Herbert Obinger

DIE LANGFRISTIGEN FOLGEN DER FISKALKRISE FÜR DEN SOZIALSTAAT

1. EINLEITUNG[1]

Die globale Finanzkrise führte in vielen entwickelten Demokratien zur schwersten Wirtschaftskrise seit den 1930er-Jahren. Ohne Zweifel hat der Wohlfahrtsstaat kurzfristig wesentlich dazu beigetragen, dass die sozialen Verwerfungen der jüngsten Rezession bisher weit weniger verheerend waren als jene der Großen Depression (vgl. Kaasch/Starke/van Hooren 2010; Vis/van Kersbergen/Hylands 2011). Von dieser kurzfristigen Erfolgsbilanz des Sozialstaates sind aber die mittel- und langfristigen Krisenfolgen zu unterscheiden. Die These dieses Beitrags lautet, dass die BürgerInnen in vielen fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten krisenbedingt auf lange Sicht mit erheblichen Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme zu rechnen haben. Meine Argumentation setzt sich aus vier Bausteinen zusammen, die auch die ersten Abschnitte dieses Beitrags strukturieren. Hauptursache für die zu erwartende Phase restriktiver Sozialpolitik ist die Schuldenkrise, die sich in vielen Ländern im Zuge der Wirtschaftskrise dramatisch zugespitzt hat. Künftig wird der Wohlfahrtsstaat aus drei Gründen stärker als bislang in das Zentrum von Einsparungsbemühungen geraten: Erstens sind heute in der OECD-Welt im Schnitt über die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben im Sozialbereich gebunden. Anders als in der Vergangenheit kann zweitens der Einsparungsdruck künftig nicht mehr so leicht in nicht-sozialstaatliche Politikfelder umgelenkt werden. Hier wurde nämlich bereits in den letzten beiden Jahrzehnten der Rotstift in einem solchen Ausmaß angesetzt (vgl. Castles 2007), dass mittlerweile kaum noch umfangreiche Ausgabenkürzungen zu erreichen sind, ohne zentrale Funktionen des Staates zu gefährden. Drittens hat sich schließlich der Handlungsspielraum des Nationalstaates auf der Einnahmenseite verringert. Der Umstand, dass die Fiskalkrise Kürzungen in der Sozialpolitik wahrscheinlicher machen wird, bleibt wiederum für Politik und Demokratie nicht folgenlos. Dieser Aspekt wird im fünften und letzten Abschnitt dieses Beitrags thematisiert.

2. VON DER FINANZMARKT- ZUR FISKALKRISE

Die zur Abfederung der wirtschaftlichen Krisenfolgen aufgelegten Bankenrettungs- und Konjunkturprogramme sowie die rezessionsbedingten Steuerausfälle und Ausgabensteigerungen im Sozialbereich (vgl. Adema/Fon/Ladaique 2011; OECD 2012) haben in fast allen entwickelten Demokratien die Staatsverschuldung binnen weniger Jahre massiv in die Höhe getrieben (vgl. Wagschal/Jäkel 2010; OECD 2011, 254). Länder wie Großbritannien verzeichneten das höchste Budgetdefizit seit Kriegszeiten und auch in anderen Ländern hat die Staatsverschuldung Rekordhöhen erreicht. In Deutschland sind nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes allein im Jahr 2010 die Staatsschulden um mehr als 304 Mrd. Euro angewachsen, sodass am Jahresende der Schuldenstand annähernd die zwei Billionen Euro-Marke

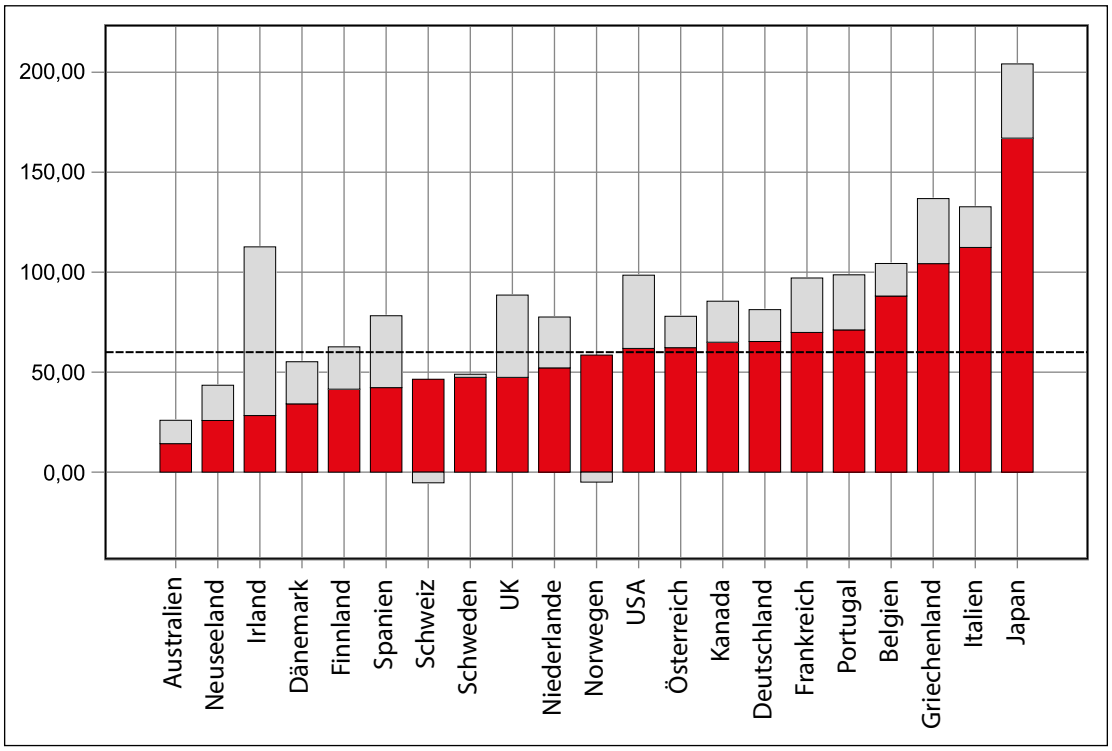
[1] Dieser Beitrag ist eine leicht modifizierte Fassung meines Beitrags „Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“ (vgl. Leviathan 40. Jg., 3/2012). Abgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Nomos Verlags, Baden-Baden 2013.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 58–71

erreicht hat.[2] Abbildung 1 zeigt für 21 langjährige Mitgliedsländer der OECD die Bruttostaatsschulden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2007 (roter Balken) sowie die im Zuge der Finanzkrise bis 2011 angehäuften Schulden (grauer Balken). Mit Ausnahme von Schweden, Norwegen und der Schweiz sind die Staatsschulden seit Beginn der Krise geradezu explodiert.

Dieser dramatische Anstieg der Staatsverschuldung im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise hat die in einigen Ländern in den 1990er-Jahren erzielten Haushaltskonsolidierungserfolge (vgl. Wenzelburger 2010, 39) binnen kurzer Zeit wieder zunichtegemacht. Fiskalpolitische Austerität wird daher für lange Zeit die politische Agenda in weiten Teilen der OECD-Welt bestimmen – mit beträchtlichen Konsequenzen für die Demokratie (vgl. Streeck/Mertens 2010).

Abbildung 1: Staatsverschuldung in % des BIP 2007 (roter Balken) und Veränderung der Staatsverschuldung zwischen 2007 und 2011 (grauer Balken)



Datenbasis: OECD 2010a; dargestellt ist die Bruttoschuldenquote.

Grundsätzlich stehen mit Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen nur zwei Wege zur Haushaltssanierung offen. Beide Optionen sind jedoch unpopulär und in demokratisch verfassten Systemen für die politischen Eliten mit Risiken verbunden. Dies gilt insbesondere für Einsparungsversuche bei den sozialen Sicherungssystemen des Wohlfahrtsstaates, der aufgrund seiner Popularität und seiner zahlenmäßig großen Unterstützerbasis als besonders gut geschützt vor drastischen Einschnitten gilt (vgl. Pierson 1994; 1996; Svallfors 2010).

Mein Argument lautet nun, dass der Sozialstaat künftig erheblich stärker unter Einsparungsdruck geraten wird als das bislang der Fall war. Dies hängt mit drei eng miteinander verknüpften Faktoren zusammen, die in den nächsten Abschnitten – allerdings getrennt voneinander – diskutiert werden.

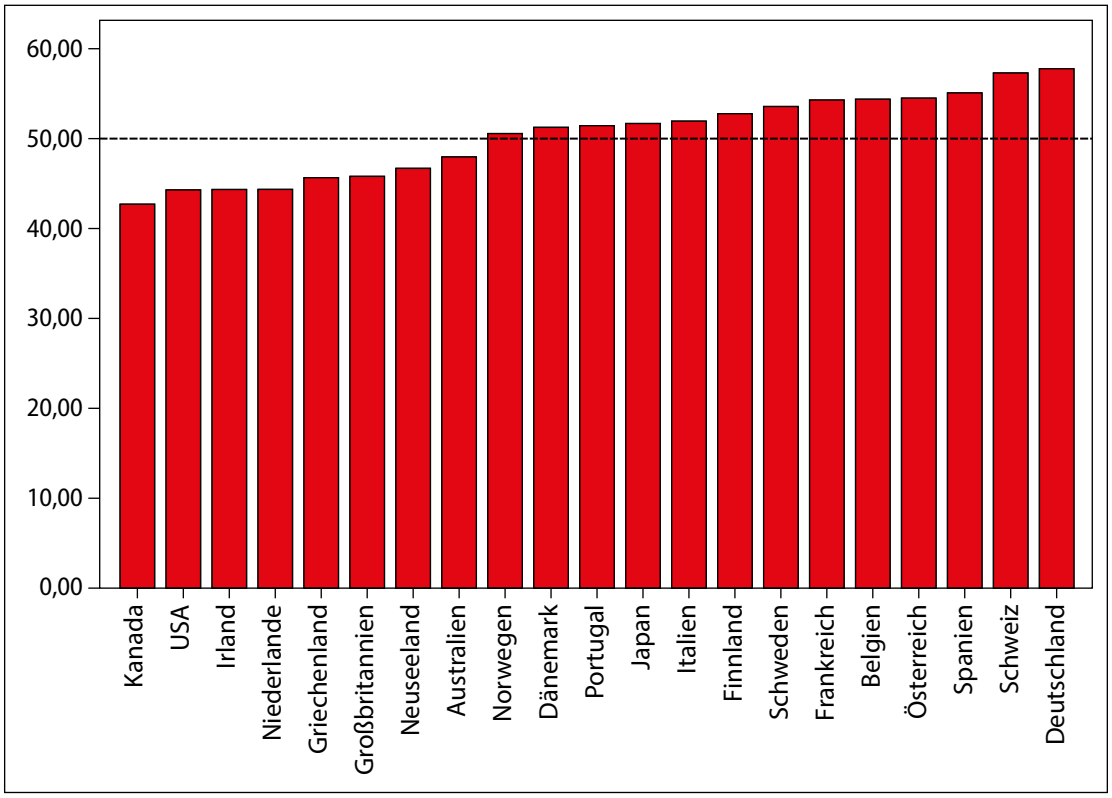
[2] http://www.staatsverschuldung.de/destatis2011-02-21.pdf (10. März 2011). Dieser Rekordzuwachs ist wesentlich der Einrichtung von „Bad Banks“ geschuldet.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 58–71

3. DER WOHLFAHRTSSTAAT ALS KÜRZUNGSOBJEKT: DAS SUTTONSCHE GESETZ

Die erste Erklärung ist denkbar einfach und lässt sich mit einer Anekdote illustrieren. Der amerikanische Bankräuber Willie Sutton (1901–1980) soll angeblich auf die Frage eines Reporters, warum er eine Bank überfallen habe, schlicht geantwortet haben: „Because that's where the money is."[3] Das „Suttonsche Gesetz" lehrt, den Blick auf das Naheliegende zu richten. Es ist das schiere fiskalische Gewicht des Wohlfahrtsstaates, welches ungeachtet der institutionellen Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Arrangements die Begehrlichkeiten der HaushaltspolitikerInnen weckt. Der Wohlfahrtsstaat ist heute überall mit Abstand der größte Ausgabenposten der öffentlichen Hand. In den 21 OECD-Ländern betrug im Jahr 2007 der Anteil der öffentlichen Sozialausgaben an den gesamten Staatsausgaben im Durchschnitt 50,4%. Die nationalen Unterschiede sind dabei relativ gering (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der Sozialausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben reichte von 42,7% in Kanada bis zu 57,8% in Deutschland. Auch in der Schweiz und Österreich drängt der Sozialstaat andere Politikfelder fiskalisch besonders stark an den Rand.

Abbildung 2: Anteil der öffentlichen Sozialausgaben in % der gesamten Staatsausgaben (2007)



Quelle: OECD (2010b).

Am Vorabend der Finanzkrise entfiel daher rund eine Hälfte der gesamten Staatsausgaben auf den Wohlfahrtsstaat, während die andere für die restlichen Politikfelder reserviert war (vgl. Castles 2007). Wichtig für die weitere Argumentation ist der Umstand, dass das relative Gewicht des Sozialstaates – also der Anteil der Sozialausgaben an den öffentlichen Gesamtausgaben – in den letzten drei Jahrzehnten in allen OECD-Ländern deutlich zugenom-

[3] Willie Sutton hat später in einem Buch diesen Satz bestritten. Ich danke Francis G. Castles für den Hinweis auf diese Anekdote.

men hat. 1980 waren im Durchschnitt lediglich 38% der gesamten öffentlichen Ausgaben im Sozialbereich gebunden und dementsprechend entfielen auf alle nicht-sozialstaatlichen Politikfelder 62% der Gesamtausgaben. Diese Relation hat sich in einigen Ländern stark zugunsten der Sozialausgaben verändert. Hinzu kommt, dass das fiskalische Gewicht des Sozialstaates im Zuge der Wirtschaftskrise weiter zugenommen hat. Allein zwischen 2007 und 2012 ist die öffentliche Sozialausgabenquote im OECD-Durchschnitt um drei Prozentpunkte angestiegen (vgl. OECD 2012, 1). Wenn daher eine Regierung zu Haushaltsdisziplin und Einsparungen gezwungen ist, führt in Zukunft wohl kaum ein Weg an Ausgabenkürzungen bei den sozialen Sicherungssystemen vorbei.

Eine hohe Staatsverschuldung und der damit verbundene hohe Budgetkonsolidierungsdruck sind jedoch keine neuen Phänomene (vgl Reinhart/Rogoff 2009). Bereits in den 1990er-Jahren hatte eine Reihe von OECD-Ländern mit hoher Staatsverschuldung zu kämpfen und die Maastrichter Konvergenzkriterien zwangen insbesondere die europäischen Länder zu einer restriktiven Haushaltspolitik. Eine Reihe von Staaten war in ihren Konsolidierungsbemühungen durchaus erfolgreich (vgl. Zohlnhöfer 2009). Angesichts der Tatsache, dass die Sozialausgaben seit 1980 in fast allen Ländern gestiegen sind (vgl. OECD 2010b), muss geklärt werden, warum erstens der Wohlfahrtsstaat weiter gewachsen ist bzw. von umfangreichen Einschnitten relativ verschont blieb und warum zweitens künftig im Sozialbereich mit starken Kürzungen zu rechnen ist.

4. DAS ENDE DER „NEW POLITICS OF THE WELFARE STATE"

Zur Beantwortung dieser Fragen stütze ich mich weitgehend auf Arbeiten von Paul Pierson, betone dabei aber, dass die von ihm als Hauptursache für die Robustheit des Wohlfahrtsstaates identifizierte neue Politiklogik („new politics of the welfare state") kontextabhängig ist. Das Argument lautet verkürzt, dass diese strategische Option nur für ein kurzes Zeitfenster zur Verfügung stand und mittlerweile weitgehend ausgeschöpft ist.

Piersons These, wonach der Wohlfahrtsstaat als Folge einer neuen und auf der Angst vor Schuldzuweisungen („blame avoidance") basierenden Politiklogik immun gegenüber umfassenden Rückbauversuchen ist (vgl. Pierson 1994; 1996), findet für die meisten OECD-Länder für das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts empirische Bestätigung. Das heißt nicht, dass keine Kürzungen im Sozialbereich vorgenommen wurden, aber im Vergleich zu anderen Politikbereichen kam die Sozialpolitik relativ glimpflich davon. Hauptgründe für die Resistenz des Wohlfahrtsstaates gegenüber radikalem Rückbau sind demnach seine hohe Popularität und die breite Unterstützung der Sozialpolitik durch die LeistungsbezieherInnen und Beschäftigten des Wohlfahrtsstaates, die zusammen über 50% der wahlberechtigten Bevölkerung repräsentieren. PolitikerInnen, die Kürzungen von Sozialleistungen anstreben, sehen sich daher einem hohen politischen Abwahlrisiko ausgesetzt. Einschnitte in das soziale Netz verursachen nämlich kurzfristig bei den Betroffenen konzentrierte und schmerzhafte Kosten (z. B. geringeres Transfereinkommen), stiften aber langfristig lediglich einen diffusen Nutzen (z. B. höheres Wirtschaftswachstum), von dem der einzelne Bürger/die einzelne Bürgerin nicht notwendigerweise profitieren wird. Da vor allem die von restriktiver Sozialpolitik unmittelbar und kurzfristig Betroffenen politisch gegen Leistungseinschränkungen mobil machen, verzichten wiederwahlorientierte PolitikerInnen entweder auf drakonische Kürzungen oder sie versuchen, unpopuläre Maßnahmen zu kaschieren. Zwar sind

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 58–71

Leistungskürzungen deshalb nicht ausgeschlossen, in jedem Fall ist aber nicht mit radikalen Einschnitten zu rechnen.

Piersons Thesen erfuhren neben viel Lob zum Teil aber auch heftigen Widerspruch. Während Korpi/Palme (2003) zum Teil erhebliche Leistungseinschnitte bei den Lohnersatzraten nachweisen konnten, wiesen andere Autoren zu Recht auf einen tief greifenden Umbau der sozialen Sicherungssysteme (z. B. aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Teilprivatisierung der Alterssicherung, Ausbau der Familienpolitik) seit den 1990er-Jahren hin (vgl. z. B. Gilbert 2004; Hemerijck 2011).

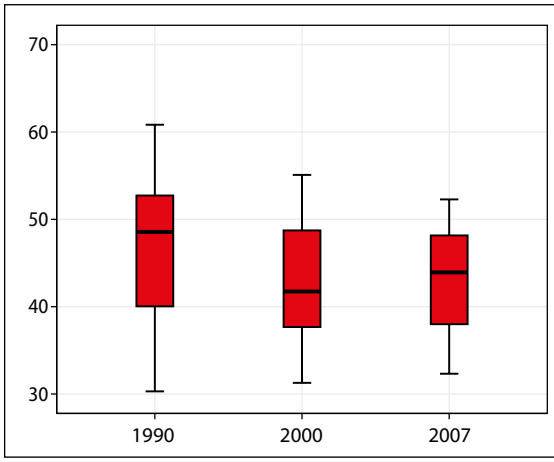
Paul Pierson reagierte lange Zeit nicht auf diese Kritik. Umso interessanter ist ein aktueller Beitrag, in dem er sich mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in langfristiger Perspektive auseinandersetzt und nachdrücklich seine Thesen bekräftigt (vgl. Pierson 2011). Trotz fundamentaler Veränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft seit Mitte der 1970er-Jahre zeichne sich der Wohlfahrtsstaat durch ein „surprising level of stability“ aus.

Und weiter: „Natürlich gibt es signifikante Veränderungen über vier Dekaden – das ist völlig klar. Aber gemessen an zentralen Kriterien wie dem Inklusionsgrad und den Lohnersatzraten sind die meisten Sozialstaatsprogramme in den reichsten Demokratien ungefähr so generös wie sie immer waren. Trotz dramatischer sozialer Veränderungen und großen fiskalischen Drucks in der Vergangenheit ist die überwältigende Mehrheit der Programme heute generöser als gegen Ende des sogenannten Goldenen Zeitalters. Kurz, das allgemeine Ausmaß an Einschnitten und das Muster der Variation zwischen den Programmen passen zu einer theoretischen Perspektive, die betont, dass mit der Expansion des Sozialstaates neue Interessengruppen entstanden sind, die die Basis politischer Unterstützung für den Sozialstaat verbreitern“ (Pierson 2011, 18, 20). Pierson räumt allerdings ein, dass dieser Befund nicht zwangsläufig für die Zukunft gelten muss: „Vielleicht beginnt das Zeitalter der wirklichen Einschnitte erst jetzt“ (vgl. Pierson 2011, 21).

Genau dies wird in diesem Beitrag behauptet: Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist zwar keine neue Herausforderung und sie ist auch alles andere als unmöglich, sie kann künftig jedoch kaum noch unter Ausklammerung des Sozialstaates erreicht werden. Eine Ursache wurde mit dem wachsenden fiskalischen Gewicht des Sozialstaates bereits ausgemacht. Als weiterer Grund kommt hinzu, dass bestimmte in der Vergangenheit praktizierte Wege der Haushaltskonsolidierung künftig nicht mehr oder nur noch eingeschränkt beschritten werden können.

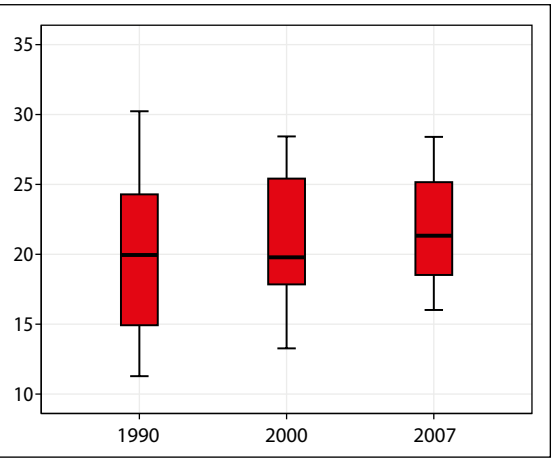
Eine Rückschau auf die 1990er-Jahre zeigt, dass eine Reihe von Ländern bereits damals aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der Staatsverschuldung seit den beiden Ölpreisschocks mit einem hohen Konsolidierungsbedarf konfrontiert war (vgl. Wagschal/Wenzelburger 2008, 12). Die damit verbundenen hohen Zins- und Tilgungslasten (durch hohe Zinssätze in den 1980er-Jahren), die Abflachung des Wirtschaftswachstums, steigende Arbeitslosigkeit sowie, in den 1990er-Jahren, die Maastrichter Konvergenzkriterien haben den Spardruck weiter erhöht. Tatsächlich konnten in den 1990er-Jahren viele Länder ihre Staatsausgaben drosseln. Wie Abbildung 3 anhand von Boxplots zeigt, ist zwischen 1990 und 2000 die Staatsquote erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg wieder zurückgegangen. Der Median sank von 48,3% auf 42,3%. Zwischen 2000 und 2007 ist die Staatsquote zwar wieder leicht angestiegen, sie blieb im Mittel jedoch deutlich unter dem Niveau des Jahres 1990.

Abbildung 3: Die Staatsquote in 21 OECD-Ländern seit 1990



Datenbasis: OECD 2010a.

Abbildung 4: Die Sozialausgabenquote in 21 OECD-Ländern seit 1990



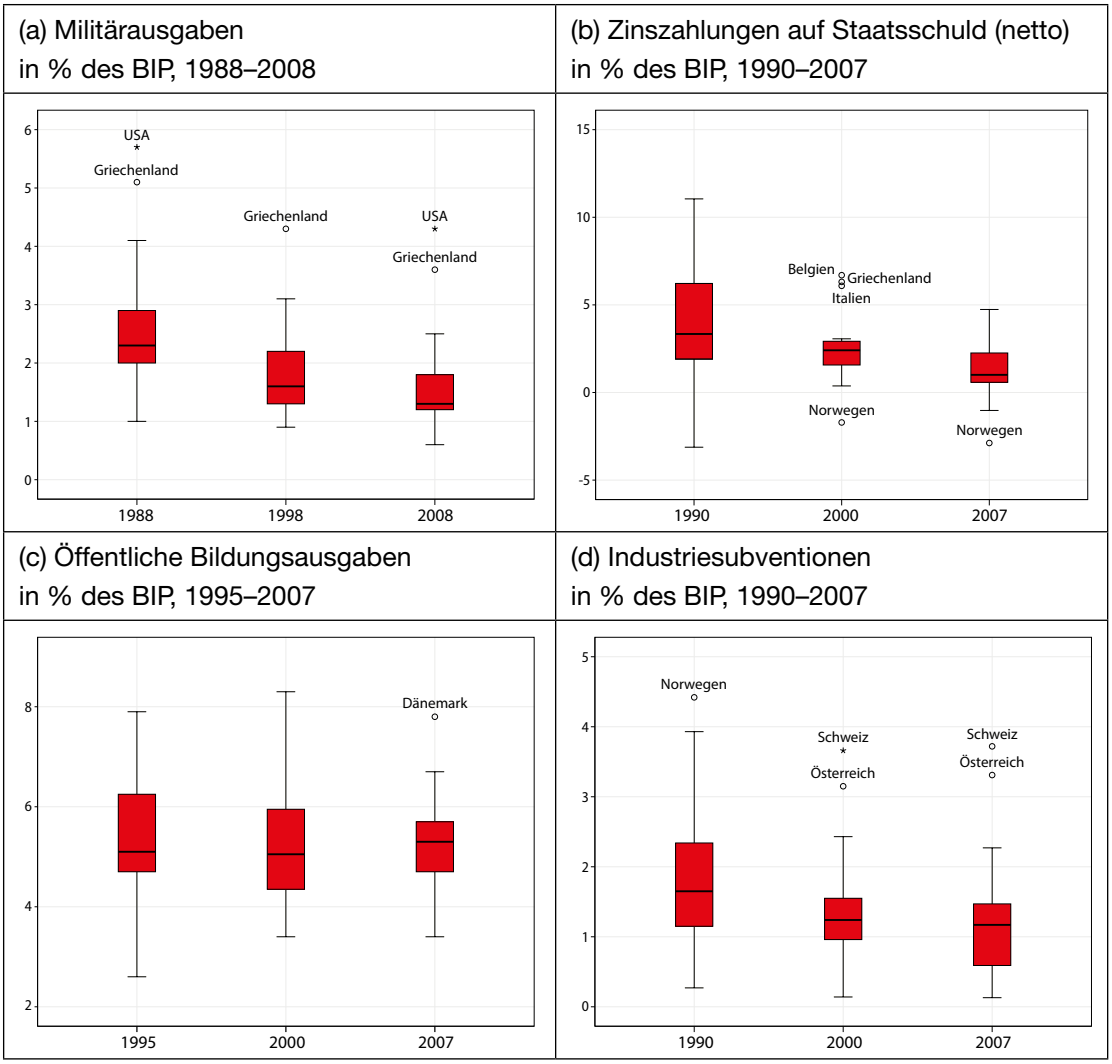
Datenbasis: OECD 2010b.

Demgegenüber blieb der Median der Sozialausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in den 1990er-Jahren praktisch unverändert (vgl. Abbildung 4), der arithmetische Mittelwert ist sogar von 19,7% (1990) auf 21,0% im Jahr 2000 angestiegen. Dieser ansteigende Trend setzte sich in den 2000er-Jahren weiter fort. Zwischen 1980 und 2007 ist die Sozialausgabenquote in den 21 Ländern im Schnitt sogar um über vier Prozentpunkte angewachsen.

Der Rückgang der Staatsquote bei gleichzeitigem Anstieg der Sozialleistungsquote impliziert, dass in der Vergangenheit in anderen Politikfeldern ungleich stärker als in der Sozialpolitik gekürzt wurde (vgl. Castles 2007). Opfer der ausgabenseitigen Haushaltssanierung waren dieser Studie zufolge in erster Linie die nicht-sozialstaatlichen Politikfelder, die rund die Hälfte der Staatsausgaben ausmachen. Seit den 1980er-Jahren waren in besonderem Maße die Bereiche Bildung, wirtschaftliche Angelegenheiten (z. B. Subventionen) und Verteidigung von Ausgabensenkungen betroffen. Schließlich entlasteten niedrigere Zinssätze in den 1990er-Jahren den Staatshaushalt überschuldeter Länder (vgl. Castles 2007). Abbildung 5 zeigt anhand von Boxplots die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in diesen vier Bereichen. Mit Ausnahme der Bildungsausgaben zeigt sich bei den Aufwendungen für Landesverteidigung, Subventionen und die Bedienung der Staatsschulden eine klare Konvergenz nach unten – ablesbar an einem sinkenden Median und einer Abnahme der Varianz über die Zeit. Der praktisch konstante Median bei den Bildungsausgaben täuscht darüber hinweg, dass zwischen 1995 und 2007 in zwei Drittel aller Länder die öffentlichen Bildungsausgaben in Relation zum BIP gesunken sind. Zudem ist auch im Bildungssektor die Streuung der Ausgaben über die Zeit geringer geworden. Während also bei den Sozialausgaben eine klare Konvergenz nach oben festzustellen ist (vgl. Abbildung 4), zeigt sich in einer Reihe von nicht-sozialpolitischen Politikfeldern eine Angleichung der Ausgaben nach unten (vgl. Abbildung 5).

Paul Piersons Hypothesen liefern für dieses asymmetrische Konsolidierungsmuster eine plausible Erklärung. Aufgrund des hohen politischen Risikos restriktiver Sozialpolitik haben die politischen Eliten den Konsolidierungsdruck offenkundig in demokratisch weniger gut verteidigte Politikfelder umgelenkt. Diese von der Angst vor Schuldzuweisungen geleitete Strategie wurde dabei nicht zuletzt durch glückliche Umstände erleichtert. Das Ende des Ost-West-Konflikts ermöglichte beträchtliche Einsparungen bei den Militärausgaben (vgl. Cusack 2007), während die im Vergleich zu den 1980er-Jahren geringeren Zinssätze die Haushalte entlasteten (vgl. Wagschal/Wenzelburger 2008, 61–64).

Abbildung 5: Entwicklung nicht-sozialpolitischer Ausgaben in 21 OECD-Ländern seit ca. 1990 bis zum Vorabend der Finanzkrise



Datenbasis: OECD (2010c, 243; 2010a); SIPRI Military Expenditure Database (http://milexdata.sipri.org/); Anmerkung: Bildungsausgaben 1995 ohne Belgien.

Entscheidend für mein Argument ist nun, dass in der Zukunft eine politisch motivierte Umlenkung des Kürzungsdrucks in nicht-sozialpolitische Politikfelder in ähnlicher Größenordnung aus vier Gründen ungleich schwieriger zu bewerkstelligen ist.

Erstens wurden in der Vergangenheit die Ausgaben in einigen Politikfeldern derart stark reduziert, dass weitere Ausgabenkürzungen die Aufgabenerfüllung und Funktionsfähigkeit des Staates in bestimmten Bereichen massiv beeinträchtigen würden. Exemplarisch kann dies anhand der Landesverteidigung illustriert werden: Der Median der Militärausgaben in den 21 OECD-Ländern belief sich im Jahr 2008 auf 1,3% des BIP (1988: 2,3%). Sofern man politisch an einer effektiven Landesverteidigung festhalten will, ist eine weitere deutliche Rückführung der Militärausgaben in vielen Ländern wohl kaum noch möglich, nicht zuletzt, weil der rasante Kostenanstieg militärischer Kapitalgüter (vgl. Cusack 2007) umfangreiche Einsparungen im Verteidigungsetat weiter erschwert.

Zweitens machen grundlegend veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche und geopolitische Kontextbedingungen in vielen Politikfeldern eher höhere öffentliche Ausgaben notwendig. Das

gilt allen voran für die Bildungsausgaben, da Wissen in post-industriellen Gesellschaften maßgeblich über künftigen Wohlstand und individuelle Aufstiegs- und Teilhabechancen entscheidet (vgl. Esping-Andersen 2002). Hinzu kommen neue terroristische Bedrohungen oder stetig wachsende Herausforderungen in der Klima- und Umweltpolitik.

Drittens handelt es sich bei Politikfeldern wie der Inneren Sicherheit oder der Landesverteidigung um hoheitliche Aufgaben des Staates. Aus verfassungspolitischen Gründen scheidet eine umfangreiche Kostenentlastung des Staates durch Privatisierungen aus. Demgegenüber wäre eine Privatisierung von Bildungsausgaben nach angelsächsischem Muster prinzipiell denkbar, würde aber die Probleme weiter verschärfen, die im letzten Abschnitt diskutiert werden.

Viertens wachsen schließlich mit der dramatisch gestiegenen Staatsverschuldung auch die Zinslasten. Während in der Vergangenheit bei diesem Ausgabenposten Einsparungen möglich waren, müssen künftig die Finanzminister in hoch verschuldeten Ländern aufgrund höherer Zinsaufschläge wieder größere Beträge in den Haushalt einstellen. Dies schmälert nicht nur den fiskalischen Handlungsspielraum, sondern erhöht gleichzeitig auch den Spardruck in anderen Politikfeldern.

Zusammenfassend beschränkte sich die strategische Option für die politischen Eliten, den Kürzungsdruck in nicht-sozialstaatliche Bereiche umzulenken, auf ein historisch kurzes Zeitfenster. Dieser Spielraum ist mittlerweile aber weitgehend ausgeschöpft, sodass die sozialen Sicherungssysteme in hoch verschuldeten Ländern künftig mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit in das Zentrum von Einsparungen geraten werden. Dies wird jedoch in demokratischen politischen Systemen negative Reaktionen seitens der WählerInnen provozieren. Der Spardruck wird noch weiter verstärkt, weil auch in der Sozialpolitik im Zuge veränderter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen neue Bedarfslagen und Risiken entstanden sind, deren Bearbeitung eher höhere Sozialausgaben erforderlich machen. Zu denken ist hier beispielsweise an neue soziale Risiken durch die modernisierungsbedingte Pluralisierung von Lebens- und Familienformen, die Alterung von Gesellschaften oder die massive Zunahme atypischer Beschäftigung und damit verbundene Armutsrisiken (vgl. Alber 2002). Hinzu kommt schließlich, dass der Wohlfahrtsstaat auch die sozialen Kollateralschäden der Finanz- und Wirtschaftskrise abfedern musste. Dazu gehörte nicht nur die Versorgung eines größeren Heers an arbeitslosen Menschen, sondern ebenso die Einkommensunterstützung für Personen, die im Zuge der Finanzkrise ihre Ersparnisse verloren haben, aus denen sie ihre Altersversicherung bezogen haben.

5. DIE EINNAHMENSEITE: ALTE UND NEUE RESTRIKTIONEN

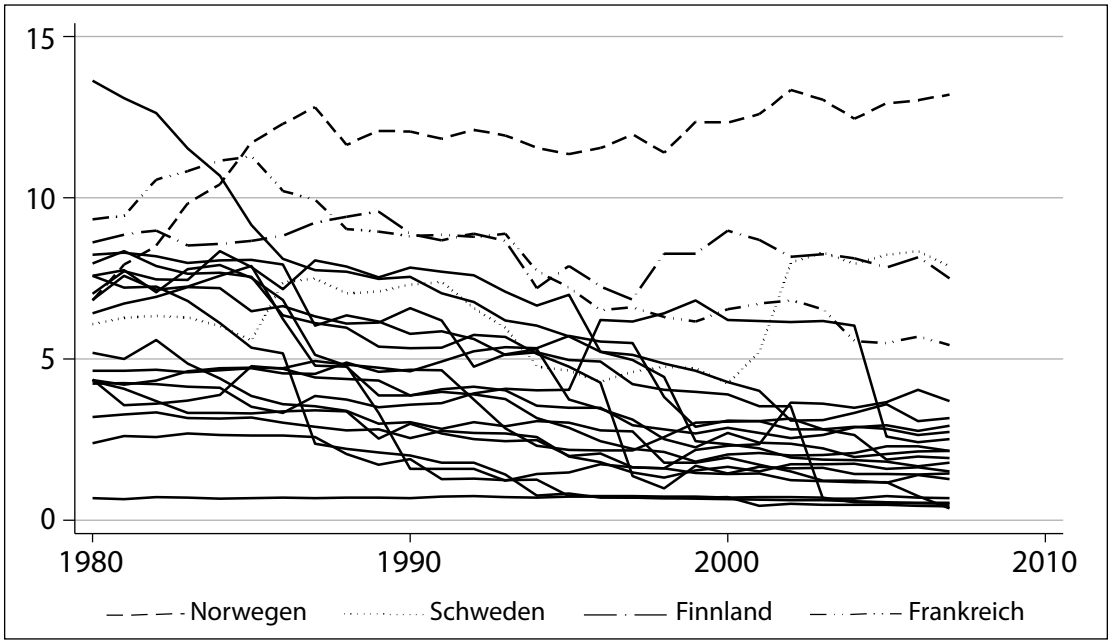
Bislang standen Ausgabenkürzungen im Blickpunkt. Alternativ oder ergänzend kann die Sanierung der öffentlichen Haushalte mit einnahmenseitigen Maßnahmen erfolgen. Ähnlich wie auf der Ausgabenseite haben sich hier jedoch ebenfalls die Rahmenbedingungen verändert, sodass neben alten Hindernissen auch neue Restriktionen eine einnahmenseitige Haushaltskonsolidierung künftig erschweren. Paul Piersons Argument gilt zunächst auch für die Einnahmenseite. Dass Steuer- und Abgabenerhöhungen unpopulär sind und für wiederwahlorientierte PolitikerInnen ein Risiko darstellen, ist alles andere als neu. Was sich aber im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten verändert hat, sind die im Zuge von Europäisierung und Globalisierung entstandenen Möglichkeiten zur Ausschöpfung von internationalen Faktorpreisdifferenzen. Die erleichterten Möglichkeiten zum Standortwechsel haben den Lohnkosten- und Steuerwettbe-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 58–71

werb zwischen Nationen deutlich verschärft und neue Restriktionen auf der Einnahmenseite geschaffen. Dies gilt sowohl für die Sozialbeiträge als auch für die Höhe der Steuersätze. Viele Länder haben Maßnahmen zur Stabilisierung oder Reduzierung der Beitragsbelastung getroffen und die Körperschaftssteuersätze sowie die Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer gesenkt. Dieser Steuerwettbewerb wurde insbesondere von kleinen Ländern forciert, da dort der Kapitalzustrom aus dem Ausland die durch Steuersenkungen erzeugten Einnahmenausfälle im Inland überkompensiert (vgl. Ganghof/Genschel 2008). Zwar blieb die Steuerquote relativ stabil, der Redistributionsgrad der Steuersysteme ist allerdings geringer geworden, zumal Lohneinkommen stärker als das mobile Finanzkapital belastet werden. Die Politik steht in Zeiten entgrenzter Märkte vor einem Dilemma. Eine Harmonisierung von Steuersätzen auf europäischer Ebene ist aufgrund heterogener Interessen der Mitgliedsstaaten und hoher Vetoanfälligkeit ebenso wenig in Sicht (vgl. Scharpf 2008) wie eine effektive Austrocknung von Steueroasen. Werden vor diesem Hintergrund jedoch die relativ immobilen Faktoren steuerlich stärker belastet, ist zumindest in Hochsteuerländern mit wahlpolitischen Gegenreaktionen seitens der relativ immobilen LohneinkommensbezieherInnen zu rechnen (vgl. Scharpf 2000b). Ein Beispiel sind die Wahlerfolge populistischer Anti-Steuerparteien in einigen skandinavischen Ländern in den 1970er-Jahren. An dieser Stelle schließt sich der Kreis zu Paul Piersons Thesen.

Ebenso wie auf der Ausgabenseite fanden die politischen Eliten auf der Suche nach Einnahmen in der Vergangenheit jedoch einen Ausweg. Durch Privatisierungen öffentlicher Unternehmen konnten einmalig hohe Einnahmen zu vergleichsweise geringen politischen Kosten erzielt werden. Allein in den 1990er-Jahren wurde weltweit fast eine Billion US-Dollar an Privatisierungserlösen erzielt, mehr als drei Viertel dieser Summe entfielen auf die OECD-Welt (vgl. OECD 2003, 7). Dieser Weg ist heute allerdings weitgehend versperrt, weil sich der Staat in der Vergangenheit fast überall in erheblichem Umfang von Unternehmensbeteiligungen getrennt hat (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Umsatzerlöse öffentlicher Unternehmen am BIP in 21 OECD-Ländern, 1980–2007



Anmerkung: Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind nur jene Länder hervorgehoben, die vom allgemeinen Trend abweichen. Quelle: Eigene Erhebungen im Rahmen des Projekts „Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten“, Sonderforschungsbereich 597, Universität Bremen. Für Details zur Messung vgl. Schmitt/Schuster 2010.

Öffentliche Beteiligungen an Industrieunternehmen sind heute eher die Ausnahme als die Regel und selbst die Daseinsvorsorgebereiche waren, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, von materiellen Privatisierungen betroffen (vgl. Schmitt 2010). Aufgrund des bereits weitgehend erfolgten „Ausverkaufs des Tafelsilbers“ (vgl. Zohlnhöfer/Obinger 2005) kommen Privatisierungserlöse daher künftig nur noch in geringem Umfang als Instrument zur Haushaltsentlastung in Frage.

6. FOLGEN UND AUSBLICK

In Reaktion auf den Anstieg der Staatsverschuldung seit den 1970er-Jahren wurden die öffentlichen Haushalte in der Vergangenheit maßgeblich durch geräuscharme Ausgabenkürzungen in den nicht-sozialstaatlichen Politikfeldern sowie mit Einmalmaßnahmen auf der Einnahmenseite konsolidiert. Aufgrund wahlstrategischer Motive der politischen Eliten kam der Wohlfahrtsstaat dabei relativ ungeschoren davon. Umbau und nicht umfassender Rückbau prägte die Sozialpolitik der letzten drei Jahrzehnte. Die Ausgaben für Sozialpolitik sind seit 1980 wegen steigender Arbeitslosigkeit, demografischer Veränderungen und höherer Gesundheitskosten sogar beträchtlich angestiegen[4] und absorbieren heute fast überall mehr als die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben.

Im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise ist in fast allen reichen Demokratien die Staatsverschuldung durch Übernahme privater Schulden systemrelevanter Unternehmen und Banken und durch Konjunkturprogramme explodiert, sodass Entschuldung, Haushaltssanierung und Haushaltsdisziplin für längere Zeit die politische Agenda bestimmen werden. Da sich wesentliche Konsolidierungsoptionen der Vergangenheit, nämlich Ausgabenkürzungen in nicht-sozialstaatlichen Politikfeldern sowie Privatisierungen, mittlerweile in hohem Maße erschöpft haben, ist der „new politics of the welfare state“ gewissermaßen die Geschäftsgrundlage abhandengekommen. Zudem sind Steuer- und Beitragserhöhungen heute wohl schwerer durchzusetzen als jemals zuvor (vgl. Streeck/Mertens 2010, 24). Vor dem Hintergrund des großen fiskalischen Gewichts des Sozialstaates und des Umstandes, dass andere Politikfelder nicht mehr als Blitzableiter für Ausgabenkürzungen fungieren können, sehen sich die politischen Eliten angesichts einer prekären Haushaltslage verstärkt gezwungen, unpopuläre Entscheidungen in der Sozialpolitik zu implementieren. Dies gilt selbst für einen Konsolidierungskurs, der (realistischerweise) Ausgabenkürzungen mit Einnahmensteigerungen kombiniert. Wie intensiv diese Einschnitte ausfallen, variiert jedoch stark mit dem fiskalischen Problemdruck. Die bislang von Ländern wie Irland, Großbritannien, Portugal und Griechenland aufgelegten Sparpakete beinhalten zum Teil drakonische Einschnitte im Sozialbereich und liefern erste Belege für die empirische Tragfähigkeit der Thesen dieses Beitrags (vgl. auch Hermann/Hinrichs/Brosig in diesem Band). Demgegenüber fielen in Staaten mit geringerem Schuldendruck die Einsparungsmaßnahmen bislang deutlich moderater aus. Deutschland konnte 2012 einen leichten Haushaltsüberschuss erzielen und visiert für 2014 sogar einen Haushalt ohne Neuverschuldung an.

Wenn nun die Strategien zur Abwehr von Schuldzuweisungen nicht mehr zur Verfügung stehen und die Politik nicht zuletzt aufgrund des Drucks der Finanzmärkte einen harten und bei den WählerInnen unpopulären Austeritätskurs durchsetzen soll, der nun zwangsläufig auch

[4] Nochmals soll betont werden, dass dieser Ausgabenanstieg Leistungskürzungen nicht ausschließt.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 58–71

den Sozialetat mit einschließt, dann ist künftig nicht nur mit einem höheren Konfliktniveau[5], sondern ebenso mit negativen Rückkopplungseffekten auf Politik und Demokratie zu rechnen. Besonders deutlich ist dies bereits in Griechenland zu beobachten, wo externer Druck die Regierung auf einen harten Sparkurs verpflichtet, der unter dem Damoklesschwert des Staatsbankrotts gegen massive Proteste der BürgerInnen durchgesetzt werden muss.

Da der Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaates in der Nachkriegszeit erfolgreich zur Eindämmung sozialer Ungleichheit beigetragen hat (vgl. Brady 2009), wird seine Zurückdrängung die soziale Ungleichheit erhöhen und damit einen Trend der letzten zwei Jahrzehnte weiter fortschreiben (vgl. OECD 2008). Gleichzeitig befördert die Fiskalkrise mittel- und langfristig jene Reformtendenzen, die bereits in den letzten zwei Jahrzehnten die sozialstaatliche Umbauagenda geprägt haben, nämlich Privatisierung von Sozialaufgaben, Neugestaltung der Anreizsysteme und Aktivierung (vgl. Gilbert 2004). (Teil-)Privatisierungen sozialer Sicherungssysteme (z. B. Alterssicherung) verstärken jedoch soziale Segmentierungsprozesse bzw. die Dualisierung zwischen In- und OutsiderInnen (vgl. Palier 2010).

Sozialstaatskürzungen und ein Anstieg sozialer Ungleichheit bleiben aber keineswegs folgenlos für Politik und Demokratie, da der Wohlfahrtsstaat in der Vergangenheit wichtige politische Integrationsleistungen erbracht hat (vgl. Schmidt 2005, 287ff). Versteht man soziale Rechte im Sinne von T. H. Marshall als Teilhaberechte und -chancen und teilt man die Einschätzung, dass der Wohlfahrtsstaat zur Stabilisierung und Legitimität der Demokratie beigetragen hat, dann sind im Hinblick auf die politischen Folgewirkungen von Sozialstaatsrückbau drei Aspekte von Relevanz.

Erstens stellt sich die Frage nach den Auswirkungen wachsender Ungleichheit auf die politische Partizipation der ReformverliererInnen. Hier sind vielfältige Reaktionsmuster denkbar, die von einer Radikalisierung bis hin zu politischer Apathie reichen, wie es das Beispiel Griechenland bereits zeigt. Die wenigen empirischen Studien deuten auf einen politischen Entfremdungseffekt bei den ReformverliererInnen sowie auf die Zunahme unkonventioneller Partizipationsformen von Personen mit hohem Einkommen und Bildungsstand hin (vgl. Solt 2008; Schäfer 2009; 2010). Wenn dies zutrifft, dann werden soziale Spaltungen durch politische Segmentierungsprozesse gespiegelt und die Demokratie verkommt mitunter zu einem mit Showelementen angereicherten Elitenschauspiel (vgl. Crouch 2008).

Zweitens liegt die Vermutung nahe, dass Wohlfahrtsstaatsrückbau nicht folgenlos für den Parteienwettbewerb bleibt. Wenn künftig auch die klassischen Sozialstaatsparteien zu unpopulären und schmerzhaften Maßnahmen in der Sozialpolitik gezwungen sind, dann ist seitens ihrer KernwählerInnen mit massiven Protestreaktionen zu rechnen, von denen insbesondere die Ränder des politischen Spektrums profitieren werden. Die unmittelbare Folge wäre eine höhere politische Instabilität und eine noch höhere Kurzatmigkeit der Politik – allesamt Voraussetzungen, die die Handlungsfähigkeit des Staates verringern und damit die Chancen einer nachhaltigen Budgetkonsolidierung schmälern.

Drittens beraubt eine Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates die Demokratie einer wichtigen Quelle von Outputlegitimität (vgl. Scharpf 2000a, 255). Wenn die öffentlichen Haushalte durch Ausgabenkürzungen im Sozialbereich konsolidiert werden, gleichzeitig aber aus Gründen

[5] Hauptkonfliktpunkt ist die Frage, wer die Konsolidierungslasten trägt. Dies betrifft sowohl die nationale als auch die internationale (europäische) Ebene. Die Debatte um eine europäische Transfer- bzw. Schuldenunion belegt dies mehr als deutlich.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 58–71

der „Standortlogik“ (vgl. Hassel/Lütz 2010, 253) auf einnahmenseitige Maßnahmen bei den Vermögenden und Besserverdienenden verzichtet wird, dann erschüttert dies grundlegende Fairnessvorstellungen der BürgerInnen und ihr Vertrauen in Demokratie und Marktwirtschaft. Mitunter führt die „Demokratie im Defizit“ (vgl. Streeck/Mertens 2010, 23) zu einem veritablen Demokratiedefizit. Die Schuldenkrise schadet damit langfristig nicht nur dem Wohlfahrtsstaat, sondern in weiterer Folge auch der Demokratie (vgl. Schäfer 2010).

Nochmals muss allerdings betont werden, dass sich der fiskalische Problemdruck nicht überall in ähnlicher Schärfe stellt und zentrale makroökonomische Schlüsselgrößen wie das Wirtschaftswachstum analytisch bislang ausgeklammert blieben. Tatsächlich handelt es sich dabei um eine zentrale Unbekannte, deren langfristige Prognose kaum seriös möglich ist. Eine länger andauernde wirtschaftliche Konjunkturphase kann die Haushaltskonsolidierung wesentlich erleichtern. Für diesen Optimismus besteht aber wenig Anlass, weil fast alle entwickelten Demokratien mittelfristig einem Sparzwang unterliegen. Zudem ist die Krisengefahr noch nicht gebannt – eine weitere Finanzkrise hätte wohl fatale Konsequenzen (vgl. Streeck 2010). All das ist jedoch Spekulation. Sicher ist hingegen, dass die Schuldenkrise nicht unbegrenzt andauern kann. Ihre Eindämmung wird jedenfalls (sozial-)politisch turbulent.

BIBLIOGRAFIE

Adema, Willem, Pauline *Fon* and Maxime *Ladaique* (2011), Is the European welfare state really more expensive? (= OECD social, employment and migration working papers No. 124).

Alber, Jens (2002), Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?, in: Berliner Journal für Soziologie 12, 5–35.

Brady, David (2009), Rich democracies, poor people. How politics explain poverty, New York/Oxford.

Castles, Francis G. (Ed., 2007), The disappearing state? Retrenchment realities in an age of globalisation, Cheltenham.

Crouch, Colin (2008), Postdemokratie, Frankfurt am Main.

Cusack, Thomas R. (2007), Sinking budgets and ballooning prices: recent developments connected to military spending, in: Francis G. *Castles* (Ed.), The disappearing state? Retrenchment realities in an age of globalization, Cheltenham, 103–132.

Esping-Andersen, Gøsta (2002), Why we need a new welfare state, Oxford.

Ganghof, Steffen und Philipp *Genschel* (2008), Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftsteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa, in: Martin *Höpner* und Armin *Schäfer* (Hg.), Politische Ökonomie der Europäischen Integration, Frankfurt am Main, 311–333.

Gilbert, Neil (2004), Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility, Oxford.

Hassel, Anke und Susanne *Lütz* (2010), Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates, in: Der moderne Staat 3, 251–271.

Hemerijck, Anton (2011), 21st century welfare provision is more than the ‘social insurance state’. A reply to Paul Pierson (= Zes-Arbeitspapier 3/2011, Zentrum für Sozialpolitik).

Kaasch, Alexandra, Peter *Starke* and Franca *van Hooren* (2010), The welfare state as crisis manager? Comparing social policy responses to three major economic crises (= paper presented at the APSA’s annual meeting), Washington, D.C.

Korpi, Walter und Joakim *Palme* (2003), New politics and class politics in the context of aus-

terity and globalization: welfare state regress in 18 countries, in: American Political Science Review 97, 425–446.
OECD (2003), Privatising state-owned enterprises. An overview of policies and practices in OECD countries, Paris.
OECD (2008), Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, Paris.
OECD (2010a), OECD economic outlook No. 88 (database), Paris.
OECD (2010b), Social expenditure database, Paris.
OECD (2010c), Education at a glance, Paris.
OECD (2011), OECD economic outlook 90, Paris.
OECD (2012), Social Spending after the crisis, Paris.
Palier, Bruno (Ed., 2010), A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe, Amsterdam.
Pierson, Paul (1994), Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment, Cambridge.
Pierson, Paul (1996), The new politics of the welfare state, in: World Politics 48,143–179.
Pierson, Paul (2011), The welfare state in the very long-run (= Zes-Arbeitspapier 2/2011, Zentrum für Sozialpolitik), Bremen.
Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. *Rogoff* (2009), This time is different. Eight centuries of financial folly, Princeton.
Schäfer, Armin (2009), Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: Der moderne Staat 2/2010, 159–183.
Schäfer, Armin (2010), Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 4, 131–156.
Scharpf, Fritz W. (2000a), Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
Scharpf, Fritz W. (2000b), The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options, in: Journal of European Public Policy 7, 190–228.
Scharpf, Fritz W. (2008), Negative und positive Integration (inklusive Nachbetrachtung), in: Martin *Höpner* und Armin *Schäfer* (Hg.), Politische Ökonomie der Europäischen Integration, Frankfurt am Main, 49–99.
Schmidt, Manfred G. (2005), Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden.
Schmitt, Carina (2010), Der Staat als Unternehmer bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen – Konvergenz im internationalen Vergleich?, in: Der moderne Staat 3, 455–469.
Schmitt, Carina and Philipp *Schuster* (2010), New public management reform in European countries: The retreat of the state from telecommunication services, in: TranState working papers 116/2010.
Solt, Frederick (2008), Economic inequality and democratic political engagement, in: American Journal of Political Science 52, 48–60.
Streeck, Wolfgang (2009), Reforming capitalism. Institutional change in the German political economy, Oxford.
Streeck, Wolfgang (2010), Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: Leviathan 38, 159–173.
Streeck, Wolfgang und Daniel *Mertens* (2010), Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: Der moderne Staat 3, 7–29.
Svallfors, Stefan (2010), Public attitudes, in: Francis G. *Castles*, Stephan *Leibfried*, Jane *Lewis*, Herbert *Obinger* and Chris *Pierson* (Eds.), The Oxford handbook of the welfare state, Oxford, 241–251.

Vis, Barbara, Kess *van Kersbergen* and Tom *Hylands* (2011), To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state?, in: Social Policy & Administration 45, 338–353.

Wagschal, Uwe und Georg *Wenzelburger* (2008), Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden.

Wagschal, Uwe und Tim *Jäkel* (2010), Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policy-Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Der moderne Staat 3, 295–320.

Wenzelburger, Georg (2010), Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse. Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse, Münster.

Zohlnhöfer, Reimut und Herbert *Obinger* (2005), Der Ausverkauf des „Tafelsilbers": Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000, in: Politische Vierteljahresschrift 46, 602–628.

Zohlnhöfer, Reimut (2009), Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden.