

Uwe Wagschal/Georg Wenzelburger

# Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit

Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung  
im internationalen Vergleich

### Zusammenfassung

Während der vergangenen Jahrzehnte ist es einigen westlichen Industriestaaten gelungen, ihre öffentlichen Haushalte zu sanieren. In anderen Ländern wächst die Staatsverschuldung indes weiterhin an. Die Erklärung dieser Varianz in der Konsolidierungsperformanz steht im Zentrum dieses Beitrags. Dabei werden ausgehend von theoretischen Überlegungen unterschiedliche Faktoren identifiziert, die Budgetkonsolidierungen beeinflussen. Die statistischen Analysen zeigen, dass insbesondere die ökonomischen Rahmenbedingungen darüber entscheiden, ob eine Budgetsanierung erfolgt. Darüber hinaus beeinflussen die zeitliche Terminierung und die Zusammensetzung der Haushaltskonsolidierung die Performanz. Politische und institutionelle Faktoren erweisen sich hingegen als nicht erklärungskräftig. Neben der Analyse der Determinanten von Konsolidierungen gibt der Beitrag zudem einen Einblick in die Ausgestaltung der Budgetsanierungen. Dabei zeigt sich, dass die Konsolidierungsprofile zwischen den Staaten durchaus variieren. Zudem wird deutlich, dass erfolgreiche Konsolidierer neben Ausgabenkürzungen auch institutionelle Reformen unternommen haben, um die Budgetdisziplin zu verbessern.

*Schlagerworte:* Fiskalpolitik, Haushaltskonsolidierung, Staatstätigkeit, Verschuldung

### Abstract

*How to Regain Room for Manoeuvre in Politics. An Analysis of the Determinants of Budget Consolidations*

During the last two decades, some OECD countries succeeded in reducing their budget deficits whereas the debt spiral in other OECD countries is still accelerating. The explanation of this variance is the main issue of this paper. By means of different statistical methods, the paper identifies the most important factors that determine budget consolidations. We find that economic variables in particular influence the consolidation performance whereas the influence of political and institutional variables remains insignificant. Moreover, the paper answers the question how budget consolidations are implemented. We find different consolidation patterns among the OECD countries when comparing the development of various budget items. Furthermore, it seems to be especially important to accompany spending cuts by an institutional reform of the budget process, in order to improve the fiscal performance.

*Key words:* Fiscal policy, public debt, budget consolidation, fiscal adjustment, public policy

## 1. Einleitung

Die politische und ökonomische Bewertung von Staatsverschuldung ist umstritten. Den einen gilt sie als ein Problemlöser und probates Mittel zur Bekämpfung ökonomischer Krisen; den anderen als ein Problemerzeuger, weil sich ihre vermeintlich positive Wirkung nicht nachweisen lässt und sie langfristig mehr Kosten als Nutzen verursacht. Regierungen verschulden sich, so zumindest ihre öffentliche Rhetorik, um Konjunkturschwankungen zu glätten und die Wirtschaft wieder flott zu machen. Historisch betrachtet ging die dahinter stehende keynesianische Logik des „deficit spending“ jedoch langfristig nicht auf. Der Vergleich der Staatsverschuldung in den OECD-Ländern über die letzten 40 Jahre zeigt: Hoch verschuldete Volkswirtschaften mit hoher Staatsverschuldung wuchsen langsamer als solche mit geringer Staatsverschuldung. Dennoch ist die Option der Staatsverschuldung in Deutschland und im internationalen Vergleich ein Instrument zur Finanzierung der Staatstätigkeit.

Das Instrument Staatsverschuldung hat – obwohl es kurzfristig mehr Handlungsspielraum generiert – auf lange Sicht die Optionen des Nationalstaates eingeschränkt, da ein immer größerer Teil des Haushalts in die Zins- und Tilgungszahlungen gelenkt werden musste. So bekannte der ehemalige schwedische Premierminister Göran Persson, nachdem er sich vor amerikanischen Börsianern ob der Verschuldung Schwedens rechtfertigen musste: „Wer verschuldet ist, der ist nicht frei.“ (Persson 1998) Für die Länder der Euro-Zone ist der Handlungsspielraum auf Grund der Konvergenzkriterien und der Anpassungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zusätzlich eingeschränkt. Wenn Regierungen sich daher über eine Ausgabenpolitik differenzieren und profilieren möchten, müssen sie diesen Handlungsspielraum – bei zu hoher Staatsverschuldung – zurückgewinnen, d.h. sie müssen ihre Haushalte konsolidieren.

Der vorliegende Beitrag analysiert im Folgenden die Ursachen für den Verschuldungsanstieg in den vergangenen Jahrzehnten (Abschnitt 2), bevor er detailliert die Konsolidierungsphasen einzelner Länder innerhalb der OECD vergleicht (Abschnitt 3). Das Fazit fasst die wichtigsten Befunde zusammen.

## 2. Ursachen der Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

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 führten die wichtigsten Industrienationen ihre Schuldenquoten zunächst über einen längeren Zeitraum zurück – begünstigt durch das lang anhaltende Wirtschaftswachstum des „Goldenen Zeitalters“ bis Anfang der 1970er Jahre (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 des BIP), 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 diesem Beitrag untersuchten OECD-Länder liegt.<sup>1</sup>

Die Suche nach den Verschuldungsursachen ist vielschichtig (*Wagschal 1996, Franzese 2002*). Neben den klassischen Verschuldungsgründen wie Krieg, Staatszerfall und Systemwechsel kann man positiv und negativ wirkende Einflussfaktoren entlang folgender Systematik verorten.

- (1) Ökonomische Größen, z.B. Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenquoten, Anteil der Wertschöpfung einzelner Wirtschaftssektoren;
- (2) Spezifische Haushaltskomponenten, wie z.B. Zinszahlungen, Personalausgaben, Höhe der Verschuldung als Näherungsgröße für die Erblast, die Ausgabenstruktur, eigene Steuereinnahmen oder, für Deutschland, Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs;
- (3) Sozioökonomische Daten, wie etwa der Anteil der Sozialhilfeempfänger, der Anteil der Personen über 65 Jahre oder die Zahl der Erwerbstätigen;
- (4) Politische Variablen, z.B. Zahl der Abgeordneten pro Einwohner, Politische Fragmentierung im Parlament und Regierung, Parteipolitische Färbung der Regierung, Zusammensetzung des Parlaments, Amtsdauer des Finanzministers und des Ministerpräsidenten;
- (5) „Machtressourcen-Variablen“, etwa der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder im öffentlichen Dienst sowie die Streiktätigkeit der Gewerkschaften.
- (6) Institutionelle Variablen, z.B. Verfassungsregeln und Gesetzesregeln gegen die Verschuldung, die Zahl der Vetospieler, der Föderalismus der Wahlzeitpunkt, das Wahlsystem, eine unabhängige Notenbank, die Dauer der Legislaturperiode sowie Indikatoren, die die Stringenz des Budgetprozesses messen (*Hallerberg/von Hagen 1999*).

Fasst man die umfangreichen empirischen Ergebnisse der vergangenen Jahre zusammen, sind es vor allem ökonomische und sozioökonomische Faktoren, die die Staatsverschuldung beeinflussen. Große Umwälzungen, wie Kriege oder Systemzusammenbrüche, führen in der Regel zu einem Niveauverschiebungseffekt, der die Haushaltswirtschaft über Jahrzehnte hinweg beeinflussen kann (*Peacock/Wiseman 1967*). Historisch – und dies ist bemerkenswert – konnten in einigen Ländern, wie etwa den USA, Großbritannien und Frankreich, relativ zur Wirtschaftskraft sogar deutlich höhere Verschuldungsniveaus als heute beobachtet werden. Während große sozioökonomische Schocks, wie etwa die Deutsche Einheit, eine fundamentale Herausforderung an die Steuerungskapazität von Regierungen darstellen, sind es in den heutigen modernen OECD-Dienstleistungsökonomien kleinere sozioökonomische Verwerfungen und Schocks, die die Verschuldung – statistisch signifikant – beeinflussen. Ein starkes Wirtschaftswachstum bremst beispielsweise über mehr Steuereinnahmen und weniger Arbeitslosigkeit den Verschuldungsanstieg. Von zentraler Bedeutung ist auch die Zinsentwicklung: Steigende Zinsen führen zu einer höheren Zinsbelastung des Haushalts, während sinkende Zinsen den Haushalt entlasten. Auch die Seniorenquote (bzw. die demographische Entwicklung) ist ein mächtiger Verschuldungsmotor: Je größer der Anteil der Senioren in der Bevölkerung, desto mehr geben die Regierungen für diese Bevölkerungsgruppe aus, nicht nur aufgrund des Nachfragegedrucks, sondern auch wegen des zunehmenden elektoralen Gewichts dieser Gruppe. Ein eher moderater Einfluss ist der Inflation zuzuschreiben, historisch die übliche Variante der Staatsentschuldung, der jedoch durch unabhängige Notenbanken Grenzen gesetzt sind.

Spezifische Haushaltskennziffern beeinflussen ebenfalls die Verschuldung. Insbesondere die Höhe der Personalausgaben sowie die Sozialausgaben weisen hier einen Effekt

auf. Generell ist jedoch die Gesamthöhe der Staatsausgaben nicht ursächlich für einen Verschuldungsanstieg. Solange der Staat für genügend Einnahmen sorgen kann, muss das Budgetsaldo als Residualgröße nicht negativ werden – wie etwa in skandinavischen Ländern zu beobachten.

Im internationalen Vergleich erweisen sich zudem politisch-institutionelle Faktoren als bedeutsam. Verschuldungsbegrenzend wirken eine hohe politische Stabilität und ein geringes gesellschaftliches Konfliktniveau, gemessen zum Beispiel über die Streikaktivität der Gewerkschaften (*Woo* 2003).

Eine mittelstarke Barriere gegen einen Verschuldungsanstieg sind Verfassungsvorschriften (z.B. die Verschuldungsgrenzen des Vertrages von Maastricht) sowie prozedurale Hürden, wie erhöhte Mehrheitserfordernisse für Schuldenaufnahmen und direktdemokratische Abstimmungen. Die Erfahrungen in den USA und der Schweiz mit Verfassungsregeln sind eindeutig (*Penner/Weisner* 2001): So existieren in der Schweiz verschiedene kantonale Regelungen, unter anderem auch automatische Steuererhöhungen (z.B. in St. Gallen) bei einem übermäßigen Defizit.

Der Föderalismus, lange Zeit als wirksame Hürde gegen die Verschuldung angesehen, ist in Wirklichkeit nur eine mäßige Barriere, was inzwischen selbst von Vertretern dieser These konzediert wird (*Kirchgässner* 2002). Unter den Ländern mit niedriger Staatsverschuldung findet sich mit Australien aktuell nur ein einziges föderal strukturiertes Land.

Machen Parteien einen Unterschied bei der Verschuldung? Gemeinhin wird angenommen, dass sich linke Regierungen stärker als rechte Regierungen verschulden. Dies trifft jedoch für die Zeit von 1960 bis Mitte der 1990er Jahre nicht zu, da sich oft bürgerliche Regierungen stärker verschuldeten (z.B. in Irland, Belgien, Italien, Japan, Kanada und den USA). Die Erklärung hierfür liegt in den unterschiedlichen „Ideologiezielen“ bürgerlicher Parteien, die einerseits die Steuern senken wollen und andererseits den Haushalt ausgleichen möchten. In diesem Zielkonflikt entscheiden sie sich zumeist eher für Steuersenkungen als für eine Reduktion des Haushaltsdefizits. Linksregierungen weisen demgegenüber generell höhere Staatsausgaben auf, sorgen aber gleichzeitig für höhere Einnahmen, so dass die Verschuldung tendenziell geringer ausfällt (*Wagschal* 1996). Seit Mitte der 1990er Jahre ist dieser Effekt jedoch, wegen des geringeren fiskalischen Spielraumes durch Globalisierung und Maastrichtregeln, nicht mehr feststellbar.

Ein gewisser verschuldungserhöhender Effekt wurde überdies bei Regierungen mit mehreren Koalitionspartnern festgestellt (*Roubini/Sachs* 1989; *de Haan/Sturm/Beekhuis* 1999; *Woo* 2003). Die Wirkung hängt jedoch stark von der Fallauswahl, dem Untersuchungszeitraum sowie der Operationalisierung der erklärenden Variable ab. Die Begründung dieses Fragmentierungsarguments liegt in der vermeintlichen Schwäche von Regierungen, keine glaubwürdige Fiskalpolitik betreiben zu können und zudem anfällig für eine Sonderinteressenpolitik zu sein. Aber weder *de Haan* und *Sturm* (1999) noch *Wagschal* (1996) konnten diese Vermutung empirisch bestätigen.

Eine weitere prominente Verschuldungsursache der Politischen Ökonomie ist der politische Konjunkturzyklus, d.h. das Verschulden vor Wahlen (*Nordhaus* 1975; *Tufte* 1978), um eine Wiederwahl zu sichern. Ein solches am Wahltermin ausgerichtetes Verschuldungsverhalten konnte empirisch für die OECD-Länder jedoch lange Zeit nicht festgestellt werden, obwohl die Modelle sich theoretisch immer weiter verfeinerten und zusätzliche Annahmen inkludierten. Allerdings zeigen *Mink* und *de Haan* (2006) für den Zeitraum 1999-2004 aktuell eine gewisse Evidenz für diese These.

Schließlich steht der strategische Einsatz der Verschuldung als Erklärungsfaktor bei einigen Studien im Mittelpunkt (*de Wolff* 1998). Wie verhalten sich Regierungen, wenn ihnen die Abwahl droht? Setzen sie das Verschuldungsinstrument ein, um Fakten für ihre Nachfolger zu schaffen? Zwei Ansätze haben dieses mögliche Verhalten von Regierungen genauer untersucht. Das Modell von *Alesina* und *Tabellini* (1990) postuliert, dass die öffentliche Verschuldung höher ist als ihr eigentliches Optimum. Die Argumentation beruht auf der Annahme, dass die im Amt befindliche Regierung den Handlungsspielraum der neuen Regierung soweit wie möglich einengen möchte, damit diese keine stimmenwirksamen Programme durchführen kann. Nach *Persson* und *Svensson* (1989) setzen Regierungen ebenfalls die Staatsverschuldung als strategisches Instrument ein, um den Handlungsspielraum ihrer Nachfolger einzuengen. Insbesondere „halsstarrige“, konservative Regierungen können so eine höhere Verschuldung hervorrufen, um eine expansive Sozialstaatspolitik linker Regierungen zu verhindern. Beide Ansätze konnten empirisch jedoch nicht überzeugen.

### 3. Konsolidierungsanstrengungen im Vergleich

#### 3.1. Operationalisierung und Darstellung von Konsolidierungen

Nach der Ursachenanalyse zur Entstehung von Staatsverschuldung stellt sich die Frage, ob die gleichen Determinanten, die den Zuwachs der Verschuldung bewirkt haben, auch für die in den vergangenen 25 Jahren beobachtbaren Konsolidierungsbemühungen gewirkt haben, also für den Abbau der Staatsverschuldung (*Castles* 2007). So haben zwischen 1980 und 2005 verschiedene Länder ihre Budgets konsolidiert, wie etwa Belgien, Irland, Kanada, Neuseeland, die Niederlande, Österreich und Schweden. In der empirischen Literatur werden verschiedene Indikatoren und Operationalisierungen von Haushaltskonsolidierungen verwendet (*Alesina/Perotti* 1995, 1996, 1997; *Alesina/Ardagna* 1998; *Zaghini* 2001; *Brandner* 2003; *von Hagen/Hallett/Strauch* 2002; *Sachverständigenrat* 2003), so dass die Befunde im internationalen Vergleich durchaus variieren.<sup>2</sup>

Die quantitative Erfassung der hier untersuchten Konsolidierungen basiert auf der Entwicklung des Primärsaldos (Nettokreditaufnahme abzüglich Zinszahlungen) und der Entwicklung des Schuldenstandes. Liegt ein positiver Primärsaldo größer als zwei Prozent des BIP über mindestens zwei Jahre oder eine substantielle Verringerung eines Primärdefizits – im Durchschnitt mindestens 1 Prozentpunkt des BIP – über mehrere Perioden vor, dann wurde konsolidiert. Daneben muss auch die Schuldenquote im Untersuchungszeitraum mindestens konstant bleiben. Eine Konsolidierung wurde als erfolgreich bewertet, wenn die Schuldenquote im dritten Jahr nach der Konsolidierung unter ihrem Wert aus dem letzten Konsolidierungsjahr lag. Für 23 OECD-Länder im Zeitraum von 1980 bis 2005 ergaben sich insgesamt 26 Konsolidierungsphasen in 17 Ländern, von denen 15 erfolgreich, zehn nicht erfolgreich waren und von denen eine noch nicht klassifiziert werden konnte (vgl. Tabelle 1). Deutschland hatte – trotz eines moderaten Schuldenabbaus Ende der 1980er Jahre – im Untersuchungszeitraum keine Konsolidierung aufzuweisen.

*Tabelle 1:* Konsolidierungen in 17 OECD-Ländern (Zeitraum 1980-2005)

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

*Anmerkungen:* 1 = Konsolidierung dauert noch an (Stand Anfang 2007); 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.

Zentral für den Erfolg der Haushaltssanierung ist, ob diese ausgaben- oder einnahmenseitig erfolgt. Die Entwicklung der Staatsausgabenquoten (in Prozent des BIP) zeigt, dass erfolgreiche Konsolidierer ihre Ausgaben deutlich stärker reduzierten als Konsolidierer, die ihre Haushalte nicht erfolgreich sanierten (vgl. Tabelle 2). Die Differenz zwischen den erfolgreichen Konsolidierungen und den nicht erfolgreichen Konsolidierungen macht immerhin 4,3 Prozentpunkte aus. Durchschnittlich senkten erfolgreiche Konsolidierer ihre Ausgaben um rund 6,8 Prozentpunkte und damit mehr als doppelt so stark wie die gesamte OECD-Ländergruppe. Dagegen zeigt sich kein Unterschied zwischen den Mittelwerten der nicht erfolgreichen Konsolidierer und dem OECD-Durchschnitt. Zusammenfassend gilt: Substanzielle Ausgabenkürzungen sind zentral für einen Konsolidierungserfolg – ein Befund der sich im Übrigen auch in multivariaten Untersuchungsdesigns einstellt (vgl. *Guichard* u.a. 2007, S. 13).

**Tabelle 2:** Entwicklung der Ausgabenquoten der Konsolidierungsfälle innerhalb der Konsolidierungsperiode

|                                                | Veränderung der Ausgabenquote der Konsolidierer innerhalb der Konsolidierungsperiode<br>(= Ende-Anfang) | Veränderung der Ausgabenquote aller OECD-Länder innerhalb der gleichen Konsolidierungsperioden<br>(= Ende-Anfang) |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nachhaltige Konsolidierungen<br>(15 Fälle)     | -6,8                                                                                                    | -3,0                                                                                                              |
| Nicht nachhaltige Konsolidierung<br>(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.

Welche Ausgabenbereiche wurden besonders gekürzt? Es waren dies vor allem (1) die allgemeine Verwaltung (hier werden auch die Zinszahlungen erfasst), (2) wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Subventionen (etwas weniger die Investitionen) und (3) Verteidigung. Vergleicht man das Ausgabenprofil der Konsolidierer mit dem der Nicht-Konsolidierer, so ergeben sich weitere bemerkenswerte Unterschiede. Im Gegensatz zu den Konsolidierern erhöhten die Nicht-Konsolidierer ihre Ausgaben besonders für Soziales und Gesundheit. Zwar stiegen die Gesundheitsausgaben auch bei den Konsolidierern, jedoch in deutlich geringerem Umfang. Entscheidend ist jedoch die Entwicklung der Sozialausgaben, die bei den Konsolidierern generell zurückgefahren wurden. Ganz im Gegensatz etwa zu Deutschland, wo mittlerweile (2005) über 60 Prozent der gesamten Staatsausgaben für Soziales ausgegeben werden – die höchste Quote aller OECD-Länder (OECD-Durchschnitt 49,2 Prozent). Die detaillierte Untersuchung erfolgreicher Sanierungsstrategien (*Wagschal/Wenzelburger* 2008, S. 67ff.) zeigt außerdem, dass folgende Instrumente bei der Ausgabenkürzung erfolgversprechend sind: (1) Veränderungen von Indexierungen (z.B. Reduktionen bei Rentenanpassung aufgrund geänderter Preisindizes), (2) Verschärfungen der Bezugskriterien für Sozialleistungen, (3) Kürzungen beim Personal (Nullrunden, teilweise auch Personalabbau), (4) Verwaltungsreformen und (5) Subventionsabbau.

Differenziert man die Veränderungen der funktionalen Ausgabenkategorien (nach der COFOG-Klassifikation)<sup>3</sup> entlang den einzelnen Wohlfahrtsstaatswelten (*Esping-Andersen* 1990), zeigt sich ein interessantes Muster (Tabelle 3). Der höchste Ausgabenzuwachs ist bei den residualen Wohlfahrtsstaaten bzw. den sonstigen Ländern zu beobachten (bedingt durch Catch-up-Prozesse), an zweiter Stelle folgen hier 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 Gesamtausgaben auch für die konservative Ländergruppe zu beobachten, jedoch liegt diese deutlich hinter der sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtsstaatswelt zurück.<sup>4</sup>

*Tabelle 3:* Durchschnittlich prozentuale Veränderung der Ausgabenkategorien (Cofog) in den einzelnen Wohlfahrtsstaatswelten (1990-2002)

|                                 | Wohlfahrtsstaatswelt    |             |         | Residual<br>bzw. sonstige<br>Länder | Gesamtdurch-<br>schnitt<br>(17 Länder) |
|---------------------------------|-------------------------|-------------|---------|-------------------------------------|----------------------------------------|
|                                 | Sozial-<br>demokratisch | Konservativ | Liberal |                                     |                                        |
| Gesamtausgaben                  | -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 Ausgaben für allgemeine öffentliche Verwaltung am stärksten zurückgefahren wurden. 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.

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

Auf der Einnahmenseite zeigt sich, dass für erfolgreiche Konsolidierungen nicht notwendig Steuern erhöht werden müssen (Tabelle 4). Im Durchschnitt wurden die Einnahmen (in Relation zum BIP) während der nachhaltigen Konsolidierungen sogar reduziert. Betrachtet man die Fallzahlen, sind es jedoch „nur“ acht von fünfzehn erfolgreichen Konsolidierungen, bei denen die Abgaben gesenkt wurden (Wagschal/Wenzelburger 2008, S. 49). Diese Reduktion geht jedoch vor allem auf ein starkes Wirtschaftswachstum zurück, welches die Abgabenquote über einen starken Anstieg des Nenners (BIP) verkleinerte. Allerdings gelang es auch einigen Ländern, durch eine moderate Einnahmeerhöhung die Konsolidierung der Haushalte zu unterstützen. Wichtig sind dabei begleitende Reformen auf zentralen Feldern der Güter- und Arbeitsmärkte sowie des Sozialsystems. Privatisierungserlöse und andere einmalige Einnahmen wurden zumeist zum Schuldenabbau verwendet. Mitunter wurden Unternehmenssteuern gesenkt, um den Wirtschaftsstandort attraktiver zu gestalten.

**Tabelle 4:** Entwicklung der Abgabenquoten der Konsolidierungsfälle innerhalb der Konsolidierungsperiode

|                                                | Durchschnittliche Veränderung der<br>Abgabenquote der Konsolidierer<br>innerhalb der Konsolidierungsperiode<br>(= Ende-Anfang) | Durchschnittliche Veränderung der<br>Abgabenquote aller OECD-Länder<br>innerhalb der gleichen<br>Konsolidierungsperioden<br>(= Ende-Anfang) |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nachhaltige Konsolidierungen<br>(15 Fälle)     | -0,5                                                                                                                           | 0,3                                                                                                                                         |
| Nicht nachhaltige Konsolidierung<br>(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.

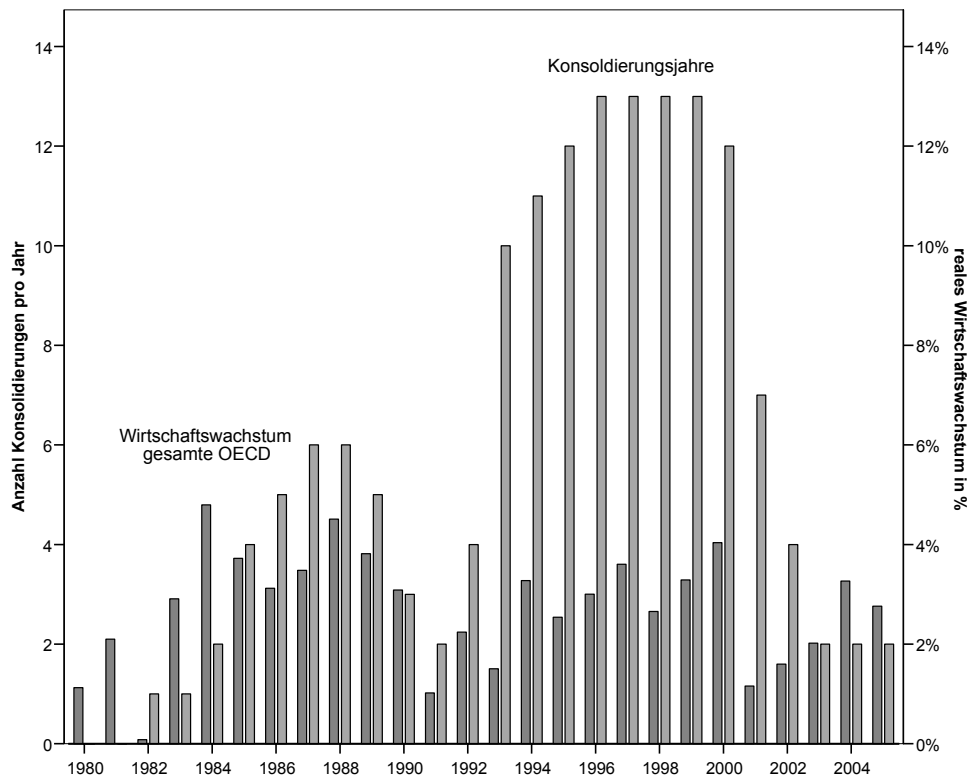
### 3.2 Sozio-ökonomische Einflussfaktoren

Besonders stark hängen die Konsolidierungen von ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ab. Ähnlich wie beim Verschuldungsanstieg befördern (oder behindern) ökonomische Faktoren die Sanierungsbemühungen von Regierungen. Eine zentrale Größe ist hierbei das Wirtschaftswachstum. So hatten die Wirtschaftskrisen Anfang der 1980er und 1990er Jahre sowie nach 2001 einen eindeutigen – statistisch messbaren – Einfluss auf die Konsolidierungsbemühungen (vgl. Abbildung 1). Für den Zeitraum von 1991 bis 2005 besteht eine Korrelation von  $r = 0,51$  zwischen der Anzahl der Konsolidierungsjahre und dem Wirtschaftswachstum im gesamten OECD-Raum. Für die Subperiode von 1980 bis 1991 liegt diese sogar bei  $r = 0,65$ .<sup>5</sup>

Aber auch internationale Rahmenbedingungen haben die Sanierungsanstrengungen der Regierungen unterstützt. So brachte etwa das Ende des Kalten Krieges eine Friedensdividende mit einem Rückgang der Verteidigungsausgaben. Deutschland profitierte mit der Wiedererlangung seiner Einheit zwar auch hiervon, hatte aber gleichzeitig die Vereinigungslasten finanziell zu verarbeiten. Beide Faktoren sind analog zur Argumentation von *Peacock* und *Wiseman* (1967) als Niveauverschiebungseffekte zu interpretieren.

Auch die Ankündigung eines gemeinsamen Europäischen Währungsraumes 1992 änderte die Rahmenbedingungen für die Sparanstrengungen, da explizit die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion an „gesunde“ Finanzen gekoppelt war. Zumindest bis zum Jahr 1999 war dies ein starker Konsolidierungsmotor in Ländern wie Italien, Belgien und Griechenland, wobei auch zu kreativen Buchführungstricks gegriffen wurde, ohne die man sich wohl nicht für den Euro qualifiziert hätte (*Dafflon/Rossi* 1999).

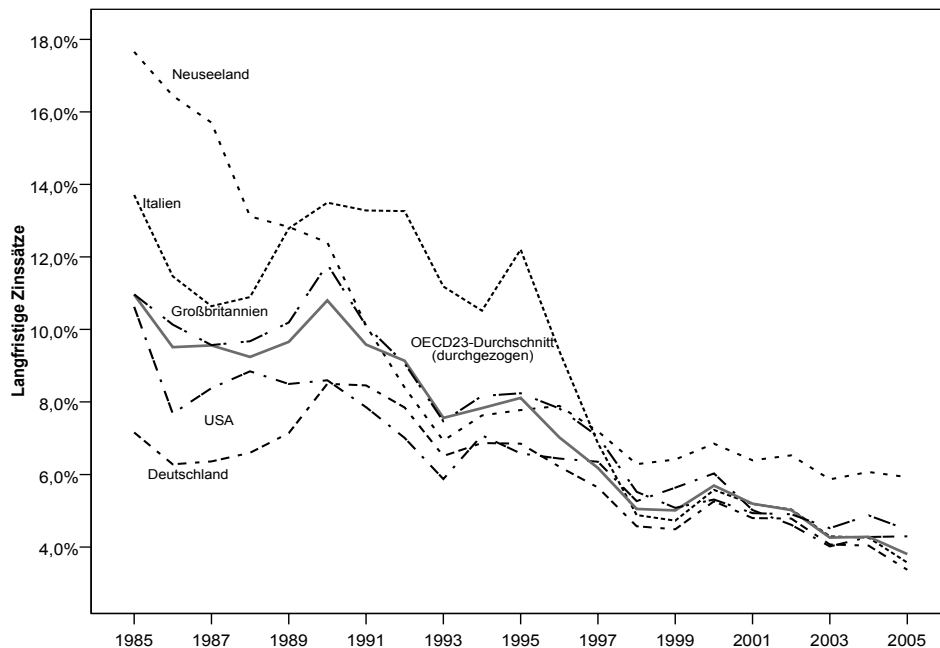
Abbildung 1: Konsolidierungsjahre und wirtschaftliche Entwicklung (1980-2005)



Anmerkung: Daten für die Konsolidierung siehe Tabelle 1, Daten für das (reale) Wirtschaftswachstum wurden der OECD Economic Outlook Database (2006) entnommen.

Mit entscheidend war für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte jedoch die Ersparnis durch den Rückgang und die Angleichung der Nominalzinsen in der gesamten OECD-Welt. Hochverschuldete Länder, wie etwa Neuseeland, Griechenland, Belgien, Irland und Italien, profitierten sehr viel stärker von sinkenden Zinssätzen als Länder, die bereits eine hohe Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten besaßen, wie etwa die Schweiz und Deutschland. Im Durchschnitt sank der Nominalzins von seinem Spitzenwert 15,2 Prozent (1982) auf 3,8 Prozent (2005). Dabei haben Länder wie Italien (7,0 Prozentpunkte), Belgien (6,3 Pp), Portugal (5,7 Pp), Irland (5,4 Pp) sowie Griechenland (4,4 Pp) ihre Nettozinszahlungen in Relation zum BIP zwischen 1991 und 2005 besonders reduziert. Die Zinsdividende, mit bedingt durch die Euroeinführung, ist damit ein zentraler Faktor für die Erklärung der Haushaltskonsolidierung in vielen Ländern (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der langfristigen Zinsen auf Staatsschuldtitel (1985-2005)



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.

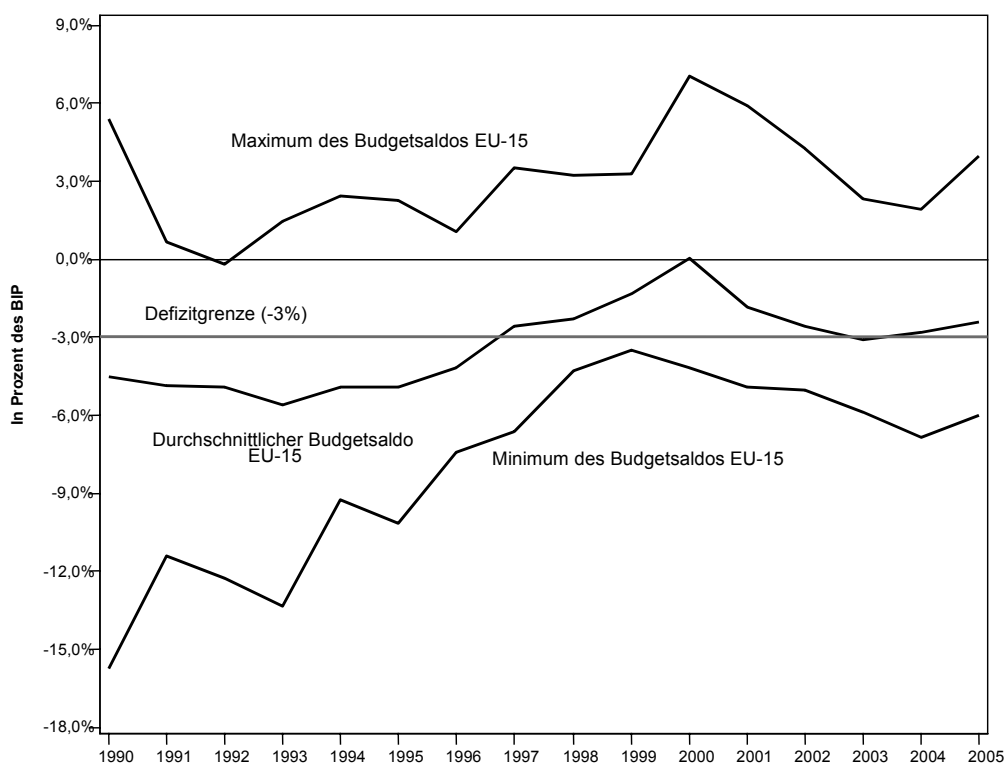
### 3.3 Politisch-institutionelle Einflussfaktoren

Wie verhält es sich mit institutionellen Änderungen, etwa bei der Verfassung oder bei Budgetinstitutionen? Zunächst kann konstatiert werden, dass kein einziges Konsolidierungsland eine Verschuldungsgrenze in die Verfassung implementiert oder verschärft hat. Allerdings müssen hier als funktionales Äquivalent die Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht sowie die Regelungen (und Sanktionsmechanismen) des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (1997) angesehen werden.

Dieser Effekt ist auch in Abbildung 3 sichtbar, die die Entwicklung der gesamtstaatlichen Defizite im Zeitablauf abbildet. Drei Haupteffekte können identifiziert werden: (1) Zunächst ist eine eindeutige Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsdefizite nach 1993 festzustellen. Sie dauert bis 1999/2000 an. Alle EU-Länder, die an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen wollten, waren offenbar bemüht, sich hierfür zu qualifizieren. In einer Analyse zeigt die OECD, dass faktisch fast alle Länder kreative Buchführungsmethoden anwendeten (OECD 2005, S.90). Für 1997 variiert ihr Ausmaß zwischen 0,1 Prozent des BIP für Österreich und die Niederlande und 2,8 Prozent für Griechenland. (2) Über die Gesamtperiode ist bei den Defizitquoten ein deutlicher Konvergenzeffekt auszumachen, wie der Rückgang der Spannweiten der Haushaltssalden anzeigt. (3) Die fiskalische Stringenz und der Willen zur Konsolidierung haben nach der Einführung der gemeinsamen Währung wieder abgenommen. Bemerkenswert ist dabei, dass es aufgrund

der Entscheidungsmechanismen innerhalb der Sanktionsregularien einen strategischen Anreiz für größere Länder gibt (z.B. Frankreich, Italien und Deutschland), sich stärker zu verschulden. Das faktische Scheitern des Sanktionsmechanismus durch das wiederholte Überschreiten der Defizitobergrenze führte im Jahr 2005 zu einer Modifikation des Paktes, die eine Abschwächung bedeutete.

Abbildung 3: Die Entwicklung des Gesamtstaatlichen Defizits in Prozent des BIP in den EU-15-Ländern (1990-2005)



Datenquelle: OECD-Economic Outlook Database (2006).

Institutionelle Änderungen fanden hauptsächlich auf der Prozessebene statt. So wurde etwa der Budgetprozess bei erfolgreichen Konsolidierungen dahingehend geändert, dass anstelle des bisherigen Bottom-Up-Verfahren ein Top-Down-Verfahren angewendet wurde, d.h. eine stärkere Zentralisierung stattfand. Damit einher ging oft auch die Stärkung der Finanzminister, vor allem in Mehrheitsdemokratien. Institutionell werden dem Regierungschef und einem de jure starken Finanzminister eine wichtige Funktion im Konsolidierungsprozess zugeschrieben. Beides ist – und dies ist bemerkenswert – im Fall der Bundesrepublik gegeben (Seils 2005). Hilfreich waren überdies vorsichtige Schätzungen der Budget- und Wirtschaftsdaten, etwa durch eine systematische Unterschätzung der Prognosen, um bei den Eckdaten für den Haushalt auf der „sicheren Seite“ zu sein. Auch förderte die Aufstellung mehrjähriger Haushalte bzw. eine verbindliche mehrjährige Finanzplanung die Zukunftsplanung. Die Ankündigung von Ausgaben- und Defizitzielen

zu Beginn einer Legislaturperiode besaß disziplinierenden Charakter für Regierungen, so dass diese „Commitment-Strategie“ in den konsensorientierten Systemen erfolgreich war.

In der polit-ökonomischen Literatur werden unterschiedliche politische Faktoren und insbesondere 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 weniger Sonderinteressen befriedigen müssen. Überdies wird argumentiert, dass stabile Regierungen einen größeren Handlungsspielraum für die Konsolidierungen haben (Persson/Svensson 1989; Roubini/Sachs 1989). Statistische Auswertungen zeigen jedoch, dass sowohl die Art der Regierung, d.h. ihre Mehrheitssituation, als auch die Zahl der an ihr beteiligten Parteien, aber auch die Dauer der Regierung keinen Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung aufweisen (Wagschal/Wenzelburger 2008, S. 53f.).

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 haben, 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. 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. Im Folgenden wurden die unterschiedlichen Regierungen danach kodiert, ob sie überwiegend von (1) Linksparteien geleitet wurden, ob (2) große Koalitionen bzw. Mitte-regierungen die Mehrheit stellten oder ob (3) bürgerliche Parteien die Mehrheit an der Regierung hatten. In Tabelle 5 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 5:* 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 sowie bürgerliche Parteien. Dies spricht für das von *Herbert Kitschelt* und anderen 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 (Ross 2000; Kitschelt 2001; Green-Pe-

dersen 2002). Gegen dieses Argument sprechen jedoch die empirischen Ergebnisse. Von den 48 Konsolidierungsregierungen waren 13 überwiegend sozialdemokratisch bzw. links 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 nur 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.

Eine weitere Frage bezieht sich auf den Zeitpunkt der Konsolidierung. Werden Haushaltskonsolidierungen nach großen Machtwechseln begonnen oder benötigt eine Regierung etwas Zeit, bevor sie diese durchführt? Hierzu wurde für jede Konsolidierungsregierung (d.h. 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 5. Danach wurde geprüft, wann nach dem Machtwechsel die Konsolidierung einsetzte.

*Tabelle 6:* 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)                                   | 3,4                                | 35    |

*Anmerkungen:* Eigene Auswertungen und Datenerhebung.

Die Frage ist nun, ob ein Zusammenhang mit der Dauer der Konsolidierung (und mit der Häufigkeit) vorliegt. Dabei ist zunächst 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 Regierungswechsel noch geringer ausfällt (in Schweden und Japan fanden nach 1945 bis 2006 jeweils zwei Machtwechsel statt). Mehrheitsdemokratien mit einem Mehrheitswahlrecht haben demgegenüber – im Gegensatz zu konsensdemokratischen Systemen – eine weitaus höhere Zahl an Machtwechseln. Differenziert man die unterschiedlichen Regierungen danach, wann sie nach einem Machtwechsel mit der Konsolidierung begonnen haben und teilt sie in drei Gruppen ein – (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 6 dargestellte Verteilung. Die Befunde sprechen eine deutliche Sprache: Schließt man bei der Auswertung Folgeeregierungen, 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 begonnen 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 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 (*Williamson/Haggard* 1994). 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, wird kaum konsolidiert (sechs Fälle).

Für den Konsolidierungserfolg 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 Wahlurne 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 7:* 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    |

*Anmerkungen:* Eigene Auswertungen und Datenerhebung.

Eine weitere verschuldungsrelevante Variable, die in der Literatur intensiv diskutiert wird, ist der Faktor Wahlsystem, der – so die Hypothese – zur Fragmentierung und Schwäche des politischen Systems führt und gleichzeitig – unter sonst gleichen Umständen – mehr Parteien in der Regierung zur Folge hat (*Grilli/Masciandaro/Tabellini* 1991). 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 7). 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 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 er-

gibt 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 Mehrheitswahlssystemen diese um durchschnittlich 0,15 Prozent reduzierten. Dies kann dadurch erklärt werden, dass Verhältniswahlssysteme letztlich sowohl im Parlament als auch in der Regierung breitere gesellschaftliche Interessen repräsentieren und typischerweise Koalitionsregierungen hervorbringen, weshalb einnahmeseitige Belastungen breiter verteilt werden und diese auch wieder schwieriger zurückzuführen 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 aber auch der Einnahmeprofile verantwortlich gemacht werden.<sup>6</sup> Besondere Erklärungskraft wird dabei den Vetospielern zugeschrieben, die Reformen und damit Politikwechsel (z.B. den Sozialstaatsausbau) hemmen bzw. sogar blockieren können. 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, S. 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* argumentiert, dass dabei die Kürzungspolitik („retrenchment“) anderen Logiken folgen als der Ausbau des Wohlfahrtsstaates (*Pierson* 1994, 2001). Im Gegensatz zum „credit claiming“ in der Ausbauphase basiert diese neue Politik 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 Kürzungspolitik im Sozialstaat, ob die klassischen Theorien der Staatstätigkeitsforschung, die den Ausbau desselben gut erklären können, auch den Rückbau ausreichend erfassen können (*Siegel* 2002).

Zentral ist dabei die Wirkungsanalyse der Vetospieler. Wenn die Vetospieler den Ausbau des Sozialstaates behindert haben, ist es einerseits 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 Kürzungspolitik 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.<sup>7</sup> Während dieser Index über die Zeit variiert, ist der zweite Vetospieler-Index zeitlich invariant und fokussiert nur auf das Vetopotenzial der Institutionen (*Schmidt* 1996). Dafür inkludiert dieser Index mehr potenzielle Vetospieler. Der Test dieser Hypothesen mit unterschiedlichen Vetospielervar-

riablen liefert insgesamt uneinheitliche Befunde. So liefert – erstens – der Vetospieler-Index von Tsebelis 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 war – in der Tendenz – die Haushaltskonsolidierung; (2) je zahlreicher die Vetospieler, desto länger wurde konsolidiert (was theoretisch so nicht zu erwarten war) und (3) je mehr Vetospieler, desto stärker wurde die Verschuldung zurück geführt. Die festgestellten Korrelationen und Beziehungen sind dabei allerdings bestenfalls 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/Johnsen* 1981; *Hallerberg/von Hagen* 1999), welches in Anlehnung an die „Tragik der Allmende“ (*Ostrom* 1990) eine mögliche „Übernutzung“ der Steuersubjekte durch zu viele staatliche Einheiten unterstellt. Dem Föderalismus wohnt demnach eine ausgabensteigernde Tendenz inne. Überdies lassen 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) die Kosten steigen. Umgekehrt wird dem Föderalismus aber – aufgrund der besseren Aufgabenerfüllung durch Dezentralisierung sowie dem Wettbewerbsargument – eine höhere Effizienz und damit in der Tendenz eine niedrigere Verschuldung unterstellt (*Oates* 1972).

Die Rückwirkung auf die Budgetkonsolidierung kann mit unterschiedlichen Indikatoren überprüft werden. Erstens wurde eine 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 (*Jourmard/Kongsrud* 2003, S. 164). So weisen etwa Österreich und Spanien trotz ihrer föderalen Struktur nur vergleichsweise 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.

### 3.3 Multivariate Untersuchungen

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten die bivariaten Zusammenhänge zwischen den Konsolidierungserfolgen und den unterschiedlichen erklärenden Variablen im Mittelpunkt standen, sollen im Folgenden die multivariaten Regressionsanalysen die erklärungskräftigsten Faktoren identifizieren. Erst auf Basis multivariater Analysen ist es möglich, die unterschiedlichen Einflussfaktoren zu kontrollieren und die einzelnen Faktoren gegeneinander abzuwägen. Dabei wird in der Auswertung eine neue Perspektive gewählt, die von den bisherigen Untersuchungen öffentlicher Finanzen, die auf der Untersuchung jährlicher Daten basieren, abweicht.<sup>8</sup> Bislang wurden fast ausschließlich Jahresdaten bzw. einheitlichen Periodendurchschnitte als abhängige Variablen verwendet. Die Regressionsgleichungen in Tabelle 8 nehmen jedoch die tatsächlichen Konsolidierungsperioden in den Blick. Dies hat zur Folge, dass die Fallzahlen für multivariate Regressionen gering sind. Überdies wird bei diesem Analysedesign nur innerhalb der Konsolidierungsländer analysiert, so dass die Aussagen sich auf den „relativen“ Erfolg der Konsolidierer zueinander beziehen und nicht als Vergleichsgruppe die Nicht-Konsolidierer heranziehen. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Die Konsolidierungsepisoden können von sehr unterschiedlicher Dauer sein (vgl. Tabelle 1). Mit der Fokussierung auf tatsächlich erfolgte Konsolidierungen und Konsolidierungsperioden ist es möglich, die Erfolgsbedingungen für erfolgreiche Konsolidierungen adäquater als im reinen bivariaten Vergleich herauszuarbeiten. Dabei stehen im Folgenden zwei abhängige Variablen im Mittelpunkt: Erstens die Verbesserung der Staatsschuldenquote innerhalb der Konsolidierungsperiode (diese wurde, um die Interpretation zu erleichtern, positiv kodiert). Die zweite abhängige Variable ist die Dauer der Konsolidierung.

Die Befunde in der ersten Regressionsgleichung zeigen (vgl. Tabelle 8), dass folgende vier Faktoren einen Einfluss auf die Veränderungen der Schuldenquote während der Konsolidierung gehabt haben: Erstens hat die Veränderung der Ausgabenquoten der Konsolidierer – gemessen relativ zu den Veränderungen des Gesamtdurchschnitts aller OECD-Länder während der Konsolidierungsperiode – einen eindeutig dämpfenden Effekt auf die Veränderung der Verschuldung. Je stärker die Ausgaben zurückgeführt werden, desto stärker sinkt auch die Verschuldung. Daneben erweist sich auch die Höhe der Staatsschuldenquote zu Beginn der Konsolidierungsperiode als erklärungskräftig und zumindest auf dem Zehn-Prozent-Niveau als signifikant. Je höher die Schuldenquote zu Beginn der Konsolidierung desto stärker wird diese auch zurückgefahren, was als Näherungsgröße für den Problemdruck durch die Verschuldung gelten kann. Daneben zeigt sich außerdem die zeitliche Dauer der Konsolidierungsanstrengungen als einflussreich: Je länger in einem Land konsolidiert wurde (gemessen in Jahren), desto stärker wird die Verschuldung zurückgeführt, d.h. ein „langer Atem“ zahlt sich aus. Schließlich ist noch ein vierter Faktor signifikant: Die Erhöhung der Einnahmen. Je stärker die Einnahmen erhöht werden (bzw. je schwächer sie zurückgefahren werden) desto stärker wird die Verschuldung reduziert. Die beiden einflussstärksten Variablen, gemessen am Beta-Koeffizienten (der nicht in Tabelle 8 dargestellt ist), sind jedoch die Veränderung der Ausgabenquote, gefolgt von der Dauer der Konsolidierung.

Tabelle 8: Determinanten des Verschuldungsabbaus und der Konsolidierungsdauer

|                                                                                    | Modell 1<br>Verringerung Schuldenquote | Modell 2 <sup>d</sup><br>Verringerung Schuldenquote | Modell 3<br>Verringerung Schuldenquote | Modell 4 <sup>d</sup><br>Verringerung Schuldenquote | Modell 5<br>Konsolidierungsjahre | Modell 6 <sup>e</sup><br>Konsolidierungsjahre |
|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------|
| Konstante                                                                          | -5,20<br>(4,93)                        | 1,35<br>(6,66)                                      | -8,01<br>(6,12)                        | -4,59<br>(7,61)                                     | 3,49<br>(2,18)                   | 5,50**<br>(2,05)                              |
| Veränderung der Ausgabenquoten                                                     | -1,54***<br>(0,28)                     | -1,26**<br>(0,49)                                   | -1,55***<br>(0,27)                     | -1,51***<br>(0,27)                                  |                                  |                                               |
| Konsolidierer-OECD                                                                 | 0,11*<br>(0,06)                        | 0,07<br>(0,07)                                      | 0,11*<br>(0,06)                        | 0,11<br>(0,07)                                      |                                  |                                               |
| Schuldenquote zu Beginn                                                            | 2,17***<br>(0,65)                      | 1,33<br>(0,90)                                      | 2,56***<br>(0,64)                      | 2,44***<br>(0,78)                                   |                                  |                                               |
| Konsolidierung                                                                     | 1,21**<br>(0,57)                       | 1,00<br>(1,04)                                      | 1,17**<br>(0,61)                       | 1,44**<br>(0,64)                                    |                                  |                                               |
| Anzahl der Konsolidierungsjahre                                                    |                                        |                                                     | 0,99<br>(0,90)                         | 0,60<br>(0,98)                                      | 0,45<br>(0,34)                   | -0,01<br>(0,35)                               |
| Differenz der Einnahmenquoten                                                      |                                        |                                                     | -2,06<br>(4,15)                        | -3,51<br>(4,26)                                     |                                  |                                               |
| Konsolidierer-OECD                                                                 |                                        |                                                     | -2,61<br>(1,60)                        | -1,76<br>(1,71)                                     | 0,38<br>(0,42)                   | 0,02<br>(0,37)                                |
| Parteilpolitische Färbung der Regierung<br>(1 bis 5) <sup>a</sup>                  |                                        |                                                     | -0,12<br>(0,34)                        | -0,15<br>(0,34)                                     | -0,11<br>(0,10)                  | 0,01<br>(0,09)                                |
| Vetospielerindex nach Schmidt                                                      |                                        |                                                     |                                        |                                                     |                                  |                                               |
| Föderalismus-Unitarismus (Lijphart)                                                |                                        |                                                     |                                        |                                                     |                                  |                                               |
| Abstand Misery-Index <sup>b</sup> beim Konsolidierungsbeginn zum OECD-Durchschnitt |                                        |                                                     |                                        |                                                     | 0,04**<br>(0,02)                 | 0,05***<br>(0,01)                             |
| Relativer Abstand der SVQ zu Beginn der Konsolidierung zum OECD-Durchschnitt       |                                        |                                                     |                                        |                                                     |                                  |                                               |
| Vetospielerindex nach Tsebelis                                                     |                                        |                                                     |                                        |                                                     | -1,39<br>(1,12)                  | 0,16<br>(1,04)                                |
| Wahlsystem (1 = MW, 2 = Mischwahlsystem, 3 = VW) <sup>c</sup>                      |                                        |                                                     |                                        |                                                     | 0,63<br>(0,58)                   | -0,48<br>(0,59)                               |
| Machtwechsel während der Konsolidierungsperiode                                    |                                        |                                                     |                                        |                                                     | 1,60<br>(1,01)                   | 1,25<br>(1,26)                                |
| Veränderung Misery-Index während Konsolidierung-OECD                               |                                        |                                                     |                                        |                                                     | 0,67***<br>(0,22)                | 0,90**<br>(0,39)                              |
| Adj. R <sup>2</sup>                                                                | 0,756                                  | 0,181                                               | 0,793                                  | 0,774                                               | 0,354                            | 0,588                                         |
| F-Statistik                                                                        | 19,57                                  | 2,22                                                | 12,52                                  | 10,44                                               | 2,64                             | 4,93                                          |
| N                                                                                  | 25                                     | 23                                                  | 25                                     | 23                                                  | 25                               | 23                                            |

Anmerkungen: Die Werte sind die unstandardisierten Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern: \* = signifikant auf dem 10%-Niveau, \*\* = signifikant auf dem 5%-Niveau, \*\*\* = signifikant auf dem 1%-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest); a: 1 = bürgerliche Hegemonie, 2 = bürgerliche Dominanz, 3 = Patt, 4 = Dominanz linker Parteien, 5 = Hegemonie bürgerlicher Parteien; b = Arbeitslosenquote + Inflationsrate – Wirtschaftswachstum; c: MW = Mehrheitswahlsystem, VW = Verhältniswahlsystem, d = ohne Irland 2 und Belgien; e = ohne Großbritannien 2 und Italien.

Die Überprüfung der statistischen Robustheit der Regressionsbefunde aus Gleichung 1 zeigen, dass etwa Multikollinearität zwischen den einzelnen erklärenden Faktoren keine Rolle spielt. Allerdings haben die Robustheitsanalysen ergeben, dass zwei Fälle die Regression besonders beeinflussen: der Fall der Konsolidierung in Irland 2 (1993-2002) sowie die belgische Konsolidierung. Diese beiden Fälle weisen die höchste Hebelwirkung (gemessen über den Leverage-Wert) auf die Regressionsgleichung auf, weshalb in Modell 2 das identische Modell ohne diese beiden Fälle geschätzt wird. Es zeigt sich im Ergebnis, dass die Erklärungskraft des Modells dramatisch reduziert wird. Daneben gehen auch die Erklärungskraft und die Signifikanz von drei der vier erklärenden Variablen zurück. Als robuster Einflussfaktor bleibt lediglich die Veränderung der Ausgaben innerhalb der Konsolidierungsperiode übrig.

Fügt man zu dem Ausgangsmodell in Gleichung 1 noch unterschiedliche politische Variablen hinzu, erhält man die Befunde in Modell 3. Als zusätzliche Erklärungsfaktoren wurde die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, die Zahl der Vetospieler sowie die Föderalismus-Unitarismus Variable von *Arend Lijphart* (Lijphart 1996) aufgenommen. Als weitere sozioökonomische Variable wurde darüber hinaus noch der sozioökonomische Problemdruck, gemessen über den Misery-Index inkludiert. Die Erklärungskraft des Modells 3 steigt gegenüber dem Ausgangsmodell, wobei jedoch keine der vier neu hinzugekommenen Variablen signifikant ist. Auch in diesem Modell erweisen sich die Veränderungen der Staatsausgaben sowie Dauer der Konsolidierung als die signifikantesten und erklärungskräftigsten Variablen. Im Modell 4 wurden wieder die beiden Fälle Irland 2 sowie Belgien (vgl. Tabelle 1) aufgrund ihrer großen Hebelwirkung aus der Analyse entfernt. Im Gegensatz zu Modell 2 bleibt jedoch in diesem Fall die Erklärungskraft hoch, der adjustierte Determinationskoeffizient beträgt immerhin 0,774. Ebenfalls zeigt sich eine Veränderung bei der Signifikanz der einzelnen Einflussfaktoren. Im Gegensatz zu Modell 1 bleiben nun die Veränderung der Einnahmen sowie die Dauer der Konsolidierung signifikant. Allerdings erweisen sich die politischen Variablen als nicht erklärungskräftig. Zu beachten ist dabei, dass die Robustheit der Ergebnisse noch mit alternativen Operationalisierungen für die Föderalismusvariable und dem Vetospieler-Index überprüft wurden. Damit kann festgehalten werden, dass politische Einflussfaktoren keine wesentliche Rolle für die Rückführung der Staatsverschuldung spielen.

Ein Perspektivwechsel wird in den Gleichungen 5 und 6 vorgenommen, bei denen die zeitliche Dauer der Konsolidierung als abhängige Variable verwendet wird. Es ist zu vermuten, dass besonders politisch-institutionelle sowie sozioökonomische Faktoren bedeutsam sind (vgl. Gleichung 5). Im Ergebnis zeigt sich, dass weder die Vetospieler noch das Wahlsystem, weder der Föderalismus oder die parteipolitische Färbung der Regierung einen Einfluss auf die Dauer von Konsolidierungen besitzen. Aus der Argumentationslogik der Politischen Ökonomie hätte man vermutet, dass der Faktor Wahlsystem, über die tendenziell höhere Fragmentierung des politischen Systems für Verhältniswahlsystem negativ mit der Konsolidierungsdauer assoziiert ist. Ebenfalls ist – unter sonst gleichen Umständen – die fiskalische Koordinierung in föderalen Systemen schwieriger (Common-Pool-Problematik) und zudem kann Föderalismus als Vetopunkt gegen Regierungen wirken, weshalb auch hier ein negativer Effekt auf die Konsolidierungsdauer zu erwarten wäre. Damit können politisch-institutionelle Faktoren als weitgehend irrelevant für die Erklärung der Dauer der Konsolidierung angesehen werden. Erklärungskräftig ist in diesem Modell der relative Abstand der Schuldenstandsquote (am Beginn der Konsolidierung) zum Durchschnitt der OECD-Länder. Je höher ein Land verschuldet ist (relativ zu den anderen OECD-Ländern), desto länger dauerten die Konsolidierungsanstrengungen. Darüber hinaus zeigt sich auch, dass die Veränderungen der sozioökonomischen Leistungsperformanz innerhalb eines Landes hoch signifikant und erklärungskräftig sind. Fallen Effizienzgewinne an, beziehungsweise entsteht eine Performanzverbesserung, wird eine Konsolidierung länger durchgehalten: der positive Effekt ist also direkt sichtbar. Nicht relevant ist dagegen der relative Abstand der sozioökonomischen Schlüsselindikatoren zum OECD-Durchschnitt, wenn man nur den Beginn der Konsolidierung betrachtet. Das Modell in Gleichung 5 hat wiederum das Problem einer Beeinflussung durch Fälle mit einer großen Hebelwirkung. In diesem Fall handelt es sich um die Konsolidierung Großbritannien und Italien. Schließt man diese beiden Fälle aus der Untersuchung aus, zeigt sich, dass sich im Gegensatz zu Gleichung 2 diesmal die Erklärungskraft

deutlich verbessert: Es werden fast 60 Prozent der gesamten Varianz erklärt. Erklärungskräftig bleiben jedoch wiederum nur die beiden Faktoren der Staatsverschuldung zu Beginn der Untersuchungsperiode sowie die Verbesserung der Performanz während der Konsolidierung. Die politisch-institutionellen Faktoren bleiben insignifikant.

#### 4. Fazit

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung standen die Darstellung der Verschuldungsentwicklung seit 1960 sowie die Konsolidierungsbemühungen innerhalb der etablierten OECD-Länder im Zeitraum 1980-2005. Innerhalb dieser Ländergruppe haben einige Länder wie etwa Deutschland oder die Schweiz keine Konsolidierungsperiode aufzuweisen, andere Länder wie Irland oder Schweden gleich mehrere. Konsolidierungen können nachhaltig (erfolgreich) oder nicht nachhaltig sein.

Die Analysen sämtlicher Konsolidierungen haben dabei gezeigt, dass vor allem ökonomische Faktoren und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – wie das Wirtschaftswachstum, die Veränderung der Zinssätze, oder die Friedensdividende nach 1990 – Konsolidierungen beeinflussen. Überdies wurde deutlich, dass für eine erfolgreiche Konsolidierung eher auf Ausgaben senkung denn auf Einnahmeerhöhung gesetzt werden sollte. Dieser Befund wird auch durch die Mehrvariablenanalyse der Konsolidierungsepisoden eindeutig gestützt, bei der dieser Faktor sich als zentral erweist. Die Ausgabenreduktion ist mithin der entscheidende Hebel zur Sanierung der öffentlichen Finanzen. Der Einsatz dieses Instruments ist dabei unabhängig von der politischen Färbung der Regierung: Sowohl sozialdemokratische als auch bürgerliche Regierungen haben ihre Staatsfinanzen in Ordnung gebracht. Zudem konnte gezeigt werden, dass die funktionale Zusammensetzung der Ausgabenkürzung mit entscheidend ist. Einnahmeerhöhungen können eine Konsolidierung unterstützen, sind aber weniger bedeutsam als Ausgabenkürzungen. Von Bedeutung für die Konsolidierungsanstrengungen sind außerdem die Höhe der Verschuldung zu Beginn der Konsolidierung sowie die Dauer der Konsolidierung.

Politisch institutionelle Faktoren wie etwa die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen, die Stärke von Regierungen, Wahlsysteme, der Föderalismus oder auch die Vetospieler zeigen keinen Effekt. Dies bedeutet, dass letztlich entscheidend der politische Wille für die Konsolidierung ist, gleich in welchem Institutionensetting eine Regierung agiert und welcher parteipolitische Couleur sie angehört. Dagegen ist das Timing von Konsolidierungen von großer Bedeutung. Regierungen, die auch die Früchte ihrer Sparanstrengungen ernten wollen, sollten Konsolidierungen zügig nach einem Machtwechsel einleiten.

#### Anmerkungen

- 1 Folgende OECD-Länder werden 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 Hierbei stehen unterschiedliche Messkonzepte und Indikatoren zur Auswahl, je nachdem ob und um welche Faktoren der Finanzierungssaldo bereinigt wird, wie den Zinszahlungen und/oder der konjunkturellen Entwicklung, wie der jährliche nominale Budgetsaldo, der konjunkturell bereinigte Budgetsaldo (oder strukturelles Defizit bzw. cyclically adjusted balance: CAB), der Primärsaldo (d.h. Budgetsaldo abzüglich

- Zinszahlungen auf die Staatsschuld) sowie der konjunkturell bereinigte Primärsaldo (cyclically adjusted primary balance: CABP).
- 3 Eine detaillierte Analyse der funktionalen Staatsausgabenbereiche kann international vergleichend nur mit der sogenannten COFOG-Klassifikation (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.
  - 4 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.
  - 5 Die Trennung in die beiden Subperioden wird vorgenommen, da sich die Konsolidierungspolitik der insbesondere der EU-Mitgliedsländer und EU-Beitrittskandidaten nach 1991 infolge des Vertrages von Maastricht substantiell geändert hat.
  - 6 Zu Ausgabenprofilen: *Schmidt* (vgl. 1997); Zu Einnahmeprofilen: *Wagschal* (vgl. 2005)
  - 7 Die Daten stehen unter: [www.polisci.ucla.edu/tsebelis/](http://www.polisci.ucla.edu/tsebelis/) zum Download bereit. Die Daten für die USA und Griechenland, die bei Tsebelis fehlen, wurden vom Autor nachkodiert.
  - 8 Lediglich in einem Working Paper der OECD (*Guichard* u.a. 2007) wird ähnlich vorgegangen. Allerdings wurde ein ähnliches Vorgehen, d.h. die Fokussierung auf Konsolidierungsepisoden in multivariaten Regressionen, bereits von *Heylen* und *Everaert* (2000) vorgenommen. Allerdings wurden dort nur ökonomische Variablen herangezogen.

## Literatur

- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia*, 1998: Tales of fiscal adjustment – Why they can be expansionary, in: *Economic Policy*, 13(27), S. 488-545.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto*, 1995: The Political Economy of Budget Deficits, in: *IMF Staff Papers*, 42(1), S. 1-31.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto*, 1996: Reducing Budget Deficits, in: *Swedish Economic Policy Review*, 3, S. 113-134.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto*, 1997: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, in: *IMF Staff Papers*, 44(2), S. 210-248.
- Alesina, Alberto/Tabellini, Guido*, 1990: A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: *Review of Economic Studies*, 57, S. 403-414.
- Brandner, Peter*, 2003: Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehre für nachhaltige Konsolidierungen?, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 50(2), S. 183-204.
- Castles, Francis G.* (Hrsg.), 2007: *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalization*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dafflon, Bernard/Rossi, Sergio*, 1999: Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations, in: *Public Choice*, 101(1-2), S. 59-84.
- de Haan, Jakob/Sturm, Jan-Egbert*, 1997: Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation, in: *European Journal of Political Economy*, 13(4), S. 739-750.
- de Haan, Jakob/Sturm, Jan-Egbert/Beekhuis, Geert*, 1999: The weak government thesis: Some new evidence, in: *Public Choice* 101(3-4), S. 163-176.
- Esping-Andersen, Gøsta*, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Franzese, Robert J.*, 2002: *Macroeconomic policies of developed democracies*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Guichard, Stéphanie/Kennedy, Mike/Wurzel, Eckhard/André, Cristophe*, 2007: What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences, OECD Economic Department Working Papers No. 553, Paris.

- Green-Pedersen, Christoffer*, 2002: The Politics of Justification. Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Grilli, Vittorio/Masciandaro, Donato/Tabellini, Guido*, 1991: Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, in: *Economic Policy*, 13, S. 341-392.
- Hagen, Jürgen von/Hallett, Andrew Hughes/Strauch, Rolf*, 2002: Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions, and Persistence, in: *Journal of the Japanese and International Economies*, 16(4), S. 512-535.
- Hallerberg, Mark/Hagen, Jürgen von*, 1999: Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union; in: *Poterba, James/Hagen, Jürgen von* (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: Chicago University Press, S. 209-232.
- Heylen, Freddy/Everaert, Gerdie*, 2000: Success and failure of fiscal consolidation in the OECD: A multivariate analysis, in: *Public Choice*, 105: 103-124.
- Journard, Isabelle/Kongsrud, Per Mathis*, 2003: Fiscal Relations across Government Levels, OECD Economics Department Working Papers, 375.
- Kirchgässner, Gebhard*, 2002: Föderalismus und Staatsquote, in: *Wagschal, Uwe/Rentsch, Hans* (Hrsg.), *Der Preis des Föderalismus*, Zürich: Orell Füssli, S. 71-91.
- Kitschelt, Herbert*, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When do Politicians Choose Unpopular Politics?, in: *Pierson, Paul* (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 265-302.
- Lijphart, Arend*, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven u.a.: Yale University Press.
- Mink, Mark/de Haan, Jakob*, 2006: Are there Political Budget Cycles in the Euro Area?, in: *European Union Politics*, 7(2), S. 191-211.
- Nordhaus, William D.*, 1975: The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, 42, S. 169-190.
- Oates, Wallace E.*, 1972: Fiscal Federalism, New York u.a.: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- OECD, 2005: Central Government Debt: Statistical Yearbook 1994-2003, Paris: OECD.
- Peacock, Alan T./Wiseman, Jack*, 1967: The growth of public expenditure in the United Kingdom, London: Allen & Unwin.
- Penner, Rudolf G./Weisner, Michael*, 2001: Do State Budget Rules Affect Welfare Spending, Occasional Paper, 43, Washington: Urban Institute.
- Persson, Göran*, 1998: Den som är satt i skuld är inte fri, Stockholm: Atlas Förlag.
- Persson, Torsten/ Svensson, Lars E. O.*, 1989: Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, in: *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), S. 325-346.
- Pierson, Paul*, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul*, 2001: Introduction: Investigating the Welfare State at the Century's End, in: *Pierson, Paul* (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 1-14.
- Ross, Fiona A.*, 2000: 'Beyond left and right': the new partisan politics of welfare, in: *Governance*, 13(2), S. 155-184.
- Roubini, Nouriel/ Sachs, Jeffrey D.*, 1989: Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, in: *European Economic Review*, 33, S. 903-938.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: *European Journal of Political Research*, 30, S. 155-183.
- Schmidt, Manfred G.*, 1997: Determinants of Social Expenditure in Liberal Democracies: The Post World War II Experience, in: *Acta Politica*, 32, S.153-173.
- Seils, Eric*, 2005: Haushaltspolitik: Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, in: *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, 36(4), S. 773-790.
- Siegel, Nico A.*, 2002: Baustelle Sozialpolitik, Frankfurt u.a.: Campus-Verlag.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2003: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Tufte, Edward R.*, 1978: *Political Control of the Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Wagschal, Uwe*, 1996: *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich.
- Wagschal, Uwe*, 2005: *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden*, Münster: LIT-Verlag.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: *Haushaltskonsolidierung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weingast, Barry R./Shepsle, Kenneth A./Johnson, Christopher*, 1981: The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, in: *Journal of Political Economy*, 89(4), S. 642-664.
- Williamson, John/Haggard, Stephan*, 1994: The Political Conditions for Economic Reform, in: *Williamson, John* (Hrsg.), *The political economy of policy reform*, Washington, DC: Inst. for Internat. Economics, S. 527-596.
- Woo, Jaejoon*, 2003: Economic, political, and institutional determinants of public deficits, in: *Journal of Public Economics*, 87, S. 387-426.
- Zaghini, Andrea*, 2001: Fiscal adjustments and economic performance: a comparative study, in: *Applied Economics*, 33(5), S. 613-624.

*Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Uwe Wagschal, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstr. 6, 69117 Heidelberg  
E-Mail: uwe.wagschal@urz.uni-heidelberg.de

Georg Wenzelburger, Diplom-Journalist, Promovend im Promotionskolleg „Reformen der Steuer- und Sozialsysteme“, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstr. 6, 69117 Heidelberg  
E-Mail: wenzelburger@uni-heidelberg.de