

Der Staat im Austeritätsregime

Überlegungen zu einer Theorie von Paul Pierson

Malte Räther

Abstract

Griechenland, Irland, Portugal, zuweilen auch Italien, Spanien, Frankreich, England und sogar die USA werden in der augenblicklichen wirtschaftspolitischen Diskussion als Kandidaten für Staatspleiten genannt. Die genannten Staaten sind in einer „Politik im Defizit“ (Mertens / Streeck 2010), die im Ergebnis auf ein „fiskalisches Regime der Austerität“ (Pierson 2001: 56/57) hinausläuft. Der Beitrag stellt grundlegende historische und systematische Aspekte der Diskussion um staatliche Austerität dar und zeigt anhand einer kurzen Fallstudie, welches strukturelle Dilemma damit verbunden ist.

Inhalt

1	Einleitung	230
2	Austerität – historische Aspekte	230
3	Austerität – systematische Aspekte	231
4	Entstehung und Etablierung des fiskalpolitischen Austeritätsregimes in den USA	231
5	Entstehung und Etablierung des fiskalpolitischen Austeritätsregimes in Deutschland	233
6	Fallstudie Agendapolitik.....	235
7	Auswege aus dem Austeritätsregime	236
8	Fazit.....	237
	Literatur.....	237

1 Einleitung

Griechenland, Irland, Portugal, zuweilen auch Italien, Spanien, Frankreich, England und sogar die USA werden in der augenblicklichen wirtschaftspolitischen Diskussion als Kandidaten für Staatspleiten genannt. Befeuert durch die Finanzkrise, hat die haushaltspolitische Lage dieser Länder sich derartig zugespitzt, dass ihre Kreditwürdigkeit von den Akteuren des Finanzmarkts mindestens kritisch gesehen, wenn nicht dezidiert in Zweifel gezogen wird, wie in den Fällen Griechenland und Irland.

Nicht nur in den hier aufgezählten Ländern ist Haushaltskonsolidierung zur Wiedererlangung politischer Handlungsfähigkeit der zurzeit zentrale Gegenstand auf der politischen Agenda. Die genannten Staaten sind mittendrin in einer „Politik im Defizit“ (Mertens / Streeck 2010), die im Ergebnis hinausläuft bzw. hinauslaufen kann auf ein „fiskalisches Regime der Austerität“ (Pierson 2001: 56/57).

Unter diesem Label hat sich, inspiriert durch die Arbeiten des US-amerikanischen Politologen Paul Pierson und unabhängig von den Verwerfungen der Finanzkrise mit ihrem Merkmal einer stark angestiegenen Neuverschuldung von Staaten, eine Diskussion entwickelt, die hier in sieben Stufen nachgezeichnet bzw. um einige Gesichtspunkte ergänzt werden soll.

In einem ersten Schritt werden kurz grundlegende historische und systematische Aspekte der Diskussion um staatliche Austerität dargestellt (Abschnitte 2 und 3). Daran anschließend folgen Betrachtungen zur Entstehung und Etablierung der Austeritätsregime in den USA und Deutschland (Abschnitte 4 und 5). In Abschnitt 6 wird der Versuch unternommen, die Austeritätsphänomene anhand einer kurzen Fallstudie – der rotgrünen Agendapolitik – genauer zu analysieren und dabei ein strukturelles Dilemma dieser Politik herauszuarbeiten. In Abschnitt 7 wird kurz untersucht, wie ein realistischer Ausweg aus den Zwängen des Austeritätsregimes aussehen könnte. Abschließend wird in Abschnitt 8 ein Fazit gezogen.

2 Austerität – historische Aspekte

Als Austerität bzw. Austeritätspolitik wird im Allgemeinen eine Staatstätigkeit verstanden, die insbesondere in den Bereichen der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik „Einsparungen bei staatlichen Leistungen und/oder zusätzliche Belastungen der Abgabenzahler verordnet“ (Schmidt 2004: 63).

Der Politologe Pierson verwendet den Begriff, um Veränderungsprozesse der amerikanischen Politik zu beschreiben (Pierson 2001: 58). In „wegweisenden Aufsätzen“ skizzierte er „die Konturen des neuen ‚fiskalischen Regimes‘ der ‚Austerität‘, das nach seiner Überzeugung zumindest in den USA endgültig oder doch auf lange Zeit an die Stelle des ‚expansionistischen‘ fiskalpolitischen Regimes der 1950er- und 1960er-Jahre getreten war.“ (Mertens / Streeck 2010: 5)

Hintergrund der Analysen von Pierson war ein Wandel der Staatstätigkeit. Die Nachkriegsjahrzehnte waren geprägt von einem aktiven, wie auch immer keynesianisch inspirierten, interventionistischen Staat. Seine Kennzeichen waren u.a. stetig wachsende Staatsausgaben mit denen neue, sozusagen demokratisch bestimmte oder auch in Wahrnehmung des demokratischen Mandats autonom gewählte Staatsaufgaben finanziert wurden. Dabei konnten staatliche Instanzen sich vergleichsweise frei bedienen aus den zufließenden Steuermitteln. Alternativ waren kreditfinanzierte Ausgabenprogramme möglich (Pierson 2001: 58/59).

Nach einer Übergangphase setzte dann spätestens ab 1980 so etwas wie eine neoliberale Wende ein. Statt aktivem Gestalten war das Management von knapper gewordenen Ressourcen das Gebot der Stunde. Die neue Politik hatte faktische und ideologische Gründe. Faktisch war u.a. eine vielerorts als problematisch angesehene Staatsverschuldung zu beobachten. Vor allem aber bereitete die Beschaffung von Finanzmitteln zunehmend Probleme (ebd.: 61). Das war nicht zuletzt deshalb der Fall, weil Steuern gesenkt wurden (Mertens / Streeck 2010: 6). Ideologisch ging das damit einher, dass sich mehr und mehr das Paradigma der Überlegenheit nicht staatsförmig, sondern marktförmig organisierter Prozesse durchsetzte (Pierson 2001: 66). Der Staat möge sich zurücknehmen, der Markt richte alles besser. Streeck und Mertens zeichnen eine ähnliche Entwicklung für Deutschland nach. Sie demonstrieren das im Wesent-

lichen durch eine Rekonstruktion der öffentlichen Finanzen „vom Beginn der 1970er-Jahre bis zum Jahr 2009“ (Mertens / Streeck 2010: 7).

3 Austerität – systematische Aspekte

Die Pointe der Entwicklung hin zum „Staat der knapper gewordenen Finanzmittel“ ist in beiden Fällen – USA und Deutschland –, dass sozusagen „angestregtes Ressourcenmanagement“ nicht nur eine Momentaufnahme ist, die in einer konkreten historischen Situation als die Handlungsalternative der Wahl erscheint, sondern dass es gleichsam zum strukturellen Imperativ und zum dominierenden Charakteristikum des modernen Staats wird. In diesem Sinne ist der Staat nicht länger der Wohlfahrtsstaat, sondern der Staat der Austerität, der lediglich eine „Politik im Defizit“ zulasse.

Organisationelle Grundlage dieser Politik ist in der Optik Piersons ein gleichsam verdichtetes institutionelles Gefüge. Er nennt es „fiskalisches Regime“ und beschreibt es als „the configuration of political interests, institutions, and policy arrangements that structure conflicts over taxes and spending“ (Pierson 2001: 56/57).

Untersucht man die strukturellen Vorgaben und Mechanismen des Regimes eingehender, so zeige sich, dass ihm eine „institutionalisierte fiskalpolitische Dauerkrise“ eigen sei, die „der Politik keine andere Wahl lässt als sie zu bekämpfen, und zwar als Daueraufgabe“ (Mertens / Streeck 2010: 13). Kennzeichen dieses Regimes sind unter anderem eine abnehmende Flexibilität der öffentlichen Finanzen, die Verdrängung der diskretionären – d.h. politisch frei bestimmbaren – Ausgaben durch in der Vergangenheit langfristig festgelegte Ausgaben und stagnierende Steuereinnahmen (ebd.).

Die gesunkene finanzielle Flexibilität des Staates bedeutet, dass es für den Staat dauerhaft nahezu unmöglich ist, seine Einnahmen (Steuern, Beiträge, Gebühren und Kredite)¹ und Ausgaben (z. B. Verteidigung, Bildung, Umwelt, Innere Sicherheit) so zu variieren, dass er „gestaltend auf gesellschaftliche Problemlagen“ (ebd.: 14) eingehen kann.

Auf der Ausgabenseite bestehen dementsprechend bestimmte Pflichtausgaben, die nicht reduziert werden können. Beispielsweise können Gläubiger vertragliche Ansprüche geltend machen oder es kann zu gesellschaftlichen Widerständen kommen, wie hinsichtlich einer Absenkung des Niveaus der Renten oder der Qualität der Gesundheitsversorgung. Ebenso sind Einnahmeerhöhungen, etwa durch höhere Steuern, nur begrenzt möglich, wenn möglicherweise ohnehin hohe Steuern das Land als Wirtschaftsstandort belasten.

Der Staat befindet sich gewissermaßen in einer „fiskalischen Zwangsjacke“ (ebd.: 18). Aufgrund der damit verbundenen abnehmenden Fähigkeit, korrigierend auf gesellschaftliche Missstände einzuwirken, nimmt das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik ab. Dies wirkt sich negativ auf die Bereitschaft der Bevölkerung aus, finanzielle Mittel an den Staat abzutreten, was wiederum dessen Finanzierungsprobleme verschärft und seine Handlungsfähigkeit abermals einschränkt.

4 Entstehung und Etablierung des fiskalpolitischen Austeritätsregimes in den USA

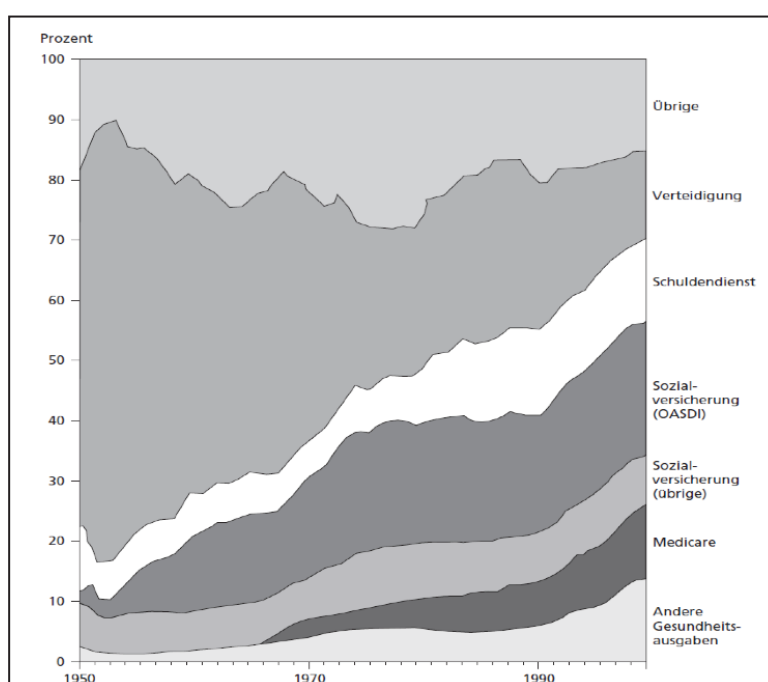
Paul Pierson identifiziert verschiedene Faktoren, die für die Entstehung und Entfaltung des Regimes der fiskalischen Austerität im Zeitraum von 1970 bis 1980 ausschlaggebend waren (Pierson 2001: 61/62). Bezüglich der Einnahmenseite nennt er erstens das Auslaufen der „Friedensdividende“. Als „Friedensdividende“ wird der Umstand bezeichnet, dass nach Beendigung von kriegerischen Auseinandersetzungen

¹ Gebühren und Beiträge sind als Gegenleistung für einen speziellen Vorteil zu verstehen, der aus einer öffentlich bereitgestellten Leistung resultiert. Steuern stellen Geldleistungen dar, denen keine spezielle öffentliche Leistung gegenübersteht (vgl. Bohley 2003: 39).

die Militäretats in der Regel gesenkt werden und die dadurch frei werdenden finanziellen Mittel den Regierungen für (andere) zivile Zwecke zur Verfügung stehen (Schmidt 2004: 243). Dies weitet den finanziellen Handlungsspielraum der Regierungen aus und ermöglicht expansive Politikmaßnahmen – Erhöhung der Ausgaben in anderen Haushaltskategorien –, beispielsweise in der Sozial- oder Wirtschaftspolitik, ohne dass Steuer- oder Beitragserhöhungen nötig wären.

Da keine zusätzlichen Belastungen erforderlich sind, ist anzunehmen, dass es in der Bevölkerung wahrscheinlich wenig Widerstand gegen derart finanzierte Maßnahmen gibt. Das Auslaufen der Friedensdividende bedeutet nun, dass der Staat *ceteribus paribus* Steuer- oder Beitragserhöhungen durchführen oder Kredite aufnehmen müsste, wenn er zusätzliche expansive Maßnahmen durchführen wollte. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des amerikanischen Bundeshaushalts im Zeitraum von 1950 bis 1999 gegliedert nach Ausgabekategorien. Es ist ersichtlich, dass die Ausgaben für die Kategorie „Verteidigung“ deutlich zurückgehen.

Abbildung 1 Entwicklung verschiedener Ausgabekategorien des amerikanischen Bundeshaushalts von 1950 bis 1999



Quelle: Mertens / Streeck 2010: 14

Zweitens haben sich die Fremdfinanzierungsbedingungen zu Beginn der 1980er Jahre verschlechtert (Pierson 2001: 61). Dies lag daran, dass die Inflationsraten relativ niedrig waren, so dass es keine nennenswerte Entwertung der Staatsschulden gab. Die Möglichkeit, Schulden „wegzuinflationieren“, entfiel dementsprechend weitestgehend und die realen Belastungen der Schuldenaufnahme stiegen an. Dies führte dazu, dass diese Finanzierungsform nicht mehr im selben Umfang wie in der Vergangenheit genutzt werden konnte.

Drittens gab es in der Bevölkerung eine wachsende Abneigung gegenüber Lohnnebenkosten („payroll taxes“). Diese galten in der Bevölkerung bis dahin im Sinne von Beiträgen als Preis für die Inanspruchnahme der Sozialversicherungsleistungen und stellten für die Politik eine „low-visibility“-Finanzierungsquelle der Sozialversicherung dar (ebd.). Dies änderte sich dahingehend, dass die Lohnnebenkosten immer stärker als Steuern wahrgenommen wurden. Für den Staat hieß dies, dass Erhöhungen der Lohnnebenkosten politischer schwerer durchsetzbar wurden. Die steigende Abneigung bezüglich der Lohnnebenkosten hat infolgedessen ebenfalls die Einnahmemöglichkeiten des Staates eingegrenzt.

Viertens wurde 1981 eine Indexierung des Stufentarifs im amerikanischen Einkommenssteuersystem eingeführt (Anpassung der Steuersätze an die Inflationsrate), die dafür sorgte, dass die Steuerzahler nicht mehr aufgrund wachsender nominaler Einkommen höheren Steuersätzen unterlagen (Pierson 2001: 61).

Auf der Ausgabenseite des Staates gab es ebenfalls Entwicklungen, die den finanziellen Handlungsspielraum für diskretionäre Maßnahmen einschränkten. So wurden wie Abbildung 1 zeigt immer mehr Verpflichtungen des Staates gegenüber Beitragszahlern des Sozialversicherungssystems fällig und die Zinszahlungen stiegen an. Darüber hinaus wurden Steuervergünstigungen, z.B. im Rahmen der privaten Altersvorsorge von der Bevölkerung immer stärker in Anspruch genommen. Diese können als Subventionen, also Ausgaben, angesehen werden.

Insgesamt sank der Anteil der diskretionären Ausgaben am US-amerikanischen Bundeshaushalt aufgrund der beschriebenen Entwicklungen auf der Einnahmenseite und auf der Ausgabenseite, von 70,4 % im Jahr 1963 auf 37,2 % im Jahr 1993 (ebd.: 63). Verstärkt wurde diese Tendenz durch eine Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse zugunsten der Republikanischen Partei, die überwiegend marktliberale Positionen und „a much harder stance towards Washington in general and public spending in particular“ (ebd.: 66) vertrat.

Die ablehnende Haltung gegenüber staatlichen Ausgabenprogrammen bzw. sozialstaatlichen Leistungen in der parteipolitischen Sphäre setzte sich auch immer stärker in der Bevölkerung durch (ebd.: 68). Diese bevorzugte in zunehmenden Maße den „schlanken Staat“, da sie unter anderem aufgrund von ständig defizitären öffentlichen Haushalten das Vertrauen in die wirtschafts- und finanzpolitischen Fähigkeiten der Regierung verloren hatte.

Zudem wurde die Position der Befürworter umfangreicher sozialstaatlicher Leistungen schwächer Pierson (ebd.). Dies zeigte sich insbesondere in der abnehmenden Bedeutung der Gewerkschaften. Es entstanden vermehrt Lobbygruppen, die sich eher für Partikularinteressen einsetzten, statt für umfassende sozialstaatliche Leistungen im Allgemeinen. Dies hatte zur Folge, dass die Interessengruppen häufig miteinander um die staatlichen Ausgaben konkurrierten und es oft zu sogenannten Nullsummenkonstellationen kam – an einer Stelle wurden Ausgaben gekürzt, an einer anderen Stellen gab es Ausgabensteigerungen.

Die Entwicklungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Staates zusammen mit den Veränderungen der politischen Kräfteverhältnisses, der öffentlichen Wahrnehmung des staatlichen Handelns und der signifikanten Schwächung der Befürworter umfangreicher sozialstaatlicher Einrichtungen bilden die Grundlage für die Entstehung und Entfaltung des fiskalpolitischen Austeritätsregimes in den USA.

5 Entstehung und Etablierung des fiskalpolitischen Austeritätsregimes in Deutschland

Für Deutschland lassen sich vergleichbare Phänomene feststellen. Auch in Deutschland hat es seit den 1980er Jahren einen Rückgang der nicht gebundenen Mittel im Bundeshaushalt gegeben. Tabelle 1 lässt erkennen, dass der Anteil der diskretionären Ausgaben am Bundeshaushalt von 39,6 % im Jahr 1970 auf 21,5 % im Jahr 2008 gesunken ist.

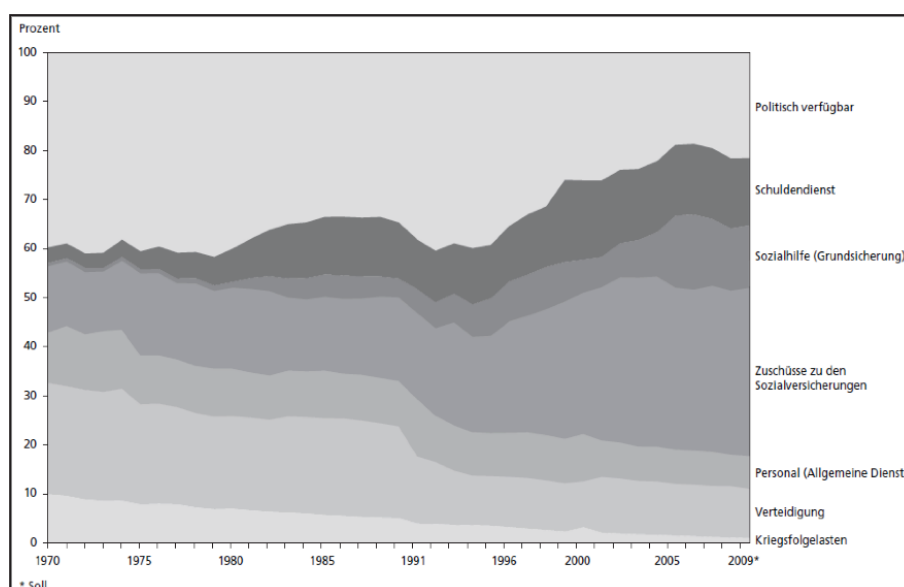
Tabelle 1 Anteil der diskretionären Ausgaben am Bundeshaushalt von 1970 bis 2008 in Prozent

1970	1975	1980	1985	1989	1995	2000	2005	2006	2007	2008
39,6	40,4	39,9	33,4	34,5	39,1	26,0	18,8	18,6	19,5	21,5
Quelle: Mertens / Strebeck 2010: 16										

Einen entscheidenden Einfluss auf diese Entwicklung hatte die Tatsache, dass die Zuschüsse des Bundes an die Träger der Sozialversicherung im Zeitraum von 1970 bis 2009 von 13,5 % des Bundeshaushalts auf 34,3 % des Bundeshaushalts gestiegen sind. Dies betraf sowohl die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung als auch die gesetzliche Krankenversicherung (Mertens / Streeck 2010: 19).

Diese Haushaltsbelastungen haben die aus der Friedensdividende resultierenden Haushaltsentlastungen komplett aufgebraucht. Die durch das Auslaufen der Kriegsfolgelasten und die Kürzung der Verteidigungsausgaben frei gewordenen Mittel beliefen sich zwischen 1970 und 2009 auf 21,5 % des Bundeshaushalts und entsprechen damit ziemlich genau den Mehrbelastungen aus den Zuschüssen an die Träger der Sozialversicherung (20,8 % des Bundeshaushalts). Abbildung 2 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

Abbildung 2 Gebundene und politisch verfügbare Ausgaben im Bundeshaushalt 1970 bis 2009



Quelle: Mertens / Streeck 2010: 17

Aus Abbildung 2 ist ferner ersichtlich, dass die Ausgaben des Bundes für die Sozialhilfe („Grundsicherung für Arbeitssuchende“, Mertens / Streeck 2010: 20) von 1970 bis 2009 von 1 % auf deutlich über 10 % gestiegen sind. Dies ist auf die sich seit den 1970er Jahren verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen.

Es lässt sich zudem feststellen, dass der Anteil des Schuldendienstes am Bundeshaushalt deutlich angestiegen ist. 1970 lag dieser bei ca. 3 %, 2008 bei ca. 14 %. Ursächlich für diese Entwicklung sind die früheren Haushaltsdefizite. Die Möglichkeit, die Schulden durch hohe Inflationsraten zu entwerten, erscheint aufgrund der geldpolitischen Maxime der Europäischen Zentralbank (EZB) als relativ aussichtslos. Die EZB räumt der Geldwertstabilität bzw. Inflationsbekämpfung einen deutlich höheren Stellenwert als einer aktiven konjunkturstimulierenden Geldpolitik.

Allerdings ist zu beobachten, dass es gewichtige Stimmen gibt, denen zufolge sich lohnen könnte, über eine Lockerung des rigiden stabilitätsorientierten Kurses der EZB nachzudenken. So stellt der Chefvolkswirt des Internationalen Währungsfonds, Olivier Blanchard, gemeinsam mit anderen die Frage: „Should the Inflation target be raised?“ (Blanchard et al. 2010: 10). Blanchard, Dell’Ariccia und Mauro schreiben weiter: „Should policymakers [...] aim for a higher target inflation rate in normal times, in order to increase the room for monetary policy to react to [...] shocks? To be concrete, are the net costs of inflation much higher at, say, 4 percent than at 2 percent, the current target range? Is it more difficult to anchor expectations at 4 percent than at 2 percent?“ (ebd.: 11). Was sich hier abzeichnen könnte, so umstritten die Ausführungen sind, ist in der Tat eine Erweiterung des Fokus der internationalen Zen-

tralbanken in Richtung der Erlangung einer größeren Flexibilität zur Bewältigung von Krisen. Möglicherweise gelingt so auch, die erweiterte Flexibilität dahingehend zu nutzen, eine aktivere geldpolitische Unterstützung für eher keynesianisch orientierte Wachstumspolitiken zu etablieren. Diese Perspektive verdient insbesondere deshalb Interesse, weil eine wachsende Ökonomie zu höheren Steuereinnahmen führt. Im Ergebnis könnte so der staatliche Budgetspielraum erweitert werden.

Abbildung 2 berücksichtigt noch nicht die sogenannte Schuldenbremse. In 2009 wurde per Verfassungsänderung beschlossen, dass sich der Bund ab 2016 in „normalen konjunkturellen Zeiten“ nur noch in einer Größenordnung von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts verschulden darf (Mertens / Streeck 2010: 27). Den Ländern wurde ab diesem Zeitpunkt eine Neuverschuldung komplett untersagt. Der Sachverständigenrat (SVR) leitet aus der Schuldenbremsen-Regelung für den Bund ab, dass bis 2016 Einsparungen in einer Größenordnung von 37 Milliarden Euro realisiert werden müssen (SVR 2009: 181). Das Maastricht-Kriterium der 3%-Neuverschuldungsgrenze hat eine vergleichbare Akzentuierung. Allerdings ist die Schuldenbremse natürlich deutlich restriktiver. Es liegt auf der Hand, dass sie den finanziellen Handlungsspielraum des Staates einschränkt und der frei verfügbare Anteil des Bundeshaushalts weiter abnimmt.

6 Fallstudie Agendapolitik

Der Rückgang nicht gebundener Mittel im Haushalt wird, wie oben dargelegt, auch bestimmt durch steigende Sozialhilfeausgaben. Letztere waren allerdings nicht nur auf zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen, sondern auch auf die rotgrüne Agendapolitik. Zentrale Bestandteile dieser Politik waren die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (Hartz IV).

Die Politik war in gewisser Weise historisch. Sie widerlegte die Annahme, dass kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland vor einem radikalen Umbau ihrer sozialen Sicherungssysteme zurückschrecken bzw. aufgrund starker korporatistischer Verflechtungen gar nicht in der Lage seien, bestehende Strukturen zu reformieren (Hassel / Schiller 2010: 96). Hassel und Schiller untersuchen Entstehungsgründe dieser Politik. Dabei argumentieren sie, dass die Agendapolitik zu einem nicht unbedeutenden Teil durch die fiskalische Krise des „Verschiebebahnhofs zwischen Bundeshaushalt, Sozialversicherung und Gemeinden“ bedingt war (ebd.). Insbesondere durch die dramatische Schieflage vieler kommunaler Haushalte war eine Abkehr von den bis dahin praktizierten Finanzierungsmechanismen von Langzeitarbeitslosigkeit respektive Sozialhilfe notwendig geworden.

War es bis in die 1990er Jahre noch möglich, das dreigliedrige System aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durch beispielsweise Umverteilungen, Absenkungen der Fördersätze und Kostenverschiebungen zwischen Bundeshaushalt, Kommunen und Sozialversicherung („Verschiebebahnhof“) aufrechtzuerhalten, wurde Anfang der 2000er Jahre eine Situation erreicht, die eine weitere Verschiebung der Kosten der Arbeitsmarktpolitik zuungunsten der Kommunen nicht mehr darstellbar erscheinen ließ. Verschärft worden war deren Situation zusätzlich durch die 2000 in Kraft getretene Steuerreform der rotgrünen Koalition sowie die schwache konjunkturelle Entwicklung (Hassel / Schiller 2010: 110).

Folgt man der Argumentationskette der beiden Autoren, erfolgte die Umsetzung der Hartz IV Reformen vor dem Hintergrund der prekären Haushaltslage vieler Kommunen bzw. vor dem Hintergrund des daraus resultierenden Drucks auf die Bundesregierung, dieser Entwicklung gegenzusteuern. Entgegen der bisherigen Praxis beinhalteten die umgesetzten Reformen eine klare Abkehr des bis dahin genutzten Modells des „Verschiebebahnhofs“ zu Lasten der kommunalen Haushalte. Die neu eingeführte Grundversicherung, die in Bezug auf ihre Leistungshöhe etwa der früheren Sozialhilfe entsprach, wurde allein aus Steuermitteln des Bundes finanziert. Die Kommunen erfuhren somit eine erhebliche Entlastung (ebd.: 105). Mit Hartz IV etablierten die handelnden Akteure in diesem Sinne eine Richtungsänderung innerhalb des „Verschiebebahnhofs“ zwischen Bund, Sozialversicherung und Kommunen, von der in diesem Fall die Gemeinden profitierten.

Die historische Rekonstruktion der Agendastrategie zeigt ein gleichermaßen interessantes wie deprimierendes Dilemma der „Politik im Defizit“. Was angelegt war zur Rettung der Staatsfinanzen auf kommunaler Ebene², gerät auf gesamtstaatlicher Ebene zu einer Maßnahme, die den finanziellen Spielraum dieser Ebene weiter einschränkt. Was an einer Stelle gewonnen wird, geht an anderer verloren. Bleibt zu hoffen, dass diese Art Nullsummenspiel nicht die einzige Möglichkeit der Politikgestaltung im System fiskalischer Austerität darstellt.

7 Auswege aus dem Austeritätsregime

Grundsätzlich gibt es mindestens drei Möglichkeiten, das Regime fiskalischer Austerität zu überwinden: a) Dieses Szenario ist oben bereits angedeutet: Die Wirtschaft wächst, was zu höheren Steuereinnahmen führt, wodurch die Zwänge eines Managements knapper Ressourcen geringer werden. b) Der Staat könnte Steuern erhöhen. c) Der Staat könnte Gebühren einführen/erhöhen.

Zu a): Dieser Ausweg wäre ohne Frage der eleganteste. Allerdings ist zu beachten, dass selbst bei einer boomenden Ökonomie die eingehenden Steuermittel nicht notwendigerweise dafür verwendet werden, Austeritätsregime abzubauen. In Zeiten einer neoliberalen Hegemonie ist nämlich nicht nur denkbar, sondern keineswegs unrealistisch, dass mit sprudelnden Steuerquellen neue Steuererleichterungen finanziert werden. Die „steuerliche Strangulierung von Leistungsträgern“ ist in der Wahrnehmung von überzeugten Marktökonomien bekanntlich chronisch und das Erfordernis einer „grundlegenden steuerlichen Strukturreform“ mit der Akzentuierung der Reduktion von Steuerlasten ein Dauerbrenner.

Zu b) Diese Strategie könnte die Option einer möglichen rot-grünen oder auch rot-rot-grünen Koalition sein (Mertens / Streeck 2010: 30), jedenfalls soweit es um die Erhöhung von Steuern und/oder Abgaben geht. In Betracht kommen insbesondere Erhöhungen respektive eine Neueinführung der Einkommensteuer, Vermögensteuer, Erbschaftssteuer sowie ggf. der Körperschaftssteuer. Inwieweit diese Strategie realistisch ist, wird sich in der politischen Auseinandersetzung erweisen. Das politische und publizistische Sperrfeuer der Mehr-netto-Fraktionen dürfte erheblich sein. Zu beachten ist auch, dass Steuererhöhungen eine komplette Abkehr darstellen würden von der Reform der Einkommensteuer durch die rot-grüne Koalition in 2000, welche die bis dato in Deutschland größte Steuerkürzung brachte mit der Reduktion des Spitzensteuersatzes von 53 % auf 42 %. Diese Wende würde dem politischen Gegner viel argumentative Munition liefern. Rot-Grün verstehe die Globalisierung nicht mehr und schade der deutschen Wettbewerbsfähigkeit, so und ähnlich würde es vermutlich heißen. Der Umstand, dass die große Koalition eine sogenannte Reichensteuer einführte mit einem Spitzensatz von 45 % für zu versteuernde Einkommen ab 250.000 EUR für Ledige bzw. ab 500.000 EUR für Verheiratete, würde daran nichts ändern.

Zu c) Die Erhebung von Gebühren entspräche eher der liberalen Strategie der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, weil sie sozial sozusagen indifferent sind. Studiengebühren zahlen alle in gleicher Höhe. Ob mittels Gebühren die Logik eines Austeritätsregimes gebrochen werden kann, ist allerdings zu bezweifeln. Das finanzielle Volumen, das mit Gebühren aufgebracht werden kann, dürfte dafür nicht ausreichen. Zudem besteht die Schwierigkeit, den „Wählern plausibel“, zu machen, „das etwas, das sie bisher umsonst bekommen zu haben glauben, jetzt plötzlich einen Preis haben soll“ (Mertens / Streeck 2010: 31).

² Weitere und in der Selbstdarstellung und Selbstwahrnehmung der Politik sicher wichtigere Motive der Agenda-Arbeitsmarktpolitik wie deren generelle „Modernisierung“ oder auch die „Wetterfestmachung des Sozialstaats in Zeiten stürmischer Globalisierung“ seien hier der Ordnung halber miterwähnt.

8 Fazit

Die vorliegende Arbeit rekonstruiert das von Paul Pierson entwickelte Konzept des fiskalischen Austeritätsregimes. Als Beschreibung mindestens der gegenwärtigen USA und des gegenwärtigen Deutschland ist es überzeugend. Kein Zweifel kann daran bestehen, dass, verstärkt durch die Finanzkrise, beide Staaten mit dem Problem stark eingeschränkter finanzieller Spielräume konfrontiert sind. Teilweise sind die Schwierigkeiten selbst erzeugt. Stichworte sind hier die Schuldenbremse oder auch das Maastricht-Kriterium der eingeschränkten Neuverschuldung.

In der Logik des finanziell restringierten Staates liegt Sparen. Die Popularität und/oder Akzeptanz von Sparpolitiken kann sich darüber hinaus auf sozusagen unmittelbare Evidenz stützen. Bei einer Staatsverschuldung von ca. 1,7 Billionen Euro Schulden (Deutsche Bundesbank 2010: 23) scheint sich jede Diskussion über Kürzungen von staatlichen Leistungen, insbesondere im Sozialbereich, zu erübrigen. Wenn der Hinweis auf die Schulden dann noch verknüpft wird mit einem mehr oder minder diffusen Geraune über die demografische Katastrophe und den ökonomischen Angriff der aufstrebenden Schwellenländer und insbesondere Chinas, läuft erst recht jede Anmerkung, die Austeritätspolitik könnte gegebenenfalls zu weit gehen, ins Leere.

Die Sparthese stimmt, wie erwähnt, überein mit einem neoliberalen Politik- und Ökonomieansatz. Wenn man sich diese Zusammenhänge vor Augen hält, fällt es schwer, daran zu glauben, dass Austeritätspolitik nicht unser Schicksal für zumindest die nächsten Jahre wird. Die Alternative einer Refinanzierung des Staates durch Steuern, die in erster Linie sogenannte Gutverdiener respektive Vermögende aufzubringen hätten und/oder durch eine Aufweichung des stabilitätspolitischen Regimes à la Blanchard, um mehr Wachstum zu generieren, scheint wenig realistisch. Es ist in gewisser Weise phänomenal, dass eine Regierung mit starker sozialdemokratischer Beteiligung zu einer Politik in Gestalt der Einführung der Schuldenbremse beitrug, die die Fesseln des Austeritätsregimes noch anzog. Dem Diktum von Mertens und Streeck ist nichts hinzuzufügen: „Unter den vielen krassen strategischen Fehlern der Münterfering-Steinmeier-SPD war die nie mehr rückgängig zu machende Konstitutionalisierung fiskalischer Austerität [durch die Einführung der Schuldenbremse, M. R.] wahrscheinlich der größte. Der auf unabsehbare Zeit hegemonial institutionalisierte Defizit- und Schuldendiskurs wird Staat, Politik und soziale Demokratie auf Dauer als Problem statt als Lösung definieren“ (Mertens / Streeck 2010: 32).

Literatur

- Blanchard, Olivier / Dell’Ariccia, Giovanni / Mauro, Paolo (2010): Rethinking Macroeconomic Policy. IMF Staff Position Note. Link: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf> (Abfrage: 24.09.2010).
- Bohley, Peter (2003): Die öffentliche Finanzierung: Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme. München/Wien: Oldenbourg.
- Deutsche Bundesbank (2010): Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland. Monatsbericht 04/2010. Link: http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2010/201004mba_verschuldung.pdf (Abfrage: 24.09.2010).
- Hassel, Anke / Schiller, Christof (2010): Sozialpolitik im Finanzföderalismus: Hartz IV als Antwort auf die Krise der Kommunalfinanzen. Politische Vierteljahresschrift 51: 95–117.
- Mertens, Daniel / Streeck, Wolfgang (2010): Politik im Defizit: Austerität als fiskalisches Regime. MPiFG Discussion Paper 10/5. Link: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp10-5.pdf (Abfrage: 24.09.2010).
- Pierson, Paul (2001): From Expansion to Austerity. The New Politics of Taxing and Spending. S. 54–80 in: Martin A. Levin / Marc Karnis Landy / Martin M. Shapiro (Hrsg.): Seeking the center: politics and policymaking at the new century. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Jahresgutachten 2009/10: Die Zukunft nicht aus Spiel setzen. Link: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga09_v.pdf (Abfrage: 22.09.2010).
- Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner.

Zum Autor

Malte Räther, Studium Diplom-Volkswirtschaft Universität Hamburg