau erwirtschafteten die Provinzen 1999 erstmals wieder einen Haushaltsüberschuss. Allerdings bestehen größere Unterschiede bei der finanziellen Lage

[65] Der Einfachheit halber werden auch die drei „territories“ unter dem Begriff Provinz subsumiert.

[66] Ein Vergleich zwischen der Aussage Martins und den Daten ist daher nicht ganz korrekt, weil Martin sich alleine auf das Bundesbudget bezieht und dort in der Tat die steigenden Einnahmen nur einen geringen Teil der Budgetsanierung ausmachten. Allerdings erhöhten viele Provinzen zur Finanzierung der Einnahmeausfälle aufgrund gekürzter Bundestransfers die Steuern.

zwischen den einzelnen Provinzen: So sanierten die Provinzen Saskatchewan und Alberta ihre Haushalte schon Anfang der 1990er Jahre, während Ontario und auch Quebec erst gegen Ende der 1990er schwarze Zahlen schrieben (Department of Finance 1996: 32; Richards 2000: 27).[67] So fand die Budgetkonsolidierung auf Bundesebene in einem allgemeinen Konsolidierungsumfeld statt, da einige Provinzen bereits damit begonnen hatten, ihre öffentlichen Finanzen in Ordnung zu bringen (Wenzelburger 2006, Anhang Teil 1: 10).

Abbildung 3.12: Entwicklung der Einnahme-, Ausgabe-, und Schuldenquote



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Die Ausgabenseite

Eine Analyse der Ausgaben nach Politikfeldern ist für den kanadischen Fall nur sehr eingeschränkt möglich. Grund dafür ist die schlechte Datenlage. Für den Gesamtsektor Staat, der auch Ausgaben der unteren Verwaltungsebenen sowie der Sozialversicherung mit einbezieht, liegen für Kanada keine Ausgabedaten vor. Daher untersucht der folgende Abschnitt zum einen die Entwicklung der Ausgaben auf Bundesebene, um danach auf die Ebene der Provinzen überzugehen. Grundlage für die Analyse sind die Daten des Internationalen Währungsfonds (IMF).[68] Leider sind durchgehende vergleichbare

[67] Die Überschüsse in Alberta stehen auch in Zusammenhang mit den Einnahmen aus natürlichen Ressourcen in dieser kanadischen Provinz.

[68] Hierbei ist zu beachten, dass sich die Daten jeweils auf Budgetjahre beziehen. Das kanadische *fiscal year* fällt nicht mit dem Kalenderjahr zusammen, sondern beginnt immer am 1. April eines Jahres (Budgetjahr 1993 heißt also: 1. April 1993 bis 31. März 1994).

Datenreihen nur bis 1999 verfügbar, weil danach die COFOG-Kategorisierung verändert wurde.[69]

Tabellen 3.9: Funktionelle Aufteilung der Ausgabenseite (Bund und Provinzen)

Ausgaben in % des BIP (Bund)	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*
Gesamtausgaben	27,32	26,29	25,43	24,67	22,81	21,18	21,19	20,57
Allgemeine öffentliche Verwaltung	1,64	1,51	1,57	1,35	1,31	1,24	1,29	1,22
Verteidigung	1,71	1,73	1,59	1,47	1,31	1,17	1,14	1,21
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	0,66	0,71	0,67	0,65	0,61	0,61	0,68	0,67
Wirtschaftliche Angelegenheiten	2,33	2,05	2,05	2,02	1,43	1,33	1,17	1,14
Gesundheitswesen	1,40	1,23	1,22	1,11	0,14	0,15	0,17	0,18
Bildungswesen	0,96	0,88	0,81	0,77	0,40	0,39	0,45	0,46
Soziales	12,26	12,20	11,26	10,88	10,09	9,79	9,71	9,35
Zinszahlungen auf Staatsschuld	4,29	3,92	4,12	4,41	3,99	3,56	3,46	3,20
Restposten	2,08	2,07	2,13	2,00	3,53	2,94	3,13	3,14
Ausgaben in % des BIP (Prov.)	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*
Gesamtausgaben	26,23	25,79	24,68	23,83	22,70	21,89	21,99	21,58
Allgemeine öffentliche Verwaltung	0,46	0,45	0,44	0,41	0,36	0,34	0,38	0,39
Verteidigung	-	-	-	-	-	-	-	-
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	0,92	0,88	0,83	0,81	0,81	0,84	0,80	0,78
Wirtschaftliche Angelegenheiten	2,95	2,55	2,46	2,32	2,18	1,94	2,14	1,99
Gesundheitswesen	7,13	6,96	6,59	6,44	6,26	6,29	6,31	6,45
Bildungswesen	5,72	5,63	5,38	5,28	4,93	4,85	4,98	5,03
Soziales	5,07	5,17	4,74	4,46	4,22	4,03	3,86	3,67
Restposten	3,99	4,16	4,24	4,11	3,93	3,59	3,53	3,26

Quelle: IMF Government Finance Statistics Yearbook 2002

Der Rückgang der Ausgabenquote in Kanada lässt sich auf Bundesebene zunächst auf sinkende Aufwendungen für wirtschaftliche Angelegenheiten und Verteidigung zurückführen. Alleine im 1995er Budget wurden die Subventionen um rund 60 Prozent gekürzt (Department of Finance 1995: 42). Zwischen 1995 und 1996 zeigt sich ein Effekt, der aufgrund veränderter Budgetierungsregeln zustande kommt: Mit dem Budgetjahr 1996 organisierte die kanadische Regierung ihre fiskalischen Beziehungen zu den Provinzen neu: Sie legte die Transferausgaben für Gesundheit und „Post-Secondary Education", die zuvor unter dem Titel des „Established Program Financing" separat budgetiert wurden, mit den Transferausgaben für Sozialhilfe („Canada Assistance Plan") zum „Canada Health and Social Transfer" zusammen und kürzten die Überweisungen. Die Mittel aus diesem Block-Transfer verwendeten die Provinzen zwar weiterhin für Soziales, Bildung und Gesundheit – im Bundesbudget tauchten die Ausgabeposten aber nicht mehr einzeln auf. Daher stürzen in den IMF-Da-

[69] Die Daten sind daher nach der „alten" COFOG-Klassifikation eingeordnet. Deshalb können die Ausgaben in den einzelnen Kategorien nicht mit den anderen Länderberichten verglichen werden.

ten die Ausgaben für Gesundheit und Bildung auf Bundesebene im Jahr 1996 unvermittelt ab, während der Anteil der „Restposten“ an den Gesamtausgaben einen Sprung nach oben macht. In Summe kann man davon ausgehen, dass die Aufwendungen des Bundes für Soziales, Bildung und Gesundheit zwischen 1992 und 1999 im Großen und Ganzen leicht rückläufig waren (Tabelle 3.9).

Auf der Ebene der Provinzen zeigt sich, welche Auswirkungen die Neuorganisation der Bundestransfers auf die Ausgaben der Provinzen hatte. Weil vom Bund weniger Geld für die Bereiche Bildung, Gesundheit und Soziales zur Verfügung stand, senkten die Provinzen ihre Ausgaben in eben diesen Politikfeldern. Tabelle 3.9 zeigt, dass vor allem die Sozialausgaben die Last der Kürzungen der Bundestransfers zu tragen hatten (Maslove 1996: 230).[70] Darüber hinaus ist auch auf Ebene der Provinzen ein Rückgang der Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten zu beobachten.

Die Einnahmeseite

Die Einnahmequote blieb während der kanadischen Budgetkonsolidierung für den Gesamtstaat konstant auf rund 44 Prozent des BIP. Diese Konstanz zeigt sich nur teilweise, wenn man die Einnahmen nach Steuerarten aufschlüsselt: Denn während die Steuern auf Einkommen und Gewinne in Prozent des BIP während der Konsolidierungsphase stark zunahmen, gingen die Einnahmen aus den anderen vier Steuerarten leicht zurück. Grund dafür ist, dass die liberale Regierung die De-Indexierung der Steuertarife beibehielt, die bereits die konservative Regierung eingeführt hatte. Dies spülte zusätzliche Einnahmen in die Staatskasse, v.a. als sich die Wirtschaft ab Mitte der 1990er Jahre wieder deutlich belebte (Courchene 2002: 20). Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass auf Steuerseite nur wenig geändert wurde und die Liberalen den Haushalt wie geplant v.a. ausgabenseitig konsolidierten (Tabelle 3.10).

Tabelle 3.10: Entwicklung der Einnahmeseite nach Steuerarten

in % des BIP	*1992*	*1993*	*1994*	*…*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Gesamte Steuereinnahmen	36,25	35,82	35,83	…	37,14	37,12	37,27	36,25
Steuern auf Einkommen u. Gewinne	16,22	15,86	16,04	…	18,14	17,95	18,58	18,14
Sozialabgaben und Beiträge	5,15	5,08	5,22	…	4,94	5,15	4,99	4,93
Lohnsummensteuern	0,81	0,80	0,78	…	0,76	0,78	0,77	0,74
Vermögens- und Besitzsteuern	4,03	4,03	3,96	…	3,81	3,85	3,75	3,45
Steuern auf Güter und Dienstleistungen	9,55	9,55	9,38	…	9,07	9,19	8,97	8,77

Quelle: OECD Revenue Database (2005)

3.5.4 Die politische Umsetzung der Konsolidierung

Der Beginn der kanadischen Haushaltskonsolidierung kann mit dem ersten Budget der liberalen Regierung von 1994 angesetzt werden, das Finanzminister Martin im Frühjahr 1994 dem Parlament vorlegte. Zwar stabilisierte sich bereits im Budgetjahr 1993 das Defizit (Verbesserung um 0,4 Prozentpunkte), die entscheidenden Maßnahmen zur Haushaltssanierung

[70] Bei den Provinzen liegt bspw. die Verantwortung für die Sozialhilfe.

sind aber erst mit dem Amtsantritt und dem ersten Budget der liberalen Regierung von 1994 verbunden. Das Budget von 1994 ist dabei als erster Teil eines zweistufigen Vorhabens zu sehen, das die liberale Regierung mit dem Budget 1995 abschloss. Der Haushalt 1994 beinhaltete nur wenig konkrete Sparmaßnahmen (Kürzungen bei der Arbeitslosenversicherung und im Verteidigungsetat), er setzte aber mit der Ankündigung des „Policy Review" und des „Program Review" zwei wichtige Prozesse in Gang, die zu den enormen Kürzungen im 1995er Budget führten. Die Enttäuschung der meisten Beobachter aus Wissenschaft und Medien über das zurückhaltende 1994er Budget erwies sich als verfrüht, bereitete es doch den Weg zum „landmark budget" von 1995 (MacKinnon 2003: 206).

Der „Policy Review" und der „Program Review" waren die beiden wichtigsten Instrumente der liberalen Regierung, um die Ausgaben des Bundes einzudämmen. Die Übergänge zwischen den beiden Prozessen sind fließend,[71] folgende grundsätzliche Unterscheidung ist aber möglich: Der „Policy Review" untersuchte die Reformmöglichkeiten in einzelnen Staatstätigkeitsbereichen: Bereits Ende 1993, kurz nach Übernahme der Regierung, begannen die Liberalen mit „Policy Reviews" in vielen verschiedenen Politikfeldern, wie bspw. Verteidigung, Außenpolitik, Wissenschaft und Technologie, Beschäftigung und Sozialstaat (Kroeger 1996: 2).[72] Der „Program Review" hingegen hatte zum Ziel, das Regierungshandeln auf Effizienz hin zu prüfen und überflüssige Leistungen der Bundesregierung zu identifizieren. Um die Staatsausgaben zu senken, sollten solche Leistungen auf andere Ebenen verlagert, in Kooperation mit dem privaten Sektor weitergeführt oder ganz abgeschafft werden (Paquet und Shepherd 1996: 40). Anhand von sechs Testfragen durchleuchteten die Mitarbeiter der Ministerien jedes einzelne ihrer Programme – die Vorschläge dieses „review"-Prozesses bildeten die Grundlage für die massiven Kürzungen im Budget von 1995.

Das Budget von 1995 wird als „landmark budget" bezeichnet und von vielen Beobachtern als entscheidender Schritt auf Kanadas Weg aus dem Haushaltsdefizit gesehen (MacKinnon 2003, Lewis 2003: 175). In der Tat fällte die Regierung wichtige Entscheidungen:

Das Budget beinhaltete starke Kürzungen bei allen Ministerien aufgrund der Ergebnisse aus dem „Program Review" – am stärksten kürzte die Regierung beim Ministerium für Transport und nochmals beim Verteidigungsministerium. Aufgrund der Entscheidungen im 1995er Budget wurden rund 45 000 Vollzeitstellen im öffentlichen Sektor abgebaut (Lee/Hobbs 1996; Courchene 1999: 332).

Im Budget 1995 verkündete die Regierung eine Reform der fiskalischen Beziehungen zwischen Provinzen und Bund. Bis dato hatten die Provinzen vom Bund für Bildung und Gesundheit einen Festbetrag überwiesen bekommen („Established Program Financing", EPF), die Ausgaben für Soziales (Sozialhilfe, soziale Dienste) finanzierte der Bund anteilig mit (CAP).[73] Diese drei Transfers vereinigte die Regierung nun unter dem Dach des neuen „Canada Health and Social Transfer" (CHST). Gleichzeitig kürzte sie den neuen Block-Transfer zwischen den Budgetjahren 1994 und 1997 um mehr als sechs Milliarden Dollar.[74] Die Provinzen sprachen deshalb von einem „offloading" des Bundesdefizits auf die Ebene

[71] Beispielsweise wurden die Mitarbeiter, die 1994 am „Social Security Review" – also einem „Policy Review" – arbeiteten, im Jahr 1995 einfach zu einem „Program Review"-Team umfunktioniert (Bakvis 1996).

[72] Mit besonders großer Aufmerksamkeit wurde der „Social Security Review" verfolgt, mit dem der für Soziales zuständige Minister Lloyd Axworthy die Sozialsysteme Kanadas reformieren wollte. Dazu wurden verschiedenste Konferenzen in den einzelnen Provinzen abgehalten, um die Reformpläne zu diskutieren (Bakvis 1996).

[73] Seit der „CAP on CAP" von 1990 zahlte der Bund seinen 50-prozentigen Kostenanteil für die Sozialausgaben nur bis zu einem Wachstum der Gesamtausgaben von fünf Prozent im Vergleich zum Vorjahr (Lewis 2003: 134).

[74] Dieser Rückgang bezieht sich nur auf den "cash"-Anteil des Transfers. Ein anderer Teil besteht aus Steueranteilen (Dupré 1994).

der Provinzen (MacKinnon 2003: 205). Zuletzt beinhaltete das Budget weitere Kürzungen bei der Arbeitslosenversicherung. Weil die Regierung die Höhe der Beiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer aber unverändert ließ, produzierte der „Unemployment Insurance Account" einen deutlichen Überschuss. Diesen verwendete die Regierung zur Budgetsanierung (Courchene 2005: 13).

Das Budget von 1995 stellte für die Kürzungen einen mehrjährigen Planungshorizont auf. In den nachfolgenden Haushaltsplänen beschloss die Regierung also meist weitere Kürzungen als Folge dieses mehrjährigen Sparplans, ohne sie nochmals explizit anzukündigen.

Dennoch beschränkte sich die Regierung in den folgenden Konsolidierungsjahren nicht darauf, die beschlossenen Einsparungen umzusetzen. Vielmehr beinhaltete bspw. der Haushaltsplan 1996 zusätzliche Kürzungen, die v.a. aus dem „Program-Review"-Prozess kamen. Daneben privatisierte die Regierung Staatsunternehmen und strich Subventionen. Allerdings erreichten die Sparanstrengungen nicht mehr die Größenordnungen des 1995er Budgets. Stattdessen versuchte Finanzminister Martin schon 1996, die Bevölkerung und die Provinzen zu beruhigen und versprach, die CHST-Zahlungen im neuen Jahrtausend wieder ansteigen zu lassen. Weitere größere Sparanstrengungen wurden auch deshalb nicht nötig, weil sich die Konjunktur ab 1994 belebte. Die Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung nahmen ab und die Steuereinnahmen fielen höher aus als geplant.

Nach dem Ausgleich des Bundesbudgets implementierte Kanada als weiteren mittelfristigen Finanzplan, den „Debt Repayment Plan" (Department of Finance 1998: 49). Dieser Plan sah vor Budgetüberschüsse zur Schuldentilgung zu verwenden. Zusätzlich beschloss die Regierung, die Mittel aus der im Budget eingebauten Sicherheitsreserve („contingency reserve") in Höhe von drei Milliarden Dollar in den Schuldenabbau fließen zu lassen, wenn diese nicht abgerufen werden sollten.

Im Licht der allgemeinen Konsolidierungsbemühungen steht auch die Rentenreform von 1997. Im Februar 1997 verständigten sich die Provinzen und die Regierung auf eine Reform des „Canada Pension Plan" (und des „Quebec Pension Plan"), der beitragsfinanzierten zweiten Säule des kanadischen Rentensystems. Durch eine Anhebung der Beiträge von 5,9 auf 9,9 Prozent finanzieren die jetzigen Beitragszahler die späteren Auszahlungen an die Generationen der Baby-Boomer-Generation quasi vor. Damit eliminierte die Regierung gemeinsam mit den Provinzen ein Defizit der Zukunft (Weaver 1999: 47).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die kanadische Budgetkonsolidierung sowohl durch eine umfassende Reform der fiskalischen Beziehungen zu den Provinzen als auch durch harte Einschnitte bei der Arbeitslosenversicherung und eine deutliche Reduzierung der Personalausgaben umgesetzt wurde. Eine entscheidende Rolle bei der Identifikation der Sparpotenziale spielten die vom Finanzministerium überwachten „review"-Prozesse, die den gesamten Verwaltungsapparat auf Kürzungsmöglichkeiten hin untersuchten.

3.5.5 Reformen der Institutionen und Prozesse während der Budgetkonsolidierung

Einen wichtigen Beitrag zur kanadischen Haushaltskonsolidierung leisteten auch Reformen des Budgetprozesses und auf der institutionellen Ebene (Courchene 1999: 332). Ein erstes wichtiges Ziel der Regierung war es, die Vorhersagen in den Budgets „fail-safe" zu machen, um das Vertrauern der Finanzmärkte in die kanadische Haushaltspolitik zu stärken (Courchene 2002: 23). Zu diesem Zweck beschloss die Regierung verschiedene Maßnah-

men: Zum einen stellte das Finanzministerium die Vorhersagepraxis für die ökonomischen Rahmendaten im Zuge der Budgetaufstellung um. Statt selbst Prognosen zu entwerfen, beauftragte das Finanzministerium nun externe Institute mit der ökonomischen Vorhersage (Blöndal 2001: 45).[75] Gleichzeitig ging die Regierung dazu über, die mittelfristige Finanzplanung nur noch für die nächsten drei Jahre aufzustellen. Dadurch sollten die Vorhersagen verlässlicher werden (Courchene 2005: 11). Zuletzt korrigierte das Finanzministerium diese Prognosen der privaten Forschungsinstitute nochmals nach unten. Ein Beispiel aus dem Budget 1999: Die privaten Forschungsinstitute sagten für 1999 ein Wirtschaftswachstum von 2,7 Prozent und Zinsniveaus von 4,4 Prozent (kurzfristig) und 5,1 Prozent (langfristig) voraus. Für die Aufstellung der Budgets rechnete die Regierung dann mit einem Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent und Zinsniveaus von 5,1 bzw. 5,6 Prozent. Diese pessimistisch verzerrten Prognosen der Rahmendaten führten dazu, dass die Sparziele der Regierung jedes Jahr übererfüllt werden konnten. Den zusätzlichen budgetären Spielraum nutzte die Regierung zur Defizitreduktion oder – im Überschussfall – zum Schuldenabbau.

Eine weitere Neuerung im Budgetprozess war die Einführung einer Sicherheitsreserve („contingency reserve"), die nur in Notfällen ausgeschöpft werden durfte. Jedes Jahr flossen rund zweieinhalb bis drei Milliarden Dollar in diese Reserve. Rief niemand das Geld ab, senkte das Finanzministerium damit die Staatsverschuldung. Auch in den Provinzen kam es zu ähnlichen Regelungen. Diese Veränderungen im Budgetprozess hatten zur Folge, dass das Finanzministerium beim Defizitabbau den eigenen Plänen jedes Jahr vorauseilte. Schon drei Jahre nach dem „landmark budget" für 1995 waren die öffentlichen Finanzen Kanadas im Überschuss (1997: plus 0,2 Prozent des BIP).

Neben diesen Reformen des Budgetprozesses, die v.a. beim Finanzministerium ansetzten, implementierte die liberale Regierung 1994 das „Expenditure Management System". Dieses System kontrollierte die Ausgabenpraxis der einzelnen Ministerien und die Umsetzung der im „Program Review" beschlossenen Einsparungen (Blöndal 2001: 44). Auch sollten zukünftige Ausgabensteigerungen dadurch vermieden werden (Department of Finance 1995: 37).

3.5.6 Weitere Faktoren

Die kanadische Regierung sanierte ihre Budgets in einem öffentlichen Meinungsklima, das sehr stark von der Defizitproblematik bestimmt war (Maslove und Moore 1997: 33). Wirtschaftsexperten und die Medien hatten sich kritisch zur Lage der öffentlichen Finanzen in Kanada geäußert, die Provinzen Sasketchewan und Alberta konsolidierten bereits ihre Budgets. Als Paul Martin das Budget 1994 vorlegte, reagierte die kanadische Öffentlichkeit enttäuscht: „Canadians were deeply disappointed with the budget: they were ready for much more in the way of meaningful fiscal belt-tightening and Paul Martin had let them down" (Courchene 2002: 19). Diese Stimmung Pro-Defizitabbau erleichterte es der Regierung, die harten Einschnitte im 1995er Budget v.a. gegen die Kritik aus den Provinzen, zu vertreten. Auch nach der Verkündung der Sparmaßnahmen im Budget 1995 war die liberale Regierung bei der Bevölkerung sehr beliebt (Philipps 1995: 24).

Ein weiterer „weicher Faktor", der die Konsolidierungsbemühungen in Kanada erleichterte, war das liberale Führungstandem aus Premierminister Jean Chrétien und Finanz-

[75] Die Erfahrungen der vorangegangenen Jahre hatten gezeigt, dass die selbst erstellten Prognosen oft zu optimistisch waren und damit das Defizit höher als geplant ausfiel.

minister Paul Martin. Chrétien gab sich während der Reformen eher zurückhaltend und ausgleichend, während Martin die harten Einschnitte verkündete und sich als Reformer präsentierte (Philipps 1995: 25). Dass Paul Martin die volle Rückendeckung des Premiers genoss zeigt sich auch am Beispiel des Streits mit dem Sozialminister Lloyd Axworthy, dem Martin – nach Scheitern des „Social Policy Review" – einfach die Kompetenzen für diese Reform entzog und die Sozialtransfers an die Regionen von nun an selbst verwaltete (und kürzte).

In Kanada haben somit sowohl die Persönlichkeiten an der Regierung als auch die Stimmung in der Öffentlichkeit die Budgetkonsolidierung erleichtert. Das Tandem Chrétien-Martin setzte den strammen Konsolidierungskurs gegen andere Minister durch, die Bevölkerung opponierte nur wenig gegen die Konsequenzen aus der Haushaltssanierung. Finanzminister Martin war 2003, als er die Nachfolge Chrétiens antrat, bei den Kanadiern sehr beliebt (Courchene 2005: 29). Für einen Finanzminister, der wenige Jahre zuvor starke Kürzungen u.a. bei Sozialleistungen durchgesetzt hatte, ein erstaunliches Resultat.

3.6 Sparkurs mit Rückenwind: Die Clinton Regierung und die Konsolidierung des US-Haushalts 1992-2000

Seit dem Jahr 2001 schreiben die USA wieder massiv rote Zahlen. Nur ein Jahr hatte es gedauert, bis die seit 1998 erzielten Haushaltsüberschüsse der Vergangenheit angehörten und das Defizit 2003 mit fünf Prozent des BIP einen neuen Negativ-Rekordstand erreichte. Dabei ist diese Entwicklung auf der einen Seite vor dem Hintergrund einer stockenden Volkswirtschaft zu sehen, die der Bush-Administration sowohl eine schrumpfende Steuerbasis bescherte als auch die Ausgaben für Unterstützungsprogramme steigerte. Auf der anderen Seite verstärkten politische Entscheidungen der neuen Administration den Druck auf die öffentlichen Finanzen – v.a. die Steuersenkungen von 2001 und 2003 sowie steigende Ausgaben für Verteidigung und das Gesundheitswesen.

Die Rückkehr zum höchsten Defizit seit 1992 kann dennoch nicht als zwingend angesehen werden. Eine positive Wirtschaftsentwicklung hatte Bill Clinton 1996 die Wiederwahl beschert und euphorische Stimmen sahen in Folge der Budgetüberschüsse eine reale Chance, die Staatsschuld in den folgenden Dekaden vollständig abzutragen (Thunert 2000). Diese Überlegungen fußten in erster Linie auf dem strikten Konsolidierungskurs, den die Clinton-Administration vor allem ab 1994 verfolgte. Dieser Kurs soll im Folgenden genauer beleuchtet werden, wobei zunächst eine Einbettung der Konsolidierungsphase in die Gesamtentwicklung des US-Haushalts von 1980 bis 2005 vorangestellt wird.

3.6.1 Entwicklung der US-amerikanischen Staatsfinanzen 1980 bis 2005

Betrachtet man die Entwicklung des Haushaltssaldos im Zeitraum 1980 bis 2005, lassen sich grob drei Phasen unterscheiden:

(1) Die erste Phase zwischen 1980 bis 1992 ist geprägt von massiven Haushaltsdefiziten, die sich ab 1981 unter anderem aufgrund der Steuersenkungspolitik der Reagan-Administration in einer Bandbreite von 3,2 bis 5,8 Prozent des BIP bewegten. Der leichte Aufwärtstrend der Jahre 1987 bis 1989, an dessen Ende sich der Primärsaldo auf null belief, konnte sich nicht durchsetzen. Zu erwähnen ist darüber hinaus, dass sich – entgegen der Erwartungen – das Ende des Kalten Krieges zunächst nicht mit einer „Friedensdividende“ in den Staatsfinanzen niederschlug, sodass sich die Clinton-Regierung zu Beginn ihrer Amtszeit 1992 einem Rekorddefizit von 5,8 Prozent des BIP gegenüber sah.

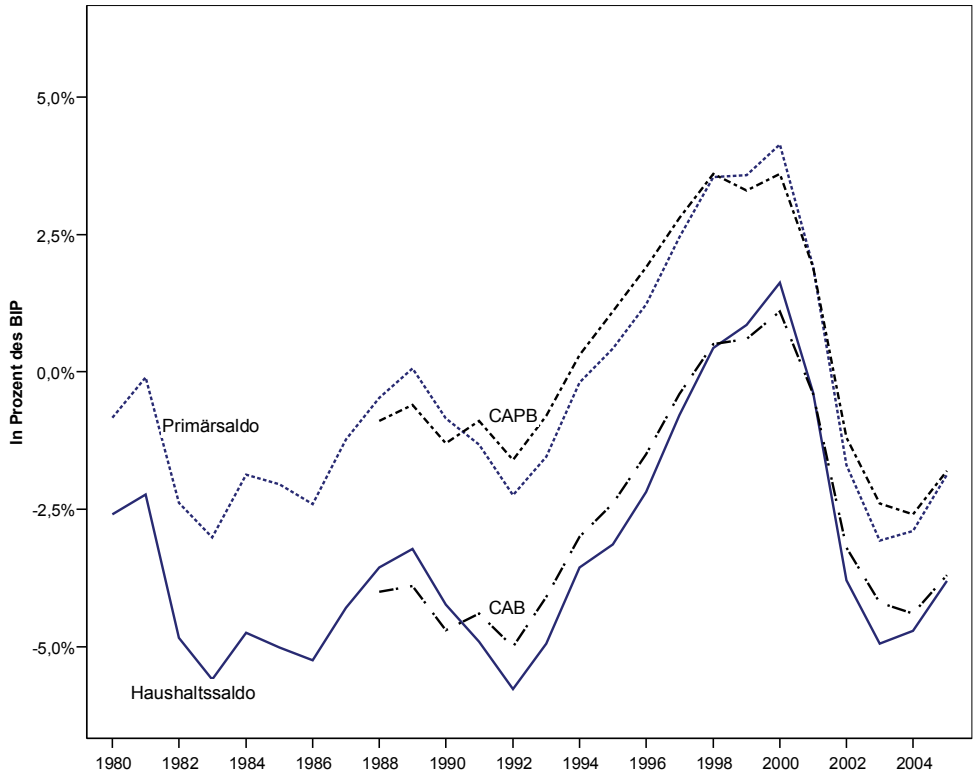
(2) Der Regierungswechsel markiert für die Haushaltsentwicklung den Beginn einer zweiten Phase (1992 bis 2000), in der das Defizit kontinuierlich abgetragen wurde. Jahr für Jahr verbesserte sich die Haushaltslage, sodass 1995 erstmals wieder ein Primär- und im Jahr 2000 ein Rekordüberschuss von 4,1 Prozent erwirtschaftet werden konnte.

(3) Die Kehrtwende hin zu einer neuen Phase der Schuldenpolitik vollzog sich im Anschluss an den Machtwechsel infolge der Präsidentschaftswahl 2000. Unter anderem aufgrund der Rezession von 2001, der Folgen des „war on terrorism“ aber auch des starken Anstiegs der diskretionären Ausgaben[76] rutschte der Finanzierungssaldo während George

[76] Unter diskretionären Ausgaben werden im Zusammenhang mit dem US-amerikanischen Budgetprozess diejenigen Ausgaben verstanden, die jedes Jahr vom Kongress per Gesetz bewilligt werden müssen und daher immer wieder aufs Neue der Zustimmung bedürfen. Obligatorische Ausgaben hingegen, die „mandatory spendings“, werden per Gesetz für staatliche Programme oder Institutionen in der Regel längerfristig festgelegt, ohne einer jährli-

W. Bushs erster Amtszeit 2003 auf minus fünf Prozent des BIP und konnte sich bis 2005 nur leicht erholen.

Abbildung 3.13: Saldenindikatoren USA



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Die beschriebenen drei Phasen der Haushaltsentwicklung lassen sich mit kurzer zeitlicher Verzögerung auch in der graphischen Darstellung der Entwicklung der Schuldenquote im Zeitraum 1980 bis 2005 ausmachen. So stieg die Quote von 44,4 Prozent des BIP im Jahr 1981 kontinuierlich auf 75,4 Prozent im Jahre 1993 an, um in den Folgejahren im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen auf 58 Prozent im Jahre 2001 zurückzufallen. Im Jahr 2002 wurde erstmals wieder die 60-Prozent-Marke überschritten.

Aufgrund der Tatsache, dass die USA 1992 mit einem Primärdefizit von 2,2 Prozent in die Konsolidierungsphase starteten, sind sie per definitionem als Konsolidierer des Typ A zu klassifizieren. Die Einordnung impliziert, dass sowohl Kriterium 1 – eine Verbesserung des Primärsaldos um mindestes 1 Prozentpunkt im Durchschnitt von zwei Jahren – als auch Kriterium 2 – eine positive Entwicklung des Primärsaldos während mindestens zwei Jahren – gegeben ist. Auch Kriterium 3 – nachdem die Schuldenquote während der gesamten Konsolidierungsphase mindestens konstant bleiben muss, ist ab 1993 erfüllt. Da jedoch die Schuldenquote drei Jahre nach dem Ende der Konsolidierungsphase 2000 wieder auf 63,4 Prozent anstieg, fallen die USA in die Kategorie der nicht nachhaltigen Hauhaltssanierer.

chen Prüfung unterzogen zu werden. Hierunter fallen beispielsweise wohlfahrtsstaatliche Programme wie „Medicare“ (Commitee on the Budget und House of Representatives 2001).

3.6.2 Fiskalische Struktur USA

Die Finanzverfassung der USA basiert im Prinzip auf dem Konzept des dualen Föderalismus, der sich in einer verhältnismäßig starken vertikalen Gewaltentrennung zwischen Bund und Gliedstaaten äußert (Schultze 2003). Zudem ist der Bund traditionell schwächer gestellt. Dass aber eine klare Tendenz in Richtung kooperativer Föderalismus zu erkennen ist, zeigt ein Blick auf die Ausgabenstruktur.

Die Aufteilung der bundes- und einzelstaatlichen Kompetenzen ist in Artikel 1, Absatz 8 der Verfassung und im 10. Amendment niedergelegt, wonach dem Bund einzelne Aufgaben explizit zugesprochen werden. Dieser Logik folgend treten die Einzelstaaten de jure als die eigentlichen Anbieter von staatlichen Dienstleistungen auf, indem sie u.a. für Erziehung, Infrastruktur, Gesundheit und öffentliche Sicherheit zuständig sind (Mühleisen und Towe 2004: 48). De facto fließt aber ein Großteil der Bundesausgaben im Rahmen von Transferzahlungen in Form von Beihilfen, Krediten und Subventionen an die Gliedstaaten oder direkt an die Empfänger – mit steigender Tendenz. Die Gliedstaaten decken derzeit etwa ein Viertel ihrer Ausgaben durch Bundeszuschüsse ab. Für das Gesundheitswesen, wo die Kosten in den letzten Jahren stark gestiegen sind, kann die Unterstützung des Bundes je nach Finanzstärke des Gliedstaates bis zu 80 Prozent der Ausgaben erreichen.[77]

Hinsichtlich der Einnahmeseite ist die duale Struktur des Föderalismus leichter auszumachen. In den USA verfügen die einzelnen Gebietskörperschaften über das Recht, eigene Steuern und Abgaben zu erheben, wodurch Ertrags- und Verwaltungskompetenz auf einer Ebene zusammenfallen. Eine Abstimmung der Steuersysteme aufeinander existiert nicht, sodass die Steuerlast je nach Bundesstaat stark variiert. Ebenso wenig existiert ein horizontaler Finanzausgleich.

3.6.3 Inhaltliche Analyse der Budgetkonsolidierung in den USA 1992-2000

Die Bemühungen der Clinton-Regierung, einen ausgeglichen Haushalt zu erreichen, setzten sowohl an der Ausgaben- als auch an der Einnahmeseite an. Erfolge bei der Verminderung der Ausgaben fußten im Wesentlichen auf starken Kürzungen im Verteidigungssektor. Vermehrte Einnahmen konnten durch einen Anstieg der Einkommens- und Gewinnsteuern verbucht werden, der in erster Linie von der wirtschaftlichen Großwetterlage getragen wurde.

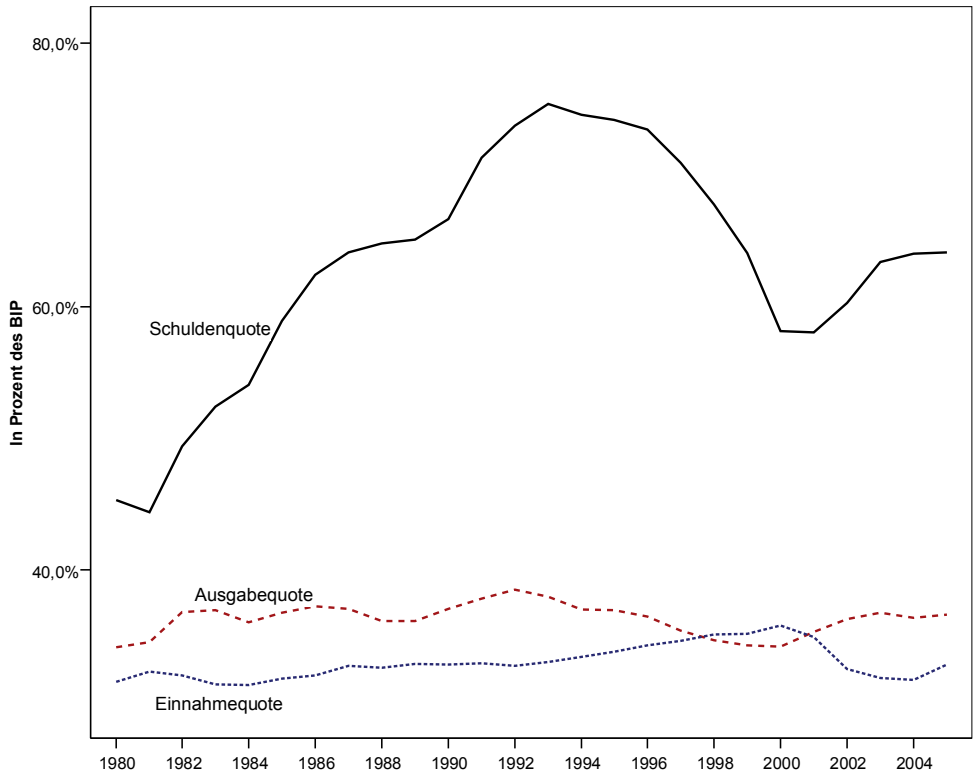
Die Ausgabenseite

Zunächst zu einer detaillierten Betrachtung der Ausgaben, deren Rückgang als erste Säule der Budgetkonsolidierung betrachtet werden kann. Insgesamt schrumpften die Staatsausgaben gemessen in Prozent des BIP während der gesamten Konsolidierungsperiode. Lag die Ausgabenquote 1992 noch bei 38,2 Prozent, so fiel dieser Anteil auf rund 34 Prozent im Jahr 2000 (Abbildung 3.14). Verantwortlich für die Entwicklung ist in erster Linie der starke Rückgang der Verteidigungsausgaben, die im selben Zeitraum von gut 5 auf 3,2 Prozent und damit rund 313 Milliarden US-Dollar zurückgingen. Leichte Kürzungen von etwa 1,2 Prozent sind bei den Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung und im Bereich der sozialen Sicherung auszumachen. Bei den Verwaltungsausgaben handelt es sich dabei vor allem um Einsparungen bei der Bundesverwaltung sowie um verringerte Zinszahlungen, die

[77] Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass neben den Transferzahlungen, Zinszahlungen sowie Ausgaben für die Landesverteidigung (die ausschließlich Bundessache ist) die größten Posten im Bundeshaushalt bilden.

von 3,4 Prozent des BIP 1990 auf 2,5 Prozent 2000 fielen. Bei der sozialen Sicherung sind geringere Ausgaben bei der Arbeitslosenversicherung für den Rückgang verantwortlich (Social Security Online 2000: 119)

Abbildung 3.14: Entwicklung der Einnahme-, Ausgabe-, und Schuldenquote



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Im Großteil der funktionellen Ausgabenkategorien, wie Erziehung, Wirtschaftsförderung oder öffentliche Sicherheit, blieben die Ausgabenquoten im Wesentlichen konstant. Im Vergleich zu den übrigen Kategorien sind allein die Kosten für Gesundheit bis 1996 um 0,5 Prozent gestiegen. Lag ihr Anteil 1992 noch bei gut sechs Prozent des BIP, erreichte der Wert 1996 6,6 Prozent und ließ die Kosten – verursacht durch hohe Verwaltungskosten, mangelnde Möglichkeiten zur Kostenkontrolle sowie Missbrauch (OECD 1994US: 146) – um rund 129 Milliarden US-Dollar anwachsen siehe Tabelle 3.11. Da die Reform des Gesundheitswesens am Widerstand der Republikaner, aber auch der eigenen Partei und der Bevölkerung scheiterte, konnten die Kostensteigerungen in diesem Sektor durch kleinere Kürzungen nur mäßig eingedämmt werden.

Tabelle 3.11: Funktionelle Aufteilung der Ausgabenseite

In % des BIP	*1992*	*1993*	*1994*	*….*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
Total	38,22	37,68	36,76	…	34,46	34,09	33,99	35,10
Allgemeine öff. Verwaltung	6,94	6,66	6,45	…	6,06	5,75	5,58	5,27
Verteidigung	5,12	4,64	4,23	…	3,31	3,28	3,19	3,32
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,77	1,81	1,82	…	1,91	1,93	1,94	2,01
Wirtschaftliche Angelegenheiten	3,75	3,80	3,70	…	3,34	3,53	3,61	3,77
Gesundheitswesen	6,09	6,32	6,44	…	6,25	6,17	6,22	6,73
Bildungswesen	5,73	5,72	5,68	…	5,79	5,82	5,93	6,18
Soziales	7,69	7,63	7,36	…	6,79	6,62	6,56	6,83

Quelle: OECD National Accounts Database

Die Einnahmeseite

Eine Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen aus den unterschiedlichen Steuerarten offenbart die zweite Säule, auf die die Clinton-Regierung ihre Konsolidierungsbemühungen stützte: Eine Verbreiterung der Steuerbasis, Steuererhöhungen und damit eine generelle Erhöhung der Steuereinnahmen (OECD 1994US: 146). Insgesamt konnte das Steueraufkommen von gut 1,5 Billionen US-Dollar 1990 bis 2000 mit 2,9 Billionen fast verdoppelt werden, indem vor allem die Erträge aus Einkommens- und Gewinnsteuern von 1992 bis 2000 um 2,5 Prozent auf 15,1 Prozent des BIP anstiegen (siehe Tabelle 3.12). Gründe für den Anstieg sind zum einen die ab 1994 faktische Vollbeschäftigung sowie kleinere Steuererhöhungen unter anderem für Spitzenverdiener durch den „Omnibus Budget Reconciliation Act“ von 1993. Die Einnahmen aus den übrigen Steuerarten, wie etwa für soziale Sicherung, Arbeit, Eigentum und Dienstleistungen, blieben hingegen konstant.

Tabelle 3.12: Entwicklung der Einnahmeseite nach Steuerarten

In % des BIP	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*…*	*1999*	*2000*
Gesamte Steuereinnahmen	27,32	27,06	26,91	27,14	27,53	…	29,39	29,89
Steuern auf Einkommen u. Gewinne	12,57	11,93	11,79	12,11	12,32	…	14,57	15,14
Sozialabgaben und Beiträge	6,86	6,95	6,93	6,91	6,91	…	6,90	6,93
Lohnsummensteuern	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	…	0,00	0,00
Vermögens- und Besitzsteuern	3,13	3,28	3,25	3,16	3,19	…	3,09	3,02
Steuern auf Güter und Dienstleistungen	4,76	4,91	4,94	4,96	5,10	…	4,83	4,80

Quelle: OECD Revenue Database (2005)

3.6.4 Die Umsetzung der Konsolidierung

Die erste Periode der Amtszeit Clintons 1992 bis 1994 stand unter dem Stern des „united government“,[78] was für die Handlungsfähigkeit eines Präsidenten im Allgemeinen als Vorteil gewertet wird. Dieser Vorteil sollte dazu genutzt werden, der Wirtschaftspolitik der Vorgängerregierung den Rücken zu kehren und das Wahlkampfmotto „Putting the people first“ umzusetzen. Da das Motto aber unter anderem Steuererleichterungen für die Mittelklasse, ein Ausgabenprogramm für Bildung und Infrastruktur sowie Zuschüsse zur Konjunkturbelebung vorsah, kam der Haushaltskonsolidierung nicht höchste Priorität zu (Klages 1997: 170ff). Als sich allerdings nach der Wahl das ererbte Defizit als größer als erwartet herausstellte und die versprochenen Maßnahmen gefährdete, korrigierte die Administration ihren Kurs: Im Sommer 1993 verabschiedete der Kongress mit der knappen Mehrheit von einer Stimme in jedem Haus den „Omnibus Budget Reconciliation Act“, der für die kommenden fünf Jahre Einsparungen von rund 450 Milliarden US-Dollar hälftig aus Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zu finanzieren suchte. Kürzungen waren vor allem beim Verteidigungsetat, im Gesundheitswesen und der Bundesverwaltung vorgesehen, vermehrte Einnahmen sollte unter anderem eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes liefern, zusammen mit einer Besteuerung wohlhabender Senioren. In ihrer Gesamtheit waren die Maßnahmen allerdings lediglich dazu geeignet, einen weiteren Anstieg des Defizits zu verhindern.

Deutlich höhere Priorität erhielt das Thema Haushaltskonsolidierung mit dem Übergang zu einer republikanischen Kongressmehrheit im November 1994. Die Republikaner hatten das Ziel eines ausgeglichenen Budgets in ihr Wahlkampfmanifest „Contract with America“ aufgenommen, wodurch sie Clinton unter Zugzwang setzten. An Schärfe gewann die Konfrontation durch die Maßnahmen, die die Republikaner zur Sanierung vorschlugen: Die teilweise Rücknahme der 1993 eingeführten Abgaben sollten durch Kürzungen der Sozialleistungen für die breite Mittelschicht finanziert werden. Die Vorschläge durchkreuzten das Konsolidierungskonzept der Demokraten, das auf Mehreinnahmen fußte, mit denen der Erhalt der staatlichen Dienstleistungen gesichert werden sollte. Da dieser Policy-Mix aber bei der Bevölkerung Widerstand hervorgerufen hatte, zeigte sich Clinton bei seinem Etatvorschlag 1995 kompromissbereit, indem er Teile der Steuersenkungsvorschläge übernahm und leichte Kürzungen der Sozialleistungen akzeptierte. Diese Zugeständnisse gingen der republikanischen Mehrheit unter Newt Gingrich nicht weit genug, sodass diese die Machtprobe mit dem Präsidenten suchte und damit zeitweise die Bundesadministration lahm legte. Erst im August 1997 wurde der Streit mit dem „Balanced Budget Act“ endgültig beigelegt, indem sich beide Parteien auf eine völlige Beseitigung des Defizits bis 2002 verständigten. Die Einigung bei den übrigen strittigen Punkten wurde durch die positiven Steuerschätzungen erleichtert, die sowohl die republikanischen Forderungen nach Steuersenkungen umsetzbar erscheinen ließen, als auch weniger starke Kürzungen bei Erziehung, Umwelt und Armenhilfe sowie „Medicare“ ermöglichten.

Aus den Hintergründen dieser Einigung geht hervor, dass gerade in der Konfrontationsphase um den Haushaltsentwurf 1995 die günstige Weltwirtschaftslage und insbesondere die stabile Konjunktur in den USA wesentlich zum Erfolg der Konsolidierung beitrugen. Unter die günstigen Rahmenbedingungen, die den Policy-Mix aus Ausgabenkürzung und Einnahmeerhöhungen möglich machten, fallen auch die Wachstumsimpulse, die von der New Economy ausgegangen waren (Matthes 2001). Darüber hinaus erreichte der Ölpreis im

[78] Unter „united government“ wird in den USA eine Regierungsperiode verstanden, während der Präsident und Kongressmehrheit von der selben Partei gestellt werden.

Lauf der neunziger Jahre einen historischen Tiefstand. Zusätzlichen Rückenwind bekam die Clinton Administration auch von der US-Notenbank, die mit ihrer Niedrig-Zinspolitik den Aufschwung der US-Wirtschaft förderte und erst ab 1994 mit moderaten Anhebungen der Zinssätze eine Überhitzung der Konjunktur zu vermeiden suchte. All diese Faktoren sind für den Konsolidierungserfolg von zentraler Bedeutung.

3.6.5 Reformen politischer Prozesse und Institutionen während der Konsolidierung

Angesichts der wachsenden Staatsschulden erfolgten schon Mitte der 1980er Jahre erste institutionelle Korrekturen im Budgetprozess, deren Auswirkungen bis in die Konsolidierungsphase zu spüren waren (Blöndal und Ruffner 2003). Als eines der prominentesten Gesetze gilt der „Gramm-Rudman-Hollings Act" von 1985, durch den eine ausgeglichene Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen sichergestellt und somit das wachsende Defizit kontrolliert werden sollte. Kern des Konzepts war die Festlegung einer Defizitgrenze im Rahmen einer mehrjährigen Finanzplanung bis 1993, bei deren Nicht-Einhaltung automatisch sogenannte „sequestrations" (Kürzungen) vorgesehen waren. Als sich das Gesetz als wirkungslos erwies, folgte 1990 der „Budget Enforcement Act" (BEA). Dieser und auch dessen Fortschreibungen von 1993 und 1997 setzte keine generelle Defizitgrenze, sondern hatte die Deckelung sowohl der „mandatory spendings" als auch der diskretionären Ausgaben zum Ziel. Die sogenannte „pay-as-you-go"-Regelung im Rahmen des *BEA* verbot eine Erhöhung der Ausgaben über eine gewisse Grenze ohne eine Gegenfinanzierung durch Kürzungen an anderer Stelle oder Steuererhöhungen. Diese Regelung hatte auf die geplanten Leistungsgesetze der Clinton-Administration erheblichen Einfluss, da diese nun kostenneutral konzipiert werden mussten. Der bereits erwähnte „Omnibus Budget Reconciliation Act" 1993 dagegen sah zwar wichtige Schritte zur Haushaltssanierung wie die Kürzung diskretionärer Ausgaben vor, brachte aber keine Änderungen im institutionellen Gefüge mit sich. Dies gilt ebenso für den hart umkämpften „Balanced Budget Act" von 1997, der das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts bis 2002 erstmals in Gesetzesform festschrieb.

Im Gegensatz dazu änderte der „Government Performance and Results Act" (GPRA) von 1993 den Budgetprozess, indem der das Prinzip der leistungsbezogenen Gelderverteilung für die einzelnen Departments der Exekutive einführte. Das Gesetz verpflichtete die Departments, dem Kongress regelmäßige Strategiepläne vorzulegen, die über Ziele und Fortschritte der einzelnen Arbeitsbereiche berichten sollten. Der dem „New Public Management" entliehene Kerngedanke war, die Zurechenbarkeit von Leistungen zu einzelnen Programmen zu verbessern und deren Bewertung in den Budgetprozess einfließen zu lassen. Der Erfolg des GPRA ist allerdings umstritten (Blöndal und Ruffner 2003: 34).

Auch das „Line Item Veto", das ab Januar 1997 in Kraft trat, stellte eine erhebliche institutionelle Umgestaltung dar, welche die Machtbalance im Budgetprozess veränderte. Die Regelung erlaubte dem Präsidenten verfassungsrechtlich, gegen einzelne Bestandteile eines Bewilligungsgesetzes Einspruch erheben zu können, anstatt den gesamten Haushalt ablehnen zu müssen. Allein die Tatsache, dass Clinton das Veto 82 Mal einsetzte, um Kürzungen in elf Gesetzen zu erwirken, belegt den Bedeutungszuwachs des Präsidenten. Der Supreme Court hob allerdings bereits ein Jahr später dieses Vetorecht wieder auf. Nichtsdestotrotz bemühten sich seine Nachfolger immer wieder um diese Art des Vetos, zuletzt George W. Bush im Juni 2006.[79]

[79] Volltext des Gesetzantrags unter www.whitehouse.gov/omb/pubpress/2006/line_item_veto.pdf.

Neben den neuen Regeln für die Planung von Einnahmen und Ausgaben, der Festschreibung des Konsolidierungsziels sowie der Stärkung der Stellung des Präsidenten im Haushaltsverfahren ist auf institutioneller Ebene noch eine kleinere Neuerung zu erwähnen, die die Reorganisation des „Office of Management and Budget“ (OMB) betrifft. Dieses hat die Aufgabe, dem Präsidenten im Budgetplanungs- und Durchführungsprozess zuzuarbeiten. Unter anderem durch eine Zusammenlegung einzelner Divisionen des OMB und durch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen Bundeseinrichtungen sollten Kapazität und Effizienz des Office gesteigert werden (Tomkin 1998).

3.6.6 Weitere Faktoren

Amerikanische Wahlkämpfe auf Bundesebene werden traditionell mit innenpolitischen Themen gewonnen. So ist es wenig erstaunlich, dass sich 1992 das Wahlkampfteam um Clinton einer Politik für die amerikanische Mittelklasse verschrieben hatte – daher auch die Parole „It’s the economy, stupid!“. Wie schon erwähnt, hatte Clinton dabei allerdings eher Steuererleichterungen für die breite Masse im Sinn als eine konsequente Defizitbekämpfung. Damit hatte er die Stimmung in der Bevölkerung falsch eingeschätzt, wie der Wahlerfolg des texanischen Milliardärs Ross Perot zeigte. Dieser hatte in seiner selbstfinanzierten Kandidatur stark auf die Defizitproblematik abgestellt und damit 18,9 Prozent aller Wählerstimmen erkämpft. Unter dem Eindruck dieses Ergebnisses fiel es den Anhängern einer restriktiveren Haushaltspolitik vorübergehend leichter, Gehör zu finden. Erhöht wurde der latente Druck 1994 durch die vox populi bei den Kongresswahlen, die den Republikanern einen erheblichen Stimmenzuwachs bescherten. Diese hatten zuvor mit dem Ziel eines ausgeglichenen Budgets Wahlkampf gemacht. Den Kongresswahlen vorausgegangen waren düstere Prognosen des OMB und des „Congressional Budget Office“ (CBO) für die Defizitwicklung ab 1996. Ohne der Haushaltslage die Rolle des wahlentscheidenden Themas zuzusprechen, kamen hier doch die Präferenzen der Bevölkerung deutlich zum Tragen.

Die Entwicklung im Anschluss an die Konsolidierungsperiode jedoch zeigt, wie wenig Einfluss die Stimmung in der Bevölkerung de facto besitzt. Die Haushaltsüberschüsse führten bereits ab 1998 zu einer laxeren Haushaltsdisziplin: Die diskretionären – auch nicht verteidigungsrelevanten – Ausgaben stiegen in den Jahren nach 1998 deutlich an – trotz republikanischer Mehrheiten und deren Konsolidierungsrhetorik (De Rugy 2004).

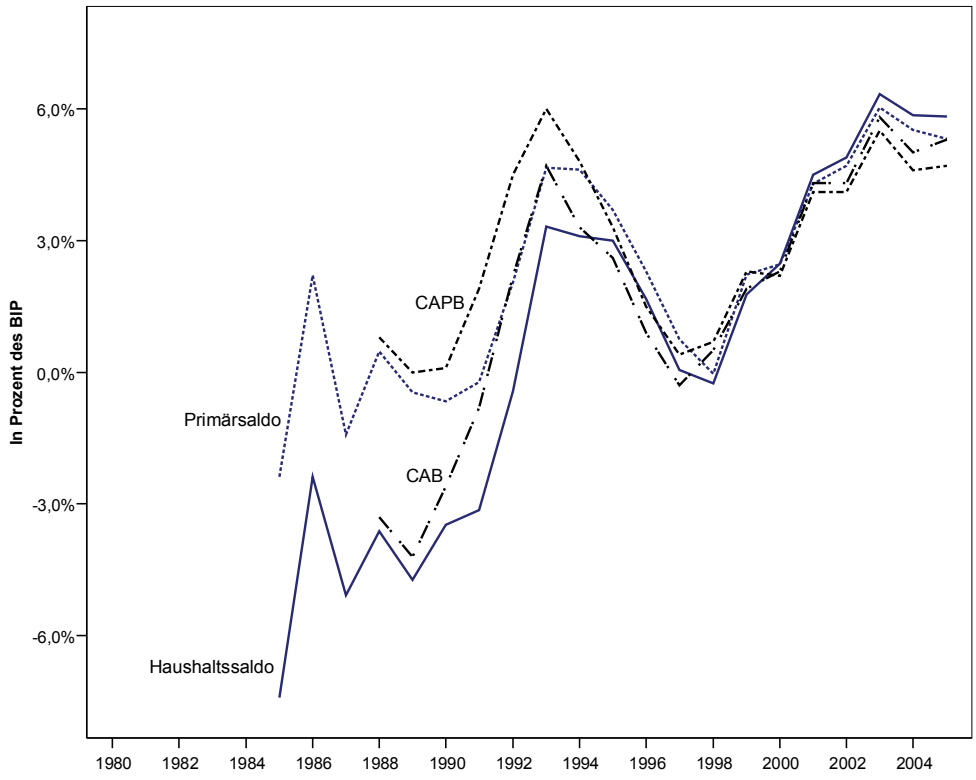
3.7 Komplettrenovierung: Die Budgetkonsolidierung in Neuseeland 1992-1995

3.7.1 Entwicklung der neuseeländischen Staatsfinanzen 1980-2005

Neuseelands Haushaltsreformen zählen heute zu den erfolgreichsten in der gesamten OECD-Ländergruppe: „New Zealand's fiscal policy framework has delivered excellent overall results, with an impressive turnaround over the past 15 years from a cyclically-adjusted deficit to the one of the largest cyclically-adjusted surplus positions in the OECD. This can be attributed to a combination of the Fiscal Responsibility Act and a strong political commitment to putting public finances onto a more sustainable path" (OECD 2005NZ: 130).

Definitionsgemäß ist die Haushaltssanierung Neuseelands zwar nur zwischen 1992 und 1995 anzusetzen – in diesen Jahren verbesserte sich der Finanzierungssaldo von minus 0,5 Prozent auf 4,4 Prozent des BIP. Allerdings sind die gesamten 1980er und 1990er Jahre von grundlegenden Reformen geprägt, die die Verbesserung der Staatsfinanzen zur Folge hatten (Abbildung 3.15). Daher analysiert die folgende Länderstudie nicht allein die Jahre 1992 bis 1995, sondern beginnt mit der Untersuchung der Reformen in den 1980er Jahren. Sie sind Voraussetzung für die positive Entwicklung der Staatsfinanzen in den 1990er Jahren.

Abbildung 3.15: Saldenindikatoren Neuseeland



Quelle: OECD National Accounts Database

Auslöser der Reformen in Neuseeland war die eklatant schlechte wirtschaftliche Situation Anfang der 1980er Jahre. Zu diesem Zeitpunkt war der Inselstaat, der einstmals zu den reichsten Ländern der Erde zählte, unter die Schlusslichter im OECD-Staatenvergleich gefallen: 1950 lag das BIP pro Kopf 26 Prozent über dem OECD-Durchschnitt und 1990 27

Prozent darunter (Bollard 1994: 75). Zudem kämpfte Neuseeland mit einer Inflationsrate von bis zu 17 Prozent (1980). Vor allem die schnell wachsende Staatsverschuldung war ein deutliches Krisenzeichen für die marode Wirtschaftslage. Diese trat besonders deutlich ab Mitte der 1970er Jahre zu Tage, als mit dem EG-Beitritt Großbritanniens 1973 der wichtigste Export-Abnehmer des Agrarsektors über Nacht wegfiel und die Ölpreisschocks 1974 und 1979 das Land hart trafen.[80]

Die damalige konservative Regierung unter Premierminister Robert Muldoon reagierte auf diese Herausforderungen nicht mit Strukturreformen, sondern schottete die Wirtschaft der Insel ab. Sie begegnete den veränderten Rahmenbedingungen des Weltmarktes mit strukturkonservierender Subventions- und konjunkturfördernder Ausgabenpolitik: Zum Schutz der heimischen Produzenten wurden weitgehende Importbeschränkungen (durch Zölle und Einfuhrquoten) errichtet, die Industrie und Landwirtschaft zusätzlich mit Subventionen und Exportbeihilfen unterstützt. Der Einfluss des Staates auf die Wirtschaft nahm auf diese Weise stark zu – die Staatsquote erhöhte sich von 1972 bis 1984 von 24 Prozent auf 35 Prozent. Unter dem Titel „Think-Big" verschuldete sich das kleine Land zudem mit teuren energiepolitischen Großprojekten, um sich aus der Abhängigkeit vom Öl zu befreien.

Eine weitere neuseeländische Eigenart, die zur wirtschaftlichen Krise beitrug, war die vergleichsweise starke wirtschaftliche Aktivität des Staates („state-trading activities"). So beeinflusste der Staat über seine Behörden und Betriebe u.a. das Post- oder Fernmeldewesen, den Schienen- und Luftverkehr, Rundfunk und Fernsehen und die gesamte Energiewirtschaft, sowie das Bank- und Versicherungswesen und den Tourismus. Die meisten dieser Bereiche waren durch staatliche Monopole, vor Wettbewerbern geschützt (Knorr 1997: 28; Massey 1995: 133). Außerdem gewährte ihnen die Regierung steuerliche Sonderkonditionen, Zugang zu vergünstigten staatlichen Krediten und Subventionen.

Die Organisation der staatseigenen Betriebe ähnelte der Verwaltung von Behörden: Für Personalkosten waren sie nicht direkt verantwortlich – die Beschäftigten wurden von der zentralen „State Service Commission" (SSC) bezahlt. Dies führte dazu, dass übermäßig viel Personal in diesen Betrieben arbeitete (Massey 1995: 131). Trotz der staatlichen Förderung und ihres Monopolstatus´ erreichte die Summe der staatseigenen Betriebe über lange Jahre im besten Falle ein neutrales operatives Ergebnis. Im Normalfall waren sie aber hoch defizitär und brachten dem Staat trotz der großen Investitionen keine Erträge (Scott: 1996: 24). Entschuldigt wurde dies damit, dass die Betriebe weit reichende staatliche Ziele (bis hin zu sozialpolitischen Zielen) verfolgen würden. Erst als die „state trading activities", die nicht zu den staatlichen Kernaufgaben gehörten, in sogenannten „state-owend enterprises" (SOE) umgewandelt und ausgegliedert wurden, wirtschafteten sie überraschend erfolgreich: Oftmals erreichten sie schon im ersten Jahr nach der „corporatization" Überschüsse.

Der Neuseeländische Staat hatte sich durch seinen weitgehenden Staatseinfluss den Ruf des „state socialism" erworben. Finanziert werden konnte diese Politik nach dem Wegfall der Exporterlöse aber nur noch auf Kredit. Die Staatsverschuldung stieg innerhalb nur einer Dekade von 1975-1985 von vier Milliarden NZ-Dollar auf 28 Milliarden NZ-Dollar.

Auf dem Höhepunkt der Krise führten vorgezogene Neuwahlen 1984 zu einem Regierungswechsel. Die neue Labour-Regierung unter Premier David Lange und dem für den drastischen Reformkurs hauptverantwortlichen Finanzminister Douglas setzte vom ersten

[80] Gerade die Landwirtschaft ist hatte in der neuseeländischen Ökonomie eine zentrale Bedeutung.

Tag an ein Reformprojekt in Gang, das bis heute ohne gleichen ist und alle Bereiche der Wirtschaft und in der Folge auch des Staates drastisch umgestaltete. Oberstes Ziel der Reformbemühungen war die Konsolidierung des neuseeländischen Haushalts. Um diese Ziel zu erreichen, wurden über ein Jahrzehnt hinweg alle staatlichen Aktivitäten hinterfragt und alle Bereiche der Wirtschaft weitgehend dereguliert.

Die Reformpolitik zeigt sich auch in der Entwicklung der Staatsfinanzen. Allerdings ist das Haushaltsdefizit ein schwer zu interpretierender Indikator, wenn die Folgen und Wirkungen der Reformschritte evaluiert werden sollen: Da über zehn Jahre hinweg alle Bereiche der Staatstätigkeit und der Wirtschaft reformiert wurden und sich die Wirkung der Reformmaßnahmen erst nach unterschiedlich langen Zeitverzögerungen im Haushalt niederschlägt, kann das neuseeländische Reformpaket zum einen nur als ganzes betrachtet werden. Zum anderen erfassten die Reformen auch die staatlichen Budgetierungsregeln: Das Budgetierungsverfahren wurde 1989 im „Public Finance Act“ nach streng betriebswirtschaftlichen Maßstäben umgebaut, so dass seit 1991 in Neuseeland (als einzigem Land der OECD) die in der Privatwirtschaft üblichen „generally accepted accounting principles“ (GAAP) angewandt werden. Da danach aber nicht mehr Kassenbewegungen, sondern Verpflichtungen zum Zeitpunkt ihrer Entstehung budgetiert werden („accrual accounting“), ist ein Vergleich der Haushaltsdaten vor und nach 1991 prinzipiell nicht möglich. Diese Einschränkungen müssen bei der Betrachtung der neuseeländischen Haushaltszahlen berücksichtigt werden.

Da die Konsolidierung des Haushalts aber das erklärte Reformziel darstellte, ist es gerechtfertigt, die Reformmaßnahmen an der Wirkung auf die Verschuldung zu messen. Der Abbau der Staatsverschuldung war das erklärte Ziel der 1984 gewählten Labourregierung. Obwohl sie vom ersten Tag an drastische Reformschritte vollzog, dauerte es zehn Jahre bis sich die ersten Haushaltsüberschüsse einstellten.

Deutlich ist der Umbruch ab 1994 zu erkennen. In diesem Jahr wurde der Staat mit dem „Fiscal Responsibility Act“ gesetzlich dazu verpflichtet, solange Haushaltüberschüsse zu erwirtschaften „until prudent levels of debt have been achieved“. Das verantwortungsbewusste Verschuldungsniveau muss dem Gesetz zu Folge dauerhaft gesichert werden, wofür Rücklagen zum Ausgleich negativer Schocks angelegt werden müssen. Schließlich wird die Regierung zu einem umsichtigen Risikomanagement und langfristig stabilen Steuern angehalten, um dem privaten Sektor möglichst langfristige Planungssicherheit zu geben.

Diese gesetzliche Vorschrift zum Schuldenabbau erklärt zwar die Haushaltsüberschüsse ab dem Jahr 1993, doch konnte sie erst nach der erfolgreichen Umsetzung der Strukturreformen erlassen und wirksam werden. Einmal in den schwarzen Zahlen, ermöglichte das Gesetz, dass die Haushaltsüberschüsse permanent beibehalten wurden. Die konjunkturbereinigten Haushaltsalden des primären und des finanziellen Defizits zeigen, dass der Aufwärtstrend in der Staatsverschuldung bereits im Haushaltsjahr 1988/89 einsetzt. Fast so schnell wie die Schuldenquote ab den 1970er Jahren angestiegen ist, ist sie nach 1993 gefallen. Nach Beginn der Reformphase hat der Schuldenstand zwar noch zugenommen, aber der Anstieg hat sich verlangsamt.

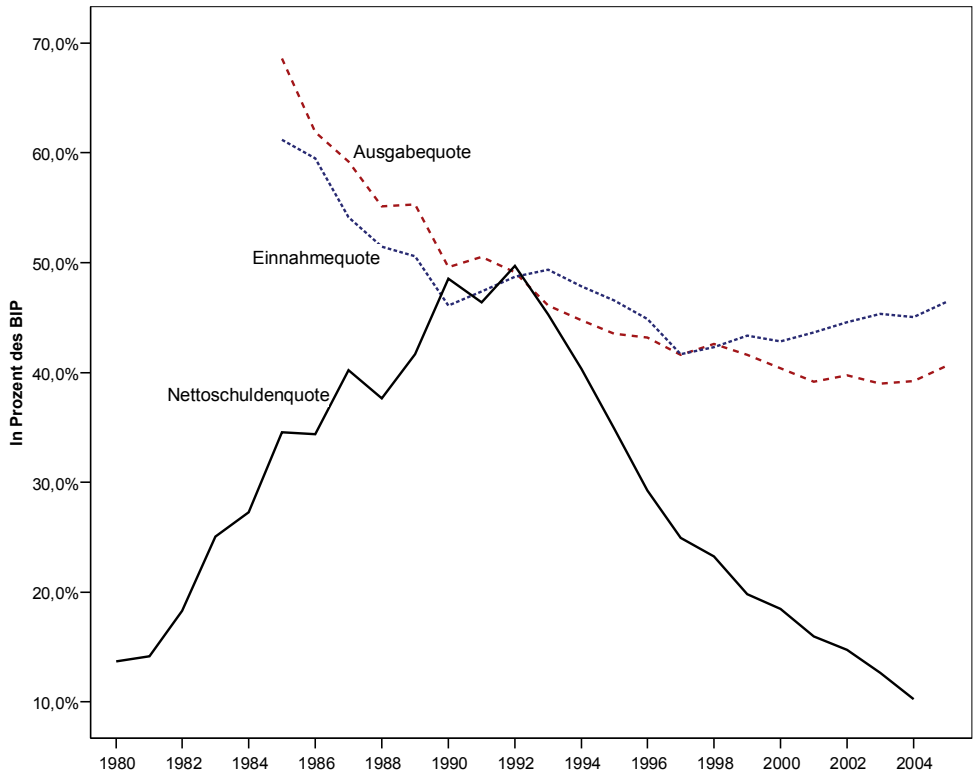
3.7.2 Fiskalische Struktur Neuseelands

Neuseeland ist in Budgetierungshinsicht recht einfach strukturiert, da es (neben einer kleinen kommunalen Ebene, die nur über ca. sechs Prozent der Steuereinnahmen verfügt) keine weitere Staatsebene mit eigenem Staatshaushalt gibt. Es gibt auch keine Parafisci in Form von Sozialversicherungskassen, da das neuseeländische Sozialsystem alleine über Steuern finanziert ist und somit im Staatshaushalt bilanziert wird.

3.7.3 Analyse der Budgetkonsolidierung Neuseelands 1992-1995

Die Konsolidierung der neuseeländischen Staatsfinanzen ist zuallererst eine Folge der Liberalisierung der neuseeländischen Wirtschaft. Im nächsten Abschnitt wird zu sehen sein, dass die Sozialausgaben Neuseelands auch während der Konsolidierungsphase angestiegen sind. Die Liberalisierung der defizitären und mit Subventionen bezuschussten Sektoren entlastete den Staatshaushalt. Gleichzeitig entwickelte sich die Veräußerung der erfolgreich wettbewerbsfähig gemachten SOEs sogar zu einer zusätzlichen Einnahmequelle: sowohl durch zusätzliche Steuereinnahmen, durch Dividenden und schließlich durch Privatisierungserlöse, mit denen die Staatsschuld abgebaut werden konnte (Abbildung 3.16).

Abbildung 3.16: Entwicklung der Einnahme-, Ausgaben-, und Netto-Schuldenquote



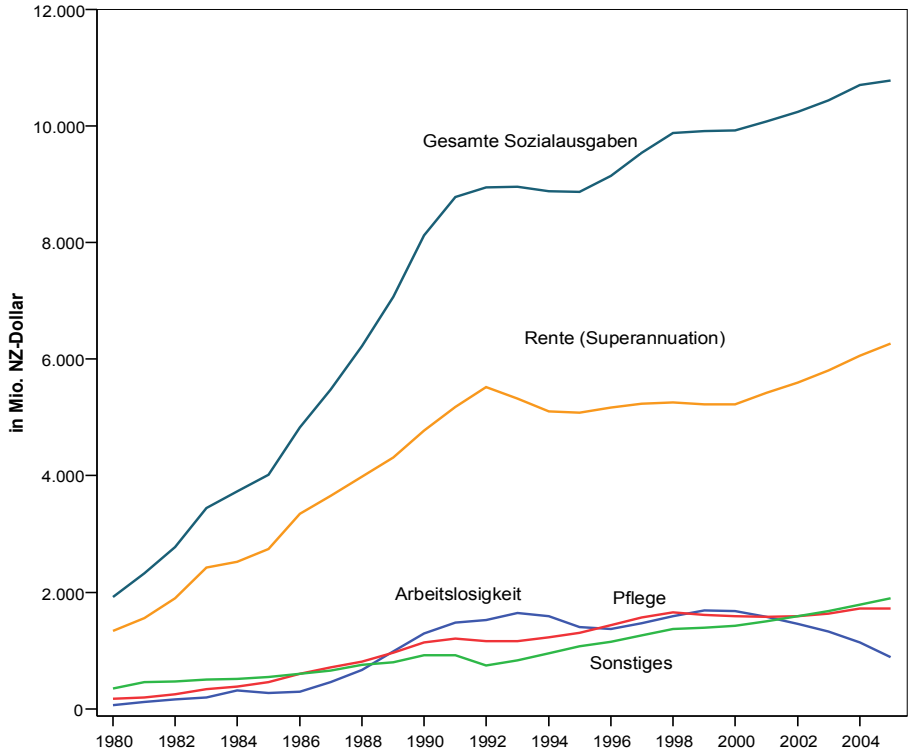
Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006), New Zealand Debt Management Office

Die Ausgabennseite

Der Ausgleich des neuseeländischen Haushaltes ist zu allererst auf die Strukturanpassungen zurückzuführen, die den defizitären Staatssektor wieder wettbewerbsfähig gemacht haben. Ausgabenseitige Einsparungen spielten eine untergeordnete Rolle. Die von der Labour Party gebildete Regierung der Jahre 1984-1990 hat – wohl nicht zuletzt auch aus

Rücksicht auf ihre Wählerklientel – den Arbeitsmarkt weitgehend aus dem Reformprogramm ausgeklammert und ebenso die sozialen Sicherungssysteme unangetastet gelassen. Erst die nachfolgende konservative Regierung der National Party unter Premier Jim Bolger hat diese beiden Politikbereiche reformiert. Der Arbeitsmarkt wurde dabei – bis auf eine Mindestlohnregelung – komplett liberalisiert und die Sozialleistungen im Durchschnitt um ca. neun Prozent gekürzt. Da vor allem die Liberalisierung der Staatsbetriebe wegen ihres starken Personalüberhangs zu Entlassungen führte, nahm die Arbeitslosigkeit in Neuseeland zwischenzeitlich stark zu. Dies schlug sich in deutlichen Mehrausgaben für Arbeitslosenunterstützung nieder. Dass diese Arbeitslosigkeit aber nur vorübergehend war, zeigt ein Blick auf die Situation des neuseeländischen Arbeitsmarktes im Jahre 2005: Bei einer Arbeitslosenquote von 3,4 Prozent haben die Unternehmen Schwierigkeiten Mitarbeiter zu finden, so dass sich die Löhne und Lohnnebenkosten erhöhen (OECD 2005b: 112). In besonderem Maße haben sich aber die Ausgaben für das das 1979 als Wahlkampfgeschenk eingeführte Rentenprogramm „NZ Superannuation“ erhöht, wie ein Blick auf die Zusammensetzung der Sozialausgaben in Abbildung 3.17 zeigt:

Abbildung 3.17: Entwicklung Sozialausgaben



Quelle: Ministry of Social Development: Statistical Report for the Year Ending June 2005. Unter Sonstiges wurden 7 Rubriken (u.a. Krankheit und Invalididät) zusammengefasst.

Diese Pensionszahlungen, die ab 1976 allen Bürgern ab 60 Jahren in Höhe von 80 Prozent des letzten gemeinsamen Einkommens eines Ehepaares gewährt wurde und nur aus Steuermitteln finanziert wurden, entwickelten sich zum Hauptkostenfaktor des Sozialsystems mit schnell steigender Tendenz. Die Bolger-Regierung kürzte die Ansprüche und erhöhte die Anspruchsberechtigung schrittweise von 60 auf 65 Jahre. Dies hatte allerdings nur einen vorübergehenden Einsparungseffekt auf den Haushalt. Eine Delle in der Wachstumskurve der Superannuation und eine kurzfristige Stagnation der Gesamtausgaben waren die Folge.

Die Einnahmeseite

In erster Line wurde der neuseeländische Haushalt über die Einnahmeseite konsolidiert. 1986 wurde eine allgemeine „Goods and Service Tax" (GST) eingeführt (anfangs mit zehn Prozent, ab 1989 12,5 Prozent). Sie löste eine Reihe aufkommensschwächerer Verbrauchsteuern ab und vereinfachte damit das Steuersystem. Eine weitere Veränderung ergab sich durch eine Reform der Einkommensteuer, der wichtigsten neuseeländischen Steuer.[81] Die Regierung schloss Steuerschlupflöcher und verbreiterte damit die Bemessungsgrundlage. Dadurch wurden Mittel frei, die zur Senkung der Steuersätze verwendet werden konnten. Insgesamt versuchte die Regierung damit, eine Politik der „Laffer-Kurve" zu betreiben: Die Einkommensteuer wurde von fünf (ab 1982) über drei (ab 1986) auf nur zwei Stufen (seit 1988) vereinfacht. Dabei wurde der Spitzensteuersatz von 66 Prozent auf 33 Prozent gesenkt (Wells 1996: 221). Gleichzeitig erfolgte eine schrittweise Umschichtung der Steuereinnahmen von der Einkommensbesteuerung (inzwischen nur noch etwa 60 Prozent der Staatseinnahmen) auf die Konsumbesteuerung (GST macht ca. 25 Prozent der Einnahmen aus) (Tabelle 3.13).

Neben den Einmalerlösen aus der Privatisierung der SOE, die zur Schuldentilgung verwendet wurden, liefern die neuen, wettbewerbsfähig gemachten SOE dauerhaft zusätzliche Steuererträge und Dividenden. Der Verkauf der SOE wurde sogar gestoppt, um diese Rückflüsse dauerhaft für den Staatshaushalt zu sichern.

Tabelle 3.13: Entwicklung der Steuereinnahmen nach Steuerart

In % des BIP	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Gesamte Steuereinnahmen	37,14	36,22	36,94	37,32	37,73	37,73	35,38	35,27
Steuern auf Einkommen/Gewinne	22,13	21,09	21,57	21,87	23,00	23,11	21,02	21,09
Sozialabgaben und Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lohnsummensteuern	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Vermögens- und Besitzsteuern	2,54	2,32	2,23	2,07	2,02	2,03	1,97	1,90
Steuern auf Güter/Dienstleistungen	12,47	12,81	13,14	13,38	12,72	12,59	12,38	12,28

Quelle: OECD Revenue Database (2005)

3.7.4 Reformen der Institutionen und Prozesse während der Budgetkonsolidierung

Die wichtigste fiskalische Regelung war der oben erwähnte „Fiscal Responsibility Act" von 1994. Dieser verpflichtet die Regierungen zu einem langfristig ausgerichteten Haushaltskurs. Er verpflichtet solange zu Haushaltsüberschüssen von ca. drei Prozent des BIP, bis die Staatsverschuldung auf ein vertretbares Maß reduziert ist. Danach soll die Schuldenquote dauerhaft auf diesem Niveau gehalten werden (Ramia 1999: 219). Die Regierung verfolgte zunächst das Ziel bis zum Jahre 2000, die Brutto- und die Nettostaatsschuldenquote auf rund 25 Prozent bzw. unter 20 Prozent zu verringern.

Interessant sind die vorgenommenen Änderungen im Budgetierungsverfahren und im administrativen Bereich: Mit dem „State Sector Act" 1988 ersetzte man die traditionelle

[81] Auf sie entfielen vor der Reform rund 70 Prozent der Staatseinnahmen.

Inputsteuerung der staatlichen Behörden durch die Outputsteuerung. Der Staat tritt demnach als Nachfrager von Leistungen auf, deren Bedarf er vorab festlegt. Die Kosten ergeben sich dann aus Verhandlungen mit möglichen Anbietern. So muss ein Minister die benötigten staatlichen Leistungen bei seinem eigenem, einem anderen Ministerium oder aber auch von privaten Anbietern „kaufen“ (Scott 1996: 32ff).

Möglich waren diese weit reichenden und in einem relativ kurzen Zeitraum durchgeführten Reformen wohl nur aufgrund des sehr flexiblen Regierungssystems, das ein Westminstermodell in Reinform darstellte: Das Mehrheitswahlrecht begünstigte ein Zweiparteiensystem und ermöglichte diesen Parteien (wenn auch manchmal knapp) eine Alleinregierung in einem Ein-Kammer-Parlament, ohne Rücksicht auf föderalistische Gegenregierungen oder andere Vetospieler. Da das Sozialsystem aus dem Steueraufkommen finanziert wird, können sich keine langfristigen Ansprüche wie in einem Sozialversicherungssystem bilden und Reformen können umfassend und zeitnah erfolgen.

3.7.5 Weitere Faktoren

Da sich die Regierung Muldoon in mehrfacher Hinsicht bei der Bevölkerung diskreditiert hatte, fiel es der neuen Regierung Lange leicht, sich der Unterstützung der Presse und der Bevölkerung zu versichern. Der als charismatisch geltende Premier Lange konnte praktisch „als Retter in der Not“ auftreten und mit seinem Team um Roger Douglas das umfangreiche Reformprogramm umsetzen. Roger Douglas, der als Vater der neuseeländischen „Rogernomics“ bekannt geworden ist, hat dabei immer wieder betont, wie wichtig es war, ein vorbereitetes Reformkonzept anzuwenden. Dies habe es erlaubt, die Reformschritte in sehr schneller Folge und mit einem klaren und damit leichter zu kommunizierendem Ziel umzusetzen (Douglas 2005: 8).

3.8 Vom kranken Patienten zum gesunden Vorbild? Die Budgetsanierung in den Niederlanden 1996-2001

3.8.1 Einleitung

Die Niederlande im Jahr 2006 sind ökonomisch und fiskalisch eines der positiven Beispiele im OECD-Raum. Zwar wuchs die Wirtschaft sieben Jahre lang unterdurchschnittlich und erst für 2006 liegt das reale Wirtschaftswachstum mit 2,4 Prozent über dem Durchschnitt der Länder der Eurozone, dennoch sind die meisten ökonomischen Makrodaten intakt und führen zu positiven Bewertungen seitens des Internationalen Währungsfonds und der OECD. Durch die Wirtschaftserholung steigen sowohl Unternehmensgewinne als auch die Steuereinnahmen, die zusätzlich durch ein hohes Exportwachstum unterstützt werden. Gleichzeitig ist die Arbeitslosigkeit nur halb so hoch wie in der Eurozone und im OECD-Vergleich liegt sie ebenfalls unter dem Länderdurchschnitt.

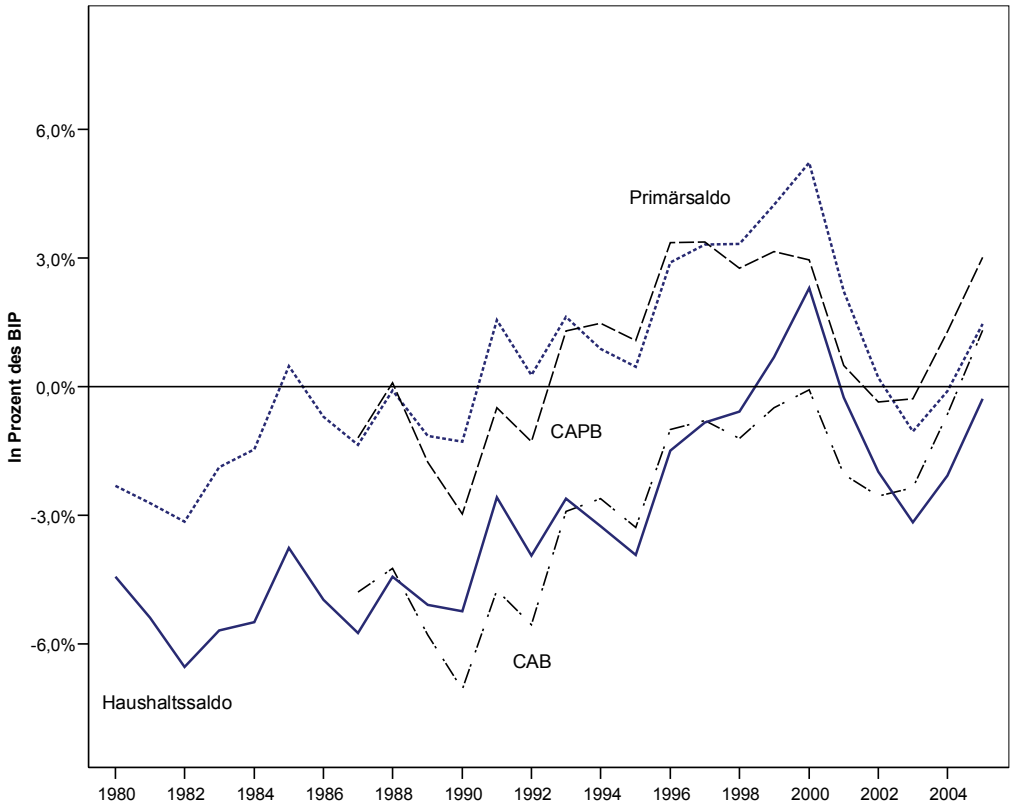
Diese positive Bilanz war für die Niederlande Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre nicht vorhersehbar. An zahlreichen Stellen des Sozialstaates, der öffentlichen Finanzen sowie der Wirtschaft gab es strukturelle Probleme. So war der Beginn der 1980er Jahre von tiefen ökonomischen Krisen mit einem sehr geringen Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Selbst der Ressourcenreichtum (Gasvorkommen) hatte in den 1970er Jahren eher negative Auswirkungen auf die Beschäftigung – ein Phänomen, das als „holländische Krankheit“ in die Wirtschaftsgeschichte einging.[82] Zu Beginn der 1990er Jahre bezogen rund 15 Prozent der Erwerbspersonen eine Invaliditätsrente und wurden – zu Lasten des Sozialsystems – aus dem Erwerbsleben ausgegliedert. Die Staatsverschuldung wuchs extrem schnell und betrug 1993 immerhin rund 94 Prozent des BIP. Die anschließende Gesundung des mehrfach kranken Patienten ging entsprechend als „holländisches Wunder“ (Visser und Hemerijk 1998) in die politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaatsumbaus ein.

3.8.2 Die Entwicklung der niederländischen Staatsfinanzen 1980-2005

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den Niederlanden ist seit Beginn der 1980er Jahre im allgemeinen Trend und zumindest bis Anfang 2000 von einer kontinuierlichen Verbesserung der zentralen Haushaltssalden geprägt. Das Haushaltsdefizit betrug noch Anfang der 1980er Jahre permanent über fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes (1981: 5,4 Prozent, 1982: 6,5 Prozent). Dieses Defizit wurde nach 1982 kontinuierlich abgebaut, allerdings mit Schwankungen, die durch den Konjunkturverlauf bedingt waren (Abbildung 3.18).

[82] Die sogenannte „holländische Krankheit“ beschreibt das Phänomen, dass ein rohstoffexportierendes Land durch Außenhandelsüberschüsse eine Aufwertung der heimischen Währung erfährt. Durch diese Aufwertung verschlechtert sich allerdings die Wettbewerbsposition auf den anderen (Industriegüter-)Märkten, was dort wiederum zum Verlust von Arbeitsplätzen führt.

Abbildung 3.18: Saldenindikatoren Niederlande



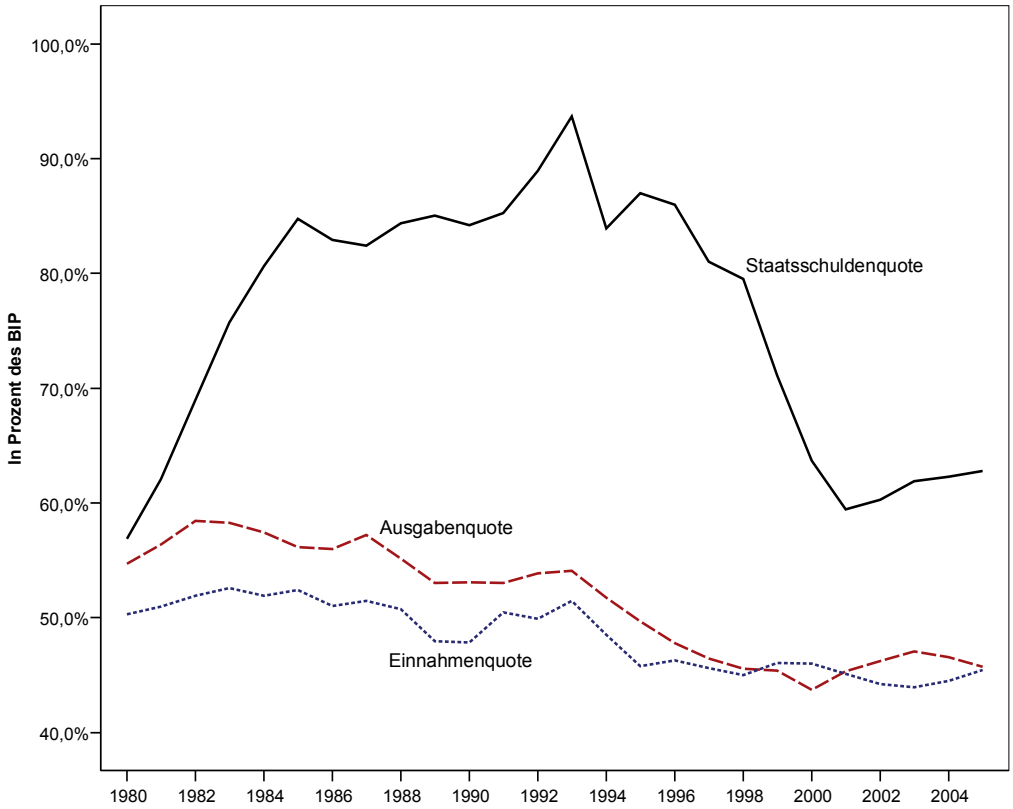
Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006)

Der Primärsaldo, d.h. der Haushaltssaldo ohne Zinszahlungen, verbesserte sich ebenfalls in kleinen Schritten und war 1985 das erste Mal im Plus. Ab 1991 erzielten die Niederlande kontinuierlich (bis 2003) Primärüberschüsse. Diese wurden ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre aufgrund politischer Prioritätensetzung vor allen Dingen in den Schuldenabbau investiert.

Die Betrachtung der konjunkturbereinigten Haushaltssalden (CAB und CAPB) zeigt für die zinsbereinigte Variante (CAPB) eine kontraktive Haushaltsentwicklung von 1993 bis Ende der 1990er Jahre an (Abbildung 3.18). Mit dem Konjunktureinbruch ab 2001 geriet die Konsolidierung jedoch in schwierigeres Fahrwasser. Die Staatsschuldenquote, welche immerhin von einem Höchststand von 94 Prozent (1993) auf rund 60 Prozent (2001) zurückgefahren wurde, steigt seitdem wieder leicht an, was – nachdem die Defizitquote wieder über drei Prozent des BIP lag – im Juni 2004 auch zu einer Androhung eines Defizitverfahrens seitens der Europäischen Union geführt hat, das aber 2005 wieder eingestellt wurde.

Definitionsgemäß lag für die Niederlande im Zeitraum von 1996 bis 2001 eine Konsolidierung nach Typ B vor: In jedem dieser Jahre betrug der Primärsaldo mehr als plus zwei Prozent, gleichzeitig verringerte sich die Staatsschuldenquote insgesamt um rund 26 Prozentpunkte. Allerdings war diese Konsolidierung, gemessen an dem in der Einleitung aufgestellten Kriterium der Nachhaltigkeit, nicht erfolgreich, da sich die Schuldenquote im dritten Jahr nach der Konsolidierung bereits wieder um 3,5 Prozentpunkte erhöht hatte (Abbildung 3.19).

Abbildung 3.19: Entwicklung der Einnahme-, Ausgaben-, und Schuldenquote



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Aus diesen Daten wird jedoch auch deutlich, dass es fast gelungen wäre, das Nachhaltigkeitskriterium zu erfüllen. Das Scheitern ist hauptsächlich mit dem niedrigen Wirtschaftswachstum im Zeitraum von 2001 bis 2005 zu erklären, aber auch mit einer Verletzung der selbstformulierten Normen. Für die kommenden Jahre werden von der OECD Wachstumsraten von 2,4 (2006) sowie 2,8 (2007) Prozent für die Niederlande prognostiziert. Dementsprechend werden sich auch die Schuldenquoten für die beiden kommenden Jahre wieder leicht nach unten bewegen.

3.8.3 Die fiskalische Struktur der Niederlande

Der Zentralisierungsgrad der Gesamtabgaben ist, wenn man zentralstaatliche Steuern (rund 57 Prozent) sowie Sozialversicherungsabgaben (rund 39 Prozent) zusammennimmt, hoch. Von der Steuerstruktur sind die Niederlande ein eindeutiges Mitglied der konservativ-korporatistischen Länderfamilie (Esping-Andersen 1990). Der Anteil der Provinzen an den Gesamtausgaben liegt mit knapp über 30 Prozent in etwa im OECD-Durchschnitt (Joumard und Kongsrud 2003: 11). Die fiskalische Struktur – insbesondere die Steuerstruktur – spiegelt den stark unitarischen Charakter der Niederlande wider, wobei es zwar Provinzen sowie mit dem Senat eine zweite Kammer gibt, diese aber politisch kaum relevant sind.

3.8.4 Analyse der Budgetkonsolidierung in den Niederlanden 1996-2001

Die Ausgabenseite

Zwischen 1982 (Maximum seit 1980) und 2002 (Minimum) wurde die Ausgabenquote in den Niederlanden von über 58 Prozent um knapp 15 Prozentpunkte auf 44 Prozent zurückgefahren, während sie im OECD-Vergleich leicht stieg. Für die Konsolidierung sollen im Folgenden die wichtigsten Ausgabenkategorien nach der COFOG-Klassifikation betrachtet werden (Tabelle 3.14).

Tabelle 3.14: Veränderung der funktionalen Ausgabenkategorien während der Konsolidierungsperiode in den Niederlanden (1996-2001)

Ausgaben Gesamthaushalt in % des BIP	*1996*	*2001*	*Differenz in Prozentpunkten (1996-2001)*	*Prozentuale Veränderung (1996-2001)*	*Rangplatz der proz. Veränderung*
Gesamtausgaben	47,6	44,7	-2,9	-6,0	–
Allgemeine öffentliche Verwaltung	9,1	7,8	-1,4	-14,7	1
Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit	3,1	3,0	-0,1	-3,1	3
Wirtschaftliche Angelegenheiten	4,8	5,4	0,6	11,7	6
Gesundheitswesen	3,4	4,0	0,6	17,4	7
Bildungswesen	4,8	4,6	-0,2	-2,7	4
Soziales	19,4	16,8	-2,6	-13,6	2
Restposten	3,1	3,2	0,2	6,5	5

Anmerkung: Restposten = Wohnungsbau, Kunst, Kultur, Sport, Religion und Umweltschutz. Der Rangplatz wurde auf Basis der Konsolidierungsanstrengungen (auf Basis der prozentualen Veränderungen) vergeben. Die Veränderungen wurden mit den gerundeten Werten berechnet.

In den Niederlanden stellen die Sozialausgaben den größten Ausgabenblock dar. Daher ist es wahrscheinlich, dass hier auch absolut die größten Veränderungen stattfinden. Tatsächlich fällt auch die Differenz der Prozentpunkte, die eine Kürzung in diesem Bereich anzeigt, am höchsten aus. Gemessen an der prozentualen Veränderung, liegt jedoch der Bereich der allgemeinen Verwaltung an der Spitze.

Dies hat zwei Ursachen: Der Rückgang des Zinsniveaus (Reduktion um die Hälfte gegenüber Anfang der 1980er Jahre) und der Schuldenstände verringerte die Nettozinszahlungen deutlich. So sank die Nettozinsquote (in Prozent des BIP) zwischen 1996 und 2001 von 4,4 Prozent auf 2,5 Prozent, d.h. um 1,9 Prozentpunkte. Dies bedeutet, dass die Senkung der Ausgaben durch geringere Zinszahlungen höher war als die Verringerung der Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung (minus 1,4 Prozentpunkte). Allerdings wurde im Konsolidierungszeitraum die öffentliche Beschäftigung auch um rund 75 000 auf über 900 000 Angestellte vergrößert.

Insgesamt wurden von den sieben Bereichen vier Aufgabenfelder gekürzt und drei ausgebaut. Bemerkenswert ist dabei die Ausdehnung der öffentlichen Investitionen (wirtschaftliche Angelegenheiten), die in den meisten anderen Ländern zurückgefahren wurden. Im Trend liegt dagegen der Ausbau des Gesundheitsbereichs, der jedoch zu keiner Überkompensation der Gesamtkürzung des Sozialbereichs führte.

Differenziert man die COFOG-Analyse noch nach den einzelnen öffentlichen Haushalten, dann wurde der stärkste Konsolidierungsbeitrag von den Sozialversicherungen und erst daran anschließend von der Zentralregierung erbracht. Die Gemeinden haben in der Konsolidierungsperiode dagegen ihre Ausgaben nur geringfügig abgebaut.

Die Einnahmeseite

Während der Konsolidierungsphase blieb die Einnahmequote des Gesamtstaates relativ konstant bzw. sank nur leicht um etwa einen Prozentpunkt auf 45 Prozent des BIP. Neben der Belastung ist vor allem die Steuerstruktur entscheidend. Die OECD stellt in ihren „Revenue Statistics" (OECD 2005) für einzelne Länder bis zu 270 Steuerkategorien dar. Diese können zu den folgenden sechs zentralen Einnahmekategorien zusammengefasst werden, die wiederum weitgehend mit der Klassifikation des IMF identisch sind:

- Steuern auf Einkommen und Gewinne
- Beiträge und Abgaben für Soziales (z.B. Sozialversicherungsabgaben)
- Lohnsummensteuern
- Vermögens- und Besitzsteuern
- Steuern auf Güter- und Dienstleistungen wie Mehrwert- oder Tabaksteuer
- sonstige Steuern

Tabelle 3.15: Entwicklung der Aufkommensanteile einzelner Steuerkategorien für die Niederlande und 21 OECD-Länder (in Prozent)

	Niederlande			*21 OECD-Länder*	
Steuerkategorie	*1980*	*1996*	*2001*	*1980*	*2000*
Einkommen- und Gewinn	32,8	27,1	26,5	38,9	39,2
Sozialversicherungsabgaben	38,1	39,7	36,0	24,7	25,0
Lohnsummensteuern	0,0	0,0	0,0	1,3	1,2
Vermögen und Besitz	3,6	4,5	5,2	5,2	5,4
Güter und Dienstleistungen	25,2	28,3	30,9	29,6	28,6
sonstige Steuern	0,1	0,1	0,2	0,4	0,7

Anmerkungen: Rundungsbedingt ergeben die Spaltensummen nicht immer 100 Prozent. Dargestellt sind die Prozentanteilswerte am gesamten Steueraufkommen als Durchschnittswerte über 21 OECD-Länder. Quelle: OECD Revenue Statistics (2005).

Die Niederlande weichen gegenüber dem Durchschnitt der 21 analysierten OECD-Staaten vor allem bei den Einkommen- und Gewinnsteuern sowie bei den Sozialversicherungsabgaben ab. Sie sind ein klassischer Sozialversicherungsstaat und liegen, gemessen am Aggregat der Aufkommensanteile, deutlich über dem OECD-Durchschnitt. Im internationalen Vergleich waren im Jahr 2000 Einkommen- und Gewinnsteuern die bedeutendsten Steuern, gefolgt von Verbrauchssteuern und Sozialversicherungsabgaben (Tabelle 3.15). In der Summe werden damit inzwischen rund 93 Prozent des Gesamtsteueraufkommens gedeckt, in den Niederlanden sind es etwas mehr als 92 Prozent.

Innerhalb dieser Oberkategorien gibt es jedoch teilweise beachtliche Verschiebungen in den Unterkategorien. Trugen die Arbeitgeber zu Beginn der 1980er Jahre noch mehr als die Hälfte der Sozialversicherungsabgaben, so waren es 2001 nur noch etwa 30 Prozent. Damit wurden sie spürbar entlastet. Daneben fand eine deutliche Ausweitung der Verbrauchsbesteuerung statt, die vor allem auf bestimmte Güter sowie auf die Mehrwertsteuer fokussierte, die 2001 um 1,5 Prozentpunkte auf 19 Prozent angehoben wurde.

Die Konsolidierungsperiode war durch verschiedene steuerpolitische Aktivitäten begleitet: So wurden 2001 das steuerfreie Existenzminimum und die Körperschaftssteuer erhöht. Gleichzeitig fand eine fundamentale Steuerreform statt, die im Februar 2000 verabschiedet worden war. Sie reduzierte zwar die Steuersätze, führte aber auch eine spezifische Form der Kapitalbesteuerung ein – das sogenannte „Box-System" (Cnossen und Bovenberg 2001). Diese spezifische Schedulensteuer stellt quasi den Einstieg in eine proportionale (Kapital-)Einkommensteuer dar. Wurde Kapitaleinkommen zuvor mit dem progressiven Einkommensteuersatz belastet, wird durch die spezifische Ausgestaltung der Bemessungsgrundlagen (der „Boxen") Kapitaleinkommen (d.h. Zinsen, Dividenden) nur noch proportional mit einem moderaten Satz belastet. Im Gegenzug wurde dafür die Vermögenssteuer abgeschafft. Generell wurde daher die direkte Besteuerung zu Gunsten der indirekten reduziert.

Die aggregierten Effekte auf der Einnahme- und Ausgabenseite können nur durch eine Untersuchung der Einzelmaßnahmen abgeschätzt werden. Während der Konsolidierung wurden sowohl Einnahmen gesenkt als auch erhöht, ebenso wie Ausgabenbereiche reduziert bzw. vergrößert wurden. Der Effekt der Ausgabenreduzierungen ist jedoch stärker als der Einnahmeeffekt, wobei dynamische Wachstumsimpulse, etwa durch Steuersenkungen, nur schwierig zu bemessen sind. Mit Blick auf die Gesamtaggregate erscheint indes ein Verhältnis von 70:30 (Ausgaben- zu Einnahmeseite) für die Konsolidierung plausibel.

3.8.5 Die politische Umsetzung der Maßnahmen

Der Erfolg der Niederlande beruht nicht nur auf einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, sondern auch auf einem umfassenden gesellschaftlichen und politischen Reformprogramm, das auf den sogenannten „Accord von Wassenaar" (1982) zurückgeht. Dieses nur zweiseitige Dokument war die Basis für eine implizite große Koalition zwischen der damals regierenden christdemokratischen CDA und der rechtsliberalen VVD einerseits sowie den Sozialdemokraten andererseits. Kern des Abkommens war eigentlich eine Absprache zwischen den Gewerkschaften (unter Führung des späteren Ministerpräsidenten Wim Kok) und den Arbeitgeberverbänden. Sie sah ein politisches Tauschgeschäft vor, das auf die Formel „Lohnmäßigung gegen Arbeitszeitverkürzung" gebracht werden kann. Der Staat unterstützte diesen Prozess, indem er die Steuer- und Beitragslast senkte.

Damit waren alle wichtigen gesellschaftlichen Gruppen an der Sozialstaatsreform beteiligt, die in der Folge konsensorientiert angegangen wurde. Die großen Baustellen des Sozialstaates – insbesondere das Problem der Frühverrentung sowie die hohen Sozialkosten – wurden hierbei in Angriff genommen. Weil die Frühverrentung in die Invalidität in den 1980er Jahren als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt wurde, bezogen mehr als zehn Prozent aller Rentner in den Niederlanden Invaliditätsrenten. Mit etwas Verzögerung begann auch eine Reform des Steuersystems.

Bereits bald nach der Übereinkunft von Wassenaar begann eine erste, eher zaghafte Konsolidierung. Diese führte zu einem Lohnstopp im öffentlichen Sektor. Da die Tarifautonomie explizit unangetastet blieb, kam es in der freien Wirtschaft allerdings zu keinen vergleichbaren Lohnstopps. Im Gegenzug übten dafür die Tarifpartner Lohnzurückhaltung, was die Reformen begünstigte. Ähnlich wie in Deutschland sind die Sozialausgaben (vor allem die Rente) in den Niederlanden an die Lohnentwicklung im privaten Sektor gekoppelt. Nach Visser und Hemerijk (1998: 135) sind fast 60 Prozent des jährlichen Budgetanstiegs eine Folge dieses Zusammenhangs. Langfristig könnte daher eine Entkopplung von Lohnanstieg

und Rentenentwicklung eine Erfolg versprechende Strategie zur Haushaltssanierung sein. Zur Kompensation – auch diesen Weg beschritten die Niederlande – wäre indes ein Ausbau der privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge notwendig.

Nach dem Wechsel von der großen Koalition aus Christ- und Sozialdemokraten hin zu einer Koalition aus Sozialdemokraten, Rechts- und Linksliberalen 1994 verfolgte die niederländische Finanzpolitik zwei Ziele: Erstens sollte eine deutliche Reduzierung des Budgetdefizits sowie der Schuldenquote erreicht werden, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen. Zweitens wurde versucht, durch eine Steuersenkungspolitik die Beschäftigung zu erhöhen und die hohe Abgabenlast zu reduzieren. Als Maßnahme wurden Ausgabenbegrenzungen für die Zentralregierung vereinbart, nach denen die Sozialausgaben nicht mehr als 0,4 Prozent pro Jahr wachsen sollten. Dies wurde mit vorsichtigen Annahmen über die Wirtschaftsentwicklung kombiniert. Überschüsse in Sektoren mit einer Deckelung der Ausgaben wurden nicht für andere Ausgaben verwendet, sondern in die Reduzierung des Defizits gelenkt („golden hamster"-Politik).

Die Ausgaben in den Niederlanden wurden während der Budgetkonsolidierung in den 1990er Jahren vor allem über die Bereiche konsolidiert, über welche die Regierung die beste Kontrolle hatte. Dies stellt ein Abweichen vom OECD-Trend dar und gilt vor allem für die Verteidigungs- und Sozialausgaben und weniger für die öffentliche Investitionstätigkeit. Überdies wurden in den Niederlanden auch die Einnahmen, wenn nicht bewusst, so doch schleichend, nach oben gefahren bzw. konstant gehalten (Abbildung 3.19). Daher nimmt die Einnahmeerzielung in der Beurteilung der Haushaltssanierung eine wichtige Rolle ein (OECD 1998NL: 48).

Positiv auf die Konsolidierung wirkten sich in den Niederlanden zudem die Einnahmen aus Gas- und Nordseeöl aus, nachdem die negativen Arbeitsmarkteffekte (Stichwort: „holländische Krankheit") durch die einheitliche europäische Währung ausgeschaltet waren.

Neben Sondereffekten aus Rohstofferlösen erzielten viele OECD-Länder zusätzliche Einnahmen durch Privatisierungen. Diesen Weg beschritten auch die Niederlande, die aber im Vergleich nur unterdurchschnittliche Erlöse erzielten. Im Allgemeinen hängen dabei die Privatisierungserlöse von der Höhe des Schuldenstandes, der Größe des Staatssektors sowie der Stärke der bürgerlichen Parteien ab, wobei christdemokratische Parteien zurückhaltender sind als liberale (Zohlnhöfer und Obinger 2005). Im Gegensatz dazu waren es in den Niederlanden allerdings die Christdemokraten, welche die Privatisierungswelle einleiteten: 1982 kündigte der christdemokratische Ministerpräsident Ruud Lubbers eine Reform des öffentlichen Sektors an (van Damme 2003), die mit dessen Verkleinerung, mit einer Privatisierung, Dezentralisierung, Deregulierung, Umstrukturierung und Neuorientierung einhergehen sollte (Visse und Hemerijk 1998: 223).

Entscheidender als die Privatisierung und ihre Erlöse waren für die Budgetkonsolidierung in diesem Reformkonzept jedoch die Marktöffnung und der Wettbewerb auf vorher regulierten bzw. monopolisierten Märkten. Meist initiiert durch Richtlinien der Europäischen Union, setzten sich die Niederlande im Hinblick auf den Öffnungsgrad der Märkte im internationalen Vergleich mit an die Spitze (Wagschal, Ganser und Rentsch 2002). Diese Öffnung führte dann zu mehr Wettbewerb und infolgedessen auch zu höherem Wirtschaftswachstum. Im diesem Kontext konnten – etwa durch die Versteigerung von Telefonlizenzen (2,7 Milliarden Euro im Jahr 2000) – ebenfalls Einnahmen generiert werden.

3.8.6 Untersuchung der Maßnahmen auf Prozess- und institutioneller Ebene

Auf institutioneller Ebene entfalteten die Maastricht-Kriterien und der Europäische Stabilitätspakt, wie in allen Ländern der Eurozone, eine hohe Prägekraft. Ihre erste Zielvorgabe – d.h. ein Budgetdefizit von weniger als drei Prozent des BIP – wurde erreicht, während das zweite Ziel – eine Staatsschuldenquote von weniger als 60 Prozent des BIP – schwieriger anzusteuern war.

Institutionell wurden verschiedene Reformen auf den Weg gebracht. So zeichnen sich die Niederlande durch einen langfristigen Planungshorizont für das Budget aus, der auch im internationalen Vergleich herausticht (Hallerberg und von Hagen 1999). Es wurden darüber hinaus spezifische Konsolidierungsprogramme verabschiedet, welche genaue Zielvorgaben für die entsprechende Periode machten, z.B. eine Reduktion der Ausgabenquote um fünf Prozentpunkte sowie eine Reduktion der Schuldenquote um neun Prozentpunkte für den Zeitraum 1995-1998 (OECD 1998NL: 89). Außerdem führte die Regierung vorausgreifende Regeln für die Staatsausgaben ein, die letztlich eine Ausgabendeckelung darstellten (van Dijkhuizen 2003). Daher sind Ausgabenerhöhungen nur durch Umschichtungen möglich, also durch Kürzungen in anderen Bereichen.

Die Koalitionsregierungen in den Niederlanden haben überdies ein weiteres institutionelles Arrangement vereinbart, das die Steuer-, Ausgaben- und Defizitquoten im Voraus festlegt. Unterstützt – und etwas abgefedert (wobei die Flexibilität der Regeln in den Niederlanden nach dem von Hagen-Index gering ist) – werden diese Regeln durch automatische Stabilisatoren, die unerwartete Nachfrageausfälle kompensieren (Seils 2004). Unerwartete Überschüsse und sogenannte „windfall profits“ müssen zum Schuldenabbau eingesetzt werden.

Positiv auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen wirkten auch vorsichtige Budgetschätzungen und Wachstumsprognosen. Das erleichterte die Haushaltsführung und schützte vor unliebsamen Überraschungen. Durch die „golden hamster“-Regel, wonach Überschüsse für die Reduktion der Staatsverschuldung verwendet werden müssen, führten die vorsichtigen Schätzungen mittelbar auch zum Schuldenabbau.

Das Gesamtpaket der institutionellen Ausgestaltung des Haushaltsprozesses hat, so die umfassende Analyse von Seils (2004), eine entscheidende Rolle bei der Konsolidierung gespielt. Insbesondere kommt dem Parlament der Niederlande („Tweede Kammer“) eine wichtige Bedeutung zu. In der Fachliteratur wird generell gerade einem starken Legislativorgan eine wichtige Funktion bei Konsolidierungsanstrengungen zugeschrieben (Hallerberg, Strauch und von Hagen 2001).

Eine OECD-Analyse schreibt neben den fiskalischen Regeln und dem Planungshorizont auch dem unabhängigen zentralen Planungsbüro eine zentrale Funktion für die Konsolidierung der Niederlande zu und empfiehlt sie zur Nachahmung (Kraan 123): „Fixed multi-annual expenditure frameworks and the strong role of the Central Planning Bureau are two features of Dutch budget institutions that are uncommon in the OECD area. Both institutions might – in some form, modified and adapted to local circumstances – be useful and attractive to countries …” Das zentrale Planungsbüro der Niederlande ist dabei nicht nur für die ökonomischen Vorhersagen zuständig, sondern evaluiert auch die Parteiprogramme im Wahlkampf sowie die Koalitionsvereinbarungen und die einzelnen Vorschläge im Aushandlungsprozess. Auch die politischen Parteien nutzen seit 1986 die Expertise des Planungsbüros um ihre Wahlkampfvorschläge prüfen zu lassen. Der Vorwurf ungeprüfte Vorschläge und

nicht realisierbare Vorschläge zu lancieren, ist zu einem wichtigen Argument im politischen Prozess und Wahlkampf geworden (Kraan 2005: 114).

3.8.7 Weitere Faktoren

Neben der Bedeutung des Parlaments geht die Literatur auch davon aus, dass ein starker Finanzminister eine wichtige Rolle bei der Budgetkonsolidierung spielt (von Hagen 1992). Dieser könne Themen auf die Tagesordnung setzen, Ansprüche abwehren und die Verhandlungen zwischen Ministern moderieren bzw. entscheiden. Auch das politische Bekenntnis (das sogenannte „committment“) zur Konsolidierung ist wichtig, welches im Zusammenspiel mit der langfristigen Finanzplanung erklärungskräftig ist.

Rechtlich gesehen ist der niederländische Finanzminister allerdings schwach (Hallerberg, Strauch und von Hagen 2001), weshalb hier eigentlich keine Erklärungskraft erwartet wurde. Dennoch war die Person des Finanzministers Gerrit Zalm von der liberalen VVD entscheidend. Nach ihm wurde der Haushaltsgrundsatz („Zalm-Norm“) benannt, der eine strikte Trennung von Ausgaben und Einnahmen vorsieht. Die Ausgaben müssen demnach langsamer wachsen als das Bruttoinlandsprodukt, zusätzliche Einnahmen dürfen nur zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Allerdings wich Zalm 2001 selbst von dieser Regel ab, was gleichzeitig das Ende der Konsolidierungsperiode markiert.

3.9 Italien: Konsolidierung um des Euro willen (1998-2001)

Im Mai 2005 verlieh der „Economist“ Italien den Titel „The real sick man of Europe“ (Economist 19.05.2005: 13) Die Analyse bescheinigte der italienischen Wirtschaft, keine Wettbewerbsfähigkeit zu haben, weder gegenüber der europäischen Wirtschaft noch gegenüber der asiatischen Konkurrenz, die traditionell starke Bereiche der italienischen Wirtschaft wie die Textil- oder Automobilbranche vor Herausforderungen stellte. Die negative Einschätzung der ökonomischen Situation Italiens kontrastiert relativ stark mit der im internationalen Vergleich beachtlichen Reformtätigkeit, die das Land an den Tag legte, um der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion beizutreten.

Das Ziel, auch in Italien den Euro einzuführen, bestimmte die Leitlinien der Politik zumindest seit 1993 und wurde quasi zum Dogma der Innenpolitik (Gohr 2001; Hallerberg 2000). Mit dem 1999 vollzogenen Beitritt zur Eurozone, der den gewünschten Erfolg für die Konvergenzanstrengungen Italiens darstellte, erlahmte jedoch der Reformelan der italienischen Regierungen. Inzwischen wurde von führender Seite sogar die Wiedereinführung der Lira ins Spiel gebracht (so Arbeits- und Sozialminister Roberto Maroni von der Lega Nord im Jahr 2005), ohne jedoch die weitreichenden Folgen eines solchen Schritts zu bedenken.

Letztendlich waren es die vielfältigen Anpassungsmechanismen, die im Zuge der Euro-Konvergenz durchgesetzt wurden, die eine zumindest kurz- und mittelfristige erfolgreiche Haushaltskonsolidierung in Italien beförderten.

3.9.1 Die Entwicklung der Staatsfinanzen 1980-2005

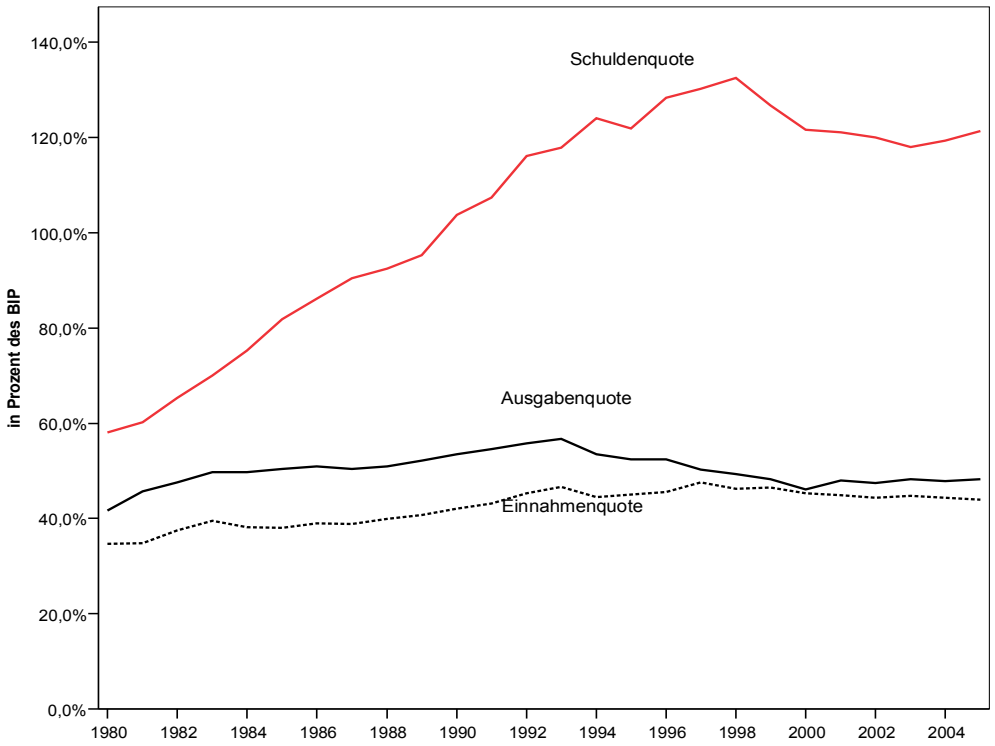
In keinem OECD-Land (außer Japan und Belgien) hat sich die Staatsverschuldung so rapide erhöht wie in Italien. Im Rekordjahr 1998 lag die Schuldenquote bei 133 Prozent des BIP. Sie betrug damit mehr als das Doppelte des Werts von 1980, gemessen am Niveau Mitte der 1960er Jahre hatte sie sich sogar vervierfacht. Der Grund hierfür waren vor allem sozioökonomische Faktoren, wie eine hohe Arbeitslosigkeit und das Bestreben, regionale Unterschiede auszugleichen. Hinzu kamen mit schnell wechselnden Regierungen und einer großen Zahl an Koalitionspartnern politisch-institutionelle Faktoren, die ein Ausgabenwachstum und einen Verschuldungsanstieg beförderten. Zentral hierfür sind verschiedene politökonomische Theorien, wie etwa der „rent-seeking“-Ansatz von Tullock (1993) sowie die Überlegung, dass Koalitionsregierungen ausgabensteigernd und verschuldungsfördernd wirken (Roubini und Sachs 1989). So amtierten zwischen 1945 und 2005 insgesamt 61 Regierungen, d.h. im Durchschnitt fand in jedem Jahr ein Regierungswechsel statt. Im langfristigen Mittel lag die durchschnittliche Zahl der Parteien an der Regierung bei etwa 3,5. Lässt man Übergangs- sowie technokratische Regierungen außen vor, steigt dieser Wert sogar auf rund vier Parteien, womit Italien nur noch von Belgien, Finnland, Frankreich und von der Schweiz übertroffen wird. Ab 1980 liegt die durchschnittliche Zahl der Koalitionspartner sogar bei 5,0. Damit weist Italien für diesen Zeitraum die höchste Zahl an Regierungsparteien in der OECD auf. Erst mit der Wahlrechtsreform von 1994, die das Verhältniswahlsystem durch ein Grabenwahlsystem ersetzte (ein Viertel der Mandate wird nach Verhältniswahl, der Rest nach Mehrheitswahl vergeben) brachte eine Neuformierung des italienischen Parteiensystems sowie etwas stabilere Regierungen.

Die Entwicklung des Ausgabensystems in Italien wurde abseits dieser politischen Faktoren vor allem stark von sozioökonomischen Bedingungen wie dem Geburtenrückgang, der

Überalterung sowie der sehr generösen Verrentung getrieben, die zu einem starken Anstieg der Sozialausgaben führten. So war es in Italien zum Beispiel lange Zeit möglich, bereits nach 35 Versicherungsjahren und ohne Altersgrenze den vollen Leistungsbezug der Rente zu erhalten.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen (Abbildung 3.20) zeigt eine permanente Defizitfinanzierung der Staatsaufgaben: Die Gesamtausgaben überstiegen während der gesamten Untersuchungsperiode die Staatseinnahmen zum Teil beträchtlich. Besonders in den 1980er Jahren betrug der Finanzierungssaldo im Durchschnitt rund minus elf Prozent des BIP. Die finanzpolitische (Teil-)Umkehr wurde erst Mitte der 1990er Jahre eingeläutet, ohne jedoch ein einziges Mal zumindest einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

Abbildung 3.20: Entwicklung der Verschuldung, Ausgaben und Einnahmen (1980-2005)

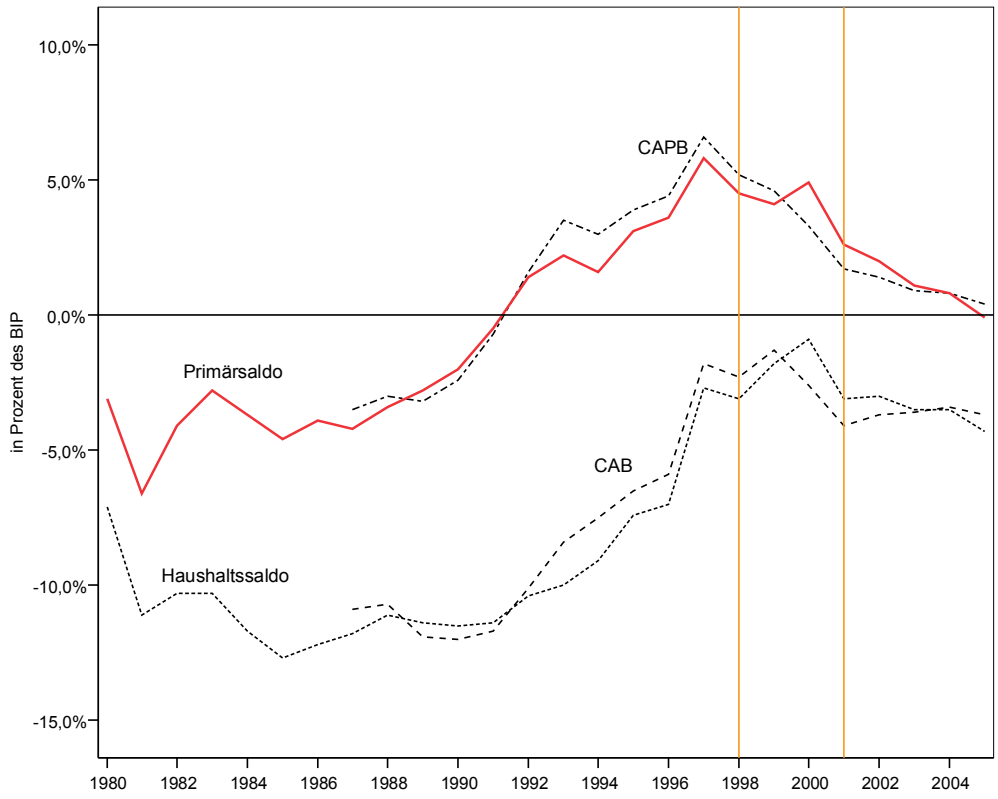


Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006)

Dennoch sind Konsolidierungsanstrengungen erkennbar. Das Primärdefizit, also der Finanzierungssaldo abzüglich Zinszahlungen, erreichte 1992 mit 1,4 Prozent zum ersten Mal einen positiven Wert. Bei einem Finanzierungssaldo von minus 10,4 Prozent des BIP bedeutet dies, dass die Zinszahlungen 11,8 Prozent des BIP betrugen. Die anderen Budgetsaldenkonzepte (Abbildung 3.22) zeigen ebenfalls Konsolidierungsbemühungen an, die bereits Anfang der 1990er Jahre (etwa 1991/1992) einsetzten. Dies fällt mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht im Dezember 1991 zusammen und lässt sich auch gut anhand maßgeblicher Aussagen italienischer Politiker aus dieser Periode rekonstruieren, welche die Mitgliedschaft in der Währungsunion und die Einführung des Euro zum Hauptziel der italienischen Politik erklärten.

Im Hinblick auf die in dieser Studie verwendete Definition von Budgetkonsolidierung, die einen Typ A (das Primärsaldo befindet sich im Defizit) und einen Typ B (das Primärsaldo befindet sich im Überschuss) unterscheidet, kann man zwar punktuell für die Zeit vor 1998 bereits eine gewissen Konsolidierung feststellen, auf die der erste Teil der Definition zutrifft: Hiernach muss sich der Primärsaldo über zwei Veränderungsperioden im Durchschnitt um mindestens einen Prozentpunkt verbessern, damit von einer Typ-A-Konsolidierung gesprochen werden kann. Dies trifft auch in der Tat für mehrere Jahre zu. Allerdings ist der zweite Teil der Definition – also die bei einem Typ A geforderte Konstanz der Schuldenquote – nicht erfüllt; selbiges gilt freilich auch für eine Konsolidierung nach Typ B (Abbau der Staatsschuldenquote um mindestens zehn Prozentpunkte). Im Zeitraum von 1989 bis 1992 betrug die Veränderung des Primärsaldos im Durchschnitt mehr als einen Prozentpunkt, allerdings stieg in diesem Zeitraum die Verschuldungsquote aufgrund der hohen Zinslast weiter an (Abbildung 3.21).

Abbildung 3.21: Entwicklung der Saldenindikatoren Italiens (1980-2005)



Anmerkung: OECD Economic Outlook Database (2006). Die Konsolidierungsphase ist durch die beiden vertikalen Linien markiert.

Gemessen an dem in der Einleitung definierten Nachhaltigkeitskriterium ist daher lediglich der Zeitraum von 1998 bis 2001 als erfolgreiche Budgetkonsolidierung zu bewerten. Dies wird damit begründet, dass die Schuldenquote des Jahres 2004 unter der des Jahres 2001 liegt. Für 2005 wurde aber schon wieder ein Gleichstand der erreicht und die zukünftige Entwicklung lässt erneut steigende Schuldenquoten erwarten. Insofern ist die italienische Konsolidierung zwar definitionsgemäß als nachhaltig zu bezeichnen, jedoch muss die weitere Entwicklung mit einem großen Fragezeichen versehen werden, da diese aller Voraussicht nach kaum als nachhaltig zu bewerten sein dürfte.

Als eine unter mehreren Ursachen hierfür kann das faktische Scheitern des europäischen Stabilitätspaktes identifiziert werden, welches auf die mehrmalige Verletzung der Stabilitätskriterien durch die großen Euro-Mitgliedsländer zurückzuführen ist. Die Formulierung des europäischen Stabilitätspaktes geschah 1997 gerade vor dem Hintergrund einer laxen Finanzpolitik mehrerer potentieller Beitrittsländer mit einer anhaltend hohen Verschuldung. Das Aufweichen der Kriterien und die faktische Aussetzung der Sanktionsmechanismen haben dazu geführt, dass Druck von den fiskalischen Konvergenzbemühungen genommen wurde.

Die Kontrolle und Überwachung der Haushaltslage in den einzelnen Mitgliedsländern basiert auf den Festlegungen des Art. 99 EGV, in dem ein sogenanntes Frühwarnsystem implementiert wurde. Dieses wurde jedoch aufgrund mehrerer Verstöße, insbesondere von Deutschland und Frankreich, Anfang 2005 abgeändert. Die neuen Regeln sehen nun eine stärkere Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten vor. Insbesondere werden aber die bisherigen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts faktisch außer Kraft gesetzt und dafür die zeitlichen Horizonte für eine Konsolidierung erweitert. Von dieser Entschärfung profitierte als erstes Land Italien, welches 2005 eine zweijährige Frist zum Senken der erneut angestiegenen, hohen Neuverschuldung eingeräumt bekam. Ob damit die gegenwärtig hohen Haushaltsdefizite (2004 minus 3,5 Prozent, 2005 minus 4,3 Prozent und 2006 minus 4,2 Prozent des BIP) nachhaltig reduziert werden können, scheint jedoch fraglich.

3.9.2 Die fiskalische Struktur Italiens

Italien ist trotz seiner Aufteilung in 20 Regionen in seiner Staats- und Verfassungsstruktur historisch bedingt zentralistisch organisiert (Trautmann 1999). Auch die fiskalische Struktur reflektierte vor allem bis 1996 den vorherrschenden zentralistischen Aufbau. Differenziert man die fiskalische Struktur der Steuereinnahmen nach den verschiedenen Gebietskörperschaften (Tabelle 3.16), zeigt sich, dass der Zentralstaat bis Mitte der 1990er Jahre stets über 60 Prozent aller Steuereinnahmen bei sich verbuchen konnte. Auf Platz zwei folgen – entsprechend der Zugehörigkeit Italiens zur konservativen Wohlfahrtsstaatswelt – die Sozialversicherungssysteme, die rund ein Drittel aller Einnahmen generieren. Die Kommunalebene hatte bis dahin geringe fiskalische Kompetenzen sowie geringe eigene Steuereinnahmen, die nur etwa fünf bis sechs Prozent des gesamten Aufkommens ausmachten.

Tabelle 3.16: Die Entwicklung des Steueraufkommens nach Gebietskörperschaften (1995-2004)

Staatliche Ebene	*1995*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2004*
Zentralstaat	62,7	60,4	58,6	61,8	55,7	55,3	53,9	53,0
Sozial	31,5	33,5	29,4	28,5	28,6	28,6	29,4	30,0
Kommunal	5,4	5,8	11,7	9,4	15,3	15,8	16,4	16,7
Supranational	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Anmerkung: OECD Revenue Statistics (2005)

Die Finanzierungsstruktur des italienischen Wohlfahrtsstaates ist somit überwiegend beitragsfinanziert und einkommensbezogen; entsprechend der Typologie von Esping-Andersen (1990) bewahrt sie sehr stark den Status der Versicherten. Dieses Umlagesystem wird, wie alle Sozialsysteme, die dem „Bismarck-Typ“ folgen, im Grundsatz analog zum deutschen Beitragssystem finanziert. Hinzu kommen in der italienischen Variante Steuerzuschüsse sowie Selbstbeteiligungen, vor allem im Gesundheitswesen.

Zwei weitere Größen zeigen, dass die fiskalische Struktur Italiens überwiegend zentralistisch ist: So lässt sich zum einen der Indikator „Schwierigkeitsgrad der Fiskalpolitik“ (Scharpf 1988) betrachten, der den Prozentsatz angibt, den das Defizit im Haushalt des Zentralstaates ausmachen müsste, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage um einen Prozentpunkt zu erhöhen. Zum anderen kann auch der Zentralisierungsgrad der Staatsausgaben (der Anteil des zentralstaatlichen Budgets multipliziert mit der Staatsquote) herangezogen werden. Bei beiden Messgrößen liegt Italien vorderen Bereich der OECD-Länder.

In einem OECD-weiten Vergleich haben Sutherland, Price und Joumard (2005: 144) außerdem gezeigt, dass Italien eine sehr zentralisierte Einnahmestruktur aufweist, sich aber bei den Ausgaben eher im Mittelfeld der zentralisierten Länder befindet.

Grundlegende Änderungen des Systems wurden 1997 durch die Verabschiedung eines einfachgesetzlichen Reformpaketes initiiert, das die innerstaatlichen Finanzbeziehungen neu ordnete (Palermo 2004). Die nach dem federführenden Minister Bassanini benannten Gesetze änderten neben den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auch die Steuerverteilung und die Steuergesetzgebungs kompetenzen, womit den italienischen Kommunen ein hoher Autonomiegrad eingeräumt wurde. Allerdings scheiterten in der Folge weitergehende Föderalismusreformen sowie Reformen der zweiten Parlamentskammer, die eine stärkere Föderalisierung mit sich gebracht hätten.

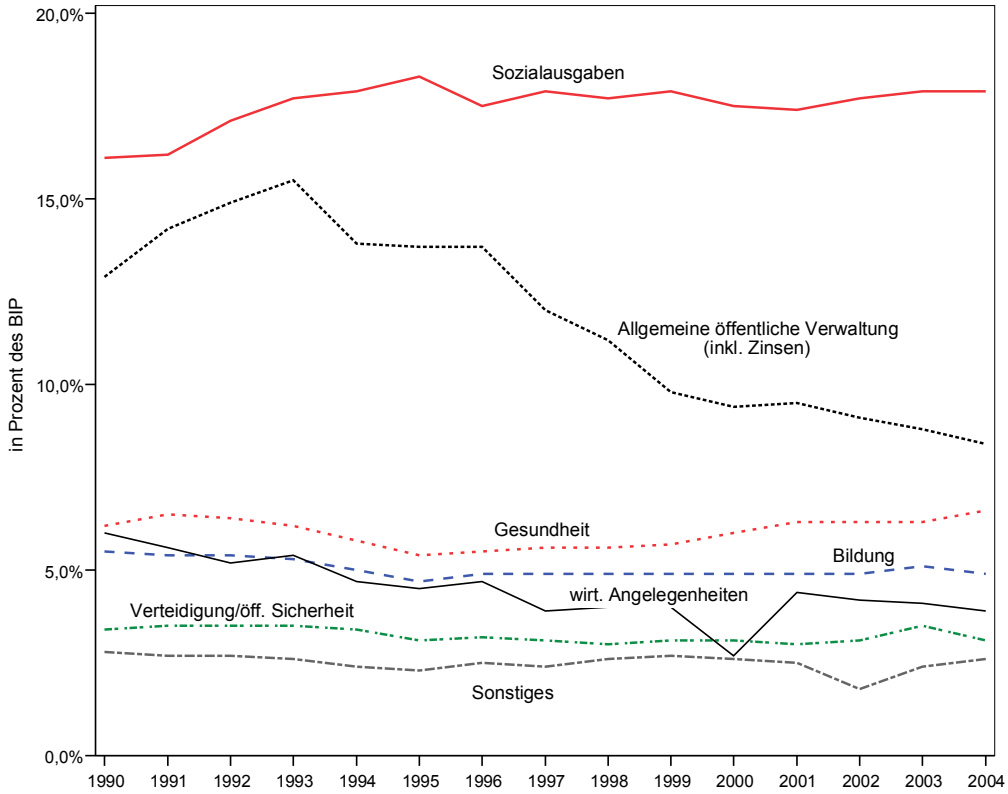
3.9.3 Analyse der Budgetkonsolidierung in Italien

Die Ausgabenseite

Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in Italien, die 1980 noch rund 42 Prozent des BIP betrugen, sind bis Mitte der 1990er Jahre auf fast „skandinavische“ Verhältnisse angestiegen. So betrug die Staatsquote 1993 57 Prozent bei einer Abgabenquote von 47 Prozent. Von diesem Spitzenwert ausgehend liegt die Staatsquote heute bei knapp über 48 Prozent, wobei sie in der Konsolidierungsphase von knapp über 50 Prozent auf rund 48 Prozent reduziert wurde. Gleichzeitig wurde die Abgabenquote gegenüber den Werten Anfang der 1990er Jahre faktisch konstant gehalten bzw. während der Konsolidierungsperiode sogar gesteigert. Insgesamt ist für den Zeitraum von 1990 bis 2004 eine eher moderate Absenkung der Gesamtausgaben zu beobachten, wenn man den Spitzenwert von über 56 Prozent Staatsausgaben im Jahr 1993 außen vor lässt (Abbildung 3.21).

Betrachtet man die Ausgabenseite entsprechend der funktionalen Ausgabenkategorien der COFOG-Klassifikation (Abbildung 3.22), zeigt sich, dass der überwiegende Teil der Konsolidierung durch die Reduktion der Zinsausgaben erklärt werden kann, die in der Rubrik der allgemeinen öffentlichen Verwaltung erfasst sind. Der langfristige Konsolidierungstrend zeigt überdies – entsprechend der internationalen Entwicklung – einen Rückgang im Bereich „wirtschaftliche Angelegenheiten“, also bei den Subventionen und öffentlichen Investitionen. Ein Einbruch ist hier besonders innerhalb der Konsolidierungsperiode zu beobachten. Die Verteidigungsausgaben und insbesondere die Ausgaben für öffentliche Sicherheit liegen in Italien im internationalen Vergleich relativ hoch. Dies ist der jahrzehntelangen Bedrohung durch den Linksterrorismus geschuldet. Da dieses Bedrohungsszenario aber kaum noch besteht, sind hier Einsparungspotenziale vorhanden. Allerdings wurden diese seit Beginn der 1990er Jahre nur vergleichsweise bescheiden genutzt: Der Ausgabenrückgang beträgt hier rund neun Prozent seit 1990.

Abbildung 3.22: Funktionale Ausgabenentwicklung (COFOG-Klassifikation) in Italien (1990-2004)



Anmerkung: Klassifikation der funktionalen Ausgaben (COFOG) in Prozent des BIP; Quelle: Eurostat.

Während der Konsolidierungsphase von 1998 bis 2001 wurden die Gesamtausgaben gegenüber dem Jahr vor Beginn der Konsolidierung um knapp fünf Prozent reduziert. Am stärksten sanken dabei die Zinsausgaben (minus 21 Prozent), gefolgt von den Sozialausgaben (minus drei Prozent) und den Verteidigungsausgaben (minus 1,4 Prozent). Gemessen an der Periode seit 1990 (COFOG-Daten liegen nur für den Zeitraum von 1990 bis 2004 vor) ist hier eine gewisse Abweichung zu erkennen. Am stärksten wurden in dieser Zeit die allgemeinen öffentlichen Ausgaben (vor allem Zinsen) sowie der Bereich „wirtschaftliche Angelegenheiten“ (Investitionen und Subventionen) zurückgefahren. Beide Kategorien wurden um etwa 35 Prozent gegenüber dem Wert 1990 reduziert. Dagegen wurde die soziale Sicherung um rund elf Prozent weiter ausgebaut. Gemessen an der Gesamtreduktion der Ausgaben um rund 10,6 Prozent ist hier eine eindeutige Prioritätensetzung für den Bereich Soziales zu erkennen, da sowohl die Ausgaben für die soziale Sicherung als auch für Gesundheit erhöht wurden, während alle übrigen Bereich stark reduziert wurden. Auch der Bildungssektor erfuhr eine Kürzung von etwa elf Prozent gegenüber dem Wert von 1990.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob diese vergleichsweise starke Ausgabenkürzung nachhaltig sein kann. Die bereits angesprochenen Probleme für die zukünftige Entwicklung werden vor der Folie der demographischen Situation Italiens und der anhaltenden Wirtschaftsschwäche eine nachhaltige Konsolidierung erschweren, da die politischen Prioritäten eindeutig auf Sozialkonsum und weniger auf investive Bereiche gelegt werden. Bereits heute gibt Italien im Verhältnis zum BIP von allen OECD-Ländern am meisten für die Alterslasten aus. Der Konsolidierungsmix aus Ausgabenkürzung und Einnahmeerhöhung ermög-

lichte zwar kurzzeitig Konsolidierungserfolge, langfristige Nachhaltigkeit scheint jedoch für die Zukunft auf diesem Weg kaum erreichbar.

Die Einnahmeseite

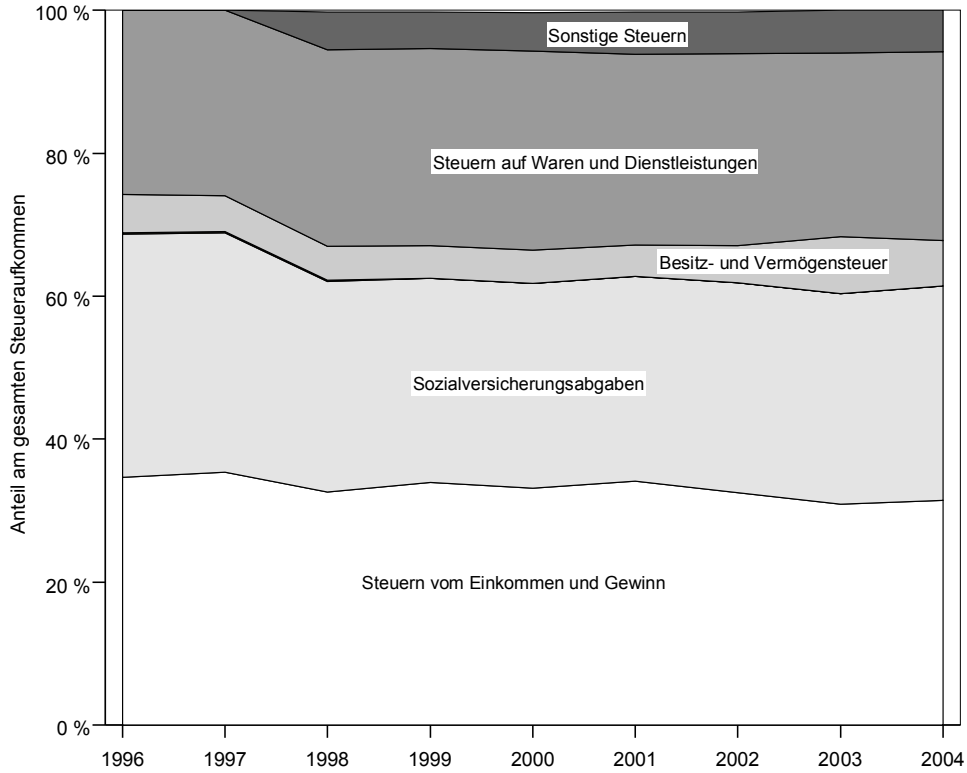
Betrachtet man die gesamte Abgabenquote, so liegt Italien mit einer Abgabenquote von rund 44 Prozent über dem OECD-Durchschnitt. Diese Abgabenquote ist tendenziell gestiegen, insbesondere wurden zur Haushaltskonsolidierung zusätzliche Steuern erhoben. Die Struktur der italienischen Staatseinnahmen ist nahezu dreigeteilt: Es werden fast paritätisch Sozialversicherungsabgaben sowie Steuern auf Einkommen und Gewinn beziehungsweise auf Konsum erhoben. Im langfristigen Vergleich zeigt sich ein leichter Rückgang der Steuern auf Einkommen und Gewinn auf nunmehr knapp über 30 Prozent. Auch die Sozialversicherungsabgaben sind, gemessen am gesamten Steueraufkommen, zurückgegangen und liegen gegenwärtig ebenfalls bei 30 Prozent. Dagegen wurden im langfristigen Vergleich die Steuern auf Waren, Dienstleistung und Konsum ausgebaut. Sie liegen momentan bei etwa 27 Prozent.

Fasst man die jeweiligen Steuerarten nach direkten und indirekten Steuern zusammen, so zeigt sich als Trend ein Rückgang der direkten Steuern (um ca. acht Prozentpunkte des BIP), während die indirekten Steuern im Gegenzug ausgebaut wurden. Der relativ hohe Anteil an kommunalen Steuern, ist auf die Einführung einer neuen Produktionssteuer auf regionaler Ebene im Jahr 1998 zurückzuführen („Imposta Regionale sulla Attività Produttive“ IRAP). Die Steuerstruktur – ähnlich der Deutschlands – weist ebenfalls die hierzulande beobachteten negativen Auswirkungen für den Faktor Arbeit auf.

Während der Konsolidierungsphase kam es zu verschiedenen Steuerreformen. So wurden etwa die Sozialversicherungsabgaben für die Arbeitgeber stark reduziert. Ein besonderes Charakteristikum ist zudem die starke Fokussierung auf direkte Steuern. In den vergangenen Jahren wurde die persönliche Einkommenssteuer mehrere Male reformiert, insbesondere wurde der Spitzensteuersatz 2001 gesenkt. Im Jahr 2002 wurden familienpolitische Maßnahmen für Kinder verbessert, 2003 und 2005 erneut der Spitzensteuersatz reduziert sowie die Grenzen der Steuerklassen herabgesetzt. Darüber hinaus wurde eine vierprozentige Solidaritätsabgabe für höhere Einkommen über 100 000 Euro eingeführt.

Im Jahr 1999 wurde die Lohnsummensteuer als Zuschlagssteuer auf die Einkommensteuer abgeschafft. Diese Steuerreform war aber gleichzeitig mit einer Ausweitung der sonstigen Steuern und der Besitz- und Vermögenssteuern verbunden (Abbildung 3.23).

Abbildung 3.23: Struktur der italienischen Staatseinnahmen (1996-2004)



Anmerkung: OECD Revenue Statistics (2005)

Wie im internationalen Trend üblich, wurden die Steuerbemessungsgrundlagen verbreitert. Dies trifft insbesondere auf die Kapitalbesteuerung und die Unternehmensbesteuerung zu. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung war im Zeitraum von 1997 bis 2003 eine duale Einkommensbesteuerung in Kraft. Allerdings wurde diese Steuer (IRPIG) durch eine neue Unternehmenssteuer (IRES) ersetzt, wobei ein einheitlicher Steuersatz von 33 Prozent gilt. Im Gegensatz zur Haupthypothese des internationalen Steuerwettbewerbs, die eine Umschichtung des Steuersystems hin zu indirekten Steuern postuliert, wurde in der Konsolidierungsphase jedoch wieder relativ viel Gewicht auf die direkten Steuern gelegt, wenngleich diese im langfristigen Vergleich eher zurückgehen.

Hinzu kommen als Sondereffekte noch Privatisierungserlöse, die jene der anderen Konsolidierungsfälle übersteigen. Außerdem konnten während der Konsolidierungsphase weitere substanzielle Einmaleffekte wie etwa Erlöse aus dem Verkauf von UMTS-Lizenzen (knapp 14 Milliarden Euro im Jahr 2000) erzielt werden. Weitere Effekte auf das Defizit hatte nach einer Studie der OECD (2005c) die „kreative Buchführung" Italiens. Zwischen 1993 und 2003 wurden auf diese Weise jahresdurchschnittliche Verbesserungen des Defizits in Höhe von 0,9 Prozent des BIP „erreicht", denen keine realen Maßnahmen oder Veränderungen zugrunde lagen.

Die OECD (1999IT) sieht als wichtigste Faktoren für die Konsolidierung die Reduktion der Zinszahlungen, die temporär eingeführte Eurosteuer (1996), budgetäre Kontrollmaßnahmen sowie die Reduktion der Investitionen. Schätzt man die Größenordnungen, so kann die Budgetkonsolidierung Italiens relativ gleichgewichtig als Mix ausgaben- und Einnahmeseitiger Maßnahmen bewertet werden.

3.9.4 Untersuchung der Maßnahmen auf Prozess- und institutioneller Ebene

Das niedrige Verrentungsalter und die Statusorientierung des Rentensystems – d.h. die Pensionszahlungen richten sich nach dem letzten Arbeitseinkommen – führten insgesamt zu hohen Belastungen mit einer deutlich über dem EU-Durchschnitt liegenden Anteil der Altersrenten, weshalb Italien gelegentlich auch als „Rentnerstaat“ (Ferrera und Gualmini 2000: 358) bezeichnet wurde. Wegen der im internationalen Vergleich sehr niedrigen Fertilitätsrate bei gleichzeitig hoher Lebenserwartung wird dieser Problemdruck auch in Zukunft nicht nachlassen. Im Zuge der politischen und Systemkrise zu Beginn der 1990er Jahre wurden verschiedene Institutionen geändert. Neben der erwähnten Umstrukturierung des Wahlsystems erfolgte eine Stärkung dezentraler Staatsstrukturen, von der insbesondere die Kommunen profitierten. Damit sollte gleichzeitig eine Verbesserung der Finanzausstattung einhergehen (Pallaver 2003). Vor dem Hintergrund starker Sezessionsbestrebungen im Norden Italiens, wo etwa die Lega Nord unter Umberto Bossi danach strebt, wenn schon nicht einen eigenen Staat, so doch immerhin weitgehende Autonomie für eine fiktive Republik „Padanien“ zu erlangen, war dies ein politisches Zugeständnis, welches eine Abkehr von der traditionellen Struktur Italiens vorsah. Der Anstieg des Anteils der Kommunen am Gesamtstaataufkommen reflektiert diese Reform eindrücklich.

Ebenfalls aufgewertet wurde 1994 die Rolle des Finanzministers, der mittlerweile als starke Figur bezeichnet werden kann. Überdies gehört Italien Um die Budgetdisziplin zu gewährleisten, können überdies unterschiedliche Regeln implementiert werden. Neben sogenannten Ausgabengrenzen dabei auch weichere Formen der Kontrolle zum Einsatz kommen. Italien zählt in diesem Bereich indes eher zu den Ländern, die vergleichsweise starke institutionelle Regeln für die Budgetdisziplin implementiert haben (OECD 2004: 31). Durch die bahnbrechenden Arbeiten Jürgen von Hagens (1992) sowie nachfolgend von Hallerberg und von Hagen (1999) sowie Hallerberg (2003) können die unterschiedlichen Budgetinstitutionen der einzelnen Länder quantitativ erfasst werden. Dabei spielt es eine Rolle, ob ein Land dem sogenannten Delegations- bzw. dem „commitment“-Ansatz nachfolgt. Typischerweise werden Mehrheitssysteme den Delegationsansatz, der eine Stärkung des Finanzministers beinhaltet, stärker verfolgen als etwa konsensdemokratisch organisierte Länder. Der Von-Hagen-Index sieht dabei insgesamt fünf Bereich vor, anhand derer der Budgetprozess klassifiziert wird:

I. Verhandlung innerhalb des Kabinetts
II. Struktur des parlamentarischen Prozesses
III. Transparenz des Budgetprozesses
IV. Flexibilität der Budgetausführung
V. langfristigen Planungsbeschränkungen

Vergleicht man die Werte von 1991 (bei von Hagen 1993) und 2001 (bei Hallerberg 2003) zeigt sich, dass bei der Aggregation der einzelnen Teilbereiche zu Gesamtindizes Italien dasjenige Land ist, welches von den hier untersuchten Konsolidierern seine Haushaltsinstitutionen am stärksten reformiert hat (Tabelle 3.17). Dabei wurden vor allem die „Delegations-Institutionen“ gestärkt, aber auch die Indikatoren, die ein stärkeres „committment“ befördern sollen. So wurden die unterschiedlichen Ministerien für den Haushalt und die Finanzen zusammengeführt und ihre Stellung im Budgetaufstellungsprozess gestärkt.

Tabelle 3.17. Entwicklung der Budgetinstitutionen in Italien

Entwicklung des Von-Hagen-Index	*1991*	*2001*
I. kabinettsinterne Verhandlungen	**7,7**	**16**
Generelle Beschränkungen	2	4
Agendasetting Finanzminister/Premier	1	4
Reichweite der Haushaltsgesetzgebung	2,7	4
Verhandlungsstrukturen	2	4
II. Der Parlamentarische Prozess	**6**	**14**
Begrenzte Änderungen	4	0
Gegenposition zu Änderungen	0	4
Änderungen verursachen Senkungen	0	4
Eine einzelne Abstimmung über die Ausgaben	2	4
Globalabstimmung	0	2
III. Informationsgehalt des Haushaltsentwurfs	**5**	**12,3**
Spezielle Fonds	1	1
Ein einzelnes Dokument	0	4
Transparenz	0	2
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung	0	1,3
Staatsanleihen	4	4
IV. Flexibilität der Haushaltsführung	**1**	**12**
Finanzminister kann blockieren	0	4
Kassenobergrenzen	0	4
Auszahlungsgenehmigungen	0	4
Ausgabenumschichtungen zwischen Haushaltstiteln	0	0
Haushaltsplanänderungen	1	0
Saldenvortrag	0	0
V. langfristige Planungsbeschränkungen	**11**	**13**
Mehrjährige Haushaltsziele	4	4
Planungshorizont	3	3
Beschaffenheit der Planung	1	4
Verbindlichkeitsgrad	3	2
Struktureller Index (I. + II. + III. + IV)	**19,7**	**54,3**
Planungsindex (III. + V.)	**20**	**41,3**

Anmerkungen: Daten für 1991: von Hagen (1993), Daten für 2001 von Hallerberg (2003).

Italien legt, wie andere Länder auch, eine mittelfristige Finanzplanung vor (OECD 1999IT: 52). Dieser Dreijahresplan, der jedes Jahr im Frühjahr vorgelegt wird, sah für 1998 ein Defizit von 2,6 Prozent des BIP vor, welches sukzessive auf zwei Prozent im Jahr 1999 sowie auf 1,5 Prozent im Jahr 2000 und auf ein Prozent im Jahr 2001 reduziert werden sollte. Ex post wurden diese Werte zumindest für die Jahre 1999 und 2000 erfüllt.

Durch die Reorganisation des Schuldenmanagements können weitere Senkungen der Zins- und Schuldenlast erzielt werden. Bei einer langfristigen Bindung (Maturität) der Staatsschulden führen hohen Zinssätzen zu einer vergleichsweise hohen Zinslast. Bei tendenziell fallenden Zinsen ist es daher sinnvoll, die Staatsschulden kurzfristig bzw. mittelfristig zu binden. Im Bereich der kurzfristigen Verschuldung hat Italien 1997 den höchsten Wert aller Euro-Länder gehabt, weshalb hier die fallenden Zinssätze dieser Periode genutzt werden konnten, um die Zinsbelastung weiter zu reduzieren.

3.9.5 Weitere Faktoren

Italiens Konsolidierungsprozess ist von vorausgehenden und begleitenden Reformen gekennzeichnet. Diese waren beachtlich und nur durch den faktischen Systemzusammenbruch und die Krise des politischen Systems zu Beginn der 1990er Jahre zu erklären.

Im Bereich des Rentensystems wurden in den 1990er Jahren aufgrund der hohen Belastung durch Frühpensionierungen verschiedene Rentenreformen durchgeführt. Diese waren politisch hoch umstritten und führten auch zu Innenpolitischen Auseinandersetzungen und Streiks. Die erste Rentenreform war die sogenannte „Amato-Reform" von 1992. Diese sah eine Verschärfung der Voraussetzungen für den Bezug normaler Altersrenten sowie eine Anhebung der Altersgrenzen unter Versicherungs- und Beitragszeiten vor. Überdies wurde eine Lohnindexierung der Renten abgeschafft. Im Jahr 1995 wurde eine weitere restriktive Rentenreform implementiert – die sogenannte „Dini-Reform" –, die zu Änderungen in der Rentenformel führte. Die dabei vorgenommene direkte Verknüpfung zwischen den Steigerungssätzen der Renten sowie der Variation des Sozialproduktes führte zu einer Anpassung der Rente an die wirtschaftliche Entwicklung. Überdies wurden die Beitragsjahre für den Bezug einer Rente von 35 auf 40 Jahre erhöht sowie das Renteneintrittsalter flexibilisiert. Mit der „Prodi-Reform" von 1997 wurden wiederum die Voraussetzungen für den Rentenbezug verschärft. Ebenfalls wurde ein Inflationsausgleich für Renten gestrichen.

Die Rentenreformen konnten zwar nicht den generellen Anstieg der Renten seit 1990 reduzieren, die isolierte Betrachtung der Konsolidierungsphase, in der es eine kleine Reduktion der Sozialausgaben gab, zeigt jedoch eine gewisse kurzfristige Wirkung an. Im Bereich des Arbeitsmarktes gab es einen Abbau von Schutzmaßnahmen (z.B. 1997), um hier eine größere Flexibilität zu erreichen. In der Arbeitslosenversicherung wurden die Leistungen jedoch erhöht, wie etwa die Dauer des Bezugs für Arbeitslosenunterstützung sowie die Lohnersatzleistungen (2000).

Reformunterstützend wirkte der parteiübergreifende politische Konsens, um sich für den Euro zu qualifizieren. Im Verweis auf dieses Ziel konnten Vetopositionen umspielt werden und innenpolitischer Protest vermieden werden, der sich sonst – sehr wahrscheinlich – vehementer manifestiert hätte.

Hilfreich für die Konsolidierung in Italien war überdies die Entwicklung der Löhne. Im Zeitraum von 1998 bis 2000 lag die Reallohnentwicklung unterhalb des OECD-Durchschnittes. Damit konnten einerseits Spielräume für die öffentlichen Haushalte sowie auf der anderen Seite Wachstumspotenziale für die Wirtschaft gewonnen werden.

Kennzeichen für die italienische Konsolidierung ist insgesamt eine Balancierung der Maßnahmen: Es wurden Einschnitte mit selektiven Verbesserungen kombiniert. Überdies wurden international häufig angewendete Strategien wie die Veränderung der Indexierung von Sozialleistungen eingesetzt.

4 Neun Länder – neun Wege? Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei Haushaltssanierungen

Das vorige Kapitel untersuchte en détail die Haushaltssanierungen in neun ausgewählten Staaten. Dabei wurde deutlich, dass die Regierungen der Länder jeweils eine bestimmte Kombination aus verschiedenen Maßnahmen wählten, um die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren. Der Maßnahmen-Mix setzte an drei Stellschrauben an: ausgabenseitig, einnahmeseitig und auf institutioneller Ebene.

Ziel des folgenden Abschnittes ist es, die unterschiedlichen nationalen Konsolidierungswege herauszuarbeiten und zu vergleichen. Im Unterschied zum Kapitel 2 werden dabei nicht alle OECD-Länder, sondern nur die neun ausgewählten Fallbeispiele vergleichend analysiert. Dabei geht die Untersuchung über eine rein quantitative Beschreibung der Konsolidierungen hinaus und fokussiert darauf, wie gewisse Sparmaßnahmen in verschiedenen Ländern politisch umgesetzt wurden. Außerdem bezieht die folgende Analyse auch die dritte Ebene von Konsolidierungen mit ein – die institutionellen Reformen.

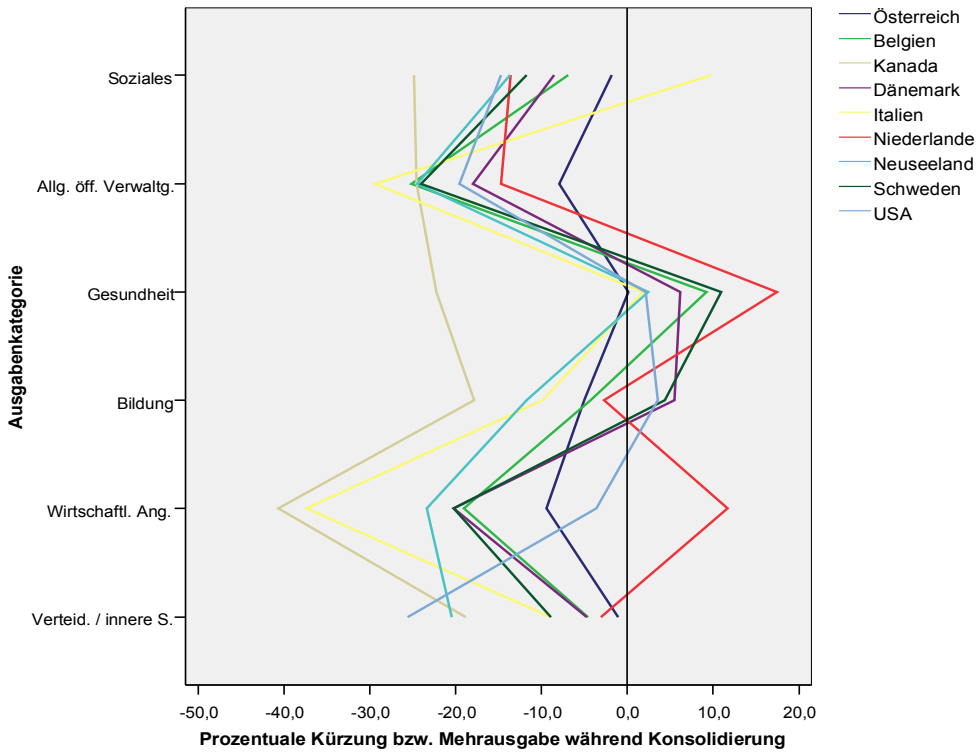
4.1 Maßnahmen auf der Ausgabenseite

4.1.1 Überblick

Das dritte Kapitel hat bereits deutlich gemacht, dass die Sparmaßnahmen auf der Ausgabenseite je nach Land an verschiedenen Punkten ansetzten. Dennoch gibt es einige Gemeinsamkeiten: Zum einen trieben in nahezu allen Staaten die Kosten für das Gesundheitswesen die Ausgaben nach oben und standen den Konsolidierungsbemühungen entgegen. Zum anderen haben fast alle Konsolidierer unter den OECD-Staaten die Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung (Ausnahme: Island und Großbritannien) und für Verteidigung und öffentliche Sicherheit (Ausnahme: Island) gekürzt. Der Rückgang der Ausgaben für die öffentliche Verwaltung ist jedoch weitestgehend dem Rückgang der Zinszahlungen auf Grund sinkender Zinszahlungen zu verdanken.

Dieses Muster findet sich auch bei den neun ausgewählten Ländern wieder (siehe Abbildung 4.1). So gelang es nur Kanada, während der Konsolidierungsperiode die Gesundheitsausgaben zu senken. In den übrigen acht Ländern stiegen die Ausgaben für Gesundheit prozentual zum Ausgangsniveau an. Auch die Ausgabenentwicklung in den Bereichen allgemeine öffentliche Verwaltung und Verteidigung und öffentlicher Sicherheit spiegelt das allgemeine Muster wider. Alle neun ausgewählten Länder haben bei diesen Posten gespart.

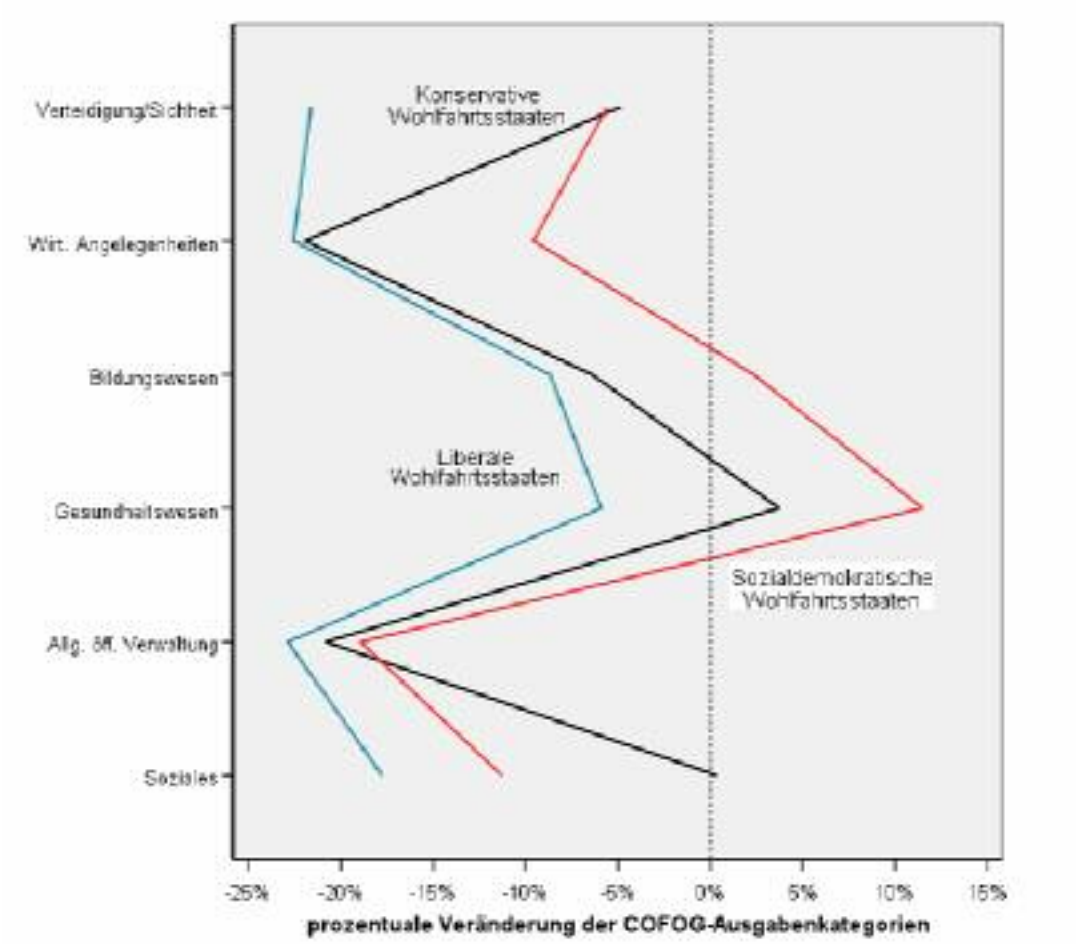
Abbildung 4.1: Muster der Konsolidierung nach COFOG: Neun ausgewählte Fälle



Anmerkung: Die Kategorien sind absteigend nach Wichtigkeit (Aufkommen) sortiert.

Teilt man die Fälle nach den unterschiedlichen Welten des Wohlfahrtsstaats ein, so zeigt sich auch hier ein bekanntes Phänomen (siehe Abbildung 4.2): Die drei Konsolidierer aus der konservativen Wohlfahrtsstaatswelt haben sich mit Kürzungen bei den Sozialausgaben besonders schwer getan, während Staaten aus der sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtsstaatswelt die Sozialausgaben deutlich stärker beschnitten haben. Weiterhin auffällig ist die starke Kürzung liberaler Staaten bei Verteidigung und öffentlicher Sicherheit. Dies ist v.a. auf die „peace dividend“ zurückzuführen: Sowohl Kanada als auch die USA konnten nach Ende des Kalten Krieges ihre Militärausgaben deutlich zurückfahren.

Abbildung 4.2: Muster der Konsolidierung in Wohlfahrtstaats-Regimes (nach COFOG)



Grundlage der Berechnung: Durchschnitte der prozentualen Veränderung der Ausgaben während der jeweiligen Konsolidierungsperioden in den drei Ländern der drei Regimes (Basis: Ausgabenquoten in Prozent des BIP).

Es zeigt sich also: Die Fallauswahl folgt bei der Entwicklung der Ausgaben ziemlich genau den bereits in Kapitel 2 identifzierten Konsolidierungsmustern. Bei der Analyse der Ausgabenentwicklung nach ökonomischen Kriterien ergibt sich ein ähnliches Resultat.

4.1.2 Die politische Umsetzung der ausgabenseitigen Konsolidierung

Im Gegensatz zur Analyse in Kapitel 2 ist es aufgrund der Detailkenntnisse aus den Länderberichten in diesem Abschnitt möglich, auch die politische Umsetzung der Konsolidierungspolitiken zu untersuchen. Die politischen Instrumente, die die einzelnen Länder angewendet haben, werden im Folgenden vergleichend vorgestellt. Die Analyse richtet sich dabei nach der Größe der einzelnen funktionalen Posten (COFOG-Klassifikation) in den Staatshaushalten. Auf die Staatsausgaben nach ökonomischer Gliederung wird – wenn notwendig ergänzend eingegangen.

Im sozialen Bereich, dem größten Ausgabeposten der Etats, sanken die Ausgaben v.a. durch schärfere Kriterien für den Leistungsbezug und kürzere Zahlungsperioden. So schaffte bspw. die schwedische Regierung die Regelung ab, dass sich Arbeitslose durch Schulungen

und Fortbildungen immer wieder aufs Neue für den Bezug von Arbeitslosengeld qualifizieren können. In den USA wurde im Rahmen der Sozialhilfereform u.a. ein zweijähriges Bezugslimit für Arbeitslosenhilfe eingeführt. Die österreichische Regierung erschwerte die Kriterien, um in vorzeitigen Ruhestand zu gehen und sparte damit bei den Ausgaben für die Pensionsversicherung. Starke Kürzungen bei Lohnersatzquoten, die politisch meist schwieriger durchzusetzen sind als Verschärfungen bei den Qualifikationskriterien, gab es nur in wenigen Ländern: Schweden und Kanada sind hier Ausnahmen.

Ein weiteres, weit verbreitetes Instrument zur Senkung der Sozialausgaben war die Abschaffung oder Veränderung der Indexierung von Sozialleistungen (Belgien, Schweden). Statt parallel zur Inflationsrate oder zur Bruttolohnentwicklung auch die Sozialleistungen steigen zu lassen, beschlossen viele der Konsolidierungsländer, die nominalen Beträge einzufrieren. Diese Maßnahme führt letztlich zu einem Kaufkraftverlust der Zahlungen und kommt einer Kürzung gleich – dies lässt sich aber politisch besser verkaufen. Besonders „trickreiche“ Beispiele solcher impliziten Kürzungen sind die Einführung des „index santé“ in Belgien oder die Reform des „basbelopp“ in Schweden (siehe Länderberichte).

Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang die Reform der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, die über sinkende Arbeitslosenzahlen maßgeblich zur Konsolidierung der dänischen Staatsfinanzen beitrug. Durch eine geschickte Kombination von schärferen Kriterien für Leistungsbezug, einer Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, höherer Flexibilität im Arbeitsmarkt und dezentralisierter Vermittlung von Arbeitsstellen gelang es der dänischen Regierung, die Arbeitslosigkeit und damit auch die Ausgaben in diesem Bereich deutlich zu senken. Die dänische Regierung ging also nicht alleine den Weg von „versteckten“ Kürzungen. Sie federte vielmehr die negativen Effekte für die Arbeitslosen (wegen der Verschärfung der Kriterien für das Arbeitslosengeld) durch eine stärkere Betonung aktiver Arbeitsmarktpolitik ab. Auch die amerikanische Reform der Sozialhilfe vereinigte Kürzungsmaßnahmen mit strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.

Insgesamt kann für die Entwicklung der Sozialausgaben festgehalten werden, dass die deutlich stärkeren Kürzungen in den Ländern erfolgten, die zur sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtsstaatswelt gehören. Diese Ausgabensenkungen gingen zum einen mit stärkeren Einschnitten (bspw. Kürzungen der Lohnersatzquoten) einher; zum anderen fanden in einigen Ländern dieser Wohlfahrtsstaats-Regimes breiter anlegte Reformen statt (Arbeitsmarktreformen, Rentenreformen). Erklärt werden kann dieses vergleichsweise zurückhaltende Reformtempo in den Nationen aus der konservativen Wohlfahrtstaatswelt durch die Organisation der Sozialleistungen in Form von Sozialversicherungen: Da Sozialleistungen als Ansprüche von den Beitragszahlern erworben werden, sind Kürzungen schwerer durchzusetzen (Pierson 1994). Auch die Durchsetzung großer Reformen ist schwieriger, wenn Sozialversicherungsträger als machtvolle Institutionen für die Organisation von Sozialleistungen verantwortlich sind.

Die Ausgabensenkungen bei der allgemeinen öffentlichen Verwaltung in allen Ländern erklären sich zum größten Teil über geringere Ausgaben für den Schuldendienst, der unter dieser funktionalen Kategorie subsumiert wird. Die Zinszahlungen auf Staatsschulden sind in allen Ländern gefallen und haben damit stark zur Konsolidierung beigetragen (siehe Kapitel 2). Die übrigen Ausgabenkategorien, die unter diesen Posten fallen, sind sehr heterogen (Transfers zu anderen Regierungsebenen, Ausgaben bestimmter Ministerien etc.). Daher ist eine sinnvolle Interpretation nicht möglich, zumal Personalausgaben jeweils bei den funktionalen Kategorien verbucht werden, bei denen sie anfallen (bspw. Personal des Verteidi-

gungsministeriums bei Verteidigung).[83] Weil jedoch gerade die Personalausgaben einen großen Teil der Gesamtausgaben ausmachen, wird an dieser Stelle kurz die Entwicklung dieses Postens diskutiert. Die Kosten für Staatsbedienstete sind vor allem in Kanada, Schweden, Neuseeland und den USA deutlich gefallen, gefolgt von Österreich und den Niederlanden. In den übrigen Ländern (Belgien, Italien und Dänemark) blieben sie konstant oder stiegen an. Diese Reihenfolge zeigt, dass v.a. die Nationen der liberalen Wohlfahrtsstaatswelt bei Personalausgaben kürzen konnten. Zwei Gründe zur Erklärung: Erstens kommt dem Staat in der sozialdemokratischen Wohlfahrtstaatswelt eine zentrale Rolle als Arbeitgeber und Anbieter sozialer Dienstleistungen zu. Diese zentrale Rolle wurde in diesen Ländern auch während der Konsolidierungsphasen nicht aufgegeben. Und zweitens erschwert der Beamtenstatus, der in Ländern aus dem konservativen Wohlfahrtstaats-Regime verbreitet ist, einfache Kürzungen beim Personal.

Ein Blick auf die politische Strategie, mit denen die Regierungen die Personalausgaben kürzten, offenbart länderspezifische Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Viele Regierungen froren die Gehälter im öffentlichen Sektor ein oder kürzten Zuschläge und Sonderzahlungen (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld, Jubiläumszulagen, etc.). Diesen Weg gingen vor allem Belgien und Österreich, wo die Mitarbeiter im öffentlichen Sektor durch die Vielzahl unkündbarer Arbeitsverhältnisse nicht einfach entlassen werden konnten (für einen Überblick der österreichischen Maßnahmen: Rechnungshof 1999: 14). Die Art und Weise der politischen Umsetzung erinnert an das Instrument der De-Indexierung von Sozialleistungen: Statt Entlassungen und echten Gehaltskürzungen werden Löhne eingefroren und damit implizit gekürzt. Für Dänemark und Schweden finden sich ähnliche Strategien wie in Belgien und Österreich, wenn auch dort eher politischer Wille als systemische Inflexibilität zur Beibehaltung eines starken öffentlichen Sektors als Dienstleister des Wohlfahrtsstaates führte. Anders ging die kanadische Regierung vor: Mit den Ergebnissen des „Program Review“ im Rücken, beschloss sie massive Entlassungen bei den Angestellten der Bundesverwaltung (siehe Länderbericht).

In allen Ländern drückten ab Mitte der 1990er Jahre außerdem Verwaltungsreformen die Kosten. Die Welle des „New Public Management“ schwappte durch die öffentlichen Verwaltungen und erschloss Einsparpotenziale in der Administration durch Effizienzsteigerungen und bessere Steuerungsmodelle. Beispiele sind die USA *(*„smaller and smarter government“) oder Dänemark („performance contracts“).

Die durchschnittlich drittgrößte Ausgabenkategorie in den Budgets der untersuchten Länder sind die Gesundheitsausgaben. Außer Kanada gelang es keinem Staat, bei den Gesundheitsausgaben zu kürzen. Das Wachstum der Ausgaben in den meisten Nationen ist aber nicht darauf zurückzuführen, dass die Regierungen dieses Politikfeld nicht zu reformieren versuchten – im Gegenteil: So führte bspw. Belgien eine Ausgaben-Obergrenze ein, nach der die Gesundheitsausgaben jedes Jahr nur um maximal 1,5 Prozent steigen durften. Das Problem: Die Grenze wurde nicht eingehalten und es gab keine automatischen Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung. Auch in anderen Ländern wurden Gesundheitsreformen initiiert. Sie scheiterten jedoch häufig am Widerstand der Bevölkerung, von Interessengruppen oder am Widerstand des Parlaments. Meist erwiesen sie sich zudem als unzureichend, um die Kosten zu senken. Prominentestes Beispiel ist dafür sicherlich das Scheitern der US-amerikanischen Gesundheitsreform, die Präsident Clinton noch im Wahlkampf als wichtigstes Projekt vorstellte. Daher stellt sich die Frage: Wie gelang es der kana-

[83] Je nach Haushaltsposten werden die Personalausgaben unterschiedlichen COFOG-Kategorien zugeordnet (UN 2000).

dischen Regierung, die Gesundheitsausgaben in den Griff zu bekommen? Auf die Frage gibt es mehrere Antworten: Zum einen beruht die deutliche Ausgabensenkung tatsächlich auf einer Kürzung der Block-Transfers für Gesundheit vom Bundesstaat an die Provinzen (Einführung des CHST, siehe Länderbericht). Dadurch gingen in der Folge auch die Ausgaben der Provinzen für Gesundheit zurück. Zum zweiten steckt hinter den hohen Werten für die Kürzung auch ein Datenproblem, wodurch die Stärke der Einsparungen überschätzt wird: Denn durch die Zusammenlegung verschiedener Ausgaben (u.a. auch der Gesundheitsausgaben) zum CHST verbuchen die amtlichen Statistiken die Bundestransfers für Gesundheit ab 1996 nicht mehr unter der Kategorie Gesundheit, sondern unter Sonstiges. Dies führt dazu, dass die Gesundheitsausgaben drastisch sinken (von etwa 1,2 auf 0,1 Prozent des BIP) und lässt die Gesamtkürzung prozentual sehr hoch erscheinen. Betrachtet man stattdessen nur die Kürzungen der Provinzen bei den Gesundheitsausgaben, so fallen diese mit minus 9,5 Prozent eher moderat aus.[84] Drittens zeigt ein Blick auf die weitere Entwicklung der Gesundheitsausgaben nach der Konsolidierungsperiode einen Bugwellen-Effekt. Die Gesundheitsausgaben wurden in der Tat zum Zweck der Haushaltssanierung leicht zurückgefahren, steigerten sich aber in den Jahren danach umso stärker: Von 6,0 Prozent des BIP im Jahr 2000 auf 7,2 Prozent in 2005 (Statistics Canada 2006).[85] Diese kurze Diskussion zeigt: Die Gesundheitsausgaben sind – egal in welchem Land – der Kostentreiber Nummer eins. Selbst während strammer Konsolidierungen, wie bspw. in Schweden, wuchsen die Gesundheitsausgaben weiter.

Auch die Ausgaben für Bildung blieben im Vergleich zu anderen Budgetposten vor starken Kürzungen eher verschont. In Schweden, Dänemark und den USA stiegen die Ausgaben trotz Sanierung der Staatsfinanzen sogar an. Die Regierungen der übrigen ausgewählten Staaten sparten moderat – kürzten aber im Verhältnis zu den anderen Ausgabensenkungen eher weniger. Die moderaten Einsparungen lassen sich oft auf Effekte zurückführen, die nicht unbedingt mit einer politischen Entscheidung verbunden sind, gerade die Bildungsausgaben zu senken. Vielmehr schlugen in Österreich bspw. die allgemeinen Senkungen von Personalkosten über Lehrergehälter auf die Bildungsausgaben durch. Dieses Instrument zur Ausgabensenkung wurde aber nicht spezifisch für den Bildungsbereich entwickelt, sondern allgemein auf alle Personalausgaben angewendet.

Das einzige Land, das Bildungsausgaben prozentual deutlich reduzierte, ist Kanada. Diese Verringerung ist – wie bei den Gesundheitsausgaben – teilweise durch veränderte Budgetierungsregeln zu erklären. Dennoch: Auch die OECD berechnet einen Rückgang der Ausgaben der Regierung für Bildung von 6,8 auf 5,1 Prozent des BIP zwischen 1992 und 2000 – eine Abnahme um mehr als 20 Prozent (OECD 2006b). Die prozentual hohen Kürzungen in Kanada stehen in direktem Zusammenhang mit der Umstellung der Transferarithmetik zwischen Bund und Provinzen. Auf die Zusammenlegung verschiedener Transfers zu einem „Block-Grant“ und dessen Kürzung durch den Bund reagierten die Provinzen mit Sparmaßnahmen – auch bei den Bildungsausgaben. Erst nachdem die Konsolidierung der Staatsfinanzen auf den Weg gebracht war, steigerte der Bund seine Ausgaben für Bildung wieder – bspw. durch die „Canadian Millenium Scholarships“-Initative im Jahr 1998, die Stipendien für Studierende erteilte (Department of Finance 1998: 75). Unter dem Strich bleibt für den kanadischen Fall festzuhalten: Obwohl die Regierung die Ausgaben für Bildung senkte, blieben die Sparmaßnahmen bei Bildungsausgaben im Vergleich zu anderen Aus-

[84] Das gleiche Problem ergibt sich auch für die Bildungsausgaben sowie – in geringerem Maße – für die Sozialausgaben.

[85] Der Bund und die Provinzen kamen in „federal-provincial-agreements“ überein, die CHST-Transfers aufzustocken, damit der Investitionsstau im Gesundheitswesen behoben werden kann (Tuohy 2002).

gabenkategorien gering. Damit passt das Verhalten Kanadas trotz der auf den ersten Blick starken Kürzungen zu den Kürzungsmustern der anderen untersuchten Länder.

Damit lässt sich bilanzieren, dass sowohl die Gesundheits- als auch die Bildungsausgaben von Kürzungen nur wenig betroffen waren. Allerdings unterscheiden sich die Gründe für diese Entwicklung: Während die Regierungen durchaus versuchten, das Wachstum der Gesundheitsausgaben zu bremsen (und daran scheiterten), stand hinter der Verschonung der Bildungspolitik ein klarer politischer Wille. So betonte bspw. die schwedische Regierung immer wieder ihre Absicht, den Kern des Wohlfahrtsstaates – also Kinderbetreuung und Bildung – so wenig wie möglich durch die Budgetsanierung zu beeinträchtigen (Riksdag 1994: 8). Hinter ähnlichen Entwicklungen bei den Ausgaben stehen also völlig unterschiedliche Gründe.

Die Entwicklung der Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten ist im Nationenvergleich relativ ähnlich. In fast allen Ländern trugen Ausgabenkürzungen bei wirtschaftlichen Angelegenheiten zur Konsolidierung bei. Einzige Ausnahme sind die Niederlande und Irland. Dieser generelle Trend trifft auch für die neun ausgewählten Länder zu. Die Niederlande haben mit einem Anstieg der Ausgaben für wirtschaftliche Angelegenheiten eine Sonderstellung inne. Hintergrund der Sonderentwicklung ist v.a. ein deutliches Wachstum der Investitionen. Das politische Instrument zur Umsetzung der Ausgabenkürzungen war häufig der Subventionsabbau. In allen Ländern, außer den Niederlanden und Österreich, leistete die Abschaffung von Subventionen einen wichtigen Beitrag zum Konsolidierungserfolg.[86] Insbesondere die Regierungen von Schweden und Kanada reduzierten die Subventionen kräftig (Riksdag 2000; Department of Finance 1995: 42). Nach Angaben des kanadischen Finanzministeriums wurden mit dem „landmark budget“ von 1995 rund 60 Prozent aller Subventionen gekürzt – darunter auch die traditionelle Unterstützung der Landwirte in Mittelkanada beim Transport von Getreide („Western Grain Transportation Act“). Bei der politischen Umsetzung der Subventionskürzungen lässt sich keine gemeinsame Strategie der verschiedenen Länder erkennen. Dies mag damit zusammenhängen, dass Wirtschaftsförderung durch Subventionen stark von der Wirtschaftsstruktur des jeweiligen Landes abhängt – und daher die Kürzungsmaßnahmen je nach Subventionsstruktur in den Ländern unterschiedlich ausfallen.

Der im Durchschnitt kleinste Posten in öffentlichen Budgets umfasst die Ausgaben für Verteidigung sowie für öffentliche Ordnung und Sicherheit. Diese Ausgaben sind während der Konsolidierungsperioden in allen untersuchten Fallbeispielen gesunken. Am stärksten gekürzt haben die Regierungen der USA und Kanadas sowie die Regierung von Neuseeland. In den anderen sieben untersuchten Staaten fallen die prozentualen Einsparungen eher moderat aus – auch im Vergleich zu den anderen Ausgabenkomponenten. Hinter den Kürzungen stehen auf der einen Seite sinkende Personalausgaben im Zuge der allgemeinen Sparwelle im öffentlichen Dienst. Somit ist ein Teil der Ausgabensenkungen über die Entwicklung der Ausgaben für Staatsbedienstete im Bereich Justiz und Polizei zu erklären. Außerdem verkleinerten die meisten der untersuchten Staaten[87] während der Konsolidierungsphasen ihre Armeen und senkten damit den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben (NATO 1996, 2000, 2003). Auch die Ausgaben für Ausrüstung, neue

[86] Eine umfassende Bestimmung von Subventionen gestaltet sich schwierig und ist aufgrund fehlender Daten nicht immer möglich. Auch gibt es unterschiedliche Abgrenzungen von Subventionen (Boss und Rosenschon 2002, Lee 2002: 5).

[87] Leider liegen detaillierte Daten zu Militärausgaben nur für die NATO-Staaten vor. Daher gelten die folgenden Aussagen nicht für Schweden, Neuseeland und Österreich – der Trend dürfte aber ähnlich sein.

Geräte oder Investitionen in Infrastruktur gingen prozentual gesehen in vielen Ländern zurück (Ausnahme: Dänemark). So kündigte bspw. die neue liberale Regierung in Kanada in einer ihrer ersten Amtshandlungen einen Rüstungsvertrag über die Anschaffung neuer Kampfhubschrauber. Insgesamt wurde während der Konsolidierungsperiode der Etat des Verteidigungsministeriums immer wieder deutlich beschnitten (Sjölander 1996). Auch in anderen Staaten (Belgien, Dänemark, Österreich) gingen die Verteidigungsausgaben prozentual während der Konsolidierungen zurück. Im Gegensatz dazu blieben die Ausgaben für öffentliche Ordnung und Sicherheit in den neun untersuchten Ländern (in Prozent des BIP) relativ konstant oder stiegen sogar leicht an (besonders: USA). Nur in Schweden und Italien trugen sinkende Aufwendungen (in Prozent des BIP) für diese Ausgabenkomponente zur Gesamtkonsolidierung bei. Das zeigt, dass der Rückgang der Ausgaben für Verteidigung und öffentliche Ordnung hauptsächlich auf Kürzungen beim Militär zurückzuführen ist. Der Hintergrund dieser Entwicklung: Durch das Ende des Kalten Krieges änderte sich die internationale Bedrohungssituation. In Zeiten fiskalischen Drucks ließen die Regierungen die Etats für Militär daher zusammenschrumpfen („peace dividend“). Besonders ausgeprägt war diese Entwicklung in Staaten, die zuvor bedingt durch den Kalten Krieg überdurchschnittlich viel Geld für Militär aufwendeten – bspw. die USA oder Großbritannien. Letztlich kann man sagen, dass das Ende des Kalten Krieges aus Sicht der Finanzpolitik zur rechten Zeit kam – in einer für viele Länder schwierigen finanziellen Situation. Denn die Ausschöpfung der Friedensdividende war in vielen Staaten eine entscheidende Komponente bei der Ausgabenkürzung.

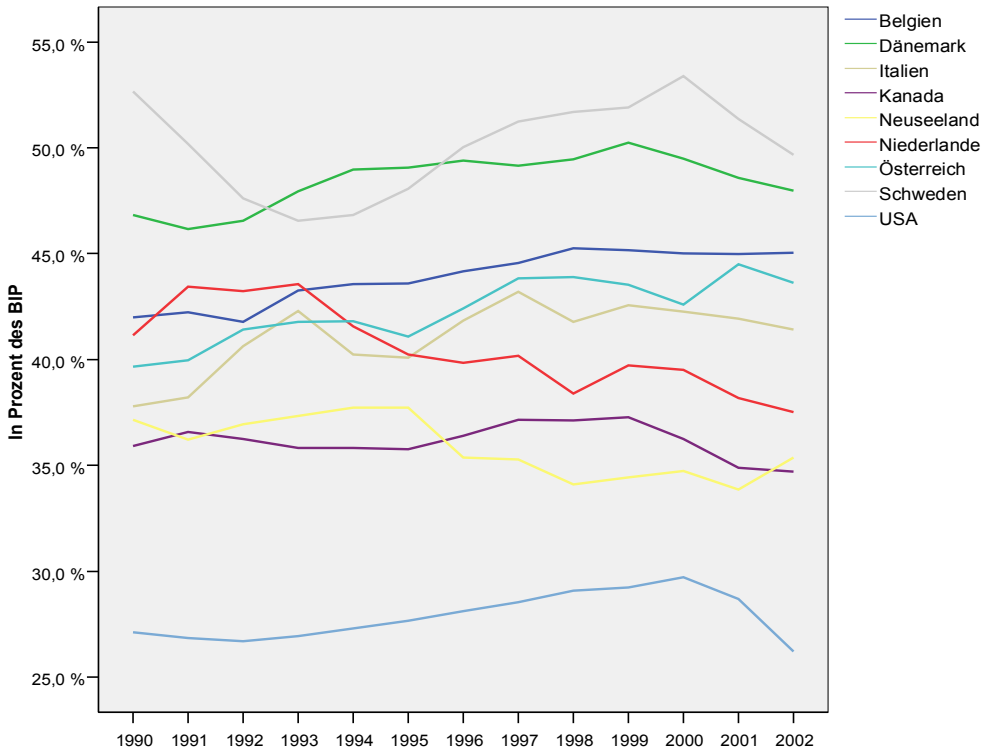
4.2 Maßnahmen auf der Einnahmeseite

4.2.1 Überblick

Steigende Einnahmen haben in allen untersuchten Ländern zur Konsolidierung beigetragen – wenn auch unterschiedlich stark (siehe Kapitel 2). Betrachtet man die Steuer- und Abgabequote als umfassendsten Indikator für Steuerbelastung (Wagschal 2005: 53), so zeigt sich für die neun untersuchten Länder ein unterschiedliches Bild: Während die Budgetsanierungen in den Niederlanden (1996-2001) und in Dänemark (1996-2001) mit sinkenden Steuerquoten einhergingen, nahm die Steuerbelastung in Schweden (1993-2000), den USA (1992-2000) und Österreich (1995-1997) stark zu. Während der Haushaltssanierungen der übrigen vier Staaten änderten sich die Gesamtabgabequoten kaum (Abbildung 4.3).

Neben einer oberflächlichen Betrachtung der Gesamtabgabequoten ist es interessant, die Entwicklung der einzelnen Steuerarten während der Budgetkonsolidierungen zu analysieren. Diese Untersuchung steht im Zentrum dieses Kapitels. Mit den Erkenntnissen aus den Länderberichten ist es außerdem möglich, aufzuzeigen, welche politischen Entscheidungen hinter der Entwicklung des Steueraufkommens stehen. Der folgende Abschnitt analysiert daher detailliert die Entwicklung der Steuereinnahmen in den neun ausgewählten Staaten. Ein zweiter Teil geht danach kurz auf die Rolle von Einmalerlösen und Privatisierungen ein.

Abbildung 4.3: Entwicklung der Gesamtabgabenquoten für die neun ausgewählten Fälle



Quelle: OECD Revenue Statistics (2005)

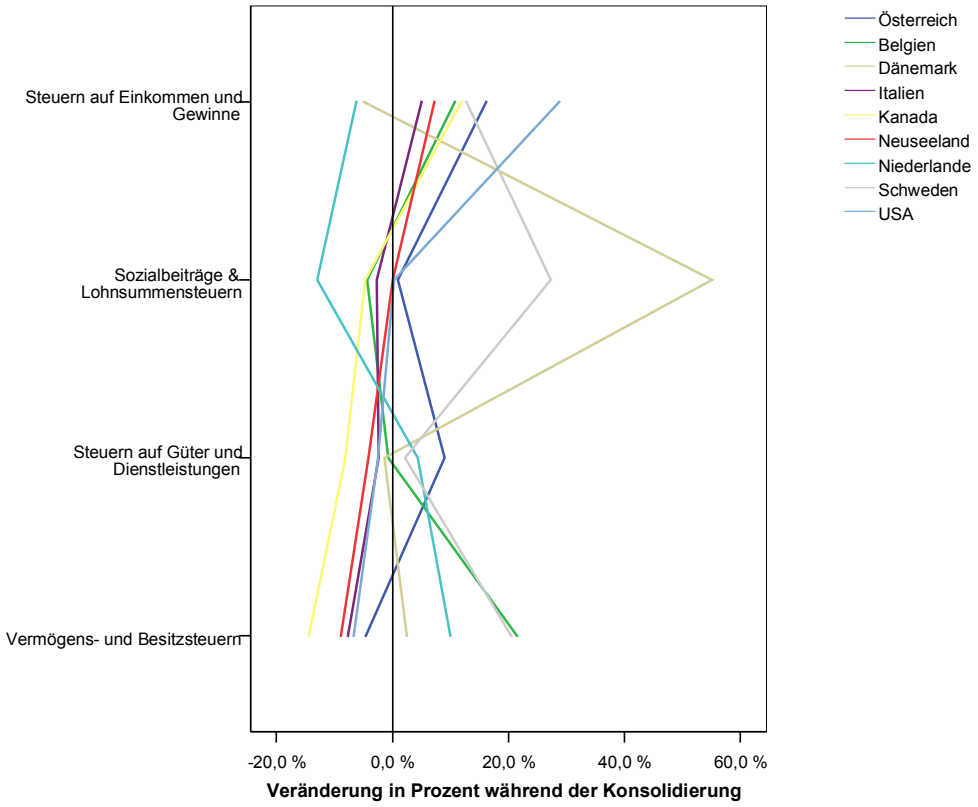
4.2.2 Die steuerlichen Maßnahmen im Detail

Schlüsselt man die Entwicklung der Staatseinnahmen aus Steuern und Abgaben nach Steuerart auf, so zeigen sich deutliche Unterschiede. Bei den Einnahmen aus Einkommen- und Gewinnsteuern fällt auf, dass außer den Niederlanden und Dänemark – also den Ländern, bei denen die Gesamtsteuerlast während der Konsolidierung gefallen ist – alle anderen Länder, die in den Fallstudien analysiert wurden, die Steuerlast während der Sanierungen erhöht haben. Besonders stark fiel die Erhöhung der Einnahmen dieser Steuerart in den USA aus. Hintergrund für das starke Wachstum ist der „Omnibus Budget Reconciliation Act" von 1993, mit dem die Regierung Clinton u.a. die Einkommensteuer für Spitzenverdiener, die Körperschaftsteuer und die Steuer auf Renten erhöhte (Klages 1998: 219). In den anderen Ländern waren sowohl die De-Indexierung von Steuerklassen (u.a. Belgien, Kanada) oder Zusatzsteuern zum Zweck der Konsolidierung (Belgien, schwedische Reichensteuer) sowie das vergleichsweise starke Wirtschaftswachstum Ende der 1990er Jahre für erhöhte Einnahmen aus den Einkommen- und Gewinnsteuern verantwortlich.

Aus Sicht der politischen Umsetzung fällt ein Aspekt auf: Die oberen Steuerklassen wurden von verschiedenen Ländern im Zuge der Konsolidierung stärker belastet. Sowohl die schwedische Regierung als auch die Regierung Clinton in den USA führten Reichensteuern ein. Die belgische Regierung erhöhte die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für hohe Einkommen. Es zeigt sich also, dass in Zeiten von Haushaltssanierungen die oberen

Einkommensgruppen gezielt etwas stärker belastet wurden.[88] Einige Länder führten zudem Sondersteuern ein, die explizit mit dem Konsolidierungsziel begründet wurden. Hierzu zählen die „Contribution Complementaire de Crise“ in Belgien, die „Eurotax“ in Italien und die Reichensteuer in Schweden.

Abbildung 4.4: Steuern- und Abgaben während der neun Konsolidierungsphasen



Grundlage der Berechnung: Prozentuale Veränderung der Einnahmen in den einzelnen Steuerkategorien während der Konsolidierungsphasen (Basis: Steueraufkommen je Steuerart in Prozent des BIP). Die Steuerarten sind nach der Wichtigkeit absteigend sortiert.

Bei den Einnahmen aus Sozialabgaben und Lohnsummensteuern zeigt sich ein gespaltenes Bild.[89] Grund für die uneinheitliche Entwicklung sind die beiden skandinavischen Konsolidierungsbeispiele Schweden und Dänemark. In beiden Ländern wuchsen die Einnahmen aus Sozialabgaben und Lohnsummensteuern kräftig. Grund sind Änderungen bei der Finanzierung des Wohlfahrtstaates: Die schwedische Regierung führte die „egenavgift“ als Arbeitnehmerbeitrag zur Finanzierung der Sozialversicherung ein und erhöhte sie schrittweise. In Dänemark brachte die Einführung des Arbeitsmarktbeitrags („øremærkede arbejdsmarkedsbidrag“) Mehreinnahmen, die aber durch Steuersenkungen der Einkommensteuer ausgeglichen wurden. Diese Sonderstellung der beiden skandinavischen Staaten ist dadurch zu erklären, dass dort lange Zeit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Finanzierung des Sozialstaates nur eine marginale Rolle spielten und Sozialleistungen

[88] Die Reichensteuer erhöhte bspw. im Fall Schwedens die Einnahmen nur geringfügig. Die Regierung hielt am Gesetz trotz Kritik aus verteilungspolitischen Gründen fest. Für die Bevölkerung sollte deutlich werden, dass die Folgen der Sanierung alle Teile der Gesellschaft gleichmäßig betreffen (Wenzelburger 2006, Anhang 1:30).

[89] Neuseeland erhebt weder Beiträge noch Lohnsummensteuern. Sozialleistungen werden aus dem Haushalt durch Steuern finanziert (siehe Länderbericht).

größtenteils über Steuern finanziert wurden. Mit den Erhöhungen der Beiträge in den 1990er Jahren vollzogen beide Staaten einen Schritt in Richtung kontinentaleuropäische Finanzierungsweise.[90] Die politische Umsetzung der Beitragserhöhungen war unterschiedlich: In Schweden sollten die zusätzlichen Einnahmen v.a. die finanzielle Basis der Sozialversicherung stärken, in Dänemark erfolgte die schrittweise Einführung der Sozialversicherungsbeiträge im Zuge einer größer angelegten Steuerreform.

Die Einnahmen aus Steuern auf Güter- und Dienstleistungen haben sich in den ausgewählten Ländern während der Konsolidierungsperioden unterschiedlich entwickelt. In vier Nationen (Dänemark, Niederlande, Schweden, Belgien) stiegen die Einnahmen aus dieser Steuerart an, während in den übrigen fünf Staaten das Aufkommen abnahm. Dabei fallen unter diese Steuerkategorie auch die „green taxes", die in den meisten Ländern während der Konsolidierungsphasen erhöht wurden. Dabei handelt es sich aber wohl nicht um ein spezielles Phänomen von Konsolidierungen sondern eher um einen allgemeinen Trend (Wagschal 2005: 100). Die Mehrwertsteuer, die den größten Anteil an den Steuern auf Güter und Dienstleistungen hat, entwickelte sich in den verschiedenen ausgewählten Konsolidierungsländern jeweils unterschiedlich. Exemplarisch für die divergierende Entwicklung zu nennen sind Belgien, das die Mehrwertsteuer zu Konsolidierungszwecken erhöhte und Schweden, das während der Konsolidierung sogar eine Reduktion des Mehrwertsteuersatzes auf Lebensmittel von 21 auf zwölf Prozent durchsetzte (Riksdag 1995: 33). In anderen Ländern blieben die Sätze der Mehrwertsteuer während der Haushaltssanierungen unverändert (bspw. Kanada, Dänemark, Österreich). Ein Vergleich der Länder ergibt also kein eindeutiges Muster.

Zuletzt zu den Einnahmen aus Vermögens- und Besitzsteuern, der aufkommensmäßig kleinsten Steuerkategorie. Auch hier ergibt sich ein heterogenes Bild: Ein eindeutiges Muster, aus dem sich bestimmte länderübergreifende Faktoren für eine Erhöhung oder Senkung der Vermögens- und Besitzsteuern erkennen ließen, fehlt. Einzige Auffälligkeit: Unter den Ländern, die weniger aus Besitz- und Vermögensteuern eingenommen haben, finden sich mit Kanada, den USA, Neuseeland und Italien vier Staaten, die zuvor aus dieser Steuerart im internationalen Vergleich viel Geld einnahmen. Dies würde für Konvergenztendenzen sprechen. Hinter den Erhöhungen der Besitz- und Vermögenssteuern stehen – je nach Land – unterschiedliche politische Maßnahmen. Die schwedischen Sozialdemokraten beschlossen beispielsweise, die Erträge aus Lebensversicherungen und Rentenversicherungen stärker zu besteuern (Riksdag 1994: 25), in Belgien wurde die Kapitalertragsteuer im Rahmen des „plan global" erhöht, um die finanzielle Basis der Sozialversicherung zu stärken (BNB 1995: 48).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich auf der Einnahmeseite weniger klare Muster erkennen lassen als auf der Ausgabenseite. Einzig die starke Erhöhung der Sozialbeiträge in den skandinavischen Staaten ergibt ein länderspezifisches Muster. Bei der politischen Umsetzung der Steuererhöhungen fallen drei Instrumente auf, die in vergleichsweise vielen der untersuchten Länder angewendet wurden: Die De-Indexierung der Steuerklassen der Einkommensteuer, die Einführung von Zusatzsteuern für obere Einkommensgruppen und die Erhöhung bzw. Einführung von Ökosteuern. Größere Steuerreformen wurden kaum durchgeführt – einzig Dänemark setzte die Veränderungen bei der Besteuerung im Rahmen der großangelegten Steuerreformen von 1994 und 1998 um.

[90] Allerdings haben die skandinavischen Sozialversicherungsbeiträge eher Steuercharakter, weil die späteren Auszahlungen nur bedingt von den vorher eingezahlten Beiträgen abhängen.

4.2.3 Die Rolle von Einmalerlösen

Einmalerlöse aus Privatisierungen, Vermögens- oder Aktienverkäufen haben in einigen der Konsolidierungsländer zur Budgetsanierung beigetragen. Leider liegen zur Gesamthöhe der Einnahmen aus Einmalerlösen keine Zahlen vor. Nur für die Privatisierungserlöse gibt es belastbares Datenmaterial, das allerdings größere Lücken aufweist (OECD 2001; vgl. Schneider 2003). Daher bezieht sich folgende Analyse zunächst auf die Zahlen zu Privatisierungserlösen. Danach wird anhand der Erkenntnisse aus den Länderberichten eingeschätzt, welchen Beitrag sonstige Erlöse aus Vermögensveräußerungen zur Konsolidierung leisteten.

Tabelle 4.1 zeigt, dass vor allem in Italien die Privatisierung von staatseigenen Betrieben während der 1990er Jahre für starke Einnahmeerlöse sorgte, die zur Haushaltssanierung genutzt wurden. In den anderen Ländern waren die Einnahmen aus Privatisierungen eher moderat. In den meisten Fällen flossen die Erlöse direkt dem Haushalt zu und unterstützten dadurch die Konsolidierungsbemühungen (bspw. Belgien, Dänemark, Schweden, Kanada, Österreich).

Tabelle 4.1: Privatisierungserlöse in den 1990er Jahren

Privatisierungserlöse in US-Dollar	*1990/ 1991*	*1992/ 1993*	*1994/ 1995*	*1996/ 1997*	*1998/ 1999*	*2000*
Österreich	80	191	1.735	3.954	2.564	2.083
Belgien	k.D.	956	3.297	3.039	2.277	k.D.
Kanada	2.312	2.004	4.488	1.768	11	k.D.
Dänemark	644	122	239	411	4.521	111
Italien	k.D.	1.943	13.927	33.984	39.230	9.728
Niederlande	895	780	7.759	2.070	1.816	310
Neuseeland	3.912	1.597	293	1.839	1.772	k.D.
Schweden	k.D.	630	3.165	1.840	2.243	8.082
Vereinigte Staaten	k.D.	k.D.	k.D.	3.650	3.100	k.D.

Quelle: OECD Financial Market Trends No. 79, Schneider 2003; k.D. = keine Daten

Von einigen der untersuchten Nationen ist bekannt, dass neben den in Tabelle 4.1 aufgeführten Privatisierungserlösen weitere einmalige Einnahmen zur Verbesserung des Budgetsaldos bzw. zum Schuldenabbau beitrugen. Leider können diese Erlöse nicht quantifiziert werden, weil die Daten fehlen. Zumindest aber für Belgien steht fest, dass die Regierung Immobilien und Grundstücke veräußerte, um zusätzliche Einnahmen zu generieren (Dafflon und Rossi 1999: 66). Hinzu kommt der Goldverkauf der Zentralbank, mit dem die Schuldenquote gesenkt werden konnte (siehe Länderbericht).[91] Aufgrund dieser verschiedenen Einmalmaßnahmen wurde der belgischen Regierung in den Jahren 1996 und 1997 vorgeworfen, „Bilanzkosmetik“ zu betreiben (Oldag 1997).[92] Ein ähnlicher Vorwurf wurde Italien im Zusammenhang mit der Einführung der „Eurotax“ 1997 gemacht (Oldag 1997).

Zusammenfassend lässt sich also bilanzieren, dass in allen untersuchten Ländern Einmalerlöse die Staatseinnahmen während der Konsolidierungsphasen erhöht haben. Besonders Italien hat vergleichsweise viel durch Privatisierungen eingenommen. Außerdem gibt es

[91] Auf die Einhaltung des Maastricht-Defizitkriteriums hatte dieser Goldverkauf allerdings keinen Effekt, weil Eurostat diesen nicht als defizitverbessernd anerkannte (Dafflon und Rossi 1999: 66).

[92] In diesem Zusammenhang deckte das Wall Street Journal Europe auf, dass durch einen Buchungstrick während des Jahreswechsels 1996 auf 1997 die Netto-Schuldenquote Belgiens kurzfristig gesenkt wurde (Dafflon und Rossi 1999: 79).

für Belgien und Italien Anzeichen dafür, dass auch andere Einmalerlöse während der Konsolidierungsphase angefallen sind.

4.3 Maßnahmen auf institutioneller Ebene

Budgetsanierungen beruhen nicht nur auf Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen. Entscheidende Einflussfaktoren auf die Nachhaltigkeit von Finanzpolitik sind auch die Ausgestaltung des Budgetprozesses und andere institutionelle Arrangements, die die Budgetpolitik beeinflussen – so die Resultate verschiedener polit-ökonomischer Studien (von Hagen 1992, Hallerberg, Strauch und von Hagen 1994; Poterba und von Hagen 1999; Hallerberg 2004). Daher ist es zwingend notwendig, die neun detailliert untersuchten Budgetsanierungen auch daraufhin abzuklopfen, wie stark auf institutioneller Ebene reformiert wurde und worin diese Reformen bestanden.

In der vorliegenden Studie wird die Reformfreudigkeit auf institutioneller Ebene bestimmt, indem Punkte in insgesamt sechs Kategorien zugewiesen werden. Dabei wird unterschieden zwischen: (1) institutionellen Reformen, die in direktem Zusammenhang mit der finanzpolitischen Performanz stehen (Budgetprozess, Verwaltungsreform, Verfassungsänderung, Veränderungen bei der Finanzierungsform oder der Organisationsform von Leistungen); und (2) sonstigen Reformen, die im Zuge der Budgetsanierung umgesetzt wurden (Arbeitsmarktreform, Rentenreform). Für jede dieser sechs Kategorien werden zwischen null (keine Reform, die die Konsolidierung unterstützt) und drei Punkte (starke Reform, die die Konsolidierung unterstützt) vergeben. Basis für die Einschätzung sind die Erkenntnisse aus den Länderberichten. Durch Addition lassen sich danach zwei Indizes bilden: Der erste Index („Budgetreformen“) bildet die Reformtätigkeit ab, die in direktem Zusammenhang mit der Verbesserung der Budgetdisziplin steht (Addition der Punkte in den ersten vier Kategorien). Der zweite Index („Reformfreudigkeit“) summiert die Punkte in allen sechs Kategorien auf und zeigt die allgemeine Reformfreudigkeit der Regierungen während der Konsolidierungsphasen an. Für den Index „Budgetreformen“ liegt die maximale Punktzahl demnach bei 12 Punkten, für den Index „Reformfreudigkeit“ bei 18 Punkten. Der folgende Abschnitt diskutiert kurz die Punkteverteilung in den sechs Kategorien. Daran schließt die Analyse der Index-Werte an.

4.3.1 Budgetprozess

Die stärksten Reformen des Budgetprozesses lassen sich in Belgien, Schweden und Italien ausmachen. Alle drei Länder stellten den Prozess grundlegend um – in Belgien auch im Zusammenhang mit der zunehmenden fiskalischen Dezentralisierung. Die Reform in Schweden umfasste sowohl den Budgetprozess auf Regierungsebene bei der Budgeterstellung als auch auf parlamentarischer Ebene mit der Einführung der „Vårproposition“ und fester Ausgabenobergrenzen. Für Belgien gilt ähnliches. Die Stärkung der Rolle des CSF im Budgetprozess als überparteiliches Gremium und die Verabschiedung mittelfristiger Finanzpläne für die „communautés“ und die Regionen mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung machten den belgischen Budgetprozess deutlich stringenter. Die italienische Reform stärkte die Position des Finanzministers und damit die Delegations-Elemente im Budgetprozess enorm. Diese Reform setzte die Regierung Prodi zwar bereits 1997 (also ein Jahr vor Beginn der Konsolidierung) um, weil die Auswirkungen jedoch für die Budgetsanierung entscheidend waren, geht die Reform in den Index ein. Die institutionellen Veränderungen in Schweden, Belgien und Italien werden daher mit drei Punkten bewertet.

Zwei Punkte – gleichbedeutend mit mittelstarken Reformen – verteilen sich auf Österreich, Kanada und Neuseeland. Die österreichische Regierung stellte den Budgetprozess während der Konsolidierung von einem „bottom-up"-Verfahren auf ein „top-down"-Modell um. Außerdem wurde die Ausgabenkontrolle durch das Finanzministerium verbessert, um auf überplanmäßige Ausgaben noch während des Budgetjahres mit Sparmaßnahmen reagieren zu können. Gleichzeitig veränderte die Regierung die fiskalischen Beziehungen zu den Ländern, in dem der Bund den Ländern zusätzliche Mittel zur Budgetsanierung zur Verfügung stellte. In Kanada bezogen sich die Reformen im Budgetprozess v.a. auf die Phase der Budgeterstellung: Die Regierung stellte die mittelfristigen Finanzplanung auf einen zweijährigen Vorhersagehorizont um und beauftragte regierungsexterne Forschungsinstitute mit der Erstellung der Prognosen für die makroökonomischen Rahmendaten. Das Ziel: Die Budgets sollten „fail-safe" gemacht werden. Ein weiterer Schritt in diese Richtung war die systematische Unterschätzung der Rahmendaten, wie etwa dem Wirtschaftswachstum, und die Einführung einer Sicherheitsreserve ins Budget. Auch diese Neuerungen in der Budgetierung zielten darauf ab, dass die Vorgaben des Finanzministeriums unbedingt eingehalten werden sollten. Eine weitere Reform im Budgetprozess betraf die Einführung des „Expenditure Management Systems" (EMS) (Details im Länderbericht). In Neuseeland hat der „Fiscal Responsibility Act" von 1994 erheblich zur Verbesserung der Budgetdiszplin beigetragen. Er verpflichtet die Regierung zu einem nachhaltigen Haushaltskurs (siehe Länderbericht).

Nur schwache Reformen des Budgetprozesses finden sich in Dänemark, den Niederlanden und den USA. Grund für die vergleichsweise geringe Reformfreude ist, dass in allen drei Ländern der Budgetprozess bereits vor der Konsolidierungsphase als relativ stringent eingeschätzt werden kann. In den USA wurde ein erstes defizitbegrenzendes Gesetz bereits in den 1980er Jahren beschlossen („Gramm-Rudman-Hollings Act"), der „Budget Enforcment Act" von 1990 war dessen logische Folge. Während der Konsolidierungsperiode fanden nur marginale Veränderungen im Budgetprozess statt – als wichtigste Reform ist das „Line Item Veto" zu nennen, das der Exekutive in Budgetfragen mehr Macht einräumt (siehe Länderbericht). Die dänische Regierung wiederum reformierte ebenfalls bereits in den 1980er Jahren den Budgetprozess. Während der Konsolidierungsperiode wurde dann zusätzlich die mittelfristige Finanzplanung verstärkt und die Zusammenarbeit mit den Kommunen in Budgetfragen verbessert. Die Niederlande schließlich veränderten bereits in den 1980er Jahren die Stringenz der Haushaltserstellung, indem die mittelfristigen Ziele der Finanzpolitik in Koalitionsvereinbarungen fix festgeschrieben wurden. Im Anschluss an die Wahlen 1994 wurden noch kleinere Veränderungen an den bestehenden Institutionen aufgrund der Ergebnisse einer Expertengruppe vorgenommen (Hallerberg 2004: 125). In allen drei Fällen gab es während der Konsolidierungsperioden noch kleinere Anpassungen des Budgetprozesses. Allerdings stellen die Reformen aus budgetpolitischer Sicht nur eine Verbesserung bereits bestehender Institutionen und Prozesse dar.

4.3.2 Verwaltungsreformen

Verwaltungsreformen standen in den 1990er Jahren unter dem Titel des „New Public Management“ auf der Tagesordnung vieler Regierungen. Auch innerhalb der Konsolidierungsländer gibt es keinen Staat, der die Verwaltungsorganisation nicht reformiert hätte. Besonders stark war die Reformtätigkeit in Neuseeland, wo der „State Sector Act“ die traditionelle Inputsteuerung der staatlichen Behörden durch die Outputsteuerung ersetzte. Damit traten die Ministerien als Leistungsanbieter mit dem privaten Sektor in Konkurrenz. Hinzu kam die grundlegende Umstrukturierung des gesamten Staatssektors, die zwar der Konsolidierung zeitlich voraus ging, aber ohne die die neuseeländische Haushaltssanierung unmöglich gewesen wäre (Details siehe Länderbericht). Daher werden für Neuseeland drei Punkte vergeben. Mittelstarke Reformen im administrativen Bereich (zwei Punkte) wurden in allen anderen untersuchten Ländern implementiert. Einige Beispiele: Dänemark beschloss die Einführung von leistungsbezogenen „performance contracts“ für die einzelnen Verwaltungsbereiche, die USA leiteten 1993 mit dem „Government Performance and Results Act“ eine leistungsbezogene Mittelverteilung für die Ministerien ein. Die österreichische Regierung verbesserte das Personal- und Leistungscontrolling, in Belgien wurde die Besoldungsstruktur im öffentlichen Sektor verändert. Alles in allem zeigt sich in allen untersuchten Ländern erhebliche Reformtätigkeit im administrativen Sektor. Dies deutet darauf hin, dass es sich bei den Verwaltungsreformen in den 1990er Jahren um einen allgemeinen Trend handelt, der nicht nur aufgrund des Konsolidierungsbedarfes in den verschiedenen Staaten umgesetzt wurde. Allerdings haben die Verwaltungsreformen in verschiedenen Ländern zur Erschließung von Einsparpotenzialen beigetragen.

4.3.3 Verfassungsänderungen

Verfassungsänderungen zur Verbesserung der Budgetdisziplin zeugen von sehr starkem Willen einer Regierung oder eines Parlaments, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren bzw. die finanz- und wirtschaftspolitische Steuerung zu verbessern. Schließlich erfordern Verfassungsänderungen oft besondere parlamentarische Mehrheiten oder die Zustimmung von zweiten Kammern. Es verwundert daher kaum, dass nur drei Staaten aus der vorliegenden Länderauswahl überhaupt Verfassungsänderungen mit dem Ziel vorgenommen haben, die fiskalische Performanz zu verbessern. Die Länder sind Schweden, Italien und Belgien. Der schwedische Riksdag beschloss 1994 die Legislaturperiode von drei auf vier Jahre zu verlängern.[93] Der theoretische Hintergrund der Entscheidung ist folgende polit-ökonomische Argumentation: Wenn der Nutzen von Politikern v.a. darin liegt, wiedergewählt zu werden, versuchen diese, den Wähler durch ausgabenwirksame „Geschenke“ vor Wahlen auf ihre Seite zu ziehen. Die Folge: Je kürzer die Wahlperiode, umso mehr Wahlgeschenke und umso stärker die Tendenz zu höheren Ausgaben (oder niedrigeren Steuern). Gleichzeitig sinkt mit der Nähe des Wahltermins die Wahrscheinlichkeit, dass Reformen durchgesetzt werden, die beim Wähler unpopulär sind – bspw. Ausgabenkürzungen. Eine verlängerte Wahlperiode wirkt diesen beiden Effekten entgegen und macht daher Konsolidierungspolitik eher möglich. Die Entscheidung des schwedischen Reichstags hängt also eindeutig mit der budgetären Situation zusammen. Allerdings sollte damit die politische Steuerung insgesamt verbessert werden – nicht nur die finanzpolitische Performanz. Die Verfassungsänderung in Schweden bekommt daher einen Punkt.

[93] Bereits die Lindbeck-Kommission hatte 1993 vorgeschlagen, die Legislaturperiode zu verlängern.

Ebenfalls mit einem Punkt wird die Verfassungsreform von Italien (Beschluss im Parlament 2000, im Senat 2001) bewertet. Inhalt der Reform war eine Neuorganisation der Regionen, Provinzen und Gemeinden im italienischen Staatsaufbau. Auch was die fiskalische Dezentralisierung betrifft, brachte die Reform eine Verschiebung der Steuerkompetenzen zu Gunsten der unteren Verwaltungsebenen. Die Wahlrechtsreform von 1994 ist im engeren Sinne keine Verfassungsänderung in Italien, obwohl von ihr ein tiefgreifender Wandel des politischen Systems Italiens ausging. So trägt das politische System heute stärker mehrheitsdemokratische Züge als vor der Reform, was auch die finanzpolitische Steuerung verbessern kann. Hallerberg (2004) sieht in der Wahlrechtsreform einen entscheidenden Grund für die Entwicklung des Budgetprozesses in Italien hin zu einer Form des „delegation-governance“. Weil die Reform im engeren Sinne aber keine Verfassungsreform darstellt und zudem außerhalb des definierten Konsolidierungszeitraums liegt, scheint eine Bewertung mit einem Punkt angemessen.

Die belgische Haushaltssanierung fällt in die Endphase einer tiefgreifenden Staatsreform, die in die neue Verfassung von 1994 mündete. Diese Reform ist aber primär nicht haushaltspolitisch motiviert, sondern entspringt den kulturellen, regionalen und sprachlichen Besonderheiten des belgischen Staates (Hecking 2003). Dennoch hat die Entscheidung für den fiskalisch stark dezentralisierten belgischen Staat entscheidende Folgen für die Budgetdisziplin: Mark Hallerberg (2003: 131) sieht in dem Kompetenzzuwachs für die Regionen einen entscheidenden Grund für die Haushaltssanierung, weil dadurch der Bund den ständigen Forderungen nach mehr Mitteln seitens der Regionen Einhalt gebieten konnte (siehe Länderbericht). Somit hat die Staatsreform mit der Kompetenzverlagerung für wichtige Ausgabenbereiche auf die Ebene der Regionen und der Sprachgemeinschaften bei der Budgetsanierung eine wichtige Rolle gespielt. Die belgischen Verfassungsänderungen zur Verbesserung der Budgetdisziplin werden daher mit zwei Punkten bewertet.

4.3.4 Reformen bei der Finanzierung und Organisation von Leistungen

Im Zuge von Budgetsanierungen strukturierten Regierungen auch die Organisation und die Finanzierung von Leistungen um. Ein Beispiel dafür ist die Umstellung der Transferarithmetik zwischen Bund und Provinzen in Kanada durch die Einführung der CHST (siehe Länderbericht). Auch die belgische und schwedische Regierung reformierten die Finanzierung des Sozialstaats – allerdings in gegensätzlichen Richtungen: Während die belgische Regierung die Beiträge zur Sozialversicherung senkte und alternative Finanzierungsquellen erschloss, kreierte die schwedische Regierung mit der „egenavgift“ einen neuen Sozialversicherungsbeitrag für alle Arbeitnehmer (siehe Länderberichte). Alle drei Länder erhalten daher zwei Punkte in dieser Komponente des Index. Schwächere Veränderungen finden sich in den Niederlanden, Neuseeland, Dänemark, Italien und den USA. Einige Beispiele: Die USA stellten im Rahmen der Sozialhilfereform die Zuschüsse an die Einzelstaaten um und führten „block grants“ ein. Die dänische Regierung schwächte durch die Schaffung des Arbeitsmarktbeitrages die reine Steuerfinanzierung der Sozialleistungen ab. In den Niederlanden und Italien senkte die Regierung Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (siehe Länderberichte). Diese Reformbemühungen führen daher zu einem Index-Punkt. Keine größeren Veränderungen bei der Finanzierung und Organisation von Leistungen finden sich in Österreich.

4.3.5 Reformen auf dem Arbeitsmarkt

Die dänische, die niederländische und die amerikanische Budgetsanierung wurden jeweils von starken Reformen auf dem Arbeitsmarkt begleitet. Im Zentrum der vielbeachteten dänischen Arbeitsmarktreform stand die Betonung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des Junktims zwischen dem Recht und der Pflicht zu arbeiten. In der Folge sanken die Arbeitslosenzahlen deutlich. Die amerikanische Arbeitsmarktpolitik setzte am Niedriglohnsektor an. Die Ausweitung der negativen Einkommensteuer 1990 und 1993 („Earned Income Tax Credit“) und die damit verbundene Subventionierung schlecht bezahlter Arbeitsstellen, ließ die Arbeitslosigkeit deutlich von rund 7,5 Prozent 1992 auf etwa vier Prozent im Jahr 2000 sinken (OECD 2005). In den Niederlanden standen die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Unterstützung von Teilzeitbeschäftigungen sowie die Verschärfung der Bezugskriterien für Arbeitslosengeld im Zentrum der Reformen (Brandt, Burniaux und Duval 2005). Für die Budgets der drei Länder bedeutete der Erfolg der Arbeitsmarktreformen eine deutliche Entlastung von zwei Seiten: Während die Sozialausgaben durch zurückgehende Arbeitslosigkeit fielen, führte die verbreiterte Steuerbasis zu höheren Einnahmen. Für die Budgetkonsolidierung in den drei Staaten waren die Arbeitsmarktreformen elementar – in der Bewertung erhalten sowohl Dänemark als auch die USA drei Punkte in der Kategorie Arbeitsmarktreform. Belgien und Schweden reformierten den Arbeitsmarkt mittelstark und erhalten dafür zwei Punkte. In Belgien versuchte man beispielsweise, die Arbeitgeber durch reduzierte Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zu Neueinstellungen zu veranlassen. Die schwedischen Reformen setzten auf eine Verkürzung der Bezugsdauer, höhere Ausgaben für aktive Maßnahmen und – ähnlich dem dänischen Vorbild – auf stärkere Anforderungen, um sich für erneuten Arbeitslosengeldbezug zu qualifizieren. Überdies verschmolz die schwedische Regierung 1998 die Arbeitslosenhilfe (KAS) mit der Arbeitslosenversicherung (Clasen, Kvist und Oorschot 2001: 218). Die Reformen in beiden Ländern leisteten einen Beitrag zur Budgetsanierung, weil die Verschärfung der Kriterien für den Arbeitslosengeldbezug den Ausgabenanstieg bei den Sozialausgaben abbremste. Allerdings bleibt die Wirkung hinter den Effekten zurück, die die Arbeitsmarktreformen in den USA und in Dänemark auf die Staatsfinanzen hatten. In Österreich, Kanada, Italien und Neuseeland beschränkten sich die Veränderungen im arbeitsmarktpolitischen Bereich auf kleinere Anpassungen – meist, um Geld zu sparen (wie bspw. das Auslaufen des Sonderunterstützungsgeldes in Österreich). Dies geht daher mit einem Punkt in die Bewertung ein.

4.3.6 Reformen bei der Rentenversicherung

Die Ausgaben für Rentenzahlungen sind für einen großen Teil der Sozialausgaben in industrialisierten Ländern verantwortlich. Eine Reform des Rentensystems, die zu Ausgabeneinsparungen führt, kann daher für eine deutliche Entlastung des Budgets sorgen. Gleichzeitig sind die Ausgaben für Alterssicherung gemeinsam mit den Gesundheitsausgaben am stärksten von der Alterung der Bevölkerung betroffen. Daher müssen Rentenreformen auch die zukünftigen Lasten berücksichtigen, die sich für die öffentlichen Finanzen aus dem demographischen Wandel ergeben.

Die schwedische Politik hat auf diese Frage reagiert und die Rentenversicherung nach jahrzehntelanger Diskussion grundlegend reformiert. Das traditionell zweigliedrige Rentensystem aus Grundrente *(„*folkpension“*)* und Zusatzrente („allmän tillägspension“ (ATP)) wurde zu einer Altersrente zusammengefasst, die aus Beiträgen finanziert ist und deren Höhe sich – stärker als bei der alten ATP-Rente – an den Einzahlungen orientiert. Zuletzt

beschlossen die Parteien die Schaffung einer „premiepension“, die ein Fonds ausschüttet, in den die Beitragszahler nach dem Kapitaldeckungsverfahren zuvor eingezahlt haben. Die Wahl des Fonds steht den zukünftigen Rentnern frei (Sjöberg 2001: 39; Schludi 1997: 45).[94] Ob die Rentenreform letztlich einen positiven oder einen negativen Effekt auf die Budgetkonsolidierung in den 1990er Jahren hatte, ist nicht zu beantworten, weil zu viele verschiedene Beitragserhöhungen und -senkungen, Veränderungen bei der Zusammenstellung des Budgets und Kompetenzverschiebungen zwischen Kommunen und Zentralregierung (bspw. beim Wohnzuschuss für Rentner) stattfanden. Auch muss die Rentenreform grundsätzlich unabhängig von der Haushaltssanierung in den 1990er Jahren gesehen werden, denn der Kompromiss geht auf jahrzehntelange Diskussionen zwischen den Parteien zurück und wird erst schrittweise eingeführt. Dass es 1995 letztlich zur Einigung kam, kann aber durchaus auf die allgemeine Reformstimmung zurückgeführt werden, die im Rahmen der Budgetsanierung in Schweden entstand. Die Wirtschaftskrise und die eingeleitete Haushaltskonsolidierung öffneten ein Handlungsfenster für größere Reformen, das auch zur Durchsetzung der Rentenreform genutzt wurde (Anderson 1998: 193). Daher wird die schwedische Rentenreform mit drei Punkten als stark bewertet. Ebenso drei Punkte erhalten die verschiedenen Rentenreformen in Italien. Zwar fand die maßgebliche Reform, die das System der Alterssicherung von einem „defined-benefit“-Modell zu einem „defined-contribution“-System umstellte, bereits 1995 unter Regierungschef Dini statt. Unter Romano Prodi wurden die Reformen aber weitergeführt und im Rentenbereich weiter gespart („legge finanziaria“) (Gohr 2001: 27). Drei Punkte sind deshalb angemessen, weil die Dini-Reform von 1995 einen strukturellen Wandel des italienischen Rentensystems mit sich brachte und die Effekte dieser Reform die Konsolidierungspolitik nach 1998 unterstützten.

Unter den neun untersuchten Ländern ragen neben der schwedischen und der italienischen auch die kanadische und die belgische Rentenreform heraus. Diese Reformen verbindet die Absicht, zukünftige Belastungen des Staatsbudgets aufgrund der Demographie durch den Aufbau von Kapitalstöcken zu eliminieren. Die kanadische Regierung nutzte 1997 die Reformstimmung im Land, um gemeinsam mit den Provinzen die langfristige Finanzierung der zweiten Säule der Altersvorsorge („Canada Pension Plan“ (CPP) bzw. „Quebec Pension Plan“ (QPP)) sicherzustellen.[95] Es wurde beschlossen, die Beiträge zum CPP/QPP von 5,85 auf 9,9 Prozent in einem Zeitraum von sechs Jahren anzuheben (Weaver 1999: 47). Mit den zusätzlichen Einnahmen wird ein Kapitalstock aufgebaut, der die Renten der „baby-boomer“-Generation quasi vorfinanziert. Somit verhindert die Regierung einen starken Anstieg der Beiträge, wenn diese Generation in Rente geht. Eine ähnliche Strategie verfolgte die belgische Regierung mit dem Aufbau des „fonds de vieillissment“ (FDV) im Jahr 2001. In diesen Fonds fließen Haushaltsüberschüsse, Einmalerlöse aus Privatisierungen und Überschüsse der Sozialversicherung. Das Geld wird angelegt und soll die zusätzlichen Ausgaben auffangen, die ab dem Jahr 2010 entstehen. Im Jahr 2001 speiste die Regierung rund 438 Millionen Euro aus dem Verkauf von UMTS-Lizenzen ein, in den Folgejahren ließen weitere Einmalerlöse den Kapitalstock des Fonds auf mehr als 13 Milliarden Euro im Jahr 2005 wachsen (FDV 2005). Sowohl die Reform in Kanada als auch die Einführung des FDV hatten keinen direkten budgetären Effekt und haben somit nicht direkt zur Verbesserung des Budgetsaldos in den beiden Ländern beigetragen. Stattdessen schafften sie ein finanzielles Polster, um zukünftige Belastungen abzufedern. Die Reformen in beiden Ländern sind mit weniger starken strukturellen Umwälzungen verbunden wie in Schweden – daher werden jeweils zwei Punkte (für mittelstarke Reformaktivitäten) vergeben.

[94] Für eine detaillierte Übersicht zur Rentenreform: Anderson 1998: 191-255.

[95] Eine größere Reform der ersten Säule der kanadischen Rentenversicherung („Old Age Security und Guaranteed Income Supplement“) scheiterte 1996 am Widerstand der Interessengruppen.

In den übrigen Ländern fanden keine größeren Veränderungen im Rentensystem statt.[96] Sowohl die dänische als auch die österreichische Regierung passten im Zuge der Konsolidierung die Regeln zur Frühpensionierung bzw. Erwerbsunfähigkeitsrente an. Daher werden die Reformen als „schwach" mit einem Punkt bewertet. Die USA unternahmen während der Konsolidierungsperiode keine Reformanstrengung im Bereich der Altersvorsorge und erhalten daher keinen Punkt.

Tabelle 4.2: Übersicht über Reformen: Bildung des Reformindex

Land	*Index Budgetreformen*					*Index der Reformfreudigkeit*		
	Budget-prozess	*Ver-waltung*	*Verfas-sungs-änderung*	*Finanzier. und Org. v. Leist.*	*Index 1*	*Arbeits-markt*	*Rente*	*Index 2*
Österreich	2	2	0	0	4	1	1	6
Belgien	3	2	2	2	9	2	2	13
Kanada	2	2	0	2	6	1	2	9
Dänemark	1	2	0	1	4	3	1	8
Italien	3	2	1	1	7	1	3	11
Niederlande	1	2	0	1	4	3	1	8
Neuseeland	2	3	0	1	6	1	1	8
Schweden	3	2	1	2	8	2	3	13
USA	1	2	0	1	4	3	0	7

Anmerkungen: Einstufungen und Auswertungen auf Basis der jeweiligen OECD-Reformübersichten sowie vergleichenden Länderanalysen (vgl. Text).

[96] Die österreichische Pensionsreform wurde erst 2000 von der neuen ÖVP-FPÖ-Regierung beschlossen.

5 Die Wirkung von Rahmenbedingungen auf Konsolidierungsstrategien

Regierungen gehen unterschiedliche Wege, um die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren – das haben die vorangegangenen Kapitel gezeigt. Dabei ist es zunächst eine politische Entscheidung, mit welchen Instrumenten die Sanierung umgesetzt wird. Die beiden vorangegangenen Kapitel analysierten, mit welchen Strategien die Regierungen der neun untersuchten Länder die Budgets konsolidiert haben (Kapitel 3) und ob sich länderübergreifende Gemeinsamkeiten oder Unterschiede bei der Umsetzung der Konsolidierung finden lassen (Kapitel 4).

Im folgenden Abschnitt schwenkt der Fokus nun darauf, wie externe Rahmenbedingungen auf die politische Umsetzung der Konsolidierung gewirkt haben. Kapitel 2 zeigte bereits, dass externe Faktoren, wie bspw. Wirtschaftswachstum oder Zinsentwicklung, einen Einfluss darauf haben, ob überhaupt konsolidiert wird. Darüber hinaus finden aber auch politische Entscheidungen immer in einem spezifischen ökonomischen und politisch-institutionellen Kontext statt. Schließlich macht es einen Unterschied, ob eine Regierung eine Konsolidierung in einem wirtschaftlich positiven Klima umsetzt, oder ob die Sanierungsanstrengungen von einem Wirtschaftsabschwung begleitet werden. Hier wäre eine unterschiedliche Betonung der Einnahme- bzw. der Ausgabenseite zu erwarten. Auch politische Rahmenbedingungen wirken darauf, wie Regierungen Sanierungsprogramme gestalten: So ist zu erwarten, dass Regierungen in fiskalisch stark dezentralisierten Ländern auf eine andere Konsolidierungsstrategie setzen als in fiskalisch zentralisierten Staaten.

Diese Wirkungen von Rahmenbedingungen auf die unterschiedlichen Konsolidierungsstrategien analysiert der folgende Abschnitt. Basis der Untersuchungen sind die Ergebnisse aus den neun Länderberichten bzw. aus dem vorangegangenen Kapitel. Die statistische Auswertung in Form von Korrelationsanalysen ist dabei nur bedingt belastbar, weil teilweise nur neun bzw. sieben Fälle korreliert werden. Dennoch geben die Ergebnisse einen Hinweis auf mögliche Zusammenhänge. Um die Fallzahlen zu erhöhen werden in Einzelfällen auch weitere Konsolidierungen aus den 1990er Jahren hinzugenommen.

5.1 Einfluss ökonomischer Rahmenbedingungen auf Konsolidierungsstrategien

5.1.1 Wirtschaftswachstum

Ein gutes Wirtschaftsklima beeinflusst Budgetkonsolidierungen über höhere Steuereinnahmen positiv. Daher ist zu erwarten, dass in Ländern mit höherem Wirtschaftswachstum die Einnahmen aus Steuern und Abgaben stärker gestiegen sind als in Ländern, die ihre Konsolidierungen bei geringerem Wirtschaftswachstum umgesetzt haben.

Ein Test dieser Hypothese ist durch einen Vergleich der neun Länder möglich. Als unabhängige Variable fungiert die Veränderung des realen Wirtschaftswachstums zwischen Beginn und Ende der Konsolidierungsphase, abhängige Variable ist die Veränderung der Steuereinnahmen während der jeweiligen Konsolidierung. Inwieweit die Veränderung des Wirtschaftswachstums die Entwicklung der Steuereinnahmen in den Konsolidierungsperioden beeinflusst hat, lässt sich nun durch eine Korrelation der Länder bezüglich dieser beiden Variablen bestimmen. Das Maß für den Zusammenhang ist der Pearsonsche-Korrelationskoeffizient r. Nimmt er den Wert 1 an, so besteht ein perfekter positiver Zusammenhang. Bei r = 0 liegt kein Zusammenhang vor, ein Wert von minus 1 bedeutet einen perfekten negativen Zusammenhang.

Für den Zusammenhang zwischen durchschnittlichem Wirtschaftswachstum und der Entwicklung der Steuereinnahmen erhält man einen Korrelationskoeffizienten von r = 0,6 – es liegt also ein mittelstarker bis starker Zusammenhang vor (Tabelle 5.1). Das Beispiel von Schweden zeigt dies deutlich: In Schweden ist die Wirtschaft 1993 um zwei Prozent geschrumpft, 2000 wuchs das reale BIP dagegen um 4,4 Prozent. Das ergibt eine Veränderung um mehr als sechs Prozent – den höchsten Wert unter den neun Nationen. Gleichzeitig wuchsen auch die Steuereinnahmen zwischen 1993 und 2000 im Ländervergleich am stärksten.

Tabelle 5.1: Zusammenhang Wirtschaftswachstum und Gesamtabgabenquote

	Nominale Veränderung Wirtschaftswachstums[1]	*Nominale Veränderung der Gesamtabgabenquote*
AUT 95-97	-0,23	2,75
BEL 93-02	2,44	1,77
CAN 92-00	4,36	0,00
DNK 96-01	-2,13	-0,80
ITA 98-01	0,40	0,16
NLD 96-01	-1,61	-1,67
NZL 92-95	3,21	0,79
SWE 93-00	6,43	6,83
USA 92-00	0,34	3,04
Pearson	r = 0,63	

Anmerkungen: 1: Nominale Veränderung des realen Wirtschaftswachstums während der Konsolidierung. Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006), eigene Berechnungen.

Dass kein stärkerer Zusammenhang gefunden wurde hängt mit intervenierenden Variablen zusammen. Ein solcher Einflussfaktor könnte bspw. die Parteiencouleur der Regierungen sein. Ein Beispiel: Aus den Länderstudien ist bekannt, dass die kanadische Regierung darauf geachtet hat, mit der Konsolidierung fast ausschließlich auf der Ausgabenseite anzusetzen. Dies könnte erklären, warum sich die Gesamtabgabenquote während der Konsolidierungsphase kaum verändert hat, obwohl die Wirtschaft kräftig gewachsen ist. Die Einflüsse der Parteien auf die Umsetzung von Konsolidierungen werden unten (5.2.3) genauer untersucht.

5.1.2 Arbeitslosigkeit und Seniorenquote

Die Höhe der Arbeitslosigkeit und der Anteil von Senioren an der Bevölkerung beeinflussen die Sozialausgaben. Unveränderte Regelungen angenommen, führen steigende Arbeitslosigkeit und eine zunehmende Seniorenquote über die Sozialversicherungen zu einem höheren Ausgabendruck. Dieser Ausgabenanstieg ist alleine der Nachfrage nach Sozialleistungen (im klassischen Versicherungsprinzip aufgrund von Anspruchsberechtigungen) geschuldet. Sinken beide Quoten, sind rückläufige Ausgaben zu erwarten.

Der Einfluss dieser sozioökonomischen Rahmenbedingungen auf die Ausgabenseite wird ähnlich wie im vorigen Abschnitt über eine Korrelationsanalyse – mit leider nur sieben Fällen – berechnet. Auf der Seite der unabhängigen Variablen steht nun der „sozioökonomische Push-Index“. Dieser berechnet sich, indem man die nominale Veränderung der Seniorenquote (Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung) mit der nominalen Veränderung der Arbeitslosenquote während der jeweiligen Konsolidierungsphase addiert. Der stärkste Druck auf die Sozialversicherung ergibt sich demnach in Österreich, das während der Haushalts-

sanierung sowohl eine steigende Arbeitslosenquote (plus 0,33 Prozentpunkte) als auch eine wachsende Seniorenquote (plus 0,23 Prozentpunkte) zu verzeichnen hat. Die abhängige Variable sind in diesem Fall die Sozialausgaben – sie sollten während der Konsolidierungen umso weniger gekürzt werden bzw. steigen, je stärker der „Nachfrage-Effekt" durch die demographische Entwicklung und die Arbeitslosigkeit ist.

Tabelle 5.2: Zusammenhang: Sozioökonomischer Push-Index und Sozialausgaben

	Sozioökonomischer Push-Index[1]	*Veränderung der Sozialausgaben²*
AUT 95-97	0,55	-0,40
BEL 93-02	0,39	-1,28
CAN 92-00	-2,81	-4,31
DNK 96-01	-2,12	-2,22
ITA 98-01	-1,46	-0,20
NLD 96-01	-3,34	-2,63
NZL 92-95	k.D.	k.D.
SWE 93-00	-3,24	-3,46
USA 92-00	-3,70	-1,13
Pearson	r = 0,58	

Anmerkungen: 1: Push-Index = Nominale Veränderung der Seniorenquote + Nominale Veränderung der Arbeitslosenquote während der Konsolidierung; 2: Veränderung der Sozialausgaben in Prozent des BIP während der Konsolidierung.

Tabelle 5.2 zeigt: Für die neun untersuchten Länder zeigt sich ein mittelstarker bis starker Zusammenhang zwischen dem Push-Index sowie der Veränderung der Sozialausgaben während der Konsolidierungsperioden. Interpretiert heißt das: Die Länder, die starke Nachfrageeffekte in den Sozialsystemen durch eine höhere Arbeitslosigkeit bzw. eine höhere Zahl an Senioren zu verzeichnen hatten, haben die Sozialausgaben vergleichsweise wenig gekürzt. Dieses Resultat zeigt, dass die ökonomischen Rahmenbedingungen den Weg ein Stück weit vorgegeben haben, den die Regierungen der Länder gehen mussten. Dadurch, dass die Nachfrage-Effekte im Sozialsystem in manchen Ländern sehr stark waren, konnten Kürzungen der Sozialausgaben nur bedingt zur Konsolidierung beitragen. In solchen Ländern ist daher zu erwarten, dass andere Ausgabenposten stärker gekürzt wurden oder die Konsolidierung stärker einnahmeseitig angelegt wurde.

5.1.3 Zinsniveau

Sinkende Zinsniveaus können Konsolidierungen erheblich erleichtern – v.a. wenn der Schuldendienst, wie in vielen Ländern aus der OECD-Staatenfamilie, einen erheblichen Teil der Staatsausgaben ausmacht. Die Analyse in Kapitel 2 hat bereits gezeigt, dass das Zinsniveau einen Einfluss darauf hat, ob Länder überhaupt konsolidieren. Im Folgenden wird darauf fokussiert, wie sinkende Zinsniveaus auf die inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen wirken. Das Argument: In Ländern, die besonders stark von fallenden Zinsen profitiert haben, sind die Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung im Vergleich besonders stark gesunken. Die Zinsausgaben werden unter dieser funktionellen Kategorie subsumiert. Prüft man diese Hypothese durch eine Korrelation ergibt sich folgendes Ergebnis:

Tabelle 5.3: Zusammenhang: Zinsniveau und Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung

	Veränderung des Zinsniveaus[1]	*Veränderung der Ausgaben für allg. öffentl. Verwaltung[2]*
AUT 95-97	-1,26	-0,72
BEL 93-02	-3,62	-3,27
CAN 92-00	-1,55	-1,57
DNK 96-01	-0,67	-1,88
ITA 98-01	-0,21	-1,68
NLD 96-01	0,04	-1,35
NZL 92-95	0,83	-2,93
SWE 93-00	-3,78	k.D.
USA 92-00	0,87	-1,36
Pearson	r = 0,79	

Anmerkungen: 1 = nominale Veränderung des durchschnittlichen Zinsniveaus (Mittelwert aus langfristigem und kurzfristigem Zinsniveau) während der Konsolidierung; 2 = nominale Veränderung der Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung in Prozentpunkten (des BIP); Quellen: OECD Economic Outlook Database (2006), OECD National Accounts Database; für Kanada: Summierte Veränderung der Ausgaben der Provinzen und des Bundes.

Die Korrelation von 0,8 (stark bis sehr stark) bestätigt diesen Zusammenhang zwischen der Ausgabenkategorie und der Entwicklung des Zinsniveaus. Dass kein höherer Wert erreicht wird ist v.a. dadurch zu erklären, dass unter dem funktionellen Ausgabenposten noch andere Ausgaben subsumiert werden, die daher das Ranking der Länder verzerren können. Außerdem hängt die Entlastung der Haushalte durch ein niedrigeres Zinsniveau auch von der Höhe des Schuldenstandes ab. Sinkende Zinsen haben daher v.a. den Ländern geholfen, die stark verschuldet waren – bspw. Belgien. Daher bestätigt der mittelstarke Zusammenhang die formulierte Hypothese zumindest tendenziell: In Ländern, in denen das Zinsniveau während der Konsolidierungsperiode besonders stark zurückging, sanken die Ausgaben in der Kategorie allgemeine öffentliche Verwaltung besonders stark. Die Rahmenbedingung Zinsniveau beeinflusst also die Art und Weise, wie die Konsolidierung in den untersuchten Ländern zustande kam.

5.1.4 Problemdruck

Der Problemdruck hat sich als erklärende Variable für Reformhäufigkeit in der Forschung bewährt (Wagschal 2005: 413, Pierson 2001: 411). Die Logik der Argumentation: Die Wahrscheinlichkeit für Reformen steigt, je schlechter die ökonomische Situation eines Landes ist. Für Budgetsanierungen wäre damit zu erwarten, dass mit hohem Problemdruck die Wahrscheinlichkeit und der Umfang von Haushaltskonsolidierungen steigen. Dieser Zusammenhang wurde bereits in Kapitel 2 getestet.

Darüber hinaus ist ebenso eine Wirkung des Problemdrucks auf die Konsolidierungsstrategien der Regierungen zu erwarten. So ist davon auszugehen, dass Regierungen in wirtschaftlichen Krisenlagen eher dazu fähig sind, strukturelle Reformen durchzusetzen als unter wirtschaftlich günstigen Voraussetzungen. Daraus ergibt sich folgender Zusammenhang: Je höher der Problemdruck als ökonomische Rahmenbedingung ausfällt, umso eher reformieren Regierungen bestehende Systeme, einen umso höheren Wert erreichen sie also im „Reformindex“.

Der Problemdruck kann über den sogenannten Misery-Index operationalisiert werden, d.h. er wird aus der Summe von Arbeitslosenquote und Inflationsrate gebildet mitunter noch vermindert um das Wirtschaftswachstum. Für die Untersuchung von Haushaltskonsolidierungen macht es Sinn, zusätzlich die Schuldenquote, das Wirtschaftswachstum, die Seniorenquote und das Zinsniveau mit in einen erweiterten Misery-Index aufzunehmen, da diese Variablen die Notwendigkeit einer Budgetsanierung besonders beeinflussen.

Tabelle 5.4: Zusammenhang: Problemdruck und Reformfreudigkeit

	Erweiterter Misery-Index	*Index der Reformfreudigkeit*
AUT 95-97	-3,52	6
BEL 93-02	1,65	13
CAN 92-00	4,10	9
DNK 96-01	-2,55	8
ITA 98-01	2,59	12
NLD 96-01	-4,61	8
NZL 92-95	0,61	8
SWE 93-00	2,46	13
USA 92-00	-0,73	7
Pearson	r = 0,65	

Anmerkungen: Misery-Index: Summe der z-standardisierte Werte von Arbeitslosenquote, Seniorenquote, Schuldenquote, Zinsniveau und Inflationsrate abzüglich Wirtschaftswachstum; Index der Reformfreudigkeit: Eigene Berechnungen (vgl. Kapitel 4)

Tabelle 5.4 zeigt einen starken Zusammenhang zwischen dem Misery-Index und dem Index der Reformfreudigkeit. Tendenziell gilt also, dass Staaten, die unter hohem ökonomischen Problemdruck stehen, stärker institutionell reformieren als Länder, in denen der Problemdruck geringer ist. Dieser Befund bestätigt die Ergebnisse anderer Studien zu Reformen (Wagschal 2005: 413, Pierson 2001: 411). Ökonomischer Problemdruck scheint bei der Erklärung von Reformen erhebliche Erklärungskraft zu besitzen.

5.2 Einfluss politisch-institutioneller Rahmenbedingungen auf Konsolidierungsstrategien

5.2.1 Wahlsystem und Parteiensystem

Die polit-ökonomische Literatur zur Wirkung von Wahl- und Parteiensystemen bzw. der Art der Regierung (Koalitionsregierung, Minderheitsregierung, Einparteienregierung etc.) auf die Fiskalpolitik ist vielfältig (Alesina und Drazen 1991; Grilli, Masciandaro und Tabellini 1991; Alesina und Perotti 1995b; Perotti und Kontopoulos 2002; Persson und Tabellini 2003). Gemeinhin bescheinigen die Studien sowohl Koalitionsregierungen als auch Vielparteiensystemen und dem Verhältniswahlrecht eine schlechtere Steuerungsfähigkeit der Fiskalpolitik: Solche institutionellen Arrangements führen zu höheren Ausgaben und erschweren Konsolidierungen, so die Befunde der Wirtschaftswissenschaft.

Neben der Frage, wie diese Faktoren Fiskalpolitik grundsätzlich beeinflussen, befasst sich ein Teil der polit-ökonomischen Literatur zudem mit der Wirkung von Wahl- und Parteiensystemen auf die institutionelle Ausgestaltung des Budgetprozesses. Mark Hallerberg (Hallerberg 2005; Hallerberg, Strauch und von Hagen 2001) argumentiert, dass ein effektiver Budgetprozess in Ländern mit Verhältniswahlrecht, Vielparteiensystemen und Koalitionsre-

gierungen eher einer „commitment“-Strategie folgen sollte. Dieser Strategie zufolge werden Konsolidierungen durch bindende Abkommen zwischen den Parteien mittelfristig beschlossen und umgesetzt. Oft werden die Finanzpläne in Koalitionsabkommen aufgenommen und gelten dann für die nächste Legislaturperiode. Staaten mit Mehrheitswahl- und Zweiparteiensystem führen zu Einparteienregierungen oder zu Regierungen, in denen die Partner eine geringe ideologische Distanz zueinander haben. In diesen Fällen, so Hallerbergs These, haben Prinzipien der „delegation governance“ bessere Chancen, die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu sichern (Hallerberg 2005: 37). Diese Strategie zeichnet sich insbesondere durch eine Stärkung des Finanzministers im Budgetprozess aus. Eine Sonderrolle spielen Systeme, in denen Minderheitsregierungen die Regel sind. Hier geht Hallerberg davon aus, dass ein optimaler Budgetprozess nach den Grundsätzen einer „mixed governance“ gestaltet sein sollte (Hallerberg 2003: 35).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist in diesem Zusammenhang auf die enge Beziehung zwischen Wahl- und Parteiensystem sowie der Art der Regierung zu verweisen (Lijphart 1999; Nohlen 2004). Mehrheitswahlsysteme gehen üblicherweise mit einem Parteiensystem einher, das aus einigen wenigen Parteien besteht, und bringen stabilere Regierungen hervor – im klassischen Westminster-System sogar Einparteien-Mehrheits-Regierungen. Wahlsystem, Parteiensystem und die Art der Regierung sollten daher als Gesamtphänomen betrachtet werden. Dies berücksichtigt insbesondere Arend Lijphart, der Nationen auf einem Kontinuum zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie verortet und damit die unterschiedlichen Blickwinkel auf das politische System zusammenführt (Lijphart 1999).

Beim Vergleich der Länderstudien in Kapitel 4 wurde bereits deutlich, dass Reformen auf der institutionellen Ebene neben konkreten Einnahmesteigerungen und Ausgabensenkungen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Haushaltssanierungen spielen. Mit den Ergebnissen aus der polit-ökonomischen Literatur lässt sich nun ein Zusammenhang formulieren, der die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen aufnimmt. Die Argumentation ist evident: Die Demokratieform nach Lijphart beeinflusst die Art und Weise, wie die öffentlichen Haushalte saniert werden. Es ist folglich zu erwarten, dass konsensusdemokratisch organisierte Staaten im Rahmen von Haushaltssanierungen v.a. die Elemente des Budgetprozesses verstärken, die der Logik des „commitment-covernance“ entsprechen. Umgekehrt kann angenommen werden, dass Konsolidierer in Mehrheitsdemokratien die Stärkung des Finanzministers betonen – sich mit ihren Reformen also innerhalb der „delegation“-Logik bewegen.

Zur Prüfung der Thesen kann man – zumindest für die Länder der EU – auf den Index zur budgetpolitischen Stringenz von Jürgen von Hagen (1992) zurückgreifen. Mark Hallerberg hat diesen Index 2003 für das Jahr 2001 aktualisiert, wodurch ein Vergleich der Entwicklung der Budgetinstitutionen zwischen 1991 (Jahr der ersten Erhebung (von Hagen 1992)) und 2001 (Jahr der zweiten Erhebung (Hallerberg 2003)) möglich ist.

Für Kanada, Neuseeland und die USA liegen keine Messungen der institutionellen Ausgestaltung des Budgetprozesses vor. Daher behilft sich die Studie mit den Erkenntnissen aus den Länderstudien, um zu einer Einschätzung zu kommen.

Tabelle 5.5: Zusammenhang zwischen Demokratieform und Reformen im Budgetprozess

			Veränderung der Stringenz des Budgetprozesses		
Land	*Exekutive-Parteien-Dimension²*	*Form des Fiscal Governance während der Sanierungsphase[1]*	*Indexwert 1991 in Prozent des Maximalwerts*	*Indexwert 2001 in Prozent des Maximalwerts*	*Delta in Prozent-punkte*
Österreich	0,26	Commitment	54,17	83,33	29,17
Belgien	1,42	Commitment	19,88	68,42	48,54
Kanada	-1,07	Delegation	k.W.	k.W.	k.W.
Dänemark	1,45	Mixed	60,71	82,14	21,43
Italien	1,16	Delegation	25,00	84,02	59,02
Niederlande	1,16	Commitment	69,58	67,25	-2,33
Neuseeland	-1,12	Delegation	k.W.	k.W.	k.W.
Schweden	1,04	Mixed	42,86	67,86	25,00
USA	-0,52	Delegation	k.W.	k.W.	k.W.

Anmerkungen: 1 = Nach Hallerberg 2005 (für die EU-Länder) sowie eigenen Recherchen; 2 = nach Lijphart 1999 (1971-1996): Niedrige Werte: stark mehrheitsdemokratisch; hohe Werte: stark konsensdemokratisch

Aus Tabelle 5.5 lassen sich zwei Ergebnisse ableiten:

(1) Die Einteilung der Länder in Mehrheitsdemokratien und Konsensusdemokratien erweist sich als guter Prädiktor für die Form des „fiscal governance“ während der Konsolidierungsperioden. In Nationen, die hohe Werte in der Exekutive-Parteien-Dimension erreichen, wurde die Konsolidierung institutionell durch eine „commitment“-Strategie umgesetzt. Mehrheitsdemokratisch organisierte Länder setzten stattdessen auf Delegation. Einzige Ausnahme ist Italien: Hier attestiert Lijphart eine klar konsensusdemokratische Struktur – die Form des „fiscal governance“ während der Konsolidierungsphase bezeichnet Hallerberg jedoch als „delegation“. Grund für diese Abweichung ist die Reform des Wahlsystems, die 1994 wenige Jahre vor Beginn der Konsolidierung durchgesetzt wurde und eine stärkere Blockbildung des Parteiensystems zur Folge hatte. Daher wäre für Italien hinsichtlich der Exekutive-Parteien-Dimension nach der Reform ein geringerer Wert zu erwarten, was folglich auch mit der Art der „fiscal governance“ übereinstimmt.

(2) In allen untersuchten Ländern, außer den Niederlanden, verstärkte sich während der Konsolidierung die Stringenz des Budgetprozesses in die erwartete Richtung. Länder, deren Form der „fiscal governance“ von Hallerberg als „commitment“ klassifiziert wird, haben während der Konsolidierung diesen Indexwert erhöht (bspw. Österreich oder Belgien). Dänemark und Schweden sind dem Idealwert für „mixed governance“ näher gekommen, Italien verstärkte den Budgetprozess in Richtung „delegation“.

Für Kanada, die USA und Neuseeland liegen leider keine Werte der Forschergruppe um von Hagen und Hallerberg vor. Intuitiv kann man aber auch hier auf Basis der Länderberichte eine Einschätzung vornehmen. Zunächst zur Form des „fiscal governance“ während der Konsolidierungsperiode: Alle drei Länder gehören der „delegation“-Gruppe an, wenn man die Ausgestaltung des politischen Systems untersucht: Ein klassisches Mehrheitswahlsystem mit kleinen Wahlkreisen führte in allen drei Ländern zu stabilen Regierungen, die eine geringe interne ideologische Distanz aufwiesen. Dies gilt auch für Neuseeland, weil die Reform des Wahlrechts (von Mehrheitswahl zu Verhältniswahl) erst nach Ende der untersuchten Konsolidierungsperiode stattfand. Ein etwas schwierigerer Fall sind die USA, wo die Eigenständigkeit des Kongresses dem Präsidenten selbst bei gleichen Mehrheiten die Re-

gierungsarbeit erschweren kann. Ein „divided government“ kommt in Bezug auf die Finanzpolitik einer Koalitionsregierung gleich. Daher ist für die USA zu erwarten, dass die Konsolidierungsstrategie nicht nur dem „delegation“-Ansatz folgen kann. Vielmehr ist es entscheidend für den Präsidenten, einen Konsens mit dem Kongress zu erreichen, insbesondere im Falle des „divided government“.

Betrachtet man die Konsolidierungsstrategie in den drei Staaten, so zeigt sich, dass die Erwartungen in der Regel bestätigt werden. Die kanadische Konsolidierung zeichnet sich auf der institutionellen Ebene dadurch aus, dass der Finanzminister im Budgetprozess gestärkt wurde – wenn auch informell. So verschoben sich die Kompetenzen für die Transfers zu den Provinzen an den Finanzminister, gleichzeitig bewirkten die übervorsichtigen Schätzungen und die Einführung der „contingency-reserve“ einen Machtzugewinn des Finanzministeriums im Budgetprozess gegenüber dem Parlament und den anderen Ministern. Dies spricht klar dafür, dass in Kanada die „delegation“-Elemente im Budgetprozess gestärkt wurden. In Neuseeland findet man kaum Veränderungen des Budgetprozesses. Alleine der „Fiscal Responsibility Act“ von 1994 ist eine wichtige Reform, die allerdings eher in Staaten des „commitment“-Regimes zu erwarten gewesen wäre. Die Clinton-Regierung in den USA folgte in ihrer Konsolidierungsstrategie eher dem „commitment“-Ansatz: Immer wieder versuchte sie durch institutionelle Reformen, die Probleme zu beheben, die sich durch die strikte Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative ergeben. So zeigen sowohl die Versuche das „Line Item Veto“ einzuführen als auch die Ausgabendeckelungen und „Balanced Budget Rules“, dass die Exekutive sich immer wieder bemüht hat, das Parlament in seiner Ausgabenfreude zu disziplinieren.

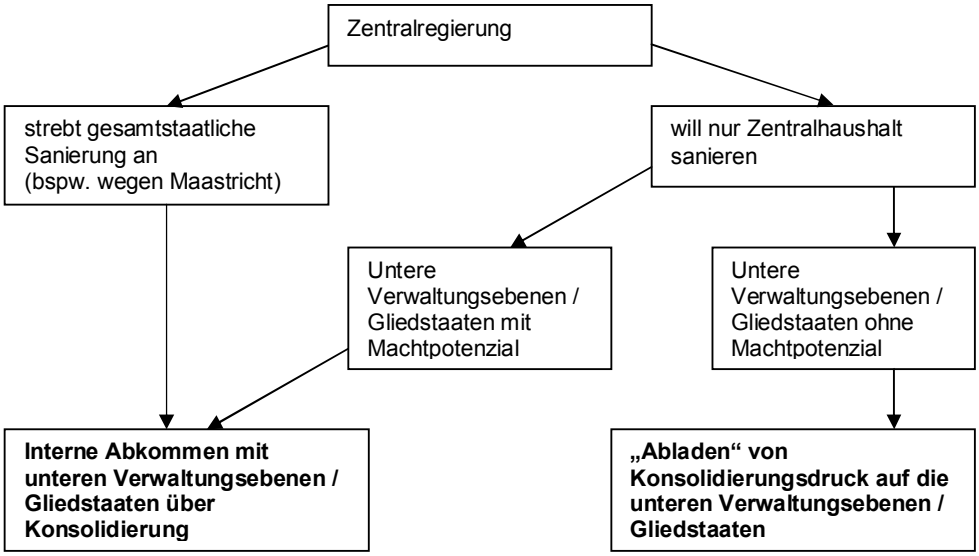
Dieser Abschnitt hat gezeigt, dass politisch-institutionelle Variablen, wie bspw. das Wahlsystem oder allgemeiner: die Demokratieform, wichtige Rahmenbedingungen sind, die Strategien von Regierungen bei der Haushaltssanierung entscheidend beeinflussen. In der Regel haben Staaten aus der mehrheitsdemokratischen Ländergruppe versucht, die Rolle des Finanzministers zu stärken und auf diese Weise den Budgetprozess stringenter zu gestalten. Nationen, in denen man konsensusdemokratische Elemente findet, setzten stärker auf mittelfristige Finanzplanung und politische Abkommen mit festen Zielen, um die Budgetsanierung auf institutioneller Ebene voranzutreiben. Das Beispiel der USA zeigt aber, dass Wahlsystem und Parteiensystem nicht die alleinigen Einflussfaktoren sind. Für Deutschland wäre ebenso zu erwarten, dass im Fall von gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat eine „commitment“-Strategie bei der Budgetkonsolidierung durchaus erfolgversprechender sein kann, als eine Stärkung des Finanzministers im Budgetprozess.

5.2.2 Fiskalische Dezentralisierung

Wenn Budgetkonsolidierungen in fiskalisch stark dezentralisierten Staaten stattfinden, ergeben sich für Zentralregierungen verschiedene Probleme. Zum einen kann eine starke fiskalische Dezentralisierung die Konsolidierung für die Zentralregierung erschweren – vorausgesetzt, diese strebt eine Sanierung der gesamtstaatlichen Finanzen an. In diesem Fall ist die Zentralregierung auf die Mitarbeit der Kommunen oder Regionen angewiesen und es sind dementsprechende Regelungen, wie interne Stabilitätspakte oder ähnliche Abkommen zwischen den Regierungsebenen, zu erwarten. Die Entscheidung für eine gesamtstaatliche Konsolidierung wird ihrerseits wieder durch externe Faktoren beeinflusst. So berechnen sich bspw. die Maastricht-Kriterien für den Gesamtstaat – will man diese also einhalten, muss die Konsolidierung auch die unteren Verwaltungsebenen mit einbeziehen. Ist die Zentralregierung in ihrer Entscheidung frei und will nur den eigenen Bundeshaushalt sanieren, ergeben

sich weitere Möglichkeiten. Wenn die unteren Regierungsebenen gegenüber der Zentralregierung keine Macht haben, also bspw. keine wichtigen Gesetze in der zweiten Kammer blockieren können, so kann die Zentralregierung ihre Haushalte auf Kosten der unteren Verwaltungsebenen sanieren. Haben die Gliedstaaten gegenüber der Zentralregierung allerdings ein gewisses Machtpotenzial, so kann sich die Zentralregierung ein „downloading" des Sanierungsdrucks politisch nicht leisten und wird versuchen, wie im ersten Fall, eine Übereinkunft mit den unteren Verwaltungsebenen über die Konsolidierung zu erzielen. Abbildung 5.1 veranschaulicht die unterschiedlichen Möglichkeiten.

Abbildung 5.1: Entscheidungslogik bei Konsolidierung in fiskalisch dezentralisierten Staaten



Unter den Ländern, die in den Kapiteln 3 und 4 analysiert wurden, finden sich mit Kanada, Dänemark, Schweden und den USA vier Staaten die fiskalisch vergleichsweise stark dezentralisiert sind (Joumard und Kongsrud 2003: 29). Es folgen Österreich, Italien, die Niederlande und Belgien. Neuseeland hat nur eine kleine kommunale Ebene, die nur über ca. sechs Prozent der Steuereinnahmen verfügt.

Tabelle 5.6 gibt eine Übersicht über die Ausgestaltung der Länder, wenn man der Logik der oben angeführten Argumentation folgt. Es wird deutlich, dass Kanada und Schweden die Möglichkeit des „downloadings" zumindest teilweise genutzt und das Bundesdefizit auf die unteren Verwaltungsebenen abgeladen haben. In Kanada kürzte die Regierung die Bundestransfers (CHST-Transfers), in Schweden führte u.a. die Verschärfung der Bezugskriterien bei der Arbeitslosenhilfe indirekt zu Mehrausgaben der Kommunen für die Sozialhilfe. Die Aufstellung zeigt auch, dass insbesondere die Regierungen von Staaten auf ein „Downloading" verzichteten, die die Maastricht-Kriterien einhalten wollten.

Tabelle 5.6: Konsolidierungsstrategien und fiskalische Dezentralisierung

	Ziel der Zentralregierung	*Machtpotenzial Gliedstaaten*	*Ergebnis*
Kanada	Konsolidierung des Bundesbudgets	Gering	Abladen des Defizits (CHST-Reform)
Dänemark	Gesamtstaatliche Konsolidierung Grund: (Anfängliches) Ziel ist Beitritt zur Eurozone.	Gering	Versuch, interne Abkommen zu schmieden; erweist sich aber als schwierig (Druck durch EMU weg?)
Schweden	V.a. Konsolidierung des Bundesbudgets Aber: Viele Kommunen fast pleite aufgrund der Wirtschaftskrise	Gering	Teilweise Abladen des Defizits, aber Probleme wegen schlechter Lage der Kommunalfinanzen
USA	Konsolidierung des Bundesbudgets	Relativ hoch	Kein Abladen des Defizits; kein Versuch, die Staaten in die Konsolidierung einzubeziehen.
Österreich	Gesamtstaatliche Konsolidierung Grund: Ziel ist Beitritt zur Eurozone.	Relativ gering	Mehr Geld für Länder zur Konsolidierung; später: interner Stabilitätspakt
Italien	Gesamtstaatliche Konsolidierung Grund: Ziel ist Beitritt zur Eurozone.	Relativ gering	Kein Abladen des Defizits, später: interner Stabilitätspakt
Niederlande	Gesamtstaatliche Konsolidierung Grund: Ziel ist Beitritt zur Eurozone.	Relativ gering	Kein Abladen des Defizits
Belgien	Gesamtstaatliche Konsolidierung Grund: Ziel ist Beitritt zur Eurozone.	Hoch	Kein Abladen des Defizits; Einbeziehung der Finanzen der Regionen in die Empfehlungen des CSF und Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung.

Diese kurze Diskussion macht deutlich, dass die institutionelle Ausgestaltung der Finanzverfassung eine wichtige Rahmenbedingung von Budgetkonsolidierungen ist. Je nachdem, wie stark ein Land fiskalisch dezentralisiert ist, stehen der Zentralregierung strategische Möglichkeiten für Budgetkonsolidierungen offen. Ein weiterer externer Einflussfaktor, dessen grundsätzliche Wichtigkeit bereits in Kapitel 2 ausführlich diskutiert wurde, ist die Europäische Währungsunion. In Bezug auf die interne Umsetzung der Konsolidierung und die Rolle von Regionen in Konsolidierungsprozessen zeigt sich hier eine „zweite Spielart des Maastricht-Effekts“ (Wenzelburger 2006: 110).

5.2.3 Regierungscouleur

Ein prominenter Forschungsstrang in der Politikwissenschaft befasst sich mit der Frage, inwieweit die parteipolitische Färbung von Regierungen beeinflusst, welche Politik in einem Land betrieben wird. In Kapitel 2 wurde bereits deutlich, dass Budgetkonsolidierungen v.a. von großen Koalitionen eingeleitet werden – hier also kein klares Links-Rechts-Muster zu erkennen ist.

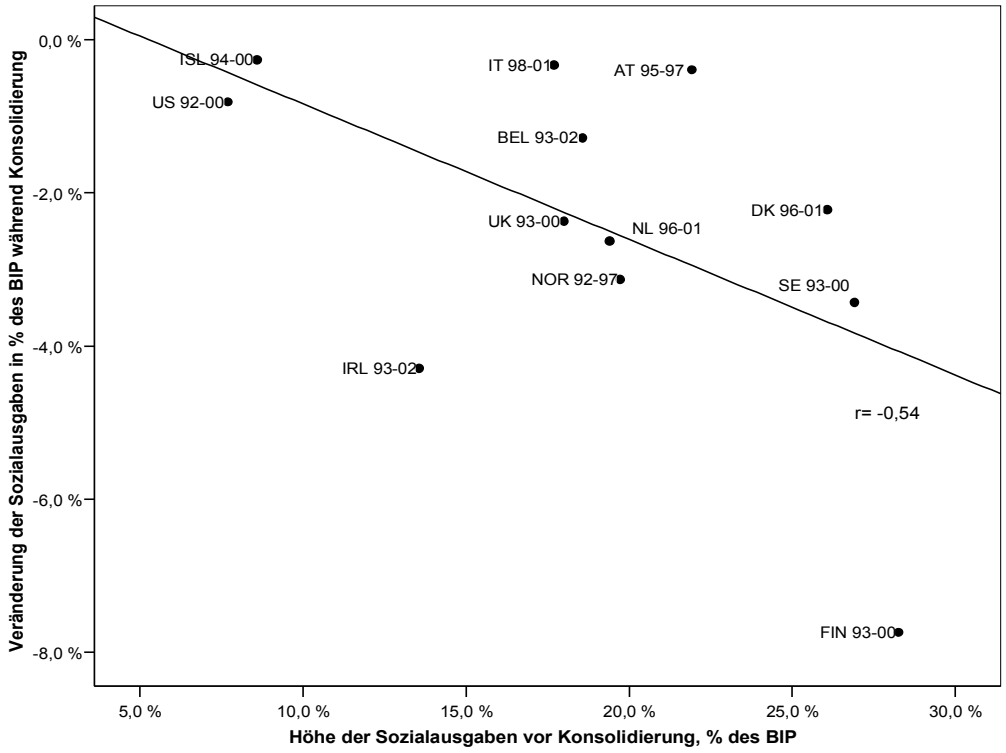
Im folgenden Abschnitt steht die Frage im Zentrum, ob die parteipolitische Färbung die Konsolidierungsstrategie – konkret: das Ausmaß der Kürzungen der Sozialausgaben als in der Regel größtem Haushaltsposten – beeinflusst. In der politikwissenschaftlichen Literatur gibt es dazu zwei gegensätzliche Hypothesen. Vertreter der Parteiendifferenzthese der klassischen Spielart machen Linksparteien für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates verantwortlich (Klingemann, Hofferbert und Budge 1994: 40; Castles 1998: 159). Folglich wäre also zu erwarten, dass Linksparteien den Rückbau des Sozialstaates bremsen (Garrett 1998: 83). Paul Pierson hingegen argumentiert, dass der Rückbau des Sozialstaats einer anderen Logik folgt als dessen Ausbau (Pierson 2001: 2). Dieser Argumentation folgend erwarten manche Wissenschaftler sogar eine Umkehrung der Logik des klassischen Zusammenhangs. Die These heißt dann: Weil linke Parteien als Bewahrer des Sozialstaats gelten, ist es ihnen eher möglich, „retrenchment" durchzusetzen und Sozialausgaben zu kürzen („Nixon-goes-to-China"-Logik; Kitschelt 2001: 275).

Leider ist für die Überprüfung dieser Thesen keine quantitative Auswertung der neun Fallstudien möglich, weil für Neuseeland und Kanada keine belastbaren Zahlen für die Entwicklung der Sozialausgaben während der Konsolidierungsperioden vorliegen (vgl. aber für die gesamten Konsolidierungsfälle Kapitel 2). Eine Analyse mit nur sieben Fällen bei gleichzeitigem Fehlen von starken Rechtsregierungen wäre statistisch bedenklich. Allerdings ist es möglich, die Konsolidierungen der 1990er Jahre insgesamt in Beziehung zur jeweiligen „Farbe" der Regierung zu setzen. Das Ergebnis einer solchen Korrelation legt aber nahe, dass kein Zusammenhang zwischen der Parteizugehörigkeit der Regierung und der Veränderung der Sozialausgaben besteht ($r = 0{,}16$). Dieses Ergebnis spricht dafür, dass Budgetkonsolidierungen politische Ausnahmesituationen sind, in denen klassische Parteieneffekte nicht mehr zu finden sind oder sich die Effekte im internationalen Vergleich überlagern.

Stattdessen zeigt sich bei den Sozialausgaben ein Niveaueffekt (Abbildung 5.2): Staaten, die vergleichsweise viel für Soziales ausgeben, haben diesen Posten relativ stark gekürzt. Staaten, in denen die Sozialausgaben niedriger sind, hielten sich bei Sparmaßnahmen in dieser Kategorie eher zurück ($r = -0{,}52$).

Die Argumentation ist klar: In finanzpolitischen Drucksituationen kürzen Regierungen dort am meisten, wo der Staat am meisten „Speck" angesetzt hat, d.h. dort, wo Kürzungen nicht zu Einschnitten in wichtigen Kernaufgaben des Staates führen. Weil nun in Ländern mit vergleichsweise hohen Sozialausgaben Sparmaßnahmen im Sozialbereich nicht direkt zur wirtschaftlichen Bedrohung großer Teile der Bevölkerung führen (wie bspw. in Staaten mit nur rudimentären staatlichen Sozialleistungen), sehen Regierungen noch Spielraum für Sparmaßnahmen bei den Sozialausgaben. Dieser Zusammenhang liefert auch eine zusätzliche Erklärung für die „Nixon-goes-to-China"-Logik, die viele Beobachter hinter den Sozialausgabenkürzungen sozialdemokratischer Regierungen vermuten (Kitschelt 2001). Die Argumentationslogik verändert sich jedoch: Hohe Sozialleistungsquoten beobachtet man v.a. in Ländern, die eine starke sozialdemokratische Tradition haben. Daher sind sozialdemokratische Regierungen in solchen Ländern mit hoher Wahrscheinlichkeit auch während Konsolidierungsphasen an der Macht. Die vergleichsweise starken Kürzungen beobachtet man dann aber vor allem, weil die Sozialausgaben in solchen Ländern tendenziell höher sind – also mehr „Speck" angesetzt wurde (Niveaueffekt) – und nicht, weil sich Sozialdemokraten als Sozialstaatspartei die Sparmaßnahmen eher „leisten" können.

Abbildung 5.2: Niveaueffekte: Zusammenhang Niveau und Veränderung der Sozialausgaben



Quelle: OECD National Accounts Database

5.3 Zusammenfassung

Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt: Die gewählte Konsolidierungsstrategie um die öffentlichen Finanzen zu sanieren, hängt stark von politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen ab, die nicht unbedingt politisch beeinflussbar sind. Externe Einflüsse politisch-institutioneller und ökonomischer Art geben gewisse Pfade vor, die Regierungen bei der Sanierung der öffentlichen Haushalte beschreiten können. Die Analysen in diesem Kapitel basieren zwar zum großen Teil nur auf einem Vergleich von neun Ländern und sind statistisch daher nicht verallgemeinerbar. Allerdings geben die gefundenen Zusammenhänge durchaus Hinweise darauf, welche Faktoren einen entscheidenden Einfluss auf Konsolidierungen haben.

6 Die Entwicklung in Deutschland

6.1 Staatsausgaben

Ein wichtiger Befund der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ist die hohe Erklärungskraft sozioökonomischer Variablen bzw. Problemlagen für die Entwicklung der Staatsfinanzen. Das Verhalten der Staatsausgaben der Bundesregierungen kann daher nicht losgelöst von dem internationalen Trend, insbesondere von der Weltwirtschaftsentwicklung, der Entwicklung der Binnenkonjunktur sowie, als Sonderfaktor, den Einigungslasten nach 1990 bewertet werden. Hinzu kommt ein Verlust an Politikoptionen – bedingt durch Globalisierung und Europäisierung –, vor allem im Bereich der Geld-, aber auch der Fiskalpolitik, so dass der Handlungsspielraum tendenziell geringer ausfällt als in den 1970er und 1980er Jahren.

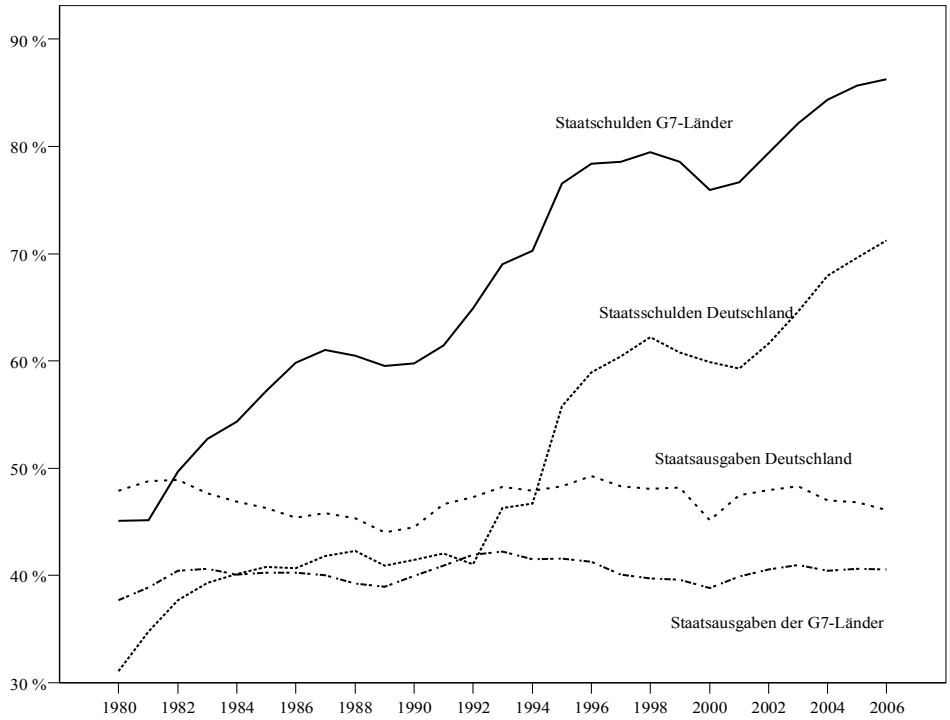
Schaffte es die christlich-liberale Regierung nach dem Machtwechsel 1982, den Staatshaushalt zu stabilisieren[97] und das Verschuldungswachstum zu begrenzen, stiegen diese Quoten nach 1990 rapide an (Abbildung 6.1). Im Positionsvergleich, der allerdings nur eingeschränkt aussagekräftig ist, lagen die Staatsausgaben der Bundesrepublik vor 1990 stets unterhalb des OECD-Durchschnitts, während mittlerweile ein (moderater) Abstieg von Platz elf auf Platz 13 (von 23 etablierten OECD-Demokratien im Vergleich) zu verzeichnen ist. Dieser ist aber weniger gravierend als die faktische Verschlechterung der relativen Position: Wies Deutschland 1990 eine Staatsausgabenquote von rund zwei Prozentpunkten unterhalb des OECD-Durchschnittes auf, liegt diese inzwischen (2005) rund zwei Prozentpunkte oberhalb des Durchschnitts.

Die Entwicklung der Staatsausgaben seit 1998 ist geprägt von einem doppelten Ziel, das in der Koalitionsvereinbarung und der Regierungserklärung vom Oktober 1998 benannt wurde: Es sollte zwar saniert, vor allem aber sollte die Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Die finanzpolitische Erblast der Vorgängerregierung wurde als Legitimation zu einem konsequenten Sparkurs bemüht. Faktisch wurde jedoch ein expaniver Kurs gesteuert: In den sogenannten „Korrekturgesetzen“ wurden zahlreiche Maßnahmen der Vorgängerregierung revidiert, insbesondere auf den Feldern Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (Egle 2006: 168). Davon betroffen waren auch vorher verabschiedete Kürzungsmaßnahmen.

Diese expansive Politik zeigte sich auch in den Haushaltsansätzen: Die Gesamtausgaben des Bundes wurden 1999 gegenüber dem Vorjahr um 5,7 Prozent erhöht, die Sozialausgaben gar um 9,2 Prozent. Vor dem Hintergrund eines ordentlichen Wirtschaftswachstums von 2,0 Prozent im Jahr 1999 wäre ein solch expansiver Haushalt kaum notwendig gewesen, da sich die Wirtschaft nicht in einer Rezession befand. Dieser Politikwechsel war jedoch mit dem Rücktritt Oskar Lafontaines nach nur 136 Tagen im Amt beendet (Zohlnhöfer 2003). Allerdings wurde 1999, trotz einer Nettokreditaufnahme des Bundes von 26,1 Milliarden Mark, die Vorschrift des Artikels 115 Grundgesetz (GG) nicht verletzt, da die Investitionstätigkeit außerordentlich hoch war. Auch der öffentliche Gesamthaushalt verfehlte das europäische Stabilitätsziel in Höhe von drei Prozent des BIP nicht.

[97] Gemessen an der in dieser Studie verwendeten Konsolidierungsdefinition, wurden die Kriterien jedoch verfehlt.

Abbildung 6.1: Staatsausgaben und Staatsverschuldung in Prozent des BIP im nationalen und internationalem Vergleich (1980-2006)



Quelle: OECD Economic Outlook Database (2006)

Der Wechsel im Amt hin zu Hans Eichel änderte auch die Weichenstellungen. Der Finanzminister kündigte mehrfach an, bis 2004 (später bis 2006) ausgeglichene Haushalte vorlegen zu wollen. Seine Zielsetzung eines glaubhaften Konsolidierungskurses unterstrich er mit Haushalten, die 2000 und 2001 unter denen seines Amtsvorgängers lagen. Das Primärsaldo im Jahr 2000 (Haushaltssaldo abzüglich Nettozinszahlungen) als Maß für das Konsolidierungsbemühen war für alle Gebietskörperschaften mit vier Prozent des BIP so hoch im Plus wie in keinem Jahr zwischen 1970 und 2006, es war jedoch beeinflusst durch den Sondereffekt der Einnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen. Diese kombinierte Politik der Haushaltskonsolidierung und Steuersenkungen, war mit starkem innerparteilichem Widerstand verbunden (Egle 2006: 160ff.). Mit dem Zukunftsprogramm 2000 wurde ein mehrjähriges Konzept vorgelegt, um dieses Ziel zu erreichen. Für 2000 wurde ein Einsparziel von 15 Milliarden Euro vorgesehen. Damit einhergehen sollte jedoch auch ein Investitionsprogramm, um das Hauptziel, die Reduzierung der Arbeitslosigkeit, zu erreichen.

Trotz tatsächlicher Sparanstrengungen gelang es nicht, bis zum Ende der Legislaturperiode die Haushalte zu konsolidieren: 2002 verfehlte der Bundeshaushalt die „Goldene Regel" des Artikel 115 GG und der Gesamthaushalt lag über dem Drei-Prozent-Defizitkriterium des Europäischen Stabilitätspaktes. Grund war das Einbrechen der Weltwirtschaft 2001, die ökonomische Rezession in Deutschland mit einem Nullwachstum 2002 und einem sich abzeichnenden negativen Wachstum 2003, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit sowie steigende Sozialausgaben.

Der Zustand der Bundesfinanzen, als größter Bestandteil des öffentlichen Gesamthaushalts, war nach der Bundestagswahl 2002 dramatisch. Dies verdeutlichen Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht bereits 1992 zur Beurteilung der Haushalte des Saarlands und Bremens im Hinblick auf das Vorliegen einer Haushaltsnotlage formuliert hatte: Die Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahme in Prozent der Gesamtausgaben) und die Zins-Steuer-Quote (Zinszahlungen in Prozent der Steuereinnahmen). Die Kreditfinanzierungsquote des Bundes lag 2002 mit 14,9 Prozent höher als die Werte des Saarlands (13,2 Prozent) und Bremens (14,5 Prozent) für das beurteilte Jahr 1990. Ferner ging das Verfassungsgericht seinerzeit von einer Haushaltsnotlage aus, wenn die Kreditfinanzierungsquote doppelt so hoch war wie der Bundesländerdurchschnitt. Dies gilt bezogen auf den Wert des Jahres 1990 (6,1 Prozent) und annähernd für den Länderdurchschnitt des Jahres 2002 (rund 9,2 Prozent). Die Zins-Steuer-Quote des Bundes weist mit 19,5 Prozent einen weit über dem aktuellen Länderdurchschnitt liegenden Wert auf (11,5 Prozent) und erreicht damit knapp das gegenwärtige Niveau der Schuldenspitzenreiter Bremen und Berlin. Ein solch hoher Abstand des Bundes vom Länderdurchschnitt wurde vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls als Kennzeichen einer Haushaltsnotlage definiert. Ferner wurde im Urteil von 1992 indirekt ein Zielwert der Zins-Steuer-Quote von 15 Prozent festgelegt. Gemessen an diesen Indikatoren lag 2002 demnach beim Bund eine extreme Haushaltsnotlage vor.

Generell können Konsolidierungen einnahme- oder ausgabenseitig erfolgen. Überdies können sie noch institutionell begleitet werden, etwa durch Sanktionsmechanismen für zu hohe Verschuldungen, Änderungen bei der Budgeterstellung, zusätzliche Vetopunkte für Finanzminister oder Ausschüsse, um Ausgaben zu blockieren. Die Anwendung der in dieser Studie verwendeten Konsolidierungsdefinition auf die auf 23 OECD-Vergleichsländer für den Zeitraum von 1980 bis 2005 an, erbrachte 26 Konsolidierungsphasen (siehe oben). Trotz aller politischen Ankündigungen bleibt festzuhalten, dass Deutschland nach diesen Kriterien keine einzige (bedeutende) Konsolidierungsanstrengung unternahm und schon gar keine erfolgreiche. Dies bedeutet natürlich nicht, dass nicht in einzelnen Bereichen gespart worden wäre oder Umschichtungen im Budget vorgenommen worden wären.

Dennoch gab es Konsolidierungsanstrengungen, Veränderungen und Umschichtungen im Bundeshaushalt. Welche Haushaltsbereiche wurden geändert? Hierzu kann die COFOG-Klassifikation der Haushalte (Classification of Functions of Government) zur Analyse herangezogen werden (Castles 2007). Die Niveaus und Entwicklung der aus zehn Funktionsbereichen bestehenden Rubriken werden für den öffentlichen Gesamthaushalt in Tabelle 6.1 und für den Bund (inklusive Sozialversicherung) in Tabelle 6.2 veranschaulicht.

Tabelle 6.1: Veränderung der Ausgabenkategorien des öffentlichen Gesamthaushalts nach COFOG-Kategorien (1991-2004)

COFOG-Rubrik	*Öffentlicher Gesamthaushalt*			
	Veränderung 1991-2004 in Prozentpunkten	*Veränderung 1991-1998 in Prozentpunkten*	*Veränderung 1998-2004 in Prozentpunkten*	*Niveau 2004 in % des BIP*
Allgemeine öffentliche Verwaltung	-0,6	+0,1	-0,7	6,0
Verteidigung	-0,7	-0,6	-0,1	1,1
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	+0,1	+0,2	-0,1	1,6
Wirtschaftliche Angelegenheiten	-1,7	-1,3	-0,4	3,6
Umweltschutz	-0,5	-0,3	-0,2	0,5
Wohnungswesen	+0,1	-0,1	+0,2	1,1
Gesundheitswesen	+0,3	+0,3	+0,0	6,1
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur	-0,2	-0,2	+0,0	0,7
Bildungswesen	-0,1	+0,2	-0,3	4,0
Soziale Sicherung	+3,9	+3,5	+0,4	22,1
Gesamtausgaben	+0,6	+1,7	-1,1	46,9

Anmerkung: SV = Sozialversicherung, COFOG = Classification of Functions of Government. In der Addition können Rundungsfehler entstehen. Datenquelle: Eurostat und OECD.

Tabelle 6.2: Veränderung der Ausgabenkategorien der Sozialversicherung plus Bundeshaushalt (Central Government plus Social Security Funds) nach COFOG-Kategorien (1991-2004)

COFOG-Rubrik	*Bund plus Sozialversicherung*			
	Veränderung 1991-2004 in Prozentpkt.	*Veränderung 1991-1998 in Prozentpkt.*	*Veränderung 1998-2004 in Prozentpkt.*	*Niveau 2004 in % des BIP*
Allgemeine öffentliche Verwaltung	-1,1	-0,6	-0,5	4,3
Verteidigung	-0,7	-0,5	-0,2	1,1
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	0,0	0,0	0,0	0,1
Wirtschaftliche Angelegenheiten	-1,8	-1,5	-0,3	1,9
Umweltschutz	0,0	0,0	0,0	0,0
Wohnungswesen	+0,1	0,0	+0,1	0,3
Gesundheitswesen	+0,3	+0,4	-0,1	5,8
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Bildungswesen	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Soziale Sicherung	+4,5	+3,5	+1,0	21,4
Gesamtausgaben	+1,6	+1,5	+0,1	35,3

Anmerkung: SV = Sozialversicherung, COFOG = Classification of Functions of Government. In der Addition können Rundungsfehler entstehen. Datenquelle: Eurostat und OECD.

Beide Tabellen zeigen, dass die Sozialausgaben in Deutschland – insbesondere, wenn man sie mit den Gesundheitsausgaben zusammenfasst – seit der Einheit deutlich gestiegen sind. Dies ist ursächlich mit einer teilweisen Finanzierung der Einigungskosten über die Sozialversicherungen zu erklären. Deswegen fällt ein überwiegender Teil dieser Erhöhung auch im Zeitraum bis 1998 an. Die COFOG-Tabellen zeigen auch, dass die Länder und Kommunen im Gegensatz zum Bund deutlich stärker konsolidiert haben. Die größten Ausgabensenkungen fanden für den öffentlichen Gesamthaushalt in den Bereichen Wirtschaftsförderung, allgemeine öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Umweltschutz statt, wobei – bei isolierter Betrachtung des Bundes – der Umweltschutz von den Sparaktivitäten ausgeklammert wurde. Generell muss man konstatieren, dass Deutschland die klassischen Kernausgaben eines Staates (Kernausgaben = Gesamtausgaben – Sozialausgaben – Zinsausgaben; in Prozent des BIP) innerhalb der OECD-Welt am drittstärksten seit 1980 zurückgefahren hat. Nur Belgien und Irland haben die Kernausgaben stärker gekürzt (Castles 2007), mit dem Unterschied, dass beide Länder – im Gegensatz zu Deutschland – in die Gruppe der erfolgreichen Konsolidierer gehört.

Ein Großteil der Sparleistungen war nicht aktiver Konsolidierungspolitik geschuldet, sondern externen Entwicklungen: Trotz steigender Staatsschuldenquoten sanken die Zinszahlungen des Bundes und erhöhten so den finanzpolitischen Spielraum. Zwischen 1995 und 2005 stiegen die Schulden von 657 Milliarden auf 888 Milliarden Euro, gleichzeitig sanken jedoch die darauf zu entrichtenden Zinszahlungen von 40,2 auf 37,4 Milliarden Euro. Ursache dafür war die Reduktion der (langfristigen) Zinssätze, die sich im selben Zeitraum mehr als halbierten (von 6,9 Prozent auf 3,4 Prozent).

Das Ende des Kalten Krieges brachte eine Friedensdividende, die sich in einer Reduktion der Verteidigungslasten ausdrückte. Lediglich die Kürzungen bei der Wirtschaftsförderung und den Subventionen, die dem internationalen Trend folgten, führten zu einer bewussten und signifikanten Reduktion der Staatsausgaben, der diskretionäre Entscheidungen zugrunde lagen.

Dies zeigt sich in den Auswertungen der Finanzberichte für die beiden letzten Legislaturperioden unter Rot-Grün. So wurde etwa im Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 ein verstärkter Subventionsabbau, Einsparungen bei der Beamtenbesoldung und -versorgung sowie bei den Sozialleistungen verabschiedet. Noch weiterreichende Vorschläge für einen Subventionsabbau präsentierten die beiden Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück, welche Kürzungen von etwa 15 Milliarden Euro bei den Subventionen vorsahen. Diese gingen schließlich in ein revidiertes Kürzungskonzept der Regierung ein, welches gleichzeitig auch zu einer Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage führte und mit Steuererhöhungen einherging (Haushaltsbegleitgesetz 2005).

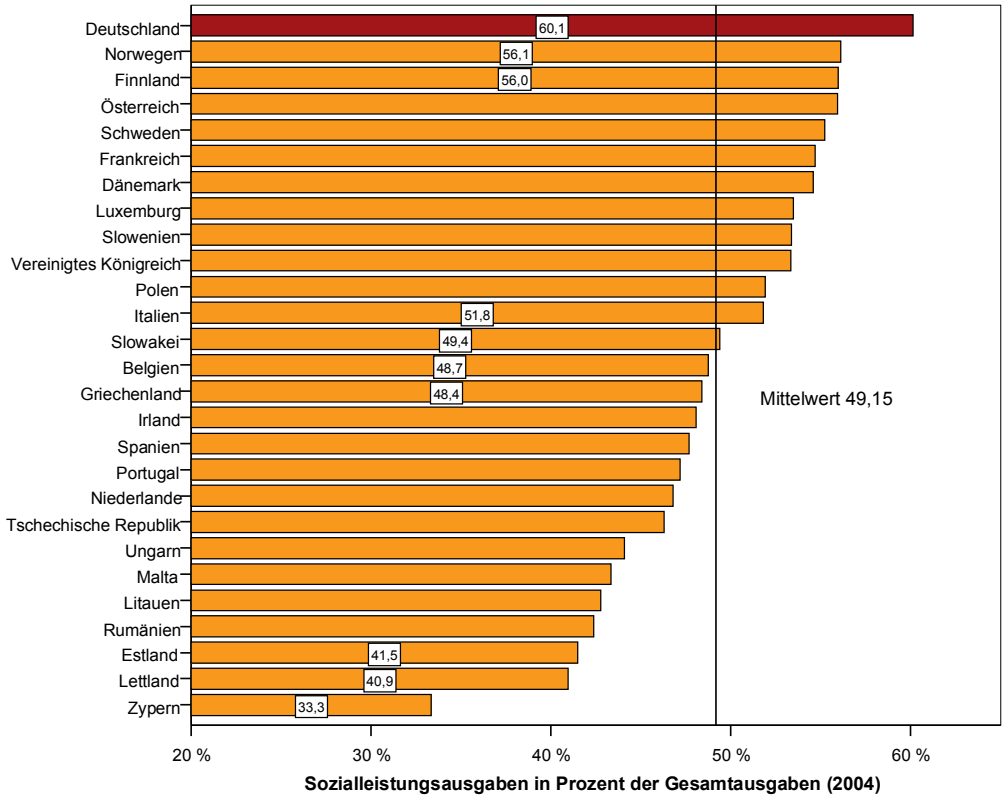
Die angekündigten Bildungsinvestitionen in die Zukunft können dagegen nur bei den nominalen Ausgaben sowie beim Anteil an den Gesamtausgaben identifiziert werden. Gemessen an der Wirtschaftsleistung fuhren vor allem die Länder ihre Bildungsausgaben zurück, während der Bund diese zumindest konstant hielt (Tabellen 6.1 und 6.2).

Zur Konsolidierung trugen aber nicht nur Sparmaßnahmen, wie Subventionsabbau und Steuererhöhungen, sondern auch Einmaleffekte in Form von Privatisierungserlösen bei.

Dieser Verkauf des „Tafelsilbers“ (Zohlnhöfer und Obinger 2005) brachte in der zweiten rot-grünen Legislaturperiode immerhin Einnahmen von rund 40 Milliarden Euro ein.[98]

Obwohl keine substanziellen und schon gar keine erfolgreichen Konsolidierungen durchgeführt wurden, kann man doch einnahme- und ausgabenseitige Maßnahmen identifizieren, die in diese Richtung gehen. Interessant ist jedoch – im Vergleich zu den erfolgreichen Konsolidierern im OECD-Vergleich – die unterschiedliche Entwicklung der Haushalte. Auch in diesen Ländern konnten die Zinsausgaben und Verteidigungsausgaben reduziert werden. Aber neben der diskretionären Kürzung der Wirtschaftsförderung (inkl. Infrastruktur) wurde insbesondere auch der Sozialbereich zurückgefahren.

Abbildung 6.2: Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben eines Staates in Prozent (für 2004)



Anmerkungen: Werte für Belgien und Rumänien beziehen sich auf 2003; Soziales = COFOG Ausgaben für Soziales und Gesundheit; Quelle: Eurostat.

Konsolidierungen verlaufen meist nur erfolgreich, wenn hauptsächlich auf der Ausgabenseite gekürzt wird und gerade auch bei den – elektoral sensiblen – Sozialausgaben. Deutschland ist sowohl unter Schwarz-Gelb als auch unter Rot-Grün diesen Weg nicht gegangen, mit der Konsequenz, dass der Bereich Soziales (inkl. Gesundheit) – gemessen an den Gesamtausgaben – über 60 Prozent ausmacht (2004). Damit ist Deutschland – mit einem deutlichen Anstieg gegenüber 1991 und einem moderaten gegenüber 1998 – innerhalb

[98] Folgende Erlöse waren in den einzelnen Jahren eingeplant: 2002: 8,52 Milliarden Euro, 2003: 8,97 Milliarden Euro (jeweils nach BT-Drs. 14/4696 vom 20. November 2000: 3), 2004: 7,1 Milliarden und 2005: 15,45 Milliarden Euro (nach BT-Drs. 15/3625 vom 22. Juli 2004: 4).

der OECD Spitzenreiter (Abbildung 6.2) und hält einen deutlichen Vorsprung vor den skandinavischen Ländern und den Kernländern der konservativen Wohlfahrtsstaatsgruppe (Esping-Andersen 1990). Abbildung 6.2, die die Prioritätensetzung innerhalb der einzelnen Gesamthaushalte anzeigt, veranschaulicht die in den COFOG-Tabellen festgestellte Tendenz des Sozialstaatsausbaus in der Bundesrepublik, insbesondere wenn man die Entwicklung nach 1991 betrachtet. In diesem Zeitraum ist der Ausgabenanteil für Soziales und Gesundheit um über 8 Prozentpunkte gestiegen.

Politisch-instiutionell ist die starke Orientierung am Sozialabgabensystem aus verschiedenen Gründen bedenklich:

- Die Arbeitskosten und steuerliche Belastungsindikatoren, insbesondere der Grenzsteuersatz, sind dadurch im internationalen Vergleich außerordentlich hoch.
- Eingebaute dynamische Effekte, etwa bei der Rente, führen zu einem Ausgabendruck.
- Die Politik kann deutlich leichter Sozialversicherungsbeiträge (Einspruchsgesetze) erhöhen, als etwa zustimmungspflichtige Steuergesetze.
- Die verdeckte Finanzierung öffentlicher Leistungen, die nicht durch Beiträge gedeckt sind, ist über die Sozialversicherungskassen einfacher als im regulären Haushalt. Die Deckung solch versicherungsfremder Leistungen über Bundeszuschüsse ist nicht eindeutig und widerspricht zudem der eindeutigen Zurechenbarkeit.
- Die Kürzung von Leistungen in den Sozialversicherungszweigen ist bei großen Einschnitten schwierig, da den Beiträgen verbriefte Leistungen gegenüber stehen.
- Durch die weiter steigende Lebenserwartung und einen wachsenden Alterslastquotienten wird der Druck auf die Sozialausgaben weiter erhöht. Ein steuerfinanzierter Sozialstaat ist dabei einfacher zu reformieren als ein mit Rechtsansprüchen bewehrter Sozialversichersicherungsstaat.

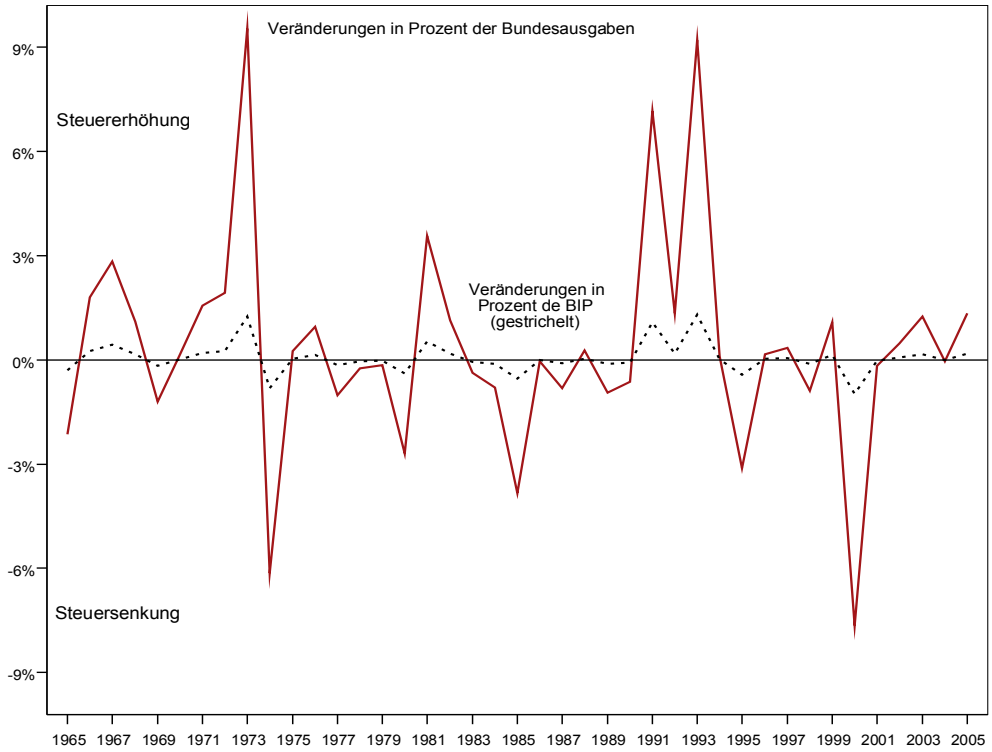
6.2 Staatseinnahmen

Im geschichtlichen Rückblick war die Steuerquote in Deutschland nie besonders hoch. Zwischen 1965 und 2004 sank sie von 23,1 Prozent auf 20,4 Prozent des BIP und befindet sich damit gegenwärtig auf einem historischen Tiefstand. Selbst in Spitzenzeiten betrug sie knapp unter 25 Prozent und auch im Jahr 2002 war sie mit 21,1 Prozent auf einem selbst im internationalen Vergleich sehr niedrigen Niveau. Deutschland und die USA sind somit gemäß den OECD-Daten die einzigen Länder, in denen nach dieser Messlatte eine Senkung der Steuerlastlast stattfand. Dagegen ist die Gesamtabgabenlast fast auf einem historischen Höchststand. Dies liegt an der Finanzierung des Sozialsystems, welches auf Sozialabgaben basiert. Einen starken Anstieg nahm die Abgabenquote unter der sozial-liberalen Regierung, als sie von rund 35 Prozent auf etwa 41 Prozent stieg. Danach sank sie bis zur Wiedervereinigung erneut auf etwa 38 Prozent, um schließlich im Jahr 2000 mit 42,3 Prozent ihren Spitzenwert zu erreichen. Allerdings wurde die Abgabenquote unter Rot-Grün wieder auf unter 40 Prozent reduziert. Deutschland folgt damit im Großen und Ganzen dem OECD-Trend, wenn auch auf vergleichsweise niedrigem Niveau und mit gebremster Geschwindigkeit. Bemerkenswert ist dagegen – auch im internationalen Vergleich – der starke Anstieg bei den Sozialversicherungsabgaben.

Dieser Blick auf die steuerpolitische Performanz anhand von Kennzahlen ist indes von der eigentlichen Reformtätigkeit zu unterscheiden. Ein sinkendes Steueraufkommen muss nicht notwendigerweise nur mit der Höhe der Steuersätze und der Variation der Bemes-

sungsgrundlage zusammenhängen, da die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Inflation und bei der Wirtschaftsleistung ebenfalls diese Aggregatdaten beeinflussen.

Abbildung 6.3: Steuerpolitische Be- und Entlastungen im Bundeshaushalt durch die Veränderung von Steuergesetzen (1965-2005)



Anmerkung: Eigene Auswertungen auf Basis der Bundesfinanzberichte.

Die Bewertung von Steuerreformen ist zumeist abhängig von der normativen Grundposition: So werden Steuersenkungen als „Reichengeschenke“ desavouiert, während Befürworter die Wachstumseffekte solcher Maßnahmen in den Vordergrund stellen. Daher sollen die Steuerreformen hier anhand von Vergleichskriterien im Längsschnitt über die Zeit vergleichend bewertet werden. Für den Längsschnittvergleich können alle Be- und Entlastungen analysiert werden, die durch Steuergesetzesänderungen bewirkt wurden, was durch die jährlichen Aufstellungen der exakten Daten aller steuerrelevanten Gesetzesänderungen möglich wird, die das Finanzministerium alljährlich in den Bundesfinanzberichten veröffentlicht.[99] Zwischen 1965 und Ende 2005 wurden in Deutschland insgesamt 226 solcher Steuergesetzänderungen verabschiedet, die wiederum aus zahlreichen Einzelmaßnahmen bestehen.[100] Aus diesen umfangreichen Informationen, welche die Be- und Entlastungen aller öffentlicher Gebietskörperschaften sowie des Bundes im Entstehungsjahr (d.h. in den ersten zwölf Monaten der vollen Wirksamkeit der finanziellen Auswirkungen) erfassen, kann

99 Diese Operationalisierung ist nicht frei von Problemen: Erstens wurden die dynamischen Effekte, d.h. Kumulationswirkungen, nicht berücksichtigt. Zweitens wurden – innerhalb einer Maßnahme und innerhalb eines Jahres – Steuersenkungen mit Steuererhöhungen saldiert, d.h. nur der Nettojahreseffekt wurde betrachtet. Drittens ist eine Addition der einzelnen Positionen nur begrenzt aussagefähig, da in den Entstehungsjahren unterschiedliche wirtschaftliche Verhältnisse zugrunde lagen (Bundesministerium der Finanzen 2000: 109). Viertens handelt es sich bei den Daten lediglich um Schätzungen (des Finanzministeriums).

100 Wir danken den Mitarbeitern des Bundesfinanzministeriums, die uns für diese Auswertung die aktualisierte Liste noch vor ihrer Veröffentlichung zugänglich gemacht haben.

man die Steuerreformaktivität approximativ quantifizieren, indem man für beide Ebenen auf die entsprechenden Gesamtausgaben und auf das Bruttoinlandsprodukt standardisiert. In Abbildung 6.3 werden die Reformaktivitäten für die Veränderungen beim Bundeshaushalt dargestellt, einmal in Prozent der Bundesausgaben sowie einmal als Prozentanteil des BIP.

Tabelle 6.3: Steuerpolitische Be- und Entlastungen im Bundeshaushalt durch die Veränderung von Steuergesetzen nach Wahlperioden

Wahlperiode	*(1) Summe der entlastenden Maßnahmen in Steuergesetzen (saldiert in % der Bundes-ausgaben)*	*(2) Summe der belastenden Maßnahmen in Steuergesetzen (saldiert in % der Bundes-ausgaben)*	*(3) Gesamte Umverteilungs-effekte (= abso-lute entlastende + belastende Maß-nahmen) in Steuergesetzen (in % der Bundes-ausgaben)*	*(4) Gesamte Umverteilungs-effekte (= abso-lute entlastende + belastende Maß-nahmen) in Steu-ergesetzen (in % des BIP)*
5 (1965-1969)	-3,9	6,9	10,8	1,6
6 (1969-1972)	-1,5	4,5	6,0	0,8
7 (1972-1976)	-7,0	11,6	18,7	2,5
8 (1976-1980)	-6,2	2,1	8,3	1,2
9 (1980-1983)	-0,8	5,4	6,2	0,9
10 (1983-1987)	-5,8	0,0	5,8	0,8
11 (1987-1990)	-4,6	3,3	7,8	1,0
12 (1990-1994)	-1,1	18,9	20,0	2,9
13 (1994-1998)	-5,3	2,7	8,0	1,1
14 (1998-2002)	-12,1	4,8	16,9	2,2
15 (2002-2005)	-1,4	4,1	5,5	0,7

Anmerkung: Auswertung auf Grundlage der Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen (2006): Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964. Die Steuerveränderungen im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit, wurden für die einzelnen Wahlperioden aggregiert. In Spalte 1 sind die Steuersenkungen und in Spalte 2 die Steuererhöhungen dargestellt (jeweils berechnet als Prozentanteil der Bundesausgaben). In Spalte 3 wurden die Absolutwerte aus Spalte 1 und Spalte 2 als Maß für die steuerpolitische Aktivität insgesamt zusammengefasst. Spalte 4 standardisiert dieses „Aktivitätsniveau" auf das Bruttoinlandsprodukt. Innerhalb der einzelnen Gesetzespakete wurde vor der Berechnung zwischen den be- und entlastenden Maßnahmen saldiert. In der Summe können Rundungsfehler auftreten.

Die beiden Variablen in Abbildung 6.3, die als „Fieberkurve" der deutschen Steuerpolitik interpretiert werden können, zeigen die quantitativ-statistischen Auswertungen eine bemerkenswerte Responsivität gegenüber einschneidenden ökonomischen Ereignissen, wie etwa der Hochkonjunktur vor der ersten Ölkrise, der anschließenden expansiven Fiskalpolitik, Steuererhöhungen nach der deutschen Einheit sowie Rezessionen (Wagschal 2005: 219).

Bemerkenswerterweise zeigen Variablen, die im internationalen Vergleich für die Steuerreformaktivität erklärungskräftig sind, nämlich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung sowie die Zahl der Vetospieler (Wagschal 2005), im Längsschnitt für Deutschland keine Erklärungskraft.

Differenziert man nach den Wahlperioden, kann man zunächst die Gesamtsumme der bewegten Finanzströme betrachten. Diese Absolutsumme der Be- und Entlastungen lag für die 12. und 7. Wahlperiode am höchsten, wobei hier vor allem die Belastungen zu Buche schlagen. Die 14. Wahlperiode, die erste Legislaturperiode von Rot-Grün, brachte die größ-

ten Steuerentlastungen in der Geschichte der Bundesrepublik. Dagegen war die vergangene Legislaturperiode von 2002-2005 von der geringsten Reformaktivität gekennzeichnet, was mit den vorangegangenen Steuerreformen und der Priorisierung der Arbeits- und Sozialreformen in der Agenda 2010 zu erklären ist.

In Tabelle 6.3 werden die steuerpolitischen Reformmaßnahmen jeweils nach diesen beiden unabhängigen Variablen kontrastiert. Es zeigt sich – selbst bei einem gewissen Vorbehalt gegenüber den Daten, die nicht vollständig alle langfristigen Be- und Entlastungen erfassen –, dass insbesondere das Regieren durch gegenläufige Mehrheiten nicht beeinträchtigt wurde. Dieser Befund passt zwar zu den Gesetzgebungsstudien, die nur einen geringen Effekt gegenläufiger Mehrheiten auf den Gesetzgebungsoutput im Längsschnitt identifizieren (Bauer 1998; Überblick bei: Burkhart und Manow 2006), steht aber wiederum im Gegensatz zu den Befunden des internationalen Vergleichs.

Im Unterschied zu internationalen Vergleich schneiden in Deutschland große Koalitionen deutlich schlechter ab, was den Reformumfang betrifft. Zwischen SPD sowie CDU/CSU gibt es vor allem bei den entlastenden Maßnahmen eine Differenz. Dabei wurde unter sozialdemokratischen Regierungen stärker entlastet, was aber mit durch die ökonomischen Krisen nach 1973, 1980 sowie Ende der 1990er Jahre erklärt werden kann.

Die Reformtätigkeit lässt sich genauer durch die detaillierte Betrachtung der verabschiedeten Gesetzesmaßnahmen erfassen. Dabei soll im folgenden auf die Reformen der 14. Legislaturperiode, die historisch die größten Entlastungen in der Geschichte der Bundesrepublik brachte, eingegangen werden. Das Reformbild kann systematisiert werden, indem die Reformmaßnahmen in einer Typologie verortet werden. Eine mögliche Klassifikation des Umfanges von Reformen ist dabei die Unterscheidung zwischen Reformen erster, zweiter und dritter Ordnung, die auf Peter Hall (1993: 278) zurückgeht: Reformen erster Ordnung bedeuten eine Veränderung der Relation zwischen Politikinstrumenten; Reformen zweiter Ordnung beinhalten die Änderung eines Instrumentes; Reformen dritter Ordnung hingegen haben den Wandel eines fundamentalen Paradigmas zur Folge.

Tabelle 6.4: Steuerpolitische Be- und Entlastungen im Bundeshaushalt und die Zusammensetzung der Bundesregierungen sowie die Mehrheitssituation im Bundesrat (1965-2005)

	(1) Summe der entlastenden Maßnahmen in Steuergesetzen (saldiert in % der Bundes-ausgaben)	*(2) Summe der belastenden Maßnahmen in Steuergesetzen (saldiert in % der Bundes-ausgaben)*	*(3) Gesamte Umverteilungs-effekte (= absolute entlastende + belastende Maßnahmen) in Steuergesetzen (in % der Bundesausgaben)*	*(4) Gesamte Umverteilungs-effekte (= absolute entlastende + belastende Maßnahmen) in Steuergesetzen (in % des BIP)*
CDU/CSU-geführte Regierungen	-19,6	27,3	46,9	6,5
Große Koalition	-1,2	7,7	8,9	1,3
SPD-geführte Regierungen	-29,0	29,4	58,4	7,9
Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat (gegenüber der Bundesregierung)				
Gleichlaufende Mehrheiten	-11,8	12,5	24,3	3,4
Gegenläufige Mehrheiten	-37,9	51,9	89,8	12,2
Gesamt	49,8	64,4	114,1	15,7

Bemerkung: Auswertung auf Grundlage der Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen (2006): Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964. Die Steuerveränderungen im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit wurden für die einzelnen Wahlperioden aggregiert. In Spalte 1 sind die Steuersenkungen und in Spalte 2 die Steuererhöhungen dargestellt (jeweils berechnet als Prozentanteil der Bundesausgaben). In Spalte 3 wurden die Absolutwerte aus Spalte 1 und Spalte 2 als Maß für die steuerpolitische Aktivität insgesamt zusammengefasst. Spalte 4 standardisiert dieses „Aktivitätsniveau" auf das Bruttoinlandsprodukt. Innerhalb der einzelnen Gesetzespakete wurde vor der Berechnung zwischen den be- und entlastenden Maßnahmen saldiert. In der Summe können Rundungsfehler auftreten.

Die Einstufung erfolgt somit nach dem Grad der Änderung der Politikinstrumente, der politischen Zielsetzungen sowie der zugrunde liegenden (steuerpolitischen) Paradigmen. Tabelle 6.5 zeigt zwei bemerkenswerte Paradigmenwechsel: Im Bereich der Umweltsteuern sowie im Bereich der Rentenbesteuerung. Überdies wurden mit der Steuerreform 2000 die historisch größten Steuerentlastungen in der Geschichte der Bundesrepublik vorgenommen.

Im Bereich der Umweltbesteuerung folgt Deutschland mit dem Einstieg in die Ökosteuern einem internationalen Trend, wobei der Paradigmenwechsel in der Fokussierung auf die Lenkungswirkung der Steuern liegt, d.h. es soll nicht die Einnahmeerzielung (so zumindest die Rhetorik), sondern die Bekämpfung der Übernutzung von Umweltressourcen (Bach und Kohlhaas 1999) im Mittelpunkt steht. In insgesamt fünf Stufen sah diese Reform eine Erhöhung der Steuern auf Mineralöl, Heizöl, Erdgas und Strom vor (Truger 2001). Von ihrer Konzeption her stellt sie ein Bündel von Lenkungssteuern dar, die – wie in Paragraph 3 der Abgabenordnung zugelassen – die Einnahmeerzielung nur als Nebenzweck verfolgen. Bei der ökologischen Steuerreform werden 90 Prozent der Einnahmen in Form von Beitragssatzsenkungen (um 0,8 Prozentpunkte) an die Beitragszahler zur Rentenversicherung zurückgegeben, was jedoch Nichtbeitragszahler, wie Studenten, Rentner und Beamte, nicht entlastet. Die Verringerung des Energieverbrauchs und des daraus folgenden CO_2-Ausstoßes

wurde außerdem mit zahlreichen Ausnahmen für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft konterkariert.[101]

Die zweite substanzielle Reform war der Umbau der Sozialsysteme, der auch steuerlich flankiert wurde. Mit der Riester-Rente sollte – nach dem Vorbild der Schweiz – das primär auf Umlagenfinanzierung beruhende Alterssicherungssystem um eine private Säule ergänzt werden.[102] Mit dem Altersvermögensgesetz vom Juni 2001 wurde die private Vorsorge in einem kapitalgedeckten System steuerlich massiv gefördert. Dies stellt eine gewichtige Änderung innerhalb des traditionellen deutschen Sozialversicherungssystems dar.

Die steuerpolitische Reformen wurden in der 15. Wahlperiode unter der rot-grünen Bundesregierung dagegen kaum in Gang gebracht – sicherlich auch ein Effekt, der auf die starken Aktivitäten in der vorangegangenen Legislaturperiode sowie die Konsolidierungsbemühungen, die für Steuersenkungen weniger Raum ließen, zurück zu führen ist.

Gemessen an der Reformtypologie von Peter Hall (1993) hätte es mit der geplanten Gewerbesteuerreform durchaus eine paradigmatische Reform geben können. Geplant war, mit der Gemeindefinanzreform die Zahl der Steuerpflichtigen zu erhöhen, da auch Freiberufler und (Klein-)Gewerbetreibende dieser Steuer unterworfen werden sollten. Mittelfristig hätte damit der Einstieg in eine kommunale Wertschöpfungssteuer stattgefunden. Neben dieser Systemkomponente sah die Reform auch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage vor (u.a. Einschränkungen beim Verlustvortrag und bei der Gesellschafter-Fremdfinanzierung). Vor dem Hintergrund ihrer Finanzprobleme erhofften sich die Gemeinden dabei eine Stärkung und Verstetigung ihrer Einnahmen von immerhin rund fünf Milliarden Euro jährlich (d.h. vier Prozent der bisherigen Einnahmen). Die Gewerbesteuer als eine der komplexesten Steuern im deutschen Steuerrecht, mit den Komponenten Gewerbesteuerumlage, In-Sich-Anrechnung und Abzug bei der Gewinnermittlung für die Einkommen- und Körperschaftsteuer, steht seit Jahrzehnten in der Kritik, wird aber von den Kommunen als wichtigste Steuer geschätzt. Durch die Ablehnung des Reformvorhabens durch die Opposition scheiterte die Reform im Dezember 2003.

[101] Im internationalen Vergleich allerdings zeigt sich ein statistischer Zusammenhang zwischen der Stärke rot-grüner Regierungen und der Belastung durch Umweltsteuern (Wagschal 2005: 104).

[102] Die betriebliche Altersversorgung stellt die zweite Säule neben der gesetzlichen Rentenversicherung dar.

Tabelle 6.5: Steuerpolitische Reformgesetze in der 14. Legislaturperiode und ihre reformpolitische Reichweite

Grad der Reform nach Hall	*Jahr der Verabschiedung des Gesetzes*				
	1998	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
Reform erster Ordnung	Steuerentlastungsgesetz 1999 vom 19.12.1998 (Senkung)	Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom 16.12.1999 (Erhöhung) Gesetz zur Familienförder-ung vom 22.12.1999 (Erhöhung)		Gesetz zur Familienförder-ung vom 16.8.2001 (Senkung) Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz vom 19.12.2001 (Erhöhung) Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz vom 20.12.2001 (Ges.: Erhöhung; Bund: Senkung)	Flutopfersolidaritätsgesetz vom 19.9.2002 (Erhöhung)
Reform zweiter Ordnung		Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24.3.1999 (Senkung)	Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung 14.07.2000 (Senkung)		
Reform dritter Ordnung		Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24.3.1999 (Erhöhung)		Altersvermögensgesetz vom 26.06.2001 (Senkung)	

Anmerkung: Eigene Einstufung auf Basis der Systematik von Peter Hall (1993). Datengrundlage: Bundesministerium der Finanzen (2006): Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964. Betrachtet wurden Reformgesetze mit einem Umverteilungsvolumen von mehr als zwei Milliarden Euro. Die reine Be- und Entlastung kann aufgrund von Saldierungen niedriger liegen, d.h. durch Gegenfinanzierungen etwa könnte eine Verringerung von Steuersenkungen entstehen. Ges. = Gesamte Wirkung für alle öffentlichen Gebietskörperschaften.

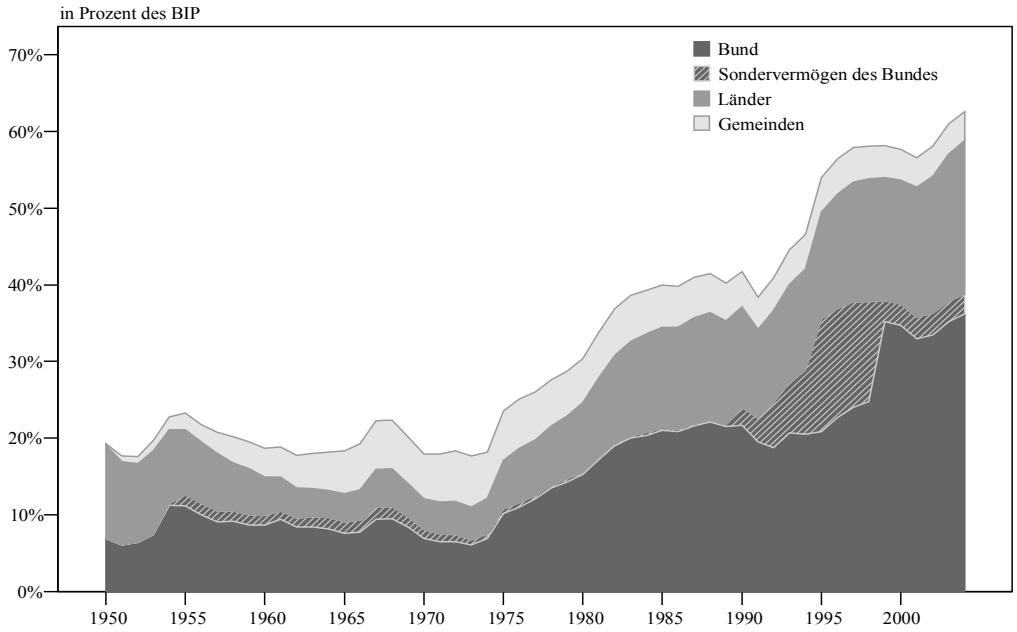
Eine wichtige Reform zweiter Ordnung, bei der Politikinstrumente verändert wurden, gab es mit dem am 29. April 2004 vom Bundestag verabschiedeten „Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG)“, das nach einem Vermittlungsverfahren im Bundesrat am 11. Juni 2004 verabschiedet wurde. Damit erfolgte der Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung der Renten, die eine steuerrechtliche Gleichbehandlung von Renten und Altersversorgung herstellen soll. Letztlich stellt dies also ein flankierendes Projekt der Umstellung der Altersicherung auf das Drei-Säulen-Konzept dar. Dazu werden alle im Jahr 2005 gezahlten Renten zu 50 Prozent der Einkommensteuer unterworfen, und dieser Anteil dann jährlich in zunächst Zwei-Prozent-Schritten angehoben. So werden 80 Prozent der Rente eines Neurentners des Jahres 2020 der Einkommensteuer unterliegen. Ab 2020 erfolgt die jährliche Anhebung dann nur noch in Ein-Prozent-Schritten. Veranlasst wurde diese Reform durch einen anderen steuerpolitisch relevanten Vetospieler: das Bundesverfassungsgericht, das bereits 1980 entschieden hatte, dass die unterschiedliche Besteuerung von Renten und

Pensionen korrekturbedürftig sei (BVerfGE 54: 11). Nach der Untätigkeit des Gesetzgebers und zwei weiteren Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes (BVG) wurde schließlich das Gesetz zum 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt.

6.3 Staatsverschuldung und ökonomische Rahmenbedingungen

Die Staatsverschuldung ist zwar ein Instrument der staatlichen Einnahmenerzielung, soll aber im Folgenden differenzierter betrachtet werden, zumal sowohl der Konsolidierungsdruck als auch der Konsolidierungserfolg hiermit verknüpft sind. Die zentralen Indikatoren, insbesondere die Nettokreditaufnahme und die Schuldenquote (Abbildung 6.4), zeigen für die Vergangenheit ein hohes Wachstum an.

Abbildung 6.4: Entwicklung der Staatsverschuldung in Prozent des BIP (1950-2004)



Quelle: Bundesministerium für Finanzen (2005).

Ein weiterer Vergleichsindikator ist der Schuldenstand je Einwohner: Für den öffentlichen Gesamthaushalt (Bund, Länder, Sondervermögen des Bundes sowie Gemeinden und Zweckverbände) bestand 2004 in Deutschland eine Pro-Kopf-Verschuldung von 16909 Euro (davon für den Bund 9733 Euro). In den Bundesländern variiert die Pro-Kopf-Verschuldung stark, wobei Bayern im Jahr 2004 mit 3012 Euro die niedrigste Verschuldung und Bremen mit 17013 Euro die höchste Schuldenlast aufwies. Die Gemeindeverschuldung (inklusive Zweckverbände) ist relativ zur Verschuldung von Bund und Ländern noch vergleichsweise gering (pro Kopf rund 1200 Euro). Dies gilt auch für den relativen Anteil an der Gesamtverschuldung (Abbildung 6.4). Ursache hierfür ist vor allem die Genehmigungspflicht von Krediten in Haushalten bei übergeordneten Rechnungsprüfungsämtern und kommunalen Aufsichtsbehörden (Landratsämter und Regierungspräsidien).

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Konsolidierung nach dem Zweiten Weltkrieg waren alles andere als positiv. Neben den Kriegszerstörungen, Reparationen, der Demontage von Produktionsanlagen und dem Fehlen von Arbeitskräften gab es eine massive

Staatsverschuldung. Ein Großteil der Binnenverschuldung wurde jedoch in der Währungsreform von 1948 entwertet (im Verhältnis 10:1). Die internationalen Verpflichtungen wurden 1953 im Londoner Schuldenabkommen (Rombeck-Jaschinski 2004) geregelt. Diese waren – verglichen mit den politisch umstrittenen Schuldenabkommen nach dem Ersten Weltkrieg (Versailles 1921, Dawes-Plan 1924 und Young-Plan 1929) – moderat: Bis Anfang der 1980er Jahre wurden umgerechnet insgesamt rund sieben Milliarden Euro gezahlt. Für die internationale Anerkennung und die Kredibilität Deutschlands war dieses Abkommen ein Meilenstein.

Deutschland war in den 1950er Jahren durch Handelsüberschüsse jedoch schnell in der Lage, Devisenreserven aufzubauen und damit die interne und externe Verschuldung zu reduzieren. Es gelang sogar, Budgetüberschüsse anzuhäufen. Unter dem Finanzminister Schäffer baute der Bund hohe liquide Mittel auf, die unter dem Schlagwort „Julius-Turm“ in die Geschichte eingingen und später mit in den Aufbau der Bundeswehr flossen. Insgesamt war die Höhe der Staatsverschuldung im Zeitraum von 1950 bis 1973 niedrig und blieb konstant (Abbildung 6.4). Die Staatsschuldenquote betrug mit rund 20 Prozent nur rund ein Drittel der heutigen Belastung. Selbst zu Beginn der Ölpreiskrise 1973 lag die Schuldenquote bei lediglich 17,8 Prozent des BIP. Unter der sozial-liberalen Koalition verdoppelte sich der Schuldenstand dann bis 1983 auf 39,1 Prozent. Dieser schnelle Anstieg der Verschuldung war einer der Hauptgründe der FDP, Ende 1982 den Koalitionswechsel von der SPD zur Union zu vollziehen. Die Sanierung der öffentlichen Finanzen rückte erst unter der Regierung Kohl wieder in den Vordergrund, weil einerseits die keynesianische Steuerungstheorie in die Krise geriet und gleichzeitig ein Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik (Austeritätspolitik) stattfand. Auf der anderen Seite waren die verantwortlichen Politiker, allen voran der Bundesfinanzminister Gerhard Stoltenberg, in der ersten Phase der 16-jährigen Amtsdauer von Helmut Kohl gewillt, die Verschuldung zu reduzieren. Dies wurde mit einem Policy-Mix aus Einnahmeerhöhungen und Ausgabensenkungen angestrebt, mit dem Resultat einer vergleichsweise stabilen Verschuldungsquote. 1989 wurde sogar erstmals seit 1973 die Verschuldung reduziert.

Ein neuerlicher Paradigmenwechsel wurde durch die Deutsche Einheit erzwungen. Der wesentlichste Teil des jüngeren Anstiegs der Staatsverschuldung ist auf die Deutsche Einheit zurückzuführen (Schwinn 1997; Weltring 1997; Zohlnhöfer 2000; Abbildung 4). In der ersten Dekade nach der Einheit wurde die Schuldenquote von etwa 40 Prozent des BIP auf rund 60 Prozent des BIP erhöht. Ein Kennzeichen der Finanzierung der Vereinigung war die Auslagerung in Sonderrechnungen des Bundes, die 1995 immerhin mehr als 26 Prozent der gesamten Verschuldung betrugen. Im Erblastentilgungsfonds (ELF) wurde 1995 ein Großteil der finanziellen Verbindlichkeiten der ehemaligen DDR zusammengefasst (Kreditabwicklungsfonds, Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt, Verbindlichkeiten der Wohnungsbauunternehmen der ehemaligen DDR sowie andere Altschulden), rund 180 Milliarden Euro. Seit 1999 ist dieser Fonds zusammen mit den Schulden der Bundeseisenbahn und des Steinkohlefonds vollständig in der Bundesschuld inkludiert. Das zweite große Finanzierungsinstrument war der Fonds „Deutsche Einheit“, der den neuen Bundesländern sowie den ostdeutschen Kommunen zugute kam. Auch dieser Fonds wurde seit 2005 vollständig vom Bund übernommen (rund 50 Milliarden Euro).

Die relative Verschlechterung der Verschuldungslage zeigen verschiedene Kennzahlen. Die Maastricht-Kriterien für das Haushaltsdefizit (drei Prozent des BIP) und den Schuldenstand (60 Prozent des BIP) wurden 2005 zum vierten Mal in Folge verfehlt. Gemessen an der Vorschrift des Artikels 115 GG, nach der die Kredite die Investitionen nicht überstei-

gen dürfen, ist der Bundeshaushalt 2005 zum achten Mal seit 1990 verfassungswidrig und kann nur über die salvatorische Klausel der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerettet werden.

In Deutschland sind die ökonomischen Rahmenbedingungen für Haushaltskonsolidierungen selbst 15 Jahre nach der Deutschen Einheit geprägt durch die Finanzierungslasten, die aus dieser historischen Aufgabe erwachsen sind. Die überwiegende Finanzierung der Einigungslasten durch Staatsverschuldung, führt zu einem Anpassungsdruck, der bewusst in die Zukunft verlagert wurde.

Die Möglichkeiten einer Konsolidierung hängen dabei auch von den wirtschaftlichen Rahmendaten ab. Nachdem der Einigungsboom – gemessen am realen Wirtschaftswachstum – in Deutschland bereits 1993 beendet war, wurden in der Folgezeit deutlich unterdurchschnittliche Wachstumsraten erzielt, so dass die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum von 1992 bis 2005 nach der Schweiz, Japan und Italien das viertniedrigste Wachstum innerhalb der OECD aufweist (Schweiz 1,2 Prozent, Deutschland 1,4 Prozent). Damit lagen die Wachstumsraten rund die Hälfte unterhalb des OECD-Wachstums. Mit dieser Wachstumsverschlechterung ging auch ein relativer Wohlstandsverlust einher, so dass das auf Deutschland bezogene Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nur noch knapp oberhalb des OECD-Durchschnittes liegt. Im Jahre 2004 verzeichneten von den damaligen 15 EU-Staaten nur noch Italien, Spanien, Griechenland und Portugal ein niedrigeres Bruttosozialprodukt pro Kopf als Deutschland.

Ökonomische Entwicklungen, die bei den anderen Konsolidierungsländern positiv wirkten, schlugen für Deutschland nicht so stark zu Buche. Insbesondere die Senkung der kurz- und langfristigen Zinssätze fiel weitaus schwächer aus, als im OECD-Durchschnitt. Zwischen 1991 und 2004 sanken die Zinssätze um rund vier Prozentpunkte. In Spanien sank dagegen im selben Zeitraum der Zinssatz um etwa das Doppelte, d.h. rund 8,6 Prozentpunkte, was auch besonders für Länder wie Griechenland und Belgien beobachtet werden konnte (Kapitel 2). Diese Zinsentwicklung hängt ursächlich mit dem Stabilitätsexport im Zuge der Schaffung einer einheitlichen europäischen Währung zusammen. Die faktische Übertragung des Modells der Deutschen Bundesbank auf die Europäische Zentralbank (EZB) sicherte und förderte europaweit die Stabilität, die Deutschland jedoch schon aufweist und insofern sich kaum verbessern konnte. Die Konvergenz der Zinssätze sowie der Inflationsraten seit Anfang der 1990er Jahre ist beachtlich, so dass gegenwärtig die Zinsen innerhalb des Euroraumes nur um rund 0,2 Prozentpunkte variieren. 1991 betrug die Spannweite innerhalb der Europäischen Union dagegen noch rund 14 Prozentpunkte, wobei Deutschland traditionell die niedrigsten Zins- und Inflationsraten zu verzeichnen hatte.

Durch die Zinssatzsenkungen konnten auch in Deutschland gewisse „Stabilitätsgewinne“ verbucht werden. So können gegenwärtig allein im Bundeshaushalt durch die Zinssatzsenkung rund 20 Milliarden Euro gegenüber des Zinsniveaus zu Beginn der 1990er Jahre eingespart werden, d.h. knapp ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Tabelle 6.6: Vergleich der Prognose-Werte (Sachverständigenrat) mit den Ist-Werte für das Wirtschaftswachstum (1981-2005)

	Prognose-Wert des Sachverständigenrates für das Wirtschaftswachstum	*Tatsächlicher Ist-Wert des Wirtschaftswachstums*	*Differenz (+ = Unterschätzung, - = Überschätzung)*
1981	+0,5	+0,5	0,0
1982	+0,5	-0,4	-0,9
1983	+1,0	+1,6	+0,6
1984	+2,5	+2,8	+0,3
1985	+3,0	+2,3	-0,7
1986	+3,0	+2,3	-0,7
1987	+2,0	+1,4	-0,6
1988	+1,5	+3,7	+2,2
1989	+2,5	+3,9	+1,4
1990	+3,0	+5,3	+2,3
1991	+3,5	+5,1	+1,6
1992*	+2,5	+2,2	-0,3
1993*	0,0	-0,8	-0,8
1994	+0,5	+2,7	+2,2
1995	+3,0	+1,9	-1,1
1996	+2,0	+1,0	-1,0
1997	+2,5	+1,8	-0,7
1998	+3,0	+2,0	-1,0
1999	+2,0	+2,0	0,0
2000	+2,7	+3,2	+0,5
2001	+2,8	+1,2	-1,6
2002	+0,7	0,0	-0,7
2003	+1,0	-0,2	-1,2
2004	+1,5	+1,2	-0,3
2005	+1,4	+0,9	-0,5

*Quelle: Prognosewerte sind den Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung entnommen. Ist-Werte = Statistisches Bundesamt, Stand: August 2006. * = Für 1992 und 1993 beziehen sich die Prognosen auf Westdeutschland, die Ist-Werte aber auf das gesamte Bundesgebiet.*

Entscheidend für die Vorausschau und Planung der ökonomischen Entwicklung sind aber konsistente Vorausschätzungen für das Wirtschaftswachstum sowie die Steuereinnahmen. Tabelle 6.6 zeigt für den Zeitraum von 1981 bis 2006 die Prognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 1980f.) und vergleicht ihn mit dem letzten verfügbaren Ist-Wert. Wie aus der Tabelle ersichtlich, wird ab der Deutschen Einheit die wirtschaftliche Entwicklung deutlich überschätzt und fast jedes Jahr (bis auf 1994, 1999 und 2000) durch die reale Entwicklung konterkariert. Diese Überschätzung der Wirtschaftsentwicklung, immerhin im Durchschnitt um 0,5 Prozentpunkte, führte zu unerwarteten Steuerausfällen und verschärft damit die Haushaltssituation. Eine Anpassung etwa durch Nachtragshaushalte wurde deshalb verschiedentlich notwendig. Andere Länder haben hier vorsichtigere Strategien gefahren und bewusst wirtschaftliche Prognosen konservativ angesetzt.

6.3 Institutionelle Reformen

Historisch ist das Budgetrecht (oftmals als Königsrecht des Parlaments bezeichnet) untrennbar mit der Entwicklung des Parlamentarismus verbunden. Im Gegensatz zu mehreren erfolgreichen Konsolidierungsländern wurde der Budgetprozess in Deutschland bisher nicht verändert und ist vom Typus her ein „bottom-up"-Prozess, der in der Tradition der Kameralistik steht.

Ausgangspunkt des Budgetprozesses ist – neben der Steuerschätzung, die die Höhe der zur Verfügung stehenden Ressourcen schätzt – die Anmeldung des Ausgabenbedarfs der obersten Bundesministerien beim Finanzministerium. Aus diesem stellt das Finanzministerium den Haushaltsplan zusammen, der von der Bundesregierung beschlossen wird. Dieses Verfahren birgt eine hohe Abhängigkeit von den Werten der Vorperiode, da eine inhärente Tendenz zu einer Fortschreibung plus Inflationsausgleich bzw. inklusive leichter Wachstumserhöhungen besteht. Eine Programmüberprüfung und eine wirksam „top-down"-Steuerung finden in diesem Prozess nicht statt.

Die letzte substantielle Gesetzesänderung des Haushaltsprozesses war im Jahre 1970. Eine besondere Rolle kommt im Budgeterstellungsprozess dem Haushaltsausschuss zu, der gewisse Eingriffe und Einflüsse auf den Haushalt ausüben kann. Das Haushaltsgesetz ist jedoch ein Einspruchsgesetz, so dass die Bundesregierung den Haushalt mit ihrer eigenen Mehrheit verabschieden kann und letztlich auch Interventionen des Haushaltsausschusses überstimmen kann. Von Experten wird ein gewisser Einfluss des Haushaltsausschusses anerkannt, jedoch wird der Umfang der veränderten Haushaltsmittel insgesamt als gering eingeschätzt. Die Haushaltsreform von 1970 löste die immerhin seit 1922 bestehende Reichshaushaltsordnung ab. Wesentliche Inhalte waren die Einführung der „Goldenen Regel" in Artikel 115 sowie der mehrjährigen Finanzplanung als eine Art Frühwarnsystem.

Ein Instrument zum besseren Management der Verschuldung, ist die Professionalisierung der Schuldenverwaltung. Durch die Umstrukturierungen und die Einführung neuer Instrumente sowie die Übertragung des Managements an Finanzmarktexperten kann die Zinsbelastung durch kluges Agieren deutlich reduziert werden. Eine vergleichende Studie der OECD (2005d) zeigt diese Tendenz und organisatorische Reformen für etwa die Hälfte aller OECD-Länder. In Deutschland wurde diese organisatorische Reform mit der Gründung der Finanzagentur im Jahr 2000 durchgeführt. Der Vorläufer der Finanzagentur, die Bundesschuldenverwaltung, die zwischen 1949 und 2001 agierte, war eher eine Behörde denn ein agierendes Wirtschaftsunternehmen. Die letzten Reste der Schuldenverwaltung, die Bundeswertpapierverwaltung, wurden schließlich 2006 in die Finanzagentur eingegliedert.

Diskutiert wird seit einigen Jahren überdies die Umstellung der Haushaltsführung und Rechnung auf ein System der doppelten Buchführung, analog zu einem Wirtschaftsunternehmen. Dieses als Doppik bezeichnetes System verspricht mehr Transparenz und Effizienz, womit auch Haushalte besser gesteuert werden können. In den kommenden Jahren werden verschiedene Bundesländer ein solches System auf kommunaler Ebene implementieren.

Die Änderung der Verschuldungsregel (Art. 115 GG) wird immer wieder diskutiert. Die problematische Ausgestaltung des Artikels 115 als sogenannte „Goldene Regel" hängt im Wesentlichen von der uneindeutigen Verwendung des Investitionsbegriffs ab. Die uneindeutige Zurechnung von Investitionen oder Konsumausgaben hat über die Jahre gezeigt, dass die intendierte Kopplung der Verschuldung an mögliche Produktivzuwächse durch Investitio-

nen nicht adäquat gemessen werden kann. Es wäre daher zu überlegen, ob nicht eine neue Schuldenregel formuliert werden kann, die transparenter und eindeutiger ist. So hat die Schweiz etwa mit der sogenannten Schuldenbremse 2001 eine Formel in die Verfassung implementiert (angewandt ab 2003), die die konjunkturellen Entwicklungen der Gesamtwirtschaft in der Schuldenregel berücksichtigt. Bemerkenswert ist daran, dass die Ausgaben an die Einnahmen geknüpft werden, eine Regel, wie sie informell etwa auch in dem Niederlanden vereinbart wurde.

Obgleich die Schweiz nicht zu der Gruppe der Konsolidierer bzw. der nachhaltigen Konsolidierer zählt, wurde seit Einführung der Schuldenbremse jedoch das Defizit des Bundes kontinuierlich verringert und im Haushalt sollen 2007 Überschüsse erzielt werden. Die Regelbindung der Schuldenbremse besagt, dass über den Konjunkturzyklus hinweg die Ausgaben nicht größer sein dürfen als die Einnahmen. Das bedeutet, dass in wirtschaftlich guten Zeiten die Ausgaben unter den Einnahmen liegen müssen und die Überschüsse stillgelegt werden, während in Zeiten der Rezession die Einnahmen die Ausgaben übersteigen dürfen. Über einen Konjunkturzyklus hinweg, sind die Einnahmen und Ausgaben jedoch ausgeglichen.

6.4 Zusammenfassung

Bewertet man die Konsolidierungsanstrengungen Deutschlands vor dem Hintergrund der zuvor identifizierten Faktoren in den westlichen Industrieländern, kann man folgende Schub- und Bremskräfte identifizieren, die auf die Konsolidierungsbemühungen eingewirkt haben:

(1) Der Rückgang der Zinssätze in der Bundesrepublik Deutschland war weitaus geringer als in den Ländern mit einer hohen Verschuldung (z.B. Neuseeland, Italien, Belgien). Dies kann dadurch erklärt werden, dass Deutschland im Zuge des europäischen Einigungsprozesses politische und institutionelle Stabilität exportierte. Das Erfolgsmodell der Bundesbank wurde auf die europäische Geldpolitik übertragen, weshalb der Zinsvorteil, den die Bundesrepublik jahrzehntelang durch eine solch glaubwürdige Politik gewonnen hatte, auf alle Mitglieder des europäischen Währungsraumes übertragen wurde.

(2) Die im Maastricht-Vertrag (1992) sowie im Europäischen Stabilitätsvertrag von 1997 vereinbarten Stabilitätskriterien haben zwar eine direkte bremsende Auswirkung auf die Verschuldung gehabt, aber besonders finanziell relevant ist in diesem Kontext auch das Maastricht-Kriterium eines konvergenten Zinssatzes innerhalb des Euroraumes, welcher nicht mehr als plus/minus 1,5 Prozentpunkte von den drei preisstabilsten Ländern abweichen darf. Damit wurde gewährleistet, dass sich die Zinsen für alle Teilnehmerländer auf einem niedrigen Niveau befinden. Da Deutschland nach 1950 das preisstabilste Land innerhalb der OECD war, mit einer Durchschnittsinflation von rund drei Prozent konnte hier dieser Zinsvorteil nicht so umgesetzt werden wie in den anderen OECD Ländern.

(3) Eine gewisse Regelbindung wurde durch den Europäischen Stabilitätspakt in den EU-Mitgliedsländern erzielt. Durch die Koordinierung der Haushaltspolitik und die Rechenschaftslegung sowie die erzwungene Transparenz über die wichtigsten Annahmen soll eine stabilitätskonforme Haushaltsführung erreicht werden. Ein wesentliches Kennzeichen der öffentlichen Finanzen in Deutschland sind die komplexen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Generell wird versucht, eine gemeinsame Koordinierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland im Finanzplanungsrat zu erreichen. Insbesondere zur Überwachung der Einhaltung der Haushaltsdisziplin, vor allem bei der Erfüllung der

Maastricht-Kriterien, kommt diesem Koordinierungsorgan eine gewisse Rolle zu. Dennoch fehlt bis heute ein gemeinsamer nationaler Stabilitätspakt, wie ihn etwa andere Länder kennen, um die Defizite und Verschuldungskriterien einzuhalten. So fehlten bis zur Einigung in der Förderalismusreform verbindliche Regeln über die Aufteilung von Sanktionszahlungen.

(4) Der sozioökonomische Problemdruck, der sich durch die Einigungslasten einstellte, determinierte die Prioritätensetzung in der Fiskalpolitik. Der kostenintensive Aufbau Ost, der zum Großteil über Kreditaufnahme finanziert worden ist, ließ gleichzeitig eine Konsolidierungspolitik unmöglich werden. Die einsetzenden Konsolidierungsbemühungen nach dem Amtswechsel von Oskar Lafontaine hin zu Hans Eichel fanden ebenfalls in schwierigem ökonomischem Fahrwasser statt. Im internationalen Vergleich wurde die Mehrzahl der erfolgreichen Budgetkonsolidierungen „frontlastig“ durchgeführt, d.h. sofort nach Amtsantritt bzw. Machtwechseln, um einen sogenannten „honeymoon-Effekt“ auszunutzen. 1998 wurde dieses Gelegenheitsfenster nicht genutzt, um einschneidende Maßnahmen durchzuführen. Später war dieses Fenster wieder durch gegenläufige Mehrheiten im Bundesrat sowie durch schwierigere ökonomische Rahmenbedingungen geschlossen.

(5) Die Struktur des deutschen Steuer- und Abgabensystems behindert eine wirksame Konsolidierung. Die überwiegende Finanzierung der Sozialausgaben über Beiträge, die außerdem in der Rente dynamisiert sind, gewährt gleichzeitig Ansprüche an die Beitragszahler. Jede Änderung in diesem Bereich steht faktisch unter dem Vorbehalt von Verfassungsklagen in Karlsruhe sowie politisch unter hohem elektoralem Druck.

(6) Substanzielle institutionelle Änderungen, im Budgetprozess und im Haushaltserstellungsprozess, die der effizienteren Haushaltsgestaltung förderlich sind, wurden in Deutschland bisher nicht unternommen. Die aktuelle Diskussion um die Einführung einer doppelten Buchführung in öffentlichen Haushalten (Doppik) weist dabei jedoch in die richtige Richtung.

(7) In den meisten Konsolidierungsfällen zeigte sich eine vorausschauende und vorsichtige Vorhersage der Wirtschaftsentwicklung. Dadurch konnten positive Entwicklungen für Konsolidierungsbeiträge genutzt werden und man war weniger durch schlechte Konjunkturentwicklungen belastet. In Deutschland zeigt sich jedoch eine konsequente Überschätzung der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung, wenn man diese mit der realen Entwicklung konfrontiert (Tabelle 6.6). In den Jahren zwischen 1992 und 2005 wurde elfmal die Entwicklung zu positiv vorhergesagt, d.h. überschätzt, einmal genau prognostiziert und zweimal unterschätzt. Dabei lagen die Prognosen im Durchschnitt um rund 0,5 Prozentpunkte zu niedrig.

(8) Die Konsolidierungsanstrengungen, die in Deutschland unternommen wurden, waren unzureichend und wurden durch starke Ausgabensteigerungen im Bereich Soziales und Gesundheit deutlich überkompensiert. Gemessen an den Prioritäten der Ausgabenpräferenzen, d.h. relativer Anteil an den Gesamtausgaben, sind die Sozialausgaben in Deutschland innerhalb der OECD und der Europäischen Union am höchsten. Erfolgreiche Konsolidierer haben aber gerade bei den Sozialausgaben (weniger bei den Gesundheitsausgaben) Einschnitte vorgenommen. Der Einbau eines demographischen Faktors im Bereich der Rentenversicherung ist eine ähnliche Strategie, die bei den erfolgreichen Konsolidierern sehr viel stärkerem Umfang in ihre Sozialversicherungssysteme implementiert wurde. Eine Indexierung von Sozialleistungen sowie eine Dynamisierung bergen hohe Zukunftsrisiken für einen nachhaltigen Haushalt. Durch die demographische Entwicklung der Vergangenheit, die einen massiven Zuwachs an Alterungsgewinnen mit sich brachte, wird die durchschnittliche Lebenserwartung in Deutschland weiter wachsen. So zeigt die Entwicklung der ferneren

Lebenserwartung für Männer und Frauen im Alter von 60 Jahren einen deutlichen Anstieg: 1960 lag diese fernere Lebenserwartung für Männer bei 15,5 Jahren und für Frauen bei 18,5 Jahren, im Jahr 2000 stieg diese auf 19,2 Jahre (Frauen) und 23,5 Jahre (Frauen) und für 2050 schätzt das Statistische Bundesamt eine fernere Lebenserwartung von 23,7 Jahren (Männer) und 28,2 Jahren (Frauen). Die Folge wird sein, dass die Mehrzahl der Wohnbevölkerung weniger als die Hälfte ihres Lebens berufstätig sein wird. Diese demographische Entwicklung war in der Vergangenheit in den Sicherungssystemen nicht bzw. kaum implementiert und verspricht für die Bereiche Rente, Pflege und Gesundheit zusätzliche Kostensteigerungen.

(9) Die Ausgestaltung des Artikels 115 GG („Goldene Regel“), nach der die Nettokreditaufnahme die Investitionen nicht übersteigen darf, sollte überdacht werden. Andere Länder haben hier modernere Lösungen einer Schuldenbremse (z.B. die Schweiz) inzwischen implementiert.

(10) Die politisch-institutionellen und ökonomischen Bedingungen für eine zukünftige Konsolidierungspolitik sehen nicht schlecht aus. Das gegenwärtige Wirtschaftswachstum ist so hoch wie lange nicht. Die Zinsen sind auf niedrigem Niveau, was ebenfalls Handlungsspielräume vergrößert. Die meisten Konsolidierungen finden – so der Vergleich – nach Machtwechseln bzw. substanziellen Veränderung der Regierungszusammensetzung statt. Auch diese Bedingung ist gegeben. Zudem zeigt sich eine positive Konsolidierungsperformanz bei großen Koalitionen bzw. Koalitionen der Mitte, was auch momentan gegeben ist. Institutionell werden dem Regierungschef und einem de jure starken Finanzminister eine wichtige Funktion im Konsolidierungsprozess zugeschrieben (Seils 2005). Beides ist im Fall der Bundesrepublik gegeben. Allerdings zeigen die Fallstudien, dass weniger die rechtliche Ausgestaltung der Ämter ist, sondern das Amtsverständnis und das persönliche Bekenntnis zur Konsolidierung sowie die glaubwürdige Umsetzung einer solchen Politik entscheidend ist.

7 Policy-Empfehlungen: Erfolgversprechende Maßnahmen und Strategien zur Umsetzung von Konsolidierungen

Die Studie, die auf quantitativen Analysen sowie qualitativen Untersuchungsfällen basierte, hat gezeigt, dass es keinen Königsweg und kein durchgehend einheitliches Muster der Konsolidierung gibt. Die einzelnen Länder haben unterschiedliche Wege und Strategien gewählt, um ihre Haushalte zu konsolidieren. Nicht jede der gewählten Konsolidierungsmaßnahmen scheint dabei auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland übertragbar zu sein.

Die folgenden Policy-Empfehlungen fokussieren auf die ausgaben- und einnahmeseitigen Effekte sowie die institutionellen Rahmenbedingungen, die einer Konsolidierung förderlich sind. Zusätzlich werden „weiche" Faktoren erwähnt, die auf Konsolidierungen einwirken können, aber in der Regel exogene Faktoren für Regierungen sind.

7.1 Ausgabenseitige Maßnahmen

(1) Es wäre empfehlenswert, wenn Indexierungen von Sozialleistungen ausgesetzt bzw. inhaltlich verändert würden. Solche Maßnahmen wurden etwa in Belgien aber auch in Schweden erfolgreich implementiert. Indexierungen findet man an verschiedenen Stellen des Sozialsystems sowie des öffentlichen Sektors, etwa bei Lohnverhandlungen, aber auch bei der Gewährung von Sozialleistungen (Rente, Pflegeversicherung u.a.m.). Die damit verbundene Dynamisierung von Leistungen sollte weitestgehend ausgesetzt werden.

Konkret könnte man dies über die Einführung einer Regelbindung bei der Entwicklung von Löhnen im öffentlichen Sektor (inkl. Abgeordnetendiäten) sowie von Transfers und Sozialleistungen erreichen. Inhalt der Regelbindung: Eine vollständige Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung wird nur dann gewährt, wenn das gesamtstaatliche Defizit begrenzt wird und der Schuldenstand unter einer gewissen Marke liegt. Nur wenn die Nettokreditaufnahme kleiner als 0,5 Prozent des BIP und die Schuldenquote unter 60 Prozent des BIP liegt, werden die Leistungen nach oben angepasst. Werden diese Defizitziele verfehlt, gibt es Nullrunden für Transfers und Gehälter.

Eine andere konkrete Alternative wäre, die Anpassung nach einem neuen Index vorzunehmen, aus dem die Preistreiber, z.B. Energiepreise oder staatlich administrierte Preise (Gebühren) herausgenommen werden. Auch dies würde zu einer Reduktion der Ausgaben führen, wenn auch weniger stark. So könnte in diesen Kernindex nur die Preisentwicklung für Lebensmittel und notwendige Konsumgüter eingehen.

Mit diesem Vorschlag kann auch das politische Dilemma – zumindest annähernd – gelöst werden, dass Personen, die ihr Einkommen überwiegend aus Sozialtransfers und Einkommen der öffentlichen Haushalte bestreiten, kein besonderes Interesse an einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung besitzen. Wenn Einkommenszuwächse an einen nachhaltigen öffentlichen Gesamthaushalt geknüpft sind, steigt das gesamtgesellschaftliche Interesse an einer solchen Politik. Ein Blick auf die Entwicklung des Altenquotienten, d.h. des Verhältnisses von „älterer Bevölkerung" zur „Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter" macht dies deutlich: Dieser Altenquotient stieg von 1960 33,2 Prozent (1960) auf 39,9 Prozent (2000) und wird bis 2050 auf 77,8 Prozent dramatisch ansteigen.

Lange Zeit unberücksichtigt bei den umlagefinanzierten Sozialleistungen blieb zudem die demographische Entwicklung mit einem hohen Zuwachs an Lebenserwartung. Die Bevöl-

kerungsentwicklung muss daher noch stärker in die Berechnung der Anpassung von Sozialleistungen eingehen. Als Kompensation sollten privat finanzierte Modelle, die auf einer Kapitaldeckung beruhen, noch stärker als bisher gefördert werden.

(2) Viele Länder haben im Rahmen der Budgetkonsolidierung die Zugangsregeln für Sozialleistungen und die Kontrollmechanismen, etwa beim Bezug von Arbeitslosengeld, verschärft. Deutschland hat mit den Hartz-Reformen wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Eine Überprüfung weiterer Zweige der Sozialversicherung, etwa bei der Pflegeversicherung und im Gesundheitswesen, wäre bedenkenswert.

(3) Da die internationalen Erfahrungen mit quantitativen Schuldengrenzen in der Vergangenheit nur bedingt geeignet waren, eine Konsolidierung der Haushalte in Gang zu setzen, sollte über bessere und wirksamere Regeln nachgedacht werden. Regelgebundene Schuldenrückführungen, die eine Kürzung der Ausgabenkomponenten vorsehen, wären ein solches Mittel. Die umfassendste Regel hier wäre eine automatische Kürzungsregel („sequestration"), die für alle Ressorts gleichmaßen angewandt wird. Obgleich auch dieses Instrument umstritten ist, und von wenig politischer Kreativität und von „Leadership" zeugt, würde es jedoch schnell und effizient zu einem Defizitabbau führen. Besser kommunizierbar und sinnvoller wäre jedoch eine Kürzungsregel, die zukunftsrelevante Ressorts von der Kürzung ausnimmt, wie etwa den Bildungs-, Forschungs- und Investitionsetat.

7.2 Einnahmeseitige Maßnahmen

(1) Die Option der Privatisierung und Vermögensverkäufe wurde bereits in der Vergangenheit in Deutschland genützt. Allerdings sollte auch hier eine Regelbindung vorgenommen werden, die vorsieht, dass sämtliche Veräußerungen und außergewöhnlichen Erlöse (z.B. Ersteigerungen von Lizenzen, Goldverkäufe der Bundesbank) ausschließlich in den Schuldenabbau gelenkt werden.

(2) Einige erfolgreiche Konsolidierungsfälle haben gezeigt, dass moderate Steuererhöhungen, insbesondere für Besserverdienende durchgeführt wurden. Die hiermit erzielten Einnahmen waren zwar nicht außerordentlich hoch, jedoch konnte die Umsetzung der Reform mit solchen Maßnahmen politisch breiter abgefedert und unterstützt werden. Die Kosten und Nutzen von Konsolidierungen würden durch eine solche Steuerpolitik besser verteilt und kommunizierbar. Da Kürzungspolitik unpopulär ist, folgt diese Politik dem Muster von „blame avoidance" (Pierson 1994) und verringert damit die Gefahr einer elektoralen Abstrafung.

(3) Die öffentlichen Aufgaben müssen über Steuern, Abgaben und Gebühren finanziert werden. Die Entscheidung über den Umfang der Staatstätigkeit muss politisch gefällt werden. Die inhaltliche Ausgestaltung des Abgabensystems kann jedoch – unabhängig vom Niveau der Abgaben – eine Konsolidierung fördern oder bremsen. Dem gegenwärtigen deutschen Steuersystem werden verschiedene wachstumsfeindliche Effekte zugeschrieben, wie etwa die hohe Besteuerung des Faktors Arbeit, hohe Grenzsteuersätze sowie eine – zumindest für Teile der Unternehmen – problematische Ausgestaltung der Unternehmenssteuern. Die Umstrukturierung der nationalen Steuersysteme ist weitestgehend ein schleichender Prozess. Die Fokussierung auf höhere Anteile bei der indirekten Besteuerung macht Sinn, da der Konsum weniger mobil ist als die Faktoren Arbeit und Kapital. Gerade für Länder mit einem großen Binnenmarkt besteht hierin eine Option zur Einnahmeerzielung.

(4) Die Option einer fundamentalen Steuerreform, die signifikante Wachstumsimpulse für die Wirtschaft erzielt, sollte dennoch nicht aus den Augen verloren werden. Einige Konsolidierungsländer, wie etwa die Niederlande, aber auch Transformationsländer, wie die Slowakei und Russland, haben mit Fundamentalreformen positive Erfahrungen gemacht. Nach den Erfahrungen des Bundestagswahlkampfs 2005 scheint ein solches Modell politisch diskreditiert zu sein. Dennoch hätten bei einer „flat-tax"-Steuerreform, die zusätzliche dynamische Wachstumseffekte produziert hätte, vor allem untere Einkommensgruppen und Familien prozentual am stärksten profitiert.

7.3 Institutionelle Maßnahmen

(1) Es sollte klare Regeln zum Umgang mit Überschüssen geben. Die erfolgreichen Konsolidierer haben solche Überschüsse fast ausschließlich in den Schuldenabbau investiert. Der gegenwärtige Streit um die Überschüsse der Bundesagentur der Arbeit kann exemplarisch für diese Problematik dienen.

(2) Bei Prognosen sowohl hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung als auch der Steuereinnahmen sollte ein besonderes Vorsichtsprinzip dienen. In der Bundesrepublik wurde die Entwicklung dieser Faktoren systematisch überschätzt. Ein Unterschätzen führt zu „unerwarteten" Überschüssen, die wieder für eine Konsolidierung verwendet werden konnten. Besonders in Kanada, aber auch in den Niederlanden führte eine solche vorsichtige Politik zu signifikanten Einnahmen. Kombiniert man solche Prognosen mit der Regel, dass die Ausgaben schwächer als das Wirtschaftswachstum wachsen, kann es hier zu einer doppelten Dividende kommen.

(3) Es wäre überlegenswert, eine Sicherheitsreserve im Bundeshaushalt einzuführen, die bei Nichtausschöpfung dem Defizit- bzw. Schuldenabbau zugute kommt.

(4) Erfolgreiche Konsolidierer haben institutionell meistens zwischen zwei Strategien gewählt: Erstens die der „delegation"-Option sowie zweitens die Option eines „commitments", d.h. dem bewussten politischen Bekenntnis zur Konsolidierung. Obwohl der bundesdeutsche Budgetprozess in der Literatur meist als vergleichsweise stringent beschrieben wird, können Reformen die Steuerungsfähigkeit von Finanzpolitik weiter verbessern.

Von den erfolgreichen Konsolidierern, die in ihrer Haushaltskonsolideirung die „delegation"-Elemente gestärkt haben, lassen sich für Deutschland v.a. Verbesserungsmöglichkeiten bei der Budgeterstellung ableiten. Es wird daher empfohlen aus dem gegenwärtigen „bottom-up"-Ansatz einen „top-down"-Ansatz mit einer Stärkung der Exekutive zu entwickeln. Dies würde konkret vorsehen, dass der Umfang des Budgets von der Regierung bzw. dem Finanzminister vorgegeben wird und danach anschließend eine Verteilung auf die einzelnen Ressorts stattfindet, quasi eine Umkehrung des gegenwärtigen Anmeldeverfahrens in der Haushaltserstellung.

Dem „commitment"-Ansatz folgend, ergeben sich für Deutschland folgende Reformmöglichkeiten. Zunächst könnte die, seit 1970 weitgehend unveränderte, mehrjährige Finanzplanung verstärkt und reformiert werden. Zweitens könnte zu Beginn einer Legislaturperiode das Ausgabenwachstum bzw. das Niveau der öffentlichen Haushalte bekannt gemacht und bspw. im Koalitionsvertrag verbindlich festgelegt werden. Damit würde die Haushaltskonsolidierung zu einem wichtigen politischen Datum in der Festlegung eines Regierungs- bzw. Koalitionsprogramms. In den Koalitionsprogrammen der vergangenen Regierungen finden

sich hierzu keine Aussagen. Diese weiche Form einer Budgetregel hat den Vorteil einer gewissen Flexibilität und wäre praktikabler als die bloße Fixierung auf konstitutionell verankerte Regeln. Diese Strategie wurde während der Konsolidierung etwa in den Niederlanden gewählt. Dabei ist nicht nur die öffentliche Ankündigung solcher Ausgaben- bzw. Einnahmeziele sinnvoll, sondern auch die Fixierung in den Koalitionsvereinbarungen zwischen den Regierungspartnern.

(5) Die Veränderung der bestehenden bzw. die Einführung einer neuen Verschuldungsregel ist bedenkenswert. Es hat sich im internationalen Vergleich aber gezeigt, dass erfolgreiche Konsolidierungen durch eine solche nationalstaatliche Regel nur eingeschränkt erklärt werden können. Bedeutsamer erwiesen sich die europäischen Stabilitätskritieren des Vertrages von Maastricht und des Europäischen Stabilitätspaktes. Diese Vorschriften sowie die nationalen Regeln im Bereich der öffentlichen Finanzen schränken zwar direkt die Verschuldungsmöglichkeiten ein, aber für den Umfang der Konsolidierung waren indirekte Effekte durch den Glaubwürdigkeitsgewinn relevanter. Insbesondere konnten die Zinssätze in den Ländern stärker gesenkt werden, die einen höheren Glaubwürdigkeitsgewinn in der Fiskal- und Geldpolitik verbuchen konnten. Politische Stabilität und Vertrauen der Finanzmärkte in die Fiskalpolitik führen zu einer höheren Bonität (gemessen an Ratings).

(7) In der fachwissenschaftlichen Diskussion wird überdies die institutionelle Rolle des Finanzministers betont, d.h. je unabhängiger und stärker der Finanzminister im Budgetprozess, desto erfolgreicher die Konsolidierung. Nach den gegenwärtigen Regeln des Grundgesetzes und des Haushaltsrechts besitzt dieser bereits de jure eine starke Stellung. Anknüpfungspunkt einer weiteren Stärkung sollte daher die Veränderung des Budgetprozesses sein, durch den der Finanzminister mehr Gestaltungsmacht und Vetorechte bekommt. Dies steht im Einklang mit der theoretisch basieren Reformliteratur (Tsebelis 2002), die dem sogenannten „agenda-setter“ für Veränderungen (d.h. Reformen) eine bedeutende Rolle zumisst. Die ausschließliche Kompetenz, das Budget in einem „top-down“-Prozess zu erstellen (inklusive dem Recht, letzte Änderungen nach der Beratung selbst vorzunehmen), würde die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreichere Konsolidierung erhöhen. Das Recht des Parlaments den Haushalt zu verabschieden, bleibt davon unberührt.

(8) Die Aufteilung der etwaigen Sanktionszahlungen bei dem Verfehlen der europäischen Stabilitätskriterien nach einem Defizitverfahren sollte transparent und nach eindeutigen Regeln organisiert werden. Das in der Föderalismusreform vereinbarte Verfahren (Aufteilung der Sanktionen: 65 Prozent Bund, 35 Prozent Länder, Verteilung der Lasten auf Länderebene entsprechend der Defzitverteilung) weist in die richtige Richtung. Es wäre jedoch bedenkenswert, Frühwarnindikatoren und vorgeschaltete Regeln zu implementieren. Ein Vorschlag: Überspringt das gesamtsstaatliche Defizit eine gewisse Marge (bspw. Ein-Prozent-Defizit), dann dürfen die Ausgaben nicht stärker als das BIP wachsen, oder besser noch: Das Wachstum muss mindestens 0,5 Prozentpunkte unterhalb des Wachstums des BIP liegen.

(9) Es sollte eine „golden-hamster-Regel“ für alle unvorhergesehenen Überschüsse eingeführt werden. Damit würden Diskussionen über die Verwendung von Überschüssen erst gar nicht einsetzen – wie aktuell im Fall der Überschüsse der Bundesanstalt für Arbeit. Die Kontrolle und Transparenz des Haushaltsprozesses sollte verbessert werden. Eine weitere Stärkung des Bundesrechnungshofes würde dies unterstützen. Diese könnte bis hin zu Sanktionsrechten auf Bundes- und Länderebene gehen. Auf kommunaler Ebene bestehen in Deutschland solche Mechanismen, in denen Haushalte etwa den Landratsämtern und kom-

munalen Aufsichtsbehörden zur Prüfung vorgelegt werden, was eine signifikante dämpfende Wirkung auf die Schuldenlast hat.

(10) Die Kontrollrechte der Parlamentarier sollten erweitert sowie die Information des Haushaltsausschusses verbessert werden. Hier könnte entweder der parlamentarische Dienst des Bundestages effizienter eingesetzt werden oder es könnte eine eigene Institution eingerichtet werden, die nur vom Haushaltsauschuss Weisungen empfängt – vergleichbar dem US-amerikanischen „Congressional Budget Office“ (CBO).

7.4 „Weiche“ Faktoren

Sowohl Fallstudien, als auch die quantitativen Analysen haben gezeigt, dass der Problemdruck aufgrund der ökonomischen Situation, aber auch die Interpretation der Wirtschaftslage durch die Bevölkerung Konsolidierungen beeinflussen. Reformen waren vor allen in denjenigen Ländern möglich, die besonders hart von Krisen betroffen waren und in denen auch die Bevölkerung den Ernst der Lage erkannt hatte. Mit einer klaren Prioritätensetzung und einem klaren Reformprogramm konnten die Regierungen einen Großteil der Bevölkerung für einschneidende Reformmaßnahmen gewinnen. Diese Konsolidierungen führten nicht durchgängig zu einer Abwahl, sondern Regierungen konnten damit auch ein „credit claiming“, d.h. Zustimmung, erzielen (bspw. in Kanada). Verschiedene weiche Maßnahmen, die jedoch auch von der Art des politischen Wettbewerbs sowie des politischen Systems abhängig sind, wurden dabei implementiert.

(1) Es sollte eine gerechte Verteilung der Kürzungen bzw. der Einschnitte betont werden. Zweifellos wird es bei Kürzungsmaßnahmen Nettoverlierer geben. Das Beispiel Neuseelands hat jedoch gezeigt, dass eine weitgehende Belastung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen zu einer höheren Reformakzeptanz führt. Die politische Kommunikation von Konsolidierungen ist ein heikles Unterfangen, sie ist aber nicht notwendigerweise zum Scheitern verurteilt. Eine erfolgversprechende Strategie war in vielen Ländern, die Notwendigkeit der Konsolidierung mit dem Erhalt des Sozialstaats eng zu verknüpfen. Die schwedischen Sozialdemokraten betonten immer wieder, dass der Kern des Sozialstaats nur erhalten werden könne, wenn der Staatshaushalt saniert werde. Ansonsten drohten in einigen Jahren sehr viel härtere Einschnitte ins soziale Netz.

(2) Es hat sich gezeigt, dass die Konsolidierung mit politischen Köpfen und einem „leadership“ verbunden ist. Diese wurde entweder durch den Regierungschef und/oder den Finanzminister bewirkt. Namen wie Göran Persson, Paavo Lipponen, Wim Kok, Margret Thatcher, Roger Douglas oder Paul Martin sind zu Synonymen für erfolgreiche Konsolidierungen in den jeweiligen Ländern geworden.

(3) In den meisten Ländern mit Konsolidierungserfolg war ein politisches Problembewusstsein vorhanden. Hierzu zählt eine Durchdringung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die zugrunde liegenden Faktoren der Haushaltskrise. Durch eine „Reformkoalition“ aus Think Tanks, Medien und Politik können Reformen medial begleitet werden.

(4) Reformen sollten zu Beginn einer Legislaturperiode möglichst früh implementiert werden. Dadurch kann der sogenannte „honeymoon“-Effekt ausgenutzt werden und die Reformen können ihre positiven Wirkungen bereits während der Legislaturperiode entfalten.

(5) Große Koalitionen können Reformen durchaus zuträglich sein. Eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners konnte im Hinblick auf die zeitliche Dauer der Konsolidierung nicht beobachtet werden. Große Koalitionen verringern dagegen den Parteienwettbewerb und verteilen die politischen Kosten von Kürzungsmaßnahmen. Zudem werden Vetopositionen – etwa in Zweiten Kammern – ausgeschaltet.

(6) Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass Konsolidierungen im Wesentlichen von ökonomischen Rahmenbedingungen sowie den Entwicklungen auf den Finanz- und Kapitalmärkten mit abhängen. Ein nachlassendes Wirtschaftswachstum beeinflusst in hohem Maße die Chancen für eine Konsolidierung, ebenso wie die Erhöhung von Zinssätzen. Aber auch hier können Regierungen durch glaubwürdige Politik Vertrauen aufbauen und letztlich durch eine nachhaltige Wirtschaftspolitik beide Ziele fördern.

8 Literatur

„Can the Kiwi economy fly?“ *The Economist* 30.5.2000. www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=436371 (Download 25.9.2006)

„The real sick man of Europe“. *The Economist* 19.5.2005. 13.

„Wirtschaftsreformen: Experiment Neuseeland“ *Der Spiegel* 36 1996. 112-122.

Adnet, Bernadette. „La sécurité sociale au service de l'assainissment des finances publiques et de l'emploi“. *La fin du déficit budgétaire.* Hrsg. Etienne de Callataÿ. Brüssel 2002. 149-168.

Alesina, Alberto, und Allan Drazen. „Why Are Stabilizations Delayed“. *American Economic Review* (82) 1991 1170-1188.

Alesina, Alberto, und Roberto Perotti. „The Political Economy of Budget Deficits“. *IMF Staff Papers* (42) 1 1995a 1-31.

Alesina, Alberto, und Roberto Perotti. „Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries“. *NBER Working Paper* No. 5214 1995b 1-39.

Alesina, Alberto, und Roberto Perotti. „Reducing Budget Deficits“. *Swedish Economic Policy Review* (3) 1996 113-134.

Alesina, Alberto, und Roberto Perotti. „Fiscal Adjustments in OECD countries: Composition and Macroeconomic Effects“. *IMF Staff Papers* (44) 2 1997 210-248.

Alesina, Alberto, und Sivia Ardagna. „Tales of fiscal adjustments – Why they can be expansionary“. *Economic Policy* (13) 27 1998 488-545.

Anderson, Karen Marie. *The Welfare State in the Global Economy: The Politics of Social Insurance Rentrenchment in Sweden 1990-1998*. Washington. Univ. Diss. 1998.

Ardagna, Silvia. „Fiscal Stabilizations. When do They Work and Why?“ *European Economic Review* (48) 2004 1047-1074.

Bach, Stefan, und Michael Kohlhaas. „Nur zaghafter Einstieg in die ökologische Steuerreform in Deutschland“. *Wochenbericht des DIW* (14) 1999 220-225.

Badelt, Christoph, und August Österle. *Grundzüge der Sozialpolitik – Spezieller Teil: Sozialpolitik in Österreich*. Wien 1998.

Bakvis, Herman. „Shrinking the House of ‚HRIF': Program Review and the Department of Human Resources Development“. *How Ottawa Spends 1996-1997, Life Under the Knife.* Hrsg. Gene Swimmer. Carleton 1996. 133-170.

Baminger, Martin. *Reformmöglichkeiten für einen effizienten Budgetprozess – Implikationen für Österreich*. Wien. Univ. Dipl.-Arbeit. 2004.

Bauer, Thomas. *Der Vermittlungsausschuss. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens.* Bremen. Univ. Diss. 1998.

Bergius, Susanne. „Eine erneute Staatsreform verlangt“. *Handelsblatt* 19.5.1999. B01.

Bergmark, Åke. „Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet“. *Välfärdstjänster i omvandling, Kommittén Välfärdsbokslut, Statens offentliga Utredningar 2001.* Hrsg. Marta Szebehely. Stockholm. 21-75.

Bertola, Giuseppe, und Allan Drazen. „Trigger Points and Budget Cuts. Explaining the Effects of Fiscal Austerity“. *American Economic Review* (83) 1993. 11-26.

Bethuyne, Gerrit. „Federalisation and fiscal consolidation: The Belgian experience“. *Ecfin Country Focus* (2) 16 2005.

Beyme, Klaus von. *Parteien in den westlichen Demokratien*. München 1984.

BFP. *Bureau fédéral du plan: Perspectives économiques 1997-2001.* Brüssel 1997.

Blöndal, Jón R.. „Budgeting in Sweden“. *OECD Journal on Budgeting* (1) 1 2001a. 27-56.

Blöndal, Jón R.. „Budgeting in Canada“. *OECD Journal on Budgeting* (1) 2 2001b. 39-82.

Blöndal, Jón R., Dirk-Jan Kraan und Michael Ruffner. „Budgeting in the United States“. *OECD Journal on Budgeting* (3) 2 2003. 7-54.

Blöndal, Jón R., und Michael Ruffner. „Budgeting in Denmark“. *OECD Journal on Budgeting* (4) 1 2004. 49-79.

BMF. *Bundesministerium für Finanzen: Budgetbericht des Bundes.* Wien 1997f.

BMF. *Bundesministerium für Finanzen: Materialien zum Budgetkonsolidierungsprogramm.* Wien 1996.

BNB. *National Bank of Belgium: Report* (verschiedene Jahrgänge). Brüssel 1994-1999.

Bofinger, Peter. *Wir sind besser als wir glauben. Wohlstand für alle.* München 2004.

Bollard, Alan. „New Zealand". *The Political Economy of Policy Reform.* Hrsg. John Williamson. Washington D.C. 1994. 73-110.

Boss, Alfred, und Astrid Rosenschon. „Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung". *Kieler Diskussionsbeiträge* No.392/393, Institut für Weltwirtschaft. Kiel 2002.

Boston, Jonathan, Paul Dalziel und Susan St. John Hrsg. *Redesigning the Welfare State in New Zealand. Problems, Policies, Prospects*. Oxford und New York 1999.

Brandner, Peter „Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?". *Wirtschaftspolitische Blätter* (50) 2 2003. 183-204.

Brandt, Nicola, Jean-Marc Burniaux und Romain Duval. „Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms". *OECD Economics Department Working Papers* 429 2005.

Breuss, Fritz, Alois Guger und Gerhard Lehner. „Das Konsolidierungsvorhaben der Bundesregierung – Gesamtwirtschaftliche Wirkungen". *WIFO Monatsberichte* Nr.1/1995. 24-30.

Bundesministerium der Finanzen Hrsg. *Finanzbericht* (verschiedene Jahrgänge). Berlin.

Bundesministerium der Finanzen Hrsg. *Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964.* Berlin 2006.

Burkhart, Simone, und Philip Manow. „Veto-Antizipation. Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus." *MPIfG Discussion Paper* 3 2006.

Caesar, Rolf. „Fundamentalreformen in der Wirtschaftspolitik: Das Beispiel Neuseeland." *Diskussionsbeitrag, Institut für Volkswirtschaftslehre Universität Hohenheim* 177 1999.

Callataÿ, Etienne de Hrsg. *La fin du déficit budgétaire.* Brüssel 2002.

Carmichael, Edward A.. „The Mulroney Government and the Deficit". *Canada under Mulroney – An end-of-term report*. Hrsg. Gollner, Andrew B. und Daiel Salée. Montréal 1988.

Castles, Francis. „Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand". *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies.* Hrsg. Gøsta Esping-Andersen. London 1996. 88-115.

Castles, Francis G., Manfred G. Schmidt und Göran Therborn. *Families of Nations.* Aldershot 1993.

Castles, Francis G. *Comparative Public Policy.* Cheltenham und Northhampton 1998.

Castles, Francis G. *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation.* Cheltenham. 1999.

Castles, Francis G. Hrsg. *The Disappearing State?* Cheltenham 2007.

Charih, Mohamed „Les réformes administratives et budgétaires au gouvernement fédéral canadien: une comparaison des gouvernements Mulroney et Chrétien (1984-1997)". Télescope (6) 2 1999.

Christoffersen, Henrik, und Martin Paldam. „Privatization in Denmark 1980-2002". *CESifo Working Paper* 1127 2004.

Clasen, Jochen, Jon Kvist und Wim van Oorschot. „On condition of work: Increasing work requirements in unemployment compensation schemes". *Nordic Welfare States in the European Context*. Hrsg. Mikko Kautto, John Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist und Hannu Uusitalo. London und New York 2001. 198-231.

Cnossen, Sijbren, und Lans Bovenberg „Fundamental Tax Reform in the Netherlands" *International Tax and Public Finance* (8) 4 2001. 471-484.

Commitee on the Budget, House of Representatives. *Basics of the Budget Process*. Washington D. C. 2001. www.house.gov/budget/budget-process-brf.pdf (Download 25.9.2006)

Courchene, Thomas J.. „Subnational Budgetary and Stabilization Policies in Canada and Australia". *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Hrsg. James M. Poterba und Jürgen von Hagen. Chicago und London 1999. 301-348.

Courchene, Thomas J.. „Half-Way Home: Canada's Remarkable Fiscal Turnaround and the Paul Martin Legacy". *Policy Matters* (Institute of Research on Public Policy, Montréal) (3) 8 2002.

Courchene, Thomas J.. „Balanced Budgets: A Canadian Fiscal Value". *Conference Paper: „The Long-Term Budget Challenge: Public Finance and Fiscal Sustainability in the G7"*, 2. bis 4.6.2005. Washington D.C..

Cusack, Thomas. "Military Spending". *The Disappearing State?* Hrsg. Francis G. Castles, Cheltenham 2007, i.E..

Dafflon, Bernard, und Sergio Rossi. „Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations". *Public Choice* (101) 1-2 1999. 59-84.

Damar, Michel. „La réforme de l'administration". *La fin du déficit budgétaire*. Hrsg. Etienne de Callataÿ. Brüssel 2002. 309-326.

Damme, Eric van. „Privatization in the Netherlands." Academic Presentation at CESifo München 10. Januar 2003.

Daugaard, Stehen. „Enhancing Expenditure Control with a decentralised public sector in Denmark". *OECD Economics Department Working Papers* 320 2002.

De Coster, André, Marcel Gérard und Christian Valenduc. „Recettes publiques et politique fiscale" *La fin du déficit budgétaire*. Hrsg. Etienne de Callataÿ. Brüssel 2002. 107-133.

De Rugy, Veronique „The Republican Spending Explosion". *CATO Institute Briefing Papers* 87 2004.

Deboutte, Jean, und Bruno Debergh. „Risk management of government debt in Belgium". *Advances in Risk Management of Government Debt*. OECD Hrsg. Paris 2005.

Department of Finance. „Department of Finance Canada: Budget Plan 1995". www.fin.gc.ca/toce/1995/buddoclist95-e.html. (Download 25.9.2006).

Department of Finance. „Fiscal Reference Tables October 1996". www.fin.gc.ca/toce/frt_e.thml (Download 25..9.2006)

Department of Finance. „Department of Finance Canada: Budget Plan 1998". www.fin.gc.ca/toce/1998/buddoclist98-e.html. (Download 25.9.2006).

Devereux, Michael B., Ben Lockwood und Michela Redoano. „Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?". *CEPR Discussion Paper* 3400 2002.

Dijkhuizen, Kees van. „The Use of Fiscal Rules in the Netherlands". *Die Förderung des Wirtschaftswachstums in Europa, 31. volkswirtschaftliche Tagung der Österreichischen Nationalbank*. Hrsg. Österreichische Nationalbank. Wien 2003. 212-221.

Douglas, Roger Sir. „Neuseeländische Lektionen" *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 21.6.2005. 8.

Dupré, Stefan „Comment: The Promise of Procurement Federalism". *The Future of Fiscal Federalism*. Hrsg. Keith Banting, Douglas Brown und Thomas Courchene. Kingston 1994.

EC. „European Commission: European Economy. Public Finances in EMU – 2000". *European Economy. Reports and Studies* 3 2000. (Auch online unter http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2000/eers0300en.pdf, Download 25.9.2006).

EC. „European Commission: Cyclical Adjustment of Budget Balances", DG ECFIN Economic Forecasts, Autumn 2002. (Auch online unter http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/general_government_data/cabb_autumn2002en.pdf, Download 25.9.2006).

EC. „ European Commission: European Economy. Public Finances in EMU – 2005". *European Economy. Reports and Studies* 3 2005 (Auch online unter http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee305en.pdf Download 26.9.2006).

EC. „European Commission: Structures of the Taxation Systems in the European Union: 1995-2004". Doc. TAXUD E4/2006/DOC/3201. Brüssel 2006.

EO. *OECD Economic Outlook*. (verschiedene Jahrgänge, inkl. Datenbank). Paris. 2006.

Egle, Christoph. „Deutschland" *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa.* Hrsg. Wolfgang Merkel,

Christoph Egle, Chrisitan Henkes, Tobias Ostheim und Alexander Petring. Wiesbaden 2006. 154-196.

Eicker-Wolf, Kai. „Von haushaltspolitischen Sparschwein-Operationen und Inflations-Paranoia. Zur Pathologie der Finanz- und Geldpolitik in rot-grünen Zeiten“ *Deutschland auf den Weg gebracht. Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Hrsg. Kai Eicker-Wolf, Holger Kindler, Ingo Schäfer, Melanie Wehrheim und Dorothee Wolf. Marburg 2002. 17-46.

Eicker-Wolf, Kai, Holger Kindler, Ingo Schäfer, Melanie Wehrheim und Dorothee Wolf Hrsg. *Deutschland auf den Weg gebracht. Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Marburg 2002.

EOHS. *European Observatory on Health Care Systems: Health Care Systems in Transition – Belgium*. O. Ort 2000. (Auch online unter www.euro.who.int/document/e71203.pdf, Download 25.9.2006).

Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge 1990.

Farny, Otto. „Steuerliche Neuregelungen im Zuge der Budgetkonsolidierung“. *Arbeit und Wirtschaft Spezial*, Folge 82. 1996.

FDV. Fonds de Vieillissement: Rapport annuel 1995. Brüssel 1995. www.fondsdevieillissement.fgov.be/interzfv/pdf/rpt_2005_FR.pdf (Download 1.9.2006).

Fellmeth, Sebastian, und Christian Rohde. *Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates. Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?* Marburg 1999.

Feltesse, Patrick, und Pierre Reman. „Sécurité Sociale: du plan global de 1993 au projet d'Etat social actif“. *GRIDES-Beitrag Universität Louvain (Groupe de recherche et d'information Droit, Economie et Société)*. www.febisp.be/pdf/TXT_JE2005/SECUetESA_Reman.pdf (Download 21.4.2005).

Ferrera, Maurizio, und Elisabetta Gualmini. „Italy: Rescue from Without?“. *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. II: Diverse Responses to Common Challenges*. Hrsg. Fritz W. Scharpf und Vivien A. Schmidt. Oxford 2000. 351-398.

Finansdepartementet. „Kommunkontosystemet och rättvisan – Momsen, kommunerna och konkurrensen“. *Statens offentliga Utredningar* 133 1999.

Finansministeriet. *Convergence Programme for Denmark*. Kopenhagen 1994a.

Finansministeriet. *Update of the Convergence Programme for Denmark*. Kopenhagen 1994b.

Finansministeriet. *Opdatering af konvergensprogram for Danmark*. Kopenhagen 1996.

Finansministeriet. *Finanslovforslaget 1998*, Kopenhagen 1997.

Finansministeriet. *Finanslovforslaget 1999 – På rette vej*. Kopenhagen 1998a.

Finansministeriet. *Kommunal Budgetoversigt Juni 1998*. Kopenhagen 1998b.

Finansministeriet. *Budgetredegørelse*. Kopenhagen 1998c.

Fleischmann, Eduard. „Strategie und Praxis der Budgetkonsolidierung in Österreich“. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (38) 3-4 1997. 139-152.

Fleischmann, Eduard. „Neuerungen im Prozess zur Erstellung und Überwachung des Bundeshaushaltes: Top-Down-Verfahren und Controlling“. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (42) 4 2001. 151-160.

Fritzell, Johan, und Joakim Palme Hrsg. „Välfärdens finansiering och fördelning, Kommittén Välfärdsbokslut“ *Statens offentliga Utredningar* 57 2001.

Ganghof, Steffen. „Steuerwettbewerb und Vetospieler. Stimmt die These der blockierten Anpassung?“ *Politische Vierteljahresschrift* (40) 3 1999. 458-472.

Ganghof, Steffen. *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Konflikten*. Frankfurt a. M. und New York 2004.

Ganghof, Steffen. „Konditionale Konvergenz: Ideen, Institutionen und Standortwettbewerb in der Steuerpolitik von EU- und OECD-Ländern“ *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (12) 1 2005. 7-40.

Garrett, Geoffrey. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge 1998.

Gérard, Marcel. „Le fédéralisme fiscal en Belgique“. Papier zur Konferenz über die fiskalische Unausgewogenheit in Québec, 13-14.9.2001. www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/pdf/gerard.pdf (Download „5.9.2006).

Gersing, Agnete.: „Structural Unemployment in Denmark“. *OECD Economics Department Working Paper* 183 1997.

Giavazzi, Francesco, und Pagano, Marco. „Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries“. *National Bureau of Economic Research. Macroeconomics Annual 1990*. Hrsg. Oliver Blanchard. Cambridge, Mass. 1990. 75-116.

Giavazzi, Francesco, und Pagano, Marco. „Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes. International Evidence and the Swedish Experience“. Swedish Economic Policy Review (3) 3 1996. 67-103.

Girouard, Nathalie, und Christophe André. „Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries”. *OECD Economics Department Working Papers* 434 2005.

Glyn, Andrew Hrsg. *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*. Oxford 2001

Gohr, Antonia. „Maastricht als Herausforderung und Chance – Die Auswirkungen der europäischen Integration den italienischen Wohlfahrtsstaat“. *Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. ZeS−Arbeitspapier* 8 2001.

Goldfinch, Shaun. „Treasury and Public Policy Formation”. *The Political Economy of New Zealand*. Hrsg. Chris Rudd und Brian Roper. Auckland und Oxford 1997. 40-59.

Green-Pedersen, Christoffer. The Politics of Justification. Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998. Amsterdam 2002.

Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro und Guido Tabellini. „Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries“. *Economic Policy* (6) 13 1991. 341-392.

Guger, Alois. „Verteilungswirkungen familienpolitisch motivierter Maßnahmen in Österreich“. *WIFO Monatsberichte* 12 1998. 873-886.

Hagen, Jürgen von. „Budget Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”. *European Economy – Economic Papers* 96 1992.

Hagen, Jürgen von, Andrew Hughes Hallett und Rolf Strauch. „Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions, and Persistence“. *Journal of the Japanese and International Economies* (16) 4 2002. 512-535.

Hall, Peter. „Policy-Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative politics* (25) 3 1993. 275-296.

Hallerberg, Mark und Jürgen von Hagen. „Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget. Deficits within the European Union“. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Hrsg. James M. Poterba und Jürgen von Hagen. Chicago und London 1999. 209-232.

Hallerberg, Mark. „The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU“. *ZEI Working Papers* B10 2000.

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen von Hagen. „The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States.“ Report prepared fort he Dutch Ministry of Finance. www.minfin.nl/binaries/minfin/asstes/pdf/old/budgetary_rules_in_eu_2001.pdf (Download 25.9.2006).

Hallerberg, Mark. „Budgeting in Europe: Did the domestic budget process change after Maastricht?”. *Paper prepared for the 2003 EUSA Conference, Nashville, TN* 2003.

Hallerberg, Mark. *Domestic Budgets in a United Europe*. Ithaca und London 2004.

Haufler, Andreas. *Taxation in a Global Economy: Theory and Evidence*. Cambridge 2001.

Hauptmeier, Sebastian, Martin Heipertz und Ludger Schuknecht. „Expenditure reform in industrialised countries“. *EZB Working Paper Series* 634 2006.

Hecking, Claus. *Das politische System Belgiens*. Opladen 2003.

Heise, Arne. „Versprochen und gehalten? Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Modernisierungskonzepte von Rot-Grün auf dem Prüfstand“. Universität Köln. Arbeitspapiere zur politischen Ökonomie und ökonomischen Bildung 4 2002.

Hemerijk, Anton, Brigitte Unger und Jelle Visser. „How Small Countries Negotiate Change. Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands and Belgium“ *Welfare and Work in the Open Economy, Vol.II: Diverse Responses to Common Challenges*. Hrsg. Fritz W. Scharpf und Vivien A Schmidt. Oxford und New York 2000.

Henriksson, Jens. „The Use of Fiscal Rules in Sweden” *Die Förderung des Wirtschaftswachstums in Europa, 31. volkswirtschaftliche Tagung der Österreichischen Nationalbank.* Hrsg. Österreichische Nationalbank. Wien 2003. 205-209.

Hickel Rudolf. *Kassensturz. Sieben Gründe für eine neue Wirtschaftspolitik*. Hamburg 2006.

Hvinden, Bjørn, Matti Heikkilä und Ilkka Kankare: „Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe” *Nordic Welfare States in the European Context*. Hrsg. Mikko Kautto, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jón Kvist und Hannu Uusitalo. London und New York 2001.

IMF. International Monetary Fund. Statistics Department Hrsg. *Government Finance Statistics Yearbook* (verschiedene Jahrgänge). Wahshington

Joumard, Isabelle und Per Matihs Kongsrud „Fiscal Relations across Government Levels“. *OECD Economics Department Working Papers* 375 2003.

Joumard, Isabelle, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam und Robert Price „Enhancing the Effectiveness of Public Spending”. *OECD Economics Department Working Papers* 380 2004.

Kautto, Mikko. „Two of a Kind? Economic crises, policy responses and well-being during the 1990s in Sweden and Finland“. *Statens offentliga Utredningar* 83 2000.

Kepplinger, Mathias. *Die Mechanismen der Skandalisierung. Die Macht der Medien und die Möglichkeiten der Betroffenen*. München 2005.

Kirchhof, Paul Hrsg. *Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes*. Heidelberg 2001.

Kirchhof, Paul Hrsg. *Einkommensteuergesetzbuch. Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer*. Heidelberg 2005.

Kitschelt, Herbert. „Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When do Politicians Choose Unpopular Politics?” *The New Politics of the Welfare State*. Hrsg. Paul Pierson. Oxford und New York 2001. 265-302.

Klages, Wolfgang. *Staat auf Sparkurs. Die erfolgreiche Sanierung des US-Haushalts (1981-1997)*. Frankfurt am Main und New York 1998.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hoffebert und Ian Budge. *Parties, Policies and Democracy*. Boulder, Co. 1994.

Knorr, Andreas. *Das ordnungspolitische Modell Neuseelands – ein Vorbild für Deutschland?* Tübingen 1997.

Kohl, Jürgen. *Staatsausgaben in Westeuropa*. Frankfurt a.M. 1985.

Kraan, Dirk-Jan. „Typically Dutch“ OECD *Journal on Budgeting* (4) 4 2005. 103-125.

Krätke, Michael R. „Die Kosten des Sparzwangs“ *Rot-Grün – noch ein Projekt? Versuch einer Zwischenbilanz*. Hrsg. Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Hannover 2001. (Auch online unter www.offizin-verlag.de/auf-saetze/3b153187a6eb1/1.phtml, Download 08.09.2006.)

Kroeger, Arthur. „Changing Course: The Federal Government’s Program Review of 1994-1995“. *Hard choices or no choices: Assessing Program Review*. Hrsg. Amelita Armit und Jacques Bourgault. Canadian Plains Research Center, Monographs on Canadian public administration 17. Toronto 1996. 21-28.

Krugman, Paul. *Geography and Trade*. Cambridge, Mass. 1991.

Kvist, Jón, und Niels Ploug. „Active labour market policies”. Paper to be presented at the RC 19 annual conference „New Challenges for Welfare State Research”, University of Toronto, 21-24.8.2003.

Laforte, Denis. „Belgique: un plan global de réforme“. *Téléscope* (3) 1 1996.

Lakoff, Sanford A.. *Democracy*. Boulder, San Francisco und Oxford 1996.

Larch, Martin, und Matteo Salto. “Fiscal rules, inertia and discretionary fiscal policy”. *European Economy – Economic Papers* 194 2003.

Lee, Frank. „OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Industry“ Background information paper at the OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies 7-8.11.2002. www1.oecd.org/agr/ehsw/SG-SD-RD(2002)6.pdf (Download 25.9.2006)

Lee, Ian, und Clem Hobbs. „Pink Slips and Running Shoes: The Liberal Government's Downsizing of the Public Service“. *How Ottawa Spends 1996-1997: Life Under the Knife*. Hrsg. Gene Swimmer. Carleton 1996. 337-378.

Lehmbruch, Gerhard: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden ³2000.

Lehner, Gerhard. „Steuerreform und EU-Beitritt prägen Bundeshaushalt 1994 und 1995“. *WIFO Monatsberichte* 4 1995. 275-287.

Lehner, Gerhard. „Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997“. *WIFO Monatsberichte* 5 1996. 373-386.

Lehner, Gerhard. „Die Bundesländer im Finanzausgleich“. *WIFO Monatsberichte* 3 1997. 143-153.

Lehner, Gerhard. „Bund setzt Konsolidierung fort“. *WIFO Monatsberichte* 5 1998. 349-362.

Leutner, Richard. „Arbeitsmarktpolitik, Familienlastenausgleich“. *Arbeit und Wirtschaft* (50) 6 1996. 18-21.

Lewis, Timothy. *In the long run, we are all dead – The Canadian Return to Fiscal Restraint*. Vancouver 2003.

Lijphart Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven 1999.

Lindbeck, Assar, Torsten Persson, Olof Petersson, Agnar Sandmo, Birgitta Swedenborg, Niels Thygesen und Per Molander. „Nya villkor för ekonomi och politik – Ekonomikommissionens förslag“. *Statens offentliga Utredningar* 16 1993.

MacKinnon, Janice. *Minding the Public Purse: The Fiscal Crises, Political Trade-offs, and Canada's Future*. Montreal, Kingston, London und Ithaca 2003.

Martin, Paul. „The Budget Speech“. Department of Finance, Canada. 1994

Martin, Paul. „Budget speech 1995“. www.fin.gc.ca/budget95/speech/SPEECHE.html (Download 25.9.2006).

Maslove, Allan M. „The Canada Health and Social Transfer: Forcing Issues“. *How Ottawa Spends 1996-1997: Life Under the Knife*. Hrsg. Gene Swimmer. Carleton 1996. 282-301.

Maslove, Allan M. und Kevin D. Moore. „From Red Books to Blue Books: Repairing Ottawa's Fiscal House“. *How Ottawa Spends 1997-98: Seeing Red: A Liberal Report* Card. Hrsg. Gene Swimmer. Carleton 1997. 23-49.

Massey, Patrick. *New Zealand. Market Liberalization in a Developed Economy*. New York 1995.

Matthes, Jürgen. „Determinanten der New Economy im internationalen Vergleich“. *IW-Trends* 1 2001. 52-77.

Molander, Per. „Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms“. *Journal of Public Policy* (21) 1 2001. 23-52.

Mühleisen, Martin, und Christopher Towe. „U.S. Fiscal Policies and Priorities for Long-Run Sustainability“ *IMF Occasional Paper* 227 2004.

Münch, Peter Ludwig. „Modell Neuseeland? Die „Umstrukturierung“ des neuseeländischen Wohlfahrtsstaats als Vorbild für den Umbau sozialer Sicherungssysteme?“. *Politische Studien* 361 1998. 63-80.

NATO. „NATO Defence expenditures 1993“. www.nato.int/docu/pr/1996/p96-168e.htm (Download 31.8.2006).

NATO. „NATO Defence expenditures 2000“ www.nato.int/docu/pr/2000/p00-107e.htm (Download 31.8.2006).

NATO. „NATO Defence expenditures 2003“ www.nato.int/docu/pr/2003/p03-146e.htm (Download 31.8.2006).

Noël, Alain, und Peter Graefe. „Aus dem Schatten des Nachbarn: Der Wohlfahrtsstaat in Kanada“. *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Hrsg. Herbert Obinger und Uwe Wagschal. Frankfurt und New York 2000. 130-160.

Nohlen, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem*. Opladen 2004.

Oates, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York 1972.

Obinger, Herbert, und Uwe Wagschal. „Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalystischen Überprüfung" *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Beiträge zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung*. Hrsg. Stephan Lessenich und Ilona Ostner. Frankfurt a.M. und New York 1998. 109-135.

Obinger, Herbert, und Bernhard Kittel. „Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat. Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern". *Politische Ökonomie*. Hrsg. Herbert Obinger, Uwe Wagschal und Bernhard Kittel. Opladen 2003. 355-384.

OECD. *Economic Survey: New Zealand*. Paris (verschiedene Jahrgänge, OECD 1989-2005NZ).

OECD. *Economic Survey: Denmark*. Paris (verschiedene Jahrgänge, OECD 1992-1993DK).

OECD. *Economic Survey: Belgium and Luxemburg*. Paris (verschiedene Jahrgänge, OECD 1994-2003BE).

OECD. *Economic Survey: United States*. Paris (verschiedene Jahrgänge, OECD 1994-1998US).

OECD. *Economic Survey: The Netherlands*. Paris 1998.

OECD. *Financial Market Trends 79*. Paris 2001.

OECD. *Revenue Statistics*. Paris 2005.

OECD. *Wirtschaftsausblick* 78. Paris 2005b.

OECD. *Economic Surveys: Euro Area*, Paris 2005c.

OECD. *Central Government Debt: Statistical Yearbook 1994-2003*. Paris 2005d.

OECD. *Economic Outlook Database.* Paris 2006.

OECD. *Education Statistics*. Paris 2006b.

Oldag, Andreas. „Wenn Statistik zum Politikum wird". *Süddeutsche Zeitung* 1.3.1997. 25.

Ostner, Ilona, und Stephan Lessenich. *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt a.M. 1998.

Ostrom, Elinor. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge 1990.

Palermo, Francesco. „Föderalismustendenzen in Italien" *Föderalismus in Europa III*. Hrsg. Udo Margedant. Bonn 2004.

Pallaver, Günther. „'Zweite Republik'? – Verfassungsdiskussionen seit 1992". *Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz*. Hrsg. Bernd Rill. München 2003. 27-40.

Paquet, Gilles, und Robert Shepherd. „The Program Review Process: A Deconstruction". *How Ottawa Spends 1996-1997: Life Under the Knife*. Carleton 1996. 39-72.

Perotti, Roberto, und Yianos Kontopoulos. „Fragmented fiscal policy". *Journal of Public Economics* (86) 2 2002 191-222.

Persson, Torsten, und Lars E. Svensson. „Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences". *Quarterly Journal of Economics* (104) 2 1989. 325-345.

Persson, Torsten, und Guido Tabellini. *Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, Mass. 2003.

Phillips, Susan D.. „The Liberals' Mid-Life Crisis: Aspiration versus Achievements". *How Ottawa Spends 1995-96: Mid Life Crisis*. Hrsg. Susan D. Phillips. Carleton 1995. 1-30.

Pierson, Paul. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge 1994.

Pierson, Paul. „Introduction: Investigating the Welfare State at the Century's End". *The New Politics of the Welfare State*. Hrsg. Paul Pierson. Oxford und New York 2001. 1-14.

Ramaswamy, Ramana, und John H. Green. „Recession and Recovery in the 1999s". *Challenges to the Swedish Welfare State. IMF Occasional Paper* 5. Hrsg. Desmond Lachman, Adam Bennett, John H. Green, Robert Hagemann und Ramana Ramaswamy. Washington D.C.. 3-11.

Ramia, Gaby. „Arbeitsbeziehungen und Wohlfahrtsstaat: Warum ist Neuseeland ein Nachzügler?". *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen*

Industrienationen. Hrsg. Herbert Obinger und Uwe Wagschal. Frankfurt am Main 2000. 210-244.

Rechnungshof. „Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Konsolidierungspakete." *Reihe Bund 1999 2*. www.rechnungshof.gv.at/Berichte/Bund/Bund_1999_2/Bund_1999_2.pdf (Download 25.9.2006).

Regeringen. *Ny kurs mod bedre tider.* Kopenhagen 1993.

Regeringen. *En holdbar fremtid – Danmark 2010*. Kopenhagen 2001.

Richards, John. „Now That the Coat Fits the cloth… – Spending Wisely in a Trimmed Down Age". *C. D. Howe Institute Commentary* 143 2000.

Riksdag. *Regeringens proposition 1994/95: 25*. Stockholm 1994.

Riksdag. *Regeringens proposition 1994/1995: 100*. Stockholm 1995a.

Riksdag. *Regeringens proposition 1994/95: 150, Bilaga 1*. Stockholm 1995b.

Riksdag. *Regeringens proposition 1995/96: 150*. Stockholm 1996.

Riksdag. *Regeringens proposition 2000/01: 100, Bilaga 5: Finans- och penningspolitiskt bokslut för 1990-talet.* Stockholm 2000.

Ross, Fiona. „Beyond Left and Right. The New Partisan Politics of Welfare". Governance (13) 2 2000. 155-183.

Rossmann, Bruno. „Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen? – Ein Kommentar zu Peter Brandner". *Wirtschaftspolitische Blätter* (50) 2 2003.

Roßmann, Bruno. „Gratwanderung der Koalition: Budget 1995". *Arbeit und Wirtschaft* (49) 4 1995 10-16.

Roubini, Nouriel, und Jeffery Sachs. „Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". *European Economic Review* (33) 5 1989. 903-933.

Sachverständigenrat. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004.* Stuttgart 2003.

Savage, Reginald. „Fédéralisme et assainissment budgétaire". *Reflets et Perspectives de la vie économique* 2 1998. 61-80.

Savage, Reginald. „La politique budgétaire". *La fin du déficit budgétaire*. Hrsg. Etienne de Callataÿ. Brüssel 2002. 25-42.

Scharpf, Fritz W. „Von Fug und Unfug institutioneller Erklärungen" *Politische Vierteljahresschrift* (29) 2 1998. 271-275.

Schick, Allen. „Macro-Budgetary Adaptions to Fiscal Stress in Industrialized Democracies". *Public Administration Review* (46) 2 1986. 124-130.

Schludi, Martin. *Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland und Schweden im Vergleich*. Konstanz. Univ. Dipl.-Arbeit. 1997.

Schmidt, Manfred G. Germany. The Grand Coalition State, in: Colomer, Joseph M. (Hrsg.). *Political Institutions in Europe*. London und New York, 1996. 62-98.

Schmidt, Manfred G. Determinants of Social Expenditure in Liberal Democracies: The Post World War II Experience. *Acta Politica* 32, 1997. 153-173.

Schmidt, Manfred G.. *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen 2001.

Schneider, Friedrich. „Privatisation in OECD Countries: Theoretical Reasons and Results Obtained". *CESifo DICE Report* 3 2003. 24-29.

Schneider, Jens. „Poul Nyrup Rasmussen – Dänischer Ministerpräsident". *Süddeutsche Zeitung* 27.1.1993. 4.

Schröder, Gerhard. „Regierungserklärung vom 10.11.1998 vor dem Deutschen Bundestag". http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/69116/multi.htm (Download 8.9.2006).

Schröder, Gerhard. „Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen. Regierungserklärung vom 29.10.2002 vor dem Deutschen Bundestag": http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/446416/multi.htm (Download 8.9.2006).

Schröder, Gerhard. „Regierungserklärung vom 14.03.2003 vor dem Deutschen Bundestag". http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/79/472179/multi.htm (Download 8.9.2006).

Schultze, Rainer-Olaf. „Föderalismus". *Lexikon der Politik*. Hrsg. Dieter Nohlen. München. 2003.

Schwartz, Herman M.. „The Danish ‚Miracle' – Luck, Pluck, or Stuck?". *Comparative Political Studies* (34) 2 2001. 131-155.

Scollay, Robert D.. „Deregulation: New Zealand's Experience". *APEC: Cooperation from Diversity, Institute of Developing Economies*. Hrsg. Ippei Yamazawa und Akira Hirata. I.D.E. Symposium Proceedings 16. Tokyo 1996. 167-182.

Scott, Graham C.. *Government Reform in New Zealand*. Washington D.C. 1996.

Sebald, Marisa. *Sozialpartnerschaft und Sparpolitik – Zum Wandel politischer Entscheidungsprozesse am Beispiel der Strukturanpassungsgesetze 1995 und 1996*. Wien. Unv. Dipl.-Arbeit. 1998.

Seils, Eric. *Finanzpolitik und Arbeitsmarkt in den Niederlanden Haushaltsinstitutionen, Koalitionsverträge und die Beschäftigungswirkung von Abgaben*. Opladen 2004.

Siegel, Nico. *Baustelle Sozialpolitik.* Frankfurt und New York 2002.

Siegel, Nico. „Democracy and the Welfare State in Australia and New Zealand". *WeltTrends* (11) 39 2003. 45-63.

Sinn, Hans-Werner. *Ist Deutschland noch zu retten?* München 2004.

Sjöberg, Ola. „Välfärdsstatens finansering under 1990-talet". *Välfärdens finansiering och fördelning.* Hrsg. Johan Fritzell und Joakim Palme. Statens offentliga Utredningar 2001: 57. Stockholm 2001. 17-67.

Sjolander, Claire Turenne. „Cashing In on the ‚Peace Dividend': National Defence in the Post-Cold War World". *How Ottawa Spends 1996-1997: Life Under the Knife*. Hrsg. Gene Swimmer. Carleton 1996. 253-281.

Social Security Administration. *Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2000*. www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2000/supp00.pdf (Download 20.7.2006)

Sozialpartner. *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Gutachten zur Budgetkonsolidierung der österreichischen Sozialpartner*. Wien 1995.

SPD und Bündnis90/DieGrünen. *Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Regierungsprogramm 1998-2002*. Berlin 1998.

SPD und Bündnis90/Die Grünen. *Erneuerung und Zusammenhalt. Wir in Deutschland. Regierungsprogramm 2002-2006*. Berlin 2002.

SPFS. *Service publique fédéral: Sécurité sociale: Aperçu de la Sécurité Sociale en Belgique*. Brüssel 2004.

Spinnoy, Carine. „Le financement des communautés et des régions". *Reflets et Perspectives de la vie économique* (37) 2 1998. 7-32.

Statistics Canada. *Statistics Canada: Cansim Table 385-0001*. www.statcan.ca. (Downolad: 1.8.2006).

Statistics Denmark. www.statbank.dk. (Download 27.7.2006).

Sutherland, Douglas, Robert Price und Isabelle Joumard. „Sub-central government fiscal rules". *OECD Economic Studies* (41) 2 2005. 141-181.

Thießen, Ulrich. „Fiskalische Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum in ‚reichen' OECD-Ländern: Gibt es ein Optimum?". DIW Wochenbericht 23 2003. (Auch online unter www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/03-23-2.html, Download 25.9.2006)

Thorn, Kristian, und Mads Lyndrup. „The Quality of Public Expenditure – Challenges and Solutions in Results Focussed Management in the Public Sector". OECD Case Study. www.oecd.org/dataoecd/30/24/2079003.pdf. (Download 2.8.2006).

Thunert, Martin. „Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in den USA unter der Clinton-Administration". Aus Politik und Zeitgeschichte B 44 2000. 23-30.

Tomkin, Shelley Lynne. *Inside OMB. Politics and Process in the President's Budget Office*. Armonk und London 1998.

Trautmann, Günther. „Das politische System Italiens“. *Die politischen Systeme Westeuropas*. Hrsg. Wolfgang Ismayr. Opladen 1999. 519-559.

Truger, Achim Hrsg. *Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz*. Marburg 2001.

Tsebelis, George. *Veto Players. How Political Insitutions Work*. Princeton 2002.

Tullock, Gordon. *Rent Seeking*. Aldershot 1993.

Tuohy, Carolyn Hughes. „The Costs Of Constraint And Prospects For Health Care Reform In Canada“. *Health Affairs* (21) 3 2002. 32-46.

UN. „United Nations: Classficiation of Expenditures According to Purpose: COFOG, COICOP, COPNI, COPP“. *UN Department of Economic and Social Affairs, Statistical Papers* M 84 2000.

Unger, Brigitte. „Österreichs Beschäftigungs- und Sozialpolitik von 1970 bis 2000“. *Arbeitsmarkt und Sozialstaat*. Hrsg. Jens Alber und Jürgen Kohl. Sozialpolitik in Europa 8. Wiesbaden 2001. 48-69.

Visser, Jelle, und Anton Hemerijck. *Ein holländisches Wunder? Reform der Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*. Frankfurt am Main und New York 1998.

Wagschal, Uwe. *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Opladen 1996.

Wagschal, Uwe. „Besonderheiten der gezügelten Sozialstaaten“. *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen.* Hrsg. Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (Hrsg.), Frankfurt a.M. und New York, 2000. 37-72.

Wagschal, Uwe, Daniele Ganser und Hans Rentsch. *Der Alleingang. Die Schweiz 10 Jahre nach dem Nein zum EWR*. Zürich 2002.

Wagschal, Uwe, und Maximilian Grasl: „Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorschlag zur Beseitigung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 4 2004. 126-146.

Wagschal, Uwe. *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden*. Münster 2005.

Wagschal, Uwe. „Länder unter Anpassungsdruck? Der internationale Steuerwettbewerb: Ursachen, Wirkungen und Reaktionen“. *Gesellschaft, Wirtschaft und Politik*, 3/2006, i.E.

Weaver, Kent R. „The Politics of Pension Reform in Canada and the United States“. *Center for Retirement Research Working Papers* 1999. (Auch online unter http://escholarship.bc.edu/retirement_papers/29, Download 25.9.2006)

Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle and Christopher Johnsen. „The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, *Journal of Political Economy* 89: 1981. 642 – 664.

Wells, Graeme. „Fiscal Policy“. *A Study of Economic Reform. The Case of New Zealand.* Hrsg. Brian Silverstone, Alan Bollard und Ralph Lattimore. Amsterdam 1996. 215-245.

Wenzelburger, Georg. *Wege der Konsolidierung – die Haushaltssanierungen von Schweden, Kanada und Österreich im Vergleich*. München. Univ. Dipl.-Arbeit. 2006.

Williamson, John, und Stephan Haggard. „The Political Conditions for Economic Reform“. *The Political Economy of Policy Reform*. Hrsg. John Williamson. Washington 1994. 527-596.

Wintermann, Ole. *Vom Rentrenchment zur Krisenreaktionsfähigkeit: Ein empirischer Vergleich der Wohlfahrtsstaaten Schweden und Deutschland 1990-2000*. Greifswald. Univ. Diss. 2004.

Zaghini, Andrea. „Fiscal adjustments and economic performance: a comparative study“. *Applied Economics* (33) 5 2001. 613-624.

Zohlnhöfer, Reimut. „Die große Steuerreform 1998/99. Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (30) 2 1999. 326-345.

Zohlnhöfer, Reimut. „Rot-grüne Finanzpolitik zwischen traditioneller Sozialdemokratie und neuer Mitte“. *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-200*. Hrsg. Christoph Egle, Tobias Ostheim und Reimut Zohlnhöfer. Wiesbaden 2003. 193-214.

Zohlnhöfer, Reimut, und Herbert Obinger. „Ausverkauf des „Tafelsilbers“. Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000“. *Politische Vierteljahresschrift* (46) 4 2005. 608-628.