

# Die Folgen der Finanzkrise und ihre Bewältigung: Konsolidierungsstrategien für die öffentlichen Haushalte

von Uwe Wagschal

*Der Beitrag stellt zunächst die kurz- und mittelfristigen Folgen der Finanzkrise für die Staatsverschuldung und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dar. Daran anschließend werden auf Basis des internationalen sowie des Bundesländervergleichs sieben erfolgreiche Konsolidierungsstrategien vorgestellt. So hat sich gezeigt, dass ausgabenseitige Konsolidierungen erfolgreicher sind als Einnahmeerhöhungen. Zudem sollten Konsolidierungen zügig nach Machtwechseln begonnen werden. Daneben benötigen Konsolidierungen ein politisches Bekenntnis. Auf institutioneller Ebene wurden bei erfolgreichen Konsolidierungen Budgetinstitutionen geändert, für die Bundesebene bietet sich hier die Einführung von Doppelhaushalten an. Außerdem ist es hilfreich, vorsichtig zu budgetieren und Sicherheitsabschläge einzuführen. Die Legitimation von Konsolidierungen kann über die Einbindung wichtiger gesellschaftlichen Gruppen erhöht werden und schließlich sind nicht nur Verschuldungsregeln entscheidend, sondern auch die verantwortlichen Akteure wie die Finanzminister. Auf Basis der Koalitionsvereinbarung sowie der Regierungserklärung der neu amtierenden Bundesregierung werden dann die geplanten Krisenbewältigungsstrategien für die Haushalte evaluiert.*

*Starting with a discussion of the consequences of the financial crisis for the public debt and consolidation efforts, this contribution lists seven successful consolidation strategies. They are deduced from international comparative studies as well as from German experiences on the Länder level. First, it turned out that expenditure-based consolidations are more effective than revenue-based strategies. The timing of the consolidation is crucial as well: they should be initiated immediately after a change in power. Moreover, consolidations need a political commitment. Successful countries also changed their budget institutions. A possible advice for the Federal level in Germany is the implementation of biannual budgets. Forecasts of economic development and tax revenues should be based on a special prudence concept. Acceptance of spending cuts can be increased with an involvement of all relevant societal groups. Finally, it turned out that actors are more important than rules. Therefore veto points of finance ministers should be strengthened. The last part of the article examines the planned policies of the Federal government in Germany. They are evaluated on the basis of successful consolidation strategies.*

## I. Einleitung

Die globale Finanzkrise hat massive Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Mit der Immobilienblase in den Vereinigten Staaten zeichnete sie sich schon im Jahre 2007 ab. Im Zuge des Platzens dieser Blase 2008 weitete sie sich dann zu einer Banken- und Finanzkrise aus, um schließlich in einer dramatischen realwirtschaftlichen Krise zu kulminieren. Besonders die langfristigen Folgen dieser Krise werden die öffentlichen Haushalte schwer belasten. Der massive Rückgang der Wirtschaftskraft sowie die in der ökonomischen Fachliteratur diskutierte Reduktion des langfristigen Produktionspotentials werden die Wirtschaftswachstumsraten, die sich durch die demographisch bedingten Herausforderungen ohnehin tendenziell abschwächen werden, womöglich auch auf Dauer niedriger werden lassen.<sup>1</sup> Dies ist für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte insofern von zentraler Bedeutung, da sowohl die Studien für die Erklärung des Anwachsens der Staatsverschuldung<sup>2</sup> als auch die Konsolidierungsliteratur<sup>3</sup> das Wirtschaftswachstum als eine zentrale Determinante identifiziert haben, die den Anstieg der Verschuldung dämpft und Konsolidierungen unterstützt.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich einerseits mit den Folgen der Finanzkrise für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte sowie andererseits mit den Auswirkungen der Krise auf die Konsolidierungsanstrengungen im internationalen und nationalen Vergleich (Abschnitt II.). Auf Basis bestehender Studien zur Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich<sup>4</sup> und im Bundesländervergleich<sup>5</sup> werden mögliche zukünftige Konsolidierungsstrategien zur Abmilderung der durch die Finanzkrise verschärfen Schieflage der öffentlichen Haushalte diskutiert (Abschnitt III.). Vor dem Hintergrund dieser Konsolidierungsstrategien wird dann schließlich eine Überprüfung der aktuellen, im Koalitionsvertrag der christdemokratisch-liberalen Bundesregierung vereinbarten Vorhaben der Bundesregierung vorgenommen (Abschnitt IV.).

1 *Lindh, T./Malmberg, B./Petersen, T.*: Die ökonomischen Konsequenzen der gesellschaftlichen Alterung, in: Wirtschaftsdienst, 12/2009, i. E.

2 *Franzese, R.J.*: The Positive Political Economy of Public Debt, University of Michigan, Ann Arbor, Working Paper, 2001; *Wagschal, U.*: Staatsverschuldung, Opladen, 1996.

3 *Wagschal, U./Wenzelburger, G.*: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden, 2008.

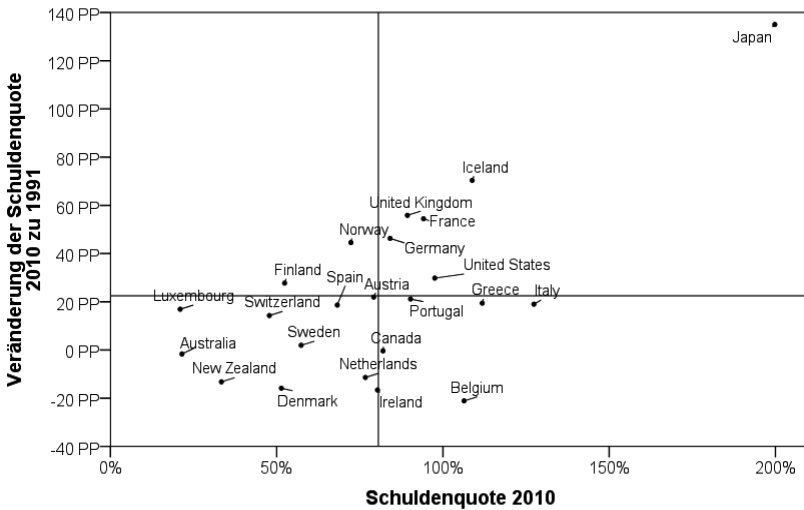
4 *Ebd.*; *Wenzelburger, G.*: Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, in: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft, 3/1 (2009), 33–58.

5 *Wagschal, U.* u. a.: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer, Wiesbaden, 2009.

## II. Die Entwicklung der Verschuldung

Die Entwicklung der Staatsverschuldung ist historisch betrachtet durch ein Auf und Ab gekennzeichnet, wobei Kriege und Wirtschaftskrisen als massive externe Schocks sowie die Verschwendungssucht absolutistischer Herrscher die Verschuldung erhöhten. Nach dem Zweiten Weltkrieg bauten die wichtigsten Industrienationen ihre Schulden zunächst über einen längeren Zeitraum ab. Dabei half ihnen das lang anhaltende Wirtschaftswachstum des „Goldenen Zeitalters“ bis Anfang der 1970er Jahre. Seither schwollen die Staatsschulden jedoch an, wie in Friedenszeiten bisher noch nie: Bis 1995, dem Jahr des bisherigen Höchststandes in den 23 hier untersuchten OECD-Ländern (73 % des BIP), stiegen die Schuldenquoten seit 1970 auf mehr als das Doppelte, seitdem sanken sie wieder bis zur Finanzkrise, um erst in diesem Jahr wieder auf 73,7 % zu steigen. Im kommenden Jahr werden im Durchschnitt 80,5 % Staatsverschuldung des BIP erwartet und 2011 könnte die Bruttostaatsverschuldung in der gesamten OECD 113 % des BIP überschreiten.<sup>6</sup>

Abbildung 1: Niveau (2010) und Veränderung (1991–2010) der Staatsverschuldung in 21 OECD-Ländern



Quelle: Eigene Darstellung nach OECD: Wirtschaftsausblick, Nr. 86, Paris, 2009.

6 OECD: Wirtschaftsausblick, Nr. 86, Paris, 2009.

Dass sich in den vergangenen 20 Jahren eine heterogene Verschuldungsentwicklung in der OECD beobachten lässt, zeigt *Abbildung 1*. Darin sind sowohl die Höhe der Staatsschuldenquoten (für das Jahr 2010) als auch ihre Veränderung zwischen 1991 und 2010 abgetragen. Dabei sticht die beachtliche Variation bei beiden Größen ins Auge: Es gibt neben den „*bad practices*“ mit steigender Verschuldung auch eine ganze Reihe von Ländern, die ihre Staatsverschuldung in den vergangenen Jahren signifikant abgebaut haben. Die Erfahrungen dieser „*best practices*“ stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages.

Deutschland zählt mit 84,5 % und dem fünfstärksten Anstieg von 46,3 Prozentpunkten seit 1991 inzwischen zu den am stärksten verschuldeten Ländern in der OECD (Rang 14). In der Bundesrepublik Deutschland wurde nach dem faktischen Staatsbankrott nach Ende des zweiten Weltkrieges ein Großteil der Binnenverschuldung in der Währungsreform von 1948 entwertet. Die internationalen Verpflichtungen wurden dagegen 1953 im Londoner Schuldenabkommen moderat geregelt. So konnte die Verschuldung bis 1970 konstant gehalten werden, wobei die Bundesrepublik seinerzeit mit einer Verschuldung in Höhe von 18 % des BIP auf Platz 6 von 23 OECD-Ländern lag. Als Begründung für den jüngeren Schuldenanstiegs wird meistens die deutsche Einheit angeführt. Allerdings sind verschiedene Schätzungen inzwischen zurückhaltender. Sie sehen den Anteil der Einheitskosten am Verschuldungszuwachs zwischen 43 %<sup>7</sup> und 60 %<sup>8</sup>.

Die ausgewiesene (explizite) Staatsschuld ist jedoch nur die „halbe Wahrheit“, denn sie erfasst nicht, was die nachfolgenden Generationen an Belastungen aus heutigen Zahlungsverprechen zu tragen haben. Neben der expliziten ist demnach auch die Berechnung der impliziten Staatsverschuldung (über so genannte „intergenerationale Modelle“) von großer Bedeutung. Dieser Ansatz will den Gegenwartswert der gesamten Staatsverschuldung erfassen. Dabei wird neben der in der Vergangenheit bereits aufgenommenen „expliziten“ Staatsschuld auch die „implizite“ Staatsschuld berücksichtigt – oder genauer gesagt: die Bilanz aller zukünftigen Ausgaben und Einnahmen. Die Ergebnisse hängen zwar sehr von den Annahmen ab, aber immerhin lassen sich so die Lasten aus Pensionsversprechen und „versteckten“ Ansprüchen abschätzen. Der Sachverständigenrat

7 Busch, U.: Am Tropf. Die ostdeutsche Transfergesellschaft, Berlin, 2002.

8 Mai, K.: Zur Höhe der Staatsverschuldung infolge der deutschen Vereinigung, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik „memo“, Universität Bremen, <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m3002.pdf>, 2002, letzter Zugriff am 04.03.2008.

schätzte 2003 in seinem Jahresgutachten die implizite Verschuldung auf mehr als 270 % des BIP, so dass zusammen mit der expliziten Staatsverschuldung die zukünftigen Schulden – auch bedingt durch die Finanzkrise – deutlich höher sein werden.

Auch aus schuldenarithmetischer Perspektive lässt sich eine in den kommenden Jahren dramatisch ansteigende Staatsverschuldung erwarten. Langfristig ist das Verhältnis von Defizitquote und Wirtschaftswachstum die entscheidende Zielgröße, welche die Staatsschuldenquote determiniert.<sup>9</sup> Dieses zugrundeliegende *Domar*-Modell wird – in verfeinerter Form – in den vielen Simulationsrechnungen zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung angewendet. Ist der Anteil der Kreditaufnahme am Volkseinkommen größer als das Wirtschaftswachstum, dann erreicht die Schuldenquote zwar langfristig ein Gleichgewichtsniveau, je stärker beide Größen jedoch auseinanderfallen ( $\text{Defizit} > \text{Wirtschaftswachstum}$ ), desto schneller wird die Schuldenquote ansteigen und desto eher „explodiert“ die Staatsverschuldung. Diese Situation liegt gegenwärtig vor. Nimmt man als (dauerhafte) Defizitquote 3 %, als Wirtschaftswachstum 1 % und als Inflationsrate 2 % an, dann wird unter Konstanz dieser Parameter die Schuldenquote langfristig auf 100 % des BIP steigen.

Neuere Studien zu den Auswirkungen von Banken- und Finanzkrisen zeigen zudem, dass solche Schocks auf die relevanten Größen des *Domar*-Modells zurückwirken.<sup>10</sup> So steigen nach Krisen im Durchschnitt die Arbeitslosenraten um 7 Prozentpunkte, die Wirtschaftsleistung geht im Mittel um 9 Prozentpunkte zurück und die Steuereinnahmen erodieren. Konsequenterweise steigt die Staatsverschuldung dadurch im Mittel um 86 % gegenüber dem Wert der vor der Krise.

Neben der Verschuldungsentwicklung lässt sich auch die Konsolidierungsperformanz empirisch erfassen. Voraussetzung zur Beurteilung der Konsolidierungsanstrengungen ist die Operationalisierung und Definition von Konsolidierungsperioden. Das erste Problem stellt sich mit der Indikatorenwahl, auf deren Basis die Haushaltspolitik und Konsolidierungsanstrengungen gemessen und beurteilt werden können. Um die tatsächliche diskretionäre Konsolidierungspolitik zu erfassen, sollte der Finanzierungssaldo (bzw. die Nettokreditaufnahme) um jene Größen bereinigt werden, welche eine Regierung nicht beeinflussen kann.

9 *Domar, E. D.*: The Burden of the Debt and the National Income, in: *American Economic Review*, 34/4 (1944), 798–825, hier 824.

10 *Reinhart, C. M./Rogoff, K. S.*: *This Time Is Different*, Princeton, 2009, 224.

Dies sind einerseits die konjunkturelle Entwicklung sowie andererseits die Zinszahlungen auf die Staatsschuld, für die eine Zahlungsverpflichtung besteht. Im Folgenden wird nur der Primärsaldo verwendet, d.h. der Finanzierungssaldo, welcher um die Nettozinszahlungen bereinigt wurde. Die zweite Entscheidung bei der Operationalisierung eines Konsolidierungsindikators bestimmt, welche Kriterien erfüllt werden müssen, damit von einer Konsolidierungsphase gesprochen werden kann. Dies bedeutet, dass neben der Kriterienwahl auch ein Konsolidierungszeitraum abgesteckt und Schwellenwerte festgelegt werden müssen. Die meisten wirtschaftswissenschaftlichen Definitionen bzw. Studien zu Konsolidierungsanstrengungen<sup>11</sup> wählen zwei Ansätze: Entweder einjährige Konsolidierungsperioden mit höheren Schwellenwerten oder zwei- bzw. mehrjährige Perioden mit etwas niedrigeren Schwellenwerten. Bei dem hier verwendeten Indikator werden immer drei Jahre als Untersuchungsperiode mit gleitenden Durchschnitten betrachtet. Weitere Kriterien sind die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Untersuchungsperiode, das Niveau des Primärsaldos, sowie – als Erfolgskriterium – die Entwicklung der Schuldenquote drei Jahre nach Ende der Konsolidierungsperiode. Auf Basis dieser vier Kriterien kann die Konsolidierungsperformanz der OECD-Länder bewertet werden.

Der so gebildete Konsolidierungsindikator umfasst insgesamt 10 Ausprägungen (Punkte): Keine Konsolidierung wird operationalisiert über einen (im Durchschnitt der Untersuchungsperiode) negativen Primärsaldo sowie einen Anstieg/Rückgang (1/2 Punkte) der Staatsverschuldungsquote im Untersuchungszeitraum. Eine teilweise Konsolidierung liegt vor, wenn der Primärsaldo im Durchschnitt zwischen 0 und 2 Prozent des BIP ( $< 2,0$ ) beträgt. Dabei werden vier Subtypen unterschieden (je nach Entwicklung der Schuldenquote im Untersuchungszeitraum sowie in den folgenden drei Jahren, 3–6 Punkte). Eine substantielle Konsolidierung liegt vor, wenn der Primärsaldo im Durchschnitt der Untersuchungsperiode mindestens 2,0 Prozent des BIP beträgt. Dabei werden

11 Vgl. etwa *Alesina, A./Perotti, R.*: Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, in: *Economic Policy*, 10/21 (1995), 205–248; *dies.*: Reducing Budget Deficits, in: *Swedish Economic Policy Review*, 3/1 (1996), 113–134; *Alesina, A./Ardagna, S.*: Tales of Fiscal Adjustments – Why they Can Be Expansionary, in: *Economic Policy*, 13/27 (1998), 488–545; *Zaghini, A.*: Fiscal Adjustments and Economic Performance: a Comparative Study, in: *Applied Economics*, 33/5 (2001), 613–624; *Brandner, G.*: Die überschießende Umsetzung von Richtlinien, Frankfurt/M., 2003; *Hagen, J.v./Hallett, A.H./Strauch, R.*: Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions, and Persistence, in: *Journal of the Japanese and International Economies*, 16/4 (2002), 512–535; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)*: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004, Stuttgart, 2003.

vier Subtypen unterschieden (je nach Entwicklung der Schuldenquote im Untersuchungszeitraum sowie in den folgenden drei Jahren, 7–10 Punkte).

*Tabelle 1:* Konsolidierungsperformanz im OECD-Ländervergleich (1990–2008)

Land	Mittelwert des Konsolidierungsindikators	Maximalwert im Untersuchungszeitraum	Minimalwert im Untersuchungszeitraum	Anzahl der untersuchten Konsolidierungsperioden
Belgien	9,1	10	1	18
Neuseeland	8,2	10	1	14
Dänemark	7,8	10	1	18
Kanada	6,8	10	1	18
Irland	6,7	10	1	16
Australien	6,6	10	1	18
Niederlande	6,1	10	1	18
Italien	6,0	10	1	18
Finnland	5,9	10	1	18
Griechenland	5,3	9	1	16
Luxemburg	4,8	10	1	12
Schweden	4,7	10	1	18
Spanien	4,4	10	1	17
Norwegen	4,2	7	1	18
Island	3,6	10	1	18
USA	3,5	10	1	18
Österreich	3,4	6	1	18
Großbritannien	3,2	10	1	18
Schweiz	2,7	6	1	17
Deutschland	2,1	5	1	18
Portugal	2,0	6	1	12
Frankreich	1,7	4	1	18
Japan	1,6	8	1	18

*Quelle:* Eigene Auswertungen auf Basis des vorgestellten Konsolidierungsindikators (vgl. *Wagschal, U. u. a.*: Konsolidierungsstrategien, a. a. O., 52 ff.).

In *Tabelle 1* sind jeweils für die einzelnen Länder die Durchschnittswerte, die Maxima und Minima für die 18 möglichen Untersuchungsperioden berechnet

(also: 1990–92, 1991–1993, ..., 2006–2008). Die beste Konsolidierungsperformanz weisen dabei Belgien, Neuseeland, Dänemark, Kanada, Irland, Australien, die Niederlande und Italien auf. Deutschland befindet sich in der Schlussgruppe, die mit Japan, Frankreich, Portugal, der Schweiz und Großbritannien auch solche Länder umfasst, die (bis auf die Schweiz) einen hohen Verschuldungsanstieg zu verzeichnen hatten (vgl. *Abbildung 1*).

Auch im Zeitverlauf sind schon die Spuren der Finanzkrise bei den Konsolidierungsbemühungen der betrachteten 23 OECD-Länder eindeutig sichtbar. Für die Periode 2006 bis 2008 liegt der Durchschnittswert bei 4,7, nach 5,3 (2005–2007) und 5,5 (2004–2006) in den Vorperioden. Besonders stark wurde im Zeitraum von 1997 bis 2001 konsolidiert mit Durchschnittswerten von 7,0 (1997–1999), 7,4 (1998–2000) und 7,1 (1999–2001). Nach dem Platzen der Internet-Blase und den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurde dementsprechend auch der Rückgang der Konsolidierungsperformanz sichtbar: Für die Periode 2001–2003 lag der Wert nur noch bei 5,3.

### III. Erfolgreiche Konsolidierungsstrategien

Strategien lassen sich als situationsübergreifende Kalkulationen politischer Akteure auffassen,<sup>12</sup> die das Ziel verfolgen, eine Budgetkonsolidierung durchzusetzen. Entscheidend für die Wahl der jeweiligen Strategie sind drei Faktoren: (1) die Ziele, (2) die zur Verfügung stehenden Mittel sowie (3) die Umwelt. Eine kohärente Konsolidierungsstrategie ergibt sich letztlich also aus einer diese Faktoren berücksichtigenden, durchdachten Abfolge unterschiedlicher Handlungen, die das langfristige Ziel der Sanierung der Staatsfinanzen im Auge haben. Jede Konsolidierungsstrategie ist daher automatisch mit dem Problem der Abwägung von Mittel und Zweck konfrontiert. Zusätzlich spielen die ökonomischen (v.a. Wirtschaftswachstum, Zinsentwicklung, aber auch die „Friedensdividende“ nach 1990) und politischen-institutionellen Rahmenbedingungen als externe Parameter der Umwelt eine entscheidende Rolle. Grundlage für die nachfolgend diskutierten Konsolidierungsstrategien sind zwei empirische Vergleichsstudien, die sowohl die Ergebnisse des internationalen Vergleichs<sup>13</sup> als auch die des Bundesländervergleichs<sup>14</sup> berücksichtigen.

12 Raschke, J./Tils, R.: Politische Strategie, Wiesbaden, 2007, 127 f.

13 Wagschal, U./Wenzelburger, G., a. a. O.

14 Wenzelburger, G., a. a. O.



## 1. Ausgabenseitige Konsolidierungen

Die Exekutive kann inhaltlich eine Konsolidierung entweder (a) über eine Reduktion der Ausgaben, (b) über eine Einnahmeerhöhung oder (c) über einen Mix beider Strategien erreichen. Die Frage, welche Konsolidierungen erfolgreicher sind – einnahme- oder ausgabenseitige – wird in der Literatur uneinheitlich beantwortet.<sup>15</sup> Empirische Evidenzen aus zahlreichen Studien deuten jedoch darauf hin, dass nachhaltige Konsolidierungen stärker auf der Ausgabenseite ansetzen und dort hauptsächlich Transfers und Personalausgaben im öffentlichen Sektor gekürzt werden.<sup>16</sup> Eigene Analysen<sup>17</sup> bestätigen diesen Befund und haben einen eindeutigen statistischen Zusammenhang zwischen ausgabenseitigen Konsolidierungen und Konsolidierungserfolg identifiziert. Auch von beteiligten Akteuren wird dies ähnlich gesehen.<sup>18</sup>

Im internationalen Vergleich zeigt sich bei einer Analyse der funktionalen Ausgaben der Konsolidierungs- und Nicht-Konsolidierungsländer (auf Basis der sogenannten COFOG-Kategorien – *Classification of Functions of Government*), dass die Konsolidierer im Gegensatz zu den Nicht-Konsolidierern ihre Gesamtausgaben deutlich stärker gesenkt haben. Die Aufschlüsselung nach einzelnen Politikfeldern ergibt zwar eine besondere Ausgabenkürzung beider Ländergruppen in folgenden Bereichen: (1) allgemeine Verwaltung, (2) wirtschaftliche Angelegenheiten (v. a. Subventionen, etwas weniger Investitionen) sowie (3) Verteidigung. Stellt man jedoch das Ausgabenprofil der Konsolidierer dem der Nicht-Konsolidierer gegenüber, so lassen sich bemerkenswerte Unterschiede beobachten. Im Gegensatz zu den Konsolidierern erhöhten die Nicht-Konsolidierer ihre Ausgaben besonders für Soziales und Gesundheit. Letztere stiegen zwar auch bei den Konsolidierern an, allerdings in deutlich geringerem Umfang. Der Konsolidierungserfolg eines Landes ist demnach hauptsächlich mit einer generell geringeren Aktivität in allen Ausgabenbereichen als bei Nicht-Konsolidierungsländern zu erklären. Einzige Ausnahme stellt der Bereich Sicherheit und Verteidigung und dar, in dem die Ausgabenreduktion bei den Konsolidierern etwas geringer ausfällt als bei den Nicht-Konsolidierern. Die Zurückhaltung in nahezu

15 Alesina, A./Perotti, R.: Fiscal Expansions, a. a. O.; *dies.*: Reducing Budget Deficits a. a. O.; Alesina, A./Ardagna, S.: Tales of Fiscal Adjustments, a. a. O.

16 Hagen, J. v./Hallerberg, M./Strauch, R.: The Use and Effectiveness of Fiscal Norms in the European Union, Den Haag, 2002, 512.

17 Wagschal, U./Wenzelburger, G., a. a. O.

18 Henriksson, J.: Ten lessons about budget consolidation, Bruegel Essay and Lecture Series, Brüssel, 2007.

allen Ausgabenbereichen erweist sich damit als Schlüssel für den Konsolidierungserfolg.

Auch bei den deutschen Bundesländern ergeben sich deutliche Unterschiede im Ausgabenverhalten, wenn man die Funktionskennziffern (FKZ) der Haushaltssystematik analysiert: So weisen beispielsweise die Sozialausgaben (FKZ 2) eine beachtliche Variation auf. Die westdeutschen Flächenländer gaben 2006 (dem letzten Jahr, für das aktuelle Daten vorliegen) 795 €, die ostdeutschen 922 € und die Stadtstaaten 1388 € pro Kopf für Soziales aus, wobei Baden-Württemberg mit 602 € pro Kopf auf den geringsten Wert kommt. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die Kosten der politischen Führung.

Einnahmeerhöhungen als zweite mögliche Konsolidierungsstrategie führen dagegen in der Regel nur zu einer kurzfristigen Entspannung und erhöhen die Ansprüche ans Budget insgesamt. Im Zuge der politischen Umsetzungsstrategie können punktuelle Einnahmeerhöhungen allerdings durchaus sinnvoll sein, wie die Beispiele in Belgien oder Schweden<sup>19</sup> gezeigt haben.

Haushaltssolidierungen sind aber vor allem dann erfolgreich, wenn sie ausgabenseitig erfolgen. Einsparungen können dabei beispielsweise entweder über lineare Kürzungen in allen Bereichen („Rasenmäherprinzip“) oder über eine gezielte Aufgabenkritik, d. h. Kürzungen in bestimmten Bereichen, vorgenommen werden. Letzteres mag zwar aus ökonomischer Perspektive effizienter sein, lässt sich aber schwieriger legitimieren als eine gleiche Belastung aller gesellschaftlichen Gruppen. Mit sogenannten „qualitativen Budgets“ kann zudem auch eine Mix-Strategie gefahren werden.

## 2. Zügig nach Machtwechseln und Wahlen mit Konsolidierungen beginnen

Das *timing* von Haushaltssolidierungen ist eine weitere wichtige Stellgröße für den Konsolidierungserfolg. Soll mit der Konsolidierung unmittelbar nach großen Machtwechseln begonnen werden, oder benötigt eine Regierung etwas Zeit, bevor sie diese durchführt? Zur Beantwortung dieser Frage wurde jede Konsolidierungsregierung (insgesamt 48 Regierungen) in den 23 untersuchten OECD-Demokratien in den Blick genommen und untersucht, wann sie ins Amt gekommen ist und ob dabei ein Machtwechsel, d. h. eine substantielle Änderung in der parteipolitischen Färbung der Regierung vorlag. Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass Machtwechsel vergleichsweise selten vorkommen – so

<sup>19</sup> Henriksson, J., a. a. O.

erlebte etwa Deutschland nach dieser Operationalisierung in einer Zeitspanne von 56 Jahren nur sechs Machtwechsel (1966, 1969, 1982, 1998, 2005, 2009). Einige Länder, wie etwa Japan oder Schweden, weisen zudem lang anhaltende Regierungszeiten einer großen Partei auf, so dass dort Regierungs- und Machtwechsel noch seltener auftreten (in beiden Ländern fanden von 1945 bis 2006 jeweils zwei Machtwechsel statt). Das Paradebeispiel einer Konsensdemokratie – die Schweiz – besitzt seit 1959 sogar eine nahezu unveränderte parteipolitische Zusammensetzung der Regierung. Mehrheitsdemokratien mit einem Mehrheitswahlrecht erreichen demgegenüber eine weitaus höhere Zahl an Machtwechseln.

Von besonderem Interesse für den Beginn von Konsolidierungen ist die Frage, ob dieser mit der Dauer der Konsolidierung sowie mit ihrer Häufigkeit in Verbindung steht. Teilt man die verschiedenen Regierungen nach dem Zeitraum, in dem sie nach dem Machtwechsel mit der Konsolidierung begonnen haben, 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 2* dargestellte Verteilung.

Die Ergebnisse dieser Verteilung sprechen eine deutliche Sprache: Schließt man bei der Auswertung Folgeregierungen, die eine begonnene Konsolidierung fortsetzen, aus der Analyse aus, reduziert sich die Zahl der Fälle von 48 auf 35. Es zeigt sich, dass in 22 der dann 35 Konsolidierungsfälle (63 %) die Konsolidierungen spätestens ein Jahr nach dem Machtwechsel begonnen wurden. Konsolidierungen versprechen offenbar dann Erfolg, wenn sie zügig nach einer substantiellen Änderung der Regierungszusammensetzung durchgeführt werden. In diesem Fall ist auch die Dauer der Konsolidierung länger. Der Zeithorizont, in dem die Reformen Wirkung entfalten können, verlängert sich. Gleichzeitig erhöht sich aus strategischen Gründen die Wiederwahlchance für die Reformregierung. Dieser in der Literatur als „honeymoon-Effekt“<sup>20</sup> bezeichnete Zusammenhang zeigt, dass aufgrund der hohen Legitimation nach einem Wahlsieg, der einem Machtwechsel in der Regel vorausgeht, solche Reformen als Regierungsprogramm einfacher und mit einer höheren Glaubwürdigkeit durchgesetzt werden können. Für Parteien, die sich länger an der Regierung befinden, sinkt dagegen die Wahrscheinlichkeit, dass einschneidende Reformen durchgeführt werden, drastisch. So werden in der restlichen Zeit einer ersten Legislaturperiode kaum Reformen initiiert (sieben Fälle im Zeitraum von 1980 bis 2005). Und

20 Williamson, J./Haggard, S.: The Political Conditions for Economic Reform, in: Williamson, J. (Hg.): The Political Economy of Policy Reform, Washington, DC, 1994, 527–596.

auch wenn eine Partei länger als fünf Jahre an der Macht ist, werden Konsolidierungen kaum befördert (sechs Fälle).

*Tabelle 2: Machtwechsel und Dauer der Konsolidierung (1980-2005)*

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

*Quelle:* Eigene Auswertungen und Datenerhebung (vgl. *Wagschal, U./Wenzelburger, G., a. a. O.*).

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

### **3. Konsolidierungen erfordern ein politisches Bekenntnis (Commitment-Strategie)**

Durch die bahnbrechenden Arbeiten *Jürgen von Hagen*<sup>21</sup> sowie nachfolgend von *Hallerberg* und *von Hagen*<sup>22</sup> sowie *Hallerberg*<sup>23</sup> können die unterschiedlichen Budgetinstitutionen der einzelnen Länder quantitativ erfasst werden. Dabei

21 *Hagen, J. v.*: Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Commission of the European Communities, DG II Economic Papers 96, 1992.

22 *Hallerberg, M./Hagen, J. v.*: Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union, in: *Poterba, J./Hagen, J. v.* (Hg.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, 1999, 209–232.

23 *Hallerberg, M.*: *Budgeting in Europe: Did the Domestic Budget Process Change after Maastricht?*, Nashville, TN, 2003.

spielt es eine Rolle, ob ein Land dem sogenannten Delegations- bzw. dem *commitment*-Ansatz folgt. Typischerweise wird in Mehrheitssystemen der Delegationsansatz, der eine Stärkung des Finanzministers beinhaltet, stärker verfolgt als etwa in konsensdemokratisch organisierten Ländern, die von ihrer Systemlogik her eher an einer Einbindung aller Akteure interessiert sind und somit den *commitment*-Ansatz wählen. *Von Hagen* hat einen Index entwickelt, der insgesamt fünf Bereiche enthält, anhand derer der Budgetprozess klassifiziert wird. Vergleicht man die dabei erhobenen Werte der Jahre 1991<sup>24</sup> und 2001<sup>25</sup>, so zeigt sich, dass bei der Aggregation der einzelnen Teilbereiche zu Gesamtindizes Italien dasjenige Land ist, welches von den hier untersuchten Konsolidierern seine Haushaltsinstitutionen am stärksten reformiert hat, aber auch in Belgien, Österreich und Schweden wurden wichtige Änderungen des Budgetprozesses durchgeführt.

Die Ankündigung von Sanierungsanstrengungen zu Beginn einer Konsolidierung hat – so der internationale Vergleich<sup>26</sup> – eine selbstbindende Wirkung und kann zu Glaubwürdigkeitsgewinnen führen. Für Deutschland wäre der *commitment*-Ansatz eine systemlogische Wahl. Dieser enthält im Kern ein Bekenntnis zu Haushaltskonsolidierung, weshalb es Sinn machen würde, die mehrjährige Finanzplanung zu verstärken und Ausgabenniveaus bzw. fixe Budgetziele zu Beginn einer Legislaturperiode – etwa in Koalitionsverträgen oder Regierungserklärungen – verbindlich festzulegen. Damit wird die Haushaltskonsolidierung zu einem wichtigen politischen Element in der Festlegung eines Regierungs- bzw. Koalitionsprogramms. Zudem sind solche Ankündigungen ein Signal an die Finanzmärkte, das diese in ihre *ratings* mit aufnehmen können. Diese weiche Form einer „Budgetregel“ hat den Vorteil einer gewissen Flexibilität und ist praktikabler als die bloße Fixierung auf konstitutionell verankerte Regeln. Eine solche Strategie wurde beispielsweise während der Konsolidierung in den Niederlanden gewählt. Dabei ist nicht nur die öffentliche Ankündigung solcher Ausgaben- bzw. Einnahmeziele sinnvoll, sondern auch die Fixierung in den Koalitionsvereinbarungen zwischen den Regierungspartnern.

24 Daten aus *Hagen, J. v.*, a. a. O.

25 Daten aus *Hallerberg, M.*, a. a. O.

26 *Wagschal, U./Wenzelburger, G.*, a. a. O.

*Tabelle 3:* Ankündigung von Konsolidierungsbemühungen in den Regierungserklärungen

Punkte	Kriterium
1	Die Haushaltssituation des Landes/Verschuldung wird nicht thematisiert.
2	Die Ziele der Haushaltskonsolidierung werden abstrakt formuliert (zum Beispiel: „Nettoneuverschuldung soll zurückgeführt werden“).
3	Die Ziele der Haushaltskonsolidierung werden abstrakt formuliert. Es werden zusätzlich konkrete Bereiche genannt, in denen gekürzt werden soll.
4	Die Rückführung der Nettoneuverschuldung auf null wird ohne konkreten Zeitpunkt angekündigt.
5	Die Rückführung der Nettoneuverschuldung auf null wird ohne konkreten Zeitpunkt angekündigt. Es werden zusätzlich konkrete Bereiche genannt, in denen gekürzt werden soll.
6	Ankündigung eines ausgeglichenen Haushaltes mit Nennung eines Zeitpunkts.
7	Ankündigung eines ausgeglichenen Haushaltes mit Nennung eines Zeitpunkts. Es werden zusätzlich konkrete Bereiche genannt, in denen gekürzt werden soll.

*Quelle:* Eigene Auswertung aller Regierungserklärungen zum Zeitpunkt nach Wahlen bzw. des erstmaligen Machterwerbs (Zeitraum 01/1990 bis 01/2007). Zu den Werten für die einzelnen Bundesländer siehe *Wagschal, U. u. a., a. a. O.*

Ein näherer Blick auf die Ankündigung von Konsolidierungsbemühungen in den deutschen Bundesländern gibt Aufschluss über den jeweiligen Konsolidierungserfolg. Die Auswertung basiert auf allen Regierungserklärungen in den Bundesländern für den Zeitraum von 1990 bis Januar 2007. Diesen Erklärungen, abgegeben zum Zeitpunkt des Amtsantritts bzw. der Reinvestitur ins Ministerpräsidentenamt, kommt eine besondere Bedeutung zu, da hier das Regierungsprogramm für die kommenden Jahre formuliert wird. Sonstige Regierungserklärungen innerhalb einer Legislaturperiode wurden nicht untersucht, mit Ausnahme derer, die innerhalb einer Legislaturperiode nach einem Wechsel im Amt des Ministerpräsidenten abgegeben wurden. Zur Auswertung kamen insgesamt 80 Regierungserklärungen, deren Bekenntnis zur Konsolidierung auf einer 7-stufigen Skala bewertet wurde (vgl. *Tabelle 3*), wobei hohe Werte eine besondere Betonung der Konsolidierung anzeigen. So erhält ein Bundesland beispielsweise den Wert 7, wenn der Ministerpräsident in der Regierungserklärung einen ausge-

gleichen Haushalt ankündigt, dafür einen Zeitpunkt nennt und darüber hinaus noch konkrete Bereiche angibt, in denen gekürzt werden soll.

*Tabelle 4: Spearman-Rangkorrelationen zwischen dem Ankündigungsindex und Verschuldungsindikatoren*

	<b>(a) Durchschnitt des Ankündigungsindex 2001-2006</b>	<b>(b) Durchschnitt des Ankündigungsindex 1991-2006</b>
Veränderung des Schuldenstandes der Länder (pro Kopf, ohne Gemeinden) für die jeweilige Untersuchungsperiode	(a) -0,617	(b) -0,507
Schuldenstand der Länder (pro Kopf, ohne Gemeinden) im Jahr 2006	-0,646	-0,405
Schuldenstand der Länder (pro Kopf, inklusive Gemeinden) im Jahr 2006	-0,690	-0,412
Konsolidierungsindex für die jeweilige Untersuchungsperiode	(a) +0,480	(b) +0,346

*Anmerkungen:* Dargestellt sind die Spearman-Rangkorrelationen; a=2001–2006; b=1991–2006, n=16.

Der Zusammenhang zwischen dem Ankündigungsindex sowie unterschiedlichen Schulden- und Konsolidierungsindikatoren für die beiden Subperioden 1991 bis 2006 sowie 2001 bis 2006 ist in *Tabelle 4* dargestellt. Man sieht insbesondere beim Niveau der Verschuldung, dass die Rangkorrelationen den erwarteten negativen Zusammenhang aufweisen. Überraschend sind jedoch die starken Zusammenhänge, wenn man den Ankündigungsindex für die Periode 2001 bis 2006 betrachtet und diesen sowohl zu den jeweiligen Schuldenständen im Jahre 2006 (mit und ohne Gemeinden, gemessen pro Kopf) sowie zur Veränderung des Schuldenstandes im Zeitraum zwischen 2001 und 2006 in Beziehung setzt. Insgesamt zeigt sich: Je stärker ein Land eine Haushaltskonsolidierung angekündigt hat, desto größer waren demnach auch seine Erfolge bei der Reduktion des Schuldenstandes. Dies bedeutet wiederum, dass versucht wurde, die getätigten Ankündigungen politisch umzusetzen. Der Blick auf die deutschen Bundesländer macht also deutlich, dass die Ankündigung von Konsolidierungsbemühungen eine große Rolle für den Konsolidierungserfolg spielt.

#### 4. Budgetinstitutionen ändern – Doppelhaushalte einführen

Neuere Theorieansätze der politischen Ökonomie erklären die Entstehung von Budgetdefiziten und die Entwicklung von Fiskalpolitik durch politische Institutionen. Eine zentrale Hypothese ist dabei ein postulierter Zusammenhang zwischen der Fragmentierung dieser Institutionen und der von ihnen betriebenen Fiskalpolitik. Innerhalb der Literatur lassen sich dabei mehrere Konzepte der Fragmentierung unterscheiden:<sup>27</sup>

- (1) *Size fragmentation* (anteilmäßige Zersplitterung), gemessen beispielsweise über die Zahl der Parteien an der Regierung.
- (2) *Over-time fragmentation* (Zersplitterung über die Zeit), gemessen etwa über die Häufigkeit von Macht- und Regierungswechseln.
- (3) *Ideological fragmentation* (Ideologische Zersplitterung der Regierung), gemessen über die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung oder über die ideologische Distanz innerhalb der Regierung.
- (4) *Institutional fragmentation* (Institutionelle Zersplitterung), gemessen zum Beispiel über die Stringenz des Budgetprozesses.

Die empirischen Befunde unterscheiden sich je nach Vergleichsebene deutlich, insbesondere im internationalen Vergleich sind die Effekte der einzelnen institutionellen Variablen sichtbar. Allerdings kann man etwa für die Bundesländerebene eine Variable identifizieren, die einen – auch in multivariaten Regressionsanalysen<sup>28</sup> – hoch signifikanten Einfluss hatte: die Existenz von Doppelhaushalten. Die Einführung von Doppelhaushalten ist nicht gleichmäßig in allen Bundesländern zum selben Zeitpunkt geschehen. Das erste Bundesland, welches solche Doppelhaushalte eingeführt hat, ist Bayern für die Jahre 1969/70. Als Zweites folgte Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 1970/71. In Baden-Württemberg bestehen Doppelhaushalte seit 1975/76. Nachdem in vielen Bundesländern die Legislaturperioden von vier auf fünf Jahre erhöht wurden, kann es dazu kommen, dass bei einer fünfjährigen Legislaturperiode zumindest ein Haushaltsjahr mit einem Einjahreshaushalt geführt wird. Dies muss jedoch rein rechtlich nach den Landeshaushaltsordnungen nicht so sein, da über die Nachtragshaushalte der Parlamentsvorbehalt und die letztendliche Beschlussfassung

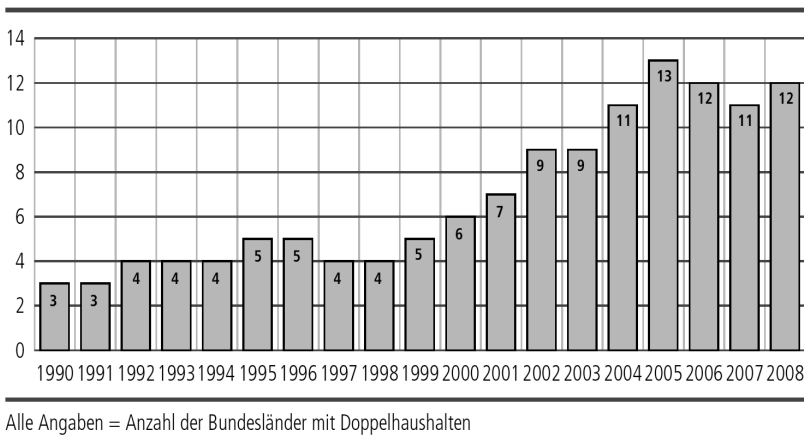
27 Perotti, R./Kontopoulos, Y.: Fragmented Fiscal Policy, in: *Journal of Public Economics*, 86/2 (2002), 191–202; Ricciuti, R.: Political Fragmentation and Fiscal Outcomes, in: *Public Choice*, 118/3–4 (2004), 365–388.

28 Wagschal, U./Wenzelburger, G.: Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992–2006), in: *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 3/1 (2009), 33–58.



durch das Parlament über die Höhe der Ausgaben und der Kreditermächtigung gegeben ist. Im Prinzip wäre es daher möglich, auch Doppelhaushalte über den Wahlzeitpunkt hinaus in das nächste Haushaltsjahr zu führen, wovon die Bundesländer aus Rücksicht auf die Parlamentsouveränität des neugewählten Landtags aber Abstand nehmen.

*Abbildung 2:* Häufigkeit von Doppelhaushalten in den 16 Bundesländern (1990-2008)



*Quelle:* Eigene Auswertung auf Basis eines standardisierten Fragebogens sowie weiteren Recherchen (siehe *Wagschal, U./Wenzelburger, G.:* Determinanten der Haushaltskonsolidierung, a. a. O.).

In *Abbildung 2* zeigt sich die steigende Zahl der Bundesländer mit einem Doppelhaushalt. Insbesondere seit dem Jahr 2000 haben zahlreiche Bundesländer verstärkt auf dieses Instrument gesetzt. In qualitativen Interviews der 16 Haushaltsverantwortlichen wurde oft auf ihre Bedeutung hingewiesen. In einem Bundesland wurde argumentiert, dass der Doppelhaushalt so geplant wurde, dass man im Jahr vor der Wahl „Ruhe hat“. Die Begründung in einem anderen Bundesland zielte ebenfalls auf die Vermeidung einer „zeitinkonsistenten Politik“. Nach der dortigen Überzeugung überwogen eindeutig die Vorteile, die in einer kürzeren Beratungszeit der Haushalte sowie in einer Abkehr von der Kurzfristspektive liegen. Wiederholt wurde in den Interviews auch formuliert, dass Ausgabenpolitiker in den anderen Ressorts danach strebten, ihre politischen Wunschprojekte möglichst zeitnah zu verwirklichen. Im Rahmen der Doppelhaushalte werden diese daher zumeist im ersten Haushaltsjahr platziert, während

der Druck auf das Budget im zweiten Jahr vergleichsweise gering ist. Dieses zweite Jahr dient dann dazu, Effizienzgewinne zu heben und einen Sparbeitrag zu realisieren. Der Kritik, dass mit den Doppelhaushalten der in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) verankerte Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit durchbrochen wird (seit 1981 gilt auch, dass das Haushaltsjahr gleich dem Kalenderjahr sein muss), kann nicht gefolgt werden. Das Prinzip der Jährlichkeit wird dadurch gewährleistet, dass die Haushaltspläne getrennt nach Jahren aufgestellt werden – eine Option, welche die BHO in § 1 sogar ausdrücklich für den Zeitraum von zwei Jahren anerkennt.

*Tabelle 5:* Doppelhaushalte und durchschnittliche Verschuldungs- und Konsolidierungsperformanz nach Bundesländern

	<b>Veränderung des Schuldenstandes in € pro Kopf (2001–2006)</b>	<b>Durchschnitt der Nettokreditaufnahme in € pro Kopf (1992–2006)</b>	<b>Konsolidierungsindikator (2001–2006)</b>	<b>Konsolidierungsindikator (1991–2006)</b>
Kein und nur unterdurchschnittlich Doppelhaushalte (11 Bundesländer)	2199,9	367,5	1,9	2,2
Überwiegend Doppelhaushalte (5 Bundesländer)	1930,2	192,8	2,6	3,4
Insgesamt (16 Bundesländer)	2115,6	312,9	2,1	2,6

*Anmerkung:* Dargestellt sind die Durchschnitte der jeweiligen Ländergruppen (mit und ohne Doppelhaushalt) über die jeweils in Klammern angegebenen Jahre.

Empirisch stellt sich die Frage, ob sich die vermeintlich positive Wirkung der Doppelhaushalte auch in den Daten zeigt. Zur (anschaulichen) Beantwortung dieser Frage wurden Durchschnittsbetrachtungen der Verschuldungs- und Konsolidierungsindikatoren für die Untersuchungsperioden 1991 bis 2006 und 2001 bis 2006 gemacht. In *Tabelle 5* wird dabei nach denjenigen Bundesländern differenziert, die in der Untersuchungsperiode keine – beziehungsweise in weniger als der Hälfte der Untersuchungsjahre – Doppelhaushalte hatten sowie nach Ländern, die in mindestens der Hälfte der Untersuchungsjahre einen Doppelhaushalt hatten. Es zeigt sich, dass die Performanz beim Schuldenstand, dem Schuldenzuwachs sowie bei den Konsolidierungsindikatoren in der Ländergrup-

pe mit überdurchschnittlich vielen Doppelhaushalten besser ist als jener der Länder mit nur wenigen oder keinen Doppelhaushalten.

## 5. Vorsichtig budgetieren – Sicherheitsabschläge vornehmen

Die Stärkung des Vorsichtsprinzips ist eine weitere Erfolgsressource. Im Bundesländervergleich hat sich gezeigt: Länder, die Abschläge auf ökonomische Rahmendaten wie etwa die Steuerentwicklung, zukünftige Zinsentwicklungen, Änderungen bei der demographischen Entwicklung, aber auch absehbare Gesetzesänderungen vornehmen, haben erfolgreicher konsolidiert. Dieses realistische Budgetieren bedeutet, dass Sicherheitspuffer im Haushaltsvollzug eingebaut werden und der Haushalt nicht „auf Kante“ genäht wird. Faktisch stellen solche Sicherheitsabschläge stille Reserven dar, die als „*windfall-profits*“ für die Haushaltssanierung genutzt werden können. Diese in der Literatur als „Goldene-Hamster“-Politik oder „*rainy day funds*“ bezeichneten Strategien wirkten etwa in Schweden<sup>29</sup>, Belgien und Italien besonders positiv auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen.

Gerade die beiden Stellschrauben Budget-/Steuerschätzungen sowie Wachstumsprognosen sind sensitiv und unterliegen naturgemäß einer höheren Varianz, je weiter entfernt die Schätzung liegt. Eine konservative Schätzung mit Sicherheitsabschlägen würde die Haushaltsführung darum erleichtern und vor unliebsamen Überraschungen schützen. Eigene Auswertungen der Schätzungen der Wirtschaftswachstumsprognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für den Zeitraum von 1981 bis 2009 zeigen jedoch, dass von den 29 Prognosen nur fünf im Abweichungsbereich von unter plus/minus 0,5 Prozentpunkten lagen. Ähnlich bei den Steuerschätzungen: Vergleicht man die durchschnittlichen Abweichungen der Steuerschätzungen für die Periode von 1990 bis 2008, so beträgt der durchschnittliche Fehler im Berichtsjahr 2,9 Mrd. €, im Jahr 1 nach der Schätzung 8,8, zwei Jahre nach der Schätzung 14,8 und in t+3 sind es gar 19,9 Mrd. €. Dabei fällt eine deutliche Tendenz zur Überschätzung der Einnahmen auf.

Im internationalen Vergleich ist die Prognosequalität der deutschen Steuerschätzungen damit durchwachsen. Länder wie Großbritannien, Österreich, Belgien und Frankreich schneiden teilweise deutlich besser ab.<sup>30</sup> Es zeigt sich – so eine

<sup>29</sup> Henriksson, J., a. a. O.

<sup>30</sup> Bundesministerium der Finanzen (BMF): Steuerschätzung im internationalen Vergleich, in Monatsbericht des BMF, Juni 2008, 55–65, hier 60.

Untersuchung des Bundesfinanzministeriums – dass die Qualität der Prognosen zu einem guten Teil durch die Steuerstruktur und den zeitlichen Vorlauf der Steuerschätzung bestimmt ist, aber auch durch das Prognoseverfahren. Schließlich senkt auch die Unabhängigkeit der Steuerschätzung den Schätzfehler. Als weitere Ursache kommt vermutlich noch die zunehmende Volatilität der globalen Wirtschaftsentwicklung hinzu. Der Blick auf die Schätzfehler macht also deutlich, dass das Vorsichtsprinzip in Deutschland in der Praxis unzureichend Berücksichtigung findet, was sich hinderlich auf die Konsolidierungsperformanz auswirkt.

## 6. Einbindung wichtiger gesellschaftlichen Gruppen und der Gebietskörperschaften

Deutschland entspricht in Bezug auf sein Regierungssystem eher dem Typus einer Konsensdemokratie als dem einer Wettbewerbsdemokratie.<sup>31</sup> Dies zeigt sich an den machtvollen Vetospielern im politischen System, dem spezifischen Typus des Verbundföderalismus sowie oft bestehenden informellen und seltener formellen Großen Koalitionen.<sup>32</sup> Da die Art der Umsetzung von Konsolidierungsstrategien und Reformen mit dem politischen Systemtypus variiert, ist es für Deutschland angesichts dieser institutionellen Konstruktion vorprogrammiert, dass Politik in inkrementellen, also nur kleinen Schritten, erfolgt. Genau dies lässt sich etwa größtenteils am Regierungsstil von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* ablesen. In Wettbewerbsdemokratien dagegen funktioniert die Umsetzung von Reformen anders. Ein Beispiel sind die großen Kursumschwünge in Neuseeland in den 1990er Jahren. Der ehemalige neuseeländische Finanzminister *Sir Roger Douglas* berichtete seit Ende seiner aktiven politischen Karriere wiederholt über seine Erfahrungen im neuseeländischen Reformprozess und die Grundsätze erfolgreicher Reformstrategien. Er hat dazu bis heute neben vier Büchern auch eine große Anzahl von Artikeln verfasst.<sup>33</sup> Seine Reformstrategie – basierend auf seinen Erfahrungen – lässt sich in zehn Punkte gliedern, von denen einer explizit die Konsensbildung adressiert: „Über das Ziel muss zunächst nicht unbedingt ein Konsens aller gesellschaftlichen Kräfte hergestellt werden, da die

31 *Lijphart, A.*: Patterns of Democracy, Yale, 1999.

32 *Schmidt, M. G.*: Germany: The Grand Coalition State, in: Colomer, J. M. (Hg.): Political Institutions in Europe, 2<sup>nd</sup> ed., London, 2002, 55–93.

33 Vgl. etwa *Douglas, Sir R.*: Neuseeländische Lektionen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.06.2005, 8.

Konsensbildung die Klarheit und Einfachheit des Reformziels verwässern würde.“<sup>34</sup>

Als Gegenmodell können die Niederlande gelten. Ökonomisch und fiskalisch sind sie eines der positiven Beispiele im OECD-Raum, die übervergleichsweise gesunde Finanzen und ein relativ robustes Wirtschaftswachstum verfügen. Diese positive Bilanz war für die Niederlande Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre nicht vorhersehbar. An zahlreichen Stellen des Sozialstaates, der öffentlichen Finanzen sowie der Wirtschaft gab es strukturelle Probleme. So durchlief das Land zu Beginn der 1980er Jahre eine tiefe ökonomische Krise mit sehr geringem Wirtschaftswachstum. Selbst der Ressourcenreichtum (Gasvorkommen) hatte in den 1970er Jahren eher negative Auswirkungen auf die Beschäftigung – ein Phänomen, das als „holländische Krankheit“ in die Wirtschaftsgeschichte einging. Zu Beginn der 1990er Jahre bezogen rund 15 % der Erwerbspersonen eine Invaliditätsrente und wurden – zu Lasten des Sozialsystems – aus dem Erwerbsleben ausgegliedert. Die Staatsverschuldung wuchs extrem schnell und betrug 1993 immerhin rund 94 % des BIP. Die anschließende Gesundung des mehrfach kranken Patienten wird in der politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaatumbaus entsprechend als „holländisches Wunder“<sup>35</sup> bezeichnet. Grund war vor allem die Herstellung eines gesamtgesellschaftlichen Konsenses über die Notwendigkeit von Reformen und einer Konsolidierung, der im „Vertrag von Wassenaar“ im November 1982 vom damaligen Gewerkschaftsführer und späteren Regierungschef *Wim Kok* und Arbeitgeberpräsident *Chris van Veen* besiegelt wurde. Aber auch für andere Länder wie Belgien, Schweden und partiell Italien (hier vor allem aus dem Streben, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen), lassen sich ähnliche Strategien beobachten.

Eine solche Einbindungsstrategie muss in politischen Mehrebenensystemen auch die nachgelagerten Gebietskörperschaften berücksichtigen. Im internationalen Vergleich<sup>36</sup> zeigte sich, dass bei einigen erfolgreichen Budgetsanierungen die Konsolidierungslasten auf nachgelagerte Gebietskörperschaften wie etwa Provinzen und Gemeinden abgewälzt wurden, bzw. – aus Sicht der handelnden Akteure – die Kommunen in die Konsolidierungsstrategie mit eingebunden wurden. Insbesondere in Kanada und Schweden wurde die Möglichkeit des *downlo-*

34 Ebd.

35 *Visser, J./Hemerijck, A.*: Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt/M., 1998.

36 *Wagschal, U./Wenzelburger, G.*, a. a. O.

ading zumindest teilweise genutzt und das Bundesdefizit auf die unteren Verwaltungsebenen abgewälzt. In Kanada kürzte die Regierung die Bundestransfers, in Schweden führte u. a. die Verschärfung der Bezugskriterien bei der Arbeitslosenhilfe indirekt zu Mehrausgaben der Kommunen für die Sozialhilfe. Eine Auswertung zeigt aber auch, dass insbesondere die Regierungen solcher Staaten die die Maastricht-Kriterien einhalten wollten, auf ein *downloading* verzichteten.<sup>37</sup>

Diesbezüglich fällt für die Bundesrepublik Deutschland auf, dass es große Unterschiede in der Kommunalverschuldung gibt, die mit den Zuweisungen des Landes an die Kommunen zu erklären sind, aber auch mit unterschiedlichen sozio-ökonomischen Problemlagen der einzelnen Länder. So weisen beispielsweise die bayerischen Kommunen die fünfthöchste Verschuldung auf, während die baden-württembergischen im Vergleich der Flächenländer am geringsten verschuldet sind. Auch im Saarland und in Schleswig-Holstein ist die Kommunalverschuldung unterdurchschnittlich und rund 200 bzw. 300 € pro Kopf niedriger als die bayrischer Kommunen. Die höchste Kommunalverschuldung findet sich dagegen in Nordrhein-Westfalen, obwohl dort gerade die Anzahl der Gemeinden relativ gering ist.

Diese Befunde werfen nun die die naheliegende Frage auf, wie eng die kommunale Finanzausstattung mit der Verschuldung und den Konsolidierungsanstrengungen der Länder zusammenhängt. Ausgangspunkt ihrer Beantwortung ist die Diagnose, dass Landes- und Kommunalverschuldung zu einem Gutteil „kommunizierende Röhren“ sind. Die Verteilung der Auf- und Ausgaben zwischen Land und Kommunen kann in den Bundesländern dabei unterschiedlich organisiert sein und mit unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden und Finanzausstattungen einhergehen.<sup>38</sup> Unter sonst gleichen Umständen ist daher zu erwarten, dass ein Land relativ höher verschuldet ist, wenn es seine Kommunen finanziell besser ausstattet als ein vergleichbares Bundesland, welches seine Kommunen am „kurzen Zügel“ führt. Für hoch verschuldete Flächenbundesländer ergibt sich zudem ein strategischer Verschuldungsanreiz, wenn etwa Notlagenhilfen reklamiert und gleichzeitig die Kommunen gut ausfinanziert werden. Dagegen können

37 Ebd.

38 Der Kommunalisierungsgrad eines Landes errechnet sich als prozentualer Anteil der bereinigten unmittelbaren Ausgaben der Kommunen an den gesamten bereinigten und unmittelbaren Ausgaben eines Landes (inklusive Kommunen) Damit wird die Struktur der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen erfasst; *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*: Index der kommunalen Finanzausstattung. Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen, Bad Ems, 2007, 49.

Landesregierungen, die den Haushaltsausgleich auf ihrer Agenda stehen haben, in die Versuchung geraten, ihre Ziele auf Kosten der Kommunen zu erreichen.

Insgesamt zeigt sich, dass die alten Bundesländer einen höheren Kommunalisierungsgrad als die fünf neuen Länder haben. Das bedeutet, die westdeutschen Gemeinden müssen mehr Aufgaben übernehmen als die ostdeutschen. Mit 33,8 % besonders niedrig ist der Kommunalisierungsgrad jedoch im Saarland – hier liegt er sogar noch unter dem Wert der ostdeutschen Flächenländer.

Analysiert man für die 13 Flächenländer die statistischen Zusammenhänge mit dem Niveau sowie der Veränderung der Verschuldung, dann ergeben sich starke bis mittelstarke Korrelationen. Es zeigt sich, dass hier insgesamt eine enge Beziehung zwischen der Finanzausstattung der Kommunen und der Verschuldungsperformanz besteht, d. h. Länder mit einer hohen Verschuldung statten ihre Kommunen sehr viel besser aus als Länder mit geringer Verschuldung. Und genau diese Länder erhalten nun Konsolidierungshilfen. Ein faireres System der Finanzausstattung, das unter Berücksichtigung sowohl der Kommunen als auch der Länder diese strategische Verschuldensoption eliminieren würde, könnte somit zu einer erfolgreicherer Konsolidierung beitragen.

## 7. Nicht nur Regeln, sondern auch Akteure stärken

Mit der Erkenntnis, dass vor allem auch der politische Wille für die Sanierung der Haushalte unerlässlich ist, warten zwei unterschiedliche theoretische Ansätze gleichzeitig auf. Während der Mainstream der Ökonomen vor allem auf die Überlegenheit institutioneller Regeln abhebt,<sup>39</sup> betont ein Teil der sozialwissenschaftlichen, stärker handlungstheoretischen Forschung die Wichtigkeit der handelnden Akteure,<sup>40</sup> die jedoch in ihrem Handeln durch Institutionen begrenzt werden können.<sup>41</sup> Die ökonomische Sichtweise der beiden Nobelpreisträger *Kydland* und *Prescott*, wonach diskretionäre Politik systematisch einer regelgebundenen Politik unterlegen ist, spiegelt sich auch in der Einführung der Schuldenbremse durch die Föderalismuskommission wieder, hier insbesondere mit einem engen Fokus auf das Verbot der Neuverschuldung bzw. auf eine „atmen-

39 *Kydland, F./Prescott, E. C.*: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: *Journal of Political Economy*, 85/3 (1977), 473–492.

40 *Glaab, M.*: Politische Führung als strategischer Faktor, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 17/2 (2007), 303–332.

41 *Scharpf, F. W.*: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, 2000.

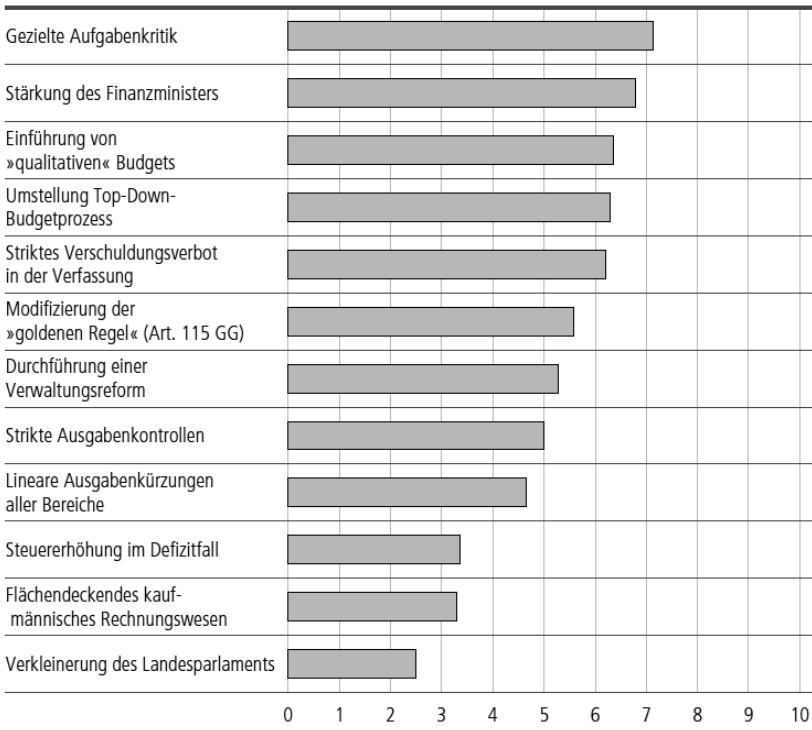
de“ Schuldenregel. Der Vergleich der Bundesländer zeigt jedoch: Sowohl Akteure als auch Regeln sind wichtig. Bemerkenswert ist etwa, dass kein Konsolidierer auf Bundesländerebene im Untersuchungszeitraum seine Verfassungsbestimmungen verschärft hat, bzw. dass mit Bayern und Hessen sogar zwei erfolgreiche Länder überhaupt keine Verfassungsregeln gegen Schulden besitzen (diese sind in der Haushaltsordnung kodifiziert). Die Schuldenverbotsstrategie wurde in den vergangenen 15 Jahren von keinem Bundesland verfolgt: Vor allem Bayern ging den Weg über eine glaubwürdige Ankündigung der Verschuldungsrückführung. Kein Land hat ein striktes Verschuldungsverbot in der Verfassung implementiert. Dagegen haben aktuell Baden-Württemberg und Sachsen (beide 2008) jeweils ihre Landeshaushaltsordnungen geändert, um eine flexible Schuldenregel auf Gesetzesebene zu implementieren.

Die Verbotsstrategie wurde in der Föderalismusreform II dennoch gewählt, obwohl jetzt schon absehbar ist – zumindest nach dem aktuellen Gutachten des Sachverständigenrates –, dass die notwendigen Einsparungen bis 2016 gar nicht erbracht werden können. Überdies wird durch diese Strategie nicht konsolidiert werden können, da sich einerseits die Aufgaben und damit auch die Ausgaben kaum ändern werden und andererseits die Einnahmesituation konstant bleibt. Bestehende Schieflagen bleiben daher weiter bestehen. Dennoch kann eine solche Maßnahme langfristig als sinnvolle Unterstützungsoption gesehen werden. Hilfreicher wäre demnach aber die Stärkung der handelnden Akteure. Erfolgreiche Konsolidierer auf Bundesländerebene hatten immer auch starke Finanzminister (etwa *Milbradt, Sarrazin, Faltlhauser, Keler*), die den notwendigen Rückhalt des Regierungschefs besaßen. Dies bestätigt auch eine Umfrage unter allen 16 Haushaltsverantwortlichen der Länderfinanzministerien, die die Stärkung des Finanzministers als wichtiger erachten als ein striktes Verschuldungsverbot (siehe *Abbildung 3*).

Auch die internationalen Vergleichsstudien haben gezeigt, dass Konsolidierungspolitik mit politischen Köpfen und *leadership* verbunden ist. Diese wurde durch den Regierungschef und/oder den Finanzminister bewirkt. Namen wie *Göran Persson, Paavo Lipponen, Wim Kok, Gerrit Zalm, Margret Thatcher, Roger Douglas* oder *Paul Martin* sind zu Synonymen für erfolgreiche Konsolidierungen in den jeweiligen Ländern geworden.



**Abbildung 3:** Institutionelle Änderungen, die für eine Haushaltskonsolidierung hilfreich wären (Skala von 1 bis 10)



Angaben = Mittelwerte aus den Antworten aller Bundesländer auf einer Skala von 1 bis 10

Antworten auf Frage 59:  
 »Sind die institutionellen Änderungen für die Haushaltskonsolidierung hilfreich?«

*Quelle:* Umfrage unter den Haushaltsverantwortlichen der Länderfinanzministerien, *Wagschal, U. u. a., a. a. O., 333.*

#### **IV. Was ist für die kommenden Jahre zu erwarten? Die Absichten der Bundesregierung**

Bezüglich der geschilderten Makroentwicklungen für die öffentlichen Haushalte hat der Wechsel der Regierungszusammensetzung im Herbst 2009 in Deutschland eine Perspektivverschiebung im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung gebracht. Vor allem die FDP, aber auch die CSU drängt auf Steuersenkungen,

um die Wirtschaft anzukurbeln, und hofft so auf Selbstfinanzierungseffekte im Wirtschaftsaufschwung – ganz im Einklang mit der Deutung der *Laffer*-Kurve, nach der Steuersenkungen die Steuereinnahmen erhöhen können. Damit entspricht dieses Verhalten der „parteilich motivierten Steuerglättung“<sup>42</sup>, die für bürgerliche Regierungen eine Präferenz von Steuersenkungen im Austausch für höhere Verschuldung identifizierte. Die Schätzungen der Selbstfinanzierungsanteile von Steuersenkungen sind aber eher gering, so kommt eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin lediglich auf eine Quote von rund 40 % für die Unternehmenssteuerreform 2008,<sup>43</sup> für Änderungen bei der Familienbesteuerung wird dieser Effekt sogar noch deutlich geringer eingeschätzt.

Eckpfeiler und Rahmenbedingungen der Regierungspolitik sind neben dem aktuell hohen Schuldenstand von rund 84 % des BIP (so die aktuellen Zahlen der OECD) die Schuldengrenzen, die die europäische Ebene vorgibt, sowie die in der Föderalismusreform II verabschiedete Schuldenbremse. Die europäischen Regeln sehen dabei ein zulässiges Haushaltsdefizit von 3 % bei einer maximalen Staatsverschuldung von 60 % des BIP vor, während die Schuldenbremse für den Bund ab 2016 nur noch eine maximale Verschuldung von 0,35 % des BIP erlaubt und die Bundesländer ab 2020 sogar überhaupt keine Verschuldung mehr tätigen dürfen. Das Besondere der Schuldenbremse ist die temporär zulässige Überschreitung dieser Grenzen bei einer anschließenden Rückführung der Verschuldung über ein Ausgleichskonto. Zulässig sind Überschreitungen nur noch in Zeiten extremer wirtschaftlicher Krisen sowie im Falle von Naturkatastrophen.

Bis die Schuldenbremse im Jahr 2020 allerdings vollständig für Bund und Länder greifen soll, müssen zunächst auch noch die föderalen Finanzbeziehungen durch eine Neuordnung des Finanzausgleichs neu justiert werden. Hinzu kommt ein degressives Auslaufen der Sonderergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Bundesländer, die von 2005 bis 2019 insgesamt 105,3 Mrd. € ausmachen.<sup>44</sup> Zusätzlich stellen die demographischen Entwicklungen weitere Herausforderungen dar, sowohl durch den Rückgang der Bevölkerung insbesondere in

42 *Wagschal, U., a. a. O.*

43 *Bach, S., u. a.: Aufkommens- und Verteilungseffekte der Unternehmensteuerreform 2008, DIW Berlin Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 76/2 (2007), 74–85.*

44 Hinzu kommen im Rahmen des Solidarpaktes II noch zusätzliche Leistungen in Höhe von rund 51 Mrd. € für die neuen Bundesländer für den Zeitraum von 2005 bis 2019.

den ostdeutschen Ländern als auch durch die Änderung der Altersstruktur, die negative Rückkoppelungseffekte auf das Wirtschaftswachstum haben wird.<sup>45</sup>

Vor diesem Hintergrund hat die neue Bundesregierung nach dem Regierungswechsel im Herbst 2009 im Koalitionsvertrag<sup>46</sup> verschiedene Maßnahmen für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vereinbart. Hierzu zählt als erstes Sofortprogramm das sogenannte Konjunkturpaket III (Wachstumsbeschleunigungsgesetz), welches mit rund 8,5 Mrd. € Entlastungswirkung pro Jahr ein höheres Wirtschaftswachstum generieren soll. Vor dem Hintergrund ökonomischer Wachstumstheorien<sup>47</sup> sind diese vereinbarten Maßnahmen jedoch weniger hilfreich zur Generierung von Wachstum. Gerade die Neue Wachstumstheorie betont insbesondere die Bedeutung des technologischen Fortschritts, der in erster Linie aus humankapitalbezogenen Investitionen generiert werden kann. Dagegen fokussieren die Maßnahmen der Bundesregierung jedoch vor allem auf sozialpolitische Leistungen, insbesondere der Hilfe für Eltern (Kindergeld, Erhöhung der Grundfreibeträge im Umfang von 4,6 Mrd. €), auf die Unterstützung von Unternehmen, vor allem durch Änderungen von  *Holding*-Vorschriften (Entlastung 2,4 Mrd. €), die Senkung der Mehrwertsteuer für das Gast- und Hotelgewerbe auf den reduzierten Satz von 7 % (Umfang 0,9 Mrd. €) sowie die Entlastung von Erben und die Förderung von Biokraftstoffen.

Diese Maßnahmen sind aus ökonomischer Perspektive nicht geeignet, das Wachstum zu erhöhen, sondern scheinen eher der Erfüllung von Wahlversprechen geschuldet. So hat der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2009/2010 dieses Konjunkturpaket denn auch massiv kritisiert und einen „Vorrang für die Konsolidierung“<sup>48</sup> der öffentlichen Haushalte angemahnt. Für die Haushaltskonsolidierungen bedeutet dieses Wachstumsbeschleunigungsgesetz eine Reduktion der Einnahmen und wird tendenziell zu einer weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation führen. Vor diesem Hintergrund hat der neue Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* auch erst für 2013 eine Erfüllung der Maastricht-Kriterien angekündigt. Die steuerlichen Entlastungsmaßnahmen der 17. Legislaturperiode umfassen 24 Mrd. € p. a., sodass aktuell keine einkommenorientierte Konsolidierung angestrebt wird, sondern der Fokus ganz auf den

45 Lindh, T./Malmberg, B./Petersen, T., a. a. O.

46 CDU/CSU und FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin, 2009, 10.

47 Barro, R. J./Sala-i-Martin, X.: Economic Growth, New York, 1995.

48 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10, Berlin, 2009.

Langfristeffekten des erhofften Wirtschaftswachstums liegt. Durch die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse steigt jedoch der Konsolidierungsbedarf effektiv:

„Für die Jahre 2010 bis 2013 geht der Finanzplanungsrat von einer strukturellen Defizitquote des Bundes – und nur von dieser ist hier die Rede – von rund 1,6 vH aus. Schreibt man diese Quote bis zum Jahr 2016 fort, beträgt der durch das Grundgesetz vorgegebene unabweisbare Konsolidierungsbedarf 1,25 vH gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 3¼ vH, wie sie in der Finanzplanung nach dem Jahr 2010 unterstellt wird, beläuft sich der allein durch die Schuldenbremse erzwungene Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt auf etwa 37 Mrd. Euro.“<sup>49</sup>

Verglichen mit der Kategorisierung in *Tabelle 3*, die das Bekenntnis zur Haushaltskonsolidierung misst, kann für den aktuellen Koalitionsvertrag nur ein sehr geringer Wert von zwei vergeben werden. Haushaltskonsolidierung wird lediglich als nicht konkretes Ziel thematisiert, erkennbar an folgender Formulierung: „Haushaltskonsolidierung ist auch die Grundlage für die Sicherung unseres Sozialstaates.“<sup>50</sup> Insgesamt spielt Haushaltskonsolidierung damit eine untergeordnete Rolle in den Vorhaben der neuen Bundesregierung, Die Tatsache, dass im Koalitionsvertrag steht, es werde weder einen Entzug von Kaufkraft geben noch eine Kürzung bei öffentlichen Investitionen,<sup>51</sup> untermauert dies. Insgesamt taucht das Wort „Haushaltskonsolidierung“ nur zweimal im Koalitionsvertrag auf, während beispielsweise „Gerechtigkeit“ (in verschiedenen Varianten) neunmal erwähnt wird.

Eine gewisse Innovation ist allerdings mit der Ankündigung einer Ausgabenregel zu verzeichnen, die jedoch nicht konkret fixiert wurde. Diese Regel verlangt, dass das Ausgabenwachstum real unter dem Wachstum des BIP liegen muss.<sup>52</sup> In der Vergangenheit kam eine solche Regel bereits zur Anwendung, etwa bei den Konsolidierungsbemühungen des Bundeslandes Bremen im Finanzplanungsrat. Ebenso sind derartige Ausgabenregeln im internationalen Vergleich durchaus üblich. Allerdings mangelt es auch hier an einem konkreten Umsetzungsvorschlag.

49 Ebd.

50 *CDU/CSU und FDP*, a. a. O., 11.

51 Ebd., 9.

52 Ebd., 20.

Als Stärkung von Delegationselementen wird im Koalitionsvertrag ebenfalls angekündigt, dass zukünftig wichtige Eckwerte des Haushaltes vorgegeben werden.<sup>53</sup> Die internationalen Vergleichsstudien<sup>54</sup> haben gezeigt, dass solche Eckwertebeschlüsse, so sie denn verbindlich eingehalten werden und auch durchgesetzt werden können, einen wichtigen Beitrag für die Haushaltskonsolidierung leisten können.

## V. Zusammenfassung und Bewertung

Die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise erforderte ohne Frage massive finanzielle Eingriffe des Staates und weitgehende Garantien für Schlüsselsektoren. Dieser (temporäre) „keynesianische Konsens“ ist weitgehend unstrittig, obgleich auch hier die politischen Akteure – ähnlich wie bei der Finanzierung der Deutschen Einheit – auch diverse sozialpolitische, insbesondere familienpolitische, Maßnahmen in den drei Konjunkturpaketen verpackten. Dies ändert jedoch nichts an der Notwendigkeit von diesem *deficit spending* abzurücken, um sowohl nationale Verfassungsvorgaben als auch internationale Verschuldungsregeln einzuhalten.

Überprüft man die sieben erfolgreichen Konsolidierungsstrategien zusammen, so kann man (1) feststellen, dass ein echtes politisches Bekenntnis zur Konsolidierung fehlt. Die Diagnose der Bundeskanzlerin *Angela Merkel* aus dem Jahr 2006, die anlässlich einer Bundestagsrede am 21. Juni 2006 und einem strukturellen Finanzierungsdefizit von 60 Mrd. € vom „Sanierungsfall Deutschland“ sprach, hat sich vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise nicht verbessert. Bezieht man die implizierte Staatsverschuldung mit ein, dann hat sich der Konsolidierungsdruck sogar weiter erhöht. Für 2010 wird ein Defizit von 86 Mrd. € für den Bund erwartet, was in etwa 5 % des BIP entspricht. Umso mehr verwundert es daher, dass keine substanziellen Konsolidierungsankündigungen im Koalitionsvertrag zu finden sind und in der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin überhaupt keine Konsolidierungsabsichten auftauchten.

(2) Der internationale Vergleich hat überdies gezeigt, dass Regierungen, so sie denn einen Konsolidierungserfolg anstreben, zügig nach dem Macht- und Regierungswechsel mit der Konsolidierung beginnen sollten. Wiederum werden weder im Koalitionsvertrag noch in der Regierungserklärung ausgabenseitige Kürzungen

53 Ebd., 20.

54 *Wagschal, U./Wenzelburger, G.*, a. a. O.; *Wenzelburger, G.*, a. a. O.

gen angesprochen, sondern es werden im Gegenteil Versprechungen abgegeben, wonach die Bürger keine Kürzungen zu erwarten hätten. Darüber hinaus werden auf der Einnahmenseite Entlastungen verabschiedet, die die Konsolidierungen erschweren werden. (3) Damit muss für die aktuellen Bemühungen der Bundesregierung auch der dritte Konsolidierungserfolgswert, die ausgabenseitige Konsolidierung, negativ bewertet werden.

(4) Als vierter Faktor haben sich die vorsichtigen Annahmen sowie Sicherheitsabschlüsse als erfolgreich erwiesen. Hier kann mit der beabsichtigten Ausgaberegulierung etwas gepunktet werden, wobei es aktuell noch keine Aussagen über die konkrete Ausgestaltung und den Einführungszeitpunkt gibt.

(5) Institutionell haben sich auch die Änderungen von Budgetinstitutionen als hilfreich erwiesen. Die angekündigte Stärkung von Eckwertenbeschlüssen ist positiv zu bewerten. Die Verbindlichkeit ist jedoch noch unklar. Weitergehende institutionelle Änderungen, etwa die Einführung von Doppelhaushalten oder eine verbindlichere Finanzplanung, werden nicht in Erwägung gezogen.

(6) Im Hinblick auf die Einbindung wichtiger gesellschaftlichen Gruppen sowie die Konsolidierung unter Einschluss der nachgelagerten Gebietskörperschaften wurde zwar bereits in der 16. Legislaturperiode mit der Föderalismusreform II und den Änderungen im Grundgesetz eine Aufteilung der Verschuldungszahlungen vereinbart, jedoch lässt sich für die kommende Legislaturperiode keine kohärente Konsolidierungsstrategie erkennen.

(7) Schließlich hat sich die Stärkung von Delegationskomponenten als hilfreich für Konsolidierung erwiesen. Hier ist der Finanzminister im internationalen Vergleich mit gewissen Vetorechten bereits recht stark ausgestattet.<sup>55</sup> Mit der Ernennung von *Wolfgang Schäuble* als Finanzminister sind zwei Voraussetzungen für die Umsetzung von Konsolidierung zumindest auf personeller Ebene gegeben. Erstens handelt es sich um einen durchsetzungsstarken Akteur, der zweitens überdies den Rückhalt der Regierungschefin genießt.

Alles in allem muss in der Gesamtschau der erfolgreichen Konsolidierungsstrategien konstatiert werden, dass die Folgen der Finanzkrise für die öffentlichen Haushalte und ihre Bewältigung in Deutschland nur unzureichend angegangen werden.

55 *Seils, E.*: Finanzpolitik und Arbeitsmarkt in den Niederlanden. Haushaltsinstitutionen, Koalitionsverträge und die Beschäftigungswirkung von Abgaben, Opladen, 2004.