

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für Politische Wissenschaft

Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse

Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien
in der Analyse

von Georg Wenzelburger

Betreuer: Prof. Dr. Uwe Wagschal

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Dr. rer. pol.
eingereicht an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Heidelberg, im Mai 2009

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen.....	6
I Einleitung.....	10
I.1 Forschungsdesign und Analyseebenen: Methodologische Grundlegung	15
I.1.1 Ausgangspunkt: Methodentheoretische Überlegungen und ihre Konsequenz.....	15
I.1.2 Die Kausalperspektive: x-zentrierte und y-zentrierte Forschungsdesigns.....	19
I.2 Warum vergleichen? Zum Ansatz und zur Fallauswahl.....	20
I.3 Angrenzende Forschungsfelder	22
I.4 Aufbau der Arbeit.....	23
2 Definition, Messung und Forschungsstand	24
2.1 Messkonzepte: Indikatoren zur Bestimmung der Lage der öffentlichen Finanzen	24
2.1.1 Das Vermächtnis von Alesina und Perotti: Die zentrale Rolle von zyklisch bereinigten Saldenquoten.....	25
2.1.2 Die Schuldenquote als Maßzahl für Konsolidierungen.....	28
2.1.3 Die Aggregationsebene: <i>General Government</i> oder <i>Central Government</i> ?.....	29
2.2 Schwellenwerte und Messung.....	30
2.2.1 Dauer von Konsolidierungsperioden – die Analyse von Fiskalpolitik im Gegensatz zur Untersuchung von Haushaltssanierungen.....	31
2.2.2 Umfang von Konsolidierungen – wann gilt eine Saldenveränderung als Konsolidierung?.....	34
2.2.3 Die Messung von Veränderungen: nominal oder prozentual?	35
2.3 Definition einer Konsolidierungsperiode.....	36
2.4 Zwischenfazit.....	39
2.5 Forschungsstand: Determinanten und Wirkungen von Haushaltskonsolidierungen.....	40
2.5.1 Ausgangspunkt: Die Pioniere der Konsolidierungsforschung und ihre Vorfahren.....	40
2.5.2 Welche Faktoren erklären Konsolidierungen: die Frage nach den Determinanten.....	42
2.5.3 Wie wirken Konsolidierungen: die Frage nach den Effekten	44
2.5.4 Wie nachhaltig sind Konsolidierungen: die Frage nach dem Erfolg.....	46
2.5.5 Umsetzung von Konsolidierung – Konsolidierungsstrategien	47
2.5.6 Verortung der Forschungsfrage im Forschungsstand	47
3 Theoretische Grundlegung.....	49
3.1 Variablen zur Erklärung von Haushaltskonsolidierungen: Theoretische Herleitung.....	49
3.1.1 Vorbemerkungen.....	49

3.1.2	Theorieansätze aus der Politischen Ökonomie	51
3.1.3	Theorieansätze aus der Politikwissenschaft	55
3.1.4	Zusammenfassung der theoretischen Ansätze und Ableitung der Zusammenhänge	61
3.1.5	Automatismen, Niveaueffekte und statistische Eigenheiten	70
3.1.6	Zusammenfassung	72
3.2	Verbindung von quantitativer Analyse und Prozessanalyse: Ansatzpunkte der Triangulation	73
3.2.1	<i>Mixing Methods</i> in der Politikwissenschaft	73
3.2.2	Die Triangulationsstrategie dieser Arbeit.....	74
3.3	Strategieanalyse: Theoretische Grundlegung.....	78
3.3.1	Politische Strategie in der Politikwissenschaft	78
3.3.2	Ansatzpunkte für Strategie I: Strategische Vermittlung von Reformpolitik.....	79
3.3.3	Ansatzpunkte für Strategie II: Strategische Schachzüge	90
3.3.4	Ein allgemeines Modell für die politische Strategieanalyse von Konsolidierungspolitik.....	95
3.3.5	Perspektivwechsel: Politische Strategie als Determinante	97
3.4	Ableitung der Fallauswahl.....	99
4	Quantitative Analyse.....	101
4.1	Methode.....	102
4.1.1	Ausgangspunkt: Grundsätzliche Überlegungen.....	102
4.1.2	Von der Forschungsfrage über das Untersuchungsdesign zur Methode.....	103
4.1.3	Statistische Auswertungsverfahren zur Analyse der Konsolidierungsdeterminanten	106
4.1.4	Statistische Verfahren zur Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen	121
4.1.5	Operationalisierungen.....	122
4.2	Quantitative Auswertung.....	126
4.2.1	Determinanten von Haushaltskonsolidierungen in der quantitativen Analyse	126
4.2.2	Determinanten der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen	175
4.3	Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	197
5	Qualitative Prozessanalyse	198
5.1	Prozessanalyse als qualitative Auswertungsmethode.....	199
5.2	Länderstudie: Die Haushaltskonsolidierung in Schweden	201
5.2.1	Einordnung und Rahmenbedingungen	201
5.2.2	Prozessanalyse – Deskription.....	204
5.2.3	Prozessanalyse – Analyse	224
5.2.4	Zusammenfassung: Die Haushaltskonsolidierung in Schweden aus qualitativer Perspektive.....	232
5.3	Länderstudie: Die Haushaltskonsolidierung in Belgien	234

5.3.1	Einordnung und Rahmenbedingungen	234
5.3.2	Prozessanalyse – Deskription.....	237
5.3.3	Prozessanalyse – Analyse	268
5.3.4	Zusammenfassung: Die Haushaltskonsolidierung in Belgien aus qualitativer Perspektive.....	278
5.4	Länderstudie: Die Haushaltskonsolidierung in Kanada.....	280
5.4.1	Einordnung und Rahmenbedingungen	280
5.4.2	Prozessanalyse – Deskription.....	284
5.4.3	Prozessanalyse – Analyse	306
5.4.4	Zusammenfassung: Die Haushaltskonsolidierung in Kanada aus qualitativer Perspektive	319
5.5	Ergebnisse der Prozessanalyse im Überblick.....	320
6	Analyse der Konsolidierungsstrategien.....	323
6.1	Methodische Herangehensweise der Strategieanalyse.....	323
6.2	Reformstrategien im Rahmen der schwedischen Haushaltskonsolidierung	325
6.2.1	Strategische Schachzüge in der politischen Arena	325
6.2.2	Die strategische Vermittlung der schwedischen Haushaltskonsolidierung	330
6.3	Reformstrategien im Rahmen der belgischen Haushaltskonsolidierung	339
6.3.1	Strategische Schachzüge in der politischen Arena	339
6.3.2	Die strategische Vermittlung der Haushaltskonsolidierung in Belgien.....	346
6.4	Reformstrategien im Rahmen der kanadischen Haushaltskonsolidierung.....	353
6.4.1	Strategische Schachzüge in der politischen Arena	353
6.4.2	Die strategische Vermittlung der Haushaltskonsolidierung in Kanada.....	359
6.5	Zusammenfassung: Strategien zur Durchsetzung von Konsolidierungspolitik	368
6.5.1	Strategische Schachzüge in der politischen Arena	368
6.5.2	Strategische Vermittlung in der öffentlichen Arena.....	370
6.5.3	Rückkopplungen zwischen politischer und öffentlicher Arena	371
7	Gescheiterte Konsolidierung: Der Fall Frankreich	373
7.1	Einleitung und Vorgehensweise	373
7.2	Ausgangssituation und Rahmenbedingungen.....	374
7.3	Deskription: Die Konsolidierungsbemühungen der Regierungen Juppé und Jospin.....	377
7.3.1	Die Konsolidierungsbemühungen der Regierung Juppé 1995-1997	377
7.3.2	Die Konsolidierungsbemühungen der Regierung Jospin 1997-2000	382
7.4	Prozess- und Strategieanalyse: Warum die französische Konsolidierung scheiterte	386
7.4.1	Bremskräfte der französischen Konsolidierung: Prozessanalyse.....	386
7.4.2	Mangelnde politische Strategie als Ursache für das Scheitern: Strategieanalyse.....	393

7.4.3 Zusammenfassung	398
8 Zusammenführung, Fazit und Schlussfolgerungen.....	400
8.1 Zusammenführung der Ergebnisse aus quantitativer Auswertung und Prozessanalyse	401
8.1.1 Einflüsse sozioökonomischer Faktoren	401
8.1.2 Einflüsse der Parteidifferenz	402
8.1.3 Einflüsse von Machtressourcen organisierter Interessen.....	404
8.1.4 Einflüsse institutioneller Faktoren	405
8.1.5 Einfluss von Politikerbe	406
8.1.6 Einfluss internationaler Verflechtung	406
8.1.7 Einfluss von Fragmentierung.....	408
8.1.8 Einfluss von Automatismen und statistischen Effekten	409
8.1.9 Weitere Faktoren.....	410
8.2 Zusammenführung der Ergebnisse aus Triangulation und Strategieanalyse	413
8.2.1 Strategische Schachzüge in der politischen Arena	413
8.2.2 Strategische Vermittlung in der öffentlichen Arena.....	414
8.3 Fazit und Schlussfolgerungen.....	417
9 Literatur.....	421

Dieser Arbeit liegen zwei Anhangbände als CD bei. Sie können auch in elektronischer Form beim Verfasser dieser Arbeit angefordert werden.

Anhangband I (zu Kapitel 4):	Operationalisierungen, Datenquellen, zusätzliche quantitative Analysen, Robustheitsanalysen
------------------------------	--

Anhangband II (zu Kapitel 5 und 6)	Interviews im Wortlaut
------------------------------------	------------------------

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

I Einleitung

- Abb. I.1: Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren 1980 bis 2010
- Abb. I.2: Zeitliche Verteilung der Konsolidierungsjahre
- Abb. I.3: Forschungsdesign und Analyseebenen
- Tab. I.1: Entwicklung der Schuldenquote in den einzelnen OECD-Ländern
- Tab. I.2: Einordnung der OECD-Länder hinsichtlich ihrer Konsolidierungsperformanz in den 90er Jahren
- Tab. I.3: Unterschiede der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

2 Definition, Messung und Forschungsstand

- Abb. 2.1: Der Zusammenhang zwischen Analyseziel und Forschungsdesign
- Abb. 2.2: Definition einer Konsolidierungsphase
- Abb. 2.3: Historische Entwicklung der Konsolidierungsforschung
- Tab. 2.1: Indikatoren zur Messung von Finanzpolitik
- Tab. 2.2: Korrelationen des CAB für unterschiedliche Datenreihen
- Tab. 2.3: Schwellenwerte in Konsolidierungsdefinitionen der bestehenden Literatur
- Tab. 2.4: Einordnung der Länder in zwei Gruppen auf Basis der Definition
- Tab. 2.5: Überblick über wichtige Eigenschaften der Konsolidierungsperioden
- Tab. 2.6: Innovative Aspekte der Arbeit

3 Theoretische Grundlegung

- Abb. 3.1: Intensität des Zielkonflikts zwischen *Policy-Seeking* und *Vote-Seeking*
- Abb. 3.2: Der *Trade-Off* zwischen Wiederwahlwahrscheinlichkeit und *Policy*-Durchsetzung
- Abb. 3.3: Strategische Vermittlung von Konsolidierungspolitik
- Abb. 3.4: Untersuchung der Vermittlungsstrategien: Zwei Analysedimensionen
- Abb. 3.5: Ansatzpunkte für politische Strategie
- Abb. 3.6: Politische Strategie als Determinante
- Tab. 3.1: Überblick über die erwarteten Zusammenhänge für die Determinantenanalyse
- Tab. 3.2: Überblick über die erwarteten Zusammenhänge für die Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

Tab. 3.3: Übersicht über Blockadepotenzial bei Konsolidierungspolitik in der politischen Arena

Tab. 3.4: Länderauswahl für die qualitativen Fallstudien

4 Quantitative Analyse

Abb. 4.1: Untersuchungsdesigns und Analysemethoden

Abb. 4.2: Interaktionseffekt Stärke Linksparteien und Gewerkschaftsstärke (AV: Konsolidierungsperformanz)

Abb. 4.3: Interaktionseffekt Stärke Linksparteien und Gewerkschaftsstärke (Logistische Regression)

Abb. 4.4: Interaktionseffekt Stärke Linksparteien und Gewerkschaftsstärke (TSCS, AV: Primärsaldo)

Abb. 4.5: Interaktionseffekt Stärke Linksparteien und Gewerkschaftsstärke (TSCS, AV: Schuldenquote)

Abb. 4.6: Überblick über die Zusammensetzung von Konsolidierungen

Tab. 4.1: Herleitung der Untersuchungsdesigns für die quantitative Analyse

Tab. 4.2: Überblick: Fragestellung, abhängige Variablen und Analysemethoden

Tab. 4.3: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Frankreich

Tab. 4.4: Berechnung des Wertes für Arbeitslosigkeit in einer fiktiven Konsolidierungsperiode in Frankreich

Tab. 4.5: Berechnung des Indikators der Konsolidierungsperformanz

Tab. 4.6: Die Analyse der inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen: Einzelaspekte

Tab. 4.7: Signifikante Mittelwertsunterschiede zwischen den Gruppen

Tab. 4.8: Korrelation der unabhängigen Variablen mit der Veränderung des Primärsaldos nach Jahren

Tab. 4.9: Korrelation der unabhängigen Variablen mit der Veränderung der Schuldenquote nach Jahren

Tab. 4.10: Diskriminanzanalyse mit Nachfrage-Index als einziger Variablen (Basismodell)

Tab. 4.11: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (1)

Tab. 4.12: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (2)

Tab. 4.13: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (3)

Tab. 4.14: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (4)

Tab. 4.15: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (5)

Tab. 4.16: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (6)

Tab. 4.17: Diskriminanzanalyse mit mehr als zwei Variablen

Tab. 4.18: Querschnittsregression (Abh. Variable: Konsolidierungsperformanz)

Tab. 4.19: Querschnittsregression (Abh. Variable: Konsolidierungsperformanz), ohne Misery-Index

Tab. 4.20: Bivariate Korrelationen im Panel

Tab. 4.21: Logistische Regression (ohne *Fixed Effects*)

Tab. 4.22: Berechnung der bereinigten Koeffizienten für den Interaktionsterm

Tab. 4.23:	TSCS-Regressionsschätzungen für die Veränderung des Primärsaldos
Tab. 4.24:	TSCS-Regressionsschätzungen für die Veränderung des Primärsaldos ohne Länderdummies
Tab. 4.25:	Koeffizienten für unterschiedliche Problemdruck-Indikatoren (AV: Veränderung Primärsaldo)
Tab. 4.26:	TSCS-Regressionsschätzungen für die Veränderung der Schuldenquote
Tab. 4.27:	Koeffizienten für unterschiedliche Problemdruck-Indikatoren (AV: Veränderung Schuldenquote)
Tab. 4.28:	Zentrale Ergebnisse der quantitativen Determinantenanalyse im Überblick
Tab. 4.29:	Umfang und Dauer der Konsolidierungen
Tab. 4.30:	Herkunft der Daten zu Konsolidierungsprofilen
Tab. 4.31:	Veränderung einzelner Ausgabekategorien während der Konsolidierungsperioden
Tab. 4.32:	Entwicklungen der Steuereinnahmen (nach Kategorien) in Konsolidierungsperioden
Tab. 4.33:	Determinanten des Umfangs von Konsolidierungen
Tab. 4.34:	Determinanten der Dauer von Konsolidierungen
Tab. 4.35:	Zusammensetzung von Konsolidierungen: Ausgabenquote
Tab. 4.36:	Zusammensetzung von Konsolidierungen: Einnahmequote
Tab. 4.37:	Konsolidierungsprofile: Sozialausgaben
Tab. 4.38:	Konsolidierungsprofile: Bildungsausgaben
Tab. 4.39:	Konsolidierungsprofile: Ausgaben für Verteidigung und innere Sicherheit
Tab. 4.40:	Konsolidierungsprofile: Steuereinnahmen auf Güter und Dienstleistungen
Tab. 4.41:	Zusammenfassung: Determinanten der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

5 Qualitative Prozessanalyse

Abb. 5.1:	Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren in Schweden
Abb. 5.2:	Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Schweden
Abb. 5.3:	Wahlergebnisse Reichstagswahlen 1991 bis 1998
Abb. 5.4:	Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren in Belgien
Abb. 5.5:	Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Belgien
Abb. 5.6:	Wahlergebnisse der nationalen Wahlen der Abgeordnetenversammlung
Abb. 5.7:	Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren in Kanada
Abb. 5.8:	Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Kanada
Abb. 5.9:	Wahlergebnisse der nationalen Parlamentswahlen: Prozentanteile der Stimmen
Abb. 5.10:	Wahlergebnisse der nationalen Parlamentswahlen: Zahl der Sitze
Abb. 5.11:	Struktur des <i>Program-Review</i> -Prozesses

- Tab. 5.1: Budgetverstärkungen Haushaltsjahre 1992/93 bis 94/95
- Tab. 5.2: Überblick über das I26-Mrd.-Programm 1994 bis 1998, in Mio. Kronen, Effekt 1998
- Tab. 5.3: Prozessanalyse: Ergebnisse für die Haushaltskonsolidierung in Schweden
- Tab. 5.4: Ursprüngliches Konsolidierungsprogramm laut Konvergenzplan 1992
- Tab. 5.5: Überblick über die einzelnen Schritte der belgischen Konsolidierung
- Tab. 5.6: Prozessanalyse: Ergebnisse für die Haushaltskonsolidierung in Belgien
- Tab. 5.7: Einsparungen im Budget 1995 und ihre Auswirkungen
- Tab. 5.8: Einsparungen in einzelnen Haushaltsjahren nach Budgets (ab 1994)
- Tab. 5.9: Prozessanalyse: Ergebnisse für die Haushaltskonsolidierung in Kanada
- Tab. 5.10: Überblick über die Ergebnisse der Prozessanalyse

6 Analyse der Konsolidierungsstrategien

- Tab. 6.1: Strategische Vermittlung der schwedischen Konsolidierung im Überblick
- Tab. 6.2: Strategische Vermittlung der belgischen Konsolidierung im Überblick
- Tab. 6.3: Strategische Vermittlung der kanadischen Konsolidierung im Überblick
- Tab. 6.4: Zentrale strategische Schachzüge zur Durchsetzung in der politischen Arena
- Tab. 6.5: Zentrale Vermittlungsstrategien der Haushaltskonsolidierungen

7 Gescheiterte Konsolidierung: Der Fall Frankreich

- Abb. 7.1: Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren in Frankreich
- Abb. 7.2: Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Frankreich
- Abb. 7.3: Wahlergebnisse Parlamentswahlen (*Assemblée Nationale*) 1988-2002
- Tab. 7.1: Determinanten für das Scheitern der französischen Konsolidierungsanstrengungen

8 Zusammenführung, Fazit und Schlussfolgerungen

- Abb. 8.1: Vorgehensweise bei der Zusammenführung der Ergebnisse
- Tab. 8.1: Ergebnisse der Triangulation: Statistische Zusammenhänge und kausale Mechanismen

I Einleitung

„Governments, that is to say, politicians, faced with any sort of responsive citizenry or electorate, are surely cognizant of two powerful and ever-present forces. Constant pressure is exerted upon them to reduce (not to increase) the level of taxes, and, at the same time, to expand (not to reduce) both the range and the extent of various public services.“ (Buchanan 1972: 64)

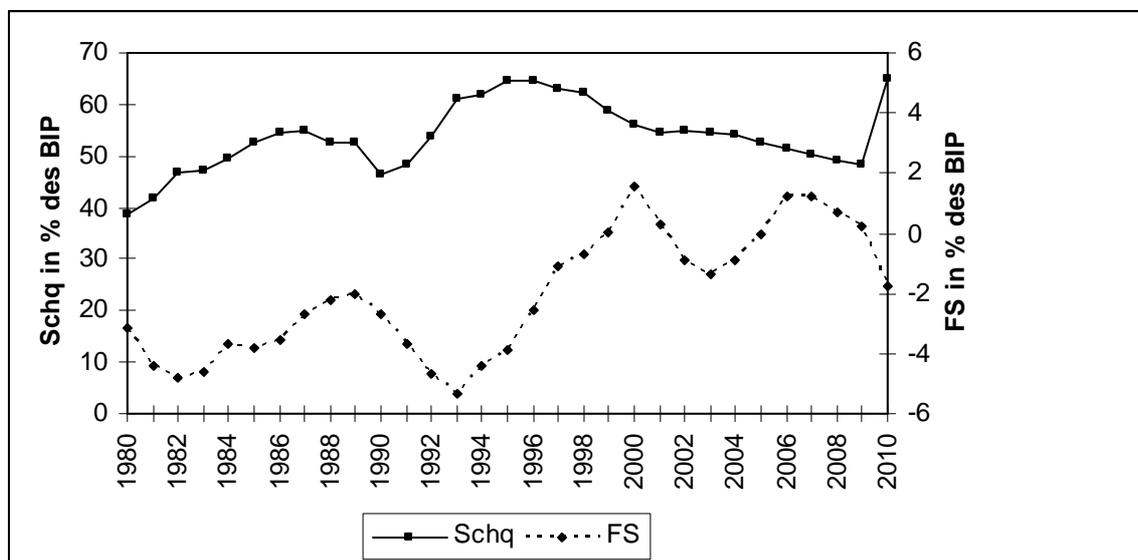
Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist für Regierungen eine stete Herausforderung. Denn Wirtschaftskrisen und steigende Arbeitslosigkeit belasten die öffentlichen Finanzen in regelmäßig wiederkehrenden Zyklen und erhöhen den Konsolidierungsbedarf. Politische Akteure stehen mit der Aufgabe, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, freilich vor einer besonderen Herausforderung. Denn sie haben einen Anreiz, die Steuern zu senken sowie mehr öffentliche Güter anzubieten – also die Ausgaben zu steigern (s.o., Buchanan 1972: 64). Höhere Staatsdefizite sind die Folge. Eine Haushaltskonsolidierung verlangt von politischen Akteuren, sich genau umgekehrt zu verhalten. Denn eine Sanierung der öffentlichen Finanzen gelingt nur, wenn man die Staatsausgaben kürzt oder die Einnahmen erhöht – und damit die Steuern. Um Haushaltskonsolidierungen durchzusetzen, müssen politische Akteure also gegen die politökonomische Logik handeln.

In den vergangenen Jahrzehnten wechselten sich in den westlichen Industriestaaten¹ Perioden stärkerer Verschuldung und höherer Defizite mit Phasen der Haushaltskonsolidierung ab (Abb. I.1). Diese Wellenbewegung lässt sich an der Entwicklung des durchschnittlichen Finanzierungssaldos für die OECD-Länder ablesen. Dieser lag Anfang der 80er Jahre deutlich im Minus (1982: -4,8 Prozent des BIP). Bis 1989 reduzierte sich das durchschnittliche Defizit auf rund 2 Prozent des BIP, bevor die Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre die Finanzierungssalden erneut tiefer ins Minus drückte. Die Jahre nach 1993 waren von starker Haushaltskonsolidierung geprägt – das durchschnittliche Finanzierungsdefizit reduzierte sich vom Höchstwert im Jahr 1993 (5,4 Prozent des BIP) auf null im Jahr 1999. Zur Jahrtausendwende erreichten die OECD-Staaten im Durchschnitt sogar einen Überschuss von 1,6 Prozent des BIP. Nach einem erneuten Rückgang infolge der Wirtschaftskrise der Jahre 2001 bis 2003 (-1,4 Prozent Defizit in 2003) verbesserte sich der durchschnittliche Finanzierungssaldo bis zum Jahr 2007 wieder (1,2 Prozent Überschuss). Für die kommenden Jahre erwartet die OECD erneut deutlich steigende Defizite infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise (OECD 2009a). Eine ähnliche Entwicklung nahm die Schuldenquote. Sie hatte ihr Maximum 1995 mit einem (geometrischen)

¹ Bei diesen Ländern handelt es sich um: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Island, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und die Vereinigten Staaten. Aus der Kern-OECD wird damit nur die Türkei aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht in die Länderauswahl mit einbezogen. Diese Fallauswahl bildet die Grundgesamtheit für alle Analysen dieser Arbeit, wenn nicht explizit auf ein anderes Ländersample hingewiesen wird.

Mittelwert von 64,7 Prozent des BIP und sank auf knapp unter 60 Prozent im Jahr 2008. Schätzungen zufolge wird sich die Verschuldung jedoch im Jahr 2010 deutlich erhöhen (OECD 2009a).

Abb. 1.1: Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren 1980 bis 2010



Anmerkungen:

Entwicklung der Durchschnittswerte für Schuldenquote (brutto) (Schq) (geometrisches Mittel) und Finanzierungssaldo in % des BIP (FS) (arithmetisches Mittel).

Für 2009 und 2010: Schätzungen der OECD.

Quelle: OECD Economic Outlook 81 und 84.

Dieser Überblick über die Entwicklung der Situation der öffentlichen Finanzen der OECD-Länder in den vergangenen Jahrzehnten zeigt, dass insbesondere die Entwicklung im Zeitraum zwischen 1990 und dem Jahr 2000 bemerkenswert ist. Nach 1993 wurden Haushaltsdefizite massiv abgebaut und die Staatsverschuldung reduziert (Abb. 1.1). Allerdings kaschieren die Durchschnittswerte eine erhebliche Varianz zwischen den Staaten. So verdoppelte sich etwa in Japan die Schuldenquote zwischen 1990 und dem Jahr 2000 und auch in Deutschland oder in der Schweiz stieg die Verschuldung in diesem Zeitraum. In scharfem Kontrast dazu steht die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Belgien, Irland, Kanada oder Schweden. Diesen Staaten gelang zwischen 1990 und 2000 eine Konsolidierung der Haushalte. In Schweden verwandelte sich ein Haushaltsdefizit von rund 11 Prozent des BIP (1993) innerhalb von fünf Jahren in einen Überschuss (1,2 Prozent im Jahr 1998). Und die belgische Verschuldung, die sich 1993 auf mehr als 140 Prozent des BIP summierte, lag zehn Jahre später bei rund 103 Prozent des BIP.

Eine Definition von Haushaltskonsolidierungen² erlaubt es, ein genaueres Bild von der Situation der öffentlichen Finanzen in den OECD-Staaten während der 90er Jahre zu zeichnen. Im Querschnitt der Länder ergibt sich eine Zweiteilung: 15 Staaten konsolidierten während der 90er Jahre ihre öffentlichen Haushalte, 8 Ländern gelang dies nicht. Es besteht also eine erhebliche zwischenstaatliche Variation.

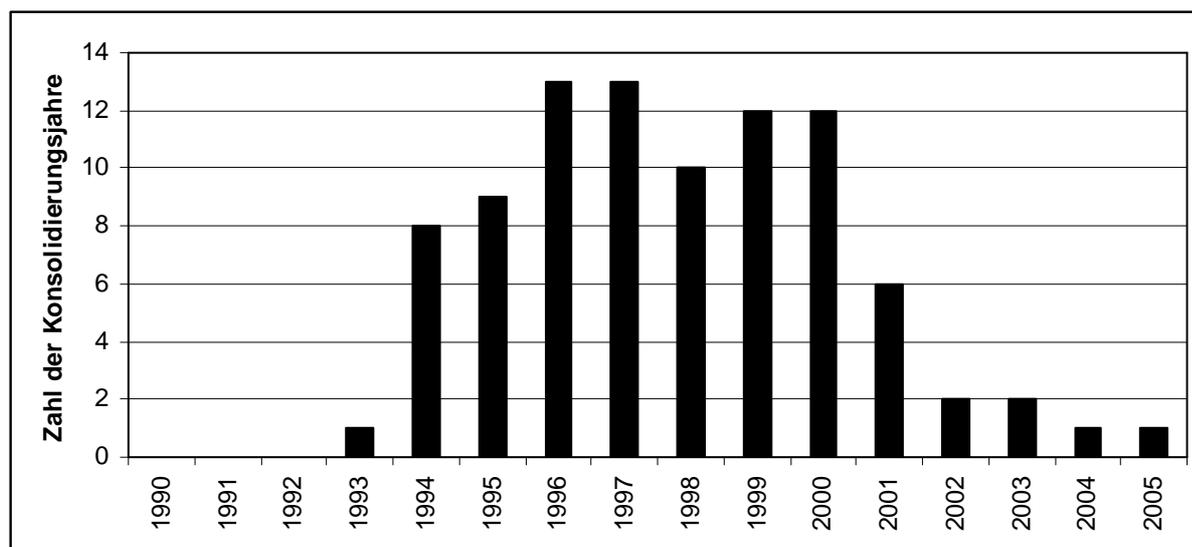
² Die Definition einer Konsolidierungsperiode beruht auf der Entwicklung der Schuldenquote und der Primärsaldenquote. Die Herleitung erfolgt ausführlich in Kapitel 2. Hier wird zur Illustration der unerklärten Varianz etwas vorgegriffen.

Tab. 1.2: Einordnung der OECD-Länder hinsichtlich ihrer Konsolidierungsperformanz in den 90er Jahren

Konsolidierung zwischen 1990 und 2000	Keine Konsolidierung zwischen 1990 und 2000
Australien	Deutschland
Belgien	Frankreich
Dänemark	Griechenland
Finnland	Japan
Großbritannien	Luxemburg
Irland	Norwegen
Island	Portugal
Italien	Schweiz
Kanada	
Neuseeland	
Niederlande	
Österreich	
Schweden	
Spanien	
Vereinigte Staaten	

Anmerkung: Die Auswertung basiert auf der Konsolidierungsdefinition (vgl. 2.3).

Auch die zeitliche Verteilung der Konsolidierungsperioden ist unterschiedlich. Wertet man aus, in welchen Jahren die meisten Konsolidierungen stattfanden, findet sich ein relativ klares Muster: Während in der Rezession zwischen 1990 und 1992 kein Staat seinen Haushalte sanierte, waren vor allem die Jahre zwischen 1994 und 2001 von einer starken Konsolidierungsaktivität geprägt (Abb. 1.2).

Abb. 1.2: Zeitliche Verteilung der Konsolidierungsjahre

Anmerkung: Die Auswertung basiert auf der Konsolidierungsdefinition (vgl. 2.3).

Diese verschiedenen Perspektiven auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen machen deutlich, dass die OECD-Länder im Hinblick auf ihre Konsolidierungsaktivität auf ganz unterschiedlichen Positionen rangieren und dass sich bei einer solchen Betrachtung zwei Ländergruppen ergeben. Diese unterschiedliche Konsolidierungsperformanz in den 90er Jahren ist erklärungsbedürftig. Welche Variablen verursachen die Variation hinsichtlich der öffentlichen Finanzen innerhalb der Gruppe der westlichen Industriestaaten? Welche Faktoren unterscheiden Länder, die ihre öffentlichen Finanzen in den 90er Jahren konsolidiert haben (Konsolidierer), von solchen Staaten, die in diesem Zeitraum keine Sanierung des Staatshaushaltes erreicht haben (Nicht-

Konsolidierer)? Diese *erste Fragestellung* der vorliegenden Arbeit nimmt die Ursachen für die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz in den Blick.

Eine zweite damit verbundene Frage bezieht sich auf die inhaltliche Zusammensetzung von Staatsfinanzen. Denn hinter den Makro-Kennzahlen, wie dem Budgetsaldo oder der Schuldenquote, stecken Ausgaben in bestimmten Politikfeldern (Soziales, Verteidigung, etc.) oder Einnahmen unterschiedlicher Art (indirekte und direkte Steuern, Sozialabgaben, etc.). Geht man von der Makro-Betrachtung der Haushaltskennzahlen zur inhaltlichen Analyse öffentlicher Budgets über, stellt sich die Frage, welche spezifischen Ausgabenkürzungen oder Einnahmeerhöhungen für eine bestimmte Entwicklung des Finanzierungssaldos verantwortlich sind.

Tabelle I.3 stellt die Veränderung der Staatsausgaben nach funktionalen Kategorien (Cofog) zwischen 1995 und 2005 für ausgewählte Länder dar. Die Übersicht macht deutlich, dass sich die Zusammensetzung der Staatsausgaben in diesen zehn Jahren gewandelt hat. Während die Gesamtausgaben im OECD-Schnitt um rund 3,9 Prozentpunkte zurückgingen, haben sich einzelne Blöcke in den Haushalten der verschiedenen Länder ganz unterschiedlich entwickelt. Beispiel Soziales: In Frankreich, Deutschland oder Griechenland sind die Ausgaben in dieser Kategorie zwischen 1995 und 2005 gestiegen, während sie sich in Schweden, den Niederlanden oder Finnland verringert haben.³

Tab. 1.3: Unterschiede der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

Kategorie	Δ Mittelwert OECD 95-05	Δ Deutschland 95-05	Δ Finnland 95-05	Δ Niederlande 95-05	Δ Schweden 95-05
Allgemeine öffentliche Verwaltung	-2,1 PP	-0,6 PP	-1,0 PP	-2,7 PP	-4,3 PP
Verteidigung	-0,4 PP	-0,2 PP	-0,4 PP	-0,5 PP	-0,8 PP
Öff. Ordnung und Sicherheit	+0,2 PP	0 PP	0 PP	0,3 PP	-0,1 PP
Wirtschaftliche Angelegenheiten	-1,3 PP	-7,6 PP	-4,3 PP	-0,2 PP	-0,9 PP
Gesundheitswesen	+1,2 PP	-0,1 PP	+0,6 PP	+0,7 PP	+0,7 PP
Bildungswesen	+0,1 PP	-0,3 PP	-0,9 PP	-0,2 PP	+0,2 PP
Soziale Sicherheit	-0,2 PP	+1,2 PP	-4,6 PP	-3,4 PP	-3,1 PP
Gesamtausgaben	-3,9 PP	- 8,0 PP	-11,1 PP	-10,9 PP	-10,7 PP

Anmerkung:

Der Mittelwert der OECD-Länder schließt nur 20 Staaten der Kern-OECD ein. Es fehlen Spanien, die Schweiz und Island.

PP: Prozentpunkte; Δ : Veränderung.

Quelle: Eurostat.

Wenn die einzelnen Ausgabe- und Einnahmekategorien in den westlichen Industriestaaten unterschiedlichen Entwicklungspfaden gefolgt sind, stellen sich mehrere Fragen. Zum einen gilt es zu klären, wodurch die unterschiedliche Entwicklung einzelner Ausgabeposten erklärt werden kann. Diese Frage nach den Ursachen für die Entwicklung der Staatsausgaben in einzelnen Politikfeldern wurde – besonders für die Sozialausgaben (Schmidt 1982, Esping-Andersen 1990, Pierson 1994, 2001, Obinger/Kittel 2003) und zuletzt auch für andere Ausgabekategorien (Castles 2007) – in der Politikwissenschaft bereits ausführlich diskutiert. Zum

³ Klassifiziert man die Staatsausgaben nach der ökonomischen Aufteilung in Transfers, Investitionen, Konsum, Subventionen und Zinszahlungen, wird die heterogene Entwicklung einzelner Ausgabeposten ebenfalls deutlich (Mulas-Granados 2006: 25).

anderen muss mit Blick auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte untersucht werden, ob sich innerhalb der Gruppe der Konsolidierer unterschiedliche Gewichtungen der einzelnen Ausgabe- und Einnahmekategorien finden lassen, wie sich diese unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltung erklären lässt und ob sich daraus Rückschlüsse für die Erklärung der allgemeinen Konsolidierungsperformanz ziehen lassen. Diese Fragen wurden bislang nicht eingehend untersucht. Deshalb bedarf *zweitens* die Variation zwischen den Konsolidierungsländern hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Konsolidierungen einer Erklärung.

Eine Systematisierung der beiden erklärungsbedürftigen Aspekte von Haushaltskonsolidierungen zeigt, dass beide Fragen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen. Die Frage nach den Ursachen der unterschiedlichen Konsolidierungsperformanz ist der Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung logisch vorangestellt. Dies verdeutlicht auch ein Blick auf die Grundgesamtheit der zu analysierenden Länder: Während bei der Untersuchung der Schub- und Bremskräfte für Konsolidierungen sowohl Konsolidierer als auch Nicht-Konsolidierer analysiert werden, bezieht sich die Frage nach der inhaltlichen Ausgestaltung nur auf die Konsolidierungsländer.

Mithilfe der beiden dargestellten erklärungsbedürftigen Aspekte von Haushaltskonsolidierungen lassen sich zwei konkrete, hierarchisch geordnete Forschungsfragen formulieren:

1. Welche Variablen determinierten die Budgetkonsolidierungen der OECD-Länder in den 90er Jahren?
2. Welche Variablen erklären die unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltung der Konsolidierungen innerhalb der Konsolidierungsländer?

Oberstes Ziel der Analyse ist es festzustellen, welche Ursachen für die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz innerhalb der OECD-Staaten verantwortlich sind. Daran anschließend wird untersucht, wie sich Unterschiede in der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen innerhalb der Gruppe der Konsolidierungsländer erklären lassen.

I.1 Forschungsdesign und Analyseebenen: Methodologische Grundlegung

I.1.1 Ausgangspunkt: Methodentheoretische Überlegungen und ihre Konsequenz

Im vergangenen Kapitel wurden die beiden Forschungsfragen der Arbeit aus der einleitenden Beschreibung der Entwicklung der Staatsfinanzen hergeleitet. Im nächsten Schritt stellt sich nun die Frage, mit welchem Untersuchungsdesign sich die wichtigsten Schub- und Bremskräfte für Haushaltskonsolidierungen bestimmen lassen. Diese methodentheoretische Grundlegung der Forschungsfragen leistet der folgende Abschnitt.

Ein klassischer Zugang der Politischen Ökonomie und der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung besteht in der quantitativen Analyse von Determinanten einer bestimmten *Policy*. Insbesondere die Ursachen von Staatsausgaben in verschiedenen Politikfeldern (Soziales, Bildung) und von Fiskalpolitik (Staatsverschuldung, Steuerpolitik) wurden in zahlreichen Studien quantitativ untersucht (Schmidt 1982, Hicks/Swank 1992, Wagschal 1996, Kittel/Obinger 2003, Castles 2004, Wolf 2006). Methodisch basierten diese Untersuchungen häufig auf linearen Regressionsanalysen, die zunächst im Querschnitt, später vermehrt in gepoolten Zeitreihenanalysen nach statistischen Zusammenhängen zwischen unabhängigen Variablen und einem zu erklärenden Phänomen (abhängige Variable) suchten. So bilanzieren Kittel und Winner: „It is no exaggeration to say that it has become difficult to defend not using panel data in the analysis of comparative political economy“ (Kittel/Winner 2005: 269).

In der aktuellen methodentheoretischen Literatur mehren sich jedoch die Stimmen, die den scheinbaren Königsweg der gepoolten Zeitreihenanalyse in der vergleichenden *Policy*-Forschung kritisieren (Kittel/Winner 2005, Kittel 2006). Auch die multiple Regressionsanalyse als übliches Auswertungsinstrument der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung wurde zuletzt kritisch hinterfragt (Shalev 2007, Kenworthy 2007, Rubinson/Ragin 2007, Taagepera 2008). Die Argumente der Kritiker beziehen sich einerseits auf die technische Anwendung der Verfahren, sind aber andererseits auch prinzipieller Art (insbesondere Kittel 2006, Shalev 2007, Rubinson/Ragin 2007).

Die grundsätzliche Kritik an der Methode hebt auf die fehlende Fundierung der Aggregatdaten auf der Mikroebene ab. So argumentiert Kittel, dass die Analyse von Aggregatdaten durch statistische Methoden nur dann methodisch verantwortbar ist, wenn bekannt ist, durch welche Regelmäßigkeiten diese zustande kommen (Kittel 2006: 655-656). Er nimmt dabei Bezug auf die wissenschaftstheoretischen Ansätze von Lawson (1997) und Cartwright (2002). Diese Autoren betonen, dass für die ökonometrische Analyse auf der Makroebene ein kausaler Mechanismus bekannt sein muss, der eine Aggregation zulässt.⁴ Bezieht man diese Notwendigkeit einer Mikrofundierung von Makro-Phänomenen auf die vergleichende Staatstätigkeitsforschung, so steht man vor einem Problem: Schließlich entscheiden Menschen, genauer politische Akteure, in einem länderspezifischen

⁴ Zur Frage der kausalen Mechanismen lohnt sich ein Blick in die Ausführungen von Cartwright (2002) oder Bunge (1997).

schen institutionellen Gefüge über politische Maßnahmen. Es sind strategische Interaktionen zwischen Akteuren in einem bestimmten institutionellen Setting, die letztlich zu einem beobachtbaren *Policy-Outcome* führen (Scharpf 1997) – beispielsweise zu einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung.

Kittel führt einerseits die Argumentation von Cartwright und Lawson weiter, bleibt in seiner Kritik andererseits jedoch weniger fundamental. Denn während Lawson auch die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungen kritisiert, argumentiert Kittel, dass sich Aggregatdaten in der Wirtschaftswissenschaft (beispielsweise Inflationsraten oder Investitionsquoten) zumindest noch als Entscheidungen einzelner rational handelnder Wirtschaftssubjekte auffassen lassen, die unabhängig voneinander individuelle Entscheidungen fällen (Kittel 2006: 660-662). Die Masse der Entscheidungen dieser rational handelnden Wirtschaftssubjekte führt letztlich zu einem beobachtbaren *Outcome* auf der Makroebene, der sich mithilfe statistischer Verfahren untersuchen lässt. Nach Kittel stellt also das rational handelnde Wirtschaftssubjekt in der Wirtschaftswissenschaft die Verbindung von Mikro- und Makroebene her. Auch in der Soziologie lassen sich, wenn auch schwieriger, soziale Regelmäßigkeiten auf Aggregatebene auf regelmäßige individuelle Entscheidungen von Individuen zurückführen (Hoover 2002: 160). Eine solche Verbindung fehlt hingegen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Hier werden die *Outcomes* durch kollektive Akteure in strategischen Interaktionen erzeugt. In diesem Fall sind statistische Inferenzschlüsse problematisch (Kittel 2006: 661)⁵:

„In order to make causal inferences one has to attribute some regularity to the nationstates' behaviour, which would presuppose either individual-level regularities from which it can be derived or some assumptions about collective rationality. The former strategy is undermined by the problem that collective actors' behaviour is not a simple aggregate of individual behaviour, but the result of strategic interaction and deliberation and hence much less determinate, and the later is undermined by the social choice problem.“

Angesichts dieser Überlegungen zur methodentheoretischen Grundlegung der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ist es notwendig, sich Gedanken darüber zu machen, wie eine möglichst stabile Basis für die Erforschung kausaler Zusammenhänge geschaffen werden kann. Shalev schlägt drei mögliche Wege vor. So sollten (1) multiple Regressionsanalysen technisch weiter verfeinert werden („Refinement“), (2) qualitative Fallstudien quantitative Analysen ergänzen („Triangulation“) und (3) andere multivariate Analyseverfahren eine größere Rolle spielen – eventuell die multiple Regression sogar ersetzen („Substitution“) (Shalev 2007: 295). Während Shalev beim ersten Verbesserungsvorschlag den Ball eher im Feld der Ökonometriker sieht, argumentiert er, dass verstärkte Triangulation und die (Wieder-) Entdeckung anderer multivariater Verfahren Lösungswege für die *Policy*-Forschung sein könnten. Daneben betonen einige Forscher, dass Regressionsanalysen – auch im Paneldesign – bei fachgerechter Anwendung der Technik und zurückhaltender Interpretation als

⁵ Die mangelnde Robustheit vieler bisheriger Studien der vergleichenden *Policy*-Forschung lässt sich auch mit diesem methodischen Problem begründen (z.B. Kittel/Winner 2005).

Mustererkennung dienen und auf diesem Weg weiterhin wichtige Einsichten liefern können (Swank 2007, Scruggs 2007).

Diese Arbeit reagiert mit einem spezifischen Forschungsdesign auf die lebhaft diskutierte Diskussion über die Vor- und Nachteile statistischer Analysen von Makrodaten. Sie setzt sich zum Ziel, eine möglichst stabile Basis zu schaffen, um Aussagen über Schub- und Bremskräfte von Haushaltskonsolidierungen treffen zu können. Zur Klärung der ersten Forschungsfrage nach den Determinanten von Haushaltskonsolidierungen wendet die Untersuchung ein Design an, das sich in drei Ebenen gliedern lässt (Abb. 1.3). Auf der obersten Ebene zielt die Arbeit darauf ab, durch quantitativ-statistische Auswertungen Hinweise zu erhalten, welche Faktoren Budgetkonsolidierungen beeinflussen. Ziel ist eine Mustererkennung.

Die zweite Ebene fokussiert auf den politischen Prozess der Haushaltskonsolidierung in vier ausgewählten Ländern (Schweden, Belgien, Kanada, Frankreich).⁶ Dabei werden die Ergebnisse, die durch eine statistische Auswertung von Aggregatdaten herausgearbeitet wurden (Analyseebene 1), durch ein genaues qualitatives Nachvollziehen der politischen Prozesse in diesen Ländern geprüft (Triangulation). Dadurch sollen die kausalen Mechanismen (Bunge 1997), die zum beobachteten Outcome führen, genauer identifiziert und erklärt werden. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird eine solche Prozessanalyse als sinnvolle Ergänzung zur quantitativen Auswertung vieler Länder angesehen (dazu ausführlich u.a. Lieberman 2005, George/Bennett 2005, Ebbinghaus 2006, Wolf 2008). Denn das Verfahren ermöglicht es, die Kausalität der statistischen Zusammenhänge genauer zu untersuchen. Lassen sich korrelative Zusammenhänge durch prozessanalytische Evidenz ergänzen, steht eine Aussage über Ursache-Wirkungs-Beziehungen auf einem stabileren Fundament.⁷

Eine Neuerung im Vergleich zu bisherigen Studien nimmt diese Arbeit mit der Einführung einer Analyse politischer Strategien vor.⁸ Die Strategieanalyse bildet die dritte Ebene im Forschungsdesign dieser Arbeit. Sie richtet ihren Fokus auf die von Kittel angesprochenen „strategischen Interaktionen“ zwischen den Akteuren. Es wird dargestellt, wie Konsolidierungspolitik durch bestimmte politische Strategien zentraler Akteure in der Regierung beeinflusst wird.⁹ Gerade bei der Durchsetzung von elektoral risikoreicher Politik – wie etwa Haushaltskonsolidierungen – ist zu erwarten, dass politische Strategie eine wichtige Rolle spielt. Die Ergebnisse von Vivian Schmidt zeigen etwa, dass politische Diskurse bei der Reform des Sozialstaats wichtige Einflussfaktoren sind (Schmidt 2001, 2002a). Und Egle bilanziert bei seiner Untersuchung von Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Deutschland und Frankreich, dass Regierungen durch die Anwendung von Handlungsstrategien Reformblockaden umgehen und in Reformressourcen verwandeln können (Egle 2008: 317-320). Beide Beispiele weisen darauf hin, dass die Untersuchung der strategischen Handlungen politischer Ak-

⁶ Die Erklärung zur Auswahl der vier Länder erfolgt unten (I.2) sowie ausführlich im Theorieteil (3.4).

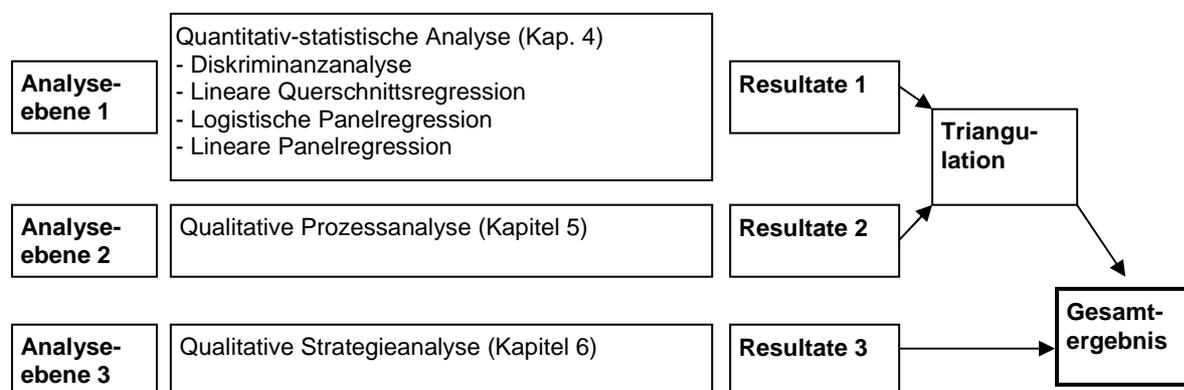
⁷ Das spezifische Vorgehen bei der Triangulation der Ergebnisse wird unten ausführlich besprochen (vgl. 3.2).

⁸ Eine ähnliche Strukturierung von Untersuchungen in drei Analyseebenen empfiehlt Goldthorpe (2000). Er betont, dass für kausale Erklärungen sowohl statistische Analysen auf der Makroebene, Untersuchungen der Wirkmechanismen und Prozesse sowie die Identifikation sozialer Aktions-Muster notwendig sind (nach: Mills/van de Bunt/de Bruijn 2006: 624).

⁹ Kapitel 3.3 diskutiert die theoretische Basis der Strategieanalyse und deren Verbindung zu den anderen Analyseebenen.

teure einen wichtigen Erkenntnisgewinn, insbesondere für die Analyse von Reformpolitik liefern kann – und damit für die Untersuchung von Haushaltskonsolidierungen. Letztlich sollen die Ergebnisse aus der quantitativ-statistischen Determinantenanalyse, der qualitativen Prozessanalyse und der qualitativen Strategeanalyse gemeinsam die Forschungsfrage nach den Determinanten von Budgetkonsolidierungen beantworten.

Abb. 1.3: Forschungsdesign und Analyseebenen



Neben der Wahl eines spezifischen Forschungsdesigns reagiert die vorliegende Arbeit auch innerhalb der quantitativ-statistischen Analyse auf die Kritikpunkte an der traditionellen Herangehensweise der makroquantitativen *Policy*-Forschung. So werden die Determinanten von Budgetkonsolidierungen in den OECD-Staaten nicht nur über eine statistische Auswertung im gepoolten Zeitreihen-Design erforscht. Stattdessen folgt die Arbeit dem Hinweis von Shalev auf andere multivariate Testverfahren. So ist die multiple lineare Regressionsanalyse (sowohl im Querschnitt also auch in gepoolten Zeitreihen) nur eines von mehreren multivariaten Auswertungsverfahren. Darüber hinaus komplettieren andere Methoden, wie etwa die Diskriminanzanalyse oder die logistische Regression, den „statistischen Werkzeugkasten“ der Arbeit. Insgesamt werden die Determinanten der Konsolidierungsperformanz in vier verschiedenen Spezifikationen untersucht (Querschnitt: Diskriminanzanalyse und lineare Querschnittsregression; Panel: Logistische Panelregression und gepoolte Zeitreihenanalyse).¹⁰ Die Gesamtschau der Resultate bildet somit ein solides Fundament für die Erkennung von statistischen Zusammenhängen.

Die zweite, hierarchisch nachgeordnete Forschungsfrage dieser Arbeit nimmt die inhaltliche Ausgestaltung von Budgetkonsolidierungen in den Blick. Ihre Beantwortung erfolgt nur quantitativ, weil bei der Analyse der Kausalprozesse, die zu Budgetkonsolidierungen führen, der Aspekt der inhaltlichen Ausgestaltung notwendigerweise gestreift wird.

Schließlich nimmt die Arbeit Abstand von der Idee, durch einen Vergleich von 23 OECD-Staaten generalisierbare Schlüsse für die gesamte Staatenwelt zu ziehen. Es geht nicht um die Gewinnung von „lawlike statements“ (Beck 2006: 349). Nicht ohne Grund spezifiziert die Forschungsfrage das Ziel der vorliegenden Un-

¹⁰ Die einzelnen eingesetzten Methoden werden in Kapitel 4.I ausführlich diskutiert.

tersuchung möglichst exakt. Es soll geklärt werden, welche Variablen die Haushaltskonsolidierungen der *OECD-Länder* während der *90er Jahre* erklären. Einen räumlich und zeitlich unabhängigen Schluss auf zukünftige Konsolidierungsperioden lässt diese Arbeit nicht zu. Vielmehr geht es um die Identifikation von Schub- und Bremskräften für Konsolidierungen in einem begrenzten Zeitraum (den 90er Jahren) in bestimmten Ländern (westliche Industriestaaten).

Diese Einschränkung bedeutet natürlich, dass der Anspruch dieser Arbeit auf den Geltungsbereich einer „middle-range theory“ (Merton 1968) zurückgeschraubt wird. Wer allein auf die Erkenntnis allgemeiner Gesetzmäßigkeiten abhebt, wird die Analysen vielleicht als rein deskriptiv betrachten. Wer jedoch die aufgezeigten methodischen Probleme beim Vergleich von Aggregatdaten auf Nationenebene ernst nimmt, wird erkennen, dass der Verfasser gerade im Bewusstsein der Reichweite einzelner Methoden um die größtmögliche Redlichkeit bei der Interpretation der Ergebnisse bemüht ist. Ob man auch aus räumlich und zeitlich begrenzten Erkenntnissen Lehren für aktuelle Fragen ziehen kann, hängt von der Auffassung der politischen Akteure selbst ab. Der Verfasser ist hinsichtlich dieser Frage verhalten optimistisch.¹¹

1.1.2 Die Kausalperspektive: x-zentrierte und y-zentrierte Forschungsdesigns

Die Einordnung von Forschungsfragen und Forschungsdesigns in Bezug auf ihre kausale Perspektive ermöglicht es, unterschiedliche politikwissenschaftliche Studien zu systematisieren. Dabei unterscheiden sich x-zentrierte und y-zentrierte Forschungsdesigns (Ganghof 2005). X-zentrierte Designs gehen von einer unabhängigen Variable aus und fragen nach deren Wirkung. Ziel ist es, diese Wirkung so gut und genau wie möglich zu erfassen (King/Keohane/Verba 1994). Y-zentrierte Designs fragen hingegen nach den Ursachen eines beobachteten empirischen Ergebnisses.

Im Kern handelt es sich bei den vorliegenden Forschungsfragen um klassische Fragestellungen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, die einen besonderen *Outcome* zu erklären suchen. Die Frage nach den Ursachen für die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz blickt zurück und ist damit y-zentriert. Das Ziel besteht darin, Variablen zu identifizieren, die zum beobachteten *Outcome* geführt haben. Diese Herangehensweise ist typisch für die vergleichende *Policy*-Forschung, weshalb die Empfehlungen der Forscher um King nur schwierig anzuwenden sind (Lieberman 2005: 444). Scharpf bemerkt daher: „It is clear, therefore, that there are indeed good reasons for preferring research designs that test forward-looking hypothesis, but it is equally clear that in policy research this preference typically cannot be indulged“ (Scharpf 1997: 26).

Die größte Schwierigkeit bei quantitativen y-zentrierten Forschungsdesigns besteht darin, dass quantitative Zusammenhänge eigentlich nicht als Erklärungen sondern nur als kausale Inferenz zu betrachten sind (Ganghof 2005: 79). Die vorliegende Arbeit adressiert diesen Einwand durch das gewählte Forschungsdesign. Denn

¹¹ Für die fruchtbaren Diskussionen über den Anspruch und die Generalisierbarkeit politikwissenschaftlichen Forschens, und insbesondere der makro-quantitativen Staatstätigkeitsforschung, dankt der Verfasser herzlich Frieder Wolf.

die Analyse der kausalen Wirkmechanismen (Analyseebene 2), die zu Haushaltskonsolidierungen geführt haben, soll genau diese Schwäche der statistischen Auswertung beheben. Die Prozessanalyse ermöglicht es nicht nur, die durch die statistischen Auswertungsverfahren auf Zusammenhangsmaße und Koeffizienten reduzierten kausalen Mechanismen auf der Prozessebene zu prüfen, sondern es können auch mögliche weitere nicht-quantifizierbare Einflussfaktoren identifiziert werden (George/Bennett 2005: 207, Schimmelpfennig 2006: 263). Damit lässt sich die Gefahr eines *Omitted Variable Bias* reduzieren. Die Analyse auf der dritten Ebene ist ebenfalls y-zentriert. Im Unterschied zur Prozessanalyse geht sie jedoch nicht der Wirkung von spezifischen Variablen nach, sondern untersucht die Strategien der politischen Akteure.

I.2 Warum vergleichen? Zum Ansatz und zur Fallauswahl

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, Haushaltskonsolidierungen nationenvergleichend zu analysieren. Diese Methode des internationalen Vergleichs ist in der Politikwissenschaft weit verbreitet. Den Grund bringen Janoski und Hicks auf den Punkt (Janoski/Hicks 1994: 7): „Social scientists typically cannot directly experiment on societies, so they are left with the comparative method (or quasi-experimentation) to sort out what happened over time in different countries“. Diese Interpretation der vergleichenden Methode als quasi-experimentelles Design (Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2003: 13) hat zur Folge, dass die Fallauswahl zum entscheidenden Charakteristikum der Methode wird (Jahn 2005: 60). Hierbei lassen sich vier erfolgreiche Vorgehensweisen unterscheiden: (1) Analysen eines Einzelfalles, die aus einer vergleichenden Perspektive erfolgen (z.B. über die Auswahl eines atypischen Falles); (2) Vergleichende Studien einiger weniger Länder; (3) Untersuchungen, die alle Fälle einer Grundgesamtheit analysieren (bspw. alle westlichen Industriestaaten); (4) komparatistische Studien von Staatstätigkeit im Mehr-Ebenen-System (z.B. Vergleich von Politik auf EU-Ebene und deren Wirkung auf die Mitgliedsstaaten) (Schmidt 2003: 276).

Klassischerweise hängt die Zahl der untersuchten Länder eng mit der gewählten Methode zusammen. So sind bei der Untersuchung vieler Länder statistische Verfahren die Regel, während Fallstudien oder Vergleiche weniger Fälle methodisch üblicherweise auf qualitativen Auswertungen wie Inhaltsanalysen oder Prozessanalysen basieren.¹² Das Forschungsdesign dieser Arbeit besteht sowohl aus einer quantitativen Analyse vieler Fälle (Analyseebene 1) als auch aus der Auswertung einzelner Länderbeispiele durch Prozess- und Strategieanalyse (Analyseebenen 2 und 3). Gleichwohl bedeutet die Untersuchung von 23 OECD-Staaten (in der quantitativen Auswertung) bereits eine Fallauswahl. Diese kann mit zwei Argumenten begründet werden: Zum einen hat sich im Bereich der vergleichenden *Policy*-Analyse das „Most Similar Cases Design“ als Forschungsdesign bewährt (Schmidt 1995: 333):

¹² Eine qualitativ-statistische Analyseverfahren stellt zudem die „Qualitative Comparative Analysis“ dar (Ragin 1987, 2000, Berg-Schlosser 2003).

„Fragen wie die nach dem Zusammenhang von Staatstätigkeit und parteipolitischer Färbung der Regierungen sind der Methodenlehre des Vergleichs zufolge am besten im Rahmen eines Forschungsdesigns zu beantworten, das möglichst ähnliche Fälle umfasst. Im Rahmen eines solchen Designs werden nur Länder mit möglichst ähnlichen Binnenstrukturen verglichen, wie z.B. einem ähnlichen politischen System, einer ähnlichen Wirtschaftsordnung und einem ähnlich hohen Niveau wirtschaftlicher Entwicklung.“

Diese Methode geht, zumindest in Teilen, auf ein Konzept von John Stuart Mill zurück, der zwischen der „Method of Agreement“ und der „Method of Difference“ unterscheidet (Mill 1846: 224).¹³ Leitende Idee eines „Most Similar Cases Design“ ist es, solche Fälle auszuwählen, bei denen ähnliche Rahmenbedingungen vorherrschen, gleichzeitig aber eine Variation der abhängigen Variablen zu erkennen ist (Przeworski/Teune 1970, Schmidt 1995: 333). Diese Fallauswahl entspricht dann der Grundgesamtheit der Untersuchung („negative Fallauswahl“ (Jahn 2005: 61)). Die quantitative Analyse von Budgetkonsolidierungen in westlichen Industriestaaten während eines bestimmten Zeitraums folgt dieser Herangehensweise.¹⁴ Durch die Auswahl von Ländern der Kern-OECD und der Untersuchung eines bestimmten Zeitraums (1990 bis 2000) wird der Einfluss externer Effekte (bspw. durch die Weltwirtschaft) minimiert. Zum anderen hat die Auswahl der OECD-Länder als Grundgesamtheit der Studie forschungspraktische Gründe. Denn die Datengrundlage für Haushaltsdaten ist innerhalb der OECD-Länder durch vergleichbare Standards relativ einheitlich.¹⁵

Für die qualitative Untersuchung (Prozess- und Strategieanalyse auf den Ebenen 2 und 3) stellen sich hinsichtlich der Fallauswahl zusätzliche Fragen. Weil qualitative Untersuchungen, die auf der Methode der Prozessanalyse (*Process Tracing*) beruhen, ein sehr umfangreiches Studium der Fälle voraussetzen, ist eine Analyse der Reformprozesse in allen OECD-Staaten nicht zu leisten. Gleiches gilt für die Untersuchung der Reformstrategien. Stattdessen ist die Auswahl geeigneter Fälle notwendig. Die Fallauswahl richtet sich in der vorliegenden Arbeit vor allem nach Kriterien, die sich aus der Triangulationsstrategie und den theoretischen Überlegungen der Strategieanalyse ergeben (Kapitel 3.2 und 3.3). Aus Gründen der Übersichtlichkeit genügen an dieser Stelle die Nennung der ausgewählten Fälle sowie ein kurzer Hinweis auf die Begründung. Die methodentheoretischen Überlegungen (vgl. 3.2) werden zeigen, dass es sinnvoll ist, in einem ersten Schritt drei Länder zu untersuchen, die ihre Haushalte erfolgreich saniert haben und sich in ihrem politischen und institutionellen Arrangement voneinander unterscheiden. Diese Variation ermöglicht es, die kausalen Wirkmechanis-

¹³ Dabei blieb Mills Ansatz nicht unkritisiert (Liebersson 1991, 1994). Dennoch wirkt die grundlegende Unterscheidung der Auswahl bis heute nach und ist in ihren groben Zügen weiterhin instruktiv (Berg-Schlosser 2005: 171). Die „Method of Agreement“ korrespondiert mit einem „Most Different Cases Design“ (bei gleichem *Outcome*), die „Method of Difference“ mit einem „Most Similar Cases Design“ (bei unterschiedlichem *Outcome*) (Jahn 2005: 63-65).

¹⁴ Im Gegensatz dazu wird im *Most Different Cases Design* oder Differenzprinzip ein gleicher *Policy-Outcome* in möglichst unterschiedlichen Systemen untersucht.

¹⁵ Zur Fallauswahl muss bemerkt werden, dass streng genommen eine Zufallsauswahl der Einheiten für eine statistische Analyse notwendig wäre, um inferenzstatistisch auf eine Grundgesamtheit zu schließen. Im Fall der Analyse von Staaten gestaltet sich eine Zufallsauswahl aus mehreren Gründen schwierig (dazu ausführlich: Ebbinghaus 2005). Daher behilft sich diese Arbeit damit, den Anspruch der Verallgemeinerung auf die ausgewählten Staaten (23 OECD-Länder) zu beschränken. Die sich dadurch ergebenden Schwierigkeiten bei der Interpretation von Signifikanzniveaus werden an entsprechender Stelle in Kapitel 4.1 diskutiert.

men unterschiedlicher Variablen auf den gleichen *Policy-Outcome* zu betrachten. Daneben wird die Diskussion zeigen, dass die Untersuchung eines nicht erfolgreichen Konsolidierungsfalls zur Kontrastierung der Ergebnisse der erfolgreichen Konsolidierungsfälle lohnend sein kann. Deshalb wird als vierter Fall eine gescheiterte Konsolidierung analysiert. Aus diesem Grund werden in der qualitativen Untersuchung (Prozessanalyse, Ebene 2, und Strategeanalyse, Ebene 3) die erfolgreichen Haushaltskonsolidierungen in Schweden, Belgien und Kanada analysiert. Als kontrastierender Fall wird die gescheiterte Konsolidierung in Frankreich untersucht.

I.3 Angrenzende Forschungsfelder

Die Untersuchung von Budgetkonsolidierungen ist von Natur aus interdisziplinär. Sie basiert theoretisch und empirisch sowohl auf Studien aus der Volkswirtschaftslehre als auch auf politikwissenschaftlichen Analysen. Der Wegbereiter der ersten Studien war die moderne Finanzwissenschaft. Sie erklärt Fiskalpolitik ohne Rückgriff auf normative Grundpositionen über politökonomische Modelle. Als Ausgangspunkt für das politökonomische Denken in der Volkswirtschaftslehre gelten unter anderem die Arbeiten von Downs und Buchanan (Downs 1957, Buchanan 1960, Buchanan/Tullock 1962, Buchanan/Wagner 1977). Darauf aufbauend entstanden in den 80er Jahren einflussreiche Studien zur Erklärung von Fiskalpolitik durch politökonomische Faktoren (Roubini/Sachs 1989a, 1989b, Alesina/Drazen 1991, Alesina/Tabellini 1991) und schließlich die ersten Studien, die sich explizit mit Budgetkonsolidierungen befassten (Giavazzi/Pagano 1990, Alesina/Perotti 1995a, 1995b, 1996). Der theoretische Ausgangspunkt der politökonomischen Studien ist politischer Natur: Es wird angenommen, dass politische und institutionelle Faktoren die Staatstätigkeit beeinflussen – in diesem Fall: Fiskalpolitik. Im Unterschied zur Politikwissenschaft drückt die Wirtschaftswissenschaft die jeweiligen theoretischen Implikationen jedoch in formalen Modellen aus. Die Ergebnisse der Modelle werden dann empirisch getestet.

Die Politikwissenschaft befasst sich erst seit wenigen Jahren explizit mit Haushaltskonsolidierungen (Wenzelburger 2006, Wagschal/Wenzelburger 2008, Zohlnhöfer 2007). Die Studien schließen an drei verschiedene Forschungsstränge innerhalb der *Policy*-Forschung an. Erstens hat die Untersuchung von Staatsausgaben eine lange politikwissenschaftliche Tradition, aus der sich Erkenntnisse für die Analyse von Haushaltskonsolidierungen ableiten lassen (Tarschys 1975, Wildavsky 1975, Borchering 1977, Larkey/Stolp/Winer 1981, Kohl 1985). Zweitens bietet die Theorieschule der „New Politics of the Welfare State“ einen Ansatzpunkt. Pierson als deren Begründer argumentiert, die Variablen, die den Ausbau des Sozialstaates erklärten, seien ein „rather poor guide to understanding the current period“ (Pierson 2001a: 2).¹⁶ Übertragen auf die Untersuchung von Budgetkonsolidierungen kann argumentiert werden, dass die Umkehrung der Logik nicht nur für die Sozialausgaben, sondern allgemein für Staatsausgaben und damit auch für Haushaltskonsolidierungen gilt.

¹⁶ Zur Kritik an Piersons Ergebnissen (u.a. Siegel 2002).

Drittens stellen verschiedene politikwissenschaftlicher Forschungen zu Staatseinnahmen eine weitere wichtige Basis dar, auf der die Analyse von Budgetkonsolidierungen aufbauen kann (Steinmo 1993, Ganghof 2004, Wagschal 2005).

I.4 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in mehrere große Abschnitte, die sich an der Struktur des Forschungsdesigns in drei Ebenen orientieren. Im folgenden *zweiten Kapitel* wird die Grundlage für die spätere vergleichende Analyse von Budgetkonsolidierungen gelegt. Im Zentrum stehen die Definition und Messung der abhängigen Variablen sowie die Verortung der Forschungsfrage im wissenschaftlichen Kontext.

Das *dritte Kapitel* diskutiert die theoretischen Grundlagen der Analyse von Haushaltskonsolidierungen. Es leitet zunächst den theoretischen Rahmen für die quantitative Auswertung sowie für die Prozessanalyse aus bestehenden Theorieansätzen ab (3.1). In einem zweiten Schritt wird gezeigt, wie sich die Ergebnisse der quantitativen mit der qualitativen Analyse verbinden lassen (3.2). Der dritte Teil legt schließlich das Fundament für die Strategieanalyse und stellt ein Modell für die Analyse rückbauorientierter Reformstrategien vor (3.3). Schließlich leitet das dritte Kapitel die Fallauswahl für die qualitative Analyse ab (3.4).

Die quantitative Auswertung der Determinanten von Haushaltskonsolidierungen folgt im *vierten Kapitel* (Analyseebene I). Dabei geht der Abschnitt zunächst auf methodische Fragen (4.1) ein, bevor er eine quantitative Auswertung der Konsolidierungsdeterminanten in vier unterschiedlichen Designs vornimmt (4.2.1). Zuletzt wird auch die inhaltliche Zusammensetzung der Konsolidierung betrachtet (4.2.2).

Der *fünfte Teil* der Arbeit besteht aus der qualitativen Prozessanalyse der Haushaltskonsolidierungen (Analyseebene 2) in drei ausgewählten Staaten – Schweden (5.2), Belgien (5.3) und Kanada (5.4).

Aufbauend auf den Länderstudien aus dem fünften Kapitel nimmt der *sechste Teil* der Arbeit die Reformstrategien in den Blick (Analyseebene 3). Die Identifikation der politischen Strategien, mit denen politische Akteure Konsolidierungsmaßnahmen in der politischen und in der öffentlichen Arena umgesetzt haben, fügt der Analyse ihre dritte und letzte Ebene hinzu. Das Kapitel gliedert sich nach einer kurzen methodischen Einführung (6.1) in drei Länderstudien (6.2, 6.3, 6.4) und eine kurze Schlussbetrachtung (6.5).

Das *siebte Kapitel* nimmt eine kontrastierende Perspektive ein. Es stellt am Fall Frankreich dar, aus welchen Gründen Konsolidierungen scheitern können. Die Betrachtung eines kontrastierenden Fallbeispiels lässt die kausalen Mechanismen und die Einflüsse politischer Strategie noch klarer hervortreten.

In einem ausführlichen *Fazit* (Kapitel 8) werden schließlich die verschiedenen Teilergebnisse aus den Analysen zusammengeführt und ausgewertet. Dies erlaubt eine Interpretation der Endergebnisse. Zudem erfolgt eine Diskussion der Reichweite der Erkenntnisse und möglicher Erweiterungen der Untersuchung.

2 Definition, Messung und Forschungsstand

„It is impossible to seriously evaluate competing explanations when there is no agreement about the pattern of outcomes to be explained“. (Pierson 2001b: 420)

Eine klare Definition der zu erklärenden Phänomene ist Voraussetzung für wissenschaftliches Arbeiten. Was Pierson als Problem der politikwissenschaftlichen Untersuchung von Wohlfahrtsstaats-*Retrenchment* identifiziert (s.o.), gilt grundsätzlich: Ohne eine klare Definition der abhängigen Variablen ist eine seriöse Diskussion über Kausalzusammenhänge und potentielle erklärende Variablen nicht möglich: „Alle Vergleiche beginnen mit der Festlegung der abhängigen Variablen“ (Aarebrot/Bakka 2003: 66).

Dieses zweite Kapitel legt die konzeptionelle Basis für die Analyse von Budgetkonsolidierungen. Am Ende des Kapitels besteht Klarheit darüber, wie die abhängige Variable „Budgetkonsolidierung“ operationalisiert und gemessen wird. Der folgende Abschnitt beginnt mit einem Überblick über verschiedene Konzepte und unterschiedliche Indikatoren, mit denen die Entwicklung von Staatsfinanzen gemessen wird (2.1). In einem zweiten Schritt wird die Frage aufgeworfen, mit welchen Schwellenwerten bei der Bestimmung von Konsolidierungsperioden gearbeitet wird (2.2). Beide Abschnitte münden in eine Synthese, in der auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse eine eigene Definition für eine Konsolidierungsperiode vorgestellt wird (2.3). Diese Definition legt die abhängige Variable der Untersuchung fest. Der letzte Teil dieses Kapitels befasst sich mit dem Forschungsstand zu Budgetkonsolidierungen (2.5). Er gibt einen Überblick über verschiedene Studien, welche die Entwicklung öffentlicher Finanzen, die Determinanten von Konsolidierungen sowie deren Wirkungen analysiert haben. Schließlich wird die Forschungsfrage dieser Arbeit in der Literatur verortet und ihr Erkenntnisziel vor dem Hintergrund des Forschungsstandes eingegrenzt.

2.1 Messkonzepte: Indikatoren zur Bestimmung der Lage der öffentlichen Finanzen

„A seemingly straightforward concept such as ‚the overall government deficit‘ hides a minefield of ambiguities, questions of usage, and definitional issues.“ (Blejer/Cheasty 1991: 1675)

Die Voraussetzung für die Definition von Budgetkonsolidierungen ist es, die finanzielle Lage eines Landes eindeutig zu erfassen. Für die Messung von Konsolidierungsanstrengungen stehen unterschiedliche Indikatoren zur Auswahl. Die meisten wirtschaftswissenschaftlichen Studien zu Budgetkonsolidierungen bestimmen die Konsolidierungsanstrengung eines Landes anhand der Entwicklung des bereinigten oder nicht bereinigten Finanzierungs- oder Primärsaldos im Verhältnis zur Wirtschaftskraft des Landes. Diskutiert wird allenfalls über die Frage der zyklischen Bereinigung (Blanchard 1990, Alesina/Perotti 1995a). Allerdings ist der Haushalts-saldo nur ein möglicher Indikator zur Messung von Finanzpolitik, der – wie das obenstehende Zitat von Blejer

und Cheasty zeigt – in der Literatur nicht unkritisiert bleibt. Daher klärt der folgende Abschnitt die zentrale Frage, welche Indikatoren für die Bestimmung von Budgetkonsolidierungen in Frage kommen. Dabei geht es nicht nur um die Frage, welcher Indikator dem Konzept einer Haushaltskonsolidierung am nächsten kommt, sondern auch um die Zuverlässigkeit der Daten, die hinter dem Indikator stehen. Denn eine valide Messung der Daten geht jeglicher statistischen Analyse voraus, will man nicht Artefakte produzieren. Dogan nennt dieses Phänomen „Overquantification“ und beschreibt es wie folgt: „Briefly stated, overquantification results from an imbalance between data and method. If the data are inaccurate, the statistical technique should not be too ambitious. If the data are reliable, a sophisticated methodological design is justified and recommended“ (Dogan 1994: 64).

Dogans Warnung vor „Overquantification“ macht deutlich: Die Diskussion der Indikatoren zur Messung von Budgetkonsolidierungen und der Qualität der zugrundeliegenden Datenbasis muss eine zentrale Rolle im Forschungsprozess einnehmen. Die jeweils getroffene Entscheidung ist eine Weichenstellung für den weiteren Forschungsverlauf. Sie determiniert die Definition von Konsolidierungsphasen und beeinflusst, wie ambitioniert die statistische Auswertung der Daten sein kann.

2.1.1 Das Vermächtnis von Alesina und Perotti: Die zentrale Rolle von zyklisch bereinigten Saldenquoten

Die meisten politökonomischen Studien zu Budgetkonsolidierungen streifen die Frage der Messung von *Fiscal Policy* am Rande. Zwar diskutieren Alesina und Perotti in ihren ersten Untersuchungen eingehend, nach welcher Methode die Daten zyklisch bereinigt werden sollen (Alesina/Perotti 1995a: 211). Schließlich sind die Autoren am diskretionären Teil der Veränderung der Budgetsalden interessiert. Die grundsätzliche Frage, ob das Defizit überhaupt der richtige Indikator zur Messung von öffentlichen Finanzen ist, stellen die beiden Pioniere der Forschung zu Haushaltskonsolidierungen jedoch nicht. Die Folgestudien haben den Ansatz von Alesina und Perotti mehr oder weniger kritiklos übernommen – so dass heute fast jede Definition einer Konsolidierungsphase ausschließlich auf dem Haushaltssaldo in Prozent des BIP (in verschiedenen Bereinigungsformen) beruht (vgl. Tab. 2.1).

Doch ist die zyklische Bereinigung der zweite Schritt auf dem Weg zur Definition einer Konsolidierungsphase. Denn zunächst muss entschieden werden, ob Haushaltssaldenquoten überhaupt geeignet sind, die Lage der öffentlichen Finanzen zu erfassen. Easterly hat dazu eine sehr pointierte Meinung: „Fiscal adjustment is an illusion when it lowers the budget deficit or public debt, but leaves the government net worth unchanged. Conventional measures of the deficit mainly capture the change in government’s explicit debt, but largely ignore the change in government assets or liabilities“ (Easterly 1999: 57).

Easterly kritisiert, dass die meisten Studien Finanzierungsdefizite und Schuldenquoten – in welcher bereinigten Form auch immer – allzu unbedacht als Messkonzept verwenden. Er verweist darauf, dass Regierungen

durch Einmalerlöse, Buchhaltungs-Tricks und andere Verfahren die Defizitdaten gezielt beeinflussen können.¹⁷ Diese Einsicht ist grundsätzlich nicht neu. Bezogen auf die Situation der us-amerikanischen öffentlichen Finanzen stellte Eisner bereits in den 80er Jahren das Defizit als alleinigen Indikator für die Bewertung von Haushaltspolitik bzw. der Nachhaltigkeit von öffentlichen Finanzen in Frage (Eisner 1984). Neben Eisner schlugen auch eine Reihe anderer Autoren Alternativen zum Budgetdefizit als Indikator für die Lage öffentlicher Finanzen bzw. von *Fiscal Policy* vor (Eisner/Pieper 1984, Kotlikoff 1986, 1989, Blejer/Cheasty 1991, Eisner 1993). Diesen kritischen Diskussionen des Indikators Budgetsaldo liegt ein gemeinsamer Ansatz zugrunde: Das Defizit ist anfällig für konjunkturelle Schwankungen und politisch motivierte Maßnahmen, es misst nicht den wirklichen Vermögenswert eines Landes, den Easterly ein Jahrzehnt später als „net worth“ bezeichnet. In der Forschungspraxis konnten sich die Alternativvorschläge zur Messung der finanziellen Lage eines Staates jedoch nicht durchsetzen, weil auch sie mit Messproblemen behaftet waren. Das Resümee: Zwar wäre ein anderer Indikator wie etwa der „public sector net worth“ (Easterly 1999: 74) zur Bestimmung von Konsolidierungsphasen hilfreich – letztlich ist aber auch dieses Konzept messtechnisch zu anfällig, um die Budgetsaldenquoten zu ersetzen.

Tab. 2.1: Indikatoren zur Messung von Finanzpolitik

Studie	Indikator
Alesina/Perotti (1995a, 1995b, 1996, 1997)	CAPB (Blanchard Fiscal Impulse)
McDermott/Wescott (1996)	CAPB
Alesina/Ardagna (1998)	CAPB (Blanchard Fiscal Impulse)
Alesina /Perotti/Tavares (1998)	CAPB, PB
Perotti/Strauch/von Hagen (1998)	CAB
Heylen/Everaert (2000)	CAB
Von Hagen/Strauch (2001)	CAB
Zaghini (2001)	CAB
von Hagen, Hallett und Strauch (2002)	CAB
Brandner (2003)	CAB
Sachverständigenrat (2003)	CAPB
Mulas-Granados (2003)	CAB
Ardagna (2003)	CAPB (Blanchard Fiscal Impulse)
Giudice/Turrini/in't Veld (2003)	CAPB
Mulas-Granados (2004)	CAPB, FB
Alesina/Ardagna/Trebbi (2006)	FB
Mulas-Granados (2006)	CAB, CAPB
Mirau/Jong-A-Pin/de Haan (2007)	CAPB, CAB
Guichard et al. (2007)	CAPB

Eine andere Frage ist freilich, inwieweit die zyklische Bereinigung der Budgetsaldenquoten für die Bestimmung von Konsolidierungsphasen geeignet ist. Die zyklische Bereinigung zielt darauf ab, die diskretionären Effekte der Fiskalpolitik herauszufiltern. Dies ist grundsätzlich erstrebenswert, sollen doch politische Faktoren auf ihre Erklärungskraft hin untersucht werden (Blanchard 1990: 6). Jedoch zeigt die Untersuchung unterschiedlicher Datenquellen, dass die zyklische Bereinigung problematisch ist. Vor allem die Methode der Anpassung an den Konjunkturzyklus ist umstritten (Girouard/André 2005: 10). Deshalb wenden verschiedene

¹⁷ Diese Diskussion hat vor allem vor dem Hintergrund der Maastricht-Kriterien neue Nahrung erhalten, da viele EU-Staaten durch buchhalterische Tricks die Defizitquoten gedrückt haben (Dafflon/Rossi 1999, Easterly 1999, Balassone/Franco/Zotteri 2006).

internationale Organisationen unterschiedliche Bereinigungsverfahren an, was teilweise zu variierenden Ergebnissen führt, obwohl gleiche Definitionen und gleiche Untersuchungsperioden zugrunde liegen (Guichard et al. 2007: 7).¹⁸ Ein Vergleich der Korrelationen für das zyklisch bereinigte Defizit (CAB) für Deutschland und Finnland aus unterschiedlichen Datenquellen bestätigt dies (vgl. Tab. 2.2).

Tab. 2.2: Korrelationen des CAB für unterschiedliche Datenreihen

		Ger81	Ger79	Ger77	Ger68	GerIMF	GerEC
Ger81	Korrelation nach Pearson	1	,966	,951	,940	,131	,718
	N	18	18	18	11	16	18
Ger79	Korrelation nach Pearson	,966	1	,981	,902	,045	,743
	N	18	19	19	12	17	19
Ger77	Korrelation nach Pearson	,951	,981	1	,946	,158	,821
	N	18	19	20	13	18	20
Ger68	Korrelation nach Pearson	,941	,902	,946	1	,477	,957
	N	11	12	13	16	16	16
GerIMF	Korrelation nach Pearson	,131	,045	,158	,477	1	,654
	N	16	17	18	16	25	25
GerEC	Korrelation nach Pearson	,718	,743	,821	,957	,654	1
	N	18	19	20	16	25	27

		Fin81	Fin79	Fin77	Fin68	FinIMF	FinEC
Fin81	Korrelation nach Pearson	1	,960	,668	,861	,953	,959
	N	18	18	18	11	16	18
Fin79	Korrelation nach Pearson	,960	1	,801	,886	,979	,950
	N	18	19	19	12	17	19
Fin77	Korrelation nach Pearson	,668	,801	1	,847	,816	,657
	N	18	19	20	13	18	20
Fin68	Korrelation nach Pearson	,861	,886	,847	1	,803	,862
	N	11	12	13	16	16	16
FinIMF	Korrelation nach Pearson	,953	,979	,816	,803	1	,886
	N	16	17	18	16	25	25
FinEC	Korrelation nach Pearson	,959	,950	,657	,862	,886	1
	N	18	19	20	16	25	27

Quellen: Ger81, Fin81: Quelle OECD Economic Outlook 81; Ger79, Fin79: Quelle OECD Economic Outlook 79; Ger77, Fin77: Quelle OECD Economic Outlook 77; Ger68, Fin68: Quelle OECD Economic Outlook 68; GerIMF, FinIMF: Quelle International Monetary Fund – World Economic Outlook Database; GerEC, FinEC: Quelle Ameco Datenbank der Europäischen Kommission (2005).

Zwar wären Korrelationskoeffizienten um die 0,7 für empirische Auswertungen zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen Zeichen eines starken Zusammenhangs; in diesem Fall sind die Korrelationen zwischen den unterschiedlichen Messungen ein und desselben Indikators jedoch ein Zeichen dafür, dass die Berechnung der zyklisch angepassten Defizite sehr stark variiert. Besonders herausragend ist die Heterogenität

¹⁸ Zusätzlich ist anzumerken, dass die alleinige Bereinigung um die konjunkturellen Effekte nicht ausreichend ist, um die diskretionären Effekte zu isolieren. Im Prinzip müsste zusätzlich eine Bereinigung um andere Faktoren, wie etwa nicht-zyklische Arbeitslosigkeit, demographische Effekte etc. vorgenommen werden. Für einzelne Länder wurde dieser Versuch bereits unternommen und zeigt erneut deutliche Abweichungen von der Entwicklung des nur konjunkturell bereinigten Finanzierungs- oder Primärsaldos (Savage 2000: 283-325, 2004: 572-585, 2009).

der Daten für Deutschland zwischen den CAB-Zahlen des Internationalen Währungsfonds (IMF) und der OECD. Darüber hinaus ist erstaunlich, dass selbst die zyklisch bereinigten Defizite eines Anbieters (im Falle Finnlands aus dem OECD Economic Outlook Nummer 77 und 81) nur mit 0,67 korrelieren. Bei den übrigen Staaten ergeben sich teilweise ähnliche Differenzen – Korrelationen um die 0,8 kommen häufig vor.

Wie lässt sich diese Heterogenität erklären? Zum einen sicherlich, wie oben erwähnt, durch die unterschiedlichen Methoden der konjunkturellen Bereinigung. Zum anderen aber revidieren die EU-Mitgliedstaaten auch ihre unbereinigten Budgetsaldenquoten relativ häufig (Balassone/Franco/Zotteri 2006: 74). Beide Faktoren gemeinsam führen zur oben konstatierten Heterogenität. Gleichwohl zeigt sich bei einer Auswertung der unbereinigten Budgetsaldenquoten (Primärsaldo und Finanzierungssaldo in Prozent des BIP), dass die Korrelationen deutlich höher sind. Ohne die zyklische Bereinigung wird also das Heterogenitätsproblem gemildert.¹⁹

Zusammenfassend lässt sich erstens festhalten, dass auf das Budgetdefizit als wichtige Maßzahl für die Lage öffentlicher Haushalte nicht verzichtet werden kann, auch wenn es konzeptionelle Einwände gibt („net worth“, s.o.). Zweitens sollten die Fehlerquellen bei der Messung von Budgetsalden so gering wie möglich gehalten werden. Um diesem Ziel nachzukommen, verzichtet diese Studie auf die zyklische Bereinigung – auch wenn eine solche grundsätzlich wünschenswert ist.²⁰

2.1.2 Die Schuldenquote als Maßzahl für Konsolidierungen

Die Fokussierung auf die Budgetsaldenquote als alleinigem Indikator zur Messung von Konsolidierungen hat einen Teil wichtiger Konsolidierungserfolge in manchen Ländern ausgeblendet. Dies zeigt die Analyse von Wagschal und Wenzelburger (2008). Insbesondere solche Länder, die lange Zeit hohe, aber stabile oder leicht rückläufige Primärüberschüsse erwirtschaften und damit ihre Schuldenquote reduzieren, fallen „völlig durchs Definitionsraster“, so die Verfasser (Wagschal/Wenzelburger 2008: 17). Das Beispiel Belgien ist dafür stellvertretend zu nennen. Denn obwohl Belgien während der 90er Jahre kontinuierlich Haushaltsüberschüsse zwischen drei und fünf Prozent des BIP erwirtschaftete und die Staatsverschuldung drastisch senkte, würde diese starke Konsolidierungsanstrengung nicht als Konsolidierungsphase erkannt, wenn man die gängigen Definitionen aus der politökonomischen Literatur anwendete. Um solche Lücken in der Definition zu vermeiden, wird die Unterscheidung von Konsolidierungsperioden in zwei Subtypen vorgeschlagen (Wagschal/Wenzelburger 2008: 20): Die Haushaltssanierungen, in denen ein Staat sein Budgetdefizit deutlich zurückführt oder in einen Überschuss verwandelt, bilden den Typ A. Neu ist dagegen die Etablierung von Konsolidierungen des Typs B: Diese liegen vor, wenn bei stabilen Primärüberschüssen die Schuldenquote zurückgeführt wird.

¹⁹ Bei einer Korrelation der Primärsaldenquoten verschiedener Anbieter schneidet nur die Datenreihe des OECD Economic Outlook 79 für Neuseeland, sowie die Reihe des OECD Economic Outlook 68 für Portugal schlecht ab.

²⁰ Probleme mit der Datenqualität sind jedoch kein spezifisches Problem von Budgetdaten. Eine große Inkonsistenz der Daten gibt es unter anderem auch zwischen den verschiedenen Anbietern von Zahlen zu Sozialausgaben. Deren Qualität fassen De Deken und Kittel wie folgt zusammen: „Even our best sources for internationally comparable data are conceptually ambivalent and inconsistent to an extent which seriously undermines the conceptual validity of the indicators used“ (De Deken/Kittel 2007: 99).

Die vorliegende Arbeit folgt dieser Argumentation. Zwar kann die Schuldenquote als Bestandsgröße als Summe der in der Vergangenheit aufgelaufenen Defizite verstanden werden. Jedoch liegt eine Konsolidierung auch dann vor, wenn ein Staat bei Primärüberschüssen die Schuldenquote zurückführt. Schließlich ist es eine politische Entscheidung, Überschüsse in den Schuldenabbau zu lenken und nicht durch steigende Ausgaben wieder zu reduzieren. Mehr noch: Aus politischer Sicht ist die Beibehaltung eines Sanierungskurses vielleicht sogar dann schwieriger, wenn der Problemdruck dank sinkender Defizite – oder im Überschussfall – abnimmt.²¹ In eine umfassende Definition von Budgetkonsolidierungen sollte also sowohl die Defizitquote als auch die Schuldenquote eingehen.

2.1.3 Die Aggregationsebene: *General Government* oder *Central Government*?

Unabhängig von der Diskussion, welche Indikatoren in die Definition einer Budgetkonsolidierung einfließen sollen, stellt sich die Frage, auf welcher Ebene des Staates die Messung des Indikators stattfindet. Die auf dem Standard des „System of National Accounts“ (SNA) 1993 bzw. des „Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG) von 1995 aufgebauten Datenbanken internationaler Organisationen unterscheiden zwischen fünf staatlichen Ebenen (Brümmerhoff 2007: 37): Gemeinden, Länder, Zentralstaat, Sozialversicherung und Gesamtstaat. Je nach Aufbau des Staates spielen die einzelnen Subsektoren eine unterschiedlich starke Rolle. Die Ebene des Gesamtstaates umfasst die einzelnen Sektoren, so dass die aggregierten Zahlen für das *General Government* die finanzielle Lage des gesamten Staatsektors ausdrücken.

Die Literatur zur Untersuchung von Budgetkonsolidierungen stellt zum überwiegenden Teil auf die Zahlen für den Gesamtstaat ab. Hintergrund: Vor allem in fiskalisch stark dezentralisierten Ländern würde eine Beschränkung auf die Ebene des *Central Government* unter Umständen wichtige Konsolidierungsanstrengungen ausblenden. Zudem spielt in der Diskussion, insbesondere vor dem Hintergrund der Maastricht-Kriterien, der Gesamthaushalt des Staates die zentrale Rolle. Die Entscheidung für die Daten des *General Government* ist also gut begründet. Allerdings nehmen die Studien dadurch eine theoretische Unschärfe bei der Erklärung der Konsolidierungsanstrengungen in Kauf: Denn während die abhängige Variable die Finanzpolitik des gesamten Staatssektors abbildet, beziehen sich die unabhängigen Variablen einzig auf die Zentralregierung (bspw. die parteipolitische Zusammensetzung der Zentralregierung, die Indikatoren zur Fragmentierung der Zentralregierung etc.). Fazit: Wie man sich auch entscheidet, es bleibt eine Restunschärfe bestehen.

Die Datengrundlage dieser Arbeit sind die Zahlen für den Gesamtsektor Staat. Denn insbesondere die Sozialversicherung als großer Ausgabeposten muss unbedingt in die Analyse einbezogen werden. Die einzige Alternative wäre, die Haushaltsdaten von Zentralregierung und von Sozialversicherungen für jedes untersuchte Land einzeln zusammenzuführen und dadurch einen eigenen Indikator zu erstellen. Dieses Vorgehen ist je-

²¹ In der Tat haben empirische Studien eine „consolidation fatigue“ bei längeren Konsolidierungen nachgewiesen (von Hagen/Harden 1995).

doch sehr aufwändig und zudem fehleranfällig.²² Daher bleibt die Verwendung der Daten für das *General Government* der einzige Ausweg. Dass dabei die Länderhaushalte und Kommunalhaushalte mit in den Indikator eingehen, wird in Kauf genommen. Um diese Unschärfe zu kompensieren, geht die qualitative Analyse der ausgewählten Länder auf mögliche Verlagerungs-Strategien und auf die Entwicklung zwischen den unterschiedlichen Staatsebenen ein.

2.2 Schwellenwerte und Messung

Neben der Frage, mithilfe welcher Indikatoren Konsolidierungen bestimmt werden, spielt die Entscheidung über Schwellenwerte eine wichtige Rolle. Wie stark muss ein Land sein Defizit oder seine Schuldenquote verringern, um als Konsolidierer zu firmieren? Brandner schreibt, dass sich die „Frage der numerischen Schwellenwerte (ab welchem Umfang der Saldenveränderung liegt eine Konsolidierung vor, welche Periodenlänge soll zugrunde gelegt werden?) nicht objektiv bzw. eindeutig bestimmen“ lässt (Brandner 2003: 188). Ihm ist zuzustimmen – denn die gewählten Schwellenwerte sind prinzipiell arbiträr. In der Literatur versucht alleine Zaghini durch den Bezug auf die Normalverteilung die Schwellenwerte theoretisch herzuleiten (Zaghini 2001: 616). Dieser Ansatz stützt sich jedoch nur auf den Vergleich der zyklisch bereinigten Defizitquoten, lässt Typ-B-Konsolidierungen außen vor und greift daher zu kurz. Doch selbst wenn die endgültige Entscheidung über die Schwellenwerte subjektiv erfolgen muss, ist eine Diskussion über die Gründe für deren Wahl unerlässlich.

Tabelle 2.3 gibt einen Überblick über die Schwellenwerte, die bislang in der Literatur zu Budgetkonsolidierungen verwendet wurden. Die Aufstellung zeigt, dass die gewählten Werte von Studie zu Studie variieren. Außerdem wird deutlich, dass bei der Entscheidung über Schwellenwerte mindestens zwei unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen sind: Der erste Aspekt betrifft die Dauer von Konsolidierungsperioden, der zweite das Ausmaß der Saldenveränderung.

²² Der Aufwand einer solchen Aggregation lässt sich am Beispiel Schweden gut illustrieren (Wenzelburger 2006: 67 und Anhangband)

Tab. 2.3: Schwellenwerte in Konsolidierungsdefinitionen der bestehenden Literatur

Studie	Schwellenwert
Alesina/Perotti (1995a, 1995b) Alesina/Perotti (1996)	„Strong adjustment“: Verbesserung um 1,5 Prozentpunkte in einem Jahr. Verbesserung um mindestens 1,5 Prozentpunkte in einem Jahr; „Major fiscal adjustments“: Veränderungsperiode drei Jahre.
McDermott/Wescott (1996) Alesina/Perotti (1997)	Verbesserung um mindestens 1,5 Prozentpunkte über zwei Jahre. Verbesserung um mindestens 1,5 Prozentpunkte in einem Jahr, <i>oder</i> Verbesserung um 1,25 Prozentpunkte pro Jahr in zwei Folgejahren.
Alesina/Ardagna (1998)	Verbesserung um mindestens zwei Prozentpunkte in einem Jahr <i>oder</i> Verbesserung um 1,5 Prozentpunkte pro Jahr in zwei Folgejahren.
Alesina /Perotti/Tavares (1998) Perotti/Strauch/von Hagen (1998) Heylen/Everaert (2000)	Verbesserung um mindestens 1,5 Prozentpunkte in einem Jahr. Siehe Alesina/Perotti (1997). Verbesserung um mindestens 2 Prozentpunkte während der gesamten Konsolidierungsperiode. Konsolidierung beginnt, wenn das CAPB mindestens 0,25 Prozentpunkte steigt und dauert an, so lange sich das CAPB weiter verbessert.
Von Hagen/Strauch (2001) Zaghini (2001)	Siehe Alesina/Perotti (1997) Verbesserung um mehr als 1,6 Prozentpunkte in einem Jahr <i>oder</i> Verbesserung um mehr als 0,8 Prozentpunkte in zwei oder mehr aufeinanderfolgenden Jahren.
von Hagen, Hallett und Strauch (2002) Brandner (2003)	Siehe Alesina/Perotti (1997); im zweiten Teil abweichend. Siehe Zaghini (2001).
Sachverständigenrat (2003) Mulas-Granados (2003) Ardagna (2003)	Siehe Alesina/Ardagna (1998). Unterschiedliche Schwellenwerte je nach Untersuchungsgegenstand. Ohne Schwellenwert.
Giudice/Turrini/in't Veld (2003) Mulas-Granados (2004)	Siehe Alesina/Ardagna (1998). Verbesserung um mehr als 1,25 Prozentpunkte in einem Jahr, wenn sich CAPB im Vorjahr oder Folgejahr ebenso verbessert.
Alesina/Ardagna/Trebbi (2006) Mulas-Granados (2006) Guichard et al. (2007)	Ohne Schwellenwert. Verschiedene Schwellenwerte je nach Untersuchungsgegenstand. <i>Start</i> : Verbesserung um 1 Prozentpunkt in einem oder über zwei Jahre, wenn sich das CAPB dabei im 1. Jahr um mindestens 0,5 Prozentpunkte verbessert; <i>Fortführung</i> : bei Verbesserung des CAPB; Verschlechterung erlaubt um maximal 0,3 Prozentpunkte, wenn sie im Folgejahr Verbesserung um mindestens 0,5 Prozentpunkte folgt; <i>Ende</i> : Verschlechterung des CAPB oder CAPB steigt nur 0,2 Prozentpunkte und verschlechtert sich dann.
Mireau/Jong-A-Pin/de Haan (2007)	Bewertung anhand von zwei unterschiedlichen Definitionen.

2.2.1 Dauer von Konsolidierungsperioden – die Analyse von Fiskalpolitik im Gegensatz zur Untersuchung von Haushaltssanierungen

Das Gros der politökonomischen Studien definiert Haushaltskonsolidierungen maximal für eine Dauer von ein oder zwei Jahren. Diese Beschränkung auf kurze Konsolidierungsphasen lässt sich durch die Forschungstradition erklären: Die Grundlage der Untersuchung von Budgetkonsolidierungen bildeten Studien zur allgemeinen Fiskalpolitik. Alesina und Perotti (1995a) unterteilten die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in neutrale, leicht expansive, stark expansive, leicht kontraktive und stark kontraktive Jahre – und suchten nach Erklärungen für die unterschiedlichen Entwicklungen in verschiedenen Ländern. Ihre Analyse beruhte darauf, dass sie die jeweiligen jährlichen Veränderungen der öffentlichen Finanzen auf dem Kontinuum zwischen stark expansiv und stark kontraktiv verorteten. Erst in einem zweiten Schritt betrachteten sie explizit die stark kontraktiven Phasen und fragten nach den Determinanten für „successful and unsuccessful adjustments“ (Alesina/Perotti 1995a: 225). Dieses methodische Vorgehen prägte die Folgestudien (vgl. 2.5), die zwar den Analyseschwerpunkt explizit auf Konsolidierungsphasen legten, jedoch keine weitreichenden Veränderungen am

Kriterium der Dauer (ein- bis zweijährige Konsolidierungsperioden) in der Definition vorzunehmen. Wenn ein Land mehrere Jahre nacheinander das Konsolidierungskriterium erfüllte, wurden die einzelnen Jahreswerte aufeinanderfolgend in die Analyse aufgenommen. Einzig die Studien von Zaghini, Brandner, Heylen und Everaert sowie Guichard et al. machen die Länge einer Konsolidierungsphase von der Entwicklung der öffentlichen Finanzen abhängig und definieren deren Dauer nicht *ex ante* (siehe Tab. 2.3).²³

Hinter der Frage, wie die Dauer einer Konsolidierungsphase definitorisch behandelt wird, steht eine grundsätzliche Überlegung: So muss entschieden werden, ob Fiskalpolitik im Allgemeinen oder Konsolidierungsperioden im Besonderen im Zentrum der Analyse stehen. Je nach Blickwinkel variieren die zu wählende Definition und die Analysemethode.

Wenn man allgemeine Fiskalpolitik untersucht, macht es Sinn, die jährlichen Veränderungen des Haushaltsaldos zu betrachten und die Determinanten für deren Entwicklung zu ermitteln. Wendet man dieses Design nur auf die Auswahl der Konsolidierungsphasen als Grundgesamtheit an, so liefert die Analyse Ergebnisse über Determinanten von Fiskalpolitik in Zeiten von Haushaltssanierungen. Die Interpretation muss diesen *Selection Bias* beachten. Mulas-Granados weist auf dieses Problem hin, wenn er betont: „Years in which fiscal adjustments occur are only a sub-sample of the fiscal policy implemented by any government along time“ (Mulas-Granados 2003: 16). Dennoch haben viele Studien diese Verzerrung bei der Auswahl des Samples nicht ausreichend berücksichtigt (Guidice/Turrini/in't Veld 2003: 6): „Most of the episodes of fiscal consolidations that, once started, have been aborted due to very adverse growth consequences are by definition missing from the samples used in cross-country analyses.“

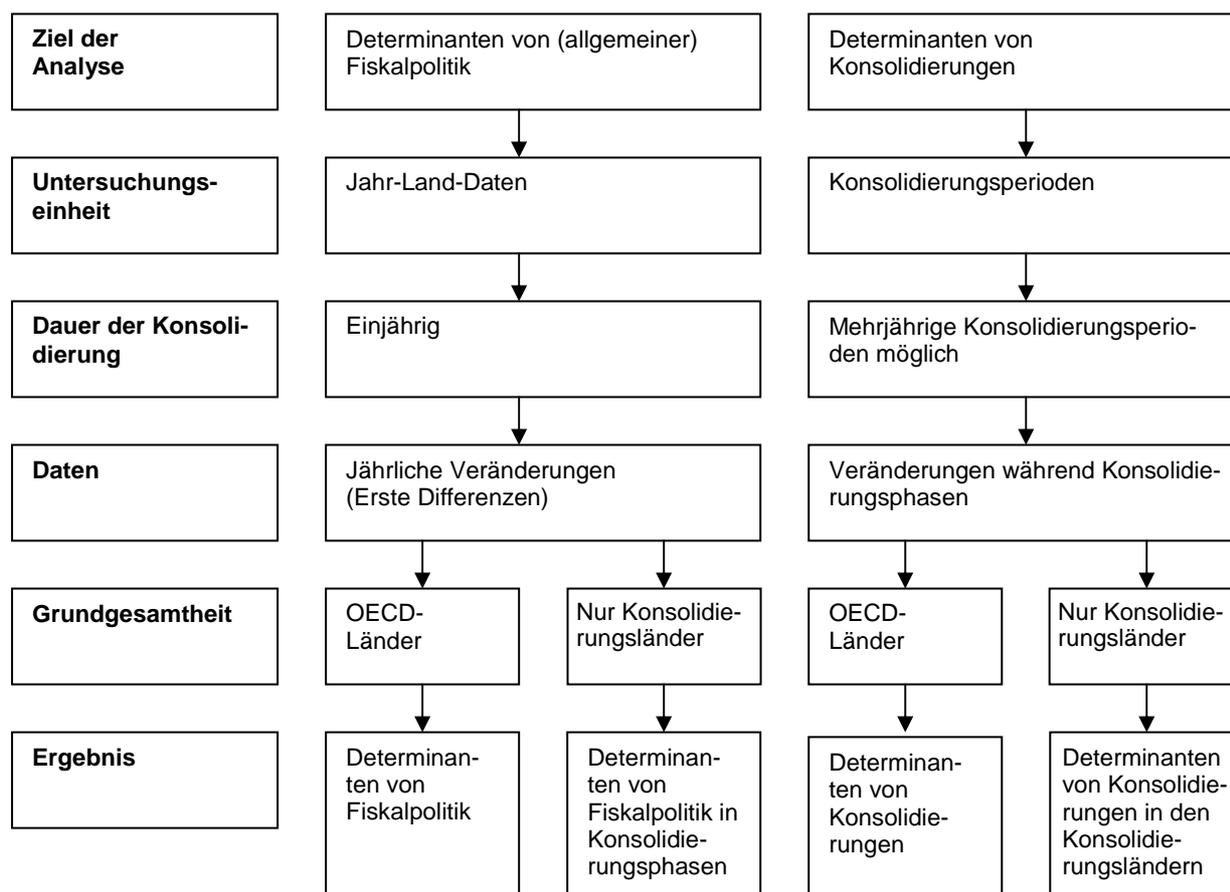
Der Fokus der Analyse ändert sich, wenn Konsolidierungsperioden definiert und deren Ursachen untersucht werden sollen. Die Frage lautet dann nicht mehr „welche Faktoren determinieren Fiskalpolitik?“, sondern „wodurch lässt sich das Auftreten von Konsolidierungsperioden erklären?“. In diesem Fall sind die Untersuchungseinheiten einzelne Konsolidierungsperioden, die zuvor über eine Definition als solche bestimmt wurden. Sie erstrecken sich über mehrere Jahre. Für die Analyse dieser Fragestellung eignen sich Probit-Modelle (zur Untersuchung der Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns (von Hagen/Hallet/Strauch 2001: 12, Mulas-Granados 2006: 48)) sowie Logit-Modelle (Mireau/Jong-A-Pin/de Haan 2007). Über eine *Survival Analysis* lässt sich überdies herausfiltern, welche Variablen zum Ende von Konsolidierungen führen (Mulas-Granados 2006: 52-72). Schließlich ist es auch möglich, zwei Gruppen zu bilden (Konsolidierer und Nicht-Konsolidierer) und die Unterschiede zwischen den Gruppen zu analysieren.

Die Entscheidung, ob mehrjährige Konsolidierungsphasen zugelassen werden, ist also keine Frage des Schwellenwerts. Vielmehr ist sie im Lichte der Frage zu treffen, welches Forschungsziel der Untersuchung

²³ Hervorzuheben ist zudem die Studie von Mireau, Jong-A-Pin und de Haan, die für die Einordnung von Konsolidierungsphasen unterschiedliche Definitionen heranziehen (Mireau/Jong-A-Pin/de Haan 2007).

zugrunde liegt. Entsprechend sollte die Definition formuliert werden.²⁴ Abbildung 2.1 zeigt, wie die Forschungsdesigns vom Analyseziel abhängen und welche Implikationen sich daraus für die Wahl des Dauerkriteriums in der Konsolidierungsdefinition ergeben. Die bisherigen Studien zu Haushaltskonsolidierungen haben diese Unterscheidung oft nur implizit getroffen. Dabei stellt sie eine wichtige Weichenstellung dar, die das weitere Forschungsverfahren beeinflusst.

Abb. 2.1: Der Zusammenhang zwischen Analyseziel und Forschungsdesign



Welche Erkenntnisse lassen sich aus dieser Diskussion für die vorliegende Arbeit ziehen? Die eingangs formulierten Forschungsfragen lassen keinen Zweifel daran, dass es dieser Arbeit im Kern darum geht, Konsolidierungsperioden zu untersuchen. Deshalb ist es sinnvoll, die Dauer von Konsolidierungen nicht durch ein externes Kriterium in der Definition festzulegen. Sonst werden längere Phasen künstlich in einzelne Perioden unterteilt (Heylen/Everaert 2000: 115). Vielmehr sollte es die Definition ermöglichen, den Zeitraum einer Konsolidierung jeweils dann abzuschließen, wenn sich die Lage der öffentlichen Finanzen verschlechtert.²⁵ Eine externe Festlegung, wonach Konsolidierungsphasen maximal eine bestimmte Zeit andauern können, um dann eventuell wieder neu zu starten, widerspricht der Intuition.

²⁴ Für die reine Analyse allgemeiner Finanzpolitik ist natürlich keine Konsolidierungsdefinition nötig.

²⁵ Diese Herangehensweise entspricht im Übrigen der Konsolidierungsdefinition der aktuellsten Studie der OECD (Guichard et al. 2007). Sie ist auch von von Hagen, Hallet und Strauch im zweiten Teil ihrer Studie zur Dauer von Konsolidierungen zu finden (von Hagen/Hallet/Strauch 2002: 516).

Darüber hinaus lassen sich theoretische Argumente finden, die explizit gegen die Aufnahme einjähriger Konsolidierungsphasen sprechen (Wagschal/Wenzelburger 2008). So können Einmalerlöse, Ausgliederungen von Verlustbringern oder andere Transaktionen in den öffentlichen Haushalten die Daten für die Budgetsaldenquoten in einzelnen Jahren beeinflussen. Zudem baut die politikwissenschaftliche Analyse auf der These auf, dass Staatstätigkeit nicht nur zufällig entsteht, sondern durch politische Akteure in einem gewissen institutionellen Rahmen. Die Definition einer Konsolidierungsphase sollte sicherstellen, dass sich hinter der Verbesserung der finanziellen Lage eines Staates „echte“ Konsolidierungsanstrengungen verbergen. Auch dies spricht dafür, einjährige Verbesserungen der fiskalpolitischen Indikatoren, nicht als Konsolidierungsperiode zu werten.

2.2.2 Umfang von Konsolidierungen – wann gilt eine Saldenveränderung als Konsolidierung?

Wie stark muss sich ein bestimmter Indikator verändern, damit von einer Haushaltskonsolidierung gesprochen werden kann? Diese Frage ist nicht eindeutig und objektiv zu beantworten. Zumindest aber sollte die Wahl eines bestimmten Schwellenwertes begründet sein – dazu dient dieser Abschnitt.

Tabelle 2.3 gibt einen Überblick über die Schwellenwerte, mit denen die bisherigen Studien Konsolidierungsphasen bestimmt haben. Diese Werte basieren alle auf den Veränderungen von Saldenindikatoren in verschiedenen Bereinigungsformen. In Kapitel 2.1 wurde jedoch deutlich, dass die alleinige Fokussierung auf die Veränderung dieser Stromgrößen wichtige Konsolidierungsanstrengungen ausblendet. Eine Lösung des Problems ist die Differenzierung in Typ-A- und Typ-B-Konsolidierungen, wobei die Schuldenquote als Indikator in die Definition aufgenommen wird (s.o.). Konsequenterweise sollten sich die Schwellenwerte für Typ-A- und Typ-B-Konsolidierungen unterscheiden.²⁶

Die entscheidende Messlatte für Typ-A-Konsolidierungen bildet die Entwicklung des Primärsaldos – wie traditionell in den Studien aus der Wirtschaftswissenschaft.²⁷ Hinzu kommt als weiteres Kriterium die Entwicklung der Schuldenquote. Diese sollte im letzten Konsolidierungsjahr nicht höher liegen als im ersten Jahr der Konsolidierungsperiode. Denn wenn ein Land alleine den Primärsaldo verbessert, aber den *Turn Around* hin zu einer Reduktion der Schuldenquote nicht schafft (bspw. aufgrund hoher Zinszahlungen), ist eine wirkliche Konsolidierung der Staatsfinanzen nicht erreicht. Weil dieses Kriterium relativ hart ist, wird in dieser Untersuchung der Schwellenwert bei der Entwicklung des Primärsaldos etwas zurückhaltender formuliert als in vielen wirtschaftswissenschaftlichen Konsolidierungsstudien: Es reicht eine jährliche Verbesserung des Primärsaldos um 1 Prozentpunkt im zweijährigen Schnitt aus, um das Konsolidierungskriterium zu erfüllen.

²⁶ Die Schwellenwerte orientieren sich an den Werten einer früheren Studie des Verfassers (Wagschal/Wenzelburger 2008). Dies soll auch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherstellen.

²⁷ Wobei aus Gründen der Datenqualität auf die zyklische Bereinigung verzichtet wird (siehe Kapitel 2.1.1).

Für Typ-B-Konsolidierungen hingegen ist ein kräftiger Abbau der Staatsverschuldung notwendig: Sie sollte pro Jahr um mindestens zwei Prozentpunkte sinken (im zweijährigen Durchschnitt) und am Ende der Konsolidierungsphase um mindestens 10 Prozentpunkte niedriger als zu Beginn der Konsolidierung liegen. Die Primärüberschüsse müssen dabei konstant höher als 2 Prozent des BIP liegen (im Zweijahresschnitt). Diese Schwellenwerte stellen sicher, dass nur solche Jahre als Konsolidierungsjahre gezählt werden, in denen Staaten mit Primärüberschüssen ihre Schulden überdurchschnittlich stark abbauen.

Nur wenige Studien in der Literatur lassen bei der Erfüllung der Definitionskriterien eine gewisse Toleranz zu. Allerdings ist angesichts der Heterogenität der Daten nicht einzusehen, warum Schwellenwerte strikt formuliert werden. Guichard et al. haben zu diesem Zweck in ihrer Studie die Kriterien weicher formuliert (vgl. Tab. 2.3). Zudem ziehen sie auch die Einschätzungen von OECD-Länderexperten heran, um die Einordnungen der Definition zu überprüfen bzw. zu korrigieren (Guichard et al. 2007: 7). In Anlehnung an Wagschal und Wenzelburger (2008) gewährt diese Arbeit daher bei der Erfüllung der Schwellenwerte eine Toleranz von 0,2 Prozentpunkten. Zudem wird – analog zur Analyse von Guichard et al. – ein Jahr auch dann als Konsolidierungsjahr gewertet, wenn es zwischen zwei Konsolidierungsjahren liegt und der Fehlbetrag im Folgejahr überkompensiert wird.

2.2.3 Die Messung von Veränderungen: nominal oder prozentual?

Bei der Messung von Veränderungen steht ein Forscher immer vor einer grundlegenden Entscheidung: Sollen die nominalen Veränderungswerte analysiert werden, oder die prozentualen Veränderungswerte? Die Antwort vorneweg: Die Frage ist nicht abschließend zu klären. Beide Auswertungsverfahren haben ihre Berechtigung, legen den Fokus bei der Messung einer Veränderung jedoch unterschiedlich. Gemeinsam haben beide Messverfahren, dass sie jeweils empfindlich auf Niveaueffekte reagieren. So bemerkt Dewatripont zur ersten Konsolidierungsstudie von Alesina und Perotti zurecht, dass das Ausgangsniveau, von dem eine Schuldenquote reduziert wird, bei der Messung der Quote einen Unterschied macht (Alesina/Perotti 1995a: 244). Denn eine nominal, also in Prozentpunktdifferenzen vorgenommene Messung des Schuldenabbaus, ist abhängig vom Ausgangswert. Ein Beispiel zur Veranschaulichung: Eine Reduktion der Schuldenquote um mehr als 40 Prozentpunkte (wie in Belgien zwischen 1993 und 2005) wäre in Luxemburg, einem Land mit sehr geringer Verschuldung, gar nicht möglich – es sei denn, das Land baute hohe Rücklagen auf. Dieses Argument spräche für die Messung der Differenzen über Prozentsätze (Zaghini 2001: 618). Doch auch diese Vorgehensweise birgt Schwierigkeiten: Denn wenn Veränderungswerte prozentual gemessen werden, wirken sich Veränderungen stark aus, wenn das Ausgangsniveau niedrig ist. Der Vergleich von Belgien und Luxemburg verdeutlicht dies. Eine prozentuale Verdopplung der luxemburgischen Schuldenquote auf um die 15 Prozent des BIP wäre anders zu bewerten als eine Verdopplung der Quote in Belgien, die bereits auf einem hohen Niveau liegt.

Wie oben erwähnt kann diese Frage nicht abschließend beantwortet werden. Jedoch ist es wichtig bei der Interpretation der Daten deren Anfälligkeit hinsichtlich des Ausgangsniveaus zu beachten. Um kohärent mit den bisher verwendeten Definitionen von Konsolidierungsphasen zu sein, misst diese Arbeit die Veränderungen des Primärsaldos bzw. der Schuldenquote in der Folge über Prozentsatzdifferenzen, also in nominalen Werten.

2.3 Definition einer Konsolidierungsperiode

In den vorigen Abschnitten wurden wichtige Aspekte diskutiert, die bei der Definition von Budgetkonsolidierungen beachtet werden müssen. So sollte die Definition (1) die Qualität der Daten berücksichtigen, (2) verschiedene Typen von Konsolidierungen aufnehmen, (3) die Forschungsziele und das Forschungsdesign beachten und (4) Toleranzen bei der Erfüllung der Kriterien zulassen.

Diese verschiedenen Anforderungen werden in der folgenden Definition berücksichtigt:

Eine Konsolidierungsperiode liegt dann vor, wenn folgende Entwicklungen mindestens zwei Jahre lang anhalten:

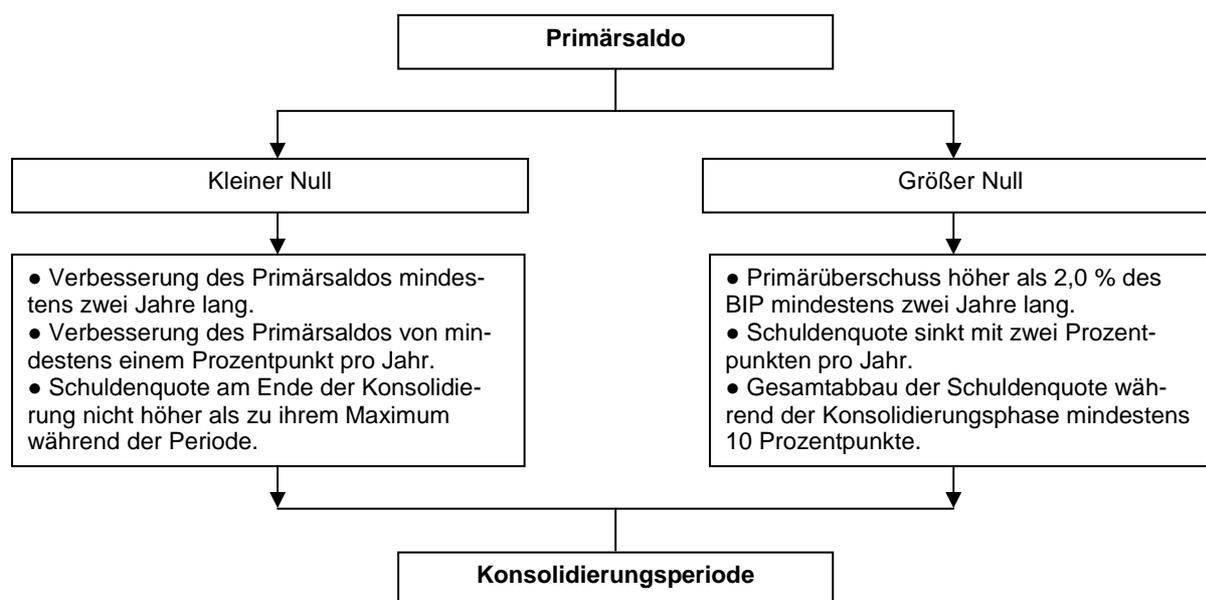
- Ein negativer Primärsaldo verbessert sich um mindestens einen Prozentpunkt pro Jahr **und** die Schuldenquote liegt am Ende der Konsolidierungsperiode niedriger als im Jahr vor Beginn der Konsolidierung (defizitreduzierende Konsolidierung; „Typ A“).
- Ein Land erzielt einen Primärüberschuss von mindestens zwei Prozent des BIP und reduziert die Schuldenquote gleichzeitig um mindestens zwei Prozentpunkte. Zusätzlich muss der Gesamtabbau der Schuldenquote über die gesamte Konsolidierungsphase (Jahr vor Beginn im Vergleich zu letztem Konsolidierungsjahr) mindestens zehn Prozentpunkte betragen (schuldenreduzierende Konsolidierung; „Typ B“).
- Toleranz:
 - Wird das Konsolidierungskriterium in einem Jahr verfehlt, das zwischen zwei Konsolidierungsjahren liegt, und gleichzeitig der zum Schwellenwert fehlende Betrag im Folgejahr überkompensiert, so gilt das Jahr dennoch als Konsolidierungsjahr.
 - Zur Erfüllung sämtlicher Kriterien wird eine Toleranz von 0,2 Prozentpunkten gewährt.

Diese Definition lässt einen Sonderfall zu, der zusätzlich spezifiziert werden muss. Weil zwei unterschiedliche Konsolidierungstypen möglich sind, können sich beide Varianten überschneiden: So kann eine schuldenreduzierende Konsolidierung (Typ B) bereits einsetzen, während sich der Primärsaldo verbessert (Typ A). Für

solche Fälle wird festgelegt, dass die Typ-A-Konsolidierung automatisch dann endet, wenn ein Land einen Primärüberschuss von 2 Prozent des BIP erwirtschaftet.²⁸ An dieser Stelle setzt die Typ-B-Konsolidierung ein.

Abbildung 2.2 veranschaulicht, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit eine Konsolidierungsperiode vorliegt. Den Ausgangspunkt für die Definition von Konsolidierungsphasen bildet die Entwicklung des Primärsaldos. Ist dieser negativ, so ist nur eine defizitreduzierende Konsolidierung möglich. Liegt er höher als zwei Prozent des BIP, so kann eine Konsolidierung des Typs B vorliegen. Ob dies der Fall ist, entscheidet das Schuldenkriterium.

Abb. 2.2: Definition einer Konsolidierungsphase



Die Forschungsfrage hat deutlich gemacht, dass diese Arbeit die Konsolidierungsanstrengungen der OECD-Länder in den 90er Jahren analysiert (s.o.). In diesem Zeitraum entwickelten sich die öffentlichen Finanzen in den 23 OECD-Ländern unter ähnlichen weltwirtschaftlichen Bedingungen sehr unterschiedlich (vgl. Kapitel I). Mit der oben entwickelten Definition einer Konsolidierungsphase steht nun ein feineres Analyseinstrument zur Verfügung. Wendet man die Definitionskriterien auf das Sample der 23 OECD-Länder im Zeitraum zwischen 1990 und 2000 an, so erhält man eine Gruppe von Konsolidierern und eine Gruppe von Nicht-Konsolidierern (Tab. 2.4).²⁹

²⁸ In diesem Fall einer direkten Folge einer schuldenreduzierenden auf eine defizitreduzierende Konsolidierung gilt das Kriterium einer stabilen Schuldenquote (Vergleich der Quoten im Jahr vor Beginn und im letzten Jahr der Periode) während der Typ-A-Konsolidierung nicht, da die Schuldenreduktion durch den Anschluss einer Typ-B-Konsolidierung gewährleistet ist.

²⁹ Obwohl sehr ähnliche Definitionskriterien wie in der Studie von Wagschal und Wenzelburger (2008) angesetzt wurden, variiert die Fallauswahl. So wird Norwegen nun nicht mehr als Konsolidierer klassifiziert.

Tab. 2.4: Einordnung der Länder in zwei Gruppen auf Basis der Definition

Konsolidierung zwischen 1990 und 2000	Keine Konsolidierung zwischen 1990 und 2000
Australien	Deutschland
Belgien	Frankreich
Dänemark	Griechenland
Finnland	Japan
Großbritannien	Luxemburg
Irland	Norwegen
Island	Portugal
Italien	Schweiz
Kanada	
Neuseeland	
Niederlande	
Österreich	
Schweden	
Spanien	
Vereinigte Staaten	

Neben der Aufteilung des gesamten Länder-Samples in Konsolidierer und Nicht-Konsolidierer ist auch ein Blick auf die Konsolidierungsstaaten allein lohnend. Tabelle 2.5 zeigt, in welchem Zeitraum die Konsolidierungsstaaten ihre öffentlichen Haushalte saniert haben³⁰, ob es sich um eine defizitreduzierende, eine schuldenreduzierende Konsolidierung oder einen Mischtyp handelte, und welchen Umfang die Konsolidierung hatte. Der Umfang der Konsolidierung ergibt sich aus den jeweiligen Veränderungen der Defizitquote bzw. der Schuldenquote. Dabei werden die Werte nicht im Hinblick auf die Dauer der Konsolidierungsperiode bereinigt (bspw. durch Berechnung des relativen Umfangs der Konsolidierung pro Jahr). Denn schließlich gibt auch die Länge einer Konsolidierungsphase Aufschluss über die Konsolidierungsanstrengung.³¹

Die Auswertung der Konsolidierungsphasen ergibt, dass innerhalb der Gruppe der Konsolidierer Irland, Schweden und Belgien ihre öffentlichen Haushalte am stärksten saniert haben. Die irische und die belgische Budgetsanierung legten dabei den Fokus auf die Schuldenreduktion, während die schwedische Regierung zunächst das Primärdefizit in einen Überschuss verwandelte und dann die Schulden abbaute.

³⁰ Das erste genannte Jahr der Konsolidierungsphase ist immer dasjenige Jahr, in dem zum ersten Mal die Reduktion der Schuldenquote bzw. des Primärsaldos erreicht wurde. Für die Indikatoren, die auf Basis erster Differenzen berechnet werden, bedeutet das, dass jeweils die Werte des Vorjahres mitgerechnet werden.

³¹ Mulas-Granados berechnet die Umfänge der Konsolidierung hingegen pro Jahr, in dem er die Gesamtveränderung durch die Zahl der Konsolidierungsjahre dividiert (Mulas-Granados 2006: 88). Eine Berechnung der relativen Werte ergibt jedoch, zumindest für die ersten Rangplätze, nur kleine Unterschiede. Irland hat auch, relativ zur Länge der Konsolidierung, die stärksten Konsolidierungsanstrengungen unternommen – gefolgt von Schweden. Auf Platz drei liegt, abweichend zur absoluten Rangfolge, die kurze Konsolidierung Italiens; Rang vier belegen wie schon beim Ranking auf Basis der absoluten Veränderung die Niederlande.

Tab. 2.5: Überblick über wichtige Eigenschaften der Konsolidierungsperioden

Land	Zeitraum	Typ	Umfang	Rangfolge
Australien	1994-2000	A (1994-1997) B (1997-2000)	-0,49	10
Belgien	1994-2000 (2006)	B	0,70	3
Dänemark	1996-2000 (2001)	B	0,28	5
Finnland	1994-2000 (2001)	A (1994-1998) B (1998-2000)	0,25	6
Großbritannien	1994-2000 (2001)	A (1994-1998) B (1998-2000)	-0,21	8
Irland	1994-2000	B	2,84	1
Island	1995-1997	A	-0,52	11
Italien	1999-2000	B	-0,61	12
Kanada	1994-2000	A (1994-1996) B (1996-2000)	-0,06	7
Neuseeland	1993-1997	A (1993-1994) B (1994-1997)	-0,41	9
Niederlande	1996-2000 (2001)	B	0,56	4
Österreich	1996-1997	A	-0,71	13
Schweden	1994-2000	A (1994-1998) B (1998-2000)	0,90	2
Spanien	1999-2000 (2003)	B	-0,86	15
USA	1996-2000	A (1996-1997) B (1997-2000)	-0,82	14

Anmerkung: Die Werte zum Umfang der Konsolidierung ergeben sich aus den z-standardisierten Werten der Länder für die jeweiligen Veränderungen der Schuldenquote (Typ B) bzw. des Primärsaldos (Typ A). Bei gemischten Konsolidierungen gelten die Mittelwerte der standardisierten Werte für die jeweiligen Sub-Perioden. Negative Werte ergeben sich durch die z-Standardisierung und bedeuten nicht, dass sich die Lage der öffentlichen Finanzen verschlechtert hat. Vielmehr zeigen sie eine unterdurchschnittliche Konsolidierungsanstrengung an.

2.4 Zwischenfazit

In der Einleitung zu diesem Kapitel wurde deutlich gemacht, dass eine Definition und eine eindeutige Operationalisierung der abhängigen Variablen Ausgangspunkt jeder wissenschaftlichen Untersuchung sein sollte. Die vorigen Abschnitte sind dieser Anforderung nachgekommen und haben den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit – Haushaltskonsolidierungen – konzeptualisiert, eingegrenzt und messbar gemacht. Dabei wurde *erstens* deutlich, dass Haushaltskonsolidierungen – abweichend von vielen wirtschaftswissenschaftlichen Studien – als Perioden aufgefasst werden, deren Dauer endogen durch die Entwicklung bestimmter finanzieller Daten bestimmt wird. Im Gegensatz dazu sind Jahresveränderungen der Finanzindikatoren Ausdruck für allgemeine Entwicklungen in der Fiskalpolitik. *Zweitens* hat sich gezeigt, dass die Messung von Budgetkonsolidierungen alleine über die Veränderung von Budgetsaldenquoten zu kurz greift. Sie blendet wichtige Konsolidierungsanstrengungen aus. Daher operationalisiert diese Arbeit ihre abhängige Variable Budgetkonsolidierung, indem sie die Schuldenquote und den Budgetsaldo kombiniert. *Drittens* hat die Diskussion der verschiedenen Messkonzepte klar gemacht, dass bei der zyklischen Bereinigung von Budgetdaten starke Messfehler auftreten. Deshalb beruht die Definition auf der Veränderung der unbereinigten Primärsalden- bzw. Schuldenquoten. Mit diesen drei wichtigsten Spezifizierungen ist es möglich, Budgetkonsolidierungen eindeutig zu bestimmen.

2.5 Forschungsstand: Determinanten und Wirkungen von Haushaltskonsolidierungen

Der erste Teil dieses Kapitels hat die definitorische Grundlage für die Analyse von Budgetkonsolidierungen gelegt und die abhängige Variable spezifiziert. Der folgende Abschnitt hat zum Ziel, einen Überblick über den Forschungsstand zu geben und die historischen Wurzeln der Untersuchung von Budgetkonsolidierungen zu verdeutlichen.³²

2.5.1 Ausgangspunkt: Die Pioniere der Konsolidierungsforschung und ihre Vorfahren

Historisch betrachtet schließt die Untersuchung von Haushaltskonsolidierungen an drei Forschungstraditionen an: erstens an die volkswirtschaftlichen Untersuchungen zur ökonomischen Theorie der Politik – beginnend mit den politökonomischen Klassikern (Downs 1957, Buchanan/Tullock 1962, Nordhaus 1975, Buchanan/Wagner 1977) bis hin zur modernen Finanzwissenschaft, die sich als Nachfolger der ökonomischen Theorie der Politik begreifen lässt (Blankart 2005); zweitens an die politikwissenschaftliche Staatsausgabenforschung, die wiederum als Teildisziplin der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung angesehen werden kann (Wagner 1911, Kohl 1980, Schmidt 1993); und drittens an die politikwissenschaftliche Literatur zum Rückbau bzw. Umbau des Wohlfahrtsstaates (Pierson 1994, 2001, Esping-Andersen 1996, Castles 2007). Die Analyse von Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich spielt sich also im Spannungsfeld von Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre ab.

Die erste Studie, die sich explizit mit Haushaltskonsolidierungen befasst, stammt von Giavazzi und Pagano (1990). Die Autoren untersuchten jedoch nicht die Determinanten von Budgetsanierungen. Vielmehr fragten sie, wie sich die gute volkswirtschaftliche Performanz von Irland und Dänemark nach deren Budgetkonsolidierungen in den 80er Jahren ökonomisch erklären lässt (Giavazzi/Pagano 1990: 81). Denn nach allgemeinem (keynesianischen) Wirtschaftsverständnis sollten Budgetsanierungen – die entweder mit geringeren Staatsausgaben oder mit Steuererhöhungen einher gehen – kontraktiv auf die Wirtschaft wirken. Umso erstaunlicher war für die Forscher, dass die Wirtschaft Irlands und Dänemarks nach umfangreichen Konsolidierungen dynamisch wuchs. Bevor also die klassische Frage nach den Ursachen von Haushaltssanierungen gestellt wurde, befasste sich die Wissenschaft mit dem Rätsel, warum manche Budgetsanierungen expansiv auf die Wirtschaft wirkten.

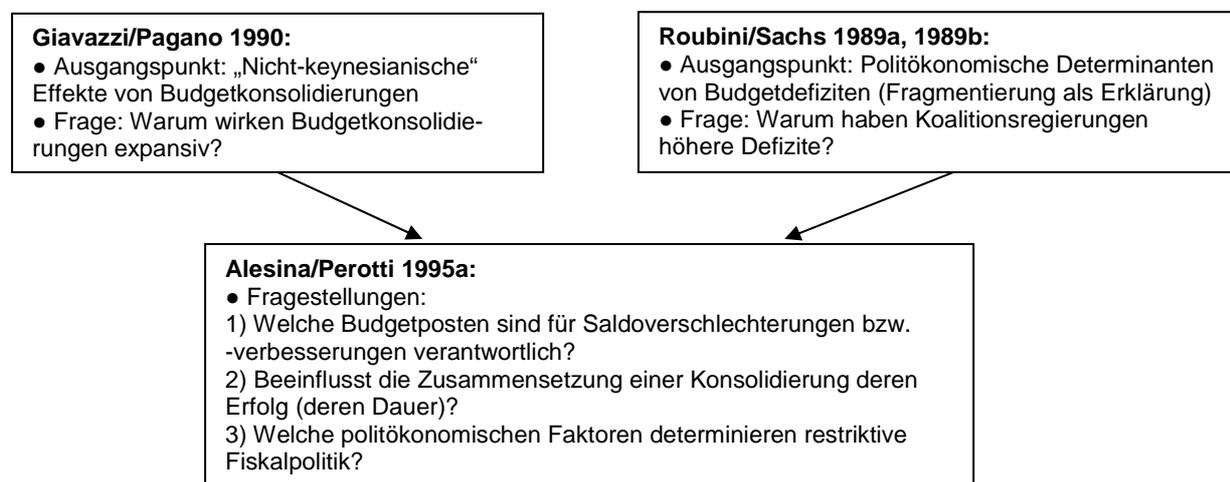
Ein zweiter Theoriestrang in der Politischen Ökonomie ging etwa zur gleichen Zeit der Frage nach, wie sich Budgetdefizite erklären lassen. Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre entstanden viele Studien, die politökonomische Modelle entwarfen, um die steigende Verschuldung und die steigenden Defizite in vielen westlichen Industriestaaten zu erklären (Cukierman/Meltzer 1989, Roubini/Sachs 1989a,b, Alesina/Cuikerman

³² Die Diskussion des Forschungsstandes berücksichtigt nicht die Vielzahl von Studien zu den Determinanten von Staatsausgaben (z.B. Kohl 1985) und Staatseinnahmen (z.B. Wagschal 2005), sowie von Staatsverschuldung (z.B. Wagschal 1996).

1990, Alesina/Tabellini 1990, Tabellini/Alesina 1990, Alesina/Drazen 1991, de Haan/Sturm 1994). Die wohl einflussreichste Studie stammt von Roubini und Sachs, die das Auftreten von Budgetdefiziten über Fragmentierung erklärten und Koalitionsregierungen für höhere Haushaltsdefizite verantwortlich machten.

Aus diesen beiden theoretischen und empirischen Quellen – aus der Frage nach der konjunkturellen Wirkung von Haushaltskonsolidierungen und aus der Frage nach den Determinanten von Haushaltsdefiziten – entwickelten Alesina und Perotti 1995 die erste umfangreiche und systematische Studie zu Haushaltskonsolidierungen (Alesina/Perotti 1995a) (vgl. Abb. 2.3). In ihrer Untersuchung stellten sich die Verfasser drei Fragen, die die weitere Entwicklung des Forschungszweiges maßgeblich beeinflussten. Sie untersuchten erstens den Zusammenhang zwischen der finanziellen Lage eines Landes (gemessen über den Haushaltssaldo) und der Zusammensetzung von Einnahmen und Ausgaben. Zweitens fragten die Forscher, ob das Profil einer Konsolidierung³³ deren Erfolg (definiert über die Dauer der Periode) beeinflusst. Und drittens sollten die Determinanten für Fiskalpolitik und für Konsolidierungsjahre bestimmt werden (Alesina/Perotti 1995a: 209). Vor allem die zweite (Wirkung von Zusammensetzung auf Erfolg) und dritte Fragestellung (Determinanten restriktiver Fiskalpolitik) erwiesen sich für die nachfolgende Forschung als wegweisend und wurden in fast allen Nachfolgestudien wieder in gleicher oder abgewandelter Form untersucht (Alesina/Perotti 1995b, 1996, 1997, McDermott/Wescott 1996, Alesina/Ardagna 1998, Perotti/Strauch/von Hagen 1998, von Hagen/Strauch 2001, Mulas-Granados 2003, 2006). Die folgenden Abschnitte fassen zentrale Ergebnisse dieser Studien zusammen.

Abb. 2.3: Historische Entwicklung der Konsolidierungsforschung



³³ Unter dem Profil verstehen Alesina und Perotti v.a. die Zusammensetzung einer Konsolidierung – also zum Beispiel die Frage, ob Konsolidierungen eher durch Einnahmeerhöhungen oder Ausgaben senkungen zustande kamen. In weiteren Studien wurde dann auch nach unterschiedlichen Ausgabefeldern (Transfers, Investitionen, etc.) differenziert.

2.5.2 Welche Faktoren erklären Konsolidierungen: die Frage nach den Determinanten

Die Frage nach Schub- und Bremskräften von Staatstätigkeit spielt eine zentrale Rolle in der vergleichenden *Policy*-Forschung (Schmidt 1993: 371). Deshalb nimmt die Analyse der Determinanten von Budgetkonsolidierungen einen wichtigen Platz in verschiedenen Studien ein. Erstaunlich ist jedoch, dass die explizite Untersuchung, welche Faktoren das Auftreten einer Haushaltskonsolidierung determinieren, erst vergleichsweise spät eingesetzt hat. So stellt Mulas-Granados 2006 verwundert fest (Mulas-Granados 2006: 3): „Quite surprisingly, among the vast literature on the political economy of fiscal policies, nobody has yet studied the political and economic determinants of fiscal adjustments.“ Stattdessen fokussierten die meisten Studien darauf, die Wirkungen von Konsolidierungen auf das Wirtschaftswachstum (nicht-keynesianische Effekte) zu analysieren und die Frage zu klären, welche Faktoren nachhaltige Konsolidierungen von nicht-nachhaltigen Konsolidierungen unterscheiden (Mireau/Jong-A-Pin/de Haan 2007: 298).

Die erste Studie, die explizit untersucht, warum Budgetkonsolidierungen begonnen werden, stammt von von Hagen und Strauch (von Hagen/Strauch 2001: 333). Die beiden Forscher kodieren in einer Jahr-Länder-Matrix solche Jahre, in denen eine Konsolidierung beginnt, mit dem Wert 1, alle anderen Jahre mit 0 und rechnen eine Probit-Regression. Sie gibt Auskunft darüber, welche Variablen die Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns steigern bzw. reduzieren. Die unabhängigen Variablen sind allesamt ökonomischer Natur. Wichtigste Ergebnisse der Studie: Insbesondere eine hohe Schuldenquote, ein kontraktiver fiskalischer Impuls im OECD-Umfeld, eine positive Entwicklung der inländischen Wirtschaft sowie eine expansive Geldpolitik im Jahr vor dem Konsolidierungsbeginn steigern die Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns (von Hagen/Strauch 2001: 335). Das Forschungsdesign weist jedoch ein Problem auf, das die beiden Verfasser selbst erkennen: Jahre, in denen eine Konsolidierung nur weitergeführt wird, werden bei diesem Forschungsdesign mit 0 kodiert – obwohl eigentlich ebenfalls eine Konsolidierungsanstrengung vorliegt. Genau genommen untersuchen von Hagen und Strauch also nicht, welche Faktoren Konsolidierungen determinieren, sondern sie analysieren alleine die Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns.³⁴

Mulas-Granados baut seine umfangreiche Analyse von Haushaltssanierungen in der EU ebenfalls auf einer Probit-Regression auf (Mulas-Granados 2006). Für die EU-Länder bestätigt er die Befunde von von Hagen und Strauch. Bemerkenswert ist die Untersuchung von Mulas-Granados zudem deshalb, weil er zusätzlich zu den ökonomischen Variablen auch politisch-institutionelle Variablen untersucht. Er zeigt, dass mit zunehmender Größe des Kabinetts die Wahrscheinlichkeit für einen Konsolidierungsbeginn sinkt. Gleiches gilt für Wahlen im Konsolidierungsjahr. Für das Untersuchungsdesign gilt jedoch die gleiche Einschränkung wie für die Studie von von Hagen und Strauch.

³⁴ Den Anspruch, Determinanten für Konsolidierungsperioden zu erforschen, erheben von Hagen und Strauch auch nicht.

Dieses Problem beheben Mireau, Jong-A-Pin und de Haan ein Stück weit. Mit einem Logit-Modell im Paneldesign analysieren sie die Determinanten von Budgetkonsolidierungen, wobei Konsolidierungsjahre mit dem Wert eins und Nicht-Konsolidierungsjahre mit null kodiert werden (Mireau/Jong-A-Pin/de Haan 2007). Sie finden heraus, dass insbesondere ökonomische Variablen die Konsolidierungswahrscheinlichkeit beeinflussen, während politische Faktoren eine untergeordnete Rolle spielen. Zwar ist die Anlage der Untersuchung die stringenteste Umsetzung der Forschungsfrage nach den Determinanten von Haushaltssanierungen, doch gibt es auch bei ihr ein Problem: Länder, die keinerlei Konsolidierung aufweisen, fallen aus dem Untersuchungssample heraus. Schließlich besteht keine Varianz auf der abhängigen Variablen, wenn keine Konsolidierungsphase vorliegt.³⁵ Genau genommen untersucht die Studie also die Determinanten von Konsolidierungsjahren für Länder, die mindestens eine Konsolidierungsphase aufweisen.

Von Seiten der politischen Wissenschaft haben Wagschal und Wenzelburger in ihrer Analyse Anzeichen dafür gefunden, dass insbesondere die Senkung der Ausgabenquote einen Unterschied zwischen Konsolidierungsländern und Nicht-Konsolidierern macht (Wagschal/Wenzelburger 2008: 32). So haben die Konsolidierer ihre Ausgabenquoten während der Konsolidierungsperioden um durchschnittlich 5,1 Prozentpunkte gesenkt, während die Nicht-Konsolidierer während identischer Perioden nur auf einen Wert von -2,8 kommen. Betrachtet man die Werte über den Gesamtzeitraum von 1990 bis 2002, so zeigt sich, dass die Konsolidierungsländer insbesondere einen leichten Rückgang der Sozialausgabenquote erreicht haben (-1,4 Prozent), während die Sozialausgaben in den Nicht-Konsolidierungsländern deutlich angestiegen sind (+20,1 Prozent) (Wagschal/Wenzelburger 2008: 34). In der gleichen Studie untersuchen die Verfasser auch den Einfluss verschiedener unabhängiger Variablen auf die Wahrscheinlichkeit einer Konsolidierung mithilfe deskriptiver Verfahren, wie etwa der Interpretation von Häufigkeitsverteilungen, Mittelwertvergleichen und Kreuztabellen. Von den ökonomischen Einflussfaktoren erweisen sich insbesondere die Zinsrate und der ökonomische Problemdruck zu Beginn der Konsolidierung als erklärungskräftig (Wagschal/Wenzelburger 2008: 61-62). Zudem finden sie einen deutlichen Einfluss des Wahlzeitpunkts: „Es zeigt sich, dass in 22 von 35 Konsolidierungsfällen (63 Prozent) die Konsolidierungen spätestens ein Jahr nach dem Machtwechsel begonnen wurden. Konsolidierungen versprechen offenbar dann Erfolg, wenn sie zügig nach einer substantiellen Änderung der Regierungszusammensetzung durchgeführt werden“ (Wagschal/Wenzelburger 2008: 57). Keinen Unterschied bei der Konsolidierungsperformanz machen hingegen die Zahl der Regierungsparteien, die Regierungscouleur oder die Zahl der Vetospieler.

Neben diesen Studien, die Konsolidierungen bzw. den Konsolidierungsbeginn explizit untersuchen, haben einige Forscher Fiskalpolitik in allgemeiner Form mithilfe unterschiedlicher Regressionsmodelle analysiert. Wie oben bereits erwähnt, werden dabei Konsolidierungsphasen als jährliche Veränderungen aufgefasst. Diese

³⁵ Technisch gesprochen: In der Land-Jahr-Matrix stehen für diese Länder nur „Nullen“. Weil die Autoren eine *Conditional Logistic Regression* rechnen, fallen diese Länder aus der Analyse heraus (vgl. 4.1.3).

Studien untersuchen im engeren Sinne nicht die Determinanten von Budgetkonsolidierungen, sondern stehen in direkter Tradition der Arbeiten zu den Determinanten von allgemeiner Fiskalpolitik. In den meisten Analysen spielen verschiedene Indikatoren zur politischen Fragmentierung die zentrale Rolle. Die Grundlage bilden die theoretischen Modelle zur Wirkung von Fragmentierung auf Fiskalpolitik (ausgehend vom „war of attrition“-Modell (Alesina/Tabellini 1990, Alesina/Drazen 1991)).

Eine weitere Methode, mit der Determinanten für Budgetkonsolidierungen untersucht werden können, ist die „survival analysis“ (Elandt-Johnson/Johnson 1980). Sie kann einen Erklärungsbeitrag zur Frage leisten, warum Konsolidierungen zu Ende gehen, und ist damit als Pendant zur Probit-Analyse zu sehen, die die Wahrscheinlichkeit des Konsolidierungsbeginns in den Blick nimmt. Die Frage, warum Konsolidierungen enden, hat zunächst die Forschergruppe um Strauch untersucht (Strauch 1999, von Hagen/Hallett/Strauch 2002), später auch Mulas-Granados (2006). Wichtigste Ergebnisse: Je stärker die Ausgabenquote während einer Konsolidierung sinkt, umso unwahrscheinlicher ist es, dass eine Konsolidierungsphase endet. Eine hohe Schuldenquote steigert die Wahrscheinlichkeit einer langen Konsolidierung. Eine hohe Zahl von Ministern führt eher zu deren Ende (Mulas-Granados 2006: 72). Und: Je länger eine Konsolidierung andauert, umso höher die Wahrscheinlichkeit, dass sie endet („consolidation fatigue“) (von Hagen/Hallett/Strauch 2002: 517).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Determinanten von Budgetkonsolidierungen in der Literatur bislang vor allem durch vier methodische Ansätze untersucht wurden: zum einen durch gepoolte Zeitreihenanalysen, mit denen die Entwicklung einzelner finanzpolitischer Indikatoren über die Länder und über die Zeit analysiert wurden; zum anderen durch Probit-Regressionen, die zur Untersuchung der Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns geeignet sind; zum dritten durch *Hazard-Models*, die die Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungs-Abbruchs analysierten; und im vierten Fall über ein Logit-Modell im Paneldesign, das Konsolidierungsjahre von Nicht-Konsolidierungsjahren unterscheidet. Aus diesen Annäherungen von verschiedenen Seiten lässt sich schließen, dass vor allem eine schlechte ökonomische Ausgangssituation vor der Konsolidierung, eine starke Senkung der Ausgabenquote während der Sanierungsphase, ein vergleichsweise kleines Kabinett sowie eine große zeitliche Entfernung von der nächsten Wahl die Wahrscheinlichkeit für eine Konsolidierung erhöhen.

2.5.3 Wie wirken Konsolidierungen: die Frage nach den Effekten

Den Ausgangspunkt für die Analyse von Haushaltskonsolidierungen bildete die Verwunderung in der Wissenschaft darüber, dass manche Konsolidierungen expansiv auf die Wirtschaft wirkten (s.o.). Die Frage, welche Effekte Budgetkonsolidierungen haben, zieht sich wie ein roter Faden durch die meisten Untersuchungen – vor allem von wirtschaftswissenschaftlicher Seite. Grundlegend lassen sich zwei unterschiedliche Richtungen unterscheiden: Zum einen Studien, die die Wirkungen von Budgetkonsolidierungen auf das Wirtschaftswachs-

tum untersuchen (Alesina/Perotti 1995a, 1995b, 1996, 1997, Alesina/Ardagna 1998, Zaghini 2001, Guidice/Turrini/in't Veld 2003); zum anderen Untersuchungen, die analysieren, wie Budgetkonsolidierungen den Wahlerfolg einer Regierung beeinflussen (Alesina/Perotti/Tavares 1998, Mulas-Granados 2004).³⁶

Die Mehrzahl der Untersuchungen analysiert die nicht-keynesianischen Effekte von Budgetkonsolidierungen. Theoretisch gibt es verschiedene Erklärungsmodelle, warum eine Haushaltssanierung einen expansiven wirtschaftlichen Impuls auslöst. So sind sowohl der Arbeitsmarkt als auch die Erwartungen von Konsumenten oder Investoren mögliche Kanäle, durch die ein expansiver Impuls ausgelöst wird (Ardagna 2004: 1050, Mulas-Granados 2006: 150-158). Um die theoretischen Modelle zu prüfen, haben einige Studien versucht, die Reaktionen einzelner volkswirtschaftlicher Größen (bspw. Investitionen oder Konsum) auf die Budgetkonsolidierung zu messen (Alesina/Ardagna 1998: 498-502). Als Resümee dieser Diskussion lässt sich festhalten, dass einiges dafür spricht, dass die nicht-keynesianischen Effekte sowohl über den Arbeitsmarkt als auch über die Erwartungshaltung von Konsumenten und Investoren zustande kommen.

Zu einem einhelligen Ergebnis kommen die unterschiedlichen wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen, wenn sie den Einfluss des Konsolidierungsprofils auf die Wirtschaft analysieren. So führen Budgetsanierungen vor allem dann zu Wirtschaftswachstum, wenn sie die Ausgabenquote und insbesondere die Transferzahlungen stark senken (Alesina/Ardagna 1998: 505, Guidice/Turrini/in't Veld 2003: 19).³⁷ Methodisch basieren die Untersuchungen in der Regel entweder auf Probit-Regressionen (Alesina/Ardagna 1998) oder auf der Auswertung von Mittelwertsunterschieden (Alesina/Perotti 1997, Alesina/Perotti/Tavares 1998, Zaghini 2001). Mulas-Granados fügt diesen beiden Ansätzen noch eine Regressionsanalyse hinzu (Mulas-Granados 2006: 167-175). Sie stellt jedoch auf jährliche Veränderungen des Primärsaldos ab und analysiert deshalb genau genommen Fiskalpolitik im Allgemeinen und nicht Konsolidierungsperioden im Speziellen.

Eine analysewürdige Frage aus politikwissenschaftlicher Sicht ist, ob eine Regierung, die den Haushalt konsolidiert, für diese Politik bei der nächsten Wahl bestraft wird.³⁸ Dieser Zusammenhang wurde von zwei Studien untersucht. Alesina, Perotti und Tavares kommen zu einem überraschenden Ergebnis (Alesina/Perotto/Tavares 1998: 241): „Governments do not seem to be systematically punished at the ballot box for engaging in fiscal adjustments, nor do they loose popularity, as measured by opinion polls“. Dieses Resultat blieb nicht unwidersprochen. So zeigt Mulas-Granados in seiner Studie, dass die Verwendung anderer Indikatoren die Ergebnisse von Alesina, Perotti und Tavares zusammenbrechen lässt (Mulas-Granados 2004). Außerdem kritisiert er das gewählte methodische Design, weil die wichtigsten unabhängigen Variablen (politische Fragmentierung und Größe der Koalition) sowohl Prädiktoren für die Stabilität einer Regierung (und

³⁶ Mulas-Granados hat zusätzlich die Wirkung von Budgetkonsolidierungen auf die Einkommensverteilung untersucht (Mulas-Granados 2006: 156).

³⁷ Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Wirkung in diesen Studien immer nur für das Sample der Konsolidierer ausgewertet wird. Die Auswahl der Konsolidierungsperioden aus der Gesamtheit des Länder-Jahre-Datensatzes geht voraus.

³⁸ Die Erwartung eines negativen Zusammenhangs zwischen Kürzungspolitik im Sozialstaat und Wahlergebnis bildet die Grundlage für die Analysen der *New-Politics*-Schule (Pierson 1996, 2001).

damit der Wahrscheinlichkeit einer Neuwahl) als auch für Haushaltsdefizite sind (Mulas-Granados 2004: 472). Die Ergebnisse seiner Probit-Regressionen zeigen, dass Regierungen für Konsolidierungspolitik durchaus an der Urne bestraft werden. Allerdings schwächt sich dieser Zusammenhang während der 90er Jahre deutlich ab. Mulas-Granados führt das in erster Linie auf einen Maastricht-Effekt zurück (Mulas-Granados 2004: 489).

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass aufgrund der diversen methodischen Mängel der ersten Studie von Alesina, Perotti und Tavares die Ergebnisse von Mulas-Granados verlässlicher zu sein scheinen. Sie decken sich auch mit den theoretischen Überlegungen der *New-Politics*-Schule und mit den Ergebnissen aus Fallstudien (Egle 2008). Zudem haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass Kürzungen der Sozialausgaben oder die Straffung von Bezugskriterien für wohlfahrtsstaatliche Leistungen für die amtierenden Regierungen tendenziell zu einer Abstrafung in der folgenden Wahl führen (Armingeon/Giger 2008).³⁹ Dass die Durchsetzung einer Budgetkonsolidierung die Erfolgchancen der amtierenden Regierung bei der folgenden Wahl signifikant reduziert, ist daher von empirischer Seite relativ gesichert.

2.5.4 Wie nachhaltig sind Konsolidierungen: die Frage nach dem Erfolg

Fast alle Studien, die sich empirisch mit Budgetkonsolidierungen befassen, analysieren die Nachhaltigkeit von Konsolidierungsphasen.⁴⁰ Damit ist eine positive Entwicklung der Staatsfinanzen auch nach dem definitiven Ende einer Konsolidierungsperiode gemeint. Die methodische Herangehensweise entspricht den Untersuchungen zu den ökonomischen Konsequenzen: Meist wurde durch Vergleich von Mittelwerten nachhaltiger und nicht-nachhaltiger Konsolidierungsphasen der Einfluss verschiedener unabhängiger Variablen abgeschätzt (Alesina/Perotto 1997: 222, Alesina/Ardagna 1998: 497, von Hagen/Strauch 2001: 330). Eine andere Analysemethoden sind Probit-Regressionen (von Hagen/Strauch 2001: 335). Wie auch bei den Studien zu den ökonomischen Effekten zeigt sich, dass das inhaltliche Profil der Konsolidierungen der wichtigste Einflussfaktor für die Nachhaltigkeit ist: „The likelihood of success rises when governments tackle politically sensitive items on the budget, such as transfers, subsidies, and government wages“ (von Hagen/Strauch: 337). Gleichzeitig zeigt sich, dass auch die Ausgangssituation einer Konsolidierung die Nachhaltigkeit determiniert:

³⁹ Zwar finden Armingeon und Giger in ihrer Untersuchung nur einen schwach signifikanten Effekt für die generelle Abstrafung von Regierungen nach Rückbau-Maßnahmen, jedoch wird der Effekt umso stärker und signifikanter, wenn die *Rentrenchment*-Maßnahmen Thema des folgenden Wahlkampfes werden.

⁴⁰ In der englischen wie in der deutschen Literatur wechseln sich die Begriffe der Nachhaltigkeit (*Sustainability*) und des Erfolgs (*Success*) bei der Beurteilung von Konsolidierungen ab. Beide Termini beschreiben, dass sich die öffentlichen Finanzen auch nach dem definitiven Ende einer Konsolidierungsphase weiter positiv entwickeln. In dieser Studie wird der Begriff „nachhaltig“ verwendet, da bereits die Durchsetzung einer Konsolidierung als Erfolg gewertet werden kann und daher eine klare Abgrenzung notwendig ist.

Eine hohe Schuldenquote und eine im Vergleich zum OECD-Umfeld starke heimische Wirtschaft erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Konsolidierung (von Hagen/Strauch: 338).⁴¹

2.5.5 Umsetzung von Konsolidierung – Konsolidierungsstrategien

Die Diskussion des Forschungsstandes hat gezeigt, dass der Fokus der bisherigen Analysen auf der Untersuchung der Determinanten von ökonomisch expansiven und von nachhaltigen Konsolidierungen lag. Relativ wenig erforscht hingegen sind die Strategien, mit denen Budgetkonsolidierungen umgesetzt wurden. Diese Fragestellung spielt jedoch in den Analysen zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates eine wichtige Rolle (Kitschelt 2001). So stellt sich vor dem Hintergrund verschiedener theoretischer Überlegungen die Frage, mit welcher Konsolidierungsstrategie eine Regierung eine Budgetsanierung mit möglichst geringen elektoralen Gefahren durchsetzt. Diese Fragestellung wird zwar für Kürzungspolitik im Sozialstaat diskutiert – für Budgetkonsolidierungen fehlen bisher solche Untersuchungen. Dabei ist zu erwarten, dass erfolgreiche Reformstrategien eine wichtige Determinante für den Konsolidierungserfolg sein können. Die Untersuchung von Egle (2008) bestätigt dies für Reformpolitik in Frankreich und Deutschland.

In der Literatur gibt es einige Beispiele von Fallstudien zu Budgetkonsolidierungen (Hallerberg 2005, Wenzelburger 2006, Zohlnhöfer 2007, Wagschal/Wenzelburger 2008). Allerdings stellen diese – mit Ausnahme der Untersuchung von Zohlnhöfer – die strategischen Entscheidungen der Regierung im Zielkonflikt der *Electoral Politics* in den Hintergrund. Sie liefern vielmehr vor allem eine detaillierte Deskription der einzelnen gesetzlichen Maßnahmen, die zur Sanierung beigetragen haben. Einzig Zohlnhöfer analysiert die Konsolidierungsstrategie zweier Länder auf der Basis theoretischer Überlegungen. Seine Untersuchung zeigt, dass *Blame Avoidance* sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland ein wichtiges strategisches Instrument bei der Implementierung und Kommunikation von Konsolidierungspolitik war (Zohlnhöfer 2007: 133).

2.5.6 Verortung der Forschungsfrage im Forschungsstand

Die Forschungsfrage dieser Arbeit befasst sich mit den Schub- und Bremskräften von Konsolidierung. Sie zielt darauf ab zu klären, welche Faktoren die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz der OECD-Länder in den 90er Jahren verursacht haben. Daneben nimmt sie auch die inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen, die Konsolidierungsprofile, in den Blick.

Die Untersuchung der Konsolidierungsdeterminanten setzt auf drei Ebenen an: Es werden erstens Makrodaten quantitativ ausgewertet, zweitens die kausalen Mechanismen herausgearbeitet, und drittens die Reformstrategien untersucht. Vor dem Hintergrund des oben diskutierten Forschungsstandes wird deutlich, dass alle drei Ebenen innovative Aspekte beinhalten. Die Innovation bei der Analyse auf oberster Ebene besteht darin, Bud-

⁴¹ Allerdings ist die Kausalitätsfrage in diesem Zusammenhang nicht eindeutig geklärt. Denn eine starke heimische Wirtschaft beeinflusst sowohl die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Konsolidierung als auch die Zusammensetzung einer Konsolidierung. Hier könnte demnach auch eine indirekte Beziehung oder eine Scheinkorrelation vorliegen.

getkonsolidierungen mit verschiedenen methodischen „Werkzeugen“ zu analysieren, bzw. die bestehenden Herangehensweisen gewinnbringend zu kombinieren. Damit können die Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen geprüft, komplettiert oder verfeinert werden. Die Untersuchung der politischen Prozesse, die in ausgewählten Ländern zur Haushaltskonsolidierung geführt haben, ergänzt bestehende Forschungen. Viele Konsolidierungen sind bislang nur als „Datenpunkte“ in quantitative Analysen eingegangen, wurden aber nicht intensiv auf kausale Prozesse hin untersucht. Dies verspricht einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Besonders innovativen Charakter hat schließlich die Analyse der Reformstrategien. Bislang gibt es kaum Untersuchungen, die die politischen Strategien untersuchen, mit denen Regierungen Haushaltssanierungen umsetzen. Auch eine systematische theoretische Grundlegung für die Analyse von politischer Strategie liegt bisher nicht vor. Hier geht die Arbeit neue Wege. Tabelle 2.6 gibt einen Überblick über die Untersuchungsebenen und die jeweiligen Innovationen.

Tab. 2.6: Innovative Aspekte der Arbeit

Analyseebene	Methode	Theoretische Basis	Innovation
Ebene 1: Makrodaten	Quantitativ-statistische Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung 	Verknüpfung verschiedener statistischer Methoden
Ebene 2: Maßnahmen und Prozesse	Prozessanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • Politökonomische Modelle und Theorien 	Zusätzliche qualitative Evidenz für kausale Zusammenhänge
Ebene 3: Strategien der Akteure	Strategieanalyse	Modell für theoriegeleitete Strategieanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus auf politischen Akteur und dessen Strategien als Teil der Determinantenanalyse • Theoretisches Modell zur Strategieanalyse

3 Theoretische Grundlegung

Welche Faktoren erklären die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz der OECD-Staaten in den 90er Jahren? Diese Frage steht im Zentrum dieser Arbeit und wird mithilfe eines dreistufigen Verfahrens beantwortet, das sich aus einer quantitativen Auswertung von Makrodaten, einer qualitativen Prozessanalyse und einer Untersuchung der politischen Strategien zusammensetzt (s.o.). Hinzu tritt die Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen.

Vor dem Einstieg in die Auswertung, muss die theoretische Basis diskutiert werden. Für die Analyse auf der ersten und zweiten Untersuchungsebene ist es möglich, auf einen reichen Fundus unterschiedlicher Theorien zurückzugreifen und daraus Hypothesen für Zusammenhänge zwischen unabhängigen Variablen und der abhängigen Variable abzuleiten (Kapitel 3.1). In einem zweiten Schritt stellt sich aus methodentheoretischer Sicht die Frage, wie die Resultate aus Prozessanalyse und quantitativer Analyse gewinnbringend und systematisch kombiniert werden können (3.2). Für die Untersuchung von Reformstrategien liegt keine allgemein anerkannte theoretische Basis vor. Daher wird in einem dritten Abschnitt dieses Kapitels ein Modell entwickelt, das als theoretischer Rahmen für die Strategeanalyse dient (3.3). Schließlich ergeben sich aus den Argumentationen zur Triangulation und zur Strategeanalyse Hinweise zur Fallauswahl für die qualitative Analyse. Diese wird im vierten Teil dieses Kapitels besprochen (3.4).

3.1 Variablen zur Erklärung von Haushaltskonsolidierungen: Theoretische Herleitung

Der folgende Abschnitt legt das theoretische Fundament für die statistische Auswertung der 23 OECD-Länder (Analyseebene 1) und für die qualitative Prozessanalyse der Konsolidierungen in ausgewählten Staaten (Analyseebene 2). Er zeigt, welche theoretischen Konzepte aus der Volkswirtschaftslehre und der Politikwissenschaft zur Erklärung von Budgetkonsolidierungen herangezogen werden können. Daneben erfolgt eine Diskussion von Variablen, welche die inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen erklären (Konsolidierungsprofile). Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf eine explizite Formulierung von Hypothesen in den einzelnen Abschnitten verzichtet. Stattdessen geben Tabellen einen Überblick über die Zusammenhänge.

3.1.1 Vorbemerkungen

In der Politikwissenschaft herrscht keine Einigkeit darüber, was unter dem Begriff „Theorie“ zu verstehen ist. Folge dieser fehlenden konzeptionellen Klarheit ist eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungen der Begriffe „Theorie“, „Theoriekonzept“, „Modell“ oder „analytischer Rahmen“ (Schubert/Bandelow 2003: 7). Eine Möglichkeit der Präzision bietet die Differenzierung des Theoriebegriffs nach seiner Reichweite in „grand theories“ und „middle-range theories“ (Pennings/Keman/Kleinnijenhuis 2005: 32):

„Middle-range theories are those theories which claim to be explanatory for a certain class of cases (e.g. industrial societies, welfare states or parliamentary democracies) for which specific hypotheses are developed and specified in terms of variables. In contrast to grand theories, middle-range theories are bounded by situation, time and location.“

Theorien mittlerer Reichweite verzichten also auf ein hohes Abstraktionsniveau (und Allgemeingültigkeit). Sie liegen zwischen den „working hypotheses“ und den „all-inclusive systematic efforts to develop a unified theory“ (Merton 1968: 39). Dabei nehmen sie eine Fallperspektive ein, weil sie sich auf eine bestimmte, ausgewählte Grundgesamtheit von Staaten beziehen (Jahn 2005: 73). Insbesondere die Kombination von Theorien mittlerer Reichweite mit einem *Most Similar Cases Design* ist eine vielversprechende Analysestrategie, „da diese Theorien eindeutige Kriterien für ihren Gültigkeitsbereich angeben und somit verifizierbar sind“ (Jahn 2005: 74). Auch für die Politikfeldanalyse wird dieser theoretische Zugang empfohlen (Schubert/Bandelow 2003: 12).

Die Fragestellungen dieser Arbeit liegen an der Grenze zwischen Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre (vgl. 2.5). Der theoretische Zugang ist insofern politikwissenschaftlich, als dass keine formalen Modelle entworfen werden, die später einem empirischen Test unterliegen. Stattdessen steht die theoretische Herangehensweise in der Tradition der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (Schmidt 1993). Aus den unterschiedlichen Schulen der *Policy*-Forschung werden Hypothesen generiert, deren Erklärungskraft anhand der Ergebnisse der statistischen Auswertung und der Prozessanalyse eingeschätzt werden kann. Daneben greift die Arbeit auf theoretische Ansätze der Politischen Ökonomie zurück. Die auf diese Weise entwickelten theoretischen Konzepte lassen sich als Theorien mittlerer Reichweite interpretieren (Behnke/Baur/Behnke 2005: 49).

Bevor die unterschiedlichen Theorieschulen vorgestellt werden, sind zwei Hinweise auf mögliche Interpretationsprobleme angebracht. Zum einen beziehen sich die theoretisch hergeleiteten Hypothesen alleine auf Makro-Phänomene: Es sind Aussagen, die für die Ebene der 23 OECD-Länder bzw. für die Ebene der Konsolidierungsländer gelten. Ein Rückschluss von Aggregatdaten auf die Individualebene ist nicht erlaubt („ökologischer Fehlschluss“: Schmidt 1995: 353, Diekmann 2001: 116). Zum anderen sollte bei der Analyse beachtet werden, dass es sich – zumindest bei den politischen Variablen – um Aggregatdaten handelt, die nicht durch eine logische Verbindung mit Individualdaten zustande kommen (Kittel 2006: 658, s.o.). Nun muss diese Einsicht nicht unbedingt zur Aufgabe quantitativ vergleichender Staatstätigkeitsforschung mit politischen Variablen führen. Statt dieser radikalen Lösung, kann man auf die Argumente reagieren. Erstens durch den Abschied vom Anspruch, durch statistische Analyse von Aggregatdaten gesetzesgleiche Erkenntnisse zu gewinnen (Hoover 2002: 173).⁴² Zweitens durch das Forschungsdesign, indem man versucht, die Kausalkette freizulegen, die zu den Wirkungen auf der Aggregatebene führt (Mahoney 2001: 577). Drittens durch die Untersu-

⁴² Sprich: Durch Anwendung des „low-expectations approach“ (Shalev 2007: 270, s.o.).

chung der politischen Strategien auf der Ebene der Akteure. Und viertens, indem man in der quantitativen Analyse über unterschiedliche Auswertungen die Robustheit der Ergebnisse testet.

3.1.2 Theorieansätze aus der Politischen Ökonomie

Die ersten Studien zur Untersuchung von Haushaltskonsolidierungen und Fiskalpolitik basierten auf politökonomischen Überlegungen.⁴³ Diese spezifischen Theorieansätze lassen sich als „Steinbruch“ nutzen, um mögliche Erklärungen für die Konsolidierungsperformanz der OECD-Länder zu gewinnen. Dass sich die meisten der Theorien und Modelle auf die Erklärung von Budgetdefiziten oder Fiskalpolitik (im Allgemeinen) beziehen, stört nicht. Schließlich werden sowohl das Budgetdefizit (als Primärsaldo) als auch die Staatsverschuldung (die sich aus Budgetdefiziten ergibt) als Indikatoren für die Definition der Konsolidierungsphasen verwendet.⁴⁴

Als Ausgangspunkt der theoretischen Konzepte zur Erklärung von Budgetdefiziten lässt sich die „tax-smoothing“-Theorie auffassen (Barro 1974, 1979). Sie zeigt, dass es durch die kurzfristige Inkaufnahme von Budgetdefiziten möglich ist, den Steuersatz bei exogen gehaltenen Staatsausgaben und konjunktureller Veränderung konstant (und damit effizient) zu halten. Budgetdefizite (und -überschüsse) spielen also die Rolle eines Puffers, mit dem die Wirkung der Konjunktur auf die Staatsfinanzen ausgeglichen wird (Alesina/Perotti 1995b: 5). Voraussetzung ist jedoch, dass die aufgenommenen Schulden in besseren Zeiten wieder zurückgezahlt werden.⁴⁵ Ausgehend von diesem „optimalen Weg“ der Fiskalpolitik, erklären verschiedene politökonomische Modelle die empirisch beobachtete Abweichung von der „tax-smoothing“-Theorie.

Eines der wichtigsten theoretische Konzepte geht auf Buchanan und Wagner zurück (Buchanan/Wagner 1977). Die beiden Wissenschaftler argumentieren, dass Wähler einer „Fiskalillusion“ erliegen: Sie ignorieren die intertemporale Budgetrestriktion der Regierung und beachten nicht, dass eine Mehrausgabe heute mit einer größeren Steuerlast morgen verbunden ist, bzw. sie unterschätzen den „Steuerpreis“ der Bereitstellung von mehr öffentlichen Gütern. Opportunistische Politiker nutzen diese Situation aus und erhöhen die Staatsausgaben, um die Wähler für sich zu gewinnen. Bei fehlender Finanzierung steigen dadurch Defizite und Schulden. Dieses Konzept von opportunistischen Politikern und unwissenden Wählern treibt Nordhaus mit der Theorie vom „Political Business Cycle“ auf die Spitze (Nordhaus 1975).⁴⁶ Er argumentiert: „Moreover, with an incumbent's term in office there is a predictable pattern of policy, starting with relative austerity in early years

⁴³ Zur Grundlegung der Politischen Ökonomie: Downs (1957), Buchanan (1960). Eine gute Übersicht über die einzelnen Modelle und die empirischen Erträge der Theorie gibt das Buch von Mueller (2003).

⁴⁴ Im Unterschied dazu hat die Diskussion der Forschungsdesigns gezeigt, dass bei der Entwicklung des Untersuchungsdesigns eine Differenzierung der Fragestellungen notwendig ist (vgl. Kap. 2.1.1).

⁴⁵ Insofern liefert Barros Theorie eine theoretische Grundlage für antizyklische Fiskalpolitik (Mulas-Granados 2005: 33). Für eine formale Diskussion: Roubini/Sachs (1989b) und Alesina/Perotti (1995: 5-6).

⁴⁶ Ursprünglich geht das Konzept von Nordhaus von einem politischen Konjunkturzyklus aus, der sich zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation abspielt. Das Modell basiert ökonomisch auf dem Philippskurven-Zusammenhang. Die Logik des Modells lässt sich aber ebenso auf Phasen des Defizits und des Überschusses übertragen.

and ending with the potlatch right before elections“ (Nordhaus 1975: 187). Häufige Wahlen lassen demnach höhere Defizite erwarten und erschweren Konsolidierung.

Das theoretische Konzept der Fiskalillusion ist jedoch nicht voraussetzungsfrei. Vielmehr baut es auf der These auf, dass die Wähler kein vollständiges Wissen haben – und wird deshalb kritisiert (Alesina/Tabellini 1990: 37, Illing 1997: 311). Denn ein rationaler Wähler würde eine Staatsausgabenerhöhung heute durchschauen und beachten, dass sich dahinter eine Steuererhöhung in der Zukunft verbirgt – ganz im Sinne der Ricardianischen Äquivalenztheorie.⁴⁷ Dies gilt insbesondere, wenn man von einem Modell verketteter Generationen ausgeht (Barro 1974).⁴⁸ Daher entwickelten Alesina und Tabellini sowie Persson und Svensson Anfang der 90er Jahre einen anderen theoretischen Zugang (Persson/Svensson 1989, Alesina/Tabellini 1990). Ihre Modelle zeigen, warum Schulden und Defizite entstehen, ohne einen „unwissenden“ Wähler vorauszusetzen. Zentrales Element ist die Überlegung, dass Regierungen über strategische Verschuldung den Handlungsspielraum ihrer Nachfolgeregierung einschränken, um ihr die Umsetzung der eigenen Prioritäten zu erschweren.⁴⁹ Daraus lässt sich ableiten: Eine hohe Zahl von Regierungswechseln sollte Konsolidierungspolitik erschweren.

Eine weitere Verfeinerung der Modelle ist deren Kopplung mit dem Medianwähler-Theorem (Downs 1957). Tabellini und Alesina (1990) argumentieren, dass die Schulden umso stärker steigen, je heterogener die Wählerschaft ist, weil die Parteien dann jeweils weiter vom Medianwähler entfernt sind. In einem späteren Aufsatz zeigen Alesina und Drazen zudem, dass Verteilungskämpfe in einer Gesellschaft als „wars of attrition“ fiskalpolitische Anpassungsprozesse verhindern bzw. verzögern (Alesina/Drazen 1991). Demnach ist auch die Heterogenität einer Gesellschaft eine mögliche Erklärung für Defizite.

Die Häufigkeit von Regierungswechseln lässt sich mit Ricciuti (2004) auch als zeitliche Fragmentierung auffassen (*Over-time Fragmentation*). Diese Kategorisierung macht deutlich, dass die Variable ein Teil eines übergreifenden Fragmentierungskonzepts ist, das in der politökonomischen Literatur häufig zur Erklärung von Budgetdefiziten herangezogen wird.⁵⁰ Diese Theorieschule zeigt mit ihren formalen Modellen, dass Fragmentierung – in all ihren Facetten und Operationalisierungen⁵¹ – zu Budgetdefiziten, Verschuldung oder ineffizienten Anpassungsreaktionen führt. Neben der temporalen Fragmentierung sind das die Konzepte der *Size Fragmentation*, der prozessualen Fragmentierung der regionalen Fragmentierung.

⁴⁷ Wobei sich diese natürlich auf den Effekt von Steuersenkungen bezieht (Barro 1974).

⁴⁸ Allerdings kann auch bei einem Modell verketteter Generationen argumentiert werden, dass Verschuldung entsteht. Siehe dazu die Studie von Cukierman und Meltzer (1989).

⁴⁹ Der Unterschied zwischen den beiden Modellen besteht zum einen darin, dass bei Persson und Svensson die Parteien uneinig über die Höhe der Ausgaben sind, während bei Alesina und Tabellini die inhaltliche Komponente der Ausgaben im Zentrum steht. Für die Argumentation macht dies aber keinen Unterschied, weil in beiden Fällen die Einschränkung des Handlungsspielraums der Nachfolgeregierung Ziel der Verschuldungspolitik ist. Hinzu kommt, dass bei Persson und Svensson nur eine Partei Schulden macht (die „stubborn conservatives“) während bei Alesina und Tabellini beide Parteien die Verschuldung erhöhen. Daher kann das Modell von Persson und Svensson auch als modelltheoretische Fundierung der Parteiendifferenzthese gelten (s.u.).

⁵⁰ Jedoch gründet der Aspekt der temporalen Fragmentierung theoretisch auf der Überlegung, dass Regierungen strategisch handeln, während die anderen Fragmentierungs-Aspekte auf das *Common Pool Problem* zurückgehen.

⁵¹ Die folgende Einteilung des Fragmentierungskonzeptes in „Size Fragmentation“, „Over-time Fragmentation“ und „Institutional Fragmentation“ lehnt sich an Ricciuti an (2004). Ähnlich: Volkerink/de Haan (2001).

Size Fragmentation, d.h. eine hohe Zahl an Koalitionspartnern oder Ministern in einer Regierung, hat nach diesem Ansatz ein *Common Pool Problem* zur Folge (Shepsle/Weingast 1981, Weingast/Marshall 1988). Denn die einzelnen Ressortminister haben zwar den vollen Nutzen höherer Ausgaben für ihr Ministerium. Sie internalisieren jedoch die Kosten nicht, da diese in Form von Defiziten oder als höhere Steuern auf alle Ministerien verteilt werden. Je größer die Regierung, umso größer das Problem – so die These. Das *Common Pool Problem* wird bereits in der Pionierstudie von Roubini und Sachs (über die „type of government“-Variable) für Budgetdefizite verantwortlich gemacht (Roubini/Sachs 1989a). Ebenfalls unter *Size Fragmentation* fallen Modelle, die die Zahl der Minister einer Regierung oder Minderheitsregierungen für das Auftreten von Budgetdefiziten verantwortlich machen.⁵²

Unter den Begriff der prozessualen Fragmentierung (oder auch institutioneller Fragmentierung) lassen sich Studien fassen, die unterschiedliche fiskalpolitische Performanz durch die Gestaltung des Budgetprozesses erklären. So zeigen von Hagen und später Hallerberg, dass Konsolidierungsperformanz und Fiskalpolitik von der Stringenz des Budgetprozesses beeinflusst werden (von Hagen 1992, Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001, Hallerberg 2003, 2004).⁵³ Theoretisch kann man den Einfluss des Budgetprozesses aus verschiedenen Konzepten ableiten, vor allem spieltheoretische Modelle sind für die Analyse geeignet (von Hagen 1992: 33).⁵⁴

Eine letzte Fragmentierungsmöglichkeit bezieht sich auf die regionale Struktur eines Landes. Grundsätzlich geht die klassische *Public-Choice*-Literatur davon aus, dass die dezentrale Bereitstellung von Ressourcen allokativ effizienter ist als eine zentrale Bereitstellung und folglich Staatsausgaben (und damit Defizite) reduziert (Oates 1972, Brennan/Buchanan 1980).⁵⁵ Dieses klassische Dezentralisierungstheorem wurde verfeinert – insbesondere hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen (harten) Budgetrestriktionen und Dezentralisierung einerseits sowie dem internationalem Umfeld andererseits (Wibbels 2003).⁵⁶ Denn in manchen Situationen können föderale Strukturen auch zu suboptimalen Ergebnissen führen: Insbesondere wenn die Gliedstaaten die Kosten für Ausgabeentscheidungen nicht voll internalisieren, führt dies tendenziell zu höheren Ausgaben (u.a.

⁵² Zur Diskussion um die Operationalisierung der unterstellten Effekte (Edin/Ohlsson 1991, Volkerink/de Haan 2001, Perotti/Kontopoulos 2002).

⁵³ Ricciuti subsumiert unter institutioneller Fragmentierung auch klassische politikwissenschaftliche Variablen (bspw. Vetospieler, Wahlsystem) (siehe auch: Spolaore 2004). Diese Variablen werden in dieser Arbeit ihrer traditionellen Herkunft entsprechend der politisch-institutionellen Schule der Staatstätigkeitsforschung zugeordnet.

⁵⁴ Einen guten Überblick über die theoretischen Argumente zum Einfluss des Budgetprozesses geben Molander (2001: 25-32) und von Hagen (1992: 25-36).

⁵⁵ An dieser Stelle kann keine erschöpfende Diskussion der unterschiedlichen Ansätze und Ergebnisse der Forschungen zum fiskalischen Föderalismus erfolgen. Einen guten Überblick bietet der Klassiker von Oates (1972) und der Aufsatz von Braun (2001). Auch die konzeptionellen Unterschiede zwischen Föderalismus und Dezentralisierung können hier nicht eingehend diskutiert werden (dazu und zu den unterschiedlichen Wirkungen: Castles 2000). Dabei gibt es in der Tat unitaristische Systeme, die stark dezentralisiert sind, und föderale Systeme, die eher zentralistisch aufgebaut sind (Keman 2000: 205-209). Für die Effekte auf Haushaltskonsolidierung interessiert insbesondere die theoretische Literatur aus politökonomischer Sicht. Dabei kann zumindest teilweise die Brücke zu politikwissenschaftlichen Ansätzen und Argumenten zur Wirkung von Föderalismus geschlagen werden (Ehlert, Hennl und Kaiser 2007: 245-250).

⁵⁶ Zur Wirkung auf das Steuersystem: Goodspeed 2002.

Inman/Rubinfeld 1997). Alesina und Perotti schließen daran ihre These an, dass regionale Fragmentierung vor allem dann zu höheren Defiziten führt, wenn die Steuererhebungs- und die Ausgabekompetenz zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten unterschiedlich verteilt ist (Alesina/Perotti 1995b: 21). Braun erwartet „vor allem bei Konsolidierungspolitiken“ ein „Dilemma des kollektiven Handelns“, weil sich ein Durchregieren in verbundföderalen Systemen schwierig gestaltet (Braun 2002: 334). An diese Erwartung schließt auch die Studie von Ehlert, Hennl und Kaiser an. Sie differenziert die Wirkungsweise des Föderalismus auf Fiskalpolitik nach dem Föderalmustyp und erwartet allem von dezentralisierten Staaten, die nach der Logik des Verbundföderalismus organisiert sind, eine höhere Verschuldung (Ehlert/Hennl/Kaiser 2007: 249).⁵⁷

Es gibt also unterschiedliche theoretische Erwartungen für den Zusammenhang von Föderalismus und Konsolidierungspolitik. Welcher Theorieansatz für Konsolidierungspolitik die beste Erklärungskraft besitzt, muss einer empirischen Überprüfung unterzogen werden. Ehlert, Hennl und Kaiser finden zum Einfluss von fiskalischer Dezentralisierung und Föderalismus auf den Haushaltssaldo je nach Modellspezifikation unterschiedliche Ergebnisse (Ehlert/Hennl/Kaiser 2007: 256-258). Dies führt zu der Vermutung, dass insbesondere eine Analyse der zugrundeliegenden politischen Prozesse notwendig ist.

Auch wenn die Variable „Föderalismus“ hier unter dem politökonomischen Fragmentierungsansatz behandelt wird, könnte sie ebenso gut der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zugeschlagen werden. In der Politikwissenschaft hat die Föderalismusforschung eine lange Tradition. Daher werden die Variablen „Föderalismus“ und „fiskalische Dezentralisierung“ bei der Analyse (vgl. Kapiteel 4 und 5) unter der politisch-institutionellen Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung verbucht.

Neben den theoretischen Ansätzen aus der Politischen Ökonomie ist auch das allgemeine keynesianische Modell der Makroökonomie eine Quelle für erklärende Variablen. Insbesondere das Preisniveau ist ein potenzieller Einflussfaktor. Klassischerweise wird argumentiert, dass Regierungen durch die Erzeugung von Inflation ihre Verschuldung senken und die öffentlichen Haushalte konsolidieren (Alesina/Perotti 1995b). Dieses Argument des „Weginflationierens“ von Staatsverschuldung ist jedoch in Zeiten unabhängiger Zentralbanken schwierig, die sich zuvorderst der Geldwertstabilität verschrieben haben. Dies gilt insbesondere für die 90er Jahre, dem Untersuchungszeitraum dieser Arbeit. Nimmt man die Zentralbanken als unabhängige Mitspieler im Zusammenspiel zwischen Geld- und Fiskalpolitik auf, so lässt sich folgender Zusammenhang für den *Policy-Mix* herstellen: Wenn in einer Ökonomie die Preise steigen, wird die Zentralbank versuchen, durch eine restriktive Geldpolitik und höhere Zinsen ein weiteres Ansteigen der Inflation zu verhindern. Der höhere Zinssatz belastet das Budget jedoch: Zum einen steigen die Zinszahlungen auf die Staatsschulden. Zum anderen hemmen hohe Zinsniveaus das Wirtschaftswachstum, was sich indirekt im Staatsbudget über geringere Steuer-

⁵⁷ Nicht eingegangen wird hier auf die mögliche Verzögerungsfunktion von Föderalismus. Scharpf mehrach gezeigt, dass ein föderaler Staatsaufbau zur Verlangsamung von Reformen führt (Scharpf 1976, 1985).

einnahmen und höhere Ausgaben bemerkbar macht (Wyplosz 1997: 11).⁵⁸ Nach dieser Argumentation wäre also eine hohe Inflation gleichzeitig – durch die Reaktion der Zentralbank – mit höheren Zinsniveaus verbunden und würde Konsolidierungspolitik hemmen.

3.1.3 Theorieansätze aus der Politikwissenschaft

Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung greift zur Erklärung von *Policy-Outcomes* auf mehrere Theorieansätze zurück. Nach Manfred Schmidt lassen sich sechs „Schulen der Staatstätigkeitsforschung“ unterscheiden (Schmidt 2000: 23-34).⁵⁹ Insbesondere die Kombination von erklärenden Variablen aus verschiedenen Theorieansätzen sei gewinnbringend, so Schmidt (Schmidt 2000: 32). Der folgende Abschnitt stellt die Theorieansätze kurz vor und orientiert sich an der Schmidt'schen Systematisierung.

3.1.3.1 Theorie der sozioökonomischen Determinanten

Die Theorieschule der sozioökonomischen Determinanten erklärt Staatstätigkeit durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Nach ihrem Verständnis reagiert Politik funktionalistisch auf gesellschaftliche und ökonomische Problemlagen mit bestimmten *Policies*.⁶⁰ Als Basis für diese Schule der *Policy*-Forschung dienen marxistische Theorien sowie die These der „wachsenden Staatsausgaben“ (Wagner 1911). Auf die Fragestellung dieser Arbeit bezogen schärft die Theorieschule den Blick dafür, dass Unterschiede in den Anpassungsreaktionen von Regierungen deshalb entstehen, weil der sozioökonomische Handlungsbedarf in den verschiedenen Ländern unterschiedlich ist. So kann die These vom wirtschaftlichen Problemdruck als Teil der Theorie der sozioökonomischen Determinanten aufgefasst werden. Je höher der Problemdruck in einem Land, umso eher ist reformerisches Handeln der Regierung zu erwarten.⁶¹ Hoher Problemdruck sollte Konsolidierungspolitik fördern.⁶²

In einigen Studien werden auch Nachfrageeffekte in der Sozialversicherung unter die Theorie der sozioökonomischen Determinanten subsumiert: „Higher unemployment causes higher expenditures for unemployment compensation“ (Huber/Ragin/Stephens 1993: 723). Dieser Einordnung wird hier explizit nicht gefolgt. Denn einem reinen saldenmechanischen Nachfrageeffekt in der Sozialversicherung fehlt die theoretische Begründung im Sinne einer Reaktion auf „Funktionsvakui, die durch die gesellschaftliche Entwicklung erzeugt

⁵⁸ Wyplosz macht die Konvergenz der Inflationsraten in Europa im Zuge der EMU durch restriktive Geldpolitik für hohe Arbeitslosigkeit, geringes Wirtschaftswachstum und in der Folge hohe Budgetdefiziten verantwortlich (Wyplosz 1997: 11).

⁵⁹ In früheren Aufsätzen bezieht Schmidt nur vier „Theorien der nationenvergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ ein (Schmidt 1993).

⁶⁰ Ein illustratives Beispiel: Aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Modernisierung können sich ältere Menschen immer weniger auf die Familie als traditionelle Pflegeeinrichtung verlassen. Um diese Lücke zu schließen hat der Staat die Aufgabe übernommen (z.B. über die Einführung der Pflegeversicherung in Deutschland). Insgesamt hat sich die Schule der sozioökonomischen Determinanten vor allem im Hinblick auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates (erklärt durch Industrialisierung) als ertragreich erwiesen.

⁶¹ Diese These ist auch formal modelliert worden (Drazen/Grilli 1993).

⁶² Die These vom Einfluss des Problemdrucks auf Reformen hat sich in verschiedenen Studien für bestimmte Bereiche der Fiskalpolitik bestätigt (u.a. Wagschal 2005: 412, Zohlhöfer/Obinger 2005: 622).

wurden“ (Schmidt 1993: 373). Dieser theoretische Zusammenhang steht jedoch im Zentrum der Theorie der sozioökonomischen Determinanten. Aus diesem Grund werden Nachfrageeffekte der Kategorie Niveaueffekte und statistische Effekte zugeschlagen, die unten diskutiert wird.⁶³

3.1.3.2 Die Parteiendifferenztheorie

„Parties matter“ – auf dieses Schlagwort lässt sich die zentrale Botschaft der Parteiendifferenzthese bringen. Sie postuliert, dass Parteien in Regierung oder Parlament die Staatstätigkeit beeinflussen. Ausgangspunkt war die These von Hibbs zur unterschiedlichen Wirtschaftspolitik von Rechts- und Linksparteien im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Preisstabilität (Hibbs 1977).⁶⁴ Mittlerweile wurde die Theorie in verschiedenen Politikfeldern getestet, bspw. in der Steuerpolitik (Garrett 1998: 87, Wagschal 2003: 282), der Sozialpolitik (Klingemann/Hofferbert/Budge 1994: 40, Schmidt 1996), der Verteidigungspolitik (Lattacher 2001: 422) und der Bildungspolitik (Boix 1998: 71, Castles 1998: 184, Wolf 2006). Die empirische Evidenz zur Erklärungskraft der These ist unterschiedlich. Grundsätzlich zeigen sich in neueren Studien immer wieder Parteeffekte, jedoch nur unter bestimmten Umständen und wenn man den Einfluss anderer Variablen kontrolliert (Schmidt 1996). Beispielhaft für die differenzierten Resultate ist die Diskussion um Parteeffekte bei der Erklärung des Wohlfahrtsstaats (Garrett 1998, Garrett/Mitchell 2001, Kittel/Winner 2005).⁶⁵

Auf die Forschungsfragen dieser Arbeit bezogen, ist von der Parteiendifferenztheorie eine gewisse Erklärungskraft zu erwarten. Bei der Entscheidung, in welche Richtung Parteiendifferenz wirkt, konkurrieren jedoch unterschiedliche Einschätzungen. Erstens kann man argumentieren, dass sich Linksparteien mit Haushaltssanierungen schwer tun, weil sie traditionell höhere Staatsausgaben bevorzugen (Cusack 1997, Garrett 1998, Wagschal 2000: 73). Zwar wäre eine Konsolidierung über eine höhere Einnahmequote möglich – für Steuern ist ein positiver Zusammenhang auch bestätigt (Wagschal 2005: 407). Dieser Weg der Haushaltskonsolidierung ist jedoch nicht zuletzt durch den zunehmenden internationalen Steuerwettbewerb schwieriger geworden.

Allerdings kann – zweitens – auch ein negativer Effekt von Rechtsparteien theoretisch abgeleitet werden. Wagschal hat in diesem Sinne die These der parteipolitischen Steuerglättung formuliert (Wagschal 1996). Danach entscheiden sich bürgerliche Parteien im *Trade-Off* zwischen Steuersenkung und Defizitbekämpfung für eine Steuersenkung, während Linksparteien durch Einnahmeerhöhung Defizite abbauen. Dies würde für eine konsolidierungsfördernde Wirkung linker Regierungsbeteiligung sprechen.

⁶³ Ähnlich argumentieren auch Cusack und Iversen, die jeweils automatische Ausgabeneffekte als Kontrollvariablen in die Regressionen einbauen, sie jedoch explizit nicht theoretisch einordnen (Cusack 1997, Iversen/Cusack 2000).

⁶⁴ Die Parteiendifferenztheorie lässt sich natürlich angreifen – vor allem aus politökonomischer Sicht. So sollten sich nach dem Medianwählertheorem die Parteien in einer Tendenz zur Mitte annähern (Downs 1957) und an Unterscheidbarkeit verlieren – wodurch das Konzept der Parteiendifferenz in Frage gestellt würde (dazu auch pointiert: Kirchheimer 1965). Eine ausführliche Diskussion des theoretischen Konzepts kann an dieser Stelle jedoch nicht erfolgen. Dazu der Beitrag von Zohlnhöfer (2003a).

⁶⁵ Die Instabilität der Ergebnisse ist meist auch den unterschiedlichen Modellen geschuldet, die bei den gepoolten Zeitreihenanalysen geschätzt werden.

Eine dritte Argumentationslogik entstammt der Schule der „New Politics of the Welfare State“ (Pierson 1996). Sie dreht den Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Parteiendifferenz um. Dieser „Rollentauschthese“ (Obinger/Kittel 2003: 365) zufolge haben sozialdemokratische Parteien gerade bei Kürzungspolitik in Zeiten knapper Kassen gute Erfolgsaussichten. Zwei kausale Mechanismen werden angenommen: Ross betont einerseits, dass Linksregierungen *Retrenchment-Policy* deshalb erfolgreicher umsetzen, weil sie als klassische Sozialstaatsbewahrer wahrgenommen werden und deshalb nicht als ideologische Reformer erscheinen (Ross 2000: 162). Kitschelt argumentiert andererseits, dass insbesondere der Parteienwettbewerb für die Umkehrung der Logik verantwortlich ist. Denn in Parteiensystemen, in denen sich eine Linkspartei und eine Rechtspartei gegenüberstehen, ist das Risiko für eine amtierende Linkspartei, dass enttäuschte Wähler zur Rechtspartei abwandern ungleich geringer, als wenn umgekehrt eine Rechtspartei amtiert (Kitschelt 2001: 275). Auch dies führt dazu, dass Linksparteien bei sozialpolitischem *Retrenchment* erfolgreicher sind. Beide Argumentationen können auf Konsolidierungspolitik übertragen werden und lassen entsprechend einen positiven Zusammenhang zwischen Linksparteien und der Konsolidierungsperformanz erwarten.

Schließlich lassen sich Parteieneffekte auch aus politökonomischen Modellen ableiten. Insbesondere das Modell von Persson und Svensson zeigt, dass „stubborn conservative governments“ einen strategischen Grund haben, um Verschuldungspolitik zu betreiben (Persson/Svensson 1989) (s.o.).

Aufgrund der Fokussierung der vorliegenden Untersuchung auf die 90er Jahre sollte aus theoretischer Sicht insbesondere die Argumentation der Rollentauschthese zutreffen, die genau für diesen Zeitraum des sozialpolitischen *Retrenchment* unter fiskalischer Austerität formuliert wurde. Deshalb ist zu erwarten, dass sich Linksparteien als traditionelle Bewahrer des Wohlfahrtsstaates mit der Haushaltskonsolidierung leichter tun.

3.1.3.3 Die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen

Vertreter des Machtressourcenansatzes erklären Staatstätigkeit durch Einflussnahme von organisierten Interessen. Historisch speist sich der Ansatz einerseits aus der „Public-Choice“-Schule, die den Einfluss organisierter Interessen auf Staatstätigkeit über deren *Rent Seeking* begründet (Olson 1982). Andererseits basiert die Theorie der Machtressourcen auf einer marxistischen Tradition, wonach die Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen und die daraus resultierenden Verteilungskonflikte Staatstätigkeit determinieren (Korpi 1980, Esping-Andersen 1990).⁶⁶

In der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung hat sich die Machtressourcentheorie vor allem bei der Untersuchung von Sozialpolitik (Korpi 1991, Esping-Andersen 1990), Bildungsausgaben (Castles 1998: 184) und Steuerpolitik (Steinmo/Tolbert 1998: 183) als ertragreich erwiesen. Starke Gewerkschaften werden mit höheren Steuern und höheren Sozial- bzw. Bildungsausgaben assoziiert. Grundsätzlich wird ihnen, insbesondere in

⁶⁶ Eine zweite Schule innerhalb des Machtressourcenansatzes stellt auf die korporatistische Staatstruktur im Allgemeinen ab (Schmitter 1979, Lehbruch 1984). Insbesondere die Konzertierung von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierungen beeinflusst nach dieser Schule die Staatstätigkeit. Eine klare Aussage für eine Wirkung auf Konsolidierungspolitik lässt sich jedoch nicht ableiten.

Verbindung mit Linksparteien, ein ausgabentreibender Effekt zugeschrieben (Hicks/Swank 1992).⁶⁷ Für die Phase des Rückbaus des Wohlfahrtsstaats kann man jedoch auch für eine andere Argumentationslogik plädieren. So können etwa in Konkordanzdemokratien starke Gewerkschaften Linksregierungen auch dabei unterstützen, den Sozialstaat durch Konsolidierungsmaßnahmen zu reformieren (Obinger/Kittel 2003: 365) (etwa durch „negotiated change“ (Hemerijck/Unger 2000)). Diese These spricht für eine positive Wirkung auf die Konsolidierungspolitik.

Für einen bremsenden Einfluss starker Gewerkschaften auf Konsolidierungspolitik sprechen die Argumente der *New-Politics*-Schule, die auf dem Olson'schen Konzept des Verbändeeinflusses basiert. So zählt Pierson starke Interessengruppen zu den Faktoren, die den Rückbau des Sozialstaates behindern – und damit Konsolidierungspolitik auf der Ausgabenseite behindern (Pierson 1996: 145). Piersons These stellt insbesondere auf Interessengruppen ab, die durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates entstanden sind und daher ein starkes Interesse an seinem Erhalt bzw. Ausbau haben (etwa Rentner-Verbände) (Pierson 1996: 150). Auch Gewerkschaften können als Interessenvertreter der Arbeiterschaft als „Bremsen“ von Konsolidierungspolitik angesehen werden.

3.1.3.4 Institutionalistische Theorieansätze

Den Einfluss der politischen Institutionen auf die Staatstätigkeit erfasst die politisch-institutionalistische Theorie. Im Zentrum dieses Ansatzes steht die Erkenntnis, dass politische Institutionen die Handlungsspielräume von politischen Akteuren begrenzen bzw. beeinflussen (Mayntz/Scharpf 1995).⁶⁸ Dieser Interpretation liegt ein akteurszentriertes Institutionenverständnis zugrunde, an dem sich auch diese Arbeit orientiert. Danach ist eine Institution „a system of rules that structures the course of actions that a set of actors may choose“, wobei unter das „system of rules“ auch soziale Normen fallen, die von Akteuren befolgt werden, ohne dass sie rechtlich verankert sind (Scharpf 1997: 38). Unter die Überschrift der politisch-institutionalistischen Theorie lassen sich verschiedene Teil-Erklärungsansätze fassen. Als einflussreich haben sich im internationalen Vergleich insbesondere das Vetospielertheorem (Tsebelis 1995), die Thesen zum Einfluss von Föderalismus (Braun 2001, 2002) und die Überlegungen zur Wirkung von Demokratieformen (Lijphart 1999) auf Staatstätigkeit erwiesen. Auch Variablen wie das Parteiensystem oder das Wahlsystem lassen sich unter die politisch-institutionalistische Theorie subsumieren.

Von der Vetospielertheorie als der Zusammenfassung institutioneller Schranken für die Staatstätigkeit wird im Allgemeinen ein bremsender Effekt erwartet (Tsebelis 1995: 324). Je mehr Vetospieler, je kohäsiver und je

⁶⁷ Hicks und Swank schlagen in ihrem Aufsatz den Organisationsgrad von Gewerkschaften der politisch-institutionellen Theorie zu.

⁶⁸ Zur Erklärungskraft des Ansatzes für Deutschland die Debatte zwischen Schmid (1987) und Scharpf (1988).

inkongruenter, umso stärker der Bremseffekt.⁶⁹ Diese Zusammenhänge lassen sich auch für die Konsolidierungspolitik erwarten. Innerhalb der Vetospielertheorie gibt es unterschiedliche Varianten, die jeweils verschiedene institutionelle Barrieren als Vetospieler aufnehmen. Insbesondere die Unterscheidung zwischen kompetitiven und konsensualen Vetospielern ist dabei zu beachten, weshalb diese Arbeit sowohl den kompetitiven als auch den umfassenden Vetospielerindex (Wagschal 1999a) in die quantitative Auswertung aufnimmt (s.u.). Die qualitative Prozessanalyse geht zudem neben der Zahl der Vetospieler auch auf deren Kohäsion und Kongruenz ein.

Föderalismus kann sowohl Innovationen befördern als auch die Staatstätigkeit behindern (Wagschal 1999b, Wachendorfer-Schmidt 2000). Bezogen auf Fiskalpolitik werden dem Föderalismus von der politökonomischen Literatur unterschiedliche Wirkungen unterstellt (s.o.). Ebenfalls im Zusammenhang mit Föderalismus steht die fiskalische Dezentralisierung. Diese nimmt weniger die Machtverhältnisse zwischen Gliedstaaten und Zentralstaat, als die Finanzverfassung in den Blick und bezieht sich auch auf die kommunale Ebene. Auch für die fiskalische Dezentralisierung lassen sich jedoch analog zum Föderalismus positive (höhere Effizienz) und negative (Anreiz für höhere Ausgaben bei mangelnder Internalisierung der Kosten) Zusammenhänge mit der Konsolidierungsperformanz erwarten.

Die Demokratieform ist ein weiterer möglicher Einflussfaktor auf die Staatstätigkeit. Unter diese Überschrift lässt sich die Unterscheidung zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratien fassen (Lijphart 1999). Diese Demokratie-Typen nehmen eine Reihe von anderen institutionellen Variablen auf – insbesondere das Wahl- und Parteiensystem (wobei diese beiden Variablen wiederum stark voneinander abhängen (Nohlen 1989, Lijphart 1993)). Mehrheitswahlssysteme bringen Parteiensysteme nach dem Westminster-Modell hervor, die bezogen auf die Staatstätigkeit als stabile Systeme gelten, die schnelle Entscheidungen und radikale Kurswechsel ermöglichen. Unter solchen Systemen versteht Lijphart Mehrheitsdemokratien. Verhältniswahlssysteme führen stattdessen zu einem stärker zersplitterten Parteiensystem. Aus diesem bilden sich klassischerweise Koalitionsregierungen, die im Vergleich zu Einparteienregierungen instabiler und weniger reaktions-schnell sind.⁷⁰ In Lijpharts Klassifikation würden Systeme mit diesen Eigenschaften als Konsensusdemokratien eingeordnet. In Bezug auf den *Policy-Outcome* schreibt Lijphart Konsensusdemokratien einen Charakter zu, der stärker von „kindness and gentleness“ geprägt sei (Lijphart 1999: 301). Daher sind solche Systeme tendenziell mit höheren Staatsausgaben verbunden. Dies liegt auch daran, dass Konsensusdemokratien auf Inklusion verschiedener Interessen, Regionen usw. in fragmentierten Gesellschaften achten und diese durch Aus-

⁶⁹ Dabei ist der Bremseffekt sowohl für die Reaktionsgeschwindigkeit (Reformtempo) als auch für den Umfang von Staatstätigkeit (Reformausmaß) zu erwarten (Wagschal 2005: 170). Diese Arbeit beschränkt sich in ihrer Analyse auf das Ausmaß der Konsolidierungspolitik.

⁷⁰ Grundsätzlich zu diesen Fragen: Budge/Keman (1993) und Müller/Strøm (1999).

gleichszahlungen befriedigen (Wagschal 2005: 354).⁷¹ Daher ist zu erwarten, dass Konsensdemokratien Konsolidierungspolitik bremsen. Dieser Zusammenhang lässt sich auch politökonomisch über die Wirkung fragmentierter Gesellschaften herleiten (Alesina und Drazen 1991).

3.1.3.5 Die Theorie vom Politikererbe: Pfadabhängigkeit

Die Lehre von der Politik-Erblast stellt die Staatstätigkeit vor den Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung. Nach ihrer Auffassung lässt sich Staatstätigkeit von heute durch die Staatstätigkeit von gestern erklären. Denn einmal eingeschlagene historische Pfade werden nur selten verlassen, Politiker erben die Entscheidungen ihrer Vorgänger (Rose/Davies 1994). Insbesondere für die Staatsausgaben zeigt sich eine starke Tendenz zur Pfadabhängigkeit, was nicht zuletzt durch starke serielle Korrelationen der einzelnen Jahreswerte zum Ausdruck kommt (Siegel 2002: 84). Dies kann auch damit erklärt werden, dass sich die Budgetaufstellung eines neuen Haushalts klassischerweise an den Werten des Vorjahreshaushalts orientiert. Empirisch hat die Theorie vom Politikererbe vor allem zur Erklärung des wohlfahrtsstaatlichen Rückbaus beigetragen. So erklärt die politische Erblast die „enorme Persistenz“ des Sozialstaats (Obinger/Kittel 2003: 371). Für Rentenreformen gilt, dass der bisherige Pfad (eines umlagefinanzierten Versicherungssystems) in den meisten Staaten nicht verlassen wurde, weil eine Umstellung zu einer kapitalgedeckten Rentenversicherung mit einer doppelten Zahlungsbelastung in einer Periode verbunden gewesen wäre (Pierson/Myles 2001: 312).

Für die Untersuchung von Budgetkonsolidierungen kann die Theorie der Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen einen wichtigen Erklärungsbeitrag leisten. Denn einen wichtigen Aspekt von Pfadabhängigkeit bildet die Stärke der Sozialversicherung in der Finanzverfassung eines Staates: Weil Beitragszahlungen im Sozialversicherungssystem Anwartschaften auf zukünftige Leistungen sichern (Versicherungsprinzip), ist es in solchen Systemen besonders schwierig, ausgabenseitig zu konsolidieren (Wagschal/Wenzelburger 2008: 156). Werden Sozialausgaben vor allem über allgemeine Steuern finanziert, sollte Konsolidierungspolitik leichter sein.

3.1.3.6 Theorien der internationalen Verflechtung

Die These, dass nationale Staatstätigkeit vor allem durch transnationale Entwicklungen beeinflusst wird, steht im Zentrum mehrerer Theorieansätze, die man unter der Überschrift „Theorien der internationalen Verflechtung“ zusammenfassen kann.⁷² Die Verfechter dieser Theorie sprechen vor allem der Globalisierung der Güter- und Finanzmärkte eine erhebliche Wirkung zu und gehen von einer Einschränkung des nationalstaatlichen Handlungsspielraums aus (Leibfried/Pierson 1995).⁷³ „Domestic economies have become hostage to

⁷¹ Allerdings argumentiert Wagschal, dass durch die Befriedigung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Konsensdemokratien sowohl die Ausgaben als auch die Steuerquote steigen (Wagschal 2005: 354).

⁷² Eine andere Bezeichnung des Ansatzes als „Internationale Hypothese“ wählt Schmidt (2000).

⁷³ Eine hervorragende Übersicht und empirische Überprüfung der Hypothesen, die aus der Globalisierungsthese für den Sozialstaat abgeleitet werden, bietet der Aufsatz von Kittel und Obinger (2003).

international markets“, schreibt etwa Rhodes (Rhodes 2003: 258). Besonders die Kürzungspolitik im Sozialstaat wurde häufig mit diesem Zusammenhang erklärt. Allerdings ist auch die gegenläufige Interpretation möglich. So argumentiert Cameron (1974), dass Länder mit einem hohen Außenhandelsanteil einen größeren sozialpolitischen Bedarf haben und zunehmende Weltmarktintegration den Ausbau des Sozialstaates zum Schutz der Bürger nach sich zieht. In eine ähnliche Richtung zielt auch die Kritik von Garrett an der klassischen Sicht auf die Globalisierung. Seine Analyse zeigt, dass die Globalisierung nicht notwendigerweise zu einem Ende sozialdemokratisch-keynesianischer Wirtschaftspolitik führt (Garrett 1998).⁷⁴

Welche Effekte auf die Konsolidierungspolitik sind zu erwarten? In einem durch die Globalisierung verschärften internationalen Standortwettbewerb müssten Regierungen in ihrer Konkurrenz zueinander bestrebt sein, Kapital und Unternehmen durch niedrige Steuern anzulocken.⁷⁵ Gleichzeitig ist jedoch die relative Position eines Landes im Standortwettbewerb um ausländische Investoren auch von deren finanzieller Gesundheit abhängig. Globalisierung könnte also auch disziplinierend auf Staaten wirken, und mit niedrigen Staatsausgaben assoziiert sein (Lane 1999).⁷⁶

Eine zweite Spielart der internationalen Hypothese zielt auf die Europäische Integration ab. So ist gerade in der Fiskal- und Geldpolitik ein hohes Maß an Europäischer Integration durch die „Maastrichter Verträge“ und den Wachstums- und Stabilitätspakt erreicht worden. Da diese Untersuchung die 90er Jahre als Untersuchungszeitraum betrachtet, ist zu erwarten, dass in vielen OECD-Ländern die Maastricht-Kriterien die nationale Staatstätigkeit beeinflusst haben. Das Ziel der Qualifikation für den Euro-Raum sollte die Konsolidierungsperformanz verbessern. Diese Vermutung gilt sowohl im Querschnitt, da insbesondere für EU-Länder der Maastricht-Vertrag eine entscheidende Zielmarke war, als auch im Längsschnitt, da vor allem bis zum Referenzjahr 1997 ein starker Effekt zu erwarten ist.

3.1.4 Zusammenfassung der theoretischen Ansätze und Ableitung der Zusammenhänge

Sowohl die Theorieansätze der Politischen Ökonomie als auch die der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung können zur Erklärung von Budgetkonsolidierungen beitragen. Nach der Diskussion der unterschiedlichen Theorieansätze sollen nun in einem zusammenfassenden Abschnitt die möglichen Zusammenhänge in Bezug auf die jeweiligen abhängigen Variablen abgeleitet werden. Dabei wird zunächst dargestellt, welche Zusammenhänge im Hinblick auf die Determinanten von Budgetkonsolidierungen bzw. von Fiskalpolitik allge-

⁷⁴ Die Ergebnisse der empirischen Auswertung sind jedoch umstritten (Cusack/Iversen 2000, Kittel/Winner 2005).

⁷⁵ Empirische Evidenz dazu liefert Wagschal (2005: 69).

⁷⁶ Die Analyse von Heinemann bestreitet diese These (Heinemann 1999: 15). Gleichzeitig findet er in seiner Auswertung jedoch einen Zusammenhang zwischen der Budgetgröße und verschiedenen Globalisierungsindikatoren. Dies macht theoretisch Sinn, denn um beiden theoretischen Gedankengängen gerecht zu werden (geringe Schulden und niedrigere Steuern), müssten mit zunehmender Globalisierung Ausgaben und Einnahmen im Gleichschritt sinken – Budgets also tendenziell kleiner werden.

mein zu erwarten sind.⁷⁷ Sodann folgt die Besprechung der möglichen Einflussfaktoren auf die inhaltliche Ausgestaltung von Budgetkonsolidierungen.

3.1.4.1 Determinanten von Konsolidierungen

Welche Faktoren sind für die unterschiedliche Entwicklung der Konsolidierungsperformanz und der Fiskalpolitik in den 23 OECD-Staaten verantwortlich – für die Klärung dieser Frage hat der vorige Abschnitt die theoretische Grundlage gelegt. Dabei wurden unterschiedliche Theorieansätze genutzt. Tabelle 3.1 fasst die unabhängigen Variablen und den erwarteten Einfluss zusammen. Die dort dargestellten Assoziationen zwischen den jeweiligen abhängigen Variablen (Fiskalpolitik bzw. Konsolidierung) wurden oben bereits expliziert. In manchen Fällen stehen sich konkurrierende Theorieansätze gegenüber, die keine eindeutige Prognose zulassen (z.B. Föderalismus, Machtressourcen, Globalisierung).

⁷⁷ Beide Perspektiven können theoretisch gemeinsam behandelt werden, da die Konsolidierungsdefinition schließlich auf zwei Variablen aufbaut, mit denen Fiskalpolitik gemessen wird.

Tab. 3.1: Überblick über die erwarteten Zusammenhänge für die Determinantenanalyse

Theoretische Basis	Theorieansatz	Anwendung	Erwartete Wirkung auf Konsolidierungsperformanz	Erwartete Wirkung auf Fiskalpolitik
Politische Ökonomie	Fiskalillusion	Temporale Fragmentierung: Politischer Konjunkturzyklus	Häufige Wahlen erschweren Konsolidierung	Nahe Wahlen führen zu höheren Defiziten
	„War of attrition“	Temporale Fragmentierung: Strategische Verschuldung	Häufige Regierungswechsel erschweren Konsolidierung	Häufige Regierungswechsel erhöhen Defizite
		Fragmentierung der Gesellschaft	Fragmentierung erschwert Konsolidierung	Fragmentierung führt zu höheren Defiziten
	„Common Pool Problem“	Fragmentierung durch Größe	Große Regierungen erschweren Konsolidierungen	Große Regierungen führen zu höheren Defiziten
	Diverse	Prozessuale Fragmentierung	Ein straffer Budgetprozess erleichtert Konsolidierung	Ein straffer Budgetprozess reduziert Defizite
	Föderalismus	Regionale Fragmentierung	Konkurrierende theoretische Modelle	Konkurrierende theoretische Modelle
Makroökonomie	Allgemeines keynesianisches Modell	Inflationsrate	Konkurrierende Erklärungsmodelle	Konkurrierende Erklärungsmodelle
Staatstätigkeitsforschung	Theorie der sozioökon. Determinanten	Problemdruck	Hoher Problemdruck fördert Konsolidierung	Hoher Problemdruck reduziert Defizite
	Parteiendifferenztheorie	Links-Rechts-Dualismus Links-Zentrums-Rechts-Trichotomie	Linksparteien fördern Konsolidierungen	Linksparteien reduzieren Budgetdefizite
	Machtressourcenansatz Institutionalistische Theorieansätze	Macht von Gewerkschaften Vetospielertheorem	Konkurrierende Modelle Vetospieler erschweren Konsolidierung	Konkurrierende Modelle Vetospieler führen zu höheren Defiziten
		Föderalismus Demokratieform	Siehe regionale Fragmentierung Konsensusdemokratische Elemente erschweren Konsolidierungen	Siehe regionale Fragmentierung Konkurrierende Modelle
	Politikerbe	Pfadabhängigkeit der Sozialversicherungssysteme	Versicherungsprinzip erschwert Konsolidierung	Versicherungsprinzip ist mit höheren Defiziten assoziiert
	Internationale Verflechtung	Globalisierung der Wirtschaftsmärkte Europäische Integration	Konkurrierende Erklärungsmodelle Angestrebte Mitgliedschaft in EMU fördert Konsolidierung	Konkurrierende Modelle Angestrebte Mitgliedschaft in EMU wirkt defizitreduzierend

3.1.4.2 Determinanten der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

Neben den Einflussfaktoren auf die Konsolidierungsperformanz untersucht diese Arbeit auch die inhaltliche Ausgestaltung von Budgetsanierungen. Diese zweite Forschungsfrage ist der ersten zwar hierarchisch nachgeordnet. Die Ergebnisse der Analyse können jedoch Hinweise auf die Kausalmechanismen geben, welche die Konsolidierungsperformanz beeinflussen. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie in den einzelnen Ländern konsolidiert wurde – also welche Konsolidierungsprofile sich abzeichnen und wie sich diese erklären lassen. Folgende Aspekte sollen untersucht werden:

- der Umfang der Konsolidierung,
- die Dauer der Konsolidierung (Zahl der Konsolidierungsjahre),
- die Zusammensetzung der Konsolidierung (Ausgabenquote, Einnahmequote),
- das Konsolidierungsprofil (einzelne Ausgabe- und Einnahmekategorien).

Aus den diskutierten theoretischen Ansätzen können für die jeweiligen Einzelaspekte unabhängige Variablen abgeleitet werden, von denen ein Zusammenhang mit der inhaltlichen Ausgestaltung erwartet werden kann. Grundgesamtheit dieser Untersuchungen ist die Gruppe der Konsolidierungsländer.

Umfang von Konsolidierungen

Der Umfang einer Konsolidierung berechnet sich, indem man die Veränderung von Schuldenquote bzw. Primärsaldo während einer Konsolidierungsperiode standardisiert und aggregiert (vgl. 2.3). Theoretisch sollten auf den Umfang einer Konsolidierung die gleichen Variablen wirken wie auf die Konsolidierungsperformanz. Daher sollten die in Tabelle 3.1 postulierten Assoziationen auch für die abhängige Variable „Umfang einer Konsolidierung“ gelten.

Dauer von Konsolidierungen

Auch die Dauer von Konsolidierungen lässt sich über die in Tabelle 3.1 angenommenen unabhängigen Variablen untersuchen. Denn die Untersuchung der Länge einer Konsolidierungsperiode ergänzt die Analyse des numerischen Umfangs um die zeitliche Perspektive. Die Dauer von Konsolidierungen wird schlicht über die Zahl der Jahre ermittelt, in denen ein bestimmtes Land während der 90er Jahre konsolidiert hat (vgl. 2.3; Wagschal/Wenzelburger 2008b).

Zusammensetzung von Konsolidierungen: Ausgabenseite und Einnahmeseite

Um einen öffentlichen Haushalt zu sanieren, setzen Regierungen entweder auf der Ausgaben- oder auf der Einnahmeseite an.⁷⁸ Diesen Aspekt von Konsolidierungen nimmt die abhängige Variable „Zusammensetzung

⁷⁸ Zu den messtechnischen Problemen dieser Unterscheidung siehe 4.1.4 sowie Wagschal/Wenzelburger (2008a: 50-52).

von Konsolidierungen“ über die Untersuchung von Einnahmen- und Ausgabenquoten auf. Aus theoretischer Sicht erweisen sich die Ansätze der Politischen Ökonomie für die Erklärung der Zusammensetzung von Konsolidierungen als wenig fruchtbar. Stattdessen haben die wirtschaftswissenschaftlichen Studien die Zusammensetzung einer Konsolidierung als unabhängige Variable verwendet, und deren Effekt auf Expansivität bzw. Nachhaltigkeit von Konsolidierungen untersucht – freilich ohne danach zu fragen, welche Variablen die Zusammensetzung selbst determinieren (Alesina/Perotti 1995a, Alesina/Ardagna 1998). Der Föderalismus bzw. die fiskalische Dezentralisierung werden in der Literatur als wichtiger Einflussfaktor auf die Staatstätigkeit bewertet (s.o.). Für die Zusammensetzung von Konsolidierungen ist jedoch kein eindeutiger Zusammenhang zu erwarten. Denn die klassischerweise unterstellte bremsende Wirkung von fiskalischer Dezentralisierung sollte sowohl auf die Steuern als auch auf die Staatsausgaben zutreffen – die Zusammensetzung also von beiden Seiten betroffen sein. Auch die von Wyplosz unterstellten Effekte von Inflation auf die Konsolidierungsperformanz lassen sich nicht auf die Zusammensetzung von Konsolidierungen übertragen, weil eine expansive bzw. restriktive Fiskalpolitik sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite ansetzen kann.

Während sich also aus den Theorien der Politischen Ökonomie keine Erkenntnisse ableiten lassen, liefern die klassischen Theoreme der Staatstätigkeitsforschung deutlich mehr theoretisches Futter. Zunächst zum Theorieansatz der sozioökonomischen Determinanten: Von der unabhängigen Variable Problemdruck ist eine Wirkung auf die Zusammensetzung der Konsolidierung zu erwarten. Von Hagen und Strauch argumentieren, dass Regierungen in einem sehr schlechten ökonomischen Umfeld zu besonders rigiden Sparmaßnahmen neigen und daher auch elektoral sensible Bereiche kürzen, wie bspw. Sozialausgaben. Ihre empirischen Ergebnisse unterstützen diese Einschätzung (von Hagen/Strauch 2001). Hoher Problemdruck sollte demnach mit einer Betonung der Ausgabenseite assoziiert sein.

Mit der Parteidifferenzthese kann argumentiert werden, dass Linksregierungen die Staatsfinanzen eher über eine Stärkung der Einnahmen konsolidieren. Diese Befunde sind auch empirisch bestätigt (Huber 1993: 740, Wagschal 2003: 281, Wagschal 2005: 393).

Garrett verknüpft die Machtressourcentheorie mit der Parteidifferenzhypothese und zeigt, dass eine starke Linke zu höheren Steuern führt (Garrett 1998: 87). Zum gleichen Schluss kommen auch Steinmo und Tolbert (1998: 183). Daher ist auch von starken Gewerkschaften ein Einfluss auf die Zusammensetzung einer Konsolidierung (zugunsten der Einnahmeseite) zu erwarten.

Aus der Schule der institutionalistischen Theorieansätze hat sich vor allem das Vetospielertheorem zur Erklärung von Reformpolitik bewährt. Zur Erklärung der Zusammensetzung von Konsolidierungspolitik eignet sich das Theorem jedoch nicht. Denn es wirkt, wie auch der Föderalismus (s.o.), gleichzeitig auf beide Seiten des Budgets – und bremst die Staatstätigkeit sowohl auf der Einnahme- wie auch auf der Ausgabenseite ab. Etwas anders verhält es sich mit der Demokratieform. Lijphart schreibt Konsensusdemokratien einen freundlicheren Charakter zu als Mehrheitsdemokratien und assoziiert sie mit tendenziell höheren Sozialausgaben

(Lijphart 1999: 275). Entsprechend müsste in Konsolidierungssituationen die Ausgabenquote in Konsensdemokratien eine weniger starke Rolle bei der Sanierung der Staatsfinanzen spielen. Stattdessen wäre eine Konsolidierung über die Einnahmeseite zu erwarten. Für die Entwicklung der Abgabenquote findet Wagschal auch empirisch einen positiven Zusammenhang (Wagschal 2005: 354).

Die Theorie vom Politikerbe geht von der Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen aus. Im Hinblick auf die Zusammensetzung von Konsolidierungen lässt aus der Denkschule die Hypothese ableiten, dass insbesondere in Ländern, in denen das Versicherungsprinzip für eine starke Pfadabhängigkeit der Sozialausgaben sorgt, Konsolidierungen stärker über die Einnahmeseite laufen. Schließlich fallen Ausgabenkürzungen schwer, weil durch das Versicherungsprinzip die Beitragszahler Anwartschaften auf spätere Leistungen erwerben.

Anders gestaltet sich der Zusammenhang bei der Theorie der internationalen Verflechtung. Hier behauptet die *Race-to-the-Bottom*-These – in einer sehr verkürzten Form –, dass der verschärfte Steuerwettbewerb zu einem Wettlauf der Staaten um den geringsten Steuersatz führt.⁷⁹ Zwar kann der Effekt sinkender Steuersätze auf die gesamten Steuereinnahmen z.B. durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ausgeglichen werden – jedoch stößt dieser Kompensationsmechanismus auf Dauer an Grenzen. Daher wäre zu erwarten, dass aufgrund des Steuerwettbewerbs Konsolidierungen in international stark verflochtenen Ländern stärker auf der Ausgabenseite ansetzen.

Schließlich ist davon auszugehen, dass saldenmechanische Effekte auftreten (vgl. 3.1.5). Über den Nachfrageeffekt in der Sozialversicherung sollte zum Beispiel eine sinkende Arbeitslosenquote bzw. eine sinkende Seniorentenquote entlastend auf die Ausgabenseite wirken und sich entsprechend in einer stärkeren Betonung der Ausgabenseite niederschlagen. Wie oben erwähnt, gehören diese „Nachfrageeffekte“ konzeptionell jedoch nicht zur Theorie der sozioökonomischen Determinanten, sondern stellen Automatismen dar, für die kontrolliert werden sollte (vgl. 3.1.5).

Konsolidierungsprofile: Differenzierung nach Einnahme- und Ausgabekategorien

Die abhängige Variable „Konsolidierungsprofile“ nimmt die differenzierten Entwicklungen bestimmter Einnahme- bzw. Ausgabekategorien innerhalb der Staatsfinanzen in den Blick. Als theoretische Basis der Untersuchung eignen sich insbesondere die Theoreme der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung.

Im Hinblick auf die Theorie der sozioökonomischen Determinanten zeigen die Arbeiten von von Hagen und Strauch, dass ein hoher Problemdruck vor Beginn einer Konsolidierung ein bestimmtes Profil der Konso-

⁷⁹ Dieses Argument gibt die Diskussion über die Wirkung von Globalisierung auf die Steuerstruktur und Steuersätze nur sehr verkürzt wieder. Um die theoretische Diskussion jedoch nicht ausufern zu lassen, verzichtet die Arbeit hier auf eine eingehende Diskussion der Wirkung auf verschiedene Steuerarten (insbesondere der Wandel von der direkten hin zur indirekten Besteuerung und die Reduktion von Unternehmenssteuersätzen) und verweist stattdessen auf die entsprechende Literatur (Plümper/Schulze 1999, Wagschal 2005).

lidierung nach sich zieht und vor allem Sozialtransfers gekürzt werden (von Hagen/Strauch 2001, von Hagen/Hallett/Strauch 2002: 521).

Die Parteiendifferenzthese kann mit verschiedenen Aspekten von Konsolidierung in Zusammenhang gebracht werden. Insbesondere ist zu erwarten, dass Linksparteien weniger stark bei Sozialausgaben⁸⁰ (Klingemann/Hofferbert/Budge 1994: 40, Schmidt 1996) und Bildungsausgaben (Boix 1998: 71, Castles 1998: 184) kürzen. Für die Sozialausgaben kann aber mit der Rollentauschthese auch in der umgekehrten Richtung argumentiert werden (Obinger/Kittel 2003). Für Rechtsparteien wird in der Literatur ein positiver Zusammenhang mit Verteidigungsausgaben angenommen (Lattacher 2001: 422).⁸¹

Für die einzelnen Steuerkategorien hat Wagschal (2005: 393) die langfristigen Effekte von Parteiendifferenz untersucht. Dabei zeigt sich, dass Linksparteien insbesondere mit hohen Steuern auf Güter und Dienstleistungen (gemessen im Verhältnis zum BIP) assoziiert sind (Wagschal 2005: 393).⁸² Dies verwundert, weil Linksparteien in ihrer Rhetorik oft die regressive Wirkung dieser Steuerkategorie betonen. Eine mögliche theoretische Erklärung besteht darin, dass die Mehrwertsteuer als wichtigste Steuer dieser Kategorie in den vergangenen Jahren zu einer stabilen Einnahmequelle für Regierungen geworden ist und gerade Linksparteien aufgrund ihrer Präferenz für hohe Steuerquoten auf diese Steuer trotz ihrer Regressivität nicht verzichten können.⁸³ Für Konsolidierungen bedeutet der Befund, dass für Linksparteien ein stärkerer Zuwachs bei den Steuern auf Güter und Dienstleistungen zu erwarten ist.⁸⁴

Die bisherige Diskussion des Machtressourcenansatzes hat bereits gezeigt, dass insbesondere die Rolle von Gewerkschaften in Verbindung mit Linksregierungen für die Erklärung von Staatstätigkeit ertragreich war. Dieser Zusammenhang zwischen Parteiendifferenzthese und Machtressourcenansatz zeigt sich auch bei der Erklärung von Konsolidierungsprofilen. So werden starke Gewerkschaften mit höheren Sozialausgaben und höheren Bildungsausgaben in Verbindung gebracht (Korpi 1980, Castles 1998: 184). Für die Konsolidierungspolitik wären demnach Widerstände der Arbeiterorganisationen gegen eine Kürzung dieser Ausgabenposten zu erwarten.⁸⁵ Für die einzelnen Steuerkategorien lässt sich theoretisch kein Argument für einen Zusammenhang zwischen Korporatismus bzw. Stärke von Gewerkschaften und der Entwicklung einzelner Steuerkategorien finden.

⁸⁰ Unter Sozialausgaben werden hier auch Gesundheitsausgaben gefasst.

⁸¹ Dabei haben verschiedene Studien gezeigt, dass Militärausgaben und Ausgaben für andere Politikfelder voneinander abhängen (Cusack 1997: 385).

⁸² Gemessen in Anteilen am gesamten Steueraufkommen schwächt sich die Korrelation zwar etwas ab, bleibt aber in der Richtung bestehen (Wagschal 2005: 395).

⁸³ Steinmo erklärt die wichtige Rolle regressiver Elemente im Steuersystem skandinavischer Staaten trotz deren sozialdemokratischer Tradition darüber, dass die Bereitstellung vieler öffentlicher Güter (für untere Einkommensschichten) finanziert werden muss und daher auch regressive Steuerarten herangezogen werden (Steinmo 1993: 125).

⁸⁴ Dabei muss beachtet werden, dass bereits für die Betonung der Einnahmeseite ein Parteieneffekt unterstellt wurde. Dieser hier genannte Zusammenhang differenziert die oben unterstellte Wirkung nur weiter.

⁸⁵ Auch hier argumentiert die *New-Politics*-Schule konträr, dass starke Gewerkschaften gemeinsam mit sozialdemokratischen Regierungen durchaus reformfreudig agieren können.

Von den institutionalistischen Theorieansätzen kommt vor allem die Demokratieform für die Erklärung der Konsolidierungsprofile in Frage. Auf Basis der oben angeführten These Lijpharts zur „Freundlichkeit“ von Konsensusdemokratien (Lijphart 1999: 275) ist zu erwarten, dass Regierungen von Konsensusdemokratien die Sozialausgaben von Kürzungen eher verschonen. Für einzelne Steuerkategorien lässt sich kein theoretischer Zusammenhang herstellen.

Staatsfinanzen sind über die Zeit gesehen in hohem Maße pfadabhängig. Im Sozialsystem sorgt insbesondere das Versicherungsprinzip für starke Pfadabhängigkeit. Deshalb lässt sich folgende These ableiten: Länder, deren Sozialstaat durch das Versicherungsprinzip gekennzeichnet ist, haben bei der Kürzung von Sozialausgaben besondere Schwierigkeiten.

Von der Theorie der internationalen Verflechtung ist insbesondere eine Wirkung auf die Ausgestaltung des Steuersystems zu erwarten. Verfechter der *Race-to-the-Bottom*-These erwarten, dass die Globalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte zu einer Absenkung der Steuersätze insbesondere bei den Steuern auf mobile Faktoren führt, weil Staaten im Wettbewerb um das mobile Steuersubstrat ihre Sätze senken (Frey 1990). Im internationalen Vergleich ist entsprechend dieser These v.a. bei den nominalen Unternehmenssteuersätzen ein Rückgang zu verzeichnen (Wagschal 2005: 68).⁸⁶ Im Hinblick auf Haushaltskonsolidierungen ist zu erwarten, dass sich die Steuerstruktur in stark international verflochtenen Ländern in Richtung Konsumbesteuerung verschiebt. Der Grund dafür liegt in der hohen Mobilität von Kapital. Es wäre also eine positive Beziehung zwischen internationaler Verflechtung und den Einnahmen aus Steuern auf Güter und Dienstleistungen zu erwarten und eine negative Assoziation mit den Einnahmen aus Unternehmenssteuern.⁸⁷

Zusammenfassung

Die Diskussion der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen hat gezeigt, dass zur Erklärung der unterschiedlichen abhängigen Variablen diverse Theorieansätze herangezogen werden können. Tabelle 3.2 fasst die Assoziationen zusammen.

⁸⁶ Dabei sind die nominalen Sätze natürlich nur ein sehr grober Indikator für die Steuerbelastung, da die Bemessungsgrundlage nicht eingeht.

⁸⁷ Ausdrücklich wird hier darauf hingewiesen, dass ein Vergleich der Steuersätze die vorgestellte These des internationalen Steuerwettbewerbs besser überprüfen würde. Jedoch steht im Zentrum dieser Untersuchung die Ausgestaltung der Konsolidierungen. Daher muss in diesem Fall auf die Einnahmen abgestellt werden, auch wenn dadurch für die Entwicklung der Bemessungsgrundlagen nicht kontrolliert werden kann.

Tab. 3.2: Überblick über die erwarteten Zusammenhänge für die Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

Einzelaspekt	Abhängige Variable	Theoretische Konzepte (unabhängige Variablen)	Erwartete Wirkung
Umfang der Konsolidierung	Veränderung des Umfangsindikators	Siehe Tabelle 3.1	Siehe Tabelle 3.1
Dauer der Konsolidierung	Zahl der Jahre einer Konsolidierungsperiode	Siehe Tabelle 3.1	Siehe Tabelle 3.1
Zusammensetzung der Konsolidierung	Veränderung der Einnahme- bzw. Ausgabenquote	Theorie der sozioökonomischen Determinanten Parteiendifferenzthese Machtressourcenansatz Institutionalistische Theorieansätze Politikerbe Internationale Verflechtung	Hoher Problemdruck führt zu Konsolidierung über die Ausgabenseite. Linksparteien konsolidieren eher über die Einnahmeseite. Starke Gewerkschaften führen zu einnahmeseitiger Konsolidierung. In Konsensusdemokratien wird eher über die Einnahmeseite konsolidiert. Versicherungsprinzip führt zu geringeren Kürzungen auf der Ausgabenseite. Es wird eher einnahmeseitig konsolidiert. Starke Offenheit der Wirtschaft führt zu Betonung der Ausgabenseite.
Konsolidierungsprofile	Veränderung einzelner Ausgabekategorien	Theorie der sozioökonomischen Determinanten Parteiendifferenzthese „New Politics“ Machtressourcenansatz Institutionalistische Theorieansätze Politikerbe	Hoher Problemdruck geht mit höheren Kürzungen der Sozialausgaben einher. - Linksparteien kürzen Sozialausgaben vergleichsweise wenig. - Linksparteien kürzen Bildungsausgaben vergleichsweise wenig. - Rechtsparteien kürzen Ausgaben für Verteidigung und innere Sicherheit vergleichsweise wenig. Linksparteien kürzen vergleichsweise stark bei Sozialausgaben. - Starke Gewerkschaften führen zu vergleichsweise geringen Sozialausgabenkürzungen. - Starke Gewerkschaften führen zu vergleichsweise geringen Kürzungen der Bildungsausgaben. In Konsensusdemokratien werden Sozialausgaben vergleichsweise wenig gekürzt. Versicherungsprinzip ist mit geringeren Einsparungen bei Sozialausgaben assoziiert.
	Veränderung einzelner Steuerkategorien	Parteiendifferenzthese Internationale Verflechtung	Linksparteien erhöhen die Steuern auf Güter und Dienstleistungen vergleichsweise stark. - Eine stark international verflochtene Wirtschaft führt dazu, dass Einnahmen aus Steuern auf Güter und Dienstleistungen einen vergleichsweise wichtigen Konsolidierungsbeitrag leisten. - Eine stark international verflochtene Wirtschaft führt dazu, dass Einnahmen aus Steuern auf Einkommen und Gewinne einen vergleichsweise schwachen Konsolidierungsbeitrag leisten.

3.1.5 Automatismen, Niveaueffekte und statistische Eigenheiten

Bei der statistischen Untersuchung von Staatsfinanzen ist es wichtig, automatische Einflüsse auf Staatsbudgets zu kontrollieren. Solche Automatismen bestehen beispielsweise durch Nachfrageeffekte in der Sozialversicherung, konjunkturelle Effekte oder die Auswirkungen eines veränderten Zinsniveaus. Eine Möglichkeit der Korrektur besteht darin, die abhängigen Variablen anzupassen. Dies wird in der Regel durch die zyklische Bereinigung versucht, wobei die Budgetsaldenquoten nur um die Wirtschaftsentwicklung (technisch: über den *Output-Gap*) bereinigt werden (s.o.). Darüber hinaus werden häufig Primärsaldenquoten verwendet und die Zinsausgaben aus den Staatsausgaben herausgerechnet. Das messtechnische Problem der zyklischen Bereinigung wurde bereits in Kapitel 2 dargestellt. Hinzu kommt eine methodische Schwierigkeit: Denn selbst wenn eine Korrektur um Zinseffekte und den Einfluss der Konjunktur gelingen sollte, gibt es weitere Variablen, auf die politische Entscheidungsträger keinen direkten Einfluss haben und die daher bei der Darstellung der rein diskretionären Ausgaben keine Rolle spielen sollten (Savage 2004, 2008). Ein prominentes Beispiel sind die Einflüsse des Arbeitsmarktes und der Demographie: Denn auch ohne politische Eingriffe erhöhen sich Staatsausgaben mit Veränderungen der Zahl der Arbeitslosen oder der Zahl der Rentenbezieher in einer Gesellschaft.

Eine Möglichkeit zur Korrektur, die konzeptionell der zyklischen Bereinigung entspricht, besteht darin, über Berechnungsverfahren auch diese Effekte zu isolieren und zusätzliche Anpassungen der Saldenquoten vorzunehmen. Für einzelne Länder ist dies ein gangbarer, wenn auch aufwendiger Weg.⁸⁸ Die Alternative besteht darin, in Regressionen die Einflussfaktoren als Kontrollvariablen aufzunehmen. Dieser Weg wurde beispielsweise von Cusack und Iversen besprochen (Cusack 1997: 384; leicht verändert: Iversen 2001: 62): So korrigiert Cusack für die Zahl der Bezieher von Sozialleistungen, die Preisentwicklung sowie die Generosität der Systeme. Zusätzlich nimmt er als Korrekturvariable die Konsumausgaben der Regierung in seine Regressionsgleichung auf. Auch diesen Ausgabeposten hält er für exogen gegeben und von der Regierung nicht beeinflussbar.⁸⁹ Diese Arbeit folgt in den Grundzügen dieser Alternative. In der Folge werden die entsprechenden Variablen kurz vorgestellt:

Für die Arbeitslosigkeit und die Seniorenquote wurde – erstens – bereits oben gezeigt, dass diese Indikatoren nicht als unabhängige Variable im Sinne der Theorie der sozioökonomischen Determinanten verstanden

⁸⁸ In Belgien hat Réginald Savage unterschiedliche Bereinigungen der Staatsausgaben vorgenommen, um die diskretionären von nicht-diskretionären Staatsausgaben zu unterscheiden (Savage 2000, 2004, 2008). Er korrigiert um folgende Faktoren (Savage 2004: 562): 1) Zyklische Einflüsse, v.a. zyklische Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum; 2) strukturelle Effekte, etwa der Einfluss einer Veränderung der Zusammensetzung des BIP auf die Einnahmeseite (über die unterschiedliche Besteuerung der Einkommensarten); 3) preisrelative Effekte, z.B. Veränderungen des Preisniveaus, die über Indexierungen die Ausgaben beeinflussen; 4) soziodemographische Einflüsse, wie Veränderungen der Ausgaben durch die Entwicklung der Nachfrage nach Sozialleistungen (Zahl der Leistungsempfänger für Gesundheitsleistungen, Rente, Bildung, Arbeitslosigkeit); 5) andere Einflüsse, etwa die Orientierung der Lohnsteigerungen im öffentlichen Sektor an den Abschlüssen im Privatsektor.

⁸⁹ Zudem bereinigt Cusack seine abhängige Variable „Staatsausgaben“ um die Militärausgaben und kontrolliert damit den Zusammenhang zwischen Militärausgaben und anderen Ausgaben als quasi-kommunizierende Röhren (Cusack 1997: 385).

werden können, weil es sich um reine Nachfrageeffekte handelt. Sie werden daher als Kontrollvariablen in der statistischen Analyse berücksichtigt.⁹⁰

Bei öffentlichen Konsumausgaben liegt der Sachverhalt – zweitens – jedoch anders. Gerade Konsumausgaben können von Regierungen zu Konsolidierungszwecken gekürzt. Cusacks Argument, dass Regierungen bestrebt sind jedes Jahr ein gleiches Niveau von Gütern und Dienstleistungen anzubieten, zeigt bereits, dass hier – im Gegensatz zu den Nachfrageeffekten – politischer Wille im Zentrum steht (Cusack 1997: 384). Daher gehen die Konsumausgaben nicht als Kontrollvariable in die Analyse ein.⁹¹

Eine ähnliche Rolle wie die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung und Renten spielen – drittens – die Zinsen. Der Schuldendienst ist in vielen öffentlichen Haushalten ein großer Ausgabeposten. Steigt der Zinssatz, so steigen auch die Staatsausgaben über höhere Zinsausgaben, wenn man die Konstanz aller anderen Einflussfaktoren annimmt. Der zentrale Indikator der Definition von Konsolidierungsperioden ist die Primärsaldenquote. Weil der Primärsaldo bereits um die Entwicklung der Zinszahlungen bereinigt ist, wird also bei der Beurteilung der Konsolidierungsperformanz auf eine Aufnahme des Zinsniveaus als Kontrollvariable verzichtet. Bei der Untersuchung einzelner Ausgabebestandteile bzw. von Ausgabenquoten im Rahmen der Analyse der Zusammensetzung von Konsolidierungen, muss jedoch teilweise für die Zinsrate kontrolliert werden.

Viertens spielt die Entwicklung der Wirtschaft eine wichtige Rolle. Weil aber die Wirtschaftsentwicklung stark mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit korreliert, ist eine gleichzeitige Aufnahme beider Indikatoren in Regressionsgleichungen zumeist aus methodischen Gründen unmöglich (Multikollinearität). In diesen Fällen entscheidet sich die Arbeit für die Aufnahme der Arbeitslosigkeit, weil hier ein direkter saldenmechanischer Effekt auf die Ausgabenseite (und die Einnahmeseite) nachgewiesen werden kann. In den meisten Regressionen sind beide Kontrollvariablen jedoch austauschbar und ändern die Ergebnisse der Analysen nicht.⁹²

Die hier diskutierten Nachfrageeffekte sind kurzfristiger Natur. Jedoch können sie, gerade in längeren Konsolidierungsphasen, durch andere Faktoren beeinflusst werden. Insbesondere die Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Wirtschaft können nicht losgelöst vom Konsolidierungserfolg gesehen werden. So weist die wirtschaftswissenschaftliche Literatur zur Wirkung von Budgetkonsolidierungen sowohl theoretisch als auch empirisch nicht-keynesianische Effekte nach (Alesina/Ardagna 1997). Sprich: Budgetkonsolidierungen wirken expansiv auf die Wirtschaft und senken zudem (dadurch) die Arbeitslosigkeit. Damit steht die Analyse der Nachfragefaktoren vor einem Endogenitätsproblem: Denn es kann nicht eindeutig belegt werden, ob zunächst die Arbeitslosigkeit sinkt, dadurch die Ausgaben sinken und die Konsolidierung erleichtert wird, oder ob eine beginnende Konsolidierung über nicht-keynesianische Effekte zu einer sinkenden Arbeitslosigkeit führt. Diese

⁹⁰ Für die Generosität der Systeme wird hier – abweichend von Cusacks Vorschlag – nicht kontrolliert. Schließlich stellen Kürzungen der Generosität der Sozialleistungen eine Möglichkeit zur ausgabenseitigen Konsolidierung dar.

⁹¹ Natürlich kann eingewendet werden, dass auch in der Sozialversicherung politische Entscheidungen (bspw. zu Kürzung von Bezugsdauern und Höhe der Transfers) eine Rolle spielen. Dies stimmt grundsätzlich – jedoch sind die Effekte nicht direkt (wie bei Konsumausgaben), sondern sie werden von der Nachfrage nach Sozialleistungen beeinflusst, wenn nicht überkompensiert.

⁹² Die Ergebnisse der entsprechenden alternativen Regressionsmodelle sind im Anhangband I dargestellt.

kann dann zwar wieder über den Nachfrageeffekt positiv auf das Budget zurückwirken – der Ausgangspunkt ist jedoch ein anderer. Diese Unschärfe kann theoretisch nicht geklärt werden. Stattdessen wird in der Auswertung versucht, dieser Frage durch Zusatzanalysen näher zu kommen.

Bei der Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung der Konsolidierung – etwa einzelner Ausgabenbereiche – kommen neben den oben beschriebenen Nachfrageeffekten als mögliche Einflussfaktoren auch Niveaueffekte in Frage. Niveaueffekte treten auf, wenn sich die Ausgangsniveaus der Staaten stark unterscheiden. Hohe Ausgangsniveaus haben zur Folge, dass hohe Rückgänge (in Prozentpunkten oder nominal) leichter zustande kommen. Dies ist nicht nur ein statistischer Effekt, sondern kann auch theoretisch als Sättigungseffekt erklärt werden. So ist bspw. bei den Sozialausgaben davon auszugehen, dass jeder Staat ein gewisses Minimum an Sozialleistungen bieten will. In Konsolidierungszeiten fällt es daher Ländern mit wenig ausgebautem Sozialstaat besonders schwer Sozialausgaben zu kürzen. Staaten mit einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat kürzen daher leichter, weil sie trotz der Einsparungen eine bestimmte Grenze noch nicht unterschritten haben (dazu auch: Wagschal/Wenzelburger 2008: 185). Aus diesem Grund werden Niveaueffekte in der quantitativen Auswertung separat untersucht.

Schließlich können auch Messfehler die Ergebnisse der quantitativen Auswertung beeinflussen. Die ausführliche Diskussion der Datenproblematik (Kapitel 2.1) hat deutlich gemacht, dass bei der Analyse von Staatsausgaben und -einnahmen mit Messfehlern zu rechnen ist, wie in der sozialwissenschaftlichen Forschung allgemein. Unter dem Terminus Messfehler fällt hier explizit auch, wenn die Bestimmung von Indikatoren in verschiedenen Ländern unterschiedlich gehandhabt wird – also mangelnde Vergleichbarkeit vorliegt. Solche Phänomene sind theoretisch nicht zu fassen. Sie sollen aber hier gleichrangig mit den Kontrollvariablen und anderen theoretisch fundierten Einflussvariablen zumindest genannt werden. In der quantitativen Auswertung stellen unsystematische Messfehler ohnehin ein kleineres Problem dar, weil sie im Fehlerterm als stochastischer Fehler aufgefangen werden.

3.1.6 Zusammenfassung

Dieser erste Abschnitt hat auf der Grundlage von Theorieansätzen aus der Politischen Ökonomie und der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung Zusammenhänge herausgearbeitet, von denen eine Wirkung auf die Konsolidierungsperformanz zu erwarten ist. Diese Zusammenhänge liegen der statistischen Analyse der Konsolidierungsdeterminanten (Analyseebene 1) und der Prozessanalyse ausgewählter Konsolidierungen (Analyseebene 2) zugrunde. Zudem wurde deutlich, dass sich die Theorieansätze auch eignen, um die inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen zu erklären. Dieser nachgeordnete Teil der Forschungsfrage wird später in der quantitativen Analyse zusätzlich untersucht.

3.2 Verbindung von quantitativer Analyse und Prozessanalyse: Ansatzpunkte der Triangulation

„At the end of quantitative analysis, causal-process observations can serve as a check on whether the causal inferences derived from data-set observations are plausible.”(Brady/Collier/Seawright 2006: 356)

„So my take is that Brady and Collier have not really made clear what it means to adjoin causal-process observations to data-set observations.” (Beck 2006: 352)

Der vergangene Abschnitt hat die theoretische Basis für die Auswertung auf der Makroebene (Analyseebene 1) und die Prozessanalyse (Analyseebene 2) gelegt. Die Herleitung von unabhängigen Variablen aus Theorieansätzen der Politischen Ökonomie und der Staatstätigkeitsforschung stellt das Gerüst sowohl für die quantitativ-statistische Untersuchung als auch für die Prozessanalyse dar. Im nächsten Schritt stellt sich nun die Frage, wie beide Analyseebenen durch Triangulation miteinander verknüpft werden können.

3.2.1 *Mixing Methods* in der Politikwissenschaft

In der Politikwissenschaft haben die Diskussionen zwischen quantitativ und qualitativ orientierten Forschern eine lange Tradition. Insbesondere als Reaktion auf die Publikation von „Designing Social Inquiry“ von King, Kehoane und Verba (1994) ist eine intensive Debatte über die Vor- und Nachteile qualitativer und quantitativer Methoden in Gang gekommen (dazu u.a.: Tarrow 1995, Brady/Collier 2004, George/Bennett 2006).⁹³ Einen Teil dieser Debatte bildet auch der Ruf nach Triangulation, d.h. der gezielten Verknüpfung quantitativer und qualitativer Methoden mit dem Ziel, die Ergebnisse durch einen Mix der Methoden möglichst breit abzusichern. Während sich qualitative wie auch quantitative Forscher in der grundsätzlichen Forderung nach Triangulation vergleichsweise einig sind, ist über die Frage, auf welche Weise quantitative und qualitative Methoden gewinnbringend gekoppelt werden sollten, eine lebhafte Diskussion in Gange (Beck 2006). Zwar gibt es eine Reihe von Empfehlungen (Kelle 2007, Flick 2008) – jedoch bleiben die Handlungsanleitungen vage.⁹⁴

Einen ersten systematischen Versuch der Kombination quantitativer und qualitativer Methoden stellt der Ansatz der „nested analysis“ von Lieberman dar (Lieberman 2005). Er empfiehlt, einen Untersuchungsgegenstand zunächst quantitativ zu analysieren („preliminary large-N-analysis“). Darauf aufbauend schlägt er für den zweiten Schritt eine qualitative Untersuchung ausgewählter Fälle vor. Die Fallauswahl hängt dabei vom Ergebnis der quantitativen Analyse ab: Fällt dieses zufriedenstellend und robust aus, fokussiert die qualitative Auswertung auf klassische Fälle (die im Residual-Plot auf der Regressionslinie zu finden sind) („model-testing small-N-analysis“). Bei wenig erklärungskräftigen und wenig robusten Modellen empfiehlt Lieberman hinge-

⁹³ Eine aktuelle Diskussion der beiden methodischen Ansätze bietet auch die thematische Sonderausgabe der Zeitschrift *Political Analysis* vom Sommer 2006 (Jahrgang 14, Heft 3).

⁹⁴ In seinem Lehrbuch stellt Flick zwar verschiedene Möglichkeiten der Triangulation vor, bleibt aber in den konkreten Handlungsempfehlungen vage (Flick 2008: 95).

gen, solche einflussreichen Fälle zu untersuchen, die als Ausreißer gelten („model-building small-N-analysis“) (Lieberman 2005: 437). Der Gedanke Liebermans ist jedoch nicht frei von Problemen. Insbesondere der Rekurs der *Nested Analysis* auf eine vorläufige, und möglicherweise fehlspezifizierte, Regressionsanalyse im ersten Schritt, war Anlass für Kritik (Rohlfing 2008). Denn wenn die Fallauswahl für die qualitative Analyse auf einem Residual-Plot basiert, das sich aus einer verzerrten Schätzung ableitet, zieht sich die Fehlspezifikation durch die gesamte Analyse. In diesem Fall wäre eine rein quantitative oder rein qualitative Analyse vorzuziehen, „because the application of a nested analysis might produce the illusion of methodological sophistication that leaves one blind to the existing problems“ (Rohlfing 2008: 20). Insbesondere die Möglichkeit eines *Omitted Variable Bias* ist nicht auszuschließen, wenn sich die *Nested Analysis* nur auf *Model Testing* beschränkt und nicht aktiv nach möglichen weiteren erklärenden Variablen sucht. Deshalb empfiehlt Rohlfing die qualitative Analyse y-zentriert anzulegen und eine möglichst breit nach Einflussfaktoren (unabhängigen Variablen) zu suchen. Zudem befürwortet er eine Reihe empirischer Tests, um Fehlspezifikationen zu erkennen (Rohlfing 2008: 10-17).

Die Kritik an der *Nested Analysis* und ihre Weiterentwicklung zeigt, dass für die Frage, wie Methoden gewinnbringend gemischt werden, keine allgemein anerkannte Vorgehensweise existiert. Angesichts der konzeptionellen Unterschiede zwischen den methodischen Herangehensweisen, den „two cultures“ (Mahoney/Goertz 2006), erweist sich eine rezeptbuchartige Lösung auch als unmöglich. Mit Sicherheit ist es jedoch notwendig, einen Verbindungspunkt der Methoden zu identifizieren: „It is not enough just to do both multiple regression and case studies without pointing out how they relate to each other“ (Wolf 2008: 8). Die Verbindung der beiden Methoden sollte jeweils abhängig vom Forschungsproblem und vom konkreten Ansatzpunkt expliziert werden. Denn die Triangulationsstrategien können durchaus unterschiedlich sein – abhängig vom Anspruch einer Untersuchung (bspw. hinsichtlich der Generalisierbarkeit), den formulierten Hypothesen oder der Datenqualität. Wolf bezeichnet solche Vorgehensweisen als „tailor-made triangulation strategies“ (Wolf 2008: 22).

3.2.2 Die Triangulationsstrategie dieser Arbeit

3.2.2.1 Die Reihenfolge der Analyse: quantitativ vor qualitativ

Der Ausgangspunkt für die Triangulation in dieser Arbeit ist die quantitative Analyse der Konsolidierungsdeterminanten. Die qualitative Analyse wird der quantitativen Untersuchung also nachgeordnet. Die Wahl dieser Reihenfolge hat verschiedene Gründe. Erstens kann die Untersuchung von Budgetkonsolidierungen bereits an viele Theorieansätze aus der Staatstätigkeitsforschung und aus der Politischen Ökonomie anschließen. Dadurch stehen erklärende Variablen zur Auswahl, die empirisch getestet werden können.⁹⁵ Weil also

⁹⁵ Natürlich schließt dies nicht aus, dass es zusätzliche systematische Variablen gibt, die zur Erklärung beitragen.

eine relative Klarheit über mögliche Zusammenhänge besteht, erscheint ein Start der Analyse durch einen Vorab-Test dieser Variablen als sinnvoll.⁹⁶ Hinzu kommt, dass der Verfasser bereits eine Reihe von Studien über Budgetkonsolidierungen durchgeführt hat (Wenzelburger 2008, Wagschal/Wenzelburger 2008). Dadurch waren einige Erkenntnisse bereits vorhanden und mussten nicht erst durch y -zentrierte qualitative Forschung gewonnen werden.

Ein zweiter Grund für den Beginn der Analyse mit einer quantitativen Untersuchung liegt in der Natur einiger Variablen. Denn insbesondere von sozioökonomischen Faktoren ist von vornherein ein starker Einfluss auf Konsolidierungen zu erwarten – zum Beispiel von den Problemdruck-Variablen oder von saldenmechanischen Effekten (bspw. über Nachfrage in der Sozialversicherung). Solche starken Einflüsse sozioökonomischer Variablen können durch Regressionsmodelle gut eingefangen werden, da sie über alle Länder vergleichbar auftreten (Hall 2008: 5). Auch deshalb ist der Start mit einer quantitativen Analyse sinnvoll.⁹⁷

Drittens gewinnt man durch eine vorgeschaltete quantitative Untersuchung eine gewisse Sensibilität für bestimmte Einflussfaktoren. Lieberman geht in seinem Konzept der *Nested Analysis* so weit, diese quantitativ gewonnene Sensibilität für Einflussfaktoren und einflussreiche Fälle als Regel für die Fallauswahl anhand der Residuen zu formulieren. Soweit soll hier nicht gegangen werden, bringt doch eine sklavische Ausrichtung der qualitativen Analyse an den Ergebnissen einer vorgeschalteten quantitativen Untersuchung die Gefahr mit sich, zunächst nicht beachtete systematische Einflussfaktoren zu übergehen (Rohlfing 2008: 7). Jedoch bildet die Untersuchung des Forschungsfelds ohne vorherige Einsichten in mögliche Zusammenhänge eine zu radikale Alternative. Aus forschungspraktischer Sicht ist ein Mittelweg sinnvoll: Der Beginn einer Untersuchung durch eine quantitative Auswertung weckt beim Forscher eine Sensibilität für mögliche Zusammenhänge und strukturiert so die qualitative Untersuchung. Die Inspektion der Residuen ist dabei ebenso hilfreich wie die Schätzung unterschiedlicher Regressionen in verschiedenen Spezifikationen oder die Betrachtung der Veränderungen von Koeffizienten bzw. der Anpassungsgüte bei *Jackknife*-Verfahren.⁹⁸

3.2.2.2 Verbindungspunkte von quantitativer und qualitativer Analyse

Nachdem die Reihenfolge der Analysen in der Triangulationsstrategie geklärt worden ist, stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, an welcher Stelle ein Nexus von quantitativer Analyse und qualitativer Untersuchung möglich ist. Dabei lassen sich zwei Verbindungspunkte beider Methoden identifizieren: Zum einen strukturieren die Ergebnisse der quantitativen Analyse für die einzelnen unabhängigen Variablen die qualitative Unter-

⁹⁶ Dagegen ist der Start mit Fallstudien bei einem „inductive model-building“ (Rohlfing 2008: 16) angemessen.

⁹⁷ Dennoch sollte der Einfluss der sozioökonomischen Faktoren auf kausale Mechanismen hin überprüft werden.

⁹⁸ In rein explorativen Situationen, wenn keinerlei Vorinformationen über mögliche Einflussfaktoren bestehen, kann es natürlich sinnvoll sein, zunächst durch qualitatives Arbeiten ein Verständnis über erklärende Variablen zu erreichen und diese dann in einem zweiten Schritt empirisch zu testen. Dieses Beispiel zeigt, dass, wie oben ausgeführt, „tailor-made triangulation strategies“ (Wolf 2008) sinnvoll sind und allgemeine Lösungen für spezifische Probleme nicht taugen.

suchung. Zum anderen hängt die Fallauswahl für die qualitative Analyse teilweise von den Ergebnissen der quantitativen Auswertung ab.

Zunächst zur Strukturierung der qualitativen Analyse durch die quantitative Untersuchung: Bei der quantitativen Analyse der Konsolidierungsdeterminanten ist zu erwarten, dass sich vor allem für sozioökonomischen Variablen vergleichsweise klare Zusammenhänge ergeben (s.o.). Der Grund liegt auch in ihrer Wirkungsweise, da sie als Makro-Phänomene direkt auf regelmäßige Handlungen auf Mikroebene zurückgeführt werden können (vgl. I.I.I, ausführlich: Kittel 2006: 657). So führt zum Beispiel steigende Arbeitslosigkeit dazu, dass rational kalkulierende Wirtschaftssubjekte Unterstützung vom Staat beantragen und entsprechend die Ausgabenseite des Staatshaushalts durch ihre aggregierten Wünsche belasten.⁹⁹ Auch andere sozioökonomische Variablen wirken ähnlich direkt – teilweise vermittelt über die Person des rational handelnden Wirtschaftssubjektes (bspw. der Einfluss von Rentenbeziehern auf Sozialausgaben (Kittel 2005: 99)). Im Gegensatz dazu sind für politische Variablen solche mechanistischen Zusammenhänge nicht zu erwarten. Daher sollte die Wirkung politischer Einflussfaktoren nicht nur aus der Makro-Perspektive analysiert werden. Stattdessen gilt es die Kausalketten freizulegen, um eine Erklärung der *Policy-Outcomes* zu erreichen.¹⁰⁰ Eine solche Analyse führt zu „causal-process observations“ (Brady/Collier/Seawright 2006: 360). Ein erster Anknüpfungspunkt zwischen qualitativer und quantitativer Analyse sind also die Ergebnisse der quantitativen Auswertung (Analyseebene I). Sie liefern Hinweise auf wenig-robuste (zumeist nicht sozioökonomische) Variablen, die in der Prozessanalyse genauer untersucht werden (Analyseebene 2).¹⁰¹

Eine zweite Verbindung zwischen quantitativer und qualitativer Analyse stellt die Fallauswahl her. Die aktuellen Diskussionen über die Triangulationsstrategie kreisen um diese Frage (s.o.). Nach welchen Kriterien die Fälle ausgewählt werden sollten, ist angesichts unterschiedlicher Argumentationen der Verfasser offen (Lieberman 2005, Schimmelpfennig 2006: 266, Rohlfing 2008). Auf der anderen Seite, und unabhängig von der Triangulationsdebatte, existieren in der vergleichenden Politikwissenschaft jedoch diverse Empfehlungen zur Fallauswahl. So formuliert Guy Peters die Grundregel (1998: 30): „Maximise experimental variance, minimise error variance, and control extraneous variance“. Klassisch sind auch die Ausführungen für qualitativ-vergleichende Studien zum „Most Similar/Different Outcome“- , zum „Most Different/Similar Outcome“- und dem „Most Similar/Similar Outcome“-Design (Ebbinghaus 2005: 141) und die Kritik an diesen Ansät-

⁹⁹ Korrekterweise sei erwähnt, dass alleine Meldung als Arbeitsloser sowohl zur Zählung in der Statistik als auch gleichzeitig zum Bezug von entsprechender Sozialleistung führt – ohne dass der Arbeitslose nochmals aktiv werden muss.

¹⁰⁰ Die mangelnde Berücksichtigung kausaler Komplexität ist auch einer der wichtigsten Kritikpunkte an der Arbeit von King, Keohane und Verba (1994), beispielsweise von Brady und Collier (2004) oder George und Bennett (2005).

¹⁰¹ Diese Aussage steht nur auf den ersten Blick im Gegensatz zur Anforderung an qualitative Untersuchungen, möglichst *y*-zentriert vorzugehen, um alle möglichen Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Denn natürlich ist es trotz dieser Fokussierung der qualitativen Analyse auf (nicht robuste) politische Variablen zusätzlich notwendig, den Blick für mögliche weitere unabhängige Variablen auf Konsolidierungsperformanz offen zu halten, um nicht einem „confirmation bias“ (George/Bennett 2005: 217) zu unterliegen. Auf dem Kontinuum zwischen völlig offenem *y*-zentrierten Herangehen an ein Phänomen (Budgetkonsolidierungen) und einer Beschränkung auf die bereits quantitativ untersuchten Variablen, ordnet sich diese Arbeit in der Mitte ein. Sie versucht trotz einer durch die quantitative Untersuchung strukturierten Analyse den Blick offen für andere mögliche Einflussfaktoren zu halten.

zen (vgl. Kapitel 1). Für eine quantitative Analyse wird prinzipiell die Zufallsauswahl der Fälle gefordert, um inferenzstatistische Schlüsse auf eine Grundgesamtheit ziehen zu können.¹⁰² Neuere Studien argumentieren jedoch, dass auch aus Einzelfallstudien Inferenzschlüsse möglich sind (George/Bennett 2005). Zudem kann auch die Kontrastierung durch die Aufnahme eines Falls ertragreich sein, in dem das zu erklärende Ereignis nicht eingetreten ist ($Y=0$) (Mahoney/Goertz 2006: 239, Hall 2008: 12). Dabei sind insbesondere solche Fälle geeignet, bei denen die Werte einiger unabhängiger Variablen eigentlich ein positives Ergebnis der abhängigen Variablen erwarten ließen ($Y=1$), dieses jedoch nicht eingetreten ist (Mahoney/Goertz 2006: 240).

Dieses Nebeneinander vieler Empfehlungen lässt sich durch die unterschiedlichen Zugänge zur Frage der Fallauswahl erklären, wobei Mahoney und Goertz (2006) zwei Perspektiven unterscheiden: auf der einen Seite quantitative Untersuchungen, die nach dem Effekt einer unabhängigen Variablen (x -zentriert) fragen, mit der Folge: „Quantitative researchers therefore ideally try to choose populations of cases through random selection on independent variables“ (Mahoney/Goertz 2006: 239); auf der anderen Seite qualitative Forscher, die ihre untersuchten Fälle in der Regel anhand ihrer Ausprägungen auf der abhängigen Variablen (y -zentriert) auswählen, da sie ein bestimmtes Ergebnis oder Ereignis zu erklären versuchen und gleichzeitig möglichst alle Einflussfaktoren in die Analyse einbeziehen wollen.

Welche Schlüsse lassen sich aus diesen unterschiedlichen Empfehlungen für die Fallauswahl zum Zweck der Triangulation ziehen? Zunächst ist festzuhalten, dass das Ziel der Triangulation nicht mit dem Ziel einer klassischen vergleichenden qualitativen Untersuchung übereinstimmt. Es geht nicht darum, unabhängig voneinander eine quantitative und eine qualitative Untersuchung durchzuführen und in einem finalen Schritt die Ergebnisse zu vergleichen. Vielmehr ist das Ziel, die qualitative Analyse methodenverbindend auf die quantitative Untersuchung aufzusetzen. Die ausgewählten Fälle sind also voneinander unabhängige Fallstudien zur Überprüfung der gefundenen Ergebnisse und kein Vergleich.

Darüber hinaus ergeben sich aus den unterschiedlichen Argumenten zur Selektion der Fälle aufschlussreiche Einsichten für die Triangulationsstrategie und die Fallauswahl dieser Arbeit. Den Ansatzpunkt bildet der oben formulierte Leitgedanke, bei gleichem *Outcome* eine Varianz zwischen den Ländern hinsichtlich der unabhängigen Variablen zu gewährleisten. Dies ist deshalb wichtig, weil dadurch die Wirkung unterschiedlicher Ausprägungen der interessierenden unabhängigen Variablen auf das gleiche Ergebnis untersucht werden kann. Der Test der quantitativen Ergebnisse wird breiter gestützt, wenn man in der qualitativen Untersuchung unterschiedliche Fälle analysiert. In Verbindung mit der oben erwähnten Fokussierung der Analyse auf weniger robuste Variablen, ist die Folge für diese Arbeit, dass die Fälle so ausgewählt werden, dass insbesondere politische und institutionelle Variablen zwischen den untersuchten Ländern variieren. Die Aufnahme eines kontrastierenden Falls (hinsichtlich der abhängigen Variablen) kann zusätzlich ertragreich sein, um die Wirkmecha-

¹⁰² Eine sehr instruktive Diskussion des Problems der Fallauswahl auch bei „large-N“-Analysen bietet Ebbinghaus (2005).

nismen der unabhängigen Variablen deutlicher herauszuarbeiten. Weil die Zuordnung der Fälle in zwei Gruppen auf quantitativen Elementen (Saldenindikatoren und Schwellenwerten) basiert, findet sich auch an dieser Stelle ein weiteres triangulatives Element.¹⁰³

In der Debatte zwischen quantitativen und qualitativen Forschern steht häufig die Frage nach der Generalisierbarkeit im Zentrum – „whether our interest is in finding some general lawlike statements or in explaining a particular event“ (Beck 2006: 349). Diese Arbeit nimmt hierzu klar Stellung: Sie nimmt nicht für sich in Anspruch, allgemeingültige gesetzesgleiche Aussagen zu treffen (vgl. I.I.I).¹⁰⁴ Insofern ist dieses Vorgehen auch kompatibel mit der Fundierung der Theorieansätze der Staatstätigkeitsforschung als „middle range theory“ (Merton 1968).

3.3 Strategieanalyse: Theoretische Grundlegung

Die dritte Analyseebene zur Untersuchung der Determinanten von Haushaltskonsolidierungen nimmt den politischen Akteur in den Blick. Ziel der Analyse ist es, die Strategien herauszuarbeiten, mit denen politische Akteure Konsolidierungspolitik durchsetzen. Die Untersuchung dieser Strategien trägt zur Erklärung der Variation der Konsolidierungsperformanz bei. Dieser Abschnitt legt die theoretischen Grundlagen für eine systematische Analyse von Reformstrategien, indem er ein einfaches Modell zur Strategieanalyse entwickelt.

3.3.1 Politische Strategie in der Politikwissenschaft

Die Politikwissenschaft hat sich bis vor kurzem nur marginal um strategische Fragen gekümmert. Dabei strotzt die praktische Politik nur vor Strategie – etwa in der Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik – und vor Strategie-Beratern – zum Beispiel Karl Rove als strategisches Gehirn von George W. Bush oder Matthias Machnig als Chef der SPD-Wahlkampfzentrale „Kampa“ und Stratege der erfolgreichen SPD-Bundestagswahlkämpfe von 1998 und 2002. Deshalb stellen Raschke und Tils in ihrem Buch „Politische Strategie – Eine Grundlegung“ auch überrascht fest (Raschke/Tils 2007: 36): „Die erklärende Politikwissenschaft war bisher nicht darauf gekommen, empirisch zu untersuchen, welche Orientierungsgrößen und Instrumente politische Akteure tatsächlich verwenden, um in wechselnden Situationen strategisch handlungsfähig zu sein“.

Das Buch von Raschke und Tils bietet in dieser Hinsicht eine erste Orientierung. Die Verfasser stellen ein allgemeines Modell politischer Strategie vor, erarbeiten Definitionen und fundieren das Konzept der politischen Strategie historisch. Strategie definieren Raschke und Tils allgemein als „erfolgsorientierte Konstrukte,

¹⁰³ Natürlich basiert hierbei die Fallauswahl nicht auf den Ergebnissen der quantitativen Analyse im engeren Sinne. Daher ist der erste Anknüpfungspunkt sicherlich der stärkere.

¹⁰⁴ Solche Generalisierungen abhängig von gewissen Rahmenbedingungen werden von George und Bennett als „contingent generalizations“ (später auch: „conditional generalizations“) bezeichnet (George/Bennett 2005: 216). Auch sie beziehen diese Art der Generalisierung direkt auf den Anspruch von Theorien mittlerer Reichweite.

die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“ (Raschke/Tils 2007: 127). Sie verstehen unter Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen „auf gewünschte Zustände gerichtete, systematisierende und berechnende Überlegungen für zielführende Handlungsmöglichkeiten mit Blick auf den situationsübergreifenden Kontext“ (Raschke/Tils 2007: 127). Die Abgrenzung von Strategie und Taktik erfolgt über den zeitlichen Horizont der Handlungen: Taktik bezieht sich auf eine bestimmte Situation, Strategie hat einen situationsübergreifenden Horizont. Dieser Definition von Strategie und ihrer Abgrenzung zur Taktik folgt auch diese Arbeit.

3.3.2 Ansatzpunkte für Strategie I: Strategische Vermittlung von Reformpolitik

3.3.2.1 Das strategische Doppelziel von Gestaltung und Machterhalt

Die allgemeine Definition von Raschke und Tils lässt sich auf die vergleichende *Policy*-Forschung anwenden. Dadurch verengt sich die recht allgemeine Perspektive auf politische Strategie zu einer Betrachtung von spezifischen *Policy*-Strategien. Die Analyse von *Policy*-Strategien fragt danach, wie die Durchsetzung bestimmter politischer Projekte (etwa eines neuen Gesetzes oder eines Reformpakets) strategisch organisiert wird. Es zeigt sich jedoch, dass die Ausarbeitung einer solchen Strategie ohne Rücksicht auf Prozesse (*Politics*) und Institutionen (*Polity*) nicht möglich ist. Zwar lassen sich rein typologisch „Policy-Strategen“ von „Politics-Strategen“ unterscheiden; Jedoch sucht ein „integrativer Politik-Strategie (...) bei strategischer Politik die Policy-Power-Balance“ (Raschke/Tils 2007: 144). Unter dieser „Policy-Power-Balance“ verstehen Raschke und Tils, dass politische Akteure Machtziele und Gestaltungsziele gleichzeitig beachten müssen. Der Erhalt der Macht und Durchsetzung eines bestimmten politischen Programms gehören zusammen und gehen in die strategische Planung der Politik als Doppelziel ein.¹⁰⁵

Diese Argumentationslinie lässt sich mit bestehenden Theorien aus der Parteienforschung zusammenführen. Ausgehend von Ansätzen der *Rational-Choice*-Schule (insbesondere Downs 1957) hat Strøm (Strøm 1989, 1990, Müller/Strøm 1999) die Ziele von Politikern und Parteien als Trias aus *Vote-Seeking*, *Office-Seeking* und *Policy-Seeking* beschrieben, wobei er festhält: „Pure vote seekers, office seekers, or policy seekers are unlikely to exist“ (Strøm 1990: 570). Die Fokussierung auf Stimmengewinne hat innerhalb der Trias einen instrumentellen Wert, weil politische Akteure durch Wahlsiege ihren anderen beiden Zielen näher kommen: der Besetzung von Ämtern und der Durchsetzung ihres politischen Programms (Strøm 1990: 573). Bezieht man diese allgemeine Theorie über die Ziele politischer Parteien auf amtierende Regierungen, verschiebt sich die

¹⁰⁵ Dass strategisches Management von Politik einen Unterschied macht, zeigen auch die Ergebnisse verschiedener Studien, die sich mit regierungsseitigem Prozessmanagement befassen und insbesondere von internationalen Organisationen wie der OECD oder der Weltbank in Auftrag gegeben wurden (Evans/Manning 2003, Manning 2005). In Deutschland übernimmt etwa die Bertelsmann-Stiftung diese Rolle, unter anderem durch die Berechnung eines „Management-Indexes“ als Teil des Bertelsmann-Reform-Indexes, der unter anderem die strategische Handlungsfähigkeit von Regierungen erfassen soll (Brusis/Ramel 2006). Hierbei knüpfen diese Untersuchungen an steuerungstheoretische Fragestellungen und Aspekte der „Governance“-Forschung an (dazu etwa Grande/Prätorius 2003).

Perspektive leicht. Aus der Trias von *Office*-, *Vote*- und *Policy-Seeking* bleiben die *Policy*-Dimension und die *Vote*-Dimension erhalten. Denn das Streben nach Ämtern (*Office-Seeking*) geht im Streben nach Wählerstimmen auf, weil Wahlsiege die Voraussetzung für zukünftige Ämter bilden.¹⁰⁶ Amtierende Regierungen haben folglich zwei Ziele: die Durchsetzung einer *Policy* und ihre Wiederwahl (Alesina/Cuikerman 1990: 829).

Wie sich beide Ziele zueinander verhalten, hängt hauptsächlich von zwei Faktoren ab. Zum einen von den Wählerpräferenzen bezüglich der entsprechenden *Policy*. Denn wenn Politiker responsiv auf die Stimmung der Bevölkerung reagieren, orientieren sie ihre *Policy*-Entscheidungen an deren Präferenzen, um ihre Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu steigern (Frerejohn 1986: 7).¹⁰⁷ Dieses Verhalten ist dann ein geringes Problem, wenn die angestrebten *Policies* mit den Präferenzen der Bevölkerung tendenziell übereinstimmen. Zu einem echten *Trade-Off* entwickelt sich das Verhältnis von Wiederwahlwahrscheinlichkeit und *Policy*-Durchsetzung jedoch, wenn beide Ziele im Konflikt zueinander stehen. Für die Kalkulation der Wiederwahlwahrscheinlichkeit ist deshalb ausschlaggebend, wie die Wähler dem durchzusetzenden politischen Programm (Budgetkonsolidierung) gegenüberstehen.¹⁰⁸ Entsprechend wird politische Strategie umso wichtiger, je ablehnender die Wählerschaft der beabsichtigten Politik gegenüber steht. Hier haben Meinungsumfragen im politischen Prozess ihren Ort (Stimson/Mackuen/Erikson 1995, Pfetsch 2003: 195).¹⁰⁹

Der zweite wichtige Einfluss auf den Zielkonflikt zwischen *Policy*- und *Vote-Seeking* ist der Parteienwettbewerb. Kann sich eine Regierung aufgrund einer fehlenden Alternative im Parteienspektrum sicher sein, auch nach der nächsten Wahl weiterzuregieren, sind die Ziele *Policy-Seeking* und *Vote-Seeking* auch bei unpopulären politischen Programmen eher vereinbar. Hoher Parteienwettbewerb, verschärft dagegen den Zielkonflikt.¹¹⁰

¹⁰⁶ Natürlich erhöht eine möglichst hohe Zahl an Wählerstimmen auch die Chance, weitere politische Programme durchzusetzen.

¹⁰⁷ Grundlage für diese Aussage ist freilich folgende Annahme: „It appears that voters employ decision rules that are based, in part, on the past performance of the government in office“ (Frerejohn 1986: 7). Dabei ist die Diskussion über die retrospektive Wahlentscheidung der Wähler weiterhin offen (dazu: MacKuen/Erikson/Stimson 1992, Norpoth 1996). Es sprechen jedoch gute Gründe dafür, von einem stärker retrospektiv angelegten Wahlverhalten auszugehen, insbesondere was die Bewertung der Performanz einer Regierung angeht (Fiorina 1981, Popkin 1991).

¹⁰⁸ Daneben wird die Wiederwahl natürlich auch von anderen Faktoren beeinflusst, etwa von der Beliebtheit der Politiker insgesamt oder von den Einschätzungen der Regierungspolitik in anderen Politikfeldern. Für die Argumentation reicht aber die Haltung der Wählerschaft zum spezifischen politischen Projekt aus, da sie die allgemeine Meinung der Bevölkerung von der Regierung (gemessen etwa durch die „Sonntagsfrage“) beeinflusst. Zudem ist zu beachten, dass Meinungsumfragen nur ein Hinweis auf mögliche elektorale Reaktionen der Wähler auf eine bestimmte Politik sind. Zudem hängt die Ausrichtung von Politik an Meinungsumfragen auch von Länderspezifika und anderen Faktoren ab (für Deutschland: Brettschneider 1995; für die Schweiz: Rothmayr/Hardmeier 2002). Jedoch kann für Analysezwecke nur ein vereinfachtes Modell entwickelt werden, das von einem durchschnittlichen Einfluss der Meinungsumfragen auf die politischen Entscheidungen ausgeht.

¹⁰⁹ An dieser Stelle ist jedoch einzuwenden, dass sich die meisten Studien zum Einfluss von Meinungsumfragen auf empirische Evidenz aus den Vereinigten Staaten stützen. Insgesamt ist die Literaturlage als eher disparat zu bezeichnen (Rothmayr/Hardmeier 2002: 124).

¹¹⁰ Die Literatur zum *Economic Voting* ist sich grundsätzlich einig, dass die Parteienlandschaft die Wahlentscheidung beeinflusst. Operationalisiert wird der Parteienwettbewerb meist über die möglichen Wahlalternativen, d.h. die effektive Zahl der Parteien (Anderson 2000, Armington/Giger 2008). Dabei ist jedoch einzuwenden, dass auch bei geringer Zahl von Parteien ein sehr hoher Parteienwettbewerb bestehen kann, ja sich sogar im Westminster-System zuspitzen sollte. Der Index von Laakso und Taagepera (Laakso/Taagepera 1979) zeigt jedoch für Großbritannien zumeist einen Wert zwischen 2 und 2,5 an, während die effektive Zahl der Parteien in der Schweiz bei mehr als 5 liegt. Als Messung des Parteienwettbewerbs ist der Index damit nur bedingt geeignet, ist doch gerade in Großbritanniens Westminster-System ein Regierungswechsel eher wahrscheinlich, da die Opposition als Alternativregierung auftritt, während im außergewöhnlichen Schweizer System Kollegialregierungen die Regel sind. Das Risiko einer Abwahl

Auch empirisch ist dieser Effekt belegt: „The harder the competitive struggle for votes and policies, the more likely executives are to pander to public preferences and the less opportunity governments have to pursue their own interests“ (Hobolt/Klemmensen 2008: 332). Ein hoher Bedarf an politischer Strategie besteht also, wenn eine starke Konkurrenz zwischen den Parteien die Wiederwahlwahrscheinlichkeit der Regierung gefährdet.

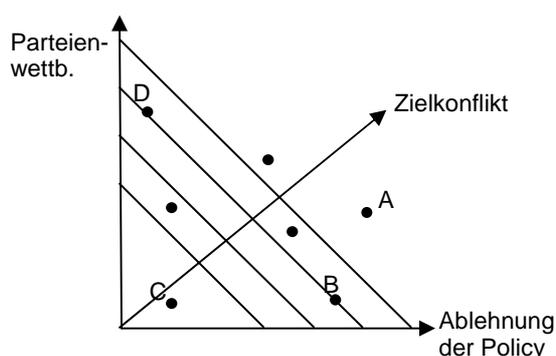
Zusammenfassend ist festzuhalten: Der Konflikt zwischen Macht- und Gestaltungszielen, zwischen *Vote-* und *Policy-Seeking* wird umso größer, je stärker die Bevölkerung eine bestimmte Politik der Regierung ablehnt und je schärfer der Parteienwettbewerb ist.¹¹¹ Mathematisch kann man diesen Zusammenhang wie folgt formulieren:

$$Z = a + b_1 \cdot Abl + b_2 \cdot Pw$$

mit Z: Zielkonflikt; Abl: Ablehnung der Policy durch die Bevölkerung; Pw: Parteienwettbewerb.

Graphisch lässt sich der Zusammenhang als dreidimensionales Schaubild darstellen Abb. 3.1. Die einzelnen Staaten lassen sich mit ihren spezifischen Zielkonflikten auf einer Ebene verorten, die im Raum liegt.

Abb. 3.1: Intensität des Zielkonflikts zwischen *Policy-Seeking* und *Vote-Seeking*



ist in Großbritannien also für eine Regierung vergleichsweise hoch. Aus diesen konzeptionellen Gründen verzichtet diese Arbeit auf eine Operationalisierung des Parteienwettbewerbs und verwendet den Begriff seiner eigentlichen Bestimmung nach, wonach mit Parteienwettbewerb das Vorhandensein einer Opposition zur Regierung gemeint ist, die zur Regierungsübernahme bereitsteht. Daneben sei angemerkt, dass sich Parteienwettbewerb nicht nur auf nationale Wahlen bezieht, sondern durchaus auch Wahlen in unteren Verwaltungseinheiten eine reformaufschiebende Wirkung haben können bzw. den Zielkonflikt verschärfen können (Egle 2008: 156).

¹¹¹ Neben diesen beiden zentralen Faktoren, lassen sich einige allgemeine Einflussfaktoren auf den Zielkonflikt feststellen. Zu diesen Faktoren gehört etwa der sozioökonomische Problemdruck oder das allgemeine Krisenbewusstsein. Ein hohes Krisenbewusstsein in der Bevölkerung erleichtert die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik, da die Bevölkerung eher bereit ist, rückbauorientierte Reformen zu akzeptieren. Ein hoher sozioökonomischer Problemdruck erhöht wiederum das Krisenbewusstsein. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Parteidifferenz für den Zielkonflikt eine Rolle spielt. Man könnte argumentieren, dass Linksparteien vom Zielkonflikt stärker betroffen sind als Rechtsparteien, weil ihre klassische Wählerschaft Ausgabenkürzungen eher bestraft. Auf der anderen Seite lässt sich mit Kitschelt argumentieren, dass der Zielkonflikt für Linksparteien geringer ist, da ihre Wählerschaft nur nach Links abwandern kann – zu potenziellen Koalitionspartnern bei der nächsten Wahl. Für Rechtsparteien kann man die umgekehrte These aufstellen. Diese unterschiedlichen Erwartungen zeigen, dass eine klare Aussage *a priori* nicht gemacht werden kann. Daher wird für die Entwicklung des Modells davon ausgegangen, dass die Schärfe des *Trade-Offs* nicht von der Parteidifferenz abhängt.

Im grafischen Beispiel¹¹² ist der Zielkonflikt in Land A am schärfsten, im Land C am schwächsten. In Land B und D ist der Zielkonflikt ungefähr gleich scharf – jedoch unterschiedlich verursacht (in Land D durch hohen Parteienwettbewerb, in Land B durch eine hohe *Policy*-Ablehnung).

Im Extremfall eines hohen Parteienwettbewerbs gepaart mit einer starken *Policy*-Ablehnung ist strategische Planung der Politik eine besondere Herausforderung, weil Gestaltungs- und Machtziele (*Policy-Power-Balance*) in Konkurrenz zueinander stehen (Raschke/Tils 2007: 148). Hier stellen sich insbesondere zwei strategische Fragen (Raschke/Tils 2007: 48): „Sind strategische Gestaltungsziele machtvoll? Sind strategische Machtziele kompatibel mit Gestaltungszielen?“

3.3.2.2 Das Doppelziel als *Trade-Off* im Fall rückbauorientierter Reformpolitik

Rückbauorientierte Reformpolitik¹¹³ ist in den 90er Jahren ins Blickfeld der Staatstätigkeitsforschung gerückt. Insbesondere die rückbauenden Reformen des Sozialstaats (Arbeitsmarkt, Rente, Gesundheit) waren Thema vieler politikwissenschaftlicher Studien. Mit Blick auf die Umsetzung von Reformpolitik hat insbesondere die Forschung zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates (*Retrenchment*) wichtige Erkenntnisse zu Tage gefördert (Weaver 1986, Pierson 1994, 1996, 2001, Ross 2000). Die zentralen Argumente entstammen der *New-Politics*-Schule und lassen sich wie folgt zusammenfassen (Ross 2000: 156):

„(a) *Retrenchment initiatives are unpopular with both the public at large and important vested interests; (b) policies affect politics and thus leaders must devise new, creative means of avoiding blame; and (c) policy is path dependent and, therefore, existing welfare programs will condition opportunities for blame avoidance and retrenchment.*“

Der Forschungsstand zur Ausgestaltung von Budgetkonsolidierungen zeigt deutlich, dass diese mit *Retrenchment*-Prozessen und Kürzungspolitik einhergehen (Wenzelburger 2006, Wagschal/Wenzelburger 2008a, 2008c). Folgt man der Logik der *New-Politics*-These ist also davon auszugehen, dass sich die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik schwierig gestaltet.¹¹⁴ Für Budgetkonsolidierungen hat Mulas-Granados auch empirisch eine Bestätigung der These gefunden, dass Haushaltssanierungen mit Stimmenverlusten bei der nächsten Wahl einhergehen (Mulas-Granados 2004). Weitere empirische Belege für die These, dass rückbau-

¹¹² Um eine einfache Darstellung zu ermöglichen, wird hier angenommen, dass der Zusammenhang zwischen Parteienwettbewerb und *Policy*-Ablehnung auf den Zielkonflikt gleich stark ist. Die Koeffizienten für b_1 und b_2 sind also identisch. Dies wird in der Grafik durch die diagonalen Geraden dargestellt, die damit Lage der Ebene verdeutlichen.

¹¹³ Reformpolitik ist freilich nicht eins zu eins mit Kürzungspolitik gleich zu setzen (zu einer ausführlichen Diskussion etwa die Argumentation von Christoph Egle (Egle 2008: 51-53)). So war etwa der Reformbegriff im Zusammenhang mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates mit *Credit Claiming* der Regierung verbunden – also positiv besetzt. In der Folge wird zur eindeutigen Bestimmung der Reformbegriff daher mit dem Adjektiv „rückbauorientiert“ versehen, um die Richtung deutlich zu machen. Nur für diese Art der Reformpolitik tritt der Zielkonflikt auf. Konsolidierungspolitik lässt sich als Unterform von rückbauorientierter Reformpolitik auffassen.

¹¹⁴ Dieses Argument entstammt nicht nur der *New-Politics*-Schule, sondern lässt sich auch klassisch in der Theorie zur Fiskalillusion der Politischen Ökonomie verorten (Buchanan/Wagner 1977; siehe Kapitel 3.2.2).

orientierte Reformpolitik mit elektoralen Risiken verbunden ist, liefert auch die Untersuchung von Armingeon und Giger zur Rückbaupolitik im Sozialstaat (Armingeon/Giger 2008).

Verbindet man die Erkenntnisse der *New-Politics*-These mit dem oben beschriebenen doppelten Ziel politischer Akteure, sowohl politisch gestalten als auch die Macht erhalten zu wollen, lässt sich nur eine Schlussfolgerung ziehen: Rückbauorientierte Reformpolitik, und damit auch Konsolidierungspolitik, sind Paradebeispiele dafür, dass Gestaltungsziele politischer Akteure (Konsolidierung) mit dem Ziel der Machterhaltung in Konflikt treten.¹¹⁵ Konkret: Für Budgetkonsolidierungen müssen entweder Ausgaben gesenkt oder Einnahmen erhöht werden. Beide Instrumente sind bei der Wählerschaft unpopulär und gefährden die Wiederwahl.

Abseits dieser grundsätzlichen Feststellung eines Zielkonfliktes im Fall rückbauorientierter Reformpolitik lassen sich Aussagen über dessen Schärfe treffen. Diese hängt, wie oben gezeigt, zum einen davon ab, wie hoch der Wettbewerb zwischen den Parteien ist. Zum anderen kann die Ablehnung der Konsolidierungspolitik durch die Wählerschaft unterschiedlich stark ausfallen. Auch dies wirkt auf den Zielkonflikt der *Electoral Politics* zurück. Diese beiden Faktoren bestimmen letztlich den Strategiebedarf der Politiker bei der Durchsetzung ihrer *Policy*. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass sich Politiker des Zielkonflikts in jedem Fall bewusst sein werden – unabhängig davon, in welcher Schärfe er vorliegt. Wenn sie es also mit dem doppelten Ziel von Machterhalt und Gestaltung ernst meinen, werden sie in jedem Fall versuchen, strategisch zu reagieren.

3.3.2.3 Der Nutzen der Regierung als bestmögliche Kombination aus *Policy*- und *Vote-Seeking*

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass man strategisches Handeln von Regierungen als Versuch auffassen kann, Gestaltungs- und Machtziele in Einklang zu bringen. Es wurde deutlich, dass beide grundlegende Ziele im Fall rückbauorientierter Reformpolitik in Konflikt zueinander stehen. Ein Mehr an Gestaltung (Konsolidierungspolitik) bedeutet gleichzeitig eine geringere Chance, die Macht in der nächsten Wahl zu erhalten. Dieser Zusammenhang der *Electoral Politics* lässt sich mit Blick auf die ökonomische Nutzentheorie verdeutlichen: Der maximale Nutzen einer Regierung ergibt sich aus der bestmöglichen Kombination von *Policy-Seeking* (Durchsetzung des politischen Projekts) und *Vote-Seeking* (Wiederwahl).

Nun stellt sich die Frage, wie sich die Präferenzen der Regierung hinsichtlich dieser beiden nutzenspendenden Elemente verhalten. Grundsätzlich scheint sowohl die Annahme eines abnehmenden Grenznutzens für die jeweiligen „Güter“ als auch die Annahme einer abnehmenden Grenzrate der Substitution zuzutreffen (dazu einführend: Pindyck/Rubinfeld 2005: 138-143, Varian 2007: 39-63). Verfügt eine Regierung bereits über eine hohe Wiederwahlwahrscheinlichkeit, zieht sie aus einer weiteren Erhöhung einen geringeren Nutzen.

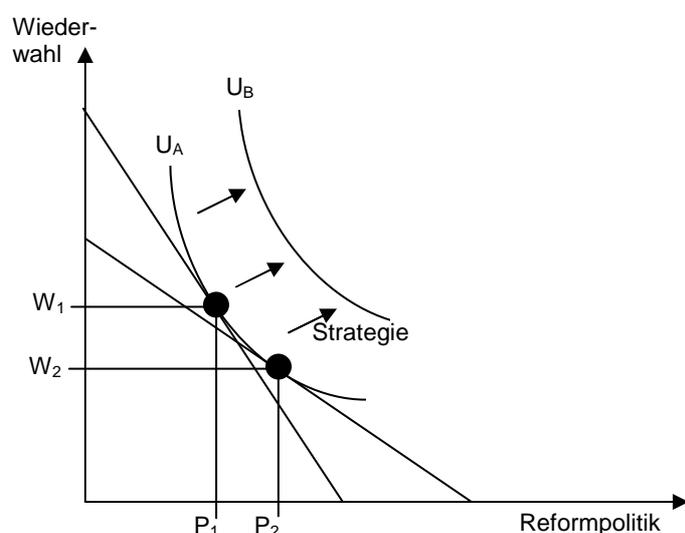
¹¹⁵ An dieser Stelle lässt sich zudem einfügen, dass für die Weiterführung der Argumentation das tatsächliche Vorliegen dieses Zielkonfliktes sogar nicht einmal notwendig ist. Vielmehr reicht es aus, dass politische Führungspersonlichkeiten bzw. die politisch Handelnden einen solchen Zielkonflikt antizipieren. Liegt diese Erwartung vor, wird strategisches Handeln für notwendig erachtet – unabhängig davon, ob die Wähler die Regierung für die Konsolidierungspolitik tatsächlich abstrafen.

Denn es reichen – abhängig vom Parteien und Wahlsystem – gewisse Schwellenwerte für den Regierungsauftrag.¹¹⁶ Ebenso ist für Reformpolitik die These des abnehmenden Grenznutzens nicht von der Hand zu weisen: Wenn eine rückbauorientierte Reformpolitik bereits in weiten Teilen durchgesetzt ist, fällt einer Regierung der Verzicht auf die Implementierung einer zusätzlichen Einheit leichter als wenn sie die Reformpolitik noch gar nicht begonnen hat. Denn zumindest ein Teil des politischen Programms ist bereits durchgesetzt. Auf Grundlage dieser Überlegungen ist bei der Nutzenkalkulation von einer abnehmenden Grenzrate der Substitution zwischen *Policy*-Durchsetzung und Wiederwahlwahrscheinlichkeit auszugehen: Bei einer sehr hohen Wiederwahlwahrscheinlichkeit wird die Regierung tendenziell eher mehr Konsolidierungspolitik befürworten, denn auch eine knappere Mehrheit ermöglicht die Regierungsbildung.¹¹⁷ Über die Präferenzen am „unteren Ende“ der Skala der Wiederwahlwahrscheinlichkeit lassen sich unterschiedliche Annahmen treffen. Zum einen könnte man vermuten, dass Regierungen in einer völlig aussichtslosen Situation hinsichtlich der Wiederwahl auf Zugewinne der Wiederwahlwahrscheinlichkeit verzichten und nur noch ihre *Policies* durchsetzen wollen, solange sie eben an der Macht sind. Wo allerdings der Schwellenwert liegt, von dem an Regierungen eine Wiederwahl abschreiben, ist nicht eindeutig zu bestimmen. Außerdem ist es wenig plausibel, dass sich Regierungen wirklich in eine so aussichtslose Situation manövrieren, resignieren, und nur noch die Durchsetzung ihres politischen Programms im Auge haben. Wahrscheinlicher ist es, dass Regierungen bei sinkender Popularität umso eher bereit sind, auf die Durchsetzung einer rückbauorientierten Reformpolitik zu verzichten. Daher scheint die Annahme einer abnehmenden Grenzrate der Substitution plausibel zu sein.

Abbildung 3.2 veranschaulicht den unterstellten Zusammenhang graphisch. Der Nutzen der Regierungen in Land I (W_1, P_1) und Land 2 (W_2, P_2) ist identisch – beide Länder liegen auf derselben Indifferenzkurve. Jedoch entscheiden sich die Länder für jeweils unterschiedliche Kombinationen aus Wiederwahlwahrscheinlichkeit und *Policy*-Durchsetzung (Land I: W_1 und P_1 ; Land 2: W_2 und P_2). Bei gleichem Nutzen unterscheidet sich dessen Zusammensetzung: Die Regierung in Land I kommt zum maximalen Nutzen durch höhere Wiederwahlwahrscheinlichkeit, während die Regierung von Land 2 mehr politisches Programm durchsetzt. Tendenzuell streben beide Regierungen jedoch eine möglichst ausgeglichene Verteilung der beiden Güter aufgrund der abnehmenden Grenzrate der Substitution an.

¹¹⁶ Konkret formuliert: Zwar ist ein deutlicher Sieg bei einer Wahl komfortabel, jedoch reicht auch ein knapper Sieg.

¹¹⁷ Das gilt natürlich insbesondere im Mehrheitswahlsystem. Schultz argumentiert für den „Political Business Cycle“ ähnlich (Schultz 1995: 84): „We can thus see that the law of diminishing marginal returns holds in this situation. The marginal benefit of winning additional votes through economic policy manipulation decreases with the number of votes the incumbent can already count upon.“

Abb. 3.2: Der *Trade-Off* zwischen Wiederwahlwahrscheinlichkeit und *Policy*-Durchsetzung

Anmerkungen:

$W_{1,2}$: Niveau der Wiederwahlwahrscheinlichkeit für Regierung 1 bzw. 2.

$P_{1,2}$: Niveau der *Policy*-Durchsetzung für Regierung 1 bzw. 2.

$U_{A,B}$: Indifferenzkurven (Kurven gleichen Nutzenniveaus).

Der hier skizzierte Zielkonflikt zwischen Wiederwahlwahrscheinlichkeit und *Policy*-Durchsetzung stellt die Ausgangslage dar, auf die politische Akteure mit politischen Strategien reagieren. Den Akteuren geht es dabei nicht primär darum, eine bestimmte Kombination von *Policy*-Durchsetzung und Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu erreichen. Schließlich würden sie dadurch keinen größeren Nutzen erreichen, sondern nur eine Veränderung seiner Zusammensetzung. Stattdessen versuchen Politiker mittels politischer Strategie, ihren Nutzen tatsächlich zu vergrößern. Grafisch gesprochen: Politische Strategie ermöglicht es politischen Akteuren, die Indifferenzkurve nach außen zu verschieben (siehe Indifferenzkurve U_B in Abbildung 3.2).

3.3.2.4 Vermittlungsstrategien im Zielkonflikt zwischen *Policy*- und *Vote-Seeking*

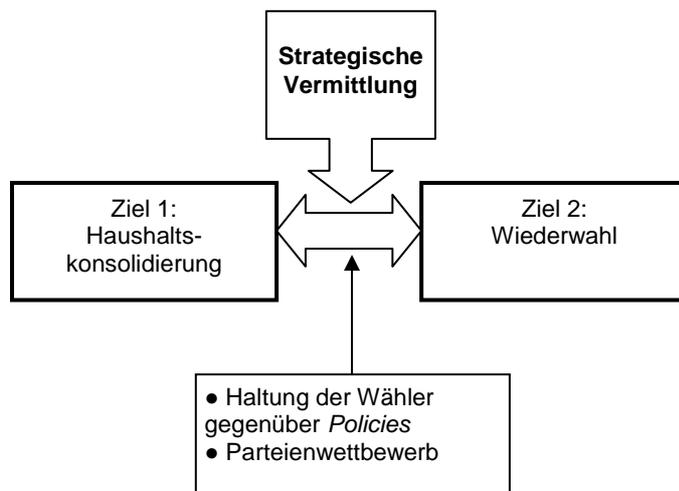
Die vergangenen Abschnitte haben gezeigt, dass sich politische Akteure bei der Durchsetzung von Konsolidierungspolitik in einem Zielkonflikt befinden und politische Strategie eine Möglichkeit darstellt, diesen Zielkonflikt abzuschwächen – oder, in den Worten von Raschke und Tils, Gestaltungs- und Machtziele einander anzunähern. Der Strategiebedarf hängt von der Schärfe des Zielkonflikts und damit von der Intensität des Parteienwettbewerbs und dem Grad der Ablehnung der geplanten Politik in der Bevölkerung ab (s.o.).¹¹⁸

Im nächsten Schritt stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten Regierungen strategisch auf den Zielkonflikt reagieren. Hierbei spielt eine entscheidende Rolle, dass sich der Bezugspunkt für die Reaktion in der öffentlichen Arena befindet, weil sich der Zielkonflikt im Verhältnis zwischen politischem Akteur und dem

¹¹⁸ Die strategische Reaktion richtet sich nicht unbedingt nach dem tatsächlichen Strategiebedarf, sondern nach dem von den Politikern empfundenen bzw. erwarteten Zielkonflikt, auf den diese dann strategisch reagieren.

Wähler abspielt: „Problempolitik auf der einen Seite und Konkurrenzpolitik auf der anderen Seite bilden das zentrale Spannungsverhältnis, das strategische Akteure im Forum Öffentlichkeit haben“ (Raschke/Tils 2007: 213). Unter diesen Bedingungen steht politischen Akteuren ein zentrales Mittel zur Verfügung, um den Zielkonflikt zu entschärfen: Die geplante elektoral risikoreiche *Policy* (Konsolidierungspolitik) muss dem Wähler strategisch so vermittelt werden, dass sie die nächste Wahl möglichst wenig negativ beeinflusst (vgl. Abb. 3.3). Damit koppeln sich „Problemlösungsstrategien (...) an Machterhaltungsstrategien und damit an Vermittlungs- und Kommunikationskompetenz“ (Kamps 2007: 359).¹¹⁹

Abb. 3.3: Strategische Vermittlung von Konsolidierungspolitik



Das Potenzial strategischer Vermittlung haben politische Akteure in der Praxis längst erkannt. Die Vermittlung von Politik ist in den vergangenen Jahrzehnten in der politischen Praxis immer wichtiger geworden. Nach Korte umfasst modernes Politikmanagement drei Dimensionen (Korte 2003: 32): Ein politischer Akteur muss „die Sachrationalität der geplanten Maßnahme (Wie kann eine Problemlösung aussehen?) gegen die politische Vermittlungsrationalität (Wie und mit wem muss ich die Lösung des Problems vermitteln, um Mehrheiten dafür zu organisieren?) und die Durchsetzungsrationalität (In welchen Prozessen und Strukturen kann ich die Lösung durchsetzen?) abwägen“. Insbesondere die Tatsache, dass die „Vermittlungsrationalität“ neben die Rationalität der Sache und der Durchsetzung tritt, zeigt die wichtige Rolle von Vermittlungsstrategien (Kamps 2007: 373).¹²⁰

Die zunehmende Wichtigkeit von Politikvermittlung in der Praxis lässt sich theoretisch auch über die These der „audience democracy“ begründen (Manin 1997: 218). Sie behauptet, dass sich aufgrund der höheren Volatilität der Wählerschaft die öffentliche Zustimmung zur Regierungspolitik zum zentralen Kriterium für den

¹¹⁹ Für die Analyse wohlfahrtsstaatlicher *Rentrenchment*-Politik hat Vivian Schmidt die zentrale Rolle von Kommunikation herausgearbeitet (Schmidt 2002b: 169): Der öffentliche Diskurs sei „the missing element (...) in the explanation of welfare state change“.

¹²⁰ Pontzens Befragung deutscher Politiker zeigt, dass sich „das mediale System selbst zu einer Arena entwickelt, der im politischen Prozess nach Ansicht der Abgeordneten ein unangemessen hohes Einflusspotenzial zukommt“ (Pontzen 2006: 154).

politischen Erfolg entwickelt:¹²¹ „The age of voting on the candidates’ platform is probably over, but the age of voting on the incumbents’ record may be beginning“ (Manin 1997: 221). Dies bedeutet für Regierungen, dass die Vermittlung politischer Entscheidungen immer wichtiger wird (Kriesi 2003: 209). Denn sie müssen davon ausgehen, dass ihre Leistung in der abgelaufenen Periode bei der nächsten Wahl das entscheidende Kriterium für die Wähler ist.¹²²

3.3.2.5 Die zwei Dimensionen strategischer Vermittlung: Organisation und Kommunikation

Wenn es strategische Vermittlung politischen Akteuren erlaubt, durch Entschärfung des Zielkonflikts der *Electoral Politics* einen höheren Nutzen zu erreichen, stellt sich die Frage, wie solche Vermittlungsstrategien aussehen.

Eine erste Dimension von Vermittlungsstrategien ergibt sich direkt: strategische Kommunikation (Raschke/Tils 2007: 417-418).¹²³ Sie ermöglicht es politischen Akteuren, einen direkten Zugang zu den Wählern zu erhalten und auf diesem Weg auf den Zielkonflikt einzuwirken. Dabei spielen sowohl inhaltliche als auch formale Aspekte eine Rolle.¹²⁴ Auf der inhaltlichen Seite kommt es darauf an, welche konkreten Botschaften vermittelt werden. Die formale Seite beschäftigt sich hingegen damit, auf welche Weise die Botschaften kommuniziert werden: In welchen Gesamtzusammenhang werden die Botschaften gestellt, wie werden die Botschaften „verpackt“?¹²⁵ Aus Sicht der Strategieberatung ist entscheidend, welche Absicht ein Politiker durch die Kommunikation verfolgt. Eine solche Absicht wäre beispielsweise der Versuch *Blame Avoidance* zu betreiben – also die Verantwortung für rückbauorientierte Reformpolitik abzuschieben. Diese Absichten in der Kommunikation nachzuweisen, ist Aufgabe der Analyse strategischer Kommunikation.¹²⁶

Allerdings sind an dieser Stelle einige Einwände anzubringen. Zunächst kommunizieren politische Akteure nur selten direkt mit Wählern – wie etwa auf Wahlkampfveranstaltungen. Vielmehr wird politische Kommu-

¹²¹ Daneben nennt er auch die Personalisierung von Wahlentscheidungen als eine weitere Folge der volatilen Wählerschaft.

¹²² Dazu die Studien zum *Economic Voting* (Fiorina 1981, Frerejohn 1986, Popkin 1991).

¹²³ Raschke und Tils (2007: 417-418) strukturieren Kommunikationsstrategien anhand von vier Aspekten. Erstens entscheidet die Position des Kommunikators über den Einfluss der Kommunikationsstrategie. Hier haben Regierungen grundsätzlich die besseren Voraussetzungen als etwa Parteien oder einzelne politische Akteure. Zweitens ist kommunikative Geschlossenheit für den Erfolg einer Kommunikationsstrategie wichtig. Ein dritter Aspekt ist das *Timing*: Strategische Kommunikation achtet darauf, bestimmte Botschaften zu einem günstigen Zeitpunkt zu platzieren. Schließlich und viertens entscheidet *Framing* darüber, wer die Kommunikationshoheit erlangt. Dabei geht es darum, bestimmte Themen in einen Gesamtrahmen zu stellen, der Interpretationen und Deutungen erlaubt. Aufgrund der räumlichen und zeitlichen Begrenzung dieser Untersuchung werden im Folgenden nur die inhaltlichen Botschaften der Kommunikation von Regierungen unter strategischen Gesichtspunkten ausgewertet.

¹²⁴ Die Wirkung von Kommunikation auf die Einstellung von Menschen wurde in der Kommunikationswissenschaft erforscht. Dabei zeigte sich, dass nicht nur die Botschaft und die formalen Aspekte wichtig sind, sondern auch eine Vielzahl anderer intervenierender Variablen. Die klassische Basis dieser Forschungen sind die „Yale-Studies“ (Überblick: Hovland/Janis 1970). An dieser Stelle erfolgt die Beschränkung auf die beiden genannten Aspekte, weil diese von den Kommunikatoren direkt beeinflussbar sind.

¹²⁵ In der Kommunikationswissenschaft hat die Erforschung dieser formalen Eigenschaften der Kommunikation eine lange Tradition. Insbesondere die Persuasionsforschung macht deutlich, dass bestimmte formale Merkmale einer Kommunikation – Satzlänge und Wiederholungen (Cantril/Allport 1935), zweiseitige oder einseitige Argumentation (Allen 1998), starke Argumente zu Beginn oder am Schluss (Berelson/Steiner 1964: 348), explizite oder implizite Schlussfolgerungen (Hovland 1958), Kopplung mit angstauslösenden Botschaften (Janis/Feshbach 1953) – die Überzeugungskraft einer Kommunikation beeinflussen.

¹²⁶ Auch wenn formale und inhaltliche Aspekte die Kommunikation beeinflussen, beschränkt sich diese Arbeit aus Gründen des Umfangs auf die inhaltliche Seite, also auf die kommunikativen Botschaften.

nikation medial vermittelt und verarbeitet – und wirkt damit auf die öffentliche Meinung und darüber auf die Wählerschaft.¹²⁷ Die Kommunikation der politischen Akteure konkurriert in den Medien jedoch mit einer Vielzahl anderer medialer Inhalte um Aufmerksamkeit und wird folglich durch andere Faktoren beeinflusst. Zudem haben auch die Medien selbst einen Einfluss darauf, welche Botschaften beim Wähler ankommen. Sie selektieren, setzen Kommunikation in einen bestimmten Rahmen oder spitzen zu.¹²⁸ Schließlich stellt sich die Frage, ob durch massenmedial vermittelte Kommunikation überhaupt Meinungsänderungen erzeugt werden. Die Kommunikationswissenschaft ist nach der These der starken Medienwirkung und der These der schwachen Medienwirkung mittlerweile bei der These der differenzierten Medienwirkung angelangt (Brosius/Esser 1998). Ein Einfluss der massenmedialen Kommunikation auf die Meinungen der Wähler ist also wahrscheinlich, wenn er auch nicht unmittelbar, sondern abhängig von einer Vielzahl anderer Faktoren entsteht.

Für die zentrale Frage der Arbeit spielen diese Einwände jedoch nur eine nachgeordnete Rolle. Denn die Frage, ob und wie die strategische Kommunikation politischer Akteure beim Wähler ankommt, steht nicht im Zentrum der Untersuchung. Vielmehr setzt die Argumentation beim Verhalten politischer Akteure selbst an. Der politische Akteur nimmt einen Zielkonflikt zwischen seiner beabsichtigten Politik (Haushaltskonsolidierung) und seiner Wiederwahlchance wahr und erkennt strategische Kommunikation als Möglichkeit, um seinen Nutzen zu erhöhen. Er versucht, den Zielkonflikt durch spezifische Botschaften an seine Wähler entschärfen – unabhängig davon, ob und wie diese Botschaften ankommen.¹²⁹ Grenzt man den Untersuchungsgegenstand auf diese Weise ein, kann die Frage, ob strategische Kommunikation erfolgreich ist, der Medienwirkungsforschung überlassen werden. Es lässt sich also festhalten: Strategische Kommunikation stellt eine erste Dimension von Vermittlungsstrategien dar, mit denen politische Akteure versuchen, den Zielkonflikt zwischen der Durchsetzung von Konsolidierungspolitik und dem Streben nach Wiederwahl zu entschärfen.

Eine zweite Dimension von Vermittlungsstrategien ergibt sich im Hinblick auf die strategische Organisation der geplanten Politik. Denn rückbauorientierte Reformpolitik muss im Zielkonflikt zwischen *Vote-Seeking* und *Policy-Seeking* nicht nur inhaltlich kommuniziert, sondern auch strategisch geplant werden. So ist es zum Beispiel möglich durch entsprechende Planung Gelegenheitsfenster (Williamson 1994, Williamson/Haggard 1994) zu schaffen, um Reformpolitik mit geringeren elektoralen Kosten durchzusetzen. Weiterhin hat die Analyse von Klingemann, Hofferbert und Budge gezeigt, dass politische Parteien, die sich während der Legislaturperiode an die vorher in ihrem Parteiprogramm gegebenen Versprechungen halten, bessere Wiederwahlchancen haben (Klingemann/Hofferbert/Budge 1994). Diese „Mandate-Theorie“ erwartet, dass Reformpoli-

¹²⁷ Über die Wirkung von öffentlicher Meinung auf Wahlverhalten und die persönlichen Einstellungen von Personen herrscht in der Kommunikationswissenschaft eine rege Diskussion. An dieser Stelle kann aus Platzgründen darauf nicht eingegangen werden. Instruktive Literatur dazu ist etwa die „Theorie der Schweigespirale“ (Noelle-Neumann 1980, 1991) oder auch das Übersichtswerk von Wilke (1992).

¹²⁸ Dazu die Nachrichtenwert-Theorie (Staab 1990, Eilders 1997) und die Gatekeeper-Forschung (Shoemaker 1991).

¹²⁹ Die Anwendung von Strategie entschärft also genau genommen den Zielkonflikt im Bewusstsein des Politikers, der deshalb einen höheren Grad an *Policy*-Durchsetzung für möglich hält und entsprechend handelt.

tik vom Wähler dann eher akzeptiert wird, wenn sie vorher explizit im Partei- bzw. Wahlprogramm angekündigt wird.¹³⁰ Darüber hinaus wurde in verschiedenen Fallstudien deutlich, dass auch das *Timing* einer Reform eine entscheidende Größe darstellt und Regierungen bei der Durchsetzung von Reformen von einem *Honeymoon*-Effekt profitieren können (Schmidt 2005: 25, Armingeon/Giger 2008, Wagschal/Wenzelburger 2008: 57).¹³¹ Weitere Beispiele für strategische Planung von rückbauorientierter Reformpolitik sind planerische *Blame-Avoidance*-Strategien¹³² (Pierson 2001, Zohlnhöfer 2007), oder die Kopplung von Einschnitten ins soziale Netz mit symbolischen Steuererhöhungen für Gutverdiener. Aus diesen Beispielen lässt sich schließen, dass die strategische Planung ein zweiter wichtiger Bereich der politischen Vermittlungsarbeit ist („organisatorische Vermittlungsstrategien“).

3.3.2.6 Ein Raster für die systematische Untersuchung von Vermittlungsstrategien

Wie lassen sich Vermittlungsstrategien von rückbauorientierter Reformpolitik systematisch untersuchen? Der vergangene Abschnitt hat gezeigt, dass beide Dimensionen strategischer Vermittlung analysiert werden müssen: sowohl Kommunikationsstrategien (Botschaften an die Wähler) als auch organisatorische Vermittlungsstrategien (Planung der Politik). Diese Dimensionen bilden folglich das theoretische Analyseraster für die Untersuchung der Vermittlungsstrategien in ausgewählten Ländern (Kapitel 6). Zuvor ist es jedoch notwendig, die Ausgangslage in den einzelnen Ländern zu bewerten. Die zentrale Frage ist, ob die politischen Akteure einen Zielkonflikt zwischen Konsolidierungspolitik und dem Streben nach Wiederwahlwahrscheinlichkeit wahrgenommen haben und für wie stark sie den *Trade-Off* hielten. Die Antwort zeigt an, wie hoch der Druck für die politischen Akteure war, mit strategischer Vermittlung zu reagieren („Strategiebedarf“).

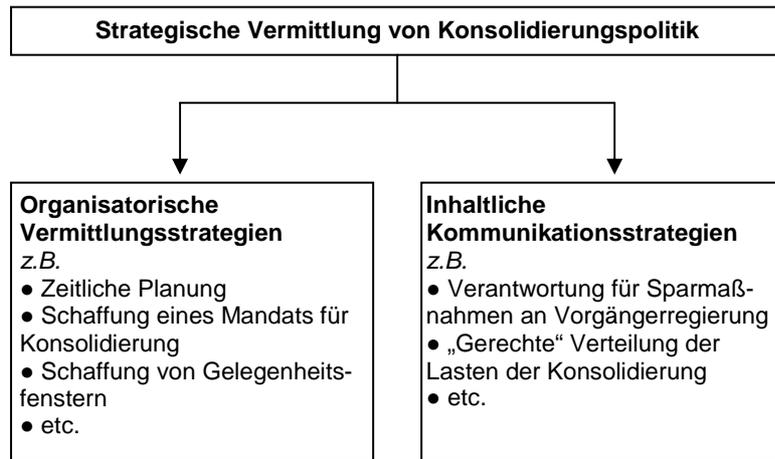
3.3.2.7 Zusammenfassung

Dieser Abschnitt hat einen ersten Ansatzpunkt für die Analyse politischer Strategien geliefert. Den Ausgangspunkt bildete die Feststellung, dass Regierungen ihren Nutzen sowohl aus der politischen Gestaltung (Durchsetzung eines politischen Projekts, *Policy-Seeking*) als auch aus dem Machterhalt (Wiederwahl, *Vote-Seeking*) ziehen. Für die Konsolidierungspolitik wurde festgestellt, dass beide Ziele zueinander in Konflikt stehen: Ein Mehr an Konsolidierungspolitik reduziert die Wiederwahlwahrscheinlichkeit. Durch die strategische Vermittlung von Konsolidierungspolitik kann es Regierungen jedoch gelingen, den Zielkonflikt abzuschwächen und somit beispielsweise mehr Konsolidierungspolitik bei gleichzeitig erhöhter (oder gleichbleibender) Wiederwahlwahrscheinlichkeit durchzusetzen und dadurch ein höheres Nutzenniveau zu erreichen.

¹³⁰ Empirisch zeigt das Beispiel des Wahlsiegs von Helmut Kohl 1983 in Deutschland, dass auch mit der Ankündigung von Kürzungspolitik Wahlen gewonnen werden können (Schmidt 2005: 23-25). Ähnliches gilt für Neuseeland (Wallis 1997).

¹³¹ Wobei Armingeon und Giger im Kern das Ausdehnen von Rückbaupolitik über mehrere Jahre untersuchen. Weil dieses jedoch über den Jahresdurchschnitt von Kürzungspolitik im Sozialstaat gemessen wird, kann es auch einen *Honeymoon*-Effekt anzeigen.

¹³² *Blame-Avoidance*-Strategien und die Strategie durch Steuererhöhungen eine gerechte Verteilung zu erzeugen können auch Kommunikationsstrategien sein. Organisatorisch sind sie dann, wenn sie direkt auf politische Entscheidungen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Konsolidierung Bezug nehmen (versteckte Kürzungen, Veränderungen von Indexierungen (Wenzelburger 2006: 50)).

Abb. 3.4: Untersuchung der Vermittlungsstrategien: Zwei Analysedimensionen

Für die Untersuchung von Vermittlungsstrategien wurden zwei Analysedimensionen (Abb. 3.4) herausgearbeitet: Erstens eine inhaltliche Dimension, also die Frage, mit welchen Botschaften Konsolidierungspolitik kommuniziert wird. Zweitens die Dimension der Organisation der Vermittlung, also die Frage, wie Konsolidierungspolitik strategisch geplant wird.

3.3.3 Ansatzpunkte für Strategie II: Strategische Schachzüge

Regierungen sind nicht völlig frei in der Entscheidung darüber, bis zu welchem Grad sie eine bestimmte *Policy* durchsetzen. Vielmehr schränken institutionelle Barrieren die Handlungsfreiheit von Regierungen ein. Auch dies erfordert strategisches Handeln. Im Gegensatz zur strategischen Vermittlung von Politik in der öffentlichen Arena, bezieht sich dieser zweite Ansatzpunkt für politische Strategie auf die Durchsetzung eines Programms in der politischen „Verhandlungsarena“ (Kriesi 2003: 210). Damit lässt sich die Frage als Steuerungsproblem begreifen. Im internationalen Vergleich hat sich gezeigt, dass die Umsetzung eines politischen Programms in Staatstätigkeit je nach politischem System unterschiedlich funktioniert. Ausgehend vom Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus ist zu erwarten, dass der institutionelle Rahmen die Akteurs-handlungen beeinflusst (Scharpf 1997: 37):

„Policy, by definition, is intentional action by actors who are most interested in achieving specific outcomes. Thus (...) we cannot assume that they will merely follow cultural norms or institutional rules. We also cannot assume, however, (...) that the goals pursued or the interests defended are invariant across actors and across time. Rather, we know that actors respond differently to external threats, constraints and opportunities (...) because their perceptions and preferences are very much shaped by the specific institutional setting within which they interact.“

Scharpfs Argument bedeutet, dass Institutionen auch die möglichen Strategien beeinflussen, mit denen ein politischer Akteur seine *Policy*-Interessen durchzusetzen versucht (Scharpf 1997: 40). Wie sieht die Einflussnahme konkret aus? Manfred G. Schmidt (2002a) hat für die Bundesrepublik Deutschland beispielhaft darge-

stellt, wie politische Akteure auf institutionelle Rahmenbedingungen reagieren. Auch wenn gerade in Deutschland der Politiksteuerung besonders enge Grenzen gesetzt sind – etwa durch „Dauerwahlkampf, viele Vetospieler, Juridifizierung der Politik, große Politik-Erblast und widersprüchliche Verhaltenszumutungen an die politischen Akteure in Regierung und Opposition“ (Schmidt 2002a: 24) – ist Steuerung weiterhin möglich, wenn es gelingt, mit bestimmten „Schachzügen“ die Politiksteuerungskapazität zu vergrößern (Schmidt 2002a: 29). Diese Schachzüge sind nichts anderes als politische Strategien, um bestimmte *Policies* unter den spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen eines Landes durchzusetzen.

Welche Variablen aus dem politisch-institutionellen Bereich kommen als mögliche Einflussfaktoren in Frage? Einen konzeptionellen Rahmen für die Beantwortung dieser Frage bietet die Vetospielertheorie (Tsebelis 1995, 2002). Sie umfasst unterschiedliche institutionelle Charakteristika im Hinblick auf eine Größe: „the capacity for policy change“ (Tsebelis 1995: 292). Die Stärke des Blockadepotenzials setzt sich aus der Zahl der Vetospieler, ihrer Distanz (Kongruenz) sowie ihrer internen Zusammensetzung (Kohäsion) zusammen.¹³³ Grundsätzlich gilt: Je höher die Zahl und je geringer Kongruenz sowie Kohäsion, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein *Policy*-Status-Quo verändert.¹³⁴ Außerdem unterscheidet Tsebelis prinzipiell zwischen politischen Vetospielern (etwa Koalitionsregierungen) und institutionellen Vetospielern, die sich aus der Verfassung ergeben.

Die Vetospielertheorie liefert über die Identifikation von Blockadepotenzial im politischen Prozess Hinweise darauf, an welchen Stellen strategische Schachzüge zu erwarten sind (Raschke/Tils 2007: 411). So ist anzunehmen, dass politische Akteure, die mit Vetospielern konfrontiert sind, Konsolidierungspolitik durch strategisches Handeln auf der politischen Ebene (Aushebeln politischer Vetospieler) und auf der institutionellen Ebene (Aushebeln institutioneller Vetospieler) durchzusetzen versuchen. Dies erklärt, warum die Vetospielertheorie wegen ihres Fokus auf den Blockadeaspekt mehrfach als zu statisch kritisiert wurde. Denn es gibt durchaus einen „Spielraum für Kompromisse“ (Wagschal 1999b: 230). Raschke und Tils (2007: 411) betonen, die Vetospielertheorie vernachlässige die „Handlungsorientierungen und -strategien der Akteure“.

Diese Hinweise auf die Möglichkeit, Vetospieler strategisch auszuhebeln, machen die Untersuchung politischer Strategien an diesen potenziellen Blockadestellen besonders sinnvoll. Tsebelis' Abgrenzung bildet dabei den Ausgangspunkt der Argumentation.¹³⁵ Entsprechend lässt sich folgende Leitfrage für die weitere Diskussi-

¹³³ Hinzu kommen in Erweiterungen des ursprünglichen Ansatzes noch die Amtsdauer der Regierung sowie die Größe der politisch-ideologischen Distanz zwischen amtierender Regierung und Vorgängerregierung.

¹³⁴ An dieser Stelle kann keine umfängliche Würdigung der Vetospielertheorie erfolgen (zur Kritik: Birchfield/Crepaz 1998, Wagschal 1999a, 1999b, Zohlhöfer 2003b). Es geht nur darum, Ansatzpunkte für politische Strategien zu identifizieren.

¹³⁵ Die Zahl der betrachteten Vetospieler lässt sich – je nach Land und je nach *Policy*-Feld – noch deutlich erweitern. Tsebelis selbst betont, dass in bestimmten *Policy*-Feldern und in bestimmten Ländern zusätzliche *Vetoplayer* eine Rolle spielen können, die in Fallstudien untersucht werden sollten (Tsebelis 1995: 308). So zeigt sich etwa für Deutschland, dass das Verfassungsgericht einen wichtigen Einfluss auf die Steuerreformaktivität hatte (Wagschal 2005). Auch unabhängige Zentralbanken oder direkte Demokratie wirken in manchen Ländern als Barrieren. Entsprechend gibt es abhängig von den Idiosynkrasien der Staaten weitere Stellen im Prozess, an denen strategische Schachzüge wahrscheinlich sind.

on formulieren: Welche Institutionen, die in den unterschiedlich umfangreichen Indizes als institutionelle Schranken gehandelt werden, sind für die Analyse von Konsolidierungsstrategien wesentlich? Die Beantwortung dieser Leitfrage erfolgt entlang einer stilisierten Abfolge einzelner Schritte im *Policy*-Prozess.¹³⁶ Es werden sowohl konsensuale als auch kompetitive Vetospieler betrachtet.

3.3.3.1 Politische Strategien am Kabinetttisch

Zunächst kann man, ausgehend von der Abfolge des *Policy*-Prozesses, argumentieren, dass bereits am Kabinetttisch erste Hindernisse für Konsolidierungspolitik lauern. Finanzminister, die eine rückbauorientierte Reformpolitik durchsetzen wollen, stoßen im Kabinett auf ausgabenfreudige Ressortminister, die Konsolidierungspolitik möglicherweise blockieren (*Common Pool Problem*, vgl. 3.2.2). Diese Situation verschärft sich, wenn Koalitionsregierungen amtieren. In diesem Fall verhindern potenziell neben den unterstellten Ressortinteressen der Minister auch parteipolitische Überlegungen die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik.

3.3.3.2 Politische Strategien gegenüber dem Parlament

In der Phase der parlamentarischen Beratung (und Beschlussfassung), als nächstem logischen Schritt im *Policy*-Prozess, ergeben sich weitere Blockademöglichkeiten: „Agreement of partisan veto players is not sufficient for policy change because a proposal which is approved by all partners in a government coalition may be defeated in parliament“ (Tsebelis 1995: 302). Institutionell ergeben sich zwei Möglichkeiten einer Blockade: Zum einen ist die Durchsetzung eines von der Regierung verabschiedeten Konsolidierungsprogramms (bzw. der entsprechenden Gesetze) bei Bikameralismus von der Zustimmung der zweiten Kammer abhängig. Diese fungiert als Vetospieler – insbesondere bei gegenläufigen Mehrheiten. Mithilfe politischer Strategien kann es aber gelingen, solche Vetospieler auszuhebeln – etwa durch „Package Deals“ oder, der deutschen Erfahrung entlehnt, durch das Herauskaufen einzelner Länder, um ihre Zustimmung zu erreichen.¹³⁷ Zum anderen ist das Parlament auch in unikameralen Systemen ein möglicher Vetospieler. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Konsolidierungsprogramme in den Fraktionen der Regierung umstritten sind oder wenn besonders knappe Mehrheiten bestehen. Hier kommt es darauf an, wie stark die Regierungsfaktionen diszipliniert werden können. Bei sehr hohen Kosten für abweichendes Verhalten – wenn etwa eine Ablehnung eines wichtigen Gesetzes notwendigerweise zum Rücktritt der Regierung führt – verhalten sich Fraktionen disziplinierter. Entsprechend stellen Mehrheitswahl-Systeme vom Westminster-Typ geringere strategische Herausforderungen als etwa Verhältniswahlssysteme. Außerdem ist die Herausforderung für Koalitionsregierungen ungleich größer, weil

¹³⁶ Diese Darstellung beschränkt sich auf die stilisierte Abfolge wichtiger Schritte bei der Durchsetzung eines Konsolidierungsprogramms in der politischen Arena (vom Kabinettsbeschluss bis zur Verkündung). Die unterschiedlichen Theorien des *Policy-Cycles* können an dieser Stelle nicht diskutiert werden, zumal sie sich auf das gesamte Feld der Politikformulierung beziehen (von der Initiierung bis zur Evaluation, unter Berücksichtigung von Rückkopplungen) (Easton 1965, Jenkins 1978, Sabatier 1999, Jann/Wegrich 2003).

¹³⁷ Allgemein bekannt ist etwa die erfolgreiche Strategie von Bundeskanzler Gerhard Schröder aus dem Jahr 2000, als er die Länder Brandenburg und Berlin durch finanzielle Versprechungen köderte, um deren Zustimmung zur Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung zu gewinnen.

schließlich zwei Fraktionen diszipliniert werden müssen. Mögliche strategische Schachzüge sind auch hier Ausgleichszahlungen für ein Ja zum Konsolidierungsprogramm oder etwa die (explizite oder implizite) Verbindung der Zustimmung zur Reformpolitik mit dem Schicksal der Regierung.

Wie sind in diesem Zusammenhang Minderheitsregierungen zu bewerten? Tsebelis argumentiert, dass sowohl für Minderheitsregierungen als auch für übergroße Koalitionen das Blockadepotenzial des Parlaments abnimmt (Tsebelis 1995: 303). Während für Regierungen mit übergroßer Mehrheit die Einschätzung auf den ersten Blick überzeugt (die Regierung ist nicht auf die Zustimmung der Fraktion jedes einzelnen Koalitionspartners angewiesen, weshalb das Blockadepotenzial sinkt), überrascht die Argumentation für Minderheitsregierungen. Tsebelis behandelt Einparteien-Minderheitsregierungen wie Einparteien-Mehrheitsregierungen, weil sich Minderheitsregierungen durch ihre zentrale Position im Parlament jeweils passende Koalitionspartner suchen können und gleichzeitig als *Agenda-Setter* über eine gewisse Macht verfügen. Mit dem Blick auf politische Strategien ist der Unterschied zwischen Einparteien-Mehrheits- und Minderheitsregierungen jedoch gravierend: Weil im ersten Fall bei einer disziplinierten Fraktion die Wahrscheinlichkeit einer Blockade gering ist, sind strategische Schachzüge hier eher nicht notwendig. Bei einer Minderheitsregierung trifft jedoch das Gegenteil zu. Gerade Minderheitsregierungen stehen bei der Durchsetzung von Konsolidierungsprogrammen vor einer besonderen strategischen Herausforderung, weil sie die Zustimmung im Parlament erst organisieren müssen. Allerdings, und hier passt Tsebelis Argument, sind Minderheitsregierungen, die sich im Zentrum des Parteienspektrums bewegen, in einer komfortablen Situation, da sie unterschiedliche Partner in Aussicht haben, um die Reformpolitik durchzusetzen und diese Partner gegeneinander ausspielen können.

3.3.3.3 Politische Strategien in präsidentiellen Systemen

Politische Systeme lassen sich in zwei Grundformen unterscheiden: in parlamentarische und präsidentielle Systeme (Steffani 1979: 73). Entsprechend unterscheiden sich auch die institutionellen Einflussfaktoren zwischen beiden Systemtypen. Folgt man der Logik von Tsebelis, lässt sich der Präsidentialismus als weiterer Vetopunkt auffassen, wenn eine status-quo-verändernde Politik durch den Präsidenten blockiert werden kann (Tsebelis 1995: 306). Entsprechend erhalten präsidentielle Systeme einen zusätzlichen Vetopunkt im Index. Für die Analyse der politischen Strategien sollte die Definition weiter gefasst werden. Schließlich sind Präsidenten nicht nur dann ein strategisches Problem, wenn sie einen formalen Vetopunkt besitzen. Auch in semi-präsidentiellen Systemen, etwa in Frankreich, hat der Präsident – insbesondere, wenn er der gleichen Partei wie der Premierminister angehört – ein großes Mitspracherecht: Eine Regierung der UMP könnte es sich nicht erlauben gegen den Willen eines UMP-Präsidenten zu opponieren.¹³⁸ Auch wenn kein Vetopunkt im strikten

¹³⁸ Im Falle einer *Cohabitation* ist die Lage wiederum differenzierter zu sehen. Es ändert sich jedoch nichts an der grundsätzlichen Aussage, dass in präsidentiellen Systemen potenziell ein weiterer Ansatzpunkt für strategisches Verhalten von Regierungen bei der Durchsetzung von Reformpolitik vorliegt.

Sinne vorliegt, ergibt sich auch in semi-präsidentiellen Systemen an dieser Stelle ein weiterer Ansatzpunkt für politische Strategie.

3.3.3.4 Politische Strategien im dezentralisierten Staat

Der Föderalismus wird in der klassischen Vetospielertheorie nach Tsebelis (1995) nicht direkt als Vetospieler benannt und findet nur indirekt über die Rolle der zweiten Kammern Eingang in das Konzept. Andere Konzepte der institutionellen Barrieren (Schmidt 1996) nehmen Föderalismus dagegen genauso als institutionelles Hindernis auf, wie Erweiterungen des Vetospieler-Ansatzes (Wagschal 1999a). Blickt man auf Konsolidierungsstrategien, so erkennt man gerade in Bundesstaaten Abhängigkeiten, die über die Repräsentation der Gliedstaaten in zweiten Kammern hinaus gehen: Saniert der Bund etwa seinen Haushalt, während die Gliedstaaten weiterhin hohe Defizite erwirtschaften und die Verschuldung erhöhen, konterkarieren diese den gesamten Konsolidierungserfolg des Landes. Somit besitzen Bundesstaaten in föderalen Systemen in der Regel zwei Blockademöglichkeiten: zum einen über ein formales Veto in der zweiten Kammer, zum anderen faktisch durch ihr eigenes unabhängiges fiskalpolitisches Handeln. Denn die Regierung auf Bundesebene ist ihrerseits meist an einer gesamtstaatlichen Konsolidierung interessiert – allein schon aufgrund der häufig dahinter stehenden *Bail-Out*-Verpflichtung oder aufgrund vertikaler finanzieller Umverteilung, von der dann wieder die Bundesfinanzen betroffen sind.

Der Föderalismus hat also im *Policy*-Feld der Finanzpolitik zusätzliches Gewicht. Ein auf Bundesebene agierender Politiker, der ein Konsolidierungsprogramm durchsetzen will, muss mit den Ländern als möglichen Vetospielern rechnen – sowohl in der zweiten Kammer, als auch faktisch. Strategische Schachzüge sind an dieser Stelle im politischen Prozess zu erwarten.

3.3.3.5 Zusammenfassung

Ein zweiter Ansatzpunkt für politische Strategie liegt in der politischen Arena. Politische Strategie ist hier ein Mittel, um institutionelle Barrieren für die Durchsetzung der *Policy* zu umgehen. Tabelle 3.3 gibt einen Überblick über die wichtigsten Vetospieler, die Konsolidierungspolitik potenziell behindern. Deren tatsächliche Stärke lässt sich anhand einiger Einflussfaktoren bestimmen. Diese orientieren sich in der Regel an der von Tsebelis formulierten Argumentation, dass umso höheres Blockadepotenzial entsteht, je mehr Vetospieler am Entscheidungsprozess beteiligt sind und je kongruenter und kohäsiver diese sind. Die jeweiligen politischen Akteure werden nun ihren Nutzen maximieren, indem sie versuchen, vorhandenes Blockadepotenzial durch politische Strategien aufzulösen.¹³⁹ Die Analyse der Konsolidierungsstrategien in der politischen Arena setzt also an den fünf in Tabelle 3.3 genannten Bereichen an.

¹³⁹ Raschke und Tils geben insbesondere Angriffen auf die innere Kohäsion der Vetospieler Erfolgchancen (Raschke/Tils 2007: 412).

Tab. 3.3: Übersicht über Blockadepotenzial bei Konsolidierungspolitik in der politischen Arena

Phase im <i>Policy</i> -Prozess	Politischer Akteur	Mögliche Vetospieler	Einflussfaktoren auf die Stärke der Vetospieler
Entscheidung im Kabinett	Finanzminister	<ul style="list-style-type: none"> ● Ressortminister ● Koalitionspartei 	<ul style="list-style-type: none"> ● Zahl der Ressortminister ● Zahl der Koalitionsparteien ● Ideologische Position der Koalitionsparteien und der „spending ministers“ zur <i>Policy</i> ● Kohäsion der Koalitionsparteien
Entscheidung im Parlament (Erste Kammer)	Regierung	Parlamentsfraktionen	<ul style="list-style-type: none"> ● Mehrheitsverhältnisse ● Zahl der Regierungsfaktionen ● Wahlsystem (→ Disziplinierung) ● Ideologische Position der Regierungsfaktionen zur <i>Policy</i> ● Kohäsion der Regierungsfaktionen
Entscheidung im Parlament (Zweite Kammer)	Regierung	Zweite Kammer	<ul style="list-style-type: none"> ● Institutionelle Position der zweiten Kammer (echtes Blockadepotenzial oder „Reflexionsparlament“) ● Mehrheitsverhältnis in der zweiten Kammer ● Ideologische Position der Mehrheit der zweiten Kammer zur <i>Policy</i> ● Kohäsion der Mehrheit der zweiten Kammer
Politisches System	Regierung	Präsident	<ul style="list-style-type: none"> ● Parteilugehörigkeit des Präsidenten ● Ideologische Position des Präsidenten zur <i>Policy</i>
Staatsaufbau	Regierung des Zentralstaats	Regierungen der Bundesstaaten	<ul style="list-style-type: none"> ● Grad der Unabhängigkeit der Bundesstaaten ● <i>Bail-Out</i>? ● Finanzielle Verflechtungen zwischen Bundesstaaten und Zentralstaat ● Ideologische Position der Regierungen der Bundesstaaten zur <i>Policy</i> ● Gewicht der Bundesstaaten im Vergleich zum Zentralstaat

3.3.4 Ein allgemeines Modell für die politische Strategieanalyse von Konsolidierungspolitik

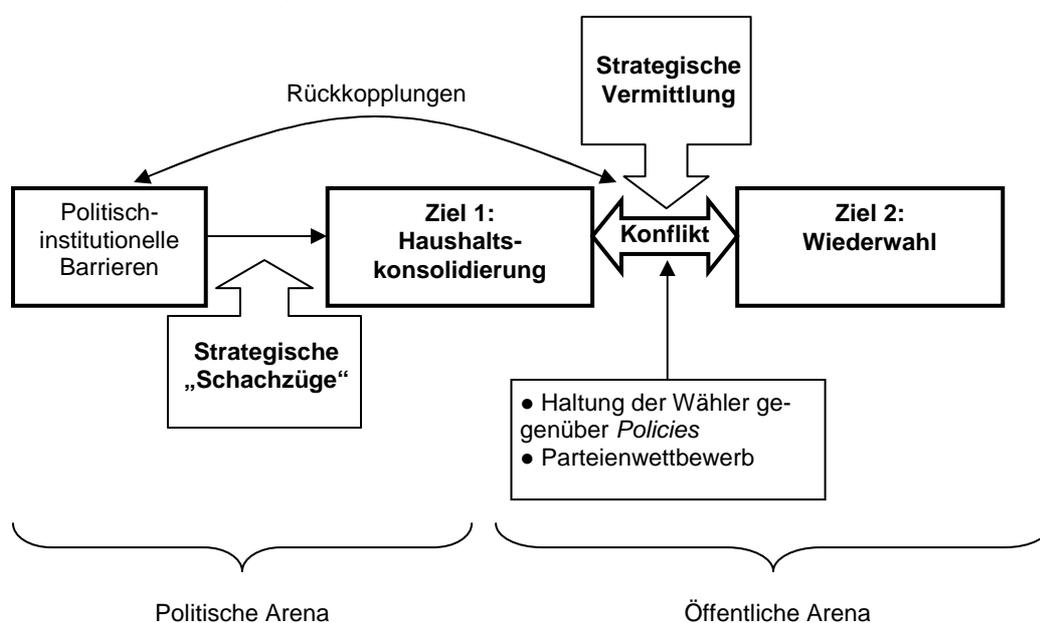
Die vergangenen beiden Abschnitte (3.3.2, 3.3.3) haben zwei Ansatzpunkte für politische Strategie herausgearbeitet. Zum einen wurde gezeigt, dass politische Institutionen die Durchsetzung von Politik allgemein und auch von rückbauorientierter Reformpolitik begrenzen. Daher ergibt sich innerhalb der politischen Arena ein Bedarf an politischer Strategie („strategische Schachzüge“). Zum anderen ist bei rückbauorientierter Reformpolitik zu erwarten, dass die strategische Vermittlung in der öffentlichen Arena eine wichtige Rolle spielt. Dies liegt im Zielkonflikt begründet, der zwischen den Präferenzen der Wähler und der Reformpolitik entsteht.

Betrachtet man beide Ansatzpunkte gemeinsam, so lassen sich einige Rückkopplungen feststellen. Zum ersten taucht die Variable der *Policy*-Durchsetzung in beiden Ansatzpunkten für politische Strategie auf. Die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik wird einerseits durch den Zielkonflikt mit der Wiederwahlwahrscheinlichkeit begrenzt und andererseits durch institutionelle Barrieren. Eine politikintern erfolgreiche Durchsetzungsstrategie verschärft dabei den Zielkonflikt, weil sie mehr Konsolidierungspolitik erlaubt. Einer Regierung stellt sich die Herausforderung, sowohl mit strategischen Schachzügen institutionell die Durchsetzung einer Konsolidierungspolitik zu ermöglichen als auch gleichzeitig die Implikationen zu beachten, die sich aus dem Streben nach Wiederwahl ergeben, und auf diese mit der entsprechenden Vermittlungsstrategie zu reagieren.

Eine zweite Rückkopplung ergibt sich zwischen dem Zielkonflikt und den politisch-institutionellen Barrieren. So führt ein starker Zielkonflikt zwischen *Policy*-Durchsetzung und dem Streben nach Wiederwahl insbesondere bei parteipolitischen Vetospielern zu höheren Hindernissen. Ein Beispiel: Steht die Bevölkerung einer Haushaltskonsolidierung sehr ablehnend gegenüber, können Regierungen ihre Parlamentsfraktionen schwerer disziplinieren.

Drittens wirkt eine erfolgreiche Kommunikationsstrategie, die die Wähler positiv beeinflusst, auf die politikinterne Strategie zurück. Sie führt nicht nur zu einem größeren Handlungsspielraum für die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik. Sie kann auch einen disziplinierenden Effekt auf Koalitionspartner haben. Denn für diese lohnt sich ein Abweichen vom Konsolidierungskurs elektoral nicht mehr. Politiker können auch mit einer „Going-Public“-Strategie gezielt versuchen, die Öffentlichkeit auf ihre Seite zu ziehen und dadurch in die politische Arena zurückzuwirken (Kriesi 2003: 217-218).

Abb. 3.5: Ansatzpunkte für politische Strategie



In Rückgriff auf die Definition politischer Strategie als Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulation (Raschke/Tils 2008) lassen sich die skizzierten Ansatzpunkte für strategisches Regierungshandeln aus einer weiteren Perspektive beleuchten. So finden sich die Ansatzpunkte für politische Strategie zum einen in der öffentlichen Arena: Strategische Vermittlung versucht hier den Zielkonflikt zwischen Haushaltskonsolidierung und dem Streben nach Wiederwahl zu entschärfen (Ziel). Dafür wird strategische Vermittlung durch Kommunikation und Organisation eingesetzt (Mittel). Als Umwelt fungiert die Öffentlichkeit, denn die Strategie bezieht sich auf die öffentliche Arena, auf die Beziehung zwischen politischem Akteur und Wähler. Zum anderen sind strategische Schachzüge (Mittel) in der politikinternen Arena (Umwelt) zu erwarten, wenn es darum geht, ein politisches Programm gegen Institutionen oder politische Barrieren durchzusetzen (Ziel).

3.3.5 Perspektivwechsel: Politische Strategie als Determinante

Das oben entwickelte Modell für die Strategieberichtung von Konsolidierungspolitik hat zwei Ansatzpunkte für politische Strategie identifiziert: Strategische Schachzüge und strategische Vermittlung. Diese beiden Ansatzpunkte lassen sich mit bestehenden Theorieansätzen aus der Staatstätigkeitsforschung verbinden. Damit ist es möglich, eine Verbindung zwischen der dritten Analyseebene (Strategieberichtung) mit den ersten beiden Analyseebenen (quantitative Analyse und Prozessanalyse) herzustellen.

Die Verbindung wird deutlich, wenn man politische Strategie als eine Determinante von Konsolidierungspolitik auffasst. Bei dieser Betrachtungsweise ist das Ausmaß der Konsolidierungspolitik die abhängige Variable, die durch unterschiedliche unabhängige Variablen beeinflusst wird. Politische Strategie kann dabei als Schubkraft für Konsolidierungspolitik aufgefasst werden. Sie wirkt jedoch nicht als Determinante im klassischen Sinne. Vielmehr setzt politische Strategie, bestehende Hindernisse für die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik außer Kraft. Sie ist ein Instrument, mit dem Akteure den bremsenden Einfluss gewisser Variablen abschwächen. Es wurde bereits aufgezeigt, dass bei rückbauorientierter Reformpolitik insbesondere zwei Blockaden untersuchungswürdig sind: Zum einen Blockaden in der politischen Arena durch institutionelle Barrieren, zum anderen Blockaden in der öffentlichen Arena aufgrund des Strebens der Regierungen nach Wiederwahl. Beide Variablen werden auf der ersten und zweiten Analyseebene untersucht – in Form des Vetospieler-Indexes sowie der Indikatoren für temporale Fragmentierung (Regierungswechsel, Wahlabstand). Daher bestehen an diesen Stellen zwei direkte Anknüpfungspunkte, welche die drei Analyseebenen verbinden.

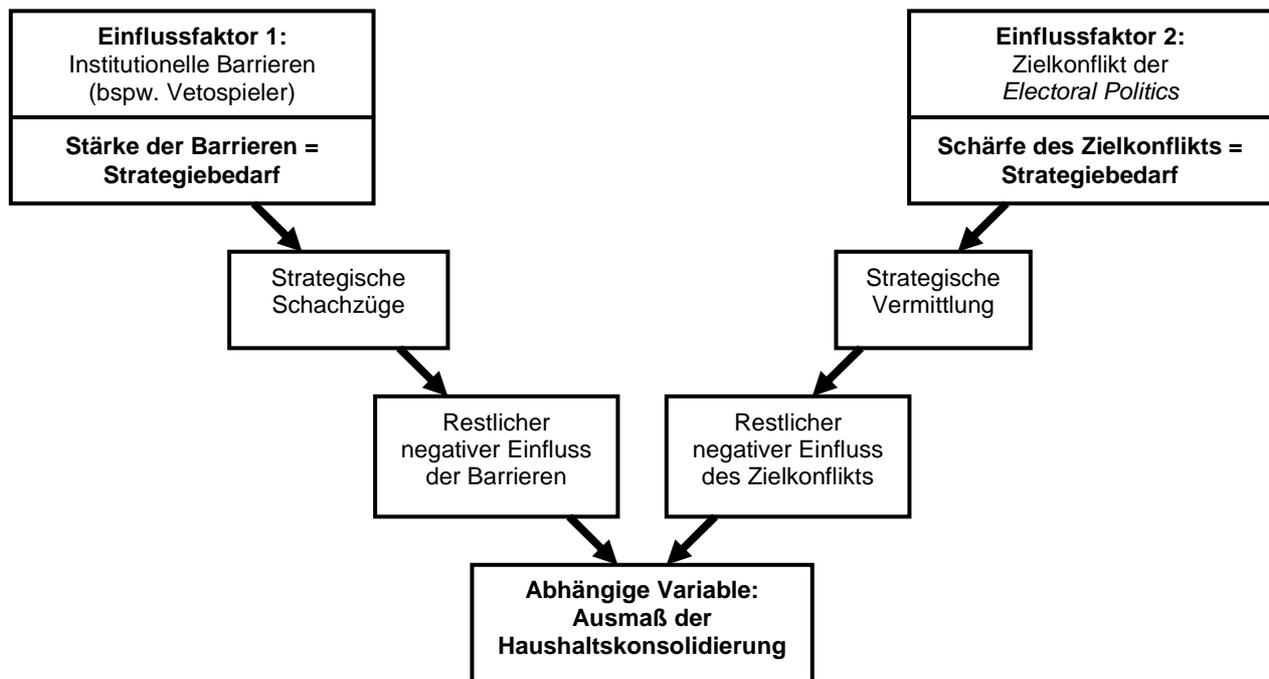
Zunächst zu Blockaden in der politischen Arena. Hier kann es Regierungen mithilfe strategischer Schachzüge gelingen, den bremsenden Einfluss der Vetospieler aus dem Weg zu räumen (vgl. 3.3.3). Der nach der Anwendung von Strategie übrigbleibende bremsende Einfluss von institutionellen Hürden ergibt sich demnach als Resultat aus der Stärke der institutionellen Hürden (Strategiebedarf in der politischen Arena) und der Wirksamkeit der Strategie. In der quantitativen Auswertung und in der Prozessanalyse wird der Vetospieler-Index auf seine Erklärungskraft hin überprüft. Es bleibt der Auswertung überlassen, ob sich letztlich ein Zusammenhang zwischen Vetospielern und der Konsolidierungsperformanz herstellen lässt. Das Ergebnis weist darauf hin, ob strategische Schachzüge ausreichend angewendet wurden.

Die zweite Blockade liegt in den *Electoral Politics* begründet – im Zielkonflikt zwischen der Durchsetzung von Konsolidierungspolitik und dem Streben nach Wiederwahl.¹⁴⁰ Das Instrument für die Entschärfung des Zielkonflikts sind Vermittlungsstrategien – sowohl organisatorischer als auch kommunikativer Art. Die restliche Bremswirkung des Zielkonflikts ergibt sich, analog zu oben, aus der Differenz zwischen der Schärfe des Zielkonflikts (Strategiebedarf in der öffentlichen Arena) und der Wirksamkeit der Strategie. Auch dieser Zusammenhang wurde bereits bei der Herleitung der theoretischen Basis für die quantitative Untersuchung und

¹⁴⁰ Die Entschärfung des Konflikts kann natürlich immer durch einen Verzicht auf die Durchsetzung der *Policy* erfolgen. An dieser Stelle soll jedoch Strategie als Determinante betrachtet werden – das Ausmaß der Konsolidierungspolitik ist abhängige Variable.

die Prozessanalyse diskutiert. Denn die Konzepte der temporalen Fragmentierung und des politischen Konjunkturzyklus drücken genau diesen Zielkonflikt aus: Das Streben nach Wiederwahl hemmt die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik. Unabhängig vom Ergebnis der quantitativen Analyse und der Prozessanalyse sei angemerkt: Sollte Konsolidierungspolitik aufgrund von Wiederwahlüberlegungen nicht gelingen, kann dies auch als Hinweis auf nicht erfolgreiche oder nicht ausreichende strategische Vermittlung interpretiert werden.

Abb. 3.6: Politische Strategie als Determinante



Dass Konsolidierungspolitik blockiert werden kann und dass die Blockaden ihrerseits durch politische Strategie aufgelöst werden können, ist eine grundsätzliche Einsicht. In der Realität bestehen jedoch graduelle Abstufungen. So treten in den verschiedenen untersuchten OECD-Ländern unterschiedlich viele Vetospieler auf.¹⁴¹ Und auch der Zielkonflikt zwischen Durchsetzung der Konsolidierungspolitik und dem Streben nach Wiederwahl ist unterschiedlich stark – je nach Stimmung der Bevölkerung und Parteienwettbewerb (vgl. 3.3.2). In der Analyse der politischen Strategien ist also damit zu rechnen, dass der Strategiebedarf und die strategischen Reaktionen in den untersuchten Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

¹⁴¹ Zudem divergieren Kongruenz und Kohäsion der Vetospieler, was die Stärke der Blockade ebenfalls beeinflusst.

3.4 Ableitung der Fallauswahl

Dieses dritte Kapitel hat die theoretischen Grundlagen für die Untersuchung von Konsolidierungsdeterminanten gelegt: Zum ersten wurden aus bestehenden Theorieansätzen Hypothesen zum Zusammenhang einzelner Variablen mit der Konsolidierungsperformanz abgeleitet. Zum zweiten wurde ein Modell zur theoriegeleiteten Analyse rückbauorientierter Reformstrategien entwickelt. Zum dritten wurde herausgearbeitet, wie sich qualitative Prozessanalyse und quantitative Auswertung durch Triangulation gewinnbringend miteinander verknüpfen lassen (Analyseebenen I und 2) und welche Verbindungspunkte zwischen der Strategieleitung und der Auswertung auf der ersten und zweiten Analyseebene bestehen (vgl. 3.3.5).

Während sich die quantitative Analyse auf die Gesamtheit der OECD-Staaten bezieht, setzt die Untersuchung der politischen Konsolidierungsprozesse (Ebene 2) und der Reformstrategien (Ebene 3) die Auswahl einiger Fallbeispiele voraus. Hinsichtlich der Fallauswahl hat die Argumentation in Kapitel 3.2.2 gezeigt, dass für die Prozessanalyse mit dem Ziel der Triangulation möglichst solche Länder ausgesucht werden sollten, die einerseits politisch und institutionell unterschiedlich ausgestaltet sind, andererseits jedoch erfolgreich konsolidiert haben – also die gleiche Ausprägung auf der abhängigen Variablen aufweisen. Dies wurde in der Fallauswahl berücksichtigt. Denn in den aufgenommen erfolgreichen Konsolidierungsländern (Schweden, Belgien und Kanada) unterscheiden sich

- 1) die Zahl der Vetospieler,
- 2) die Wahlsysteme,
- 3) der Staatsaufbau (föderale und unitaristische Staaten),
- 4) die wohlfahrtsstaatlichen Arrangements (Esping-Andersen 1990).

Auch aus der Sicht der Strategieleitung macht eine Varianz zwischen den Ländern hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung Sinn (vgl. 3.3.3): Je mehr unterschiedliche Vetospieler-Strukturen analysiert werden, umso vielfältigere Reaktionen der politischen Akteure durch strategisches Handeln lassen sich identifizieren. Und je stärker die institutionellen Barrieren sind, umso größer ist der Strategiebedarf.

Einen zweiten Ansatzpunkt für politische Strategie stellen die *Electoral Politics* dar – also die Schärfe des Zielkonflikts zwischen dem Streben nach Wiederwahl und dem Streben nach *Policy*-Durchsetzung (s.o.). Dieser Zielkonflikt hängt einerseits vom Parteienwettbewerb ab und andererseits vom Grad der Akzeptanz der *Policy* in der Bevölkerung. Daher wurden Länder einbezogen, in denen in den 90er Jahren

- 1) der Parteienwettbewerb¹⁴² und

¹⁴² In Schweden zeichneten sich die 90er Jahre durch einen starken Parteienwettbewerb zwischen dem bürgerlichen Lager und den Sozialdemokraten aus. In Kanada brach die scharfe Konkurrenz zwischen Liberalen und Konservativen durch den Erdrutschsieg der Liberalen 1993 zusammen. Die konservative Opposition war danach auch aufgrund der regionalen Fragmentierung des Parteiensystems zersplittert, weshalb die Liberalen keine ernsthafte Opposition fürchten mussten. In Belgien war der Parteienwettbewerb in den 90er Jahren zwar einerseits hoch, weil mit den flämischen Liberalen eine ernsthafte Oppositionspartei bestand. Gleichzeitig war

2) die Stimmungslage im Hinblick auf Konsolidierungspolitik¹⁴³ unterschiedlich war.

Außerdem wurde gezeigt, dass die Analyse eines kontrastierenden Falls sinnvoll ist. Bezogen auf die Konsolidierungspolitik ist es also ertragreich, auch eine gescheiterte Haushaltssanierung zu untersuchen. Dies ermöglicht es, die aus der Analyse der erfolgreichen Konsolidierer abgeleiteten Ergebnisse den Resultaten zu der gescheiterten Konsolidierung gegenüberzustellen. Aus diesem Grund wurde Frankreich ausgewählt, deren Regierungen sich in den 90er Jahren zwar um eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bemühten, letztlich aber scheiterten. Frankreich ist auch deshalb geeignet, weil im Untersuchungszeitraum unterschiedliche Regierungen in unterschiedlichen institutionellen Arrangements amtierten (Juppé-Regierung im *United Government* mit dem Präsidenten und die Regierung Jospin in einer *Cohabitation*).¹⁴⁴

Schließlich spielten forschungspraktische Überlegungen eine Rolle. Denn die Auswahl dieser Länder ermöglichte es, Analysen in der jeweiligen Landessprache durchzuführen, was insbesondere bei der Beurteilung von Reden (für die Analyse der Kommunikationsstrategien) und Gesetzestexten (für die Prozessanalyse) sowie bei den Interviews mit politischen Akteuren der Konsolidierungen notwendig war.

Wendet man diese Kriterien auf das Sample der 23 OECD-Staaten an, das dieser Untersuchung zugrunde liegt, ergibt sich folgende Fallauswahl für die vier qualitativen Studien.

Tab. 3.4: Länderauswahl für die qualitativen Fallstudien

	Schweden	Kanada	Belgien	Frankreich
Konsolidierer?	ja	ja	ja	nein
Präsidentialismus	nein	nein	nein	ja
Föderalismus	nein	ja	ja	nein
Wohlfahrtsstaatliches Arrangement	sozialdemokratisch	liberal	konservativ	konservativ
Wahlsystem	VHW	MHW	VHW	roman. MHW
Vetospieler	wenig	mittel	viele	mittel
Parteienwettbewerb in den 90ern	hoch	niedrig	mittel	hoch
Stimmung der Bevölkerung im Hinblick auf Konsolidierungspolitik	mittel	positiv	negativ	negativ
Forschungspraktische Überlegungen: Beherrscht Forscher die Landessprache?	ja	ja	ja	ja

Anmerkung: VHW: Verhältniswahlrecht; MHW: Mehrheitswahlrecht; roman. MHW: romanisches Mehrheitswahlrecht.

jedoch aufgrund der „belgischen Verhältnisse“ bei der Regierungsbildung klar, dass entweder die Sozialdemokraten oder die Christdemokraten in die Regierung einziehen würden, weil ohne sie die regionale Ausgewogenheit nicht zu leisten wäre. Daher kann der Parteienwettbewerb als „mittel“ eingestuft werden. In Frankreich waren die 90er Jahre durch einen hohen Parteienwettbewerb geprägt, da sich das linke Lager und das bürgerliche Lager bei den Wahlen zur Nationalversammlung und bei den Präsidentschaftswahlen als Konkurrenten gegenüberstanden. Eine ausführliche Besprechung der jeweiligen Situation des Parteienwettbewerbs findet sich in den Untersuchungen der politischen Strategie in den einzelnen Ländern (Kapitel 6.2.2, 6.3.2, 6.4.2), sowie für Frankreich in Kapitel 7.4.2.2.

¹⁴³ Eine Einschätzung zur Stimmungslage der Bevölkerung im Hinblick auf die Konsolidierungspolitik in den einzelnen Ländern findet sich in den jeweiligen Länderstudien zur Strategieanalyse in den Kapiteln 6.2.2, 6.3.2, und 6.4.2, sowie für Frankreich in Kapitel 7.4.2.2.

¹⁴⁴ Deutschland wurde aufgrund der Sonderbedingungen der deutschen Einheit nicht ausgewählt.

4 Quantitative Analyse

„Quite surprisingly, among the vast literature on the political economy of fiscal policies, nobody has yet studied the political and economic determinants of fiscal adjustments.“ (Mulas-Granados 2006: 3)

Warum haben einige westliche Industriestaaten in den 90er Jahren ihre Staatsfinanzen konsolidiert, während andere OECD-Länder Defizite und Schulden weiter erhöhten? Welche Faktoren sind für die unterschiedliche Performanz verantwortlich? Diese zentrale Frage treibt die Wissenschaft seit einigen Jahren um. Dennoch konstatiert Mulas-Granados 2006, dass die vielen empirischen politökonomischen Studien die Frage nach dem „Warum“ – also die Frage nach den Determinanten – nicht stringent beantwortet haben (Mulas-Granados 2006: 3). Man hatte stattdessen jahrelang Teilaspekte von Konsolidierungen untersucht (vgl. 2.5). Erst Ende 2007 befassten sich Mierau, Jong-A-Pin und de Haan in einer quantitativen Studie mit der Frage, welche Faktoren Budgetkonsolidierungen determinieren (Mierau/Jong-A-Pin/de Haan 2007).¹⁴⁵

Ziel dieses vierten Kapitels ist es, mithilfe unterschiedlicher statistischer Methoden der Antwort auf die oben formulierte Frage näher zu kommen. Um die Analyse auf ein möglichst sicheres Fundament zu stellen, wird ein Mix verschiedener quantitativer Verfahren gewählt. Darüber hinaus sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Faktoren die inhaltliche Zusammensetzung von Budgetkonsolidierungen beeinflussen. Die Auswertung auf der Makroebene bildet entsprechend dem Forschungsdesign der Arbeit die erste Stufe der Analyse (vgl. I.I.I). Die Ergebnisse zu den Determinanten werden im Schlusskapitel (vgl. 8.I) mit den Resultaten der Prozessanalyse zusammengeführt und ergeben gemeinsam mit den Erkenntnissen aus der Strategieanalyse ein Gesamtbild.

Die theoretische Basis für die quantitative Auswertung legen Erklärungsansätze aus der Politischen Ökonomie und aus der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Aus diesen Ansätzen wurden oben (vgl. 3.I) bereits Hypothesen über mögliche Zusammenhänge abgeleitet. Die quantitative Auswertung orientiert sich an den Theorieansätzen.

Das folgende Kapitel gliedert sich in drei Teile. Der erste Abschnitt diskutiert die Analysemethode. Mit diesem Rüstzeug ausgestattet, erfolgt im zweiten Teil die quantitative Untersuchung der Konsolidierungsbemühungen in 23 OECD-Ländern in den 90er Jahren und die Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung der Haushaltskonsolidierungen. Die Ergebnisse dieser Auswertungen werden in einem dritten Abschnitt zusammengefasst und eingeordnet.

¹⁴⁵ Die Autoren stellen zur Untersuchung der Determinanten von Konsolidierungen ebenso überrascht wie zutreffend fest: „This paper empirically examines the economic and political determinants of the likelihood that a fiscal adjustment takes place, no matter whether it is successful or not. While this issue has hardly received attention in the literature, several political economy theories provide guidance under which circumstances fiscal adjustments may take place“ (Mireau/Jong-A-Pin/de Haan 2007: 298).

4.1 Methode

4.1.1 Ausgangspunkt: Grundsätzliche Überlegungen

Die ersten beiden Kapitel dieser Arbeit haben Hinweise darauf gegeben, welche grundsätzlichen methodischen Fragen bei der quantitativen Analyse von Budgetkonsolidierungen eine Rolle spielen.¹⁴⁶ Aus drei unterschiedlichen Argumentationssträngen lassen sich Erkenntnisse für die Wahl der Methode ableiten.

So beeinflusst erstens die Datenqualität die Wahl der Analysemethode. Als Leitsatz gilt die Warnung von Dogan vor „Overquantification“: „The limits to quantification appear when there is a gap between the amount and the quality of data available and the statistical technique adopted for its treatment“ (Dogan 1994: 37). Dieser Leitsatz bedeutet, dass die Qualität der Daten darüber entscheidet, wie elaboriert die statistische Analysemethode sein kann. Bei kleinen Fallzahlen und nachweisbar schlechter Datenqualität besteht die Gefahr, dass eine komplizierte statistische Analysemethode Artefakte erzeugt und die Ergebnisse nicht robust sind (Magnusson/Bergman 1990). Gerade in der Literatur zur Untersuchung von Staatsausgaben wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die aggregierten Daten häufigen Revisionen unterliegen (Balassone/Franco/Zotteri 2006: 74, De Deken/Kittel 2007: 99). Die vorliegende Arbeit reagiert in zweierlei Hinsicht auf diese Probleme. Zum einen beschränkt sich die Auswertung nicht auf eine Analysemethode. Sie baut stattdessen auf verschiedenen quantitativen Verfahren auf. Dadurch ist es möglich, die gewonnenen Resultate zu vergleichen und somit zu einem möglichst umfassenden Bild zu gelangen. Zum anderen wird auf Tests der Robustheit der Ergebnisse Wert gelegt – in der Regel über Residuendiagnostik und *Jackknife*-Verfahren.¹⁴⁷

Ein zweiter Argumentationsstrang, der bei der Wahl der Analysemethode zu beachten ist, ergibt sich aus der Kritik an der gepoolten Zeitreihenanalyse (Kittel/Winner 2005, Plümper/Troeger/Manow 2005, Kittel 2006) und an der multiplen Regressionsanalyse (insbesondere Shalev 2007). Interpretiert man die Argumentation der Kritiker zurückhaltend, so verdammen sie die multiple Regressionsanalyse nicht grundsätzlich. Vielmehr sprechen sie sich gegen deren unreflektierte Anwendung als methodisches Allheilmittel für jede quantitative Forschungsfrage aus (hierzu auch: Achen 1999). Aus diesem Grund reagiert diese Arbeit mit einem spezifischen Forschungsdesign und einem Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Elementen. Für die Wahl der quantitativen Analysemethoden ergibt sich eine weitere Implikation: Denn nach Shalev sollten vermehrt alternative Analyseverfahren einbezogen werden, um lineare multiple Regressionsanalysen zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen. Diesem Anspruch wird die vorliegende Arbeit dadurch gerecht, dass sie der Diskriminanzanalyse und der logistischen Regressionsanalyse eine zentrale Rolle zukommen lässt.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Auf grundlegende Fragen zur vergleichenden Methode geht dieser Abschnitt nicht ein. Diese Weichenstellungen werden in der Einleitung diskutiert (vgl. I.2).

¹⁴⁷ Die Ergebnisse dieser Auswertungen sind ausführlich im Anhangband I dargestellt.

¹⁴⁸ Beide Verfahren sind mit der linearen Regressionsanalyse verwandt. Jedoch kann die Anwendung unterschiedlicher Verfahren auf die gleiche Fragstellung als wechselseitige Ergänzung zu einer besseren Einschätzung der Belastbarkeit der Ergebnisse führen.

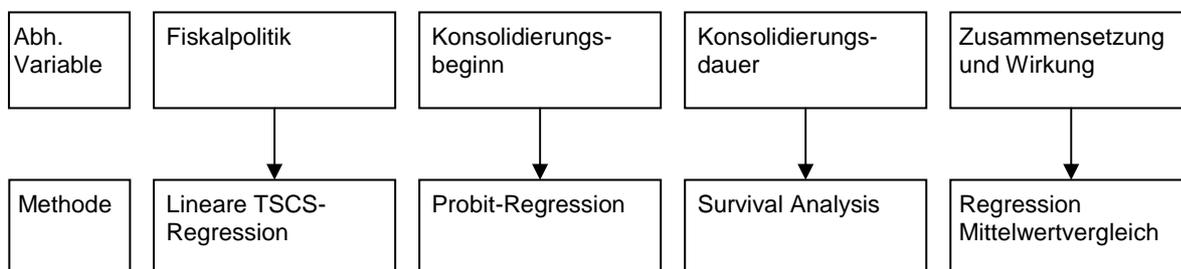
Die dritte Erkenntnis, die sich für die Wahl der Methoden aus den bisherigen Kapiteln ergibt, lässt sich aus der Diskussion unterschiedlicher Forschungsdesigns ableiten. So hat das zweite Kapitel gezeigt, dass einige Untersuchungen Konsolidierungen nicht als Periodenphänomene analysieren, sondern vielmehr die generelle fiskalpolitische Performanz auf der Basis von Jahresveränderungen auswerten (vgl. 2.2.1).¹⁴⁹ Zudem analysierte man lange Zeit Teilphänomene wie die Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns bzw. eines Konsolidierungsabbruchs und die Wirkung von Konsolidierungen – häufig auf Basis einer Auswahl von Konsolidierungsländern (vgl. 2.2.5). In dieser Arbeit werden stattdessen Konsolidierungen primär als Perioden betrachtet und gleichzeitig alle OECD-Länder einbezogen. Denn wenn die Nicht-Konsolidierer per Definition aus der Grundgesamtheit der analysierten Länder ausgeschlossen werden, sind die Ergebnisse durch einen *Selection Bias* verzerrt (Giudice/Turrini/in't Veld 2003: 6).¹⁵⁰ Den zentralen Gegenstand der Analyse bildet also die unterschiedliche Performanz von Konsolidierungsländern und Nicht-Konsolidierern. Erst in einem zweiten Schritt erfolgt die Auswertung der inhaltlichen Ausgestaltung der Budgetsanierungen für die Grundgesamtheit der Konsolidierungsländer. Diese klare Abgrenzung von bisherigen Studien führt zu einem spezifischen Untersuchungsdesign und spezifischen statistischen Verfahren. Sie werden im folgenden Abschnitts hergeleitet.

4.1.2 Von der Forschungsfrage über das Untersuchungsdesign zur Methode

Die Auswahl der geeigneten Methode zur Analyse einer wissenschaftlichen Fragestellung hängt vom zugrundeliegenden Untersuchungsdesign und der Forschungsfrage ab (Tacq 1997: 31). Denn schließlich sollte man „vor dem Griff in die methodische Werkzeugkiste prüfen, welche Methode(n) sich bei dem ins Auge gefassten Untersuchungsziel als am besten geeignet erweisen“ (Diekmann 2001: 18). Daher kommt der Wahl und der Diskussion des Forschungsdesigns eine Schlüsselfunktion zu (ausführlich: King/Keohane/Verba 1994).

Die bisherigen Studien, die Budgetkonsolidierungen quantitativ untersucht haben, lassen sich in mehrere unterschiedliche Strömungen einteilen (Abb. 4.I; vgl. 2.5). Die jeweiligen Untersuchungsdesigns korrespondieren mit bestimmten Analysemethoden.

Abb. 4.1: Untersuchungsdesigns und Analysemethoden



¹⁴⁹ Beispielsweise die Studien zu den Determinanten von Budgetdefiziten, der Fiskalpolitik oder der Schuldenquote (Roubini/Sachs 1989a,b, De Haan/Sturm 1994, Wagschal 1996, Mulas-Granados 2006).

¹⁵⁰ Das Problem des *Selection Bias* stellt sich in vielen politikwissenschaftlichen Studien dann, wenn die Fallauswahl anhand der abhängigen Variablen erfolgt (Jahn 2005: 67-68).

Wo reiht sich die Forschungsfrage ein, die dieser Arbeit zugrunde liegt? Grundsätzlich befasst sich die Forschungsfrage mit den Determinanten von Konsolidierungen im Allgemeinen. Für die Untersuchung stehen verschiedene Forschungsdesigns zur Auswahl. Die Wahl des Designs hängt ihrerseits von zwei Weichenstellungen ab. Zum einen stellt sich die Frage, welches Konzept von Konsolidierung der Analyse zugrunde liegt. Oben wurde bereits dargelegt, dass diese Arbeit primär nicht Jahresveränderungen, sondern Konsolidierungsperioden erforscht. Die zweite Weichenstellung nimmt die Natur der abhängigen Variablen in den Blick. Sie kann entweder metrisch skaliert sein oder aber dichotom. Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über die möglichen Untersuchungsdesigns.

Tab. 4.1: Herleitung der Untersuchungsdesigns für die quantitative Analyse

		Skalenniveau	
		dichotom/nominal	metrisch
Konzeptionelle Auffassung von Konsolidierungen	Perioden	Mittelwertvergleich und t-Test Diskriminanzanalyse Logistische Regression (Querschnitt)	Querschnittsregression
	Jahre	Logistische Regression (Panel)	Gepoolte Zeitreihenanalyse

Die Entscheidung für ein bestimmtes Untersuchungsdesign beeinflusst die Wahl der geeigneten Analysemethode. Fasst man Konsolidierungen als Perioden auf und analysiert eine dichotome abhängige Variable, so sind der Vergleich von Mittelwerten, die Diskriminanzanalyse oder die logistische Regression geeignete Auswertungsverfahren. Sie kombinieren metrische unabhängige Variablen mit dichotomen, nominal- oder ordinalskalierten abhängigen Variablen. Einen solchen Weg beschreiten Wagschal und Wenzelburger in ihrer Analyse von Haushaltskonsolidierungen (2008). Sie vergleichen die Performanz der Konsolidierungsländer hinsichtlich verschiedener unabhängiger Variablen mit dem Durchschnitt der OECD-Länder („Zwei-Gruppen-Design“). Sie fragen genau genommen, welche Faktoren die Konsolidierungsländer vom OECD-Schnitt abheben und vergleichen die Mittelwerte (Wagschal/Wenzelburger 2008: 48).

Auf einer dichotomen abhängigen Variablen basiert ebenfalls die logistische Regression im Panel. Mireau, Jong-A-Pin und De Haan (2007) wenden dieses Verfahren an. Die Methode ähnelt in der Ausrichtung dem Zwei-Gruppen-Design, geht aber in zwei Stufen vor. Denn zunächst werden die Konsolidierungsperioden per Definition festgelegt; in einem zweiten Schritt werden sie dann in einzelne Konsolidierungsjahre zerlegt und regressionsanalytisch untersucht.

Eine dritte Analysemöglichkeit besteht darin, die Entwicklung der definitionsprägenden Indikatoren für die Konsolidierungsperioden durch eine Querschnittsregression zu untersuchen. Dieses Untersuchungsdesign bezieht Konsolidierungen als Periodenphänomene, fokussiert jedoch auf die abhängigen Variablen in ihrer metrischen Form. Dies ist separat für die Veränderung der Schuldenquote oder des Primärsaldos möglich (Wag-

schal/Wenzelburger 2008b) oder aber durch Vereinigung beider Indikatoren zu einem Index der Konsolidierungsperformanz mittels z-Standardisierung (Wenzelburger 2008).

Für die Analyse der Determinanten von Budgetkonsolidierungen stehen damit drei Verfahren zur Auswahl, die sich direkt oder indirekt mit Budgetkonsolidierungen als Periodenphänomenen befassen. Die Analyse von Fiskalpolitik als vierter Kombinationsmöglichkeit aus Tabelle 4.1 zielt hingegen nicht direkt auf Konsolidierungsperioden ab. Dennoch wird eine solche Auswertung durchgeführt. Denn die Resultate können im Sinne einer Cross-Validierung genutzt werden.

Die nachgeordnete Forschungsfrage nimmt die inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen in den Blick. Ziel ist es, durch diese zusätzliche Perspektive auf Budgetkonsolidierungen Rückschlüsse auf die Determinantenanalyse zu ziehen. Weil sich die Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung alleine auf die Konsolidierungsländer bzw. -phasen bezieht, kann die methodische Herangehensweise an bewährte Untersuchungsdesigns und die damit verbundene Methode (Querschnittsregression) anknüpfen.¹⁵¹ Problematisch ist jedoch die reduzierte Größe des Samples. Weil nur 15 Länder innerhalb der 90er Jahre konsolidierten, schrumpft das Sample auf ein N=15. Dies bedeutet erhebliche Probleme wegen der möglichen Beeinflussung der Ergebnisse durch einzelne Fälle.

Schließlich einige Worte zur Zeitdimension. Querschnittsanalysen haben zur Folge, dass abhängige Variablen und unabhängige Variablen zu einem gewissen Zeitpunkt verglichen werden. Bei der Analyse von Konsolidierungsphasen ist dieser Zeitpunkt künstlich. Es werden Veränderungswerte oder Mittelwerte aus zeitlich verschiedenen Konsolidierungsphasen verglichen und im Querschnitt nebeneinander gestellt. Die temporale Herkunft der Perioden wird nicht betrachtet. Die zeitliche Dynamik während der Konsolidierungsperioden fließt nur indirekt durch die Betrachtung von Veränderungswerten über die Gesamtperioden ein. Dagegen nehmen Analysen im Paneldesign die zeitliche Variation auf. Sie beziehen sich immer auf den gesamten Untersuchungszeitraum von 1990 bis 2000 und setzen die jeweiligen Veränderungen in eine zeitliche Perspektive.

Ein weiterer Aspekt, der mit der zeitlichen Struktur verbunden ist, bezieht sich auf mögliche temporale Verzögerungen zwischen Ursache und Wirkung in Kausalzusammenhängen. Die meisten Analysen messen abhängige und unabhängige Variablen für ein bestimmtes Jahr (oder zeitunabhängig) und stellen sie zueinander in Beziehung. Ein solches Vorgehen ist jedoch problematisch, weil bei Analysen politischer Phänomene von einem gewissen *Time-Lag* zwischen politischer Entscheidung und *Outcome* ausgegangen werden muss (Dogan 1994: 46-47).¹⁵² Außerdem ist fraglich, ob die zeitliche Verzögerung in allen Ländern gleich ist. Vielmehr kann man bspw. annehmen, dass die Zeitverzögerung zwischen Regierungswechsel und politisch gefärbtem Outcome zwischen den Ländern (bspw. aufgrund unterschiedlicher Vetospielerstruktur) variiert (Plüm-

¹⁵¹ Im Unterschied zu vielen anderen Studien wird hier jedoch die Auswahl der Konsolidierer als Grundgesamtheit der Analyse explizit gemacht. Zudem erfolgt sie als zweite Stufe der Auswertung, nachdem bereits die Untersuchung auf Basis aller OECD-Länder durchgeführt wurde. Dadurch wird der oben beschriebene *Sample Selection Bias* vermieden.

¹⁵² Dies gilt ganz besonders, wenn die abhängige Variable differenziert ist (Plümper/Troeger/Manow 2005: 343).

per/Troeger/Manow 2005: 344). Auf diese unklare Struktur der Zeitverzögerungen zwischen einer Veränderung der unabhängigen Variablen und dem dadurch induzierten *Outcome* (abhängige Variable) reagiert diese Studie pragmatisch: durch die Aufnahme von *Lag*-Strukturen in der quantitativen Auswertung insbesondere bei unabhängigen Variablen, bei denen aus theoretischer Sicht eine verzögerte Wirkung zu erwarten ist.¹⁵³

Tabelle 4.2 gibt einen Überblick über die Fragestellungen dieser Arbeit, die analysierte Grundgesamtheit, das Skalenniveau der abhängigen und unabhängigen Variablen sowie die Auswertungsmethode.

Tab. 4.2: Überblick: Fragestellung, abhängige Variablen und Analysemethode

Fragestellung	Grundgesamtheit	Abhängige Variable	Unabhängige Variablen	Methode
Determinanten von Konsolidierungen	OECD-Länder	- 2 Gruppen (Konsolidierer vs. Nicht-Konsolidierer) - dichotom	- Diverse Variablen - intervallskaliert oder metrisch	- Mittelwertvergleich und t-Test - Diskriminanzanalyse
Determinanten von Konsolidierungen	OECD-Länder	- Konsolidierungsperformanz - metrisch	- Diverse Variablen - intervallskaliert oder metrisch	Querschnittsregression
Determinanten von Konsolidierungen	OECD-Länder	- Konsolidierungsjahre und Nicht-Konsolidierungsjahre - dichotom	- Diverse Variablen - intervallskaliert oder metrisch	Logistische Panelregression
Determinanten von Fiskalpolitik (Cross-Validierung)	OECD-Länder	- Fiskalpolitik (jährliche Veränderungen) - metrisch	- Diverse Variablen - intervallskaliert oder metrisch	TSCS-Regression ¹⁵⁴
Ursachen der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen	Konsolidierer	- Umfang der Konsolidierung - metrisch	- Diverse Variablen - intervallskaliert oder metrisch	Querschnittsregression
		- Veränderung einzelner Ausgabekategorien - metrisch		Querschnittsregression
		- Zusammensetzung (Einnahme- und Ausgabenquote)		Querschnittsregression

4.1.3 Statistische Auswertungsverfahren zur Analyse der Konsolidierungsdeterminanten

Nach diesen einführenden Bemerkungen zu den Implikationen, die sich aus den Forschungsfragen und den Untersuchungsdesigns für die Wahl der Analysemethode ergeben, stellen die folgenden Abschnitte dar, mit welchen statistischen Verfahren die Determinanten von Budgetkonsolidierungen untersucht werden können, welche spezifischen Probleme sich aus methodischer Sicht ergeben und wie auf diese reagiert wird. Die vorgestellten Auswertungsverfahren entsprechen den vier diskutierten Untersuchungsdesigns.

4.1.3.1 Dichotome abhängige Variable und Periodenbetrachtung: Zwei-Gruppen-Design

Die einfachste Ableitung der ersten Forschungsfrage nach den Determinanten von Konsolidierungen führt zu einem Untersuchungsdesign im Querschnitt, dessen abhängige Variable dichotom ist. Sie besteht aus zwei Gruppen: In der ersten Gruppe befinden sich die 15 Länder, die in den 90er Jahren eine Konsolidierungsphase aufweisen; in die zweite Gruppe fallen die 8 Staaten, die in diesem Zeitraum die Kriterien der Definition nicht

¹⁵³ Eine solche verzögerte Anpassungsreaktion der Politik ist bspw. zu erwarten, wenn man ökonomischen Problemdruck als erklärende Variable einführt. Entsprechend werden in der Auswertung unterschiedliche *Lag*-Strukturen aufgenommen.

¹⁵⁴ TSCS-Regression steht für „Time-Series-Cross-Sectional“-Regression und bezeichnet eine gepoolte Zeitreihenanalyse.

erfüllen. Die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz dieser beiden Ländergruppen soll nun durch verschiedene Faktoren erklärt werden. Dabei ergibt sich eine methodische Schwierigkeit, da bei der Berechnung der unabhängigen Variablen in der Gruppe der Nicht-Konsolidierungsländer keine Konsolidierungsperiode vorliegt, um die Veränderungswerte zu bilden. Ein Beispiel: Zieht man die Arbeitslosenquote als mögliche unabhängige Variable zur Erklärung von Konsolidierungsperformanz in Betracht, so könnte man erwarten, dass ein Land umso eher zur Gruppe der Konsolidierer zählt, je stärker in diesem Land die Arbeitslosenquote während der Konsolidierungsphase sinkt.¹⁵⁵ Die unabhängige Variable „Veränderung der Arbeitslosenquote“ bemisst sich also durch die Bildung des Deltas zwischen Beginn und Ende der Konsolidierungsperiode. Wendet man dieselbe Logik auf die Gruppe der Länder ohne Konsolidierungsphase an, ergibt sich ein praktisches Problem: Diese Länder weisen keine Konsolidierungsperioden auf – es ist also unmöglich die Veränderung der Arbeitslosenquote zwischen Anfang und Ende einer Konsolidierungsphase zu messen.

Ein möglicher Ausweg besteht darin, die Unterscheidung in Konsolidierer und Nicht-Konsolidierer aufzugeben und stattdessen zu analysieren, was die Konsolidierer verglichen mit dem Durchschnitt aller Länder auszeichnet. Diesen Weg gehen Wagschal und Wenzelburger (2008: 48). Dieses Verfahren antwortet jedoch nicht stringent auf die Forschungsfrage, da in den Gesamtdurchschnitt der OECD-Staaten auch die Konsolidierungsländer eingehen. Deshalb entwickelt diese Arbeit den beschriebenen Ansatz weiter, indem sie für die Länder der Nicht-Konsolidierungsgruppe fiktive Konsolidierungsphasen einführt.

Fiktive Konsolidierungsperioden

Das Konzept der fiktiven Konsolidierungsperioden schafft ein künstliches Pendant zu den tatsächlichen Konsolidierungsphasen. Mit den fiktiven Perioden ist es möglich, Werte der unabhängigen Variablen für die Nicht-Konsolidierer festzulegen. Im Zentrum des Verfahrens steht das Ziel, den Wert der unabhängigen Variablen für die Nicht-Konsolidierer mit den Werten der Konsolidierer vergleichbar zu machen. Die Werte einer unabhängigen Variablen für die fiktive Konsolidierungsphase eines Nicht-Konsolidierungslandes berechnen sich wie folgt: Auf der Basis der realen Werte der unabhängigen Variablen im Nicht-Konsolidierungsland wird für jeden der 15 beobachteten Konsolidierungszeiträume ein Wert ermittelt. Das arithmetische Mittel aus diesen 15 Werten entspricht dem Wert der unabhängigen Variablen für die fiktive Konsolidierungsphase des jeweiligen Landes. Ein Beispiel für die Berechnung der unabhängigen Variablen „Veränderung der Arbeitslosigkeit“ für die fiktive Konsolidierungsperiode für Frankreich illustriert das Vorgehen.

Tab. 4.3: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Frankreich

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
8,9	9,5	10,4	11,7	12,1	11,5	12,1	12,1	11,5	10,8	9,4

Quelle: OECD Economic Outlook 81.

¹⁵⁵ Allein der direkte saldenmechanische Zusammenhang zwischen den Staatsausgaben, den Sozialausgaben und der Veränderung des „Nachfragefaktors“ Arbeitslosigkeit legt eine Beziehung dieser Variablen nahe (vgl. 3.1.5).

Tabelle 4.3 stellt dar, wie sich die Arbeitslosenquote in den 90er Jahren in Frankreich entwickelt hat. In einem ersten Schritt werden nun für die 15 identifizierten Konsolidierungsphasen die entsprechenden Veränderungswerte auf Basis der Daten für die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Frankreich ermittelt (Tab. 4.4).

Tab. 4.4: Berechnung des Wertes für Arbeitslosigkeit in einer fiktiven Konsolidierungsperiode in Frankreich

Konsolidierer	Periode	Vergleichswerte für Frankreich
Australien	1994-2000	-2,27
Österreich	1996-1997	0,68
Belgien	1994-2000	-2,27
Kanada	1994-2000	-2,27
Dänemark	1996-2000	-2,06
Spanien	1999-2000	-2,11
Finnland	1994-2000	-2,27
Großbritannien	1994-2000	-2,27
Irland	1994-2000	-2,27
Island	1995-1997	0,00
Italien	1999-2000	-2,11
Niederlande	1996-2000	-2,06
Neuseeland	1993-1997	1,78
Schweden	1994-2000	-2,27
USA	1996-2000	-2,06
<i>Mittelwert für Frankreich</i>		<i>-1,59</i>

Der Wert der unabhängigen Variable „Veränderung der Arbeitslosenquote“ für die fiktive Konsolidierungsperiode in Frankreich ergibt sich aus dem arithmetischen Mittel der einzelnen Veränderungswerte: Er liegt bei -1,59 Prozentpunkten. Nach dieser Logik ist für alle acht Nicht-Konsolidierer die Ermittlung der jeweiligen Vergleichswerte der unabhängigen Variablen möglich. Auf dieser Datengrundlage bauen die Diskriminanzanalyse bzw. der Vergleich der Mittelwerte sowie die Querschnittsregression auf.

Im Gegensatz zur von Wagschal und Wenzelburger verwendeten Methode, ist das vorgestellte Verfahren in zwei Punkten eine Weiterentwicklung. Zum einen stellt es nur auf die Nicht-Konsolidierer ab, d.h. die Datengrundlage für die Berechnung sind nicht alle OECD-Länder, sondern nur das jeweilige Konsolidierungsland. Zum anderen gelingt es, die tatsächliche Gewichtung der Konsolidierungszeiträume zu simulieren. Die Tatsache, dass besonders viele Länder ihre Haushalte zwischen 1994 und 2000 saniert haben, spiegelt sich in der Berechnung der Werte für die fiktiven Konsolidierungsperioden der Nicht-Konsolidierungsländer wider, weil das Verfahren auf den tatsächlichen Konsolidierungsperioden der Konsolidierer beruht.¹⁵⁶

Auswertungsmöglichkeiten im Zwei-Gruppen-Design: Mittelwertvergleich

Eine erste Annäherung an die Analyse von Unterschieden zwischen zwei Gruppen erlaubt ein Mittelwertvergleich. Dieses Verfahren verwendeten viele politökonomische Studien Anfang der 90er Jahre, die sich mit den nicht-keynesianischen Effekten von Haushaltskonsolidierungen befassten (Alesina/Perotti 1995a: 226, Zaghini 2001: 620). Ein t-Test analysiert, ob sich die Mittelwerte zweier Gruppen signifikant unterscheiden (Wagschal 1999: 322). Dabei lautet die Nullhypothese des Tests, dass kein signifikanter Unterschied der

¹⁵⁶ Diesen Vorteilen steht natürlich die Künstlichkeit der geschaffenen Vergleichsperioden gegenüber.

Mittelwerte vorliegt. Ziel des Tests ist es also, die Nullhypothese abzulehnen. Rein technisch bildet sich die Testgröße aus den Mittelwerten der beiden Gruppen und den Varianzen.¹⁵⁷

Dieses Analyseverfahren hat jedoch mehrere Nachteile. Erstens analysiert ein Mittelwertvergleich immer nur bivariate Zusammenhänge. Eine Kontrolle für Drittvariablen ist nicht möglich. Zweitens erhält man bei einem t-Test keine korrelativen Zusammenhangsmaße. Zwar gibt die Größe des Mittelwertsunterschieds gemeinsam mit dem Signifikanzniveau einen Hinweis auf die Stärke des Zusammenhangs. Ein dem Determinationskoeffizienten in der Regression analoges Maß liegt aber nicht vor. Drittens erlaubt die Ergebnisinterpretation keine Aussage über die Richtung der Kausalität, da kein experimentelles Design (wie im klassischen t-Test) vorliegt.¹⁵⁸

Signifikanztests und Vollerhebungen

Grundsätzlich setzen t-Tests auf Mittelwertsunterschiede – wie alle statistischen Verfahren – den Vergleich von zwei zufallsausgewählten Stichproben aus einer Population voraus.¹⁵⁹ Die Signifikanzniveaus geben dann Aufschluss darüber, mit welcher Irrtumswahrscheinlichkeit ein statistischer Inferenzschluss auf die Population zulässig ist. Bei der Analyse der Konsolidierungsperformanz von 23 OECD-Ländern stellen aber bereits die 23 untersuchten Länder die Grundgesamtheit dar. Daher bezieht sich der t-Test in diesem Fall nicht auf Mittelwertsunterschiede zweier Stichproben-Gruppen, sondern er untersucht die Mittelwertsunterschiede von zwei Gruppen, die gemeinsam die Population bilden. Wie sind in diesem Fall die Signifikanzniveaus zu interpretieren?¹⁶⁰

Diese Frage wird in der Literatur kontrovers diskutiert und betrifft nicht nur den t-Test sondern allgemein alle statistischen Verfahren, die Signifikanztests beinhalten – allen voran die Regressionsanalyse (Kunz 2000, 2001, Obinger 2001, Broscheid/Gschwend 2003, 2005, Behnke 2005). Einigkeit besteht zwischen den Verfassern darüber, dass Signifikanztests auch bei Vollerhebungen sinnvoll sein *können* – wenn denn der stochastische Fehler, der normalerweise durch die Zufallsauswahl einer Stichprobe entsteht, anderweitig theoretisch abgeleitet werden kann. Denn neben dem Fehler, der sich aus der Zufallsauswahl ergibt, entstehen zum einen Messfehler im engeren Sinne sowie Fehler, die sich aus der „Problematik der Operationalisierung eines theoretischen Konzeptes“ ergeben (Broscheid/Gschwend 2005: OI6).

Die entscheidende Frage ist jedoch, inwieweit man von einer Stochastizität dieses Fehlers ausgehen kann. Denn nur dann wäre die Anwendung von Signifikanztests möglich. Joachim Behnke argumentiert, dass Infe-

¹⁵⁷ Die Mittelwerte der Gesamtpopulation tauchen in der Formel nicht auf, weil sie sich durch die Annahme gleicher Mittelwerte in der Population in der Nullhypothese gegenseitig aufheben.

¹⁵⁸ Historisch bildeten sich t-Tests aus der experimentellen Analyse der Reaktion zweier Gruppen auf ein Ereignis (Tacq 1997: 90).

¹⁵⁹ Zur Frage der Fallauswahl bei „Large-N“-Analysen ist der kritische Beitrag von Ebbinghaus zu empfehlen (Ebbinghaus 2005).

¹⁶⁰ Diese Frage betrifft die gesamte quantitative Analyse dieser Arbeit – sofern Signifikanzniveaus angegeben oder Tests durchgeführt werden. Denn auch bei Regressionsanalysen oder bei der Diskriminanzanalyse geben die Signifikanzniveaus (der einzelnen Koeffizienten) in ihrem eigentlichen Sinne an, wie irrtumsfrei von einer Stichprobe auf die Grundgesamtheit geschlossen werden kann.

renzschlüsse bei Vollerhebungen nur dann erlaubt sind, wenn entweder die Vollerhebung als Teil einer Superpopulation aufgefasst werden kann oder der Messfehler einen „Zufallscharakter“ aufweist und bei der Analyse im *Error-Term* isoliert wird (Berk/Western/Weiss 1995, Behnke 2005: O7). Die ausgewählten 23 OECD-Länder als Teil einer Superpopulation aufzufassen, ist wissenschaftlich kaum seriös zu vertreten. Jedoch haben bereits die bisherigen Abschnitte dieser Arbeit deutlich gemacht, dass man von Messfehlern ausgehen muss. Die Messung von Staatsausgaben ist problembehaftet – und verschiedene Auswertungen zeigen, dass die Werte sowohl nach oben als auch nach unten abweichen (vgl. 2.1). Es ist also anzunehmen, dass hier kein systematischer Fehler vorliegt, sondern ein Messfehler, der „als Ergebnis des Zusammenwirkens vieler einzelner Faktoren angenommen wird, die jeweils für sich genommen kleine ‚Verunreinigungen‘ des Messergebnisses – mal in die eine, mal in die andere Richtung – aufweisen.“ (Behnke 2005: O7).

Ausgehend von dieser Feststellung stellt sich jedoch in einem zweiten Schritt die Frage, welche Rolle die Messfehler innerhalb des *Error-Terms* spielen. Behnke fordert, eine Varianzdekomposition in eine substanzielle und in eine Messfehlervarianz vorzunehmen, damit die stochastische Varianz (auf der sich der Signifikanztest gründet) nicht überschätzt wird (Behnke 2005: O8). Jedoch ist dieser Auffassung entgegen zu halten, dass in den Störterm (beispielsweise einer Regression) die Einflüsse vieler verschiedener (auch nicht messbarer) Faktoren eingehen. So begrüßenswert es wäre, ein Modell zu kennen, in dem alle erklärenden Variablen aufgenommen sind und der Fehlerterm sich wirklich nur aus den zufälligen Abweichungen des Messens speist, so faktisch unmöglich ist dieser Fall (Broscheid/Gschwend 2005: O19). Für den praktischen Gebrauch des Fehlerterms ist entscheidend, dass gewisse Annahmen für den Gebrauch der Schätzmethode der kleinsten Quadrate (OLS) nicht verletzt werden – beispielsweise auf Heteroskedastizität oder Autokorrelation getestet und gegebenenfalls korrigiert wird.

Das wichtigste Argument für die Anwendung von Signifikanztests bei Vollerhebungen leitet sich jedoch aus der Alternative zu diesem Verfahren ab. Denn diese bestünde entweder aus der Interpretation der standardisierten Regressionskoeffizienten ohne Berücksichtigung der Signifikanzniveaus oder aus der reinen Deskription der Daten, die auf eine Interpretation von Zusammenhängen verzichtet. Während die zweite Alternative den wissenschaftlichen Anspruch auf die Untersuchung von kausalen Zusammenhängen aufgibt, verleitet die erste Alternative zu unkritischer Interpretation von Koeffizienten. Ein Paradox, ist doch gerade die kritische Auseinandersetzung mit Schätzergebnissen und die zurückhaltende Interpretation von Koeffizienten vor dem Hintergrund der Messprobleme angebracht (Broscheid/Gschwend 2003: 13):

„Die Tatsache, dass unsere Theorien gegenüber der Wirklichkeit unzureichend sein müssen, zwingt uns dazu, unsere Schätzungen als unvollkommen anzusehen. Diese Unvollkommenheit schlägt sich in stochastischen Ergebnissen nieder, die Varianzen und Standardabweichungen messen die Unvollkommenheit unserer Theorie. Deshalb müssen sie integraler Bestandteil empirischer Tests unserer Theorien sein, selbst wenn wir Daten aus Vollerhebungen benutzen.“

Für die vorliegende Arbeit ist ein pragmatischer Umgang mit den methodischen Problemen angemessen. Deshalb verzichtet die Forschungsfrage auf den Anspruch, aus der Analyse von 23 wirtschaftlich entwickelten Staaten während eines Jahrzehnts allgemeingültige Folgerungen für eine Superpopulation abzuleiten (sei es für mehr Staaten oder für andere Zeiträume) (s.o.). Die Signifikanzniveaus werden deshalb beachtet, weil sie Aufschluss darüber geben, wie verlässlich die gefundenen Zusammenhänge sind. Dazu ist der Rekurs auf Varianzen und Standardfehler unabdingbar. Die Signifikanzen sind somit ein „Gütekriterium für die Passgenauigkeit der Schätzungen“ (Wolf 2006: 157).

Auswertungsmöglichkeiten im Zwei-Gruppen-Design: Diskriminanzanalyse

Die Diskriminanzanalyse untersucht Zusammenhänge zwischen einer nominalskalierten abhängigen Variable und mehreren intervallskalierten unabhängigen Variablen (Klecka 1980, Backhaus et al. 2005: 156).¹⁶¹ Den Ausgangspunkt für eine Diskriminanzanalyse bildet die A-priori-Einteilung der abhängigen Variablen in zwei oder mehr Gruppen.

Die Diskriminanzanalyse hat zwei Zielsetzungen: Analyse und Klassifikation. In der Analysephase testet man, ob und wie gut es den einzelnen unabhängigen (diskriminierenden) Variablen gelingt, die beiden Gruppen voneinander abzugrenzen. Im zweiten Schritt, der Klassifikation, untersucht man zunächst, wie gut die abgeleitete Diskriminanzfunktion die Fälle in die beiden Gruppen klassifiziert, und danach, ob neue Einheiten anhand ihrer Charakteristika den Gruppen zugeordnet werden können (Tacq 1997: 233).

Der Diskriminanzanalyse liegt folgende zentrale Maximierungsregel zu Grunde: Maximiere den Quotienten aus der Quadratsumme der Streuung zwischen den Gruppen (Zähler, *Between-Matrix*) und der Quadratsumme der Streuung innerhalb der Gruppen (Nenner, *Within-Matrix*). Der Wert des Bruches wird umso höher, je weniger die Fälle innerhalb der Gruppe um den jeweiligen Gruppenmittelwert streuen und je stärker die Gruppenzentroide voneinander entfernt sind (Backhaus 2005: 159). Durch die Maximierung des Quotienten lässt sich eine lineare Diskriminanzfunktion herleiten, die die jeweils aufgenommenen unabhängigen Variablen (diskriminierende Variablen) beinhaltet.

Auch bei der Diskriminanzanalyse erhält man interpretierbare Koeffizienten für die einzelnen Variablen, die den b 's einer Regressionsgleichung entsprechen. Durch Standardisierung ist es zudem möglich, die Koeffizienten vergleichbar zu machen (analog zu den *betas* in einer Regressionsanalyse) (Tacq 1997: 246). Die Stärke des Zusammenhangs zwischen den Funktionswerten der Diskriminanzfunktion einerseits und den Gruppen der abhängigen Variablen andererseits wird durch den kanonischen Korrelationskoeffizienten ausgedrückt (Klecka 1980: 36). Er kann analog zum Pearson'schen Korrelationskoeffizienten interpretiert werden (Brosius 1998: 601). Über die Signifikanz einer Diskriminanzfunktion gibt das *Wilk's Lamda* Auskunft. Es folgt an-

¹⁶¹ Eine andere Analysemethode für dieses Untersuchungsdesign wäre die logistische Regressionsanalyse. Allerdings reicht die Fallzahl ($n=23$) für dieses Verfahren nicht aus (Long/Freese 2006: 77). Daher wird die logistische Regression bei der Analyse von Panel-Daten verwendet, weil durch die Kombination von Zeitdimension und Querschnittsdimension eine höhere Fallzahl entsteht.

nähernd einer Chi-Quadrat-Verteilung. Die Nullhypothese des Tests lautet: Die Gruppenmittelwerte der Funktionswerte aus der Diskriminanzfunktion sind in der Grundgesamtheit identisch. Wird diese Hypothese abgelehnt, ist davon auszugehen, „dass nicht alle Gruppenmittelwerte der Funktion identisch sind“ (Brosius 1998: 603).

In einem zweiten Schritt können die einzelnen Fälle durch die Diskriminanzfunktion neu klassifiziert werden. Ein Abgleich der ursprünglichen Einteilung der Fälle mit der neuen, prognostizierten Klassifikation ist ein Maß für die Güte der Schätzung. Wichtig dabei ist, die A-priori-Wahrscheinlichkeiten zu beachten. Dies gilt insbesondere bei sehr ungleichen Gruppengrößen, da hier bereits die zufällige Verteilung in zwei Gruppen hohe Werte bei der korrekten prognostizierten Verteilung liefert (Backhaus 2005: 180).

Eine wichtige Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Diskriminanzanalyse ist, dass die Varianzen der beiden Gruppen nicht signifikant unterschiedlich sind (Backhaus 2005: 208). Dies wird durch den sogenannten Box-M-Test überprüft, der die Hypothese aufstellt, dass die Kovarianz-Matrizen der Gruppen gleich sind. Diese Hypothese sollte demnach angenommen werden, die Teststatistik also nicht signifikant sein (Taq 1997: 255). Allerdings ist der Box-M-Test anfällig, wenn die Stichproben sehr groß werden oder die Voraussetzung der multinominalen Normalverteilung der Gruppen nicht gegeben ist (Bortz 2005: 619). Daher empfehlen manche Autoren auch, auf den Box-M-Test zu verzichten und stattdessen die Kovarianz-Matrizen der Gruppen zu vergleichen. Eine Daumenregel formulieren Janssen und Laatz (2005: 522): „Die xixj-Kovarianz der einen Gruppe sollte die der anderen Gruppe um nicht mehr als das 10-fache übersteigen und die Vorzeichen sollten sich nicht unterscheiden.“

Im Hinblick auf die Fragestellung der Arbeit zielt die Diskriminanzanalyse darauf ab, unterschiedliche theoretisch hergeleitete unabhängige Variablen so zu kombinieren, damit die Gruppe der Konsolidierungsländer möglichst gut von der Gruppe der Nicht-Konsolidierer getrennt wird. Dies drückt sich durch einen hohen Eigenwert der Matrix bzw. einen hohen kanonischen Korrelationskoeffizienten aus. In einem zweiten Schritt sollte es der Diskriminanzfunktion gelingen, die 23 Fälle anhand ihrer unabhängigen Variablen möglichst originalgetreu in zwei Gruppen zu klassifizieren, die a priori per Definition festgelegt wurden.

4.1.3.2 Metrische abhängige Variable und Periodenbetrachtung: Querschnittsregression

Die Untersuchung der Determinanten von Konsolidierungen in der Periodenbetrachtung kann außer über das Zwei-Gruppen-Design auch über eine klassische Querschnittsregression erfolgen. Entweder man wertet die beiden definitionsprägenden Indikatoren (Schulden- und Primärsaldenquote) getrennt aus, oder man kombiniert sie durch z-Standardisierung in einem Index (Wenzelburger 2008). Dazu wird die jeweilige Veränderung der beiden Indikatoren über die Konsolidierungsperiode standardisiert und der Mittelwert errechnet.¹⁶² Für die

¹⁶² Diese Berechnungsmethode ist freilich nicht ganz exakt, weil die Definition schließlich nicht auf den Durchschnittswerten des Primärsaldos und der Schuldenquote basiert, sondern für den jeweiligen Indikator separate Schwellenwerte festlegt.

Nicht-Konsolidierungsländer muss erneut der „Umweg“ über die fiktiven Konsolidierungsperioden gegangen werden. Die Index-Lösung hat den Vorteil, dass man beide Konsolidierungstypen gemeinsam betrachten kann und wird daher in der Folge verwendet. Berechnet man die Konsolidierungsperformanz auf diese Weise, ergeben sich für die 23 Länder und die in der Definition festgelegten Konsolidierungsphasen bzw. die fiktiven Konsolidierungsphasen folgende Werte der abhängigen Variablen:¹⁶³

Tab. 4.5: Berechnung des Indikators der Konsolidierungsperformanz

Land	Konsolidierungsperformanz	Land	Konsolidierungsperformanz
Australien	0,01	Kanada	0,68
Belgien	0,42	<i>Luxemburg</i>	-0,33
Dänemark	0,33	Neuseeland	-0,18
<i>Deutschland</i>	-0,62	Niederlande	0,52
Finnland	1,19	<i>Norwegen</i>	0,27
<i>Frankreich</i>	-0,61	Österreich	-0,21
<i>Griechenland</i>	-0,45	<i>Portugal</i>	-0,66
Großbritannien	0,64	Schweden	1,40
Irland	1,16	<i>Schweiz</i>	-0,54
Island	-0,14	Spanien	-0,34
Italien	-0,34	Vereinigte Staaten	0,12
<i>Japan</i>	-2,31		

Anmerkung: Kursiv: Werte für die fiktiven Konsolidierungsphasen der Nicht-Konsolidierungsländer.

Die abhängige Variable Konsolidierungsperformanz gibt die durchschnittliche Entwicklung der definitionsprägenden Indikatoren für die Konsolidierungsländer und die Nicht-Konsolidierungsländer an (Tab. 4.5). Diese abhängige Variable kann für eine multiple Regressionsanalyse (im Querschnitt) genutzt werden. Dabei ist zu beachten, dass neben den klassischen Anforderungen an eine lineare Regression nach der OLS-Methode (Wagschal 1999: 222) insbesondere der Einfluss einzelner Länder auf die Ergebnisse beachtet werden sollte. Das Sample aus 23 Beobachtungen leidet unter wenigen Freiheitsgraden.

4.1.3.3 Metrische abhängige Variable und Jahresbetrachtung: Lineare TSCS-Regression

In den vergangenen Jahren hat sich in der Staatstätigkeitsforschung die Regressionsanalyse gepoolter Zeitreihen (TSCS-Regression) zum „Standardmodell“ für die Untersuchung von vergleichenden Fragestellungen entwickelt (Plümper/Troeger/Manow 2005: 327). Auch die Determinanten von Fiskalpolitik (Mulas-Granados 2005), von Defiziten (de Haan/Sturm 1994, de Haan/Sturm 1997, Volkerink/de Haan 2001, Perotti/Kontopoulos 2003) und Schuldenquoten (Wagschal 1996, de Haan/Sturm/Beekhuis 1999), wurden mit dieser Methode untersucht. Wie die Diskussion der Untersuchungsdesigns gezeigt hat (s.o.), fragten diese Analysen jedoch nicht direkt nach den Determinanten von Budgetkonsolidierungen. Vielmehr versuchten sie, die Entwicklung bestimmter fiskalpolitischer Indikatoren zu erklären.¹⁶⁴

¹⁶³ Die Werte korrespondieren nicht mit den Werten für den Konsolidierungsumfang aus dem ersten Kapitel, da hier auch die Daten für die fiktiven Konsolidierungsperioden der Nicht-Konsolidierer eingehen. Die Berechnung des Konsolidierungsumfangs basiert hingegen nur auf den Konsolidierungsländern und unterscheidet zudem Typ-A und Typ-B-Konsolidierungen.

¹⁶⁴ In der Tradition der Studien von Roubini und Sachs waren das vor allem Variablen zur Fragmentierung von Regierungen – in unterschiedlichster Spielart und Operationalisierung.

Dennoch enthält der quantitative Teil dieser Arbeit eine Auswertung mittels einer die linearen TSCS-Regression. Denn im Sinne eine Cross-Validierung ist es gewinnbringend, die Ergebnisse der Analysen, die eine Konsolidierung als Periodenphänomene definieren, mit den Resultaten der gepoolten Zeitreihenanalyse (Fiskalpolitik als Jahresveränderung bestimmter Indikatoren) zu vergleichen.

Methodisch ist die Regressionsanalyse von Paneldaten in den vergangenen Jahren kontrovers diskutiert worden.¹⁶⁵ Ausgangspunkt der Debatte ist ein Aufsatz von Beck und Katz (1995), der in sehr eingängiger Weise erklärt, wie die gepoolten Zeitreihenanalyse in der Politikwissenschaft angewendet werden kann. Dabei entwickeln die Verfasser das Konzept der „Panel Corrected Standard Errors“ (PCSE), das zur Korrektur von Heteroskedastizität und Autokorrelation angewendet werden kann. Jedoch, und das haben viele kritisch Aufsätze der vergangenen Jahre gezeigt (dazu u.a.: Kittel 1999, Plümper/Troeger/Manow 2005, Kittel/Winner 2005, Wilson/Butler 2007), ist der PCSE-Standard kein Allheilmittel für alle mögliche Probleme, die bei der Regression gepoolter Daten auftreten können.¹⁶⁶ Re-Analysen verschiedener Aufsätze, die methodisch auf Paneldaten basieren, zeigen, dass die Robustheit der Ergebnisse stark je nach Spezifikation des Modells variiert (Kittel/Winner 2002, Wilson/Butler 2007). Grundsätzlich ist folgender Warnung zuzustimmen (Wilson/Butler 2007: 121):

„The profession needs to come to grips with the fact that regression results with TSCS data can be exceedingly frail, that more than the usual amount of caution should be exercised, and that (difficult as it is to swallow) many data sets simply have too many limitations to use in a reliable fashion – regardless of the estimation method employed.“

Daher diskutiert dieser Abschnitt kurz die methodischen Grundlagen, auf denen die Analyse aufgebaut ist und stellt die wichtigsten Herausforderungen für die Auswertung dar.¹⁶⁷

Grundsätzlich ist bei der Analyse gepoolter Datensätze – unabhängig davon, ob eine Regressionsanalyse oder eine Logit-Analyse von Paneldaten angestrebt wird – eine erste Frage zu stellen: Macht eine Auswertung im Paneldesign bei den vorliegenden Daten und bei der gegebenen Forschungsfrage überhaupt Sinn? Politikwissenschaftliche Fragestellungen sind meist an Unterschieden zwischen Staaten (oder Bundesländern) – also zwischen Einheiten interessiert. Beim Poolen von Daten kann aber in der Auswertung nicht mehr unterschieden werden, ob die gefundenen Zusammenhänge dank Längsschnitts- oder Querschnittsvariation zustande

¹⁶⁵ Dieser Abschnitt geht auf spezifische Probleme der Regressionsanalyse von Paneldaten ein. Die grundsätzliche methodische Basis der Regressionsanalyse wird hier nicht diskutiert. Dabei sind die Voraussetzungen, damit eine Regressionsanalyse angewandt werden kann, weitreichend (Wagschal 1999: 222). In der praktischen Analyse werden jedoch meistens nicht alle Annahmen erfüllt sein – vielmehr werden Verletzungen der Annahmen durch Korrekturen des Schätzmodells aufgefangen bzw. diskutiert. Insgesamt hat sich die Regressionsanalyse auch bei Verletzung von Annahmen (bspw. „Keine Messfehler“ (Wagschal 1999: 222)) als stabiles Analyseinstrument erwiesen, das Aussagen über Tendenzen in Datensätzen erlaubt.

¹⁶⁶ Daneben gibt es andere Schwierigkeiten, wie etwa die Frage, wie mit Heterogenität von Daten umgegangen werden sollte.

¹⁶⁷ Wie oben erwähnt stellt die Auswertung im gepoolten Design nur einen Seitenaspekt der quantitativen Analyse dieser Arbeit dar. Daher kann hier keine erschöpfende Diskussion aller Fragen geleistet werden. Einen guten Überblick über den aktuellen Diskussionsstand bietet das Heft 2 der Zeitschrift „Political Analysis“ aus dem Jahr 2007, sowie die entsprechenden Kapitel in ökonomischen Standardwerken (etwa: Greene 1997: 612-647).

gekommen sind (Kittel 2005: 108). Bei Querschnittsfragestellungen sollten daher neben einer gepoolten Analyse auch „simple“ Querschnittsregressionen für einzelne Jahre oder Zeitabschnitte ausgewertet werden.¹⁶⁸ Eine weitere Facette der Diskussion um die Angemessenheit eines gepoolten Designs ergibt sich aus dem Blick auf die Variation einzelner Variablen. Wenn Variablen über die Zeit hinweg kaum variieren, muss gefragt werden, ob eine Erhöhung der Datenpunkte durch mehrfache Messung derselben Variable in verschiedenen Jahren methodisch sauber ist. Denn eine weitere Inflationierung der Fallzahl könnte man beispielsweise auch durch eine monatliche (wöchentliche, tägliche etc.) Messung derselben zeitinvarianten Variablen erreichen.¹⁶⁹ Daher fordern manche Autoren, dass nur solche Variablen in eine Panelanalyse eingehen sollten, die über die Zeit variieren (Wilson/Butler 2007: 106). Neben diesen beiden grundsätzlichen Anmerkungen müssen bei der Analyse von Paneldaten einige technische Fragen geklärt werden – die Probleme von Nicht-Stationarität, Heterogenität, Autokorrelation und Heteroskedastizität.

Nicht stationär ist eine Variable, deren Mittelwert kein interpretierbares Maß darstellt. Wenn beispielsweise eine bestimmte Größe im Beobachtungszeitraum ausschließlich ansteigt, so ist ihr Mittelwert nicht interpretierbar, da er sich nur durch die künstliche Begrenzung des Untersuchungszeitraumes ergibt (Kittel/Winner 2005: 278). Ist die abhängige Variable einer Regressionsgleichung nicht-stationär, führt dies zu großen Problemen, da die Interpretierbarkeit von Mittelwerten eine zentrale Anforderung der Technik ist.

Das Problem der Heterogenität nimmt die Variation zwischen den einzelnen Einheiten in den Blick. So können länderspezifische Effekte bestimmte Variationen im Querschnitt ausmachen – beispielsweise unterschiedliche Ausgangsniveaus der abhängigen Variablen (Wilson/Butler 2007: 104). Heterogenität kann aber auch im Zeitverlauf auftreten, wenn etwa alle Länder einem gemeinsamen Trend unterliegen (Kittel/Winner 2005: 272). Grundlage für eine Regressionsanalyse ist jedoch die möglichst große Vergleichbarkeit der Fälle. Deshalb werden Heterogenitätsprobleme durch die Einführung von Länder- bzw. Periodendummies (bzw. durch ein *Fixed-Effects*-Modell, das die Werte aller Variablen als Abweichung vom Ländermittelwert ausdrückt) (Kittel/Winner 2005).¹⁷⁰ Zusätzlich schlagen Kittel und Winner vor, das Heterogenitätsproblem durch die Untersuchung erster Differenzen zu lindern (Kittel/Winner 2005: 280).

In der Ökonometrik gehört die Aufnahme von Länderdummies zum Standard der statistischen Analyse im Paneldesign. Der Grund liegt im Anspruch der Wirtschaftswissenschaften, zeitlich und räumlich unabhängige Zusammenhänge zu erklären. Daher muss – von diesem Standpunkt aus theoretisch völlig einsichtig – die Heterogenität im Querschnitt aufgrund der Besonderheiten einzelner Länder aus der Schätzung entfernt werden. Für einen vergleichenden Politikwissenschaftler sind jedoch gerade die länderspezifischen Besonderheiten analysenswert: „Unterschiede im Ergebnis sollen durch Unterschiede zwischen Ländern erklärt werden“ (Kit-

¹⁶⁸ Zur Vertiefung lohnt sich ein Blick in die Literatur aus der Zeit vor dem Poolen (Jackman 1985).

¹⁶⁹ Diese Argumentation folgt Kittel (1999).

¹⁷⁰ Greene zeigt, dass sich dieses Modell rein mathematisch nicht von einem LSDV-Modell unterscheidet (Greene 1997: 619). Allerdings werden dadurch – genau genommen – nur Abweichungen vom Gruppen- bzw. Periodenmittelwert analysiert.

tel 2005: 109). Daher sollte es das Ziel jeder Auswertung sein, die Variation nicht durch *Dummies* zu erklären, sondern durch unabhängige Variablen. Dies ist in der Realität jedoch nicht immer möglich, weil viele Länderspezifika schlecht messbar sind. An der Inklusion von Länderdummies führt häufig kein Weg vorbei.¹⁷¹

Zu diesen beiden zentralen methodischen Problemen kommen die bekannten Fehlerquellen bei Regressionsanalysen: Autokorrelation und Heteroskedastizität. Insbesondere die serielle Autokorrelation stellt bei gepoolten Zeitreihenanalysen ein großes Problem dar – hängt doch das Niveau einer Variablen zum Zeitpunkt t häufig von ihrem Niveau zum Zeitpunkt $t-1$ ab (Stimson 1985: 918). Doch auch die Wahrscheinlichkeit von Heteroskedastizität wird durch die Kombination von Längsschnitts- und Querschnittsbetrachtung tendenziell erhöht (Sayrs 1989: 13). Außerdem können Korrelationen zwischen einzelnen Einheiten im Querschnitt auftreten (Hicks 1994: 172). Gepoolte Analysen müssen solche möglichen Fehlerquellen testen und gegebenenfalls modellieren. Grundsätzlich ist als Fazit festzuhalten: „A pool is a combination of the problems of time series and the problems of cross-sectional analysis.“ (Sayrs 1985: 70).

Wendet man die Erkenntnisse auf die Untersuchung von Budgetkonsolidierungen im gepoolten Zeitreihendesign an, so sind bereits an dieser Stelle einige Präzisierungen möglich. Zunächst zur Operationalisierung der abhängigen Variable: Sie hatte in der Zwei-Gruppen-Analyse ein dichotomes Skalenniveau, was zur Diskriminanzanalyse bzw. zur logistischen Regression als geeigneten Analysemethoden führte. Weil die Definition von Budgetkonsolidierungen sowohl auf Schuldenquoten als auch auf Primärsaldenquoten abstellt, zerfällt die abhängige Variable für die gepoolte Zeitreihenanalyse in zwei Teile. Denn sowohl die Veränderung der Schuldenquote als auch die Veränderung des Primärsaldos sind Indikatoren für die fiskalpolitische Performanz eines Staates. Beide Indikatoren werden über erste Differenzen gemessen.¹⁷²

Rein technisch hat das Vorliegen einer veränderungsbasierten abhängigen Variable wichtige Folgen für die statistische Auswertung. Denn für erste Differenzen ist anzunehmen, dass die serielle Korrelation zwischen Werten für die einzelnen Jahre abnimmt. Zudem schwächt sich das Heterogenitätsproblem (im Querschnitt) ab (Kittel/Winner 2005: 280). Schließlich verliert die Frage der Nicht-Stationarität von Variablen an Brisanz.¹⁷³ Kittel und Winner folgern für ihre Untersuchung von Staatsausgaben (Kittel/Winner 2005:280):

„It remains an empirical question whether first differencing fully removes the cross-country and time variation that is captured by the fixed country and time effects. On the one hand, if there are systematic cross-country differences in the annual expenditure growth, fixed country effects should capture enough variation to attain statistical significance in an F-test. On the other hand, if there are common developments in public expenditure, we would expect significant time effects. The latter may well be the case in OECD countries: while the 1960s wit-

¹⁷¹ Die Entscheidung über ihre Aufnahme kann ein F-Test erleichtern (Kittel/Winner 2005).

¹⁷² In eine grundsätzliche Diskussion über die Analyse von abhängigen Variablen, die auf ersten Differenzen basieren, soll hier nicht eingestiegen werden (Huber/Stephens 2001: 57). Gerade auf dem Gebiet der Staatsausgabenforschung kann aber argumentiert werden, dass langfristige Veränderungen als Summe kurzfristiger Anpassungen zu interpretieren sind (Kittel/Winner 2005: 280).

¹⁷³ Nur bei exponentiellem Verhalten der Niveauvariable würden sich auch erste Differenzen nicht stationär verhalten (sprich: ausschließlich steigen).

nessed a massive increase of the public sector in virtually all OECD countries, the 1980s were characterized by attempts at bringing that increase to a halt. Such policy reorientations – though to different degrees and with some variation in the exact timing for each country – are captured by time effects. Hence, we still test for fixed effects.“

Die Verwendung erster Differenzen in der abhängigen Variable schwächt also einige der gravierenden Probleme ab, die sich durch das Zusammenfassen von Längsschnitts- und Querschnittsdaten ergeben.¹⁷⁴ Allerdings sollten dennoch in allen Auswertungen Tests auf die oben genannten Probleme durchgeführt bzw. unterschiedliche Spezifikationen geschätzt werden.

Zur Heterogenität im Querschnitt lässt sich festhalten, dass die Frage der Inklusion der Länderdummies den Ergebnissen eines F-Tests überlassen werden kann (vgl. Zitat oben).¹⁷⁵ Wenn möglich, werden auch Spezifikationen ohne Länderdummies gerechnet. Denn wenn Länderdummies eingeführt sind, besteht die Gefahr, dass zu wenig Variation übrig bleibt, „die durch substantiell interessante Variablen aufgegriffen werden kann“ (Kittel 2005: 109). Dennoch sind Länderdummies in einigen Spezifikationen erforderlich. Dies verursacht bei gleichzeitiger Aufnahme von Variablen, die über die Zeit nur wenig oder gar nicht variieren, große Probleme. Plümper und Troeger schlagen als Lösung vor, die länderspezifischen *Unit Effects* in drei Schritten zu zerlegen („Fixed Effects Vector Decomposition Model“ (FEVD) (Plümper/Troeger 2007)). Diesem Ansatz wird in der Auswertung gefolgt.

Neben Länder-Effekten können auch Perioden-Effekte vorliegen (s.o.).¹⁷⁶ Auch hier ist die Einbeziehung von *Dummies* über einen F-Test zu untersuchen. Dieses Vorgehen schlagen auch Kittel und Winner vor (s.o).

Schließlich ist es möglich, dass trotz der differenzierten abhängigen Variable weiterhin Autokorrelation und Heteroskedastizität die Schätzung beeinflussen. In diesen Fällen reagiert die Arbeit mit den klassischen Lösungen: der Aufnahme einer *Lagged Dependent Variable* sowie von PCSEs.

Zusammenfassend lassen sich für die quantitative Auswertung mittels linearer gepoolter Zeitreihenanalyse folgende Schlussfolgerungen ziehen: Erstens werden die Probleme der Nicht-Stationarität, der seriellen Autokorrelation und der Heterogenität gemildert, weil viele der Variablen dieser Arbeit erste Differenzen einer Niveau-Variable sind. Zweitens werden die genannten Probleme für das jeweils geschätzte Modell getestet und entsprechend reagiert. Drittens ist für die Interpretation der Ergebnisse eine Prüfung der Robustheit notwendig. Dies geschieht durch die Berechnung unterschiedlicher Spezifikationen, durch den gezielten Ausschluss einzelner Länder (*Jackknife*-Verfahren) und durch die Betrachtung der Residual-Grafiken.

¹⁷⁴ Dabei kann eine Untersuchung der ersten Differenzen jedoch nicht als Ausweichstrategie für die Analyse von Niveauvariablen gelten. Vielmehr muss die Forschungsfrage die Untersuchung erster Differenzen anzeigen. Beziehen sich Forschungsfragen auf Niveauvariablen müssen diese auch entsprechend untersucht werden.

¹⁷⁵ Auch über die „Power“ des F-Test gibt es unterschiedliche Meinungen (Beck/Katz 2004: 6).

¹⁷⁶ Rein technisch funktioniert die Bereinigung analog zu den Länderdummies: Man ermittelt den Durchschnittswert der jeweiligen Gruppe (bzw. der Periode) und rechnet dann mit den Abweichungen vom Mittelwert weiter.

4.1.3.4 Dichotome abhängige Variable und Jahresdaten: Logistische Regression im Panel

Die vierte Auswertungsmethode für die Analyse von Budgetkonsolidierungen ist die logistische Panelregression für dichotome abhängige Variablen.¹⁷⁷ Dieses Verfahren geht einen Mittelweg zwischen einer Analyse von Fiskalpolitik (im TSCS-Design) und der Querschnittsauswertung in der Periodenbetrachtung.¹⁷⁸ Die logistische Regression im Panel unterscheidet Konsolidierungsjahre (mit 1 kodiert) von Nicht-Konsolidierungsjahren (mit 0 kodiert). Genau genommen untersucht dieses Forschungsdesign also, welche Variablen die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, dass ein Konsolidierungsjahr vorliegt. Damit vereint das Design die Jahresbetrachtung, die eine Panelauswertung möglich macht, mit der Periodenbetrachtung, die Konsolidierungen als Episoden definiert.

Dieser Vorteil einer Erhöhung der Zahl der Einheiten ist jedoch mit Nachteilen verbunden: Denn Untersuchungen im Paneldesign haben mit Sonderproblemen zu kämpfen. Diese Schwierigkeiten wurden im vorigen Abschnitt im Rahmen der Erklärung der TSCS-Regression ausführlich gewürdigt, da sie in diesem Zusammenhang bislang besonders prominent diskutiert wurden. Sie treffen allerdings genauso auf die logistische Regression zu – mit leichten Schwerpunktverschiebungen.

Zunächst einige grundsätzliche Anmerkungen zur Methode: Im Gegensatz zur klassischen linearen Regression betrachtet die logistische Regression nicht die Ereignisse selbst, sondern deren Eintrittswahrscheinlichkeit. Denn für eine dichotome abhängige Variable sind die Ergebnisse einer linearen Regression über die OLS-Methode nicht sinnvoll interpretierbar (Andreß/Hagenaars/Kühnel 1997: 265).¹⁷⁹ Stattdessen basiert die Schätzung des logistischen Regressionsmodells auf der logistischen Wahrscheinlichkeitsverteilung.¹⁸⁰ Für die Interpretation der Regressionsschätzung bedeutet die Abkehr von einem (direkten) linearen Zusammenhang einige Schwierigkeiten. Denn die unabhängigen Variablen sind nicht direkt mit der Eintrittswahrscheinlichkeit verbunden. Stattdessen führen sie in Linearkombination zu einer latenten Variablen Z , die als „aggregierte Einflussstärke der verschiedenen unabhängigen Variablen“ (Backhaus 2005: 431) aufgefasst werden kann. Z wiederum geht als Exponent in die Logitfunktion ein und bestimmt die Eintrittswahrscheinlichkeit für ein bestimmtes Ereignis. Die Wirkung der unabhängigen Variablen ist also nicht über die gesamte Breite ihrer

¹⁷⁷ Dieses Verfahren wird auch als „binary times series cross sectional analysis“ (BTSCS) bezeichnet.

¹⁷⁸ Durch die Kombination von Längsschnitts- und Querschnittsdimension erhöht sich die Zahl der Einheiten auf mehr als 100, weshalb eine Auswertung der dichotomen abhängigen Variablen durch die logistische Regression empfehlenswert ist (Long/Freese 2006: 77). Die logistische Regression ist der Diskriminanzanalyse bei der Auswertung dichotomer abhängiger Variablen deshalb überlegen, weil sie weitaus voraussetzungsfreier ist (dazu: Backhaus 2005: 426).

¹⁷⁹ Als Beispiel sei hier das Problem angeführt, negative vorhergesagte Werte zu interpretieren, die durch eine lineare Regression entstehen können (ausführlich dazu: Kohler/Kreuter 2005: 250-255)

¹⁸⁰ Auf das technische Iterationsverfahren zur Erlangung des Regressionsmodells soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden (einführend zum *Maximum-Likelihood*-Verfahren: Andreß/Hagenaars/Kühnel 1997: 24-50).

Ausprägungen konstant und die Regressionskoeffizienten sind nicht untereinander vergleichbar.¹⁸¹ Aus den Regressionskoeffizienten ist daher nur die Richtung des Einflusses ablesbar (Kohler/Kreuter 2005: 267).

Aufgrund dieser Schwierigkeiten empfiehlt es sich bei der logistischen Regression den Fokus auf andere Kennzahlen zu richten. Dabei haben sich insbesondere die *Odds* und die *Logits* sowie die *Odds-Ratio* bewährt. Die *Odds* geben die Chance an, dass ein bestimmtes Ereignis eintritt. Sie berechnen sich aus dem Wahrscheinlichkeitsverhältnis für den Eintritt des Ereignisses 1 zum Eintritt des Ereignisses 2. So korrespondiert eine Eintrittswahrscheinlichkeit für Ereignis 1 von 0,6 mit einer Chance von 1,5 (0,6 / 0,4). Logarithmierte *Odds* bezeichnet man als *Logits* – sie entsprechen der Einflussstärke, die sich aus der Linearkombination der unabhängigen Variablen ergibt.¹⁸² *Logits* sind also die logarithmierten Chancen auf den Eintritt eines Ereignisses. Eine weitere gut interpretierbare Größe sind die *Odds-Ratios* oder Effektkoeffizienten. Sie geben an, wie sich das Chancenverhältnis für den Eintritt eines Ereignisses verändert, wenn sich eine unabhängige Variable um eine Einheit verändert.¹⁸³ Liegt der Wert des Koeffizienten zwischen null und eins, verringert sich die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt des Ereignisses $Y=1$. Liegt er höher als eins, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit. Die Signifikanz des Einflusses der einzelnen Variablen berechnet man durch einen *Wald-Test* oder einen *Likelihood-Ratio-Test* (zwischen zwei Modellen).

Die Anpassungsgüte eines logistischen Regressionsmodells lässt sich durch unterschiedliche Kennzahlen ausdrücken. Die Gütemaße orientieren sich am Determinationskoeffizienten R^2 einer linearen Regression – weshalb sie auch als Pseudo- R^2 bezeichnet werden. Ein gängiges Maß ist McFaddens Pseudo R^2 (MacFadden 1973), das sich analog zum R^2 der linearen Regression berechnet (Kohler/Kreuter 2005: 272).¹⁸⁴ Die Interpretation ist jedoch schwieriger als im Fall der linearen Regression. Grundsätzlich gilt: Je höher das R^2 , umso besser die Anpassungsgüte des Modells, wobei bereits ab einem Wert von 0,2 bis 0,4 von einem guten „Modell-Fit“ gesprochen werden kann (Backhaus 2005: 449). Die Signifikanz eines Modells berechnet sich durch die *Likelihood-Ratio*, die der Chi-Quadrat-Verteilung folgt und daher getestet werden kann.

Eine weitere Interpretationsmöglichkeit der Anpassungsgüte eines logistischen Regressionsmodells bietet die Inspektion der Klassifikationstabellen. Die Analogie mit der Diskriminanzanalyse ist hier deutlich – bei den Tabellen handelt es sich um einen Vergleich der Originalklassifikation mit der durch die Funktion vorhergesagten Klassifikation.¹⁸⁵ Es ist jedoch zu beachten, dass die Zahl der korrekt zugeordneten Fälle alleine nur

¹⁸¹ Man mache sich an dieser Stelle klar, dass die logistische Funktion in S-Form verläuft und sich dem Wert 1 bzw. dem Wert Null annähert. Die Steigung der Kurve nimmt also ab, je höher die Werte der unabhängigen Variablen werden – es setzt ein Sättigungseffekt ein. Dies bedeutet aber, dass bspw. eine Änderung um eine Einheit in einem bestimmten Wertebereich nicht gleich interpretiert werden kann wie eine Änderung um eine Einheit in einem anderen Wertebereich. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich bei einem der Werte um einen Extremwert handelt. Weil sich die Kurve hier bereits in einem Sättigungsbereich bewegt, verändert die Änderung um eine Einheit die Wahrscheinlichkeit kaum.

¹⁸² Die einfache mathematische Umformung zeigt Backhaus (2005: 443).

¹⁸³ Das heißt: Man berechnet die *Odds* für X , sodann die *Odds* für $X+1$ und dividiert die Ergebnisse.

¹⁸⁴ Weitere mögliche Kennzahlen sind das Cox&Snell R^2 , sowie die Maßzahl von Nagelkerke.

¹⁸⁵ Man kann die Tabellen auch als Analogie zur Residuendiagnostik einer linearen Regression auffassen (Kohler/Kreuter 2005: 273).

eine eingeschränkte Aussagekraft hat. Vielmehr muss beachtet werden, wie viele Fälle auch ohne Modell korrekt klassifiziert werden würden.

Neben diesen allgemeinen methodischen Fragen, die im Zusammenhang mit der logistischen Regression zu diskutieren sind, entstehen durch das Paneldesign weitere Schwierigkeiten – insbesondere durch Heterogenität im Querschnitt und durch Autokorrelation. Bei Datenheterogenität schlägt Chamberlain die *Conditional Logistic Regression* (oder auch *Fixed-Effects Logistic Regression*) vor (Chamberlain 1980). Dabei wird die Gruppenstruktur der Daten aufgenommen und die logistische Regression konditional abhängig von einer suffizienten Statistik formuliert (Andreß 1992).¹⁸⁶ Im Fall einer binären logistischen Regression für Konsolidierungsperioden ist diese suffiziente Statistik gerade die Zahl der Konsolidierungsjahre.¹⁸⁷

Diese Vorgehensweise ist jedoch umstritten. So schreiben Beck und Katz 2001 (488): „The use of fixed effects is clearly a bad idea for the binary dependent variable case“. Der Grund für ihre Kritik: Wendet man die konditionale logistische Regression bei dichotomer abhängiger Variable auf ein Panel an, fallen alle solche Länder aus der Analyse heraus, für die keine Ereignisse im Untersuchungszeitraum stattgefunden haben. Bei der Untersuchung von Budgetkonsolidierungen in den 90er Jahren würde dies bedeuten, dass sich die Auswertung nur auf die 15 Konsolidierungsländer beziehe – während die Beobachtungen für die 8 Nicht-Konsolidierer unter den Tisch fielen. Folge: Die Koeffizienten würden sich in diesem Fall alleine aus der Analyse der Konsolidierer herleiten.¹⁸⁸ Der Ausschluss der Nicht-Konsolidierer aus dem Ländersample zöge also überaus problematische Konsequenzen nach sich. Schließlich fielen nicht nur rund ein Drittel der Beobachtungen unter den Tisch, sondern die Beobachtungen würden systematisch ausgeschlossen. Dieses Anwendungsbeispiel verdeutlicht den Einwand von Beck und Katz sehr plastisch. Daher enthält der Auswertungsteil keine logistische Regression in einer konditionalen Spezifikation. Stattdessen wird nur eine Logit-Regression ohne Beschränkung gerechnet – unter Inkaufnahme der Heterogenitätsprobleme.

Ein weiteres Problem bei der logistischen Panelregression bezieht sich auf die mögliche temporale Abhängigkeit der Beobachtungen – analog zur linearen TSCS-Regression. So ist davon auszugehen, dass Konsolidierungsjahre nicht unabhängig von den Ausprägungen der Vorjahre auftreten. Für dieses Autokorrelationsproblem haben Beck, Katz und Tucker eine einfache Lösung vorgeschlagen (Beck/Katz/Tucker 1998): Auf der einen Seite durch eine *Dummy*-Variable, die den Abstand zum letzten Ereignis angibt, oder durch verschiedene *Splines*, die die Funktion glätten; auf der anderen Seite durch einen *Dummy*, der die Zahl der Ereignisse angibt.¹⁸⁹ Diesem Ansatz wird grundsätzlich gefolgt.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Monte-Carlo-Experimente haben gezeigt, dass bei einer kleinen Zahl von Zeitperioden (Jahren), die Verzerrung einer unbedingten *Fixed-Effects-Maximum-Likelihood*-Schätzung im Vergleich zur konditionalen Schätzung größer ist (Katz 2001: 379).

¹⁸⁷ Nach diesem Muster gehen auch Mireau, Jong-A-Pin und de Haan vor (2007).

¹⁸⁸ Besonders stark fällt dieses Problem freilich in statistischen Analysen von Konflikten ins Gewicht. Hier gibt es in manchen Analysen in 90 Prozent der Fälle kein Konfliktereignis, was die Ergebnisse sehr deutlich verzerrt. Sehr einleuchtend ist hierzu die Diskussion der Ergebnisse der Studie von Green, Kim und Yoon (Green/Kim/Yoon 2001, Beck/Katz 2001, King 2001).

¹⁸⁹ Daneben gibt es noch eine Reihe anderer Lösungen für temporale Abhängigkeit der Beobachtungen (Carter/Signorino 2007).

Wie bei der linearen Regression sollten auch bei der logistischen Regression einige diagnostische Verfahren angewendet werden. Insbesondere die Ausreißerdiagnostik ist wichtig (Backhaus 2005: 457). *Outlier* können durch die Berechnung der standardisierten Residuen (Pearsons-Residuen) identifiziert werden.¹⁹¹ Wie einflussreich die Ausreißer sind, ist bei der linearen Regression über die *Cook*-Distanz zu erfahren – für die logistische Regression liegt approximativ ein ähnliches Verfahren vor (Long/Freese 2006: 151). Die gängigste Variante zur Untersuchung der Robustheit ist jedoch das *Jackknife*-Verfahren. Dabei wird alternierend ein Land nach dem anderen aus dem Sample ausgeschlossen und die Wirkung des Ausschlusses auf die Koeffizienten beobachtet.

4.1.4 Statistische Verfahren zur Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

Die Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung von Budgetsanierungen erlaubt Rückschlüsse auf die Untersuchung der Determinanten von Konsolidierungen. Deshalb wurde die Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung als nachgeordnete Forschungsfrage formuliert. Tabelle 4.6 gibt einen Überblick über die Operationalisierung der jeweiligen abhängigen Variablen und die Analysemethode:

Tab. 4.6: Die Analyse der inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen: Einzelaspekte

Abhängige Variable (Einzelaspekt)	Operationalisierung	Methode
Umfang der Konsolidierung	Veränderung des Umfangsindikators	Regressionsanalyse
Dauer der Konsolidierung	Zahl der Jahre einer Konsolidierung	Regressionsanalyse
Zusammensetzung der Konsolidierung	- Veränderung der Einnahmequote - Veränderung der Ausgabenquote	Regressionsanalyse
Konsolidierungsprofile	- Veränderung einzelner funktioneller Ausgabekategorien (nach Cofog) - Veränderung einzelner Einnahmekategorien (nach Steuerart)	Regressionsanalyse

Zunächst zur Operationalisierung der abhängigen Variablen: Der Umfang einer Konsolidierung wird anhand des Umfangsindikators gemessen (vgl. Kapitel 2.3). Die Dauer einer Konsolidierung wird über die Jahre ausgedrückt, in denen sie per Definition vorliegt.

Die Zusammensetzung von Haushaltskonsolidierungen wird klassischerweise über die Veränderung der Ausgaben- und der Einnahmequote während der Konsolidierungsperiode operationalisiert (z.B. Alesina/Perotti 1995a, 1996, Alesina/Ardagna 1998).¹⁹² Diese *Ex-post*-Betrachtungsweise ist jedoch nur eine Möglichkeit, die Zusammensetzung von Konsolidierungen zu messen. Ihr gegenüber stehen Auswertungen, die Konsolidierungen über einen Abgleich mit einer Szenariorechnung analysieren (Wagschal/Wenzelburger 2008: 51). Den Ausgangspunkt solcher Berechnungen bildet die Lage der öffentlichen Haushalte zu einem

¹⁹⁰ Statt der Abstand-*Dummies* werden jedoch *Splines* inkludiert, um die Zahl der Freiheitsgrade nicht zu reduzieren.

¹⁹¹ Ausführlich beschreiben verschiedene Handbücher die Möglichkeiten der Identifikation von Ausreißern (Kohler/Kreuter 2005: 281-285, Long/Freese 2006: 145-154)

¹⁹² Im Unterschied zu dieser Studie verwenden Alesina und Perotti sowie die Folgestudien die Zusammensetzung der Konsolidierung jeweils als unabhängige Variable zur Erklärung von Expansivität oder Nachhaltigkeit von Budgetkonsolidierungen. In dieser Studie ist die Zusammensetzung die zu erklärende Variable.

bestimmten Zeitpunkt. Von diesem Punkt an wird ein Status-Quo-Szenario fortgeschrieben, das die Entwicklung des Staatshaushalts ohne politischen Eingriff darstellt. Diesem Szenario gegenübergestellt wird ein Konsolidierungsplan, dessen ausgabenseitige und einnahmeseitige Maßnahmen sich durch die Abweichung vom Status-Quo-Szenario ergeben.¹⁹³ Diese beiden Sichtweisen auf die Zusammensetzung von Konsolidierungen führen in der Literatur zu widersprüchlichen Einschätzungen (exemplarisch für Schweden: Hauptmeier/Heipertz/Schuknecht 2006: 20 im Gegensatz zu Kautto 2000: 45 bzw. Riksdag 2001: 28). Welche der beiden dargestellten Betrachtungsweisen die Zusammensetzung von Konsolidierungen besser widerspiegelt, kann nicht abschließend entschieden werden, da beide Sichtweisen jeweils eine Seite derselben Medaille darstellen. Wahrscheinlich hat sich in der Literatur der Vergleich von Ausgaben- und Einnahmequoten aufgrund der besseren Datenverfügbarkeit durchgesetzt. Aus diesem Grund wird die abhängige Variable „Zusammensetzung der Konsolidierungen“ auch in dieser Arbeit über eine *Ex-post*-Betrachtung operationalisiert.

Konsolidierungen können inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet sein. Diese Facette nimmt die abhängige Variable „Konsolidierungsprofile“ auf. Die Operationalisierung erfolgt über die Veränderungen gewisser funktioneller Kategorien der Staatsausgaben (nach der Cofog-Klassifikation (UN 2000)) bzw. über die Veränderung gewisser Steuerarten (nach der Klassifikation der OECD (OECD 2007)). Die Einschätzung erfolgt *ex post*, d.h. grundsätzlich gilt derselbe Einwand wie bei der Analyse von Einnahme- und Ausgabenquoten (s.o.). Jedoch wäre eine Auswertung auf der Basis eines Abgleichs mit Szenariorechnungen unmöglich, weil die Daten fehlen.

Tabelle 4.6 zeigt, dass für die Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen mit der Querschnittsregression eine Analysemethode eingesetzt wird, die bereits im vorigen Abschnitt ausführlich diskutiert wurde.¹⁹⁴ Deshalb folgt an dieser Stelle nur ein weiterer Hinweis, der speziell für diese Auswertung wichtig ist: Aufgrund der geringen Fallzahl (15 Konsolidierer) ist damit zu rechnen, dass die Ergebnisse der Analysen sehr empfindlich auf Ausreißer reagieren. Daher werden alle Ergebnisse durch Inspektion der Residuen oder andere Testverfahren auf Robustheit überprüft.

4.1.5 Operationalisierungen

Die folgende quantitative Auswertung hat das Ziel, die Variation der Konsolidierungsperformanz mithilfe verschiedener unabhängiger Variablen zu erklären. Diese unabhängigen Variablen leiten sich aus der Diskussion der Theorieansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und der Politischen Ökonomie ab (vgl. 3.1). Um eine quantitative Auswertung zu ermöglichen, müssen die theoretisch hergeleiteten Einflussfaktoren messbar gemacht, also operationalisiert werden. In vielen Fällen liegen allgemein anerkannte Indikatoren vor,

¹⁹³ Beispiele dafür liefern die schwedische und österreichische Konsolidierung (Rechnungshof 1999, Riksdag 2000: 28).

¹⁹⁴ Die Probleme bei der Messung der unabhängigen Variablen stellen sich in diesem Fall nicht, da nur zwischen Konsolidierungsländern unterschieden wird. Für jeden Staat liegt also eine „reale“ Konsolidierungsperiode vor, aufgrund derer die Werte der unabhängigen Variablen generiert werden.

die sich in der Vergangenheit als quantitative Umsetzung der theoretischen Konstrukte bewährt haben. In anderen Fällen ist es erforderlich, die Indikatoren anzupassen, weil dies für die Erklärung der Konsolidierungsperformanz aus konzeptionellen Gründen geboten ist. Dieser Abschnitt diskutiert für jeden Theoriestandpunkt kurz die verwendeten Indikatoren und begründet deren Auswahl. Ein Überblick über alle gewählten Indikatoren findet sich im Anhangband I.

Hoher Problemdruck fördert Konsolidierungen – diesen Zusammenhang postuliert die sozioökonomische Theorie. Die Messung erfolgt in dieser Arbeit über drei unterschiedliche Indikatoren, die jeweils den sozioökonomischen Problemdruck darstellen, der auf Regierungen lastet. Der erste Indikator (Misery-Index) setzt sich aus dem Niveau der Arbeitslosenquote, der Schuldenquote, der Zinsrate und dem Wirtschaftswachstum zusammen. Der zweite Indikator (Misery-Index I) umfasst die gleichen Variablen, jedoch ohne das Wirtschaftswachstum. Dies liegt daran, dass es einen engen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit gibt und dass daher die Aufnahme beider Indikatoren zu einer stärkeren Gewichtung des „konjunkturellen“ Faktors führt. Schließlich wird zusätzlich das Niveau der Schuldenquote als Indikator herangezogen, um den rein budgetären Problemdruck aufzunehmen. Alle Indikatoren gehen in die Schätzungen auch zeitverzögert ein, um gewisse *Time-Lags* zwischen dem Problemdruck und der politischen Anpassungsreaktion zuzulassen.

Die Parteiendifferenzthese behauptet einen Zusammenhang zwischen der ideologischen Ausrichtung einer Regierung und der Staatstätigkeit. Weil die ideologische Zusammensetzung einer Regierung unterschiedlich gemessen werden kann, nimmt die Arbeit verschiedene Indikatoren auf. Eine erste Operationalisierung der Parteiendifferenz basiert auf dem Anteil von Kabinettsitzen von Links-, Rechts-, und Zentrumsparteien. Als Zentrumsparteien gelten sowohl säkular-konservative Parteien, wie etwa die Liberalen in Kanada oder die Demokraten in den Vereinigten Staaten, als auch christdemokratische Parteien, wie etwa die deutsche CDU. Allerdings werden gerade in der wohlfahrtsstaatlichen Rückbaupolitik christdemokratische Parteien aufgrund ihrer christdemokratischen Tradition als „Bewahrer“ des Wohlfahrtsstaates tituliert, während säkular-konservative Parteien eher als Reformer gelten (Gallagher/Laver/Mair 1992: 73, Schmidt 1996). Daher wird als zweite Variable der Abstand von säkular-konservativen Parteien zu Linksparteien gemessen, um die tatsächliche Differenz zwischen Parteien aufzunehmen, die für einen starken bzw. einen schwachen (Sozial)staat stehen. Als dritter Indikator misst schließlich noch ein fünfstufiger Index der Hegemonie linker Parteien die Parteiendifferenz. Der Index unterscheidet auf den Extremen zwischen Alleinregierungen von Linksparteien (5) und Alleinregierungen von Rechtsparteien (1) und ordnet Koalitionsregierungen jeweils einen Wert auf dem dazwischen liegenden Kontinuum zu.

Für die Operationalisierung von Machtressourcen gibt es einen klassischen Indikator, der die Machtressourcen der Arbeiterschaft über den Organisationsgrad der Gewerkschaften misst. Auf diesem Index basieren auch die Analysen dieser Arbeit. Alternativ wird ein Index der Streikaktivität aufgenommen, der die Zahl der verlo-

renen Arbeitstage je 1000 Arbeiter misst. Schließlich kann auch der Grad des Korporatismus eines Systems den *Policy-Outcome* beeinflussen. Daher wird eine zeitinvariante Korporatismusvariable in die Schätzungen inkludiert, die auf unterschiedlichen Variablen basiert und Werte von 1 (schwacher Korporatismus) bis 5 (starker Korporatismus) annimmt.

Institutionalistische Erklärungsansätze fokussieren auf die politisch-institutionelle Ausgestaltung von Systemen. Als erster Indikator hat sich in der Literatur der Vetospielerindex bewährt. Um der konzeptionellen Unterscheidungen zwischen kompetitiven und konsensualen Vetospielern gerecht zu werden (Wagschal 1999a), rechnen die quantitativen Analysen mit beiden Spielarten.¹⁹⁵ Daneben werden in der Theorie Föderalismus und fiskalische Dezentralisierung als Einflussvariablen auf Konsolidierungspolitik gehandelt (s.o.). Beide Variablen werden in unterschiedlichsten Variationen aufgenommen. Für den Föderalismus werden vier Variablen getestet, die den Grad des Föderalismus jeweils unterschiedlich messen.¹⁹⁶ Daneben werden mehrere Indikatoren für fiskalische Dezentralisierung aufgenommen, die sich auf die Dezentralisierung der Einnahme- und Ausgabe-seite sowie auf den Anteil der Beschäftigten in unteren Verwaltungseinheiten des öffentlichen Dienstes beziehen. Hinsichtlich des Indikators für die Demokratieform (Mehrheits- vs. Konsensusdemokratien) folgt die Arbeit dem Vorschlag von Lijphart (1999).

Die These von der politischen Erblast stellt die Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen ins Zentrum der Argumentation. Die theoretische Diskussion hat gezeigt, dass für die Konsolidierungspolitik ein negativer Effekt der spezifischen Pfadabhängigkeit der Sozialversicherungssysteme bei starkem Versicherungsprinzip zu erwarten ist. Diese Pfadabhängigkeit wird durch einen Indikator operationalisiert, der die Relation der Einnahmen der Sozialbeiträge im Verhältnis zu den Steuereinnahmen abbildet (im Jahr 2000) und dadurch ein Näherungswert für die Stärke des Versicherungsprinzips ist.

Die These der internationalen Verflechtung lässt sich in zwei Unterkategorien aufteilen – die Globalisierungsthese und die Europäisierungsthese. Zunehmende internationale Verflechtung durch die Globalisierung wird durch die Offenheit der betreffenden Wirtschaften gemessen. Der Indikator drückt die Handelsverflechtung der Wirtschaft eines Landes durch den Anteil des Handelsvolumens am BIP aus. Die Europäische Integration betrifft in der Finanzpolitik der 90er Jahre insbesondere die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages. Vier *Dummy*-Variablen bilden diesen Konvergenzdruck ab. Die ersten beiden *Dummies* unterscheiden zwischen EMU-Beitrittskandidaten (Kodierung: 1) und den anderen Ländern (0), wobei Dänemark und Großbritannien in einem Fall der ersten und im anderen Fall der zweiten Ländergruppe zugeordnet werden.¹⁹⁷ Die anderen beiden *Dummies* simulieren einen steigenden Anpassungsdruck, indem sie von 1992 an bis

¹⁹⁵ Fragen der Kohäsion und der Kongruenz, die ebenfalls wichtige Einflussfaktoren auf die Stärke von Vetospielern darstellen, können quantitativ nicht operationalisiert werden. Die qualitative Prozessanalyse auf diese Eigenschaften der Vetospieler ein.

¹⁹⁶ Aufgrund einer stark reduzierten Fallzahl bei zwei Indikatoren gehen in die multivariaten Auswertungen nur zwei von vier Föderalismus-Indikatoren ein.

¹⁹⁷ Grund ist die Opting-Out-Regel, die beiden Staaten zugestanden wurde.

1997 für die EMU-Beitrittskandidaten einen steigenden Wert annehmen (1 bis 6) und für alle anderen Länder durchweg den Wert 0. Der Indikator existiert aufgrund der unklaren Zuordnung von Großbritannien und Dänemark in zwei Spielarten.

Aus der Politischen Ökonomie lassen sich einige Modelle zur Erklärung von Konsolidierungsperformanz heranziehen – insbesondere die unterschiedlichen Fragmentierungs-Ansätze. Die Fragmentierung nach der Größe einer Regierung wird durch die Zahl der Minister im Kabinett gemessen. Dazu nimmt die Analyse eine Variable auf, die den Mehrheitsstatus der Regierung im Parlament ausdrückt (Keefer 2002).

Der politische Konjunkturzyklus wird durch eine Variable gemessen, die den Abstand zur nächsten Wahl in Jahren angibt. Für diese Variable ist deshalb nur eine Auswertung im gepoolten Design möglich. Temporale Fragmentierung wird durch zwei Indizes abgebildet. Ein erster Index, der nur für die Querschnittsanalysen geeignet ist, ergibt sich aus der Zahl der Regierungswechsel in einer Konsolidierungsperiode. Der zweite Index bildet die temporale Fragmentierung über eine Dummy-Variable ab, die Jahre mit einem Regierungswechsel mit 1 kodiert, alle anderen Jahre mit 0. Die Möglichkeit eines *War of Attrition* aufgrund gesellschaftlicher Fragmentierung geht durch ein Index der ethnischen Fragmentierung in die quantitative Analyse ein. Schließlich zur prozessualen Fragmentierung: Hier ist eine Aufnahme in die Analysen leider nicht möglich, da belastbare Daten für die Stringenz des Budgetprozesses nur für 15 Länder vorliegen (von Hagen 2002, Hallerberg 2003). Die qualitative Analyse bespricht den Einfluss prozessualer Fragmentierung jedoch ausführlich.

Die Diskussion der Automatismen, die in quantitativen Auswertungen wirken können, hat gezeigt, dass von der Nachfrage nach Leistungen der Sozialversicherungssysteme ein wichtiger Einfluss auf die Konsolidierungsperformanz zu erwarten ist. Um diesen Nachfrageeffekt zu operationalisieren, nimmt die quantitative Auswertung einen Index als Kontrollvariable auf, der sich aus der Veränderung der Arbeitslosenquote und der Veränderung der Seniorenquote zusammensetzt. Beide Indikatoren werden summiert und z-standardisiert.

4.2 Quantitative Auswertung

Nachdem der vorangegangene Abschnitt die methodische Basis gelegt hat, erfolgt im nächsten Schritt die quantitative Auswertung. Sie gliedert sich in zwei Teile: Zum einen in die Analyse der Determinanten von Budgetkonsolidierungen (4.2.1); zum zweiten in eine Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen (4.2.2).

4.2.1 Determinanten von Haushaltskonsolidierungen in der quantitativen Analyse

Welche Ursachen hat die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz der OECD-Länder in den 90er Jahren? Dieser Frage geht der folgende Abschnitt auf der Makroebene mithilfe einer quantitativen Analyse nach. Die vorangegangenen Kapitel haben sowohl unabhängige Variablen aus einschlägigen Theorieansätzen hergeleitet (3.1) als auch die methodische Basis für die Untersuchung der Fragestellung gelegt (4.1). Es wurde deutlich, dass die Auswertung im Querschnitt über den t-Test und die Diskriminanzanalyse, sowie über eine einfache Querschnittsregression erfolgen kann; im Panel ist die logistische Regression als Verfahren geeignet. Zusätzlich kann die lineare TSCS-Regression für die Schuldenquote und den Primärsaldo als Cross-Validierung genutzt werden. Es stehen also vier Analyseverfahren zur Auswahl, die sich durch ihre Perspektive und das Messniveau der abhängigen Variablen unterscheiden.

Die Diskussion der unterschiedlichen Operationalisierungsmöglichkeiten der theoretischen Konzepte hat gezeigt, dass sich viele Indikatoren für die Auswertungen anbieten. Um eine möglichst systematische Analyse zu ermöglichen, werden nicht alle Indikatoren in alle Auswertungen integriert. Vielmehr werden als Vorstufe zu den multivariaten Auswertungen bivariate Korrelationsanalysen und ein einfacher Mittelwertvergleich durchgeführt. Diese Verfahren geben erste Hinweise auf mögliche Zusammenhänge und erlauben eine Auswahl einiger potenziell geeigneter Indikatoren für die multivariaten Auswertungen. Aus diesem Grund tauchen in den Ergebnistabellen jeweils nur diejenigen Indikatoren auf, bei denen aufgrund der Voranalysen von einem Einfluss ausgegangen werden konnte.¹⁹⁸

4.2.1.1 Querschnittsanalyse: Bivariate Zusammenhänge

Die Auswertung bivariater Zusammenhänge erlaubt eine erste Annäherung an die Ursachen für die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz. Im folgenden Abschnitt werden daher Mittelwertsunterschiede und Korrelationen in einzelnen Jahren ausgewertet.

¹⁹⁸ Zusätzliche Regressionsanalysen mit weiteren Variablen finden sich im Anhangband I dieser Arbeit.

Mittelwertsunterschiede

Eine erste Untersuchungsmöglichkeit stellt die Mittelwerte der unabhängigen Variablen in den beiden Ländergruppen (Konsolidierer und Nicht-Konsolidierer) einander gegenüber. Ein t-Test gibt die Signifikanz der Mittelwertsunterschiede an. Tabelle 4.7 stellt die signifikanten Unterschiede dar.¹⁹⁹

Tab. 4.7: Signifikante Mittelwertsunterschiede zwischen den Gruppen

Variable	Zahl	Mittelwert	Standardabw.	Signifikanz
Veränderung Arbeitslosenquote	Nein (n=8)	-,2138	1,35934	,004 ***
	Ja (n=15)	-3,7700	2,96161	
Nachfrage SV (ALQ+SenQ)	Nein (n=8)	1,1658	1,33285	,006 ***
	Ja (n=15)	-,6218	1,34318	
Veränderung kurzfr. Zinsrate	Nein (n=8)	-3,7688	4,00200	,035 **
	Ja (n=15)	-,9020	2,16995	
Misery-Index1, t-2	Nein (n=8)	-,9863	2,35843	,089 *
	Ja (n=15)	,5253	1,69022	
Schuldenquote t-2	Nein (n=8)	51,0613	26,60190	,090 *
	Ja (n=15)	74,0160	30,85095	
Schuldenquote t-1	Nein (n=8)	55,6163	27,76713	,093 *
	Ja (n=15)	78,0953	29,81299	
Schuldenquote t	Nein (n=8)	57,6363	29,04593	,096 *
	Ja (n=15)	78,6233	26,66434	
Pfadabhängigkeit	Nein (n=5)	,4575	,14577	,081 *
	Ja (n=14)	,3093	,19905	
Organisationsgrad der Gewerkschaften	Nein (n=8)	28,3288	13,44399	,054 * (<i>,100</i>)
	Ja (n=15)	44,5747	24,67506	
Veränderung Sozialausgabenquote	Nein (n=8)	,3663	1,80883	,015 **
	Ja (n=15)	-2,4800	2,73654	
Veränderung Ausgabenquote	Nein (n=8)	-1,7200	3,65491	,010 ***
	Ja (n=15)	-7,2327	4,82649	
Veränderung Einnahmequote	Nein (n=8)	2,2463	1,72687	,026 **
	Ja (n=15)	,0007	2,33076	

Anmerkung: Kursiv gedruckte Zahlen in Klammern geben den eigentlichen t-Wert für den jeweiligen Mittelwertsunterschied an. Aufgrund eines signifikanten Levene-Tests, muss jedoch ein abgewandelter t-Test gerechnet werden.

Von den Faktoren, die im Theorieteil als Nachfrageeffekte bezeichnet wurden, unterscheiden sich die Mittelwerte der Veränderung der Arbeitslosenquote stark zwischen den beiden Gruppen. Auch der aus Seniorenquote und Arbeitslosenquote gebildete Nachfrageindex unterscheidet sich zwischen den Gruppen signifikant, obwohl die Seniorenquote alleine – trotz der Unterschiedlichkeit in beiden Gruppen – nicht signifikant ist (vgl. Anhangband I).

Ein auf den ersten Blick unerwarteter Befund ergibt sich aus dem Vergleich der Entwicklung der Zinsraten: So fiel die Zinsrate im Schnitt in den Nicht-Konsolidierungsländern signifikant stärker als in den Konsolidierungsländern. Dies verwundert angesichts der Tatsache, dass in der Literatur immer wieder auf den entlasten-

¹⁹⁹ Die Auswertung für alle getesteten unabhängigen Variablen findet sich im Anhangband I.

den Effekt der fallenden Zinsen im Zuge der Einführung des Euro hingewiesen wird (Wagschal/Wenzelburger 2008a, 2008c). Um den Euro-Effekt zu isolieren wurde daher auch ein t-Test mit dem verkleinerten Sample gerechnet, in dem nur die europäischen Länder aufgenommen wurden, für die ein Beitritt zum Euro-Raum in Frage kam. Ergebnis: Der Mittelwertsunterschied bleibt zwar in der Tendenz bestehen, er nimmt jedoch ab und verliert die Signifikanz. Eine andere Erklärung für das unerwartete Ergebnis liefert die Definition: Da Konsolidierungsperioden über die Schuldenquote und den Primärsaldo bestimmt wurden, beeinflussen Zinszahlungen die Klassifikation der Länder in die zwei Gruppen nur indirekt über die Schuldenquote. Die Verwendung des Primärsaldos schließt Zinszahlungen jedoch a priori aus.

Sehr unterschiedlich in den zwei Gruppen sind die Variablen für den Problemdruck. Insbesondere eine hohe Schuldenquote führt dazu, dass konsolidiert wird. Dieses Ergebnis bestätigt bisherige Befunde zur Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns (von Hagen/Strauch 2001: 335). Am signifikantesten ist der Mittelwertsunterschied für die Messung des Problemdrucks zwei Jahre vor Konsolidierungsbeginn.

Aus dem Machtressourcenansatz zeigt die Variable Organisationsgrad der Gewerkschaften einen signifikanten Mittelwertsunterschied. Gemessen am Niveau finden sich in der Konsolidierungsgruppe viele Länder mit vergleichsweise starken Gewerkschaften. Dies spräche für einen positiven Effekt starker Gewerkschaften auf die Konsolidierungsperformanz.²⁰⁰

Ebenso deutlich treten Unterschiede zwischen den beiden Gruppen auf, wenn man die Einnahme- bzw. Ausgabenquote sowie die Sozialausgabenquote vergleicht. Es zeigt sich das bekannte Bild, dass sich der Mittelwert der Gruppe der Konsolidierungsländer insbesondere hinsichtlich der Sozialausgabenquote bzw. der Ausgabenquote stark von dem der Nicht-Konsolidierungsländer unterscheidet. Dieser Befund ist zumindest teilweise tautologisch, weil eine sinkende Ausgabenquote saldenmechanisch direkt mit dem Defizit bzw. der Schuldenquote verknüpft ist. Nach dieser Logik hätte man jedoch auch eine vergleichsweise stärkere Steigerung der Einnahmequote in den Konsolidierungsländern erwartet. Dass dies nicht der Fall ist, überrascht, und bestätigt gleichzeitig die Befunde der Untersuchungen zur Nachhaltigkeit von Konsolidierungen.²⁰¹

Schließlich macht die Gestaltung des Sozialversicherungssystems einen Unterschied. In Ländern der Konsolidierungsgruppe spielt das Versicherungsprinzip im Durchschnitt eine weniger wichtige Rolle – so die Ergebnisse des Mittelwertvergleichs. Der Unterschied ist signifikant.

Die Mittelwerte vieler anderer Variablen sind jedoch zwischen den beiden Ländergruppen nicht signifikant unterschiedlich. Hierzu zählen die Variablen der Parteiendifferenz, institutionelle Faktoren und die Indikato-

²⁰⁰ Auch der Indikator für die Häufigkeit von Streiks bestätigt die Richtung des Zusammenhangs (wenn auch nicht signifikant): Während der Konsolidierungsphasen wurde in der Ländergruppe der Konsolidierer deutlich mehr gestreikt als in der Gruppe der Nicht-Konsolidierer. Dies kann aber auch umgekehrt kausal begründet werden: Konsolidierungen gehen mit einer höheren Streik-Aktivität einher (Auswertung für Streik-Index: Anhangband I).

²⁰¹ An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass die Beschränkung auf die *Ex-post*-Interpretation der Einnahme- bzw. Ausgabenquote nur ein möglicher Blickwinkel auf die Zusammensetzung von Konsolidierungen ist (vgl. 4.1.4, sowie: Wagschal/Wenzelburger 2008a: 51).

ren für die „Offenheit der Wirtschaft“ sowie für die unterschiedlichen politökonomischen Erklärungsansätze der Fragmentierung. Die Rolle der EU-Mitgliedschaft kann nicht analysiert werden, da für eine *Dummy*-Variable eine sinnvolle Interpretation von Mittelwertsunterschieden nicht möglich ist.

Korrelationen in einzelnen Jahren

Eine andere bivariate Betrachtungsweise nimmt die Korrelationen der einzelnen Variablen in den zehn Jahren des Beobachtungszeitraums in den Blick (vgl. Tab. 4.8 und 4.9). Es stehen nun also nicht mehr Konsolidierungsperioden im Mittelpunkt, sondern die Werte (bzw. Veränderungswerte) der unabhängigen Variablen für ein Jahr im Querschnitt der 23 Länder. Insbesondere die Korrelationen zu den beiden definitionskonstituierenden Variablen Primärsaldo und Schuldenquote sind zu beachten. Diese Querschnittsbetrachtung der Korrelationen ist auch methodisch wichtig, weil in einem späteren gepoolten Modell Querschnitts- und Längsschnittsvariation nicht mehr auseinander gehalten werden können. Daher ist die Querschnittsbetrachtung auch als Vorstufe zur gepoolten Analyse zu sehen.

Betrachtet man die Korrelationen der unterschiedlichen Variablen zu verschiedenen Zeitpunkten, so fällt grundsätzlich auf, dass die Zusammenhänge relativ instabil sind. Für viele Variablen drehen sich Vorzeichen um, d.h. bestimmte, insgesamt stabile Zusammenhänge brechen in bestimmten Jahren zusammen. So korreliert die Veränderung der Arbeitslosenquote in fast allen Jahren deutlich negativ mit der Entwicklung des Primärsaldos (wie theoretisch vermutet) in zwei Jahren, 1995 und 2000, wird der Zusammenhang jedoch positiv. Analog verhält sich das Wirtschaftswachstum – auch bedingt durch die Korrelation des Wirtschaftswachstums mit der Arbeitslosenquote. Für die Schuldenquote sind die Korrelationen beider Variablen jedoch deutlich robuster. Durchweg mit gleichem Vorzeichen und teilweise sehr hoch korreliert der Nachfrageindex mit dem Primärsaldo, wobei eine steigende Nachfrage nach Zahlungen in der Sozialversicherung den Primärsaldo reduziert. Bezogen auf die Schuldenquote findet sich eine bis auf das Jahr 1990 relativ robuste positive Korrelation (bis zu $r=0,66$). Insgesamt bestätigen die Querschnittskorrelationen den bereits aus dem Mittelwertvergleich abgeleiteten Eindruck, dass insbesondere die Nachfragefaktoren und das Wirtschaftswachstum stark mit der Entwicklung der Schuldenquote bzw. des Primärsaldos assoziiert sind.

Für die Misery-Indizes findet sich kein eindeutiger Zusammenhang mit dem Primärsaldo.²⁰² Sehr viel eindeutiger und höher korreliert der Misery-Index (nicht zeitverzögert) mit der Veränderung der Schuldenquote. Bis auf das Jahr 1995 findet sich ein positiver Zusammenhang, der jedoch der theoretischen Vermutung entgegen steht.

²⁰² Auffällig: Alle Problemdruck-Indikatoren sind in den Jahren 1999 und 2000 vergleichsweise stark negativ mit der Entwicklung des Primärsaldos korreliert, während alle Indizes (bis auf den Misery-Index) in den ersten Jahren der 90er positiv mit der Veränderung des Primärsaldos assoziiert sind.

Tab. 4.8: Korrelation der unabhängigen Variablen mit der Veränderung des Primärsaldos nach Jahren

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wirtschaftswachstum	,237	,416	,367	,590	,401	-,034	,114	,149	,324	-,054	,137
Inflation	,202	,328	,333	-,144	,268	-,097	-,022	-,305	-,145	,476	-,115
Delta kurzfristige Zinsrate	-,329	,380	-,140	,231	,255	,571	-,424	,309	,029	,554	,163
Delta Arbeitslosenquote	-,304	-,591	-,600	-,433	-,347	,134	-,251	-,351	-,208	-,155	,256
Delta Seniorenquote	-,011	,033	,223	-,327	-,359	-,202	-,261	-,193	,028	-,438	-,374
Nachfrageindex	-,223	-,407	-,317	-,504	-,387	-,042	-,322	-,344	-,071	-,412	-,226
Misery-Index	-,015	,135	-,084	-,232	,123	,060	,279	,019	-,006	-,204	-,345
Misery-Index 1	,117	,459	,056	-,045	,254	,044	,353	,096	,172	-,298	-,355
Misery-Index t-1	,399	,389	-,014	-,117	,158	-,144	,326	,112	,169	-,398	-,280
Misery-Index t-1 t-1	,341	,511	,270	-,008	,243	-,103	,391	,096	,226	-,315	-,371
Misery-Index t-2	,508	,464	,200	,002	,259	-,114	,310	,109	,265	-,222	-,291
Misery-Index t-2 t-2	,414	,512	,356	-,003	,207	-,142	,361	,123	,234	-,269	-,341
Schuldenquote t	,501	,535	,064	,081	-,069	-,012	,215	,127	,029	-,454	-,395
Schuldenquote t-1	,479	,578	,207	,092	-,053	-,087	,210	,122	,081	-,409	-,399
Schuldenquote t-2	,423	,491	,265	,077	-,123	-,129	,205	,096	,086	-,367	-,388
Regierungscouleur	,130	-,137	,155	,118	,133	-,027	,310	,008	,505	-,115	,333
Anteil Linksparteien	,161	-,061	,166	,253	,198	,074	-,269	-,147	,306	,034	,138
Anteil Rechtsparteien	-,400	-,230	-,463	-,245	-,144	-,078	,072	,051	,000	-,214	-,185
Anteil Zentrumsparteien	,541	,464	,545	-,020	-,119	,307	,152	,143	-,335	,193	,034
Differenz Linksparteien zu Säkular-Konservativen	,145	-,115	,164	,080	,022	,002	,227	,081	,394	,143	,300
Streik-Index	,153	,397	,261	,059	-,003	,297	,168	,242	-,064	,112	,105
Organgrad Gewerkschaften	-,032	-,412	-,453	-,052	,230	,352	,410	,394	,218	,096	,362
Korporatismus	,181	-,248	-,382	-,026	-,077	,002	,256	,119	-,083	,131	,507
Pfadabhängigkeit	-,275	,371	,406	,051	-,365	-,610	,012	-,230	,038	-,116	-,108
Ethnische Fragmentierung	,021	-,204	,021	,309	,157	,143	-,195	,018	,099	,162	-,090
Vetospiele kompetitiv	-,063	,129	,319	,032	-,182	-,119	-,306	-,175	,179	,235	-,202
Vetospiele umfassend	-,058	,094	,305	-,034	-,200	-,122	-,258	-,139	,157	,268	-,254
Kabinettsgröße	-,026	,211	-,009	-,139	,141	-,011	,292	,260	-,070	-,310	-,020
Demokratieform	,310	-,180	-,186	-,065	-,253	,093	,044	,090	,016	,017	,294
Wahlabstand	,198	,222	-,079	-,155	,254	-,021	,015	-,134	-,200	,123	,364
Mehrheitsstatus	,144	-,051	,229	,060	-,196	-,173	,035	,036	,515	,066	-,035
Föderalismus I	-,182	-,130	,047	,098	-,037	-,037	,035	,028	,130	,340	-,148
Föderalismus II	-,155	,010	,186	,041	-,178	-,113	-,068	,036	,077	,261	-,270
Föderalismus III	-,009	,017	,284	,419	,043	-,052	-,475	-,242	-,097	,314	-,174
Föderalismus IV	-,263	,045	,149	,187	-,117	,004	-,156	-,112	,060	,359	-,141
Dezentralisierung I	-,163	-,286	-,158	,222	,437	,151	,076	,011	-,004	,471	,023
Dezentralisierung II	-,579	-,619	-,228	-,071	,086	,140	-,055	,452	,334	,035	,205
Dezentralisierung Steuern	-,199	-,438	-,262	-,094	,125	,374	,240	,262	,174	,457	,056
Dezentralisierung Ausgaben	-,246	-,403	-,253	,023	,086	,289	,237	,318	,208	,476	,047
Offenheit der Wirtschaft	,365	-,100	,012	,433	-,001	-,065	-,169	,220	,002	-,017	,192
Delta Sozialausgabenquote	-,215	-,812	-,654	-,343	-,383	-,320	-,415	-,661	-,585	-,287	-,716
Delta Ausgabenquote	-,357	-,708	-,824	-,661	-,270	-,454	-,756	-,766	-,714	-,487	-,801
Delta Einnahmequote	,366	,331	,588	,441	,686	-,162	,473	,158	,593	,430	,702

Tab. 4.9: Korrelation der unabhängigen Variablen mit der Veränderung der Schuldenquote nach Jahren

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wirtschaftswachstum	-,156	-,540	-,689	-,297	-,449	-,262	-,703	-,658	-,637	-,526	-,298
Inflation	-,196	,341	-,189	,551	-,094	-,623	,028	-,141	-,266	-,462	-,282
Delta kurzfristige Zinsrate	-,082	-,126	-,007	,135	,260	,255	-,416	-,063	-,122	,124	-,656
Delta Arbeitslosenquote	-,081	,338	,773	,267	,174	,388	,268	,327	,297	,639	,404
Delta Seniorenquote	,002	,133	,105	,116	,422	,202	,346	,212	,202	,347	,526
Nachfrageindex	-,052	,362	,661	,267	,305	,333	,407	,349	,281	,69	,649
Misery-Index	,602	,471	,382	,578	,035	-,299	,454	,196	,227	,334	,275
Misery-Index 1	,664	,254	,140	,593	-,101	-,382	,229	-,110	-,069	,126	,199
Misery-Index t-1	,502	,274	,309	,548	-,098	-,439	,395	,031	,072	,206	,336
Misery-Index 1 t-1	,619	,117	-,074	,476	-,225	-,532	,177	-,189	-,164	-,076	,156
Misery-Index t-2	,287	,081	,129	,467	-,124	-,453	,307	-,059	-,087	-,043	,165
Misery-Index 1 t-2	,407	,050	-,152	,456	-,238	-,570	,094	-,265	-,233	-,263	-,003
Schuldenquote t	,549	,167	,131	,264	-,128	-,253	,307	,028	,266	,286	,236
Schuldenquote t-1	,486	,057	-,062	,103	-,289	-,442	,170	-,093	,140	,122	,066
Schuldenquote t-2	,440	,000	-,129	,051	-,263	-,479	,092	-,208	,050	,036	-,070
Regierungscouleur	-,030	,059	-,112	-,039	-,149	-,316	-,011	-,184	-,015	-,104	,149
Anteil Linksparteien	,130	-,412	-,175	-,214	,295	,123	-,276	-,011	-,173	-,283	,138
Anteil Rechtsparteien	-,283	,376	,218	-,009	-,172	,096	,222	,295	,348	,113	-,187
Anteil Zentrumsparteien	,337	-,051	-,111	,085	-,088	,205	,057	-,237	-,170	,190	,011
Differenz Linksparteien zu Säkular-Konservativen	,052	,017	-,082	-,230	-,033	-,256	-,086	-,271	-,119	-,122	,072
Streik-Index	,296	,155	-,068	,675	,093	,042	-,136	-,258	-,245	-,345	,046
Organ'grad Gewerkschaften	-,113	,264	,530	,108	-,071	-,037	-,272	-,209	-,406	-,266	-,259
Korporatismus	-,480	-,080	,239	-,229	-,128	,297	-,087	-,057	,093	,083	-,042
Pfadabhängigkeit	-,285	-,341	-,038	-,068	,125	-,231	,516	,424	,274	,290	,319
Ethnische Fragmentierung	,457	,238	,040	-,258	-,036	,000	,077	-,042	-,081	-,113	-,261
Vetospiele kompetitiv	,167	,062	-,223	-,278	,203	,112	,314	,216	,032	,005	,022
Vetospiele umfassend	,121	,061	-,236	-,321	,327	,166	,333	,218	,016	,015	,032
Kabinettsgröße	,324	,075	,120	,412	,251	-,163	,220	,032	,151	,016	-,096
Demokratieform	-,127	,132	,290	-,142	-,043	,194	,092	,006	,061	-,055	-,079
Wahlabstand	-,226	-,449	,216	-,247	,010	,038	-,126	,373	,220	-,329	-,177
Mehrheitsstatus	,085	-,205	-,129	-,424	,295	,085	,296	,160	-,104	-,148	-,076
Föderalismus I	,126	,124	-,002	-,387	,175	,299	,130	,017	-,053	,066	-,184
Föderalismus II	,139	,062	-,168	-,428	,247	,298	,233	,106	,057	,117	-,132
Föderalismus III	,434	-,086	-,062	-,343	,131	,137	,129	,216	,046	,447	,102
Föderalismus IV	,050	-,042	-,116	-,356	,229	,302	,240	,274	,063	,020	-,071
Dezentralisierung I	-,011	,150	,210	-,159	,242	,212	,204	,205	,078	,430	,080
Dezentralisierung II	,111	,130	,380	-,133	,248	,444	,236	,373	,032	,050	-,202
Dezentralisierung Steuern	-,013	,441	,365	-,179	,277	,358	,203	,102	-,033	,014	-,293
Dezentralisierung Ausgaben	-,040	,364	,261	-,331	,130	,380	,055	-,054	-,154	-,164	-,479
Offenheit der Wirtschaft	,136	-,178	-,181	-,350	-,395	-,086	-,388	-,394	-,231	-,262	-,286
Delta Sozialausgabenquote	-,114	,583	,621	-,164	,268	,136	,537	,348	,251	,338	,142
Delta Ausgabenquote	,077	,566	,727	,247	,349	-,006	,338	,301	,339	,398	,405
Delta Einnahmequote	,056	,263	-,331	,046	,050	,149	,361	,275	-,122	-,034	,445

Als etwas stabiler erweisen sich die Zusammenhänge zwischen der Regierungsbeteiligung von Rechtsparteien und der Entwicklung der abhängigen Variablen. So ist eine hohe Zahl an Kabinettsitzen für Rechtsparteien in der überwiegenden Zahl von Jahren mit einem sinkenden Primärsaldo bzw. mit einer steigenden Schuldenquote assoziiert.²⁰³ Umgekehrt verhält es sich mit den Sitzanteilen von Linksparteien im Kabinett. Entsprechend stabil negativ korreliert die Differenz zwischen dem Kabinettsitzanteil von Linksparteien und dem Anteil von säkular-konservativen Parteien mit der Veränderung der Schuldenquote. Für die Zentrumsparteien gibt es keinen eindeutigen Zusammenhang.

²⁰³ Ausnahme sind die Jahre 1993 ($r=0,08$), 1994 ($r=0,05$) und 1995 ($r=0,00$) für den Primärsaldo, bzw. die Jahre 1990 ($r=-,28$), 1993 ($r=-0,01$), 1994 ($r=-0,17$) und 2000 ($r=-0,19$) für die Schuldenquote.

Schwach und instabil ist die Korrelation zwischen der Gewerkschaftsstärke und den beiden Konsolidierungs-Indikatoren. Der Befund des Mittelwertvergleichs kann durch die Korrelationsanalyse auf der Basis einzelner Jahre nicht bestätigt werden.

Sehr volatil und vergleichsweise schwach sind die Korrelationen der institutionellen und politökonomischen Variablen. Allein der Dezentalisierungsgrad und die Zahl der Minister im Kabinett korreliert in manchen Fällen relativ stark. Misst man die Dezentralisierung durch die Zahl der Beschäftigten, die nicht für den Zentralstaat arbeiten (Schiavo-Campo/de Tommaso/Mukherjee 1997), erhält man eine relativ robuste positive Assoziation mit der Entwicklung der Schuldenquote. Abweichend verhalten sich nur die Jahre 1993 und 2000. Für den Primärsaldo ist dieser Schluss keinesfalls zu ziehen. Hier zeigt sich bis 1994 ein starker negativer Zusammenhang, der dann ins Positive dreht. Die Kabinettsgröße ist ebenfalls relativ stabil mit der Veränderung der Schuldenquote assoziiert: In allen Jahren außer in 1995 und 2000 liegt eine mehr oder weniger starke positive Korrelation vor. Völlig instabil ist jedoch der Zusammenhang für den Primärsaldo.

Stabil und negativ ist der Indikator für die Offenheit einer Wirtschaft mit der Entwicklung der Schuldenquote assoziiert. Dies würde bedeuten, dass die Schuldenquote in Ländern mit sehr offener Wirtschaft tendenziell reduziert wird – und spräche für die theoretische These, dass solche Staaten auch bezüglich der Solidität öffentlicher Finanzen im internationalen Wettbewerb stehen. Für die Entwicklung des Primärsaldos ist der Zusammenhang deutlich weniger eindeutig. Hier schwanken die Ergebnisse von Jahr zu Jahr stark.

Ausgaben- und Einnahmequote hängen wie schon bei der Untersuchung der Mittelwertsunterschiede stark mit der Veränderung des Primärsaldos bzw. der Schuldenquote zusammen.²⁰⁴ Für den Primärsaldo ergibt sich eine durchweg negative Assoziation mit der Ausgabenquote und eine durchweg positive mit der Einnahmequote. Letzterer Zusammenhang überrascht angesichts des konträren Befunds für den Mittelwertvergleich der Konsolidierungsgruppen (s.o.). Für die Schuldenquote als abhängiger Variable ist alleine der Zusammenhang mit der Entwicklung der Ausgabenquote stabil positiv. Die Assoziation mit der Veränderung der Einnahmequote ist nur schwach und schwankt stark von Jahr zu Jahr.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass sich viele der theoretisch postulierten Zusammenhänge als instabil erweisen. Je nach Jahr schwankt die Stärke der Zusammenhänge, teilweise verändern sich sogar die Vorzeichen. Es liegen also starke Einflüsse der einzelnen Jahre vor. Diese müssen im gepoolten Design beachtet werden. Daneben muss betont werden, dass es sich bei den Befunden um bivariate Zusammenhänge ohne Kontrolle für Drittvariablen handelt. Daher gelten die oben formulierten Interpretationen der Resultate nur mit Vorbehalt.

²⁰⁴ Allerdings ist diese Interpretation der Zusammenhänge tautologisch, weil die Saldenmechanik dazu führt, dass eine sinkende Ausgabenquote bzw. eine steigende Einnahmequote auf den Primärsaldo und die Schuldenquote zurückwirken.

4.2.1.2 Querschnittsanalyse: Multivariate Zusammenhänge bei dichotomer abhängiger Variable

Im folgenden Abschnitt wird als Weiterentwicklung des t-Tests mit der Diskriminanzanalyse ein multivariates Analyseinstrument eingesetzt. Diese Methode untersucht Konsolidierungen als Periodenphänomene im Zwei-Gruppen-Design und identifiziert deren Determinanten.

Aufbauend auf den Ergebnissen des bivariaten Mittelwertvergleichs kombiniert die Diskriminanzanalyse mehrere unabhängige Variablen, so dass die Zuordnung von Fällen in vorher festgelegte Gruppen bestmöglich gelingt. Eine gute Diskriminanz ergibt sich, wenn die Gruppen intern jeweils möglichst homogen sind, sich aber gleichzeitig möglichst gut voneinander unterscheiden (vgl. 4.1). Die multivariate Auswertung folgt theoretischen Überlegungen (vgl. 3.1). Um für Nachfrageeffekte in der Sozialversicherung zu kontrollieren, enthält jedes Modell die entsprechende Kontrollvariable (Nachfrageindex).²⁰⁵ Für die Interpretation des Einflusses der Variablen ist es wichtig, als Benchmark die Wirkung zu beachten, die der Nachfrageindex als Kontrollvariable alleine entfaltet.

Tab. 4.10: Diskriminanzanalyse mit Nachfrageindex als einziger Variablen (Basismodell)

Kontrollvariable	KanKorr	Signifik.	Stand. Koeff.	Klassifizierung	N
Nachfrage SV	,554	,006	1	78,3%	23

Anmerkungen:

KanKorr: Kanonische Korrelation

Stand. Koeff.: Standardisierter Diskriminanzfunktionskoeffizient

Die Auswertung im Basismodell (Tab. 4.10) zeigt, dass die 23 Länder alleine über den Nachfrageindex zu 78,3% korrekt in die ursprünglichen Gruppen eingeordnet werden – bei einer kanonischen Korrelation von $r_{kan}=0,554$. Die A-priori-Wahrscheinlichkeit für eine Klassifikation in die Gruppe der Konsolidierer liegt dagegen bei rund 65 Prozent.²⁰⁶ Die Aufnahme des Nachfrageindex verbessert das Klassifikationsergebnis also deutlich.²⁰⁷

Modelle mit zwei unabhängigen Variablen

Von den theoretisch abgeleiteten Variablen stehen zunächst die Faktoren im Zentrum der Analyse, die aus den Theorieansätzen der Politischen Ökonomie generiert wurden.²⁰⁸ Von den Variablen ist

²⁰⁵ Zwar schneidet im bivariaten Vergleich der Mittelwerte die Arbeitslosenquote leicht besser ab als der Nachfrageindex (was auch für die Diskriminanzanalyse mit nur einer unabhängigen Variablen gilt); jedoch wird aus theoretischen Gründen am Index festgehalten. Auch die Querschnitts-Korrelationen haben gezeigt, dass die Seniorenquote in manchen Jahren eine wichtige Rolle spielt. Das Wirtschaftswachstum geht nicht als Kontrollvariable in die Berechnungen ein, da es hoch mit der Arbeitslosenquote und dem Nachfrageindex korreliert.

²⁰⁶ Bei einem Vergleich der Klassifikationsergebnisse muss die A-priori-Wahrscheinlichkeit betrachtet werden. Nur dann ist eine Bewertung der Güte der Klassifikation möglich. Wenn man im konkreten Fall ohne Kenntnisse einer möglichen Einflussvariable alle 23 Länder der Gruppe der Konsolidierer zuordnete, wären 15 der 23 Länder richtig klassifiziert (A-priori-Wahrscheinlichkeit : 65,2 Prozent.)

²⁰⁷ Wegen der hohen Korrelation mit dem Nachfrageindex und der mangelnden Exogenität der Variablen werden die Veränderung der Ausgabenquote, der Einnahmequote und der Sozialausgabenquote aus der Analyse ausgeschlossen werden.

²⁰⁸ Die Wirkung von Föderalismus wird hier nicht diskutiert. Stattdessen erfolgt die Auswertung gemeinsam mit den politisch-institutionalistischen Theorieansätzen weiter unten.

insbesondere die Zahl der Regierungswechsel einflussreich (Tab. 4.I.I). Eine hohe Zahl an Regierungswechseln erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Land in die Gruppe der Nicht-Konsolidierer klassifiziert wird. Falsch zugeordnet werden durch eine Diskriminanzfunktion mit Nachfrageindex und Regierungswechsel-Variable nur die Länder Frankreich, Luxemburg und Schweiz.²⁰⁹ Von den anderen Variablen verbessert keine das Klassifikationsergebnis oder die kanonische Korrelation deutlich. Für den Index des Budgetprozesses ist eine Bewertung zudem aufgrund der kleinen Fallzahl sehr schwierig.²¹⁰

Tab. 4.11: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (1)

Aufgenommene Variablen	KanKorr	Signifik.	Stand. Koeff.	Klassifizierung	N
Nachfrage SV + Zahl Regierungswechsel	,641	,005	1,056; ,657	87,0%	23
Nachfrage SV + Ethnische Fragmentierung	,555	,025	1,008; ,070	78,3%	23
Nachfrage SV + Kabinettsgröße	,572	,019	,985; -,302	82,6%	23
Nachfrage SV + Budgetprozess 91-01	,505	,171	,945; -,281	73,3%	15
Nachfrage SV + Budgetprozess vom Max	,512	,162	,894; -,336	73,3%	15

Anmerkung: Zur Interpretation, siehe Anmerkung zu Tab. 4.10.

Von Seiten der Makroökonomie wird die Inflationsrate als Determinante für Budgetkonsolidierungen ins Spiel gebracht. Es wird unterstellt, dass Zentralbanken auf Inflation mit steigenden Zinssätzen reagieren, was Konsolidierung erschwert (vgl. 3.I). Der bivariate Mittelwertvergleich hat jedoch gezeigt, dass sich die mittlere Inflationsrate zwischen den beiden Ländergruppen kaum unterscheidet. Auch in der Diskriminanzanalyse zeigt sich kein Zusammenhang.

Tab. 4.12: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (2)

Aufgenommene Variablen	KanKorr	Signifik.	Stand. Koeff.	Klassifizierung	N
Nachfrage SV + Misery	,570	,020	1,022; -,295	78,3%	23
Nachfrage SV + Misery t-1	,560	,023	,973; -,176	78,3%	23
Nachfrage SV + Misery t-2	,580	,017	,871; -,361	78,3% ¹	23
Nachfrage SV + Misery1	,585	,015	,913; -,385	73,9% ¹	23
Nachfrage SV + Misery1, t-1	,570	,017	,913; -,354	73,9%	23
Nachfrage SV + Misery1, t-2	,592	,013	,855; -,425	73,9%	23
Nachfrage SV + Schq	,684	,002	,978; -,755	87,0%	23
Nachfrage SV + Schq, t-1	,682	,002	,971; -,748	91,3%	23
Nachfrage SV + Schq, t-2	,686	,002	,975; -,758	91,3%	23

Anmerkung: ¹Box-M-Test zeigt signifikant unterschiedliche Kovarianz-Matrizen an (auf dem 0,05-Niveau). Zur Interpretation, siehe Anmerkung zu Tab. 4.10.

Die Theorieansätze der *Policy*-Forschung haben sich in der Vergangenheit zur Erklärung von Staatstätigkeit bewährt. Im bivariaten Mittelwertvergleich hat sich der Problemdruck als wichtiger Einflussfaktor erwiesen. In der multivariaten Auswertung (Tab. 4.12) schneidet die Schuldenquote von den drei Operationalisierungen des Problemdrucks wie schon im Mittelwertvergleich am besten ab. Auch hinsichtlich der Zeitverzögerung unterstützen die Befunde der Diskriminanzanalyse die Ergebnisse des Mittelwertvergleichs: Bei allen drei Ope-

²⁰⁹ Wobei die Zahl der Regierungswechsel für die Schweiz nur schwierig zu bestimmen ist, weil die Regierungsbildung dort aufgrund des kollegialen Systems anderen Regeln folgt.

²¹⁰ Dies lässt sich dadurch erklären, dass sich die kanonische Korrelation durch eine geringere Streuung innerhalb der Gruppen (*within*) erhöhen lässt, sich jedoch damit nicht automatisch die Trennschärfe zwischen den Gruppen (*between*) verbessert.

rationalisierungen des Problemdrucks diskriminiert jeweils das Modell am besten, in das die Problemdruck-Variable in zweijähriger Zeitverzögerung eingeht.²¹¹

Über die Wirkung der ideologischen Ausrichtung von Parteien in der Regierung auf die Konsolidierungsperformance gibt es in der Theorie unterschiedliche Annahmen. Die Querschnittskorrelationen mit der Schuldenquote und dem Primärsaldo legten die Interpretation nahe, dass Rechtsregierungen Konsolidierungen eher behindern – waren diese doch in den meisten Jahren negativ mit der Entwicklung des Primärsaldos und positiv mit der Entwicklung der Schuldenquote assoziiert. Multivariat und bei der Betrachtung von Konsolidierungsperioden findet sich jedoch kein Zusammenhang für den Kabinettsitzanteil von Rechtsparteien mehr. Der standardisierte Diskriminanzfunktionskoeffizient liegt bei 0,001 (Tab. 4.13). Ebenso schwach ist der Zusammenhang für die anderen parteipolitischen Variablen, wobei für den Indikator „Zentrumsparteien“ zudem die Kovarianz-Matrizen der beiden Gruppen signifikant unterschiedlich sind (laut Box-M-Test), weshalb eine Diskriminanzanalyse zumindest problematisch ist (vgl. 4.1.3.1). Insgesamt verbessern die parteipolitischen Variablen die Diskriminanz also nicht.

Tab. 4.13: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (3)

Aufgenommene Variablen	KanKorr	Signifik.	Stand. Koeff.	Klassifizierung	N
Nachfrage SV + Mittel Regierungscouleur	,573	,019	,951; ,305	78,3%	23
Nachfrage SV + Kabinett Rechts	,554	,026	1,00; ,001	78,3%	23
Nachfrage SV + Kabinett Links	,581	,016	,928; ,365	73,9%	23
Nachfrage SV + Kabinett Zentrum	,572	,019	,965; -,303	78,3% ¹	23
Nachfrage SV + Differenz Links zu Säkularkonservativen	,562	,022	,947; ,212	78,3%	23

Anmerkung:

¹Box-M-Test zeigt signifikant unterschiedliche Kovarianz-Matrizen an (auf dem 0,05-Niveau).

Zur Interpretation, siehe Anmerkung zu Tab. 4.10.

Beim bivariaten Mittelwertvergleich verfügte die Gruppe der Konsolidierungsländer im Schnitt über signifikant stärkere Gewerkschaften als Nicht-Konsolidierer. Unter Berücksichtigung der Kontrollvariable schwächt sich der Zusammenhang ab – die kanonische Korrelation steigt nur leicht (Tab. 4.14). Stärker wirkt stattdessen die Häufigkeit von Streiks – wobei hohe Werte des Streikindexes tendenziell zur Klassifikation in die Konsolidierungsgruppe führen. Jedoch verbessert sich das Klassifizierungsergebnis durch die Inklusion der Streik-Variable nicht. Zuletzt hat auch eine Interaktionsvariable für linke Macht, gebildet aus dem Kabinettsitzanteil von Linksparteien und Gewerkschafts-Dichte, keinen Einfluss.²¹²

Tab. 4.14: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (4)

Aufgenommene Variablen	KanKorr	Signifik.	Stand. Koeff.	Klassifizierung	N
Nachfrage SV + Organgrad Gewerkschaften	,580	,016	,865; -,366	82,6%	23
Nachfrage SV + Streik-Index	,607	,010	,930; -,494	78,3%	23
Nachfrage SV + Interaktion	,554	,026	,997; -,021	78,3%	23

Anmerkung: Zur Interpretation, siehe Anmerkung zu Tab. 4.10.

²¹¹ Bei dreijähriger Verzögerung nimmt die diskriminatorische Wirkung wieder ab.

²¹² Die differenzierten Interaktionseffekte können an dieser Stelle jedoch nicht ausgewertet werden. Denn abhängig von der jeweiligen Ausprägung der Gewerkschafts-Variablen sind durchaus Zusammenhänge möglich. Eine genauere Untersuchung der Interaktionseffekte folgt unten (in den Abschnitten zu den Panelregressionen sowie zur linearen Querschnittsregression).

In den bivariaten Zusammenhangsanalysen haben sich die Indikatoren für die institutionelle Ausgestaltung der Länder als einflusslos erwiesen. *En gros* gilt dieses Fazit auch für die multivariate Auswertung (Tab. 4.15). Als einzige Variable sticht die zweite Operationalisierung fiskalischer Dezentralisierung heraus – wie schon bei den Korrelationsanalysen für einzelne Jahre. Sie verbessert die Anpassungsgüte des Modells und die Klassifikationsergebnisse – wenn auch eine vergleichende Interpretation aufgrund der reduzierten Fallzahl nur bedingt möglich ist. Tendenziell klassifiziert die Diskriminanzfunktion solche Länder in die Gruppe der Konsolidierer, die einen höheren Anteil der Staatsbediensteten dezentral beschäftigen.

Tab. 4.15: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (5)

Aufgenommene Variablen	KanKorr	Signifik.	Stand. Koeff.	Klassifizierung	N
Nachfrage SV + Veto umfassend	,559	,024	,950; ,161	78,3%	23
Nachfrage SV + Veto kompetitiv	,554	,026	,992; ,025	78,3%	23
Nachfrage SV + Föderalismus I	,584	,015	1,011; -,392	69,9%	23
Nachfrage SV + Föderalismus II	,563	,022	1,030; -,220	73,9%	23
Nachfrage SV + Föderalismus III	,532	,083	1,049; -,191	72,2%	18
Nachfrage SV + Föderalismus IV	,556	,025	1,014; -,120	78,3%	23
Nachfrage SV + Dezentralisierung I	,527	,087	,992; ,103	83,3%	18
Nachfrage SV + Dezentralisierung II	,640	,009	,969; -,272	81,0%	21
Nachfrage SV + Dezentralisierung Steuern	,528	,045	,973; -,339	72,7%	22
Nachfrage SV + Dezentralisierung Ausgaben	,564	,026	,880; -,517	68,2%	22
Nachfrage SV + Demokratieform	,554	,026	1,002; -,017	78,3%	23

Anmerkung: Zur Interpretation, siehe Anmerkung zu Tab. 4.10.

Politische Entscheidungen sind durch frühere Weichenstellungen determiniert – so die Theorie von der Politik-Erblast. Überträgt man diese These auf Haushaltskonsolidierungen, in dem man die Rolle des Versicherungsprinzips misst, zeigt der Mittelwertvergleich, dass signifikante Unterschiede zwischen den Ländergruppen bestehen. In der multivariaten Auswertung bestätigt sich der Zusammenhang jedoch nicht. Zwar besteht ein gewisser Einfluss der Variablen (standardisierter Diskriminanzfunktionskoeffizient 0,459). Im Zusammenspiel mit der Kontrollvariablen erhöht sich die kanonische Korrelation des Gesamtmodells jedoch kaum (Tab. 4.16). Allerdings schneidet die Variable immer noch besser ab, als viele der institutionellen Indikatoren.

Tab. 4.16: Diskriminanzanalyse mit zwei Variablen (6)

Aufgenommene Variablen	KanKorr	Signifik.	Stand. Koeff.	Klassifizierung	N
Nachfrage SV + Pfadabhängigkeit	,588	,018	,832; ,459	81,8%	22
Nachfrage SV + Offenheit	,599	,012	1,115; ,512	78,3%	23
Nachfrage SV + EMU Dummy	,556	,025	,991; ,119	78,3%	23

Anmerkung: Zur Interpretation, siehe Anmerkung zu Tab. 4.10.

Schließlich spielen die Theorien der internationalen Verflechtung bei der Erklärung von Staatstätigkeit eine Rolle. Das Ergebnis der Diskriminanzanalyse zeigt jedoch: Der Index für Handelsverflechtung als Operationalisierung der wirtschaftlichen Offenheit verbessert die Klassifikation im Vergleich zum Ausgangsmodell nicht. Der kanonische Korrelationskoeffizient erhöht sich nur marginal. Zum gleichen Ergebnis kommt die Analyse auch für den Einfluss der Maastricht-Konvergenzkriterien.²¹³

²¹³ Die Entscheidung, in welche Gruppe Großbritannien und Dänemark fallen („Opting-Out-Regel“), beeinflusst das Ergebnis der Auswertung kaum. Tendenziell schneidet der Indikator, die Länder der Nicht-EMU-Gruppe zuordnet, leicht besser ab.

Modelle mit mehr als zwei unabhängigen Variablen

Nachdem sich in den multivariaten Analysen einige unabhängige Variablen mit guten Diskriminanzeigenschaften herauskristallisiert haben, macht es Sinn, diese Variablen im Sinne einer schrittweisen Analyse zu kombinieren (Backhaus 2005: 333).²¹⁴ Tabelle 4.17 zeigt, dass die unterschiedlichen Kombinationen der unabhängigen Variablen zu teilweise sehr guten Klassifikationen führen.²¹⁵ Insbesondere ordnen der Nachfrageindex gemeinsam mit der Schuldenquote zwei Jahre vor Beginn der Konsolidierungsphase und der Pfadabhängigkeits-Variablen 21 Länder von 22 korrekt in die Gruppen ein (Modell 10).²¹⁶ Einzig Österreich wird von der Diskriminanzfunktion falsch klassifiziert. Ersetzt man die Pfadabhängigkeits-Variable durch die Zahl der Regierungswechsel bzw. der Ideologie der Regierung, ordnet die Funktion die Länder zu mehr als 90 Prozent den tatsächlichen Gruppen zu. Die abweichenden Fälle sind Griechenland und Luxemburg (Modell 1) bzw. Österreich und Dänemark (Modell 9).²¹⁷ Die Zahl richtiger Treffer entspricht in diesen beiden Fällen zwar dem Klassifikationsergebnis aus der Betrachtung mit nur zwei Variablen (Nachfrageindex und Schuldenquote t-2), jedoch verbessert sich der kanonische Korrelationskoeffizient deutlich (von $r=0,686$ im Fall mit zwei Variablen auf $r=0,754$ bzw. $r=0,722$ in den Modellen 1 und 10). Die Richtung der Zusammenhänge bleibt bei der Aufnahme der dritten Variablen bestehen: Ein Rückgang der Nachfragefaktoren in den Sozialsystemen (1), eine hohe Schuldenquote zwei Jahre vor Beginn der Konsolidierung (2), wenige Regierungswechsel während der Konsolidierung (3) und eine schwache Rolle des Versicherungsprinzips im Sozialsystem (4) erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Land zur Konsolidierungsgruppe zählt. Ebenfalls ein gutes Klassifikationsergebnis erzielt Modell 7, in das der Nachfrageindex, die Schuldenquote als Maß für den Problemdruck und der Offenheitsindex eingehen.²¹⁸

Betrachtet man die kanonischen Korrelationskoeffizienten im Vergleich, so zeigen sich für alle Modelle starke Zusammenhänge. Die erwähnten Modelle mit guten Klassifikationseigenschaften weisen auch die höchsten Werte in der Korrelation auf. Die standardisierten Diskriminanzfunktionskoeffizienten weisen ebenso auf deutliche Einflüsse hin – wobei neben der herausragenden Wirkung des Nachfrage-Indikators insbesondere die Schuldenquote und die Zahl der Regierungswechsel eine wichtige Rolle spielen.

²¹⁴ Aufgenommen wurden solche Variablen, bei denen ein hoher kanonischer Korrelationskoeffizient erreicht wurde und die gleichzeitig theoretisch relevant erschienen.

²¹⁵ Durch Inklusion von mehr als drei Variablen können die kanonischen Korrelationen der Modelle sowie die Klassifikationsergebnisse noch weiter verbessert werden. Jedoch werden die Ergebnisse durch die abnehmenden Freiheitsgrade instabiler. Daher werden hier nur Modelle mit maximal drei unabhängigen Variablen aufgenommen.

²¹⁶ Für Australien konnte der Pfadabhängigkeits-Indikator nicht berechnet werden.

²¹⁷ Eine schrittweise Diskriminanzanalyse mit Wilk's Lamda als Ausschluss-Kriterium führt zum „besten“ Modell mit folgenden unabhängigen Variablen: Nachfrageindex, Schuldenquote t-2, Zahl der Regierungswechsel.

²¹⁸ Allerdings zeigt der Box-M-Test für diesen Fall unterschiedliche Kovarianz-Matrizen an.

Tab. 4.17: Diskriminanzanalyse mit mehr als zwei Variablen

	1	2 ¹	3	4	5	6	7 ¹
Nachfrage SV	1,096	1,228	1,012	1,010	0,928	1,134	1,115
Zahl Regierungswechsel	0,634	0,714	0,559	0,612	0,623	0,846	
Schuldenquote t-2	-0,750						-0,747
Offenheit		0,586					0,471
Streik-Index			-0,340				
Kabinetts Links				0,254			
Pfadabhängigkeit					0,350		
Dezentralisierung II						-0,294	
r_{kan}	0,754 ***	0,696***	0,663**	0,653 **	0,664 **	0,764***	0,720***
Richtig klassifiziert	91,3%	87,0%	82,6%	78,3%	81,8%	85,7%	91,3%
N	23	23	23	23	22	21	23

	8	9	10	11	12	13	14
Nachfrage SV	0,950	0,921	0,803	0,955	1,047	1,051	0,973
Zahl Regierungswechsel							
Schuldenquote t-2	-0,747	-0,806	-0,873	-0,689			
Offenheit					0,438	0,464	0,467
Streik-Index	-0,459				-0,434		
Kabinetts Links		0,442				0,302	
Pfadabhängigkeit			0,544				0,428
Dezentralisierung II				-0,422			
r_{kan}	0,726 ***	0,722***	0,756***	0,731***	0,638 **	0,618 **	0,624 **
Richtig klassifiziert	87,0%	91,3%	95,5%	85,7%	82,6%	78,3%	77,3%
N	23	23	22	21	23	23	22

	15	16 ¹	17	18	19	20	21
Nachfrage SV	0,848	0,887	0,851	0,937	0,796	0,943	0,865
Zahl Regierungswechsel							
Schuldenquote t-2							
Offenheit	-0,314						
Streik-Index		-0,444	-0,372	-0,297			
Kabinetts Links		0,281			0,298	0,242	
Pfadabhängigkeit			0,259		0,412		0,364
Dezentralisierung II	-0,396			-0,228		-0,187	-0,243
r_{kan}	0,655 **	0,622 **	0,610 **	0,657 **	0,606 **	0,651 **	0,657 **
Richtig klassifiziert	76,2%	78,3%	77,3%	81,0%	81,1%	76,2%	85,0%
N	21	23	22	21	22	21	22

Anmerkung: Zur Interpretation, siehe Anmerkung zu Tab. 4.10.

¹Box-M-Test zeigt signifikant unterschiedliche Kovarianz-Matrizen an (auf dem 0,05-Niveau).

Um die Robustheit der Klassifikationen zu testen, bietet sich ein *Jackknife*-Verfahren an. Dabei wird die Veränderung der Klassifikationseigenschaften bei Ausschluss von jeweils einem Land betrachtet. Ein Modell ist dann umso stabiler, je weniger sich die Klassifikationseigenschaften und die jeweiligen Koeffizienten verändern. Wendet man dieses Verfahren auf die Modelle mit den besten Klassifikationsresultaten und den höchsten kanonischen Korrelationskoeffizienten an (Modell I, 7, 9 und 10), erweisen sich die Ergebnisse als relativ stabil: Modell 10, das mit 95,5 % am besten klassifizierte, ordnet in 11 von 22 Fällen zwei Länder falsch zu (Österreich und Griechenland), in den anderen Fällen nur Österreich. D.h. die 95,5 Prozent korrekte Klassifikation sind ein sehr „knappes“ Ergebnis, das stark von den inkludierten Ländern abhängt. Allerdings ist die korrekte Einordnung von 21 aus 23 Staaten immer noch ein gutes Resultat. Modell 7 klassifiziert zumeist Österreich und Frankreich falsch, in neun Fällen zusätzlich noch ein drittes Land. Die Modelle I und 9 ord-

nen jeweils in fünf von 22 Fällen mehr als zwei Länder falsch zu – ein akzeptables Ergebnis. Mit Blick auf die kanonische Korrelation erweisen sich alle Modelle als vergleichsweise stabil. Die Korrelationskoeffizienten weichen auch bei Ausschluss einzelner Länder nicht stark von den Werten ab, die sich bei der Inklusion aller Staaten ergeben.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass bei einer Querschnitts-Betrachtung basierend auf den Werten für (fiktive) Konsolidierungsperioden insbesondere der Nachfrageindex (1), die Schuldenquote zwei Jahre vor Konsolidierungsbeginn (2) und die Zahl der Regierungswechsel (3) die Klassifikation der Länder stark beeinflussen. Die Richtung der Wirkung entspricht den theoretischen Überlegungen: Ein Rückgang der Nachfrage nach Leistungen des Sozialsystems, ein hoher Problemdruck sowie eine geringe Zahl von Regierungswechseln zeichnet die Staaten der Konsolidierungsgruppe aus.²¹⁹ Es hat sich zudem gezeigt, dass die Pfadabhängigkeit des Sozialversicherungssystems in Kombination mit anderen Faktoren eine Rolle bei der Klassifikation der Staaten in zwei Gruppen spielt, wobei geringe Pfadabhängigkeit zu einer besseren Konsolidierungsperformanz führt.

4.2.1.3 Querschnittsanalyse: Multivariate Zusammenhänge bei metrischer abhängiger Variable

Während die Diskriminanzanalyse einen Zusammenhang zwischen einer dichotomen unabhängigen Variable und metrischen unabhängigen Variablen herstellt, untersucht eine klassische Querschnittsregression die Assoziationen zwischen metrischen Variablen. Die abhängige Variable besteht aus dem Index der Konsolidierungsperformanz, der sich aus den standardisierten Mittelwerten für die Veränderung der Schuldenquote bzw. des Primärsaldos in den jeweiligen Konsolidierungsperioden (bzw. fiktiven Konsolidierungsperioden) zusammensetzt (vgl. 4.1). Die aufgenommenen unabhängigen Variablen leiten sich aus den Ergebnissen der bivariaten Analysen ab. Zusätzlich wurde eine bivariate Korrelationsanalyse zwischen dem Performanzindex und den unabhängigen Variablen durchgeführt.²²⁰ Insbesondere von den ökonomischen Variablen (Problemdruck und Nachfrageindex) ist ein starker Einfluss zu erwarten – daher werden beide in alle Modelle inkludiert. Zusätzlich werden weitere unabhängige Variablen aufgenommen, die sich aus theoretischer Sicht zur Erklärung eignen könnten und in den Korrelationsanalysen einen Zusammenhang vermuten ließen.²²¹

²¹⁹ Wie oben erwähnt, ist insbesondere die Wirkungsrichtung der Arbeitslosenquote nicht abschließend zu klären. Diese Variable geht in den Nachfrageindex ein. Denn neben dem saldenmechanischen Effekt über die Nachfrage sind auch „nicht-keynesianische“ Effekte wahrscheinlich, wonach eine gute Konsolidierungsperformanz die Arbeitslosigkeit sinken lässt. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse weisen allerdings darauf hin, dass der saldenmechanische Effekt überwiegt (vgl. 4.2.1.6).

²²⁰ Auf eine Verbalisierung der Ergebnisse wird aus Stringenzgründen verzichtet. Sie finden sich im Anhangband I.

²²¹ Als Vorstufe wurden verschiedene Regressionen gerechnet, um auf der Basis der Korrelationsanalysen auch multivariat Klarheit über mögliche Zusammenhänge zu erhalten. Die präsentierten Ergebnisse beruhen auf diesen Voranalysen.

Tab. 4.18: Querschnittsregression (Abh. Variable: Konsolidierungsperformanz)

	1		2		3		4		5	
Nachfrage SV	-.370*** (.068)	-.736	-.378*** (.068)	-.754	-.346*** (.077)	-.689	-.404*** (.056)	-.806	-.302*** (.071)	-.601
Misery, t-2	.065 (.044)	.199	.042 (.045)	.129	.068 (.051)	.210	.059 (.035)	.181	.058 (.044)	.179
Kabinett Rechts	-.008** (.005)	-.288								
Regierungscouleur			.210** (.091)	.301						
Kabinett Zentrum					.0005 (.004)	.020				
Differenz Linksparteien zu Säkularkonservativen Organ'grad Gewerkschaften							.007*** (.002)	.444	.010** (.005)	.293
Kabinettsgröße Mehrheitsstatus Vetospierer umfassend Zahl Regierungswechsel Pfadabhängigkeit Offenheit EMU-Dummy Dezentralisierung Ausgaben										
R ²	0.6953		0.6981		0.6146		0.8001		0.6896	
Adj. R ²	0.6472		0.6505		0.5537		0.7685		0.6405	
VIF (Max.)	1.14		1.19		1.20		1.19		1.23	
Prob. B-P/C-W-Test Het.	0.4115		0.0874		0.0717		0.9795		0.0287	
Nobs	23		23		23		23		23	

	6		7		8		9		10	
Nachfrage SV	-.349*** (.077)	-.695	-.347*** (.076)	-.691	-.352*** (.078)	-.701	-.362*** (.075)	-.720	-.330*** (.080)	-.650
Misery, t-2	.064 (.054)	.197	.067 (.049)	.205	.069 (.050)	.213	.071 (.048)	.217	.063 (.050)	.190
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum										
Differenz Linksparteien zu Säkularkonservativen Organ'grad Gewerkschaften										
Kabinettsgröße	.003 (.027)	.017								
Mehrheitsstatus			-.206 (1.206)	-.024						
Vetospierer umfassend					.016 (.072)	.036				
Zahl Regierungswechsel							-.175 (.165)	-.151		
Pfadabhängigkeit									-.680 (.622)	-.162
Offenheit EMU-Dummy Dezentralisierung Ausgaben										
R ²	0.6145		0.6148		0.6153		0.6358		0.6428	
Adj. R ²	0.5536		0.5540		0.5546		0.5782		0.5832	
VIF (Max.)	1.37		1.12		1.19		1.16		1.25	
Prob. B-P/C-W-Test Het.	0.0684		0.0770		0.0684		0.2053		0.2014	
Nobs	23		23		23		23		22	

	11		12		13		14	
Nachfrage SV	-.324*** (.083)	-.646	-.342*** (.076)	-.681	-.255*** (.057)	-.620	-.330*** (.064)	-.796
Misery, t-2	.075 (.050)	.231	.074 (.051)	.228	.080** (.037)	.314		
Kabinettsgröße Regierungscouleur Kabinetts Zentrum Differenz Linksparteien zu Säkularkonservativen Organ'grad Gewerkschaften							.004* (.002)	.319
							.003 (.005)	.114
Kabinettsgröße Mehrheitsstatus Vetospiele umfassend Zahl Regierungswechsel Pfadabhängigkeit								
Offenheit	.002 (.003)	.104						
EMU-Dummy			-.108 (.233)	-.069				
Dezentralisierung Ausgaben					1.470** (.616)	.330	.995* (.551)	.220
R ²	0.6229		0.6185		0.6943		0.7859	
Adj. R ²	0.5634		0.5583		0.6434		0.7146	
VIF (Max.)	1.27		1.24		1.20		2.20	
Prob. B-P/C-W-Test Het.	0.0901		0.0634		0.9181		0.7190	
Nobs	23		23		22		21	

Tab. 4.19: Querschnittsregression (Abh. Variable: Konsolidierungsperformanz), ohne Misery-Index

	1		2		3	
Nachfrage SV	-.376*** (.065)	-.742	-.403*** (.071)	-.804	-.340*** (.054)	-.827
Regierungscouleur	.251*** (.086)	.359	.231** (.092)	.331	.199** (.075)	.361
Pfadabhängigkeit	-.918 (.542)	-.218				
Offenheit			-.0002 (.002)	-.011		
Dezentralisierung Steuern					1.226* (.628)	.260
R ²	0.7351		0.6842		0.7028	
Adj. R ²	0.6910		0.6343		0.6532	
VIF (Max.)	1.13		1.14		1.12	
Prob. B-P/C-W-Test Het.	0.2239		0.1623		0.5049	
Nobs	22		23		22	

Anmerkungen zu allen Tabellen:

Linke Spalte: partieller Regressionskoeffizient und Standardfehler (in Klammern).

Rechte Spalte: standardisierter Regressionskoeffizient (beta).

Teststatistik: Varianz-Inflationsfaktor (VIF) zur Prüfung auf Multikollinearität; Breusch-Pagan-Cook-Weisberg-Tests auf Heteroskedastizität.

Nobs: Zahl der Fälle.

Die Modelle zeigen, dass der Nachfrageindex die höchste Erklärungskraft besitzt – in der erwarteten Richtung. Die Insignifikanz der Problemdruckindikatoren ist hingegen überraschend – angesichts der Prominenz des Erklärungsmodells und seiner bisher nachgewiesenen Einflüsse. Für die parteipolitischen Variablen zeigt sich ebenfalls eine Assoziation: Linksregierungen (Variable Regierungscouleur) wirken nach diesem Modell

positiv auf die Konsolidierungsperformanz, während der Koeffizient für Rechtsregierungen negativ ist. Besonders stark und signifikant ist der Einfluss des Indikators, der die Kabinettsitze von Linksparteien den Anteilen der säkularkonservativen Parteien gegenüberstellt.²²² Von den institutionellen und politökonomischen Variablen erreicht einzig der Koeffizient für die fiskalische Dezentralisierung auf der Ausgabenseite das Signifikanzniveau. Das Vorzeichen passt zur theoretischen Vermutung, wonach stärkere fiskalische Dezentralisierung zu einem Effizienzgewinn führt und die Konsolidierungsperformanz fördert. In allen anderen Modellen bleiben die Koeffizienten für institutionelle Variablen und Fragmentierungs-Indikatoren insignifikant.

Einen Grund dafür liefert der Misery-Index. Denn wenn man Modelle ohne Misery-Index und stattdessen unter Inklusion von Nachfrageindex und Regierungscouleur-Variable schätzt, so kommt weiteren institutionellen Variablen ein signifikanter Einfluss zu (fiskalische Dezentralisierung auf der Einnahmeseite, Pfadabhängigkeits-Variable). Dieses Verhalten ist ein Zeichen dafür, dass der Misery-Index Signifikanz aus anderen Variablen „zieht“. Ebenso zeigt sich, dass bei Aufnahme aller signifikanter Variablen in ein Modell (Schätzung I4) nur die Koeffizienten für den Nachfrageindex, für die Variable der Parteiendifferenz und für den Indikator der fiskalischen Dezentralisierung einen signifikanten Koeffizienten aufweisen.

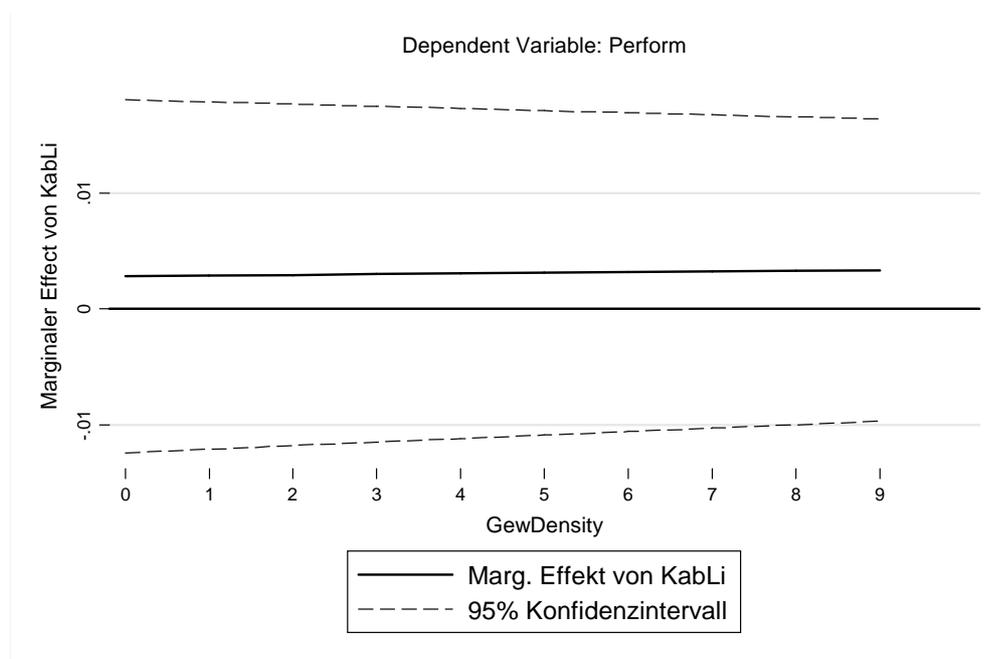
Einige Worte zu den Kontrollstatistiken: Es zeigt sich, dass Heteroskedastizität in manchen Fällen ein Problem darstellt. Durch genaue Residuendiagnostik konnte Japan als Ausreißer festgestellt werden. Ohne Japan geht die Heteroskedastizität der Modelle stark zurück. Dadurch ergeben sich jedoch auch Veränderungen der Zusammenhänge für die einzelnen Variablen (s.u.). Multikollinearität liegt nicht vor.

Neben der separaten Betrachtung einzelner Variablen, können auch konditionale Beziehungen untersucht werden. Insbesondere die Interaktion zwischen der Stärke von Gewerkschaften einerseits und der Regierungsbeteiligung von Linksparteien andererseits stellt einen analyswürdigen Aspekt dar. Jedoch ist eine Interpretation der Koeffizienten bei Interaktionsvariablen schwierig (Brambor/Clark/Golder 2006, Kam/Franzese 2007). Denn die Interaktionsvariable stellt im Kern die Hypothese auf, dass der positive oder negative Effekt von Linksparteien auf die Performanz von der Stärke der Gewerkschaften abhängt. Es wird also eine konditionale Beziehung postuliert. Brambor, Clark und Golder stellen für die Interpretation solcher konditionaler Beziehungen einige Regeln auf (Brambor/Clark/Golder 2006: 64): Beim Einschluss von Interaktionstermen sollte man erstens alle konstituierenden Variablen in die Gleichung aufnehmen, keine un konditionalen marginalen Effekte angeben sowie sinnvolle Standardfehler ausweisen. Analysiert man den marginalen Effekt von Linksparteien auf die Performanz abhängig von der Stärke der Gewerkschaften, ergibt sich ein schwach positiver Zusammenhang, wobei der positive marginale Effekt der Regierungsbeteiligung von Linksparteien mit zunehmender Stärke von Gewerkschaften ansteigt (Abb. 4.2). Der Effekt ist jedoch nicht signifikant.

²²² Gemessen wird die Differenz des Kabinettsitzanteils von Linksparteien zum Anteil von säkularkonservativen Parteien. Je größer der Wert, umso stärker sind Linksparteien (max. 100), je niedriger, umso stärker die Säkularkonservativen (max. -100).

Diese Insignifikanz lässt sich durch die erhöhte Multikollinearität erklären, die durch die Inklusion der konstituierenden Variablen in die Regressionsgleichung auftritt. Brambor, Clark und Golder empfehlen dennoch diese Variablen aufzunehmen (Bramobr/Clark/Golder 2006: 79): „Overall, the danger of inferential errors from omitting constitutive terms outweighs any possible benefits“.

Abb. 4.2: Interaktionseffekt Stärke Linksparteien und Gewerkschaftsstärke (AV: Konsolidierungsperformanz)



Anmerkungen:

Aus grafischen Gesichtspunkten wurde die Stärke der Gewerkschaften durch den Faktor 10 dividiert. Der Wert 9 auf der x-Achse gibt also einen Organisationsgrad von 90%.

Signifikanzniveau: 95%. Für einen signifikanten Zusammenhang müssen die gestrichelten Linien beide entweder im negativen oder im positiven Bereich verlaufen.

Die Grafik basiert auf dem Do-File zum Artikel von Brambor/Clark/Golder (2006):

<http://homepages.nyu.edu/~mrg217/interaction.html>

In einem kleinen Sample von 23 Ländern können einzelne Fälle die Resultate stark beeinflussen. Daher ist eine Prüfung der Robustheit der Modelle notwendig. Die Prüfung erfolgt im *Jackknife*-Verfahren.²²³ Es zeigt sich, dass die Modelle und die einzelnen Koeffizienten bei Ausschluss Japans in manchen Fällen an Signifikanz verlieren. Dies kann sowohl am Heteroskedastizitätsproblem liegen (s.o.), oder am starken Einfluss des Landes als Ausreißer. Bei einer Regressionsschätzung ohne Japan verschwindet der signifikante Einfluss der Regierungsbeteiligung von Rechtsparteien. Auch auf die Offenheits-Variable wirkt das Land sehr stark. Der Indikator verliert seine ohnehin schwache Signifikanz. Der Indikator für linke Hegemonie ist hingegen relativ stabil. Es ergeben sich nur leichte Verschiebungen der Signifikanzen. Zudem führt die Exklusion Japans zu einem Rückgang des Einflusses des Nachfrageindex. Dieser bleibt jedoch hochsignifikant und ist damit der wichtigste Einflussfaktor.

²²³ Die Robustheitsprüfung erfolgt für die signifikanten Erklärungsmodelle. Details der Auswertung finden sich im Anhangband I.

Der Einfluss der Gewerkschaftsdichte hängt, für sich genommen, stark von der Inklusion Dänemarks ab. Die Variable erreicht das Signifikanzniveau nicht mehr, wenn Dänemark ausgeschlossen wird. Die beiden Dezentralisierungsvariablen sind unterschiedlich stabil. Während die fiskalische Dezentralisierung, gemessen über die Ausgabenseite, auf den Ausschluss der Länder kaum reagiert, verliert der Indikator, der Dezentralisierung auf der Einnahmeseite abbildet, bei Ausschluss Kanadas seine Signifikanz. Das Vorzeichen des Koeffizienten bleibt jedoch gleich.

Zusammenfassend kann für diese Auswertung festgehalten werden, dass der Nachfrageindex und die Stärke von Linksparteien die Konsolidierungsperformanz signifikant beeinflussen. Zudem hängt die fiskalische Dezentralisierung positiv mit der Konsolidierungsperformanz zusammen. Für die anderen Variablen zeigt sich im multivariaten Analysedesign kein robuster Einfluss auf die Konsolidierungsperformanz.

4.2.1.4 Panelanalyse: Bivariate Zusammenhänge

Als Vorstufe zur multivariaten Regressionsanalyse im Panel bietet sich die Betrachtung bivariater Korrelationen an.²²⁴ Im Querschnitt der einzelnen Jahre haben sich bereits einige vergleichsweise stabile Einflussfaktoren gezeigt (vgl. 4.2.1.1). Nun sollen die Korrelationen über Länder und Jahre hinweg betrachtet werden. Als abhängige Variablen dienen erneut die Veränderung der Schuldenquote und des Primärsaldos.²²⁵

Tab. 4.20: Bivariate Korrelationen im Panel

Unabhängige Variable	Primärsaldo	Schuldenquote
Wirtschaftswachstum	0,422	-0,586
Inflation	-0,079	0,094
Delta kurzfristige Zinsrate	0,118	-0,179
Delta Arbeitslosenquote	-0,451	0,530
Delta Seniorenquote	-0,076	0,202
Nachfrageindex	-0,347	0,482
Misery-Index	-0,198	0,436
Misery-Index t-1	-0,039	0,292
Misery-Index t-2	0,116	0,139
Misery-Index 1	-0,022	0,237
Misery-Index 1 t-1	0,057	0,090
Misery-Index 1 t-2	0,120	-0,025
Niveau Schuldenquote	0,112	0,109
Niveau Schuldenquote t-1	0,168	-0,081
Niveau Schuldenquote t-2	0,142	-0,161
Regierungscouleur	0,153	-0,110
Anteil Linksparteien	0,114	-0,110
Anteil Rechtsparteien	-0,260	0,152
Anteil Zentrumsparteien	0,190	-0,016
Differenz Linksparteien zu säkularkonservativen Parteien	0,175	-0,135
Streik-Index	0,049	0,047
Organ'grad Gewerkschaften	0,010	-0,012
Korporatismus I	-0,006	0,002
Pfadabhängigkeit	-0,013	0,186
Ethnische Fragmentierung	0,027	-0,027
Vetospiele kompetitiv	0,011	0,031
Vetospiele umfassend	-0,002	0,042

²²⁴ Als Blaupause für ein systematisches Vorgehen eignet sich der Aufsatz von Ehlert, Hennl und Kaiser (2007: 251).

²²⁵ Die Korrelationsmatrix aller Variablen wurde zudem dazu genutzt, mögliche Korrelationen zwischen den unabhängigen Variablen zu erkennen. Dadurch kann das Problem der Multikollinearität vermieden werden. Aus Platzgründen wird an dieser Stelle jedoch nicht die gesamte Korrelationsmatrix dargestellt.

Kabinettsgröße	0,017	0,113
Demokratieform	-0,008	0,032
Regierungswechsel-Dummy	-0,010	0,204
Wahlabstand	0,057	0,085
Mehrheitsstatus	0,049	0,000
Föderalismus I	0,001	0,017
Föderalismus II	0,024	0,056
Föderalismus III	-0,009	0,029
Föderalismus IV	0,009	0,037
Dezentralisierung I	0,019	0,116
Dezentralisierung II	-0,061	0,204
Dezentralisierung Steuern	-0,002	0,009
Dezentralisierung Ausgaben	-0,052	0,125
Offenheit	0,113	-0,271
EMU-Dummy 3	0,134	-0,011
EMU-Dummy 4	0,160	-0,016
Delta Sozialausgabenquote	-0,622	0,365
Delta Ausgabenquote	-0,743	0,471
Delta Einnahmequote	0,363	0,093

Im Panel zeigt sich ein ähnliches Bild wie für die Querschnittskorrelationen für einzelne Jahre. Diejenigen Variablen, für die halbwegs stabile Zusammenhänge in einzelnen Jahren hinweg gefunden wurden, weisen auch im Panel die stärksten Assoziationen auf (Tab. 4.20). Darüber hinaus gilt, dass für die Veränderung der Schuldenquote deutlich mehr und stärkere Zusammenhänge vorliegen als für die Veränderung des Primärsaldos. Weil die Indikatoren teilweise untereinander korreliert sind und deshalb nicht unabhängig voneinander als Einflussfaktoren gelten können, ist eine multivariate Analyse notwendig. Diese erfolgt im nächsten Schritt.

4.2.1.5 Panelanalyse: Multivariate Zusammenhänge bei dichotomer abhängiger Variable

Dieses Kapitel untersucht die Determinanten von Budgetkonsolidierungen multivariat und durch die Kombination von Längs- und Querschnittsdimension. Für die Untersuchung einer dichotomen abhängigen Variable, die Konsolidierungsjahre von Nicht-Konsolidierungsjahren unterscheidet, ist die logistische Regression die geeignete Methode. Grundlage für die Auswertung sind die Ergebnisse der bivariaten Korrelationsanalysen im Panel sowie weiterer Voranalysen.²²⁶ Deshalb stellen die folgenden Tabellen nur solche Variablen dar, von denen aufgrund der Voranalysen oder aufgrund starker theoretischer Gründe eine mögliche Assoziation mit der abhängigen Variable erwartet werden kann.

Die logistische Regression für Paneldaten setzt die binäre abhängige Variable „Konsolidierung ja/nein“ mit metrischen unabhängigen Variablen in Beziehung. Konsolidierungsjahre sind mit der Zahl 1, Nicht-Konsolidierungsjahre mit 0 kodiert. Die Basis für die folgende Auswertung bilden die oben besprochenen Theorieansätze. Aus diesen wurden auf der Grundlage der Ergebnisse der Querschnittsanalysen solche Variablen ausgewählt, von denen ein Einfluss zu erwarten ist. Die Diskussion im Methodenteil hat gezeigt, dass die binäre logistische Regression im Panel mit einer Reihe von Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Diese beziehen sich zum einen auf die Heterogenität der Daten und die Frage, ob eine konditionale logistische Regression

²²⁶ Einige dieser zusätzlichen logistischen Regressionsanalysen finden sich im Anhangband I.

(mit *Fixed Effects*) gerechnet werden sollte; zum anderen macht die temporale Abhängigkeit der Beobachtungen Probleme. Die Schätzung einer konditionalen logistischen Regression kommt nicht in Frage, weil sie mit dem Ausschluss aller Fälle verbunden ist, die keine Variation in der binären abhängigen Variablen aufweisen (vgl. 4.1). Für die temporale Abhängigkeit der Beobachtungen kontrollieren ein *Dummy*, der die Zahl der Konsolidierungsjahre zählt, und drei *Splines* (Beck/Katz/Tucker 1998).²²⁷

Tab. 4.21: Logistische Regression (ohne *Fixed Effects*)

	1		2		3		4		5	
Nachfrage SV	-0.659*** (.185)	.517	-0.662 *** (.182)	.516	-0.641*** (.177)	.527	-0.669*** (.184)	.512	-0.663 *** (.184)	.516
Misery, t-2	.331*** (.100)	1.392	.346 *** (.102)	1.413	.358*** (.102)	1.430	.331*** (.100)	1.392	.328 *** (.102)	1.388
Kabinett Rechts	-.004 (.006)	.996								
Regierungscouleur			-.118 (.145)	.889						
Kabinett Zentrum					.013** (.006)	1.013				
Diff. Linksparteien- Säkularkonserv. Streik-Index							-.001 (.003)	.999		
Kabinettsgröße Regierungswechsel- Dummy Wahlabstand Föderalismus I Pfadabhängigkeit Offenheit EMU-Dummy 2 EMU-Dummy 4 Dezentralisierung II Inflationsrate									-0.00008 (.0004)	1.000
Spline 1	-.005 (.018)	.995	-.005 (.018)	.995	-.010 (.018)	.991	-.005 (.018)	.995	-.010 (.018)	.990
Spline 2	-.015 (.039)	.985	-.021 (.039)	.979	-.021 (.039)	.980	-.018 (.039)	.982	-.021 (.039)	.980
Spline 3	.028 (.069)	1.028	.032 (.069)	1.033	.043 (.071)	1.044	.029 (.070)	1.029	.042 (.071)	1.043
Zähldummy	1.143*** (.204)	3.137	1.160 *** (.208)	3.189	1.160*** (.204)	3.191	1.149*** (.207)	3.154	1.141*** (.206)	3.129
Pseudo R ²	0.4588		0.4592		0.4703		0.4576		0.4428	
Korrekt klassifiziert	86.45%		86.40%		86.45%		86.06%		85.00%	
Nobs	251		250		251		251		240	

	6		7		8		9		10	
Nachfrage SV	-1.012*** (.226)	.363	-0.662 *** (.185)	.516	-0.662*** (.184)	.516	-.720*** (.189)	.487	-1.49 *** (.362)	.225
Misery, t-2	.372 *** (.110)	1.450	.336 *** (.101)	1.40	.333*** (.100)	1.394	.430*** (.114)	1.537	.552 *** (.146)	1.738
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum Diff. Linksparteien- Säkularkonserv. Streik-Index Kabinettsgröße	-.005 (.047)	.995								

²²⁷ Die drei Knotenpunkte der *Splines* wurden ad hoc festgelegt. Eine Veränderung der Positionierung der „knots“ verändert die Ergebnisse jedoch kaum, insbesondere weil die *Splines* insignifikant bleiben.

-Fortsetzung-	6		7		8		9		10	
Regierungswechsel-Dummy			-.198 (.633)	.820						
Wahlabstand					.038 (.171)	1.039				
Föderalismus I							.341** (.142)	1.406		
Pfadabhängigkeit									1.776 (1.490)	5.905
Offenheit										
EMU-Dummy 2										
EMU-Dummy 4										
Dezentralisierung II										
Inflationsrate										
Spline 1	.005 (.018)	1.005	-.003 (.018)	.997	-.005 (.017)	.996	-.004 (.018)	.996	-.011 (.019)	.989
Spline 2	-.001 (.040)	.999	-.016 (.039)	.984	-.017 (.039)	.984	-.011 (.039)	.989	-.056 (.051)	.946
Spline 3	-.009 (.070)	.991	.023 (.069)	1.024	.027 (.069)	1.027	.021 (.070)	1.021	.074 (.082)	1.077
Zähldummy	1.105 *** (.207)	3.018	1.145 *** (.206)	3.143	1.149*** (.207)	3.152	1.202*** (.213)	3.330	1.029 *** (.243)	2.799
Pseudo R ²	0.4830		0.4560		0.4572		0.5147		0.4581	
Korrekt klassifiziert	86.64%		85.54%		85.66%		88.69%		86.06%	
Nobs	247		249		251		168		251	

	11		12		13		14		15	
Nachfrage SV	-.658 *** (.186)	.518	-.678*** (.186)	.507	-.678*** (.183)	.508	-.674 *** (.180)	.510	-.633*** (.189)	.531
Misery, t-2	.333 *** (.099)	1.396	.306*** (.104)	1.358	.276*** (.104)	1.318	.361 *** (.115)	1.435	.375*** (.112)	1.455
Kabinett Rechts										
Regierungscouleur										
Kabinett Zentrum										
Diff. Linksparteien-										
Säkularkonserv.										
Streik-Index										
Kabinettsgröße										
Regierungswechsel-Dummy										
Wahlabstand										
Föderalismus I										
Pfadabhängigkeit										
Offenheit	.003 (.006)	1.003								
EMU-Dummy 2			.439 (.487)	1.552						
EMU-Dummy 4					.272** (.127)	1.313				
Dezentralisierung II							3.444 ** (1.431)	31.32		
Inflationsrate									-.496*** (.172)	.609
Spline 1	-.004 (.017)	.996	-.003 (.017)	.997	-.009 (.017)	.991	-.005 (.018)	.995	-.002 (.018)	.998
Spline 2	-.016 (.039)	.984	-.005 (.041)	.995	.004 (.042)	1.004	-.013 (.042)	.987	.006 (.041)	1.006
Spline 3	.025 (.069)	1.025	.014 (.071)	1.014	.022 (.070)	1.022	.024 (.073)	1.024	.005 (.071)	1.005
Zähldummy	1.140 *** (.205)	3.127	1.140*** (.204)	3.128	1.087*** (.198)	2.967	1.303*** (.250)	3.682	.929*** (.208)	2.532
Pseudo R ²	0.4581		0.4597		0.4738		0.5064		0.5029	
Korrekt klassifiziert	86.06%		86.45%		86.45%		89.52%		87.25%	
Nobs	251		251		251		229		251	

	16		17	
Nachfrage SV	-.691*** (.187)	.501	-.703*** (.185)	.495
Misery, t-2	.387*** (.127)	1.473	.332*** (.133)	1.394
Kabinetts Rechts Regierungscouleur Kabinetts Zentrum	.008 (.008)	1.008	.010 (.007)	1.010
Diff. Linksparteien- Säkularkonserv. Streik-Index Kabinettsgröße Regierungswechsel- Dummy Wahlabstand Föderalismus I	.204 (.172)	1.226		
Pfadabhängigkeit Offenheit EMU-Dummy 2 EMU-Dummy 4	.294** (.136)	1.342	.337** (.145)	1.401
Dezentralisierung II			2.484 (1.547)	11.99
Inflationsrate	-.466** (.184)	.627	-.433** (.198)	.649
Spline 1	-.010 (.018)	.989	-.011 (.018)	.988
Spline 2	.023 (.044)	1.023	.028 (.047)	1.029
Spline 3	.013 (.073)	1.013	.011 (.075)	1.011
Zähldummy	.949*** (.207)	2.584	1.015*** (.235)	2.759
Pseudo R ²	0.5331		0.5610	
Korrekt klassifiziert	88.84%		89.96%	
Nobs	251		229	

Anmerkungen für alle obenstehenden Tabellen:
- Linke Spalte: Koeffizienten, Signifikanzen der Koeffizienten, Standardfehler (in Klammern). Bei den Koeffizienten ist nur die Richtung interpretierbar, nicht aber der absolute Wert.
- Rechte Spalte: Effektkoeffizienten (*Odds-Ratios*): Verhältnis zwischen der Chance zu konsolidieren bzw. nicht zu konsolidieren.
- Gütemaße: Pseudo-R²-Statistik (McFadden), Prozentsatz der von der logistischen Regression korrekt klassifizierten Fälle
- Nobs: Zahl der Beobachtungen.

Tabelle 4.2I stellt die Zusammenhänge zwischen den unabhängigen Variablen und der dichotomen abhängigen Variable dar. Es zeigt sich, dass neben dem Nachfrageindex vom Misery-Index als Indikator für Problemdruck der stärkste und stabilste Einfluss in allen Modellen ausgeht. Ein Rückgang der Nachfrage in der Sozialversicherung und ein hoher Problemdruck steigern – erwartungsgemäß – die Wahrscheinlichkeit für eine Konsolidierung.²²⁸ Neben den beiden ökonomischen Variablen beeinflussen weitere Indikatoren die Konsolidierungswahrscheinlichkeit signifikant: die Beteiligung von Zentrumsparteien am Kabinetts, der Dezentralisierungsindikator, der Indikator für Föderalismus²²⁹, die Inflationsrate sowie ein Dummy für die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion. Der positive Koeffizient für den Kabinettsanteil von Zentrumsparteien erreicht jedoch bei gleichzeitigem Einschluss aller signifikanten Variablen das Signifikanzniveau deutlich nicht mehr (Modelle I6 und I7). Gleiches gilt für starke fiskalische Dezentralisierung und den Föderalismus-

²²⁸ Das theoretische Konstrukt des Problemdrucks kann unterschiedlich operationalisiert werden. In vorbereitenden Schätzungen hat sich der Misery-Index in seiner zweifach verzögerten Form als am besten performierender Indikator herausgestellt. Daher wird er hier inkludiert. Fast ebenso gut performierten der Misery-Index I sowie die Schuldenquote in der doppelt verzögerten Form. Für alle Indizes waren die Zusammenhänge positiv – in der vermuteten Richtung.

²²⁹ Die konsolidierungsfördernde Wirkung ergibt sich auch, wenn andere Indikatoren für Föderalismus ausgewählt werden. Am stärksten ist der Einfluss jedoch bei der Operationalisierung nach Lijphart.

Indikator – wobei hier das Signifikanzniveau nur knapp verfehlt wird.²³⁰ Der Koeffizient für den EMU-Dummy ist durchweg signifikant positiv, wenn man eine steigende Wirkung der Kriterien bis 1997 unterstellt. Der Alternativindikator, der einen solchen Effekt nicht modelliert, erreicht das Signifikanzniveau hingegen nicht. Schließlich hat die Inflationsrate einen signifikant negativen Koeffizienten. Dieser Befund stimmt zwar mit der theoretischen Überlegung überein; jedoch überrascht der Zusammenhang, weil sich die Inflationsrate in den bivariaten Voranalysen und in der Diskriminanzanalyse als wenig erklärungskräftig erwiesen hat und für das Zinsniveau kein signifikanter Zusammenhang besteht. Die Koeffizienten der Variablen, welche die Fragmentierungsansätze darstellen, sind nicht signifikant – auch nicht für die Variablen Regierungswechsel und Wahlabstand, die im Querschnitt nicht getestet wurden. Insgesamt bestätigen die Befunde die Ergebnisse der bisherigen Forschungen, nach denen insbesondere ökonomische Variablen die Wahrscheinlichkeit von Konsolidierungen beeinflussen (Mireau/Jong-A-Pin/de Haan 2007).²³¹

Die Koeffizienten für die Variablen, die die temporale Dependenz kontrollieren, lassen unterschiedliche Aussagen zu: Während die *Splines* durchweg nicht signifikant sind, hat die Zählvariable einen stark positiven und signifikanten Einfluss. Die Zahl der Konsolidierungsjahre in der Vergangenheit erhöht also die Wahrscheinlichkeit zu konsolidieren. Dieser Befund war zu erwarten. Schließlich geht die Definition von mehrjährigen Konsolidierungsperioden aus, d.h. einzelne Konsolidierungsjahre sind von vorneherein ausgeschlossen. Die Insignifikanz der *Splines* legt nahe, dass die Zählvariable die temporale Abhängigkeit voll auffängt.²³² Die Anpassungsgüte der Modelle ist mit einem Pseudo- R^2 (nach McFadden) von zwischen 0,4 und 0,6 relativ gut. Betrachtet man die Klassifikationsstatistiken als Maß für die Güte der Anpassung, so ordnen die unterschiedlichen Modelle zwischen 85 und 89 Prozent der Fälle korrekt ein – ein relativ gutes Resultat.²³³

Die Interpretation der Interaktionsvariablen aus Regierungsbeteiligung und Gewerkschaftsstärke ist in der logistischen Regression mit Schwierigkeiten verbunden – insbesondere weil die Koeffizienten einer Variable von allen anderen inkludierten Variablen abhängen (Norton/Wang/Ai 2004: 156). Daher werden bereinigte Koeffizienten und Standardfehler berechnet (Tab. 4.22).²³⁴

Die Auswertung zeigt, dass die bereinigten Koeffizienten für den Interaktionsterm von den unkorrigierten Koeffizienten abweichen, das Vorzeichen jedoch jeweils einen positiven Effekt von Linksparteien in Zusammenhang mit starken Gewerkschaften andeutet. Der korrigierte Koeffizient entspricht dem Mittelwert der

²³⁰ Dies gilt auch für die anderen Variablen, die fiskalische Dezentralisierung messen. Sowohl der einnahmeseitige als auch der ausgabenseitige Dezentralisierungs-Indikator wirken signifikant und stark positiv.

²³¹ Wobei die erwähnten Autoren ein *Fixed-Effects*-Modell (konditionales Modell) geschätzt haben, um für Heterogenität im Querschnitt zu kontrollieren.

²³² Bei zusätzlichen Modellschätzungen ohne die *Splines* verändern sich sowohl die Anpassungsgüte als auch die Koeffizienten der Modelle kaum (vgl. Anhangband I). Ein *Likelihood-Ratio*-Test zeigt ebenfalls, dass eine Inklusion der *Splines* nicht notwendig ist.

²³³ Ohne Kenntnis der unabhängigen Variablen würden etwa 67 Prozent in die richtige Gruppe klassifiziert.

²³⁴ Im Gegensatz zur Querschnittsregression ist Multikollinearität zwischen dem Kabinettsitzanteil, dem Organisationsgrad der Gewerkschaften und dem Interaktionsterm bei der Auswertung im Paneldesign etwas weniger problematisch (die Korrelation zwischen Organisationsgrad der Gewerkschaften und Kabinettsbeteiligung von Linksparteien liegt bei etwa $r = 0,15$; Der Interaktionsterm korreliert jedoch mit $r = 0,58$ mit dem Organisationsgrad sowie mit $0,78$ mit der Kabinettsbeteiligung von Linksparteien).

einzelnen Koeffizienten der Interaktionsvariablen für die jeweiligen Fälle – prinzipiell gibt es also für jede Beobachtung einen entsprechenden Wert für die Interaktionsvariable (jeweils abhängig vom Effekt, den die anderen unabhängigen Variablen ausüben). Bei einer fallweisen Betrachtung zeigt sich, dass für Einheiten, bei denen die Wahrscheinlichkeit zu konsolidieren sehr gering oder sehr hoch ist, ein signifikanter positiver Effekt der Interaktionsvariablen besteht. Jedoch gibt es auch Fälle, bei denen kein signifikanter oder sogar ein negativer Zusammenhang besteht.

Tab. 4.22: Berechnung der bereinigten Koeffizienten für den Interaktionsterm

	1		2	
Nachfrage SV	-.606** (.171)	.546	-.594*** (.171)	.552
Misery, t-2	.353*** (.104)	1.423	.359*** (.102)	1.432
Kabinett Links	-.032** (.014)	.968	-.033** (.014)	.968
Organ'grad Gewerkschaften	-.008 (.013)	.992	-.008 (.013)	.993
Interaktionsterm (unber.)	.0006** (.0003)	1.001	.0006* (.0003)	1.001
Interaktionsterm (bereinigt); mittlerer Koeffizient	.00006 (.00005)		.00006 (.00005)	
Spline 1	-.006 (.018)	.994		
Spline 2	-.016 (.040)	.984		
Spline 3	.028 (.071)	1.028		
Zähldummy	1.161*** (.209)	3.194	1.156*** (.182)	3.177
Pseudo R ²	0.4787		0.4778	
Korrekt klassifiziert	86.75%		86.75%	
Nobs	249		249	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.21.

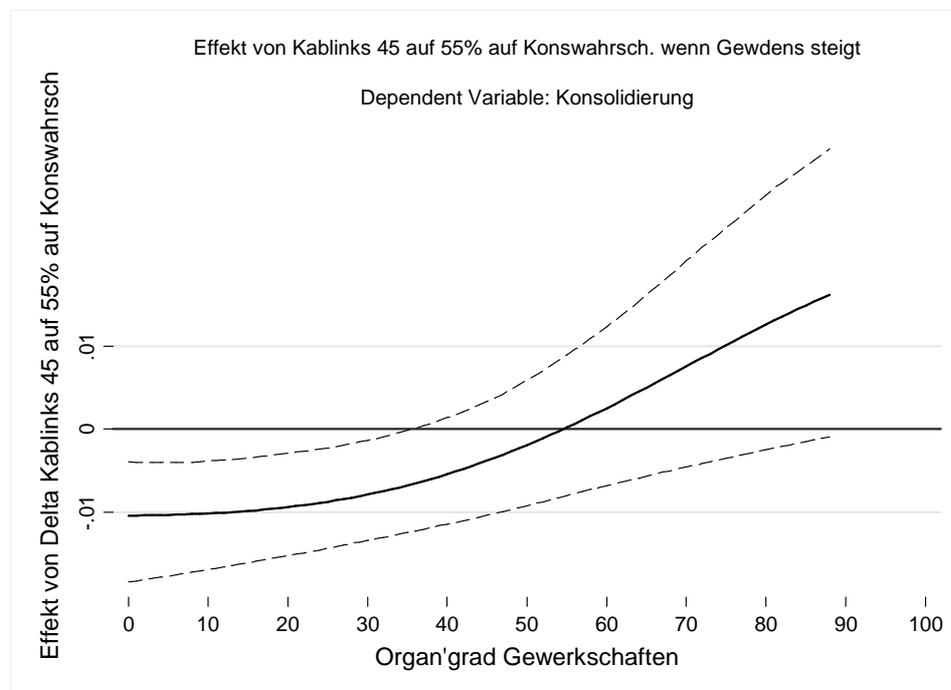
Eine andere Betrachtungsweise fokussiert auf die marginale Veränderung. Sie nimmt die Veränderung des Kabinettsitzanteils von Linksparteien um einen gewissen Prozentpunktsatz zum Ausgangspunkt und stellt dar, welcher Effekt sich auf die Konsolidierungswahrscheinlichkeit bei unterschiedlicher Stärke der Gewerkschaften ergibt (vgl. Abb. 4.3).²³⁵

Die Grafik veranschaulicht, dass der Einfluss einer zehnpromtigen Erhöhung des Kabinettsitzanteils von Linksparteien auf die Konsolidierungswahrscheinlichkeit je nach Stärke der Gewerkschaften variiert. Bei niedrigem Organisationsgrad der Gewerkschaften reduziert eine Erhöhung des Kabinettsitzanteils von Linksparteien die Konsolidierungswahrscheinlichkeit. Dieser Effekt ist bis zu einem Organisationsgrad von etwa 35 Prozent signifikant. Bei sehr starken Gewerkschaften (ab einem Organisationsgrad von rund 55 Prozent) führt eine Erhöhung der Regierungsbeteiligung von Linksparteien hingegen zu einem positiven Effekt – die Konso-

²³⁵ Es handelt sich beim Logit-Modell jedoch nicht um eine „echte“ marginale Betrachtung – wie im linearen Fall. Stattdessen wird der Effekt einer bestimmten Differenz der unabhängigen Variablen gemessen – im Beispiel der Effekt eines Anstiegs des Kabinettsitzanteils von Linksparteien von 45 auf 55 Prozent. Dieser Wert wurde deshalb gewählt, weil sich dadurch die Mehrheitssituation im Kabinett ändert.

lidierungswahrscheinlichkeit steigt. Die beiden gestrichelten Linien (90%-Konfidenzintervall) zeigen jedoch, dass der positive Effekt im Gegensatz zum negativen Effekt das 0,1-Signifikanzniveau nicht ganz erreicht. Außerdem deutet die *Odds-Ratio* (1,001) auf einen schwachen mittleren Einfluss hin.

Abb. 4.3: Interaktionseffekt Stärke Linksparteien und Gewerkschaftsstärke (Logistische Regression)



Anmerkungen:

Die Grafik basiert auf der Stata-Routine für Probit-Analysen zum Artikel von Brambor/Clark/Golder (2006): <http://homepages.nyu.edu/~mrg217/interaction.html>. Die Routine wurde vom Verfasser dieser Arbeit für die Logit-Analyse entsprechend umprogrammiert.

Signifikanzniveau: 90%. Für einen signifikanten Zusammenhang müssen die gestrichelten Linien beide entweder im negativen oder im positiven Bereich verlaufen.

Auch für die logistische Regressionsanalyse sind Tests auf die Robustheit der Ergebnisse notwendig. Das *Jackknife*-Verfahren zeigt, dass bei Ausschluss von Kanada oder den USA der Einfluss der Regierungsbeteiligung von Zentrumsparteien deutlich insignifikant wird.²³⁶ Nicht robust sind ebenfalls die Ergebnisse für den EMU-Dummy. Ohne Österreich, wird der Koeffizient deutlich insignifikant. Und auch bei Exklusion von Großbritannien und den Niederlanden sinkt die Signifikanz unter das 0,1-Niveau. Insofern ist auch hier bei der Interpretation Vorsicht geboten. Die Einflüsse von Nachfrageindex, Problemdruck-Indikator, Föderalismus sowie Dezentralisierung, Inflation und Zähl dummy sind hingegen vergleichsweise robust.

Zusammenfassend ist also zu resümieren, dass sich der starke Einfluss der ökonomischen Faktoren (Nachfrage in der Sozialversicherung und Problemdruck) auf die Konsolidierungsperformanz bestätigt. Die Wirkung von parteipolitischen Variablen ist hingegen instabil. Gleiches gilt für den Indikator, der den Konvergenzdruck durch die Maastricht-Kriterien simuliert. Schließlich zeigen sich für die logistische Auswertung eine

²³⁶ In den anderen Fällen geht die Signifikanz nur sehr leicht zurück und das 0,1-Niveau wird fast erreicht.

Reihe von Besonderheiten: Zunächst kann ein positiver, und fast durchweg signifikanter, Einfluss von fiskalischer Dezentralisierung und von Föderalismus festgestellt werden. Darüber hinaus ergibt sich eine konsolidierungshemmende Wirkung von hoher Inflation. Schließlich scheint der Einfluss von Linksparteien von der Stärke der Gewerkschaften abzuhängen.

4.2.1.6 Panelanalyse: Multivariate Zusammenhänge bei metrischer abhängiger Variable

In diesem Abschnitt erfolgt die Untersuchung der allgemeinen fiskalpolitischen Performanz durch eine gepoolte Zeitreihenanalyse. Es werden also nicht explizit Konsolidierungsphasen bzw. -jahre untersucht, sondern die jährlichen Veränderungen der Schuldenquote bzw. des Primärsaldos. Da die Definition auf beiden Indikatoren aufbaut, ist durch Vergleich der Resultate eine Cross-Validierung möglich.

Für die lineare Regression gepoolter Zeitreihen (11 Jahre, 23 Länder) zerfällt die abhängige Variable in zwei Teile, da eine Integration von Schuldenquote und Primärsaldo in einen gemeinsamen Indikator unmöglich ist. Somit werden Schuldenquote sowie Primärsaldenquote (jeweils als erste Differenzen) getrennt ausgewertet. Die Grundlage für die Regressionsanalyse im Panel bilden die bivariaten Korrelationsanalysen. Bei diesen Untersuchungen haben sich einige Variablen als mögliche Einflussfaktoren aus der Masse der theoretisch hergeleiteten Indikatoren abgehoben.²³⁷ Diese werden nun in einer multivariaten Analyse ausgewertet, um einflussreiche von nicht einflussreichen Variablen zu unterscheiden.

In der bisherigen Untersuchung und auch in den Korrelationsanalysen haben sich vor allem ökonomische Faktoren als einflussreich erwiesen – allen voran der Nachfrageindex und das Wirtschaftswachstum. Diese Indikatoren sind jedoch hoch korreliert. Aus diesem Grund wird in die Regressionsmodelle primär nur der Nachfrageindex als unabhängige Variable aufgenommen. Er kontrolliert den Einfluss der ökonomischen Situation und der (teilweise damit verbundenen) Nachfrageeffekte im Sozialversicherungssystem und hat sich in den bisherigen Analysen bewährt.²³⁸ Aus theoretischer Sicht ist der Zusammenhang zwischen Konsolidierungsperformanz und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. Nachfrageeffekten nicht unproblematisch, weil ein Endogenitätsproblem entsteht (s.o.): Denn Veränderungen der Arbeitslosenquote und das Wirtschaftswachstum beeinflussen nicht nur saldenmechanisch die Konsolidierungsperformanz, sondern werden

²³⁷ Dabei gehen nicht nur die Variablen mit den höchsten Korrelationskoeffizienten in die multivariate Analyse ein, sondern auch solche Indikatoren, denen theoretisch ein Zusammenhang unterstellt werden kann und die nur eine leichte Assoziation aufweisen. Variablen, bei denen sich sowohl bei der Korrelation im Panel als auch bei den Querschnittskorrelationen für einzelne Jahre keine, bzw. in den einzelnen Jahren sehr unterschiedliche Zusammenhänge zeigen, werden jedoch ausgeschlossen. Zusätzlich wurden regressionsanalytische Voranalysen durchgeführt (vgl. Anhangband I).

²³⁸ Kausal wird im Allgemeinen eine sinkende Arbeitslosigkeit als Folge von Wirtschaftswachstum aufgefasst. Dies lässt sich durch eine Pfadanalyse mittels der Untersuchung partieller Korrelationskoeffizienten und verschiedener Zeitverschiebungen darstellen (vgl. Anhangband I). Ergebnis: Das Wirtschaftswachstum beeinflusst die Arbeitslosenquote sehr stark und diese wiederum sehr stark die Entwicklung des Primärsaldos bzw. der Schuldenquote. Für die zeitverzögerte Version des Wirtschaftswachstums geht der direkte Einfluss auf den Primärsaldo jedoch zurück, die starke partielle Korrelation mit der Veränderung der Arbeitslosenquote bleibt jedoch bestehen. Diese Befunde sprechen für eine wichtige indirekte Wirkung des Wirtschaftswachstums auf die Entwicklung des Primärsaldos mittels der Veränderung der Arbeitslosenquote. Für die Schuldenquote ist die direkte Wirkung des Wirtschaftswachstums stärker.

vermutlich selbst durch die Konsolidierungsperformanz beeinflusst („nicht-keynesianische Effekte“). Deshalb steht man an dieser Stelle vor der Frage, wo der Ausgangspunkt der Entwicklung liegt. Auch methodisch gilt nach der „reinen Lehre“ die Anforderung, nur exogene Variablen als erklärende Größen in Regressionsschätzungen aufzunehmen. Wie geht man mit dieser Schwierigkeit um?

Man kann sich der Frage nach dem Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum mit der Konsolidierungsperformanz annähern, indem man Phasen bzw. Länder ohne Konsolidierung betrachtet. Denn sollte sich auch für Nicht-Konsolidierungsperioden ein ähnlicher Effekt von Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum auf die fiskalpolitische Performanz herausstellen, so kann davon ausgegangen werden, dass die saldenmechanischen Effekte auch außerhalb eines Konsolidierungsumfelds wirken – und damit als exogene Faktoren überwiegen. Ist der Zusammenhang jedoch nur gering, überwiegen die „nicht-keynesianischen Effekte“: In diesem Fall sind Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit primär als Folgen von Konsolidierungen zu betrachten. Untersucht man den Einfluss des Nachfrageindex auf die Veränderung der Schuldenquote bzw. die Veränderung des Primärsaldos nur für die Nicht-Konsolidierungsländer, so zeigt sich ein deutlicher und signifikanter Einfluss (vgl. Auswertung im Anhangband I). Die unterstellten saldenmechanischen Zusammenhänge wirken also auch in Nicht-Konsolidierungsphasen. Dies zeigt eine gewisse Unabhängigkeit der Faktoren von der Konsolidierungsperformanz – die saldenmechanischen Effekte scheinen also zu überwiegen.²³⁹

Auswertung für die abhängige Variable Veränderung des Primärsaldos

Die Diskussion im Methodenteil hat gezeigt, dass die Analyse von gepoolten Modellen mit grundsätzlichen methodischen Fragen einhergeht. Diese betreffen insbesondere die Probleme der Heterogenität. In den folgenden Analysen werden verschiedene Modellspezifikationen geschätzt – mit und, bei entsprechendem Resultat eines F-Tests, auch ohne Inklusion von Länderdummies.

Die erste Spezifikation schätzt länderspezifische *Fixed Effects* und inkludiert zudem Periodendummies zur Kontrolle von Periodeneffekten. Um eine Schätzung von Koeffizienten der Variablen zu ermöglichen, die kaum über die Zeit, jedoch stark im Querschnitt variieren, greift die Spezifikation, wenn nötig, auf das FEVD-Verfahren zurück (Plümper/Troeger 2007).²⁴⁰ Um Heteroskedastizitätsprobleme aufzufangen, die in allen Modellen vorliegen, berechnen alle Schätzungen PCSEs. Die Ergebnisse sind Tabelle 4.23 dargestellt.²⁴¹

²³⁹ Eine andere Lösungsmöglichkeit wäre die Instrumentierung des Nachfrageindex durch andere Variablen.

²⁴⁰ Es wurden jeweils solche Variablen als nur wenig zeitvariant betrachtet, deren *Between*-Varianz mindestens doppelt so groß war wie ihre *Within*-Varianz.

²⁴¹ In dieser und den folgenden Tabellen werden einige Modelle präsentiert, die sich als besonders erklärungskräftig erwiesen haben, bzw. die unter theoretischen Gesichtspunkten analysenswert sind. Daneben wurden weitere Kombinationen der unabhängigen Variablen (bspw. die verschiedenen Misery-Indizes in ihren Zeitverzögerungen), u.a. durch schrittweise Regressionen, geschätzt. Die schrittweisen Verfahren bestätigten in der Regel die Auswahl der unabhängigen Variablen und der unterschiedlichen Kombinationen dieser Variablen. Weitere Regressionsanalysen mit zusätzlichen Variablenkombinationen finden sich im Anhangband I dieser Arbeit.

Tab. 4.23: TSCS-Regressionsschätzungen für die Veränderung des Primärsaldos

	1		2		3		4		5	
Spezifikation	LSDV(U,T), PCSE		LSDV(U,T), PCSE		LSDV(U,T), PCSE		LSDV(U,T), PCSE		LSDV(U,T),PCSE	
Nachfrage SV	-.400*** (.096)	-.358	-.388*** (.102)	-.349	-.413*** (.096)	-.370	-.400*** (.080)	-.359	-.415*** (.098)	-.372
Misery, t-2	.248*** (.072)	.335			.239*** (.073)	.321			.238*** (.074)	.321
Misery1, t-1			.470*** (.133)	.533			.462*** (.132)	.522		
Kabinett Rechts	-.003 (.002)	-.067	-.003 (.002)	-.068						
Regierungscouleur					.148** (.062)	.127	.142* (.077)	.123		
Kabinett Zentrum									-.007** (.003)	-.126
Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften Offenheit EMU-Dummy 4 Inflationsrate Dezentralisierung II Wahlabstand Kabinettsgröße										
R ²	0.3834		0.3858		0.3914		0.3931		0.3881	
Korr. R ²	0.2792		0.2825		0.2881		0.2906		0.2847	
Nobs	249		250		248		249		249	
Ser. Autokor. Resid.	0.1268		0.0975		0.1291		0.1000		0.1161	
B-P/C-W-Test Het.	0.0336		0.0098		0.0390		0.0086		0.0340	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
F-Test Länder	0.9754		0.9706		0.9161		0.8820		0.9450	

	6		7		8		9		10	
Spezifikation	LSDV(U,T), PCSE		LSDV(U,T), PCSE		LSDV(U,T), PCSE		FEVD (U,T),PCSE		FEVD (U,T),PCSE	
Nachfrage SV	-.400*** (.105)	-.360	-.405*** (.096)	-.363	-.396*** (.103)	-.353	-.389*** (.072)	-.349	-.385*** (.085)	-.346
Misery, t-2			.250*** (.072)	.338			.204*** (.048)	.276		
Misery1, t-1	.462*** (.131)	.524			.471*** (.133)	.534			.381*** (.076)	.434
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum	-.006* (.004)	-.117								
Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften Offenheit EMU-Dummy 4 Inflationsrate Dezentralisierung II Wahlabstand Kabinettsgröße			.003** (.001)	.099	.003* (.002)	.096	-.002 (.004)	-.021	-.0009 (.005)	-.012
R ²	0.3895		0.3750		0.3763		0.3673		0.3663	
Korr. R ²	0.2868		0.2723		0.2743		0.3292		0.3283	
Nobs	250		249		250		247		248	
Ser. Autokor. Resid.	0.0899		0.1229		0.0933		0.1068		0.0803	
B-P/C-W-Test Het.	0.0065		0.0324		0.0085		0.0195		0.0087	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
F-Test Länder	0.9344		0.9482		0.9330		0.8865		0.8674	

	11		12		13		14		15	
<i>Spezifikation</i>	<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>LSDV(U,T), PCSE</i>		<i>LSDV(U,T), PCSE</i>		<i>LSDV(U,T), PCSE</i>	
Nachfrage SV	-.372*** (.074)	-.333	-.353*** (.084)	-.317	-.396*** (.098)	-.355	-.381*** (.103)	-.343	-.394*** (.095)	-.353
Misery, t-2	.251*** (.053)	.339			.259*** (.074)	.350			.267*** (.071)	.361
Misery1, t-1			.505*** (.095)	.573			.490*** (.141)	.556		
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften Offenheit	.003** (.002)	.083	.004* (.002)	.106						
EMU-Dummy 4					-.058 (.073)	-.067	-.068 (.088)	-.078		
Inflationsrate									.099* (.051)	.171
Dezentralisierung II Wahlabstand Kabinettsgröße										
R ²	0.3780		0.3857		0.3703		0.3726		0.3900	
Korr. R ²	0.3408		0.3491		0.2668		0.2700		0.2869	
Nobs	249		250		249		250		249	
Ser. Autokor. Resid.	0.1246		0.0916		0.1219		0.0934		0.1355	
B-P/C-W-Test Het.	0.0030		0.0008		0.0262		0.0063		0.0067	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
F-Test Länder	0.1350		0.0393		0.8463		0.7889		0.8807	

	16		17		18		19		20	
<i>Spezifikation</i>	<i>LSDV (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>LSDV (U,T), PCSE</i>		<i>LSDV (U,T), PCSE</i>	
Nachfrage SV	-.381*** (.102)	-.343	-.406*** (.083)	-.372	-.396*** (.067)	-.363	-.403*** (.095)	-.361	-.392*** (.103)	-.353
Misery, t-2			.257*** (.053)	.315			.248*** (.071)	.334		
Misery1, t-1	.474*** (.134)	.537			.469*** (.091)	.493			.467*** (.133)	.532
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften Offenheit										
EMU-Dummy 4										
Inflationsrate	.083 (.058)	.143								
Dezentralisierung II			-.103 (.881)	-.010	.766 (.541)	.072				
Wahlabstand							.044 (.066)	.031	.052 (.069)	.037
Kabinettsgröße										
R ²	0.3774		0.3760		0.3781		0.3699		0.3721	
Korr. R ²	0.2755		0.3350		0.3374		0.2664		0.2694	
Nobs	250		228		229		249		250	
Ser. Autokor. Resid.	0.1065		0.1493		0.1188		0.1262		0.0978	
B-P/C-W-Test Het.	0.0020		0.0660		0.0186		0.0286		0.0074	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
F-Test Länder	0.7420		0.9744		0.9221		0.9405		0.9102	

Spezifikation	21		22		23		
	FEVD (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE		
Nachfrage SV	-.534*** (.070)	-.449	-.518*** (.082)	-.432	-.499*** (.065)	-.415	Anmerkungen zu den Tabellen: - Oberste Zeile: Modellspezifikation. - Linke Spalte: unstandardisierte partielle Regressionskoeffizienten mit den dazugehörigen Signifikanzniveaus. Standardfehler in Klammern. - Rechte Spalte: standardisierte Koeffizienten (betas). - Gütemaße: R ² und korrigiertes R ² . - Nobs: Zahl der Beobachtungen Teststatistiken: - Erste Zeile: serielle Autokorrelation erster Ordnung (Korrelation zwischen Residuen mit einjährig verzögerten Residuen). - Zweite Zeile: Breusch-Pagan/Cook-Weisberg-Test auf Heteroskedastizität vor Anwendung der PCSEs. Kleine Werte: Heteroskedastizitätsproblem erfordert Aufnahme von PCSEs. - Dritte und vierte Zeile: F-Test zur Notwendigkeit von Perioden-, bzw. Länderdummies. Kleine Werte: Heterogenitätsproblem erfordert Aufnahme der <i>Dummies</i> .
Misery, t-2	.276*** (.052)	.382			.293*** (.052)	.391	
Misery1, t-1			.513*** (.094)	.578			
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum					.004*** (.001)	.144	
Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften Offenheit					-.00007 (.002)	-.002	
EMU-Dummy 4 Inflationsrate					.101*** (.032)	.173	
Dezentralisierung II Wahlabstand Kabinettsgröße	-.025* (.015)	-.089	-.058*** (.019)	-.162	-.030** (.015)	-.084	
R ²	0.3946		0.3971		0.4145		
Korr. R ²	0.3607		0.3606		0.3707		
Nobs	245		246		245		
Ser. Autokor. Resid.	0.1197		0.0885		0.1255		
B-P/C-W-Test Het.	0.0068		0.0031		0.0010		
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		
F-Test Länder	0.7894		0.6934		0.1876		

Die Resultate für die in Tabelle 4.23 geschätzten Modelle zeigen den statistischen Zusammenhang der unterschiedlichen Variablen mit der jährlichen Veränderung der Primärsaldenquote. In allen Modellen ist der Nachfrageindex inkludiert, sowie eine Variable für den Problemdruck. Die Ergebnisse zeigen deren zentrale Rolle in den Schätzungen: In allen Modellen geht sowohl vom Nachfrageindex als auch von den jeweiligen Indikatoren für Problemdruck eine starke Wirkung aus. Die Richtung des Nachfrageindex bestätigt den theoretisch vermuteten Zusammenhang: Ein starker Rückgang der Nachfrage lässt die Primärsaldenquote ansteigen. Auch die Koeffizienten für die Indikatoren für Problemdruck haben entsprechend der theoretischen Vermutungen ein positives Vorzeichen.²⁴² Außerdem ist der Einfluss der parteipolitischen Variablen in einigen Spezifikationen signifikant. Das Vorzeichen des Koeffizienten für die Regierungscouleur-Variable spricht für einen positiven Zusammenhang zwischen Linksparteien und der Veränderung des Primärsaldos. Der Indikator für die Differenz zwischen Linksparteien und säkularkonservativen Parteien unterstützt diese Interpretation. Eine signifikant negative Assoziation ergibt sich indes für Zentrumsparteien. Eine dritte signifikante Variable in den Schätzungen ist der Indikator für die Offenheit der Ökonomie. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht stabil, wenn man die Variable gemeinsam mit anderen signifikanten Indikatoren aufnimmt (Modell 23). Viertens zeigt sich ein starker, signifikant negativer Zusammenhang zwischen der Kabinettsgröße und der Verän-

²⁴² Ein Befund, der in der bivariaten Korrelationsanalyse keinesfalls in dieser Eindeutigkeit zu sehen war.

derung des Primärsaldos, der auch bei Inklusion anderer Variablen erhalten bleibt. Der positive Koeffizient der Inflationsrate ist hingegen nur im Zusammenspiel mit der zweiten Spielart des Misery-Index signifikant.

Keinen signifikanten Zusammenhang liefern die Regressionsschätzungen hingegen für den Indikator gewerkschaftlicher Stärke, die Dezentralisierungs-Variable, den Einfluss des Wahltermins sowie für den *Dummy*, der den Maastricht-Konvergenzdruck ausdrückt.

Aus den Angaben der Kontrollstatistiken lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ziehen. Zum einen zeigen die Angaben zur seriellen Autokorrelation (erster Ordnung), dass die Residuen der Periode t nur schwach mit den Residuen des Vorjahres korrelieren. Dies ist ein Zeichen dafür, dass serielle Autokorrelation kein ernsthaftes Problem darstellt. Anders verhält es sich mit Heteroskedastizität. Hier lehnt der Test in allen Fällen die Hypothese ab, dass Homoskedastizität vorliegt.²⁴³ Daher wurden in allen Gleichungen PCSE aufgenommen.²⁴⁴ Drittens zeigen die F-Tests auf Heterogenität, dass insbesondere die Periodendummies in die Regression inkludiert werden sollten. Für die Länderdummies ist der Befund je nach Modell unterschiedlich. In vielen Fällen sind die *Dummies*, rein test-statistisch gesehen, nicht notwendig für die Schätzung.²⁴⁵ Überlässt man die Entscheidung über die Aufnahme von *Dummies* der „statistischen Notwendigkeit“ – einen Weg, den etwa Kittel und Winner gehen (2005: 280) – kann für die Modelle, bei denen der F-Test entsprechend nicht signifikant reagiert hat, eine weitere Spezifikation ohne Länderdummies berechnet werden (Tab. 4.24). Dabei werden die Länderspezifika nicht mehr von den *Fixed Effects* absorbiert.

²⁴³ Eine Inspektion der Schaubilder zeigt, dass jedoch nur ein leichtes Heteroskedastizitätsproblem vorliegt.

²⁴⁴ Bei Heteroskedastizität sind die Schätzer zwar unverzerrt, die Schätzung ist jedoch nicht mehr effizient, was zu Fehlern bei der Beurteilung der Signifikanzen führt.

²⁴⁵ Zum gleichen Ergebnis kommt man, wenn man den Einfluss der einzelnen *Dummy*-Variablen auf die Schätzung betrachtet. Bei den Modellen, in die die Schuldenquote als Niveauindikator nicht eingeht, sind die *Dummy*-Variablen für die einzelnen Länder im überwiegenden Fall deutlich insignifikant.

Tab. 4.24: TSCS-Regressionsschätzungen für die Veränderung des Primärsaldos ohne Länderdummies

	1		2		3		4		5	
Nachfrage SV	-.345*** (.070)	-.310	-.330*** (.079)	-.296	-.355*** (.070)	-.318	-.337*** (.080)	-.303	-.352*** (.070)	-.316
Misery, t-2	.138*** (.052)	.186			.129** (.054)	.174			.142*** (.050)	.192
Misery1, t-1			.136** (.058)	.155			.128** (.057)	.145		
Kabinetts Rechts	-.004*** (.001)	-.089	-.004*** (.001)	-.097						
Regierungscouleur					.116** (.047)	.100	.110* (.059)	.095		
Kabinetts Zentrum									-.0005 (.002)	-.010
Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften EMU-Dummy 4 Inflationsrate Dezentralisierung II Wahlabstand Kabinettsgröße										
R ²	0.3516		0.3389		0.3539		0.3389		0.3443	
Korr. R ²	0.3129		0.2997		0.3153		0.2996		0.3052	
Nobs	249		250		248		249		249	
Ser. Autokor. Resid.	0.1775		0.1763		0.1864		0.1879		0.1822	
B-P/C-W-Test Het.	0.0069		0.0041		0.0089		0.0034		0.0055	

	6		7		8		9		10	
Nachfrage SV	-.334*** (.081)	-.300	-.347*** (.070)	-.311	-.330*** (.079)	-.297	-.349*** (.066)	-.314	-.332*** (.079)	-.299
Misery, t-2			.142*** (.051)	.191			.137*** (.049)	.185		
Misery1, t-1	.143** (.055)	.162			.143** (.056)	.162			.138** (.055)	.157
Kabinetts Rechts Regierungscouleur Kabinetts Zentrum	.0003 (.003)	.005								
Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften EMU-Dummy 4 Inflationsrate Dezentralisierung II Wahlabstand Kabinettsgröße			.002** (.0001)	.095	.003** (.001)	.099	-.001 (.004)	-.017	-.0008 (.006)	-.010
R ²	0.3302		0.3527		0.3396		0.3268		0.3134	
Korr. R ²	0.2904		0.3142		0.3004		0.2892		0.2752	
Nobs	250		249		250		247		248	
Ser. Autokor. Resid.	0.1710		0.1774		0.1766		0.1782		0.1763	
B-P/C-W-Test Het.	0.0034		0.0079		0.0040		0.0043		0.0030	

	11		12		13		14		15	
Nachfrage SV	-.347*** (.070)	-.311	-.329*** (.079)	-.296	-.353*** (.068)	-.317	-.337*** (.078)	-.303	-.356*** (.073)	-.326
Misery, t-2	.151*** (.051)	.204			.124*** (.046)	.168			.174*** (.051)	.212
Misery1, t-1			.153** (.059)	.173			.114** (.056)	.130		
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften EMU-Dummy 4	-.048 (.048)	-.056	-.045 (.061)	-.052						
Inflationsrate					.066* (.035)	.115	.066* (.038)	.115		
Dezentralisierung II									-.262 (.912)	-.025
Wahlabstand Kabinettsgröße										
R ²	0.3330		0.3178		0.3402		0.3248		0.3568	
Korr. R ²	0.2961		0.2802		0.3037		0.2876		0.3147	
Nobs	249		250		249		250		228	
Ser. Autokor. Resid.	0.1797		0.1804		0.1819		0.1831		0.1931	
B-P/C-W-Test Het.	0.0038		0.0026		0.0177		0.0104		0.0357	

	16		17		18		19		20	
Nachfrage SV	-.338*** (.082)	-.310	-.349*** (.069)	-.313	-.333*** (.080)	-.299	-.419*** (.067)	-.349	-.399*** (.087)	-.332
Misery, t-2			.143*** (.050)	.193			.163*** (.048)	.218		
Misery1, t-1	.174*** (.059)	.182			.143*** (.055)	.162			.158*** (.052)	.178
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Organ'grad Gewerkschaften EMU-Dummy 4 Inflationsrate Dezentralisierung II	.097 (.54)	.009								
Wahlabstand			.043 (.061)	.031	.051 (.066)	.036				
Kabinettsgröße							-.008 (.014)	-.023	-.004 (.016)	-.013
R ²	0.3409		0.3451		0.3314		0.3613		0.3447	
Korr. R ²	0.2980		0.3060		0.2917		0.3226		0.3051	
Nobs	229		249		250		245		246	
Ser. Autokor. Resid.	0.1940		0.1837		0.1841		0.1916		0.1916	
B-P/C-W-Test Het.	0.0081		0.0054		0.0034		0.0010		0.0008	

Anmerkung:

Alle Modelle als LSDV-Modell mit Periodendummies und PCSE (LSDV (T), PCSE).

Zur Interpretation der einzelnen Statistiken: Anmerkung zur Tab. 4.23.

Die Ergebnisse aus Tabelle 4.24 bestätigen die Resultate der bisherigen Auswertung. Alle Variablen, die in den Schätzungen mit Länderdummies signifikant mit der Veränderung des Primärsaldos assoziiert waren, sind es auch in der Schätzung ohne länderspezifische *Fixed Effects*.²⁴⁶ Zwei Ausnahmen lassen sich jedoch festhalten: Erstens legt die Auswertung bei den parteipolitischen Variablen ohne Länderdummies einen signifikant negativen Einfluss der Kabinettsbeteiligung von Rechtsparteien nahe, während der Koeffizient in der Auswertung mit Länderdummies nicht signifikant war. Allerdings ändert dieses Resultat die allgemeine Interpretation der Parteieneffekte nicht. Auch vor dem Hintergrund dass sich die signifikant positiven Koeffizienten für die Beteiligung von Linksparteien sowie für die Differenz zwischen Sozialdemokraten und Säkularkonservativen in Schätzungen sowohl mit als auch ohne Länderdummies bestätigen, ist von einem positiven Einfluss von Linksparteien auf die Entwicklung des Primärsaldos auszugehen. Zweitens verschwindet der signifikant negative Effekt der Kabinettsgröße auf den Primärsaldo bei einer Auswertung ohne Länderdummies komplett. Zwar bleibt das Vorzeichen bestehen – der Koeffizient wird jedoch höchst insignifikant (für beide Misery-Indizes). Dies legt nahe, dass die Signifikanz aufgrund der Aufnahme der Länderdummies oder wegen des FEVD-Schätzers entsteht. Weil der F-Test die Aufnahme von Länderdummies nicht fordert, bedeutet das Ergebnis der Schätzung ohne *Fixed Unit Effects*, dass der Einfluss der Kabinettsgröße nicht robust ist.

Eine weitere Perspektive ergibt sich, wenn man die unterschiedlichen Indikatoren für Problemdruck in ihren Zeitverzögerungen betrachtet. Hierzu wurde exemplarisch das erste Modell der jeweiligen Spezifikationen mit verschiedenen Variablen für Problemdruck geschätzt. Weil einige Indikatoren für Problemdruck sehr viel stärker im Querschnitt als im Längsschnitt variieren, wurden alle Modelle in einer FEVD-Spezifikation geschätzt.

Tab. 4.25: Koeffizienten für unterschiedliche Problemdruck-Indikatoren (AV: Veränderung Primärsaldo)

Variable	Partieller Regressions- koeffizient	Standardfehler	Signifikanz
Misery t	.0524991	.0465002	0.259
Misery t-1	.1127333	.0442457	0.011
Misery t-2	.1578251	.0497679	0.002
Misery1, t	.1748391	.0551976	0.002
Misery1, t-1	.1678077	.0496061	0.001
Misery1, t-2	.1502327	.0565274	0.008
Schuldenquote t	.0067929	.0039675	0.087
Schuldenquote, t-1	.0059313	.0031029	0.056
Schuldenquote, t-2	.0077778	.0041652	0.062

Anmerkung: Jeweils geschätzt als FEVD-Modell mit PCSE, Modell 1 aus Tabelle 4.23.

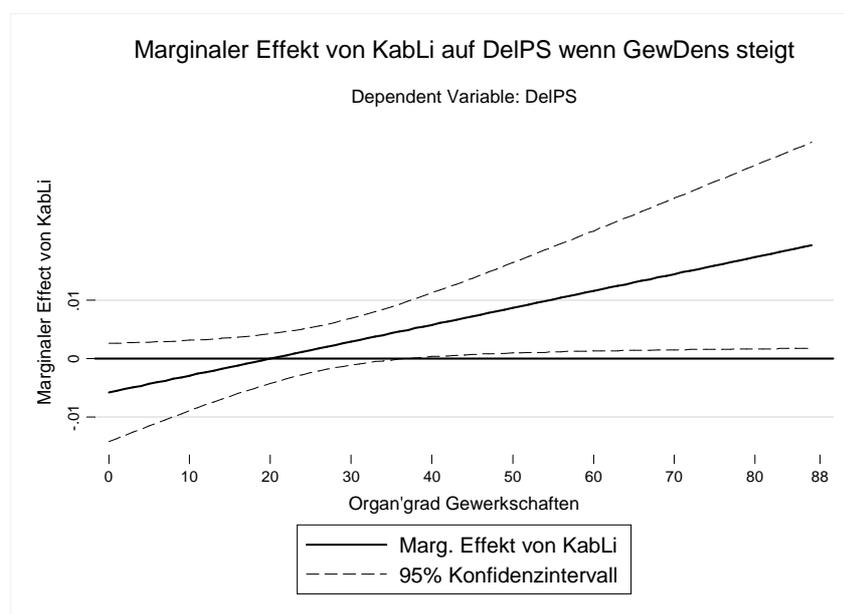
Im Gegensatz zu den instabilen bivariaten Korrelationen im Panel zeigen sich in der multivariaten Analyse bei einer Kontrolle für Länder- und Periodeneffekte, den Nachfrageindex und parteipolitische Einflüsse stabile und starke Wirkungen vor allem für abgewandelten Misery-Index (Misery I) (Tab. 4.25). Der klassische Misery-Index performiert in der unverzögerten Variante weniger gut – und weist die aus den bivariaten Korrela-

²⁴⁶ Dieser Befund bestätigt im Übrigen das Ergebnis des F-Tests, wonach Länderdummies nicht unbedingt notwendig gewesen wären.

tionen bekannte zeitliche Struktur auf: Während der unverzögerte Indikator keinen signifikanten Einfluss hat, haben die verzögerten Varianten eine stärkere und signifikantere Wirkung. Das Niveau der Schuldenquote schneidet im Vergleich der Indikatoren für Problemdruck von den Signifikanzen her am schlechtesten ab. Dass ein zeitlicher *Lag* von mindestens einem Jahr durchweg zu besseren Ergebnissen führt, spricht dafür, dass Problemdruck nicht sofort politische Entscheidungen nach sich zieht, bzw. dass politische Entscheidungen erst nach einer gewissen Zeitverzögerung wirken und sich in den messbaren Indikatoren niederschlagen.

Die Untersuchung der Interaktion zwischen der Stärke linker Parteien (gemessen über den Kabinettsitzanteil) sowie der Stärke von Gewerkschaften (gemessen über den Organisationsgrad) erlaubt Einblicke in konditionale Zusammenhänge. In der logistischen Regressionsanalyse war eine Erhöhung des Kabinettsitzanteils von Linksparteien von 45 auf 55 Prozent bei schwachen Gewerkschaften negativ und bei starken Gewerkschaften positiv mit der Konsolidierungswahrscheinlichkeit assoziiert. Daher wird der Effekt dieser konditionalen Beziehung auch für den Primärsaldo als abhängiger Variable getestet. Ausgangspunkt für die Untersuchung ist eine Schätzung im FEVD-Design unter Inklusion aller konstituierenden Variablen (Gewerkschaftsstärke, Linksparteien), dem Interaktionsterm, sowie einem Indikator für Problemdruck (Misery-Index doppelt zeitverzögert) und dem Nachfrageindex.

Abb. 4.4: Interaktionseffekt Stärke Linksparteien und Gewerkschaftsstärke (TSCS, AV: Primärsaldo)



Anmerkungen:

Aufgenommene Variablen: Kabinett Links, Organ'grad Gewerkschaften, Interaktion, Nachfrage SV, Misery t-2.

Signifikanzniveau: 95%. Für einen signifikanten Zusammenhang müssen beide gestrichelten Linien entweder im negativen oder im positiven Bereich verlaufen.

Die Grafik basiert auf einer Routine von Brambor/Clark/Golder (2006):

<http://homepages.nyu.edu/~mrg217/interaction.html>.

Abbildung 4.4 zeigt ein bereits aus der logistischen Regressionsanalyse bekanntes Bild. Bei sehr geringem Organisationsgrad von Gewerkschaften ist der marginale Effekt einer Erhöhung der linken Regierungsbeteiligung auf den Primärsaldo leicht negativ. Steigt der Organisationsgrad der Gewerkschaften über 20 Prozent, so dreht das Vorzeichen. Ab einem Organisationsgrad von etwa 38 Prozent ist eine marginale Erhöhung des Kabinettsitzanteils von Linksparteien mit einer signifikanten Verbesserung des Primärsaldos verbunden. Zum Vergleich: In der Logit-Analyse war die Verteilung der Signifikanz gerade umgekehrt. Insgesamt wird das bekannte Interaktionsmuster aus der logistischen Regressionsanalyse bestätigt.

Auswertung für die abhängige Variable Veränderung der Schuldenquote

Neben der Primärsaldenquote ist die Veränderung der Schuldenquote der zweite Indikator der Definition von Konsolidierungsperioden. Aus diesem Grund nimmt auch die Analyse von Fiskalpolitik die Schuldenquote (in ersten Differenzen) als abhängige Variable auf. Aus den bivariaten Untersuchungen und den unterschiedlichen Theorieansätzen wurden einige mögliche erklärende Variablen abgeleitet, die in der Folge auf ihre Erklärungskraft hin überprüft werden sollen. Methodisch geht die Auswertung analog zum vorherigen Teil vor.

Tab. 4.26: TSCS-Regressionsschätzungen für die Veränderung der Schuldenquote

Spezifikation	1		2		3		4		5	
	LSDV (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE		LSDV (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE		LSDV (U,T), PCSE	
Nachfrage SV	.643** (.289)	.176	.744*** (.251)	.208	.680** (.267)	.186	.782*** (.247)	.218	.662** (.291)	.181
Misery, t-1	.628** (.268)	.267			.636** (.263)	.269			.647** (.275)	.275
Schq, t-1			-.019* (.010)	-.098			-.020** (.009)	-.104		
Kabinetts Rechts	.014* (.008)	.096	.013** (.006)	.090						
Regierungscouleur					-.362* (.196)	-.095	-.302* (.160)	-.079		
Kabinetts Zentrum									.005 (.008)	.031
Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Regierungswechsel- Dummy										
Wahlabstand Pfadabhängigkeit Kabinettsgröße Mehrheitsstatus der Regierung Offenheit EMU-Dummy 4 Dezentralisierung II										
R ²	0.5279		.5147		0.5216		.5169		0.5235	
Korr. R ²	0.4469		0.4853		0.4415		0.4875		0.4418	
Nobs	246		246		245		245		246	
Ser. Autokor. Resid.	0.1086		0.1146		0.1118		0.1210		0.1153	
B-P/C-W-Test Het.	0.0002		0.0024		0.0003		0.0029		0.0001	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
F-Test Länder	0.0090		0.0422		0.0128		0.0472		0.0147	

Spezifikation	6		7		8		9		10	
	FEVD (U,T) PCSE		LSDV (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE		LSDV (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE	
Nachfrage SV	.756*** (.250)	.211	.663** (.287)	.181	.759*** (.247)	.212	.638** (.307)	.175	.720*** (.254)	.201
Misery, t-1			.624** (.268)	.265			.583** (.264)	.247		
Schq, t-1	-.021** (.011)	-.109			-.020** (.010)	-.105			-.022** (.011)	-.114
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum	.002 (.008)	.009								
Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Regierungswechsel- Dummy			-.008 (.005)	-.094	-.008*** (.004)	-.095	1.549 (.969)	.092	1.746* (.949)	.104
Wahlabstand Pfadabhängigkeit Kabinettsgröße Mehrheitsstatus der Regierung Offenheit EMU-Dummy 4 Dezentralisierung II										
R ²	0.5105		0.5282		0.5158		0.5213		0.5203	
Korr. R ²	0.4808		0.4473		0.4864		0.4408		0.4910	
Nobs	246		246		246		244		244	
Ser. Autokor. Resid.	0.1205		0.1031		0.1079		0.1124		0.1086	
B-P/C-W-Test Het.	0.0009		0.0002		0.0027		0.0001		0.0017	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
F-Test Länder	0.0556		0.0109		0.0454		0.0170		0.0654	

Spezifikation	11		12		13		14		15	
	LSDV (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE		LSDV (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE		FEVD (U,T), PCSE	
Nachfrage SV	.657** (.287)	.180	.755*** (.246)	.211	.690*** (.231)	.177	.865*** (.214)	.221	1.012*** (.222)	.256
Misery, t-1	.646** (.275)	.274			1.108*** (.212)	.540			.522*** (.158)	.218
Schq, t-1			-.021** (.010)	-.109			-.017 (.016)	-.110		
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum										
Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Regierungswechsel- Dummy										
Wahlabstand	-.129 (.210)	-.028	-.132 (.204)	-.029						
Pfadabhängigkeit					-3.460*** (.765)	-.127	1.747 (1.484)	.064		
Kabinettsgröße									-.011 (.059)	-.010
Mehrheitsstatus der Regierung Offenheit EMU-Dummy 4 Dezentralisierung II										
R ²	0.5144		0.5111		0.6796		0.6546		0.5270	
Korr. R ²	0.4335		0.4909		0.5945		0.6214		0.4978	
Nobs	246		246		163		161		242	
Ser. Autokor. Resid.	0.1154		0.1209		0.2711		0.2023		0.1200	
B-P/C-W-Test Het.	0.0001		0.0008		0.0108		0.0043		0.0002	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0001		0.0001		0.0000	
F-Test Länder	0.0160		0.0618		0.0012		0.1020		0.0147	

	16		17		18		19		20	
<i>Spezifikation</i>	<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>LSDV (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>	
Nachfrage SV	1.020*** (.238)	.264	.590** (.280)	.161	.694*** (.239)	.194	.652** (.259)	.179	.687*** (.246)	.192
Misery, t-1			.624** (.274)	.265			.640*** (.211)	.272		
Schq, t-1	-.027** (.011)	-.140			-.023** (.010)	-.118			-.023** (.010)	-.120
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Regierungswechsel- Dummy Wahlabstand Pfadabhängigkeit Kabinettsgröße	.138*** (.040)	.118								
Mehrheitsstatus der Regierung Offenheit			-9.537*** (3.032)	-.184	-9.270*** (1.869)	-.177			-.012*** (.005)	-.098
EMU-Dummy 4 Dezentralisierung II									-.025*** (.004)	-.196
R ²	0.5303		0.5256		0.5215		0.5137		.5131	
Korr. R ²	0.5013		0.4465		0.4925		0.4843		0.4836	
Nobs	242		246		246		246		246	
Ser. Autokor. Resid.	0.1169		0.0908		0.0963		0.1166		0.1216	
B-P/C-W-Test Het.	0.0009		0.0001		0.0010		0.0001		0.0008	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
F-Test Länder	0.0853		0.0067		0.0379		0.0163		0.0218	

	21		22		23		24		25	
<i>Spezifikation</i>	<i>LSDV (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>		<i>FEVD (U,T), PCSE</i>	
Nachfrage SV	.671** (.297)	.184	.759*** (.253)	.212	.606** (.262)	.167	.735*** (.247)	.206	.730*** (.235)	.190
Misery, t-1	.675** (.277)	.287			.703*** (.241)	.269				
Schq, t-1			-.020** (.010)	-.107			-.021** (.011)	-.101	-.007 (.014)	-.037
Kabinett Rechts Regierungscouleur Kabinett Zentrum Diff. Linksparteien- Säkularkonservative Regierungswechsel- Dummy Wahlabstand Pfadabhängigkeit Kabinettsgröße									-.009** (.004)	-.101
Mehrheitsstatus der Regierung Offenheit									-.033 (.058)	-.026
EMU-Dummy 4	-.183 (.234)	-.065	-.036 (.152)	-.013					-6.53** (2.356)	-.124
Dezentralisierung II					5.338** (2.511)	.150	3.441 (2.160)	.098	.355 (2.558)	.010
R ²	0.5149		0.5105		0.5154		0.5086		0.5495	
Korr. R ²	0.4341		0.4808		0.4831		0.4760		0.5097	
Nobs	246		246		225		226		223	
Ser. Autokor. Resid.	0.1146		0.1207		0.1155		0.1149		0.0740	
B-P/C-W-Test Het.	0.0001		0.0010		0.0003		0.0016		0.0052	
F-Test Perioden	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	
F-Test Länder	0.0133		0.0326		0.0369		0.1027		0.0033	

Anmerkung: Zur Interpretation der einzelnen Statistiken: Anmerkung zur Tab. 4.23.

Tabelle 4.26 stellt unterschiedliche Modelle dar, die diverse unabhängige Variablen mit der Veränderung der Schuldenquote in Verbindung bringen. Die Spezifikation wurde mit PCSEs gerechnet, um auf das Heteroskedastizitätsproblem zu reagieren (siehe Testergebnis in der jeweils drittletzten Zeile der Tabellen). Je nach dem Verhältnis von Querschnitts- und Längsschnittsvariation der einzelnen Variablen wurde zudem entweder eine FEVD-Spezifikation oder eine klassische LSDV-Spezifikation mit Länder- und Periodendummies geschätzt.

Die Ergebnisse zeigen, dass erneut die ökonomischen Indikatoren (Nachfrageindex und Problemdruck) wichtige erklärende Variablen sind. Der Einfluss des Nachfrageindex (standardisierter Regressionskoeffizient) ist jedoch weniger stark als für den Primärsaldo als abhängiger Variable.

Unerwartet ist der positive Zusammenhang zwischen der Veränderung der Schuldenquote und dem Misery-Index. Die Assoziation legt nahe, dass die Schuldenquote umso stärker steigt, je höher der Wert des Misery-Indexes ist. Diese Interpretation läuft der theoretischen Vermutung und den Befunden für den Primärsaldo entgegen und wird unten *en détail* untersucht. Die Ergebnisse für die um ein Jahr verzögerte Schuldenquote als Problemdruck-Indikator passen dagegen zur theoretischen Erwartung. Allerdings ist der Einfluss des Indikators nicht stabil, da er bei Aufnahme aller signifikanter Variablen seine Signifikanz verliert (Modell 25).

Die parteipolitischen Variablen sind für die Schuldenquote weniger signifikant als für die Erklärung der Veränderung des Primärsaldos (vgl. Tab. 4.23). Die Signifikanzen der Koeffizienten liegen aber in der Nähe des 0,1-Niveaus und bestätigen die Zusammenhänge, die bereits für den Primärsaldo gefunden wurden: Starke Linksparteien sind mit sinkenden Schuldenquoten assoziiert, starke Rechtsparteien mit tendenziell steigender Verschuldung. Am überzeugendsten schneidet der Indikator für die Differenz zwischen säkularkonservativen Parteien und Linksparteien ab. Der Indikator für die Stärke von Zentrumsparteien hat keinen Einfluss.

Der größte Unterschied im Vergleich zur Auswertung für den Primärsaldo zeigt sich mit Blick auf institutionelle Variablen und die Variablen der Fragmentierung. So hat die Variable der Regierungsgröße (Zahl der Minister im Kabinett) einen signifikant positiven Koeffizienten im Zusammenspiel mit der Schuldenquote als Variable für den Problemdruck (Modell 16). Das Ergebnis ist jedoch nicht stabil, es hängt von der Operationalisierung des Problemdrucks sowie von den aufgenommenen Variablen ab (vgl. Modell 25). Auch der Koeffizient der *Dummy*-Variable „Regierungswechsel“ ist nur in einem Modell schwach signifikant.²⁴⁷ Auffällig ist hingegen der Koeffizient für die Mehrheitsposition der Regierungsfractionen im Parlament, der in verschiedenen Modellen signifikant negativ mit der Schuldenquote assoziiert ist: Verfügen Regierungen über eine große Mehrheit hat dies sinkende Verschuldung zur Folge, so die Interpretation.

²⁴⁷ Im Modell 9 erreicht der Koeffizient für den Regierungswechsel-Dummy das Signifikanzniveau (0,1) nur knapp nicht, im Modell 10 liegt der Koeffizient im schwach signifikanten Bereich.

Ein sehr instabiles Resultat ergibt sich für den Pfadabhängigkeits-Indikator. Er hängt zwar positiv mit der Verschuldungsentwicklung zusammen (Modell 13), verliert jedoch seine Signifikanz völlig, wenn der Misery-Index als Indikator für Problemdruck durch das Niveau der Schuldenquote ersetzt wird. Auch das Vorzeichen verändert sich, sodass der Zusammenhang einen höchst instabilen Eindruck macht.

Gleiches gilt für die Dezentralisierungsvariable. Auch hier ist der Koeffizient nur im Modell mit dem Misery-Index signifikant, nicht aber bei Aufnahme der Schuldenquote. Der Zusammenhang ist also nicht stabil – zumal der Einfluss im Modell mit allen signifikanten Variablen stark zurückgeht (Modell 25).

Schließlich zu den beiden Indikatoren aus dem Theorieangebot der These der internationalen Verflechtung. Für die wirtschaftliche Offenheit (Handelsverflechtung) zeigt sich im Zusammenspiel mit beiden Problemdruck-Indikatoren ein hochsignifikanter negativer Einfluss auf die Entwicklung der Schuldenquote. Je stärker ein Land dem internationalen Handel ausgesetzt ist, umso eher reduziert es die Staatsverschuldung – so das Ergebnis dieser Auswertung. Keinen Einfluss auf die Schuldenentwicklung hat hingegen der Maastricht-Countdown. Der EMU-*Dummy* bleibt insignifikant, wenn auch zumindest das negative Vorzeichen des Koeffizienten der theoretischen Erwartung entspricht.

Mit Blick auf die Kontrollstatistiken lässt sich sagen, dass der F-Test sowohl die Aufnahme von Länder-, wie auch von Periodendummies fordert. Daher macht – anders als bei der Analyse der Veränderung der Primärsaldenquote – eine zusätzliche Auswertung ohne Inklusion von *Unit Fixed Effects* keinen Sinn. Wie schon bei der Untersuchung der Veränderung der Primärsaldenquote ist Autokorrelation kein Problem, was durch die Verwendung der differenzierten abhängigen Variablen zu erklären ist.

Ein besonders auffälliges und überraschendes Ergebnis der Auswertungen ist die unterschiedliche Wirkungsrichtung der verschiedenen Indikatoren für Problemdruck. Zwar haben die Indikatoren bereits bei der Analyse der Veränderung der Primärsaldenquote unterschiedlich gut performiert, wobei die Stärke des Zusammenhangs mit zunehmender zeitlicher Verzögerung anstieg; Für die Veränderung der Schuldenquote liegt jedoch sogar ein Vorzeichenwechsel vor, also eine Umkehr der Einflussrichtung. Daher ist eine detaillierte Analyse angebracht. Tabelle 4.27 zeigt die unterschiedlichen Koeffizienten exemplarisch an einer Variablenkombination. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde grundsätzlich der FEVD-Schätzer angewendet.

Tab. 4.27: Koeffizienten für unterschiedliche Problemdruck-Indikatoren (AV: Veränderung Schuldenquote)

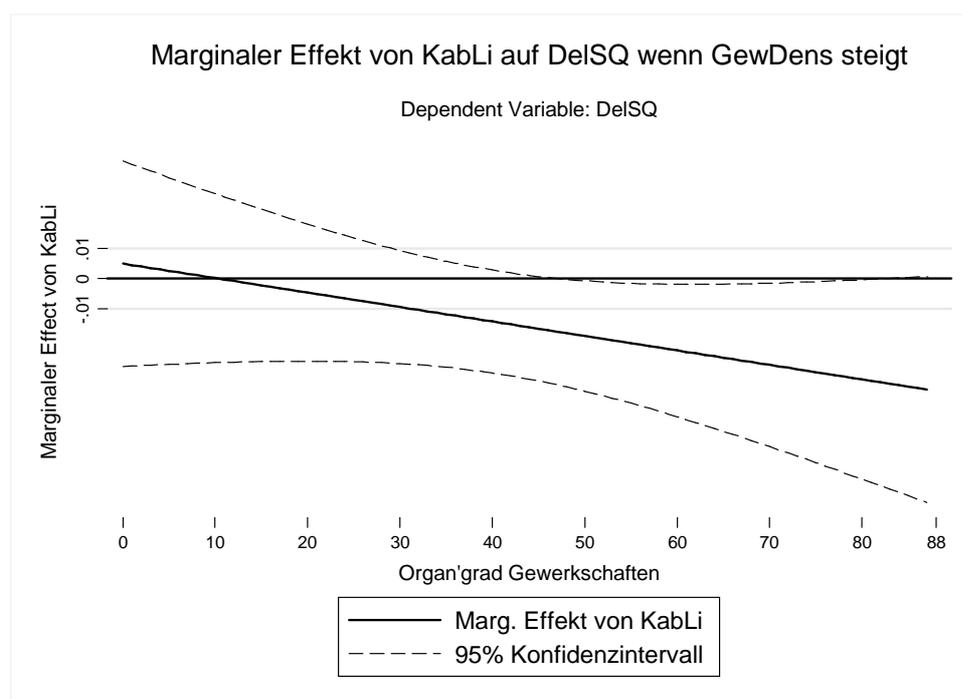
Variable	Partieller Regressionskoeffizient	Standardfehler	Signifikanz
Misery, t	.773	.170	0.000
Misery, t-1	.303	.164	0.065
Misery, t-2	.001	.129	0.995
Misery1, t	.340	.182	0.062
Misery1, t-1	-.067	.186	0.716
Misery1, t-2	-.277	.190	0.144
Niveau Schq, t	.021	.008	0.013
Niveau Schq, t-1	-.020	.009	0.022
Niveau Schq, t-2	-.009	.009	0.304

Anmerkung: FEDV-Modell mit Periodendummies für unterschiedliche Problemdruck-Indikatoren. Basis ist Modell 3 und 4 aus Tab. 4.26.

Betrachtet man ausschließlich die partiellen Regressionskoeffizienten, so zeichnet sich ein klares Muster ab. In der nichtverzögerten Form sind die Koeffizienten der Indizes positiv. Nach Verzögerung der Indizes um ein bzw. zwei Jahre hängen sie meist negativ mit der Veränderung der Schuldenquote zusammen. Besonders auffällig ist der stark signifikante positive Einfluss des nichtverzögerten Misery-Index, sowie die signifikanten Einflüsse der Schuldenquote (nichtverzögert positiv, sowie verzögert um ein Jahr negativ). Inhaltlich interpretiert bedeutet dieses Ergebnis, dass Problemdruck nicht zu unmittelbaren kurzfristigen politischen Anpassungsprozessen führt, die sich sofort in einer Bewegung des jeweiligen Indikators für Fiskalpolitik niederschlagen. Vielmehr verzögert sich die Wirkung durch den politischen bzw. wirtschaftlichen Prozess.²⁴⁸

Abschließend soll auch für die Veränderung der Schuldenquote der Einfluss des Interaktionsterms aus Gewerkschaftsstärke und Regierungsbeteiligung von Linksparteien untersucht werden. Der Zusammenhang wird wie für den Primärsaldo als marginaler Effekt der Kabinettsitz-Variable auf die Schuldenquote abhängig vom Organisationsgrad der Gewerkschaften ausgedrückt (Abb. 4.5).

Abb. 4.5: Interaktionseffekt Stärke Linksparteien und Gewerkschaftsstärke (TSCS, AV: Schuldenquote)



Anmerkung: Aufgenommene Variablen: Kabinetts Links, Organ'grad Gewerkschaften, Interaktion, Nachfrage SV, Misery t-2.

Signifikanzniveau: 95%. Für einen signifikanten Zusammenhang müssen beide gestrichelten Linien entweder im negativen oder im positiven Bereich verlaufen.

Die Grafik basiert auf einer Routine von Brambor/Clark/Golder (2006):

<http://homepages.nyu.edu/~mrg217/interaction.html>.

²⁴⁸ Erstaunlich bleibt jedoch, dass sich erhebliche Unterschiede zwischen dem Misery-Index (Schuldenquote, Zinsrate, Arbeitslosenquote, Wirtschaftswachstum), dem abgewandelten Misery-Index (Misery-Index I: Misery-Index ohne Wirtschaftswachstum) und der Schuldenquote ergeben.

Der abgebildete Zusammenhang entspricht der theoretischen Erwartung: Die marginale Wirkung linker Regierungsbeteiligung auf die Entwicklung der Schuldenquote hängt vom Organisationsgrad der Gewerkschaften ab. Bei schwachen Gewerkschaften führt linke Regierungsbeteiligung zu einer steigenden Schuldenquote. Bei starken Gewerkschaften lässt linke Regierungsbeteiligung die Schuldenquote sinken. Signifikant (auf dem 0,05-Level) sind die Ergebnisse bei einem Organisationsgrad der Gewerkschaften von etwa 50 aufwärts. Insgesamt bestätigt der Zusammenhang für die Schuldenquote als abhängige Variable die in den vorangegangenen Analysen gefundene Wirkung von Linksparteien in Kombination mit Gewerkschaften: Bei schwachen Gewerkschaften wirken Linksparteien eher negativ auf die fiskalpolitische Performanz, bei starken Gewerkschaften eher positiv.

Robustheitsanalysen (TSCS-Regressionen)

Um belastbare Aussagen über Ergebnisse von Regressionsanalysen machen zu können, ist es notwendig, die Resultate auf ihre Robustheit zu überprüfen. Dazu steht zum einen das *Jackknife*-Verfahren zur Verfügung. Eine komplementäre Lösung besteht in der Residuendiagnostik anhand von Grafiken.²⁴⁹

Für die Primärsaldenquote als abhängiger Variable (vgl. Tab. 4.23) bleiben die Ergebnisse für den Nachfrageindex und die Problemdruckvariable (Misery-Index t-2) in den Robustheitsanalysen stabil.²⁵⁰ Anders verhält es sich für die weiteren aufgenommenen Variablen. Für Modell 3 gehen Einfluss und Signifikanz der parteipolitischen Variable (Hegemonie von Linksparteien) leicht zurück, wenn man Schweden ausschließt ($p=0,176$). Der Sonderstatus des skandinavischen Landes lässt sich erklären: Weil hier während der Wirtschaftskrise und den hohen Primärdefiziten Anfang der 90er Jahre eine bürgerliche Regierung amtierte und die umfangreiche Konsolidierung unter sozialdemokratischer Führung stattfand, kommt es zu einem starken Einfluss auf die Schätzung. Die Signifikanzen der anderen parteipolitischen Variablen sind bei Ausschluss einzelner Länder ebenfalls nicht robust. Insgesamt ist der Einfluss von parteipolitischen Variablen also etwas instabil – die Tendenz eines positiven Zusammenhangs zwischen Linksparteien und der Veränderung des Primärsaldos lässt sich jedoch dennoch festhalten. Besonders instabil ist zudem die Offenheits-Variable (Modell II) – was sich bereits bei Schätzung unter Inklusion anderer Variablen andeutete.²⁵¹ Bei Exklusion Luxemburgs dreht sogar das Vorzeichen des Koeffizienten. Eine weitere Erkenntnis bezieht sich auf den Koeffizienten der Inflationsrate. Hier

²⁴⁹ Im Anhangband I sind der Nachvollziehbarkeit halber die Resultate der *Jackknife*-Analyse dargestellt. Eine Replikation der Residuendiagnostik anhand von Grafiken ist durch Ausführung der Stata-Routinen möglich, die der Verfasser gerne zur Verfügung stellt. Auf die Darstellung der grafischen Residuenanalyse wird an dieser Stelle aus Gründen der Stringenz der Arbeit verzichtet. Im Forschungsverlauf wurde die Inspektion der Residualplots der *Jackknife*-Analyse vorangestellt. Die Ergebnisse beider Auswertungsverfahren unterstützten sich gegenseitig, d.h. die Ausreißer der Residuenanalyse erwiesen sich meist auch beim *Jackknife*-Verfahren als einflussreich.

²⁵⁰ Die Robustheitsverfahren für den Primärsaldo als abhängiger Variable wurden jeweils nur unter Einschluss einer Variable für Problemdruck (Misery t-2) berechnet. Im Anhangband I sind die Ergebnisse für die Modelle dargestellt, für die sich in der Auswertung ein signifikanter Einfluss einer anderen Variable (außer Nachfrageindex und Misery-Index) ergeben hat.

²⁵¹ Diese geringe Robustheit zeigt sich auch, wenn man statt des Nachfrageindex das Wirtschaftswachstum als Kontrollvariable aufnimmt. Auch dann geht die Signifikanz des Offenheits-Indikators deutlich zurück.

hat Griechenland einen entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse. Nach Ausschluss Griechenlands verliert die Inflationsrate ihre Signifikanz vollständig und sehr deutlich. Der Einfluss der Inflation ist also ebenfalls nicht robust. Schließlich zum Indikator für *Size Fragmentation*: Dieser erweist sich in der *Jackknife*-Analyse als vergleichsweise instabil und verliert seine Signifikanz insbesondere bei Ausschluss von Deutschland, Luxemburg und Neuseeland.

Für die Entwicklung der Schuldenquote als abhängiger Variable (vgl. Tab. 4.26) sind die Ergebnisse der Robustheitsanalysen²⁵² ebenfalls heterogen. So führt in fast allen Modellen der Ausschluss Finnlands zu einer Veränderung der Koeffizienten und der Signifikanzen – insbesondere hinsichtlich der Variable für Problemdruck (Schuldenquote um ein Jahr verzögert). Die Variablen der Parteiendifferenz sind unterschiedlich robust, wobei der Indikator für die Differenz zwischen sozialdemokratischen und säkular-konservativen Parteien am stabilsten und durchweg signifikant ist. Für den Regierungswechsel-*Dummy* ist ein deutlicher Einfluss Griechenlands erkennbar. Bei Ausschluss des Staats wird der Koeffizient des Indikators hochsignifikant. Insgesamt ist die Variable jedoch instabil. Als sehr robust erweisen sich hingegen die Indikatoren für die Mehrheitsposition der Regierung und für den Grad der Handelsverflechtung. Die Koeffizienten für beide Faktoren bleiben durchweg hochsignifikant.²⁵³

Während das *Jackknife*-Verfahren die Modelle unter Ausschluss einzelner Länder schätzt, ist es durch Querschnittsregressionen für einzelne Jahre möglich zu prüfen, ob sich die im Panel gefundenen Zusammenhänge auch bei Betrachtung einzelner Jahresquerschnitte bestätigen. Weil bei den Regressionsschätzungen bereits signifikante Einflüsse der Periodendummies gefunden wurden, ist von einer starken Wirkung der einzelnen Jahre auf die Zusammenhänge auszugehen. Betrachtet man die Kombinationen unabhängiger Variablen, deren Koeffizienten das Signifikanzniveau erreicht haben, fällt auf, dass in der Querschnittsanalyse für einzelne Jahre viele der Zusammenhänge ihre Signifikanz verlieren.²⁵⁴ Über alle Regressionen hinweg beobachtet, schneidet der Nachfrageindex am besten ab.²⁵⁵ Er behält in fast allen Querschnittsauswertungen das erwartete Vorzeichen und ist relativ häufig signifikant.²⁵⁶ Die Indizes für den Problemdruck sowie die anderen unabhängigen Variablen wechseln dagegen die Vorzeichen in einigen Jahren. Dies zeugt von insgesamt starken jahres-

²⁵² Für die abhängige Variable „Veränderung der Schuldenquote“ wurden die Robustheitstests jeweils für die verzögerte Schuldenquote ($t-1$) als Maß für den Problemdruck durchgeführt, da dieser Einfluss den theoretischen Erwartungen entspricht. Alle Robustheitsanalysen wurden daher in einer FEVD-Spezifikation mit Länder- und Periodendummies gerechnet (vgl. Anhangband I).

²⁵³ Die besondere Rolle von Finnland lässt sich durch die extreme Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre und die Randlage an der Grenze der ehemaligen Sowjetunion erklären. Die Sonderrolle von Griechenland erklärt sich zum einen durch einen Aufholprozess im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten. Zum anderen spielt hier die Reliabilität der Daten eine Rolle. Für Schweden wiederum sind die Wirtschaftskrise Anfang der 90er mit starken Bewegungen des Primärsaldos und der Schuldenquote in Verbindung mit bürgerlichen Regierungen sowie die Konsolidierung unter 100-prozentiger Beteiligung der Linksregierung, Gründe für den starken Einfluss auf die Ergebnisse. Die „Abweichler“ können also zum Teil über ihre länderspezifischen Besonderheiten erklärt werden.

²⁵⁴ Dies war erwartbar angesichts der deutlichen Reduzierung der Fallzahlen auf 23 oder weniger.

²⁵⁵ Eine tabellarische Übersicht über die Auswertungen für einzelne Jahre stellt der Verfasser auf Anfrage gerne zur Verfügung. Zur groben Orientierung eignet sich auch ein Blick auf die Korrelationsanalysen im Querschnitt für einzelne Jahre (s.o.).

²⁵⁶ Ausnahmen sind jeweils ein Modell mit der Veränderung der Schuldenquote als abhängiger Variable und ein Modell mit der Veränderung des Primärsaldos als abhängiger Variable.

spezifischen Einflüssen auf die Variablen. Bei der Querschnittsanalyse mit der Primärsaldenquote als abhängiger Variable fällt insbesondere das Jahr 1995 aus dem Rahmen. In diesem Jahr brechen die Assoziationen regelrecht zusammen. Insgesamt zeigt sich, dass die jeweiligen unabhängigen Variablen vor allem in den ersten Jahren des Untersuchungszeitraumes einen stabilen Einfluss auf die Primärsaldenquote ausüben. Für die Betrachtung der Schuldenquote gilt die entgegengesetzte Logik: Hier findet man die erwarteten Zusammenhänge eher in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Die parteipolitischen Variablen schneiden für beide abhängige Variablen eher durchschnittlich ab und zeigen nur in wenigen Fällen signifikante Effekte. Zudem wechseln die Vorzeichen relativ häufig. Schließlich ist festzuhalten, dass insbesondere die institutionellen Variablen (Pfadabhängigkeit, Größe der Regierung, Dezentralisierung), welche die Veränderung der Schuldenquote im Panel teilweise noch erklären konnten, bei der Betrachtung der Jahresquerschnitte eher enttäuschen. Von Jahr zu Jahr verändern sich die Zusammenhänge (und Vorzeichen) zum Teil deutlich – es treten sogar signifikante entgegengesetzte Assoziationen auf.

Die Analyse der einzelnen Jahresquerschnitte zeigt, dass sich viele der im Panel gefundenen Zusammenhänge bei Betrachtung einzelner Jahre als nicht robust erweisen. Dieser Befund konnte bereits aus den hochsignifikanten Einflüssen der Periodendummies bei der gepoolten Analyse geschlossen werden. Es zeigt sich, dass nur unter Kontrolle jahresspezifischer Effekte stabile Zusammenhänge in den Regressionen erkennbar werden. Deutlich weniger anfällig reagieren die Ergebnisse auf den Ausschluss einzelner Länder aus dem Sample.

Zusammenfassung der Ergebnisse der TSCS-Regressionen

Dieser Abschnitt hat die Einflussfaktoren auf Fiskalpolitik durch multiple gepoolte Zeitreihenregressionen analysiert. Als abhängige Variablen fungierten die Veränderung der Primärsaldenquote und die Veränderung der Schuldenquote. Die unabhängigen Variablen wurden aus den Theorieansätzen der Staatstätigkeitsforschung sowie der Politischen Ökonomie gewonnen und durch bivariate Voruntersuchungen sowie Querschnittsuntersuchungen ausgewählt. Als wichtigste Einflussfaktoren für beide abhängigen Variablen hat sich die Kontrollvariable Nachfrageindex erwiesen, die aufgrund ihrer Interkorrelation (über die Arbeitslosenquote) gleichzeitig als Indikator für Wirtschaftswachstum gelten kann.²⁵⁷ Hohes Wirtschaftswachstum und weniger Nachfrage nach Transferzahlungen durch die Sozialversicherung führt zu einer Entlastung der Budgets und zu steigenden Primärsalden bzw. einer sinkenden Schuldenquote. Der Umkehrschluss, also eine Wirkung „nicht-keynesianischer Effekte“ ist zwar nicht auszuschließen, erscheint angesichts der starken Zusammenhänge auch für die Gruppe der Nicht-Konsolidierer als weniger plausibel. Ökonomischer Problemdruck erklärt insbesondere die Entwicklung der Primärsaldenquote gut. Hier ergab die Auswertung stabile und hochsignifikante Assoziationen. Bei der Veränderung der Schuldenquote schneiden die Problemdruckvariablen hingegen

²⁵⁷ Die meisten Zusammenhänge werden auch dann bestätigt, wenn man den Nachfrageindex gegen das Wirtschaftswachstum als Kontrollvariable austauscht. Die Koeffizienten für das Wirtschaftswachstum verhalten sich durchweg genau entgegengesetzt zu den Koeffizienten des Nachfrageindex. Details zu diesen Zusatzauswertungen finden sich im Anhangband I.

schlechter ab. Zum Teil liegen divergierende Ergebnisse für einzelne Indikatoren vor, zum Teil verlieren die Koeffizienten bei Ausschluss einzelner Länder deutlich an Signifikanz. Für parteipolitische Variablen ist die Evidenz gemischt. Allerdings ist ein gewisses Muster in allen Auswertungen erkennbar: Linksregierungen sind mit steigenden Primärsalden assoziiert; und für die Schuldenquote zeigt sich dieser parteipolitische Einfluss ebenfalls – in Form der Variable, die die Differenz zwischen säkular-konservativen Parteien und Sozialdemokraten ausdrückt. Die Analyse hat zudem einen Interaktionseffekt zwischen Gewerkschaftsstärke und Stärke von Linksparteien ergeben: Bei starken Gewerkschaften führen stärkere Linksparteien im Kabinett zu einem steigenden Primärsaldo, bzw. einer sinkenden Schuldenquote. Bei schwachen Gewerkschaften gilt das Gegenteil. Institutionelle Variablen spielen nur bei der Erklärung der Veränderung der Schuldenquote eine gewisse Rolle. Der stabilste Einflussfaktor der institutionellen Indikatoren geht auf den Mehrheitsstatus der Regierung zurück. Je größer die Mehrheit der Regierung im Parlament, umso stärker sinkt die Schuldenquote. Für die anderen institutionellen Faktoren lassen sich keine stabilen Zusammenhänge finden. Schließlich beeinflusst die Offenheit der Wirtschaft die Entwicklung der Schuldenquote signifikant. Je stärker die Handelsverflechtung, umso stärker sinkt die Verschuldung. Für die Primärsaldenquote ist dieser Zusammenhang nicht robust.

4.2.1.7 Zwischenfazit für die quantitative Determinantenanalyse

Die Determinanten von Budgetkonsolidierungen können durch verschiedene Untersuchungsdesigns und unterschiedliche Methoden analysiert werden. In den vorangegangenen Abschnitten wurden insgesamt vier Auswertungsverfahren genutzt, um wichtige Einflussfaktoren auf die Konsolidierungsperformanz herauszuarbeiten: die Diskriminanzanalyse, die lineare Querschnittsregression, die logistische Regression im Panel sowie die gepoolte lineare Zeitreihenregression. Die Auswertungsverfahren unterscheiden sich hinsichtlich der Auffassung von Konsolidierungen (Perioden oder Jahre) sowie in Bezug auf die Natur der abhängigen Variablen (metrisch oder dichotom).²⁵⁸ Grund für die Wahl dieses Untersuchungsdesigns waren methodische und konzeptionelle Überlegungen. Wichtigstes Ziel war es, eine breite Basis für die Interpretation möglicher Zusammenhänge zu erhalten. Tabelle 4.28 zeigt in einem Überblick, welche Einflüsse die Auswertungen in den jeweiligen Untersuchungsdesigns festgestellt haben.

²⁵⁸ An dieser Stelle sei nochmals angemerkt, dass die lineare TSCS-Analyse mit der Schuldenquote bzw. dem Primärsaldo als abhängiger Variable nicht die genuine Fragestellung nach den Determinanten von Konsolidierungen beantwortet. Vielmehr sollten die Ergebnisse als Möglichkeit einer Cross-Validierung betrachtet werden.

Tab. 4.28: Zentrale Ergebnisse der quantitativen Determinantenanalyse im Überblick

Theorieansatz	Unabhängige Variable	Diskrimi- nanzanalyse	Lineare Regression Querschnitt	Logistische Regression Panel	Lineare Reg- ression Panel	
Abhängige Variable		Dichotom: Zwei Gruppen	Performanz- Index	Konsolidie- rungsjahre	ΔPS	ΔSQ
Automatismen/ Kontrollvari- able	Nachfrageindex	---	---	---	---	---
Fragmentierung nach der Größe	Größe des Kabinetts	o	o	o	o	o
Temporale Fragmentierung: Strategische Verschuldung	Zahl der Regierungswech- sel in K-Periode	--	o	k.A.	k.A.	k.A.
	Regierungswechsel- Dummy	k.A.	k.A.	o	o	o
Temporale Fragmentierung: Politischer Konjunkturzyklus	Abstand zur nächsten Wahl (Jahre)	k.A.	k.A.	o	o	o
Allgemeines keynesiani- sches Modell	Inflationsrate	o	o	---	o	o
Sozioökonomische Deter- minanten	Problemdruck	++	o	+++	+++	o
Parteiendifferenz	Linksparteien	o	++	o	+	+
	Rechtsparteien	o	o	o	o	-
	Zentrumsparteien	o	o	o	o	o
	Differenz Linksparteien- Säkularkonservative	o	++	o	+	++
Machtressourcen	Gewerkschaftsstärke	o	o	o	o	o
	Streik-Index	o	o	o	o	o
Institutionalistische Ansätze	Vetospiele	o	o	o	o	o
	Föderalismus	o	o	+	o	o
	Dezentralisierung	++	++	+	o	o
Demokratieform	o	o	o	o	o	o
Politikerbe	Pfadabhängigkeit	-	-	o	o	o
Internationale Hypothese	Offenheit der Ökonomie	o	o	o	o	++
	Maastricht- Konvergenzdruck	o	o	o	o	o

Anmerkungen:

Die jeweilige Richtung der Zusammenhänge bezieht sich auf die positive Konsolidierungsperformanz (d.h.: Gute Performanz, sinkende Schuldenquote, steigender Primärsaldo, Wahrscheinlichkeit zur Konsolidierungsgruppe zu gehören, Wahrscheinlichkeit für Konsolidierungsjahr).

K.A. steht für: Keine Aussage möglich.

Die Einordnung der Ergebnisse über die Vergabe von bis zu drei Minus- bzw. Pluszeichen dient der Illustration, um die Resultate der quantitativen Auswertungen zusammenzufassen. Bei der Bewertung der Ergebnisse spielten drei Kriterien eine Rolle: Signifikanz, Einflussstärke und Robustheit.

Die Übersicht über die Ergebnisse der verschiedenen Auswertungsverfahren macht deutlich, dass insbesondere der Nachfrageindex eine starke Wirkung auf die Konsolidierungsperformanz entfaltet. Der vermutete saldenmechanische Effekt, wonach sinkende Arbeitslosigkeit und eine sinkende Zahl von Rentenbeziehern Konsolidierungen erleichtert, spielte in allen Auswertungen eine Rolle. Im Hinblick auf die kausale Richtung der Zusammenhänge spricht einiges dafür, dass der saldenmechanische Effekt im Vergleich zu nicht-keynesianischen Effekten erfolgreicher Konsolidierungen überwiegt (s.o.).²⁵⁹

Sehr wichtig ist zudem die Rolle des sozioökonomischen Problemdrucks. Er schneidet nur in der Querschnittsregression sowie in der Panelregression mit der Veränderung der Schuldenquote als abhängiger Variab-

²⁵⁹ Die Ergebnisse dieser Regressionsanalyse finden sich im Anhangband I.

len weniger gut ab. Dennoch kann von einer Wirkung ausgegangen werden, weil der Einfluss in den anderen Spezifikationen sehr stark und hochsignifikant ist.

Ein Einfluss politökonomischer Variablen ist hingegen nur sehr bedingt zu konstatieren. Zwar spielt der Mehrheitsstatus der Regierung eine Rolle bei der Erklärung der Veränderung der Schuldenquote, in allen anderen Fällen war der Indikator jedoch insignifikant und einflusslos. Ebenso gemischt ist die empirische Evidenz für den Einfluss temporaler Fragmentierungsansätze – sowohl im Hinblick auf Regierungswechsel (strategische Verschuldung) als auch im Hinblick auf den Wahlzeitpunkt (Fiskalillusion, politischer Konjunkturzyklus), sowie für die Wirkung von *Size Fragmentation*. Hier wurden keine klaren und robusten Zusammenhänge gefunden. Der Einfluss der Inflationsrate auf Konsolidierungsperformanz ist unklar. Die logistische Regressionsanalyse legt nahe, dass eine höhere Inflation die Konsolidierungswahrscheinlichkeit senkt, die TSCS-Analyse für die Veränderung der Primärsaldenquote ergibt einen positiven Zusammenhang, der vom Ländersample abhängig ist. Für den Einfluss der Inflationsrate ist also keine abschließende Aussage möglich.

Beeinflussen Parteien die Konsolidierungsperformanz? Die Auswertungen weisen tendenziell auf einen positiven Einfluss von Linksparteien hin. In drei von fünf Spezifikationen erbrachte die quantitative Auswertung einen positiven Einfluss von Linksparteien auf Konsolidierungsperformanz; die tendenziell negative Wirkung von Rechtsparteien (in der Auswertung für die Veränderung der Schuldenquote) bestätigt diese Einschätzung. Und auch die Variable der Differenz im Kabinettsitzanteil, die den Unterschied zwischen dem Anteil der Linksparteien und dem Anteil säkularkonservativer Parteien im Kabinett aufnimmt, spricht für einen Einfluss von Parteipolitik auf die Konsolidierungsperformanz. Jedoch zeigten die Robustheitsanalysen, dass die Signifikanz der Parteeffekte teilweise von der Inklusion einzelner Länder abhängt. Die Aussage bleibt in der Tendenz jedoch bestehen.

Als relativ stabil, wenn auch schwach, erwies sich in den Auswertungen der Einfluss linker Machtressourcen – operationalisiert durch einen Interaktionsterm aus der Kabinettsbeteiligung von Linksparteien und dem Organisationsgrad von Gewerkschaften.²⁶⁰ Dabei zeigte sich ein differenziertes Bild: Der marginale Effekt der Kabinettsbeteiligung von Linksparteien auf die Veränderung der jeweiligen abhängigen Variable veränderte sich abhängig vom Organisationsgrad der Gewerkschaften. Bei starken Gewerkschaften führt eine stärkere Beteiligung von Linksparteien an der Regierung tendenziell zu einer Verbesserung der Konsolidierungsperformanz (sinkenden Schuldenquoten, steigenden Primärsaldenquoten und einer höheren Konsolidierungswahrscheinlichkeit); für schwache Gewerkschaften wirkt die linke Regierungsbeteiligung in die umgekehrte Richtung. Die Signifikanz der Ergebnisse variierte von Spezifikation zu Spezifikation. Für die anderen Variablen der Machtressourcentheorie fanden sich keine klaren Zusammenhänge.

²⁶⁰ In der linearen Querschnittsregression wurde kein signifikanter Einfluss gefunden; in der Diskriminanzanalyse war keine differenzierte Auswertung möglich.

Aus der Theorieschule der politisch-institutionalistischen Ansätze ging nur von der Dezentralisierungsvariablen ein gewisser Einfluss aus. Die theoretische Richtung unterstützt die klassische Sicht der *Public-Choice*-Schule, wonach höhere fiskalische Dezentralisierung zu höherer Effizienz führt. In diese Richtung kann auch der Einfluss des Föderalismus interpretiert werden – jedoch waren die entsprechenden Indikatoren nur im Fall der logistischen Regressionsanalyse signifikant.

Einen tendenziell negativen Einfluss kann der Pfadabhängigkeitsvariable zugeschrieben werden. Sie erwies sich in den beiden Querschnittsanalysen als signifikante und einflussreiche Größe. Nach den Resultaten verschlechtert eine starke Rolle des Versicherungsprinzips in einem Land dessen Konsolidierungsperformanz. Allerdings wurde der Zusammenhang in der Panelanalyse nicht bestätigt.

Schließlich zur internationalen Hypothese: Hier fand sich ausschließlich für die Veränderung der Schuldenquote eine deutliche Bestätigung der Hypothese, wonach eine stärkere Handelsverflechtung der Wirtschaft in die globale Ökonomie tendenziell Konsolidierungen erleichtert. Alles in allem ist die empirische Evidenz für den Zusammenhang jedoch eher schwach. Gleiches gilt für den oft unterstellten Maastricht-Effekt, der sich zwar in der logistischen Regression einstellt, dort aber nicht robust ist. Natürlich lässt sich bei der ausschließlichen Betrachtung der EU-Länder eine Konvergenz der Finanzierungsdefizite zur 3-Prozent-Marke feststellen. Einem OECD-Vergleich hält dieser Befund jedoch nicht stand: Budgetkonsolidierungen fanden in der OECD in den 90ern unabhängig davon statt, ob ein Land eine Mitgliedschaft in der EMU anstrebte, oder nicht.

4.2.2 Determinanten der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

Die zweite Forschungsfrage dieser Arbeit gilt der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen. Dieser Aspekt ist der zentralen Forschungsfrage nach den Determinanten der Konsolidierungsperformanz zwar einerseits nachgeordnet. Andererseits kann der Blick auf einzelne inhaltlicher Aspekte aber bei der Beantwortung der Frage helfen, welche Variablen die Gesamtperformanz beeinflussen. Im Fazit (Kapitel 8) erfolgt die Zusammenführung der Ergebnisse aus beiden Auswertungen.

Die Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen untergliedert sich in vier Aspekte (vgl. Tab. 4.6). Jeder dieser Aspekte ist mit einer anderen abhängigen Variablen verbunden:

- Umfang der Konsolidierung,
- Dauer der Konsolidierung,
- Zusammensetzung der Konsolidierung (Ausgaben- und Einnahmequote),
- Konsolidierungsprofile (einzelne Kategorien des Staatshaushalts).

Aus methodischer Sicht sollen an dieser Stelle zwei bereits oben diskutierte Eingrenzungen verdeutlicht werden. Zum einen werden ausschließlich Konsolidierungsländer untersucht – d.h. die Nicht-Konsolidierer bleiben in den folgenden Auswertungen explizit außen vor. Zum zweiten führt diese Beschränkung zu einer reduzierten Fallzahl: Das Ländersample besteht nur noch aus 15 Staaten. Die Regressionsanalysen haben deshalb nur wenige Freiheitsgrade, weshalb die gefundenen Zusammenhänge zurückhaltend interpretiert werden sollten. Die Lösung des „Small-N-Problems“ über ein Paneldesign ist in diesem Fall nicht möglich, weil es sich um eine Querschnitts-Auswertung der Konsolidierungsländer und ihrer jeweiligen Konsolidierungsphasen handelt.

Die theoretische Grundlage für die folgende Auswertung bilden die Theorieansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung sowie politökonomische Argumentationslinien (s.o.). Die oben abgeleiteten Assoziationen werden nun empirisch überprüft.

4.2.2.1 Überblick über die Ausgestaltung von Konsolidierungen in den 90er Jahren

Bevor in die empirische Analyse eingestiegen wird, soll eine kurze deskriptive Darstellung einen Eindruck vom Untersuchungsgegenstand vermitteln. Berechnet man den Umfang der 15 Konsolidierungen und bildet eine Reihenfolge, so erreicht Irland mit seiner Konsolidierung den ersten Platz unter den 15 Staaten, während Spanien den letzten Platz einnimmt (vgl. Tab. 2.5).²⁶¹ Weiterhin zeigt sich, dass insbesondere die langen Konsolidierungsperioden umfangreich sind.²⁶² Dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen, weil sich bei langen

²⁶¹ Das Ausmaß einer Konsolidierung wird absolut und nicht relativ zur Länge der Periode angegeben, weil der Gesamtumfang von Interesse ist und nicht die relative Anstrengung in einem Jahr. Siehe Anmerkung zu Tab. 2.5.

²⁶² Das „künstliche“ Ende mancher Perioden durch das Ende des Untersuchungszeitraums führt dazu, dass in manchen Ländern kurze Konsolidierungsphasen auftreten, obwohl die Budgetsanierung noch länger anhielt (etwa in Spanien).

Konsolidierungen definitionsgemäß die erreichten Schwellenwerte kumulieren, da bei der Berechnung des Umfangs nicht um die Dauer der Konsolidierung korrigiert wird. Besonders hervorzuheben sind die abweichenden Ergebnisse. So verbesserten die Niederlande und Dänemark während ihrer vergleichsweise kurzen Konsolidierungen die Haushaltslage relativ stark, für Australien und Großbritannien gilt der umgekehrte Zusammenhang.

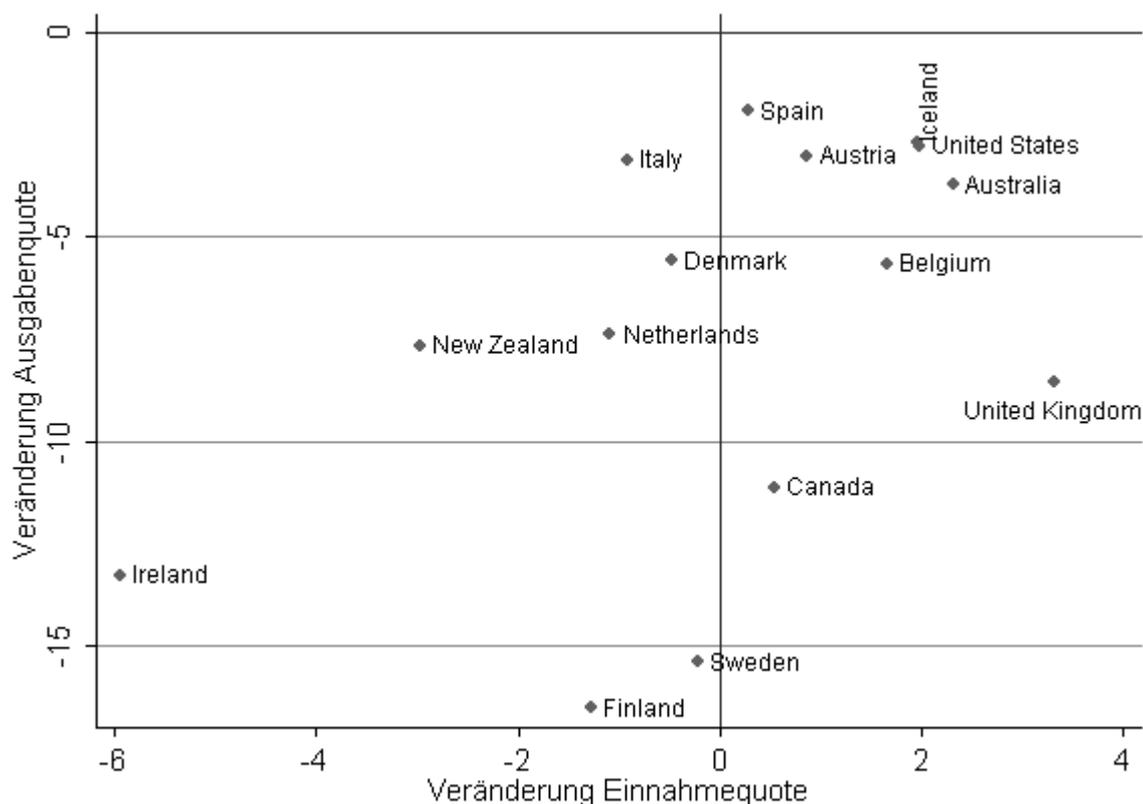
Tab. 4.29: Umfang und Dauer der Konsolidierungen

	Starke Konsolidierung	Schwache Konsolidierung
Lange Konsolidierung	Belgien, Kanada, Finnland, Irland, Schweden N= 5	Australien, Großbritannien N = 2
Kurze Konsolidierung	Dänemark, Niederlande N=2	Österreich, Spanien, Island, Italien, Neuseeland, USA N = 6

Anmerkung: Trennwert ist jeweils der Median.

Einen anderen Blickwinkel auf Budgetkonsolidierungen bietet die Untersuchung der inhaltlichen Zusammensetzung der Konsolidierungsanstrengungen. Wie bereits an anderer Stelle ausführlich diskutiert (vgl. 4.1.4), ist die Beurteilung der Zusammensetzung aus Gründen der Datenverfügbarkeit nur *ex post* möglich. Betrachtet man die Einnahme- und die Ausgabenquoten der 15 Konsolidierungen auf diese Weise, so erhält man für die Veränderung der Gesamtausgaben bzw. Gesamteinnahmen (in Relation zum BIP) während der Konsolidierungsphasen ein spezifisches Muster (Abb. 4.6).

Abb. 4.6: Überblick über die Zusammensetzung von Konsolidierungen



Quelle: OECD Economic Outlook 81.

Es fällt auf, dass sich ein erwartungsgemäßes Konsolidierungsmuster mit steigenden Einnahmen und sinkenden Ausgaben nicht in allen Fällen einstellt. Insbesondere in Irland, Finnland und Neuseeland wuchsen die Einnahmen in der Konsolidierungsperiode langsamer als das BIP. Bei Betrachtung der Ausgabenseite zeigt sich, dass vor allem Finnland und Schweden, jedoch auch Kanada und Irland deutliche Rückgänge zu verzeichnen haben; alle 15 Staaten aus der Gruppe der Konsolidierer haben die Ausgaben in Prozent des BIP während der jeweiligen Konsolidierungsphase reduziert.

Zusätzlich zur Betrachtung der Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen (in Relation zum BIP) kann man die Budgetkonsolidierungen weiter inhaltlich differenzieren. So ist zum einen eine Unterscheidung auf der Ausgabenseite nach einzelnen funktionellen Kategorien (Cofog-Klassifikation) möglich. Zum anderen kann man die Einnahmeseite nach Steuerkategorien aufschlüsseln.²⁶³ Auf der Ausgabenseite ist die Differenzierung der Gesamtausgaben in funktionelle Kategorien jedoch mit einem Problem der Datenverfügbarkeit verbunden. Für diese Ebene (*General Government*) liegen von zentralen Datenanbietern (OECD, Eurostat) nur für 11 der 15 Länder aus der Konsolidierungsgruppe Zeitreihen vor, aus denen die Veränderungswerte für die Konsolidierungsperioden gebildet werden können. Es fehlen durchgehende Daten von Australien, Kanada, Neuseeland und Schweden. Welche Lösungen für das Problem gibt es?

Erstens könnte man die Untersuchung auf die 10 Staaten beschränken, für die vergleichbare Zahlen vorliegen. Das ist jedoch zum einen deshalb schwierig, weil eine sinnvolle Interpretation von Regressionsanalysen bei weniger als 10 Freiheitsgraden sehr schwierig wird (Wagschal 1999: 225). Zum anderen fielen nicht irgendwelche Länder aus dem Sample, sondern mit Australien, Neuseeland und Kanada insbesondere drei wichtige Staaten der liberalen Wohlfahrtsstaats-Welt (Esping-Andersen 1990). Dies könnte zu systematischen Verzerrungen führen. Eine zweite Möglichkeit wäre, statt auf die Aggregationsebene des *General Government* auf das *Central-Government*-Niveau abzustellen, d.h. die Konsolidierungsprofile nur für das Budget des Zentralstaats zu berechnen.²⁶⁴ Für die Ebene des Zentralstaats sind die Zeitreihen des IMF in den *Government Finance Statistical Yearbooks* etwas vollständiger. Allerdings hätte dieses Vorgehen zur Folge, dass die Ausgabedaten von stark fiskalisch dezentralisierten oder föderalen Staaten nur schwer zu interpretieren wären und Verschiebungen von Ausgabenkategorien zwischen den Verwaltungsebenen voll auf die Analyse durchschlagen würden.²⁶⁵

Als dritte Lösungsstrategie ist es möglich zu erkunden, inwieweit nationale statistische Ämter oder Finanzministerien der einzelnen Länder Daten für den Gesamtsektor Staat berechnen, diese aber nicht in der Daten-

²⁶³ Dabei addieren sich die Einnahmen aus den einzelnen Steuerkategorien nicht auf die Gesamtsumme der Einnahmen, weil in diese Gesamtsumme auch sonstige Erlöse eingehen, bspw. aus Privatisierungen oder Vermögensveräußerungen.

²⁶⁴ Als grobe Näherung ist zwar auch eine additive Aggregation der Daten für die einzelnen Regierungsebenen denkbar, um annäherungsweise einen Vergleichswert für die *General-Government*-Ebene zu bekommen. Während dieses Verfahren für eine deskriptive Untersuchung noch hinnehmbar sein mag (Wagschal/Wenzelburger 2008: 108), ist es für eine Regressionsanalyse nicht geeignet.

²⁶⁵ Gerade in Konsolidierungszeiten waren Verschiebungen von Verantwortlichkeiten und Ausgabeposten zwischen staatlichen Einheiten (Regionen/Länder, Zentralstaat und Sozialversicherungssystem) relativ häufig (zum Beispiel in Kanada: Wagschal/Wenzelburger 2008: 108).

bank der OECD bzw. Eurostats auftauchen. Damit könnten zumindest manche Lücken geschlossen werden. Man handelt sich dabei jedoch Probleme der Vergleichbarkeit ein, da die Aggregation der Haushaltsdaten in bestimmte funktionelle Kategorien von Land zu Land variieren kann.²⁶⁶

Jede der drei Lösungsstrategien hat Vor- und Nachteile. Insbesondere der Rekurs auf Budgetkennzahlen des Zentralstaates kommt jedoch nicht in Frage, weil einige der untersuchten Staaten stark fiskalisch dezentralisiert sind. Pragmatischerweise wurden daher in dieser Arbeit zunächst die OECD- und Eurostat-Daten mit *General-Government*-Zahlen von nationalen Datenanbietern komplettiert. Für Australien war es auf diese Weise möglich, eine vergleichbare Zeitreihe (mit leichten Unschärfen) für die Cofog-Ausgabekategorien zu erstellen.²⁶⁷ Für Neuseeland waren keine belastbaren Daten für den Konsolidierungszeitraum (1993 bis 1997) für die Ebene des *General Government* zu erhalten. In diesem speziellen Fall kann man jedoch die Ausgabenquote auf die Ebene der Zentralregierung (nach der Klassifikation des IMF) annäherungsweise verwenden (IMF 1994, IMF 2001). Dieses Verfahren ist, entgegen der Argumentation oben, in diesem Spezialfall möglich, da Neuseeland als fiskalisch stark zentralisierter Staat nur über eine sehr kleine Ebene lokaler Regierungen mit Ausgabekompetenz verfügt.²⁶⁸ Für Schweden und Kanada liegen nur teilweise Daten vor – die Zeitreihen beginnen erst mitten in der Konsolidierungsperiode. Die ersten Cofog-Daten aus Schweden liegen für das Jahr 1995 vor.²⁶⁹ Damit ist zumindest eine Bewertung der Entwicklung der einzelnen Ausgabeblocke zwischen 1995 und dem Jahr 2000 möglich – es fehlen also nur die beiden ersten von insgesamt sieben Konsolidierungsjahren.²⁷⁰ Ein Rekurs auf nationale Daten ist für Schweden unmöglich, weil sie stark von der Cofog-Klassifikation abweichen und durch die Umstellung der Budgetierungsregeln nicht vergleichbar sind. Für Kanada hingegen können aus den Daten von *Statistics Canada* die aggregierten Ausgaben für die Kommunen, Provinzen und den Bundesstaat bis ins Jahr 1993 zurück konstruiert werden (Statistics Canada 2000, 2001a,b, 2003a). Durch die Addition der Zahlungen der Rentenversicherung (Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan) ergibt sich damit eine fast vollständige Übersicht (Statistics Canada 2003b: 33-46). Allerdings folgt die Kategorisierung der Ausgaben nicht exakt der Cofog-Gliederung. Tabelle 4.31 fasst die genannten Probleme und die Lösungsstrategien zusammen.

²⁶⁶ Dieses Problem besteht genau genommen auch bei Zahlen aus den Datenbanken internationaler Organisationen. Auch die OECD oder Eurostat sind auf die Meldungen aus den einzelnen Mitgliedsstaaten angewiesen.

²⁶⁷ Basis waren die Daten diverser Ausgaben der „Government Finance Statistics“ des Australian Bureau of Statistics (ABS). Leichte Unschärfen schleichen sich jedoch dadurch ein, weil sich die Zahlen jeweils auf das Budgetjahr (bis Juni) beziehen, jedoch mit dem GDP des Kalenderjahres standardisiert wurden (Quelle: IMF). Darüber hinaus wurde die Kategorie der Allgemeinen öffentlichen Verwaltung durch Addition der Posten „General Public Services“ und „Public Debt Transactions“ gebildet (z.B. ABS 1999: 13).

²⁶⁸ Zum Vergleich: 1992 beliefen sich die Ausgaben der lokalen Ebene insgesamt auf etwa 1/10 der Ausgaben der Zentralregierung. ²⁶⁹ Bis einschließlich 1993 sind nur Cofog-Daten für den öffentlichen Konsum bzw. die Bruttoanlageinvestitionen verfügbar.

²⁷⁰ Dies mag auf den ersten Blick verwundern, da die schwedische Konsolidierung 1994 beginnt. Um die Differenz zwischen 1993 und 1994 zu bilden, die die Konsolidierungsanstrengung des Jahres 1994 darstellt, wären jedoch die (nicht verfügbaren) Daten für 1993 notwendig. Gleiches gilt für die Konsolidierungsanstrengung des Jahres 1995, für deren Berechnung die Veränderung zwischen dem Niveauewert des Jahres 1994 und des Jahres 1995 gebildet wird. Dies zeigt, warum Daten für zwei Jahre in der Zeitreihe fehlen.

Tab. 4.30: Herkunft der Daten zu Konsolidierungsprofilen

Land	Datenanbieter	Konsolidierung	Probleme und Lösungsstrategie
Australien	<i>Australian Bureau of Statistics</i>	1994-2000	Unschärfe bei Standardisierung mit BIP, weil Budgetjahr ungleich Kalenderjahr.
Österreich	<i>Eurostat</i>	1996-1997	Keine Probleme
Belgien	<i>Eurostat</i>	1994-2000	Keine Probleme
Kanada	<i>Statistics Canada</i>	1994-2000	- Konstruktion der Zeitreihe aus Daten von Statistics Canada. - Keine exakte Klassifikation nach der Cofog-Gliederung. - Unschärfe bei Standardisierung mit BIP, weil Budgetjahr ungleich Kalenderjahr.
Dänemark	<i>Eurostat</i>	1996-2000	Keine Probleme
Spanien	<i>Eurostat</i>	1999-2000	Keine Probleme
Finnland	<i>Eurostat</i>	1994-2000	Keine Probleme
Großbritannien	<i>Eurostat</i>	1994-2000	Keine Probleme
Irland	<i>Eurostat</i>	1994-2000	Keine Probleme
Island	<i>Eurostat</i>	1995-1997	Keine Probleme
Italien	<i>Eurostat</i>	1999-2000	Keine Probleme
Niederlande	<i>Eurostat</i>	1996-2000	Keine Probleme
Neuseeland	<i>IMF (bis 1993: IMF 1994; ab 1993: IMF 2001)</i>	1993-1997	- Keine Daten für <i>General Government</i> . Rekurs auf Daten des IMF für die Zentralregierung, weil fiskalisch sehr zentralisiertes Land. - Unschärfe bei Standardisierung mit BIP, weil Budgetjahr ungleich Kalenderjahr.
Schweden	<i>Eurostat</i>	1994-2000	- Zeitreihe beginnt erst 1995. - Keine belastbaren Daten für 90-95.
USA	<i>OECD</i>	1996-2000	Keine Probleme

Um ein übersichtliches Bild über die Entwicklung der einzelnen Ausgabekategorien zu erhalten, werden einige kleinere Ausgabeblocke zu folgender Gliederung zusammengefasst:

- Allgemeine öffentliche Verwaltung (Cofog-Kategorie 1)
- Verteidigung und innere Sicherheit (Cofog-Kategorien 2 und 3)
- Wirtschaftliche Angelegenheiten (Cofog-Kategorie 4)
- Gesundheit (Cofog-Kategorie 7)
- Bildung (Cofog-Kategorie 9)
- Soziales (Cofog-Kategorie 10)
- Sonstiges (Cofog-Kategorien 5, 6 und 8)

Schlüsselt man die Veränderung der Staatsausgaben der 15 Konsolidierungsländer während der Konsolidierungsperioden auf diese Weise auf, ergibt sich ein bemerkenswertes Muster (Tab. 4.31): In fast allen Ländern reduzierten sich die Ausgaben (in % des BIP) in den Kategorien Soziales, allgemeine öffentliche Verwaltung und wirtschaftliche Angelegenheiten. Der stärkste Rückgang erfolgte bei der Sozialleistungsquote (ohne Gesundheit) – dort variieren die Veränderungswerte auch am deutlichsten. Alles in allem unterscheidet sich das Konsolidierungsprofil auf der Ausgabenseite zwischen den verschiedenen Ländern durchaus.

Tab. 4.31: Veränderung einzelner Ausgabenkategorien während der Konsolidierungsperioden

Land	Allgem. öff. Verwaltung	Verteidigung und innere Sicherheit	Wirtschaftl. Angelegenheiten	Gesundheit	Bildung	Soziales
Australien	-3,67	-0,01	-0,71	0,76	0,46	0,63
Österreich	-0,80	0,00	-0,50	0,00	-0,30	-0,40
Belgien	-3,30	-0,40	-1,00	0,20	-0,70	-2,20
Kanada	-2,57	-0,93	-1,77	-0,98	-1,95	-3,83
Dänemark	-2,00	-0,30	-0,50	-0,30	0,50	-2,80
Spanien	-1,10	-0,30	-0,10	0,00	0,00	-0,60
Finnland	-1,40	-0,60	-3,80	-0,80	-1,50	-8,00
Großbritannien	-0,40	-1,20	-1,00	0,00	0,20	-3,20
Irland	-4,80	-1,00	-0,90	-0,80	-1,50	-5,20
Island	0,00	0,00	-1,50	-0,10	0,60	-0,40
Italien	-1,70	0,10	-1,30	0,40	-0,20	-0,20
Niederlande	-1,90	-0,30	-0,50	0,00	-0,60	-3,80
Neuseeland	-2,81	-0,73	-0,88	0,30	-0,49	-2,19
Schweden	-1,80	-0,20	-1,90	0,00	-0,30	-3,40
USA	-1,01	-0,67	0,14	-0,38	0,12	-0,76
Mittelwert	-1,95	-0,44	-1,08	-0,11	-0,38	-2,42
Varianz	1,68	0,16	0,89	0,23	0,60	5,22

Anmerkung: Die Tabelle stellt die Veränderung der Ausgaben in den einzelnen funktionellen Kategorien in Prozent des BIP während der jeweiligen Konsolidierungsperiode der Länder dar. Die Werte sind Prozentpunkt-Differenzen. Aufgrund fehlender Daten sind für Schweden die Veränderungswerte zwischen 1995 und 2000 dargestellt.

Analog zu den Staatsausgaben lassen sich auch die Staatseinnahmen untergliedern. Hierbei liegen für die Nicht-Steuereinnahmen, insbesondere für Erlöse aus Privatisierungen oder Vermögensverkäufen, nur wenige Daten vor. Die Aufzeichnungen der OECD beginnen erst 1990 und für viele Länder fehlen die Angaben zu Beginn dieses Jahrzehnts. Daher kann die Rolle der Einmal Erlöse innerhalb der Konsolidierungen nicht systematisch quantitativ analysiert werden.²⁷¹ Die Evidenz aus unterschiedlichen Ländern hat jedoch gezeigt, dass in vielen Ländern Vermögensveräußerungen und Privatisierungen im Rahmen von Konsolidierungsanstrengungen eine Rolle spielten. Meist wurden die Einnahmen direkt zum Schuldenabbau genutzt (Wagschal/Wenzelburger 2008: 164).

Für die Einnahmen aus Steuern und Beiträgen liegen jedoch ausführliche statistische Daten vor. Die *Revenue Database* der OECD gliedert die Staatseinnahmen aus Steuern und Beiträgen detailliert auf – wobei die einzelnen Untergruppen zu insgesamt sechs zentralen Kategorien zusammengefasst werden:

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

Auf diese Weise lassen sich die Entwicklungen der unterschiedlichen Steuerkategorien innerhalb der jeweiligen Konsolidierungsphasen gegenüberstellen. Die Veränderungswerte zeigen, dass sich die einzelnen Steuerka-

²⁷¹ Eine Systematisierung und Untersuchung der Daten nehmen Obinger und Zohlhöfer vor (Zohlhöfer/Obinger 2005).

tegorien in den Konsolidierungsländern unterschiedlich entwickelt haben (Tab. 4.32). Außerdem zeigt die Darstellung, dass, entgegen der Betrachtung der gesamten Staatseinnahmen, die Steuereinnahmen in den jeweiligen Konsolidierungsphasen in 12 Ländern angestiegen sind (im Mittel um 1,51 Prozentpunkte). Mit den Niederlanden, Neuseeland und Irland tauchen allerdings drei Staaten auf, in denen die Einnahmen aus Steuern in den Konsolidierungsperioden zurückgingen.

Tab. 4.32: Entwicklungen der Steuereinnahmen (nach Kategorien) in Konsolidierungsperioden

Land	Gesamt	Einkommen und Gewinne	Sozialabgaben und -beiträge	Lohnsumme	Vermögen und Besitz	Güter und Dienstleistungen
Australien	4,20	3,50		-0,24	-0,05	1,00
Österreich	2,76	1,77	0,18	-0,02	-0,03	0,82
Belgien	1,64	1,58	-0,99		0,38	0,22
Kanada	0,26	2,17	-0,17	-0,06	-0,59	-0,81
Dänemark	0,57	-0,37	0,72	-0,05	-0,09	0,17
Spanien	0,95	0,30	0,25		0,16	0,29
Finnland	2,77	5,34	-2,20		-0,04	-0,36
Großbritannien	4,32	2,99	0,21		1,02	0,23
Irland	-2,26	-0,40	-1,00	-0,52	0,32	-0,86
Island	1,61	1,32	0,33	-0,01	-0,28	0,25
Italien	0,54	0,38	-0,17	-0,06	-0,04	0,32
Niederlande	-1,87	-0,94	-1,98		0,38	0,27
Neuseeland	-0,89	-0,03			-0,27	-0,58
Schweden	6,00	2,43	1,15	1,66	0,31	0,27
USA	2,04	2,30	0,01		-0,07	-0,21
<i>Mittelwert</i>	<i>1,51</i>	<i>1,49</i>	<i>-0,28</i>	<i>0,09</i>	<i>0,07</i>	<i>0,07</i>
<i>Varianz</i>	<i>5,27</i>	<i>2,94</i>	<i>0,99</i>	<i>0,43</i>	<i>0,14</i>	<i>0,29</i>

Anmerkung: Die Tabelle stellt die Veränderung der Einnahmen aus den einzelnen Steuerkategorien in Prozent des BIP während der jeweiligen Konsolidierungsperiode der Länder dar. Die Werte sind als Prozentpunkt-Differenzen zu interpretieren. Lohnsummensteuern sowie Sozialbeiträge existierten in einigen Staaten während des Untersuchungszeitraumes nicht.

Die deskriptiven Darstellungen haben deutlich gemacht, dass sich die 15 Konsolidierungsperioden hinsichtlich ihrer Profile, ihrer Zusammensetzung, ihrer Länge und ihres Umfangs voneinander unterscheiden. Die folgenden quantitativen Auswertungen widmen sich nun der Frage, welche Faktoren diese Variation erklären.

4.2.2.2 Determinanten des Umfangs und der Dauer von Konsolidierungen

Eine erste Untersuchungsperspektive differenziert die Konsolidierungen nach ihrem Umfang. Dieser wird über den Umfangsindikator (s.o.) gemessen. Als unabhängige Variablen kommen die gleichen Einflussfaktoren in Frage wie für die Untersuchung der Konsolidierungsperformanz (vgl. 3.1.4). Die folgenden Tabellen fassen die Ergebnisse der Auswertungen zusammen. Dabei werden zunächst Modelle mit zwei Variablen dargestellt, sodann Modelle mit drei Einflussfaktoren. Mehr als drei Variablen wurden nicht inkludiert, um so viele Freiheitsgrade wie möglich für die Schätzung zu erhalten. Die bekannten Teststatistiken geben Aufschluss über Multikollinearität sowie Heteroskedastizität. Der Nachfrageindex findet sich als Kontrollvariable in allen Gleichungen wieder.

Tab. 4.33: Determinanten des Umfangs von Konsolidierungen

	1		2		3		4		5	
Nachfrage SV	-.516*** (.129)	-.726	-.476** (.164)	-.669	-.460*** (.143)	-.648	-.431** (.154)	-.606	-.444** (.150)	-.625
Schq, t-1	.014** (.006)	.436								
Kabinett Rechts			-.001 (.007)	-.037						
Regierungscouleur					.245 (.167)	.294				
Kabinett Zentrum							-.005 (.006)	-.206		
Organ'grad									.008 (.008)	.216
Gewerkschaften										
Vetospiele kompet.										
Demokratieform										
Föderalismus IV										
Dezentralisierung II										
Kabinettsgröße										
Offenheit										
Inflationsrate										
R ²	0.6168		0.4325		0.5176		0.4710		0.4771	
Korr. R ²	0.5529		0.3380		0.4372		0.3828		0.3900	
VIF (Max.)	1.03		1.12		1.00		1.07		1.02	
B-P/C-W-Test Het.	0.2581		0.1977		0.0064		0.0743		0.0480	
Nobs	15		15		15		15		15	

	6		7		8		9		10	
Nachfrage SV	-.464** (.168)	-.653	-.492*** (.135)	-.692	-.411** (.147)	-.578	-.446** (.149)	-.632	-.465** (.154)	-.655
Schq, t-1										
Kabinett Rechts										
Regierungscouleur										
Kabinett Zentrum										
Organ'grad										
Gewerkschaften										
Vetospiele kompet.	-.008 (.187)	-.010								
Demokratieform			.337* (.171)	.374						
Föderalismus IV					-.214 (.142)	-.310				
Dezentralisierung II							-2.058 (1.472)	-.295		
Kabinettsgröße									-.016 (.047)	-.073
Offenheit										
Inflationsrate										
R ²	0.4314		0.5701		0.5213		0.5113		0.4366	
Korr. R ²	0.3367		0.4984		0.4415		0.4225		0.3427	
VIF (Max.)	1.18		1.01		1.07		1.00		1.00	
B-P/C-W-Test Het.	0.2122		0.0098		0.0543		0.6175		0.2211	
Nobs	15		15		15		14		15	

	12		13	
Nachfrage SV	-.327*** (.082)	-.459	-.467** (.156)	-.657
Schq, t-1				
Kabinett Rechts				
Regierungscouleur				
Kabinett Zentrum				
Organ'grad				
Gewerkschaften				
Vetospiele kompet.				
Demokratieform				
Föderalismus IV				
Dezentralisierung II				
Kabinettsgröße				
Offenheit	.018*** (.003)	.679		
Inflationsrate			-.006 (.417)	-.003
R ²	0.8539		0.4313	
Korr. R ²	0.8295		0.3366	
VIF (Max.)	1.09		1.01	
B-P/C-W-Test Het.	0.9307		0.2157	
Nobs	15		15	

	1		2		3		4		5	
Nachfrage SV	-.506*** (.127)	-.712	-.519*** (.128)	-.730	-.465*** (.127)	-.654	-.501*** (.138)	-.710	-.335*** (.093)	-.471
Schq, t-1	.013* (.006)	.390	.011 (.006)	.333	.013** (.006)	.409	.012* (.007)	.377	.001 (.005)	.035
Regierungscouleur	.175 (.151)	.209								
Demokratieform			.200 (.181)	.222						
Föderalismus IV					-.184 (.122)	-.267				
Dezentralisierung II							-1.247 (1.406)	-.180		
Offenheit									.018*** (.004)	.657
R ²	0.6584		0.6552		0.6825		0.6347		0.8546	
Korr. R ²	0.5652		0.5612		0.5959		0.5251		0.8149	
VIF (Max.)	1.08		1.30		1.07		1.11		1.81	
B-P/C-W-Test Het.	0.0063		0.0457		0.0901		0.6024		0.8800	
Nobs	15		15		15		14		15	

	6		7		8		9	
Nachfrage SV	-.331*** (.080)	-.465	-.342*** (.086)	-.481	-.321*** (.086)	-.452	-.311*** (.086)	-.441
Schq, t-1								
Regierungscouleur	.122 (.092)	.146						
Demokratieform			.085 (.115)	.094				
Föderalismus IV					-.037 (.089)	-.053		
Dezentralisierung II							.786 (.975)	.113
Offenheit	.017*** (.003)	.643	.017*** (.004)	.635	.018*** (.004)	.658	.020*** (.004)	.754
R ²	0.8739		0.8607		0.8561		0.8670	
Korr. R ²	0.8395		0.8228		0.8169		0.8270	
VIF (Max.)	1.16		1.39		1.29		1.60	
B-P/C-W-Test Het.	0.3373		0.5846		0.9708		0.5512	
Nobs	15		15		15		14	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.19.

Die Ergebnisse der Auswertung in Tabelle 4.33 zeigen, dass insbesondere drei Variablen die Variation des Umfang-Indikators zwischen den 15 Konsolidierungsstaaten erklären: der Nachfrageindex, der Indikator für die Offenheit der Wirtschaft und das zeitverzögerte Niveau der Schuldenquote als Maß für Problemdruck. Allerdings verliert der Koeffizient der Schuldenquote seine Signifikanz, wenn die Variable gemeinsam mit dem Offenheits-Index in die multiple Regressionsgleichung eingeht. Der Einfluss ist also instabil.²⁷² Die Richtungen der Zusammenhänge entsprechen den theoretischen Annahmen: Ein Rückgang der Nachfrage nach Zahlungen aus dem Sozialversicherungssystem erhöht den Konsolidierungsumfang und eine hohe Offenheit der Wirtschaft wirkt disziplinierend und führt zu stärkerer Konsolidierung. Mit hohem Problemdruck steigt der Konsolidierungsumfang ebenfalls.

Die parteipolitischen Variablen haben in den Modellspezifikationen keinen signifikanten Einfluss, zumindest die Vorzeichen bestätigen jedoch die Zusammenhänge, die bereits bei der Analyse der Konsolidierungs determinanten auf der Ebene aller OECD-Staaten gefunden wurde (s.o.). Ebenfalls nicht signifikant sind die Einflüsse der Machtressourcen-Variablen. Aus dem Theorieansatz der politischen Institutionen hat der Indikator für Demokratieform einen gewissen positiven Einfluss – jedoch ist er nur in den Modellen mit zwei unabhängigen Variablen signifikant. Die Inklusion des Offenheits-Index reduziert den Einfluss.

Ein Blick auf die Teststatistiken der Schätzungen zeigt, dass Multikollinearität kein größeres Problem darstellt, während die Voraussetzung der Homoskedastizität zumindest teilweise nicht erfüllt ist. Die wichtigsten Ergebnisse – also der Einfluss des Nachfrageindex, des Offenheits-Indikators sowie der Schuldenquote – bleiben vom Heteroskedastizitätsproblem jedoch unberührt.

Insbesondere bei Regressionen mit wenigen Freiheitsgraden können einzelne Fälle die Ergebnisse stark beeinflussen. Daher ist eine genaue Analyse der Robustheit sehr wichtig. Durch die *Jackknife*-Analyse der unterschiedlichen Modelle und durch die Auswertung von Residualgrafiken ergeben sich verschiedene Einsichten:²⁷³ Ein starker Ausreißer in allen Spezifikationen ist Irland. Oftmals sind die Koeffizienten der Variablen deutlich signifikanter (Regierungscouleur, Demokratieform), wenn Irland aus dem Ländersample ausgeschlossen wird. Der Einfluss des Nachfrageindex geht bei Ausschluss Irlands ebenfalls zurück, bleibt aber stark und signifikant. Auch die Wirkung des Offenheits-Indexes bleibt durchweg stabil und signifikant.

Wie stark eine Budgetkonsolidierung ausfällt, hängt auch von der Länge der Konsolidierungsphase ab. Allerdings zeigt die Empirie, dass es auch kurze Konsolidierungen gibt, die ein großes Ausmaß hatten (vgl. Tab. 4.29). Daher bietet die Betrachtung der Dauer einer Konsolidierung einen anderen Blickwinkel auf die Konsolidierungsanstrengung eines Landes und zeigt eine weitere Facette der inhaltlichen Ausgestaltung. Aus theoretischen

²⁷² Dies ist technisch einfach zu erklären: Bei der multiplen Regression werden die jeweiligen Einflüsse der unabhängigen Variablen um den Einfluss der anderen Variablen „bereinigt“ (für eine sehr instruktive Erklärung: Tacq 1997: 119). Die Variablen „überschneiden“ sich sozusagen in ihrem Erklärungsbeitrag. In diesem Fall heißt das: Die Aufnahme des Offenheits-Index lässt den Einfluss der Schuldenquote schwinden, weil die Indikatoren mittelstark korrelieren ($r=0,55$).

²⁷³ Die Ergebnisse der Robustheitsanalysen (*Jackknife*) finden sich im Anhangband I.

scher Sicht kommen dieselben unabhängigen Variablen in Frage, die auch den Umfang der Konsolidierung beeinflussen.

Tabelle 4.34 stellt die Resultate mehrerer Regressionsanalysen dar. Die eingeschlossenen unabhängigen Variablen hatten bivariat zumindest eine mittelstarke Korrelation mit der Dauer der Konsolidierungsphasen. Über schrittweise Regressionen (vorwärts und rückwärts) unter Inklusion verschiedener Operationalisierungen der erklärenden Variablen wurden die Regressionen weiter verfeinert. Der Nachfrageindex wurde in alle Gleichungen als Kontrollvariable aufgenommen.

Tab. 4.34: Determinanten der Dauer von Konsolidierungen

	1		2		3		4		5	
Nachfrage SV	-.775*	-.531	-.698	-.459	-.729*	-.499	-.848**	-.557	-.651*	-.446
	(.389)		(.412)		(.336)		(.359)		(.319)	
Misery, t-1	.083	.095								
	(.233)									
Kabinett Rechts			.010	.147						
			(.017)							
Kabinett Zentrum					-.016	-.309				
					(.012)					
Kabinett Links							.011	.151		
							(.017)			
Pfadabhängigkeit Dezentralisierung II	4.728	.328			5.516	.383			8.755**	.607
	(3.499)				3.260				(3.633)	
Kabinettsgröße							.098	.213		
							(.111)			
Offenheit			.008	.154					.027*	.497
			(.015)						(.014)	
R ²	0.4220		0.3436		0.5025		0.3887		0.5691	
Korr. R ²	0.2485		0.1646		0.3532		0.2220		0.4398	
VIF (Max.)	1.23		1.23		1.09		1.06		1.60	
B-P/C-W-Test Het.	0.6863		0.4847		0.1584		0.6533		0.7151	
Nobs	14		15		14		15		14	

	6		7		8	
Nachfrage SV	-.796*	-.524	-.840**	-.575	-.689	-.453
	(.386)		(.354)		(.412)	
Misery, t-1					.163	.192
					(.249)	
Kabinett Rechts						
Kabinett Zentrum						
Kabinett Links	.013	.098				
	(.017)					
Pfadabhängigkeit Dezentralisierung II			4.635	.321		
			(3.670)			
Kabinettsgröße			.027	.054		
			(.130)			
Offenheit	.006	.181			.004	.064
	(.015)				(.016)	
R ²	0.3540		0.4172		0.3480	
Korr. R ²	0.1779		0.2424		0.1702	
VIF (Max.)	1.14		1.12		1.45	
B-P/C-W-Test Het.	0.4107		0.5752		0.4696	
Nobs	15		14		15	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.19.

Das Ergebnis der Regressionsanalyse zeigt komplexe Zusammenhänge. Abhängig von ihrer Kombination haben einige Variablen signifikante Einflüsse. Der Nachfrageindex erweist sich erneut als stabiler Einflussfaktor. Weiterhin scheinen stärker dezentralisierte sowie wirtschaftlich im Weltmarkt stark verflochtene Länder tendenziell länger zu konsolidieren. Die Kombination der beiden Variablen mit dem Nachfrageindex führt zum höchsten Determinationskoeffizienten. Die parteipolitischen Variablen und die Indikatoren für Machtressourcen haben trotz bivariater Zusammenhänge multivariat keine signifikanten Koeffizienten.

Die Teststatistiken belegen, dass weder Multikollinearität noch Heteroskedastizität die Resultate der Schätzungen gravierend verzerren. Hinsichtlich der Robustheit der Ergebnisse lässt sich festhalten, dass wegen der geringen Freiheitsgrade der Regressionen die einzelnen Fälle eine starke Wirkung auf die erklärte Variation und die Koeffizienten (sowie deren Signifikanzen) haben – vor allem Österreich, die Niederlande und Spanien.²⁷⁴ Noch vergleichsweise robust ist der Einfluss des Nachfrageindex.

4.2.2.3 Ausgabenseitige- und einnahmeseitige Konsolidierungen

Eine weitere Betrachtungsmöglichkeit von Budgetkonsolidierungen unterscheidet nach dem Anteil der Einnahmen und Ausgaben an der Konsolidierung. In der Literatur wurde vor allem die Wirkung der Konsolidierungszusammensetzung auf den Konsolidierungserfolg oder auf die Konjunktur untersucht (u.a. Alesina/Perotti 1997, Alesina/Ardagna 1998). Dabei ging die Zusammensetzung als unabhängige Variable in die Analyse ein. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Konsolidierungszusammensetzung selbst von einigen politischen und ökonomischen Faktoren abhängt (3.1.4.2). Der folgende Abschnitt untersucht anhand von Querschnittsregressionen, welche Variablen die unterschiedliche Konsolidierungszusammensetzung in den 15 Ländern erklären. Einnahme- und Ausgabenseite werden getrennt analysiert.²⁷⁵ Zusätzlich zu den theoretisch hergeleiteten unabhängigen Variablen werden zur Kontrolle von Niveaueffekten die Niveaus der Einnahmen bzw. Ausgaben (in Prozent des BIP) zu Beginn der Konsolidierungsperioden mit in die Regressionsgleichungen inkludiert. Denn Ausgaben von hohen Niveaus können einfacher reduziert werden bzw. Einnahmen von niedrigen Niveaus können mit weniger Schwierigkeiten erhöht werden. Solche Sättigungseffekte sind bei der Betrachtung von Ausgaben- und Einnahmedaten wahrscheinlich (s.o.). Zudem wurde die Veränderung der Zinsrate bei der Analyse der Veränderung der Ausgabenquote als Kontrollvariable inkludiert.

Schätzt man für die abhängige Variable Ausgabenquote eine Regressionsgleichung über den Querschnitt der 15 Konsolidierungsländer, so lassen sich zumindest zwei theoretisch erwartete Effekte erkennen (Tab. 4.35).²⁷⁶ Zum einen beeinflusst der Nachfrageindex als Kontrollvariable die Entwicklung der Ausgabenquote signifikant: Eine geringere Nachfrage nach Leistungen des Sozialversicherungssystems führt zu einem stärkeren Rückgang der Ausgabenquote. Zum zweiten ist ein Niveaueffekt zu erkennen. Eine Reduktion der Ausgaben

²⁷⁴ Details zu den Robustheitsanalysen finden sich im Anhangband I.

²⁷⁵ Aufgrund der Datenverfügbarkeit kann die Auswertung nur als *Ex-post*-Analyse erfolgen (vgl. 4.1.4).

²⁷⁶ Als Vorstufe dienten Korrelationsanalysen und Regressionen mit zwei unabhängigen Variablen.

in Prozent des BIP gelingt vor allem, wenn ein hohes Ausgangsniveau herrscht. Damit zeigt sich die Wichtigkeit beider Kontrollvariablen.

Tab. 4.35: Zusammensetzung von Konsolidierungen: Ausgabenquote

	1		2		3		4		5	
Nachfrage SV	2.472***	.688	2.067***	.575	2.371***	.660	2.283***	.635	2.414***	.672
	(.529)		(.519)		(.422)		(.471)		(.459)	
Niveau	-.305***	-.570	-.262***	-.490	-.365***	-.683	-.306***	-.571	-.295***	-.551
Ausgabenquote	(.086)		(.066)		(.087)		(.068)		(.072)	
Veränderung Zinsrate	-.096	-.043								
	(.408)									
Misery, t-2			-.386	-.176						
			(.341)							
Regierungscouleur					.818	.194				
					(.686)					
Kabinett Rechts							-.015	-.094		
							(.021)			
Kabinett Zentrum									-.002	-.011
									(.018)	
Organ'grad										
Gewerkschaften										
Pfadabhängigkeit										
Demokratieform										
Offenheit										
R ²	0.8325		0.8492		0.8510		0.8390		0.8318	
Korr. R ²	0.7869		0.8081		0.8104		0.7951		0.7859	
VIF (Max.)	2.21		1.76		1.97		1.22		1.24	
B-P/C-W-Test Het.	0.1843		0.7923		0.6030		0.4769		0.1992	
Nobs	15		15		15		15		15	

	6		7		8		9		10	
Nachfrage SV	2.427***	.675	2.385***	.675	2.305***	.641	2.412***	.671	1.775**	.494
	(.445)		(.436)		(.435)		(.465)		(.697)	
Niveau	-.320***	-.599	-.287***	-.510	-.350***	-.654	-.293***	-.548		
Ausgabenquote	(.087)		(.070)		(.082)		(.069)			
Veränderung Zinsrate										
Misery, t-2									-.880*	-.401
									(.426)	
Regierungscouleur									-1.145	-.271
									(.670)	
Kabinett Rechts										
Kabinett Zentrum										
Organ'grad	.016	.081								
	(.032)									
Gewerkschaften										
Pfadabhängigkeit			3.867	.157						
			(3.014)							
Demokratieform					.764	.168				
					(.697)					
Offenheit							.0010	.007		
							(.018)			
R ²	0.8354		0.8525		0.8483		0.8317		0.7226	
Korr. R ²	0.7905		0.8082		0.8069		0.7859		0.6469	
VIF (Max.)	1.78		1.03		1.70		1.17		1.49	
B-P/C-W-Test Het.	0.1733		0.2376		0.0727		0.1963		0.9472	
Nobs	15		14		15		15		15	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.19.

Die anderen inkludierten Variablen können nicht überzeugen. Insbesondere ein Zusammenhang der Veränderung der kurzfristigen Zinsraten mit der Entwicklung der Ausgabenquote tritt überraschenderweise nicht auf. Der Grund liegt hier in der Inklusion des Ausgangsniveaus. Denn in einer Auswertung ohne den Niveau-Indikator ist der Koeffizient für die Veränderung der Zinsrate wie erwartet signifikant positiv. Auch die Re-

sultate für die anderen Variablen sind nicht stabil. Zwar ist ein hoher Problemdruck (gemessen als zeitverzögerter Misery-Index) mit einer stärker fallenden Ausgabenquote assoziiert – jedoch verliert der Koeffizient seine Signifikanz, wenn man das Ausgangsniveau der Ausgaben kontrolliert (Vergleich Modell 10 und Modell 2). Parteien haben ebenfalls keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Ausgabenquote. Tendenziell sind Linksparteien jedoch positiv mit der Veränderung der Ausgabenquote assoziiert, d.h. Linksparteien bremsen den Rückgang der Ausgaben ab. Es scheint hier also zumindest dem Vorzeichen nach die klassische Spielart der Parteiendifferenzthese eher als Erklärungsansatz geeignet zu sein als die Rollentauschthese. Bemerkenswert ist zudem die Wirkung der Niveauvariablen: Kontrolliert man in der Gleichung nicht für das Ausgangsniveau der Ausgaben, wird der Koeffizient für die Variable Regierungscouleur negativ. Der Koeffizient für die Stärke von Gewerkschaften ist ebenfalls nicht signifikant und sehr klein. Der gleiche Befund gilt für Konsensus- und Mehrheitsdemokratien, die Pfadabhängigkeit des Sozialversicherungssystems und die Offenheits-Variable. Sämtliche Modelle sind weder stark durch Multikollinearität noch durch Heteroskedastizität verzerrt.

Die Robustheitstest im *Jackknife*-Verfahren (vgl. Anhangband I) belegen, dass trotz der geringen Fallzahl der Einfluss des Nachfrageindex und des Niveau-Indikators durchweg sehr stabil ist. Der Ausschluss einzelner Länder lässt die Koeffizienten zwar leicht schwanken, jedoch bleiben die Signifikanzen stabil. Die weiteren unabhängigen Variablen sind deutlich volatiler. So wird beispielsweise der Einfluss der Regierungscouleur-Variable signifikant (auf dem 0,1-Niveau), wenn man Spanien oder Großbritannien aus dem Sample ausschließt. Auf der anderen Seite geht der Einfluss der Variable stark zurück, wenn Kanada oder Schweden nicht mehr in der Länderauswahl sind. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die anderen unabhängigen Variablen.

Als Gegenstück zur Entwicklung der Gesamtausgaben können auch die Einnahmen (in Prozent des BIP) untersucht werden. Die abhängige Variable ist in diesem Fall die Veränderung der Einnahmen während der jeweiligen Konsolidierungsperioden. Die aufgenommen erklärenden Variablen leiten sich aus theoretischen Überlegungen ab (vgl. 3.1.4). Der Nachfrageindex wird in diesem Fall als Kontrollvariable nicht aufgenommen, weil sich der unterstellte Automatismus nur auf die Ausgabenseite bezieht. Dadurch ist es möglich, das Wirtschaftswachstum in die Regression einzuschließen. Hier können rein saldenmechanisch zwei Effekte erwartet werden: Zum einen sollte bei starkem Wirtschaftswachstum die Einnahmequote sinken, weil das steigende BIP im Nenner den Gesamtwert reduziert. Gleichzeitig sollte über höhere Steuereinnahmen auch der Zähler zunehmen. Über den absoluten Effekt kann theoretisch keine Aussage getroffen werden. Außerdem wird in allen Modellen für das Ausgangsniveau der Einnahmen kontrolliert.

Als wichtigste Einflussvariable auf die Veränderung der Einnahmequote erweist sich sowohl in den vorbereitenden Korrelationsanalysen als auch in den multiplen Regressionen (Tab. 4.36) das Wirtschaftswachstum. In Ländern, deren Wirtschaft während der Konsolidierungsperiode stark gewachsen ist, ging die Einnahmequote vergleichsweise stark zurück. Hier schlägt der oben erklärte statistische Effekt der BIP-Standardisierung voll

durch. Eine zweite Erklärung beruht auf der Wirkung von höherem Wirtschaftswachstum auf die Ausgaben: Denn wenn eine Konsolidierung aufgrund eines hohen Wirtschaftswachstums relativ schnell gelingt, können unter Umständen noch in der Konsolidierungsphase die Steuern gesenkt werden. Dies schlägt sich in einer sinkenden Einnahmequote nieder.

Tab. 4.36: Zusammensetzung von Konsolidierungen: Einnahmequote

	1		2		3		4		5	
Niveau Einnahmequote	-.137 (.106)	-.480	-.113 (.101)	-.397	-.156*** (.048)	-.547	-.122 (.093)	-.426	-.144** (.048)	-.479
Wirtschaftswachstum					-1.355*** (.248)	-.828			1.334*** (.255)	-.846
Misery, t-2	-.409 (.280)	-.386								
Regierungscouleur	.768 (.710)	.378								
Kabinett Rechts			-.030 (.020)	-.396						
Kabinett Zentrum					.0003 (.010)	.005				
Organ'grad Gewerkschaften Pfadabhängigkeit							.030 (.030)	.319		.596 (1.833)
Demokratieform			-.084 (.792)	-.038						
Offenheit							-.028 (.017)	-.434		
R ²	0.3821		0.2667		0.7652		0.3421		0.7606	
Korr. R ²	0.2135		0.0667		0.7012		0.1626		0.6887	
VIF (Max.)	2.44		1.94		1.30		1.77		1.09	
B-P/C-W-Test Het.	0.1864		0.7872		0.9024		0.0320		0.6470	
Nobs	15		15		15		15		14	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.19.

Die unterschiedlichen Problemdruck-Indikatoren sind nur in den bivariaten Korrelationsanalysen stark negativ mit der Veränderung der Einnahmequote assoziiert. Im multivariaten Design verlieren die Misery-Indizes ihre Signifikanz, wenn auch der Koeffizient negativ bleibt. Einen gewissen negativen aber insignifikanten Effekt auf die Einnahmequote hat auch die Offenheit der Wirtschaft. Auch die Koeffizienten für alle anderen inkludierten Variablen sind insignifikant, gleichgültig in welcher Kombination. Zwar lassen die Vorzeichen und die Beta-Werte für den Einfluss der Variablen gewisse Muster erahnen. Aufgrund der geringen Fallzahl und der hohen Standardfehler ist die Formulierung von Schlussfolgerungen jedoch unmöglich.

Überprüft man die Modelle auf ihre Robustheit, bestätigt sich die starke Wirkung des Wirtschaftswachstums – insbesondere in Kombination mit der Niveau-Variable.²⁷⁷ Die Koeffizienten beider Variablen in den Gleichungen 3 und 5 bleiben signifikant. Als Ausreißer in allen Modellen wirkt erneut Irland. Für Irland geht der Einfluss des Wirtschaftswachstums deutlich zurück – auch wenn das 0,1-Signifikanzniveau gehalten wird. Gleichzeitig steigt, bspw. in Modell 4, der Einfluss der Niveau-Variable stark an und wird in diesem Fall signifikant. Die Wirkung des Offenheits-Index hängt sehr stark von der Inklusion Belgiens ab. Ohne Belgien

²⁷⁷ Die Ergebnisse der Robustheitstest im *Jackknife*-Verfahren finden sich im Anhangband I.

erreicht der Indikator der Handelsverflechtung einen signifikanten Einfluss auf dem 0,05-Niveau. Für die anderen unabhängigen Variablen bleiben die Einflüsse marginal. Einzig für die Regierungscouleur-Variablen ergibt sich beim Ausschluss Irlands ein leicht positiver und signifikanter Effekt auf die Einnahmequote.

Zusammenfassend lässt sich für die Zusammensetzung von Konsolidierungen also festhalten, dass auf die Ausgabenseite insbesondere der Nachfrageindex sowie das Ausgangsniveau wirken. Geht die Nachfrage nach Leistungen in der Sozialversicherung zurück, sinkt die Ausgabenquote und eine ausgabenseitige Konsolidierung wird erleichtert. Und von einem hohen Ausgangsniveau fallen die Ausgaben stärker. Hoher Problemdruck führt ebenso tendenziell zu stärker rückläufigen Ausgaben.

Auf die Einnahmeseite wirkt erneut die Niveau-Variablen: Je niedriger das Ausgangsniveau, umso höher der Anstieg. Die Variable ist jedoch nur in Kombination mit dem Wirtschaftswachstum signifikant. Hier ist der Zusammenhang negativ. Wächst die Wirtschaft stark, geht durch den „Nenner-Effekt“ die Einnahmequote zurück. Alle anderen Variablen haben keinen signifikanten Einfluss. Alleine für die wirtschaftliche Offenheit ergibt sich ein negativer Zusammenhang, der bei Ausschluss Belgiens auch signifikant wird.

4.2.2.4 Konsolidierungsprofile: Ausgabenseite

Besonders aufschlussreich ist es, die inhaltliche Ausgestaltung der Konsolidierungen auf der Ausgabenseite nach Politikfeldern zu untersuchen. Die Cofog-Klassifikation stellt einen Ansatzpunkt für die Analyse dar und lässt auf der Ausgabenseite ein bestimmtes Konsolidierungsmuster entstehen (Tab. 4.31).

Für die Erklärung dieses Konsolidierungsmusters kann theoretisch auf einigen Untersuchungen aufgebaut werden, die sich mit der Erklärung von Ausgabentrends in bestimmten Politikfeldern befassen (Castles 2007). Einige wichtige Hypothesen sollen hier einem bescheidenen Test unterzogen werden. Welche unabhängigen Variablen auf ihre Erklärungskraft hin überprüft werden, wurde im Theorieteil ausführlich dargestellt (vgl. 3.1.4). Je nach Ausgabekategorie wird zusätzlich das Ausgangsniveau als Kontrollvariable in die Analyse einbezogen, um Niveaueffekte zu kontrollieren – auch wenn sich damit die Zahl der Freiheitsgrade weiter reduziert.

Sozialausgaben

Die Entwicklung der Sozialausgaben war Thema einer lebhaften wissenschaftlichen Diskussion in den vergangenen Jahrzehnten (Schmidt 1982, Esping-Andersen 1990, Korpi 1991, Pierson 1996, 2001). Insbesondere stellte sich die Frage, inwieweit in Zeiten von fiskalischem Druck und Globalisierung andere Erklärungsansätze für die Entwicklung der Sozialausgaben gelten als im „goldenen Zeitalter“ des Ausbaus des Sozialstaats (*New Politics*). Die wichtige Rolle der Misery-Indizes bei der Erklärung von Budgetkonsolidierungen zeigt, dass Haushaltssanierungen meist dann unternommen werden, wenn eine Regierung unter einem hohen Problemdruck steht. Wenn man die Entwicklung von Sozialausgaben in Konsolidierungsperioden untersucht, kann man also die These der *New Politics* überprüfen.

In Tabelle 4.37 sind die zentralen Ergebnisse der Regressionsanalyse zusammengefasst. Es wurden jeweils die beiden Kontrollvariablen und nur eine weitere unabhängige Variable inkludiert, um möglichst viele Freiheitsgrade für die Schätzung zu erhalten. Wie die Teststatistiken zeigen, verletzen manche Modelle die Homoskedastizitäts-Annahme der OLS-Regression. Daher wurden die Modelle 4 und 6, die besonders stark unter Heteroskedastizität litten, unter Ausschluss der Nachfrage-Variable nochmals geschätzt (Modelle 9 und 10). Auch Multikollinearität spielt eine gewisse Rolle, insbesondere bei den Modellen 1 und 2. Die Koeffizienten sollten dadurch aber nicht verzerrt sein.

Tab. 4.37: Konsolidierungsprofile: Sozialausgaben

	1		2		3		4		5	
Nachfrage SV	.508 (.394)	.299	.785** (.290)	.462	.710* (.358)	.418	.845** (.350)	.497	.804** (.345)	.473
Niveau Sozialausgaben Misery, t-2	-.161** (.072)	-.450	-.348*** (.096)	-.974	-.210** (.073)	-.587	-.210** (.079)	-.588	-.193** (.083)	-.539
Regierungscouleur			1.111* (.535)	.556						
Kabinett Rechts					-.012 (.016)	-.161				
Kabinett Zentrum							-.007 (.014)	-.105		
Organ'grad Gewerk- schaften Pfadabhängigkeit Demokratieform									-.0009 (.022)	-.010
R ²	0.6147		0.6815		0.5778		0.5649		0.5566	
Korr. R ²	0.5096		0.5947		0.4626		0.4463		0.4357	
VIF (Max.)	1.72		2.49		1.22		1.31		1.37	
B-P/C-W-Test Het.	0.1863		0.2031		0.1016		0.0063		0.0130	
Nobs	15		15		15		15		15	

	6		7		8		9		10	
Nachfrage SV	.821** (.322)	.518	.809** (.347)	.476						
Niveau Sozialausgaben Misery, t-2	-.182** (.073)	-.518	-.192* (.090)	-.536	-.146* (.073)	-.408	-.146 (.083)	-.410	-.154* (.082)	-.439
Regierungscouleur										
Kabinett Rechts										
Kabinett Zentrum							-.0003 (.014)	-.005		
Organ'grad Gewerk- schaften Pfadabhängigkeit	2.226 (2.309)	.201							2.150 (2.483)	.194
Demokratieform			-.029 (.544)	-.014						
R ²	0.5955		0.5567		0.5564		0.5564		0.5356	
Korr. R ²	0.4742		0.4357		0.4825		0.4354		0.3963	
VIF (Max.)	1.08		1.58		1.13		1.34		1.17	
B-P/C-W-Test Het.	0.0038		0.0137		0.3031		0.2997		0.5443	
Nobs	14		15		15		15		14	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.19.

Die wichtigsten Ergebnisse der Regressionsanalyse lassen sich wie folgt zusammenfassen. Erstens haben beide Kontrollvariablen einen starken Einfluss auf die Veränderung der Sozialausgaben innerhalb der Konsolidierungsperioden. Ein hohes Ausgangsniveau und ein starker Rückgang der Nachfrage nach Leistungen des Sozialversicherungssystems führen zu stark sinkenden Sozialausgaben. Der Indikator für den Problemdruck ist negativ mit der Entwicklung der Sozialausgaben assoziiert. Jedoch besteht eine gewisse Korrelation mit dem Nachfrageindex, wodurch sich die Signifikanzen bei Inklusion beider Variablen reduzieren.

Besonders aufschlussreich sind die Ergebnisse für die Indikatoren zur Parteipolitik. Während die Kabinettsbeteiligung von Rechts- und Zentrumsparteien hinsichtlich der Veränderung der Sozialausgaben keinen Unterschied macht, scheinen Linksparteien positiv mit der Entwicklung der Sozialausgaben verbunden zu sein. Sind in einem Land Linksparteien an der Macht, fallen die Kürzungen der Sozialausgaben während der Konsolidierungsperioden weniger stark aus. Untersucht man dieses Ergebnis weiter, so zeigt sich, dass der Zusammenhang nur gilt, wenn man für das Niveau der Sozialausgaben zu Beginn der Konsolidierungsperiode kontrolliert. Bivariat ist der Zusammenhang tendenziell negativ. Diese Interpretation des Ergebnisses ist auch trotz der leichten Multikollinearität möglich – schließlich sollte diese die Signifikanz der Koeffizienten eher abschwächen.²⁷⁸ Man kann also für den kausalen Zusammenhang tendenziell festhalten, dass die Sozialausgaben während der Konsolidierungsphasen umso stärker sinken, je höher das Ausgangsniveau der Sozialausgaben ist. Unter Kontrolle für das Ausgangsniveau zeigt sich zudem, dass Linksparteien eher bremsend auf die Kürzung der Sozialausgaben während der Konsolidierungsphasen wirken.²⁷⁹ Dieser Befund steht der Argumentation der Rollentauschthese entgegen.

Eine mögliche Interpretation wäre die einer indirekten Wirkung: Länder mit starker Regierungsbeteiligung von Linksparteien gaben Anfang der 90er Jahre grundsätzlich mehr für den Sozialstaat aus. Im Konsolidierungsfall trat nun ein Niveaueffekt ein und die Ausgaben wurden vor allem dort reduziert, wo mit kleinen Anpassungen viel Geld zu holen war. Dem Umstand geschuldet, dass es Länder mit historisch starken linken Kräften gibt, führten nun gerade Linksparteien die Reduktion der Sozialausgaben von hohen Niveaus durch. Dies erklärt den bivariaten Zusammenhang zwischen starken Linksparteien und der Reduktion von Sozialausgaben. Kontrolliert man jedoch für den Einfluss der Ausgangsniveaus, dreht sich das Vorzeichen des Einflusses herum und zeigt einen signifikant bremsenden Effekt. Die Ergebnisse der Auswertung legen diese Interpretation nahe – auch wenn sie insbesondere über Auswertungen mit größeren Fallzahlen empirischer Unterstützung bedarf.

Die anderen aufgenommen unabhängigen Variablen sind nicht signifikant mit der Veränderung der Sozialausgaben assoziiert. Alleine von der Pfadabhängigkeits-Variable geht ein gewisser positiver Einfluss auf, der

²⁷⁸ Die Multikollinearität ergibt sich durch die Korrelation zwischen Ausgangsniveau der Sozialausgaben und der Variablen für linke Hegemonie.

²⁷⁹ Ersetzt man die Regierungscouleur-Variable durch die Beteiligung von Linksparteien am Kabinett, bestätigt sich der Einfluss.

nahelegt, dass eine starke Rolle des Versicherungsprinzips den Rückgang der Sozialausgaben bremst. Dieser Zusammenhang entspricht der theoretischen Erwartung, ist aber nicht signifikant. Demokratieform und Stärke der Gewerkschaften haben keinen Einfluss.

Die Robustheitstests²⁸⁰ ergeben relativ stabile Ergebnisse. Bis auf wenige Fälle sind der Nachfrageindex und der Indikator für das Niveau signifikant mit der Entwicklung der Sozialausgaben assoziiert. Insbesondere bei Exklusion Schwedens werden beide Koeffizienten hochsignifikant auf dem 0,01-Niveau. Die Regierungscouleur-Variable reagiert auf den Ausschluss der Länder ebenfalls relativ robust – mit Ausnahme von zwei skandinavischen Ländern: Bei Exklusion von Finnland und Schweden verliert die Variable ihre Signifikanz, die Richtung des Zusammenhangs bleibt aber erhalten.²⁸¹

Bildungsausgaben

Für die Entwicklung der Bildungsausgaben bieten vor allem die Theorieansätze der Machtressourcen organisierter Interessen und der Parteidifferenz einen Ansatzpunkt. Daher werden Indikatoren für beide Theorieansätze in die Analyse aufgenommen. Außerdem soll auch in diesem Fall ein Niveau-Indikator entsprechende Niveaueffekte kontrollieren.

Tab. 4.38: Konsolidierungsprofile: Bildungsausgaben

	1		2		3		4	
Niveau	-.430**	-.610	-.353*	-.500	-.332*	-.470	-.453**	-.643
Bildungsausgaben	(.179)		(.190)		(.177)		(.196)	
Regierungscouleur	.259	.384						
	(.172)							
Kabinett Rechts			-.003	-.111				
			(.007)					
Kabinett Zentrum					-.004	-.185		
					(.005)			
Organ'grad Gewerkschaften							.011	.359
							(.009)	
R ²	0.3395		0.2249		0.2480		0.3102	
Korr. R ²	0.2294		0.0958		0.1227		0.1952	
VIF (Max.)	1.17		1.13		1.00		1.34	
B-P/C-W-Test Het.	0.4555		0.0558		0.2330		0.1659	
Nobs	15		15		15		15	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.19.

Tabelle 4.38 zeigt, dass die Indikatoren für Parteieneffekte zwar eine gewisse Wirkung entfalten. Diese ist jedoch nicht signifikant. Insbesondere Linksparteien scheinen positiv mit der Veränderung der Bildungsausgaben in während der Konsolidierungsperioden assoziiert zu sein. Für Rechtsparteien und Zentrumsparteien sind die Effekte weniger stark und deutlich weiter von den entsprechenden Signifikanzniveaus entfernt. Für den Organisationsgrad der Gewerkschaften ist der Koeffizient positiv, aber ebenfalls nicht signifikant. Die Kontrollvariable für die Wirkung des Ausgangsniveaus zeigt auch bei den Bildungsausgaben einen eindeutigen und

²⁸⁰ Siehe Anhangband I.

²⁸¹ Der Einfluss des skandinavischen Clusters erklärt sich durch die hohe Bedeutung von Linksparteien in den politischen Systemen.

signifikanten Einfluss, der auch bei Ausschluss einzelner Länder in den meisten Fällen robust ist.²⁸² Die Regierungscouleur-Variable und die Variable für Gewerkschaftsstärke erlangen jeweils einen signifikanten Koeffizienten, wenn die USA aus dem Sample ausgeschlossen werden. Insgesamt sind die Resultate also aufgrund der geringen Fallzahl relativ instabil. Um weitreichendere Aussagen über mögliche Zusammenhänge zwischen Parteien und Bildungsausgaben während Budgetkonsolidierungen treffen zu können, wäre vor allem ein größeres Sample notwendig.

Ausgaben für Verteidigung und innere Sicherheit

Für die Entwicklung der Ausgaben für Verteidigung und innere Sicherheit wurde im Theorieteil die Hypothese aufgestellt, dass insbesondere Rechtsparteien diese Ausgabenkategorie im Konsolidierungsfall verschonen. Testet man diese Hypothese regressionsanalytisch unter Einschluss des Ausgangsniveaus als Kontrolle, ergibt sich kein signifikanter Zusammenhang. Vielmehr deutet das Vorzeichen eine umgekehrte Wirkungsrichtung an. Auch für die anderen parteipolitischen Variablen finden sich keine signifikanten Einflüsse. Einzig das Ausgangsniveau ist, wie schon in den anderen Fällen, signifikant negativ mit der Veränderung assoziiert.

Robustheitstests durch Ausschluss einzelner Länder bestätigen die wichtige Rolle des Ausgangsniveaus in den Gleichungen (vgl. Anhangband I). Von den parteipolitischen Variablen erreicht der Einfluss der Kabinettsbeteiligung von Rechtsparteien deutliche Signifikanz ($p < 0.05$), wenn Australien oder Kanada ausgeschlossen werden. Jedoch läuft die Wirkungsrichtung der theoretischen Vermutung entgegen.

Tab. 4.39: Konsolidierungsprofile: Ausgaben für Verteidigung und innere Sicherheit

	1		2		3	
Niveau Ausgaben Verteidigung und innere S.	-.215**	-.624	-.229***	-.666	-.216**	-.628
Regierungscouleur	(.072)		(.070)		(.078)	
Kabinetts Rechts	.101	.286				
	(.074)					
Kabinetts Zentrum			-.004	-.340	.0003	.030
			(.003)		(.003)	
R ²	0.4720		0.5043		0.2895	
Korr. R ²	0.3840		0.4217		0.2895	
VIF (Max.)	1.00		1.01		1.01	
B-P/C-W-Test Het.	0.3452		0.6986		0.9344	
Nobs	15		15		15	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.19.

²⁸² Je nach Modell gibt es jedoch Situationen, in denen die Niveau-Variable ihren signifikanten Einfluss verliert – meist bei Ausschluss von Dänemark aus dem Ländersample. (vgl. Anhangband I).

4.2.2.5 Konsolidierungsprofile: Einnahmeseite

Für die Erklärung der Entwicklung einzelner Steuerkategorien kommen zwei theoretische Ansätze in Frage. Aus Sicht der Parteiendifferenzthese kann man für Linksparteien einen positiven Einfluss auf die Veränderung der Steuereinnahmen auf Güter und Dienstleistungen erwarten. Und globalisierungstheoretisch ist zu vermuten, dass Steuern auf Güter und Dienstleistungen in verflochtenen Wirtschaften eine wichtigere Rolle spielen, während Steuern auf Einkommen und Gewinne weniger stark zur Konsolidierung herangezogen werden.

Tabelle 4.40 fasst die Ergebnisse der Regressionsanalyse zusammen. Es fällt auf, dass einzig die Variable für Regierungscouleur in manchen Modellen einen signifikanten Einfluss besitzt. Linke Regierungen scheinen während der Konsolidierungsphasen die Steuern auf Güter und Dienstleistungen stärker erhöht zu haben. Dieser Befund bestätigt also die theoretische Erwartung. Alle anderen Variablen sind nicht signifikant mit der Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und Dienstleistungen assoziiert. Auch das Ausgangsniveau scheint mit der Veränderung dieser Steuerkategorie nicht zusammenzuhängen. Robustheitstests (vgl. Anhangband I) der Modelle 1 und 5 zeigen, dass der Koeffizient der Regierungscouleur-Variable robust ist, wohingegen die Koeffizienten aller anderen Einflussfaktoren auch bei Ausschluss einzelner Länder meist insignifikant bleiben.

Tab. 4.40: Konsolidierungsprofile: Steuereinnahmen Güter und Dienstleistungen (Modelle 1-5), Einnahmen und Gewinne (Modell 6)

	1		2		3		4		5		6	
Niveau Steuern G&D (Einn&Gew, Mod. 6)	-.071 (.053)	-.364	-.010 (.057)	-.054	-.059 (.065)	-.304	-.0001 (.059)	-.005	-.051 (.055)	-.260	-.053 (.085)	-.162
Regierungscouleur	.277* (.128)	.591							.290** (.126)	.619		
Kabinetts Rechts			-.003 (.005)	-.179								
Kabinetts Zentrum					-.005 (.005)	-.361						
Offenheit							-.004 (.005)	-.262	-.005 (.004)	-.313	-.019 (.013)	-.404
R ²	0.2880		0.0397		0.0975		0.0689		0.3720		0.1895	
Korr. R ²	0.1694		-0.1204		-0.0529		-0.0863		0.2007		0.0545	
VIF (Max.)	1.25		1.07		1.48		1.16		1.38		1.00	
B-P/C-W-Test Het.	0.2192		0.8222		0.7875		0.9908		0.5711		0.8361	
Nobs	15		15		15		15		15		15	

Anmerkung: Siehe Anmerkung zu Tab. 4.19.

Als zweite Hypothese wurde ein Zusammenhang der Offenheit einer Wirtschaft mit der Veränderung der Steuereinnahmen durch Belastung von Einnahmen und Gewinnen erwartet. In einer regressionsanalytischen Auswertung unter Berücksichtigung des Ausgangsniveaus stellt sich dieser Befund empirisch jedoch nicht ein (Tab. 4.40, Modell 6). Zwar deutet das Vorzeichen auf einen negativen Zusammenhang zwischen der Handelsverflechtung eines Landes und der Veränderung der Einnahmen aus Steuern auf Einkommen und Gewinne an, der Koeffizient ist jedoch nicht signifikant. Auch bei Inklusion anderer Kontrollvariablen – wie etwa dem Wirtschaftswachstum – zeigt sich kein Einfluss. Robustheitsanalysen im *Jackknife*-Verfahren zeigen, dass der Koeffizient für die Offenheits-Variable bei Ausschluss einiger Länder das 0,1-Signifikanzniveau fast (ohne Spanien oder Finnland) bzw. ganz erreicht (ohne Belgien).

4.2.2.6 Zusammenfassung: Determinanten der inhaltlichen Ausgestaltung

Die vergangenen Abschnitte haben die zweite Forschungsfrage beantwortet und Faktoren identifiziert, die erklären, warum die Budgetkonsolidierungen der 15 Konsolidierungsländer inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Ergebnisse der empirischen Auswertung sind allerdings mit Zurückhaltung zu interpretieren, weil sämtliche Analysen auf einer Fallzahl von maximal 15 Ländern beruhen. Entsprechend wenig robust waren manche Ergebnisse. Dennoch sind zumindest tendenziell einige Aussagen zu Zusammenhängen in den Daten möglich. Diese Resultate können das Verständnis der Determinanten von Konsolidierungen verbessern (vgl. Kapitel 8).

Tabelle 4.41 zeigt diejenigen Einflussfaktoren, die sich in den verschiedenen Robustheits-Tests als stabil erwiesen haben. Die Übersicht macht deutlich, dass insbesondere das Ausgangsniveau der jeweiligen Variablen sowie der Nachfrageindex am stärksten zur Erklärung der crossnationalen Varianz beitragen. Daneben haben sich der Problemdruck, die Offenheit der Wirtschaft sowie die Variable für die Hegemonie linker Parteien in manchen Fällen als einflussreich erwiesen. In Bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung lässt sich sagen, dass die Ausgabenseite von Budgetkonsolidierungen deutlich besser erklärt werden konnte als die Einnahmeseite – sowohl was die Gesamtsumme angeht als auch hinsichtlich der aufgegliederten Einzelkategorien.

Ein besonders bemerkenswertes Ergebnis betrifft die Entwicklung der Sozialausgaben während der Konsolidierungsperioden. Hier hat sich gezeigt, dass bei Kontrolle für das Ausgangsniveau ein positiver Effekt von Linksparteien auf die Sozialausgaben wirkt. Auch während der Konsolidierung scheinen Linksparteien also weiterhin die Sozialausgaben vor Einschnitten zu verschonen – zumindest relativ zu anderen Parteien. Außerdem lässt sich die negative Wirkung des Ausgangsniveaus als indirekter Parteeffekt interpretieren, weil Linksparteien das hohe Ausgangsniveau der Sozialausgaben aufgebaut haben und damit die nominal starken Kürzungen ermöglichten.

Tab. 4.41: Zusammenfassung: Determinanten der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen

Einzelaspekt	Abhängige Variable	Signifikante und robuste Einflüsse
Umfang der Konsolidierung	Umfangsindikator	<ul style="list-style-type: none"> ● Nachfrage SV: negativ ● Problemdruck: positiv
Dauer der Konsolidierung	Zahl der Konsolidierungsjahre	<ul style="list-style-type: none"> ● Handelsverflechtung: positiv ● Nachfrage SV: negativ
Zusammensetzung der Konsolidierung	Veränderung Gesamtausgaben in % des BIP	<ul style="list-style-type: none"> ● Nachfrage SV: positiv ● Niveau Ausgabenquote: negativ
	Veränderung Gesamteinnahmen in % des BIP	<ul style="list-style-type: none"> ● Wirtschaftswachstum: negativ ● Niveau Einnahmequote: negativ
Konsolidierungsprofile, Ausgabenseite	Veränderung Sozialausgaben in % des BIP	<ul style="list-style-type: none"> ● Nachfrage SV: positiv ● Niveau Sozialausgaben: negativ ● Linke Hegemonie: positiv
	Veränderung Bildungsausgaben in % des BIP	<ul style="list-style-type: none"> ● Niveau Bildungsausgaben: negativ
	Veränderung Ausgaben für Vert. und inn. Sich. in % des BIP	<ul style="list-style-type: none"> ● Niveau Ausgaben Verteidigung und innere Sicherheit: negativ
Konsolidierungsprofile, Einnahmeseite	Veränderung Steuern auf Güter und Dienstleistg. in % des BIP	<ul style="list-style-type: none"> ● Linke Hegemonie: positiv
	Veränderung Steuern auf Eink. und Gew. in % des BIP	Keine signifikanten und robusten Zusammenhänge

4.3 Zusammenfassung und Zwischenfazit

Das Ziel des Kapitels war es, die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit nach den Determinanten von Haushaltskonsolidierungen mithilfe einer quantitativen Analyse zu untersuchen. Darüber hinaus sollte analysiert werden, welche Faktoren die inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen erklären. Um eine Antwort auf beide Fragen zu erhalten, wurde zunächst der methodische Rahmen abgesteckt. Es wurde deutlich, dass für die quantitative Analyse der Determinanten ein Methodenmix empfehlenswert ist. Aus diesem Grund basierte die Untersuchung auf vier unterschiedlichen Auswertungsdesigns. Für die inhaltliche Ausgestaltung war aufgrund der geringen Fallzahlen ein entsprechend aufwendiges Design nicht sinnvoll.

Für die Determinantenanalyse zeigte sich, dass insbesondere die Nachfrage nach Leistungen in der Sozialversicherung und der Problemdruck im Vorfeld einer Konsolidierung die Variation der OECD-Staaten in den 90er Jahren erklären. Zudem konnte in manchen Spezifikationen ein Parteieneffekt gefunden werden. Zudem scheint die Interaktion zwischen Linksparteien und Gewerkschaften die Varianz der Konsolidierungsperformanz zu beeinflussen.

Die Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung der Konsolidierungen hatte mit der Schwierigkeit einer deutlich reduzierten Fallzahl zu kämpfen. Jedoch zeigten sich auch hier einige bemerkenswerte Muster: So beeinflussten mit dem Nachfrageindex und dem Ausgangsniveau zwei statistische Effekte die Auswertung deutlich. Darüber hinaus spielten – je nach analysierter Facette der Konsolidierung – auch Parteieneffekte oder die Offenheit einer Wirtschaft eine gewisse Rolle. Diese Resultate zur inhaltlichen Ausgestaltung gehen in die Zusammenführung der Ergebnisse in Kapitel 8 ein und tragen dort zum besseren Verständnis der Determinanten der Konsolidierungsperformanz bei.

5 Qualitative Prozessanalyse

Die quantitative Untersuchung von Budgetkonsolidierungen hat wichtige Ergebnisse zu Tage gefördert – sowohl hinsichtlich der Determinanten von Budgetkonsolidierungen als auch im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung. Allerdings ist die Identifikation von Assoziationen auf Makroebene nur ein erster Schritt bei der Erforschung der Ursachen von Haushaltskonsolidierungen. Mithilfe von Regressionsanalysen und anderen statistische Verfahren ist es zwar möglich, Muster und statistische Zusammenhänge zu erkennen, die Hinweise auf mögliche Einflussfaktoren geben. Jedoch ist zum Verständnis der kausalen Mechanismen in den einzelnen Ländern, eine tiefere qualitative Untersuchung notwendig. Deshalb führt dieses Kapitel die Untersuchung der Konsolidierungsdeterminanten auf qualitativer Ebene weiter.

Die Prozessanalyse arbeitet heraus, wie einzelne Variablen auf die Konsolidierungsperformanz gewirkt haben, indem sie die Konsolidierungsanstrengungen *en détail* untersucht. Diese Ergebnisse lassen einen Abgleich mit den Resultaten der quantitativen Analyse zu (Triangulation) (vgl. Kapitel 8). Die Prozessanalyse beschränkt sich hauptsächlich auf die Untersuchung der Determinanten von Konsolidierungen – also auf die erste Forschungsfrage. Diese Fokussierung erklärt sich durch die zentrale Rolle, die der Determinantenanalyse zukommt. Natürlich wird die Untersuchung auch Erkenntnisse zur inhaltlichen Ausgestaltung der Konsolidierung liefern, mit denen sich die quantitativen Resultate bewerten lassen. Entsprechende Hinweise erfolgen an Ort und Stelle im Text.

Das folgende Kapitel untergliedert sich in fünf Teile. Nach einer kurzen Beschreibung der angewendeten Methode (5.1) werden nacheinander die Haushaltskonsolidierungen in Schweden (5.2), Belgien (5.3) und Kanada (5.4) detailliert beschrieben.²⁸³ Die Länderstudien folgen einem gemeinsamen dreigliedrigen Schema. Nach einer kurzen Einordnung der jeweiligen Konsolidierung und einer Darstellung der wirtschaftlichen Rahmendaten, untersucht der zweite Abschnitt für jedes Land in chronologischer Reihenfolge die entscheidenden Beschlüsse, Gesetze, Konsolidierungspakete und Weichenstellungen, die zu den jeweiligen Budgetsauerungen geführt haben. Im dritten Schritt wird analysiert, inwieweit sich durch Prozessanalyse Evidenz hinsichtlich der im theoretischen Teil abgeleiteten Zusammenhänge auf Budgetkonsolidierungen gewinnen lässt, die in Kapitel 4 quantitativ untersucht wurden. Darüber hinaus wird die Frage aufgeworfen, welche zusätzlichen Variablen und kausalen Mechanismen gewirkt haben. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung (5.5).

²⁸³ Der Kontrastfall einer nicht erfolgten Konsolidierung in Frankreich erfolgt in Kapitel 7, um die Stringenz der Argumentation zu erhöhen.

5.1 Prozessanalyse als qualitative Auswertungsmethode

Die Diskussion der Triangulationsstrategie dieser Arbeit (vgl. 3.2) hat deutlich gemacht, dass es sinnvoll ist, die Resultate einer quantitativ-statistischen Analyse durch eine qualitative Untersuchung zu ergänzen. Ihr Ziel ist es, kausale Mechanismen in einzelnen Staaten herauszuarbeiten, die zum *Outcome* „Budgetkonsolidierung“ geführt haben – mit besonderem Blick auf die Variablen, bei denen die statistische Auswertung keine eindeutigen Ergebnisse geliefert hat (vgl. 3.2). Als methodisches Werkzeug für dieses Unterfangen eignet sich die Prozessanalyse (Mahoney 2004, George/Bennett 2005, Schimmelpfennig 2006, Hall 2008):

„Prozessanalysen bieten sich immer dann an, wenn es darum geht, durch statistische oder vergleichende Analysen festgestellte Zusammenhänge (Korrelationen) auf Kausalität zu prüfen. Prozessanalysen suchen nach Evidenz für einen möglichst lückenlosen Verursachungsprozess zwischen den korrelierten Variablen und für den von der Theorie behaupteten Verursachungsmechanismus. Dadurch helfen sie auch, Probleme der Korrelationsanalyse wie nicht-kausale oder mehrdeutige Zusammenhänge zu verringern“ (Schimmelpfennig 2006: 263).

Im Hinblick auf die Kausalität kann argumentiert werden, dass erst das Vorliegen einer Wirkungsbeziehung eine Korrelation zu einer kausalen Beziehung macht: „Causation is fundamentally a matter of sequence“ (Mahoney 2004: 88). Etwas vorsichtiger formuliert kann von einer Absicherung eines Zusammenhangs gesprochen werden, wenn dieser sich nicht nur in makro-quantitativen Auswertungen sondern auch in qualitativer Prozessanalyse zeigt.

Zum methodischen Vorgehen bei einer Prozessanalyse gibt es unterschiedliche Empfehlungen. Hall (2008) betont, dass vor der eigentlichen „systematischen Prozessanalyse“ klare Hypothesen auf Basis konkurrierender Theorien formuliert werden sollten. Mahoney geht in seinen Ausführungen von einer (auch statistisch untermauerten) „observed association“ aus, die dann durch die Suche nach kausalen Mechanismen in ausgewählten Fällen erklärt werden sollte (Mahoney 2004: 88). Die statistische Assoziation gilt hier als „Anfangsvermutung“, die dann durch eine Prozessanalyse geprüft wird, „die die Kausalkette zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen möglichst lückenlos zu erheben versucht“ (Schimmelpfennig 2006: 265). George und Bennett weisen darauf hin, dass die Identifikation der vollen Kausalkette in all ihren Schritten notwendig ist (George/Bennett 2005: 207, 255).²⁸⁴ Trotz der unterschiedlichen Nuancierungen zeigt sich, dass der Schwerpunkt der Prozessanalyse im detaillierten Nachvollziehen von politischen Prozessen liegt, die zum *Outcome* geführt haben und dass gleichzeitig die Analyse erleichtert wird, wenn theoretische Erwartungen und (oder) statistische Assoziationen die Untersuchung strukturieren.

Der Anspruch von Prozessanalyse geht jedoch über die reine Überprüfung statistisch gefundener Assoziationen hinaus. Durch den Fokus auf den gesamten Kausalprozess ist es durch die Methode möglich, zusätzliche

²⁸⁴ Wobei an dieser Stelle auf den möglicherweise infiniten Regress einer solchen Forderung hinzuweisen ist.

unabhängige Variablen zu erkennen, die für die Herausbildung eines Phänomens (abhängige Variable) verantwortlich sind. Dazu muss bei aller Detailarbeit der Blick möglichst offen für intervenierende Variablen und parallele Kausalketten (Äquifinalität) gehalten werden (George/Bennett 2005: 215).²⁸⁵ Dies verringert die Gefahr eines „omitted variable bias“ (Mahoney 2004: 89). Die oben beschriebene notwendige Strukturierung der Prozessanalyse durch theoretische Erwartungen (Hall 2008) oder Ergebnisse statistischer Analysen (Mahoney 2004: 88) und die gleichzeitige Offenheit für ungeahnte Zusammenhänge stellen eine große Herausforderung im Forschungsprozess dar.

Prozessanalysen können mittels unterschiedlicher Datenerhebungsverfahren durchgeführt werden. Dazu zählen die Auswertung von Zeitungsberichterstattung, Gesetzestexten, Archivmaterial oder auch Hintergrundgespräche mit politischen Entscheidungsträgern (George/Bennett 2005: 6). Ziel all dieser Verfahren ist es, ein möglichst umfassendes Bild der Kausalketten zu erhalten. Dazu ist es – zumindest für den Fall der Politikwissenschaft – notwendig, die politischen Systeme und Eigenheiten der jeweiligen Länder zu kennen sowie die Landessprache zu beherrschen. Ein Rekurs auf übersetzte Sekundärliteratur ist nicht ausreichend, weil es darum geht, kausale Prozesse minutiös nachzuvollziehen.

Für die Prozessanalyse von Budgetkonsolidierungen wurden verschiedene Auswertungsverfahren gekoppelt. So basiert die Untersuchung zum einen auf Hintergrund-Interviews mit Wissenschaftlern, Politikern und Fachleuten aus der Verwaltung. Diese Gespräche wurden nach dem Konzept des problemzentrierten Interviews (Witzel 1982) anhand eines halbstandardisierten Leitfadens geführt, wobei die Leitfadenstruktur nicht streng in jedem Interview gleich umgesetzt wurde. Solche halbstandardisierten Interviews dienen dazu, die Erzähllogik des Gesprächspartners möglichst wenig zu beeinträchtigen und jedoch gleichzeitig durch eine aktive Rolle des Interviewers eine gewisse Strukturierung zu erreichen (Diekmann 2001: 451). Neben den Interviews wurden die Inhalte von Originaldokumenten, Gesetzestexten und Sekundärliteratur qualitativ analysiert – mit dem Ziel, ein möglichst genaues Abbild der politischen Prozesse zu erhalten, die zu den Budgetkonsolidierungen in den einzelnen Ländern geführt haben (zur Methode: Mayring 1990: 85-90). Schließlich stellten die Theorieansätze (vgl. 3.1) ein Raster für die Analyse dar, mit dem eine deduktive Kategorienanwendung auf das empirische Material möglich war (Mayring 1990).

²⁸⁵ Darüber hinaus kann Prozessanalyse dabei helfen, Diffusionseffekte zwischen Ländern zu finden und damit „Galton’s Problem“ zu lindern (Ebbinghaus 2005).

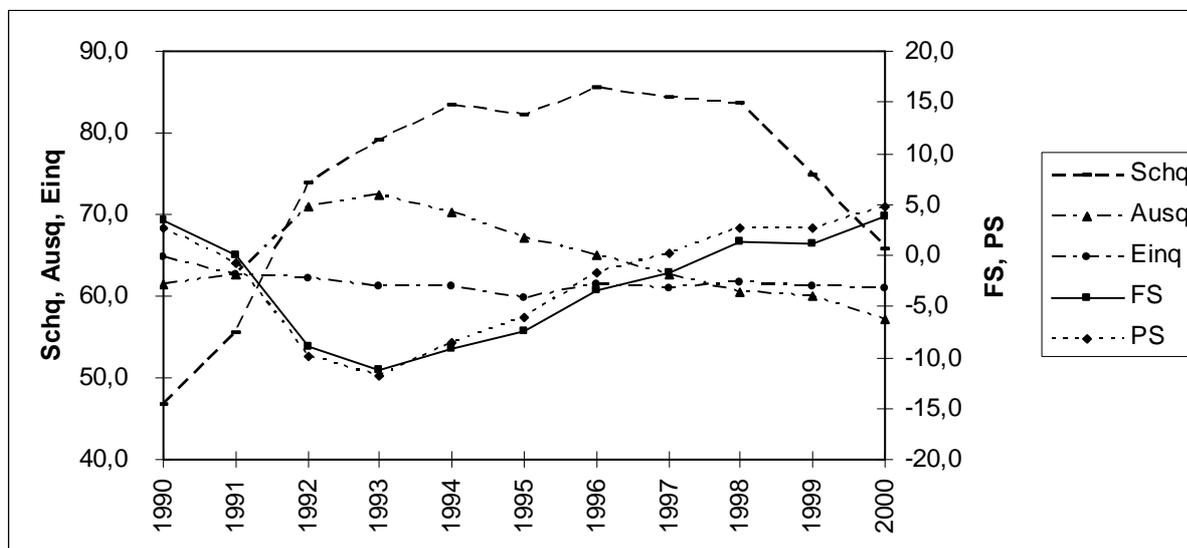
5.2 Länderstudie: Die Haushaltskonsolidierung in Schweden

„We realised that everything was at stake. Without strong public finances it is not possible to continue with the type of welfare policy we stood for. It was to lose everything or to win initiative back.“²⁸⁶

5.2.1 Einordnung und Rahmenbedingungen

Die schwedische Budgetkonsolidierung ist eine der umfangreichsten im OECD-Ländervergleich. Zwischen 1993 und dem Jahr 2000 verbesserte sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo um mehr als 15 Prozentpunkte (vgl. Abb. 5.1). Auf dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Krise (1993) verzeichneten die schwedischen Staatsfinanzen ein Defizit von 11,3 Prozent des BIP, im Jahr 2000 lag der Haushaltsüberschuss bei 3,8 Prozent. Die Entwicklung der Schuldenquote folgte diesem Trend mit leichter Verzögerung. Im Jahr 1996 erreichte die Bruttoschuldenquote mit 85,5 Prozent des BIP ihren Höhepunkt und wurde danach sukzessiv abgebaut. Berechnet man den Umfang der Konsolidierung auf der Basis der eingangs vorgestellten Definition, so belegt Schweden den zweiten Platz unter den OECD-Ländern hinter Irland (vgl. Tab. 2.5). Hinsichtlich der Zusammensetzung fällt auf, dass die schwedische Budgetkonsolidierung hauptsächlich durch eine Senkung der Ausgabenquote erreicht wurde.²⁸⁷

Abb. 5.1: Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren in Schweden



Anmerkungen:

Schq: Schuldenquote (brutto); Ausq: Ausgabenquote; Einq: Einnahmequote; FS: Finanzierungssaldo;

PS: Primärsaldo

Alle Angaben in Prozent des BIP.

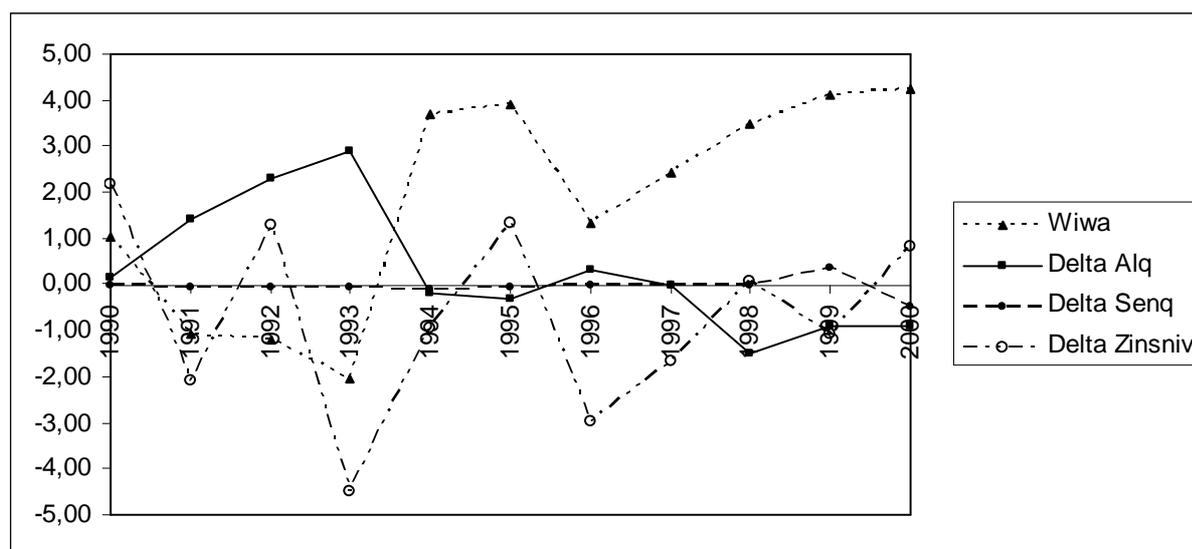
Quelle: OECD Economic Outlook 81

²⁸⁶ Interview mit Göran Persson, Zeile 126-129 (Anhangband II).

²⁸⁷ Dieser Befund widerspricht den Analysen anderer Studien, die für die schwedische Konsolidierung eine ausgeglichene Zusammensetzung (50 Prozent auf Einnahmen- und Ausgabenseite) errechnen. Grund für die abweichenden Berechnungen sind unterschiedliche Analyseverfahren (*Ex-post*-Analyse vs. *Ex-ante*-Analyse, vgl. 4.1.4) (Wenzelburger 2008).

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen, insbesondere die Entwicklung der Arbeitslosenquote und des Wirtschaftswachstums, spielen bei der Erklärung von Konsolidierungsperformanz eine wichtige Rolle – so die Befunde in der Literatur wie auch in der quantitativen Auswertung. Für den Fall Schweden lässt sich dieser Zusammenhang graphisch veranschaulichen (Abb. 5.2). Zwischen den Jahren 1993 und 1994 hat sich der Trend von zwei zentralen Indikatoren geändert: Die Wirtschaft, die noch 1993 um etwa zwei Prozent schrumpfte, wuchs 1994 mit mehr als 3 Prozent. Und die Arbeitslosigkeit, bis 1993 deutlich steigend, ging 1994 leicht zurück. Beide Indikatoren haben saldenmechanische Wirkung auf die Staatsfinanzen. Das Niveau der Seniorenquote blieb hingegen mehr oder weniger konstant. Von dieser Seite ging demnach kein erhöhter Nachfragedruck auf die Ausgabenseite aus. Schließlich zum kurzfristigen Zinsniveau: Das Sägezahnmuster zeigt starke jährliche Schwankungen des Zinsniveaus. Insgesamt ist der Trend rückläufig, da die leichten Erhöhungen in den Jahren 1992 und 1995 durch deutliche Zinssenkungen in den Jahren 1993, 1994 sowie 1996 und 1997 überkompensiert wurden. Die sinkenden Zinsniveaus haben daher das Staatsbudget auf der Ausgabenseite entlastet.

Abb. 5.2: Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Schweden



Anmerkungen:

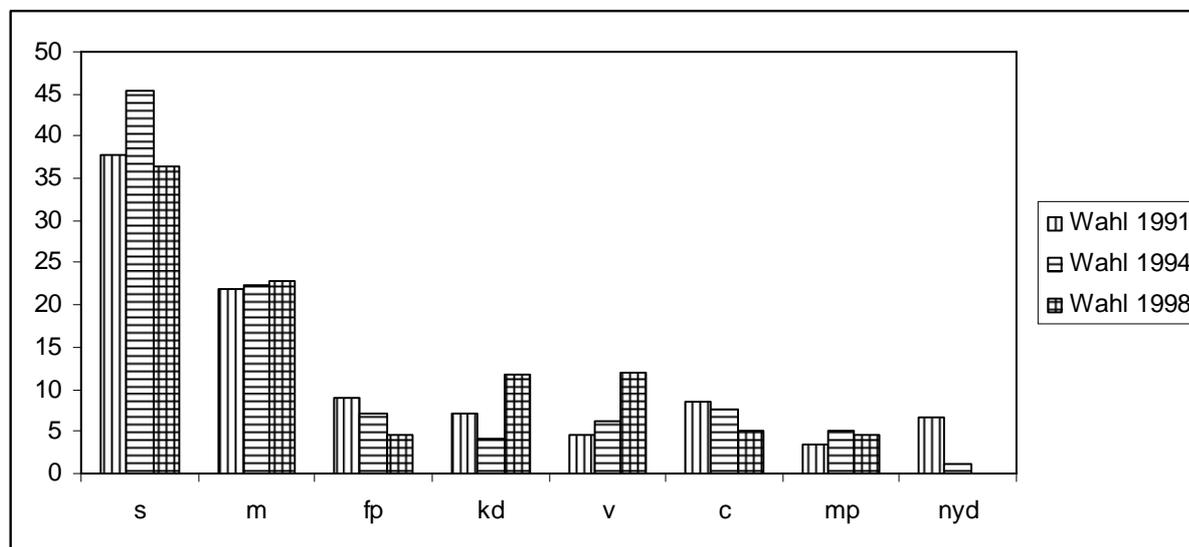
Wiwa: Wirtschaftswachstum (in Prozent); Delta Alq: Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote; Delta Senq: Jährliche Veränderung der Seniorenquote; Delta Zinsniv: Jährliche Veränderung des kurzfristigen Zinsniveaus.

Quelle: OECD Economic Outlook 81.

Schließlich zu den politischen Rahmenbedingungen. In den 90er Jahren fanden in Schweden insgesamt drei Parlamentswahlen statt (vgl. Abb. 5.3). Im Herbst 1991 verloren die regierenden Sozialdemokraten unter Premierminister Ingvar Carlsson die Macht an eine Koalition aus vier bürgerlichen Parteien: Den *Moderaterna* (Konservative), der *Folkpartiet* (liberale Partei), den *Kristdemokraterna* (Christdemokraten) sowie der *Centerpartiet* (agrarisches orientierte Zentrumpartei). Die vier neuen Regierungsparteien erreichten jedoch keine absolute Mehrheit im schwedischen Reichstag. Grund war zum einen eine Aufholjagd der Sozialdemokraten in den letzten Monaten vor der Wahl (Carlsson 2003: 441, Isaksson 1995: 12), zum anderen der Einzug der rechts-

populistischen *Ny Demokrati* in das schwedische Parlament. Der neue Premierminister Carl Bildt (*Moderaterna*) formierte deshalb eine Minderheitskoalition. Stellvertretender Premierminister und Sozialminister wurde der Chef der Liberalen, Bengt Westerberg. Den Posten der Finanzministerin bekam Anne Wibble (*Folkpartiet*).

Abb. 5.3: Wahlergebnisse Reichstagswahlen 1991 bis 1998



Anmerkungen: s: *Socialdemokraterna*; m: *Moderaterna*; fp: *Folkpartiet*; v: *Vänsterpartiet*; c: *Centerpartiet*; mp: *Miljöpartiet*; nyd: *Ny Demokrati*

Quelle: Statistiska Centralbyrån.

Bei der nächsten Reichstagswahl im Herbst 1994 wurde die Mitte-Rechts-Koalition abgewählt. Die Sozialdemokraten erreichten mit 45,3 Prozent eines ihrer besten Ergebnisse seit 1970. Auch die *Vänsterpartiet* (Linkspartei) legte deutlich zu. Große Verlierer waren die Mitte-Parteien. Insbesondere die Liberalen und die Christdemokraten büßten jeweils rund zwei Prozentpunkte ein. Als Regierungschef kehrte Ingvar Carlsson zurück, der sich für eine sozialdemokratische Minderheitsregierung entschied. Das Amt des Finanzministers trat Göran Persson an. Er folgte Carlsson 1996 nach einer Regierungsumbildung als Premier nach. Aufgrund der Verlängerung der Legislaturperiode fand die letzte Parlamentswahl der 90er Jahre im Jahr 1998 statt. Dabei verloren die Sozialdemokraten kräftig (- 8,9 Prozent) und erzielten nur noch 36,4 Prozent. Die Stimmen gingen insbesondere an die *Vänsterpartiet*, die sich von 6,2 Prozent 1994 auf 12 Prozent steigerte. Weiterer Wahlsieger waren die Christdemokraten, die ihren Anteil auf 11 Prozent erhöhten. Trotz des schlechten Abschneidens konnte Göran Persson jedoch im Amt bleiben und mit Unterstützung der Linkspartei und der *Miljöpartiet* weiterregieren.

5.2.2 Prozessanalyse – Deskription

5.2.2.1 Ausgangslage: Wirtschafts- und Finanzpolitik bis 1991

Anfang der 90er Jahre stürzte die schwedische Wirtschaft in eine schwere Krise. Die Gründe liegen im Aufeinandertreffen eines weltwirtschaftlichen Abschwungs Anfang der 90er Jahre mit hausgemachten schwedischen Problemen (Lindbeck et al. 1993 Riksdag 2001). Letztere äußerten sich Ende der 80er Jahre in einer starken Überhitzung der schwedischen Wirtschaft und hochverschuldeten privaten Haushalten (Lindbeck et al. 1993, Lachman et al. 1995: 5, SOU 1998: 135-140, Carlsson 2003: 305-314). Für diese Schwierigkeiten lässt sich insbesondere eine verfehlte Geld- und Finanzpolitik während der späten 80er Jahre verantwortlich machen, die sich durch mehrere Entwicklungen charakterisieren lässt.²⁸⁸ Zum einen stieg das Kreditvolumen in der schwedischen Wirtschaft durch die Deregulierung des Kreditmarkts 1985 („Novemberrevolution“) in fünf Jahren um 60 Prozentpunkte von 80 auf 140 Prozent des BIP an. Dies führte zu einem starken, schuldenfinanzierten Anstieg des privaten Konsums (Lindbeck et al. 1993: 222, Wohlin 1998, Riksdag 2001: 9). In der Folge stiegen die Preise auf dem Immobilienmarkt. Zum zweiten wurde der gesamtwirtschaftliche Konsum trotz des expansiven Impulses vom Geldmarkt nicht durch eine stark restriktive Finanzpolitik gebremst. Erst 1990 führte die Regierung einen radikalen Kurswechsel durch.²⁸⁹ Drittens waren die zentralen Lohnabschlüsse sehr hoch. Zwischen 1980 und 1990 stiegen die Löhne jährlich um mindestens knapp 6 Prozent, die meisten Abschlüsse lagen jedoch bei rund 8 Prozent. Dies entsprach nicht dem Produktivitätszuwachs in der Wirtschaft. Schließlich trug die gute weltwirtschaftliche Lage Ende der 80er zur Überhitzung der Wirtschaft bei. Das starke Wirtschaftswachstum ging mit einer hohen Inflation einher. Zwischen 1980 und 1990 betrug die Inflationsrate im Schnitt rund 8,2 Prozent.

Die sozialdemokratische Minderheitsregierung unter Ingvar Carlsson unternahm 1990 einen ersten Schritt, um die Wirtschaft abzukühlen. Ein Stopp-Paket mit einem Verbot von Preis- und Lohnerhöhungen wurde im Februar vorgestellt (Carlsson 2003: 296; Riksdag 1990a: 100). Aufgrund des starken Widerstandes im Reichstag koppelte Premierminister Carlsson die Entscheidung über das Paket an seine eigene Position: „Lehnen die fünf Oppositionsparteien gemeinsam den sozialdemokratischen Vorschlag ab, wird die Regierung zurücktreten“ (Riksdag 1990b: 4). Die Regierung Carlsson verlor die Abstimmung und trat zurück. Damit war ein entschiedenes politisches Umsteuern nicht mehr möglich.

²⁸⁸Ausgangspunkt für die Wirtschafts- und Finanzpolitik nach 1982 war die „jättevalvering“ (Riesenabwertung) der schwedischen Krone 1982. Gleichzeitig verständigte sich eine breite Mehrheit der Parteien darauf, in Zukunft an einem festen Wechselkurs festzuhalten. Die Abwertung legte die Grundlage für ein deutliches Wachstum der schwedischen Wirtschaft in den 80er Jahren („der dritte Weg“), das sich durch den abwertungsbedingten Wettbewerbsvorteil schwedischer Unternehmen auf dem internationalen Markt begründen lässt (dazu: Carlsson 2003: 157-198).

²⁸⁹Zwar gelang es der Regierung die Ausgabenquote zwischen 1980 und 1988 von mehr als 62 auf 58 Prozent des BIP zu senken. Jedoch stiegen die öffentlichen Ausgaben nach 1988 wieder an und erreichten 1990 rund 59,5 Prozent.

Auf den Rücktritt Carlssons folgte eine Phase der Unsicherheit. Denn auch die bürgerlichen Parteien erreichten keine Regierungsmehrheit – dafür wären sie auf die Zustimmung der Linkspartei angewiesen gewesen. Daher wurde Ingvar Carlsson nach einer Kabinettsumbildung als Premierminister wiedergewählt. Eine entscheidende Veränderung war jedoch, dass Allan Larsson als neuer Finanzminister ins Kabinett berufen wurde und Kjell-Olof Feldt nachfolgte.²⁹⁰

Die neue Regierung wurde im Reichstag in wirtschaftspolitischen Fragen von den Liberalen gestützt. In dieser Konstellation setzte die Regierung einige strukturelle Reformen in der schwedischen Wirtschaft durch. Zum einen gelang es Finanzminister Larsson, mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eine deutlich zurückhaltendere Lohnpolitik zu vereinbaren (*Rehnberg-avtalet*). Zusätzlich beschloss die Regierung unterstützt von der *Folkpartiet* eine Steuerreform, die die Bemessungsgrundlagen verbreiterte, Steuersätze senkte und für Kapitaleinkommen eine separate und niedrigere Besteuerung von 30 Prozent einführte. Ein wichtiges Ziel war, das Sparen der Haushalte zu stärken (Riksdag 2001: 14).

Im Rückblick kann konstatiert werden, dass sowohl die Begrenzung der Lohnsteigerungen als auch die große Steuerreform zwar einer weiteren Überhitzung der Wirtschaft entgegenwirkten, die Inflationsrate fiel im Jahr 1992 von mehr als 9 auf 2,4 Prozent. Allerdings kamen die Reformen deutlich zu spät. Denn bereits 1991 drehte die schwedische Konjunktur ins Minus. Somit verstärkte die Steuerreform das private Sparen in einer Situation, in der die Sparquote ohnehin anstieg (Riksdag 2001: 14). Die Regierung kämpfte also noch gegen eine überhitzte Wirtschaft mit hoher Inflation, obwohl sich diese bereits auf dem Weg in die Rezession befand (Elmbrandt 1993).

Verstärkt wurde die Abkühlung der schwedischen Wirtschaft auch durch steigende Zinssätze. Diese waren jedoch weniger Folge einer freiwillig restriktiven Geldpolitik der Zentralbank als vielmehr die Konsequenz der schwachen Position der schwedischen Krone auf den internationalen Finanzmärkten. Die Märkte interpretierten die Regierungskrise 1990 als Zeichen, dass die schwedische Politik die wirtschaftliche Lage nicht mehr im Griff habe. Die Reichsbank musste im Frühjahr Kronen zur Stützung des fixen Wechselkurses kaufen und das Zinsniveau auf 15,25 Prozent erhöhen (Riksdag 2000: 13). Im Oktober wiederholte sich dieses Szenario – erneut verteidigte die Zentralbank den fixen Wechselkurs.

Welche Faktoren lassen sich für die tiefe Wirtschaftskrise ab 1992 anführen? Zum einen führten die hohen Lohnsteigerungsraten zu einer „Kostenkrise“ der schwedischen Unternehmen (Lindbeck et al. 1993: 222). Hohe Inflationsraten machten die Wettbewerbsvorteile der großen Abwertung von 1982 zunichte (Calmfors 2003: 54). Zum zweiten gelang es der sozialdemokratischen Regierung gemeinsam mit der Zentralbank nicht, die expansiven Effekte der Deregulierung des Kreditmarktes abzufedern (Wohlin 1998). Die Überhitzung der schwedischen Wirtschaft, getrieben durch eine riesige Konsum-Expansion, eine abwertungsbedingt konkur-

²⁹⁰ Ingvar Carlsson macht insbesondere Feldts Finanzministerium dafür verantwortlich, dass die Folgen der Deregulierung des Kreditmarkts auf den Konsum nicht rechtzeitig erkannt wurden (Carlsson 2003: 306-311).

renzfähige Wirtschaft und eine Ende der 80er Jahre positive Weltkonjunktur, konnte politisch nicht gestoppt werden. Die Probleme wurden zu spät erkannt und eine Lösung im Frühjahr 1990 scheiterte, weil die Sozialdemokraten keine Mehrheit im Reichstag zustande brachten. Stattdessen wurde gegengesteuert, als das Problem nicht mehr in der Überhitzung, sondern vielmehr im bevorstehenden Abschwung der Wirtschaft lag. Die Steuerreform 1991 sowie die restriktive Finanzpolitik 1991 verstärkten die Schock-Abkühlung der Wirtschaft, indem sie die ohnehin steigende Sparquote der privaten Haushalte unterstützten. Drittens führten die Regierungskrise 1990 sowie die einsetzenden Anzeichen für einen Wirtschaftsabschwung auf den Finanzmärkten zu schwindendem Vertrauen in die Fähigkeit der schwedischen Regierung, die Konjunktur sanft in die Rezession zu führen. Es wurde stattdessen auf eine erneute Abwertung spekuliert, die Investoren flüchteten bei geringsten Unruhen aus der schwedischen Krone. Dies führte zu einem höheren Zinsniveau in einer Zeit, in der für eine sanfte Landung der Wirtschaft aus der Überhitzung eigentlich eine leicht expansive Geldpolitik angemessen gewesen wäre. Die steigenden Zinsen verschärften die Rezession. Viertens drehte auch die weltweite Konjunktur Anfang der 90er Jahre ins Minus. Diese Entwicklung kam mit hausgemachten Problemen zusammen.

5.2.2.2 Die bürgerliche Regierung: 1991 bis 1994

Bei den Parlamentswahlen im Jahr 1991 wurde die sozialdemokratische Minderheitsregierung abgelöst (s.o.). Parlamentarisch hatte die Mitte-Rechts-Koalition unter Carl Bildt jedoch keine Mehrheit und war entsprechend entweder auf eine Unterstützung durch eine Partei des linken Lagers oder durch die rechtspopulistische *Ny Demokrati* angewiesen.²⁹¹

Für die wirtschafts- und finanzpolitische Linie der neuen Regierung war die Finanzministerin Anne Wibble zuständig. In der ersten wirtschaftspolitischen Vorlage im Oktober 1991 der Regierung (Herbstvorlage) wurden vier Hauptaufgaben für die Regierungspolitik benannt (Riksdag 1991a: 4): Schweden in die Europäische Gemeinschaft zu führen, neues Wachstum und mehr Wahlfreiheit im Wohlfahrtsstaat zu schaffen sowie die Umweltpolitik zu stärken. Mit Blick auf die Wirtschaftssituation setzte die Regierung auf langfristige bis mittelfristige Maßnahmen, um die Konjunktur zu stimulieren (Riksdag 1991a: 3): Senkung der Steuerlast und Verbot von Steuererhöhungen bei Kommunen.²⁹² Neben den Steuersenkungen schlug die Regierung einige Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben vor: Die Einführung eines Karenztags bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Verschiebung einer Kindergelderhöhung sowie der Erhöhung der Unterstützung für

²⁹¹ Die Bildung einer Mehrheitsregierung aus fünf Parteien scheiterte an Bengt Westerberg, dem Vorsitzenden der liberalen *Folkpartiet*. Er schloss noch am Wahlabend eine Koalition mit der *Ny Demokrati* aus. (Carlsson 2003: 455-456).

²⁹² Im Detail bezogen sich die Steuersenkungen insbesondere auf die Kapital- und Aktienbesteuerung, die Erbschaftsteuer und die Vermögenssteuer (Riksdag 1991b). Als wichtiges Ziel wurde unter anderem angeführt, das private Sparen durch die Senkung der Kapitalbesteuerung fördern zu wollen (Riksdag 1991b: 60). Zusätzlich wurde eine Absenkung der Mehrwertsteuer für Lebensmittel, Transporte und gastronomische Dienste von 25 auf 18 Prozent beschlossen.

Studierende. Daneben wurde der Kampf gegen die Inflation als wichtigste Aufgabe der Wirtschaftspolitik genannt (Riksdag 1991a: 7).

Zentrales Dokument für die wirtschafts- und finanzpolitische Ausrichtung einer Regierung ist der Staatshaushalt. Die Bildt-Regierung legte ihren Entwurf für das Budgetjahr 1991/92 und den dazugehörigen Finanzplan im Dezember 1991 vor (Riksdag 1991c). Darin stellte die Regierung einen jährlichen Steuersenkungsbedarf von 10 Mrd. Kronen bis Mitte der 90er Jahre fest. Gleichzeitig formulierte sie eine möglichst geringe Inflationsrate als Ziel für ihre Wirtschaftspolitik (Riksdag 1991c: 9). Die konkreten Maßnahmen im Haushaltsentwurf erbrachten auf der Ausgabenseite inklusive der Maßnahmen aus dem Herbst-Entwurf Einsparungen von rund 14 Mrd. Kronen im Budgetjahr 1992/1993.²⁹³ Trotz der Ausgabensenkungen rechnete die Regierung jedoch für das Budgetjahr 1992/1993 mit einem steigenden Defizit im Haushalt (Riksdag 1991c: 16). Ein Grund dafür waren die vorgeschlagenen Steuersenkungen, die sich auf rund 17 Mrd. Kronen addierten (Riksdag 1992a: 6).

Die *Kompletteringsproposition*, die in Schweden als eine Art Nachtragshaushalt bis zur Reform des Budgetprozesses regelmäßig im Frühjahr vorlegt wurde, stand bereits im Zeichen deutlich verschlechterter ökonomischer Rahmenbedingungen (Riksdag 1992). So wurden die Erwartungen für das Budgetdefizit für das Budgetjahr 1992/93 auf 101,8 Mrd. Kronen um rund 30 Mrd. Kronen nach oben korrigiert. Jedoch gelang es der Bildt-Regierung nicht, sich auf weitere große Sparmaßnahmen zu einigen. Man beschloss lediglich Einsparungen von 10 Mrd. Kronen über drei Jahre hinweg – gemeinsam mit den Vorschlägen des Haushaltsentwurfs also insgesamt rund 30 Mrd. Kronen (Riksdag 1992a: 13). Innerhalb der Regierung war das Bewusstsein für die Wirtschaftskrise und die notwendigen Sparmaßnahmen noch nicht gereift. „Mir selbst war völlig klar, dass mehr als die doppelte Summe erforderlich gewesen wäre, bis zu 55 oder 60 Mrd. Kronen“, schreibt Anne Wibble in ihren Memoiren (Wibble 1994: 24). Stattdessen verschob man weitere Einsparungen auf die Zukunft, etwa die Überprüfung der Ausgaben im Sozialversicherungssystem. Und auch von Versprechungen für weitere Steuersenkungen wollte man nicht Abstand nehmen (Carlsson 2003: 470). So wurde etwa die Reduzierung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes von 25 auf 22 Prozent zum 1. Januar 1993 angekündigt. Dass es jedoch zu Meinungsverschiedenheiten bei den Verhandlungen in der Regierung kam, zeigt ein Radio-Interview des Parteichefs der Liberalen und Sozialministers Bengt Westerberg. Dort kritisierte er die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik und stellte die versprochenen Steuersenkungen in Frage (Carlsson 2003: 469).

Die Spekulationen gegen die schwedische Krone blieben auch nach dem Machtwechsel nicht aus. Bereits in der ersten Dezemberwoche 1991 musste die Reichsbank den Zinssatz um sechs Prozentpunkte auf 17,5 Prozent erhöhen, um den Kapitalabfluss zu stoppen. Nach einem etwas ruhigeren Frühjahr spitzte sich die Lage dann im Sommer 1992 zu. Obwohl die Zentralbank Ende August die Zinsen in zwei Schritten von 12 auf 16

²⁹³ Die wichtigsten Beschlüsse waren die Einführung von jetzt zwei Karenztagen bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, eine deutliche Absenkung der Transfers zu den Kommunen sowie Einsparungen bei der Wohnungsbauförderung.

Prozent erhöhte, stieg nach der Aufgabe des fixen Wechselkurses durch Finnland der Druck auf die schwedische Krone weiter. Als eine Erhöhung des Zinssatzes auf 24 Prozent verpuffte, setzte die Reichsbank die Zinsen kurzfristig auf 75 Prozent fest. Nach einigen Tagen konnte das Niveau wieder auf zunächst 20 Prozent gesenkt werden, später noch niedriger (Riksdag 2001: 18).

Den Grund für das sinkende Vertrauen in die Krone sieht der politische Chronist Christer Isaksson auch im Handeln der Regierung (Isaksson 1995: 39):

„Die akute Krise, die viele erwartet hatten, traf ein. Im Nachhinein betrachtet war es eigentlich seltsam, dass die Regierung die Krise nicht entdeckte. Oder nicht einmal versuchte, so zu tun, als ob. Die Regierung hatte ihr berühmtes Harpsund-Treffen, und alle, die frühzeitig vor den Problemen, die vor der Türe standen, gewarnt hatten, nahmen an, dass die Minister diese diskutierten. Doch sie aßen Krabben und nahmen die Krise nicht zur Kenntnis.“

Während des Harpsund-Treffens im Sommer forderte die damalige Finanzministerin Anne Wibble gemeinsam mit ihrem Parteichef Westerberg den Regierungschef Carl Bildt dazu auf, das Gespräch mit den Sozialdemokraten zu suchen (Wibble 1994: 26). Doch der Premier ließ sich mit der Kontaktaufnahme Zeit. Erst als die Reichsbank Ende August den Zinssatz abermals erhöhte, versprach Bildt eine gemeinsame Lösung mit den Sozialdemokraten anzustreben. Um die Märkte zu beruhigen, teilte man die Absicht, gemeinsame Gespräche über ein Krisenpaket zu führen, öffentlich mit (Riksdag 2001: 18).

Zu einem Ergebnis kamen die Verhandlungen jedoch erst im September, bei der nächsten großen Attacke auf die schwedische Krone. Am 16. September mussten sowohl die italienische Lira als auch das britische Pfund den fixen Wechselkurs zum Ecu aufgeben. Die schwedische Reichsbank verteidigte hingegen den Kurs erneut – durch Zinserhöhungen auf bis zu 500 Prozent (Riksdag 2001: 18). Gleichzeitig intensivierten die Sozialdemokraten und die Regierung ihre Verhandlungen über ein großes Krisenpaket. Dies wurde in der Nacht zum Montag, 20. September, abgeschlossen und vor dem Start der Börse präsentiert. Ein zweites Paket folgte am 30. September. Die Übereinkommen sahen Budgetverstärkungen von mehr als 40 Mrd. Kronen durch Einnahmeerhöhungen (14,2 Mrd. Kronen) und Ausgabensenkungen (28,1 Mrd. Kronen) vor. Der Nettoeffekt auf das Kalenderjahr 1993 lag bei rund 20 Mrd. Kronen (Riksdag 1992b: 17). Die Maßnahmen betrafen alle Ausgabenbereiche und beinhalteten insbesondere eine Senkung der Lohnersatzraten in der Kranken- und Unfallversicherung, eine geringere Angleichung des Rentenniveaus, Kürzungen beim Kindergeld und Änderungen bei der Wohnungsbauförderung. Auf der Einnahmeseite wurden Benzin- und Tabaksteuer erhöht sowie die beschlossene Abschaffung der Vermögenssteuer verschoben. Die beiden Krisenpakete zeigten Wirkung auf dem Kapitalmarkt. Die Lage beruhigte sich und die Reichsbank konnte bis November das Zinsniveau auf 11,5 Prozent senken (Wibble 1994: 35, Riksdag 2001: 19).

Mitte November kam jedoch neue Unruhe auf den internationalen Finanzmärkten auf. Den Hintergrund bildeten Gerüchte über eine weitere Verschlechterung der schwedischen Konjunkturaussichten sowie über

Probleme der Finanzverwaltung bei der Emission von Staatsschuldscheinen (Riksdag 2001: 19). Die Reichsbank tätigte Stützungskäufe und erhöhte die Zinsen auf 20 Prozent – ohne den Kapitalabfluss einzudämmen. Ein weiteres Krisenpaket zwischen Sozialdemokraten und Regierung scheiterte am Widerstand der Sozialdemokraten um Ingvar Carlsson (Carlsson 2003: 502):

„Nun war die Grenze für mich erreicht. Wir hatten kraftvolle Versuche getätigt, den festen Wechselkurs zu verteidigen – ohne Erfolg. Es war nicht zu rechtfertigen noch mehr Mittel für diese Politik auszugeben. Eine weiter geschwächte Kaufkraft des schwedischen Volkes hätte neue Risiken für eine noch tiefere Rezession, geringeres Wachstum und höhere Arbeitslosigkeit geschaffen.“

Entsprechend gab die Reichsbank den festen Wechselkurs am Nachmittag des 19. Novembers auf und die Krone wertete im flexiblen Regime danach mit rund 15 Prozent gegenüber dem Ecu ab (Wibble 1994: 36, Riksdag 2001: 19). Die Reichsbank senkte in den Folgemonaten das Zinsniveau stufenweise – auf 9,75 Prozent im Februar 1993.

Doch die Unruhe an der Währungsfront war nicht die einzige Folge der Wirtschaftskrise. Insbesondere der Immobiliensektor brach 1991 und 1992 völlig zusammen, wodurch sowohl die Immobilienwirtschaft wie auch Banken unter Druck gerieten. Der Bankensektor hatte im Zuge der Deregulierung der Finanzmärkte Kredite vergeben, ohne ausreichend Sicherheiten zu verlangen. Anfang der 90er Jahre führte dies zu großen Problemen innerhalb der Finanzwirtschaft. Die schwedische Regierung reagierte mit einem Plan zur Stützung des Bankensektors, der zeitgleich mit den beiden Krisenpaketen im November 1992 gemeinsam mit den Sozialdemokraten beschlossen wurde. Der Plan sah insbesondere Kapitalzuschüsse und den Kauf von neuemittierten Aktien (Nordbank) vor, sowie die Übernahme von faulen Krediten in eine staatseigene *Bad Bank* und Staatsgarantien für alle Bankeinlagen. Der Staatshaushalt 1992/93 wurde dadurch mit rund 23 Mrd. Kronen zusätzlich belastet (Riksdag 1992c: 30).

Nach dem Ende der Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten in den Krisenpaketen unterstrich die bürgerliche Regierung den Bedarf für eine langfristige Sanierungsstrategie (Wibble 1994: 48). Die Regierung berechnete, dass in den Jahren 1994 bis 1998 ein jährliches Sparvolumen von 10 Mrd. Kronen nötig sei, um das konjunkturbereinigte Defizit auszugleichen (Riksdag 1992c: 5). Konkrete Ziele und Maßnahmen für ein solches Sanierungsprogramm wurden zwar noch nicht genannt. Dennoch sah der Haushaltsentwurf für das Budgetjahr 1993/94 weitere Sparmaßnahmen vor – etwa bei der Arbeitslosenversicherung (Senkung des Lohnersatzniveaus von 90 auf 80%, Einführung von Wartetagen) (Anderson 1998: 319). Insgesamt summierten sich die Ausgabensenkungen auf rund 16,8 Mrd. Kronen.

Den angekündigten mehrjährigen Sanierungsplan legte Finanzministerin Anne Wibble in der *Kompletteringsproposition* im Frühjahr 1993 vor. Darin wurde das Defizit für das Jahr 1993 erheblich nach oben korrigiert – auf insgesamt fast 200 Mrd. Kronen. Das Konsolidierungsprogramm, der „Nathalie-Plan“, umfasste Budgetverstärkungen von insgesamt 81 Mrd. Kronen bis 1998. Davon entfielen 15 Mrd. auf die Einnahmesei-

te und 61 Mrd. auf die Ausgabenseite. Rund 5 Mrd. sollten beim ATP-Rentensystem eingespart werden. Die inhaltliche Ausgestaltung der Einnahmeerhöhungen und Ausgabensenkungen blieb jedoch unklar. Auf der Ausgabenseite wurden zwar einzelne Sparbereiche definiert.²⁹⁴ Die einzelnen Maßnahmen wurden jedoch noch nicht beschlossen, und sollten erst später konkretisiert werden (Riksdag 1993a: 28). Zudem beruhte ein Teil des Sanierungsprogramms auf einem Buchungstrick: Insgesamt 35 Mrd. Kronen Einsparungen sollten durch einen real unveränderten Konsum erbracht werden. Rechnungstechnisch wurden dazu die Ausgaben bei real unverändertem Konsum mit dem langfristigen Trend der Konsumausgaben verglichen, der historisch zwei Prozent über dem realen Wachstum gelegen hatte (Riksdag 1993a: 27, Wibble 1994: 49). Konkrete Sparmaßnahmen bei den Konsumausgaben wurden aber nicht entschieden.

Insgesamt krankte der Nathalie-Plan bereits bei seiner Verabschiedung im Reichstag daran, dass „zu wenig Maßnahmen beschlossen oder spezifiziert waren“ – so eine Analyse des Finanzministeriums aus dem Jahr 2001 (Riksdag 2001: 24). Zudem lagen den Annahmen für die wirtschaftliche Entwicklung zu optimistische Prognosen zugrunde.²⁹⁵ Es wurde für die Jahre nach 1996 mit einem Wirtschaftswachstum von vier Prozent gerechnet (Riksdag 2001: 24), sowie mit einem Zinsniveau, das unter dem deutschen Niveau liegen sollte. Anne Wibble sieht dies in der Retrospektive ähnlich (Wibble 1994: 64): „Zwar ging die Arbeit mit der Schaffung des Sanierungsplanes relativ einfach voran, allerdings war mit der Annahme durch den Reichstag nur die erste Schlacht gewonnen. Danach musste er erfüllt und konkretisiert werden.“ Insbesondere wegen der Unberechenbarkeit der *Ny Demokrati* bei Abstimmungen im Reichstag erwies sich die Konkretisierung der anvisierten Sparbeschlüsse aber als schwierig. „Die *Ny Demokrati* änderte ihre Meinung täglich und von Ausschuss zu Ausschuss“ (Wibble 1994: 64).

Die ersten Probleme bei der Erfüllung der Ziele zeigten sich bereits im Herbst 1993 – ein halbes Jahr nach Vorstellung des Nathalie-Plans. Zwar einigte man sich auf Steuererhöhungen bei Verbrauchssteuern, die etwa 7,4 Mrd. Euro einbrachten (Riksdag 1993b: 32). Große Ausgabensenkungen wurden aber nicht beschlossen. Dies lag auch daran, dass sich die *Ny Demokrati* im Parlament nicht mehr zu ihren Zusagen vom Frühjahr bekannte (Wibble 1994: 65). Die Regierung verschob Sparmaßnahmen erneut. „Ich hätte es gerne gesehen, wenn wir weiter spezifiziert hätten, zum Beispiel das Zeitprofil des Sanierungsprogramms“, schreibt die damalige Finanzministerin Anne Wibble (Wibble 1994: 64).

Allerdings beschloss die Regierung die Einführung einer allgemeinen obligatorischen Arbeitslosenversicherung zum 1.1.1994. Sie sollte durch eine verpflichtende und steigende Abgabe auf den Arbeitslohn (*Egenavgift*) bezahlt werden (Riksdag 1993b: 20). Den entsprechenden Gesetzentwurf legte die Regierung dem Reichstag am 25. Oktober 1993 vor (Riksdag 1993c). Er sah neben der Neuorganisation der Arbeitslosenver-

²⁹⁴ So sollten weitere 10 Mrd. Kronen aus einer Reform der Arbeitslosenversicherung kommen, sowie 8 Mrd. aus einer Abschaffung der *Delpension*. Die *Delpension* ist eine Art Vor-Ruhestand, in dem der Arbeitnehmer weniger arbeitet, weniger verdient und zum Ausgleich einen Frühpensions-Zuschuss vom Staat erhält.

²⁹⁵ Interview mit Göran Persson, Zeile 29-30 (Anhangband II).

sicherung eine neue Finanzierung der Leistungen vor (Anderson 1998: 285-294). Dabei ging es der Regierung nicht nur um die Begrenzung des Defizits und um das Sparvolumen von etwa 6-7 Mrd. Kronen. Vielmehr wollte sie auch die Gewerkschaften aus der Verwaltung der Versicherung drängen und den Dauerbezug von Arbeitslosengeld durch Wiedererwerb der Bezugsrechte z.B. nach Umschulungen unmöglich machen. Die parlamentarische Behandlung der Reform der Arbeitslosenversicherung zog sich bis ins Frühjahr 1994 hin (dazu insbesondere: Anderson 1998: 285-294) und war wiederum durch die Unberechenbarkeit der *Ny Demokrati* geprägt. Die Partei stimmte im Arbeitsmarkt-Ausschuss gemeinsam mit der linken Opposition gegen die Reform, obwohl sie sich zuvor dafür ausgesprochen hatte (Anderson 1998: 288). Letztlich wurde die Reform aufgeteilt: Über die Finanzierungsteile stimmte der Reichstag noch vor Weihnachten ab, während über die Bezugsregeln erst im Frühjahr 1994 entschieden werden sollte. Damit erreichte die Bildt-Regierung zumindest mit Blick auf die Einsparungen von rund 6 Mrd. Euro einen Teilerfolg.

Der Haushaltsplanentwurf für das Budgetjahr 1994/95 brachte kaum zusätzliche Sparmaßnahmen. Neben den bereits beschlossenen 6,7 Mrd. Kronen durch höhere Verbrauchssteuern und den Einsparungen durch die Reform der Arbeitslosenversicherung einigte man sich nur auf Kürzungen bei Arzneimitteln und Zahnersatz (insgesamt 1,2 Mrd. Kronen) sowie bei den Ausgaben der Ministerien (2,1 Mrd. Kronen) (Riksdag 1993d: 36). Damit betrug die Budgetverstärkungen infolge des Nathalie-Plans laut Regierungsangaben insgesamt rund 17 Mrd. Kronen (Riksdag 1993d: 37). Allerdings wurden auf institutioneller Ebene einige Reformen initiiert. Im Anschluss an den Abschlussbericht einer Reformkommission zur Arbeit des Reichstages (Riksdag 1993e) wurde eine Umstellung des Budgetprozesses in Aussicht gestellt. Das Ziel bestand darin, die Behandlung von Budgetfragen im Parlament auf eine Rahmenbudgetierung umzustellen (Riksdag 1993d: 95).

Die letzte große Vorlage zur Finanz- und Wirtschaftspolitik der Bildt-Regierung wurde dem Reichstag im April 1994 (Nachtragshaushalt 1994/95) übermittelt. Darin stellte die Regierung fest, dass seit Amtsantritt insgesamt Budgetverstärkungen von rund 90 Mrd. Kronen beschlossen wurden – rund 62 Mrd. Kronen auf der Ausgabenseite und etwa 28 Mrd. durch Einnahmesteigerungen (Riksdag 1994a: 17) (Tab. 5.1). Die insgesamt größten budgetären Effekte gingen dabei von den beiden Krisenpaketen vom November 1992 aus. Verteilt nach einzelnen Ministerien entfallen die umfangreichsten Verstärkungen des Budgets auf das Finanzministerium (38,4 Mrd. Kronen) – insbesondere aufgrund geringerer Zahlungen an die Kommunen, verminderter Subventionen für den Wohnungsbau und der Erhöhung der Verbrauchssteuern.

Allerdings sind von den Einsparungen auf der Ausgabenseite diverse Steuererleichterungen zu saldieren, die insbesondere in den ersten beiden Jahren der Amtszeit beschlossen wurden. Sie summieren sich auf insgesamt rund 40 Mrd. Kronen (Riksdag 1993b: 35). Somit kann man den Gesamteffekt auf etwa 31 Mrd. Kronen netto in den ersten drei Budgetjahren schätzen. Eine genauere Bestimmung des Nettoeffekts ist unmöglich, da durch Veränderungen und Abweichungen der abschließenden Beschlüsse von den Regierungsentwürfen keine genaue Kalkulationsgrundlage besteht.

Tab. 5.1: Budgetverstärkungen Haushaltsjahre 1992/93 bis 94/95

Haushaltsjahr	92/93	kumuliert 93/94	kumuliert 94/95	Voller Effekt
Herbstvorlage 91 und Haushaltsentwurf 92/93	11,3	13,2	15,1	15,1
Nachtragshaushalt 92	1,1	3,5	5,0	13,8
Krisenpakete 92	7,2	21,8	26,5	24,9
Haushaltsentwurf 93/94		12,5	14,8	17,4
Herbstvorlage 93, Haushalt 94/95			9,8	19,5
Gesamt	19,6	51,0	71,2	90,7

Quelle: Riksdag 1994a: 18

Neben der Rückschau auf die geleisteten Sparmaßnahmen blickte die Regierung in ihrer letzten Vorlage vor den Wahlen auch auf die kommende Legislaturperiode voraus. Um die fehlenden knapp 26 Mrd. Kronen für die Erfüllung des Nathalie-Plans bis 1998 zu erbringen, versprach die Regierung, im Haushaltsplanentwurf 1995 insgesamt 25 Mrd. Kronen Einsparungen vorzuschlagen und zusätzlich 20 Mrd. Kronen Budgetverstärkungen im Jahr 1999 anzuvisieren. Spezifiziert wurden im Nachtragshaushalt jedoch nur wenige Maßnahmen (Riksdag 1994a: 73-75).²⁹⁶ Die sozialdemokratische Opposition kritisierte den Haushalt als „mageres Dokument einer Regierung, die sich in Auflösung befindet“ (Riksdag 1994b). Sie legte selbst einen Sanierungsplan mit konkreten Sparmaßnahmen vor: Insgesamt 6,5 Mrd. Kronen auf der Ausgabenseite und 3,8 Mrd. Kronen durch höhere Steuern. Gemeinsam mit Einmaleffekten und prognostizierten geringeren Ausgaben von 14 Mrd. Kronen durch sinkende Arbeitslosigkeit dank aktiverer Arbeitsmarktpolitik sowie abzüglich höherer Ausgaben berechnete die Fraktion um Ingvar Carlsson eine Budgetverstärkung von knapp 18 Mrd. Kronen. Dieses Sanierungspaket kam nicht überraschend. Bereits im Januar hatten sich die Sozialdemokraten als Konsolidierer profiliert und Kürzungen bei der *Föräldraförsäkring* vorgeschlagen (Isaksson 1995: 53, Carlsson 2003: 522).

5.2.2.3 Die sozialdemokratische Regierung: 1994-2000

Die Sozialdemokraten gewannen die Wahl im Herbst 1994 mit deutlichem Vorsprung und erreichte rund 45 Prozent der Stimmen (s.o.). Dennoch war das Ergebnis für die Partei eine kleine Enttäuschung – hatten die Sozialdemokraten noch im Frühjahr in Umfragen bei fast 50 Prozent gelegen und von einer absoluten Mehrheit geträumt (Isaksson 1994: 87, Carlsson 2003: 538). Der Rückgang in den Umfragen kurz vor der Wahl und beim Wahlergebnis selbst lässt sich auf die öffentlichen Diskussionen über das sozialdemokratische Sparprogramm zurückführen. Dieses war im Wahlprogramm enthalten, das die sozialdemokratische Parteiführung um Ingvar Carlsson, Mona Sahlin und Göran Persson am 19. August 1994 vorlegte.

Das Interesse der Medien am Wahlprogramm war riesig (Isaksson 1994: 72, Carlsson 2003: 533). Zum einen, weil durch die Wahlumfragen eine Rückkehr der Sozialdemokraten an die Macht wahrscheinlich war. Zum anderen, weil bereits in den Wochen zuvor Gerüchte über eine umfangreiche Sparliste durchgesickert waren. Die Anlage zum Wahlprogramm der Sozialdemokraten enthielt das erwartete Kürzungsprogramm:

²⁹⁶ Beschlossen wurden Veränderungen bei der *DeIpension* und bei der *Föräldraförsökring* (Versicherungsleistungen für Eltern nach der Geburt von Kindern), sowie höhere Einmalerglöse aus Privatisierungen.

Budgetverstärkungen von insgesamt 61 Mrd. Kronen, hälftig durch Ausgabensenkungen und Steuererhöhungen finanziert. Darüber hinaus baten die Sozialdemokraten die Wähler um ein „offenes Mandat“, um weitere Einsparungen vorzunehmen, wenn es die finanzielle Situation erfordert (Persson 2007: 73).

Die öffentliche Reaktion auf die Pläne der Sozialdemokraten war geteilt. Auf der einen Seite gelang der Partei ein „massenmedialer Staatscoup“ (Isaksson 1994: 70): „Nach der Pressekonferenz schlug das politische Bewusstsein der Journalisten und der Wählerschaft kräftig um. Bis zu diesem Datum regierte Carl Bildt. Am Tag danach hatten die Sozialdemokraten die Initiative“ (Isaksson 1994: 73). Auf der anderen Seite begann kurz nach der Präsentation die Diskussion über einzelne Teile der Sparliste, die von den Anhängern der Partei als Verrat der sozialdemokratischen Werte angesehen wurde. Insbesondere die Einführung eines Karenztages in der *Föräldraförsäkring* wurde kritisiert – vom politischen Gegner, innerhalb der sozialdemokratischen Partei und auch in den Medien (Isaksson 1994: III-129).²⁹⁷ Von der Verschlechterung der Umfragewerte durch die Veröffentlichung des Sparprogramms profitierte vor allem die Linkspartei (Carlsson 2003: 543). Die Sozialdemokraten verloren zwar eine mögliche absolute Mehrheit, die Ablösung der Bildt-Regierung war jedoch nicht in Gefahr (Isaksson 1994: 87).

Nach der Wahl hatte der designierte Premierminister Ingvar Carlsson die Absicht, einen Blitzstart hinzulegen. Aus diesem Grund hatte er bereits während der Amtszeit der bürgerlichen Regierung in einer Arbeitsgruppe (Kjell-Larsson-Gruppe) untersuchen lassen, welche Schritte er bei einem Regierungswechsel unternehmen müsse (Isaksson 1994: 40). Nachdem eine Amtsübernahme während der Legislaturperiode nicht stattgefunden hatte, bildeten die Vorschläge der Gruppe die Grundlage für die ersten Maßnahmen nach der Amtsübernahme (Isaksson 1994: 171). Direkt nach dem Wahlsieg traf sich eine Gruppe ausgewählter Sozialdemokraten unter der Leitung des ehemaligen Finanzministers Larssons und arbeitete sehr detaillierte Pläne für die Organisation der Regierung und die wichtigsten inhaltlichen Leitlinien für die einzelnen Ministerien aus (Isaksson 1994: 174). Die Gruppe spielte zusätzlich verschiedene Personaltableaus für die Besetzung der Regierungsämter durch und arbeitete direkt dem künftigen Premierminister Ingvar Carlsson zu. Ergebnis dieser guten Vorbereitung der Regierungsübernahme war ein Kabinett nach dem Geschmack Ingvar Carlssons.

„Früher wurden die Minister im Wissen darüber ausgewählt, dass diese darüber entscheiden durften, welche Mitarbeiter in den Ministerien eingesetzt würden. Nun wurden sie zum Großteil vor vollendete Tatsachen gestellt. Die Erklärung für die Zentralisierung ist recht einfach: Der Premierminister will angesichts der wirtschaftlichen Probleme (...) größere Kontrolle sowohl über die Minister als auch über die anderen politischen Angestellten in den Ministerien haben.“ (Isaksson 1994: 183).

²⁹⁷ Die bisherige Regelung sah vor, dass Eltern bei Krankheit ihrer Kinder das Recht haben, zu Hause zu bleiben und dafür einen Lohnersatz zu erhalten. Der Vorschlag der Sozialdemokraten sah vor, den Lohnersatz erst ab dem zweiten Tag der Krankheit zu bezahlen.

Die Bildung einer parlamentarischen Mehrheit für die Wahl des Premierministers und für den ersten wirtschaftspolitischen Gesetzentwurf, der traditionell im Herbst vorgelegt wird, war indes schwieriger. Zwar hatte sich die *Folkpartiet* schon vor der Wahl offen für eine Koalition erklärt; Nach deren Stimmenverlusten in der Wahl, wegen Gegenwinds in den eigenen Reihen und aus Angst vor einer Abstrafung durch die Wähler im bevorstehenden Referendum zur EU-Mitgliedschaft, schloss Ingvar Carlsson jedoch eine solche Koalition aus (Isaksson 1994: 211, Carlsson 2003: 548).²⁹⁸ Die Zentrumspartei wiederum war zu einer sofortigen Zusammenarbeit nicht bereit (Persson 2007: 79), sodass nur die linke *Vänsterpartiet* als parlamentarischer Unterstützer blieb.

Gemeinsam mit der Linkspartei brachte der neue Finanzminister Persson bereits in der ersten wirtschaftspolitischen Vorlage ein umfassendes Sanierungsprogramm auf den Weg. Dass sich die Linkspartei hinter die Einschnitte und Steuererhöhungen stellte, lässt sich durch mehrere Faktoren erklären. Zum einen, so Göran Persson, fühlten sich die Linken in der Verantwortung: „They could not just say: It’s up to the right wing to handle this. No, we had won the election. And they felt responsible“²⁹⁹. Zweitens gaben die Sozialdemokraten in den Verhandlungen insbesondere bei der Einbeziehung der Kommunen in die Sanierung etwas nach – womit die Linkspartei einen eigenen Erfolg aus den Verhandlungen mitnehmen konnte.³⁰⁰ Drittens war die Position der neuen Parteichefin Gudrun Schyman entscheidend: „But they [*die Linkspartei, d. Verf.*] had decided that this time, they wanted to be serious. So I must give them credit that they supported a number of decisions that were problematic for them. But Gudrun Schyman had a strong position in the party – so she could do it“³⁰¹. Schließlich hoffte die Linkspartei, durch eine Unterstützung des Sparprogramms die Grundlage für eine längere Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten gelegt zu haben, um danach Teile des eigenen Programms durchzusetzen – etwa beim Arbeitsrecht (Isaksson 1994: 230).

Inhaltlich sah der Gesetzentwurf vom Herbst einen Sanierungsplan im Umfang von etwa 113 Mrd. Kronen (Effekt 1998) vor. Davon wurden in der Vorlage bereits 57,1 Mrd. Kronen spezifiziert³⁰²: 25,5 Mrd. durch Ausgabenkürzungen und 31,6 Mrd. durch Steuererhöhungen (Riksdag 1994c: 22). Damit, so die Berechnungen der Regierung, könne die Schuldenquote spätestens 1998 stabilisiert werden.³⁰³ Die größten Einsparungen erbrachten Kürzungen bei Pensionen, die Rücknahme des von der bürgerlichen Regierung eingeführten Betreuungsgeldes sowie viele kleinere Sparmaßnahmen in den einzelnen Ministerien. Dazu wurde die Indexie-

²⁹⁸ Dazu auch die Aussagen von Göran Persson im Interview, Zeile 137-141 (Anhangband II).

²⁹⁹ Interview mit Göran Persson, Zeile 161-162 (Anhangband II).

³⁰⁰ Nicht zuletzt wurde die Linkspartei dazu genutzt, die Reform der Arbeitslosenversicherung zurückzudrehen – insbesondere deren Nationalisierung und die obligatorische Mitgliedschaft. Gemeinsam mit den Steuererhöhungen, die einen Teil der Erleichterungen der bürgerlichen Regierung rückgängig machten, brachte dies der Regierung den Vorwurf einer „*återställarstrategi*“ (Strategie des „Rückgängig-Machens“) ein.

³⁰¹ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 142-145 (Anhangband II).

³⁰² Von den 57 Mrd. wurden etwa 39 Mrd. im Budgetjahr 1995/96 erbracht, die restlichen 18 Mrd. wirkten erst bis zum Jahr 1998.

³⁰³ In den Umfang des Sparpakets rechnete das Finanzministerium auch 18,3 Mrd. Kronen ein, die aus Sanierungsbeschlüssen der alten Regierung stammten und erst jetzt budgetwirksam wurden.

rung vieler sozialpolitischer Leistungen an das Preisniveau über den sogenannten *Basbelopp* (Kalkulationsbasis) an die Lage der öffentlichen Finanzen gekoppelt, nach der Regel: Eine volle Indexierung erfolgt nur, wenn das Defizit auf weniger als 50 Mrd. Kronen sinkt. Auf der Einnahmeseite wurde eine Reichensteuer eingeführt (*Värns katt*) (4,2 Mrd. Kronen), sowie die Kapitalbesteuerung erhöht (7,5 Mrd. Kronen). Daneben verständigte man sich auf die weitere Erhöhung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung – eine Änderung, die bis 1998 14,4 Mrd. Kronen Mehreinnahmen bringen sollte. Für die Vorlage zum Haushaltsplanentwurf 1995 kündigte die Regierung zusätzliche Maßnahmen in Höhe von rund 20 Mrd. Kronen an und verwies dabei auf das offene Mandat, das sie im Wahlprogramm von den Wählern gefordert habe. Mit den zusätzlichen Einsparungen und durch die Kalkulation geringerer Zinsausgaben (18 Mrd. Kronen) berechnete die Regierung einen Sanierungsbeitrag von rund 113 Mrd. Kronen bis zum Jahr 1998.³⁰⁴ Die wichtigste Veränderung im Gegensatz zu den bürgerlichen Sparplänen war, dass die Sparmaßnahmen sehr viel konkreter gefasst waren. Sie wurden bereits auf die einzelnen Ministerien und einzelne Programme verteilt und entsprechend beziffert. Außerdem hatte die Regierung eine parlamentarische Mehrheit für das Sparpaket sicher. Deshalb mussten keine Verhandlungen über Details des Pakets in den Ausschüssen geführt werden.

Im Haushaltsplanentwurf, der dem Reichstag vor der Weihnachtspause 1994 vorgelegt wurde, spezifizierte die Regierung das Sanierungsprogramm weiter (Riksdag 1994d). Es wurden Budgetverstärkungen von 21,7 Mrd. Kronen netto vorgeschlagen und damit der Plan erfüllt, ein 113 Mrd. schweres Konsolidierungsprogramm zu verabschieden. Die Maßnahmen setzten sich aus vielen Einzelkürzungen bei allen Ministerien zusammen (Riksdag 1994d: 58-64, Riksdag 1996a: 105).³⁰⁵ Gleichzeitig wurde eine allgemeine Einsparung von 11 Prozent auf den öffentlichen Konsum beschlossen (Riksdag 1994d: 59).

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen war der Arbeitsmarkt. So versuchte die Regierung mit einigen Maßnahmen die Arbeitslosigkeit zu senken und indirekt eine positive Wirkung auf den Haushalt zu erreichen. So sollten die Arbeitgeberbeiträge für solche Firmen ein Jahr lang gesenkt werden, die im ersten Halbjahr 1995 Arbeitslose einstellten. Daneben wurde Geld für zusätzliche Ausbildungsplätze für Jugendliche unter 25 Jahren bereitgestellt. Finanziert werden sollten diese Maßnahmen zum einen durch Umschichtungen innerhalb des Arbeitsmarkt-Budgets, zum anderen durch Einmal Erlöse (Riksdag 1994d: 44-46).³⁰⁶

Einige der wichtigsten Maßnahmen des Haushaltsplanentwurfes konnte die Regierung jedoch nicht im Parlament durchsetzen. Denn die Linkspartei weigerte sich, eine vorgeschlagene Senkung des Lohnersatzniveaus in der Krankenversicherung auf 75 Prozent ab dem 1.1.1997 mitzutragen (Anderson 1998: 169). Außerdem

³⁰⁴ Neben den Einsparungen finanzierte die Regierung auch ein Investitionsprogramm für Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von rund 14 Mrd. Kronen. Die Finanzierung erfolgte durch geringere Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik. Das Ziel der Maßnahmen war, die Wirtschaft anzukurbeln und die Arbeitslosigkeit zu senken.

³⁰⁵ Betroffen waren vor allem das Sozial- und das Arbeitsministerium: Das Kindergeld wurde reduziert und Zahlungen für Vorruheständler gekürzt.

³⁰⁶ Die endgültige Finanzierung wurde erst mit der *Kompletteringsproposition* festgelegt (Riksdag 1995a: 26).

wollte sie nicht alle vorgesehenen Änderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung unterstützen (Anderson 1998: 298). Die Regierung reagierte auf die ablehnende Haltung mit der Suche nach einem anderen Tolerierungspartner, um eine parlamentarische Mehrheit für die Sparmaßnahmen in der Sozialversicherung zu organisieren (s.u.).

Neben den konkreten Sparmaßnahmen nahm die Regierung auch institutionelle Veränderungen vor. Diese gingen teilweise noch auf Initiativen aus der vergangenen Legislaturperiode zurück. Zudem speisten sie sich aus den Vorschlägen der Kommission zur Reform der Reichstagsarbeit (Riksdag 1993e). Beschlossen wurde die Umstellung des Budgetjahrs auf das Kalenderjahr, die Reform des Budgetprozesses und die Einführung des Prinzips der *Bruttoredovisning*³⁰⁷ im Haushaltsplan (Sjöberg 2001: 32-41).

Im November 1994 stimmten die Schweden in einem Referendum für die Aufnahme des Landes in die Europäische Union. Der Premierminister Ingvar Carlsson hatte sich persönlich stark im Wahlkampf engagiert – auch aus wirtschaftspolitischen Gründen. Der damalige Finanzminister Göran Persson war sich der Wichtigkeit des Referendums bewusst:³⁰⁸

„So we thought, (...) that it will not be possible to restore the public finances if the Swedish people say no in a referendum about the membership in the European Union. (...) Everything was at stake in that referendum. So we prioritised to win the referendum. And that gave the result. I remember the day after: The interest rates had fallen sharply. If we had had the other result – lost –, we would have had a tremendous problem”.

Allerdings verursachten die Mitgliedsbeiträge an die EU zusätzlichen Finanzierungsbedarf von rund 20 Mrd. Kronen. Zur Finanzierung beschloss die Regierung gemeinsam mit der Linkspartei einerseits Ausgaben in Bereichen zurückzufahren, die von der EU-Mitgliedschaft profitierten (Regionalpolitik, Landwirtschaft, Außenministerium). Andererseits führte die Regierung eine Zusatzabgabe der Arbeitgeber auf die Lohnsumme von 1,5 Prozentpunkten ein (Riksdag 1994e; Lachmond et al. 1995: 25). Rund 3 Mrd. Kronen der insgesamt rund 20 Mrd. wurden in der Finanzierung noch offen gelassen und die Spezifizierung der Maßnahmen auf das Frühjahr 1995 verschoben.

Im Frühjahr 1995 trafen verschiedene Entwicklungen zusammen, die die sozialdemokratische Regierung zu einem Wechsel des parlamentarischen Tolerierungspartners veranlasste. Zum einen hatten die schwierigen Verhandlungen mit der Linkspartei zum Haushaltsplan gezeigt, dass weitere Einschnitte in die Sozialversicherung mit der *Vänsterpartiet* nicht zu machen waren.³⁰⁹ Die Schmerzgrenze für die Linkspartei war erreicht (Carlsson 2003: 580). Zweitens führten die Sparanstrengungen mit der Linkspartei nicht zu fallenden Zinsni-

³⁰⁷ Dieses Konzept schafft mehr Transparenz, indem es alle Ausgaben auf der Ausgabenseite im Budget zu 100 Prozent darstellt. Zuvor wurde etwa die Krankenversicherung zu 85 Prozent auf der Einnahmeseite budgetiert (höhere Ausgaben = geringere Einnahmen) und die Arbeitslosenversicherung außerhalb des Budgets geführt (mit einem Defizit ausgleich unter dem Haushaltsansatz der Finanzverwaltung) (Details: Sjöberg 2001). Ein Vergleich der Haushaltskennziffern einzelner Haushalte ist daher in den 90er Jahren sehr schwierig (Wenzelburger 2006, Anhangband 2).

³⁰⁸ Interview mit Göran Persson, Zeile 143-148 (Anhangband II).

³⁰⁹ Das zeigt etwa die Aussage von Ingvar Carlsson (Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 185-188 (Anhangband II)).

veaus. Diese waren jedoch entscheidender Teil der sozialdemokratischen Konsolidierungsstrategie. Mehr noch: Fallende Zinsausgaben waren sogar in den Sanierungsplan mit etwa 18 Mrd. Kronen Beitrag eingerechnet. Die Sozialdemokraten kamen zu der Überzeugung, dass nur eine Zusammenarbeit über die Blockgrenzen hinweg ein Signal auf die Finanzmärkte senden und damit fallende Zinsniveaus bewirken konnte (Carlsson 2003: 581):

„Trotz einer deutlichen Trendumkehr und eines schnell sinkenden Defizits bekam Schweden immer noch keine Dividende. Das war frustrierend. Vielleicht konnte eine wirtschaftspolitische Vereinbarung über die Blockgrenzen hinweg das Vertrauen und die Verlässlichkeit steigern. Das fühlte sich nicht gerecht an, aber so war die Wirklichkeit, in der wir nun lebten.“

Drittens hatte sich die wirtschaftliche Lage im Frühjahr 1995 wieder verschlechtert. Die Zinsen stiegen, die Krone wurde schwächer. In dieser Situation hatte der Oppositionsführer Carl Bildt eine „besondere Debatte über die Wirtschaftspolitik“ im Reichstag beantragt, um die Sozialdemokraten in die Enge zu treiben. Alle Faktoren gemeinsam führten dazu, dass sich die Regierungsspitze um eine Zusammenarbeit mit der agrarisch orientierten Zentrumspartei bemühte. Deren Parteivorsitzender Olof Johansson hatte nach der Wahl gesagt, die Partei werde „nicht weglaufen und sich verstecken“³¹⁰. Ein erster Kontakt wurde zunächst im Landwirtschaftsausschuss geknüpft. Dort kamen die Parteien zu einer Übereinkunft, die die Landwirte – klassische Klientel und Wählerschaft der Zentrumspartei – vor Einsparungen verschonte (Carlsson 2003: 581). Auf dieser Annäherung aufbauend bahnten die Parteichefs Olof Johansson und Ingvar Carlsson, sowie Finanzminister Göran Persson gemeinsam mit dem Finanzexperten der *Centerpartiet*, Per-Ola Eriksson, eine wirtschaftspolitische Zusammenarbeit an. Nach mehreren geheimen Verhandlungen wurde in den frühen Morgenstunden des 5. April eine Vereinbarung getroffen – wenige Stunden vor der von Bildt initiierten Debatte im Reichstag. Sie enthielt unter anderem eine Senkung der Lohnersatzniveaus in sämtlichen Sozialversicherungen auf 75 Prozent, eine Veränderung des kommunalen Finanzausgleichs zugunsten der großen Städte, die Einführung eines Ausgabenplafonds für die Staatsausgaben sowie eine Reduzierung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel. Insbesondere die Senkung der Mehrwertsteuer war eine klassische Forderung der Zentrumspartei.³¹¹ Die parlamentarische Debatte war für den ahnungslosen Carl Bildt ein Desaster.

Die Grundsatzvereinbarung mit der Zentrumspartei mündete in die *Kompletteringsproposition 1995* – den Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 1995/96 (Riksdag 1995a). Diese Vorlage sollte das Budget mit zusätzlichen 4 Mrd. Kronen (netto) verstärken. Diese auf den ersten Blick relativ geringe Summe ergibt sich aus den gegen die Einsparungen saldierten Minderausgaben von rund 7,7 Mrd. Kronen für die gesenkte Mehrwertsteuer auf Lebensmittel, sowie aus Überschreitungen von Ansätzen in Höhe von rund 1,2 Mrd. Kronen. Brutto beliefen sich die Verstärkungen auf insgesamt rund 13 Mrd. Kronen – davon rund 10 Mrd.

³¹⁰ Interview mit Olof Johansson, Zeile 158-159 (Anhangband II).

³¹¹ Interview mit Göran Persson, Zeile 323-325 (Anhangband II).

auf der Ausgabenseite (Riksdag 1995a: 7). Inhaltlich betrafen die Einsparungen vor allem die Sozialversicherung. Hier wurden die Lohnersatzniveaus in allen Versicherungen auf einheitlich 75 Prozent gesenkt. Daneben einigte man sich auf Kürzungen beim Kindergeld. Im Verhältnis zu den Kommunen zog die Regierung die Zügel deutlich an. Zum einen wurde beschlossen, die Steuerausfälle in den kommunalen Steuern aufgrund der höheren Sozialversicherungsbeiträge nicht auszugleichen. Dies bedeutete eine Stärkung der Finanzen des Zentralstaats zu Lasten der Kommunen und Regionen (*Landsting*) von etwa 9 Mrd. Kronen (Riksdag 1995b). Gleichzeitig forderte Stockholm von den Kommunen ausgeglichene Betriebs Haushalte (*Balanskrav*) – nur Investitionen durften über Schuldenaufnahme finanziert werden – und rief die Kommunen dazu auf, keine Steuererhöhungen vorzunehmen. Schließlich kündigte die Regierung an, den Staatszuschuss an die Kommunen im Jahr 1996 nicht ansteigen zu lassen. Das gesamte Konsolidierungsprogramm wuchs dadurch von etwa 113 Mrd. Kronen auf knapp 118 Mrd. Kronen (inkl. Finanzierung der EU-Mitgliedschaft).

Auf institutioneller Seite einigten sich die Parteien auf insgesamt vier Maßnahmen (Riksdag 1995a: 56). Zum einen wurde die Idee des Ausgabenplafonds aus dem Übereinkommen vom April weiter spezifiziert. So sah der Entwurf vor, eine Obergrenze für die gesamtstaatlichen Ausgaben einzuführen – inklusive des kommunalen Sektors. Die Höhe des Plafonds ergibt sich dabei aus den makro-ökonomischen Rahmendaten. Zweitens wurde eine Rahmenbudgetierung für den Budgetprozess des Reichstags eingeführt. Die Budgets für 25 einzelne Ausgabenbereiche summieren sich zum zuvor festgestellten gesamten Ausgabenvolumen. Damit wurden die Budgetziele für die einzelnen Ausgabenbereiche die entscheidenden Stellgrößen für die Haushaltsverhandlungen im Reichstag. Drittens stellte die Gesetzesvorlage die Schaffung eines Budgetgesetzes in Aussicht. Und viertens nahm führte sie einen innerstaatlichen Stabilitätspakt mit den Kommunen ein (*Balanskrav*, s.o.). Der gesamtstaatliche Ausgabeplafond und die Einführung der Ausgabeziele für die einzelnen Politikbereiche strafften den Budgetvollzug. Überschreitungen von Ansätzen in einzelnen Ausgabefeldern mussten zukünftig durch Einsparungen entweder im gleichen Politikbereich oder an anderer Stelle ausgeglichen werden.³¹² Schließlich legte die Regierung einen Finanzierungsvorschlag der Sondermaßnahmen für Arbeitsmarktpolitik vor.

Die Sozialdemokraten und die Zentrumsparterei einigten sich im Frühjahr 1995 neben den konkreten Maßnahmen in der *Kompletteringsproposition* auch auf eine längerfristige Zusammenarbeit. Die Übereinkunft über die Blockgrenzen hinweg war, so die Meinung der beteiligten Politiker, der Wendepunkt in der schwedischen Budgetkonsolidierung – insbesondere mit Blick auf die Zinsentwicklung. „And when we look back at it now in perspective – that [*die Übereinkunft mit der Centerpartiet, d. Verf.*] solved it. From that on, we got all the good effects”.³¹³ Ab Frühjahr 1995 sanken die Zinsen und die Spekulationen gegen die Krone hörten auf. Die Sozialdemokraten handelten sich jedoch durch die Maßnahmen und die Zusammenarbeit mit der Zent-

³¹² Interview mit Göran Persson, Zeile 475-478 (Anhangband II).

³¹³ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 201-202 (Anhangband II).

rumspartei Kritik in der eigenen Partei und bei den Gewerkschaften ein (Carlsson 2003: 588-591; Persson 2007: I01-I02).

Die Zusammenarbeit mit Parteien aus dem bürgerlichen Lager setzte sich bei der Verabschiedung des EU-Konvergenzprogrammes fort (Finansdepartement 1995). Hinter den Richtlinien des Programms – Haushaltsausgleich im Jahr 1998 und Stabilisierung der Schuldenquote 1996 – standen neben den Sozialdemokraten und der Zentrumspartei auch die Christdemokraten und die Grünen. Das Konvergenzprogramm gab eine Übersicht über die beschlossenen Einsparungen von rund 118 Mrd. Kronen. Gleichzeitig stellte es fest, dass für den Haushaltsausgleich 1998 sowie für ein Defizit von weniger als drei Prozent des BIP im Jahr 1997 zusätzliche Sparbeschlüsse von jeweils 8 Mrd. Kronen in 1997 und 1998 notwendig seien. Eine Konkretisierung der Einsparungen stellte die Regierung für das Frühjahr 1997 in Aussicht. Darüber hinaus beschloss die Reichstagsmehrheit mit dem Konvergenzprogramm eine „Golden-Hamster“-Regel (Hallerberg 2004: 135). Im Wortlaut (Finansdepartement 1995: 32): „Wenn sich die öffentlichen Finanzen schneller verbessern, so dass die Budgetziele früher als geplant erfüllt werden, soll dies für einen schnelleren Schuldenabbau genutzt werden.“

Bis zum Herbst 1995 verbesserten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Schweden – insbesondere das Zinsniveau ging zurück. Daher stellte die Regierung in ihrer Herbstvorlage (*Tillväxtproposition*) zur Wirtschaftspolitik fest: „Die Staatsfinanzen sind unter Kontrolle“ (Riksdag 1995c: 5). Der Budgetausgleich werde 1998 auch ohne zusätzliche Maßnahmen erreicht und die Schuldenquote stabilisiere sich bereits 1995. Aufgrund der positiven Entwicklung schwenkte die Regierung in der Herbstvorlage daher um und priorisierte das Ziel zusätzliches Wirtschaftswachstum zu schaffen (Riksdag 1995c: 52). Dies bedeutete konkret mehr Geld für Ausbildungs- und Forschungspolitik, sowie eine Förderung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik (Riksdag 1995c: 12-18). Mit Blick auf die Arbeitslosenversicherung blieb die Regierung jedoch beim Kurswechsel, den sie bereits im Frühjahr eingeleitet hatte. Die Arbeitslosenversicherung wurde von einer Dauerversicherung zu einer „Umstellungsversicherung“, die Kriterien für den Bezug gestrafft und dieser zeitlich begrenzt (Riksdag 1995c: 12). Insgesamt brachte die Herbstvorlage jedoch vergleichsweise wenige Sparmaßnahmen.

Im Frühjahr 1996 legte die Regierung unter dem neuen Premierminister Göran Persson die erste *Ekonomisk Vårproposition* vor.³¹⁴ Diese wirtschaftspolitische Frühjahrsvorlage bildet nach dem neuen kalenderjährlichen Budgetprozess den Auftakt für die Haushaltsberatungen. Weil sich im Gegensatz zu den Prognosen der *Tillväxtproposition* vom Herbst die Konjunktur etwas eingetrübt hatte (Riksdag 1996a: 23), beschloss die Regierung neue Sparpläne, die insgesamt acht Mrd. Kronen permanente Einsparungen in den Jahren 1997 und

³¹⁴ Aufgrund der Umstellung des Budgetprozesses auf das Kalenderjahr und dem auf 18 Monate verlängerten Budgetjahr 1995/96, legte die Regierung im Dezember nicht den traditionellen Haushaltsplanentwurf vor. Stattdessen war die nächste wirtschaftspolitische Gesetzesvorlage die Frühjahrs-Gesetzesvorlage, die den Rahmen für den Haushaltsplan 1997 festlegte.

1998 beinhalteten (6 Mrd. auf der Ausgaben- und 2 Mrd. auf der Einnahmeseite) (Riksdag 1996a: 14).³¹⁵ Damit erhöhte sich der Gesamtumfang des Sparprogramms auf 126 Mrd. Kronen. Darüber hinaus präzisierte sie weitere Kürzungsvorschläge in Höhe von 11,9 Mrd. aus dem ursprünglichen 118-Mrd.-Programm, weil der Reichstag von den insgesamt 118 Mrd. erst 100 Mrd. Kronen beschlossen hatte: 9,4 Mrd. Kronen durch erhöhte Arbeitnehmerbeiträge zur Krankenversicherung, 2,5 Mrd. durch Einsparungen bei der Wohnbauförderung und bei der Pflegeversicherung (*Assistansersättning*) (Riksdag 1996b: 78). Für die restlichen 5,6 Mrd. Kronen kündigte die Regierung einen abschließenden Beschluss im nächsten Haushaltsplan an (Riksdag 1996b: 78).

In der *Vårproposition* wurden auch der Ausgabeplafond und die Budgets für die einzelnen 27 Politikbereiche festgelegt, sowie eine Sicherheitsreserve eingeführt (*Budgeteringsmarginal*), um bei den Kalkulationen der makroökonomischen Rahmenbedingungen auf der sicheren Seite zu sein (Blöndal 2001a). Gleichzeitig beschloss die Regierung, dass das Sozialministerium seine Budgetüberschreitungen aus dem Budgetjahr 95/96 durch Kürzungen im Budgetjahr 1997 ausgleichen musste. Schließlich enthielt die Vorlage ein Ausgabenpaket für Bildung und Forschung mit einem Umfang von rund 10 Mrd. Kronen. Diese Mehrausgaben wurden durch höhere Energiebesteuerung und Einsparungen bei den Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik finanziert (Riksdag 1996a: 60). Nachdem der Haushaltsausgleich in greifbare Nähe gerückt war, setzte sich die Regierung zudem neue Ziele. Konkret rief sie die Halbierung der offenen Arbeitslosigkeit von 8 Prozent im Jahr 1994 auf weniger als 4 Prozent im Jahr 2000 als neue Richtschnur für ihre Politik aus (Riksdag 1996a: 25, Persson 2007: 142).

Der Entwurf des Haushaltsplans 1997 war durch eine positive Entwicklung der ökonomischen Rahmendaten gekennzeichnet. Das starke Wirtschaftswachstum ließ die Einnahmen stärker als geplant ansteigen – die Regierung passte ihre Prognosen an. Nach den neuen Zahlen sollte das Defizit 1997 nur noch 2,6 Prozent des BIP betragen – ohne zusätzliche Sparmaßnahmen über das beschlossene Sanierungsprogramm hinaus (Riksdag 1996c: 39). Daher konkretisierte der Haushaltsplan die beschlossenen Sparziele aus dem 118-Mrd.-Programm bis auf 740 Mio. Kronen und die Ziele aus dem 8-Mrd.-Zusatzprogramm bis auf 150 Mio. Kronen. Die restlichen knapp 900 Millionen sollten im Frühjahr 1997 abschließend geregelt werden (Riksdag 1996c: 64-65). Daneben stellte der Gesetzentwurf einige Verbesserungen in Aussicht. So wurde den Kommunen und Regionen zugesichert, sämtliche finanziellen Konsequenzen zentralstaatlicher Entscheidungen künftig durch Anpassung der Zuschüsse an die unteren Verwaltungsebenen zu berücksichtigen. Im Gegenzug erklärten sich die Kommunen bereit, auf Steuererhöhungen zu verzichten. Außerdem versprach die Regierung, das Lohnersatzniveau in der Arbeitslosenversicherung zum I.I.1998 wieder von 75 auf 80 Prozent anzuheben.

³¹⁵ So wurde unter anderem die Verlängerung der Arbeitgeberperiode in der Krankenversicherung angekündigt sowie Einsparungen bei der Entwicklungshilfe (Riksdag 1996a: 63-64). Dazu plante die Regierung Einmalerglöse von rund 14 Mrd. Kronen zur Schuldentilgung ein, die über sinkende Zinszahlungen positiv auf das Budget zurückwirkten.

Die strukturellen Veränderungen – sprich die Zeitbegrenzung des Leistungsbezugs und die schärferen Qualifikationsregeln – blieben jedoch bestehen (Riksdag 1996c: 48).

In der Frühjahrsvorlage des Jahres 1997 stellte die Regierung fest, dass das Sanierungsprogramm im Großen und Ganzen erfüllt sei (Riksdag 1997a: 121). Konkretisierungen der noch ausstehenden Einsparungen kündigte die Regierung für die kommenden Haushaltspläne an. Allerdings nahm die Regierung mit der *Vårproposition 1997* eine wichtige Neuausrichtung der langfristigen Finanzpolitik vor. Als neues finanzpolitisches Ziel wurde ein Überschuss von zwei Prozent über den Konjunkturzyklus festgeschrieben (Riksdag 1997a: 17). Dieser sollte schrittweise, spätestens aber 2001 erreicht werden.

Kernstück der Frühjahrsvorlage war jedoch ein Fünfpunkte-Plan für Arbeit und Ausbildung (Riksdag 1997a: 11). Der Plan umfasste höhere Zuschüsse an Kommunen und Regionen (8 Mrd. Kronen) für Pflege, Schule und Fürsorge, die Schaffung zusätzlicher Studienplätze an Universitäten, ein lokales und nationales Investitionsprogramm (mit Budgeteffekt ab 1998), zusätzliche Mittel für Arbeitsmarktpolitik sowie Steuererleichterungen für kleine und mittelständische Unternehmen (Riksdag 1997a: 16-17). Insbesondere die höheren Zuschüsse an die Kommunen (*Persson-Pengarna*) waren bereits in den Haushalten 1997 und 1998 budgetiert (4 Mrd. 1997, 4 Mrd. 1998).³¹⁶ Außerdem schob die Regierung die Forderung nach ausgeglichenen Betriebshaushalten der Kommunen (*Balanskrav*) auf das Jahr 2000 hinaus. Insofern zeichnet sich das Frühjahrsprogramm durch eine Abschwächung des Konsolidierungskurses aus, wobei insbesondere die Politikbereiche mit mehr Mitteln ausgestattet wurden, die zuvor relativ starke Einbußen hinzunehmen hatten (Familien, Kommunen).

Der Haushaltsplan für das Budgetjahr 1998 war ähnlich ausgerichtet. Auch hier standen Einsparungen nicht mehr im Zentrum der Beratungen. Zwar bilanzierte die Regierung, das Sanierungsprogramm von 126 Mrd. Kronen sei erfüllt worden, und legte Rechenschaft über die zeitliche Verteilung der Sparmaßnahmen ab (Riksdag 1997b: 7). Jedoch schlug sie vor allem Ausgabenerhöhungen vor, insbesondere für kinderreiche Familien, und stellte den Kommunen höhere Zuschüsse in Aussicht.

Betrachtet man die Sparprogramme der sozialdemokratischen Legislaturperiode im Überblick (Tab. 5.2), so wird deutlich, dass das Konsolidierungsprogramm hinsichtlich der zeitlichen Verteilung eindeutig frontlastig umgesetzt wurde. Das umfangreichste Konsolidierungspaket mit einem Gesamteffekt von rund 43 Mrd. Kronen war das gemeinsam mit der Linkspartei verabschiedete Maßnahmenbündel vom Herbst 1994. Gemeinsam mit den beiden Folgepaketen (zur Finanzierung der EU-Mitgliedschaft und im Rahmen des Haushaltsplan-

³¹⁶ Mit dem zusätzlichen Geld für die Kommunen versuchte Persson auch die sozialdemokratische Partei, die stark von Kommunalpolitikern dominiert wird, vor der Wahl 1998 zu einen (Persson 2007: 160).

entwurfes 1995/96) verstärkten die ersten drei Gesetzentwürfe den Haushalt mit insgesamt rund 83 Mrd. Kronen – etwa zwei Drittel des Gesamtumfangs.³¹⁷

Im Jahr 1998 erreichte Schweden erstmals einen Budgetüberschuss (1,2 Prozent des BIP). Auf diesem Niveau verharrte der Primärsaldo auch im Jahr 1999, bevor er im Jahr 2000 dann sogar auf fast 4 Prozent stieg. Nach der für die Sozialdemokraten katastrophalen Reichstagswahl 1998 (-8,9 Prozentpunkte) konnte sich Premierminister Göran Persson jedoch an der Macht halten, da die Wähler vor allem zur Linkspartei abgewandert waren. Die Zusammenarbeit mit der Zentrumsparterie endete jedoch – auch weil deren Parteichef Olof Johansson nach der Wahl 1998 zurücktrat.³¹⁸ Stattdessen sicherte sich Persson die Unterstützung der Linkspartei und der Grünen. Finanzpolitisch waren die Jahre 1999 und 2000 von keinen weiteren Sparmaßnahmen geprägt. Vielmehr wurde der erwirtschaftete Überschuss verteilt – insbesondere auch durch Rückzahlung der während der Konsolidierungsphase erhöhten Arbeitnehmerbeiträge (Persson 2007: 174).

Tab. 5.2: Überblick über das 126-Mrd.-Programm 1994 bis 1998, in Mio. Kronen, Effekt 1998

Vorlage	Einnahmeseite	Ausgabenseite	Gesamteffekt
Vorlagen aus der Legislaturperiode 1991-1993	9.600	9.400	19.000
Herbstvorlage 1994 (Prop. 94/95: 25)	29.600	13.382	42.982
Finanzierung EU-Mitgliedschaft Prop. 94/95: 203)	14.500		14.500
Haushaltsplan 1995/96 (Prop. 94/95: 100)		25.167	25.167
Nachtragshaushalt (Kompletteringsprop.) 95/96 (Prop. 94/95: 150)	3.845	8.739	12.584
Herbstvorlage 1995 (Prop. 95/96: 25)		400	400
Frühjahrsvorlage 1996 (Vårprop. 1996) (Prop. 95/96: 150)	9.400	2.515	11.915
Weitere Vorlagen (Haushalt 97, Vårprop. 97, Haushalt 98) ¹			5.692
Gesamtsumme brutto 118-Mrd-Programm			132.240
Budgetschwächungen (u.a. Absenkung MwSt auf Lebensmittel, Budgetüberschreitungen, Sondermaßnahmen Arbeitsmarktpolitik)			- 14.698
GESAMTSUMME NETTO 118-Mrd-Programm			117.542
Zusatzpaket (v.a. Vårprop. 97, Prop. 96/97: 150)			7.720
GESAMTSUMME NETTO 126-Mrd-Programm			125.262

Anmerkungen:

Eigene Zusammenstellung.

¹: Vorschläge für die weitere Finanzierung der ausstehenden Maßnahmen, Stand Frühjahr 1996.

Quellen: Riksdag 1996a: 105, 1996b: 78, Riksdag 1996c: 64.

³¹⁷ Der Effekt der *Kompletteringsproposition* fällt netto deutlich geringer aus, weil gleichzeitig einige Budgetschwächungen wie etwa die Senkung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel beschlossen wurden.

³¹⁸ Innerhalb der Partei war die Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten nicht unumstritten, was letztlich, gemeinsam mit den Stimmenverlusten bei der Wahl (-2,6 Prozentpunkte), zu Johanssons Rücktritt beitrug.

5.2.2.4 Zwischenfazit

Die schwedische Haushaltskonsolidierung ist im internationalen Vergleich eine der umfangreichsten mit einer Verbesserung des Budgetsaldos von mehr als 15 Prozentpunkten. Die Prozessanalyse der einzelnen Konsolidierungsschritte hat gezeigt, dass bereits die bürgerliche Regierung erste Sparanstrengungen unternahm. Insbesondere die beiden Krisenpakete im Herbst 1992 verstärkten das Budget mit rund 25 Mrd. Kronen. Jedoch standen den Einsparungen von rund 90 Mrd. Kronen auch Steuersenkungen (v.a. auf Kapital) von rund 40 Mrd. Kronen gegenüber. Darüber hinaus reagierte die Regierung insbesondere im Sommer 1992 zu spät auf die heranziehende Wirtschaftskrise, weshalb das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte in die Handlungsfähigkeit der Regierung schwand, die Zinsen stiegen und die Spekulationen gegen den festen Wechselkurs der Krone zunahmen (Calmfors 1993: 54). Diese Entwicklung sorgte für zusätzliche Budgetbelastungen. Unter dem Strich waren die Maßnahmenpakete der Bildt-Regierung für eine deutliche Verbesserung des Budgetsaldos nicht ausreichend (Wintermann 2001: 155). Die Sozialdemokraten nutzten nach der Amtsübernahme den starken Auftrag, den ihnen die Wähler erteilt hatten. Sie setzten ein umfassendes Konsolidierungsprogramm durch, das das Budget mit netto etwa 125 Mrd. Kronen verstärkte – zunächst toleriert von der Linkspartei, ab April 1995 in Zusammenarbeit mit der agrarischen *Centerpartiet*.

Neben den Beschlüssen zur Haushaltssanierung einigten sich die schwedischen Parteien während der 90er Jahre auch auf eine umfassende Rentenreform. Diese Reform wurde, wie meist bei langfristig wirksamen Entscheidungen in Schweden, in einem überparteilichen Komitee ausgehandelt und 1999 per Reichstagsbeschluss verabschiedet. Das neue System ersetzt die *Folkpension* durch eine staatliche Garantierente und die einkommensbezogene Zusatzrente (ATP) durch eine klassische beitragsfinanzierte Altersversorgung. Neu ist im System, dass ein Teil der Beiträge nicht in ein klassisches Umlagesystem fließt, sondern nach dem Kapitaldeckungsverfahren angelegt wird (Sjöberg 2001, Poelchau 2007). Allerdings war die Rentenreform nicht direkt mit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verbunden. Man kann jedoch argumentieren, dass die Reform aufgrund des allgemeinen Problembewusstseins in den 90er Jahren zum Abschluss gekommen ist.

5.2.3 Prozessanalyse – Analyse

Der vergangene Abschnitt hat die einzelnen Schritte der schwedischen Haushaltskonsolidierung in chronologischer Folge dargestellt. Im nächsten Schritt wird der Blick auf mögliche kausale Mechanismen gelenkt, die die Budgetkonsolidierung in Schweden erklären. Das Raster für diese Analyse ergibt sich anhand der Variablen, die aus den theoretischen Erklärungsansätzen für die Determinantenanalyse gewonnen wurden (vgl. 3.2).

5.2.3.1 Sozioökonomische Faktoren

Ein hoher Problemdruck erhöht die Wahrscheinlichkeit für eine Budgetkonsolidierung. Diesen Zusammenhang hat die quantitative Analyse bestätigt. Und auch aus qualitativer Sicht lässt sich für den Fall Schweden feststellen, dass der wirtschaftliche und finanzielle Problemdruck die Konsolidierung gefördert hat. Blickt man auf die kausalen Mechanismen, lassen sich unterschiedliche Wirkungsweisen des Problemdrucks unterscheiden.

Erstens führte die akute Wirtschafts- und Finanzkrise mit dem Rekorddefizit im Jahr 1993 dazu, dass es für die Sozialdemokraten keine Alternative gab, als zu handeln, und die Staatsfinanzen zu konsolidieren. Die akute Notsituation überzeugte selbst die *Vänsterpartiet*, das erste große Sparpaket mitzutragen (s.o.). Die Linkspartei fühlte sich in dieser Ausnahmesituation in der Verantwortung und stimmte sogar Ausgabenkürzungen zu.

Ein zweiter wichtiger Kausalmechanismus funktionierte indirekt über eine Bewusstseinsveränderung. So schuf die Wirtschaftskrise ein Krisenbewusstsein bei der Bevölkerung, das die Durchsetzung der Konsolidierungspolitik erleichterte. Göran Persson dazu:³¹⁹

„First, there was an awareness among ordinary people that we really had a problem. There was a crisis-awareness. And that gave me as a Minister of Finance and Prime Minister and also in the opposition-role a window of opportunity. And as an experienced politician I knew that if you don't use that window of opportunity, it will not be open for so long. That was the basic prerequisite. I am convinced about that.”

Auch dessen Nachfolger im Amt des Finanzministers, Erik Åsbrink, sieht das Krisenbewusstsein als wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Konsolidierung an. „I think, psychologically, there was an awareness of the crisis and people were prepared to accept some rather drastic measures. That changed after some time, but initially the public opinion was prepared to accept it”³²⁰. Die Wählerschaft war also bis zu einem gewissen Grad bereit, Einschnitte ins soziale Netz hinzunehmen, um die Krise abzuwenden. Dies gab den Regierenden einen größeren Spielraum, öffnete ein Handlungsfenster, um harte Konsolidierungsmaßnahmen durchzusetzen.

Doch nicht nur in der Bevölkerung wuchs die Einsicht, dass die Sanierung der Staatsfinanzen Priorität haben musste. Auch bei den Politikern selbst erzeugte die Wirtschaftskrise das Bewusstsein, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen unausweichlich war. Deshalb legten sich die Sozialdemokraten bereits im Wahlpro-

³¹⁹ Interview mit Göran Persson, Zeile I3-I7 (Anhangband II).

³²⁰ Interview mit Erik Åsbrink, Zeile 31-34 (Anhangband II).

gramm auf eine Sparliste fest, obwohl damit elektorale Nachteile verbunden waren. Auch Olof Johansson bestätigt im Interview, dass ihn die abermalige Schwächung der Krone und der deutliche Zinsanstieg im Frühjahr 1995 zur Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten trieben.³²¹

5.2.3.2 Parteiendifferenz

Die quantitative Analyse hat für den Einfluss von Parteien auf die Konsolidierungsperformanz instabile Ergebnisse erbracht. Für den Fall Schweden lässt sich eine Parteiendifferenz jedoch durchaus feststellen. Zu diesem Resultat führt ein Vergleich der Konsolidierungsanstrengungen der bürgerlichen mit denen der sozialdemokratischen Regierung. Sicherlich waren die Bemühungen der Bildt-Regierung nicht nur aus parteipolitischen Gründen wenig erfolgreich. Vielmehr verhinderte eine Gemengelage verschiedener Faktoren die erfolgreiche Sanierung der Haushalte.³²² Dennoch lässt sich an einigen Stellen ein Parteeffekt nachweisen. Dieser äußert sich insbesondere darin, dass die größte Regierungspartei, die *Moderaterna*, in Schweden traditionell eine Steuersenkungspartei sind. Deshalb senkten sie selbst angesichts eines öffentlichen Haushalts in Schieflage die Steuern in erheblichem Umfang – insbesondere auf Kapital. Anne Wibble, die Finanzministerin, berichtet zudem vom mangelnden Sparwillen insbesondere der Minister der *Moderaterna* (Wibble 1994: 53). Es ist bezeichnend, dass die größten Sparpakete gemeinsam mit den Sozialdemokraten zustande kamen. Inhaltlich passt diese Beobachtung aus der Prozessanalyse gut mit Wagschals These der parteipolitischen Steuerglättung zusammen (Wagschal 1996), wonach sich Rechtsparteien im Zielkonflikt zwischen Haushaltssanierung und Steuersenkung für niedrigere Steuern entscheiden.

Aus Sicht der Parteiendifferenzthese lässt sich auch das Verhalten der sozialdemokratischen Regierung erklären. Nach der „Rollentauschthese“ (Obinger/Kittel 2003: 365) sind insbesondere linke Regierungen beim Rückbau des Sozialstaates und bei der Reduktion von Staatsausgaben erfolgreich. Tendenziell wird die These bei Analyse des schwedischen Falls bestätigt. Allerdings legt die qualitative Evidenz eine leicht veränderte Interpretation des Parteeffekts nahe. Denn in Schweden fand ein Rollentausch nur hinsichtlich des *Outcome* statt, weil die Sozialdemokraten erfolgreicher konsolidierten. Im Hinblick auf die ideologische Position der Parteien ist ein Rollentausch indes nicht zu beobachten. Vielmehr verschob sich das gesamte Parteienspektrum in finanzpolitischen Fragen nach rechts. Die Sozialdemokraten rückten weiter in die Mitte, während die wichtigste Rechtspartei einen noch schärferen Sparkurs forderte – insbesondere Kürzungen der Sozialleistungen. Entscheidend für die Akzeptanz der sozialdemokratischen Sparmaßnahmen war, dass die Bevölkerung diese nicht als ideologisch motiviert, sondern weiterhin als sozialdemokratisch wahrnahm. Die Regierung konnte der eigenen Sparpolitik ein sozialdemokratisches Profil geben, weil die Position der *Moderaterna* noch weiter rechts lag.

³²¹ Interview mit Olof Johansson, Zeile 80-90 (Anhangband II).

³²² Hierzu zählen auch die unsichere Mehrheitssituation im Reichstag durch die Launen der *Ny Demokrati* oder etwa die institutionell schwache Position der Finanzministerin (s.u.).

Außerdem war die Position der Sozialdemokraten rein wahrarithmetisch vorteilhaft. Denn enttäuschte Wähler konnten nur nach links zur *Vänsterpartiet* abwandern – einem traditionellen Tolerierungspartner der Sozialdemokraten im Reichstag (dazu theoretisch: Kitschelt 2001: 274). Auch diese spezifische Konfiguration des Parteiensystems kann erklären, warum die Sozialdemokraten die Konsolidierung erfolgreicher umsetzten als die Rechts-Koalition unter Carl Bildt.

5.2.3.3 Machtressourcen

Esping-Andersen erklärt in seinem Klassiker „Three Worlds of Welfare Capitalism“ die Entstehung des skandinavischen Wohlfahrtsstaates durch die Koalition der Bauern mit der Arbeiterklasse (Esping-Andersen 1990: 29-32). Er schließt daraus, dass die Machtressourcen organisierter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere aber Koalitionen von Machtressourcen, eine wichtige erklärende Variable für die Staatstätigkeit sind – in seinem Fall für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates in Skandinavien.

Betrachtet man die Budgetkonsolidierung Schwedens in den 90er Jahren aus dieser Perspektive, so fällt auf, dass an einigen Stellen diese alte Koalition der *Folkrörelse Partier*, also der Parteien der Volksbewegung, wieder ans Licht kommt. Insbesondere die Übereinkunft der Sozialdemokraten mit der agrarischen Zentrumsparterie ist ein Paradebeispiel für die Prägekraft dieser spezifisch skandinavischen „rot-grünen Koalition“ (Esping-Andersen 1990: 30). Der Einfluss von Machtressourcen zeigt sich zunächst in der Phase der Anbahnung der Zusammenarbeit der Regierung mit der Zentrumsparterie. Hier spielte der schwedische Bauernverband, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, eine entscheidende Rolle. Auf Einladung des damaligen Vorsitzenden des Verbands, Bo Dockered, trafen sich Göran Persson und der Finanzexperte der Zentrumsparterie Per-Ola Eriksson zu einer informellen Besprechung. Dieser erste Austausch war der Beginn der Zusammenarbeit mit der Zentrumsparterie in finanzpolitischen Fragen (Persson 2007: 86). Der LRF fungierte also als Vermittler zwischen beiden Parteien. Darüber hinaus lässt sich der Einfluss von Machtressourcen auch bei den Verhandlungen zwischen Sozialdemokraten und Zentrumsparterie selbst nachweisen. In den Stellungnahmen der Verantwortlichen in der ersten Reichstagssitzung nach dem Abschluss der Verhandlungen, wies der Vorsitzende der Zentrumsparterie Olof Johansson darauf hin, dass eine natürliche Nähe der beiden Parteien zueinander die Verhandlungen erleichtert habe (Riksdag 1995b): „Wenn sich die Parteien der Volksbewegung treffen, ist die Stimmung tatsächlich ziemlich freundlich. Manchmal geht es zwar etwas heiß her, aber wir sprechen ungefähr die gleiche Sprache.“ Auch Göran Persson bestätigt im Interview, dass die gemeinsame politische Tradition beider Parteien die Übereinkunft erleichtert habe.³²³

Die Rolle der Gewerkschaften ist hingegen nur schwer zu beurteilen. Denn während sie die ersten Konsolidierungspakete noch unterstützten³²⁴, machten sie gegen die Übereinkunft mit der *Centerpartiet* mobil. Dies

³²³ Interview mit Göran Persson, Zeile 242-243 (Anhangband II).

³²⁴ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 211-212, Interview mit Göran Persson, Zeile 122-126 (Anhangband II).

lag zum einen an den Einschnitten in das Sozialversicherungssystem, zum anderen daran, dass Ingvar Carlsson die Spitze des Gewerkschaftsverbandes LO nicht im Vorab von der nächtlichen Vereinbarung mit der Zentrumspartei informiert hatte (Carlsson 2003: 588). Carlsson sieht dies im Nachhinein als Fehler an (Carlsson 2003: 590). Die Reaktionen der Gewerkschafter waren heftig. So wurde etwa Finanzminister Persson bei einer Informationsveranstaltung beschimpft und bot Premierminister Carlsson daraufhin seinen Rücktritt an (Persson 2007: 101-102). Hier spielten die Gewerkschaften also eine Oppositionsrolle. Alles in allem liegt also kein klarer Einfluss der Gewerkschaften auf die Konsolidierungspolitik vor. Vielmehr änderten diese ihren Kurs im Laufe der Konsolidierung.³²⁵

5.2.3.4 Institutionen und Fragmentierung

Einen Einfluss von Institutionen auf politischen *Outcome* hat die vergleichende Staatstätigkeitsforschung in vielen Politikbereichen nachgewiesen. Theoretisch lassen sich verschiedene Argumente für den Einfluss von Institutionen auf die Staatstätigkeit finden (vgl. Kapitel 3.2). Die qualitative Analyse ergibt für die schwedische Konsolidierung zwar keine starken und eindeutigen Wirkungen institutioneller Faktoren. In bestimmten Konstellationen und an bestimmten Stellen spielten die politischen Institutionen jedoch durchaus eine Rolle.

So ließ die vergleichsweise geringe Zahl der Vetospieler die Konsolidierung der schwedischen Staatsfinanzen im Prinzip problemlos zu. Denn Blockaden durch zweite Kammern oder Präsidenten waren ausgeschlossen. Allerdings spielte das Blockadepotenzial des Parlaments und der Koalitionsparteien eine Rolle. Hierbei ist jedoch eine differenzierte Perspektive angebracht. Für die sozialdemokratische Regierungsphase trifft die Argumentation von Tsebelis zu, dass sowohl für (Einparteien-) Minderheitsregierungen als auch für übergroße Koalitionen das Blockadepotenzial des Parlaments abnimmt (Tsebelis 1995: 303). Voraussetzung ist dafür freilich eine Position der Regierungspartei im Zentrum des Parteienspektrums, um für entsprechende Entscheidungen Ad-hoc-Koalitionen bilden zu können. Die Möglichkeit der schwedischen Sozialdemokraten, sowohl mit den Mitte-Parteien als auch mit der Linkspartei Bündnisse zu schmieden, ist eine Erklärung für den Konsolidierungserfolg. Gleichzeitig zeigt das schwedische Beispiel aber auch, dass Minderheitsregierungen nicht grundsätzlich konsolidierungsfördernd wirken. Schließlich war die Bildt-Regierung durch ihre fehlende Mehrheit im Reichstag blockiert. Weil sie nach dem Scheitern des dritten Krisenpakets mit den Sozialdemokraten nicht mehr zusammenarbeiten wollte³²⁶, blieb nur die *Ny Demokrati* als Partner. Deren Unzuverlässigkeit war ein Hauptgrund dafür, dass die Konsolidierungsbemühungen zu gering ausfielen.

³²⁵ 1996, als Göran Persson die Erhöhung des Lohnersatzniveaus in der Arbeitslosenversicherung auf 80 Prozent ankündigte, drehen die Gewerkschaften wieder auf einen regierungsfreundlicheren Kurs (Anderson 1998: 315).

³²⁶ Die Gründe hierfür werden, je nach Lager, unterschiedlich bewertet. Während Ingvar Carlsson argumentiert, die Bildt-Regierung habe sich nicht an Absprachen aus den Krisenpaketen bzgl. des Arbeitsrechts gehalten, sieht Anne Wibble eher die Nähe der Sozialdemokraten zu den Gewerkschaften als Grund dafür an, warum 1993 keine Kooperation in wirtschaftspolitischen Fragen zustande kam (Interview Carlsson, Zeile 86-91 (Anhangband II), Wibble 1994: 56).

Koalitionsregierungen sind laut Tsebelis ebenfalls als Vetospieler zu zählen, wobei die Zahl der Parteien in der Koalition die Vetopunkte erhöht (Tsebelis 1996: 306).³²⁷ Betrachtet man die schwedischen Konsolidierungsanstrengungen in diesem Licht, bestätigt sich diese theoretische Erwartung. Denn die hohe Zahl der Koalitionäre in der Bildt-Regierung war eine wichtige Ursache für ihre Schwierigkeiten, eine umfassende Konsolidierung der Staatsfinanzen durchzusetzen (Wibble 1994).³²⁸ Gleichzeitig zeigt sich an dieser Stelle auch die Wirkung von Kongruenz und Kohäsion – den weiteren Einflussfaktoren in Tsebelis Theorie. Erstens war die ideologische Distanz der Parteien in der Koalition relativ groß (geringe Kongruenz). Die *Moderaterna* hatten sich als traditionelle Steuersenkungspartei einem neoliberalen Kurs verschrieben, während die *Centerpartiet* und die *Folkpartiet* auch schon mit den Sozialdemokraten koalitiert hatten und daher für einen moderateren Kurs standen. Zweitens waren die *Moderaterna* intern hoch kohäsiv. Es bestand nur wenig Verhandlungsspielraum – etwa in der Steuerpolitik. Dies erschwerte die Kompromissfindung. Die gegenteilige Wirkung von Kohäsion und Kongruenz zeigt sich bei den Verhandlungen zwischen *Centerpartiet* und Sozialdemokraten über ihre Zusammenarbeit. Zentrums-Parteichef Olof Johansson konnte über „alles verhandeln“, da seine Partei traditionell „extremely result-oriented“³²⁹ agiert. Diese hohe Flexibilität ermöglichte die Zustimmung zum Konsolidierungspaket im Frühjahr 1995.

Für die Faktoren fiskalische Dezentralisierung und Föderalismus bestätigt die Prozessanalyse den leicht positiven Einfluss, den bereits die quantitative Auswertung ergeben hat. So ermöglichte es die starke fiskalische Dezentralisierung der Regierung, den Staatshaushalt teilweise zu Lasten der Kommunalfinanzen zu sanieren. Sowohl die bürgerliche als auch die sozialdemokratische Regierung nutzten dieses Instrument und kappten die Transfers an die unteren Verwaltungsebenen bzw. verlagerten Aufgaben dorthin, ohne die Kommunen zu entschädigen. Durch die gleichzeitige Verhängung von faktischen Steuerstopps³³⁰ führte dies zu hohem Konsolidierungsdruck in den unteren Verwaltungsebenen. Fiskalische Dezentralisierung förderte hier die Konsolidierung.

Für die Demokratieform, also die Unterscheidung in Konsensus- und Mehrheitsdemokratien (Lijphart 1999) lassen sich für Schweden, nach Lijpharts Einordnung eher eine Konsensusdemokratie, keine klaren Zusammenhänge erkennen. Auch wenn theoretisch davon ausgegangen werden könnte, dass konsensusdemokratische Elemente Konsolidierungsbemühungen erschweren, findet sich qualitativ ein solcher Einfluss nicht.

³²⁷ Hierbei ist freilich die Absorptionsregel zu beachten.

³²⁸ Dazu auch die Aussagen von Olof Johansson im Interview, Zeile 134-135 (Anhangband II).

³²⁹ Interview mit Göran Persson, Zeile 243-246 (Anhangband II).

³³⁰ Teilweise gab es diese auch nur in der Gestalt von Appellen der Staatsregierung oder in Form von bestimmten Ausgleichsmechanismen, wonach den Kommunen, die die Steuern erhöhten, durch einen bestimmten Sanktionsmechanismus der Großteil der Mehreinnahmen wieder weggenommen wurde.

Institutionelle Reformen haben zur schwedischen Haushaltskonsolidierung beigetragen. Zu nennen sind hier die Verlängerung der Legislaturperiode auf vier Jahre³³¹, Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz des Haushaltsplanes (*Bruttoredivisions-Prinzip*, Umstellung auf das Kalenderjahr), die Einführung eines besseren Controllings der Ausgaben der einzelnen Ministerien durch das Finanzministerium³³² sowie die tiefgreifende Reform des Budgetprozesses (Blöndal 2001, Molander 2001). Diese Faktoren sicherten neben den konkreten Sparmaßnahmen die Nachhaltigkeit der Sanierungsbemühungen. Daher sind sie, wenn auch schwer messbar, weitere institutionelle Erklärungsfaktoren für den Konsolidierungserfolg Schwedens.

Ebenfalls unter die Überschrift der Institutionen können die verschiedenen politökonomischen Ansätze zur Fragmentierung gefasst werden. Aus qualitativer Sicht lassen sich für den schwedischen Fall zwei Einflüsse feststellen. Zum ersten gibt es Anzeichen für eine Wirkung von *Size Fragmentation*, wenn man diese über die Zahl der Regierungsparteien misst. Schon die Ausführungen zum Einfluss von Vetospielern haben gezeigt, dass die hohe Zahl an Koalitionspartnern in der Bildt-Regierung die Konsolidierung erschwerte. Die Zahl der Minister war dabei weniger ein Problem, als vielmehr die Zahl der unterschiedlichen Parteien. Zum zweiten lassen sich Hinweise auf einen politischen Konjunkturzyklus finden. Die damaligen Verantwortlichen nannten im Gespräch mehrmals, dass die zeitliche Organisation des Sanierungsprogramms auch mit Rücksicht auf die Wahl 1998 und mit Blick auf die Belastbarkeit der Wählerschaft gewählt wurde.³³³ Ein Bewusstsein für die möglichen elektoralen Nachteile existierte also und die Frontlastigkeit des Programms war eine Möglichkeit, um diesem Problem entgegen zu wirken (vgl. 6.2.2.1). Allerdings war der anfängliche Konsolidierungsimpuls so stark, dass die leichte Abschwächung der Sparpolitik vor der Wahl 1998 den Konsolidierungserfolg nicht bedrohte. Daneben weist auch die Verlängerung der Wahlperiode auf vier Jahre darauf hin, dass die schwedische Politik auf das Problem der Fragmentierung über die Zeit reagiert hat.

5.2.3.5 Pfadabhängigkeit

Die Pfadabhängigkeit der Sozialsysteme wurde für die quantitative Analyse über die Rolle des Versicherungsprinzips operationalisiert, gemäß der Logik: Je stärker ein Sozialsystem beitragsfinanziert ist, umso schwerer ist es für Regierungen, Leistungen zu kürzen, weil die Beitragszahler Anwartschaften auf spätere Zahlungen erwerben. Demnach müsste sich das schwedische, stark steuerfinanzierte Sozialversicherungssystem positiv auf die Konsolidierungsperformanz auswirken. Die Analyse der einzelnen Konsolidierungspakete und der politischen Entscheidungsprozesse bestätigt diese Erwartung. Sozialleistungen standen häufig im Zentrum der politischen Diskussion und wurden sowohl durch Verschärfung der Bezugsregeln als auch durch Senkung von Lohnersatzniveaus während der Konsolidierung mehrmals gekürzt. Hinzu kam die Einführung von Ka-

³³¹ Göran Persson sieht in der Verlängerung der Wahlperiode eine „basic condition“ für den Erfolg der Konsolidierung (Interview mit Göran Persson, Zeile 66-70 (Anhangband II)).

³³² Interview mit Göran Persson, Zeile 468-481 (Anhangband II).

³³³ Interview mit Erik Åsbrink, Zeile 279-281 (Anhangband II).

renztagen und Arbeitgeberperioden in verschiedenen Versicherungszweigen – allen voran bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Diese hohe Flexibilität bei der Veränderung von Regeln in der Sozialversicherung kann auch auf die Steuerfinanzierung zurückgeführt werden.³³⁴

5.2.3.6 Internationale Verflechtung

Die Offenheit der Wirtschaft wird als Erklärung für unterschiedliche Staatstätigkeit im internationalen Vergleich gehandelt (vgl. 3.2.3.6). Am schwedischen Beispiel lässt sich die Wirkung einer sehr offenen Wirtschaft auf Konsolidierungspolitik gut beobachten. Allerdings gilt die Aussage von Martin Rhodes (2003: 258), „domestic economies have become hostage to international markets“, im Fall Schweden hauptsächlich für die Währungs- und Devisenmärkte und weniger für die Gütermärkte. Denn die Gefahr, die nationalstaatliche Autonomie in finanzpolitischen Fragen an die Finanzmärkte zu verlieren, war ein wichtiger Grund, warum die Sozialdemokraten schnell und umfangreich konsolidierten. Göran Persson drückte diese Einsicht im Januar 1995 wie folgt aus (Riksdag 1995e): „Ohne gesunde Staatsfinanzen windet sich die Macht aus den Händen der politisch gewählten Organe und gleitet hinüber in die geschlossenen Räume des Marktes. Wer verschuldet ist, der ist nicht frei.“ Die Einsicht in die Abhängigkeit des schwedischen Wohlfahrtsstaates von den internationalen Märkten brachte auch die Zentrumsparterie dazu, mit den Sozialdemokraten zusammenzuarbeiten.³³⁵ Letztlich war die gesamte Sanierungsstrategie der sozialdemokratischen Regierung darauf ausgerichtet, auf den Märkten glaubwürdig zu sein, das Zinsniveau zu drücken und damit sowohl die öffentlichen Finanzen direkt zu entlasten als auch die Wirtschaft zu beleben. Es ging also zunächst darum, die internationalen Kapitalmärkte von der Entschlossenheit der schwedischen Regierung zu überzeugen. Auch deshalb startete der damalige Finanzminister eine Reise zu den internationalen Finanzplätzen und präsentierte dort sein Konsolidierungsprogramm.³³⁶ Und unter anderem deshalb wechselten die Sozialdemokraten von einer Zusammenarbeit mit der Linkspartei zur *Centerpartiet*.³³⁷ Die globalisierten Finanzmärkte spielten also in der schwedischen Konsolidierung eine zentrale Rolle.

Ein zweiter Faktor, den man der Theorieschule der internationalen Verflechtung zuschreiben kann, bezieht sich auf die Europäische Integration. Im Hinblick auf die Finanzpolitik stellt sich die Frage, ob die Konvergenzkriterien der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, festgehalten in den Maastrichter Verträgen, die Konsolidierungspolitik in den 90er Jahren beeinflusst haben. Am Beispiel Schweden lässt sich ein Einfluss

³³⁴ In Schweden wurde die Diskussion eher in die umgekehrte Richtung geführt. Denn eine höhere Beitragsfinanzierung wurde explizit angestrebt und durch die Einführung und schrittweise Erhöhung der *Egenavgifter* auch umgesetzt. Bei der politischen Diskussion stand also nicht die erhöhte Kürzungsmöglichkeit der steuerfinanzierten Systeme im Vordergrund, sondern die bessere Zurechenbarkeit der Beiträge zu den einzelnen Versicherungszweigen.

³³⁵ Olof Johansson berichtet im Interview, dass für ihn der verlorene Kampf um den festen Wechselkurs im November 1992 ein prägendes Erlebnis war, das ihm vor Augen führte, dass der Markt die politische Macht vom schwedischen Reichstag übernommen hatte. „Dann nach dem Erlebnis vom 19. November 1992 entschied ich für mich: Nicht noch einmal. Nicht diese Situation noch einmal.“ (Interview Olof Johansson, Zeile 60-61 (Anhangband II).

³³⁶ Interview mit Göran Persson, Zeile 494-498 (Anhangband II).

³³⁷ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 147-162 (Anhangband II).

nur teilweise festmachen. Zwar benutzte die linke Opposition die Maastricht-Kriterien als Argument, um in der Debatte über die EU-Mitgliedschaft Schwedens die Sparmaßnahmen mit der Europäischen Integration zu verbinden und damit den Ausgang der Volksabstimmung negativ zu beeinflussen. Allerdings waren die Maastricht-Kriterien nicht der Hauptgrund für die Regierung, die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren.³³⁸ Dies zeigt sich auch in der untergeordneten Rolle des EU-Konvergenzprogrammes im Sanierungsplan. Der Konvergenzplan von 1995 wurde nur als Zwischenschritt und Bekräftigung des Sanierungskurses beschlossen, spielte jedoch keine zentrale Rolle für die Konsolidierung. Diese wurde vielmehr von Budget zu Budget bzw. halbjährlich von Haushalt über *Vårproposition* zum nächsten Haushalt geplant. Zudem stand die Mitgliedschaft im Euro-Raum genauso wie die Mitgliedschaft in der EU vor einem Abstimmungsvorbehalt durch ein Referendum. Eine Teilnahme an der ersten Runde der EMU war daher während der 90er Jahre relativ unwahrscheinlich. Aus diesen Gründen spielte der Konvergenzdruck in Schweden nur eine geringe Rolle.

5.2.3.7 Automatismen

Die Nachfrage nach Sozialleistungen beeinflusst über saldenmechanische Zusammenhänge die Konsolidierungsperformanz. So lässt sich eine der Kernaussagen der quantitativen Analyse zusammenfassen. Die Befunde der Prozessanalyse bestätigen die wichtige Rolle saldenmechanischer Zusammenhänge. Insbesondere die Arbeitslosenquote wurde von der sozialdemokratischen Regierung als zentrale Stellschraube für die Sanierung der öffentlichen Finanzen erkannt.³³⁹ So verbanden die Sozialdemokraten gleich im ersten Konsolidierungspaket vom Herbst 1994 Sparmaßnahmen mit Ausgabensteigerungen für Arbeitsmarktpolitik und Ausbildung. In der ersten Vorlage zur Wirtschafts- und Finanzpolitik formulierte die Regierung drei Maßnahmen, die für eine erfolgreiche Konsolidierung notwendig seien: Schaffung von Beschäftigung, Stärkung der Einnahmen, Reduzierung der Ausgaben (Riksdag 1994c: 7). Auch in den folgenden Sparpaketen mit der Zentrumsparterie wurde der enge Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Staatsfinanzen erkannt. Entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurden trotz Kürzungen umgesetzt.

Die Entwicklung der Seniorenquote war hingegen in Schweden bei der Bekämpfung der akuten finanzpolitischen Schieflage kein Thema. Die Folgen des demographischen Wandels wurden vielmehr bei den überparteilichen Gesprächen zu Reform des Rentensystems thematisiert. Somit ist eine direkte Wirkung dieses Nachfragefaktors auf die Konsolidierungspolitik nicht festzustellen.

Konsolidierungsfördernd wirkte in Schweden die einsetzende konjunkturelle Erholung. Zwischen 1995 und 2000 wuchs die Wirtschaft jährlich mit durchschnittlich 3,3 Prozent – was das Staatsbudget sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite entlastete.

³³⁸ Interview mit Göran Persson, Zeile 387-405 (Anhangband II).

³³⁹ Ein Prozentpunkt mehr Arbeitslosigkeit führt in Schweden zu einer Verschlechterung des Budgetsaldos von 9 bis 10 Mrd. Kronen (Riksdag 1994b).

Die Zinsrate ist ein vierter potenzieller Einflussfaktor auf die Entwicklung der Staatsfinanzen. Ihre Wirkung wurde zwar quantitativ aufgrund der Beschränkung auf Primärsaldenquoten nicht ausgewertet. Allerdings zeigt die Prozessanalyse der schwedischen Konsolidierung, dass die sinkende Zinsrate eine wichtige Rolle spielte. Sinkende Zinsen waren ein explizites Ziel der Politik der sozialdemokratischen Regierung. Sie erhoffte sich davon sowohl einen positiven konjunkturellen Impuls als auch geringere Ausgaben für den Schuldendienst. Die sinkenden Zinsniveaus förderten also die Konsolidierung.

5.2.3.8 Weitere Faktoren

Neben der Überprüfung bestehender Theorieansätze hat die qualitative Prozessanalyse das Ziel, bisher nicht untersuchte Kausalzusammenhänge herauszuarbeiten – insbesondere wenn die Einflussfaktoren nur schwer zu quantifizieren und datenanalytisch zu verarbeiten sind. Eine solche Variable ist die Persönlichkeit von führenden Politikern. Der Fall Schweden hat deutlich gemacht, dass die Entschlossenheit von Politikern eine entscheidende Ursache für die erfolgreiche Durchsetzung von Konsolidierungspolitik ist. Ein Beispiel für starkes *Leadership* ist der Auftritt von Finanzminister Persson vor der sozialdemokratischen Parlamentsfraktion am Morgen nach der Übereinkunft mit der Zentrumspartei. Persson setzte in der Abstimmung in der Fraktion seinen Posten aufs Spiel – und gewann:³⁴⁰

„I presented a fait-accompli-situation. Take it or leave it! It's okay if you don't take it, but then I leave. You must be prepared, I said in my programme, to put your own post at stake. Always in a situation like this. If you send a signal, that this is a normal political situation where I am prepared to take a deal and survive, if you send this signal, then you will loose“.

Neben der persönlichen Stärke Perssons ist auch die Rolle des Premierministers Ingvar Carlsson zu erwähnen. Dieser stattete Persson mit einem großen Handlungsspielraum aus und überließ ihm das Politikfeld der Finanz- und Wirtschaftspolitik.³⁴¹ Zudem richtete er die Regierung zentralisiert aus und besetzte zum Teil auch die Staatssekretäre der Ministerien mit seinen Kandidaten (Isaksson 1994: 183). Deshalb war der Gedanke der Haushaltskonsolidierung in den einzelnen Ministerien verankert.

5.2.4 Zusammenfassung: Die Haushaltskonsolidierung in Schweden aus qualitativer Perspektive

Das Ziel dieses Abschnitts war es, die Budgetkonsolidierung Schwedens in den 90er Jahren durch Prozessanalyse nachzuzeichnen und sie auf mögliche kausale Mechanismen zu untersuchen. Methodisch basierte die Auswertung auf einer Inhaltsanalyse von Parlamentsakten und spezifischer Literatur sowie auf Experteninterviews. Als theoretisches Raster für die Analyse dienten die in Kapitel 3.2 vorgestellten Erklärungsansätze. Tabelle 5.3 fasst die wichtigsten Ergebnisse der Prozessanalyse zusammen.

³⁴⁰ Interview mit Göran Persson, Zeile 264-268 (Anhangband II).

³⁴¹ Interview mit Erik Åsbrink, Zeile 240-243 (Anhangband II).

Tab. 5.3: Prozessanalyse: Ergebnisse für die Haushaltskonsolidierung in Schweden

Theorieansatz	Befund für Schweden
Sozioökonomische Faktoren Parteiendifferenz	<ul style="list-style-type: none"> ● Problemdruck und Krisenbewusstsein als zentraler Erklärungsfaktor für die Konsolidierung.
Machtressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Moderaterna</i> als Steuersenkungspartei ein Grund für unzureichende Konsolidierung unter der Bildt-Regierung. ● Rechtsverschiebung des Parteienspektrums ermöglicht es den Sozialdemokraten, die eigene Konsolidierungspolitik als moderat darzustellen. Zusammenhang hinsichtlich des <i>Outcome</i> bestätigt also die Rollentauschthese.
Institutionen und Fragmentierung	<ul style="list-style-type: none"> ● Kein klarer Befund für den Einfluss von Gewerkschaften. ● Bauernverband mit wichtiger Rolle bei Anbahnung der finanzpolitischen Abkommen zwischen Sozialdemokraten und Zentrumspartei. ● Gemeinsame Tradition aus den Zeiten der „Volksbewegung“ der Sozialdemokraten und Zentrumspartei wichtig für das Gelingen der Verhandlungen („rot-grüne-Allianz“).
Pfadabhängigkeit Internationale Verflechtung	<ul style="list-style-type: none"> ● Vetospieler: Vierparteien-Koalition und Minderheitsposition im Reichstag sind ein Grund für unzureichende Konsolidierung der Bildt-Regierung (auch: <i>Size Fragmentation</i> der Regierung). Gleichzeitig geringe Kongruenz der Koalitionsparteien, hohe Kohäsion der <i>Moderaterna</i>. ● Fiskalische Dezentralisierung: Möglichkeit, die Transfers an untere Verwaltungseinheiten unilateral zu kürzen, erleichtert Konsolidierung. ● Institutionelle Reformen (Budgetprozess, Ausgabenplafonds, Verlängerung der Legislaturperiode) fördern Konsolidierung. ● Wahlen hemmen Konsolidierung. Gegenreaktion: Frontlastigkeit und Verlängerung der Legislaturperiode.
Weitere Einflüsse	<ul style="list-style-type: none"> ● Steuerfinanzierung der Sozialversicherungssysteme erleichtert Kürzungen. ● Die Macht des Kapitalmarkts über die schwedische Politik durch die Entscheidung über die Stärke der Krone ist ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Konsolidierungsperformanz. Insbesondere den Sozialdemokraten war eine „glaubwürdige“ Konsolidierung mit Effekt auf das Zinsniveau besonders wichtig. ● Konvergenzdruck durch Maastricht-Kriterien nur mit geringem Einfluss. ● Persönlichkeit des Finanzministers. ● Führungsstil des Premierministers.
Automatismen	<ul style="list-style-type: none"> ● Besetzung von wichtigen Regierungsposten durch Vertraute von Ingvar Carlsson . ● Starker Einfluss der Nachfrage nach Sozialleistungen, v.a. durch Arbeitslosigkeit. ● Wirtschaftswachstum erleichtert Konsolidierung. ● Sinkende Zinsniveaus erleichtern Konsolidierung. Sinkende Zinsniveaus ein wichtiges Ziel der schwedischen Konsolidierungspolitik.

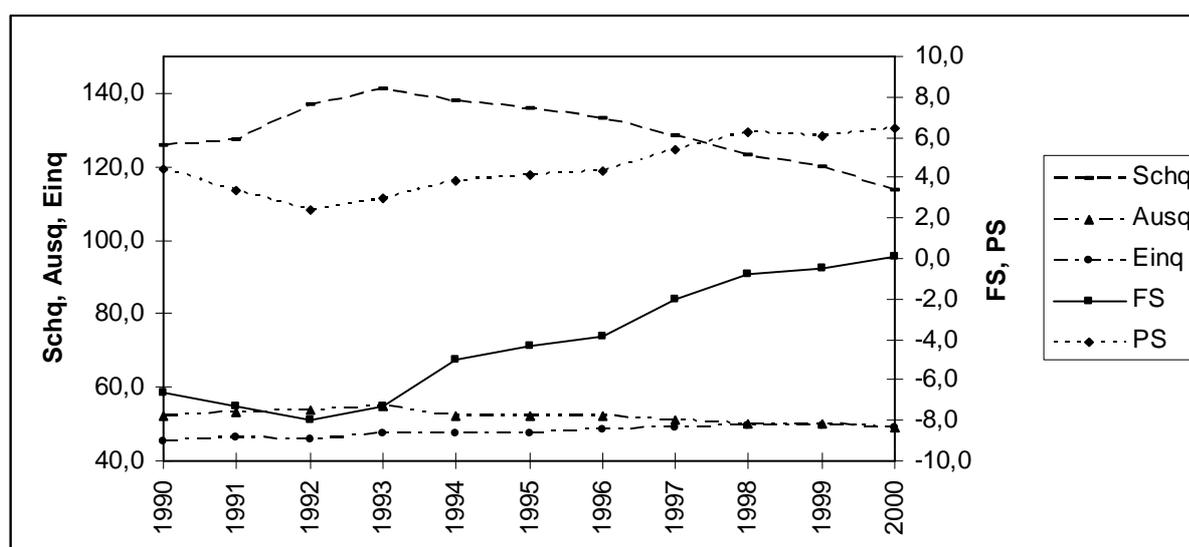
5.3 Länderstudie: Die Haushaltskonsolidierung in Belgien

„Je retiens de mon expérience, qu'il faut, un, prendre un paquet de mesures qui touchent à tous les aspects, (...) des mesures pour limiter la croissance des dépenses, pour augmenter les recettes, et pour réduire le coût du financement de la dette (...). Deux, il faut agir vite en début de législature. Et trois, il faut beaucoup expliquer.“³⁴²

5.3.1 Einordnung und Rahmenbedingungen

Die finanzielle Situation Belgiens zu Beginn der 90er Jahre war desaströs. Das Königreich hatte einen Schuldenberg von mehr als 140 Prozent des BIP (brutto) angehäuft – so viel wie kein anderer OECD-Staat – bei einem Defizit von -8 Prozent des BIP (1992) (vgl. Abb. 5.4). In dieser Situation trat im November 1991 eine neue Regierung zusammen. Sie bestand aus den christdemokratischen Parteien beider Landesteile (CVP (Flandern), PSC (Wallonie)) sowie den Sozialisten aus Flandern (SP) und der Wallonie (PS). Jean-Luc Dehaene (CVP) wurde neuer Premierminister. Dieser Regierung der Mitte mit guten Kontakten zu den Gewerkschaften – zur sozialistischen FGFB und zur christdemokratischen CSC – gelang es, das Haushaltsdefizit bis 1997 auf 2,1 Prozent des BIP zu senken und die Schuldenquote vom Höchststand 1993 (140,8 Prozent des BIP) auf 128 Prozent (1997) zu reduzieren. Der Primärsaldo verbesserte sich von 2,4 Prozent (1992) auf 6,3 Prozent (1998) und wurde danach (1999 und 2000) auf diesem Niveau gehalten, um die Schuldenquote auf 113 Prozent des BIP (2000) zu senken. Aufgrund dieser Verringerung der Verschuldung wurde die belgische Haushaltskonsolidierung definitionsgemäß als schuldenreduzierende Konsolidierung (Typ B) eingeordnet.

Abb. 5.4: Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren in Belgien



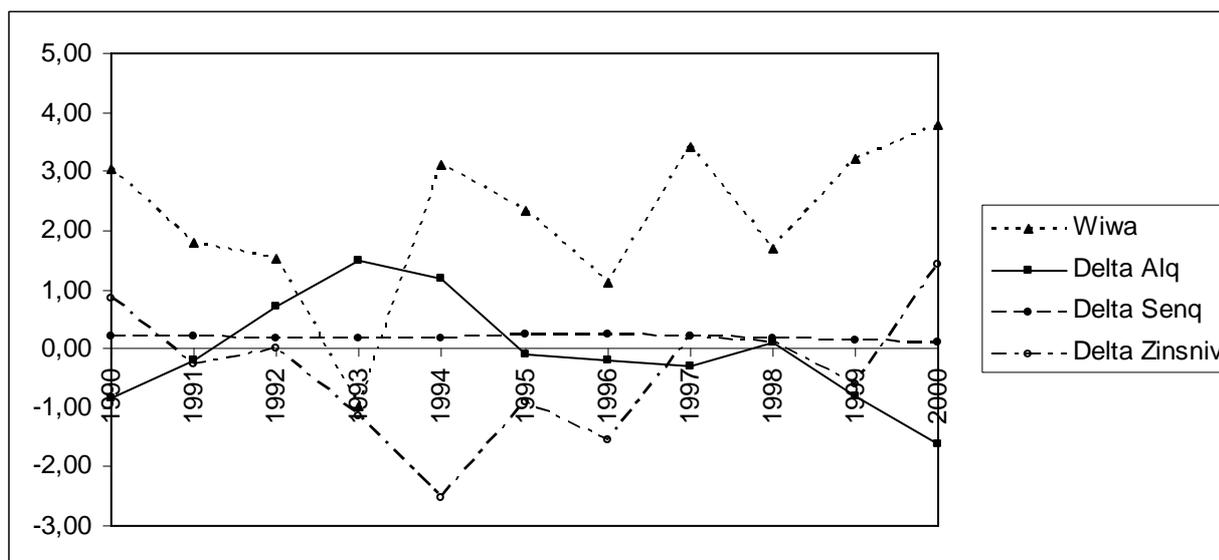
Anmerkung: Legende siehe Anmerkung zu Tab. 5.1.
Quelle: OECD Economic Outlook 81.

³⁴² Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 403-407 (Anhangband II).

Betrachtet man die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen in Relation zur Wirtschaftskraft, so zeichnet sich die belgische Konsolidierung insbesondere durch einen Rückgang der Ausgaben während der Konsolidierungsphase aus (-5,4 Prozentpunkte).³⁴³ Gleichzeitig stiegen die Einnahmen im Verhältnis zum BIP an (+1,7 Prozentpunkte). Dieser Anstieg war zwischenzeitlich sogar noch ausgeprägter, weil im letzten Beobachtungsjahr (2000) die Einnahmequote leicht rückläufig war.

Die wirtschaftlichen Eckdaten waren in Belgien zu Beginn der Konsolidierung stark negativ. Nicht-diskretionäre Effekte (insbesondere konjunktureller Art) absorbierten in den Jahren 1993 und 1994 etwa 55 Prozent des Effektes diskretionärer Sparpolitik der Regierung auf den Budgetsaldo (Savage 2002: 37). Nach Überwindung der Rezession förderten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedoch die Konsolidierung: sinkende Zinssätze (von 9,6 Prozent (1990) auf 3 Prozent (1999)), ein robuster Wirtschaftsaufschwung ab 1994 und – etwas zeitversetzt – auch eine rückläufige Arbeitslosigkeit (ab 1995) (Abb. 5.5). Schließlich zur Seniorenquote: Sie stieg im Untersuchungszeitraum durchweg leicht, wobei sich dadurch rein saldenmechanisch die Zahlungen der Rentenversicherung erhöhten.

Abb. 5.5: Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Belgien



Anmerkung: Legende siehe Anmerkung zu Tab. 5.2.

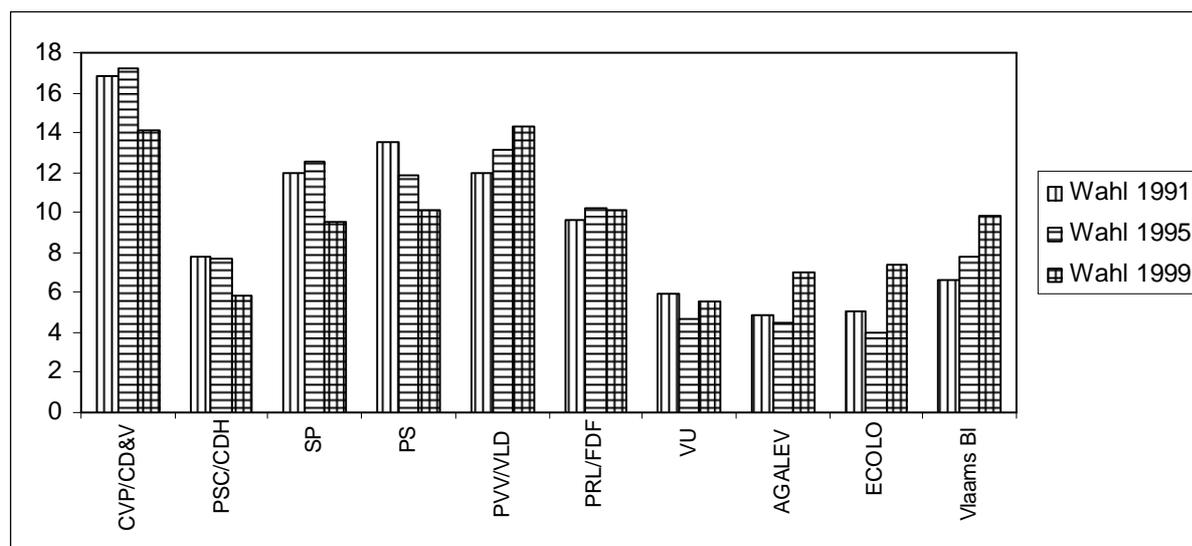
Quelle: OECD Economic Outlook 81.

Die politischen Verhältnisse in Belgien sind nicht mit denen der meisten anderen OECD-Staaten zu vergleichen. Das liegt daran, dass die Parteienlandschaft nach den großen Regionen des Landes zersplittert ist (Hecking 2006: 52-61): Es gibt von jeder Parteienfamilie jeweils zwei Parteien – Sozialdemokraten (SP, PS), Christdemokraten (CVP/CD&V, PSC/CDH), Liberale (PVV/VLD, PRL/FDF) und Grüne (*Agalev, Ecolo*). Hinzu kommen Regionalparteien wie die *Volkswunie* (VU) oder rechtsradikale und separatistische Parteien

³⁴³ Wie mehrfach diskutiert ist diese Einschätzung anhand der *Ex-post*-Daten jedoch problematisch. Andere Betrachtungen, die sich auf Simulationen der Haushaltslage ohne politischen Eingriff beziehen, bewerten die belgische Konsolidierung als vorwiegend einnahmeseitig (etwa: De Callatay 2002: 19).

wie der *Vlaams Blok*. Die traditionell größten Parteien in der Abgeordnetenversammlung³⁴⁴ sind die Christdemokraten, die Sozialisten und die Liberalen. Dabei spielen die Christdemokraten aus Flandern jedoch eine größere Rolle als ihre wallonische Schwesterpartei. Gerade umgekehrt verhält es sich bei den Sozialisten. Sie sind traditionell in der Wallonie mit ihren industriellen Regionen verankert. Ebenfalls eine starke Kraft in Belgien sind die Liberalen, die Anfang der 80er Jahre gemeinsam mit den Christdemokraten regierten. Es dauerte jedoch bis zur Wahlniederlage der Dehaene-Koalition 1999, bevor erstmals seit Ende des 2. Weltkriegs mit Guy Verhofstadt ein Politiker der Liberalen das Amt des Ministerpräsidenten übernahm. Auch bei den Liberalen lassen sich jedoch regionale Unterschiede feststellen. So ist die Partei in Flandern etwas stärker als in der Wallonie.³⁴⁵ Zuletzt ein Wort zu kleineren Parteien. Die beiden grünen Parteien *Ecolo* (Wallonie) und *Agalev* (später: *Groen*) (Flandern) sind etwa gleich stark. Die *Volksunie*, eine flämische liberale Partei, die sich vor allem für eine stärkere Föderalisierung einsetzte, spaltete sich 2001 in die NVA und *Spirit*. Diese gingen in der Folge als „Kartellparteien“ mit den flämischen Sozialisten (*Spirit*) bzw. den Christdemokraten (NVA) vor den nationalen Parlamentswahlen Bündnisse ein. Schließlich ist die rechtsradikale und separatistische Partei *Vlaams Blok* zu erwähnen, die in den 90er Jahren zunehmend Stimmen gewann.

Abb. 5.6: Wahlergebnisse der nationalen Wahlen der Abgeordnetenversammlung



Anmerkung: CVP/CD&V: Flämische Christdemokraten; PSC/CDH: Wallonische Christdemokraten; SP: Flämische Sozialisten; PS: Wallonische Sozialisten; PVV/VLD: Flämische Liberale; PRL/FDF: Wallonische Liberale; VU: Volksunie; AGALEV: Flämische Grüne; ECOLO: Wallonische Grüne; Vlaams BI: Vlaams Blok.

Quelle: Bundesregierung: <http://www.ibzdgip.fgov.be/result/fr/main.html>.

³⁴⁴ Neben der Abgeordnetenversammlung existiert in Belgien auch der Senat, als zweite Kammer. Sein Einfluss ist jedoch seit der Staatsreform 1995 deutlich geschwächt. Er dient seither als „Reflexions-Parlament“.

³⁴⁵ Daneben ist anzumerken, dass 1992 Guy Verhofstadt die flämischen Liberalen umbenannte von der PVV (Partei für Freiheit und Fortschritt) in die liberaldemokratische Partei (VLD), mit dem Ziel in Flandern die Stimmenführerschaft der CVP zu brechen und die Partei gleichzeitig für eine linksliberale Koalition mit Sozialisten und Grünen auch auf Bundesebene zu öffnen (Couttenier 1993: 381).

Die erste Wahl im Untersuchungszeitraum fand 1991 statt. Aus ihr gingen die Protestparteien als Sieger hervor – allen voran der *Vlaams Blok* und die neugegründete Protestpartei *Rossem*, die drei Sitze erhielt. Die großen Parteien gaben mit Ausnahme der flämischen Liberalen Prozenze ab. Besonders die Regierungsparteien CVP, PSC, SP und PS sowie die VU verloren kräftig. Grund war die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den zerstrittenen Regierungsparteien (Couttenier 1992: 352).³⁴⁶ Wegen der Niederlage der Regierungsparteien wollten die flämischen Christdemokraten, obwohl größte Partei, zunächst den Weg in die Opposition antreten (Couttenier 1992: 352; De Ridder 1996: 113-114). Nachdem jedoch Guy Verhofstadt (PVV) und Melchior Wathelet (PSC) mit der Regierungsbildung gescheitert waren, ernannte der König am 1. Februar 1992 Jean-Luc Dehaene zum neuen *Formateur* – also zu der Person, der die Aufgabe zukommt, eine regierungsfähige Mehrheit zu konstruieren (Couttenier 1993: 364-365, De Ridder 1996: 114). Nach 35 Tagen war Dehaene erfolgreich. Er erreichte eine Neuauflage der Koalition aus Christdemokraten und Sozialisten aus beiden Landesteilen und wurde selbst Regierungschef.

Die Regierung Dehaene wurde bei einer vorgezogenen Wahl 1995 im Amt bestätigt – auch wenn insbesondere die wallonischen Sozialisten kräftig verloren. Die Wahl 1999 war in vieler Hinsicht außergewöhnlich. Thematisch war sie geprägt vom Dioxin-Skandal, der insbesondere der flämischen CVP Stimmen kostete. Auch andere Affären (etwa die Agusta-Affäre) belasteten die Regierung, sodass die Liberalen als neue stärkste Kraft eine Koalition mit Sozialisten und Grünen schmiedeten (Fiers/Deweerd 2000).

5.3.2 Prozessanalyse – Deskription

5.3.2.1 Ausgangslage: Wirtschafts- und Finanzpolitik bis 1992

Betrachtet man die belgische Finanzpolitik während der vergangenen 30 Jahre, so lassen sich zwei große Phasen der Haushaltskonsolidierung ausmachen: Eine erste Sanierungsphase in den 80er Jahren, sowie eine Konsolidierungsperiode während der 90er Jahre (Wagschal/Wenzelburger 2008: 67-68). In den 80er Jahren gelang es der Mitte-Rechts-Regierung unter Wilfried Martens das Haushaltsdefizit deutlich zu reduzieren. Von einem Minus von 15,8 Prozent des BIP im Jahr 1981 sank das Defizit auf rund 6,6 Prozent im Jahr 1990. Bereinigt man die Daten um nicht-diskretionäre Einflüsse, wird deutlich, dass vor allem die Jahre zwischen 1981 und 1987 von starken Konsolidierungsanstrengungen und einem positiven diskretionären Impuls von rund 10 Prozent des BIP geprägt waren (Savage 2004: 590).

Inhaltlich basierte die Budgetsanierung der 80er Jahre auf einer Vielzahl von Maßnahmen (Debaere 1993: 20-23, Frank 1993). Leitlinie der Politik war, sowohl die Staatsfinanzen zu sanieren als auch die Wettbe-

³⁴⁶ Die von Premierminister Martens seit 1988 geführte Koalition (CVP, PSC, SP, PS, VU) hatte sich im September 1991 über der Frage von Waffenexporten in den Nahen Osten zerstritten (im Zusammenhang mit dem Golf-Krieg), die VU verließ die Koalition (Couttenier 1992: 349-350). Nach dem kurzen Intermezzo einer Übergangskoalition (CVP, PSC, SP, PS), die sich in verschiedenen Fragen nicht einigen konnte (Couttenier 1992: 351), löste die Regierung das Parlament auf. Neuwahlen fanden am 24. November 1991 statt.

werbsfähigkeit der belgischen Unternehmen zu verbessern und damit die Konjunktur zu stimulieren. Daher sollte die Budgetsanierung vor allem auf der Ausgabenseite ansetzen (Martens 1981: 85). Die zentralen Entscheidungen der Regierung waren die Abwertung des belgischen Francs 1982 und die dreimalige Aussetzung der Indexierung von Löhnen, Gehältern und Sozialleistungen (Debaere 1993: 20-23). Dies entlastete den Haushalt und stärkte die Wettbewerbsfähigkeit Belgiens im Vergleich zu den Handelspartnern.³⁴⁷ Außerdem senkte die Regierung die Steuersätze für Unternehmen sowie auf Kapital und reduzierte über die *Maribel*-Gesetzgebung die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für solche Firmen, die dem Welthandel stark ausgesetzt waren (Maldague/Valenduc 1999: 39, Decoster/Gérard/Valenduc 2002: III). Die Durchsetzung der Maßnahmen erfolgte teilweise durch eine Sonderbevollmächtigung des Parlaments (*Pouvoirs Spéciaux*) (Martens 1981: 84).

Untersucht man die belgische Konsolidierung zwischen 1982 und 1987 jedoch *ex post*, so fällt auf, dass sich die angekündigte ausgabenseitige Konsolidierung nicht in Reinform realisiert hat. Zwar ist die Entwicklung der Einnahmen durch eine Absenkung der Steuern auf Unternehmen und Kapital gekennzeichnet; allerdings stiegen die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen in den 80er Jahren stark an – insbesondere weil ab 1982 die Beitragsbemessungsgrenzen aufgehoben wurden (Adnet 2002: 164). Daher kann man zusammenfassend festhalten, dass die Konsolidierungsphase 1982 bis 1987 sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben ansetzte (Savage 2004: 592-593).

Zwischen 1987 und 1992 änderte sich der Kurs in der Finanzpolitik. Der diskretionäre Gesamteffekt war expansiv (rund 2 Prozent des BIP) (Savage 2004: 589-591, 594).³⁴⁸ Inhaltlich können dafür zum einen eine Reihe von Steuerentlastungen Ende der 80er Jahre verantwortlich gemacht werden („Grootjans-Reform“ und „Maystadt-Reform“). Zum anderen waren die Jahre 1990 und 1991 auch durch steigende Ausgaben gekennzeichnet – unter anderem durch eine allgemeine Erhöhung der Löhne für Beschäftigte im öffentlichen Dienst (De Callatay 2002: 19) („Periode der Rückkehr des Herzens“).³⁴⁹ Daneben spielten institutionelle Faktoren eine Rolle. So gelang es der Regierung nicht, den Budgetprozess institutionell zu verstärken. Mark Hallerberg berichtet in seiner Analyse der belgischen Budgetinstitutionen ausführlich, dass es Ministern häufig gelang, höhere Ausgaben durchzusetzen, weil keine „Bestrafung“ folgte. (Hallerberg 2004: 131). Eine weitere institutionelle Schwäche der Haushaltspolitik war die Ausrichtung an nur zwei Budgetzielen: dem realen Einfrieren der Primärausgaben und der Senkung des Defizits (Savage 2002: 31). Denn diese Ziele umfassten nicht den

³⁴⁷ Jean-Luc Dehaene bewertet insbesondere die Deindexierung von Löhnen und Gehältern durch die Regierung Martens in den 80er Jahren als wichtige Entscheidung, die auch die Budgetkonsolidierung in den 90er Jahren positiv beeinflusst hat. Schließlich passte die Regierung die entstandenen Lohneinbußen auch in der Folge nicht an (Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 243-248 (Anhangband II)).

³⁴⁸ Betrachtet man nur die konjunkturell unbereinigten Budgetsalden ist dieser Effekt freilich nicht zu erkennen, da er durch das relativ starke Wirtschaftswachstum Ende der 80er Jahre und 1990 überdeckt wird. So waren die nicht-diskretionären Einflüsse auf den Budgetsaldo in den Jahren 1987 bis 1992 positiv (Savage 2004: 587).

³⁴⁹ Wenn man die diskretionären Impulse betrachtet, lässt sich die Steigerung der Primärausgaben für die Jahre 1990 bis 1992 auf etwa 0,6 Prozent des BIP schätzen (Savage 2008: 57).

Haushalt der Sozialversicherung. Konsequenz: Der Bund kürzte zur Sanierung des eigenen Haushaltes einfach die Zuschüsse an die Sozialversicherung, was jedoch *de facto* nur zu einer Verschiebung der Lasten vom Bundeshaushalt zur Sozialversicherung bedeutete (Savage 2002: 32). Darüber hinaus lässt sich die spezielle föderale Struktur Belgiens am Ende der 80er Jahre als institutionelle Schwäche interpretieren. So fand in einigen Fällen ein kostspieliger Ausgleich der Interessen zwischen Flandern und der Wallonie statt – etwa weil der Bund aus Gründen der Gleichbehandlung Städten aus beiden Landesteilen Sonderhilfen zur Bewältigung ihrer strukturellen Haushaltsschieflage gewähren musste (Hallerberg 2004: 131). Neben diesen politischen und institutionellen Faktoren war auch die Eintrübung des konjunkturellen Klimas für die Verschlechterung der budgetären Lage Anfang der 90er Jahre verantwortlich. Auf die Primärausgaben bezogen, addiert sich der nicht-diskretionäre negative Effekt für die Jahre 1990 bis 1992 auf etwa 0,8 Prozent des BIP pro Jahr – also mehr als die politisch expansiven Ausgabe-Entscheidungen kosteten (Savage 2008: 57). Auf der Einnahmeseite wirkte das geringere Wirtschaftswachstum ebenfalls negativ. Aus diesen Gründen stiegen die Defizite zu Beginn der 90er Jahre erneut an und erreichten 1992 fast 8 Prozent des BIP. Mit Blick auf die Schuldenquote ist zudem anzumerken, dass nur im Jahr 1989 eine Rückführung der Staatsverschuldung in Relation zum BIP gelang – vor allem dank des starken Wirtschaftswachstums und dem damit verbundenen Effekt eines stark steigenden Nenners (Savage 2004: 635). Die Anstrengungen in den 80er Jahren reichten also für eine nachhaltige Rückführung der Zinszahlungen nicht aus, die den Einstieg in eine positive Zins-Schulden-Spirale ermöglicht hätte. So machten die erneut hohen Defizite und die steigende Verschuldung eine zweite Sanierungsphase notwendig.

5.3.2.2. Föderalisierung und Tarifautonomie: institutionelle Rahmenbedingungen der Konsolidierung

Um die belgische Budgetkonsolidierung der 90er Jahre zu verstehen, ist es notwendig, einige Entscheidungen der späten 80er Jahre kurz zu umreißen. Die erste Weichenstellung, die die Entwicklung der Haushaltspolitik Belgiens beeinflusste, war die grundlegende Reform der Finanzierung des belgischen Staates. Mit dem *Loi Spéciale de Financement* (LSF) wurde 1989 eine stärkere fiskalische Dezentralisierung des belgischen Staates beschlossen (ausführlich: Spinnoy 2002). Die Sprachgemeinschaften (*Communautés*) und Regionen (C&R) erhielten größere Ausgabekompetenzen und wurden dafür vom Bund mit höheren Transfers entschädigt. Die 90er Jahre waren als Übergangsperiode vorgesehen, in der die Transfers des Bundes (vor allem über Verteilung von Steuermitteln) an die C&R nach festgelegten Entwicklungspfaden anstiegen (Savage 1989, 1994, 2004: 599-601).³⁵⁰ Quantitativ bedeutete die fiskalische Dezentralisierung, dass die Ausgaben der C&R von rund 5,4 Prozent der gesamten Staatsausgaben in 1988 auf mehr als 20 Prozent ein Jahr später explodierten (Dexia 2004). Insbesondere Flandern profitierte von zusätzlichen Mitteln (Savage 1994: 99-103). Die Konsolidie-

³⁵⁰ Insgesamt stiegen die transferierten Steuermittel aus Einkommenssteuer und Mehrwertsteuer in der Übergangsperiode um etwa 1,6 Prozent (Savage 1994: 103).

rung der 90er Jahre fand also in einem Umfeld statt, in dem einerseits die C&R einem sehr unterschiedlichen Einnahmeverlauf ausgesetzt waren. Andererseits ging der Anteil des Bundes am gesamtstaatlichen Haushalt zurück und damit die Hebelwirkung einer Sanierung auf zentralstaatlicher Ebene.³⁵¹ Rein konzeptionell gliederte das LSF die Finanzstruktur Belgiens in zwei *Entités*. Seither werden unter der *Entité I* die Haushalte des Bundes und der Sozialversicherung gefasst, während die *Entité II* aus den Budgets der C&R sowie aus den Kommunalhaushalten (für die die Regionen seit dem LSF juristisch verantwortlich sind) besteht.³⁵²

Im Jahr 1989 wurde noch ein zweites folgenreiches Gesetz verabschiedet: das Gesetz zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit (Chambre 1988). Es trat am 6. Januar 1989 in Kraft. Nach dem Gesetz muss der zentrale Wirtschaftsrat (*Conseil Central de l'Economie*, CCE) jedes Jahr zum 31. März ein Gutachten veröffentlichen, in dem er anhand festgelegter Indikatoren die Wettbewerbsposition Belgiens im Vergleich zu den fünf wichtigsten europäischen Handelspartnern sowie den USA und Japan beurteilt. Eine Aktualisierung erfolgt zum 30.9.. Auf Basis dieses Berichts stellen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände fest, ob die Wettbewerbsfähigkeit Belgiens bedroht ist. Ist dies der Fall, haben die Sozialpartner die Chance innerhalb eines Monats Maßnahmen zu beschließen, um die Wettbewerbsfähigkeit wieder herzustellen. Gelingt dies nicht, kann sich die Regierung vom Parlament die Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit bestätigen lassen und dann ohne weiteren Parlamentsbeschluss per königlichem Dekret³⁵³ entsprechende Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit beschließen (etwa Eingriffe in die Lohnbildung). Diese Spezialermächtigung (*Pouvoirs Spéciaux*) gilt zwei Monate lang (Chambre 1988). Das Wettbewerbsgesetz stellt einen massiven Eingriff des Staates in die Tarifautonomie dar, beschneidet den Einfluss der Sozialpartner und erhöht die Macht der Regierung gegenüber dem Parlament (Debaere 1993: 21). Überdies lässt das Gesetz eine Objektivierung der Diskussion zu, da es sich auf konkrete Indikatoren stützt.³⁵⁴ Mittelbar beeinflusst es schließlich auch die Haushaltspolitik, weil viele der im Gesetz beschriebenen Maßnahmen auf die öffentlichen Finanzen zurückwirken.

5.3.2.3 Die Regierung Dehaene I (1992 bis 1995)

Die Regierung von Jean-Luc Dehaene trat im Frühjahr 1992 zusammen. Um die Regierungsbildung zu erreichen, hatte Dehaene zum einen die Frage der Staatsreform von der Agenda der Regierung gestrichen – sie sollte stattdessen in direkten Gesprächen von Sprachgemeinschaft zu Sprachgemeinschaft diskutiert werden. Zum zweiten hatte er die neue Regierung als Notfall-Kabinett tituliert, das nur das Ziel habe die Wirtschafts-

³⁵¹ An dieser grundsätzlichen Ausrichtung änderten auch die Verträge von St-Michel nur sehr wenig, die 1992 vereinbart und 1993 im Parlament verabschiedet wurden (Savage 1994: 94-95, 2004: 601).

³⁵² Dieser allgemein akzeptierten Konzeptualisierung wird auch in diesem Kapitel gefolgt, da sich dadurch die jeweiligen finanziellen Entwicklungen der einzelnen *Entités* einfach gegenüberstellen lassen.

³⁵³ Solche königlichen Dekrete werden vom König erlassen, jedoch auf Grundlage eines Kabinettsentwurfs. Sie stellen eine Besonderheit des belgischen politischen Systems dar, weil sie es ermöglichen, für eine gewisse Zeit unter Umgehung des Parlaments Maßnahmen durchzusetzen, wenn einmal diese Sonderrechte ausgesprochen wurden.

³⁵⁴ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 128-129 (Anhangband II).

krise zu überwinden und die Staatsfinanzen auf Maastricht-Kurs zu bringen (Coutennier 1993: 364). Schließlich war das Budget für das Jahr 1992 aufgrund der Neuwahl im November zwar eingebracht, jedoch nicht mehr vom Parlament verabschiedet worden. Außerdem hatte die Nationalbank Belgiens im Februar einen alarmierenden Bericht über die Lage der Staatsfinanzen publiziert (De Ridder 1996: 114).

In der Regierungserklärung von Premierminister Dehaene vom 9. März 1992 ist diese Ausrichtung der Regierung auf das Notfallprogramm deutlich zu spüren (Dehaene 1992: 128): „Die Voraussetzung dafür, eine schnelle und adäquate Antwort auf die Bedürfnisse der Gesellschaft geben zu können, ist auf der einen Seite die Weiterführung der Gestaltung einer föderalen Staatsstruktur, und auf der anderen Seite die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen.“ Als mittelfristiges Ziel gab Dehaene die Erfüllung der Maastricht-Kriterien an. Um deren Einhaltung Ende des Jahres 1996 zu sichern, stellte die Koalition drei Regeln für die Finanzpolitik auf, die zur Grundlage der gesamten Konsolidierung wurden (Services du Premier Ministre 1992: 15-17):

- (1) Real stabile Primärausgaben,
- (2) Anstieg der Einnahmen proportional zum Wirtschaftswachstum,
- (3) Ausgleich des Budgets der Sozialversicherung bei nominal gleich bleibendem Zuschuss des Staates.

Im Vergleich zu den zuvor geltenden Zielgrößen für die Haushaltspolitik bedeuteten die neuen Vorgaben eine deutliche Straffung, insbesondere weil die Regierung den Ausweg versperrte, die Defizite in die Sozialversicherung zu verschieben (s.o.).

Die ersten konkreten Einsparungen beschloss die Regierung bei der Vorstellung des adaptierten Budgets für das Jahr 1992, das die traditionelle Budgetkontrolle des Frühjahrs ersetzte. Ziel war, das gesamtstaatliche Defizit auf der nominal gleichen Höhe wie 1991 zu halten (354,8 Mrd. BEF) (Chambre 1992a: 12). Dazu waren Sparmaßnahmen in der Sozialversicherung und im Bundeshaushalt in Höhe von rund 134 Mrd. BEF notwendig – aufgrund der verschlechterten konjunkturellen Lage rund 50 Mrd. mehr als noch im ursprünglichen Budget vorgesehen (Blaise/Lentzen 1993: 10). Die wichtigsten Maßnahmen auf der Einnahmeseite waren die Harmonisierung der Mehrwertsteuer aufgrund von EU-Recht, die Erhöhung diverser Verbrauchssteuern (Tabak, Mineralöl), Zusatzsteuern auf Autos mit überdurchschnittlicher Leistung und die Erhöhung des Beitragsatzes zur Krankenversicherung um einen Prozentpunkt. Auf der Ausgabenseite wurde insbesondere in der Sozialversicherung gespart, u.a. durch Restriktionen in der Krankenversicherung und Begrenzungen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Blaise/Lentzen 1993: 10-11). Für die Budgetkonsolidierung stellte die Regierung neben den konkreten Maßnahmen auch einige generelle handlungsleitende Prinzipien auf (Chambre 1992a: 15). So sollte die Haushaltskonsolidierung nach folgenden Leitlinien umgesetzt werden: 1. Ausgeglichene Mischung von Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite; 2. Kritische Untersuchung der öffentlichen Aufgaben; 3. Aufdeckung von Betrug im Steuersystem oder bei Leistungen der Sozialversicherung; 4. Einsparungen in Politikbereichen, in denen Belgien im Vergleich zu den europäischen Partnern die größten Unterschiede aufweist; 5. Besondere Aufmerksamkeit auf die zukünftigen Lasten durch den demographischen

Wandel (Chambre 1992a: 15-16). Schließlich legte die Regierung mit dem Haushaltsplan 1992 auch einen Fahrplan für den weiteren Konsolidierungsprozess vor und kündigte die zeitnahe Vorlage eines Konvergenzplanes für den Beitritt zur dritten Stufe der Europäischen Währungsunion an. Auf dessen Basis sollte im Rahmen der Beratungen für das Haushaltsjahr 1993 ein mehrjähriger Finanzplan erstellt werden, um ein konkretes Szenario für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen bis 1996 zu entwerfen.

Alles in allem war das angepasste Budget für 1992 ein kraftvoller Start in die Konsolidierung, da neben den konkreten Sparmaßnahmen auch politische Leitlinien und ein Fahrplan für das Erreichen des Maastricht-Defizitziels im Jahr 1996 formuliert wurden. Innerhalb der Koalition erfolgte die Diskussion des Budgets relativ geräuschlos, wohingegen die von den Einsparungen betroffenen Gruppen durchaus gegen die Sparmaßnahmen mobil machten.³⁵⁵ Dennoch gelang es der Regierung ohne Probleme die Gesetze mit ihrer Mehrheit durch das Parlament zu bringen.

Den nächsten Schritt im Konsolidierungsprozess machte die Regierung mit der Vorstellung des Konvergenzplans im Juni 1992. Kern des Programms war der angekündigte mehrjährige Finanzplan, der für das Jahr 1996 ein Defizit von 3 Prozent des BIP und damit die Einhaltung der Maastricht-Ziele vorsah (vgl. Tab. 5.4).

Tab. 5.4: Ursprüngliches Konsolidierungsprogramm laut Konvergenzplan 1992

Ausgangspunkt	Finanzierungsdefizit 1992	5,7
Ziel	Finanzierungsdefizit 1996	3,0
Konsolidierungsumfang	Notwendige Anstrengung	2,7
Konsolidierungsaufteilung	Verbesserung durch sinkendes Zinsniveau	0,8
	Anteil der Verbesserung der <i>Entité II</i>	0,6
	Anteil der Verbesserung der <i>Entité I</i>	1,3

Anmerkungen:

Alle Angaben in Prozent des BIP.

Quelle: Chambre 1992b.

Ausgangspunkt der Kalkulationen war ein Defizit von 5,7 Prozent im Jahr 1992, womit die Konsolidierungsleistung insgesamt 2,7 Prozent des BIP umfasste (Chambre 1992b: 23). Weil laut der Schätzungen der Regierung rund 0,8 Prozentpunkte des Bedarfs durch ein geringeres Zinsniveau erreicht wurden, lag der verbleibende Konsolidierungsbedarf für den Gesamtstaat in Bezug auf den Primärsaldo bei 1,9 Prozent des BIP. Gleichzeitig nahm der Konvergenzplan auch erstmals zur Frage Stellung, wie der zu erwartende Konsolidierungsbedarf über die einzelnen Gebietskörperschaften des Staates verteilt werden sollte. Die Basis dafür war die Übereinkunft mit den C&R, die Schuldenquote der *Entité II* bis zum Jahr 2000 zu stabilisieren. Diese Budgetbeschränkung war im Rahmen des Hohen Rats der Finanzen (*Conseil Supérieur des Finances* (CSF)) unter Beisein von Vertretern der C&R vereinbart worden und wurde als Leitlinie akzeptiert.³⁵⁶ Auf der Grund-

³⁵⁵ So streikten die Ärzte und die liberalen Oppositionsparteien organisierten eine Demonstration (Blaise/Lentzen 1993: 12). Die Sozialpartner bezogen ihre angestammten Positionen: Die Arbeitgeber (FEB) kritisierten, die Einnahmeseite werde zu stark betont, die großen Gewerkschaften (CSC/FGTB) erkannten eine soziale Unausgewogenheit der Maßnahmen (Blaise/Lentzen 1993: 12).

³⁵⁶ Interview mit Réginald Savage, Zeile 254-381 (Anhangband II).

lage dieser Zielvorgaben berechnete die Regierung für die *Entité II* einen Sanierungsbeitrag von rund 0,6 Prozent des BIP. Für die *Entité I* blieb eine Anstrengung von rund 1,3 Prozent des BIP (Chambre 1992b: 26).

Ausgehend von diesem Konsolidierungsumfang stellte die Regierung für die zukünftige Entwicklung zwei Szenario-Rechnungen auf. Das „Normszenario“ sagte voraus, dass bei Einhaltung der drei verabschiedeten Normen für die Haushaltspolitik (s.o.) gerade das Ziel einer Einsparung von rund 1,3 Prozent erreicht werden würde (durch Stabilisierung der Einnahmequote bei 46 Prozent des BIP und Reduzierung der Ausgaben von 40,9 Prozent des BIP (1992) auf 39 Prozent (1996)). Daneben stellte die Regierung ein zweites Szenario („1993+“) vor – mit einer größeren Konsolidierungsanstrengung im Jahr 1993 (Chambre 1992b: 30). Die Regierung garantierte gegenüber der EU die Einhaltung des „Normszenarios“ – auch bei konjunkturell schlechterer Entwicklung als in den Rahmenannahmen des Konvergenzplans prognostiziert.

Inhaltlich brachte der Konvergenzplan keine nennenswerten Neuerungen. So wurden die drei Ziele zur Sanierung der öffentlichen Finanzen bekräftigt (s.o.). Daneben beschloss die Regierung, die Transfers an öffentliche Unternehmen und den Verteidigungsetat nominal einzufrieren. Mit den dadurch gewonnenen budgetären Spielräumen sollten jedoch andere Projekte finanziert werden (Chambre 1992b: 28). Für weitere ausgaben-dämpfende Maßnahmen wurde auf den mehrjährigen Finanzplan verwiesen, der im Zuge der Beratungen des Budgetentwurfs für 1993 verabschiedet werden sollte.

In der Öffentlichkeit wurde das Konvergenzprogramm positiv aufgenommen (Blaise/Lentzen 1993: 18-19). Dies hängt auch damit zusammen, dass die Regierung die eigene mittelfristige Planung für die Finanzpolitik eng an den Ratschlägen der Experten des CSF ausrichtete, was die allgemeine Anerkennung des Konsolidierungsfahrplans erleichterte. Vergleicht man das Konvergenzprogramm 1992 mit den Berichten der Sektion „Finanzierungsbedarf des öffentlichen Sektors“ des CSF (CSF 1992a: II), stellt man eine erstaunliche Übereinstimmung nicht nur der Szenarien, sondern auch der Argumentation fest. Dies liegt hauptsächlich daran, dass die meisten CSF-Mitglieder Kontakte zur politischen Welt hatten und das Gremium daher in seinen Empfehlungen auch „politische Zwänge“ berücksichtigte.³⁵⁷

Die Beratungen über den Haushaltsentwurf 1993 fanden unter schwierigen Bedingungen statt. Denn parallel liefen auch die Gespräche „zwischen den Sprachgemeinschaften“ zur Staatsreform.³⁵⁸ Zwischen beiden Handlungsfeldern der Regierung traten immer wieder Interdependenzen auf.³⁵⁹ Um eine Blockade der Gespräche zu vermeiden, erhöhte Premierminister Dehaene den Druck auf die Verhandlungspartner und verlangte, noch vor Beginn der parlamentarischen Sitzungsperiode im Herbst eine Einigung über das Budget sowie über die noch offenen Fragen der Staatsreform zu erzielen (Coutennier 1993: 368). In dieser „Alles-oder-Nichts-Situation“

³⁵⁷ Insbesondere der Austausch zwischen dem Vorsitzenden des CSF, Nationalbank-Präsident Fons Verplaetse, und Premierminister Dehaene sei eng gewesen, so CSF-Mitarbeiter Réginald Savage im Interview (Zeile 388-400 (Anhangband II)).

³⁵⁸ Dabei ging es vor allem um eine Reform des Senats und um zusätzliche finanzielle Mittel für die C&R.

³⁵⁹ So plädierten einige Politiker für eine weniger straffe Sanierungspolitik, um die heiklen Gespräche über die Staatsreform nicht zu gefährden. Ein Scheitern der Staatsreform hätte zu diesem Zeitpunkt wohl den Rücktritt der Regierung und Neuwahlen bedeutet – ein nicht auszuschließendes Szenario (Blaise/Lentzen 1993: 28).

gelang es den Verhandlungspartnern schließlich, sowohl das Budget 1993 als auch einen Kompromiss über die Staatsreform zu erzielen (*Accords de St. Michel*).

Inhaltlich waren die beiden Kompromisse jedoch sehr unterschiedlich. Während die Vereinbarung der Staatsreform einen weiteren Schritt der Föderalisierung Belgiens und insbesondere eine Neuordnung des parlamentarischen Systems bedeutete³⁶⁰, einigte man sich beim Budget 1993 nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner: „The ministers settled for non-controversial measures, and in the process, they raised taxes again“ (Coutennier 1993: 376). Wichtigste neue Maßnahme war, die Indexierung der Steuertarife der Einkommenssteuer auszusetzen und die kalte Progression wirken zu lassen (Zusatzeinnahmen von 58,4 Mrd. BEF) (Chambre 1992c: 45; Ministère des Finances 1992: VII.1).³⁶¹ Diese Einnahmen waren notwendig geworden, um die Ziele der mittelfristigen Finanzplanung bei verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (insbesondere einem höherem Zinsniveau) einzuhalten. In der Regierungskoalition war diese „Generalmaßnahme“ umstritten. Insbesondere die CVP hatte in den Verhandlungen für eine zeitlich begrenzte Suspendierung der automatischen Indexierung der Löhne und Sozialversicherungsleistungen plädiert. Sie scheiterte damit jedoch am Widerstand der Sozialisten (Blaise/Lentzen 1993: 20). Darüber hinaus konkretisierte das Budget vor allem die bereits im Frühjahr beschlossenen Maßnahmen. Deshalb beliefen sich die Budgetverstärkungen auf dem Papier auf rund 117,4 Mrd. BEF.³⁶² Davon entfielen 44,4 Mrd. auf strukturelle Effekte auf der Ausgabenseite und 35,8 Mrd. auf höhere Einnahmen. Einmalige Verstärkungen wurden durch Verkauf von Vermögen erreicht (22,8 Mrd. BEF) sowie durch Verbesserungen des Schuldenmanagements (14,4 Mrd.) (Chambre 1992c: 50).

Schon während der Aufstellung des Budgets 1993 regten sich erste Stimmen für eine schnellere Budgetsanierung. So plädierten einige Vertreter der Regierung offen für die Umsetzung des „93+-Szenarios“ – etwa durch die Einführung einer Krisen-Zusatzsteuer (Blaise/Lentzen 1993: 20, 28). Teile der CVP forderten sogar ein „93++“-Konsolidierungsprogramm und schoben die Verantwortung für das langsame Sanierungstempo den Sozialisten zu (Blaise/Lentzen 1993: 30). Dieser Konflikt in der Regierung löste sich schließlich, weil die verschlechterte Wirtschaftslage ohnehin Zusatzmaßnahmen erforderten. So einigte man sich in letzter Sekunde im Oktober 1992 auf ein Zusatzpaket in Höhe von 21,8 Mrd. BEF für die *Entité I* – 16,6 Mrd.

³⁶⁰ An dieser Stelle kann keine ausführliche Würdigung des St.-Michaels-Abkommens erfolgen. Eine Darstellung des Verhandlungsprozesses und des Ergebnisses findet sich etwa bei Deschouwer und Deweerdt (Deschouwer/Deweerdt 1994).

³⁶¹ Als Beitrag der Unternehmen wurden zudem zwei Zusatzsteuern mit einem Effekt von rund 2,5 Mrd. BEF beschlossen (Chambre 1992c: 45, Ministère des Finances 1992: VII.2).

³⁶² Neben den generellen Maßnahmen enthielt das Budget eine Vielzahl von einzelnen Sparbeschlüssen, die in den bilateralen Verhandlungen zwischen den Ministerien (23,6 Mrd. BEF) und während der sogenannten Budgetkonklave (31,1 Mrd.) identifiziert wurden und die bereits beschlossenen Sparziele konkretisierten (Chambre 1992c: 47). Auf der Einnahmeseite wurde die Anhebung von Verbrauchssteuern (Heizöl, Mineralöl) beschlossen (Ministère des Finances 1992: III.), auf der Ausgabenseite waren so gut wie alle Ministerien von kleineren Sparmaßnahmen betroffen (Ministère des Finances 1992: II.I-3). Auf dem Gebiet der Sozialversicherung einigte man sich ebenfalls auf zusätzliche Maßnahmen (Umfang: 12,6 Mrd. BEF), unter anderem die striktere Kontrolle der Arbeitslosen durch die Einführung individueller Betreuungs-Pläne an („plan d’accompagnement“), die stufenweise Erhöhung des Eintrittsalters für Vorruheständler und strukturelle Reformen in der Krankenversicherung (Chambre 1992c: 45, Ministère des Finances 1992: I.2).

beim Bund und 5,2 Mrd. bei der Sozialversicherung (Blaise/Lentzen 1993: 20).³⁶³ Dadurch verhinderte man eine Regierungskrise: „Had these additional measures not been taken, Dehaene’s own party might have withdrawn its support“ (Coutennier 1993: 376).

Trotz der eher zurückhaltenden Sparmaßnahmen im Haushalt 1993 und der damit verbundenen Unstimmigkeiten in der Regierung stellte das Budget in anderer Hinsicht eine Neuerung dar. Denn erstmals erstellte das Budgetministerium mehrjährige detaillierte Projektionen der Entwicklung der einzelnen Haushaltsposten und konnte dadurch den strukturellen Effekt der Einsparungen bis ins Jahr 1996 messen (Chambre 1992c: 50-56, Ministère des Finances 1992). Daneben wurde auch in der Verhandlung des Haushalts ein neues dreistufiges Verfahren angewendet.³⁶⁴

Bereits im Herbst 1992 hatte sich eine konjunkturelle Eintrübung für das Jahr 1993 angekündigt. Diese Befürchtungen erwiesen sich als zutreffend – schlimmer noch. Im Januar 1993 zeigte sich, dass das Zusatzpaket vom Herbst nicht annähernd ausreichte, um das Budget 1993 im anvisierten Rahmen zu halten. Denn statt der geschätzten rund 2 Prozent Wirtschaftswachstum bezifferten die Prognosen das Wachstum des BIP nur noch auf rund 0,5 Prozent (Blaise/Lentzen 1993: 25). Zudem lag die Arbeitslosenquote höher als geplant. Bereits für das Jahr 1992 musste das Defizit nach oben revidiert werden – von ursprünglich geplanten 5,7 Prozent auf 6,9 Prozent des BIP (Chambre 1993a: 13).³⁶⁵ In diesem Umfeld begannen im Frühjahr 1993 die Verhandlungen über zusätzliche Sparmaßnahmen im Rahmen der Budgetkontrolle. Diese erwiesen sich jedoch als sehr schwierig: Die christdemokratischen Parteien traten für ein zeitweises Aussetzen der Indexierung (von Löhnen, Gehältern und Sozialleistungen) ein, die PS lehnte dies ab.³⁶⁶ Aufgrund der Schwierigkeiten, eine schnelle Einigung in der Regierung zu erzielen, wurde die Einbringung der Budgetkontrolle ins Parlament zunächst um einen Monat von Februar auf März verschoben.³⁶⁷ Im Februar 1992 erhöhte sich der Druck weiter. Die Nationalbank legte ihren Jahresbericht vor und warnte eindringlich davor, die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen hinauszuzögern (NBB 1993). In den bilateralen Verhandlungen der Koalition wurden jedoch nur Einsparungen von 6 Mrd. BEF identifiziert (Blaise/Lentzen 1993: 41). Daraufhin entschloss sich die Regierung, die Ziele für das Jahr 1993 und in der mittelfristigen Finanzplanung anzupassen (Chambre 1993a: 8).

³⁶³ Die Hälfte dieser Budgetverstärkungen ergab sich aus Einmalerlösen von rund 10 Mrd. BEF.

³⁶⁴ Auf die bilateralen Verhandlungen zwischen Fach- und Finanzministerium folgte die Behandlung in drei Arbeitsgruppen (Einnahmen, Sozialversicherung, öffentlicher Dienst), die sich aus Mitarbeitern der Ministerien und anderen Experten zusammensetzten. Erst danach wurde der Haushalt in einem dritten Schritt auf der Basis der Berichte der Arbeitsgruppen im Kabinett während des traditionellen Budgetkonklaves diskutiert (Blaise/Lentzen 1993: 29).

³⁶⁵ Zum geringeren Wirtschaftswachstum addierten sich zudem die Belastungen des Finanzierungssaldos durch die Umstellung der statistischen Berechnungsmethode auf die europäische Norm (rd. 0,4 Prozentpunkte) sowie ein höheres Zinsniveau als erwartet (0,2 Prozentpunkte). Der Einfluss des Wirtschaftsabschwungs beläuft sich auf rund 0,6 Prozentpunkte (Chambre 1993a: 13)

³⁶⁶ Für die Sozialisten war die Indexierung ein wichtiges Symbol für die Solidarität im belgischen Sozialversicherungssystem (Interview mit Philippe Busquin, Zeile 66-88 (Anhangband II).

³⁶⁷ Damit wollte die Regierung einer Gefährdung der notwendigen besonderen Mehrheiten für die noch nicht beschlossenen Gesetze zur Staatsreform (Kompromiss aus dem Vorjahr) durch eine mögliche Krise der Regierung wegen des Haushalts ausweichen (Blaise/Lentzen 1993: 41). Letztlich erwies sich diese Strategie jedoch als nicht erfolgreich, denn auch die Abstimmung über die Staatsreform (St-Michaels-Abkommen) zog sich hin, weil sich immer wieder neue Konflikte zwischen den Sprachgemeinschaften insbesondere in Finanzierungsfragen ergaben (Deschouwer/Deweerd 1994: 269-271).

Statt den ursprünglich angestrebten 5,2 Prozent gab man sich im Jahr 1993 mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 5,8 Prozent zufrieden. Am Zwischenziel eines Defizits von 4,7 Prozent im Jahr 1994 wurde jedoch festgehalten – einzig die Verteilung der Anstrengung zwischen 1994 und 1993 wurde verändert (Chambre 1993a: 18).

Den Konsolidierungsbedarf zur Einhaltung der revidierten Ziele schätzte der CSF auf 110 Mrd. BEF auf dem Niveau der *Entité I* (CSF 1993a: 13). Um diese Einsparungen in der Budgetkontrolle zu realisieren, beschloss die Regierung, Arbeitsgruppen einzusetzen und Mitte März zu einer Entscheidung zu kommen (Blaise/Lentzen 1993: 42). In den Arbeitsgruppen wie auch in der Öffentlichkeit wurden verschiedene Maßnahmen diskutiert – wobei die größten Konflikte bei der Frage der Indexierung auftraten (Deschouwer/Deweerd 1994: 274). Während des Budgetkonklasses des Kabinetts, das am 15. März begann, spitzte sich die Lage zu. Die Gewerkschaften protestierten am Verhandlungsort der Regierung für eine Einbeziehung in die Konsensfindung (Blaise/Lentzen 1993: 46). Gleichzeitig wurden neue Prognosen über eine noch höhere Arbeitslosigkeit im Jahr 1993 bekannt. Trotz intensiver Beratungen über mehrere Tage gelang es den Regierungsparteien jedoch nicht, einen Durchbruch zu erzielen. Zwar einigte man sich auf einige Steuererhöhungen und auf Ausgabensenkungen in der Sozialversicherung. Es fehlten jedoch 35 Mrd. BEF, um die geforderte Einsparsumme von 110 Mrd. zu erreichen (O. Autor: 1993a). Insbesondere das kategorische Nein der PS zu einem Aussetzen der Indexierung der Löhne ließ einen Kompromiss platzen. Denn die CVP wäre bereit gewesen, einer zweiprozentigen Krisen-Zusatzsteuer zuzustimmen, wenn die PS eine teilweise Deindexierung mitgetragen hätte (De la Guerivière 1993a).³⁶⁸ Ohne eine Veränderung der Indexierung kündigte die CVP jedoch ihren Widerstand an (Royo 1993). Außerdem opponierte sie gegen Senkungen der Familienbeihilfen. Am 23. März konstatierte Premierminister Jean-Luc Dehaene das Scheitern der Verhandlungen und reichte beim König seinen Rücktritt ein.

Die Ursachen für die Krise waren jedoch nicht nur inhaltliche Differenzen. Dehaene trat auch deshalb zurück, weil die Verhandlungspartner seiner eigenen Partei (CVP) und der PS jeweils stark durch die jeweiligen Parteichefs gesteuert wurden, die jedoch nicht Teil des Kabinetts waren. Dies erschwerte die Gespräche.³⁶⁹ Der Rücktritt Dehaenes bedeutete für Belgien eine Regierungskrise. Diese war umso tiefer, als dass Teile der Staatsreform immer noch nicht vom Parlament als Verfassungsänderung verabschiedet waren. Neben der politischen Dimension hatte die Krise auch wirtschaftliche Auswirkungen. Denn aufgrund des Scheiterns der Koa-

³⁶⁸ Im Interview begründet Philippe Busquin, der damalige Parteichef der PS, die kategorische Ablehnung eines Aussetzens der Indexierung mit der besonderen Rolle der *Sécurité Sociale* für die Sozialisten. „Damals wollten die Christdemokraten die Indexierung aussetzen, weil die Arbeitgeber die Abschaffung der Indexierung forderten und weil die Inflation etwas höher lag. Und deshalb war es schwierig, den Haushalt zu konsolidieren und dabei die Indexierung beizubehalten. Aber ich habe das [*die Abschaffung der Indexierung, d. Verf.*] nicht gewollt. Weil für uns Sozialisten war sie [*die Indexierung, d. Verf.*] unsere einzige Grenze.“ (Interview mit Philippe Busquin, Zeile 68-72 (Anhangband II).

³⁶⁹ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 130-140 (Anhangband II).

litionsgespräche musste die Zentralbank die kurzfristigen Zinsen erhöhen, um Attacken auf den belgischen Franc abzuwehren und den Kapitalabfluss zu stoppen (Mabille 1993a).

Die Reaktion des Königs auf den Rücktritt Dehaenes war außergewöhnlich. Nach Gesprächen mit den Parteichefs und Sozialpartnern beauftragte er zum ersten Mal in der Geschichte des Landes eine Person zum Schlichter des Konflikts, die selbst an diesem maßgeblich beteiligt gewesen war: den zurückgetretenen Premierminister selbst (O. Autor 1993b).³⁷⁰ Unter dem Druck eines endgültigen Scheiterns der Regierung und einer drohenden Neuwahl sowie dem Eindruck der direkten Reaktion der Finanzmärkte auf die politischen Entwicklungen, gelang es Jean-Luc Dehaene, in direkten Verhandlungen mit den vier Parteipräsidenten einen Kompromiss zu schmieden – die Frage der Indexierung wurde ausgeklammert (Blaise/Lentzen 1993: 48). Stattdessen beschloss man, die Budgetverstärkungen jeweils hälftig aus Einnahmen und Ausgaben zusammenzusetzen (jeweils 42 Mrd. BEF). Hinzu kamen 29 Mrd. BEF aus sogenannten „neutralen“ Maßnahmen –10 Mrd. durch den Verkauf von Vermögen, 14 Mrd. durch verbesserte Steuereintreibung und 5 Mrd. durch stärkeren Kampf gegen Betrug in der Sozialversicherung (Chambre 1993a: 26). Von den Gesamteinsparungen betrafen rund 70 Mrd. BEF den Bundeshaushalt und 40 Mrd. das Budget der Sozialversicherung (Chambre 1993a: 21).³⁷¹

Betrachtet man den politischen Prozess, der zur Einigung führte, so lassen sich einige aufschlussreiche Beobachtungen feststellen. Zunächst kann der Kompromiss durchaus als Sieg für die wallonischen Sozialisten angesehen werden, die mit ihrem sturen Festhalten an der Indexierung zwar die Gespräche erschwerten, aber letztlich ihre Position durchsetzten (De la Guerivière 1993b). Daneben zeigt sich, dass der zusätzliche Druck auf die Verhandlung, den Premierminister Dehaene durch seinen zwischenzeitlichen Rücktritt aufbaute, letztlich zur Lösung der Blockade führte. Er hatte den Koalitionspartnern vor Augen geführt, dass ein Scheitern der Verhandlungen nicht nur den Konsolidierungsprozess und damit die Erreichung der Maastricht-Defizitkriterien in Frage stellen würde, sondern auch die Implementierung der Staatsreform. Die Aussicht auf Neuwahlen war ebenso wenig verlockend – beurteilten doch die meisten Belgier die Politik der Regierung in Umfragen eher negativ (Lambert 1993). Zudem erzwang Dehaene durch seinen Rücktritt direkte Verhandlungen mit den Parteichefs. Schließlich verstärkten auch die Schwäche des belgischen Franc und die steigenden Zinsen als Folge der Regierungskrise den Druck auf die Parteien, einen Ausweg aus der blockierten Situation zu finden (De la Guerivière 1993b).

³⁷⁰ Im Normalfall übernehmen externe unabhängige Personen die Aufgaben des Schlichters.

³⁷¹ Inhaltlich setzten sich die Einsparungen im Bundeshaushalt aus folgenden Einzelmaßnahmen zusammen: Kürzung des *Maribel*-Zuschusses der Bundesregierung an die Sozialversicherung, Einsparungen bei allen Ministerien, Krisenzuschlag von 0,3 Prozentpunkten auf Steuern aus allen Einkommensarten sowie Mehreinnahmen durch verbesserte Steuereintreibung und Vermögensverkäufe (Chambre 1993a: 20-21). Auf dem Gebiet der Sozialversicherung einigte man sich auf eine höhere Selektivität der Leistungen in der Krankenversicherung sowie Einsparungen bei Krankenhäusern und Medikamenten, eine Straffung der Bezugskriterien der Arbeitslosenversicherung, sowie Sparmaßnahmen bei der Rentenversicherung (Chambre 1993a: 22-23).

Den nächsten Schritt im Konsolidierungsprozess machte die Regierung mit dem Haushaltsplan für 1994, der unter noch widrigeren ökonomischen Bedingungen im Sommer 1993 aufgestellt wurde. Statt eines Wirtschaftswachstums von 0,5 Prozent (Schätzung vom April) prognostizierte das CSF in seinem Jahresbericht vom Juni 1993 für das laufende Jahr eine Rezession in Höhe von etwa 0,7 Prozent. Diese abermalige Verschlechterung des ökonomischen Kontextes erforderte einen zusätzlichen Konsolidierungsimpuls von 65 Mrd. BEF, um das 3-Prozent-Ziel im Jahr 1996 zu erreichen (CSF 1993b: 11). Hinzu kam, dass sich durch die Verabschiedung der Staatsreform (St-Michaels-Abkommen) die Aufteilung der Konsolidierungsanstrengung zwischen den staatlichen Ebenen veränderte. Auf Basis der beschlossenen Budgetnormen für die C&R wirkte die Staatsreform zu Lasten der *Entité I*, die 0,1 Prozentpunkte mehr Konsolidierungsleistung erbringen musste (CSF 1993b: 12).

Das Budget 1994 reagierte nur sehr zurückhaltend auf die verschlechterte Ausgangssituation. Zwar rechnete auch die Regierung in ihrem Haushaltsentwurf mit einer Rezession in Höhe von etwa 0,5 Prozent des BIP und einem zusätzlich notwendigen Einsparvolumen von rund 53 Mrd. BEF. Weitreichende strukturelle Sparmaßnahmen wurden jedoch nicht beschlossen (Chambre 1993b: 35). Vielmehr sollte die Summe laut Budgetentwurf durch höhere Einnahmen (19,5 Mrd. EF) – insbesondere durch Verkauf von Aktiva – erbracht werden, sowie durch Ausgabenkürzungen bei verschiedenen Ministerien (33 Mrd. BEF), die zum Teil auf den Resultaten der Verwaltungsreform basierten („radioscopie des services publics“) (Chambre 1993b: 58). Diese zurückhaltende Sparpolitik begründete die Regierung mit der ohnehin schrumpfenden Wirtschaft, die sie nicht noch weiter durch einen restriktiven budgetpolitischen Impuls belasten wolle (Chambre 1993b: 58). Die Konkretisierung des wichtigen Sanierungsbeitrags der Sozialversicherung verschob die Regierung auf die tripartistischen Verhandlungen über einen neuen sozialen Pakt, die im Sommer 1993 starteten (s.u.). Die belgischen Politikwissenschaftler Deschouwer und Deweerdt bewerten das Budget 1994 wie folgt (Deschouwer/Deweerdt 1994: 275): „The measures taken were to a large extent a concretisation of the measures on which the cabinet had decided in April.“

Das Frühjahr und der Sommer 1993 waren unterdessen von einer Reihe unterschiedlicher Verhandlungen zwischen Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geprägt. So begannen im nationalen Beschäftigungsrat am 12. Mai (*Conseil National du Travail, CCT*) Gespräche über eine Reform der Arbeitsmarktpolitik. Man einigte sich auf eine Ausweitung eines Programms gegen Jugendarbeitslosigkeit und auf Regelungen zur flexibleren Gestaltung der Arbeitszeit (Blaise/Lentzen 1993: 49). Gleichzeitig fanden Versuche statt, zu einer gemeinsamen Regelung auf dem Gebiet der Wettbewerbsfähigkeit zu kommen. Im März hatten Gewerkschaften und Arbeitgeber im CCE erstmals seit dem Beschluss des Wettbewerbsgesetzes 1989 einstimmig festgestellt, dass die Wettbewerbsfähigkeit Belgiens bedroht sei (CCE 1993). Damit wurde die Prozedur des Gesetzes von 1989 in Gang gesetzt, nach dem die Sozialpartner binnen eines Monats Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beschließen mussten, um ein unilaterales Vorgehen der Regierung zu

vermeiden. Im April starteten daher verschiedene Verhandlungsrunden, die jedoch allesamt scheiterten. Als Konsequenz handelte die Regierung schließlich auf Basis des Wettbewerbsgesetzes von 1989 selbst und senkte die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in einzelnen Branchen (*Maribel-bis*-Programm). Die Ausgaben von rund 9 Mrd. BEF wurden durch höhere Steuern auf Heizöl, Benzin, Elektrizität und Gas finanziert (Blaise/Lentzen 1993: 49-50; Arcq 1993: 10).

Die wichtigste Konzertierungsbemühung war der von den Gewerkschaften geforderte globale Ansatz, um Beschäftigungs-, Wettbewerbs- und Haushaltspolitik in einem großen Wurf gemeinsam zu reformieren (Arcq 1993: 3-10). Premierminister Jean-Luc Dehaene sprach sich für „eine breite Debatte über die Beschäftigung, die Wettbewerbsfähigkeit und die Finanzierung der Sozialversicherung“ aus und stellte die Bedeutung dieses neuen sozialen Paktes auf eine Ebene mit der Übereinkunft der Arbeitgeber und Arbeitnehmer von 1944 (Arcq 1993: 11). Zur Vorbereitung des Paktes setzte Dehaene am 5. August eine Arbeitsgruppe aus Experten ein. Diese bestand aus regierungsnahen Personen aus dem Bereich der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik: Vorsitzender war Nationalbankchef Fons Verplaetse (CVP), sein Stellvertreter der Präsident des CCE, Robert Tollet (PS). Auch die weiteren Positionen waren mit Mitgliedern der Regierungsparteien (CVP, PSC, PS und SP) besetzt (Arcq 1993: 11). Die Aufgabenbeschreibung der Gruppe formulierte Dehaene so (Arcq 1993: 12):

„Die definierten Ziele, also die Förderung von Beschäftigung dank der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, eine Senkung der Arbeitskosten, eine spezifische Arbeitsmarktpolitik und die Realisierung eines finanziellen Ausgleichs der Sozialversicherung beeinflussen sich gegenseitig und machen tiefgreifende Reformen nötig. Deshalb wünscht sich die Regierung, dass im Hinblick auf diese Problematik ein sozialer Pakt geschlossen werden kann, damit die Sozialpartner und die Politik gemeinsam die Basis für eine neue Dynamik der Beschäftigung und des Wirtschaftswachstums legen können – und das unter der Bedingung gesunder öffentlicher Finanzen.“

Die offizielle Einladung der Sozialpartner zu gemeinsamen Gesprächen sprach Premierminister Dehaene am 11. August aus. Zuvor hatte der neue König Albert II. in seiner Antrittsrede auf die aktuelle ökonomische Lage und die Notwendigkeit einer gemeinsamen Anstrengung hingewiesen – erneut in Bezugnahme auf die Situation und den Sozialpakt nach dem 2. Weltkrieg (Deschouwer/Deweerd 1994: 275). Die Reaktionen der Gewerkschaften auf die Einladung waren positiv. Gleichzeitig markierten sie jedoch ihre Positionen – zunächst voneinander unabhängig und später mit einem gemeinsamen Forderungskatalog (Arcq 1993: 15): Der Fokus sollte auf der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Sicherstellung der Finanzierung der Sozialversicherung, einer gerechteren Besteuerung durch höhere Steuern auf Kapital sowie auf einer besseren Mitbestimmung der Arbeiter in den Betrieben liegen (Beaupain/Blaise 1995: 8). Auch die Arbeitgeber reagierten grundsätzlich positiv, wobei sie eine Debatte über die Lohnindexierung und geringere Arbeitskosten forderten (Arcq 1993: 19). In der politischen Arena lehnten die liberalen Parteien (VLD und PRL) den Konzertierungsprozesses grundsätzlich ab (Arcq 1993: 19-20).

Zwischen August und Oktober 1993 erarbeitete die Verplaetse-Kommission ihren Bericht zur Vorbereitung des Sozialpaktes. Währenddessen verschärfte sich die Lage auf den internationalen Finanzmärkten: Die EG-Finanzminister erhöhten die Schwankungsbreite im europäischen Wechselkurssystem, es fanden Spekulationen gegen den belgischen Franc statt, das führende belgische Wirtschaftsforschungsinstitut (*Bureau Fédéral du Plan*) prognostizierte einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen 1993 und 1997 und der IMF wies darauf hin, dass die Vereinbarung des Sozialpaktes auch aus Gründen der Glaubwürdigkeit des belgischen Francs gelingen müsse (Arcq 1993: 22-23). Alle diese Faktoren, insbesondere aber die Unruhe auf den Finanzmärkten, erhöhten den Druck auf die Sozialpartner und die Regierung, bei den anstehenden Verhandlungen zu einem Ergebnis zu kommen.

Premierminister Dehaene, der in Belgien als exzellenter Vorbereiter von Kompromissen gilt und daher den Beinamen „Démineur“ trägt, versuchte schon im Vorfeld der großen Verhandlungsrunde die Positionen der Sozialpartner abzuklopfen und mögliche Kompromisse auszuloten. Noch während der Verhandlungen der Verplaetse-Kommission führte er informelle bilaterale Gespräche und testete die Wirkung der in der Kommission diskutierten Vorschläge bei den späteren Verhandlungspartnern.³⁷² Am 19. Oktober veröffentlichte schließlich die Verplaetse-Kommission ihren Abschlussbericht. Darin schlug sie einige konkrete Lösungen vor: Eine Umschichtung der Finanzierung der Sozialversicherung von Versicherungsbeiträgen auf Steuern, konkrete Sparmaßnahmen in der Sozialversicherung (etwa bei der Unterstützung für Familien), eine Aussetzung der Indexierung der Löhne für die Jahre 1994 bis 1996 sowie eine Veränderung der automatischen Indexierungsformel (Arcq 1993: 45-59, Deshouwer/Deweerd 1994: 275-276).

Nur einen Tag später, am 20.10., legte auch Premierminister Dehaene ein eigenes Papier vor, das als Arbeitsgrundlage für die Verhandlungen mit den Sozialpartnern gedacht war. Die „Note Dehaene“ basierte zum einen auf dem Bericht der Verplaetse-Kommission und zum anderen auf den informellen Gesprächen, die der Premierminister parallel mit den Vertretern der Sozialpartner geführt hatte.³⁷³ Zudem machte der Premierminister zeitlichen Druck und forderte eine Einigung in allen Bereichen bis zum Jahresende (Arcq 1993: 26). Von der frühzeitigen Information der Sozialpartner über die Grundzüge seines Plans und deren teilweise Einbeziehung in die Ausarbeitung erhoffte sich Dehaene eine zügige Verhandlung.³⁷⁴

Die Reaktion der Gewerkschaften ließ nicht lange auf sich warten. Schon einen Tag nach der Veröffentlichung der *Note Dehaene* meldete sich die sozialistische Gewerkschaft FGTB zu Wort und lehnte Verhandlungen auf Basis des Papiers ab. Sie zeigte sich verärgert über das Vorgehen des Regierungschefs, den erzeug-

³⁷² Dazu die Beschreibung von Dehaene im Interview, Zeile 84-109 (Anhangband II). Ein ähnliches Vorgehen gegenüber den Vertretern der Parteien hatte es Dehaene im Frühjahr ermöglicht, den Kompromiss bei der Staatsreform zu erreichen (Arcq 1993: 25). Bei den Sozialpartnern stieß diese Methode jedoch auf Unverständnis, da sie den Beginn der echten Verhandlungen erst auf Basis des Verplaetse-Berichts in der großen Runde aller Beteiligten erwarteten (Arcq 1993: 26).

³⁷³ Eine Übersicht und einen Vergleich des Abschlussberichts der Verplaetse-Kommission mit der *Note Dehaene* findet sich im Anhang des Artikels von Etienne Arcq (Arcq 1993).

³⁷⁴ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 104-109 (Anhangband II).

ten Zeitdruck und über die Inhalte des Papiers – insbesondere über die Infragestellung der bereits ausgehandelten Lohnerhöhung für das Jahr 1994 (Deschouwer/Deweerd 1994: 276). Das Präsidium der christlichen Gewerkschaft CSC gab hingegen ein gespaltenes Votum ab: für weitere Verhandlungen über einen Sozialpakt, aber nicht auf der Grundlage der *Note Dehaene* (Arcq 1993: 27). Die Arbeitgeber wiederum kritisierten die Haltung der FGFB. In dieser spannungsgeladenen Situation versuchte die Regierung an den Folgetagen in bilateralen Verhandlungen, die Positionen der Sozialpartner anzunähern, scheiterte aber insbesondere am Widerstand der FGFB. Am Abend des 24. Oktober erklärte Premierminister Dehaene schließlich den Sozialpakt für gescheitert und kündigte ein unilaterales Vorgehen der Regierung und die Implementierung eines *Plan Global* als Ersatzmaßnahme an (Arcq 1993: 28). Trotz der Nähe zwischen FGFB und PS unterstützten die Sozialisten den Regierungschef.

Auf diese Ankündigung eines unilateralen Vorgehens reagierte insbesondere die FGFB mit Protesten. Sie kündigte für den 29. Oktober eine Demonstration in Brüssel an. Die CSC hingegen blieb zunächst bei ihrem Kurs, mit der Regierung weiter zu verhandeln. Erst am 9. November schwenkte auch sie auf Druck ihrer Basis um und organisierte gemeinsam mit der FGFB verschiedene Protestaktionen: selektive Streiks am 15. November, regionale Streiks am 22.11., 26.11. und am 3.12., sowie ein 24-stündiger Generalstreik am 10.12.. Am 9.11. trat selbst die liberale CGSLB dem Aktionsbündnis bei.

Die Regierung erarbeitete währenddessen auf Grundlage des Dehaene-Papiers ihren eigenen Entwurf für eine große Reform. Trotz der wachsender Proteste der Gewerkschaften, die insbesondere in der PS für Spannungen sorgten, kam die Regierung nach einer Klausurtagung in Val Duchesse in der Nacht vom 16. zum 17. November zu einer Einigung (Arcq 1993: 35-37). Am nächsten Morgen stellte Premierminister Dehaene im Parlament (Kammer und Senat) den Inhalt des *Plan Global* vor (Dehaene 1993). Die Finanzmärkte reagierten positiv auf die Einigung der Regierung – die Nationalbank senkte die Zinsen noch am 17.11. von 9,4 auf 8,3 Prozent (Mabille 1993b).

Inhaltlich bestand das Reformwerk aus drei großen Teilen. Im ersten Kapitel zur Arbeitsmarktpolitik und zur Wettbewerbsfähigkeit stellte die Regierung verschiedene Maßnahmen vor, mit denen die Beschäftigung gesteigert werden sollte. Ein wichtiger Baustein war dabei die Einführung und (finanzielle) Unterstützung von „Unternehmensplänen zur Arbeitsumverteilung“ (SFI 1993: 20-21). Die konkrete Ausgestaltung dieser Pläne legte die Regierung in die Hände der Sozialpartner. Eine weitere Maßnahme war die Förderung von Unternehmen, die Jugendliche oder Langzeitarbeitslose einstellen durch die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und die Flexibilisierung des Arbeitsrechts (SFI 1993: 22-24). Daneben präsentierte die Regierung ihre Entscheidungen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern. Diese Entscheidungen bezog sie explizit auf das Wettbewerbsgesetz vom Januar 1989 und stellte damit sicher, die Maßnahmen per königliches Dekret umsetzen zu können. Zwei Elemente waren zentral: Zum einen der *Index Santé* (Gesundheitsindex), eine veränderte Kalkulationsbasis für die Indexierung der Löhne und Gehälter, der den

Preisanstieg bremste und damit die Steigerung der Löhne im öffentlichen Dienst sowie die jährliche Anpassung der Sozialleistungen;³⁷⁵ zum anderen die Entscheidung, die Reallöhne für die Jahre 1995 und 1996 einzufrieren (SFI 1993: 29-30). Darüber hinaus kündigte die Regierung an, den *Maribel-bis*-Plan auszuweiten (SFI 1993: 30).

Das zweite Kapitel des *Plan Global* befasste sich mit der Sozialversicherung. Dort präsentierte die Regierung Reformbeschlüsse, mit denen die Finanzierung umgeschichtet und das Budget der Sozialversicherung ausgeglichen werden sollte. So wurde eine Erhöhung der Mehrwertsteuer von 19,5 auf 20,5 Prozent und die Erhöhung von Verbrauchssteuern auf Mineralöl und Tabak beschlossen, um die Verringerung der Arbeitgeberbeiträge zu finanzieren. Weiter einigte man sich auf Sparmaßnahmen in allen Bereichen der Sozialversicherung³⁷⁶ und auf ein besseres Management der Einnahmen und Ausgaben durch eine Globalsteuerung des Haushalts (SFI 1993: 39). Die zusätzlichen Einnahmen berechnete die Regierung auf etwa 31 Mrd. BEF, womit das Budget der Sozialversicherung durch den *Plan Global* mit 110,6 Mrd. BEF verstärkt wurde (NBB: 1994: 70). Angelehnt an den Konvergenzplan stellte die Regierung zudem eine mehrjährige Finanzplanung für die Sozialversicherung auf, mit denen die Ausgaben bis zum Jahr 1996 um 79 Mrd. BEF (im Vergleich zu einem Status-Quo-Szenario) gesenkt werden sollten.

Das dritte Kapitel des Reformpakets fokussierte auf die Steuerpolitik. Es beinhaltete schärfere Gesetze gegen Steuerbetrug, eine Verbesserung der Schlagkräftigkeit der Steuerverwaltung und Steuererhöhungen – unter anderem auf Zinseinkommen und Vermögen.

Alles in allem stellten die Maßnahmen laut Auskunft der Regierung sicher, dass „alle Gruppen der Bevölkerung zum Gesamteffekt beitragen“ (Beaupain/Blaise 1995: 7). Der *Plan Global* wurde mit der Regierungsmehrheit in der Kammer am 21.II. verabschiedet, zwei Tage später im Senat.

Die Sozialpartner reagierten unterschiedlich auf den *Plan Global*. Während die Arbeitgeberseite (FEB) die Maßnahmen als „einen ersten, jedoch nicht ausreichenden Schritt“ bezeichnete (Beaupain/Blaise 1995: 10), erhöhten die Gewerkschaften den Druck mit einem 24-stündigen Generalstreik im ganzen Land am 26. November. Daraufhin stimmte die Regierung zu, einzelne Maßnahmen des Reformpakets nachzuverhandeln. Die Gesamtarchitektur des *Plan Global* stand jedoch nicht zur Diskussion (Beaupain/Blaise 1995: 56). Ein erstes Treffen mit den Gewerkschaften fand am 30.II. statt, weitere Diskussionen wurden in Arbeitsgruppen ausgelagert. Anfang Dezember brach die gemeinsame Gewerkschaftsfront zusammen: Die CSC erklärte, aufgrund der laufenden Gespräche mit der Regierung an den für den 10.12. vorgesehenen Protesten nicht teilzunehmen.

Während der ersten Dezemberwochen sprach Premierminister Dehaene auch mit der Arbeitgeberseite, um deren Einwände aufzunehmen. Alle diese Gespräche mündeten schließlich am 16. Dezember in eine abschlie-

³⁷⁵ Der zugrundeliegende Warenkorb wurde verändert, indem man die Preissteigerungen einiger Produkte (Benzin, Alkohol, Tabak und Diesel) ausschloss (SFI 1993: 29). Dies ermöglichte eine Erhöhung der Verbrauchssteuer auf diese Produkte, die zuvor durch den Indexmechanismus mit höheren Ausgaben bezahlt wurden.

³⁷⁶ Für Details eignet sich ein Blick in das Originaldokument (SFI 1993: 51).

ßende tripartistische Verhandlung, bei der marginale Veränderungen am ursprünglichen *Plan Global* beschlossen wurden (Beaupain/Blaise 1995: 11). Darüber hinaus einigte man sich, die „Unternehmenspläne“ im CCT weiter zu diskutieren bis Mitte Januar zu einem Ergebnis zu kommen (Beaupain/Blaise 1995: 12-13). Die Gewerkschaften erklärten, die Streiks und Proteste zu beenden (Deschouwer/Deweerd 1994: 277). Die gesetzliche Umsetzung des *Plan Global* erfolgte in mehreren Schritten. Einige Teile, insbesondere die Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit, wurden am 24.12.1993 durch königliches Dekret auf Basis des Gesetzes von 1989 erlassen. Das Gros der restlichen Maßnahmen verabschiedete das Parlament schließlich im März 1994.³⁷⁷

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Regierung Dehaene mit dem Projekt eines neuen sozialen Paktes gescheitert ist. Die Gründe dafür lagen vor allem in den sehr unterschiedlichen Positionen von Gewerkschaften und Arbeitgebern. Auch die anschließenden Konzertierungsbemühungen waren eher Retuschen an einem bereits verabschiedeten Reformwerk. Unter dem Strich „haben die gewerkschaftlichen Aktionen das Projekt der Regierung also nur wenig beeinflusst und die wichtigsten Änderungen am ‚plan global‘ wurden bereits vor dem Parlamentsbeschluss vorgenommen“ (Beaupain/Blaise 1995: 13). Diese Veränderungen zwischen der *Note Dehaene* und dem *Plan Global* sind insbesondere auf den Einfluss der wallonischen PS zurückzuführen, die etwa durchsetzte, dass der Stopp der Reallöhne nur für die Jahre 95 bis 96 und nicht auch für das bereits kollektiv ausgehandelte Jahr 1994 galt. All diese Veränderungen änderten jedoch nichts an der Ausrichtung des *Plan Global*, die bereits der Bericht der Verplaetse-Kommission vorgegeben hatte. Außerdem markierte das Reformwerk den Wendepunkt in der Zinsentwicklung. Nachdem die Regierung ihre Handlungsfähigkeit demonstriert hatte, endeten die Währungsspekulationen gegen den Franc und die Notenbank reduzierte die zuvor erhöhten Zinsen wieder.³⁷⁸

Parallel zu den Anstrengungen für einen Ausgleich des Budgets der Sozialversicherung forderte die Regierung auch von den unteren Verwaltungsebenen einen Konsolidierungsbeitrag ein. So kritisierte Premierminister Dehaene im Dezember 93 die Ausgabenentwicklung der C&R und mahnte eine stärkere Konsolidierungsanstrengung an (Deschouwer/Deweerd 1995: 315). Die Nationalbank konstatierte im Februar 1994, dass die *Entité II* die angegebenen Kriterien für die Primärausgaben nicht erreicht hätte (NBB 1994: 76-77). Der CSF stellte daraufhin die genauen Verläufe der Ausgaben und die Kriterien ausführlich dar. Am 19. Juli 1994 versprachen die C&R schließlich offiziell, die CSF-Ziele einzuhalten und bei der Haushaltskonsolidierung zu kooperieren (Deschouwer/Deweerd 1995: 315). Somit erreichte die Regierung auch an dieser Stelle neben

³⁷⁷ Dabei gab es noch Meinungsverschiedenheiten darüber, welche Maßnahmen des *Plan Global* durch das Wettbewerbsgesetz von 1989 gedeckt seien und daher per Dekret erlassen werden konnten. Schließlich zielten das Wettbewerbsgesetz und die Ermächtigung des Parlaments vom November nur auf die Wettbewerbsfähigkeit ab, während im *Plan Global* dieser Aspekt insbesondere auch mit Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt verbunden war. Manche Regelungen, die bereits per Dekret am 24.12.93 erlassen wurden, sicherte die Regierung daher nochmals im Gesetz vom März 1994 ab (dazu ausführlich: Beaupain/Blaise 1995: 17-20).

³⁷⁸ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 76-78 (Anhangband II).

der bisherigen Akzeptanz der Empfehlungen des CSF eine förmliche Erklärung der C&R, sich an die Vorgaben zu halten und das Erreichen des Maastricht-Defizitziels nicht zu gefährden (Chambre 1994b: 4).

Durch die Rezession im Jahr 1993 fiel das Rechnungsergebnis für die öffentlichen Finanzen entsprechend negativ aus. Das gesamtstaatliche Defizit lag bei 6,7 Prozent des BIP, davon 5,5 Prozent beim Bund, 0,2 Prozent bei der Sozialversicherung und 1 Prozent auf dem Niveau der *Entité II* (CSF 1994b: 20). Die im März 1993 adjustierten Ziele des Konvergenzprogrammes waren damit hinfällig. Daher passte der CSF in seinem Bericht vom März 1994 die Ziele für die Jahre 1994 und 1995 an („trajéctoire intérimaire“). Die neuen gesamtstaatlichen Defizitziele setzte das Gremium auf 5,7 Prozent für 1994, auf 4,3 Prozent für 1995 und auf 3 Prozent für 1996 fest (CSF 1994a).

Auf diesen neuen Entwicklungspfad bezog sich auch die Bundesregierung bei der Budgetkontrolle 1994. Sie berechnete eine notwendige Budgetverstärkung von rund 17 Mrd. BEF in 1994. Erbracht werden sollte diese Summe durch den Verkauf von Vermögen. Statt 40 Mrd. rechnete das Finanzministerium hier nun mit 57 Mrd. BEF (Chambre 1994a: 20). Als Grund für dieses Vorgehen wurde angegeben, den leichten Aufwärtstrend in der Wirtschaft nicht gefährden zu wollen: „Angesichts (...) der Anstrengungen die im Rahmen des Plan Global eingefordert wurden, hat die Regierung entschieden, den Unternehmen wie auch den Haushalten keine weiteren Lasten aufzuerlegen“ (Chambre 1994a: 20).

Wie erhofft entwickelte sich die Wirtschaft im Jahr 1994 positiv – 1,8 Prozent Wachstum wurden erwartet (Deschouwer/Deweerd 1995: 316). Aufgrund der damit verbundenen höheren Steuereinnahmen schätzte der CSF in seiner Analyse vom Juni daher das Defizit des Gesamtstaates für 1994 auf 5,3 Prozent – eine Übererfüllung der Zielmarke von 5,7 Prozent des angepassten Konvergenzplans. Gleichzeitig berechnete das Gremium jedoch einen weiteren Konsolidierungsbedarf: rund 1,6 Prozentpunkte bis zum Jahr 1996 (beim Finanzierungssaldo) (CSF 1994b: 12, Chambre 1994b: 204). Aufgeteilt auf die einzelnen Verwaltungseinheiten bezifferte der CSF den Konsolidierungsbedarf auf 0,3 Prozentpunkte in der *Entité II*, 0,5 bei der Sozialversicherung und 0,8 im Bundeshaushalt (insgesamt also 1,3 Prozentpunkte für die *Entité I*) (CSF 1994b: 26).

Für den Haushalt 1995 plante die Regierung, exakt im vorgegebenen Rahmen zu bleiben und strebte eine Reduktion des Defizits der gesamten *Entité I* auf 3,6 Prozent an (nach 4,7 Prozent in 1994). Bei Erfüllung der Zielmarken durch die *Entité II* würde damit das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 1995 wie geplant bei 4,3 Prozent landen (Chambre 1994b: 49). Inhaltlich setzte die Regierung auf die strikte Einhaltung der drei Normen für die Budgetpolitik. Diese Ziele erfüllte der Budgetentwurf 1995. In den bilateralen Haushaltsverhandlungen erreichte die Regierung Einsparungen in Höhe von 25,4 Mrd. BEF – zum Großteil auf der Ausgabenseite und bei der Sozialversicherung (Chambre 1994b: 54, Deschouwer/Deweerd 1995: 316). Auf der Einnahmeseite nahm die Regierung keine weiteren Steuererhöhungen vor und plante im Gegensatz zu den Haushaltsentwürfen der Vorjahre nur mit 13,5 Mrd. BEF aus Vermögensverkäufen (Chambre 1994b: 53). Im

Haushaltsvollzug verbesserte die Regierung zum Jahr 1994³⁷⁹ die Kontrolle der Mittelabflüsse und möglicher Überschreitungen und führte mehrjährige Prognosen der Ausgabenentwicklung sowie eine Untersuchung der laufenden Ausgaben ein – was „bösen Überraschungen“ vorbeugte (Chambre 1994b: 53-54).

Eine wichtige institutionelle Neuerung beschloss die Regierung bereits einige Tage vor der Präsentation des Haushaltsentwurfs in der Abgeordnetenversammlung. Denn in der Regierungserklärung zur Lage der Nation am 20.9.94 kündigte Premierminister Dehaene die Einführung einer zusätzlichen Budgetnorm für die Zeit nach 1996 an. Ein stabil hoher Primärüberschuss von rund 6 Prozent sollte erreicht werden, um die Schuldenquote mittelfristig auf rund 60 Prozent des BIP (entsprechend dem Maastricht-Ziel) zu reduzieren (Dehaene 1994: 55). Im Budgetentwurf für das Jahr 1995 bekräftigte die Regierung dieses Ziel, zumal für 1994 erstmals eine leicht sinkende Schuldenquote und damit ein Ende der Zins-Schulden-Spirale erwartet wurde (Chambre 1994b: 55, NBB 1995: 25).

Insgesamt zeigen jedoch sowohl der Haushaltsentwurf 1995 wie auch die Budgetkontrolle 1994 im Frühjahr 1994 eine gewisse Sparzurückhaltung. Die belgische Nationalbank beurteilt das Jahr 1995 im Nachhinein als „transitional year“ (NBB 1995: 18). *Ex post* betrachtete verbesserte sich der Finanzierungssaldo im Jahr 1995 einzig dank der geringeren Zinszahlungen (NBB 1995: 18).

Auf politischer Ebene war das Jahr 1994 durch mehrere Wahlen geprägt. Im Juni 1994 fanden Europawahlen statt. Der Wahlkampf drehte sich jedoch vor allem um die belgische Innenpolitik (Deschouwer/Deweerd 1995: 318). Gewinner dieser Wahl waren insbesondere die radikalen Parteien.³⁸⁰ Zahlenmäßig der größte Verlierer der Wahl war die PS in der Wallonie, die im Gegensatz zur vorigen Europawahl (1989) acht Prozentpunkte der Stimmen einbüßte. Ähnlich erging es der CVP mit einem Rückgang von 6,7 Prozentpunkten. Die Verluste der beiden kleineren Regierungsparteien hielten sich in Grenzen (SP: -2,3; PSC: -2,2). Auch die Liberalen konnten sich nicht als Wahlsieger fühlen. Zwar legten sowohl die PRL-FDF (Wallonie) als auch die neugegründete VLD (Flandern) im Vergleich zur vergangenen Europawahl leicht zu. Aber sie führen nicht die erhofften Stimmengewinne ein (Deschouwer/Deweerd 1995: 318). Das Ergebnis lässt sich durchaus als Protest gegen die Regierungspolitik werten. Die Wähler wanderten jedoch nicht zu den liberalen, sondern zu den radikalen Parteien ab. In der Tendenz ähnlich waren auch die Resultate der Kommunalwahlen im Oktober 1994 (Deschouwer/Deweerd 1995: 319-320).

Die Wahlergebnisse aus dem Jahr 1994 wiesen die Regierung auch darauf hin, wie die Wähler auf die schmerzhaft konsolidierende Politik reagieren würden. Schließlich stand für Herbst 1995 turnusgemäß die nächste Parlamentswahl an. Zentralbank-Präsident Fons Verplaetse nahm dies zum Anlass, der Regierung zu

³⁷⁹ Einige Neuerungen wurden bereits mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die Dehaene-Regierung 1992 eingeführt. Vollständig einsatzfähig waren die neuen Mechanismen jedoch erst im Jahr 1994 (Chambre 1994b: 53).

³⁸⁰ Der *Vlaams Blok* bestätigte sein gutes Ergebnis der Parlamentswahlen von 1991 (10,6 Prozent) und erreichte in Flandern insgesamt 12,6 Prozent der Stimmen. Die neugegründete Splitterpartei „*Waardig Ouder Worden*“ (WOW) erzielte 3,4 Prozent mit einer Wahlkampagne, die vor allem auf ältere Menschen abzielte. In der Wallonie gelang der nationalistischen Partei *Front National* ein Wahlerfolg mit einem Ergebnis von 7,9 Prozent (Deschouwer/Deweerd 1995: 318).

empfehlen, die Wahlen vorzeitig auszurufen. Er befürchtete, dass wegen des Wahltermins im Dezember 1995 der Haushalt 1996 mit zu geringen Konsolidierungsanstrengungen verbunden sein könnte (AFX 1994). Premierminister Dehaene reagierte auf diesen Vorschlag jedoch ablehnend (Deschouwer/Deweerd 1995: 316). Deshalb war die Überraschung groß, als er am 17. Februar 1995 dennoch verkündete, die Wahlen auf Ende Mai vorzuziehen. Die offizielle Begründung des Premiers folgte der Argumentation des Zentralbankchefs vom Juni des Vorjahres. Die notwendigen Reformen und Konsolidierungsmaßnahmen für die Erfüllung der Maastricht-Kriterien seien für eine Regierungsmannschaft am Ende einer Legislaturperiode schwierig. Er nahm Bezug auf das Budget 1996, das „ernsthaft und rigoros“ sein müsse, um das Defizit auf unter drei Prozent zu drücken (AFP 1995). Daneben spielte auch die beginnende Agusta-Affäre um Schmiergeldzahlungen an Politiker eine Rolle. Mit den vorgezogenen Neuwahlen wollte Dehaene auch an dieser Front für Ruhe sorgen (De la Guerivière 1995).

Dennoch waren die Wahlen im Mai von der Agusta-Affäre geprägt.³⁸¹ Sie hatte für den Rücktritt des ehemaligen SP-Präsidenten Vandenbroucke als Außenminister gesorgt, der eine damalige Mitarbeiterin der SP angewiesen hatte, 5 Mio. BEF des Agusta-Schmiergeldes zu verbrennen (sic!) (Deschouwer/Deweerd 1995: 530). Auch weitere exponierte Politiker der SP, darunter der damalige Nato-Generalsekretär und langjährige Außenminister Willy Claes und der langjährige Innenminister Louis Tobback, waren zwischenzeitlich beschuldigt. Der Wahlkampf im Frühjahr 1995 verlief in der Wallonie eher ruhig, während in Flandern insbesondere die neugegründete liberale VLD von Guy Verhofstadt vor ihrer ersten großen Bewährungsprobe stand. Verhofstadt wurde sowohl von der SP als auch von der CVP hart angegangen – insbesondere aufgrund seiner als neoliberal bezeichneten Vorschläge für eine Reform der Sozialversicherung (Deschouwer/Deweerd 1995: 532).³⁸² Die Haltung der Regierung während des Wahlkampfes war klar. Sie wollte einen Auftrag des Wählers, um die Konsolidierungspolitik fortzusetzen und die Mitgliedschaft Belgiens im Euro-Raum zu sichern, ohne dabei die Prinzipien des belgischen Sozialstaats zu gefährden (Deschouwer/Deweerd 1995: 532).

Die Resultate der Parlamentswahl 1995 waren vor allem für die PS ernüchternd. Der Abwärtstrend für die wallonischen Sozialisten setzte sich fort – landesweit kam die Partei nur noch auf 11,9 Prozent (-1,6). Das Ergebnis interpretiert der damalige Parteichef Philippe Busquin auch als Bestrafung für die Kürzungspolitik

³⁸¹ Die Affäre belastete einige Minister der SP (und PS), die verdächtigt wurden, im Zusammenhang mit einem Vertrag mit dem italienischen Unternehmen Agusta über die Lieferung von Helikoptern Schmiergeld angenommen zu haben. Dies erwies sich auch als zutreffend, als am 20. Februar ein Mitarbeiter der SP gestand von Agusta 50 Millionen BEF erhalten zu haben (Deschouwer/Deweerd 1995: 530). Einen guten Überblick zu den weiteren Inhalten und den politischen Auswirkungen der Agusta-Affäre bietet der Artikel von Deschouwer und Deweerd in den Jahrbüchern der belgischen Zeitschrift für politische Wissenschaft, *res publica* (Deschouwer/Deweerd 1995: 529-531), sowie ein Beitrag von Sergio Carozzo in *Le Monde Diplomatique* (Carozzo 1995).

³⁸² Dazu auch die Ausführungen von Philippe Busquin im Interview, der den damaligen Spitznamen Guy Verhofstadts in Regierungskreisen preisgibt: „Baby Thatcher“ (Interview mit Philippe Busquin, Zeile 351-352 (Anhangband II)).

und die Zerwürfnisse mit der Gewerkschaft FGTB im Zusammenhang mit dem *Plan Global*.³⁸³ Jedoch erreichte die regierende Koalition insgesamt eine relativ komfortable Mehrheit: Die CVP (17,8 Prozent) und die SP (12,6 Prozent) gewannen marginal hinzu, die PSC erreichte mit etwa 7,7 Prozent das Niveau der Wahl von 1991. Währenddessen verfehlte die VLD trotz leichter Zugewinne ihr Ziel die Regierung abzulösen. Ihr Präsident Guy Verhofstadt trat daraufhin zurück.

5.3.2.4 Die Regierung Dehaene II (1995 bis 1999)

Die Formierung der neuen Regierung gelang Premierminister Dehaene für belgische Verhältnisse vergleichsweise schnell. Am 18. Juni, also rund drei Wochen nach den Parlamentswahlen, präsentierte Dehaene den Koalitionsvertrag, der in den Folgetagen von den Parteien abgesegnet wurde. Er basierte auf einem Buch Dehaenes („Die Schlüssel für eine neue Ära“ (Dehaene 1995a)), das der Premier bereits während des Wahlkampfes als Blaupause für sein Regierungsprogramm vorgestellt hatte (Deschouwer/Deweerd 1995: 533). Zur wichtigsten Aufgabe ihrer zweiten Amtszeit machte die Regierung die Förderung von Beschäftigung. Hierzu schlug sie verschiedene Maßnahmen vor, die während der Legislaturperiode in einzelne Gesetzesvorhaben münden sollten (SFI 1995: 18-33).³⁸⁴ Aus haushaltspolitischer Sicht war der wichtigste Inhalt das Bekenntnis, durch eine letzte große Sparanstrengung im Budget 1996 das gesamtstaatliche Defizit auf weniger als 3 Prozent zu drücken. Danach, so die Regierung, werde der Primärüberschuss auf dem Niveau von 1996 (5,6 Prozent des BIP für die *Entité I*) stabilisiert und die Schuldenquote reduziert (SFI 1995: 53-55).

Die zweite Amtsperiode der Regierung Dehaene begann auf haushaltspolitischer Ebene mit einer verspäteten Budgetkontrolle. Diese fand aufgrund der Wahlen im Frühjahr erst im Juli 1995 statt. Dabei wurde auf der Basis der Prognosen des CSF ein zusätzlicher Einsparbedarf von 7 Mrd. BEF identifiziert (Chambre 1995a: 24). In den bilateralen Budgetgesprächen einigte man sich auf kleinere Maßnahmen auf der Ausgabenseite, um die notwendige Summe zu erbringen (Chambre 1995a: 27). Die Einnahmen wurden etwa auf dem gleichen Niveau wie geplant erwartet.

Der Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 1996 folgte direkt auf die Budgetkontrolle und wurde im Oktober 1995 vorgestellt. Grundlage für die Erstellung des Haushalts waren erneut die verschiedenen aktualisierten Berichte des CSF.³⁸⁵ Für das Jahr 1996 berechnete der CSF im Mai die notwendigen Budgetverstärkungen auf rund 105 Mrd. BEF, davon rund 45 Mrd. bei der Sozialversicherung, 40 Mrd. beim Bund und 20 Mrd. bei der *Entité II*, um das gesamtstaatliche Defizit auf weniger als 3 Prozent zu senken (CSF 1995b: 11).

³⁸³ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 195-197 (Anhangband II).

³⁸⁴ Die Parallelität des Vorgehens zur Sanierung der öffentlichen Finanzen ist erstaunlich. So erstellte die Regierung im Herbst 1995 einen Mehrjahresplan zur Förderung der Beschäftigung und führte zusätzlich einen Hohen Rat für Beschäftigung (analog zum CSF ein „conseil supérieur du travail“) ein.

³⁸⁵ Bereits im März 1995 hatte das Gremium festgestellt, dass sowohl die gute Entwicklung der Wirtschaft, die Verlangsamung der Ausgabensteigerung in der Sozialversicherung wie auch die Einsparungen auf dem Niveau der *Entité I* und der *Entité II* im Jahr 1994 das gesamtstaatliche Defizit auf 5,4 Prozent gedrückt hatten (Zielvorgabe waren 5,7 Prozent) (CSF 1995a: 6).

Im Budget 1996 präsentierte die Regierung mehrere Maßnahmen, um dem Defizitziel gerecht zu werden, die meisten auf der Ausgabenseite. 85 Mrd. BEF sollten bei den Primärausgaben der *Entité I* gespart werden, u.a. durch geringere Subventionen an öffentliche Unternehmen, Einsparungen beim Bauwesen und eine einprozentige lineare Kürzung der Ausgaben aller Ministerien (Chambre 1995b: 75-76). In der Sozialversicherung prognostizierte die Regierung geringere Ausgaben durch die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt (und damit geringere Ausgaben der Arbeitslosenversicherung) sowie durch strukturelle Einsparungen in der Krankenversicherung, mit denen die beschlossene Zielvorgabe für das Ausgabenwachstum der Krankenversicherung von 1,5 Prozent pro Jahr eingehalten werden sollte (Chambre 1995b: 78). Schließlich rechnete die Regierung für das Jahr 1996 mit sinkenden Zinsausgaben (rund 42 Mrd. BEF weniger) aufgrund eines geringeren Zinsniveaus und der beginnenden positiven Wirkung der Zins-Schulden-Spirale (inverser Schneeballeffekt) (Chambre 1995b: 74). Insgesamt sollte die Ausgabenquote der *Entité I* von rund 48,3 Prozent auf 46,6 Prozent fallen. Daneben beschloss die Koalition eine Reihe von Steuererhöhungen, um die Einnahmehasis der Sozialversicherung aus alternativen Steuerquellen zu stärken. Zudem kompensierte die Regierung Steuerausfälle, die aufgrund einer veränderten Zusammensetzung des BIP (Wachstum vor allem bei wenig besteuerten Teilen des Volkseinkommens) zustande kamen (Chambre 1995b: 88).³⁸⁶ Schließlich beschloss die Regierung eine große Zahl von Einmalmaßnahmen, die jedoch im Jahr 1996 für das Budget 1997 durch strukturelle Einsparungen ersetzt werden mussten (Dehaene 1995c: 327). Sie machten rund ein Drittel des Gesamtvolumens der Budgetverstärkungen (1,4 Prozent des BIP) aus (NBB 1996: 19, 51; CSF 1996: 21).³⁸⁷ Insgesamt werde durch das Budget 1996 das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 1996 auf drei Prozent des BIP gesenkt, so die Regierung (Chambre 1995b: 64).

Mit dem Haushaltsplan 1996 setzte sich auch die Umgestaltung des Budgetprozesses fort. Denn die Umgestaltung des Senats zur „Kammer der Reflexion“ ermöglichte es, das Budget später einzubringen und damit aktuellere Prognosen als bisher zur Grundlage der Planungen heranzuziehen, weil der Haushalt nur noch in der Abgeordnetenkammer beraten wurde (Chambre 1995b: 69).

Das Problem des Haushalts 1996 war der hohe Anteil von Einmalereisen an den Budgetverstärkungen. Dies musste auch Budgetminister Herman von Rompuy einige Monate später eingestehen. Er gab zudem bekannt, das Ziel eines gesamtstaatlichen Defizits von 3 Prozent des BIP im Jahr 1996 nur mit zusätzlichen Einsparungen zu erreichen (Deschouwer/Deweerd 1995: 534). Grund dafür waren auch die leicht schlechteren Prognosen für die Wirtschaftsentwicklung.³⁸⁸

³⁸⁶ Die Steuererhöhungen betrafen dabei insbesondere die Mehrwertsteuer (von 20,5 auf 21 Prozent), die Steuer auf Kapitaleinkommen (von 13,39 auf 15 Prozent) sowie die Mineralölsteuer (Chambre 1995b: 89). Desweiteren wurde eine Verschärfung des Kampfes gegen Steuerbetrug angekündigt (Chambre 1995b: 90).

³⁸⁷ Gleichzeitig beschloss die Regierung jedoch auch vereinzelte Steuersenkungen – etwa bei der Reduzierung der Mehrwertsteuersätze für den Bausektor (Dehaene 1995b: 238).

³⁸⁸ Im Jahr 1995 rechnete man mit einem Wachstum von rund 1,9 Prozent des BIP (nach etwa 2,2 Prozent in 1994), 1996 erwartete die Regierung eine weitere Eintrübung und ein Wachstum von 1,5 Prozent (NBB 1996: 14, Chambre 1996a: 13). Im Budgetent-

Diese Rahmenbedingungen erschwerten die Beratungen über die Budgetkontrolle im Frühjahr 1996. Zusätzlich herrschte Ungewissheit im Hinblick auf das Referenzjahr für die Evaluierung der Maastricht-Kriterien. Denn seit dem Gipfel von Madrid im Dezember 1995 war klar, dass die endgültige Liste der Länder, die zum neuen Euro-Raum gehören würden, erst Anfang 1998 feststehen würde. Daher deuteten viele Zeichen darauf hin, dass die Evaluierung der Kriterien auf Basis der haushaltspolitischen Ergebnisse des Jahres 1997 (und nicht des Jahres 1996) erfolgen würde (Dehaene 1996b: 1914). Dennoch zeigte sich die Regierung entschlossen, bereits 1996 das 3-Prozent-Kriterium zu erreichen (Chambre 1996a: 3). Deshalb beschlossen die Minister in bilateralen Gesprächen und während des Budgetkonklasses Budgetverstärkungen in Höhe von rund 25 Mrd. BEF – vorwiegend auf der Ausgabenseite (Chambre 1996a: 36).³⁸⁹ Gleichzeitig kündigten die Minister jedoch an zu reagieren, wenn zusätzliche Maßnahmen notwendig würden (Chambre 1996a: 39).

Im Frühjahr 1996 versuchte die Regierung ähnlich wie 1993 weitere Reformschritte mit den Sozialpartnern auszuhandeln. Im Zentrum der Diskussionen stand die Arbeitsmarktpolitik, der die Regierung mit einem „Zukunftsvertrag für Beschäftigung“ (*Contrat d’Avenir pour l’Emploi*) ein neues Fundament geben wollte. Am 12. Februar fand eine erste tripartistische Verhandlung statt. Am 18. April verständigten sich die Verhandlungspartner auf den Entwurf eines Abkommens. Es umfasste ein neues Wettbewerbsgesetz³⁹⁰, das die Regelungen von 1989 ersetzen sollte, sowie den Beschluss einer Arbeitszeitverkürzung (von 40 auf 39 Stunden) (Couttenier 1997: 524-525). Obwohl die liberale Gewerkschaft, die CSC und auch die Arbeitgeber dem Entwurf zustimmten, scheiterte die Konzertierung. Denn die sozialistische Gewerkschaft FGTV lehnte den Entwurf ab, obwohl ihre eigenen Vertreter mitverhandelt hatten (Dehaene 1996a: 1837).

Aufgrund des abermaligen Scheiterns einer nationalen Konzertierung der Reformpolitik stellte die Regierung am 30. April ihren eigenen Fahrplan für die Umsetzung der Reformen im Parlament vor. Die Grundlage bildete die Übereinkunft vom 18. April, der die FGTV die Zustimmung verweigert hatte. Premierminister Dehaene erklärte, dass zwar die Türen für Gespräche über den Zukunftsvertrag für Beschäftigung weiterhin geöffnet seien, dass die Regierung aber gleichzeitig ein Gesetz vorbereite, um die notwendigen Schritte einzuleiten (Dehaene 1996a: 1839). Schon wenige Tage später, am 3. Mai, beschloss das Kabinett die meisten Maßnahmen über die sich die Verhandlungspartner am 18. April geeinigt hatten: Die Einführung eines Zentralen Rats der Beschäftigung (analog zum CSF), die Umsetzung des neuen Wettbewerbsgesetzes sowie Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung (Conseil des Ministres 1996). Die verschiedenen Regelungen wurden gemeinsam

wurf hatte die Regierung noch mit einem Zuwachs von rund 2,2 Prozent sowohl in 1995 als auch in 1996 kalkuliert (Chambre 1995b: 33).

³⁸⁹ Inhaltlich setzten sich die Einsparungen wie folgt zusammen: Lineare Kürzung von 5 Prozent bei Betriebs- und Investitionsausgaben in allen Bundesministerien und bei der Verwaltung der Sozialversicherung, Obergrenze für das Wachstum der Ausgaben in der Krankenversicherung, Einzug von Reservemitteln der Krankenversicherung aus 1995, Einmalerglöse von 5,5 Mrd. BEF, kostengünstigeres Schuldenmanagement sowie Kampf gegen Steuerhinterziehung (Chambre 1996a: 38).

³⁹⁰ Ab 1997 sollten Lohnabschlüsse an die Reallohnentwicklung in den Niederlanden, Deutschland und Frankreich gekoppelt werden, wobei in den einzelnen Branchen Nachverhandlungen möglich sein würden. Dabei sollte jedoch ein Gesamtrahmen gelten, der vorher vom CCE festgelegt werden würde.

mit einem Text zur Reform der Sozialversicherung im Juni in drei Rahmengesetzen zusammengefasst. Für die Durchsetzung der Regelungen griff die Regierung auf einen institutionellen Sonderweg zurück, den schon die Regierung Martens in den 80er Jahren und Dehaene im Zusammenhang mit dem *Plan Global* genutzt hatte: Sie bat das Parlament um *Pouvoirs Spéciaux*, um die Gesetzesänderungen ohne weitere Parlamentsdebatte und -abstimmung durch königliche Dekrete zu erlassen (Couttenier 1997: 525).

Das erste Rahmengesetz stellte die Haushaltspolitik ins Zentrum. In der Erklärung zur Gesetzesvorlage betonte die Regierung, sie müsse schnell reagieren, um die Maastricht-Kriterien 1996 und vor allem im entscheidenden Jahr 1997 einzuhalten – zum Beispiel wenn sich die konjunkturelle Lage verschlechtere (Chambre 1996b: 3). Das Rahmengesetz versetzte die Regierung in die Lage, Kürzungen deutlich schneller und ohne große parlamentarische Beratung während des Haushaltsjahrs und auch im Budgetentwurf für 1997 zu implementieren. Das zweite Gesetz (Chambre 1996c) beinhaltete die Regelungen des neuen Wettbewerbsgesetzes (NBB 1997: 42). Das dritte Rahmengesetz bezog sich auf die Modernisierung der Sozialversicherung und beinhaltete grundsätzliche Überlegungen zum Umbau der Sozialversicherung, wobei insbesondere die Steuerung über einen Globalhaushalt, die Deckelung des Ausgabenwachstums in der Krankenversicherung und das Prinzip der alternativen Finanzierung verstärkt wurden (Chambre 1996d). Die Diskussion der drei Gesetze dauerte länger als ursprünglich vom Premierminister geplant, weil die liberale Opposition durch eine Vielzahl von Änderungsanträgen das Verfahren verzögerte. Schließlich wurden die Gesetze in der letzten Sitzung des Parlaments vor der Sommerpause verabschiedet (Couttenier 1997: 526).

Die Rahmengesetze beeinflussten die Beratungen des Haushalts 1997 stark. Zwar erleichterten die „Spezialrechte“ einerseits die Durchsetzung der Sparmaßnahmen im Parlament; andererseits stockten die Haushaltsberatungen aber, weil die liberale Opposition durch eine Vielzahl von Veränderungsanträgen das Verfahren verzögerte. Schließlich belasteten Differenzen in der Rentenpolitik die Beratungen der Koalitionspartner zusätzlich. Aus diesen Gründen konnte sich die Regierung nicht wie geplant vor der Sommerpause auf einen Haushaltsentwurf einigen (Couttenier 1997: 527-528). Erst am 1.10. verkündete Premierminister Dehaene schließlich die Details einer Vereinbarung (Dehaene 1996c): Zusätzliche Budgetverstärkungen von rund 80 Mrd. BEF auf dem Niveau der *Entité I* sollten das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 1997 auf 2,9 Prozent zu reduzieren. Dabei ersetzte die Regierung die Einmaleffekte aus dem Haushalt 1996 mit strukturellen Einsparungen, die im Haushalt 1997 etwa 74 Mrd. ausmachten und teilweise sogar über die Zeit anstiegen (Endeffekt im Jahr 2001: 81 Mrd. BEF) (Dehaene 1996b: 1914).³⁹¹ Auf der Einnahmeseite brachten insbesondere die Anhebung von Verbrauchssteuern (etwa Benzin), die Einführung einer Arbeitgeber-Sozialversicherungsabgabe auf Firmenwagen und Studentenjobs sowie eine aktivere Veräußerung von Gebäuden und Grundstücken des

³⁹¹ 17 Mrd. bei den Primärausgaben des Bundes, 23 Mrd. bei den Ausgaben der Sozialversicherung, 23 Mrd. durch höhere Steuereinnahmen, 7 Mrd. durch höhere Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen und rund 10 Mrd. nicht-fiskalische Einnahmen (Chambre 1996e: 59).

Bundes zusätzliche Geld in die Kasse (Chambre 1996e: 79). Der Effekt im Saldo war aber geringer, weil insbesondere das geringere Wirtschaftswachstum und die steigenden Transfers von Steuermitteln an die C&R aufgrund des LSF zu geringeren Einnahmen als geplant führten (Chambre 1996e: 78-79). Von den Ausgabenkürzungen auf der Ebene des Bundes waren insbesondere die Subventionen an öffentliche Unternehmen (Post und andere) und der Verteidigungsetat betroffen (Chambre 1996e: 71). Innerhalb der Sozialversicherung kürzte die Regierung vor allem bei den Ausgaben der Krankenversicherung, weil dort in den ersten Quartalen des Jahres 1996 die Vorgaben für das Ausgabenwachstum nicht eingehalten wurden (höhere Zuzahlung zu Medikamenten, Einsparungen bei Krankenhäusern etc.) (Chambre 1996e: 50-51).³⁹² Doch auch die Arbeitslosenversicherung und die Unfallversicherung blieben nicht verschont (Überblick: Chambre 1996e: 71). Insgesamt beliefen sich die Budgetverstärkungen im Haushalt 1997 auf rund 80 Mrd. BEF. Diesen standen nur geringe Ausgabeerhöhungen und Steuererleichterungen gegenüber.

Zudem einigte sich die Koalition im Zuge des Budgets 1997 auf eine Reform der Rentenversicherung, die der demographischen Entwicklung Rechnung trug, indem sie die Rentenzuwächse in den Folgejahren durch einen „moderierenden Faktor“ abbremste, das Rentenalter für Frauen an hob und Veränderungen bei der Früh pensionierung vornahm (Couttenier 1997: 533).³⁹³

Neben der Defizitreduktion rückte mit Blick auf das Schuldenkriterium im Maastrichter Vertrag auch die hohe Schuldenquote des belgischen Staates in den Fokus der Finanzpolitik. Der CSF hatte bereits in seinem Jahresbericht vom Mai empfohlen, durch eine zusätzliche Anstrengung die Schuldenquote um 1,3 Prozentpunkte zu senken, damit eine deutliche rückläufige Tendenz bei der Verschuldung festzustellen sei (CSF 1996: 99). Im Budgetentwurf für 1997 stellte die Regierung nun ein Entschuldungsprogramm im Umfang von 370 Mrd. BEF vor, das sich aus verschiedenen Einmalmaßnahmen zusammensetzte (Chambre 1996e: 71). Darin enthalten waren unter anderem der Verkauf von Goldreserven durch die belgische Nationalbank im Wert von 221 Mrd. BEF sowie diverse Privatisierungserlöse (etwa *Crédit Communal de Belgique*) und Vermögensveräußerungen (BFP 1997: 45). Insgesamt waren die strukturellen Maßnahmen des Budgets 1997 nach den etwas laxeren Sparbeschlüssen der Jahre 1995 und 1996 durchaus beachtlich. Die Bezeichnung des Haushalts als „budget charnière“ („Scharnier-Budget“) durch Premierminister Dehaene trifft durchaus zu (Dehaene 1996c: 3597).

Im Sommer 1996 gelang es der Regierung zudem, die Haushaltsentwicklung der C&R für die Jahre 1996 bis 1999 in einem weiteren *Accord de Coopération* festzuschreiben. In einer Vereinbarung vom 17. Juli 1996 bekannten sich die C&R zu den vom CSF formulierten Zielen (CSF 1997). Nach der projizierten Entwick-

³⁹² Für eine gründliche Analyse der Entwicklung der Finanzen der Krankenversicherung und den verschiedenen kostendämpfenden Maßnahmen lohnt sich ein Blick in den Artikel von Bernadette Adnet zur Rolle der Sozialversicherung bei den Konsolidierungsmaßnahmen (Adnet 2002).

³⁹³ Die Reform beeinflusste das Budget 1997 jedoch kaum, vielmehr reduzierte sie die implizite Verschuldung der Rentenversicherung (Chambre 1996e: 51). Grund für die Reform war auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, wonach das belgische Pensionsrecht sexuell diskriminiere (Couttenier 1997: 533).

lung sollte die *Entité II* ihr Budgetdefizit von 0,5 Prozent des BIP in 1996 auf 0,4 Prozent in 1997 senken. Für 1999 schrieb das Abkommen einen ausgeglichenen Haushalt vor (Chambre 1996e: 60).

Im Dezember 1996 beschloss das Kabinett das neue belgische Konvergenzprogramm für die Jahre 1997 bis 2000. Darin wurde der Schuldenabbau als wichtigstes Ziel definiert. Um die Schuldenquote dauerhaft zu reduzieren, gab die Regierung die Leitlinie aus, in den kommenden Jahren auf dem gesamtstaatlichen Niveau jeweils Primärüberschüsse von etwa 6 Prozent des BIP zu erwirtschaften (OECD 1997: 46). Für die *Entité I* legte die Regierung fest, dass das Niveau des Primärüberschusses des Jahres 1997 (prognostiziert auf 5,3 Prozent des BIP) stabilisiert werden solle (Chambre 1997a: 42). Konjunkturbedingte Zusatzeinnahmen, die sich aus einem Wirtschaftswachstum von mehr als zwei Prozent ergeben würden, sollten bis zu einer Grenze von 5,7 Prozent des BIP zur Verbesserung des Primärüberschusses und damit zum Schuldenabbau genutzt werden (NBB 1997: 25). Damit beschloss die Regierung eine modifizierte „Golden-Hamster-Regel“ (CSF 1997: 34, Savage 2002: 34). Gleichzeitig konstatierte die Regierung, dass aufgrund der eher zurückhaltenden wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 1996 das Defizitziel von drei Prozent für den Gesamtstaat nicht erreicht würde. Stattdessen rechnete man nun mit einem Minus von 3,4 Prozent. Für 1997, dem nunmehr feststehenden Referenzjahr für die Evaluierung der Maastricht-Kriterien, prognostizierte das neue Konvergenzprogramm jedoch ein Defizit von 2,9 Prozent – 2,5 Prozent auf dem Niveau der *Entité I* und 0,4 Prozent bei den C&R und den Kommunen (CSF 1997: 34).

Um das Ziel von 2,9 Prozent im Jahr 1997 sicher einzuhalten, beschloss die Regierung noch im Dezember eine Kürzung der Ausgaben der Krankenversicherung um 10 Mrd. BEF, weil diese über den festgelegten Zielmarken lagen (Chambre 1997a: 44). Sie wurden auf Basis der Rahmengesetze vom Juli (Sonderermächtigung) durchgesetzt.

Mit dem Gesetz zur Budgetkontrolle im Frühjahr 1997 folgten zusätzliche Einsparungen, weil die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen (16 Mrd. weniger als geplant) zurückgeblieben waren und die Ausgaben der Krankenversicherung trotz der Ad-hoc-Sparmaßnahmen vom Dezember rund 5 Mrd. über der Zielmarke lagen (Chambre 1997a: 42–48). Zwar beeinflussten geringere Beiträge an die EU das Budget positiv (8,3 Mrd. BEF), dennoch blieb unter dem Strich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von rund 10,2 Mrd. BEF, um das Ziel von 2,9 Prozent Defizit im Jahr 1997 zu erreichen. Daher kürzte man auf dem Niveau der *Entité I* etwa 3 Mrd. bei verschiedenen Ausgaben (u.a. für Verteidigung und Entwicklungshilfe) (Chambre 1997a: 55); die Einnahmen steigerte man um rund 5,4 Mrd. BEF – u.a. durch eine Sondersteuer auf Energieerzeuger, eine effektivere Steuereintreibung der Mehrwertsteuer, sowie durch eine Zusatzsteuer auf die Löhne von Firmenchefs (Chambre 1997a: 61). Auf dem Gebiet der Sozialversicherung entschied das Kabinett schließlich, die Besteuerung von Arzneimittel-Herstellern zu erhöhen (1,8 Mrd. BEF) (Chambre 1997a: 64). Mit diesen Maßnahmen sicherte man die Erfüllung des Defizitziels für 1997 – zumal im Budgetposten des Schulden-

dienstes ein Puffer von 20 Mrd. BEF eingebaut wurde, um einen eventuellen Zinsanstieg zu kompensieren (Chambre 1997a: 43).³⁹⁴

Außerdem einigten sich die Minister darauf, das Regierungsprogramm zu überarbeiten, weil die Affäre Dutroux große Mängel bei Polizei und Justiz aufdeckte. Die neuen Prioritäten der Regierung waren die Beschäftigungsförderung, die Reform der Sozialversicherung, sowie der Umbau der Justizverwaltung (Dehaene 1997a, Fiers/Deweerd 1998: 381). Insbesondere die Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, die vor allem auf eine stärkere Aktivierung von Arbeitslosen etwa durch Annahme von Niedriglohn-Jobs (sog. Smets-Jobs) abzielten, waren aus haushaltspolitischer Sicht positiv, senkten sie doch die Zahl der Bezieher von Arbeitslosenunterstützung (Fiers/Deweerd 1998: 384).

Im Juni 1997 stand für die Experten des CSF fest, dass das Finanzierungsdefizit für den Gesamtstaat auf etwa 2,8 Prozent sinken werde (CSF 1997: 27). Allein die sinkenden Zinszahlungen auf die Staatschuld waren für einen Rückgang von 0,4 Prozentpunkten verantwortlich. Für das Budgetjahr 1998 empfahl das CSF den Primärüberschuss von rund 5,3 Prozent des BIP auf 5,7 Prozent zu erhöhen und damit das Finanzierungsdefizit auf 2,3 Prozent zu reduzieren.³⁹⁵ Neben diesen Empfehlungen für das Budgetjahr 1998 legte das CSF ein langfristiges Entschuldungsszenario vor, nach dem die Schuldenquote durch einen stabil hohen Primärüberschuss von etwa 5,9 Prozent des BIP im Jahr 2018 auf 60 Prozent des BIP sinken sollte (Chambre 1997b: 218, CSF 1997: 34).

Die Regierung machte sich in ihrem Budgetentwurf für 1998 die Vorschläge des CSF zu Eigen und prognostizierte, mit dem Haushalt 1998 das Finanzierungsdefizit des Gesamtsektors Staat auf 2,3 Prozent des BIP zu reduzieren. Um die Zielmarke zu erreichen, einigten sich die Minister auf der Budgetkonklave auf Einsparungen von rund 17 Mrd. BEF (Chambre 1998: 64). Mehr war nicht nötig, weil die Wirtschaft kräftig wuchs (2,5 Prozent). Gleichzeitig beschloss das Kabinett zusätzliche Ausgaben für die Justizreform (4,2 Mrd.) und eine weitere Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (17,3 Mrd.) (Chambre 1997b: 65-66, 71). Insgesamt profitierte die Regierung also sowohl von einer positiven Wirtschaftsentwicklung als auch von sinkenden Zinsraten und der sich beschleunigenden positiven Zins-Schulden-Spirale (Fiers/Deweerd 1998: 383).

Mit dem Budget 1998 war somit die Qualifikation für den Euro erreicht, der Fokus der Politik schwenkte um – von harten Sparmaßnahmen auf kleinere Anpassungen und auf die Stabilisierung des Primärüberschusses. Das ökonomische Umfeld erleichterte dieses Unterfangen. Auch in der öffentlichen Aufmerksamkeit rückten haushaltspolitische Fragen in den Hintergrund. Vielmehr prägte im Herbst 1997 die Bestürzung über den

³⁹⁴ Weitere Sicherheitsmargen waren die vorsichtige Schätzung des Wirtschaftswachstums auf 2,1 Prozent (statt der von Wirtschaftsforschungsinstituten prognostizierten 2,2 Prozent) sowie der Puffer von 0,1 Prozentpunkten bei der Erfüllung des Maastricht-Kriteriums (die Regierung visierte ein Defizit von 2,9 Prozent an).

³⁹⁵ Diese Zahlen weichen leicht von den Zielmarken des Konvergenzplanes vom Dezember 1996 ab, weil die Schätzungen des CSF nach den neuen SNA-1996-Regeln aufgestellt wurden. Berechnet nach den Kriterien des Konvergenzprogrammes läge die Vorgabe des CSF für den Primärsaldo bei 5,7 Prozent (CSF 1997).

Kinderschänderring um Dutroux sowie die daraus abgeleitete Reform der Justizverwaltung und der Polizei die öffentlichen Diskussionen (Fiers/Deweerd 1998: 266).³⁹⁶

Bei der traditionellen Budgetkontrolle im März kam die Regierung wegen des positiven Wirtschaftsklimas ohne zusätzliche Sparmaßnahmen ab und senkte gleichzeitig die Prognose für das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 1998 auf 1,7 Prozent des BIP (Chambre 1998a: 4) Auch bereits der Jahresabschluss des Jahres 1997 war, getragen von Wirtschaftswachstum, sinkender Arbeitslosigkeit und zurückgehenden Zinsniveaus, mit einem Defizit von 2,1 Prozent deutlich positiver als ursprünglich prognostiziert (Chambre 1998a: 38). Auch die Schuldenquote reduzierte sich schneller als im Entschuldungsprogramm vorgesehen (Chambre 1998a: 41).

Im Budgetentwurf für das Jahr 1999, der im Oktober 1998 beschlossen wurde, waren ebenfalls keine neuen Spar-Initiativen enthalten (OECD 1999: 46). Stattdessen wurden Flutgeschädigten zusätzliche Hilfen zugesprochen (Chambre 1998b: 7), Sozialversicherungsbeiträge gesenkt, Sozialleistungen für spezifische Gruppen erhöht (Arbeitslose, Senioren mit wenig Rente) (Chambre 1998b: 58) und die Reindexierung der Steuertarife ab Juli 1999 beschlossen, die in den Krisenjahren 1993 ausgesetzt worden war (Chambre 1998b: 72). Nachdem die Prognosen für das Wirtschaftswachstum aufgrund der Finanzkrise in Asien im Spätherbst jedoch leicht nach unten korrigiert worden waren, beschloss die Regierung im November ein Mini-Spapaket von 7 Mrd. BEF (Fiers/Deweerd 1999: 271).

Im Stabilitätsprogramm vom 18. Dezember 1998 verpflichtete sich die Regierung, den Primärüberschuss des Gesamtsektors Staat in den kommenden Jahren auf 6 Prozent des BIP zu stabilisieren, um eine weitere Reduktion der Schuldenquote zu erreichen (Ministère des Finances 1998: 14). Nach den Berechnungen würde die Verschuldung des Gesamtstaates damit auf 107 Prozent des BIP im Jahr 2002 zurückgeführt, bei einem dann nahezu ausgeglichenen Haushalt (Ministère des Finances 1998: 16).

Das Gesetz zur Budgetkontrolle des Haushaltes 1999 setzte die Reihe der Haushalte ohne nennenswerte Einsparungen fort (Chambre 1999a). Stattdessen senkte die Regierung die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und beschloss zusätzliche Transfers an die C&R (Chambre 1999a: 46).

Zusammenfassend lässt sich für die haushaltspolitischen Maßnahmen der Jahre 1997 und 1998 festhalten, dass durch die positive Wirtschaftsentwicklung, mit einem Wachstum von deutlich über 2 Prozent in den Jahren 1997 und 1998, und die rückläufige Entwicklung bei den Zinsniveaus der Abbau von Finanzierungsdefizit und Staatsverschuldung nahezu automatisch erfolgte. Alleine die Stabilisierung des Primärüberschusses bei rund 6 Prozent reichte aus. Im Vergleich mit den Konsolidierungsanstrengungen der Jahre 1993 und 1994, sowie des Jahres 1996 (Haushalt 1997), war die Regierung Dehaene also einem deutlich geringeren Spardruck ausgesetzt.

³⁹⁶ Dies zeigt sich auch in der Regierungserklärung Jean-Luc Dehaenes vom 7.10.1997, in der die Budgetpolitik nur noch wenige Zeilen einnimmt, während das Hauptthema, neben der Schaffung von Arbeitsplätzen, die Reform des Justizapparates ist (Dehaene 1997b).

5.3.2.5 Zwischenfazit

Die belgische Budgetkonsolidierung fand definitionsgemäß zwischen 1994 und dem Jahr 2000 statt. Sie zeichnet sich als schuldenreduzierende Konsolidierung (Typ B) insbesondere durch eine Senkung der Schuldenquote bei hohen Primärüberschüssen aus. Im Ländervergleich war die Konsolidierung relativ umfangreich: Hier liegt Belgien nach Irland und Schweden auf Rang 3 (vgl. Kapitel 2.3). Die qualitative Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass die Konsolidierungsanstrengungen bereits in den Jahren 1992 und insbesondere 1993 begannen – sich aber wegen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erst ab 1994 in den unbereinigten Saldenindikatoren widerspiegeln. Die qualitative Prozessanalyse setzt daher mit dem Antritt der Regierung Dehaene im Frühjahr 1992 an.

Tab. 5.5: Überblick über die einzelnen Schritte der belgischen Konsolidierung

Zeit	Dokument	Konsolidierungsrelevanter Inhalt
März 1992	Koalitionsvertrag und Regierungserklärung	Drei Normen zur Konsolidierung: - Real unveränderte Ausgaben, - Elastizität der Einnahmen zu BIP = 1, - Ausgeglichenes Budget der Sozialversicherung.
April 1992	Angepasstes Budget 1992	Umfang der Einsparungen: rd. 134 Mrd. BEF: - Erhöhung Verbrauchssteuern, - Zusatzbeitrag Krankenversicherung, - Leistungsbegrenzung Kranken- und Arbeitslosenversicherung.
Juni 1992	Konvergenzplan 1992-1996	<ul style="list-style-type: none"> ● Fahrplan mit konkreten Defizit-Zielen bis 1996. ● Nominales Einfrieren der Transfers an Staatsunternehmen und des Verteidigungsetats.
Herbst 1992	Haushalt 1993	<ul style="list-style-type: none"> ● Umfang der Einsparungen: rd. 117 Mrd. BEF, jedoch v.a. Konkretisierungen bereits beschlossener Maßnahmen. Neu: - Deindexierung Steuertarife der Einkommenssteuer (kalte Progression), - Zusatzsteuer für Unternehmen, - Einmalserlöse. ● Mehrjähriger Finanzplan mit konkreten Budget- und Sparvorgaben für einzelne Haushaltsposten.
Oktober 1992	Zusatzpaket zum Haushalt 1993	Umfang der Einsparungen: rd. 21,8 Mrd. BEF: - Einmalserlöse, - Ausgaben senkungen bei allen Ministerien, - Verschärfung der Bezugskriterien der Arbeitslosenversicherung.
März 1993	Budgetkontrolle 1993	<ul style="list-style-type: none"> ● Regierungskrise: Dehaene tritt zwischenzeitlich zurück. ● Anpassung der Ziele des Konvergenzplans für das Jahr 1993 (Defizit von 5,8 Prozent statt 5,2). ● Umfang der Einsparungen: 110 Mrd. BEF: - Krisenzuschlagssteuer auf alle Einkommensarten, - Einsparungen bei allen Ministerien, - Einsparungen bei Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung und Rentenversicherung.
Mai 1993	Gesetz zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit	Regierung beschließt Absenkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (<i>Maribel-bis</i> -Programm). Finanzierung durch höhere Verbrauchssteuern.
Herbst 1993	Haushalt 1994	<ul style="list-style-type: none"> ● Konkretisierung der im März beschlossenen Maßnahmen. ● Zusätzliche Einsparungen im Umfang von 53 Mrd. BEF: - Verkauf von Vermögen, - Einsparungen bei allen Ministerien. ● Einsparungen in der Sozialversicherung auf Entscheidungen im tripartistischen Pakt verschoben.
November 1993	<i>Plan Global</i> (umgesetzt per Dekret im Dezember 1993 und in einem Gesetzespaket im März 1994)	<ul style="list-style-type: none"> ● Gesamtverstärkung des Budgets der Sozialversicherung: 110,6 Mrd. BEF: - Einführung des <i>Index Santé</i>, - Einfrieren der Reallöhne für die Jahre 1995 und 1996,

		<ul style="list-style-type: none"> - Alternative Finanzierung der Sozialversicherung (Erhöhung von Verbrauchssteuern, Erhöhung der Mehrwertsteuer), - Kürzungen bei verschiedenen Sozialleistungen, insbesondere in der Krankenversicherung. • Mehrjähriger Finanzplan für die Sozialversicherung und institutionelle Veränderungen zur besseren Kostenkontrolle. • Erhöhung der Steuern auf Kapital (Zinseinkommen und Vermögen). • Neue Defizitziele im mehrjährigen Finanzplan und angepassten Konvergenzplan: 1994: 5,7 Prozent des BIP; 1995: 4,3; 1996: 3,0. • Zusätzliche Sparmaßnahmen: 17 Mrd. BEF durch Einmalerglöse (Vermögensverkäufe).
April 1994	Budgetkontrolle 1994	
Juli 1994	<i>Accord de Coopération</i> mit den C&R	C&R erklären offiziell, die vom CSF festgelegten - Entwicklungspfade für die öffentlichen Finanzen der <i>Entité II</i> einzuhalten.
Herbst 1994	Haushalt 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Umfang der Einsparungen: 25,4 Mrd. BEF. • Neue Budgetnorm für nach 1996: 6 Prozent Primärüberschuss als Ziel, um Schuldenquote zu reduzieren.
Juli 1995 Herbst 1995	Budgetkontrolle 1995 Haushalt 1996	<ul style="list-style-type: none"> Umfang der Einsparungen: 7 Mrd. BEF. Umfang der Einsparungen: 105 Mrd. BEF, davon aber ein Drittel Einmalmaßnahmen. Strukturelle Einsparungen: <ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung Mehrwertsteuer (0,5 Prozentpunkte), - Erhöhung Kapitalbesteuerung, - Erhöhung Mineralölsteuer, - Lineare Kürzungen der Ausgaben der Ministerien, - Einsparungen bei Subventionen.
Mai 1996	Budgetkontrolle 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Umfang der Einsparungen: 25 Mrd. BEF: - Lineare Kürzungen der Ausgaben der Ministerien, - Diverse Budgetoperationen. • Ankündigung von Rahmengesetzen, falls zusätzliche Maßnahmen notwendig werden.
Juni 1996 (Beschluss Juli 1996)	Rahmengesetz zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien	Regierung sichert sich <i>Pouvoirs Spéciaux</i> , um Einsparungen per Dekret umzusetzen, die für die Erreichung der EMU notwendig sind.
Sommer 1996	<i>Accord de Coopération</i> mit den C&R	C&R erklären Zustimmung zu haushaltspolitischen Zielen für die Jahre 1996 bis 1999.
Oktober 1996	Haushalt 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Umfang der Einsparungen: 80 Mrd. BEF: - Erhöhung von Verbrauchssteuern und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für Sozialversicherungsbeiträge - Kürzung der Subventionen an öffentliche Unternehmen, - Kürzung des Verteidigungsetats - Einsparungen bei Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung. • Entschuldungsprogramm von 370 Mrd. BEF: Senkung der Brutto-Verschuldung durch Einmalmaßnahmen (z.B. Goldverkauf der Zentralbank, Privatisierungserlöse). • Senkung der Schuldenquote durch Stabilisierung des gesamtstaatlichen Primärüberschusses bei 6 Prozent. • <i>Golden-Hamster</i>-Regel für konjunkturbedingte Zusatzeinnahmen (bei Wirtschaftswachstum von mehr als 2 Prozent) .
Dezember 1996	Neues Konvergenzprogramm 1997-2000	Umfang der Einsparungen: 10,2 Mrd. BEF:
Dezember 1996	Sparpaket Krankenversicherung	<ul style="list-style-type: none"> - Einsparungen bei Verteidigungsetat und Entwicklungshilfe, - Zusatzsteuer auf Löhne von Firmenchefs, - Sondersteuer auf Energieerzeuger, - Höhere Steuern auf Arzneimittel-Hersteller.
April 1997	Budgetkontrolle 1997	Keine weiteren nennenswerten Sparmaßnahmen.
Herbst 1997 bis Ende 1999	Diverse Haushalte und Budgetkontrollen	

Anmerkung: Eigene Auswertung.

Bei einer Gesamtschau der belgischen Konsolidierungsanstrengungen in den 90er Jahren lassen sich verschiedene Phasen identifizieren (Tab. 5.5). Die erste Phase der Konsolidierung umfasst die Jahre 1992 bis Anfang 1994. In dieser Zeit setzte die Regierung Dehaene unter widrigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhebliche Sparmaßnahmen durch. Berechnungen der diskretionären Konsolidierungsanstrengungen zeigen, dass diese in den Jahren 1992 bis 1994 lagen (Savage 2002: 37). In absoluten Zahlen schätzt die Regierung den Umfang der Maßnahmen zwischen 1992 und 1994 auf 500 Mrd. BEF (Chambre 1994b: 4). Die wichtigsten Budgetverstärkungen wurden im Rahmen der Budgetkontrolle im Frühjahr 1993 sowie im Rahmen des *Plan Global* im Herbst 1993 gefasst.

Mit dem leichten Anziehen der Konjunktur in den Jahren 1994 und 1995 und den bevorstehenden Wahlen ging die Konsolidierungsaktivität zurück. Die Regierung selbst wies bei der Budgetkontrolle 1994 auf die Notwendigkeit einer Atempause nach den Reformen des Jahres 1993 hin (Chambre 1994a: 20). Daher markieren die Jahre 1994 bis 1995 die zweite Phase der Konsolidierung, die sich als Übergangsphase einordnen lässt. Stattdessen wurden die mittelfristigen Szenarien für den Euro-Beitritt den neuen Rahmenbedingungen angepasst und verstärkt mit Einmalerglösen gearbeitet.

Die dritte Phase der Konsolidierung begann im Jahr 1996. Sie war vom Bemühen der Regierung geprägt, das Defizit im Jahr 1997 unter allen Umständen unter drei Prozent zu drücken. Daher setzte das Budget 1997 einen weiteren wichtigen Konsolidierungsimpuls. Die Parallelität zu 1993 ist frappierend. Auch 1996 scheiterte eine konzertierte Aktion mit den Sozialpartnern, sodass sich die Regierung vom Parlament mit *Pouvoirs Spéciaux* ausstatten ließ und mithilfe von königlichen Dekreten durchregierte. Mit dem Sparimpuls des Haushalts 1997 wurde die Einhaltung des Maastricht-Kriteriums erreicht. Die Budgetkontrolle 1997 komplettierte mit einigen kleineren Beschlüssen diese dritte Phase der Konsolidierung.

Eine vierte Phase der Konsolidierung ab Mitte 1997 zeichnet sich durch ein starkes Wirtschaftswachstum und ein sinkendes Zinsniveau aus. Ein Primärsaldo von knapp 6 Prozent beschleunigte bei gleichzeitig hohem Wirtschaftswachstum und immer geringeren Zinsniveaus die positive Zins-Schulden-Spirale. Die Haushaltspolitik konnte sich daher auf die Stabilisierung des Primärüberschusses konzentrieren und die Schuldenquote reduzieren.

5.3.3 Prozessanalyse – Analyse

Der vergangene Abschnitt hat die einzelnen Schritte der belgischen Haushaltskonsolidierung detailliert beschrieben. Im nächsten Schritt werden die Erkenntnisse aus der Beschreibung mit theoretischen Überlegungen zusammengeführt und es wird herausgearbeitet, welche Faktoren die Sanierung der öffentlichen Finanzen gefördert bzw. behindert haben.

5.3.3.1 Sozioökonomische Faktoren

Die quantitative Analyse hat gezeigt, dass ein hoher sozioökonomischer Problemdruck Konsolidierung erleichtert. Die starke Wirkung sozioökonomischer Variablen auf Konsolidierungsanstrengungen lässt sich auch am Beispiel Belgien belegen. So führte im März 1992 insbesondere die katastrophale Lage der öffentlichen Finanzen, welcher die belgische Nationalbank in ihrem Jahresgutachten Nachdruck verlieh, zur Regierungsbildung unter dem neuen Premierminister Dehaene. Die CVP ließ sich nach der gescheiterten Regierung Martens nur unter dem Eindruck des hohen sozioökonomischen Problemdrucks zur Regierungsbeteiligung bewegen. Dehaene sollte eine Notfall-Regierung führen, um die akute Krise zu bewältigen.

Eine zentrale Rolle spielten sozioökonomische Faktoren auch im Jahr 1993. Als während der Regierungskrise im Frühjahr gegen den belgischen Franc spekuliert wurde und die Zinsen anstiegen, erhöhte dies den Druck auf die Verhandlungspartner der Koalitionsparteien zu einer Einigung zu kommen. Noch deutlicher wird der Zusammenhang im Sommer und Herbst 1993. In dieser Zeit nahm der Problemdruck aufgrund der Rezession und der Währungsspekulationen in Europa (mit den damit verbundenen Zinserhöhungen) erneut zu. Die politischen Akteure waren sich bewusst, dass eine Blockade der Konsolidierungspolitik die Währungsstabilität und die Zinsrate erheblich negativ beeinflussen würde. Nach Einschätzung von Premierminister Dehaene half ihm der hohe Problemdruck aufgrund der akuten Währungskrise im Herbst 1993, die Maßnahmen des *Plan Global* unilateral durchzusetzen.³⁹⁷

5.3.3.2 Parteidifferenz

Die Theorieschule der Parteidifferenz bietet unterschiedliche Hypothesen für den Einfluss von Parteien auf Konsolidierungspolitik an. In Belgien setzte eine Mitte-Links-Regierung die Sanierung der öffentlichen Finanzen durch. Dies spräche für einen Zusammenhang im Sinne der Rollentauschthese. Die Untersuchung der regierungsinternen Prozesse in Belgien zeigt allerdings, dass nicht etwa die Sozialisten die Triebfedern für die Konsolidierung der Staatsfinanzen waren. Vielmehr bestand die wichtigste Achse in der Regierung aus Christdemokraten: Premierminister Dehaene (CVP), Finanzminister Maystadt (PSC) und Budgetminister van Rompuy (CVP), bzw. anfangs seine Vorgängerin Offeciens (CVP).³⁹⁸

³⁹⁷ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 103-109, Interview mit Philippe Busquin, Zeile 182-184 (Anhangband II).

³⁹⁸ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 466-468 (Anhangband II).

Darüber hinaus lässt sich eine klassische parteipolitische Differenz in Bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung der Konsolidierung ausmachen: Während die Christdemokraten eher auf Ausgabensenkungen setzten, schlugen die Sozialisten (insbesondere die PS) zumeist Steuererhöhungen vor. In verschiedenen *Package-Deals* wurden häufig beide Maßnahmen konsolidierungsfördernd miteinander verbunden: etwa bei den Diskussionen zur Budgetkontrolle 1993, als die Sozialisten die Krisenzuschlags-Steuer durchsetzten, oder beim *Plan Global*, als die Sozialisten insbesondere für die Erhöhung der Kapitalbesteuerung verantwortlich waren. Mit Blick auf die Gesamtperformanz öffnet sich also eine weitere Perspektive: Genau die Konstellation aus Sozialisten und Christdemokraten hat in Belgien zu einem positiven Gesamteffekt geführt, weil sich eine „Win-Win-Situation“ ergab.³⁹⁹

Außerdem zeigt der Blick auf die Position der Liberalen, dass Parteieneffekte auf eine dritte Weise eine Rolle spielten. Denn gerade die Tatsache, dass die wichtige Steuersenkungspartei nicht an der Regierung beteiligt war, ermöglichte es der Regierung erst, sowohl erhebliche Einnahmeverstärkungen als auch Ausgabensenkungen zu beschließen. Christdemokraten und Sozialisten reduzierten zwar die Ausgaben – sie standen jedoch als „Sozialstaatsparteien“ nicht im Verdacht diese Kürzungen aus ideologischen Gründen vorzunehmen. Diese Rolle kam den Liberalen und insbesondere „Baby-Thatcher“⁴⁰⁰ Guy Verhofstadt zu. Dieser Mechanismus legt eine andere Interpretation des Parteieneffekts nahe: Fordert in einem Parteiensystem eine starke rechte Oppositionspartei eine noch schärfere Konsolidierungspolitik, ist es den übrigen Zentrums- oder Linksparteien möglich, selbst in die Mitte zu rücken, fiskalisch konservative Konsolidierungspolitik zu betreiben – und gleichzeitig ihr Profil zu bewahren. Dies spricht dafür, dass der Rollentausch hinsichtlich des *Outcome* vor allem deshalb funktioniert, weil die Parteien weiterhin ihre klassischen Positionen im Parteiensystem besetzen.

5.3.3.3 Machtressourcen

Die Theorieschule der Machtressourcen postuliert einen Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und der Stärke bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, wobei insbesondere der Einfluss von Gewerkschaften im Zentrum des Ansatzes steht. Im politischen System Belgiens spielen Gewerkschaften in vielen Bereichen der Staatstätigkeit eine wichtige Rolle – insbesondere jedoch in der Arbeitsmarktpolitik und bei Fragen der Sozialversicherung. Im Vergleich der OECD-Staaten liegt Belgien beim Organisationsgrad der Gewerkschaften im vorderen Drittel, wobei sich insbesondere der allgemein rückläufige Trend während der 90er Jahre in Belgien nicht manifestierte.⁴⁰¹

Der Konsolidierungspolitik standen die großen belgischen Gewerkschaften CSC und FGTB kritisch gegenüber. Zwar teilten sie die Ziele, die Sozialversicherung zu reformieren und die Maastricht-Kriterien zu erfüllen

³⁹⁹ Interview mit Réginald Savage, Zeile 644-649 (Anhangband II).

⁴⁰⁰ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 351 (Anhangband II).

⁴⁰¹ In Belgien stieg der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Beschäftigten zwischen 1990 und 2000 sogar leicht an (+1,7 Prozentpunkte).

(etwa durch die Unterstützung des Konvergenzplanes von 1992) (Blaise/Lentzen 1993: 18-19). Bei der Art und Weise und beim Tempo der Konsolidierung unterschieden sich jedoch die Standpunkte von Regierung und Gewerkschaften – vor allem im Hinblick auf den *Plan Global*, der letztlich von der Regierung unilateral durchgesetzt wurde. Allerdings war die Schlagkraft der gewerkschaftlichen Protestaktionen geschwächt, weil die CSC eher konsensual orientiert war. Auf den ersten Blick zeigt die qualitative Analyse also eine tendenziell negative Einstellung der Gewerkschaften (insbesondere der FGTB) zur Konsolidierungspolitik.

Bei einer genauen Untersuchung des gewerkschaftlichen Einflusses wird jedoch deutlich, dass der Zusammenhang zwischen Parteiendifferenz und Machtressourcen eine gewisse Rolle spielte. Denn die Tatsache, dass eine Koalition aus Christdemokraten und Sozialisten die Haushalte sanierte, ermöglichte es trotz schwieriger Diskussionen den Gesprächsfaden mit den Gewerkschaften nicht zu verlieren. Denn die belgischen Christdemokraten und Sozialisten unterhalten enge Beziehungen zu den Gewerkschaften ihrer Parteienfamilie. In der Regierung Dehaene waren mit Philippe Maystadt und dem Regierungschef zudem zwei Politiker mit gewerkschaftlichem Hintergrund an oberster Stelle vertreten. Der damalige Finanzminister Philippe Maystadt betont, die Beziehung zu den Gewerkschaften sei wichtig gewesen:⁴⁰²

„Wir hatten regelmäßige Treffen. Und selbst in der Phase der Krise, der Spannungen und der öffentlichen Proteste, und selbst wenn wir öffentlich Gegenpositionen bezogen, so haben wir die Treffen zur Diskussion und Konzertierung aufrecht erhalten. Und ich glaube, das war nützlich, weil die Gewerkschaftsvertreter sehr gut verstanden haben, dass die Situation ernst war und dass wir keine Wahl hatten, wenn wir in die Europäische Währungsunion eintreten wollten. Es war wichtig diese Treffen beizubehalten, um die Lage zu erklären. Der Dialog wurde somit aufrecht erhalten.“

Auch Philippe Busquin, als Chef der PS ein wichtiger Verhandlungspartner Dehaenes, kam aus dem gewerkschaftlichen Milieu. Er selbst hält seine Rolle als Vermittler zwischen Regierung und sozialistischer Gewerkschaft FGTB für zentral:⁴⁰³

„Ich glaube, dass das [die Konsolidierung, d. Verf.] nur deshalb erfolgreich sein konnte, weil ich persönlich sehr gute Kontakte zur FGTB hatte. Wir haben sie also an der Diskussion beteiligt, auch wenn wir ihre Position nicht akzeptieren konnten (...) – aber sie waren zumindest beteiligt.“

Diese Einschätzungen führender Politiker zeigen, dass Machtressourcen im Zusammenhang mit Parteipolitik eine Rolle gespielt haben. Zwar leisteten die Gewerkschaften gegen den *Plan Global* Widerstand – viele andere Gesetzesvorhaben setzte die Regierung jedoch relativ geräuschlos durch. Und auch nach dem unilateralen Beschluss des *Plan Global* achtete die Regierung darauf, die Sozialpartner zumindest hinterher an der Ausgestaltung mancher Teile des Reformwerks (etwa bei der Arbeitsmarktpolitik) zu beteiligen. Dies lag sicher auch daran, dass „die Gewerkschaften nicht bis zum Bruch [mit den Regierungsparteien, d. Verf.] gehen wollten,

⁴⁰² Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 485-491 (Anhangband II).

⁴⁰³ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 48-51 (Anhangband II).

weil sie genau wussten, dass es noch schlimmer sein würde, wenn wir nicht da wären.“⁴⁰⁴ Die Tradition der Konzertierung erleichterte also an einigen Stellen die Durchsetzung und die Vermittlung der Konsolidierungspolitik.

Überdies lassen sich indirekte Einflüsse der Gewerkschaften auf die Regierungspolitik über die nahestehenden Parteien erkennen. So waren sowohl die Interessen der FGTB als auch die Interessen der CSC in der Regierung durch die starken Verbindungen der Gewerkschaften zu den jeweiligen Parteien repräsentiert.⁴⁰⁵ Gewerkschaftliche Positionen wurden auf diesem Weg berücksichtigt. Die Richtung des Zusammenhangs ist allerdings unklar. Auf der einen Seite beeinflusste etwa die gewerkschaftliche Forderung einer Erhöhung der Kapitalbesteuerung die Konsolidierung positiv. Auf der anderen Seite wirkte der Widerstand gegen ein Aussetzen der Indexierung, den FGTB und PS selbst im Krisenjahr 1993 und unter dem Druck des vorübergehenden Rücktritts Dehaenes durchhielten, konsolidierungshemmend. Ein klarer Befund für einen positiven oder negativen indirekten Einfluss der Gewerkschaften über die „verbundenen Parteien“ auf die Konsolidierungspolitik lässt sich also nicht finden.

5.3.3.4 Institutionen und Fragmentierung

Dass institutionelle Variablen einen wichtigen Beitrag zur Erklärung von Staatstätigkeit leisten, haben zahlreiche Untersuchungen in unterschiedlichen Politikfeldern untermauert. Betrachtet man die belgische Haushaltssanierung aus qualitativer Perspektive, so ergeben sich an einigen Stellen Hinweise auf institutionelle Einflüsse.

Das Vetospielertheorem postuliert, dass eine hohe Zahl von Vetospielern, eine große ideologische Distanz (geringe Kongruenz) sowie eine hohe Kohäsion die Veränderung des Status-Quo erschwert (vgl. Kapitel 3.2). In Belgien liegt die Zahl der umfassenden Vetospieler (Wagschal 1999) bei vier – im OECD-Vergleich also eine relativ hohe Zahl. Und auch nach der Zählweise des klassischen Vetospielertheorems nach Tsebelis (1996: 306) ergeben sich vier Vetopunkte. Grund dafür ist insbesondere die Tatsache, dass während der Konsolidierung in Belgien eine Koalitionsregierung aus de facto zwei, rein rechnerisch vier Parteien, amtierte (Tsebelis 1996: 306).⁴⁰⁶ Die Erkenntnisse aus der qualitativen Analyse bestätigen die theoretische Vermutung nur zum Teil, dass die Vetopositionen der jeweiligen Koalitionsparteien die Budgetkonsolidierung bremsen. Zwar verzögerten Konflikte, insbesondere zwischen PS und CVP, den Prozess und führten zu schwierigen Diskussionen – etwa beim *Plan Global* oder bei der Budgetkontrolle 1993. Die Tatsache, dass eine Koalitionsregierung

⁴⁰⁴ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 180-184 (Anhangband II).

⁴⁰⁵ Dies zeigt etwa auch die Aussage von Philippe Busquin, der die FGTB laufend über die Pläne der Regierung informierte (Interview mit Philippe Busquin, Zeile 243-245 (Anhangband II)).

⁴⁰⁶ Diese Einschätzung basiert auf der Äußerung von Philippe Maystadt, wonach in Fragen der Konsolidierungspolitik die Konfliktlinien in der Koalition eher zwischen den Parteifamilien verliefen als zwischen den Regionen (Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 220-222 (Anhangband II)). Der ehemalige PS-Vorsitzende Philippe Busquin unterstützt den Eindruck mit seiner Aussage, dass die entscheidenden Diskussionen zwischen Dehaene und ihm selbst, also zwischen den großen Koalitionsparteien CVP und PS geführt wurden (Interview mit Philippe Busquin, Zeile 40-44 (Anhangband II)).

amtierte, erleichterte die Konsolidierung aber auch. Mehrere Gründe lassen sich dafür anführen. Erstens hat die Analyse der Parteiendifferenz bereits gezeigt, dass die beiden Partiefamilien sich inhaltlich ein Stück weit ergänzten und dadurch in den Verhandlungen eine positive Dynamik entstand (s.o.). Verständigung war auch deshalb möglich, da sich die Partiefamilien ideologisch nicht zu stark unterschieden (hohe Kongruenz). Zum zweiten war die Mitgliedschaft der Sozialisten und der Christdemokraten an der Regierung auch deshalb wichtig, weil dadurch die beiden großen Gewerkschaften einbezogen werden konnten. Drittens glückte es dem Premierminister Dehaene durch sein Verhandlungsgeschick ein ums andere Mal, die Vetopositionen der Parteien durch geschickte strategische Schachzüge auszuhebeln, eine Regierungskrise abzuwenden und notwendige Entscheidungen durchzusetzen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Parlamentsfraktionen der Parteien, die beispielsweise über die Anwendung der *Pouvoirs Spéciaux* diszipliniert wurden (vgl. 6.3.2.I, Konsolidierungsstrategien). Man kann daher folgern, dass in der Koalition zwar schwierige Verhandlungen geführt wurden und dies den Konsolidierungsprozess an einigen Stellen verlangsamte. Gleichzeitig förderte die Koalition jedoch aufgrund der relativ starken Kongruenz der Positionen und wegen ihrer spezifischen Konstellation die Budgetsanierung.

Auch eine zweite Kammer kann nach Tsebelis Theorie eine Vetoposition einnehmen. So wäre in Belgien zu Anfang der Konsolidierungsperiode der Senat ein möglicher Vetospieler gewesen. Allerdings hatten Sozialisten und Christdemokraten durchweg eine komfortable Mehrheit, sodass faktisch keine gegenmajoritäre Vetoposition vorlag. Durch die Reform des Senats wurde in der zweiten Hälfte der Konsolidierungsperiode diese mögliche institutionelle Vetoposition ohnehin abgeschafft.

Ein weiterer Vetopunkt in Belgien entspringt dem Föderalismus, den verschiedene Autoren in Erweiterung der ursprünglichen Vetospielertheorie als Vetopunkt aufgenommen haben (u.a. Schmidt 1996, Wagschal 1999a). Der Einfluss des Föderalismus soll an dieser Stelle gemeinsam mit der Wirkung fiskalischer Dezentralisierung diskutiert werden, weil Belgien nach dem LSF sowohl föderal organisiert als auch fiskalisch dezentralisiert ist. Mit Blick auf die Konsolidierungspolitik lässt sich ein ambivalenter Zusammenhang feststellen: Auf der einen Seite wirkte die fiskalische Dezentralisierung des belgischen Staates eindeutig positiv auf die Staatsfinanzen. Denn vor der Reform der Finanzbeziehungen im LSF belastete die wenig dezentralisierte Finanzarchitektur des belgischen Staates den Haushalt stark. Hallerberg beschreibt in seiner Analyse, wie die Diskussionen zwischen den Regionen, Städten und dem Bund häufig dazu führten, dass das Bundesbudget durch Ausgleichszahlungen noch stärker belastet wurde. Denn sobald der Bund dem einen Landesteil einen zusätzlichen Zuschuss zukommen ließ, forderte auch der andere Landesteil eine entsprechende Unterstützung (Hallerberg 2000: 19). Auf der anderen Seite kann von einer eindeutig positiven Wirkung des Föderalismus auf die Konsolidierung nur bedingt gesprochen werden. Denn die Verbesserung ist nur relativ zur Situation vor 1989 zu sehen. Denn auch nach Umsetzung des LSF führten die besonderen föderalen Spezifika der belgischen Staatsstruktur dazu, dass die C&R nur wenig in die Konsolidierungsanstrengung einbezogen wurden. Selbst nach der

Vereinbarungen zwischen Bund und C&R nach 1994, in denen sich die C&R zur Einhaltung der vom CSF formulierten Ziele bekannten, kam es nicht zu einer Beteiligung der *Entité II* an der Konsolidierung. Denn die Ziele sahen angesichts der starken Transfers vom Bund zu den C&R nur eine vergleichsweise geringe Konsolidierungsanstrengung vor.⁴⁰⁷ Savage kommt in seiner Analyse der diskretionären Konsolidierungsanstrengungen sogar zum Schluss, dass der gesamte Konsolidierungsumfang in den 90er Jahren ausschließlich von der *Entité I* getragen wurde – also vom Bund und der Sozialversicherung (Savage 2004: 608):

„Man kann zum Schluss kommen, dass es Bund und Sozialversicherung implizit vorgezogen haben, das konjunkturelle und finanzielle Risiko einer solchen Asymmetrie der Budgetrestriktion alleine zu tragen, anstatt das politische Risiko einzugehen, das eine erneute Diskussion der ursprünglichen Verteilungsregeln dieser Risiken bedeutet hätte.“

Schließlich lassen sich einige institutionelle Reformen anführen, welche die belgische Konsolidierung in den 90er Jahren erleichtert haben. So wurde mit dem Konvergenzplan 1992 und dem Budget 1993 erstmals eine wirksame mittelfristige Finanzplanung aufgestellt und auch in den einzelnen Ministerien angewendet. Dies verbesserte die Kostenkontrolle und schuf ein mittelfristiges und nachprüfbares Ziel. Denn trotz der mehrfachen Anpassungen des Konvergenzplanes hielt die Regierung an ihrem endgültigen Ziel fest, im Jahr 1997 die Maastricht-Kriterien zu erfüllen. Diese klare Orientierung an einem mittelfristigen Plan und das politische Bekenntnis der Koalitionspartner zu diesem Ziel erleichterten die Konsolidierung – ganz nach der Logik des *Commitment*-Ansatzes (Hallerberg 2004). Ebenfalls eine wichtige institutionelle Schubkraft für die Konsolidierung war die Aufwertung des CSF als unabhängiges Expertengremium zur Überwachung der finanzpolitischen Ziele und zur Beratung der Regierung. Durch die starke Rolle des CSF gelang es zum einen, die Budgets der C&R zumindest ein Stück weit zu kontrollieren. Zum zweiten – und wichtiger – stellte der CSF ein quasi-objektives Kontrollgremium der Finanzpolitik der Bundesregierung dar. In fast allen Haushaltsplänen und Sparpaketen bezog sich die Regierung auf die Empfehlungen des CSF. Somit konnte sie die Notwendigkeit der Konsolidierung und ihre Maßnahmen „objektivieren“ (vgl. 6.3).

Die Politische Ökonomie stellt verschiedene Modelle vor, die Fiskalpolitik über Fragmentierungskonzepte erklären. Den Einfluss von *Size Fragmentation* in Bezug auf die Zahl der Regierungsparteien hat bereits der Abschnitt zu den Vetospielern diskutiert. Das Konzept der *Size Fragmentation* bezieht sich jedoch auch auf die Zahl der Minister in einer Regierung. Hier ergeben sich aus der qualitativen Analyse allerdings kaum Anhaltspunkte dafür, dass die Größe des Kabinetts die belgische Haushaltskonsolidierung gebremst hat. Dies lässt sich zum einen durch die spezifische Ausgestaltung der politischen Landschaft in Belgien erklären, in der

⁴⁰⁷ Dabei ist jedoch zu bemerken, dass diese Einschätzung die C&R als ganzes betrachtet. Geht man stärker ins Detail zeigen sich hingegen große Differenzen zwischen Flandern und der Wallonie aufgrund der im LSF festgelegten Asymmetrie zwischen den Landesteilen bei der Verteilung der Bundestransfers (Savage 1994). Insbesondere die französische Sprachgemeinschaft musste sparen. Flandern hingegen profitierte überdurchschnittlich von den steigenden Transfers des Bundes und war daher weniger zur Konsolidierung gezwungen (dazu ausführlich das Interview mit Réginald Savage, Zeile 257-384 (Anhangband II)).

bei der Regierungsbildung auch regionale Faktoren berücksichtigt werden müssen. Zum anderen wurden die wichtigsten Entscheidungen zur Finanzpolitik nicht im vollen Kabinett getroffen (vgl. 6.3).

Die Fragmentierung über die Zeit nimmt die temporale Struktur von Konsolidierungen in den Blick. Es wird unterstellt, dass häufige Wahlen eine Konsolidierung erschweren. In der Tat lassen sich bei der qualitativen Analyse der belgischen Konsolidierung Anhaltspunkte dafür finden, dass Fragmentierung über die Zeit eine Rolle gespielt hat. Insbesondere die Reformpause in den Jahren 1994 und Anfang 1995 lässt sich auch durch die anstehenden Wahlen (Europawahl und Parlamentswahl) erklären. Hier trifft die Logik des politischen Konjunkturzyklus zu. Die Entscheidung Dehaenes, die Parlamentswahl vor der Erarbeitung des Budgets 1996 stattfinden zu lassen, unterstützt die These zusätzlich. Gleiches gilt für die zeitliche Ausgestaltung der Konsolidierung, die jeweils in der ersten Hälfte einer Legislaturperiode mit einem großen Sparpaket startete.⁴⁰⁸ Aus dieser Sicht kann man also aufgrund der Befunde der belgischen Konsolidierung durchaus zum Schluss kommen, dass Wahlen die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik hemmen.

5.3.3.5 Pfadabhängigkeit

In der quantitativen Analyse der Konsolidierungsperformanz wurde die Lehre der Pfadabhängigkeit (oder: Politik-Erblast) spezifisch auf das Sozialversicherungssystem bezogen und über das Verhältnis von Sozialversicherungsabgaben zu Steuereinnahmen operationalisiert. Die Erwartung lautete: Ist der Sozialstaat nach dem Versicherungsprinzip organisiert und hauptsächlich durch Beiträge finanziert, lassen sich Kürzungen der Ausgaben schwieriger durchsetzen (vgl. 3.2.3.5). Betrachtet man die belgische Konsolidierung aus dieser Perspektive, trifft das Argument zu. Das Sozialversicherungssystem war eine „heilige Kuh“ – insbesondere für die Sozialisten. Daher erfolgte die Senkung der Ausgaben eher über versteckte Kürzungen, wie etwa durch die Veränderung von Index-Mechanismen (*Index Santé*, Veränderung der Rentenformel) oder durch administrative Reformen (Globalbudget).⁴⁰⁹ Diese reichten zwar aus, um die Ausgaben etwas zu drücken. Allerdings erschlossen die großangelegten Reformen (insbesondere *Plan Global*) vor allem neue Einnahmequellen und schichteten die Finanzierung um (Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und alternative Finanzierung durch Erhöhung der indirekten Steuern).⁴¹⁰ Außerdem spielte das Versicherungsprinzip auch bei der Organisation der Sozialversicherung eine Rolle. Denn die Verwaltung der Versicherungen lag – der Tradition des Versicherungsprinzips folgend – bis zu einem gewissen Grad außerhalb des Zugriffs der Bundesregierung. Dies erschwerte insbesondere in der Krankenversicherung die wirksame Kontrolle der Ausgaben. Die Evidenz aus der

⁴⁰⁸ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 391-395 (Anhangband II).

⁴⁰⁹ Dies zeigt auch die Einschätzung von Philippe Maystadt zur Arbeitslosenversicherung: „Wir haben zwar ein paar Maßnahmen umgesetzt, aber das Grundprinzip haben wir überhaupt nicht in Frage gestellt.“ (Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 414-417 (Anhangband II)). Einzig in der Krankenversicherung wurden einige echte Leistungskürzungen umgesetzt – aber auch diese reichten nur vorübergehend aus, um das Wachstum dieser Ausgabekategorie in den geforderten Grenzen zu halten (1,5 Prozent pro Jahr).

⁴¹⁰ Die Untersuchungen von Lyle Scruggs (Scruggs 2004) bestätigen diese Einschätzung auch quantitativ: Während die Generosität der Rentenversicherung in den 90er Jahren steigt und die der Arbeitslosenversicherung konstant bleibt, sinkt der Indikator für die Krankenversicherung leicht.

Analyse der belgischen Konsolidierung unterstützt also die These, wonach ein nach dem Versicherungsprinzip organisierter Sozialstaat Kürzungen bei den Ausgaben erschwert. Allerdings sei hinzugefügt, dass auch parteipolitische Überlegungen eine zentrale Rolle spielten. Starke Kürzungen der Ausgaben der Sozialversicherung scheiterten auch deshalb, weil die Grundprinzipien der Sozialversicherung für die Sozialisten und insbesondere für die PS unantastbar waren.⁴¹¹

5.3.3.6 Internationale Verflechtung

Belgien ist als Export-Land stark von den internationalen Gütermärkten abhängig. Zudem führte die hohe Verschuldung des Staates Anfang der 90er Jahre dazu, dass die öffentlichen Finanzen anfällig für Zinsveränderungen waren. Beide Faktoren spielten während der belgischen Konsolidierungsphase eine wichtige Rolle.

Zunächst zum Gütermarkt: Die starke Abhängigkeit der belgischen Wirtschaft von Exporten erklärt, warum die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der belgischen Unternehmen in der Politik der 80er und 90er Jahre Vorrang hatte. Dies hatte eine ambivalente Rückwirkung auf die Konsolidierungspolitik. Auf der einen Seite erschwerte die Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit die Konsolidierung, weil die Steuerbelastung der Unternehmen nicht zu hoch werden durfte. Im Gegenteil: Die Regierung senkte mit den verschiedenen *Maribel*-Plänen die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber deutlich, sodass diese Einnahmeausfälle zusätzlich finanziert werden mussten. Auf der anderen Seite erleichterte die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit die Durchsetzung der Konsolidierung. So schuf das Gesetz zur Wettbewerbsfähigkeit von 1989 eine objektive (weil durch Indikatoren nachprüfbar) Grundlage für die Regierung, um auf die Notwendigkeit einer Reform des Sozialversicherungssystems hinzuweisen und die Maßnahmen des *Plan Global* zu rechtfertigen: „Das Wettbewerbsgesetz hatte den Vorteil, dass es uns eine gewisse Objektivierung ermöglichte. (...) Es gab gewisse Kriterien, der zentrale Wirtschaftsrat gab einen Bericht heraus – es gab also eine einigermaßen objektive Grundlage für die Diskussion.“⁴¹² Zudem konnte das Kabinett auf der Basis des Gesetzes von 1989 mit Spezialrechten agieren und die wichtigen Maßnahmen per *Arrêté Royal* implementieren. Schließlich trug die Feststellung der Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit dazu bei, das Krisenbewusstsein bei der Bevölkerung und in der Politik zu erhöhen. Dies erleichterte das unilaterale Vorgehen bei der Durchsetzung des *Plan Global* und die damit verbundenen harten Maßnahmen. Einerseits erschwerte also die Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit rein saldenmechanisch die Konsolidierung, auf der anderen Seite erleichterte das Argument der Wettbewerbsfähigkeit die Durchsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen.

Zweitens spielten die internationalen Kapitalmärkte eine Rolle. Die Spekulationen gegen den belgischen Franc während der kurzen Regierungskrise im Frühjahr 1993 wie auch während der Verhandlungen über den *Plan Global* führten den Verantwortlichen vor Augen, wie instabil die Situation war. Sie zeigten, dass ein

⁴¹¹ Dazu ausführlich das Interview mit Philippe Busquin (etwa Zeile 81-90 oder Zeile 58-60 (Anhangband II))

⁴¹² Interview mit Philippe Busquin, Zeile 128-131 (Anhangband II).

Bruch der Koalition sofort zu Währungsspekulationen führen würde. Philippe Busquin: „Es gab immer den Druck einer möglichen Abwertung. Während des *Plan Global* wurde der belgische Franc attackiert. (...). Und deshalb gab es, glaube ich, eine ziemlich starke und gute Auffassung darüber, dass eine Anstrengung notwendig war.“⁴¹³ Die direkten Reaktionen der Kapitalmärkte auf das Handeln der belgischen Politik und die damit verbundenen Auswirkungen schufen also bei den beteiligten Politikern das Bewusstsein für die Notwendigkeit, sich auf Konsolidierungsmaßnahmen zu einigen. Hier wirkte die Offenheit der Kapitalmärkte also als Problemdruck-Variable.

Als wichtigste Schubkraft für die belgische Konsolidierung nennen sowohl Interviewpartner als auch die Literatur den Konvergenzdruck durch die Maastricht-Kriterien.⁴¹⁴ Philippe Maystadt dazu:⁴¹⁵

„Das [der wichtigste Faktor, d. Verf.] war die sehr starke Motivation, die mit dem Eintritt in die Europäische Währungsunion verbunden war. Es war wirklich dieses Element, das die Regierung dazu animiert hat, eine ganze Reihe von häufig unpopulären Entscheidungen zu treffen: der Wille in der ersten Gruppe der Teilnehmer zu sein, die in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion eintreten. Das ist klar, das war wirklich der entscheidende Faktor.“

Die wichtige Rolle der EMU für die Haushaltskonsolidierung zeigt sich an verschiedenen Stellen im politischen Prozess – ganz zentral aber im Sommer 1996, als sich die Regierung eine Vollmacht vom Parlament ausstellen ließ, die zusätzliche Sparmaßnahmen zur Erreichung der Maastricht-Kriterien ermöglichte. Auch der hohe Stellenwert der Konvergenzpläne und der verschiedenen Szenario-Rechnungen des CSF, die allesamt auf das 3-Prozent-Defizitkriterium abzielten, bestätigen diesen Eindruck. Premierminister Dehaene betont im Interview: „Der Konvergenzplan, den Europa gefordert hat, hat uns sehr geholfen, weil wir wirklich einen Weg angeben mussten, den wir verfolgen. Das hat den Budgetminister dazu gebracht alle Maßnahmen im Hinblick auf ihre Effekte auf die ganzen Jahre zu bewerten.“⁴¹⁶ Ohne den Konvergenzdruck wäre die konsequente Durchsetzung der Sparmaßnahmen auch unter wirtschaftlich widrigen Bedingungen in dieser Form nicht vorstellbar gewesen.

5.3.3.7 Automatismen

Im quantitativen Teil hing die Entwicklung von Nachfragefaktoren hochsignifikant mit der Konsolidierungsperformanz zusammen. Mehr Arbeitslose und mehr Rentner führen saldenmechanisch zu höheren Belastungen des Budgets und erschweren damit Konsolidierung, so der Mechanismus. Der Fall Belgien bestätigt dies. Der Regierung war von Anfang an bewusst, dass insbesondere die Reduzierung der Arbeitslosigkeit eine zentrale Stellschraube für die Sanierung der öffentlichen Haushalte war. Auch deshalb lancierte Jean-Luc De-

⁴¹³ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 183-187 (Anhangband II).

⁴¹⁴ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 16-18 (Anhangband II).

⁴¹⁵ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 12-15 (Anhangband II).

⁴¹⁶ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 203-207 (Anhangband II).

haene den *Plan Global*, der explizit die finanzielle Balance der Sozialversicherung an den Arbeitsmarkt koppelte. Die Hoffnung war, durch verschiedene Maßnahmen – die Förderung von Teilzeitarbeit, die Subventionierung von neuen Stellen durch geringere Arbeitgeberbeiträge, oder die „Unternehmenspläne“ – die Arbeitslosenquote zu senken und darüber das Budget der Sozialversicherung zu entlasten. Inwieweit dieser Plan gelang, ist unklar. Der Experte aus dem Finanzministerium, Réginald Savage, zeigt sich eher skeptisch:⁴¹⁷

„Die Debatte über die Frage, ob die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge wirklich geholfen hat, ob der rückwirkende Effekt ausgereicht hat, um eine Selbstfinanzierung zu erreichen, ist immer noch nicht beendet. Ich persönlich habe da so meine Zweifel. (...). Also war das letztlich eine Politik der Subvention von Beschäftigung, die aus haushaltspolitischer Perspektive Geld gekostet hat.“

Ein zweiter Automatismus, der die Indikatoren der Konsolidierungsperformanz beeinflusst, ist das Wirtschaftswachstum. Es spielt sowohl indirekt über die Einnahmeseite eine Rolle, als auch direkt über den „Nenner“-Effekt in standardisierten Quoten. In Belgien zeigt sich dieser Einfluss sowohl in der Rezession, als selbst Sparpolitik den Anstieg der Schuldenquote nicht verhindern konnte, als auch in den Jahren 1997 bis 2000, als starkes Wirtschaftswachstum die Konsolidierung unterstützte. Schließlich besteht ebenfalls eine kausale Verknüpfung zwischen Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum, sodass auch über diese Verbindung die Konsolidierungsperformanz in Belgien beeinflusst wurde.

Das Zinsniveau ist eine weitere Variable, die das Budget saldenmechanisch beeinflusst. Belgien profitierte insbesondere nach der Verkündung des *Plan Global* und nach den ersten sichtbaren Konsolidierungserfolgen von sinkenden Zinsraten. In den Jahren 1994 bis 1996 sank das kurzfristige Zinsniveau um 5 Prozentpunkte (vgl. 5.3.1). Als das Land die positive Zins-Schulden-Spirale in Gang gesetzt hatte, erleichterte dies die Konsolidierung der Staatsfinanzen.

5.3.3.8 Weitere Faktoren

Im Gegensatz zur statistischen Analyse, die auf die Quantifizierung von Phänomenen angewiesen ist, gelingt es mithilfe einer qualitativen Untersuchung, nicht-quantifizierbare Variablen aufzuspüren, die zur Erklärung der Konsolidierungsperformanz beitragen. Die Prozessanalyse der belgischen Haushaltssanierung hat gezeigt, dass die Person des Premierministers Jean-Luc Dehaene eine wichtige Ursache für den Erfolg der Konsolidierung war. Philippe Maystadt, der sowohl unter Dehaenes Vorgänger Wilfried Martens als auch später unter Dehaene als Finanzminister amtierte, antwortete auf die Frage, ob der Wechsel des Premierministers eine Rolle für die Finanzpolitik spielte, wie folgt:⁴¹⁸

„Das hat unbestreitbar eine Rolle gespielt in der Hinsicht, dass der neue Premierministe, Jean-Luc Dehaene, jemand war, der absolut davon überzeugt war, dass Belgien in die Europäische Währungsunion eintreten muss. (...). Ich habe den Unterschied gesehen und ich kann sagen, dass Dehaene mich deutlich stärker unterstützt hat

⁴¹⁷ Interview mit Réginald Savage, Zeile 567-574 (Anhangband II).

⁴¹⁸ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 82-103 (Anhangband II).

als die Vorgängerregierung. Und das, das ist unverzichtbar. Wissen Sie, wenn man in einer solchen Situation ist, in der man sich wirklich anstrengen muss, um die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren, da braucht man die Unterstützung der ganzen Regierung aber vor allem die des Premierministers.

Frage: Und die Unterstützung war nach dem Regierungswechsel größer?

Ja, eindeutig. Es ist ganz klar, dass Jean-Luc Dehaene sich sehr viel stärker bewusst war, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte notwendig war, um in die Europäische Währungsunion eintreten zu können. Und, ab diesem Moment, hatte ich eine sehr starke Unterstützung des Premierministers, um notwendige finanzpolitische Maßnahmen durchzusetzen, die nicht unbedingt nach dem Geschmack von allen Leuten waren.“

Daneben spielte die Persönlichkeit des Premierministers hinsichtlich zweier weiterer Aspekte eine Rolle. Zum einen war Dehaene zuvor Minister für die Sozialversicherung gewesen und kannte sich daher gut mit deren schwieriger Struktur und den besonderen Problemlagen aus. Dies ermöglichte ihm, die Reform der Sozialversicherung voranzutreiben und insbesondere die Kostenkontrolle der Krankenversicherung zumindest partiell zu verbessern.⁴¹⁹ Zum zweiten verfügte Dehaene über ein besonderes Verhandlungsgeschick. Dies brachte ihm in der belgischen Politik den Ruf des *Démineur* ein, also eines Minenräumers. Dehaenes Talent, Verhandlungen strategisch zu organisieren und zu einem Ergebnis zu führen, spielte in den schwierigen Diskussionen über die Konsolidierung eine wichtige Rolle (vgl. 6.3.I).

5.3.4 Zusammenfassung: Die Haushaltskonsolidierung in Belgien aus qualitativer Perspektive

Die belgische Haushaltskonsolidierung in den 90er Jahren stellt sich als ein komplexer Prozess dar, zu dessen positivem Ergebnis verschiedene Faktoren beigetragen haben. Ziel dieses Abschnitts war es, mithilfe einer detaillierten Nachverfolgung der einzelnen Konsolidierungsschritte und des dahinterliegenden politischen Prozesses einen Einblick in die kausalen Mechanismen zu erhalten, die zum Gelingen der Konsolidierung beigetragen haben. Die Untersuchung basierte methodisch zum einen auf einer Inhaltsanalyse von Parlamentsakten (Gesetzen, Haushaltsplänen), Regierungserklärungen, Zeitungsartikeln und spezifischer Literatur, zum anderen auf Experteninterviews.

Die Ergebnisse der Prozessanalyse der Budgetkonsolidierung Belgiens sind in Tabelle 5.6 zusammengefasst und nach den zugrunde gelegten Theoriesträngen geordnet. Es zeigt sich, dass für viele der theoretisch erwarteten Zusammenhänge durchaus Anhaltspunkte an bestimmten Stellen im politischen Prozess gefunden werden können. Oft sind die kausalen Wirkungen aber komplex, bedingt durch andere Variablen und teilweise wirken gleiche Faktoren auch sowohl negativ als auch positiv auf die Konsolidierungsperformanz.

⁴¹⁹ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 195-199 (Anhangband II).

Tab. 5.6: Prozessanalyse: Ergebnisse für die Haushaltskonsolidierung in Belgien

Theorieansatz	Befund für Belgien
Sozioökonomische Faktoren	Problemdruck fördert die Konsolidierung insbesondere in der Phase der Währungsturbulenzen im Sommer und Herbst 1993.
Parteiendifferenz	Einerseits konsolidierungsfördernde Situation: In verschiedenen <i>Package-Deals</i> werden sowohl Ausgaben senkungen als auch Steuererhöhungen durchgesetzt (<i>Win-Win-Situation</i>). Gleichzeitig erscheint die Mitte-Links-Regierung nicht als ideologische Reformer, weil diese Position durch die Liberalen eingenommen wird.
Machtressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ● Nur marginaler direkter Einfluss: positiv zu grundsätzlichen Zielen der Konsolidierung (Beitritt zur EMU), negativ zu Einzelmaßnahmen (<i>Plan Global</i>). ● Personell enge Bindungen beider Parteifamilien an die Gewerkschaften ermöglichen bessere Vermittlung der Konsolidierung. ● Indirekter Einfluss über die „verbundenen“ Parteien, sowohl konsolidierungsfördernd als auch konsolidierungshemmend.
Institutionen und Fragmentierung	<ul style="list-style-type: none"> ● Vetospieler: Zwar Verzögerungen der Verhandlungen durch Koalitionsparteien, gleichzeitig jedoch Vorteile durch Inklusion der Sozialisten (s. Parteiendifferenz). Hohe Kongruenz der Vetospielerpositionen in der Koalition. ● Fiskalische Dezentralisierung: Staatsreform von 1989 (LSF) beendet kostspielige Ausgleichszahlungen an die Landesteile und stellt daher eine relative Verbesserung dar. Aber keine echte Beteiligung der C&R an der Konsolidierung. ● Institutionelle Reformen (CSF, Budgetprozess, mehrjährige Finanzplanung) fördern die Konsolidierung. ● Temporale Fragmentierung beeinflusst Konsolidierung: Wahlen hemmen Konsolidierungsbemühungen. ● Kein Einfluss von <i>Size Fragmentation</i>.
Pfadabhängigkeit	Versicherungsprinzip führt dazu, dass das Budget der Sozialversicherung vor allem über Einnahmeerhöhungen ausgeglichen wird. Unabhängige Organisation der Versicherung erschwert Kostenkontrolle durch die Bundesregierung.
Internationale Verflechtung	<ul style="list-style-type: none"> ● Ambivalente Rolle der Offenheit der Wirtschaft auf den Gütermärkten: Zum einen begrenzt die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit den steuerpolitischen Handlungsspielraum, zum anderen schafft deren Bedrohung ein Bewusstsein bei Politikern und Bevölkerung, dass Reformen notwendig sind. ● Rolle der Kapitalmärkte fördert Konsolidierung. Volatilität der Zinsen und Spekulationen gegen den Franc in Krisenzeiten erhöhen den Druck auf Politik, sich auf Reformschritte zu verständigen (vgl. Problemdruck). ● Konvergenzdruck durch die Maastricht-Kriterien als zentrale Erklärung für die belgische Konsolidierung.
Weitere Einflüsse	<ul style="list-style-type: none"> ● Starke Unterstützung des Finanzministers durch Premierminister. ● Premierminister mit großem Verhandlungsgeschick (<i>Démineur</i>). ● Persönliche Kontakte wichtiger Politiker zu den großen Gewerkschaften erleichtert Durchsetzung und Akzeptanz.
Automatismen	<ul style="list-style-type: none"> ● Starker Einfluss der Nachfrage nach Sozialleistungen, v.a. durch Arbeitslosigkeit. ● Wirtschaftswachstum (v.a. 1997-2000) fördert Konsolidierung. ● Sinkende Zinsniveaus erleichtern Konsolidierung, später positive Zins-Schulden-Spirale.

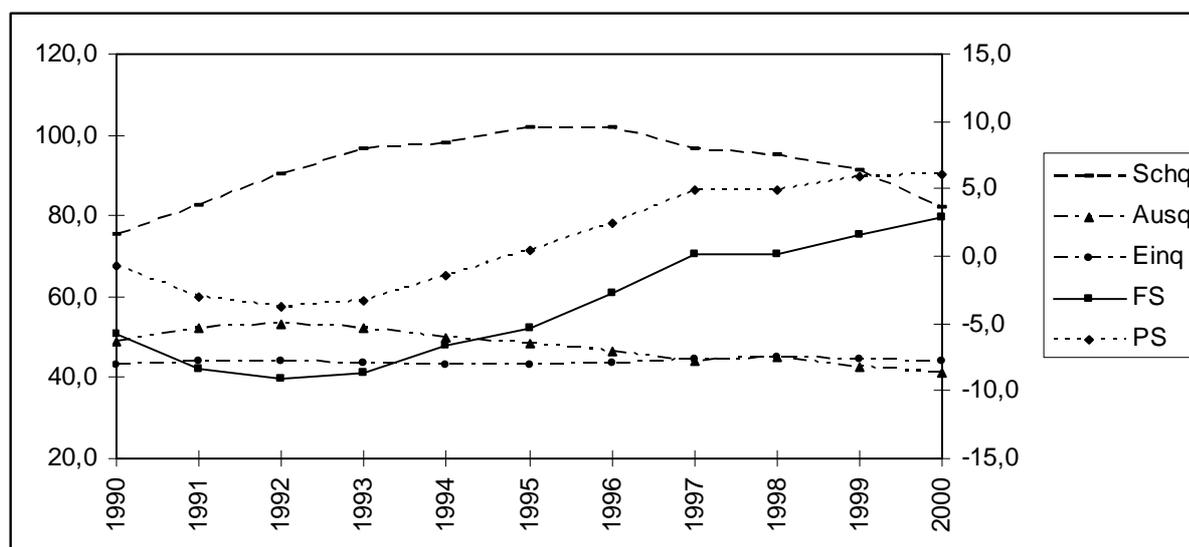
5.4 Länderstudie: Die Haushaltskonsolidierung in Kanada

„It's nice to have a big heart. But if you have no money, you have to manage your heart in relation to your means.“⁴²⁰

5.4.1 Einordnung und Rahmenbedingungen

Der „Peso des Nordens“ – diese Bezeichnung hatten die Medien Anfang 1993 für den kanadischen Dollar gefunden. Denn zwischen dem Jahresende 1991 und Oktober 1993 sank der Wert der kanadischen Währung von 0,89 US-Dollar auf 0,75. Die Journalistin Diane Francis erwartete im Februar 1994 in ihrem Kommentar in der kanadischen Finanzzeitung „Financial Post“ „that our northern peso will hit US68 cents“ und berichtete ihren Lesern von der Prophezeiung eines Brokers, wonach „der IMF in ein oder zwei Jahren hier sein wird“ (Francis 1994). Diese Aussagen beschreiben die Stimmungslage in Kanada in den Jahren 1993 und 1994 sehr gut. Jahrzehntlang hatten kanadische Regierungen den Bundeshaushalt durch hohe Nettokreditaufnahmen ausgeglichen – mit der Folge, dass die Brutto-Schuldenquote 1995 etwa 101 Prozent des BIP erreichte, nachdem sie 1980 noch bei 45 Prozent gelegen hatte. Zwar trat schon die konservative Regierung des Premierministers Brian Mulroney im Jahr 1984 mit dem Versprechen an, den Bundeshaushalt zu konsolidieren (Gollner/Salée 1994). Trotz anfänglicher Erfolge ließen aber steigende Zinsen Ende der 80er Jahre und die weltweit einsetzende Rezession der 90er Jahre das Defizit in den Jahren 1992 und 1993 auf rund 9 Prozent anwachsen.⁴²¹

Abb. 5.7: Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren in Kanada



Anmerkung: Legende siehe Anmerkung zu Tab. 5.1.

Quelle: OECD Economic Outlook 81.

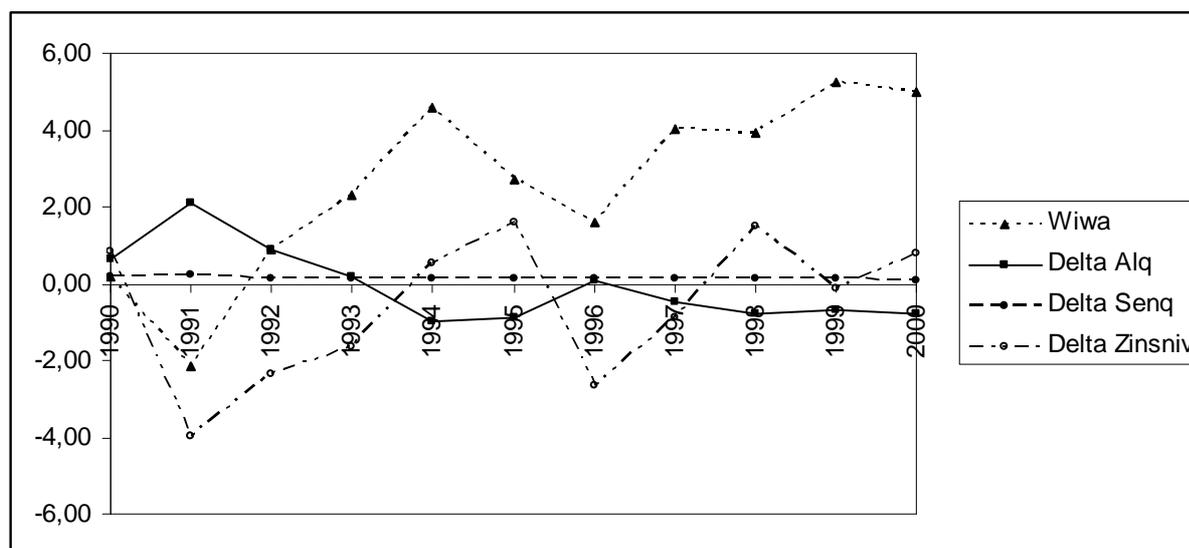
⁴²⁰ Interview mit Jean Chrétien, Zeile 255-256 (Anhangband II).

⁴²¹ Bis 1988 senkte die Mulroney-Regierung das Defizit von rund 8,8 Prozent auf 4,3 Prozent; 1989 erreichte man einen ausgeglichenen Primärsaldo (für einen Überblick: Sturm 1990).

In den Folgejahren kehrte die liberale Regierung unter Premierminister Jean Chrétien den Trend um: Zwischen 1994 und 1997 verbesserte sich das gesamtstaatliche Defizit um insgesamt knapp neun Prozentpunkte. 1997 erwirtschaftete Kanada erstmals einen leichten Haushaltsüberschuss, bevor in den Jahren 1999 und 2000 deutliche Überschüsse anfielen (vgl. Abb. 5.6). Die Anwendung der Definitionskriterien ergibt daher in den ersten Jahren eine starke defizitreduzierende Konsolidierung nach Typ A auf die eine schuldenreduzierende Konsolidierung folgt (vgl. 2.3). Betrachtet man die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen in Relation zum BIP, so fällt auf, dass die Ausgabenquote in der Konsolidierungsphase (in den Jahren 1994 bis 2000) um fast 11 Prozentpunkte fiel, während die Einnahmequote leicht anstieg. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen wurde demnach großteils über eine Reduzierung der Ausgaben erreicht.

Mehrere exogene Entwicklungen trugen ab 1993 zur positiven Entwicklung der Staatsfinanzen bei (vgl. Abb. 5.8). Zum ersten lag das Wirtschaftswachstum in den Jahren nach 1993 zumeist über zwei Prozent (Ausnahme: 1996). Insbesondere in den Jahren 1994 und nach 1997 wuchs die Wirtschaft mit teilweise mehr als vier Prozent. Zum zweiten reduzierte sich die Arbeitslosenquote ab 1994 jedes Jahr. Und zum dritten war die Zinsentwicklung, zumindest in den Jahren 1996 und 1997 positiv, was den Bundeshaushalt entlastete. Alles in allem fand die Konsolidierung also unter positiven Rahmenbedingungen statt.

Abb. 5.8: Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Kanada



Anmerkung: Legende siehe Anmerkung zu Tab. 5.2.

Quelle: OECD Economic Outlook 81.

Die Parlamentswahlen im November 1993 veränderten das Bild der kanadischen Parteienlandschaft nachhaltig (Erickson 1995: 134). Die bisher regierende konservative Partei erlebte eine erdrutschartige Niederlage und verlor 167 der 169 Sitze, die die Partei noch 1988 innehatte. Aus der stärksten Partei im Parlament wurde auf einen Schlag eine Fraktion mit nur zwei Sitzen

Die Gründe für dieses Ergebnis liegen in der Veränderung des kanadischen Parteiensystems. So trat der *Bloc Québécois* erstmals bei einer bundesweiten Wahl an und gewann insgesamt 54 Sitze. Spitzenkandidat war

Lucien Bouchard, der 1990 aus der konservativen Regierung von Mulroney ausgetreten war. Der *Bloc* hatte ein konservatives Profil und trat zugleich als Regionalpartei auf (Erickson 1995: 135-136). Damit gelang es der Partei, den Konservativen in Québec viele Sitze abzunehmen: 1988 hatten die Konservativen in der Provinz noch 73 Wahlbezirke gewonnen, 1993 errangen sie nur noch einen. Daneben trat bei den Wahlen 1993 auch die *Reform Party* unter Spitzenkandidat Preston Manning erstmals in Erscheinung. Die Partei hatte zwar schon 1988 an den Wahlen teilgenommen, damals jedoch keinen Wahlkreis gewonnen. 1993 gelang es Preston Manning jedoch, mit der *Reform Party* insgesamt 52 Sitze zu erringen – hauptsächlich im Westen Kanadas und ebenfalls vor allem zu Lasten der Konservativen. Aber auch die sozialistische *New Democratic Party*, die traditionell in Westkanada stark war, litt unter dem Aufstieg der *Reform Party*. Sie verlor 13 Prozent der Stimmen und 34 Sitze und fand sich mit nur noch 9 Abgeordneten im Parlament wieder. Durch den Erfolg des *Bloc* und der *Reform Party* gelang es zwei sehr stark regional verankerten Parteien bedingt durch das Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen jeweils in „ihren Regionen“ (in Québec und in den westlichen Provinzen) viele Wahlkreise zu gewinnen. Dies zeigt sich auch beim Vergleich der Sitzanteile mit dem prozentualen Wahlergebnis: Der *Bloc Québécois* erreichte 1993 mit einem landesweiten Stimmanteil von 13,5 Prozent 54 Sitze im Parlament, während die Konservativen zwar prozentual mehr Stimmen holten (16 Prozent), jedoch nur zwei Wahlkreise gewannen. Der große Profiteur dieser neuen politischen Landschaft waren die Liberalen. Sie steigerten unter ihrem Spitzenkandidaten Jean Chrétien ihren Stimmenanteil um 9 Prozent und gewannen dadurch 94 Sitze hinzu (1988: 83 Sitze). Insbesondere in Ontario, aber auch in den atlantischen Provinzen entschieden die Liberalen viele Bezirke für sich. Auch in Québec legte Chrétiens Partei zu.

Abb. 5.9: Wahlergebnisse der nationalen Parlamentswahlen: Prozentanteile der Stimmen

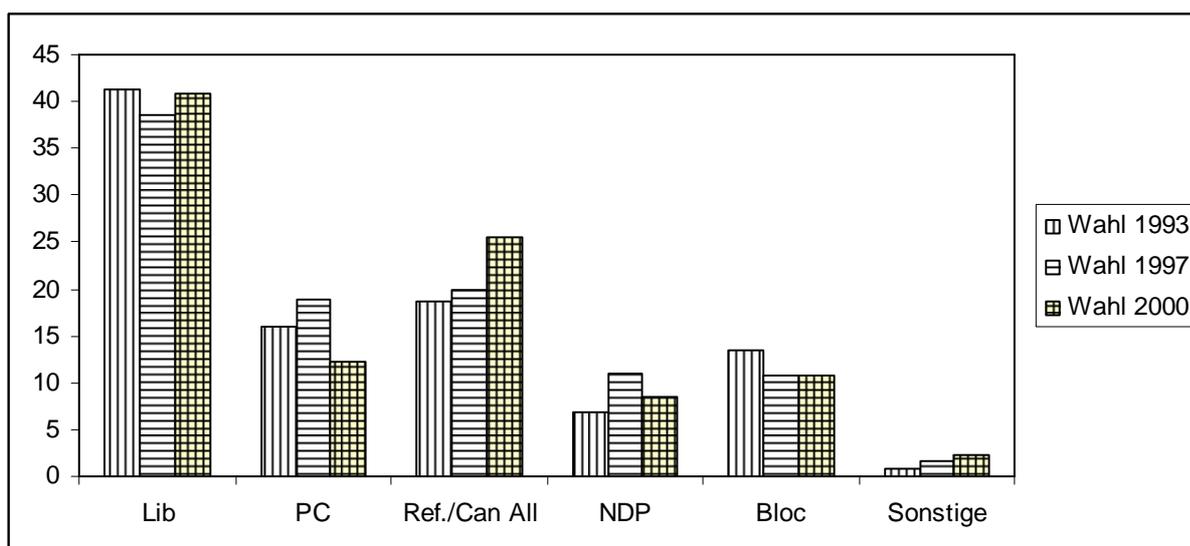
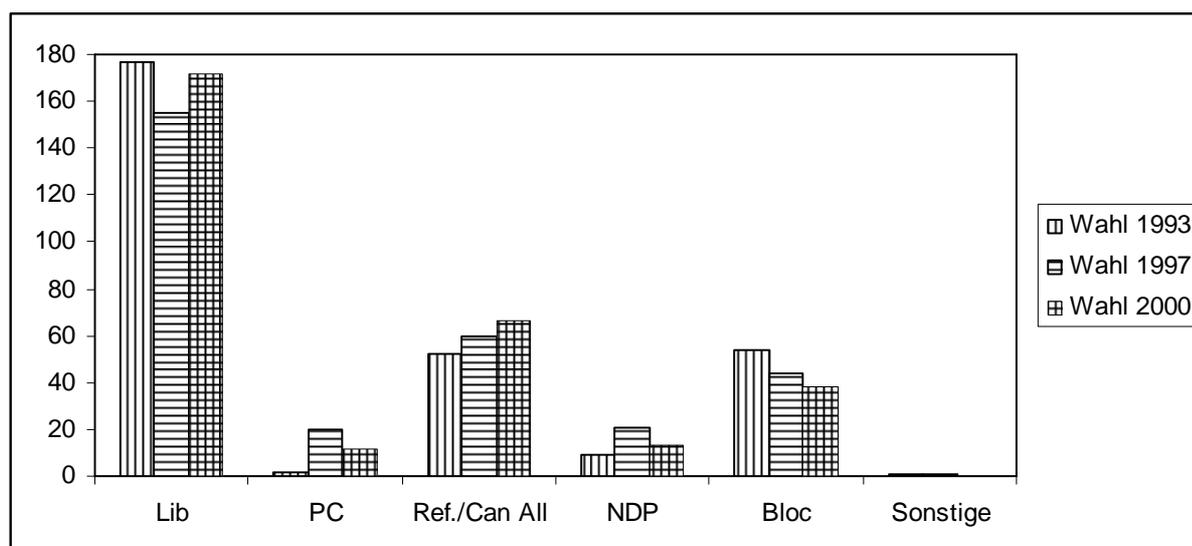


Abb. 5.10: Wahlergebnisse der nationalen Parlamentswahlen: Zahl der Sitze

Anmerkung: Lib: *Liberals*; PC: *Progressive Conservatives*; Ref./Can All: *Reform Party/Canadian Alliance*; NDP: *New Democratic Party*; Bloc: *Bloc Québécois*.

Quelle: Elections Canada.

Die Wahl von 1993 brachte also eine nachhaltige Veränderung der politischen Landschaft in Kanada mit sich. Der Dualismus von *Tories* und *Liberals* wurde durch den Einzug von *Reform Party* und *Bloc Québécois* aufgebrochen. Dies führte zu einer zersplitterten Opposition im Parlament und zu einer regional fragmentierten Parteienlandschaft mit zwei Parteien, die auf ein starkes regionales Fundament bauen konnten (Erickson 1995: 133). Gleichzeitig erhöhte die regionale Fragmentierung die Disproportionalität des kanadischen Parteiensystems: Der Wert des Gallagher-Index (Gallagher 1991) stieg von 11,3 (vor 1993) auf 17,6 (zwischen 1993 und 1997). Für die Liberalen war dieser Zustand freilich höchst bequem. Sie konnten damit rechnen, dass ihnen nur eine einheitliche konservative Opposition eine Niederlage zufügen könnte. Aus diesem Grund dominierten die Liberalen nach 1993 die kanadische Politik (Clarkson 2005: 283) und kehrten zu ihrer Position als „natürlicher Regierungspartei“ (Whitaker 1977) zurück, die sie bereits zwischen 1930 und 1957 sowie zwischen 1963 und 1984 inne gehabt hatten. Entsprechend gewann Premierminister Jean Chrétien zwei weitere Wahlen (1997 und im Jahr 2000) und amtierte damit insgesamt rund 10 Jahre als Premierminister. Zwar verlor die Regierung in der Wahl 1997 22 Sitze – insbesondere in den atlantischen Provinzen (v.a. Nova Scotia, New Brunswick). Dennoch reichte es zu einer stabilen Mehrheit. Bei den Wahlen im Jahr 2000 erreichte die Regierung mit 172 Abgeordneten fast wieder das gleiche Ergebnis wie beim *Landslide*-Sieg sieben Jahre zuvor. Erst die Vereinigung der Konservativen mit der *Canadian Alliance*, der Nachfolgepartei der *Reform Party*, führte zum Verlust der Regierungsmehrheit durch die Liberalen in der Wahl 2004. Paul Martin blieb zwar Premierminister einer Minderheitsregierung, verlor jedoch 2006 die Mehrheit im Unterhaus und trat darauf hin als Partei- und Regierungschef zurück.

5.4.2 Prozessanalyse – Deskription

5.4.2.1 Ausgangslage: Wirtschafts- und Finanzpolitik bis 1994

Der Beginn der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Kanada lässt sich bei einem Blick auf die Daten auf das Jahr 1994 festlegen. Zwar ging sowohl das Finanzierungs- als auch das Primärdefizit bereit im Jahr 1993 leicht zurück, ein starker Konsolidierungsimpuls erfolgte aber erst im Jahr 1994 mit einer Defizitsenkung von rund zwei Prozentpunkten. Auch die Interpretation der zyklisch bereinigten Daten zeigt, dass mit dem ersten liberalen Budget aus dem Jahr 1994 die Konsolidierung auf Bundesebene einsetzte (Kneebone/McKenzie 1999: 493).⁴²²

Dennoch schätzt Jocelyne Bourgon, langjährige hochrangige Mitarbeiterin in der Bundesverwaltung, die Lage etwas anders ein. Sie erklärt den Konsolidierungserfolg nach 1994 bereits mit den Sparbemühungen der Regierung Mulroney (1984-1993):

„The Mulroney government will do something which is one of the conditions of success of what came after. They will have achieved a societal consensus among Canadians in every region and every domain that we have to tackle this issue. (...) Mulroney and his government and Wilson as Minister of Finance will do the education of the public and the elite. They will come at the end of their period in office and Canadians will be united. Not united on what to do, but united on the need to deal with the issue. So that's huge in my opinion.“⁴²³

Ihre Einschätzung wird von vielen anderen Beobachtern dieser Phase geteilt (Hart/Dymond 2003: 36): „Mulroney had made the case that Canada was living beyond its means; Chrétien did something about it“. Diese Beurteilungen machen deutlich, dass zur Erklärung des Konsolidierungserfolgs der liberalen Regierung unter Premierminister Jean Chrétien die Ausgangslage mit betrachtet werden muss – insbesondere die Amtszeit der konservativen Mulroney-Regierung.

Brian Mulroney wurde 1984 Chef einer konservativen Mehrheitsregierung, die mit dem Versprechen antrat, das Defizit zu bekämpfen (Gollner/Salée 1994). Insbesondere das erste Budget 1985 war, diskretionär gemessen, vom Willen geprägt, das Wahlversprechen einzulösen (Kneebone/McKenzie 1999: 493). Die folgenden Haushalte waren ebenfalls nicht expansiv, denn man hoffte, das Defizit durch Wirtschaftswachstum bei gleichzeitiger Ausgabenkontrolle mittelfristig zu eliminieren. Dies hatte zunächst auch Erfolg: 1988 wurde das Defizit auf 4,3 Prozent des BIP gesenkt (1984: 8,8 Prozent). 1989 schloss Kanada mit einem ausgeglichenen gesamtstaatlichen Primärsaldo ab. Problematisch war jedoch die weiterhin anwachsende Staatsschuld, die immer mehr Haushaltsmittel zur Zahlung der Zinsen erforderte. Steigende Zinsraten in den Jahren 1989 und 1990, auch aufgrund der stark am Inflationsziel ausgerichteten Geldpolitik der Zentralbank, erhöhten die Zinslasten weiter. In der Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre zeigte sich dann, dass die Konsolidierungs-

⁴²² Auch die zyklisch bereinigten Daten der OECD weisen eine ähnliche Struktur auf: Der zyklisch bereinigte Primärsaldo sinkt leicht zwischen 1992 und 1993 (0,5 Prozentpunkte) und dann stark zwischen 1993 und 1994 (1,1 Prozentpunkte).

⁴²³ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 27-35 (Anhangband II).

bemühungen der Mulroney-Regierung nicht ausreichend gewesen waren, um eine nachhaltige Konsolidierung der Staatsfinanzen zu erreichen (Courchene 2002: 18).⁴²⁴ Ende 1993 war deshalb der Konsolidierungsdruck auf die neugewählte liberale Regierung höher denn je.

Dennoch war der Kampf der Mulroney-Regierung gegen das Defizit wichtig. Denn erstens sorgte er dafür, dass unter der kanadischen Bevölkerung, in den Eliten wie auch in der Bürokratie ein Konsens darüber herrschte, dass eine Haushaltskonsolidierung notwendig sei (Phillips 1995: 9, s.o.).⁴²⁵ Zweitens dienten die Mulroney-Jahre als Lehrzeit, in der verschiedene Instrumente zur Bekämpfung des Defizits ausprobiert wurden, ohne jedoch eine nachhaltige Wirkung zu entfalten.⁴²⁶ Insbesondere lineare Ausgabenkürzungen („across-the-board cuts“) erwiesen sich als unbrauchbares Mittel, um das Defizit zu bekämpfen (Savoie 1999: 172). Die Stimmung in der ranghohen Bundesverwaltung am Ende dieser Lehrzeit beschreibt Jocelyne Bourgon wie folgt: „People inside knew what not to do, and they had an instinct about the best way to do it“⁴²⁷. Und drittens ergriff die Regierung einige Maßnahmen, die von den Liberalen weitgehend übernommen wurden und die Haushaltskonsolidierung förderten. Zu nennen sind insbesondere die Deindexierung der Steuertarife in der Einkommenssteuer (1985), die Deindexierung einer Reihe von Transferzahlungen, die Deckelung der Transfers für Sozialleistungen (CAP) an die reichen Provinzen sowie die Einführung einer Mehrwertsteuer („Goods and Service Tax“, GST) (Courchene 2002: 20). Zwar kritisierten die Liberalen insbesondere die GST im Wahlkampf 1993 und versprachen ihre Ersetzung durch eine andere Steuer bzw. ihre Abschaffung (Liberal Party 1993, Martin 2008: 156-157). Einmal in der Regierungsverantwortung wurde der Chrétien-Regierung jedoch bewusst, dass ohne die Beibehaltung der GST eine Sanierung der Staatsfinanzen unmöglich war. Die Amtsperiode der konservativen Regierung hatte also einen dreifach positiven Effekt auf die Budgetkonsolidierung in den 90er Jahren.

Ein weiterer Baustein, der den Weg zur Konsolidierung ab 1994 bahnte, war das Wahlprogramm der Liberalen – das *Red Book*.⁴²⁸ Zwar waren die zentralen Themen des Programms einerseits die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Schaffung von Wirtschaftswachstum – allerdings kündigten die Liberalen für den Fall ihres Wahlsieges an, das Defizit am Ende des dritten Jahres in der Regierung auf weniger als 3 Prozent des BIP zu drücken (Liberal Party 1993: 20). Diese Festlegung auf eine konkrete und realistische Zielmarke vor der Wahl war ein wichtiger Schritt, weil sich die Liberalen zur Defizitbekämpfung bekannten und das 3-Prozent-Ziel eine klare Ausrichtung für das Regierungshandeln ermöglichte (Goldenberg 2006: 50). Ebenso wichtig wie für die Öffentlichkeit war das *Red Book* für die liberale Partei selbst. Denn nach der Zeit in der

⁴²⁴ Zudem war auf der Bundesebene der Haushalt 1993 expansiv ausgerichtet (Kneebone/McKenzie 1999: 493).

⁴²⁵ Interview mit Paul Martin, Zeile 71-85, Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 27-35 (Anhangband II).

⁴²⁶ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 11-23 (Anhangband II).

⁴²⁷ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 542-543 (Anhangband II).

⁴²⁸ Grundlage für das *Red Book* war eine Konferenz mit Wissenschaftlern, die im November 1991 in Aylmer bei Ottawa stattfand (Goldenberg 2006: 40-41, Chrétien 2007: 49).

Opposition und der Wahl des neuen Vorsitzenden Jean Chrétien⁴²⁹ fehlte der Partei eine klare programmatische Ausrichtung – insbesondere im Hinblick auf die Fiskalpolitik: „By the 1990s, we were divided, confused, and uncertain about where we wanted to go“, schreibt Jean Chrétien in seinen Memoiren (Chrétien 2007: 48). Daher war das *Red Book* auch ein klares Selbstbekenntnis der Partei zu einem fiskalisch konservativen Kurs. Wirtschaftswachstum, so die Aussage, ist nur bei gleichzeitiger Haushaltskonsolidierung möglich (Liberal Party 1993: 10): „A Liberal government will adopt a two-track fiscal policy, matching a drive for jobs and growth with a comprehensive approach to controlling debt and deficits. The two tracks run parallel: fiscal discipline will support economic growth, while growth and jobs will enhance government revenues“. Neben dem grundsätzlichen Bekenntnis zur Haushaltskonsolidierung und der Festlegung des 3-Prozent-Ziels⁴³⁰ enthielt das *Red Book* jedoch keine Hinweise auf die starke Kürzungspolitik, die später folgen sollte.⁴³¹

Im Wahlkampf 1993 selbst spielte die Haushaltskonsolidierung nur eine nachgeordnete Rolle. Vielmehr war die aktuelle Rezession, verbunden mit steigender Arbeitslosigkeit, das wichtigste Thema (Frizzell/Pammet/Westell 1994: 2). Außerdem versprachen alle Parteien, das Defizit zu bekämpfen, weshalb nur über die Geschwindigkeit des Abbaus und die Einzelmaßnahmen diskutiert wurde. Jocelyne Bourgon fasst die Ergebnisse einer Auswertung der wichtigsten Zeitungen des Landes vor der Wahl 1993 wie folgt zusammen: „We have reviewed everything that is publicly available: all press clippings, all articles and so on. And it [*das Defizit, d. Verf.*] was not a major issue in the campaign, it was not a major issue in the media, it was not a major issue in the platform.“

5.4.2.2 Konsolidierung im föderalen Kanada: Die Rolle der Provinzen

Zum Verständnis der kanadischen Haushaltskonsolidierung in den 90er Jahren ist es wichtig, einige Mechanismen zu beleuchten, die mit der Architektur des kanadischen Bundesstaates und mit seiner Finanzverfassung zusammenhängen. Der kanadische Staat ist sehr föderal organisiert – in den verschiedenen Indizes, die zur Beurteilung des Föderalisierungsgrades von Staaten vorliegen, liegt Kanada meist mit der Schweiz, Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika in der Spitzengruppe (etwa: Lijphart 1999, Keman 2000). Allerdings zeichnet sich der kanadische Föderalismus durch seine spezifische Form aus: Mangels einer institutionalisierten Kompetenz der Provinzen (und Territorien) auf Bundesebene – die regionalen Vertreter im Senat werden vom Premierminister ernannt und stimmen meist den Beschlüssen des *House of Commons* zu – erfolgt die Koordinierung hauptsächlich durch Konferenzen der Premierminister („Exekutivföderalismus“) (Braun 2001: 630). Gleichzeitig sind die Provinzen in ihrem fiskalpolitischen Handeln vergleichsweise unab-

⁴²⁹ Chrétien setzte sich 1990 gegen Sheila Copps und Paul Martin durch. Beobachter sehen im erbitterten Kampf Martins als Außenseiter gegen den erfahrenen Chrétien die Basis für die später schwierige Beziehung der beiden exponiertesten Persönlichkeiten der Liberalen (Chrétien 2007: 57, Martin 2008: 89-94).

⁴³⁰ Dazu enthielt das *Red Book* eine Reihe symbolischer Ankündigungen – etwa den Widerruf eines Helikopter-Vertrags, um Geld im Verteidigungshaushalt zu sparen.

⁴³¹ Interview mit Paul Martin, Zeile 30-31 (Anhangband II).

hängig: Sie haben das Recht, Schulden auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen sowie Steuern zu erheben und entscheiden über die Schwerpunktsetzung ihrer Ausgaben relativ frei.⁴³² Das Land ist also fiskalisch stark dezentralisiert und rangiert in den meisten Indizes der fiskalischen Dezentralisierung im Vergleich der OECD-Länder an der Spitze (Keman 2000).

Dennoch sind die kanadischen Provinzen auf Transfers aus Ottawa angewiesen. Insbesondere die Transfers für Bildung, Gesundheit und Sozialleistungen stellen in den Provinzen einen wichtigen Anteil der Einnahmen dar: So machten die Transfers aus Ottawa zum Beispiel in der Provinz Nova Scotia (im Budgetjahr 1994-95) rund 15 Prozent der Gesamteinnahmen aus. Hinzu kommen Ausgleichszahlungen des *Equalization*-Programms, einer Art des Länderfinanzausgleichs zwischen den Provinzen, der vom Bund finanziert wird. Obwohl nun die Provinzen von den Transferzahlungen aus Ottawa abhängig sind, haben sie keine institutionalisierte Vetoposition gegen einseitige Kürzungen der Transfers durch den Bund. Dies bestätigte auch der *Supreme Court* in einem Urteil, der nach einer Klage der Provinz British Columbia 1991 befand, dass die unilateral beschlossene Deckelung der CAP-Transfers (für Sozialleistungen) durch den Bund verfassungsgemäß sei (Supreme Court 1991: 6): „The federal government did not act illegally in invoking the power of Parliament to amend the Plan without obtaining the consent of British Columbia“. Unilaterale Kürzungen der Transfers durch die Bundesregierung sind also ohne Zustimmung der betroffenen Provinzen möglich.

Schließlich einige Worte zur Analyseebene: Wie schon im Fall Belgien besteht aus analytischer Perspektive die Schwierigkeit, dass einerseits die Beurteilung der Konsolidierungsperformanz auf dem gesamtstaatlichen Defizit bzw. der gesamtstaatlichen Verschuldung beruht (vgl. 2.1.3), während sich andererseits die qualitative Analyse auf den politischen Prozess auf Bundesebene beschränkt. Um dieses Problem ein Stück weit aufzufangen, geht die folgende Auswertung wo möglich und notwendig auch auf die Entwicklung der Finanzen in den Provinzen ein.

5.4.2.3 Die Regierung Chrétien I (1993 bis 1997)

Die ersten Entscheidungen der neugewählten Regierung unter Führung des Premierministers Jean Chrétien standen im Zeichen der Umsetzung des Wahlprogramms (*Red Book*). So erklärte die Regierung am 18. Januar in der „Speech from the Throne“ des Generalgouverneurs: „The Government attaches the highest priority to job creation and economic growth in the short term and the long term“ (House of Commons 1994a). Die Regierung verfolgte also eine zweiteilige Strategie: Im Vordergrund stand die Schaffung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen, an zweiter Stelle folgte die Defizitbekämpfung.⁴³³ Letztere beschränkte sich in den ersten Monaten auf symbolische Aktionen, die den Sparwillen der Regierung ausdrücken sollten: So wurde auf der ersten Kabinettsitzung beschlossen, einen von der Vorgängerregierung geschlossenen Vertrag über

⁴³² Ausnahmen sind die Bereiche, in denen es bundeseinheitliche Standards gibt – wie etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung.

⁴³³ Dies bestätigt auch das Interview mit Art Eggleton, Zeile 16-31 (Anhangband II).

den Kauf neuer Helikopter aufzulösen (Chrétien 2007: 54). Zudem verzichtete der neue Premierminister darauf, in der Cadillac-Staatskarosse zur Amtseinführung vorzufahren – als Symbol der neuen Bescheidenheit (Chrétien 2007: 53).

Das Budget 1994 beinhaltete einerseits die Finanzierung der Wahlversprechen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – etwa des Infrastrukturprogramms (Ausgaben: 7,5 Mrd. Dollar über drei Jahre) oder die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Andererseits stellte die Regierung jedoch die Weichen für eine stärkere Defizitbekämpfung. Zum einen geschah das inhaltlich: Finanzminister Martin kündigte eine Reihe von kräftigen Einschnitten an – insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung und im Verteidigungsministerium (Department of Finance 1994: 47, Savoie 1999: 171, Lewis 2003: 168).⁴³⁴ Zum anderen leitete er mit dem Haushalt 1994 eine Reihe von Reformprozessen ein: Erstens beauftragte er den Minister für die Erneuerung des öffentlichen Sektors (Marcel Massé) und den Präsidenten des *Treasury Boards* (Budgetbüro), sämtliche Ausgabenprogramme des Bundes auf Einsparungen hin zu überprüfen und „low priority programs“ zu kürzen (*Program Review*) (House of Commons 1994b). Zweitens kündigte Martin an, im Zusammenhang mit der Reform des Sozialversicherungssystems die Transferzahlungen an die Provinzen zu verändern (*Social Policy Review*). Schon im Haushalt 1994 wurde beschlossen, dass die Transfers für Soziales (*Canada Assistance Plan, CAP*) und für Bildung/Gesundheit (*Established Program Financing, EPF*) an die Provinzen nach der Reform (Haushaltsjahr 1996-97) nicht höher liegen durften als im Haushaltsjahr 1994-95. Beide Reformprozesse, der *Program Review* und der *Social Policy Review*, sollten zu Einsparungen im Budget 1995 führen (Department of Finance 1994: 2). Für den Fall, dass die Prozesse zu langsam verliefen, baute Martin in seine Budgetrede eine Drohung ein (House of Commons 1994b): „Our targets are firm. If reform fails to achieve at least these savings, then other measures will be taken to achieve them“. Das Budget 1994 ist also nicht isoliert zu betrachten, sondern als erste Etappe eines „two-stage process, which will culminate in the 1995 budget“ (Department of Finance 1994: 1).

Neben der Ankündigung der Reformprozesse und dem Beschluss konkreter Sparmaßnahmen war das Budget von 1994 aufgrund seiner zurückhaltenden Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung eine Neuerung. Jahrelang war das Finanzministerium durch falsche zu optimistische Schätzungen der Eckdaten (insbesondere bei Wirtschaftswachstum und Zinsrate) des Haushalts aufgefallen. So kam der Haushalt regelmäßig unter Druck und die Ziele für das Defizit wurden nicht eingehalten. Paul Martin beschreibt die Vorgehensweise unter der konservativen Vorgängerregierung so: „If they had a range of growth projections – a low and a high – they would go to the high. And at that time in Canada, the projections were made by the Department of

⁴³⁴ Bei der Verteidigung wurden zusätzlich zu den Einsparungen durch die Kündigung des Helikopter-Vertrags insgesamt 1,9 Mrd. Dollar über die folgenden drei Haushaltsjahre gekürzt (Department of Finance 1994: 30, Sjolander 1997). Und bei der Arbeitslosenversicherung führten eine Senkung der Lohnersatzrate auf 55 Prozent, eine Verschärfung der Bezugskriterien und eine Kürzung der Bezugsdauer zu Einsparungen von 725 Millionen Dollar im Budgetjahr 1994/95 sowie danach von 2,4 Mrd. Dollar jährlich (Department of Finance 1994: 36). Auf der Einnahmeseite beinhaltete das Budget marginale Veränderungen, indem Ausnahmetatbestände aus dem Steuerrecht gestrichen wurden (Department of Finance 1994: 41-43).

Finance and therefore the Minister of Finance said: ‚Well, let’s be a little more optimistic’.⁴³⁵ Die Devise des neuen Finanzministers Martin lautete dagegen, die Defizitziele einzuhalten oder möglichst sogar zu überbieten – „come hell or high water” (Martin 2008: 146). Deshalb veranlasste Martin in einem ersten Schritt, für die Kalkulation der Eckwerte des Budgets die Prognosen unabhängiger Institute heranzuziehen (Courchene 2002: 22). Zudem verankerte das Finanzministerium seine eigene Schätzung am unteren Ende des Durchschnitts dieser unabhängigen Vorhersagen. Überdies baute Martin einen Puffer (*Contingency-Reserve*) für unvorhergesehene Entwicklungen von rund 3 Mrd. Dollar in das Budget ein (Blöndal 2001: 44-46; Courchene 2002: 22). Wurde diese Reserve nicht ausgeschöpft, flossen die Mittel in den Defizit- bzw. Schuldenabbau. Schließlich ersetzte der Finanzminister die fünfjährigen Vorhersagen für die Entwicklung der Staatsfinanzen durch zweijährige Prognosen. Diese Budgetziele wurden öffentlich verkündet. Dadurch stieg der Druck auf das aktuelle Budgetjahr. Anhand eines Beispiels aus dem Dezember 1994, als Währungsspekulationen gegen den kanadischen Dollar die Zinsraten steigen ließen, beschreibt Paul Martin die Wirkung der verkürzten Planungshorizonte auf die Haushaltsdisziplin:⁴³⁶

„The budget was pretty well put to bed. And then the Mexican peso-crisis hit. And this is the thing that I had always worried about. And when the Mexican peso-crisis hit, our interest rates started to go like this. Well, when our interest rates started to go up, that had a huge effect on my bottom line. If I had had a five-year-target, I would have simply said: Well, that will work out. But I had a two-year-target, a one-year-target and a two-year-target. I had no choice than to go back and cut.”

Die Kombination dieser verschiedenen Maßnahmen führte zu einem steigenden Druck auf die Regierung, die eigenen Ziele zu erreichen. Gleichzeitig bewirkten die vorsichtigen Schätzungen und die eingebauten Reserven, dass die Haushaltsplanung selbst bei einer negativen Entwicklung der Rahmenbedingungen nicht aus dem Ruder lief. Somit blieben die selbstgesteckten Ziele auch in schwierigen Zeiten, etwa während der Währungskrise im Dezember 1994, in Reichweite. Diese Strategie verstärkte sowohl unter den Politikern als auch in der Bevölkerung die Überzeugung, mit der Haushaltskonsolidierung auf dem richtigen Weg zu sein.⁴³⁷

Über die Reaktionen der Bevölkerung und der Medien auf das Budget 1994 gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Allgemein anerkannt ist, dass die Eliten, die Medien wie auch der Großteil der Bevölkerung einige Wochen nach der Verkündung des Budgets vom Ausmaß der Einsparungen enttäuscht waren (Savoie 1999: 173): „By the summer of 1994, members of the business community and some of the media were talking openly about the inadequacies of his 1994 budget, saying that it was far too timid in its attack on the deficit“ (McKinnon 2003: 209). Paul Martin selbst betont hingegen, dass das Budget vom Februar 1994 ein „immediate success“ gewesen sei und sich die Stimmung erst in den Wochen und Monaten danach gedreht habe.⁴³⁸

⁴³⁵ Interview mit Paul Martin, Zeile 270-276 (Anhangband II).

⁴³⁶ Interview mit Paul Martin, Zeile 238-243 (Anhangband II).

⁴³⁷ Interview mit Paul Martin, Zeile 156-161 (Anhangband II).

⁴³⁸ Interview mit Paul Martin, Zeile 117-122 (Anhangband II).

Auf jeden Fall zeigten die Reaktionen, dass die kanadische Bevölkerung zu stärkeren Maßnahmen bereit gewesen wäre: „In the event [*des 1994er Budgets, d. Verf.*], Canadians were deeply disappointed with the budget: they were ready for much more in the way of meaningful fiscal belt-tightening and Paul Martin had let them down“ (Courchene 2002: 19).

Stellt man den Haushalt 1994 in den Gesamtzusammenhang der kanadischen Konsolidierung, so lassen sich mehrere Schlüsse ziehen. Erstens beinhaltete der Haushalt durchaus kräftige Sparmaßnahmen, insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung und bei den Verteidigungsausgaben. Zweitens war der Haushalt deshalb wichtig, weil erstmals Neuerungen im Budgetprozess angewendet wurden, um die Vorhersagen „wasserdicht“ zu machen und die Einhaltung der Defizitziele zu gewährleisten. Drittens setzte die Regierung mit dem Budget 1994 zwei *Review*-Prozesse in Gang, die für das „landmark budget“ 1995 und für den gesamten Konsolidierungserfolg zentral waren. Und viertens zeigte die zurückhaltende bis enttäuschte Reaktion der Öffentlichkeit auf den Haushalt den Politikern, dass die Öffentlichkeit für weitergehende Sparmaßnahmen bereit sein würde.

Der Haushaltsplan von 1995 ging als „landmark budget“ (Maslove/Moore 1997: 40, McKinnon 2003: 205) in die kanadische Geschichte ein. Er beinhaltete weitreichende Beschlüsse, die den Bundeshaushalt mit insgesamt rund 29 Mrd. Dollar im Zeitraum von drei Jahren entlasteten (Department of Finance 1995a: 9): zum einen durch einen massiven Stellenabbau in der Bundesverwaltung (rund 45 000 Vollzeitstellen weniger) (Lee/Hobbs 1996); zum anderen durch eine Reform der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Provinzen (Maslove 1996). Diese massiven Einsparungen wurden nicht über Nacht im Finanzministerium ausgetüftelt – vielmehr waren sie das Ergebnis verschiedener Prozesse, die zwischen Frühjahr 1994 und Februar 1995 stattfanden. Die folgenden Abschnitte stellen den Prozess dar, der zu den Einsparungen im Haushaltsplan 1995 führte.

Die erste wichtige Ursache für die massiven Kürzungen des 1995er Budgets lag in einer Veränderung des Bewusstseins der Politiker: Sie erkannten im Laufe des Jahres 1994, wie kritisch die Situation der kanadischen Staatsfinanzen wirklich war. Paul Martin schreibt in seiner Biographie, er selbst habe die katastrophale Lage erst während einer Besuchstour durch die internationalen Finanzzentren verstanden (Martin 2008: 136-137). Im Interview bestätigt er dies:⁴³⁹

„I was very worried that if a major crisis hit that Canada would be so badly hit by the fallout and that we were in so difficult financial shape that it would be virtually impossible for us to recover from it. And that fear was huge. And my fear was exacerbated or was added to after my first budget when I did a tour in the financial capitals and when I found out how very little financial credibility Canada had. It was very clear to me. And at that time the recovery in the United States from the late 80s and the 90s was over. And they had a reasonably good economy for two or three years and there were a lot of people saying that there was going to be a downturn.“

⁴³⁹ Interview mit Paul Martin, Zeile 16-26 (Anhangband II).

Nach seiner Besuchstour war Paul Martin die Notwendigkeit einer schnellen und kraftvollen Konsolidierung klar – schon alleine, um die Finanzmärkte zu beruhigen. Hinzu kam seine Erfahrung, dass die Bevölkerung das Budget 1994 als unzureichend beurteilt hatte. Gleichzeitig feierten einige Provinzen – allen voran Alberta und New Brunswick – Erfolge bei der Sanierung ihrer Budgets. Auch dies trieb Martin dazu, auf einen schnelleren Sanierungskurs zu drängen (Savoie 1999: 173).

Doch nicht nur der Finanzminister, auch andere Mitglieder der Regierung erlebten einen Bewusstseinswandel. Grund dafür war insbesondere die Peso-Krise im Dezember 1994. In dieser Zeit wurde massiv gegen den kanadischen Dollar spekuliert, weshalb die Zentralbank die Zinssätze an hob (Lewis 2003: 170). Gleichzeitig kritisierte die internationale Fachpresse die kanadische Finanzpolitik scharf – so etwas das Wall Street Journal im Januar 1995. Diese öffentliche Kritik schuf ein Problembewusstsein innerhalb der Regierung, dass drastische Maßnahmen ergriffen werden müssten: „This editorial [*des Wall Street Journal, d. Verf.*] had a major effect on those in the Cabinet still hesitant to accept the general expenditure stance advocated by Finance; indeed, the deputy minister of Finance, David Dodge, later described it as a ‚seminal event‘ in the politics of the 95 budget“ (Savoie 1999: 178).

Die zweite Ursache für die kräftigen Einsparungen im Budget 1995 ist der *Program Review*. Dieser Prozess umfasste alle Ausgabenbereiche der Regierung und war zentral gesteuert. Inhaltlich kann er als Fortsetzung der bereits unter der kurzzeitigen konservativen Premierministerin Kim Campbell begonnenen Reformen der Regierungsstruktur interpretiert werden (Paquet/Shepherd 1996: 43-44). Campbell, die Nachfolgerin von Brian Mulroney, verkleinerte bereits 1993 die Regierung (von 32 auf 23 Ministerien) und verteilte die Kompetenzen neu. Weitere Schritte waren geplant, wobei in der dritten Stufe alle Programme der Regierung einer Aufgabenkritik unterzogen werden sollten (Savoie 1999: 145).⁴⁰ Aufbauend auf diesen Grundlagen startete die Chrétien-Regierung im Frühjahr 1994 den *Program Review*. Durch ihn sollte sowohl die „Rolle der Regierung in der Zukunft“ neu definiert, als auch Einsparpotenziale gefunden werden (Paquet/Shepherd 1996: 47).⁴¹ Obwohl Finanzminister Martin den Prozess bereits in seiner Budgetrede im Februar angekündigt hatte, fiel der offizielle Startschuss im Mai. Die Bundesverwaltung schlug der Regierung vor, auch die verschiedenen bereits nach dem Regierungswechsel gestarteten *Policy Reviews* – also Untersuchungen einzelner Politikbereiche – in einen großen „Mega-Review“-Prozess⁴² zu integrieren, den *Program Review*.⁴³ Einziger Politikbereich, der wegen seiner Größe einen separaten Weg einschlug, war die Reform der Sozialpolitik (*Social Policy Review*). Sie wurde unter der Regie des Ministers für Soziales und Bildung, Lloyd Axworthy, vorangetrieben

⁴⁰ Basis dieser Reformen war der Abschlussbericht einer Expertenkommission unter Vorsitz von Robert de Cotret, die 1991 von Brian Mulroney eingesetzt wurde und die Aufgabe hatte, Vorschläge für eine Reform der Struktur der Ministerien sowie der Rolle der zentralen Verwaltungseinheiten der Regierung zu erarbeiten (Paquet/Shepherd 1996: 43).

⁴¹ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 114-173 (Anhangband II).

⁴² Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 117 (Anhangband II).

⁴³ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 116-120 (Anhangband II).

(s.u.). Um den *Program Review* zu systematisieren, gab man dem Verfahren eine Drei-Ebenen-Struktur und entwarf einen Fragebogen für die Evaluierung der Regierungsaktivitäten.

Zunächst zum Fragebogen: Ziel war es, die Programme, Ausgaben und Aktivitäten der einzelnen Ministerien mithilfe von sechs Testfragen zu überprüfen. Die Fragen waren hierarchisch gegliedert: Nur wenn eine Aktivität die ersten vier Fragen „bestanden“ hatte, machte man sich Gedanken über Effizienz und Finanzierbarkeit. Die Fragen lauteten (Paquet/Shepherd 1996: 5, Savoie 1999: 175):

„1) *Public Interest Test: Does the program or activity continue to serve a public interest?*

2) *Role of Government Test: Is there a legitimate and necessary role for government in this program area or activity?*

3) *Federalism Test: Is the current role of federal government appropriate, or is the program a candidate for re-alignment with the provinces?*

4) *Partnership Test: What activities or programs should or could be transferred in whole or in part to the private or voluntary sector?*

5) *Efficiency Test: If the program or activity continues, how could its efficiency be improved?*

6) *Affordability Test: Is the resultant package of programs and activities affordable within the fiscal restraint? If not, what programs or activities should be abandoned?“*

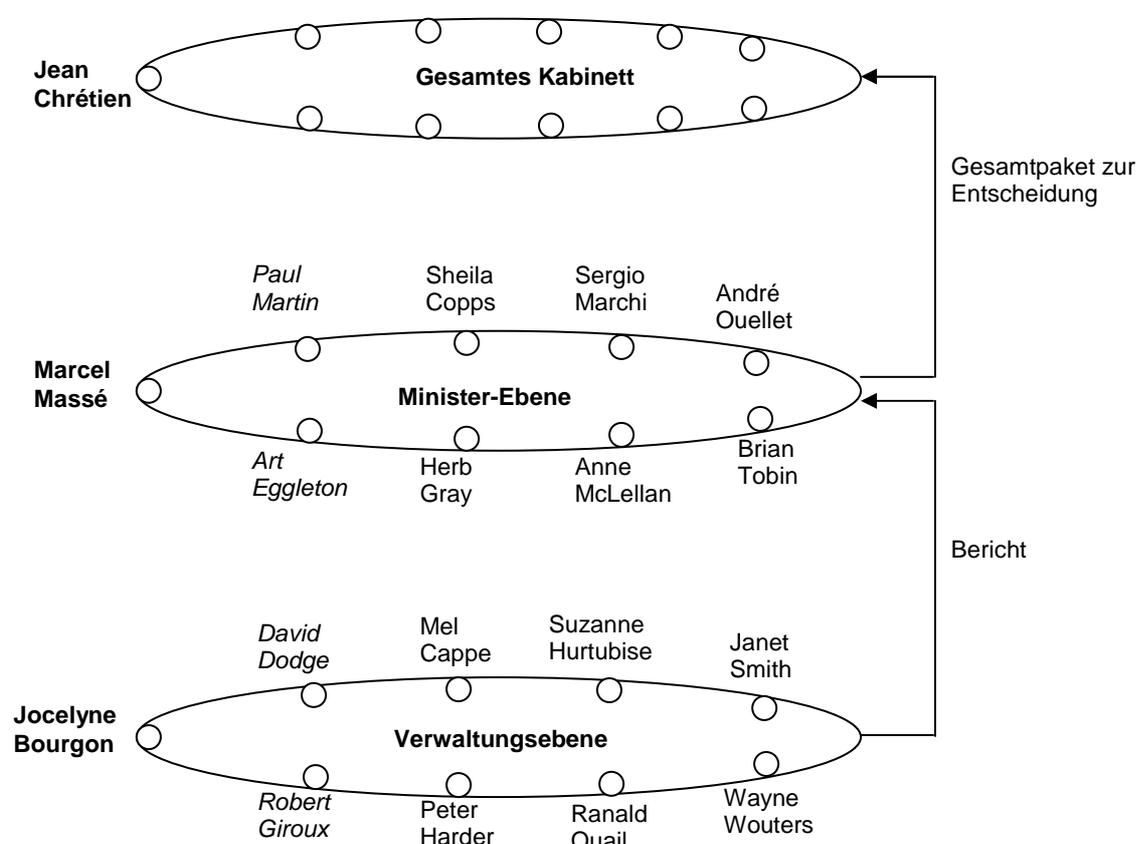
Der Fragebogen wurde Anfang 1994 ausgearbeitet und im Frühjahr den einzelnen Ministerien zugeleitet (Paquet/Shepherd 1996: 46). Gleichzeitig erarbeitete das Finanzministerium Sparziele für die Ministerien, über die der Finanzminister die Minister im Juni 1994 in Einzelgesprächen informierte (Savoie 1999: 178). Es gab drei verschiedene Stufen der Sparziele: Kürzungen von 25 („large“), 15 („substantial“) und 5 Prozent („token“). Aufgabe der Ministerien war es, bis August anhand des Fragebogens eine Liste mit Sparvorschlägen zu erarbeiten, um die vorgegebenen Sparziele zu erreichen.⁴⁴ Diese Vorschläge wurden im Herbst diskutiert.

Die zweite wichtige Entscheidung zur Systematisierung des Prozesses betraf dessen Struktur. Um die Diskussionen über die Sparpläne der einzelnen Ministerien zu bündeln und bis Ende 1994 zu Entscheidungen des Gesamtkabinetts zu kommen, wurde der Evaluierungsprozess des *Program Review* mittels dreier Ebenen strukturiert (Abb. 5.II). Die Sparvorschläge der Ministerien wurden zunächst in einem Steuerungsausschuss aus Mitgliedern der obersten Verwaltungsebene diskutiert. Vor diesem Komitee, das vom *Clerk of the Privy Council* Jocelyne Bourgon geleitet wurde, mussten die Staatssekretäre (*Deputy Minister*) aus den Ministerien

⁴⁴ Über die Wichtigkeit der Sparziele gibt es unterschiedliche Auffassungen. Denn zunächst wehrte sich die *Privy Council Office* (PCO) dagegen, mit konkreten Sparzielen zu arbeiten. Letztlich setzte sich jedoch das Finanzministerium durch. Dagegen konnte die PCO die Bemühungen des Finanzministeriums abwehren, die Kürzungen in den einzelnen Programmen auch inhaltlich vorzubestimmen (Savoie 1999: 178). Spannungen zwischen dem Finanzministerium und dem PCO waren während des gesamten Prozesses zu spüren. Auch in den Interviews wurde dies deutlich. Während Jocelyne Bourgon als ehemalige oberste PCO-Vertreterin die Offenheit des Prozesses betont („Program review was designed to give freedom to the departments to re-invent their mission“ (Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 144-145 (Anhangband II)), reklamiert Paul Martin für sich, den gesamten Review-Prozess gesteuert zu haben („And I was going to use it [den *Program Review*, d. Verf.] as my vehicle for cutting spending“ (Interview mit Paul Martin, Zeile 176 (Anhangband II))).

erscheinen und die Sparvorschläge ihres Ressorts verteidigen. Die Vertreter des Finanzministeriums (*Deputy Minister* David Dodge) und des *Treasury Board* (*Secretary of the Treasury Board* Robert J. Giroux) waren qua Amt im Ausschuss beteiligt. Daneben berief Premierminister Jean Chrétien einige andere Staatssekretäre in den Ausschuss, zum Beispiel aus dem Umweltministerium (Mel Cappe) oder dem Ministerium für „Public Works“ (Ranald Quail). Die Sparvorschläge wurden in diesem Rahmen offen diskutiert und, wenn nötig, Veränderungen angemahnt. Eine abschließende Entscheidung über den Vorschlag fällte das Komitee jedoch nicht. Es verfasste stattdessen Berichte zu den Entwürfen der jeweiligen Ministerien, die allen anderen Teilnehmern im Prozess zugänglich gemacht wurden.

Abb. 5.11: Struktur des *Program-Review*-Prozesses



Anmerkungen: Fett gedruckte Namen: Vorsitzende der Ausschüsse; Kursiv gedruckte Namen: Mitglieder der Ausschüsse qua Amt; Normal gedruckte Namen: Von Jean Chrétien ernannte Mitglieder der Ausschüsse.

Nach der Diskussion im Ausschuss auf Verwaltungsebene wurden die Sparvorschläge eine Ebene höher in einem Ausschuss der Minister diskutiert. Grundlage für die Diskussionen waren die Berichte des Bourgon-Komitees. Den Vorsitz des Minister-Ausschusses hatte Marcel Massé inne – als Minister für die Erneuerung des öffentlichen Sektors. Ebenfalls in diesem Ausschuss saßen – wie auf Verwaltungsebene – *ex officio* Finanzminister Paul Martin und der Präsident des *Treasury Board*, Art Eggleton. Hinzu kamen einige weitere Minister, wie etwa die Ministerin für natürliche Ressourcen Anne McLellan oder der Einwanderungsminister

Sergio Marchi. Aufgabe des Minister-Ausschusses, der ad hoc gebildet wurde und daher nicht den Formalia eines ständigen Kabinettsausschusses folgte, war es, alle Einsparvorschläge zu prüfen und zu beschließen. Allerdings fiel ein abschließendes Urteil erst, nachdem alle Vorschläge diskutiert waren. Das Kabinett aller Minister diente schließlich als dritte Ebene und als eine Art „Oberster Gerichtshof“ im Prozess (Charih 1996: 35). Es war insbesondere für Premierminister Jean Chrétien der Ort, an dem er seine absolute Unterstützung für den Prozess und die Sparmaßnahmen ausdrückte und Fehlentwicklungen korrigierte. Zudem entschied das Kabinett abschließend über das Gesamtpaket, das vom *Program-Review*-Ausschuss der Minister beschlossen worden war (Savoie 1999: 180).

Innerhalb des *Program-Review*-Prozesses lassen sich einige entscheidende Stellschrauben identifizieren, die zum Erfolg des Verfahrens beigetragen haben: Erstens erlaubte es die Drei-Ebenen-Struktur, die in der Bürokratie vorhandenen Kenntnisse über Einsparpotenziale, Ineffizienzen und mögliche Ausgliederungen herauszuarbeiten. Dies wird etwa von Jocelyne Bourgon als wichtige Ursache für den Erfolg angesehen.⁴⁴⁵ Zweitens war es entscheidend, die Minister und die höchsten Funktionäre (*Deputy Minister*) der jeweiligen Ministerien zu einer gemeinsamen Sparliste zu bewegen. Dadurch wurden Schuldzuweisungen zwischen Verwaltungsebene (*Deputy Minister*) und politischer Ebene (*Minister*) vermieden.⁴⁴⁶ Drittens verstand es Premierminister Chrétien, durch die Zusammensetzung des Minister-Ausschusses eine besondere Dynamik zu schaffen. Anstatt der von Marcel Massé ursprünglich vorgeschlagenen Liste der Ausschussmitglieder, die einige starke Befürworter des Konsolidierungskurses beinhaltete, ernannte Chrétien drei Minister, die für ihre Ausgabenfreude bekannt waren: Brian Tobin, Sheila Copps und Sergio Marchi (Savoie 1999: 324). Jean Chrétien zu den Gründen: „Making the big spenders an integral part of the process would help to build Cabinet solidarity around the extremely tough decisions ahead, I reasoned. If we weren't able to convince our own colleagues of what had to be done, we would never be able to convince Canadians“ (Chrétien 2007: 60). Durch die Besetzung des Minister-Komitees mit ausgewählten Persönlichkeiten gelang es, einen breiten Konsens in der Regierung zu schaffen. Genauso wichtig war es, mit Marcel Massé einen ausgewiesenen Fachmann für Verwaltungsfragen zum obersten Wächter des Prozesses zu machen. Massé hatte zuvor in der Bundesverwaltung, unter anderem auch als *Clerk of the Privy Council* und *Secretary of the Treasury Board* gearbeitet und kannte die intragouvernementalen Prozesse bestens.⁴⁴⁷ Eine vierte wichtige Weichenstellung bestand darin, den Vorsitz der einzelnen Ausschüsse nicht dem Finanzministerium, sondern dem *Privy Council* bzw. Minister Marcel Massé zu übergeben. Jocelyne Bourgon:⁴⁴⁸

„It was very key that Finance did not lead or chair the exercise. Why? Because being a member instead of the chair gave them the freedom to argue for always more, argue for the benefit for the fiscal framework and leave it

⁴⁴⁵ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 507-536 (Anhangband II).

⁴⁴⁶ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 144-150 (Anhangband II).

⁴⁴⁷ Interview mit Jean Chrétien, Zeile 132-135 (Anhangband II).

⁴⁴⁸ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 236-242 (Anhangband II).

to somebody else to be the agent of the consensus. If you chair, you are the agent of the consensus. You need to compromise. As soon as you compromise, you are not credible to ask for more. Right? So the distinction of roles between Finance as the advocate of the fisc and the chair as the advocate of consensus worked extremely well.”

Fünftens war die absolute Geheimhaltung der internen Abläufe des Prozesses wichtig. Zwar wurde der Prozess als solcher nach außen als große Reform kommuniziert, Details über die Sparpläne und über die konkreten Maßnahmen fanden jedoch nicht den Weg an die Öffentlichkeit. Ebenso wurden Interessengruppen nicht konsultiert. Allgemein zugängliche schriftliche Dokumente waren selbst nach Ende des Prozesses nicht zugänglich (Paquet/Shepherd 1996: 47, Charih 1996: 35). Dies kann zwar aus demokratietheoretischer Perspektive kritisiert werden (Paquet 1996), führte aber dazu, dass die Vorschläge nicht im Vorhinein in der Öffentlichkeit zerredet wurden. Stattdessen präsentierte man sie als Paket im Budget 1995 als endgültige Entscheidung. Ein sechster unabdingbarer Erfolgsfaktor für den *Program Review* war die starke Unterstützung des Prozesses durch den Premierminister. Er stützte zum einen die vom Finanzministerium vorgegebenen Ausgabenziele: „Indeed, ministers came to recognize that the notional targets were not simply Martin’s targets, they were also Chrétien’s“ (Savoie 1999: 179). Zum anderen ließ er keine Sonderbehandlung für einzelne Ministerien zu. Industrieminister John Manley, der sich bei Chrétien über die Kürzungen in seinem Ressort beschwert hatte, musste für seine Opposition bitter bezahlen (Martin 2008: 140):

„John Manley’s case turned out to be crucial for the success of the process. His department, Industry, and its extensive subsidies to business, had been slated for a 35 percent cut. (...) Nonetheless, John Manley decided to go around the process and appeal directly to Jean Chrétien. But the prime minister cut him dead, telling him to deal with the committee. When John failed to propose a way to reach his department’s target, the committee went through the department expenditures itself and came up with a 60 per cent cut that, as you can imagine, had a powerful effect on other ministers.“

Chrétien ließ also eine Umgehung des Prozesses nicht zu. Er war zudem über Mitglieder des *Prime Minister Office (PMO)*, die am Minister-Komitee teilnahmen, sowie über Jocelyne Bourgon, die auch direkt dem Premierminister berichtete, über die Verhandlungen in den beiden Ausschüssen informiert (Savoie 1999: 323).

Neben der Bewusstseinsveränderung maßgeblicher Politiker und der intelligenten Konstruktion des *Program-Review*-Prozesses war der erhöhte Problemdruck Anfang 1995 der dritte entscheidende Faktor für die einschneidenden Sparanstrengungen des 1995er Budgets. Als im Herbst 1994 Währungsspekulationen gegen den kanadischen Dollar im Rahmen der Peso-Krise die Zentralbank zur Erhöhung der Zinsen zwangen, veränderte sich die Lage für das Finanzministerium dramatisch. Es stellte sich heraus, dass die bisher diskutierten Sparziele (im *Program Review*) nicht ausreichen würden, um das Defizitziel von 3 Prozent zu erreichen. In dieser Phase hatte die Haushaltskonsolidierung jedoch höchste Priorität, sodass das Finanzministerium die ursprünglichen Sparvorgaben für die Ministerien verschärfte (Savoie 1999: 180). Die Folge: „The crisis atmosphere led Martin and Finance to take charge of the process. Indeed, they decided to put everything back

on the table and to reverse earlier decisions“ (Savoie 1999: 180). Wenn heute Differenzen in der Interpretation des *Program Reviews* bestehen⁴⁴⁹, so liegt dies insbesondere an den veränderten Rahmenbedingungen ab November 1994. Lief der Prozess bis dorthin noch in relativ geordneten Bahnen und wurde vornehmlich vom *Privy Council* gesteuert, so führte die Währungskrise dazu, dass die Idee des „re-inventing government“ gegenüber dem Kampf gegen das Defizit ins Hintertreffen geriet. Entsprechend wurde das Finanzministerium zum Jahreswechsel 1994-95 zum zentralen Akteur im Prozess – oder in Paul Martin’s Worten: „We hijacked program review, we just took it over“.⁴⁵⁰ Und aus den ursprünglich geplanten 10 Mrd. Dollar Kürzungen durch den Prozess (Savoie 1999: 177) wurden am Ende 16,9 Mrd. (Department of Finance 1995: 9).⁴⁵¹

Eine weitere Folge der akuten Krisensituation zum Jahreswechsel 1994-95 war, dass Finanzminister Martin den *Social Security Review* beschleunigte (Martin 2008: 148). Dieser umfasste große Transferprogramme – u.a. die staatliche Mindestrente (*Old Age Security*), die Arbeitslosenversicherung sowie die Transfers für Wohlfahrt (CAP) und Bildung/Gesundheit (EPF) an die Provinzen und war aufgrund seiner Größe nicht in den *Program Review* eingegliedert worden (s.o.).⁴⁵² Zwar hatte Sozialminister Lloyd Axworthy im November ein Diskussionspapier zur Reform der Sozialprogramme vorgelegt, dieses wurde aber erstens in der Öffentlichkeit heftig kritisiert⁴⁵³ und zweitens ging Finanzminister Martin der Prozess nicht schnell genug: „Martin lost patience with this exercise [*der Social Policy Review, d. Verf.*], wanting immediate decisions with the emergency at hand“ (Savoie 1999: 181). Als sich der zuständige parlamentarische Ausschuss vor der Präsentation des Haushalts 1995 nicht auf einen gemeinsamen Reformvorschlag einigen konnte, verschob Axworthy den Reformprozess auf die zweite Jahreshälfte. Die Kompetenz für Einsparungen im Rahmen des Haushaltes 1995 ging damit an den Finanzminister Martin über (Rice 1995: 189). Dieser hatte bereits im Januar Kürzungen von insgesamt 1,8 Mrd. Dollar und einen Abbau von 5000 Stellen in Axworthy’s Bereich verlangt (Savoie 1999: 181) – nun konnte er selbst entscheiden. Angesichts der erhöhten Zinszahlungen aufgrund der Währungskrise nutzte Martin die Gelegenheit, um durch kräftige Einschnitte bei den Transfers an die Provinzen hohe Einsparungen im Bundeshaushalt zu erzielen. Die bisherigen separaten Transferprogramme CAP und EPF wurden zum neuen *Canada Health and Social Transfer* zusammengelegt und die Gesamtsumme gekürzt. Die Cash-Transfers fielen von 18,72 Mrd. Dollar (Haushalt 1994-95) auf 12,5 Mrd. Dollar (1997-98) (De-

⁴⁴⁹ So interpretiert etwa Arthur Kroeger den *Program-Review*-Prozess als wirkliche Erneuerung der Regierungsarbeit des Bundes, während Gilles Paquet den Prozess nur als Vehikel für die Konsolidierung sieht, das letztlich mit dem ursprünglichen Gedanken einer Neuerfindung des Regierens nur noch wenig zu tun hatte (Kroeger 1996, Paquet 1996, Paquet/Shepherd 1996).

⁴⁵⁰ Interview mit Paul Martin, Zeile 184 (Anhangband II).

⁴⁵¹ Trotz der immer wichtigeren Rolle des Finanzministeriums im Prozess steuerte jedoch Premierminister Chrétien den Prozess weiter – gemeinsam mit Finanzminister Paul Martin. „One result of the currency crisis is that it placed the minister of Finance and his department firmly in the driver’s seat. (...) It is clear that the prime minister never lost control of the steering wheel“ (Savoie 1999: 183-184).

⁴⁵² Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 130-134 (Anhangband II).

⁴⁵³ So stieß die Rückführung der Bundeszuschüsse für Bildung auf Null über eine Periode von zehn Jahren und der Ersatz durch ein neues System, bei Studenten ihre höheren Studiengebühren per Kredit finanzieren sollten, auf heftige Ablehnung an den Universitäten und Skepsis bei den Provinzen (Cameron 1996: 165-178). Und auch die Anhörungen zu den Reformvorschlägen im Bereich der Sozialleistungen endete in einem Desaster: „People were yelling and throwing furniture“ (Rice 1995: 189).

partment of Finance 1999b: 41).⁴⁵⁴ Diese Einsparungen kamen für viele Beobachter und auch für die Provinzen überraschend. Zwar hatten die Vertreter der Provinzen Einschnitte bei den Transfers erwartet, doch sie waren „horrified at their size – at the new levels to which Martin had taken the historic problem of offloading federal responsibilities to the provinces“ (MacKinnon 2003: 205). In die Entscheidungsfindung wurden die Provinzen nicht eingebunden.⁴⁵⁵ Finanzminister Martin stellte die Kürzungen in seiner Budgetrede vor, damit waren sie beschlossen. Martin im Interview: „I presented the Provinces with a fait accompli. It was done.“⁴⁵⁶ Die Kürzungen der Transferprogramme im Budget 1995 waren auch der Todesstoß für den *Social Policy Review* (Rice 1995: 187).⁴⁵⁷ Statt einer grundlegenden und schwierigen Reform setzte die liberale Regierung auf einseitige Kürzungen der Transferzahlungen und überließ es den Provinzen, mit den Auswirkungen der geringeren Überweisungen aus Ottawa fertig zu werden. Dies war jedoch gleichzeitig ein kluger Schachzug, konnte die Regierung doch damit zumindest einen Wunsch der Provinzen erfüllen: Sie bekamen mit der Reform und dem CHST auch mehr Autonomie bei den Entscheidungen über die Mittelverwendung. Mit diesem Argument versuchte Finanzminister Martin die Reform schließlich auch in seiner Haushaltsrede zu verkaufen (House of Commons 1995):

„We believe that the restrictions attached by the federal government to transfer payments in areas of clear provincial responsibility should be minimized. At present, transfers under the Canada assistance plan come with a lot of unnecessary strings attached. The provinces are clearly responsible for designing and delivering social assistance programs. The current cost sharing method no longer helps us to implement these programs as effectively as possible and in tune with local needs. Provinces will now be able to design more innovative social programs – programs that respond to the needs of people today rather than to inflexible rules.“

Tab. 5.7: Einsparungen im Haushalt 1995 und ihre Auswirkungen auf die Budgetjahre⁴⁵⁸

	1995-96	1996-97	1997-98	3 Jahre kumuliert
<i>Ausgabenseite</i>				
Program Review	3,9	5,9	7,2	16,9
Einführung CHST		2,5	4,5	7,0
Andere	0,2	1,0	0,2	1,4
Gesamt Ausgabenseite	4,1	9,3	11,9	25,3
<i>Gesamt Einnahmenseite</i>				
	0,9	1,3	1,4	3,7
Gesamteffekt	5,0	10,6	13,3	29,0

Anmerkung: Budgetjahre folgen nicht dem Kalenderjahr sondern beginnen am 1. April.

Quelle: Department of Finance.

⁴⁵⁴ An dieser Stelle werden nur die Zahlen für die Cash-Transfers angegeben, weil diese aus Sicht des Bundesbudgets entscheidend sind. In der Realität setzen sich die Transfers an die Provinzen jedoch sowohl aus einem Geldtransfer und aus einem Transfer von Steueranteilen zusammen. Wenn also die Gesamttransfers eingefroren (oder reduziert) werden und gleichzeitig – aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung – die Steuereinnahmen der Provinzen (aus den transferierten *taxpoints*) steigen, so hat das zur Folge, dass die Cash-Ausgaben des Bundes sinken, d.h. noch mehr gespart wird.

⁴⁵⁵ Interview mit Paul Martin, Zeile 249-251 (Anhangband II).

⁴⁵⁶ Interview mit Paul Martin, Zeile 265 (Anhangband II).

⁴⁵⁷ Einzig die Arbeitslosenversicherung wurde im Laufe des Jahres 1995 noch einer tiefgreifenderen Reform unterzogen, die nicht direkt mit den Entscheidungen des Budgets 1995 zusammenhing (Stoyko 1997).

⁴⁵⁸ Rundungsfehler entstehen, da die Zahlen nur mit einer Nachkommastelle dargestellt werden.

Die Einsparungen im Haushalt 1995 lassen sich zusammenfassend in zwei Bereiche untergliedern und auf zwei unterschiedliche Prozesse zurückführen (Tab. 5.7): zum einen auf den *Program Review*, der zu starken Einschnitten in allen Ausgabenbereichen der Regierung führte, wobei prozentual gesehen (Vergleich der Ausgabenniveaus von 1994-95 mit 1997-98) das Transportministerium mit einer prozentualen Kürzung von 50,8 Prozent am stärksten betroffen war, gefolgt von den *Regional Agencies* und dem Ministerium für natürliche Ressourcen (Department of Finance 1995: 35); zum anderen auf die Übernahme der Verantwortung für die Transfers an die Provinzen durch das Finanzministerium und auf deren Kürzung um insgesamt 7 Mrd. Dollar (über zwei Jahre kumuliert). Die Verbesserungen der Einnahmen mit rund 3,7 Mrd. Dollar (kumuliert über 3 Jahre) sind angesichts der Ausgabenreduktionen fast zu vernachlässigen. Sie beinhalteten eine Erhöhung von Gebühren (etwa für Einwanderer), höhere Steuern auf Benzin und Tabak sowie für hohe Einkommen und große Unternehmen und die Abschaffung von Sonderregelungen (Department of Finance 1995: 64, Phillips 1995: 22).

Die Analyse des Prozesses hat deutlich gemacht, dass drei Faktoren bei der Erarbeitung des Haushaltsplans 1995 eine zentrale Rolle spielten: Die Bewusstseinsänderung in der Regierung, die intelligente Struktur des *Program Review*, sowie die akute Krise Anfang 1995, die dazu führte, dass das Finanzministerium zum zentralen Akteur wurde. Die *Conditio Sine Qua Non* war jedoch, dass Premierminister Jean Chrétien seinen Finanzminister Paul Martin vorbehaltlos unterstützte. Paul Martin beschreibt das in seinen eigenen Worten so:⁴⁵⁹ „If he hadn't supported me, I never could have done what I did. He and I had massive disagreements. Massive, huge fights. But when we left the room, he supported me”.

Die Finanzmärkte wie auch die Öffentlichkeit reagierten sehr positiv auf die Vorstellung des Haushalts 1995 (Kroeger 1996: 25). Umfragen zeigen, dass rund 69 Prozent der kanadischen Bevölkerung meinten, das Budget 1995 sei „on the right track“ – die Zustimmungswerte für die liberale Regierung stiegen im Laufe des Jahres 1995 (Phillips 1995: 11). Ein Grund für diese positive Reaktion war sicherlich auch, dass die Kürzungen politisch sehr intelligent zugeschnitten waren: Sie betrafen alle Politikfelder, alle Regionen und alle Einkommensgruppen – weil auch die Reichen durch die steuerlichen Maßnahmen, etwa die Schließung von Ausnahmetatbeständen, zumindest symbolisch belastet wurden (Phillips 1996: 12). Zudem konnte der Aufschrei in den Provinzen eingedämmt werden, weil erstens mit der Transferkürzung ein Mehr an Autonomie einherging (s.o.) und zweitens die Kürzungen über mehrere Jahre gestreckt wurden: Dieses Verfahren war „extremely politically astute in staging the cuts over three years with much smaller reductions in programs and provincial transfers slated in 1995-96 than in subsequent years“ (Phillips 1996: 12).⁴⁶⁰ Und schließlich verursachte die allgemeine Stimmung, die von der Währungskrise und den vergeblichen Konsolidierungsversuchen der Vorgängerregierung geprägt war, die positive Reaktion auf das Budget 1995.

⁴⁵⁹ Interview mit Paul Martin, Zeile 228-230 (Anhangband II).

⁴⁶⁰ Dazu auch die Ausführungen von Jean Chrétien im Interview (Zeile 152-156 (Anhangband II)).

Die Implementierung der Einsparungen des 1995er Budgets begann direkt nach der Verkündung des Budgets. Insbesondere der Abbau von 45 000 Stellen in der Bundesverwaltung (Kürzung um 23 Prozent)⁴⁶¹ war dabei eine schwierige Aufgabe. Dem zuständigen *Treasury Board* gelang es jedoch, mithilfe von Abfindungen, erhöhter Flexibilität innerhalb der Verwaltung und Frühverrentung das Gros der Stellen ohne direkte Entlassungen zu streichen.⁴⁶² Zeitgleich mit der Implementierung startete die Regierung unter Führung des Finanzministeriums im Juni eine zweite Welle des *Program Review* mit dem Ziel, das Budget bis 1998-99 mit zusätzlich 2 Mrd. Dollar zu verstärken. Damit sei ein Budgetausgleich im Haushaltsjahr 1998-99 möglich, so die Prognosen (Savoie 1999: 181). Das Verfahren war jedoch weniger aufwändig als im Vorfeld des Budgets 1995. Stattdessen wurde auch mit linearen Kürzungen gearbeitet (Ausgabenkürzung von 3,5 Prozent in jedem Ministerium). Daneben gliederten die Ministerien einzelne Programme aus und führten verstärkt Nutzungsgebühren ein (Savoie 1999: 181).

Die Ergebnisse dieser zweiten Phase des *Program Review* mündeten in das Budget von 1996. Die Einsparungen fielen mit 1,9 Mrd. Dollar jedoch deutlich geringer aus als die des Haushalts 1995 (Department of Finance 1996: 18, 37). Denn die Maßnahmen der vorangegangenen Sparprogramme, insbesondere des Haushalts 1995, reichten schon fast alleine aus, um das selbstgesteckte Defizitziel von 2 Prozent des BIP im Haushaltsjahr 1997-98 zu erreichen. Sinkende Zinsraten sowie die positiven Effekte des Wirtschaftswachstums auf die Steuereinnahmen (bei deindexierten Einkommenssteuertarifen) und den Arbeitsmarkt verbesserten die Situation zusätzlich. Deshalb war es der Regierung auch möglich, den Provinzen zu garantieren, den Cash-Anteil in den CHST-Transfers nicht unter 11 Mrd. Dollar fallen zu lassen – unabhängig von der Entwicklung des Steueranteils (Department of Finance 1996: 57). Außerdem stellte Finanzminister Martin in Aussicht, die Transfers im neuen Jahrtausend wieder ansteigen zu lassen (House of Commons 1996). Diese Ambivalenz – Kurs halten bei der Konsolidierung und Ankündigung einer Zukunft mit geringeren Kürzungen – prägte auch die Haushaltsrede von Finanzminister Paul Martin (House of Commons 1996):

„This budget is about consolidating the gains we have made. It is about addressing problems before they arise. It is about managing ahead, continuing to put in place new building blocks for security and prosperity. It will show how we will sustain the federal government's commitment to health care and our social programs into the 21st century. It will put forward a plan to restore confidence in the public pension system. It will enhance the protection of the most vulnerable in our society and it will reallocate spending to invest in the economic future of the country. In short, as all budgets must be, this is a budget about the present; however, it is also a budget for the future.“

Daneben sah der Haushaltsplan 1996 eine Reform der Rentenversicherung vor. In Kanada besteht die Altersvorsorge hauptsächlich aus drei großen Programmen: Der bundesstaatlichen Grundrente *Old Age Security*

⁴⁶¹ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 349-350 (Anhangband II).

⁴⁶² Interview mit Art Eggleton, Zeile 74-104, Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 349-367 (Anhangband II).

(OAS), dem Zuschlag für einkommensschwache Bürger (*Guaranteed Income Supplement*, GIS), sowie dem *Canada Pension Plan*, der gemeinsam von Provinzen und Bund verwaltet wird (in Quebec: *Quebec Pension Plan*) (CPP/QPP). Finanzminister Martin kündigte nun die Zusammenlegung von GIS und OAS zum neuen *Seniors Benefit* an – ohne die Reform zu einem Bestandteil des Haushaltsgesetzes zu machen. Martin erhoffte sich vom *Seniors Benefit* eine langfristige Einsparung von sieben Mrd. Dollar bis ins Jahr 2030 (Weaver 1999: 39). Die Kürzungen betrafen vor allem mittlere und hohe Einkommen. Gleichzeitig war die Reform mit verschiedenen Einzelmaßnahmen gekoppelt, um Widerstand gegen die Pläne zu verhindern (Prince 1997, Weaver 1999: 41). Die Ankündigung des Reformvorhabens war das Ergebnis zäher Verhandlungen zwischen Premierminister Chrétien und seinem Finanzminister: Martin wollte die OAS bereits im Budget 1995 kürzen – Chrétien verhinderte dies jedoch durch ein Machtwort. Der Premier fürchtete die Auswirkungen einer Kürzung auf das anstehende Referendum über die Unabhängigkeit Québecs (Goldenberg 2006: 146-147; Chrétien 2007: 68, Martin 2008: 150).⁴⁶³ Der Kompromissvorschlag war, in der Budgetrede 1995 eine Reform des OAS-GIS-Systems anzukündigen, jedoch mit der Ausarbeitung abzuwarten.

Die im Haushaltsplan 1996 enthaltene Reform der Rentenversicherung wäre eigentlich die wichtigste haushaltspolitische Entscheidung des Jahres 1996 gewesen. Doch die Umsetzung verzögerte sich, weil die Reform nicht als Teil des Haushaltsplans beschlossen und später (aus taktischen Gründen) auf die Zeit nach der Parlamentswahl 1997 verschoben wurde (Weaver 1999: 41). Schließlich führte die Verbesserung der budgetären Lage dazu, dass im Februar 1998 auf die Einführung des *Senior Benefit* ganz verzichtet wurde (Weaver 1999: 42). Somit blieb es im Haushalt 1996 bei der Ankündigung einer Reform, die zuerst aus wahltaktischen Gründen verzögert und schließlich nicht implementiert wurde.

Im Frühjahr 1997 legte Finanzminister Martin den Haushaltsplan für das Budgetjahr 1997-98 vor. Im Gegensatz zu den drei ersten Budgets der liberalen Regierung enthielt der Entwurf weder neue Ausgabenkürzungen noch neue Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen (Department of Finance 1997: 10). Dennoch sagte die Regierung voraus, die selbstgesteckten Defizitziele zu übertreffen. Alleine die bereits beschlossenen Maßnahmen, eine strikte Ausgabenkontrolle sowie die sinkenden Zinsraten reichten aus, um den Finanzierungssaldo des Bundes auf 17 Mrd. Dollar im Budgetjahr 1997-98 zu senken (Department of Finance 1997: 11).⁴⁶⁴ Anstatt neuer Sparmaßnahmen verkündete die Regierung gezielte Steuererleichterungen und Ausgabenerhöhungen in spezifischen Politikfeldern („investing in a stronger society“: Gesundheit, Soziales, Bildung; „investing in jobs and growth“: Arbeitsmarktpolitik und Förderung spezifischer Branchen (Department of Finance 1997: 71-120)). Der Tenor in Finanzminister Paul Martins Haushaltsrede war daher hoffnungsvoll. Er

⁴⁶³ Finanzminister Paul Martin begründet die Befürchtungen damit, dass die OAS-Bezieher in Québec „mainly federalists“ seien (Interview mit Paul Martin, Zeile 401-403 (Anhangband II)).

⁴⁶⁴ Für das Haushaltsjahr 1996-97 rechnete die Regierung mit einem Defizit des Bundes von nur noch 19 Mrd. – rund 5 Mrd. weniger als geplant.

betonte die Möglichkeiten für Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen in der Zukunft (House of Commons 1997b):

„But now, having done what we had to do, we can see that the worst is behind us, that brighter days lie ahead. Obviously, we have not yet reached our destination, but we have made considerable progress, the era of cuts is ending, the finances of the nation are finally being brought under control, and we are at the point where we are now able to forge a new destiny for ourselves.“

Inwieweit diese Verkündung des Endes der Sparpolitik politisch motiviert war, lässt sich nicht abschließend beantworten. Fest steht jedoch, dass das Budget vom Februar 1997 der letzte Haushaltsplan der ersten Chrétien-Regierung war. Denn Ende April rief Premierminister Jean Chrétien unter dem Eindruck guter Umfragewerte Neuwahlen aus (Toulin 1997) – eineinhalb Jahre vor dem offiziellen Ende der Legislaturperiode. Und fest steht auch, dass die Liberalen im Wahlkampf einen Ausbau des Gesundheits- und Sozialsystems nach Jahren der Kürzungen über eine Erhöhung der CHST-Transfers⁴⁶⁵ an die Provinzen versprochen (Bryden 1997). Es spricht also einiges dafür, dass sowohl die Terminierung der Wahl als auch die Aussichten auf neue Sozialleistungen und auf ein Ende der Leidenszeit politisch motiviert waren. Finanzminister Paul Martin betont jedoch, dass nicht der Kampf um Stimmen der Grund für das Ende der Sparpolitik im 97er Budget war, sondern die innere politische Überzeugung der Liberalen: „I didn’t want to cut education and all do these things. So, what I wanted to do with the 95 budget is eliminate the deficit. (...) And so, once I got on the path to the elimination of the deficit, then I was prepared to put money back into health care, back into education.“⁴⁶⁶

Das Ergebnis der Wahlen war für die Liberalen eine Enttäuschung. Die Partei von Jean Chrétien verlor ihren Vorsprung im Parlament, konnte aber mit 9 Sitzen Mehrheit weiterregieren (s.o.). Insgesamt gingen 22 Wahlkreise verloren – insbesondere in den Provinzen von Atlantic Canada (in Nova Scotia alle 11 Sitze). Die Verluste lassen sich auf die Reform der Arbeitslosenversicherung zurückführen, da die verschärften Bezugsregeln viele Langzeitarbeitslose in den atlantischen Provinzen betrafen.⁴⁶⁷

5.4.2.4 Die Regierung Chrétien II (1997 bis 2000)

Die neue Regierung nahm im September 1997 ihre Arbeit auf. In der Thronrede am 23. September stellte der Generalgouverneur die Prioritäten der Regierung vor. Die Kernbotschaft stand in hoher Kontinuität zum Budget 1997 und zu den Aussagen im Wahlkampf: „The Government has regained the ability to address priorities of Canadians while living within its means. It is now in the position to make strategic investments in our

⁴⁶⁵ Zumindest ein Stopp der im Budget 1995 beschlossenen Kürzungen wurde versprochen (Viennau 1997).

⁴⁶⁶ Interview mit Paul Martin, Zeile 326-331 (Anhangband II).

⁴⁶⁷ Jean Chrétien erklärt die Lage in Nova Scotia im Interview wie folgt: „But the problem was that there was some systematic abuse of unemployment insurance benefits. Everybody was doing that and it was a nice way to live. And I was breaking a very good and nice habit. The people did not really feel that they were cheating at all. But I fixed it, because it was an incentive not to work.“ (Interview mit Jean Chrétien, Zeile 63-66 (Anhangband II)).

children and our youth, our health, our communities, and our knowledge and creativity while continuing to improve the nation's finances" (House of Commons 1997c).

Gleichzeitig formulierte die Regierung zwei konkrete Ziele für die Fiskalpolitik. Die Schuldenquote sollte auf einem „permanent downward track“ gehalten und das Bundesbudget spätestens im Haushaltsjahr 1998-99 ausgeglichen werden (House of Commons 1997c). Um den Spagat zwischen neuen Investitionen und der Reduktion der Schuldenquote zu erreichen, formulierte die Regierung eine neue fiskalpolitische Regel, die Premierminister Jean Chrétien bereits im Wahlkampf angekündigt hatte: Zukünftige Überschüsse im Bundeshaushalt sollten jeweils zur Hälfte in den Schuldenabbau und zur Hälfte in neue Investitionen fließen (House of Commons 1997b, Martin 2008: 183).⁴⁶⁸

Ende 1997 gelang es der Regierung trotz erheblicher Widerstände eine Reform der zweiten Säule der kanadischen Altersvorsorge zu beschließen. Während die Einführung des *Senior Benefit* scheiterte (s.o.), gelang es der Regierung, den im Februar 1997 geschlossenen Kompromiss über eine Reform des CPP/QPP im Dezember durch das Parlament (und den Senat) zu bringen (Little 2008: 261-280). Nicht nur die Liberalen stimmten dem Gesetz zu, sondern auch der *Bloc Québécois*. Die Reform basierte auf einem in den Jahren 1995 bis 1997 ausgehandelten Kompromiss zwischen Provinzen und Bund (ausführlich: Little 2008).⁴⁶⁹ Man einigte sich auf eine Erhöhung der Versicherungsbeiträge auf 9,9 Prozent und einige Veränderungen bei der Rentenhöhe bzw. bei der *Basic Exemption*. Dies führte zu einer kurzfristigen Überfinanzierung der Auszahlungen durch die Beiträge, die zum Aufbau eines Kapitalstocks genutzt werden sollte. Dieser Kapitalstock und die Zinsen auf die Kapitalanlage sind dafür vorgesehen, um die Belastungen des CPP durch die Generation der *Baby Boomer* ohne Beitragserhöhungen zu überstehen – eine Art Vorfinanzierung (dazu: Prince 1997, Weaver 1999: 43-50, Little 2008: 236-280). Die Alternative wäre ein Anstieg der Beiträge auf mehr als 14 Prozent gewesen (House of Commons 1997a). Das reine Versicherungsprinzip wurde dadurch für eine Übergangszeit aufgebrochen. Auch wenn sich die Reform des CPP nicht direkt budgetär auswirkte, so ist sie dennoch als Konsolidierungsbeitrag zu werten. Schließlich verhinderte man Belastungen künftiger Budgets oder die Erhöhung von Steuern bzw. Beiträgen (Martin 2008: 159-164).

Den ersten Haushaltsplan in der neuen Legislaturperiode (für das Haushaltsjahr 1998-99) legte Finanzminister Martin am 24. Februar 1998 vor. Darin kündigte er sowohl für die zwei folgenden Haushaltsjahre (1998-99 und 1999-2000) wie auch für das laufende *Fiscal Year* (1997-98) ein ausgeglichenes Bundesbudget an (House of Commons 1998). Für die kommenden Jahre legte die Regierung ihre Strategie fest: Investitionen in die gesellschaftliche Entwicklung sowie Rückzahlung der Schulden. Für den Abbau der Staatsverschuldung

⁴⁶⁸ Später wurde diese Formel abgeändert in: 25 Prozent für Schuldensenkung, 25 Prozent für Steuersenkung und 50 Prozent für neue Ausgabenprogramme.

⁴⁶⁹ Von den Provinzen lehnten nur die NDP-regierten British Columbia und Saskatchewan den Kompromiss ab. Dadurch wurde jedoch das Kriterium erreicht, zwei Drittel der Provinzen mit zwei Dritteln der Bevölkerung hinter dem Vorschlag zu vereinen (House of Commons 1997a).

beschloss die Regierung einen *Debt Repayment Plan*. Dieser sah vor, auch in zukünftigen Budgets eine Sicherheitsreserve von 3 Mrd. Dollar einzuplanen und diese zur Rückzahlung der Staatsverschuldung zu verwenden, sollte sie nicht benötigt werden. Weil die Regierung ihre Haushalte weiterhin auf der Basis zurückhaltender Schätzungen der Rahmenbedingungen kalkulierte, lag die Wahrscheinlichkeit relativ niedrig, dass die Sicherheitsreserve in Anspruch genommen würde (Department of Finance 1998: 49). Außerdem beschloss die Regierung, den zurückgewonnenen Handlungsspielraum für Investitionen in Bildung und Forschung zu verwenden. So wurde zum einen die *Canadian Opportunities Strategy* verkündet. Sie beinhaltete sowohl die Ausschreibung von Stipendien des Bundes über eine Stiftung, die mit 2,5 Mrd. Dollar dotiert wurde (*Canadian Millenium Foundation*), als auch verschiedene Steuererleichterungen für Studenten (etwa steuerliche Absetzbarkeit der Zinszahlungen auf Schulden, die für die Zahlung von Studiengebühren aufgenommen wurden). Zum anderen beschloss die Regierung eine Erhöhung der Förderung von Kindern, Steuererleichterungen für mittlere und untere Einkommensklassen sowie eine Entlastung der Arbeitgeber von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bei Einstellung von jungen Arbeitslosen. Die Steuererleichterungen summierten sich auf insgesamt 7 Mrd. Dollar über drei Jahre (Department of Finance 1998: 7-8). Das Budget war also kein Sparhaushalt mehr – vielmehr wurden, wie im Wahlkampf und in der Thronrede angekündigt, neue Akzente bei den Ausgaben und in der Steuerpolitik gesetzt.

Das Budget 1999 ähnelte dem Haushaltsplan des Vorjahres stark – wobei die Priorität der Bildungspolitik durch die Gesundheitspolitik ersetzt wurde. Nach der *Canadian Opportunities Strategy* im Haushaltsplan 1998 schwenkte die Regierung im Budget 1999 auf das Politikfeld Gesundheit („Building a Secure Society“) um: Sie verkündete vor allem eine Erhöhung der Transfers an die Provinzen um 11,5 Mrd. Dollar (in den folgenden fünf Jahren), die diese hauptsächlich für die Gesundheitsversorgung einsetzen sollten (Department of Finance 1999a: 9-11, 20). Außerdem wurden die Mittel für die bildungspolitischen Initiativen aus dem Vorjahreshaushalt aufgestockt und eine allgemeine Erhöhung des Steuerfreibetrags um 675 Dollar beschlossen (Department of Finance 1999a: 119).⁴⁷⁰ Paul Martin fasste die Inhalte des letzten Budgets im 20. Jahrhundert so zusammen: „From rising deficits to balanced books. From an increasing debt burden to one that is declining. From years of difficult cuts to an era where needed new investments are being made. From a tax burden that was rising to a time where it is falling. That is the summary of this budget.“ (House of Commons 1999).

5.4.2.5 Zwischenfazit

Die kanadische Haushaltskonsolidierung ist im Bewusstsein der Kanadier stark mit dem Budget 1995 und seinen massiven Einsparungen verbunden. Und in der Tat war das *Landmark Budget* vom Februar 1995 der entscheidende Schritt im Kampf gegen das Defizit. Bei genauerem Hinsehen erscheint die Haushaltssanierung jedoch als dreistufiger Prozess: Im Budget 1994 wurde auf der Basis der Wahlversprechen insbesondere das

⁴⁷⁰ Das Budget 1998 beschränkte die Erhöhung des Steuerfreibetrages auf untere Einkommensgruppen.

Verteidigungsbudget gekürzt. Daneben sparte die Regierung bei der Arbeitslosenversicherung. Diese Maßnahmen wurden jedoch zum Teil durch neue Ausgaben konterkariert, insbesondere im Rahmen des Infrastrukturprogramms. Dennoch war das Budget 1994 ein wichtiger erster Schritt – auch weil es neben den Ausgabenkürzungen mit dem *Program Review* einen Prozess in Gang setzte, der zu den massiven Einsparungen im Budget 1995 führte. Dass der *Program Review* erfolgreich war, lag insbesondere an seiner internen Struktur: Sie sorgte dafür, dass in der Verwaltung vorhandenes Wissen über Einsparpotenziale genutzt wurde. Gleichzeitig förderte die dreistufige Struktur des Prozesses den Konsens und das Bekenntnis der gesamten Regierung zur Sparpolitik. Ebenso wichtig war, dass im Laufe des Jahres 1994 ein Bewusstseinswandel an der Regierungsspitze erfolgte, die sich stärker als zuvor der Defizitbekämpfung als oberster Priorität verschrieb. Diese notwendigen Bedingungen für die Einsparungen im Budget 1995 trafen schließlich zum Jahreswechsel 1994-95 auf eine akute Krisensituation. Sie führte dazu, dass die Einsparungen Ausmaße annahmen, die vorher nicht vorstellbar gewesen wären (Kroeger 1996: 24-25): Aufgrund der Währungskrise verschärfte das Finanzministerium den Sparkurs und implementierte die Kürzungen der Transfers zu den Provinzen. Den dritten Schritt auf dem Weg zum ausgeglichenen Bundeshaushalt machte die Regierung schließlich mit dem Budget 1996. Es beinhaltete weitere Kürzungen, die sich aus den Vorschlägen einer zweiten Welle des *Program Review* speisten. Zudem erfolgte im Jahr 1995 und 1996 die Implementierung der im Budget 1995 beschlossenen Maßnahmen.

Tab. 5.8: Einsparungen in einzelnen Haushaltsjahren nach Budgets (ab 1994)

	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	Gesamt
Haushalt 1994	1,5	8,0	10,9	11,9	12,6	44,9
Haushalt 1995		5,0	10,6	13,3	13,8	42,7
Haushalt 1996			0,0	0,9	2,5	3,4
Haushalt 1997			-0,8	-1,0	-0,7	-2,5
Gesamt	1,5	13,0	20,7	25,1	28,2	88,5
davon Ausgabenenkung	0,7	10,6	18,1	22,8	25,6	77,8
davon Einnahmeerhöhung	0,8	2,4	2,6	2,3	2,6	10,7

Anmerkung: Budgetjahre folgen nicht dem Kalenderjahr sondern beginnen am 1. April.

Quelle: Department of Finance.

Die in den Haushaltsplänen 1994, 1995 und 1996 beschlossenen Maßnahmen reichten aus, um den Bundeshaushalt zu sanieren. Befördert von sinkenden Zinsniveaus und einem höheren Wirtschaftswachstum (mit niedriger Arbeitslosenquote) waren im Budget 1997 wie auch in den Haushaltsplänen 1998 und 1999 keine weiteren Sparmaßnahmen nötig. Stattdessen beschloss die Regierung einzelne Ausgabenerhöhungen in bestimmten Bereichen (1997: Garantie eines Mindestniveaus der Cash-Transfers zu den Provinzen; 1998: Bildungspolitik; 1999: Gesundheitspolitik). Hinzu kamen Steuersenkungen – zuerst vor allem für untere Einkommensgruppen, später für alle Einkommen.

Insgesamt lag der Umfang des Konsolidierungsimpulses, der von den Haushalten der Jahre 1994, 1995 und 1996 ausging, bei etwa 91 Mrd. Dollar (Tab. 5.8). Betrachtet man die Zusammensetzung der Budgetverstärkungen bis zum Haushalt 1997, so berechnet das Finanzministerium, dass der Gesamteffekt einer Verbesse-

rung von 88,5 Mrd. Dollar zum Großteil über Ausgabensenkungen erfolgte (-77,8 Mrd. Dollar). Diesen Kürzungen standen Einnahmeerhöhungen von knapp 11 Mrd. Dollar gegenüber.⁴⁷¹ Schlüsselte man die Ausgabenkürzungen nach Politikfeldern auf, so zeigt sich, dass alle Ministerien bis auf das *Department of Indian Affairs* beschnitten wurden. Auch die Sozialausgaben wurden zurückgefahren – wobei die inhaltliche Ausgestaltung der Kürzungen (Gesundheit, Bildung oder Sozialhilfe) den Provinzen überlassen wurde. Auffällig hingegen ist, dass die Altersvorsorge von Kürzungen verschont blieb. Zwar gelang der Bundesregierung und den Provinzen den CPP zu reformieren – der größte Effekt wurde jedoch durch eine Beitragserhöhung erreicht. Die Reform der Altersvorsorge auf der Bundesebene (OAS, GIS) scheiterte hingegen. Zuerst lehnte Premierminister Chrétien wegen des Québec-Referendums 1995 eine Reform ab, später verhinderten die Wahl 1997, der Druck von Interessengruppen und die zurückgehende Krisenstimmung die Durchsetzung der Reform (Weaver 1999).

Neben der Analyse der Finanzen des Bundes bietet die Untersuchung der gesamtstaatlichen Finanzsituation eine weitere Perspektive auf die kanadische Konsolidierung. Denn die Haushalte der Provinzen unterschiedlich entwickelt haben. Einige Provinzen hatten bereits vor der Bundesregierung eine Konsolidierung ihrer Haushalte eingeleitet (etwa New Brunswick oder Saskatchewan), während Ontario oder Quebec ihre Budgets erst mit Verspätung ausglich (Kneebone/McKenzie 1999: 497-499). Im Mittel erwirtschafteten die Provinzen erst in den Haushaltsjahren 1999-2000 und 2000-01 einen ausgeglichenen Haushalt (Courchene 2002: 37). Fasst man die Bundesebene und die Ebene der Provinzen zusammen und bereinigt sie um externe Einflüsse – etwa für Arbeitslosigkeit – kommt man zu folgendem Schluss (Kneebone/McKenzie 1999: 497): „The table indicates that a large part of the fiscal retrenchment that occurred throughout the country between 1993 and 1996 was due to discretionary policy actions. The provinces were particularly aggressive“. Insbesondere die Jahre 1995 und 1996 waren mit starken diskretionären restriktiven Impulsen verbunden.

⁴⁷¹ Wie in Kapitel 2 erwähnt hängen die Berechnungen der inhaltlichen Zusammensetzung von Konsolidierungen von der Perspektive ab (*ex post* oder *ex ante*). Daneben zeigt der kanadische Fall ein weiteres Problem der Analyse der Zusammensetzung auf: So blieben in Kanada etwa die Steuertarife in der Einkommenssteuer etwa lange deindexiert, was dem Finanzministerium über die kalte Progression hohe Einnahmen bescherte. Ebenso passte das Finanzministerium die Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung nicht an, obwohl diese durch die sinkende Arbeitslosigkeit wie auch die Reduzierung der Lohnersatzniveaus große Überschüsse produzierte. Beide Maßnahmen müssten, streng genommen, als einnahmeseitig bezeichnet werden. Sie tauchen jedoch in der Aufstellung des Finanzministeriums nicht auf.

5.4.3 Prozessanalyse – Analyse

Eine detaillierte Beschreibung des kanadischen Konsolidierungsprozesses ist die Voraussetzung, um mithilfe eines theoretisch hergeleiteten Rasters mögliche kausale Mechanismen aufzuspüren. Der folgende Abschnitt verfolgt dieses Ziel: Er analysiert auf der Basis theoretischer Erwartungen (vgl. 3.1), welche Faktoren die kanadische Budgetkonsolidierung beeinflusst haben und diese erklären.

5.4.3.1 Sozioökonomische Faktoren

Je höher die wirtschaftliche und finanzielle Notwendigkeit für eine Sanierung der Staatsfinanzen ist, umso wahrscheinlicher ist eine Haushaltskonsolidierung. Auf diesen einfachen Nenner lässt sich die These des Einflusses von sozioökonomischem Problemdruck bringen. Die Untersuchung des kanadischen Konsolidierungsprozesses bestätigt die These. In Kanada hat der hohe Problemdruck die liberale Regierung zur Durchsetzung der Sparpolitik animiert. Dabei lassen sich drei Mechanismen unterscheiden. Erstens gab es, als die liberale Regierung ins Amt kam, aufgrund des aufgebauten Problemdrucks einen gesellschaftlichen Konsens darüber, dass das Haushaltsdefizit abgebaut werden musste.⁴⁷² Dies erleichterte die Umsetzung der Sparpolitik. Zweitens lag die Verschuldung auf Rekordniveau, die Zinszahlungen nahmen einen immer größeren Teil des Bundesbudgets in Anspruch. Die liberale Partei, die in Kanada klassischerweise die sozialen Programme verteidigt, war sich der Problematik immer stärker steigender Zinsbelastungen bewusst, die das Bestehen der sozialen Programme in Frage stellte. Sparpolitik war also alternativlos, um ein Eingreifen des IMF zu vermeiden. Als drittes Element lässt sich die akute Währungskrise zum Jahreswechsel 1994-1995 anführen. Diese führte der Regierung vor Augen, dass die hohe Verschuldung über die internationalen Finanzmärkte und das Zinsniveau (s.u.) direkt negativ auf die Haushaltspolitik der Regierung und damit auf die innenpolitischen Entscheidungen einwirkte. Die Krise führte zu einer Bewusstseinsänderung bei den handelnden Politikern. Premierminister Chrétien und Finanzminister Martin waren bereit, den Kampf gegen das Defizit weiter zu treiben als ursprünglich geplant: bis zum *Landmark Budget* im Februar 1995. Der positive Einfluss von wirtschaftlichem und finanziellem Problemdruck auf die Konsolidierungsanstrengung wird im Falle Kanadas auch durch Jocelyne Bourgon bestätigt. In ihren Worten: ⁴⁷³

„So you had a significant disconnect between the societal consensus outside – Canadians are now ready –, the accumulated knowledge inside – the public service is now ready –, and the circumstances deteriorating will align the political will with the two consensus. So now, you are talking: You have social consensus, you have professional consensus and you have political commitment.“

⁴⁷² Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 31-35 (Anhangband II).

⁴⁷³ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 98-102 (Anhangband II).

5.4.3.2 Parteiendifferenz

Für den Einfluss von parteipolitischer Ideologie auf die Konsolidierungspolitik gibt es unterschiedliche Hypothesen (vgl. 3.1.3.2). Betrachtet man die kanadische Konsolidierung aus dem Blickwinkel der Parteiendifferenzthese, so lassen sich Hinweise darauf finden, dass Parteeffekte einen gewissen Einfluss hatten. Im kanadischen Parteiensystem sind die Liberalen als klassische Zentrumspartei bekannt. Mehr noch: Während ihrer Amtszeit in den 60er und 70er Jahren bauten liberale Regierungen den kanadischen Sozialstaat mit einem umfassenden Gesundheitssystem auf. Liberale gelten daher in Kanada traditionell als Verteidiger des Sozialstaats – im Gegensatz zu den Konservativen. Eine korrekte Operationalisierung der Parteiendifferenzthese müsste die Liberalen demnach als Zentrumspartei darstellen, die in der Frage des Sozialstaats sogar teilweise einen leichten linken Einschlag haben. Deshalb standen die Liberalen nicht im Verdacht, aus ideologischen Gründen zu kürzen.⁴⁷⁴ In den Worten von Jean Chrétien (2007: 78): „Canadians knew that a Liberal wouldn't fool around with social programs just for the fun of it. They understood that we were not acting out of abstract or ideological sport“. Reg Whitaker beschreibt den Management-Stil der Liberalen wie folgt (Whitaker 2006: 8):

„Significantly, the Liberals went about their business in a low-key, low-profile manner, deliberately eschewing the ideological rhetoric of their predecessors. Making no claims to a broader neo-liberal vision, downplaying the ideological antinomies of ‚markets‘ versus ‚politics‘, and avoiding rhetorical attacks on ‚big government‘ and exhortations to ‚free‘ enterprise, the Liberals instead focused on practical results. There was a distinct lowering of suspicions regarding hidden agendas, and when the results were positive (...) the Liberals benefited from an image of sound managerial competence, rather than any off-putting ideological triumphalism.“

Dieses Profil einer Sozialstaatspartei ermöglichte es den Liberalen, die Konsolidierung ohne große Widerstände durchzusetzen. Dieser Rollentausch im Ergebnis (Konsolidierungserfolg durch die Liberalen) gelang jedoch nur, weil sich die Liberalen in der Konsolidierung als gute Manager in harten Zeiten und als moderate Reformer profilierten. Denn die *Reform Party* als wichtigste Oppositionspartei⁴⁷⁵ stand fiskalpolitisch für einen noch konservativeren Kurs⁴⁷⁶: „When the Finance Minister introduced the CHST as well as various cutbacks to federal programs, he was able to herd the Reform MPs in front of him like human shields“ (Whitaker 2006: 8). Genauso achtete die Bundesregierung darauf, im Vergleich zu den Provinz-Regierungen der Konservativen (in Ontario) und der *Reform Party* (in Alberta) als gemäßigt zu erscheinen (Swimmer 1996:

⁴⁷⁴ Unterstützt wird dieses Argument auch, wenn man berücksichtigt, dass zur gleichen Zeit Premierminister Mike Harris mit der „Common Sense Revolution“ eine ideologisch gefärbtere Konsolidierung durchsetzte (Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen), die auf deutlich mehr Ablehnung stieß (Whitaker 2006: 7).

⁴⁷⁵ Natürlich waren mit dem *Bloc Québécois* und der NDP zwei weitere Parteien im Parlament vertreten. Der *Bloc* wendete sich jedoch vor allem den Fragen Québecs zu und kümmerte sich in der heißen Konsolidierungsphase (Anfang 1995) um die Vorbereitung des Referendums. Die NDP ging aus den Wahlen 1993 dezimiert hervor und war zwar eine linke Opposition zu den Liberalen, die diese jedoch – auch aufgrund der geringen Größe der NDP – nicht ernsthaft fürchten mussten.

⁴⁷⁶ Interview mit Paul Martin, Zeile 385-386 (Anhangband II).

6). Ein Beispiel dafür ist Martins Budgetrede 1996, in der er die Geschwindigkeit der Konsolidierung erklärt (House of Commons 1996):

„However, this does not mean we share the view of those who think we should be going to a zero deficit overnight. Draconian budgets are not difficult to write; the arithmetic is painless but the human consequences are not. In our view, durable progress requires adaptation, adjustment and understanding. A measured strategy lets that happen. A measured pace ensures that short term savings will become long term savings – a downpayment towards restored fiscal health. Indiscriminate cutting, on the other hand, raises the real risk that short term savings will become long term costs.“

Den Liberalen gelang es also, aufgrund der Verschiebung des kanadischen Parteienspektrums nach rechts, die eigene Konsolidierungsanstrengung als gemäßigt darzustellen. Der Rollentausch im *Outcome* war deshalb möglich, weil die Liberalen im Parteienspektrum weiterhin an ihrer angestammten Position verblieben. Deshalb standen sie in der Öffentlichkeit nicht im Verdacht, Kürzungen aus ideologischen Gründen vorzunehmen. Aus dieser Perspektive betrachtet trifft also eine leicht abgewandelte Form der Rollentauschthese auf den kanadischen Fall zu.⁴⁷⁷

5.4.3.3 Machtressourcen

Die Machtressourcentheorie postuliert einen Einfluss der gesellschaftlichen Machtverhältnisse auf Staatstätigkeit – insbesondere mit Blick auf gewerkschaftliche Macht. In Kanada spielen Gewerkschaften nur eine untergeordnete Rolle, ihr Einfluss auf die Bundespolitik ist gering (Brede/Schultze 2008: 334). Die Arbeiterschaft ist vergleichsweise schlecht organisiert, zudem fehlt eine Tradition der Einbeziehung von Gewerkschaften in die Politikformulierung. Auch deshalb lassen sich keine gewerkschaftlichen Einflüsse auf die Konsolidierungspolitik finden. Dennoch wären zumindest punktuelle Proteste – etwa gegen den Stellenabbau im öffentlichen Dienst – zu erwarten gewesen. Erstaunlicherweise fanden jedoch keine größeren Streiks statt. Premierminister Jean Chrétien erklärt sich dieses Phänomen mit seiner eigenen Persönlichkeit:⁴⁷⁸ „I remember meeting the union guys and I said: Why did you guys never have a major strike against me? No strikes. ‚Because we knew that you are so goddamn stubborn, so anyway, you weren’t to change your mind. We knew that you had made up your mind““.

Eine andere, naheliegende Erklärung, ergibt sich jedoch aus der mangelnden Stärke der Gewerkschaften, Streiks gegen die Maßnahmen zu organisieren und durchzusetzen – auch vor dem Hintergrund, dass der Kampf gegen das Defizit grundsätzlich von der Bevölkerung unterstützt wurde.

⁴⁷⁷ Gleichzeitig ist jedoch anzumerken, dass erst der hohe Problemdruck die Liberalen zu den scharfen Konsolidierungsmaßnahmen animierte. Im Wahlkampf 1993 wie auch in den ersten Monaten der Regierung hofften die Liberalen, dass ihnen die Konsolidierung ohne harte Einschnitte gelingt (Interview mit Paul Martin, Zeile 112-113 (Anhangband II)). Dies würde zumindest für die ersten Monate die These der klassischen Parteidifferenzthese unterstützen.

⁴⁷⁸ Interview mit Jean Chrétien, Zeile 47-50 (Anhangband II).

5.4.3.4 Institutionen und Fragmentierung

Welchen Einfluss hatten Institutionen auf die kanadische Konsolidierungspolitik? Diese Frage untersucht der nächste Abschnitt. Ebenfalls analysiert wird in diesem Zusammenhang der Einfluss unterschiedlicher Fragmentierungskonzepte (Zeit, Größe, Prozess), weil dieser eng mit der institutionellen Ausgestaltung der politischen Systeme verbunden ist.

Das Vetospielertheorem nimmt unterschiedliche institutionelle Arrangements eines politischen Prozesses auf, indem es danach fragt, ob die jeweilige Institution einen bestimmten politischen Entscheidungsprozess durch ein Veto stoppen kann (s.o.). Das politische System Kanadas ist im Hinblick auf das Wahl- und Parteiensystem nach dem Westminster-Modell organisiert. Dies führt, im Regelfall, zu Einparteienregierungen und klaren parlamentarischen Mehrheiten – weshalb einige Vetospieler bereits wegfallen. Entsprechend gab es durch die Einparteien-Mehrheitsregierung der Liberalen keine Vetospieler innerhalb der Regierung.⁴⁷⁹

Eine zweite Kammer kann dann zu einem Vetospieler werden, wenn eine gegenläufige Mehrheit vorliegt. Während der liberalen Regierungszeit hatten die Konservativen bis Mitte 1995 die Mehrheit im kanadischen Senat. Danach kam es zu einem Gleichstand zwischen Liberalen und Konservativen, wobei unabhängige Senatoren das Zünglein an der Waage bildeten. Von September 1997 an verfügte die liberale Regierung dann über eine absolute Mehrheit im Oberhaus (Parliament of Canada 2009). Für das Gros der Konsolidierungsphase lag also kein Vetospieler vor (Tsebelis 2009). In den entscheidenden Konsolidierungsjahren (1994 bis 1997) hatte der Senat jedoch eine Vetoposition inne. In der Praxis nutzte er diese Position jedoch nicht aus. Dies liegt insbesondere daran, dass der Senat, auch aufgrund seiner mangelnden demokratischen Legitimation, nur höchst selten als echte Opposition zur Regierung erscheint. Zwar hatten die Liberalen im Senat manche auch in der Bevölkerung hochumstrittenen Gesetze der konservativen Regierung nach 1984 verzögert (etwa die Einführung der GST) – aber „since 1993, with the Liberals again in a majority in the Lower House, the Senate has once again tended to side with the government on most issues“ (Docherty 2002: 36). Kleinere Absprachen und Veränderungen an den Haushaltsgesetzen wurden zwar ab und zu eingefügt – etwa bei der Frage, wie hoch die Kompensationszahlungen an die Landwirte für die Abschaffung der *Crow Rate* ausfallen sollten (Morton 1995). Im Großen und Ganzen war der Einfluss des konservativ geprägten Senats auf die Konsolidierungspolitik jedoch gering.⁴⁸⁰

⁴⁷⁹ Die 90er Jahre sind jedoch in Kanada wegen des Aufkommens starker Regionalparteien (*Reform Party*, *Bloc Québécois*) durch eine besondere Situation gekennzeichnet: So standen einer bundesweit starken liberalen Partei im Parlament mehrere kleinere Parteien gegenüber, die zwar jeweils in einzelnen Regionen Wahlkreise gewannen, aber insgesamt über deutlich weniger Sitze verfügten als die Liberalen. In dieser Situation wäre auch im kanadischen Westminster-System eine Koalitionsregierung der übrigen Parteien möglich, wenn auch politisch unvorstellbar, gewesen. Stattdessen stellten die Liberalen drei Mehrheitsregierungen in Folge.

⁴⁸⁰ Dabei ist freilich zu beachten, dass die konservative Mehrheit des Senats nur schwer eine Ablehnung aus parteipolitischen Gründen hätte rechtfertigen können. Schließlich waren die Konservativen auch mit dem Ziel in die Wahl 1993 gegangen, das Defizit zu bekämpfen.

Ergänzungen des ursprünglichen Ansatzes haben zusätzliche Vetospieler in die Analyse aufgenommen (etwa: Wagschal 1999a). Dazu gehören direktdemokratische Elemente oder der Föderalismus. Diese Erweiterungen erlauben es, einzelne Einflüsse von Vetospielern im kanadischen Fall etwas genauer zu betrachten. Zunächst zur direkten Demokratie: Während der Konsolidierungsperiode lässt sich in der Tat der Einfluss eines direktdemokratischen Elements auf die Konsolidierungspolitik nachweisen. Das Referendum in Quebec im Jahre 1995 hat die Konsolidierungsbemühungen gehemmt.⁴⁸¹ So verzichtete die Regierung im Budget 1995 auf Einsparungen im bundesstaatlichen Altersvorsorgesystem (OAS-GIS), um die Entscheidung des Referendums nicht negativ zu beeinflussen (Savoie 1999: 187, s.o.).⁴⁸² Paul Martin, der für die Kürzungen vergeblich kämpfte, erinnert sich in seiner Biographie wie folgt (Martin 2008: 150):

„Although the prime minister understood all these issues [die Frage der ausgeglichenen Verteilung der Kürzungen über alle Einkommensgruppen und Regionen, d. Verf.] and shared many of our concerns, he was extremely reluctant to take on the seniors, especially with a Quebec referendum in the offing. In fairness to him it must be said that his worries were especially intense because, historically, those cheques from Ottawa had been an important part of securing federalist support in the province.“

Föderalismus taucht als weiterer Vetospieler bzw. als institutionelle Barriere für Staatstätigkeit in vielen Konzepten auf – unabhängig von der Frage, welche Mehrheitsverhältnisse in einer zweiten Kammer herrschen. Der Vermutung einer reformhemmenden Wirkung von Föderalismus stehen jedoch theoretisch sowohl die Effizienzthese als auch die Erfahrungen einer innovativen Wirkung des Föderalismus entgegen (vgl. 3.2). Welche Schlüsse lassen sich im Hinblick auf die kanadische Konsolidierung ziehen? Zunächst zeigt der kanadische Fall, dass Föderalismus über seine Innovationskraft und den innerstaatlichen Wettbewerb konsolidierungsfördernd wirken kann. Die frühzeitigen und erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen einiger Provinzen, etwa in New Brunswick oder in Alberta, erhöhten den Druck auf die Bundesregierung, ebenfalls gegen das Defizit vorzugehen (Courchene 2002: 3). Zumindest für die Finanzen des Bundes war außerdem die starke fiskalische Dezentralisierung des Landes förderlich, weil sie mit geringen Mitspracherechten der Provinzen auf Bundesebene gepaart war. Dadurch ergab sich für die Bundesregierung die Möglichkeit, mit unilateralen Kürzungen der Transfers an die Provinzen den eigenen Haushalt zu sanieren. Die Anpassung an die geringeren Mittelzuweisungen überließ der Bund den Provinzen, die aufgrund ihrer fiskalischen Autonomie mit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen flexibel reagieren konnten. Die starke fiskalische Dezentralisierung war an dieser Stelle also ein Vorteil, weil sie die Flexibilität der Provinzen bei der Reaktion auf die Kürzung der Bundestransfers steigerte. Diese Wirkungskette war jedoch nur deshalb möglich, weil die Provinzen kein direktes

⁴⁸¹ Jedoch muss, der konzeptionellen Klarheit wegen, angemerkt werden, dass es sich hier nicht im engen Sinne um eine direktdemokratische Entscheidung handelt, die als Vetospieler bzgl. der Konsolidierungspolitik angesehen werden kann. Vielmehr bedrohte das Referendum die Einheit des Landes und damit indirekt die Konsolidierungspolitik, weil auf eine noch umfassendere Konsolidierung zugunsten der Wahrung der Einheit des Landes verzichtet wurde.

⁴⁸² Interview mit Paul Martin, Zeile 400-403 (Anhangband II).

Machtmittel gegenüber dem Bund besaßen, um gegen die unilateralen Kürzungen vorzugehen. Für ein Gegenbeispiel reicht ein Blick in die Sparbemühungen der konservativen Regierung unter Brian Mulroney: Damals schreckte Mulroney vor einer Kürzung der Transfers in die Provinzen zurück, weil er deren Zustimmung für die institutionellen Änderungen des *Meech-Lake-Accord* benötigte (Courchene 2002: 19).

Die kanadische Haushaltskonsolidierung zeigt also, dass das Verhältnis zwischen fiskalischer Dezentralisierung und dem Grad der Mitsprache der Gliedstaaten auf Bundesebene bestimmt, wie stark eine Bundesregierung ihren eigenen Haushalt auf Kosten der Budgets der Teilstaaten sanieren kann (dazu auch: Wagshal/Wenzelburger 2008: 182). Gleichzeitig macht das kanadische Beispiel jedoch deutlich, dass starke und fiskalisch autonome Gliedstaaten eine hohe Innovationskraft entfalten können und mit erfolgreicher Politik den Druck auf andere Ebenen des Staates erhöhen. Dies unterstützt die These, wonach fiskalische Dezentralisierung positiv auf Haushaltskonsolidierungen wirkt. Ein hemmender Einfluss des Föderalismus im Sinne der Vetospielertheorie lässt sich in Kanada indes nicht feststellen.

Verschiedene politökonomische Modelle erklären fiskalpolitischen *Outcome* und Konsolidierungserfolg über Fragmentierungskonzepte. Die These der *Size Fragmentation* lautet, dass eine hohe Zahl von Ministern im Kabinett (oder Parteien an der Regierung) Konsolidierungspolitik erschwert (*Common Pool Problem*). Da die Zahl der Koalitionsparteien bereits über das Vetospielerkonzept abgebildet wird und oben untersucht wurde, stellt sich nur noch die Frage, ob die Zahl der Minister im Kabinett zu geringerer Haushaltsdisziplin führt. Der kanadische Konsolidierungsprozess gibt darauf nur wenige Antworten. Denn im Westminster-System sind die Minister vollständig vom Premierminister abhängig. Da Premierminister Chrétien zu 100 Prozent hinter dem eingeschlagenen Konsolidierungskurs stand, versuchten Kabinettsminister erst gar nicht, sich gegen diese Ausrichtung der Politik zu stemmen. Jean Chrétien erklärt die Funktionsweise seines Kabinetts im Interview:⁴⁸³

„Chrétien: You know the system for the budget of the ministers is very easy. They are appointed by the Prime minister. So if they are not happy, they can go.

Frage: But wouldn't this have hurt your government as well?

Chrétien: But I don't mind. They knew me. (...). And when they accepted the job in cabinet they knew that it [die Sparpolitik, d. Verf.] was to be tough for them. But for the good of the nation, and for the good of the party, it was the right thing to do. There was no debate, basically. I remind of course that every minister cried for the protection of his own department. But they had to do that to satisfy their bureaucrats. But they knew... There was no appeal, when the decision was made.”

Gleichzeitig sorgte Premierminister Chrétien dafür, dass jegliche Versuche bestraft wurden, die im *Program Review* formulierten Vorgaben zu umgehen. Industrieminister John Manley, der sich bei Chrétien beklagte,

⁴⁸³ Interview mit Jean Chrétien, Zeile I03-I12 (Anhangband II).

wurde von ihm kommentarlos zurückgeschickt (vgl. 6.4). Ein negativer Einfluss von *Size Fragmentation* kann also nicht festgestellt werden.

Ein zweites Fragmentierungskonzept nimmt den Budgetprozess in den Blick. Laut der Theorie ist in Westminster-Systemen ein Budgetprozess dann förderlich für die Haushaltsdisziplin, wenn eine große Macht in den Händen des Finanzministers gebündelt wird (Hallerberg 2004). Dies war in Kanada unter dem Finanzminister Paul Martin ohne Zweifel der Fall. Martin hatte nicht nur die volle Unterstützung des Premierministers, er stellte auch die Reputation des Finanzministeriums wieder her (Savoie 1999: 170). Eines der wichtigsten Ziele Paul Martins war es, die Position des Finanzministeriums in der Regierung nach dessen Autoritätsverlust unter der Mulroney-Regierung zu stärken:⁴⁸⁴

„One of the few departments that kept a little bit of policy capacity was the Department of Finance. Because it had to. It was a policy department but it had also to do the budget. But not much. And it was discredited. This constant failure to deliver on the deficit really, really hurt it. When I came in, I was determined to rehabilitate the Department of Finance. And we did. And that put us in juxtaposition of them. PMO and Finance working together, as we started to come up, we became competitive.”

Die Stärkung der Glaubwürdigkeit des Finanzministeriums erreichte Martin vor allem über Veränderungen im Budgetprozess. Er führte ein, dass die Schätzungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Haushalt von externen Gutachtern kamen und korrigierte diese nochmals um eine Sicherheitsmarge. Zudem baute er Sicherheitsreserven in den Haushalt ein und verzichtete auf langfristige Ziele. Dieses Vorgehen führte dazu, dass das Ministerium seine Ziele jedes Jahr einhalten oder übertreffen konnte und auf diesem Weg seine Glaubwürdigkeit steigerte. Mindestens genauso entscheidend war jedoch, dass Premierminister Jean Chrétien an einem starken Finanzministerium interessiert war. Gespräche über das Budget wurden im Privaten zwischen Martin und dem Premier geführt (Savoie 1999: 156). Damit wurde prozessuale Fragmentierung ausgeschlossen, die in der konservativen Regierung noch ein Problem gewesen war.

Ein weiterer wichtiger institutioneller Aspekt, der sich ebenfalls auf die prozessuale Organisation der Konsolidierung bezieht, ist die Struktur des *Program-Review*-Prozesses. Die spezifische Ausgestaltung des Prozesses war entscheidend für den Erfolg des Unternehmens. Die Strukturierung in drei Ebenen führte dazu, dass die Verwaltung ihr Wissen über Ineffizienzen und Einsparmöglichkeiten in den Prozess einspeisen konnte. Die Entscheidung, das Finanzministerium nicht zum Vorsitzenden der Komitees zu machen, erleichterte die Konsensfindung. Und die Transparenz des Prozesses unter den Teilnehmern bei gleichzeitiger Abschottung nach außen erhöhte die Stringenz des *Program Review*. In Worten von Jocelyne Bourgon, die an der Gestaltung und Durchführung des Prozesses maßgeblich beteiligt war:⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Interview mit Paul Martin, Zeile 454-60 (Anhangband II).

⁴⁸⁵ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 201-209 (Anhangband II).

„So how is the design of the system of the three committees? It's to ensure checks and balances and to allow people to dare to be brave and to protected and supported and embraced. And as you see people being brave, others will say: Me too! I can do something. There was really a virtuous circle. There are vicious circles, and there are virtuous circles. What we did in reality with this exercise is to create a virtuous circle. That's what we did. And most people miss that, because they are not interested in machinery, but machinery in this case made the outcome.“

Die dritte Variante des Fragmentierungskonzeptes nimmt eine temporale Perspektive ein. Demnach hemmen häufige Wahlen Sparpolitik, weil Politiker eine Abstrafung an der Urne befürchten (vgl. Kap. 3.2). Untersucht man die kanadische Konsolidierung daraufhin, so lassen sich Anhaltspunkte für eine temporale Fragmentierung finden. Zunächst Paul Martin im Wortlaut:⁴⁸⁶

„This [eine Haushaltskonsolidierung, d. Verf.] is not the kind of thing that you can do half-way through your mandate or at the end. You have to do it at the beginning when you hope and you can expect that you will be able to overcome the negative fallout. So you take the very tough actions in the first couple of years and then you hope that in the last couple of years of your mandate that you can essentially bring those who were against what you did on your side.“

Der Auszug aus dem Interview zeigt, dass ein Bewusstsein für die Gefahren von Konsolidierungspolitik in Regierungskreisen durchaus vorhanden war – auf die mit der frontlastigen Konzeption der Konsolidierung strategisch reagiert wurde (vgl. 6.4.2). Komplettschalten konnte die Strategie die Wirkung des politischen Konjunkturzyklus jedoch nicht. Bestes Beispiel dafür ist die gescheiterte Einführung des *Seniors Benefit*. Die Reform der Altersvorsorge wurde zunächst wegen der Parlamentswahlen 1997 auf Eis gelegt (Weaver 1999: 41, s.o.). Später verzichtete man ganz auf die Reform, weil der Bundeshaushalt bereits ausgeglichen war. Und auch wenn die These, dass der Haushalt 1997 aus politischen und elektoralen Motiven keine neuen Sparmaßnahmen beinhaltete und stattdessen Ausgabenerhöhungen und Steuererleichterungen in Aussicht stellte, von den verantwortlichen Politikern und Funktionären bestritten wird:⁴⁸⁷ Die Tatsache an sich spricht tendenziell für die These des politischen Konjunkturzyklus.

5.4.3.5 Pfadabhängigkeit

Ist der Sozialstaat eines Landes nach dem Versicherungsprinzip organisiert, erwerben Beitragszahler mit ihrer Einzahlung in das Sozialversicherungssystem einen Anspruch auf spätere Leistungen. Damit verstärkt das Versicherungsprinzip die Pfadabhängigkeit der Systeme und erschwert Kürzungen. Dieser vermutete Zusammenhang lässt sich bei der qualitativen Untersuchung der kanadischen Konsolidierung nur teilweise feststellen. Die zwei großen beitragsfinanzierten Systeme, die, zumindest teilweise, in der Verwaltung des Bundes liegen, sind die Arbeitslosenversicherung und die Rentenversicherung. Bei der Reform des CPP/QPP kann zumindest

⁴⁸⁶ Interview mit Paul Martin, Zeile 11-16 (Anhangband II).

⁴⁸⁷ Interview mit Paul Martin, Zeile 317-326, Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 420-426 (Anhangband II).

tendenziell ein Einfluss des Versicherungsprinzips dahingehend festgestellt werden, dass die Reform stärker auf einer Anhebung der Beiträge basierte als auf einer Kürzung der Leistungen (Little 2008: 236-261). So wurden beispielsweise die Leistungen an die aktuellen Rentner durch die Reform nicht angetastet. Bei der Arbeitslosenversicherung spielten solche Bedenken eine geringere Rolle. Stattdessen wurde das Versicherungsprinzip ausgehebelt. Denn die Leistungskürzungen im 94er Budget führten bei gleichzeitig höherem Wirtschaftswachstum und sinkender Arbeitslosigkeit dazu, dass die Arbeitslosenversicherung Überschüsse erwirtschaftete. Diese wurden jedoch nicht an die Beitragszahler weitergegeben und verblieben auch nicht in der Versicherung: Vielmehr wurden sie zweckentfremdet, flossen ins Bundesbudget und damit in die Reduktion des Defizits (Courchene 2002: 24). Die Arbeitslosenversicherungsbeiträge wurden also zu einer Art Lohnsteuer, das Versicherungsprinzip damit ausgehebelt (Wenzelburger 2006: 37). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Pfadabhängigkeit der Sozialsysteme bei der Durchsetzung und Konfektionierung der kanadischen Konsolidierung keine entscheidende Rolle gespielt hat.

5.4.3.6 Internationale Verflechtung

In der globalisierten Ökonomie befinden sich Volkswirtschaften im Wettbewerb um Kapital und Arbeit. Die These der internationalen Verflechtung baut auf diesem Zusammenhang auf und argumentiert, dass der Grad der internationalen Verflechtung der Wirtschaft die nationale Staatstätigkeit beeinflusst. Bezogen auf die Konsolidierungspolitik lässt sich zum einen erwarten, dass eine einnahmeseitige Konsolidierung erschwert wird; zum anderen, dass der Grad der Offenheit einer Wirtschaft positiv auf Konsolidierungsbemühungen wirkt, weil stark verflochtene Wirtschaften mit Konsolidierungspolitik um das Vertrauen der internationalen Märkte konkurrieren (vgl. 3.2.3.6).

Untersucht man die kanadische Konsolidierung der 90er Jahre aus dieser Perspektive, so lassen sich einige Punkte identifizieren, an denen die zunehmende Verflechtung der Wirtschaft und der Kapitalmärkte eine Rolle gespielt hat. Erstens betrifft dies die internationalen Finanzmärkte. Deren Akteure hatten aufgrund der hohen Auslandsschulden Kanadas einen starken Einfluss auf die Finanzpolitik. Eine Besuchsreise bei den wichtigsten Gläubigern Kanadas in den Finanzzentren rund um die Welt wurde für Finanzminister Martin zu einem Erweckungserlebnis:

„I didn't have the chance to do any kind of an international tour. I did that after the 94 budget and I realised how little credibility Canada had.“⁴⁸⁸

(...)

„It was that trip around the world that put that fear of God in me. If you had spoken to me in 1991, I wouldn't have been nearly as worried.“⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Interview mit Paul Martin, Zeile 110-112 (Anhangband II).

⁴⁸⁹ Interview mit Paul Martin, Zeile 310-311 (Anhangband II).

Diese Gespräche überzeugten Martin von der Notwendigkeit, in seinem nächsten Haushalt (1995) ein starkes Zeichen zu setzen, um die Glaubwürdigkeit Kanadas zu verbessern. Dies betraf auch die internationalen Rating-Agenturen, die mit einer Herabstufung der Kreditwürdigkeit Kanadas drohten (Armit/Bourgault 1996: 2).⁴⁹⁰ Mindestens genauso wichtig waren die Auswirkungen der Peso-Krise Ende 1994 und Anfang 1995. Die Spekulationen gegen den kanadischen Dollar führten allen Politikern, der Gesellschaft und den Medien die Verletzlichkeit der kanadischen Währung und damit mittelbar der wirtschaftlichen Basis des Landes vor Augen. Diese akute Krisensituation, die aufgrund der Offenheit der Finanzmärkte zustande kam, erklärt den Sparhaushalt von 1995. Arthur Kroeger schreibt über die Wirkung der Krise auf den Prozess des *Program Review* (Kroeger 1996: 24-25):

„Their [die Liberalen, d. Verf.] first budget was something less than an aggressive attack on these problems, and was shortly followed by a statement from the prime minister that no further reductions beyond those set out in the budget would be necessary. (...) What changed the equation was the turbulence that developed in international financial markets in the autumn of 1994. On the one hand, a run-up of interest rates made the government's task in attaining its declared fiscal targets much more daunting. By February 1995, public debt charges for 1995-96 were expected to be \$7.5 billion higher than had been forecast in the budget twelve months before. At the same time, international capital movements in late 1994 underlined how vulnerable Canada had become to shifts in the views of those who held its very large foreign debt. With the benefit in hand sight, it seems clear that it was this combination of factors that produced the psychological breakthrough necessary for the success of the program review exercise.“

Die internationale Verflechtung Kanadas und der hohe Grad an Auslandsverschuldung erhöhten also den Problemdruck und das Krisenbewusstsein der Politiker wie auch der Bevölkerung. Dies motivierte die liberale Regierung mit dem Haushalt 1995 ein starkes Zeichen zu setzen, um die Glaubwürdigkeit Kanadas auf den Märkten wieder herzustellen.

Ein zweiter Aspekt der internationalen Verflechtung Kanadas bezieht sich weniger auf die Verflechtung der Märkte als auf die internationale Zusammenarbeit auf politischer Ebene. Paul Martin beschreibt im Interview, dass die Konsolidierungsbemühungen anderer Länder die Durchsetzung der eigenen Sparpolitik erleichterten:⁴⁹¹ „But you have got to remember that at the time that we were fighting the deficit in Canada – we had the worst –, all the other G7-countries were doing the same. That's what Robert Rubin was doing in the United States. And so, we weren't acting alone.“ Zumindest in der Kommunikation mit der Bevölkerung und bei der Überzeugung der eigenen Partei und Regierung von der Notwendigkeit der Konsolidierung scheint Martin dieses Argument also geholfen zu haben.

⁴⁹⁰ Interview mit Paul Martin, Zeile 170-173 (Anhangband II).

⁴⁹¹ Interview mit Paul Martin, Zeile 51-59 (Anhangband II).

Die zunehmende Europäische Integration lässt sich ebenfalls unter die Theorieschule der internationalen Verflechtung subsumieren. Auf die Haushaltspolitik bezogen ist ein Konvergenzeffekt durch die Maastricht-Kriterien erwarten. Für Kanada lässt sich mangels Mitgliedschaft in der EU kein solcher Effekt feststellen – auch wenn die liberale Partei in ihrem Wahlprogramm das Maastricht-Kriterium als Zwischenziel für die Defizitbekämpfung ausgegeben hatte. Diese Entscheidung für das Defizitkriterium von 3 Prozent war jedoch mehr ein Ad-hoc-Beschluss von Jean Chrétien⁴⁹² als ein genuiner Einfluss der Europäischen Integration auf die kanadische Haushaltspolitik (Chrétien 2007: 50-51).

5.4.3.7 Automatismen

Ein zentrales Ergebnis der quantitativen Auswertung bildet der negative Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach Sozialleistungen (etwa durch Arbeitslose) und der Konsolidierungsperformanz. Umgekehrt ließ sich eine positive Assoziation mit dem Wirtschaftswachstum herstellen, das wiederum positiv auf die Beschäftigung wirkt. Die qualitative Analyse der kanadischen Konsolidierung bestätigt diese Zusammenhänge. Insbesondere die sinkende Arbeitslosigkeit führte zu einem Überschuss der Arbeitslosenversicherung, der dann zweckentfremdet wurde und der Budgetkonsolidierung zugute kam. Die Regierung war sich der Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Defizit von Anfang an bewusst. Dies zeigt die ursprüngliche Konsolidierungsstrategie, welche die Liberalen sowohl im *Red Book* als auch in der *Speech from the Throne* 1994 betonten: Die Konsolidierung sollte durch die Verbindung von Sparpolitik und der Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung erreicht werden (Liberal Party 1993: 10, House of Commons 1994a).

Neben Wirtschaftswachstum und Nachfrageeffekten beeinflusst die Zinsrate das Staatsbudget saldenmechanisch. Für die kanadische Konsolidierung spielte das Zinsniveau eine gewisse Rolle. Aus diesem Grund löste Premierminister Chrétien zu Beginn seiner Amtszeit den Gouverneur der Zentralbank ab. Und später benutzte Finanzminister Martin das Argument der Zinslast, um durch einen strammen Konsolidierungskurs Vertrauen auf den internationalen Finanzmärkten herzustellen und damit den Haushalt zu entlasten. Blickt man auf die Daten, so lässt sich insgesamt ein leicht fallendes Zinsniveau feststellen, welches die Staatsausgaben reduzierte (vgl. 5.4.1).

5.4.3.8 Weitere Faktoren

Die Untersuchung des kanadischen Konsolidierungsprozesses hat Anhaltspunkte dafür geliefert, dass neben den bereits mithilfe des theoretischen Rasters abgehandelten Faktoren weitere Größen zum Konsolidierungserfolg beigetragen haben.

Ein erster Faktor, der die Konsolidierung gefördert hat, war die Ernennung eines neuen Gouverneurs der Zentralbank. Die Regierung ersetzte John Crow durch Gordon Theissen. Premierminister Chrétien war mit Crow's Hochzinspolitik nicht einverstanden, mit der der Gouverneur die Inflation während der konservativen

⁴⁹² Interview mit Paul Martin, Zeile 137-140 (Anhangband II).

Regierungszeit bekämpft hatte (Chrétien 2007: 55). Und Meinungsverschiedenheiten über die Inflationsziele waren auch der Hauptgrund, warum Paul Martin für die Auswechslung Crows optierte: Er konnte sich mit dem Gouverneur nicht auf eine gemeinsame Spanne für das Inflationsziel einigen. Während Martin die bisherige Spanne von 1 bis 3 Prozent Inflation als Zielvorgabe bevorzugte, ließ sich Crow nicht von seiner Präferenz abbringen – einem Inflationsziel von 0 bis 2 Prozent. Martin fürchtete, dass die Zentralbank dadurch bei bereits leichter Inflation die Zinsen erhöhen würde – mit negativen Folgen für die Konjunktur und den Schuldendienst (Martin 2008: 113-117). Gordon Theissen unterstützte hingegen einen moderateren Kurs der Zentralbank hinsichtlich der Inflation. Dadurch wurden Zinssenkungen möglich, die den Haushalt entlasteten (MacKinnon 2003: 207).

Eine der wichtigsten Erklärungen für den Erfolg der kanadischen Konsolidierung liegt ebenfalls außerhalb der quantitativ messbaren Einflüsse: die Konstellation der an der Konsolidierung beteiligten Personen. Auch wenn das Beziehungsgeflecht aus Funktionären, Politikern und Außenstehenden in der Regierungsspitze sehr komplex war, so lassen sich drei Personen hervorheben, die maßgeblich an der Konsolidierung beteiligt waren: Premierminister Jean Chrétien, Finanzminister Paul Martin und der Minister für die Erneuerung des öffentlichen Sektors, Marcel Massé. Zwischen diesen drei Personen spielten sich zwischen 1994 und 1996 die wichtigsten Entscheidungsprozesse ab, die zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Kanada führten. Einige zentrale Aspekte lassen sich herausgreifen.

Die Persönlichkeit des Premierministers Jean Chrétien war in vielerlei Hinsicht entscheidend. Zunächst stellte er einen Kontrast zu seinem Vorgänger Brian Mulroney dar, der gemeinhin als elitär galt. Chrétien wurde stattdessen als bürgernaher „little guy from Shawinigan“ angesehen, der sich auch mit den Problemen der Durchschnittskanadier auseinandersetzte (Phillips 1995: 24). Dies erleichterte die Kommunikation der harten Konsolidierungspolitik. Zweitens unterstützte Jean Chrétien seinen Finanzminister ohne Vorbehalte. Auch wenn es immer wieder intern zu „huge fights“⁴⁹³ zwischen Martin und Chrétien kam, war sich der Premierminister bewusst, dass eine Demontage des Finanzministers das Ende der Konsolidierungspolitik bedeuten würde. Grund dafür war die Biographie Chrétiens. Während seiner eigenen Zeit als Finanzminister hatte ihn eines Tages der damalige Premierminister Trudeau spektakulär hintergangen und ohne sein Wissen im Fernsehen haushaltspolitische Maßnahmen angekündigt (Chrétien 2008: 65). Von diesem Moment an war für Chrétien klar, dass die Unterstützung des Finanzministers oberste Priorität haben muss. Drittens war Chrétien selbst ein fiskalisch konservativ denkender Premierminister – aufgrund seiner Erfahrungen als Finanzminister und *President of the Treasury Board*: „Chrétiens experience as minister of Finance like others who have occupied the post, made him a fiscal conservative“ (Savoie 1999: 171). Viertens förderte die Amtsführung Chrétiens die Konsolidierung. Er selbst überließ dem Finanzminister die Handlungsfreiheit und schaltete sich nur bei zent-

⁴⁹³ Interview mit Paul Martin, Zeile 229 (Anhangband II).

ralen Fragen in den Entscheidungsprozess ein. Dies stattete Paul Martin mit großer Macht aus und beschleunigte gleichzeitig den Konsolidierungsprozess, da eine Rücksprache in Detailfragen unnötig war (Phillips 1995: 25).

Paul Martin selbst war ebenfalls ein wichtiger Akteur im Konsolidierungsprozess. Seine teils rabiante Vorgehensweise führte zwar zum Teil zu Irritationen im Kabinett, förderte letztlich jedoch die Konsolidierung. Denn mit seiner teilweise wenig diplomatischen Art setzte Martin seine Sparziele unerbittlich durch. Er selbst beschreibt dies so:⁴⁹⁴

„I was just pushing ahead – screw the rest of it, you know. But what helped me immensely was David Dodge and Marcel Massé. And David Dodge, a quintessential public servant, knew his way around, was highly respected. And so, when I would go full steam ahead and knock everybody over, he would go and sort of pick them up. And Marcel Massé had been the Clerk of the Privy Council and had immense experience and he was on my side. And so, they were able to bandage things together as Finance went through like a steam engine.“

Während Martin intern den harten Konsolidierer ohne Rücksicht auf Verluste gab, vertrat er nach außen den finanzpolitischen Kurs mit Erfolg. Ein Grund dafür war seine Glaubwürdigkeit in wirtschaftspolitischen Fragen, die er sich während seiner erfolgreichen Laufbahn in der Wirtschaft erworben hatte (Chrétien 2007: 27). Deshalb hatte er einen Vertrauensvorschluss sowohl auf den Finanzmärkten als auch in der Bevölkerung.

Schließlich spielte auch Marcel Massé als Minister für die Erneuerung des öffentlichen Sektors eine entscheidende Rolle im Konsolidierungsprozess. Er war verantwortlich für den *Program Review* und damit für einen großen Teil des Sparhaushalts von 1995. Massé hatte langjährige Erfahrung in der Verwaltung, weil er bis zu seiner Kandidatur für die Liberalen 1993 ein Spitzenfunktionär in der Bundesverwaltung gewesen war. Aus dieser Zeit brachte er viele Erfahrungen in den *Program-Review*-Prozess ein – etwa, dass lineare Kürzungen kein sinnvolles Mittel sind, um nachhaltige Einsparungen zu erreichen (Savoie 1999: 172). Mit seiner Erfahrung war Massé die Idealbesetzung für den Posten des Architekten des *Program Review*. Schon im Wahlkampf hatte Massé eine Rede mit dem Thema „Getting Government Right“ gehalten, die seine Priorität beinhaltete – eine umfassende Reform des öffentlichen Sektors (Savoie 1999: 172). Mit diesen Fähigkeiten und Kenntnissen aus seiner Funktionärslaufbahn hielt Massé den *Review*-Prozess zusammen und sorgte für den Ausgleich von Interessen (Chrétien 2007: 62-62).⁴⁹⁵ Art Eggleton, während der Konsolidierung unter anderem *President of the Treasury Board*, beschreibt Massés besondere Kompetenzen wie folgt:⁴⁹⁶

„And Massé was a good man to lead it [Program Review, d. Verf.], because he was previously, before he ran politically, he was the Clerk of the Privy Council (...). So he knew the ins and outs of the public service. They were all saying that he knew where the bodies were buried. (...). So he was a good person to lead that.“

⁴⁹⁴ Interview mit Paul Martin, Zeile 475-481 (Anhangband II).

⁴⁹⁵ Interview mit Paul Martin, Zeile 487-489, Interview mit Jean Chrétien, Zeile 132-135 (Anhangband II).

⁴⁹⁶ Interview mit Art Eggleton, Zeile 121-125 (Anhangband II).

Diese kurze Darstellung der drei zentralen Persönlichkeiten in der kanadischen Regierung zeigt, dass alle drei in ihren jeweiligen Rollen eine gute Besetzung waren und die Konsolidierung förderten.⁴⁹⁷ Natürlich gab es interne Spannungen – insbesondere zwischen Martin und Chrétien. Diese rührten aus den Ambitionen Martins, Chrétien als Chef der Liberalen und Premierminister zu beerben. Doch führten der Ehrgeiz Martins und die problematische Beziehung zwischen beiden Spitzenpolitikern in der Anfangszeit zu einem positiven Endergebnis.⁴⁹⁸

5.4.4 Zusammenfassung: Die Haushaltskonsolidierung in Kanada aus qualitativer Perspektive

Die Haushaltskonsolidierung in Kanada während der 90er Jahre zeichnet sich durch einen starken Konsolidierungsimpuls in den Jahren 1994, 1995 und 1996 aus. Die Sparmaßnahmen, die in diesen drei Haushaltsplänen beschlossen wurden, legten die Grundlage für die mehrjährige Sanierung der kanadischen Staatsfinanzen. Betrachtet man mögliche Ursachen für die erfolgreiche Konsolidierung, zeigt sich, dass der ohnehin hohe Problemdruck und die Verschärfung der Krise durch die Spekulationen gegen den kanadischen Dollar zum Jahreswechsel 1994-95 eine zentrale Bedingung für den Erfolg der Konsolidierung waren. Sie steigerten das bereits vorhandene Krisenbewusstsein in der Bevölkerung und animierten die liberale Regierung dazu, dass Konsolidierungstempo zu erhöhen. Auch für einige andere Variablen lassen sich kausale Zusammenhänge finden – etwa für die Parteidifferenz, fiskalische Dezentralisierung, internationale Verflechtung oder personale Faktoren. Tabelle 5.9 fasst die wichtigsten Befunde aus der Prozessanalyse der Haushaltskonsolidierung in Kanada zusammen.

⁴⁹⁷ Eine ebenso wichtige Rolle spielten die Spitzenbürokraten, insbesondere David Dodge (Staatssekretär im Finanzministerium), Jocelyne Bourgon (PCO) und Eddie Goldenberg als Berater des Premiers. Darüber hinaus zeigt sich der Einfluss von Personen auf Politik auch bei der Besetzung des *Program-Review*-Ausschusses der Minister, in dem durch die Einbindung von konsolidierungskritischen Ministern eine besondere Dynamik erzeugt und der Konsens gefördert wurde.

⁴⁹⁸ Einen Einblick in das Verhältnis der beiden liberalen Spitzenpolitiker bietet das Buch von Eddie Goldenberg, der als engster Berater Chrétiens eine Art Vermittlerrolle zwischen Martin und dem Premierminister spielte (Goldenberg 2006). Erst später, in der letzten Mandatsperiode Chrétiens, wurden die Gräben zwischen beiden unüberbrückbar.

Tab. 5.9: Prozessanalyse: Ergebnisse für die Haushaltskonsolidierung in Kanada

Theorieansatz	Befund für Kanada
Sozioökonomische Faktoren	Problemdruck und Krisenbewusstsein sind wichtige Erklärungsfaktoren für Konsolidierungserfolg.
Parteiendifferenz	<ul style="list-style-type: none"> • Gewisse Evidenz für Rollentauschthese im Hinblick auf den <i>Outcome</i>: Liberale als Partei des Sozialstaats in Kanada kürzen Ausgaben. • Verschiebung des Parteienspektrums: Liberale rücken in der Finanzpolitik nach rechts, weil <i>Reform Party</i> als einzige bundesweite Opposition fiskalisch noch konservativere Vorschläge macht.
Machtressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Aussage möglich. Gewerkschaften ohne Einfluss.
Institutionen und Fragmentierung	<ul style="list-style-type: none"> • Vetospieler: Senat einziger „klassischer“ Vetospieler ohne nennenswerten Einfluss. Nur kurzzeitig gegenläufige Mehrheit, Senat jedoch (schlecht legitimierte) „Kammer der Reflexion“ mit wenig Opposition. • Föderalismus und fiskalische Dezentralisierung: <ul style="list-style-type: none"> - Möglichkeit, die Transfers an untere Verwaltungseinheiten unilateral zu kürzen. - Innovation: Einige Provinzen konsolidieren früher als der Bund und erhöhen damit den Druck. • Fragmentierung nach der Größe (<i>Size Fragmentation</i>): Keine Anhaltspunkte, da Minister abhängig von Premier. Zudem: Zentrale Entscheidungen fällen Premier- und Finanzminister. • Prozessuale Fragmentierung: <ul style="list-style-type: none"> - Institutionelle Reformen des Budgetprozesses (vorsichtige Schätzungen, Sicherheitsreserven) und Stärkung des Finanzministeriums innerhalb der Regierung fördern die Konsolidierung. - Spezifisches institutionelles Design des <i>Program-Review</i>-Prozesses fördert die Konsolidierung. • Temporale Fragmentierung: Furcht vor Abstrafung an der Urne für Sparpolitik. Reaktion: Frontlastigkeit der Konsolidierungspolitik, Verschiebung der Reform der Altersvorsorge nach die Wahl.
Pfadabhängigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Kein Einfluss nachzuweisen. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden sogar „zweckentfremdet“ und damit zu einer Art Lohnsteuer.
Internationale Verflechtung	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Glaubwürdigkeit der kanadischen Finanzpolitik auf den internationalen Finanzmärkten und Währungskrise (Peso-Krise) überzeugen die Politiker von der Notwendigkeit, die Konsolidierung zu verschärfen.
Weitere Einflüsse	<ul style="list-style-type: none"> • Verflechtung auf politischer Ebene (G7) spielt eine Rolle: Martin verweist in der Argumentation darauf, dass auch andere G7-Staaten (insbes. USA) die Haushalte konsolidieren. • Persönlichkeit und Führungsstil von Premierminister Chrétien fördert Konsolidierung. • Persönlichkeit von Finanzminister Martin als erbarmungsloser Advokat der Sparpolitik fördert Konsolidierung. • Erfahrung des Ministers für Erneuerung des öffentlichen Sektors Marcel Massé ist wichtig. Er bindet Verwaltung ein und fördert Konsens im <i>Program-Review</i>-Prozess.
Automatismen	<ul style="list-style-type: none"> • Starker Einfluss der Nachfrage nach Sozialleistungen, v.a. durch Arbeitslosigkeit. • Wirtschaftswachstum erleichtert Konsolidierung. • Sinkende Zinsniveaus ein Ziel der kanadischen Konsolidierungspolitik. Budgetäre „Gewinne“ durch sinkende Zinsraten bleiben jedoch überschaubar.

5.5 Ergebnisse der Prozessanalyse im Überblick

Die Prozessanalyse der Konsolidierungen in Schweden, Belgien und Kanada hatte zum Ziel, durch eine detaillierte Nachverfolgung politischer Prozesse zentrale kausale Mechanismen zu identifizieren, die in den jeweiligen Ländern die erfolgreiche Konsolidierung verursacht und ermöglicht haben. Dieser Abschnitt gibt in Tabellenform einen zusammenfassenden Überblick über die Ergebnisse der Prozessanalyse. Der Vergleich mit den Ergebnissen der quantitativen Auswertung erfolgt im Fazit (vgl. 8.1).

Tab. 5.10: Überblick über die Ergebnisse der Prozessanalyse

Theorieansatz	Befund für Schweden	Befund für Belgien	Befund für Kanada
Sozioökonomische Faktoren Parteiendifferenz	<ul style="list-style-type: none"> ● Problemdruck und Krisenbewusstsein als zentraler Erklärungsfaktor für die Konsolidierung. ● <i>Moderaterna</i> als Steuersenkungspartei ein Grund für unzureichende Konsolidierung unter der Bildt-Regierung. ● Rechtsverschiebung des Parteienspektrums ermöglicht es den Sozialdemokraten, die eigene Konsolidierungspolitik als moderat darzustellen. Zusammenhang hinsichtlich des <i>Outcome</i> bestätigt also die Rollentauschthese. 	<p>Problemdruck fördert die Konsolidierung insbesondere in der Phase der Währungsturbulenzen im Sommer und Herbst 1993.</p> <p>Einerseits konsolidierungsfördernde Situation: In verschiedenen <i>Package-Deals</i> werden sowohl Ausgaben-senkungen als auch Steuererhöhungen durchgesetzt (<i>Win-Win-Situation</i>). Gleichzeitig erscheint die Mitte-Links-Regierung nicht als ideologische Reformier, weil diese Position durch die Liberalen eingenommen wird.</p>	<p>Problemdruck und Krisenbewusstsein sind wichtige Erklärungsfaktoren für Konsolidierungserfolg.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gewisse Evidenz für Rollentauschthese im Hinblick auf den <i>Outcome</i>: Liberale als Partei des Sozialstaats in Kanada kürzen Ausgaben. ● Verschiebung des Parteienspektrums: Liberale rücken in der Finanzpolitik nach rechts, weil <i>Reform Party</i> als einzige bundesweite Opposition fiskalisch noch konservativere Vorschläge macht.
Machtressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ● Kein klarer Befund für den Einfluss von Gewerkschaften. ● Bauernverband mit wichtiger Rolle bei Anbahnung der finanzpolitischen Abkommen zwischen Sozialdemokraten und Zentrumspartei. ● Gemeinsame Tradition aus den Zeiten der „Volksbewegung“ der Sozialdemokraten und Zentrumspartei wichtig für das Gelingen der Verhandlungen („rot-grüne-Allianz“). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Nur marginaler direkter Einfluss: positiv zu grundsätzlichen Zielen der Konsolidierung (Beitritt zur EMU), negativ zu Einzelmaßnahmen (<i>Plan Global</i>). ● Personell enge Bindungen beider Partefamilien an die Gewerkschaften ermöglichen bessere Vermittlung der Konsolidierung. ● Indirekter Einfluss über die „verbundenen“ Parteien, sowohl konsolidierungsfördernd als auch konsolidierungshemmend. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Keine Aussage möglich. Gewerkschaften ohne Einfluss.
Institutionen und Fragmentierung	<ul style="list-style-type: none"> ● Vetospieler: Vierparteien-Koalition und Minderheitsposition im Reichstag sind ein Grund für unzureichende Konsolidierung der Bildt-Regierung (auch: <i>Size Fragmentation</i> der Regierung). Gleichzeitig geringe Kongruenz der Koalitionsparteien, hohe Kohäsion der <i>Moderaterna</i>. ● Fiskalische Dezentralisierung: Möglichkeit, die Transfers an untere Verwaltungseinheiten unilateral zu kürzen, erleichtert Konsolidierung. ● Institutionelle Reformen (Budgetprozess, Ausgabenplafonds, Verlängerung der Legislaturperiode) fördern Konsolidierung. ● Wahlen hemmen Konsolidierung. Gegenreaktion: Frontlastigkeit und Verlängerung der Legislaturperiode. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vetospieler: Zwar Verzögerungen der Verhandlungen durch Koalitionsparteien, gleichzeitig jedoch Vorteile durch Inklusion der Sozialisten (s. Parteiendifferenz). Hohe Kongruenz der Vetospielerpositionen in der Koalition. ● Fiskalische Dezentralisierung: Staatsreform von 1989 (LSF) beendet kostspielige Ausgleichszahlungen an die Landesteile und stellt daher eine relative Verbesserung dar. Aber keine echte Beteiligung der C&R an der Konsolidierung. ● Institutionelle Reformen (CSF, Budgetprozess, mehrjährige Finanzplanung) fördern die Konsolidierung. ● Temporale Fragmentierung beeinflusst Konsolidierung: Wahlen hemmen Konsolidierungsbemühungen. ● Kein Einfluss von <i>Size Fragmentation</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Vetospieler: Senat einziger „klassischer“ Vetospieler ohne nennenswerten Einfluss. Nur kurzzeitig gegenläufige Mehrheit, Senat jedoch (schlecht legitimierte) „Kammer der Reflexion“ mit wenig Opposition. ● Föderalismus und fiskalische Dezentralisierung: <ul style="list-style-type: none"> - Möglichkeit, die Transfers an untere Verwaltungseinheiten unilateral zu kürzen. - Innovation: Einige Provinzen konsolidieren früher als der Bund und erhöhen damit den Druck. ● Fragmentierung nach der Größe (<i>Size Fragmentation</i>): Keine Anhaltspunkte, da Minister abhängig von Premier. Zudem: Zentrale Entscheidungen fällen Premier- und Finanzminister. ● Prozessuale Fragmentierung: <ul style="list-style-type: none"> - Institutionelle Reformen des Budgetprozesses (vorsichtige Schätzungen, Sicherheitsreserven) und Stärkung des Finanzministeriums innerhalb der Regierung fördern die Konsolidierung. - Spezifisches institutionelles Design des <i>Program-Review</i>-Prozesses fördert die Konsolidie-

Pfadabhängigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerfinanzierung der Sozialversicherungssysteme erleichtert Kürzungen. 	<p>Versicherungsprinzip führt dazu, dass das Budget der Sozialversicherung vor allem über Einnahmeerhöhungen ausgeglichen wird. Unabhängige Organisation der Versicherung erschwert Kostenkontrolle durch die Bundesregierung.</p>	<p>rung.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Temporale Fragmentierung: Furcht vor Abstrafung an der Urne für Sparpolitik. Reaktion: Frontlastigkeit der Konsolidierungspolitik, Verschiebung der Reform der Altersvorsorge nach die Wahl • Kein Einfluss nachzuweisen. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden sogar „zweckentfremdet“ und damit zu einer Art Lohnsteuer.
Internationale Verflechtung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Macht des Kapitalmarkts über die schwedische Politik durch die Entscheidung über die Stärke der Krone ist ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Konsolidierungsperformanz. Insbesondere den Sozialdemokraten war eine „glaubwürdige“ Konsolidierung mit Effekt auf das Zinsniveau besonders wichtig. • Konvergenzdruck durch Maastricht-Kriterien nur mit geringem Einfluss. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambivalente Rolle der Offenheit der Wirtschaft auf den Gütermärkten: Zum einen begrenzt die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit den steuerpolitischen Handlungsspielraum, zum anderen schafft deren Bedrohung ein Bewusstsein bei Politikern und Bevölkerung, dass Reformen notwendig sind. • Rolle der Kapitalmärkte fördert Konsolidierung. Volatilität der Zinsen und Spekulationen gegen den Franc in Krisenzeiten erhöhen den Druck auf Politik, sich auf Reformschritte zu verständigen (vgl. Problemdruck). • Konvergenzdruck durch die Maastricht-Kriterien als zentrale Erklärung für die belgische Konsolidierung. • Starke Unterstützung des Finanzministers durch Premierminister. • Premierminister mit großem Verhandlungsgeschick (<i>Démineur</i>). • Persönliche Kontakte wichtiger Politiker zu den großen Gewerkschaften erleichtert Durchsetzung und Akzeptanz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Glaubwürdigkeit der kanadischen Finanzpolitik auf den internationalen Finanzmärkten und Währungskrise (Peso-Krise) überzeugen die Politiker von der Notwendigkeit, die Konsolidierung zu verschärfen. • Verflechtung auf politischer Ebene (G7) spielt eine Rolle: Martin verweist in der Argumentation darauf, dass auch andere G7-Staaten (insbes. USA) die Haushalte konsolidieren.
Weitere Einflüsse	<ul style="list-style-type: none"> • Persönlichkeit des Finanzministers. • Führungsstil des Premierministers. • Besetzung von wichtigen Regierungsposten durch Vertraute von Ingvar Carlsson . 	<ul style="list-style-type: none"> • Persönlichkeit und Führungsstil von Premierminister Chrétien fördert Konsolidierung. • Persönlichkeit von Finanzminister Martin als erbarmungsloser Advokat der Sparpolitik fördert Konsolidierung. • Erfahrung des Ministers für Erneuerung des öffentlichen Sektors Marcel Massé wichtig. Er bindet Verwaltung ein und fördert Konsens im <i>Program-Review</i>-Prozess. 	<ul style="list-style-type: none"> • Persönlichkeit und Führungsstil von Premierminister Chrétien fördert Konsolidierung. • Persönlichkeit von Finanzminister Martin als erbarmungsloser Advokat der Sparpolitik fördert Konsolidierung. • Erfahrung des Ministers für Erneuerung des öffentlichen Sektors Marcel Massé wichtig. Er bindet Verwaltung ein und fördert Konsens im <i>Program-Review</i>-Prozess.
Automatismen	<ul style="list-style-type: none"> • Starker Einfluss der Nachfrage nach Sozialleistungen, v.a. durch Arbeitslosigkeit. • Wirtschaftswachstum erleichtert Konsolidierung. • Sinkende Zinsniveaus erleichtern Konsolidierung. Sinkende Zinsniveaus ein wichtiges Ziel der schwedischen Konsolidierungspolitik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Starker Einfluss der Nachfrage nach Sozialleistungen, v.a. durch Arbeitslosigkeit. • Wirtschaftswachstum (v.a. 1997-2000) fördert Konsolidierung. • Sinkende Zinsniveaus erleichtern Konsolidierung, später positive Zins-Schulden-Spirale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Starker Einfluss der Nachfrage nach Sozialleistungen, v.a. durch Arbeitslosigkeit. • Wirtschaftswachstum erleichtert Konsolidierung. • Sinkende Zinsniveaus ein Ziel der kanadischen Konsolidierungspolitik. Budgetäre „Gewinne“ durch sinkende Zinsraten bleiben jedoch überschaubar.

6 Analyse der Konsolidierungsstrategien

Die Untersuchung der Konsolidierungsstrategien steht in der Gesamtanlage der Arbeit für den dritten Schritt in der Analyse von Budgetkonsolidierungen. Nachdem zunächst durch quantitative Auswertung (oberste Ebene) und dann durch Prozessanalyse (mittlere Ebene) die Determinanten von Konsolidierungspolitik herausgearbeitet worden sind, filtert der dritte Analyseschritt die Strategien heraus, mit denen Haushaltskonsolidierungen umgesetzt wurden. Im Zentrum stehen der politische Akteur und dessen strategisches Handeln.

Die theoretische Basis für die Strategieanalyse hat das Kapitel 3.3 gelegt. Dort wurde ein Modell vorgestellt, das mögliche Ansatzpunkte liefert, an denen politische Strategie eine Rolle spielt. Der erste Ansatzpunkt liegt in der politikinternen Arena. Analysegegenstand sind strategische Schachzüge, mit denen Regierungen Konsolidierungspolitik gegen institutionelle und politische Barrieren durchsetzen. Der zweite Ansatzpunkt bezieht sich auf die Vermittlung von Konsolidierungspolitik und damit auf die öffentliche Arena. Mithilfe strategischer Vermittlung versuchen Regierungen, den Zielkonflikt zwischen der Durchsetzung einer elektoral risikoreichen Konsolidierungspolitik und dem Streben nach Wiederwahl zu bewältigen und dadurch ihren Nutzen zu maximieren. Innerhalb der beiden Strategiefelder lassen sich erneut Erwartungen über mögliches strategisches Handeln formulieren (vgl. 3.3.2, 3.3.3).

Inhaltlich basiert die Strategieanalyse zum einen auf den Erkenntnissen aus den Ländestudien, die Grundlage der Prozessanalyse im vorigen Kapitel waren. Zum anderen stellen die Interviews mit den politischen Akteuren, die die Konsolidierungsmaßnahmen in den einzelnen Ländern umgesetzt haben, eine wichtige empirische Quelle für die Strategieanalyse dar.

Der folgende Abschnitt umfasst vier Teile. Zunächst werden für die drei ausgewählten Staaten Schweden, Belgien und Kanada die politischen Strategien herausgearbeitet, die von den Regierungen sowohl zur Durchsetzung in der politischen Arena als auch zur Vermittlung der Konsolidierungspolitik angewendet wurden. Diese Länderanalysen folgen einem gemeinsamen Schema: Ein erster Abschnitt untersucht jeweils, mit welchen strategischen Schachzügen die Konsolidierungspolitik in der politischen Arena durchgesetzt wurde. Der zweite Abschnitt fokussiert sodann auf die strategische Vermittlung von Konsolidierungspolitik mit Rücksicht auf die Wiederwahlwahrscheinlichkeit – sowohl aus organisatorischer als auch aus kommunikativer Sicht.

6.1 Methodische Herangehensweise der Strategieanalyse

Wie politische Strategieanalyse methodisch umzusetzen ist, lässt sich nicht aus Lehrbüchern ableiten. Denn das junge Feld der Untersuchung politischer Strategien ist bislang hauptsächlich explorativ angelegt. Einsichten über politische Strategien werden in den veröffentlichten Studien meist durch qualitative Interviews mit Entscheidungsträgern und durch die Analyse länderspezifischer Literatur gewonnen.

Die Strategiebericht dieser Arbeit baut auf drei Säulen auf: auf der detaillierten Untersuchung der Konsolidierungsprozesse in den drei ausgewählten Ländern, auf Evidenz aus Experteninterviews und auf einer Auswertung zentraler Dokumente der öffentlichen Kommunikation.

Erstens ist für die Analyse politischer Strategien ein profundes Wissen über das Funktionieren des jeweiligen politischen Systems und über das jeweilige *Policy*-Feld unerlässlich. In einer detaillierten Beschreibung finden sich erste Hinweise auf strategisches Handeln politischer Akteure. Im Gegensatz zur Prozessanalyse (vgl. Kapitel 5) fragt die Strategiebericht jedoch nicht, welche kausalen Mechanismen zu einem bestimmten politischen *Outcome* geführt haben. Vielmehr geht es darum, auf der Basis des oben entwickelten Modells die politischen Prozesse mit einem spezifisch strategischen Blick zu analysieren und bei jeder wichtigen Handlung eines Akteurs zu fragen, inwieweit diese strategisch motiviert sein könnte. Für die Untersuchung der Konsolidierungsstrategien bieten die Länderstudien über die Konsolidierungsanstrengungen der drei ausgewählten Staaten (vgl. 5.2 bis 5.4) eine ausgezeichnete empirische Basis.

Zweitens erfordert die Strategiebericht eine genaue Untersuchung des intentionalen Handelns der Akteure. Dazu reicht der strategische Blick auf politische Prozesse nicht aus. Informationen über die Motivationen der Politiker können nur durch Interviews mit diesen selbst gewonnen werden. Daher wurden für die drei ausgewählten Konsolidierungsländer jeweils Politiker befragt, die in der jeweiligen Konsolidierungsphase das „strategische Zentrum“ darstellten (Raschke/Tils 2007).⁴⁹⁹

Für die Untersuchung der Kommunikationsstrategien müssen drittens außerdem zentrale Dokumente öffentlicher Kommunikation inhaltsanalytisch ausgewertet werden. Hierfür eignen sich insbesondere wichtige Reden und Regierungserklärungen von Finanzministern und Regierungschefs. Die theoretische Diskussion der Kommunikationsstrategien hat gezeigt, dass sowohl formale als auch inhaltliche Aspekte die Überzeugungskraft öffentlicher Kommunikation ausmachen. Während sich die zentralen inhaltlichen Botschaften der Kommunikation inhaltsanalytisch herausarbeiten lassen, wären für die Auswertung der formalen Aspekte von Kommunikation aufwändigere methodische Verfahren notwendig. Schließlich geht es dabei auch um Fragen der Rhetorik oder der Platzierung von Botschaften in einer Rede. Aus forschungspraktischer Sicht beschränkt sich diese Arbeit auf die Erfassung der zentralen inhaltlichen Botschaften der Kommunikation. Denn mithilfe dieser inhaltlichen Aspekte ist es bereits möglich, eine Aussage darüber zu treffen, welche kommunikative Absicht Politiker verfolgt haben. Methodisch ist eine qualitative Inhaltsanalyse quantitativen Verfahren vorzuziehen, um die zentralen Botschaften der Texte inhaltlich zu erfassen.⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ Folgende Politiker wurden befragt: Zur schwedischen Konsolidierung: Ingvar Carlsson, Göran Persson, Olof Johansson, Erik Åsbrink; zur belgischen Konsolidierung: Jean-Luc Dehaene, Philippe Maystadt, Philippe Busquin, Réginald Savage; zur kanadischen Konsolidierung: Jean Chrétien, Paul Martin, Scott Clark, Arthur Eggleton, Jocelyne Bourgon. Die Interviews im Wortlaut finden sich im Anhangband II zu dieser Arbeit.

⁵⁰⁰ Es wäre ebenso möglich, mithilfe einer Diskursanalyse die wichtigsten Diskurse durch eine Auswertung zentraler Leitmedien herauszufiltern. Diese Aufgabe wurde angesichts des begrenzten Platzes jedoch nicht weiter verfolgt.

6.2 Reformstrategien im Rahmen der schwedischen Haushaltskonsolidierung

6.2.1 Strategische Schachzüge in der politischen Arena

Im Abschnitt 3.3.3 wurden mittels der Theorie der Vetospieler (Tsebelis 1995) und anhand des *Policy-Cycles* (Sabatier 1999, Jann/Wegrich 2003) verschiedene Phasen im *Policy*-Prozess identifiziert, an denen strategische Schachzüge seitens der politisch Verantwortlichen zu erwarten sind, um ein bestimmtes politisches Projekt durchzusetzen – in diesem Fall Konsolidierungsmaßnahmen. In Schweden liegt ein parlamentarisches System mit einer Kammer vor, weshalb das Potenzial, Regierungspolitik zu blockieren vergleichsweise gering ist. Vielmehr ist es in Schweden möglich „durchzuregieren“, wenn man das Kabinett und die Mehrheit des Parlaments überzeugt hat. Ansatzpunkte für politische Strategie sind also drei Schlüsselstellen im politischen Prozess: die Entscheidung im Kabinett und im Parlament, sowie der Staatsaufbau – also die Beziehung zwischen Zentralstaat und kommunaler Ebene.

6.2.1.1 Entscheidung im Kabinett

Im Kabinett und innerhalb der Regierung können Ressortminister oder Koalitionsparteien zu Vetospielern werden und Konsolidierungsvorhaben blockieren, entschärfen oder in ihrem Sinne verändern. Die Prozessanalyse der Konsolidierungsanstrengungen der Bildt-Regierung hat gezeigt, dass sowohl die Persönlichkeiten der Minister, ihre ideologische Position wie auch die große Zahl an Koalitionsparteien die Konsolidierung erschwerten. Insbesondere die Finanzministerin Anne Wibble hatte einen schweren Stand, da regierungsintern zumeist ihr Parteivorsitzender Bengt Westerberg als Sozialminister gegen zu starke Kürzungen opponierte.⁵⁰¹ Ein strategisches Mittel, um den Konsolidierungskurs dennoch durchzusetzen, wäre die Stützung der Finanzministerin durch den Regierungschef Carl Bildt gewesen. Doch das war nicht „dessen Führungsstil“, so die Einschätzung von Olof Johansson.⁵⁰²

Die Sozialdemokraten lernten aus den Problemen der Vorgängerregierung.⁵⁰³ Die strategische Vorbereitung der Haushaltskonsolidierung leistete Ingvar Carlsson bereits während der Oppositionszeit, indem er eine Arbeitsgruppe einsetzte, die zunächst eine übergreifende politische Strategie (Isaksson 1994: 39-55) und später konkrete politische Handlungsfelder und Zielsetzungen für die einzelnen Ministerien ausarbeitete (Isaksson 1994: 165-184). So stand bei der Regierungsübernahme ein Personaltableau für wichtige Positionen in der Regierung fest, das nach Carlssons Vorgaben ausgearbeitet worden war. Auch die Besetzung der Staatssekretärsstellen in Fachministerien wurde teilweise vorher festgelegt und die Regierung somit zentralisiert (vgl.

⁵⁰¹ Interview mit Erik Åsbrink, Zeile 199-202 (Anhangband II).

⁵⁰² Interview mit Olof Johansson, Zeile 187-191 (Anhangband II).

⁵⁰³ Man kann auch argumentieren, dass der Premierminister Ingvar Carlsson auch aus seiner Zeit mit dem sehr starken Finanzminister Kjell-Olof Feldt Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre gelernt hatte. Denn dieser hatte sich gemeinsam mit dem Finanzministerium im Laufe der Zeit als relativ unkontrollierbar erwiesen. Daher setzte Carlsson zwar auf einen starken Finanzminister (Persson), gleichzeitig aber auf Kontrolle der Entscheidungen in einer zentralisierten Struktur der Regierung.

5.5.1). Gleichzeitig stattete Carlsson seinen Finanzminister mit einem großen Handlungsspielraum aus und stützte dessen Vorschläge in der Regel.⁵⁰⁴ Eine weitere strategische Maßnahme, um die Disziplin in Budgetfragen innerhalb der Regierung zu erhöhen, waren besondere Vereinbarungen mit den Ministern. Diese Verträge musste jeder unterschreiben, der in die Regierung der Sozialdemokraten 1994 eintreten wollte. Der Inhalt war laut Ingvar Carlsson:⁵⁰⁵

„I don't remember the exact wording now, but the whole idea was that if they wanted to become members of this cabinet, they should accept the situation. That we had decided to take considerable cuts and maybe more cuts and we had one overriding responsibility and that's to save the economy of the country. If they didn't want to accept that, they should not be member of this cabinet and then they should wait for better times.”

Nach Auskunft von Ingvar Carlsson halfen diese Verträge dem Finanzminister sehr bei der Durchsetzung von Sparbeschlüssen. Sie schufen eine Stimmung innerhalb der Regierung, in der die Konsolidierung der Staatsfinanzen von allen akzeptiert wurde. Ein gemeinsames Auftakt-Seminar des Kabinetts, auf dem alle Minister im Hinblick auf die finanzpolitische Situation auf denselben Stand gebracht wurden, war ebenfalls förderlich (Carlsson 2003: 571).⁵⁰⁶ Die Atmosphäre bei Antritt der Regierung beschreibt Göran Persson so: „So we ended up after the first week in this new government with a determination to do this [*die Konsolidierungspakete, d. Verf.*], and to do it quickly. And they delivered. That was the atmosphere in the cabinet”. Insgesamt gelang es dem Premierminister Ingvar Carlsson also durch die Vorarbeiten, die Minister-Verträge, das gemeinsame Seminar und die starke Unterstützung des Finanzministers, eine konsolidierungsfreundliche Stimmung in der Regierung zu schaffen.

Schließlich setzte das Finanzministerium die eigene Planungskompetenz strategisch ein. Göran Persson berichtet, dass sein Ministerium die Rahmendaten für die finanzpolitischen Prognosen gezielt sehr vorsichtig schätzte. Die ausgegebenen Ziele sollten übererfüllt und dadurch Vertrauen auf den Finanzmärkten geschaffen werden. Daneben half dieses Vorgehen, die Budgetdisziplin im Kabinett hoch zu halten, indem den Ministerkollegen suggeriert wurde, dass der Haushalt weiterhin unter Druck stehe. Persson argumentiert:⁵⁰⁷

„Because if they [die anderen Minister, d. Verf.] had seen our revenues, the feeling of crisis might have gone away. So when we came to the end of the year, and you could see the whole picture: Yes, the expenditure side was under control. Sometimes it was even below. But the revenues were quite a lot higher than we had anticipated, because we had under-estimated the economic growth.”

⁵⁰⁴ Interview mit Erik Åsbrink, Zeile 240-243, Interview mit Göran Persson, Zeile 418-423 (Anhangband II).

⁵⁰⁵ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 311-315 (Anhangband II).

⁵⁰⁶ Interview mit Göran Persson, Zeile 427-428 (Anhangband II).

⁵⁰⁷ Interview mit Göran Persson, Zeile 482-485 (Anhangband II).

6.2.1.2 Entscheidung im Parlament

Nach einer Einigung innerhalb der Regierung auf einen Gesetzentwurf kommt es in der Regel zur Debatte und Abstimmung im Parlament. Hier stehen die nächsten institutionellen Hürden. Schließlich muss es der Regierung gelingen, eine Mehrheit für das Gesetz zu organisieren, im konkreten Fall für eine Konsolidierungsmaßnahme. Im Fall einer Koalitionsregierung gilt es, die jeweiligen Abgeordneten der Koalitionsparteien von der Notwendigkeit einer Maßnahme zu überzeugen. Im Fall der schwedischen Konsolidierung, die durch eine sozialdemokratische Minderheitsregierung umgesetzt wurde, stellte sich zusätzlich die Frage der parlamentarischen Tolerierung durch eine weitere Partei. Hier war besonderes strategisches Handeln von Seiten der Regierung gefragt.

Strategische Schachzüge der politischen Akteure lassen sich entsprechend klar aufzeigen. So setzte Ingvar Carlsson zwar die ersten Konsolidierungspakete gemeinsam mit der Linkspartei um, er hatte jedoch bereits im ersten Gespräch nach der Wahl den Hinweis der *Centerpartiet* erhalten, dass im Ernstfall auch sie zu Verhandlungen bereit wäre (vgl. 5.2). Deshalb befanden sich die Sozialdemokraten in einer relativ komfortablen Situation. Sie setzten zunächst ein großes Konsolidierungspaket gemeinsam mit der Linkspartei um, das Steuererhöhungen beinhaltete, die mit der Zentrumspartei in diesem Ausmaß nicht zu machen gewesen wären. Danach, als die Linkspartei gegen weitere Einsparungen im Sozialversicherungssystem opponierte, wechselten die Sozialdemokraten den Partner und brachten die restlichen Konsolidierungspakete mit Unterstützung der Zentrumspartei auf den Weg. Inwieweit diese Strategie von Anfang an durch die sozialdemokratische Spitze so geplant war, ist im Nachhinein schwer zu beurteilen. Während Ingvar Carlsson eher betont, dass die Linkspartei in der Zeit direkt nach der Regierungsübernahme die einzige Alternative darstellte⁵⁰⁸, vermutet Olof Johansson als ehemaliger Chef der *Centerpartiet*, dass der Partnerwechsel von der Links- auf die Zentrumspartei längerfristig geplant war.⁵⁰⁹

Trotz dieser vorteilhaften Ausgangssituation waren strategische Schachzüge notwendig, um die sozialdemokratische Fraktion und die Abgeordneten der jeweiligen Tolerierungspartner zur Zustimmung zu bewegen. Ein erster solcher Schachzug bestand darin, *Package-Deals* zu schnüren. Ein solcher Deal ermöglichte etwa der Linkspartei die Zustimmung zum ersten Konsolidierungspaket (s.o., Isaksson 2004: 229-231).⁵¹⁰ Außerdem widerriefen die Sozialdemokraten gemeinsam mit der Linkspartei einige Entscheidungen der Bildt-Regierung – etwa die Nationalisierung der Arbeitslosenversicherung („*Återställarestrategi*“). Auch dies trug dazu bei, dass die Linkspartei die Sparmaßnahmen mittrug.

Ein zweiter strategischer Schachzug zielte darauf ab, das Momentum des Wahlsiegs und das Bewusstsein der Politiker für den Wählerauftrag zur Durchsetzung der Konsolidierung zu nutzen. Deshalb verhandelte die

⁵⁰⁸ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile I39 (Anhangband II).

⁵⁰⁹ Interview mit Olof Johansson, Zeile I60-I66 (Anhangband II).

⁵¹⁰ Interview mit Göran Persson, Zeile I6-I70 (Anhangband II).

Regierung das erste umfangreiche Konsolidierungspaket mit der *Vänsterpartiet* sehr früh. Göran Persson: „When we came to November and to the referendum campaign about the membership in the European Union, I had already negotiated inside the government with the Ministers and also with our support party, the left-wing party, about the whole re-enforcement programme. (...) The victory created a momentum, we took that momentum and in a couple of weeks we did the whole job“⁵¹¹.

Innerhalb der sozialdemokratischen Fraktion reduzierte die Regierung den Widerstand gegen Konsolidierungspolitik – drittens – auch dadurch, dass sie schon vor der Wahl eine politische Neuausrichtung durchsetzte. Bereits im Januar 1994 schlugen die Sozialdemokraten kräftige Einsparungen vor – etwa bei der *Föräldraförsäkring*, einem Herzens-Projekt der Partei. Dies gab in die Fraktion und in die Partei das Signal, dass die politische Marschroute ganz klar auf eine Konsolidierung der Staatsfinanzen ausgerichtet war (Isaksson 1994: 53, Carlsson 2003: 522).⁵¹² Die konkrete Sparliste im Wahlprogramm unterstützte das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Haushaltssanierungspolitik zusätzlich.

Die Durchsetzung des Konsolidierungspakets mit der Zentrumspartei im Frühjahr 1995 erforderte von der Regierung eine zusätzliche strategische Leistung. Schließlich waren die Inhalte des Pakets, die Kürzung der Lohnersatzniveaus und die gleichzeitige Senkung der Mehrwertsteuer auf Lebensmittel, schwierige Kompromisse für die Sozialdemokraten. Gleiches galt für die Kürzung der Transfers an die Kommunen und Regionen. Aus strategischer Sicht bediente sich die sozialdemokratische Regierung zwei weiterer Schachzüge, um ihre Parlamentsfraktion auf Kurs zu bringen. Erstens wurde den Parlamentariern ein Gesamtpaket mit allen Maßnahmen vorgelegt, das sie nur als ganzes annehmen oder ablehnen konnten.⁵¹³ In der Zentrumspartei verfuhr Olof Johansson auf die gleiche Weise. Auch er legte die Vereinbarung als Gesamtpaket zur Abstimmung vor.⁵¹⁴ Zweitens verband Finanzminister Persson seine persönliche Zukunft als Finanzminister mit der Annahme des Konsolidierungspakets. Hätte die Fraktion die Vereinbarung mit der Zentrumspartei abgelehnt, wäre Persson zurückgetreten und hätte damit eine Regierungskrise ausgelöst. Göran Persson: „And they [*die Abgeordneten der Fraktion, d. Verf.*] realised: The government will fall, we will have a new election, we will loose. So it was a momentum I used. But that was my last chance“.⁵¹⁵ Dieses Horrorszenario diente als strategisches Druckmittel, um die sozialdemokratischen Abgeordneten zu disziplinieren.

Um die Durchsetzung der weiteren Konsolidierungsschritte zu erleichtern, integrierte die sozialdemokratische Regierung die Zentrumspartei in die tägliche Regierungsarbeit. So wurde ein Mitarbeiter der *Centerpartiet*, Anders Ljunggren, im Finanzministerium angestellt. Außerdem gab es einen regen Austausch zwischen der

⁵¹¹ Interview mit Göran Persson, Zeile 437-443 (Anhangband II).

⁵¹² Interview mit Göran Persson, Zeile 108-110 (Anhangband II).

⁵¹³ Interview mit Göran Persson, Zeile 264-265 (Anhangband II).

⁵¹⁴ Interview mit Olof Johansson, Zeile 269-271 (Anhangband II).

⁵¹⁵ Interview mit Göran Persson, Zeile 276-277 (Anhangband II).

Regierung und der Fraktion der Zentrumspartei.⁵¹⁶ Hier war das strategische Ziel also, ohne formelle Koalition eine enge Zusammenarbeit zu erreichen, und somit die Macht der Parlamentsfraktion der Zentrumspartei zu begrenzen.

6.2.1.3 Staatsaufbau

Die schwedische Finanzverfassung hat im internationalen Vergleich eine dezentralisierte Struktur, weil die Kommunen über relativ weitreichende Kompetenzen in der Steuergesetzgebung verfügen und sich zu einem großen Teil über eine kommunale Einkommenssteuer selbst finanzieren (Jahn 1999: 123). Gleichzeitig haben die Kommunen jedoch keine faktische Vetomacht in zentralstaatlichen Fragen. Selbst gegen Veränderungen, die sie finanziell betreffen, können die Kommunen nur über ihre einflussreichen Verbände protestieren – eine institutionell gesicherte Mitwirkung besteht jedoch nicht. Dennoch haben die Kommunen, dank ihrer vergleichsweise großen finanziellen Unabhängigkeit, ein Druckmittel gegenüber der Zentralregierung. Sie können in Krisenzeiten entweder ihre Verschuldung erhöhen – im Wissen, dass der Zentralstaat am Ende einspringen würde. Und sie können selbst über ihre Steuersätze entscheiden und damit höhere Ausgaben oder geringere Einnahmen bis zu einem gewissen Grad kompensieren.

In der Debatte über die schwedische Haushaltskonsolidierung spielte das Verhältnis von Staat und Kommunen eine zentrale Rolle. Denn die Sozialdemokraten waren mit dem Anspruch angetreten, den Kern des Wohlfahrtsstaates von der Sparpolitik zu verschonen – also die kommunalen Dienste in den Bereichen Schule, Erziehung, Gesundheit und Pflege (Riksdag 1994c: 8). Allerdings standen insbesondere die Einsparungen im Konsolidierungspaket mit der Zentrumspartei – der Beschluss, die Einnahmeverluste der Kommunen durch die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge nicht auszugleichen – im Gegensatz zu diesem Anspruch (Henriksson 2007: 25).⁵¹⁷

Strategisch stand die Regierung vor zwei Herausforderungen: Zum einen musste sie mögliche Ausweichreaktionen der Kommunen auf diese Kürzungen vermeiden – also eine Erhöhung der Verschuldung oder eine Erhöhung der kommunalen Steuern. Gleichzeitig ging es darum, einer koordinierten Protestaktion der Kommunen im ganzen Land entgegenzuwirken. Einer Reaktion der Kommunen mit höherer Verschuldung begegnete die Regierung durch eine gesetzliche Maßnahme. Sie führte eine „Balance-Forderung“ (*Balanskrav*) ein, die von den Kommunen verlangte, bis zu einem bestimmten Jahr einen ausgeglichenen Betriebshaushalt vorzulegen und nur Investitionen über Neuverschuldung zu finanzieren.⁵¹⁸ Der strategische Schachzug, um eine Gegenwehr der Kommunen gegen die Transferkürzungen zu verhindern, bestand aus mehreren Teilen. Zum einen verband die Regierung die Kürzungen der Mittel mit einer Generalüberholung der Struktur der finanziellen Beziehungen zu den Kommunen und führte ein neues Ausgleichssystem ein. Dies machte nicht nur kommunal-

⁵¹⁶ Interview mit Erik Åsbrink, Zeile II9-I39 (Anhangband II).

⁵¹⁷ Die Vorschläge kürzten rund 9 Mrd. Kronen, die den Kommunen und den *Landsting* eigentlich zugestanden hätten.

⁵¹⁸ Die Zeithorizonte wurden jedoch im Laufe der Jahre immer weiter verschoben. Dennoch diente die Forderung als Druckmittel.

le Steuererhöhungen unattraktiv, sondern stellte die gesamte Reform in einem positiveren Licht dar. Vor allem aber gab es auch vereinzelte Gewinner des neuen Ausgleichssystems (insbesondere städtische Kommunen), was die Opposition spaltete. Schließlich versprach die Regierung, die nationalen Vorgaben für die kommunalen Aufgaben zu lockern und gestand den Kommunen damit eine höhere Flexibilität bei Ausgabenkürzungen zu (Riksdag 1995a: 10). Mit diesen Strategien gelang es der Regierung, den Sturm der Entrüstung etwas abzufangen und die Kommunen gleichzeitig zu eigenen Sparmaßnahmen zu zwingen.⁵¹⁹

6.2.1.4 Zusammenfassung

Betrachtet man die Durchsetzung der schwedischen Budgetkonsolidierung in der politischen Arena aus strategischer Perspektive, so lassen sich strategische Schachzüge zunächst innerhalb der Regierung feststellen. Insbesondere die gute Vorbereitung der Regierungsübernahme und die Herstellung einer konsolidierungsfreundlichen Stimmung im Kabinett, gepaart mit der Installierung eines sehr mächtigen Finanzministers, waren strategische Entscheidungen, welche die Durchsetzung der Sanierungspakete in der Regierung erleichterten. Auf parlamentarischer Ebene war die erste strategische Entscheidung, eine Minderheitsregierung zu bilden, um die Konsolidierungspolitik mit unterschiedlichen Partnern durchsetzen zu können. Dies erhöhte die Flexibilität der Regierung, weil Premierminister Carlsson die Zusage der Zentrumsparterie hatte, zu einem späteren Zeitpunkt als Partner bereit zu stehen. Außerdem lassen sich einige *Package-Deals* identifizieren. Sowohl in den Verhandlungen mit der Linkspartei als auch mit der Zentrumsparterie gaben die Sozialdemokraten in einigen symbolischen Punkten dem Partner nach, um dessen Zustimmung zu erreichen. Speziell bei der Durchsetzung des Sparpakets im Frühjahr 1995 erhöhte Göran Persson den Druck auf die Parlamentarier, in dem er mit seinem Rücktritt drohte. Diese strategischen Schachzüge führten dazu, dass die Fraktionen die umstrittenen Kompromisse im Reichstag stützten.

Im Verhältnis zu den Kommunen vermied die Regierung eine stärkere Opposition, indem sie einige Kommunen trotz der Transferkürzungen im neuen Ausgleichssystem besser stellte. Zudem gestaltete sie die Anreize so, dass eine Reaktion der lokalen Gebietskörperschaften auf die Kürzung der Zuweisungen mit Steuererhöhungen sinnlos war. Die *Balanskrav* verstellte den Ausweg durch höhere Verschuldung.

6.2.2 Die strategische Vermittlung der schwedischen Haushaltskonsolidierung

Die Umsetzung von rückbauorientierter Reformpolitik ist für Regierungen besonders schwierig, weil sie mit elektoralen Risiken verbunden ist. Deshalb ist die strategische Vermittlung von Konsolidierungspolitik besonders wichtig. Wie hoch die elektoralen Kosten der Durchsetzung von Konsolidierungspolitik in der öffentlichen Arena sind, hängt davon ab, wie stark die Bevölkerung die Konsolidierung ablehnt und wie hoch der der Parteienwettbewerb ist (vgl. 3.3.2). Lehnt die Bevölkerung die Konsolidierungspolitik stark ab und steht

⁵¹⁹ Freilich verteilte die Bundesregierung die *Persson-Pengarna* an die Kommunen, als sich im Bundesbudget etwas Handlungsspielraum abzeichnete.

gleichzeitig eine Alternativregierung bereit, ist strategische Vermittlung besonders wichtig. Grundlage für diese Argumentation ist, dass die politischen Entscheidungsträger einen Zielkonflikt zwischen *Policy*-Durchsetzung und dem Streben nach Wiederwahl erwarten und entsprechend einen Bedarf an strategischer Politik erkennen.

Für den Fall Schweden gibt es einige Hinweise darauf, dass die Regierung diesen Zielkonflikt der *Electoral Politics* erkannt und strategisch adressiert hat. Denn alle Interviewpartner äußerten sich in diesem Sinne. „We were completely sure that we should be punished. We never doubted that“, sagte etwa der ehemalige Finanz- und Premierminister Göran Persson.⁵²⁰ Und auch der Vorsitzende Zentrumsparlei, Olof Johansson rechnete damit, für seine Politik bei den nächsten Wahlen bestraft zu werden: „Das hier war keine Politik, um Meinungsumfragen zu gewinnen, sondern sie war notwendig, damit Schweden aus dem harten Griff des Marktes herauskommt. Das war keine Popularitätsjagd“.⁵²¹ Mit ihrem Bewusstsein für den *Trade-Off* lagen die Politiker nicht ganz falsch. Denn bei der Europawahl 1995 und der Parlamentswahl 1998 machten die Wähler ihren Unmut deutlich. Bei der Europawahl schnitten die Sozialdemokraten desaströs ab und erreichten nur 28 Prozent. Besonders die Grünen und die Linkspartei fuhren mit 16 bzw. 12 Prozent der Stimmen gute Ergebnisse ein. Gleiches gilt für die Parlamentswahl 1998, als die *Vänsterpartiet* von der Niederlage der Sozialdemokraten (-9 Prozent) profitierte.⁵²² Ingvar Carlsson macht die Konsolidierungspolitik der Regierung für die Wahlniederlagen verantwortlich (Carlsson 2003: 606): „Selbst wenn die Mitbürger in ihrem Innersten einsahen, dass die Sparmaßnahmen notwendig waren, gab es ein Risiko, dass sie trotzdem die sozialdemokratische Regierung dafür abstrafen wollten“. Der Zielkonflikt zwischen dem Streben nach Wiederwahl und der Durchsetzung der Konsolidierungspolitik zeigte sich darüber hinaus in verschiedenen Meinungsumfragen. Schon vor der Wahl 1994 gingen die Umfragewerte der Sozialdemokraten aufgrund der Präsentation der Sparvorschläge von mehr als 50 Prozent auf rund 47 Prozent zurück (Carlsson 2003: 87). Und auch während der Regierungszeit sank die Zustimmung zur Regierung bis 1997. Im Februar 1997 überholten die *Moderaterna* sogar die Sozialdemokraten in den Umfragen und der damalige Premierminister Persson spielte nach eigenen Aussagen mit dem Gedanken, als Regierungschef abzutreten (Persson 2007: 172). Die grundlegende These, dass bei rückbauorientierter Reformpolitik ein Zielkonflikt zwischen *Vote-Seeking* und *Office-Seeking* auftritt und als solcher erkannt wird, bestätigt sich also für das Beispiel Schweden eindeutig. Allerdings konnte die Regierung zumindest in der Anfangszeit auf ein hohes Krisenbewusstsein in der Bevölkerung aufbauen, das die Schärfe des Zielkonflikts leicht abschwächte.

Die zweite Einflussvariable auf den *Trade-Off* ist der Grad des Parteienwettbewerbs. Er beeinflusst dessen Schärfe. In Schweden stehen sich traditionell ein bürgerliches Lager aus vier Parteien (Zentrumsparlei, Christdemokraten, Konservative (*Moderaterna*) und Liberale (Volkspartei) und drei linke Parteien (Sozialdemokra-

⁵²⁰ Interview mit Göran Persson, Zeile 331 (Anhangband II).

⁵²¹ Interview mit Olof Johansson, Zeile 221-223 (Anhangband II).

⁵²² Interview mit Göran Persson, Zeile 334-336 (Anhangband II).

ten, Linkspartei, Grüne) gegenüber. 1991 hatte eine bürgerliche Regierung die Sozialdemokraten abgelöst, 1994 gewannen die Sozialdemokraten die Regierungsmacht zurück. Die Sozialdemokraten mussten also auch aus der Perspektive des Parteiensystems mit einer möglichen Ablösung in der nächsten Wahl rechnen.⁵²³ Der Parteienwettbewerb war vergleichsweise hoch, die strategische Vermittlung der Konsolidierungspolitik also auch aus dieser Perspektive notwendig.

6.2.2.1 Organisatorische Vermittlungsstrategien

Die strategische Planung von Haushaltskonsolidierungen ist ein wichtiger Bestandteil der Vermittlungsstrategie. In Schweden lassen sich an vielen Stellen Anzeichen dafür finden, dass die Sozialdemokraten die Haushaltskonsolidierung ganz gezielt so organisiert haben, um die negativen Effekte bei der nächsten Parlamentswahl 1998 so gering wie möglich zu halten.

Schon in der Vorbereitung des Wahlkampfes 1994 spielte die übernächste Parlamentswahl in den strategischen Überlegungen der sozialdemokratischen Partei eine zentrale Rolle. Der politische Chronist Christer Isaksson beschreibt die Ausrichtung der Wahlstrategie, die 1993 innerhalb der sozialdemokratischen Partei beschlossen wurde, so (Isaksson 1994: 29):

„Die Sozialdemokraten sollten die Wahlen 1994 und 1998 gewinnen. Das hört sich vielleicht selbstverständlich an, dass eine politische Partei dieses Ziel ausgibt. Aber der Unterschied ist groß – verglichen mit einer Situation, in der sich die Parteiführung nur am Ziel orientiert, die nächste Wahl mit einem größtmöglichen Abstand zu gewinnen. Die Botschaft der Parteiführung war, dass der sozialdemokratische Wahlkampf so glaubwürdig sein sollte, dass die Partei den Blick auf eine Wiederwahl 1998 richten konnte, ohne sich zu schämen.“

Um ihre Glaubwürdigkeit zu stärken, schwenkten die Sozialdemokraten bereits in der Opposition im Frühjahr 1994 auf einen Sanierungskurs um und die verkündeten die schwierigen Botschaften, die aufgrund der ökonomischen Situation des Landes notwendig waren (Isaksson 1994: 29). Die Wähler sollten schon vor der Wahl 1994 dafür sensibilisiert werden, dass mit den Sozialdemokraten nach der Wahl keine goldenen, sondern schwierige Zeiten anstünden. Es ging der Führung um Ingvar Carlsson darum, sich vom Wähler ein Mandat für Konsolidierungspolitik geben zu lassen – und nicht bessere Zeiten zu predigen, um nach der Wahl Sparprogramme zu implementieren. Diese Ausrichtung des Wahlkampfes wurde noch stärker im Sommer 1994 deutlich, als die Sozialdemokraten ihr Wahlprogramm inklusive einer Sparliste präsentierten. Auch diese Vorab-Präsentation war strategisch geplant. Diese Liste sollte spätere Sparprogramme rechtfertigen. Ebenso wichtig war, dass das Wahlmanifest auch die Bitte um ein „offenes Mandat“ beinhaltete, um weitere Konsoli-

⁵²³ Allerdings war es freilich nach dem Wechsel des Koalitionspartners für die Sozialdemokraten weniger risikoreich, Konsolidierungspolitik zu betreiben, da die verärgerten Wähler v.a. nach links, also zur *Vänsterpartiet* abwanderten. Dies führte zu einer relativ komfortablen Situation, weil die Linkspartei als Partner für die Zeit nach 1998 weiterhin in Frage kam. Allerdings war diese Konstellation nicht von Anfang an klar. Wäre es nicht zur Zusammenarbeit mit der Zentrumsparterie gekommen und hätten die Sozialdemokraten die Kürzungspolitik in Zusammenarbeit mit der Linkspartei fortgesetzt, hätte es kein Auffangbecken für enttäuschte Wähler der Sozialdemokraten gegeben. In diesem Falle wäre die Situation mit Blick auf die Wahl 1998 weitaus schwieriger gewesen.

dierungsschritte über die Sparmaßnahmen im Wahlprogramm hinaus zu unternehmen, wenn es die Situation erfordere. Die politischen Entscheidungsträger, wie etwa Ingvar Carlsson, schreiben im Rückblick dieser organisatorischen Planung der Haushaltskonsolidierung große Bedeutung zu. Ingvar Carlsson sagte dazu im Interview:⁵²⁴

„We understood this [den Zielkonflikt zwischen Wiederwahl und Konsolidierung, d. Verf.] from the very beginning, that's why we decided to present some of the measures before the election. Otherwise they [die Wähler, d. Verf.] would have said: Well, you cheated us. You didn't say this. Now, we could say: Look, we asked for 115 billion kronor and we asked for an extra mandate and of course then, they couldn't get away with that. We had done that. And we said it was tough. So we were not without possibilities to answer.“

Mit der frühzeitigen Präsentation von Einsparungen und dem Wahlsieg auf der Basis der Sparvorschläge verschafften sich die Sozialdemokraten also den Auftrag vom Wähler, Haushaltskonsolidierung durchzusetzen. Mehr noch: Sie bekamen in Form des „offenen Mandates“ sogar eine Art Freibrief, weitere Kürzungen vorzunehmen.

Die organisatorische Planung der Konsolidierung selbst beruhte auf der Vorgabe, möglichst mit einem großen Sparpaket zu starten. Betrachtet man die zeitliche Verteilung der Konsolidierungspakete, so fällt die Frontlastigkeit der Budgetkonsolidierung auf. Die ersten drei Sparpakete (bis zur Jahreswende 1994/95) machten rund zwei Drittel des gesamten Konsolidierungsumfangs aus. Strategisch hatte diese zeitliche Verteilung mehrere Gründe. Zum einen wollte die Regierung vom Rückenwind des Wahlsiegs profitieren. Zum zweiten wollte sie das Krisenbewusstsein der schwedischen Bevölkerung ausnutzen.⁵²⁵ Zum dritten ging es darum, das Verantwortungsbewusstsein der Linkspartei zu benützen, um mit ihr die Sparvorschläge im Parlament durchzusetzen. Zum vierten wollten die Sozialdemokraten die Akteure an den Märkten mit einem großen ersten Konsolidierungsschritt von ihrer Tatkraft überzeugen und niedrigere Zinsen erreichen. Und zuletzt machte die Frontlastigkeit auch aus Sicht des politischen Konjunkturzyklus Sinn, weil die Regierung damit starke Einschnitte am Ende der Legislaturperiode vermeiden konnte (Henriksson 2007: 20). Man kann also folgern, dass die zeitliche Planung der Konsolidierung vor allen Dingen aus strategischer Sicht erfolgte.

Eine weitere wichtige strategische Entscheidung der Regierung war, die Konsolidierung der Staatsfinanzen als Gesamtprogramm über mehrere Jahre zu präsentieren und sich klare Ziele zu setzen (Henriksson 2007: 18-19). Dies erleichterte die öffentliche Kommunikation der Konsolidierung – schließlich sahen die Wähler den Zielpunkt in Reichweite. Außerdem setzte man dadurch die Opposition unter Druck, die ihre eigenen Vorschläge automatisch an den Zielen der Regierung ausrichten musste (Henriksson 2007: 16). In Schweden wurden die verschiedenen Ziele (Stabilisierung der Schuldenquote, Defizit weniger als 3 Prozent und Haus-

⁵²⁴ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 256-263 (Anhangband II).

⁵²⁵ Interview mit Erik Åsbrink, Zeile 279-282 (Anhangband II).

haltsausgleich) früher erreicht als vorgesehen. Auch dies war eine wichtige strategische Maßnahme.⁵²⁶ Denn diese Etappensiege erzeugten eine positive Grundstimmung in der Bevölkerung. Gleichzeitig war es für die sozialdemokratische Regierung wichtig, an den internationalen Finanzmärkten glaubwürdig zu sein – insbesondere deshalb, weil die bürgerliche Regierung ihre im Nathalie-Plan formulierten Ziele nicht erfüllt hatte.⁵²⁷

Schließlich lässt sich auch bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Konsolidierungsprogramms das Bestreben feststellen, die Wähler nicht unnötigerweise zu verstimmen. Zwei Aspekte sind dabei zu erwähnen. Zum einen versuchte die Regierung „versteckt“ zu kürzen – durch Einsparungen, die jedoch als solche nicht kommuniziert wurden. Hierzu ist etwa die nur teilweise Indexierung der Kalkulationsgrundlage für die Sozialleistungen (*Basbelopp*) zu zählen. Die sozialdemokratische Regierung führte die Regel ein, dass die Sozialleistungen nur dann vollständig angepasst werden, wenn das Staatsdefizit unter einen bestimmten Schwellenwert sinkt (vgl. 5.2.2). Solche Kürzungen lassen sich auch als *Blame-Avoidance*-Strategie charakterisieren, weil sie weniger in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden als reale Einschnitte in die Höhe der Leistungsbezüge (Wagschal/Wenzelburger 2008c: 316-317). Zum anderen legte die Regierung Wert darauf, alle gesellschaftlichen Gruppen zu belasten. Die Reichensteuer wurde als symbolische Belastung für die Besserverdienenden eingeführt, weil auch die schwächeren Einkommensgruppen durch die Senkung verschiedener Lohnersatzniveaus Einbußen hinzunehmen hatten. Weil keine Ausnahmen gemacht wurden, gelang es der Regierung zudem Partikularinteressen abzuwehren und bei der Bevölkerung den Eindruck zu erwecken, mit den Kürzungen alle Bereiche der Gesellschaft zu treffen.

6.2.2.2 Kommunikationsstrategien

Mit der strategischen Kommunikation in der Öffentlichkeit können Regierungen versuchen, den Zielkonflikt zwischen der Durchsetzung einer unbeliebten *Policy* und dem Streben nach Wiederwahlwahrscheinlichkeit abzuschwächen. Analysiert man die wichtigsten Reden schwedischer Regierungsvertreter, insbesondere des Finanzministers, und befragt man die politisch Verantwortlichen aus dieser Zeit, lassen sich einige Kernbotschaften erkennen.

Eine erste Botschaft lässt sich unter der Überschrift „Demokratie und nationale Souveränität“ subsumieren. Göran Persson verknüpfte sehr häufig die finanzielle Lage des Landes mit der Sicherung der Demokratie und der Souveränität des schwedischen Staates. Nur mit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sei es möglich, dass weiterhin die gewählten Volksvertreter über die Ausrichtung der Politik entscheiden, so Persson. Ansonsten sei die Politik ihren Gläubigern, also den Kräften des Finanzmarktes frei ausgeliefert. Perssons vielzitiertes Satz „Wer verschuldet ist, der ist nicht frei“ bezieht sich genau auf dieses Thema (Riksdag 1995e). Auch Olof Johansson, der Vorsitzende der Zentrumspartei, wählte diese Argumentation, um die Vereinba-

⁵²⁶ Interview mit Göran Persson, Zeile 32-40 (Anhangband II).

⁵²⁷ Interview mit Göran Persson, Zeile 28-31 (Anhangband II).

rung mit den Sozialdemokraten im Reichstag zu begründen. „Ich kam in diese besondere Debatte [am 5. April, d. Verf.] und erklärte warum es wichtig war mit den Sozialdemokraten zusammenzuarbeiten. Es ging darum, die politische Demokratie im Verhältnis zum Markt zu stärken, der die ganze Zeit versuchte Schweden zu bedrängen“⁵²⁸. Mit dieser gemeinsamen Botschaft versuchten die politisch Verantwortlichen der Bevölkerung die Dimension der Krise deutlich zu machen, das ohnehin vorhandene Krisenbewusstsein zu schärfen und die Notwendigkeit der Sparmaßnahmen zu erklären.

An die Botschaft von der Aushöhlung der nationalen Souveränität durch zu hohe Schulden knüpfte sich ein zweites Argument. Die sozialdemokratische Regierung verband die Kürzungen im Sozialsystem an die auf den ersten Blick kontradiktorische Aussage, dadurch den Sozialstaat zu retten: Nur wer Kontrolle über den Haushalt hat, kann sich einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat leisten. In den Worten Göran Perssons vor dem Reichstag im April 1995 (Riksdag 1995b):

„Das Mandat der sozialdemokratischen Regierung geht davon aus, dass wir das Vertrauen und den Auftrag der Wähler erhalten haben, gemeinsam mit anderen nicht nur dafür zu sorgen, dass wir das Land aus der Wirtschaftskrise führen, sondern dass wir auch langfristig die Basis für die Wohlfahrtsgesellschaft garantieren, die aus Schweden eines der feinsten Länder in der Welt gemacht hat (...).“

Die sozialdemokratische Regierung versuchte den Wählern damit zu erklären, dass es zwei unterschiedliche Wege der Haushaltssanierung gebe. Einen Weg, der auf den Abbau des Wohlfahrtsstaates ziele, und einen anderen Weg, der versuche, durch Haushaltssanierung den Wohlfahrtsstaat langfristig zu sichern. Während die erste Alternative den Finanzmärkten (und auch der Bildt-Regierung) zugeschrieben wurde, stellten sich die Sozialdemokraten entsprechend der zweiten Alternative als Bewahrer des Wohlfahrtsstaates dar.⁵²⁹ Göran Persson „Die Ausrichtung [der Finanzpolitik, d. Verf.] ist, wieder Herr im eigenen Haus zu werden, eine Balance in den öffentlichen Finanzen zu erreichen. Diese Ausrichtung ist von entscheidender Bedeutung, wenn dieser Reichstag weiterhin die Möglichkeit haben will, langfristig die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates zu beeinflussen“ (Riksdag 1995d).

Der Versuch, der Sparpolitik ein sozialdemokratisches Profil zu geben, lässt sich auch einer dritten Kommunikationsstrategie entnehmen, die sich unter dem Stichwort „gerechte Verteilung“ zusammenfassen lässt. Die Regierung betonte häufig ihr Ziel, die Lasten der Konsolidierungspolitik gerecht zu verteilen und den Stärksten in der Gesellschaft die größten Lasten aufzubürden (etwa durch die Reichensteuer, s.o.).⁵³⁰ Zudem analysierte sie die verteilungspolitische Wirkung der Konsolidierungspolitik ausführlich und zeigte, dass die obersten Einkommenschichten das Gros der Konsolidierungslasten trugen. Im Budgetentwurf für das Haus-

⁵²⁸ Interview mit Olof Johansson, Zeile 114-117 (Anhangband II).

⁵²⁹ Etwa in der Rede von Göran Persson zur Einbringung des Nachtragshaushalts im Frühjahr 1995, in der er die kurzfristigen Sparmaßnahmen mit dem langfristigen Ziel verbindet, beim nächsten Konjunkturabschwung gerüstet zu sein und den Kern des Sozialstaats dann erhalten zu können (Riksdag 1994d).

⁵³⁰ Interview mit Göran Persson, Zeile 352-358, Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 123-128 (Anhangband II).

haltsjahr 1995/96 umfassten die Ausführungen zu den verteilungspolitischen Effekten ein eigenes Kapitel (Riksdag 1994d: 50-56). Diese Strategie ermöglichte es zudem, den Einfluss von Partikularinteressen zurück zu drängen (Henriksson 2007: 19):

„The idea is to signal that you are not partisan and that the budget deficit is a general problem that everyone should participate in solving. As a politician you can never explain why you need to cut pensions alone. But if, at the same time, you cut child benefits and unemployment insurance and raise income tax for the richest, you are on safe ground. The idea is to not single out the losers.“

Ein weiterer wichtiger Teil der Kommunikationsstrategie beruhte darauf, die Vorgängerregierung für die Ausgangslage verantwortlich zu machen (*Blame the predecessor*). Ingvar Carlsson: „We could say: Okay, we cleaned up after the bourgeoisie government. Unfortunately you decided to have a bourgeoisie government between 1991 and 94, now we are cleaning up once again. Please instead of criticise us, now see that we never come in the same situation again“.⁵³¹ Hinweise auf diese Strategie lassen sich auch in verschiedenen Redeauszügen und offiziellen Regierungsdokumenten finden. So steht im Haushalt für das Budgetjahr 1995/96: „Die Arbeitslosigkeit und die daraus folgende staatsfinanzielle Krise sind nicht nur ein Resultat von internationaler Konjunkturschwäche und strukturellen Problemen. Sie sind auch das Ergebnis von politischem Unvermögen die Probleme zu behandeln, die sich Schweden als Nation in den vergangenen Jahren gestellt haben“ (Riksdag 1994d: 3). Die Bildt-Regierung wurde zum Sündenbock für die ökonomische Lage Anfang der 90er gestempelt und bekam damit auch die Verantwortung für die schmerzhaften Konsolidierungspakete der Nachfolgerregierung zugeschoben – auch wenn die Sozialdemokraten wussten, dass auch die verfehlte sozialdemokratische Wirtschaftspolitik Ende der 80er Jahre zur tiefen Krise beigetragen hatte. Göran Persson:⁵³²

„It was the right-wing government that was linked to it [die Krise, d. Verf.] and I hadn't any reason to share those burdens with them. They got the full responsibility. But in my book from 97, I think, 'Den som är satt I skuld', I elaborated about this and I said that also the social-democrats were responsible. But not in the acute phase – it was they, it was they...“

Eine fünfte Kommunikationsstrategie bestand darin, die Wähler nach der Wahl 1994 darauf hinzuweisen, dass sie wissentlich die Sozialdemokraten mit ihrer Sparpolitik – einschließlich des „offenen Mandats“ – ins Amt gewählt hatten. Ingvar Carlsson bemühte dieses Argument, um etwa die Absenkung der Lohnersatzraten 1995 zu rechtfertigen – eine Kürzung, die von der Chefin der Linkspartei Gudrun Shyman als „Verrat“ an den Versprechungen des Wahlkampfes bezeichnet wurden (Riksdag 1995d)⁵³³.

⁵³¹ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 273-276, Interview mit Göran Persson, Zeile 376-381 (Anhangband II).

⁵³² Interview mit Göran Persson, Zeile 378-381 (Anhangband II).

⁵³³ Interview mit Ingvar Carlsson, Zeile 379-384 (Anhangband II).

Schließlich lassen sich Anzeichen dafür finden, dass die schwedische Regierung versuchte, die kurzfristigen Kürzungsmaßnahmen mit der Aussicht auf Entlastungen in der Zukunft zu kombinieren.⁵³⁴ Zwar nicht im ersten Jahr, weil dort solche Versprechungen das Krisenbewusstsein abgeschwächt hätten. Jedoch enthielt bereits die *Tillväxtproposition* vom Herbst 1995 deutliche Hinweise darauf, dass nun andere Ziele in den Vordergrund rückten. Noch deutlicher wurde dies im Jahr 1996, als Göran Persson beschloss, die Zuweisungen an die Kommunen mit den *Persson-Pengarna* (Persson-Geld) anzuheben und weitere Erhöhungen in Aussicht stellte.⁵³⁵ Ein weiteres Beispiel für Versprechungen von Entlastungen bzw. einer Erstattung der Kürzungen war die Ankündigung, die Belastungen der Arbeitnehmer durch erhöhte Sozialbeiträge „Krone für Krone“ zurückzuzahlen.⁵³⁶ Die erhöhten Arbeitnehmerbeiträge (*Egenavgifter*) waren für die Linkspartei ein wichtiger Kritikpunkt gewesen und auch innerhalb der Sozialdemokraten nicht unumstritten. Auch deshalb entschied sich Persson, mit dem Versprechen in den Wahlkampf zu ziehen, die Belastungen der Arbeitnehmer aus der Sanierungszeit zurückzuzahlen (Persson 2007: 174).

6.2.2.3 Zusammenfassung

Die schwedische Regierung hat mithilfe verschiedener Strategien versucht, die negativen Effekte von Konsolidierungspolitik auf die Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu minimieren. Sie setzte zum einen auf der organisatorischen Seite der Konsolidierungspolitik an. Ziel war es dabei, die einzelnen Sparpakete so zu planen, dass deren Vermittlung an die Wählerschaft erleichtert wird. Wichtige Maßnahmen waren die gute Vorbereitung der Konsolidierungspolitik im Wahlprogramm („offenes Mandat“) und die zeitliche Ausgestaltung (Frontlastigkeit).

Zudem hat die schwedische Regierung versucht, über die gezielte Kommunikation der Konsolidierungspolitik die negativen Auswirkungen auf die Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu begrenzen. Es gab zwar keinen festgeschriebenen Kommunikationsplan, aber, so die Aussage von Göran Persson, „I and my closest were extremely aware of that we needed to have a communication strategy“.⁵³⁷ Basierend auf einer Auswertung zentraler Redebeiträge der Regierung sowie von Interviews mit den politischen Entscheidungsträgern konnten insgesamt sechs unterschiedliche Botschaften identifiziert werden, die von der Regierung strategisch eingesetzt wurden.

⁵³⁴ Zwar verneint Göran Persson dies auf die direkte Frage im Interview, an anderer Stelle nennt er jedoch durchaus, dass die am Ende der Legislaturperiode beschlossenen und versprochenen Entlastungen den Zweck hatten, eine bessere Stimmung innerhalb der sozialdemokratischen Partei bzw. bei den Wählern zu schaffen.

⁵³⁵ Allerdings schreibt Persson selbst, dass nicht nur die starken Belastungen der Kommunen durch die Sparpolitik der Grund für die Erhöhung der Zuweisungen waren. Vielmehr ging es auch darum, die Stimmung in der eigenen Partei mit Blick auf den Wahlkampf 1998 aufzuhellen (Persson 2007: 160).

⁵³⁶ Interview mit Göran Persson, Zeile 359-363 (Anhangband II).

⁵³⁷ Interview mit Göran Persson, Zeile 349-350 (Anhangband II).

Tab. 6.1: Strategische Vermittlung der schwedischen Konsolidierung im Überblick

	Strategie	Ziel bzw. Folge
Organisatorische Vermittlungsstrategien	Zeitliche Schwerpunktsetzung der Konsolidierung Langfristigkeit der Konsolidierung und Aufbau von Unterstützung für den Kurs	Frontlastige Konsolidierung nutzt das Gelegenheitsfenster nach dem Wahlsieg aus. <ul style="list-style-type: none"> • Klare Ziele und langfristige Anlage erhöhen Transparenz gegenüber Wählern und zwingen die Opposition sich ebenfalls an den Zielen auszurichten. • Systematische Unterschätzung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führt zur regelmäßigen Übererfüllung der Zielmarken (Etappensiege). Dies baut gesellschaftliche Unterstützung für den Konsolidierungskurs auf.
	Vorbereitung der Konsolidierung im Wahlkampf	<ul style="list-style-type: none"> • Wahlprogramm mit konkreten Sparvorschlägen führt zu Krisenbewusstsein. • Offenes Mandat als wichtiges Instrument, um zusätzliche Kürzungen zu rechtfertigen.
	<i>Blame Avoidance</i> durch versteckte Kürzungen	Abschaffung von Indexierungen als versteckte Einsparmöglichkeit .
	Einbeziehung aller gesellschaftlicher Gruppen	Ausgeglichenes Konsolidierungsprofil, das alle gesellschaftlichen Gruppen einbezieht, erhöht Akzeptanz.
	Strategie	Botschaften der Kommunikation
Kommunikationsstrategien	Appell an Nationalstolz und demokratische Grundrechte	Entscheidung des Marktes über die Ausrichtung der nationalen Politik als Bedrohung für die politische Souveränität des Landes. → Konsolidierung als Sicherung der demokratischen Selbstbestimmung.
	Darstellung der Konsolidierungspolitik als Sparpolitik mit sozialem Gewissen	<ul style="list-style-type: none"> • Kürzungspolitik zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates: Sozialdemokraten als Bewahrer des Wohlfahrtsstaates im Kontrast zur bürgerlichen Sparpolitik, die auf Abbau des Sozialstaates abzielt. • Gerechte Verteilung der Konsolidierungslasten: Versuch der Sparpolitik ein sozialdemokratisches Profil zu geben und Partikularinteressen abzuwehren.
	<i>Blame Avoidance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Blame the Predecessor</i>: Bürgerliche Vorgängerregierung als Sündenbock für Konsolidierungspolitik. • <i>Blame the Markets</i>: Märkte als Sündenbock für Konsolidierungspolitik.
	Konsolidierung als nationale Aufgabe	Ausgeglichene Verteilung: Jeder muss zur Konsolidierung beitragen.
	Legitimation der Sparmaßnahmen	Rechtfertigung der Kürzungspolitik durch das Wahlprogramm: „offenes Mandat“.
Erweckung von Hoffnung auf bessere Zeiten	Kombination der Sparprogramme mit der Ankündigung von Entlastungen in der Zukunft.	

6.3 Reformstrategien im Rahmen der belgischen Haushaltskonsolidierung

6.3.1 Strategische Schachzüge in der politischen Arena

Regierungen stoßen bei der Durchsetzung von Reformpolitik auf politische und institutionelle Hindernisse, die sie durch strategische Schachzüge umschiffen können (vgl. 3.3.3). Das politische System Belgiens bietet einige solcher Blockademöglichkeiten: Parteien und Minister im Kabinett, die Fraktionen im Parlament, sowie regionale Interessenskonflikte. An diesen Stellen im Politikprozess sind strategische Schachzüge zu erwarten.

6.3.1.1 Entscheidung im Kabinett

Der Einfluss einzelner Ressortminister im Kabinett

Einzelne Ressortminister können Konsolidierungspolitik blockieren, in dem sie im Kabinett gegen Sparpakete opponieren und auf eine Aufweichung des Konsolidierungskurses drängen. Diese Gefahr war auch während der belgischen Konsolidierung gegeben – zumal nicht nur parteipolitische Konflikte die Arbeit der Koalition erschwerten, sondern auch regionale Interessen. Die Regierungsspitze versuchte dieser konsolidierungshemmenden Dynamik im Kabinett strategisch entgegen zu wirken.

Eine erste wichtige Maßnahme bestand darin, dass Premierminister Dehaene schon während der Bildung der Regierung deutlich machte, dass die zentrale Aufgabe die Qualifikation für die EMU und die Reduzierung des Defizits sei. Die Titulierung der Regierung als „Notfall-Kabinett“ (s.o.) und die Einigung auf ein Notfallprogramm ermöglichten es Dehaene nicht nur die eigene Partei von einer Regierungsbeteiligung zu überzeugen (Coutennier 1993: 364). Vielmehr schuf Dehaene damit eine klare Zielrichtung für die Regierungspolitik – die Ausrichtung der Regierungsagenda auf die Überwindung der Wirtschaftskrise und die Finanzpolitik.

Zweitens wirkte Dehaene einer konsolidierungshemmenden Dynamik im Kabinett entgegen, indem er dem Finanz- und dem Budgetminister den Rücken stärkte.⁵³⁸ Philippe Maystadt berichtet im Interview, Dehaene habe ihn deutlich mehr als sein Vorgänger Wilfried Martens unterstützt, „um notwendige finanzpolitische Maßnahmen durchzusetzen, die nicht unbedingt nach dem Geschmack von allen Leuten waren“.⁵³⁹ Die starke Unterstützung des haushaltspolitischen Kurses durch den Premier ermöglichte es, die Versuche von Kabinettsministern zu torpedieren, das eigene Ressort vor Einschnitten zu schützen. Jean-Luc Dehaene dazu: „Es ist uns gelungen die Minister davon zu überzeugen, dass es nichts bringt, das eigene Budget aufzublasen, um es

⁵³⁸ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 172-182 (Anhangband II).

⁵³⁹ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 82-103 (Anhangband II).

danach zu kürzen, sondern dass es von Anfang an seriös sein muss. Und die Minister haben ihre Verwaltung überzeugt. Also in dieser Hinsicht hat sich die Mentalität wirklich verändert.“⁵⁴⁰

Ein dritter strategischer Schachzug war es, die Finanzplanung mittelfristig auszurichten. Bis 1992 arbeitete die belgische Regierung mit Einjahresbudgets. Die erste Budgetministerin der Regierung Dehaene, Mieke Ofeciers, ging dann mit dem Budget 1993 erstmals dazu über, die Effekte von budgetären Maßnahmen über mehrere Jahre zu berechnen. Jean-Luc Dehaene: „Das [die mehrjährige Finanzplanung, d. Verf.] hat es uns erlaubt ganz klar zu sehen, dass Einmalmaßnahmen nichts helfen, sondern dass wir eher Mechanismen umsetzen müssen, die einen anwachsenden Effekt haben, dass das die guten Maßnahmen sind“.⁵⁴¹ Die Ausrichtung der Haushaltspolitik auf mehrere Jahre erhöhte die Budgetdisziplin im Kabinett.

Der vierte Schachzug bestand darin, dass Premierminister Dehaene die wichtigsten Entscheidungen zur Haushaltskonsolidierung nicht im Gesamtkabinett besprach. Vielmehr gab es eine Art Kernkabinett aus ihm und den vier wichtigsten Vertretern der Koalitionsparteien, die in der Regel zugleich die Vize-Premierminister waren.⁵⁴² Jean-Luc Dehaene dazu im Interview: „Es sind sie [die Politiker des inneren Zirkels, d. Verf.], die die Richtung vorgeben und die anderen Minister werden vor das Gericht zitiert, wenn Sie so wollen. Ins Gesamtkabinett geht es erst in der nächsten Phase“.⁵⁴³ Durch diese Vorgehensweise reduzierte sich die Zahl der Personen, die an den zentralen Gesprächen beteiligt waren. Dadurch schwächte sich das *Common Pool Problem* ab und die ausgabensteigernde Dynamik eines großen Kabinetts wurde gebremst.

Der Einfluss von Koalitionsparteien

Eine zweite Quelle für die Blockade von politischen Vorschlägen in der Regierung selbst ist die parteipolitische Zusammensetzung. Koalitionspartner können politische Projekte schon regierungsintern modifizieren, abbremsen oder blockieren. Während der belgischen Konsolidierung amtierte eine Regierung, die aus vier Parteien bzw. zwei Parteienfamilien bestand. Mit Blick auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik verlief die Konfliktlinie zwischen den Parteienfamilien – und vor allem zwischen der wallonischen PS und der flämischen CVP. Dass die Konsolidierung des Bundeshaushalts dennoch gelang, ist insbesondere drei Faktoren zuzuschreiben.

Zum einen schaltete der Regierungschef Streitigkeiten in der Koalition dadurch aus, dass er schon im Koalitionsvertrag ein klares Bekenntnis der Partner zum Notfallprogramm und den Maastricht-Zielen forderte. Dieses Vorgehen entspricht der *Commitment*-Strategie in Bezug auf den Budgetprozess (Hallerberg 2004). Das klare öffentliche Bekenntnis aller Koalitionspartner zu gemeinsamen Zielen erhöhte das Risiko für einzelne Parteien, in späteren Verhandlungen auszuscheren.

⁵⁴⁰ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 200-203 (Anhangband II).

⁵⁴¹ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 207-210 (Anhangband II).

⁵⁴² Dieses Verfahren war keine Erfindung Dehaenes, sondern existierte bereits länger (Schilling/Täubrich 1990: 66).

⁵⁴³ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 215-217 (Anhangband II).

Zum zweiten integrierte Premierminister Dehaene die wichtigsten Vertreter der Parteien in die Regierung (ab 1993). Einzige Ausnahme war die PS, deren Parteipräsident Philippe Busquin keinen Ministerposten innehatte. Wie entscheidend die Einbindung wichtiger Parteivertreter in die Regierungsarbeit war, zeigte etwa die Regierungskrise im Frühjahr 1993. Damals scheiterten die Verhandlungen über die Budgetkontrolle auch deshalb, weil die CVP-Minister in ihrer Partei nicht stark genug waren. Jean-Luc Dehaene beschreibt die Situation wie folgt: „Ich hatte zwei Vize-Premierminister – von den französischsprachigen Sozialisten und von meiner eigenen Partei –, die nicht fähig waren eine Position einzunehmen, die sie in ihrer Partei verteidigen konnten. Sie wurden die ganze Zeit durch die Reaktionen ihrer Parteipräsidenten destabilisiert.“⁵⁴⁴

Kurzfristig behob Dehaene diese Situation durch seinen Rücktritt und die darauffolgenden direkten Verhandlungen über das Sparpaket mit den Parteipräsidenten. Um auch langfristig solche Situationen zu vermeiden, baute der Premier sein Kabinett um und tauschte die bisherige Budgetministerin Mieke Offeciens aus:⁵⁴⁵

„Technisch gesehen hat die Budgetministerin gute Arbeit geliefert – sie hat zum Beispiel die mehrjährige Finanzplanung eingeführt. Aber der wichtigste Parteivertreter [der CVP, d. Verf.], M. Delcroix, und sie waren beide neue Minister. Aus meiner eigenen Partei waren es praktisch nur neue Minister, was dazu führte, dass ich oberster Parteivertreter in der Regierung und Premierminister gleichzeitig sein musste. Und so etwas, das geht nicht. Und deshalb habe ich erst ab dem Moment richtig gut funktionieren können, als M. van Rompuy in die Regierung gekommen ist, der vorher Parteipräsident war und damit die Autorität und die Erfahrung hatte, um das Ganze zu führen.“

Nach der Kabinettsumbildung hatte Jean-Luc Dehaene also zentrale Personen aus drei der vier Koalitionsparteien in die Regierung integriert – und mit der Sonderrolle des PS-Chefs Philippe Busquin konnte er umgehen.⁵⁴⁶ Insbesondere seine eigene Partei hatte er durch den strategischen Schachzug mit der Integration von van Rompuy ins Kabinett deutlich besser im Griff als zuvor.

Zum dritten gelang die Konsolidierung dank der Fähigkeit des Premierministers (*Démineur*), Kompromisse zwischen den beiden großen Parteien in der Regierung zu schmieden. Dabei lassen sich zwei Techniken beobachten. Erstens ließ Dehaene Verhandlungen über wichtige Konsolidierungspakete durch Expertengremien vorbereiten, an denen die Vertreter der Parteien beteiligt waren. So sorgten die Diskussionen im CSF dafür, dass die Parteien bereits vor den Verhandlungen in der Regierung über den Stand der Dinge, die jeweiligen Verhandlungspositionen und mögliche Lösungswege informiert waren. Zudem erzeugten die Jahresberichte und die Empfehlungen des CSF, die dessen nach parteipolitischen Schema besetzter Vorstand verabschiedete, eine gewisse Konvergenz der politischen Positionen. Der vom CSF beschlossene Konsolidierungsfahrplan war bereits eine Art politischer Kompromiss, der dann von der Koalition inhaltlich mit Sparmaßnahmen gefüllt wurde. Noch deutlicher zeigt sich die wichtige Rolle von Expertengremien im Zusammenhang mit den Ver-

⁵⁴⁴ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 131-134 (Anhangband II).

⁵⁴⁵ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 228-235 (Anhangband II).

⁵⁴⁶ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 148-149 (Anhangband II).

handlungen über den *Plan Global*. Hier war die Basis für die *Note Dehaene* der Abschlussbericht der Verplaetse-Kommission. Premierminister Dehaene wählte dabei die Mitglieder des Gremiums nicht nur unter fachlichen Gesichtspunkten aus. Zwar standen die Kommissionsmitglieder der Sanierung der öffentlichen Finanzen positiv gegenüber, aber sie waren vor allem auch Vertrauensleute der Parteipräsidenten der Koalitionsparteien. Premierminister Dehaene schildert seine Strategie bei der Besetzung der Kommission wie folgt:⁵⁴⁷

„Auch wenn ich es ihnen [den Mitgliedern der Kommission, d. Verf.] nicht gesagt hatte und sogar gesagt hatte, dass sie es nicht dürfen – ich wusste genau, dass sie, während wir in der kleinen Gruppe arbeiteten, eine gewisse Rückkopplung mit ihrer Partei suchten und dabei gleichzeitig weiter gingen, als es die Parteien von sich aus gemacht hätten. Und ich wusste also auch, dass [die Vorschläge des Kommissionsberichts, d. Verf.] auf der politischen Ebene durchgehen würden.“

Die Ausarbeitung des Kommissionsberichts sorgte also für eine Konvergenz der Meinungen zwischen den Regierungsparteien. Beide Beispiele zeigen: Der strategische Einsatz von regierungsnahen Expertengremien half bei der Konsensbildung im Kabinett.

Eine zweite Technik des Premierministers, um einen Konsens in seiner Regierung zu erreichen, bestand darin, die Koalitionspartner in kritischen Phasen stark unter Druck zu setzen. Damit wurden Konflikte unterdrückt. Bei der Durchsetzung des *Plan Global* bestand der Premierminister zum Beispiel auf einem sehr engen Zeitplan. Und bei den schwierigen Verhandlungen über die Budgetkontrolle 1993 erhöhte Dehaene durch seinen zeitweiligen Rücktritt den Erfolgsdruck aufs Äußerste – auch weil der bereits ausgehandelte Kompromiss der Staatsreform bei einer Neuwahl wieder aufgeschnürt worden wäre. Der Premier ging teilweise hohes Risiko – und war erfolgreich.

Regionale Konflikte in der Regierung

Neben den klassischen Konflikten zwischen Ministern und Koalitionsparteien liegt im belgischen Fall mit der regionalen Dimension eine weitere spezifische Quelle für regierungsinterne Blockaden vor. Konflikte zwischen den Sprachgemeinschaften sind ein häufiger Grund für Regierungskrisen und hatten unter anderem auch zum Fall der letzten Regierung Martens beigetragen. Premierminister Dehaene wusste um diese Problematik. Seine strategische Reaktion war, die Frage der Staatsreform von Beginn an von der Agenda der Regierung zu streichen.⁵⁴⁸ Diese hochsensiblen Debatten sollten die Parteien des Parlaments und die Sprachgemeinschaften führen, nicht seine Minister im Kabinett. Damit neutralisierte der Premier ein großes Konfliktpotenzial, das die Konsolidierungspolitik hätte gefährden können.⁵⁴⁹

⁵⁴⁷ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 86-93 (Anhangband II).

⁵⁴⁸ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 325-327 (Anhangband II).

⁵⁴⁹ Interdependenzen zwischen den Diskussionen um die Staatsreform und um die Haushaltskonsolidierung (beispielweise im Frühjahr 1993) konnte Dehaene freilich mit dieser Strategie nicht völlig ausschalten, er reduzierte sie jedoch.

6.3.1.2 Entscheidung im Parlament (*Chambre des Représentants*)

Die Regierungsfractionen im Parlament haben einen Einfluss auf den politischen *Outcome* und können zu Vetospielern werden. In der Regel entscheidet der Grad der Fraktionsdisziplin darüber, inwieweit sich eine Regierung der Unterstützung ihrer Fraktionen sicher sein kann. Der belgische Fall zeigt, dass insbesondere die Fraktionen in der Abgeordnetenkammer (*Chambre*) für Schwierigkeiten sorgten. Dabei beehrten die Abgeordneten der christdemokratischen Fraktionen tendenziell eher gegen die Pläne der Regierung auf als die Sozialisten. Philippe Maystadt erklärt dazu:⁵⁵⁰

„Die Sozialisten sind sehr schwierig in den Verhandlungen, aber wenn einmal die Entscheidung gefällt ist, dann gelingt es ihnen normalerweise, eine gewisse Disziplin in der Parlamentsfraktion herzustellen. Und deshalb gab es übrigens manchmal Probleme in den Beziehungen mit dem Parlament, weil die Sozialisten sagten: Wenn in der Regierung etwas entschieden ist, dann müssen sich die Abgeordneten einordnen. Was bei den Christdemokraten ein wenig anders ist, weil man bei den Christdemokraten die Autonomie der Parlamentsfraktionen stärker respektiert.“

Ein Beispiel für die Rolle der christdemokratischen Parlamentsfraktion ist die Entscheidung über den Haushalt für das Jahr 1993, als die Fraktion gegen den ursprünglichen Haushaltsentwurf opponierte und ein Zusatzpaket mit Einsparungen durchsetzte (vgl. 5.3.2). In anderen Fällen mussten bestehende Pakete wieder aufgeschnürt und abgeschwächt werden.⁵⁵¹ Die Regierung versuchte, dieser Problematik in zwei entscheidenden Phasen, bei der Umsetzung des *Plan Global* und in den letzten Monaten vor der Evaluation der Finanzpolitik im Hinblick auf die Teilnahme an der EMU, durch einen strategischen Schachzug zu entkommen: Durch die Anwendung von *Pouvoirs Spéciaux*.⁵⁵² Im Hinblick auf die Implementierung der Maßnahmen des *Plan Global* basierte die Bevollmächtigung zur Anwendung der Spezialrechte auf dem Wettbewerbsgesetz von 1989 (s.o.). Dies ermöglichte es der Regierung, die beschlossenen Maßnahmen, so sie sich inhaltlich auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bezogen, noch im Jahr 1993 per *Arrêté Royal* in Kraft zu setzen und damit einer schwierigen Parlamentsdebatte aus dem Weg zu gehen. Im Sommer 1996 erbat Regierungschef Dehaene erneut Spezialrechte, um die in den drei Rahmengesetzen vorgesehenen Regelungen umzusetzen. Das Rahmengesetz für die Finanzpolitik begründete die Regierung damit, dass sie im Referenzjahr für die Evaluierung der

⁵⁵⁰ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 248-256 (Anhangband II).

⁵⁵¹ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 256-259 (Anhangband II).

⁵⁵² Diese Spezialrechte ermöglichen es der Regierung durch „königliche Erlasse“ (*Arrêté Royal*) Gesetze zu modifizieren oder außer Kraft zu setzen, ohne diese im Parlament zur Abstimmung stellen zu müssen. Das Parlament verleiht der Regierung die *Pouvoirs Spéciaux* für eine gewisse Zeit durch die Verabschiedung eines Bevollmächtigungsgesetzes (*Loi d’Habilitation*). Das Parlament bleibt freilich die politische Kontrollinstanz und könnte die Entscheidungen der Regierung – theoretisch – durch eigene Initiative außer Kraft setzen oder verändern. Eine weitere gängige Regelung ist es, im Bevollmächtigungsgesetz festzulegen, dass nach Ende der Zeit der *Pouvoirs Spéciaux* die dort geschaffenen Rechtsakte der Exekutive durch das Parlament bestätigt werden müssen. Für Aufklärung in diesen speziellen Verfahrensfragen der belgischen Gesetzgebung dankt der Verfasser Prof. Bernard Blero.

Maastricht-Kriterien (1997) schnell reagieren können müsse. Die *Pouvoirs Spéciaux* waren in beiden Fällen ein strategischer Schachzug, um die Parlamentsfraktionen zu disziplinieren.⁵⁵³

Außerhalb dieser beiden Sondersituationen bündelte die Regierung wichtige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung nach Möglichkeit in Programmgesetzen (*Loi-Programme*), sodass einzelne Gesetzesteile nicht separat diskutiert und abgestimmt werden konnten.⁵⁵⁴ So etwa bei den Teilen des *Plan Global*, die aufgrund des fehlenden Bezugs zur Wettbewerbsfähigkeit, nicht als Dekret sondern als Gesetz im März 1994 im Parlament verabschiedet wurden.

6.3.I.3 Entscheidung im Parlament (*Sénat*)

Das politische System Belgiens verfügte zu Anfang der Konsolidierungsperiode noch über zwei institutionell gleichberechtigte Kammern – den Senat und die Abgeordnetenkammer. Eine reale Vetoposition des Senats (als kompetitiver Vetospieler) lag jedoch nicht vor, weil die Regierung in beiden Kammern die Mehrheit hatte. Zudem hatte sich in Belgien die Abgeordnetenkammer in der Praxis immer stärker zur Hauptarena der politischen Diskussionen entwickelt, während der Senat – auch aufgrund seiner geringeren demokratischen Legitimierung – an Wichtigkeit einbüßte (Schilling/Täubrich 1990: 64).⁵⁵⁵ Durch die Verfassungsreform 1993 verlor der Senat auch institutionell seine Rolle als gleichwertige Kammer des Parlaments und wurde zu einer Kammer der Reflexion. Die Strategien der Regierung waren daher vor allem auf die Abstimmungen in der *Chambre* ausgerichtet (s.o.), inhaltlich betrafen sie jedoch beide Kammern gleichermaßen.

6.3.I.4 Staatsaufbau

Die Bundesregierung hatte aufgrund der föderalen Struktur Belgiens nur zum Teil Einfluss auf die fiskalische Performanz des Gesamtstaats. Schließlich führte die zunehmende Föderalisierung auch zu einer zunehmenden fiskalischen Dezentralisierung. Die Prozessanalyse (5.3.3.4) hat bereits deutlich gemacht, dass während der 90er Jahre die Transferzahlungen des Bundes an die *Entité II* durch die Bestimmungen im LSF zunahmen, gleichzeitig jedoch aus politischen Gründen auf eine nennenswerte Beteiligung der C&R an der Konsolidierung verzichtet wurde. Die C&R mussten also das Blockadepotenzial gar nicht benutzen, über das sie, wenn auch nicht institutionell, so doch aufgrund des spezifisch belgischen Kontexts verfügten. Vielmehr reagierte die Regierung in vorausseilendem Gehorsam und sah von einer Veränderung der beschlossenen Gesetze zu Lasten der C&R ab, obwohl damit ein größerer Teil der Konsolidierungsanstrengung beim Bund anfiel.⁵⁵⁶

Dennoch versuchte die Bundesregierung, zumindest eine Kontrolle über die finanzielle Entwicklung der Haushalte der *Entité II* zu erreichen. Aufgrund der Empfindlichkeiten, die in Belgien mit solchen Fragen verbunden sind, war hier besonderes strategisches Fingerspitzengefühl gefragt. Die Verpflichtung der C&R auf

⁵⁵³ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 173-176 (Anhangband II).

⁵⁵⁴ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 186-188 (Anhangband II).

⁵⁵⁵ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 196 (Anhangband II).

⁵⁵⁶ Interview mit Réginald Savage, Zeile 309-319 (Anhangband II).

festen Regeln für die Finanzpolitik gelang schließlich über die Stärkung des CSF. Diese unabhängige Institution, in der gleichzeitig Vertreter von C&R und Bund vertreten waren, übernahm die Rolle des Kontrollleurs der Entwicklung der Finanzen der *Entité II*. Da der CSF gleichzeitig auch die Erfüllung des Konvergenzplans überwachte, kam ihm eine große Autorität zu. Grundlage für die Empfehlungen des Gremiums waren die zwei allgemein anerkannten Grundprinzipien, die bereits im LSF festgelegt worden waren. Der CSF gab auf dieser Basis konkrete Entwicklungspfade auch für die Haushalte der C&R vor. Die Vertreter der *Entité II* akzeptierten diese Leitlinien, und der Bundesregierung gelang es schließlich, auf deren Basis in expliziten Vereinbarungen den Beitrag der C&R an der Konsolidierung festzuschreiben (*Accords de Coopération* von 1994 und 1996). Wie schon auf der Ebene der Parteien war es aus strategischer Sicht entscheidend, eine quasi-objektive Plattform zu schaffen, die unter Einbeziehung der beteiligten Partner (hier: C&R und Bund) einen Kompromiss festlegt. Erst dies ermöglichte eine echte Vereinbarung zwischen den Verhandlungspartnern.⁵⁵⁷

6.3.1.5 Zusammenfassung

Die belgische Haushaltskonsolidierung bestand aus einer Reihe wichtiger Sparpakete, die von der Regierung zwischen 1992 bis 1997 durchgesetzt wurden. Jede der einzelnen Maßnahmen war der Gefahr ausgesetzt, im politischen Prozess modifiziert, abgebremst oder blockiert zu werden. Der vergangene Abschnitt hat herausgearbeitet, mit welchen strategischen Schachzügen es der Regierung um Premierminister Jean-Luc Dehaene gelang, die Durchsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen zu gewährleisten.

Innerhalb des Kabinetts lassen sich drei mögliche Bockladepositionen ausmachen: Die Minister, die Koalitionsparteien und regionale Konflikte. Eine Aufweichung des Konsolidierungskurses durch einzelne Minister verhinderte Premierminister Dehaene durch vier Schachzüge: Die Schaffung eines spezifischen Regierungsauftrages (Notfallprogramm), die Unterstützung seines Finanzministers, die Stärkung der mittelfristigen Finanzplanung und die Entscheidung über zentrale Fragen der Budgetpolitik in einem Kernkabinetts. Eine Blockade von Konsolidierungspaketen durch Koalitionsparteien wurde dadurch abgewehrt, dass diese sich zuvor öffentlich im Koalitionsvertrag zum Sparziel bekannten (*Commitment*). Gleichzeitig gelang es Premierminister Dehaene durch eine spezifische Strategie, die vor allem aus der Vorschaltung von Expertengremien sowie der Erzeugung von Druck bestand, die Koalition zu gemeinsamen Entscheidungen zu bewegen. Einer Belastung des Konsolidierungskurses durch Konflikte um die Staatsreform beugte Dehaene schließlich dadurch vor, dass er die institutionelle Reform von der Agenda der Regierung nahm. Im Verhältnis zu den Parlamentsfraktionen, die ein zweiter potentieller Vetospieler sind, gelang es der Regierung, die umstrittensten Entscheidungen durch *Pouvoirs Spéciaux* durchzusetzen und somit ein Aufknüpfen von Konsolidierungspaketen zu verhindern. War dies nicht möglich, bündelte man Einzelentscheidungen in Paketgesetzen (*Loi-Programme*).

⁵⁵⁷ Zu den Grundprinzipien der Entwicklungspfade für die Finanzen der C&R, den Anpassungen und den Verhandlungen eignet sich ein Blick in das Interview mit Réginald Savage (Zeile 323-384 (Anhangband II)), der als Mitarbeiter des CSF direkt beteiligt war.

Schließlich stellte die föderale Struktur ein mögliches Hindernis für Konsolidierungspolitik dar. Obwohl eine Beteiligung der C&R an der Konsolidierung in nennenswertem Umfang nicht möglich war, gelang es der Regierung durch den strategischen Einsatz des CSF als unabhängiger Institution zumindest die Entwicklung der Haushalte der C&R zu überwachen.

6.3.2 Die strategische Vermittlung der Haushaltskonsolidierung in Belgien

Regierungen empfinden einen Zielkonflikt, wenn sie vor der Aufgabe stehen, eine Haushaltskonsolidierung umzusetzen. Sie fürchten eine Abstrafung durch das Elektorat. Dieser Zusammenhang ist die Basis für das theoretische Modell zur Untersuchung rückbauorientierter Reformstrategien, das in Kapitel 3 vorgestellt wurde. Dabei ist nicht entscheidend, ob der Zielkonflikt tatsächlich vorliegt.

Dass sich die verantwortlichen belgischen Politiker des Zielkonflikts bewusst waren, steht außer Frage. Auszüge aus dem Interview mit dem damaligen Premierminister Jean-Luc Dehaene bestätigen dies:⁵⁵⁸

„Frage: Waren Sie sich im Klaren darüber, dass die Konsolidierungspolitik einen Effekt auf die nächsten Wahlen haben könnte?

Dehaene: *Nun ja, man darf eben auf keinen Fall abwarten. (...) Man muss so etwas am Anfang der Wahlperiode machen und hoffen, dass es bereits sichtbare Früchte der Anstrengungen zum Zeitpunkt der nächsten Wahlen gibt. Und dann gibt es da auch noch psychologische Techniken.“*

Auch der damalige Parteichef der PS, Philippe Busquin, glaubt an einen negativen Zusammenhang zwischen Konsolidierungspolitik und Wahlerfolg:⁵⁵⁹

„Frage: Mit Konsolidierungspolitik gewinnt man nicht unbedingt Wahlen...

Busquin: *Oh nein! Wir haben die Wahlen verloren. Jedes mal ein wenig. Und 1995 haben wir schon 2 bis 3 Prozent verloren. (...)*

Frage: Schreiben Sie das der Sparpolitik zu?

Busquin: *Ja, dadurch haben wir ein wenig verloren, das ist klar. Zum Beispiel die Lehrer. Wir haben einen Teil der Wählerschaft der Lehrer verloren, weil wir die Zahl der Lehrer reduziert haben. (...) Ein Teil der Wählergruppe der Lehrer, die traditionell für die Sozialisten gestimmt haben, ist zu den Grünen abgewandert.“*

Für wie scharf politische Akteure den Zielkonflikt zwischen Sparpolitik und Wiederwahlwahrscheinlichkeit einschätzen, hängt einerseits davon ab, wie stark die Wähler die geplanten *Policy* ablehnen und andererseits von der Stärke des Parteienwettbewerbs. Hinsichtlich des Parteienwettbewerbs lässt sich für die belgische Konsolidierungsphase kein klares Urteil fällen. Zwar hatte sich Guy Verhofstadt durch die Formierung der VLD vor den Wahlen 1995 als klare Alternative zum Premierminister positioniert. Allerdings bedingt das politische System Belgiens Koalitionsregierungen – wobei etwa die Christdemokraten bis zur Wahl 1999 an

⁵⁵⁸ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 240-243 (Anhangband II).

⁵⁵⁹ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 198-211 (Anhangband II).

allen Regierungen nach dem 2. Weltkrieg beteiligt waren. Eine Wahlniederlage der Regierung und ein Wechsel auf dem Posten des Premierministers waren also durchaus denkbar, allerdings hatten sowohl Christdemokraten als auch Sozialisten berechtigte Hoffnungen, im Fall einer Niederlage dennoch zu Koalitionsgesprächen eingeladen zu werden.⁵⁶⁰ Der Parteienwettbewerb war also nur mäßig stark. Der zweite Faktor, die Haltung der Bevölkerung zur geplanten Konsolidierungspolitik, lässt sich mit Blick auf die Streikwelle im Herbst 1993 bestimmen. Auch wenn die belgische Bevölkerung das Ziel der Qualifikation für die EMU teilte⁵⁶¹, den konkreten Maßnahmen stand die Mehrheit der Belgier kritisch gegenüber. Dies zeigt auch das Ergebnis der Liberalen in der Wahl 1995: Deren Spitzenkandidat Guy Verhofstadt hatte im Wahlkampf einen schärferen Konsolidierungskurs und Einschnitte in die Sozialversicherung gefordert und musste schließlich nach verllorener Wahl als Parteichef zurücktreten (Smyth 1995: 11). Die Sozialdemokraten hielten sich dagegen trotz der Agusta-Affäre – unter anderem, weil sie sich als Beschützer der Sozialversicherung darstellten.⁵⁶²

Im Hinblick auf die Ausgangssituation für die Analyse der Vermittlungsstrategien bedeutet dies: Die politischen Akteure haben einen Zielkonflikt erwartet, die Reaktionen der Bevölkerung auf die Sparmaßnahmen des Jahres 1993 bestätigten ihre Sicht. Der nur mäßige Parteienwettbewerb schwächte den *Trade-Off* allerdings etwas ab.⁵⁶³ Aus theoretischer Sicht ist zu erwarten, dass die Regierung strategisch auf diesen Zielkonflikt reagierte. Ihre Vermittlungsstrategien werden in den zwei folgenden Abschnitten untersucht – zunächst die organisatorische Dimension, dann die Botschaften in der Kommunikation.

6.3.2.1 Vermittlungsstrategien: Die strategische Planung der Konsolidierung

Die belgische Bundesregierung hat mit verschiedenen organisatorischen Entscheidungen dafür gesorgt, dass die Konsolidierungspakete das Ergebnis der nächsten Wahl möglichst wenig negativ beeinflussen.

Eine erste Strategie bezog sich auf die zeitliche Strukturierung der Konsolidierung. In den Interviews mit den politischen Entscheidungsträgern (Dehaene, Maystadt und Busquin) wird deutlich, dass die wichtigsten Konsolidierungspakete mit Absicht möglichst direkt nach Wahlen durchgesetzt wurden.⁵⁶⁴ Die in der Prozessanalyse festgestellte Atempause bei den Reformen im Jahr 1994 nach den umstrittenen Entscheidungen zum *Plan Gobaal* im Herbst 1993 bestätigt dies. Ganz explizit machte Jean-Luc Dehaene seine Strategie im Vorfeld der Wahl 1995: Er ließ sie im Mai 1995 stattfinden, um im Sommer ein Sparbudget durchzusetzen.

⁵⁶⁰ Auch die Sozialisten wären bei einem Wahlsieg Verhofstadts nicht außen vor gewesen – alleine aus dem Grund, dass die PS die stärkste Kraft in der Wallonie darstellte. Außerdem hatte Verhofstadt den VLD auch deshalb gegründet, um seine Partei für eine Koalition mit den Sozialdemokraten zu öffnen (vgl. 5.3).

⁵⁶¹ Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 384-385 (Anhangband II).

⁵⁶² Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 266-269 (Anhangband II).

⁵⁶³ Dies erklärt auch zum Teil die „totale Entschlossenheit“ von Jean-Luc Dehaene – nach Aussage seines Finanzministers – sich für die EMU zu qualifizieren: „Er sagte ganz klar: Lieber schaffen wir es in die EMU und verlieren die Wahlen als andersherum“ (Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 309-310 (Anhangband II)).

⁵⁶⁴ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 240-243, Interview mit Philippe Maystadt, Zeile 394-397, Interview mit Philippe Busquin, Zeile 228-231 (Anhangband II).

Zweitens operierte die Regierung wenn möglich mit versteckten Kürzungen – wie etwa beim *Index Santé*. Auf diese Weise erreichte man Einsparungen, die sich bei der Bevölkerung möglichst wenig direkt bemerkbar machten – eine *Blame-Avoidance*-Strategie. Jean-Luc Dehaene bezeichnet dieses Vorgehen als „psychologische Technik“ der Konsolidierung:⁵⁶⁵

„Ich habe mit der Zeit gelernt, dass es nicht unbedingt darum geht, gerecht zu sein, wenn man bei einer Sache erfolgreich sein will. Wenn Sie stattdessen psychologisch agieren und Maßnahmen umsetzen, die man nicht direkt spürt, dann geht das viel einfacher durch. Und der *index santé* ist genau so ein Beispiel einer Maßnahme, die schwerwiegend ist, die aber durchgeht, weil sie niemand spürt. Ich habe häufig solche Techniken benutzt.“

Eine dritte Strategie, die eine bessere Vermittlung der Politik erlaubte, war die Objektivierung des gesamten Konsolidierungsprozesses durch die Einschaltung von Experten in den Politikprozess. Der CSF, der bereits die Durchsetzung in der politischen Arena erleichterte (s.o.), war auch bei der Vermittlung der Konsolidierungspolitik in der öffentlichen Arena nützlich. Das Gremium erlaubte es der Politik, die Verantwortung für die Konsolidierung auf die „objektiven Experten“ abzuschieben.

Viertens achtete die Regierung darauf, die Lasten der Konsolidierung auf alle Teile der Gesellschaft zu verteilen. Auch wenn die Unternehmer durch die *Maribel*-Programme entlastet wurden, erhöhte die Regierung gleichzeitig die Steuern auf Kapital und Vermögen. Zudem verband die Regierung Ausgabensenkungen mit Steuererhöhungen und schuf so ein ausgeglichenes Profil. Philippe Busquin, damaliger Parteichef der PS bestätigt diese Ausrichtung der Politik: „Das war keine Konsolidierung aus reiner Freude. Das war eine Konsolidierungspolitik aus dem Zwang heraus. Und deshalb mussten wir sie so ausgeglichen wie möglich gestalten“.⁵⁶⁶

Eine fünfte organisatorische Vermittlungsstrategie lässt sich mit Blick auf die gesetzliche Umsetzung der umstrittenen Konsolidierungspakete identifizieren. Sowohl beim *Plan Global* als auch beim letzten großen Sanierungspaket im Sommer 1996 verfügte die Regierung über Spezialrechte, um die Maßnahmen durchzusetzen. Dies vereinfachte nicht nur die parlamentarischen Beratungen (s.o.). Vielmehr zeigte die Nutzung von *Pouvoirs Spéciaux* der Öffentlichkeit, dass eine Ausnahmesituation herrschte. Beim *Plan Global* war dies besonders deutlich, weil die *Pouvoirs Spéciaux* auf der Feststellung einer Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit durch das CCE (und durch die objektiven Indikatoren des Wettbewerbsgesetzes) beruhten. Diese Schaffung einer Ausnahmesituation erhöhte das Bewusstsein und die Akzeptanz in der Öffentlichkeit für besondere Maßnahmen.

Schließlich versuchte die Regierung auch die Sozialpartner mit in die Verantwortung für die Konsolidierung zu nehmen. Sowohl beim *Plan Global* als auch in späteren Phasen war Premierminister Dehaene immer darum bemüht, Entscheidungen nach Möglichkeit zu konzertieren. Ziel dieser Strategie war es, einen möglichst breiten Konsens zu erreichen und damit die öffentliche Wahrnehmung der Konsolidierung als gemeinsames gesell-

⁵⁶⁵ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 250-255 (Anhangband II).

⁵⁶⁶ Interview mit Philippe Busquin, Zeile 191-193 (Anhangband II).

schaftliches Ziel zu fördern. Im Hinblick auf das Ziel des Beitritts zur Währungsunion gelang der Regierung dieses Vorhaben. Bei einzelnen Maßnahmen scheiterte die Konzertierung jedoch.

Mit diesen sechs organisatorischen Strategien versuchte die Regierung Dehaene, ihre Politik den Wählern so schonend wie möglich zu vermitteln. Daneben wurde die strategische Vermittlung durch inhaltliche Botschaften komplettiert. Der nächste Abschnitt nimmt daher die strategische Kommunikation in den Blick.

6.3.2.2 Vermittlungsstrategien: Die strategische Kommunikation der Konsolidierung

Die erste und wichtigste Kommunikationsstrategie der Regierung war, die Haushaltskonsolidierung sowie die allgemeine Reformpolitik in den europäischen Zusammenhang zu stellen. Im Hinblick auf die Finanzpolitik waren die Maastricht-Kriterien und die Warnung vor den Folgen einer Nicht-Qualifikation für die Währungsunion das wichtigste Argument. Das zeigt etwa ein Auszug aus der Regierungserklärung Jean-Luc Dehaenes nach seinem Amtsantritt im März 1992 (Dehaene 1992):

„Die Haushaltskonsolidierung ist ein unverzichtbares Element der Integration Belgiens in die Europäische Währungsunion. Unser Land, das sich im Herzen Europas befindet und dessen Wirtschaft stark auf das Ausland und besonders auf Europa ausgerichtet ist, muss zur ersten Gruppe der Länder gehören, die noch vor dem Ende dieses Jahrzehnts die Teilnehmer der Währungsunion sein werden.“

Die Strategie, die Sparpolitik mit den Konvergenzkriterien zu rechtfertigen, erlaubte es der Regierung, die Sanierung der öffentlichen Finanzen ein Stück weit als Zwang durch externe Kräfte darzustellen. Damit konnte sie auch einen Teil der Verantwortung bei der EU abladen (*Blaming-Brussels-Strategie* (Mulas-Granados 2004: 486)). Gleichmaßen versuchte die Regierung auch die Reformen der Sozialversicherung und des Arbeitsmarktes, die sie im *Plan Global* umsetzte, in den europäischen Kontext zu stellen. Der gesamte erste Abschnitt der Regierungserklärung Dehaenes zum *Plan Global* beschäftigt sich damit, die belgischen Maßnahmen als Teil einer europäischen Initiative zur Reform des Arbeitsmarktes darzustellen (SFI 1993: 6).

Neben diesen argumentativen Verknüpfungen der belgischen Finanz- und Reformpolitik mit dem europäischen Kontext legte die Regierung Wert darauf, das spezifische Profil der Konsolidierungsmaßnahmen in der Kommunikation zu betonen, und sich damit mit Blick auf die nächste Wahl von den anderen Parteien abzusetzen – insbesondere von den Liberalen. Eine sehr wichtige Botschaft war, dass durch die Haushaltssanierung die finanzielle Zukunft des Sozialstaates gesichert werde (Dehaene 1992):

„Wenn die öffentliche Hand in der Zukunft einen größeren Handlungsspielraum haben will, um die Bedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen, muss sie unbedingt eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erreichen. Dies ist im Kern das einzige Mittel, das eine Reduzierung der Zinslasten im Haushalt erlaubt und damit die Schaffung eines Spielraums für nützliche Initiativen in der Sozial- und Gesellschaftspolitik. Langfristig ist die Haushaltskonsolidierung auch deshalb notwendig, um rechtzeitig die notwendigen Mittel für Finanzierung der Rentenausgaben zu besitzen, die vor allem nach 2010 stark ansteigen werden. (...) Aus dieser Perspektive gesehen, ist die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ein sozialpolitisches Ziel par excellence.“

Diese Argumentation zieht sich durch die gesamte Kommunikation der Regierung. Insbesondere der „inverse Schneeball-Effekt“, der über sinkende Zinszahlungen auf die Staatsschulden den Handlungsspielraum bei unveränderter Politik automatisch erweitert und damit neue Ausgabenprogramme ermöglicht, wurde von der Regierung immer wieder als Grund und als Zielmarke für die Konsolidierungspolitik angegeben. Auch die Maßnahmen im *Plan Global* zum Ausgleich des Budgets der Sozialversicherung wurden entsprechend begründet (SFI 1993: 8). Die soziale Komponente betonte die Regierung zudem, indem sie die gerechte Verteilung der Lasten der Konsolidierung ausdrücklich unterstrich. Auch hier bestand die Absicht, sich von den Vorschlägen der Liberalen abzusetzen und somit die Wähler trotz schmerzhafter Sparmaßnahmen bei der Stange zu halten. Entsprechend begründete Jean-Luc Dehaene etwa den Mix aus Einnahmeerhöhungen und Ausgabenkürzungen des *Plan Global*: „Die Regierung hat besonders darauf geachtet, dass die Anstrengungen nach der Leistungsfähigkeit eines jeden verteilt sind. Die breitesten Schultern müssen die stärksten Lasten tragen. Die am wenigsten begünstigten Personen werden stattdessen geschützt“ (SFI 1993: 10).

Überdies versuchte die Regierung sozialstaatliche Kürzungspolitik als Modernisierung der Sozialsysteme darzustellen. Insbesondere die Maßnahmen zum Ausgleich des Budgets der Sozialversicherung im *Plan Global* wurden als Schritte zur Modernisierung des Sozialsystems tituliert. So waren etwa die Veränderungen der Bezugskriterien in der Arbeitslosenversicherung klassische Sparmaßnahmen. Aber in ihren Erklärungen legte die Regierung einen anderen Schwerpunkt: Das Ziel sei eine präzisere Unterscheidung „zwischen Risiken, die an den Arbeitsmarkt gebunden sind, und generellen Risiken“ (SFI 1993: 9). Die Reformen wurden also als Verbesserung der Gerechtigkeit innerhalb des Sozialsystems kommuniziert, weniger als Kürzungen zum Zweck des Haushaltsausgleichs. Alle drei genannten Strategien zielten darauf ab, in der Kommunikation das soziale Profil der Konsolidierungspolitik zu betonen, um bei der nächsten Wahl für die Stammwähler attraktiv zu bleiben.

Eine dritte wichtige Kommunikationsstrategie begründete die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung mit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der belgischen Wirtschaft. Der *Plan Global* stand unter dieser Überschrift und wurde entsprechend kommuniziert (SFI 1993: 7). Auch dies lässt sich aus Perspektive der Vermittlungsstrategie als Versuch werten, externe Kräfte – in diesem Fall den Markt – für die Konsolidierungspolitik verantwortlich zu machen. Um im Standortwettbewerb zu bestehen, brauche Belgien starke Unternehmen, Investitionen und eine finanziell handlungsfähige Regierung, die diese Rahmenbedingungen schafft – so lässt sich die Botschaft zusammenfassen, die Premierminister Dehaene beispielsweise in seiner Regierungserklärung im September 1994 formulierte (Dehaene 1994: 2182-2183). Diese Argumentationslinie schließt im Übrigen direkt an die Reformen der 80er Jahre an, die auch im Zeichen der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gestanden hatten.

Der Vergleich der belgischen Performanz mit anderen europäischen Staaten war eine vierte Strategie, um die Haushaltskonsolidierung kommunikativ zu begleiten. So argumentierte die Regierung im revidierten Haus-

haltsentwurf für das Jahr 1992 zum Beispiel, dass Einsparpotenziale insbesondere bei den indirekten Steuern, bei den Transfers an Haushalte und bei den Subventionen an Unternehmen bestünden, weil dort der Unterschied zum europäischen Durchschnitt am höchsten sei (Chambre 1992a: 16). Auch das Wettbewerbsgesetz von 1989 basierte auf einem Vergleich der Wettbewerbsfähigkeit der belgischen Unternehmen mit den wichtigsten Handelspartnern. Dieses gezielte Benchmarking stellte für die Regierung eine wichtige Argumentationshilfe dar, um die Notwendigkeit der Konsolidierung und die Entscheidung für einzelne Maßnahmen zu kommunizieren.

Eine fünfte und letzte Kommunikationsstrategie bestand darin, „objektive“ Expertenmeinungen in den Konsolidierungsprozess einzubeziehen. Sowohl die Berichte des CSF, als auch Stellungnahmen des IMF und der Europäischen Kommission wurden von der Regierung immer wieder öffentlich zitiert, um die Konsolidierungsmaßnahmen zu rechtfertigen. Jean-Luc Dehaene bestätigt im Interview, er habe immer versucht, die eigene Vorgehensweise durch „objektivierte Meinungen“ zu unterstützen.⁵⁶⁷ Mit Blick auf den Zielkonflikt zwischen Konsolidierungspolitik und Wiederwahlwahrscheinlichkeit diene diese Objektivierung dazu, dem Wähler die breite Unterstützung der Maßnahmen der Regierung durch unabhängige Institutionen zu verdeutlichen.

6.3.2.3 Zusammenfassung

Die belgischen Politiker waren sich der Gefahr bewusst, durch Konsolidierungspolitik Stimmen bei der nächsten Wahl zu verlieren. Deshalb reagierten sie mit einer Reihe von Vermittlungsstrategien, um den Zielkonflikt zu entschärfen (Tab. 6.2). Ein wichtiger Bestandteil der Vermittlungsstrategie bezog sich auf die Planung der Konsolidierung. So vermied es die Regierung Dehaene, schmerzhaft Sparmaßnahmen direkt vor Wahlen zu beschließen. Zudem versuchte die Regierung durch eine ausgeglichene Verteilung der Konsolidierungslasten, das „Verstecken“ von Kürzungen und die Einbeziehung von Sozialpartnern in den Konsolidierungsprozess den Widerstand der Bevölkerung gegen die Maßnahmen zu minimieren. Überdies war eine weitere wichtige Strategie, außergewöhnliche Verfahren in der Gesetzgebung anzuwenden (*Pouvoirs Spéciaux*), um die Ausnahmesituation deutlich zu machen. Schließlich gelang es durch die Einbeziehung von Expertengremien in den Konsolidierungsprozess (CSF), die Verantwortung für die harten Maßnahmen zumindest teilweise abzuschieben.

Die zweite Dimension der Vermittlung nimmt die Kommunikation in den Blick. Die belgische Regierung legte die inhaltliche Vermittlung der Konsolidierung strategisch an, indem sie bestimmte zentrale Botschaften akzentuierte. Dabei lassen sich zwei zentrale Aussagen identifizieren. Zum einen erklärte die Regierung die Europäischen Konvergenzkriterien als wichtigsten Grund für die Sparpolitik und stellte sich damit als Getriebene externer Zwänge dar. Zum anderen hoben die Koalitionsparteien hervor, dass sie in dieser Zwangssituation ein spezifisches politisches Profil wahren wollten. Die Sanierung der öffentlichen Finanzen sollte nicht zu

⁵⁶⁷ Interview mit Jean-Luc Dehaene, Zeile 307-309 (Anhangband II).

Lasten der Sozialversicherung gehen, sondern deren Zukunft sichern. Deshalb begründete die Regierung die Kürzungspolitik mit dem Argument, die Sozialsysteme dadurch für die kommenden Jahrzehnte zu sichern. Daneben lassen sich drei weitere Kommunikationsstrategien identifizieren, mit denen die Regierung versuchte, elektoralen Schaden abzuwenden: Erstens wurden die internationalen Märkte für die Sparpolitik verantwortlich gemacht; zweitens wurde die Situation Belgiens mit den anderen europäischen Ländern verglichen, um den Handlungsbedarf zu verdeutlichen; und drittens wurden internationale und nationale Expertenmeinungen zitiert, um die eigene Sparpolitik öffentlich zu rechtfertigen.

Tab. 6.2: Strategische Vermittlung der belgischen Konsolidierung im Überblick

	Strategie	Ziel bzw. Folgen der Strategie
Organisatorische Vermittlungsstrategien	Zeitliche Schwerpunktsetzung der Konsolidierung	<ul style="list-style-type: none"> • Konsolidierungspakete nach Wahlen. • Atempause bei Reformen 1994 und Anfang 1995. • Vorziehen der Wahl auf Mai 1995, damit der Haushalt 1996 nicht zu expansiv gerät.
	<i>Blame Avoidance</i> durch versteckte Kürzungen	<i>Index Santé</i> als versteckte Einsparung, die Wähler nicht spüren.
	Expertengremien als Möglichkeit, Verantwortung abzuschieben	CSF als wichtiges Gremium, das die Konsolidierung koordiniert. Politik reagiert auf die von Experten geforderten Anstrengungen.
	Einbeziehung aller gesellschaftlicher Gruppen	Ausgeglichenes Konsolidierungsprofil, das alle gesellschaftlichen Gruppen einbezieht, erhöht Akzeptanz.
	Notfallgesetze mit <i>Pouvoirs Spéciaux</i> als Zeichen für Ausnahmesituation	Regierung setzt <i>Pouvoirs Spéciaux</i> strategisch ein, um auch in der Öffentlichkeit ein Bewusstsein für die Ausnahmesituation und die notwendigen besonderen Maßnahmen zu schaffen.
	Einbeziehung der Sozialpartner	Schaffung eines möglichst breiten Konsenses.
	Strategie	Botschaften der Kommunikation
Kommunikationsstrategien	<i>Blame Avoidance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Blame Brussels</i>: Darstellung der Maßnahmen im europäischen Kontext. Haushaltskonsolidierung als Reaktion auf Maastricht-Konvergenzkriterien, Reformen der Sozialversicherung im <i>Plan Global</i> als Teil einer gesamteuropäischen Strategie. • <i>Blame the Markets</i>: Internationale Märkte und Standortwettbewerb lassen Regierung keine andere Wahl, als Haushalte zu sanieren.
	Darstellung der Konsolidierungspolitik als Sparpolitik mit sozialem Gewissen	<ul style="list-style-type: none"> • Gerechte Verteilung der Lasten: Jeder trägt so gut er kann zur Sanierung bei, höhere Einkommensschichten werden stärker belastet. • Konsolidierung zur Sicherung des Sozialstaats. • Sparmaßnahmen als Modernisierung des Sozialstaats.
	Konsolidierung als nationale Aufgabe	Ausgeglichene Verteilung: Jeder muss zur Konsolidierung beitragen.
	Sparpolitik als Rückkehr zur europäischen Normalität	Identifikation von Einsparungen durch Benchmarking der Ausgabenstruktur mit anderen europäischen Ländern.
	Konsolidierung als sachlich korrekte Politik	Objektivierung und Rechtfertigung der Konsolidierungsstrategie und der einzelnen Maßnahmen durch Verweis auf die Empfehlungen externer Institutionen (CSF, IMF).

6.4 Reformstrategien im Rahmen der kanadischen Haushaltskonsolidierung

6.4.1 Strategische Schachzüge in der politischen Arena

Die theoretische Grundlage für die Untersuchung der politikinternen strategischen Schachzüge bildet das in Kapitel 3.3.3 vorgestellte Analyseraster. Es baut auf der Vetospielertheorie auf und argumentiert, dass strategisches Handeln vor allem an solchen Stellen im politischen Prozess zu erwarten ist, an denen politische oder institutionelle Hindernisse die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik erschweren. Für den Fall Kanada lässt sich von den möglichen institutionellen Hindernissen bereits eines im Vorab ausschließen: Als parlamentarisches System ist der Einfluss des Staatsoberhauptes – der Königin von England bzw. des Generalgouverneurs – unerheblich. Alle anderen institutionellen und politischen Hürden liegen, zumindest theoretisch, vor. Die Untersuchung ihres tatsächlichen Blockadepotenzials und der strategischen Schachzüge, um dieses zu umgehen, ist Thema der folgenden Seiten.

6.4.1.1 Entscheidung im Kabinett

Das Kabinett ist die erste institutionelle Hürde, die sich einem Regierungsmitglied stellt, das ein politisches Projekt durchsetzen möchte. Im Fall von Konsolidierungspolitik ist klassischerweise der Finanzminister der entscheidende politische Akteur, der sowohl eine Koalitionspartei als auch andere Kabinettsminister (und den Regierungschef) von der Notwendigkeit seiner Sparvorhaben überzeugen muss. Weil die Liberalen während der Konsolidierungsphase ohne Koalitionspartner regierten, fällt eine mögliche Blockade durch eine zusätzliche Regierungspartei weg. Damit musste Finanzminister Paul Martin nur noch seine liberalen Amtskollegen von seinen Konsolidierungsplänen überzeugen. Dass dies relativ problemlos gelang, hat mehrere Ursachen. Der wichtigste Grund für den geringen Widerstand des Kabinetts gegen die Konsolidierungspolitik war die Haltung von Premierminister Jean Chrétien. Er machte von Anfang an deutlich, dass die Konsolidierung der Staatsfinanzen oberste Priorität hat, dass er seinen Finanzminister in allen Fragen unterstützt und keine Sonderbehandlung einzelner Ministerien zulässt.⁵⁶⁸ Ein Beispiel aus der Sicht des damaligen Finanzministers (Martin 2008: 143):⁵⁶⁹

„Perhaps fifteen minutes into the meeting [des Kabinetts, d. Verf.], one of my cabinet colleagues made an open appeal to the prime minister, saying that he and other ministers were being asked by me to do impossible things. Around the table it was obvious that other ministers were getting ready to join the parade. I was about to react when Jean Chrétien jumped in: ‚Let me say just one thing before this goes any further. There’s no need for any of you to come and see me, and there’s no need of debate this here. I support the minister of finance.‘ Bang! End of discussion.“

⁵⁶⁸ Interview mit Jean Chrétien, Zeile I07-I10 (Anhangband II).

⁵⁶⁹ Dazu auch das Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 280-287 (Anhangband II).

Die absolute Unterstützung des Premierministers schaltete jegliche Opposition des Kabinetts gegen die Sparpläne von Finanzminister Martin aus. Chrétien achtete darauf, dass keine Unstimmigkeit zwischen ihm und Martin in sachpolitischen Fragen erkennbar war, um Angriffsmöglichkeiten für die Ressortminister auszuschalten. Konsequenterweise fanden fast alle Diskussionen über finanz- und budgetpolitische Fragen vorab zwischen Finanz- und Premierminister in Chrédiens Büro oder in dessen Privathaus statt (Savoie 1999: 156).

Diese starke Unterstützung des Finanzministers durch den Premier wurde durch einen institutionellen Effekt noch verstärkt. Wie üblich in Westminster-Systemen entscheidet der Premierminister alleine über die Ernennung, Entlassung und Versetzung von Ministern seiner Regierung. Dieses Recht stattet ihn mit einer großen Macht aus – so auch Jean Chrétien. Alle Minister des Kabinetts wussten, dass eine Opposition gegen die Pläne des Finanzministers wohl das Ende ihrer politischen Laufbahn bedeuten würde. Somit war nach den ersten vergeblichen Versuchen von Industrieminister John Manley, den Prozess zu umgehen, und der harschen Reaktion Chrédiens den übrigen Ministern klar, dass Widerstand gegen die Pläne sinnlos sein würde.⁵⁷⁰

Daneben besaß das Finanzministerium einen strategischen Vorteil in Fragen der Budgetplanung. Denn viele der Minister wussten zum Beispiel bis zur Budgetrede 1994 nicht über die konkreten Einsparungen in ihrem Ministerium Bescheid. Dadurch wollten Finanz- und Premierminister möglichen Widerstand unter den Ministern ausschalten. Ein strategisch kluges Vorgehen (Savoie 1999: 171):

„Martin’s first budget, in 1994, was important. It presented tough spending reductions to unemployment insurance and closed down some defence bases. Both came as a surprise to ministers. Martin, with Chrétien’s full support, wanted no public consultation, nor did he want to deal with the lobbying of ministers and government backbenchers on either issue.“

Überdies setzte Finanzminister Martin im Budget strategisch verschiedene Sicherheitsreserven im Haushalt ein. Sein Ministerium berechnete die Sparvorgaben für die einzelnen Ministerien so, dass mit deren Erfüllung nicht nur die selbstgesteckten Ziele eingehalten wurden, sondern zusätzlich eine Sicherheitsreserve finanziert werden konnte. Zudem schätzte das Ministerium die Rahmendaten für die Haushaltsaufstellung absichtlich zu negativ. Die Defizitziele wurden also automatisch übererfüllt, wenn die Ministerien ihre Sparvorgaben einhielten. Dieses Vorgehen führte dazu, dass die Ministerien unter dem Druck der Vorgaben höherer Beträge einsparten, als eigentlich (zur Erfüllung der Ziele) notwendig gewesen wäre.

6.4.1.2 Entscheidung im Parlament (Unterhaus)

Parlamentsfraktionen werden insbesondere dann zu Vetospielern, wenn sie nur über eine geringe Fraktionsdisziplin verfügen – wie etwa im US-amerikanischen Kongress. Darüber hinaus steigt das Blockadepotenzial, wenn mehrere Koalitionsfraktionen zustimmen müssen oder wenn die Mehrheit im Parlament knapp ist.⁵⁷¹ Im

⁵⁷⁰ Interview mit Paul Martin, Zeile 530-542 (Anhangband II).

⁵⁷¹ In der Regel üben Parlamentsfraktionen nur dann einen Einfluss auf Regierungspolitik aus, wenn eine Minderheitsregierung amtiert oder nur eine sehr knappe Mehrheit besteht (Savoie 1999: 93).

Fall der kanadischen Konsolidierung treffen die Rahmenbedingungen für eine mögliche Vetoposition durch die Unterhaus-Fraktionen nicht zu. Zum einen hatten die Liberalen im *House of Commons* eine deutliche Mehrheit. Zum anderen fördert das Parteien- und Wahlsystem in Kanada die Fraktionsdisziplin. Denn nach Tradition des Westminster-Systems gilt: Bekommt eine Regierung für ihr Budget im Parlament keine Mehrheit, kommt dies einem Misstrauensvotum gleich und zieht den Rücktritt der Regierung und Neuwahlen nach sich. Außerdem fördert die mächtige Rolle des Premiers die Fraktionsdisziplin. Ein Zitat einer liberalen Politikerin illustriert, warum sehr hohe Fraktionsdisziplin herrscht – auch unter den *Backbenchern* (Savoie 1999: 92): „To be frank, (...) some of us probably think that we would make excellent ministers, or failing that, judges or senators. We all know who makes these appointments, and why would we want to bite his hand (...)?“. Oder in den Worten von Jocelyne Bourgon: „The Prime Minister is the party leader. And therefore, he will get what he wants“. ⁵⁷² Für die kanadische Konsolidierung stellte also der *Caucus* kein wirkliches Hindernis für die Durchsetzung der Konsolidierungspolitik dar. Zwar waren die Fraktionsmitglieder nicht begeistert von der Sparpolitik, erinnert sich Jean Chrétien, „they were complaining, I was getting their yells. But they understood, they knew. You know, they had run their campaign on responsible government“. ⁵⁷³ Und auch die persönlichen Bindungen der Fraktionsmitglieder zu Chrétien und Finanzminister Martin sowie die ausführliche Erklärung der Notwendigkeit der Maßnahmen durch den Finanzminister halfen, um die Fraktion zu überzeugen. ⁵⁷⁴

Insgesamt war also wenig strategisches Handeln notwendig, um die Konsolidierung im Parlament durchzusetzen. Vielmehr reichte es aufgrund der Mehrheitsverhältnisse und der politischen Kultur in Kanada aus, der Regierungsfraktion gründlich zu erklären, dass die Maßnahmen der Regierung unumgänglich sind.

6.4.1.3 Entscheidung im Parlament (Oberhaus)

Im politischen Systems Kanadas besteht mit dem Senat eine zweite Kammer. Die Mitglieder des Senats werden vom Premierminister ernannt ⁵⁷⁵ und haben die Funktion im Gesetzgebungsprozess einen „sober second thought“ einzubringen (Docherty 2002: 28). Der Premierminister muss sich bei der Ernennung neuer Senatoren an einen regionalen Verteilungsschlüssel halten. Darin zeigt sich noch die ursprüngliche Idee, über den Senat eine Repräsentation der Regionen auf Bundesebene zu erreichen. ⁵⁷⁶ Im Entscheidungsprozess hat der Senat grundsätzlich ein Vetorecht gegen jedes vom Unterhaus beschlossene Gesetz. Zwar ist es dem Oberhaus traditionsgemäß nicht erlaubt, selbst Gesetzentwürfe einzubringen, die finanzielle Auswirkungen haben (Docherty 2002: 34). Aber das bereits zuvor vom *House of Commons* beschlossene Budget muss auch vom Senat

⁵⁷² Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 393 (Anhangband II).

⁵⁷³ Interview mit Jean Chrétien, Zeile 250-251 (Anhangband II).

⁵⁷⁴ Interview mit Paul Martin, Zeile 391-197 (Anhangband II).

⁵⁷⁵ Bis 1965 auf Lebenszeit, danach bis zur Altersgrenze von 75 Jahren (Docherty 2002: 31).

⁵⁷⁶ Im Laufe der Zeit hat sich jedoch ein Ungleichgewicht zwischen Senatssitzen und der Einwohnerzahl der Provinzen ergeben. Unterscheidet man Kanada nach großen Regionen, geht das Ungleichgewicht zurück (Docherty 2002: 29).

verabschiedet werden, so dass sich an dieser Stelle eine potenzielle Blockademöglichkeit ergibt und strategisches Handeln der Regierung zu erwarten wäre.

In der Praxis spielte der Senat in der Konsolidierungspolitik jedoch nur eine sehr untergeordnete Rolle (s.o.). Dies liegt zunächst daran, dass die Konservativen nur in den ersten Jahren der liberalen Regierung über eine Mehrheit im Senat verfügten. Ab September 1996 herrschte eine Patt-Situation (bzw. waren sowohl Liberale als auch Konservative auf die Stimmen unabhängige Senatoren angewiesen), zwei Jahre später verfügten die Liberalen über eine absolute Mehrheit. Wichtiger als die tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse ist jedoch das Rollenverständnis des Senats als Kammer der Reflexion. Die nicht-gewählten Mitglieder des Oberhauses stoppen nur in Ausnahmefällen die Entscheidungen des *House of Commons* – auch weil sie über kein Mandat vom Volk verfügen. Zwar hielt der Senat in der Regierungszeit Chrétiens immer wieder einzelne Gesetze auf – etwa den *Clarity Act* zur Rolle Québecks in der Föderation oder das Gesetz zur Privatisierung des Flughafens Toronto (Docherty 2002: 34-37). In budgetpolitischen Fragen war der Einfluss des Senats jedoch nicht nennenswert. Strategisches Handeln seitens der Regierung war daher nicht erforderlich.⁵⁷⁷

6.4.1.4 Staatsaufbau

Der kanadische Staat ist im internationalen Vergleich sehr stark föderal organisiert. Gemeinsam mit der Schweiz, Deutschland und den USA rangiert Kanada bei allen Indikatoren für Föderalismus in der Spitzengruppe (Lijphart 1999, Keman 2000). Gleiches gilt für den Grad der fiskalischen Dezentralisierung. Hier ist Kanada sogar, wenn man den Anteil der Steuern der Provinzen am Gesamtsteueraufkommen bzw. den Anteil der Ausgaben der unteren Verwaltungsebenen an den gesamtstaatlichen Ausgaben mit den anderen OECD-Ländern vergleicht, das fiskalisch am stärksten dezentralisierte Land (Joumard/Kongsrud 2003: II).

Betrachtet man die Struktur der kanadischen Finanzbeziehungen jedoch etwas genauer, so zeigt sich, dass die Machtposition der Provinzen in fiskalischen Fragen auf Bundesebene vergleichsweise gering ausfällt. So hat sogar der *Supreme Court* bestätigt, dass der Bund etwa das Recht besitzt, Transfers an die Provinzen unilateral zu kürzen. Dennoch hat eine Bundesregierung freilich ein gewisses Interesse daran, die Beziehungen zu den Gliedstaaten nicht nachhaltig zu stören. Denn an anderer Stelle, etwa bei Verfassungsänderungen oder Beschlüssen über gemeinsame Programme (z.B. in der Rentenversicherung), kann die Regierung in Ottawa nur gemeinsam mit den Provinzen handeln.⁵⁷⁸

⁵⁷⁷ Einen weitaus größeren Einfluss hatte der Senat auf die Reform der CPP/QPP. Insbesondere die Einführung des *Investment Boards*, das die Anlage der vorfinanzierten Überschüsse der Rentenversicherung übernehmen solltem, sorgte für Diskussionen. Letztlich stimmte der Senat aber nach leichtem Druck durch die Regierung sowohl der CPP/QPP-Reform als auch der Einführung des *Investment Boards* zu (Little 2008: 278-291). Auch dieses Beispiel zeigt, dass der Senat zwar Bedenken anmelden kann und die Verabschiedung von Gesetzen mitunter verzögert. Bei erhöhtem Druck sind die Senatoren aber nur selten bereit, einen Gesetzesvorschlag der Regierung wirklich abzulehnen.

⁵⁷⁸ In der Regel müssen zu Änderungen zwei Drittel der Provinzen mit mindestens zwei Drittel der kanadischen Bevölkerung zustimmen.

Während der Konsolidierungsphase standen die Beziehungen zwischen Bund und Provinzen vor allem im Zusammenhang mit der Reform der Transferprogramme im Zentrum der Debatte. Die Fusion der verschiedenen Transferprogramme zum CHST und dessen Kürzung führten zu erheblichen Spannungen zwischen Ottawa und den Provinzen (vgl. 5.4.2). Um eine nachhaltige Beeinträchtigung des Verhältnisses zu verhindern, versuchte die Bundesregierung ihre Entscheidungen strategisch abzufedern. Dabei lassen sich drei unterschiedliche Vorgehensweisen erkennen.

Erstens koppelte die Regierung die rigorosen Kürzungen der Transferzahlungen strategisch geschickt mit einer Ausweitung der Autonomie für die Provinzen bei der Mittelverwendung. Während die Bundesregierung im alten Transfersystem sowohl im Bereich der Gesundheitspolitik (*Canada Health Act*) als auch bei den Sozialleistungen (CAP) verschiedene nationale Standards mit den Transfers verknüpfte, stellte die Regierung im neuen CHST-System im Bereich der Sozialleistungen nur noch eine nationale Bedingung: Um Sozialhilfe in einer Provinz zu erhalten, mussten die Bezieher dort wohnen (ausführlich: Rice 1995: 184).⁵⁷⁹ Mit dem weitgehenden Verzicht auf nationale Standards in der Sozialpolitik erfüllte Ottawa eine langjährige Forderung der Gliedstaaten nach mehr Autonomie (Phillips 1995: 24, Prince 2006: 214-215). Dies ermöglichte es Finanzminister Martin, die Kürzungen hinter dem Argument zu verstecken, der Bund habe endlich eine langjährige Forderung der Provinzen nach mehr Autonomie erfüllt (House of Commons 1995, MacKinnon 2003: 215).

Ein zweiter strategischer Schachzug der Regierung war es, die CHST-Kürzungen langsam beginnen zu lassen. Im ersten Jahr wurden die bisherigen Transferprogramme nur fusioniert, die Gesamthöhe aber beibehalten. Echte Kürzungen erfolgten erst in den Folgejahren. Jean Chrétien bestätigt dies im Interview: „The provinces complained – but not that much. Because we were kind of tricky with them. We said, we will not cut you right away, we will cut you in two years”.⁵⁸⁰ Die Phasierung der Kürzungen war also „extremely politically astute” (Phillips 1996: 12).

Drittens versuchte die Regierung, den Provinzen mit einer Verschleierungs-Strategie den Wind aus den Segeln zu nehmen. Durch die Verteilung der Transferkürzungen über mehrere Jahre, die Zusammensetzung der Transfers aus Steuer-Anteilen und Cash-Anteilen sowie den gleichzeitigen Transfer von Mitteln im Rahmen des *Equalization*-Programms war es äußerst schwierig, belastbare Zahlen für das wirkliche Ausmaß der Kürzungen zu erhalten. Entsprechend arbeitete die Regierung mit anderen Zahlen als die Provinzen. Die ehemalige Finanzministerin der Provinz Saskatchewan, Janice MacKinnon, erinnert sich an die Zahlenspiele wie folgt (MacKinnon 2003: 221):

„The lack of patience being felt by provincial governments, burdened with administering the federal cuts, burst into nasty federal-provincial skirmishes as Martin and other Liberals tried to minimize the size of the cuts to the

⁵⁷⁹ Die Standards im Bereich der Gesundheitspolitik (*Canada Health Act*) galten jedoch auch nach der Reform weiter (Maslove 1996: 288-290).

⁵⁸⁰ Interview mit Jean Chrétien, Zeile 154-155 (Anhangband II).

social envelope. Yet the \$7 billion being cut from the \$17 billion for health, education, and welfare over a three-year period was a 40 percent cut. In 1996, the first year of the cuts, 25 percent was being cut from provincial transfers for health, education, and welfare, while other federal spending was going down by only 9 percent. (...) In August 1995, David Walker, Martin's parliamentary secretary, condemned my talk of a 25 percent cut as 'alarmist' and added, 'this bogus figure of 25% does a great disservice to the debate'. By adding money paid for equalization and calculating the value of tax points transferred to the provinces in 1977, the federal government argued that the size of its cuts was only 4 percent in 1996."

Daneben betonte Premierminister Chrétien bei jeder sich bietenden Gelegenheit, dass Beschwerden über die Kürzungen der Transfers fehl am Platze seien angesichts der Steuersenkungen, die von den konservativen Regierungen in Ontario und Alberta beschlossen worden waren (Whitaker 2006: 12).

Alle drei Strategien – Kopplung der Kürzungen an mehr Autonomie, Phasierung der Kürzungen und Verschleierung der Fakten – führten dazu, dass die Provinzen keine starke Opposition gegen das unilaterale Vorgehen des Bundes organisieren konnten. Hinzu kommt, dass viele der Provinzen selbst ihre Haushalte konsolidierten – also die Lage des Bundes sehr gut nachvollziehen konnten. Paul Martin fasst die Reaktion der Provinzen auf die Ankündigung der CHST-Reform wie folgt zusammen:⁵⁸¹

„It [die Kritik an der Reform, d. Verf.] was no way near as much as you thought. And I think the reason for that is that they [die Provinzen, d. Verf.] were cutting themselves. For instance, we cut health care spending, right? So before we had done that, the province of Saskatchewan was run by a socialist government, the province were Medicare was started, and they had closed 60 hospitals before. So the Provinces were doing the same thing. So, the Ministers of Finance knew what I was doing and they were doing the same thing. So (...) people since then have said how the Provinces have screamed and the fights and a lot of unhappy people. But I don't remember it being huge."

6.4.1.5 Zusammenfassung

Die Analyse der kanadischen Haushaltskonsolidierung in den 90er Jahren hat gezeigt, dass potenzielle institutionelle Blockade-Stellen im kanadischen System relativ selten sind. Dies ist dem Westminster-System geschuldet, das klassischerweise Einparteien-Regierungen hervorbringt und den Premierminister mit einer großen Machtfülle ausstattet. Dennoch konnten strategische Schachzüge an zwei entscheidenden Stellen im politischen Prozess identifiziert werden: Erstens handelte Premierminister Jean Chrétien gegenüber seinen Ministern strategisch. Er machte frühzeitig deutlich, dass er seinen Finanzminister vorbehaltlos unterstützt und beschloss die Konsolidierungsmaßnahmen im innersten Machtzirkel mit seinem Finanzminister. Dadurch minimierten sich die Ansatzpunkte der Ressortminister, um den Konsolidierungskurs aufzuweichen. Zweitens gelang es der Regierung durch drei geschickte strategische Maßnahmen, den Widerstand der Provinzen gegen die Sparpoli-

⁵⁸¹ Interview mit Paul Martin, Zeile 256-263 (Anhangband II).

tik zu reduzieren: Kopplung der Kürzungen an einen Autonomiegewinn für die Provinzen, Phasierung der Kürzungsschritte über mehrere Jahre, Verschleierung des wahren Ausmaßes der Kürzungen.

6.4.2 Die strategische Vermittlung der Haushaltskonsolidierung in Kanada

Um eine theoriegeleitete Untersuchung von Reformstrategien zu ermöglichen, wurde im Kapitel 3.3.2 ein Modell zur Strategieberichtete Analyse rückbauorientierter Reformpolitik vorgestellt. Basis für das Modell ist die Annahme, dass Regierungen einen Zielkonflikt zwischen ihrem Streben nach Wiederwahl und ihrem Streben nach der Durchsetzung von Konsolidierungspolitik wahrnehmen. Die Intensität des Konflikts ist von der Stimmung in der Bevölkerung zur Konsolidierungspolitik und dem Grad des Parteienwettbewerbs abhängig. Betrachtet man den ersten Einflussfaktor, so zeigt sich in Kanada eine unübersichtliche Lage. Auf der einen Seite sprechen viele Anzeichen dafür, dass die Bevölkerung den Kampf gegen das Defizit grundsätzlich als wichtiges Problem erkannt hatte und sich von der Regierung ein entschiedenes Vorgehen wünschte. Eine Umfrage des Instituts Decima von Anfang November 1993 zum Haushaltsdefizit zeigt: 92 Prozent der Befragten waren „concerned about the deficit“ und 63 Prozent „very concerned“. Weiterhin glaubten 78 Prozent der Befragten, dass dringender Handlungsbedarf hinsichtlich des Defizits bestehe – darunter 41 Prozent, die die Lage der öffentlichen Finanzen als Krise bewerteten (O. Autor 1993c). Diese Zahlen werden auch durch die Einschätzungen aus diversen Interviews bestätigt, wonach zum Ende der konservativen Regierungszeit ein öffentlicher Konsens darüber bestand, dass die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eine zentrale Herausforderung der Regierung darstelle.⁵⁸² Dies erklärt auch, warum alle Parteien im Wahlkampf 1993 die Rückführung des Defizits versprachen (Lewis 2003: 193). Auf der anderen Seite gibt es jedoch auch Hinweise darauf, dass die Unterstützung der Bevölkerung für konkrete Sparmaßnahmen deutlich geringer war als für das abstrakte Ziel der Defizitreduktion. So schwand etwa in der Provinz Alberta die Unterstützung für Premier Ralph Klein, als er ankündigte, mit welchen konkreten Maßnahmen er sein Versprechen der Haushaltskonsolidierung umsetzen wollte, für das er gewählt worden war (Steward 1993). Daneben zeigt sich bei einer Auswertung des nationalen Wahlkampfs 1993, dass die Konsolidierung der Bundesfinanzen nicht das wahlentscheidende Thema war.⁵⁸³ Schließlich wählten die Kanadier mit den Liberalen diejenige Partei, die in ihrem Programm ein milliardenschweres Infrastrukturprogramm ankündigte und in ihrem Wahlprogramm ein weniger ehrgeiziges Konsolidierungsziel (Defizit von 3 Prozent) ausgab (die Konservativen und die *Reform Party* kündigten ausgeglichene Haushalte an). Paul Martin beschreibt die Stimmung in der kanadischen Bevölkerung wie folgt:⁵⁸⁴

⁵⁸² Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 30-35, Interview mit Paul Martin, Zeile 75-6 (Anhangband II).

⁵⁸³ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 63-71 (Anhangband II).

⁵⁸⁴ Interview mit Paul Martin, Zeile 71-85 (Anhangband II).

„And there is no doubt of that, that Michael Wilson and Don Masankowski, the Conservative Finance Ministers before me, with saying, 'We have to deal with the deficit, we have to deal with the deficit' and never dealing with the deficit did build up a support in public opinion that said: 'You have got to deal with the deficit'. (...) But (...) Was there support to deal with the deficit – absolutely. But was there a support to cut health care – no. Was there a support to cut transfers to the Provinces – no. Was there a support to eliminate 18 percent of the public service – no! And politically the problem is that in any case, the people who are gauged make a hell more lot of noise than the general public. So there was support to eliminate the deficit, there just wasn't support for the measures that were taken.”

Der zweite Faktor, der den Zielkonflikt zwischen der Durchsetzung einer Haushaltskonsolidierung und der Wiederwahlwahrscheinlichkeit beeinflusst, nimmt die Parteienlandschaft in den Blick. Dabei verschärft sich der *Trade-Off*, wenn ein starker Parteienwettbewerb herrscht bzw. eine politische Alternative zur Übernahme der Regierungsgeschäfte bereit steht. Betrachtet man die Jahre nach 1993 aus dieser Warte, spricht vieles für eine eher schwache Intensität des Zielkonflikts. Denn der Parteienwettbewerb war in Kanada nach der Wahl 1993 relativ gering. Der Grund liegt in der Wahlniederlage der *Progressive Conservatives* 1993, wodurch die Liberalen zur einzigen großen Partei mit kanadaweiter Verankerung wurden. Zwar bestand für die Liberalen die Gefahr, bei einer Neuwahl Sitze an die Regionalparteien zu verlieren – eine nationale Regierung ohne Beteiligung der Liberalen war in den Jahren 1993 jedoch aufgrund der regionalen Fragmentierung des Parteiensystems unrealistisch (Erickson 1995: 33-36).⁵⁸⁵ Hinzu kam, dass die Liberalen ihre zentrale Position im Parteienspektrum behielten: Weil die *Reform Party* noch härtere Sparmaßnahmen forderte, konnten die Liberalen ihre eigenen Konsolidierungsbemühungen als gemäßigt darstellen. Beide Faktoren, der geringe Parteienwettbewerb und die Rechtsverschiebung des Parteienspektrums, schwächten also den Zielkonflikt ab.

Wie schätzten die politischen Entscheidungsträger selbst die Lage ein? Aussagen aus den Interviews mit Spitzenpolitikern der 90er Jahre weisen darauf hin, dass der Zielkonflikt in der Regierungsspitze erkannt und als problematisch eingestuft wurde:⁵⁸⁶

„Frage: Usually, cutting expenditures and raising taxes, not raising taxes in the Canadian case, however, but cutting expenditures, is risky for the next election. Was the Liberal government aware of the problem?

Martin: Yes, absolutely.

Frage: And how did you react in terms of communication? Did you have a specific plan?

Martin: First of all: Did we realise the risks? Yes. That's why we did it in the first couple of years of the mandate. Was I concerned about the political fallout? Yes, but not as much as the Prime Minister or the rest of Cabinet.”

Diese Aussagen machen deutlich, dass unter den verantwortlichen Politikern trotz der konsolidierungsfreundlichen Grundstimmung in der Bevölkerung und dem geringen Parteienwettbewerb ein Bewusstsein für

⁵⁸⁵ Interview mit Jean Chrétien, Zeile 261-267 (Anhangband II).

⁵⁸⁶ Interview mit Paul Martin, Zeile 291-299 (Anhangband II).

die Risiken der Sparpolitik herrschte. Dabei galten die Sorgen vor allem einzelnen Regionen. So befürchteten die Liberalen durch Konsolidierungsmaßnahmen insbesondere Stimmen in den Provinzen von *Atlantic Canada* und in den ländlichen Teilen von Québec zu verlieren.⁵⁸⁷ Allerdings wäre elektoral die gegensätzliche Strategie – also Tatenlosigkeit auf dem Feld der Defizitbekämpfung – angesichts der öffentlichen Forderung nach einer Konsolidierung der Finanzen wohl genauso schädlich gewesen.

Zusammenfassend lässt sich für die Einschätzung des *Trade-Offs* folgern: Obwohl die Bevölkerung einzelnen Sparmaßnahmen kritisch gegenüber stand und die politisch Handelnden sich der elektoralen Risiken von Konsolidierungspolitik bewusst waren, schwächten sowohl der geringe Parteienwettbewerb in den 90er Jahren als auch die abstrakte öffentliche Zustimmung zum Kampf gegen das Defizit die Intensität des zugrundeliegenden Zielkonflikts ab. Mit Blick auf die Strategieanalyse bedeutet dies: Zwar ist eine strategische Vermittlung der Konsolidierung durch die Regierung zu erwarten – schließlich waren sich die Politiker der Gefahr einer elektoralen Abstrafung bewusst. Die Notwendigkeit war jedoch im Vergleich zu anderen Fällen geringer.

6.4.2.1 Vermittlungsstrategien: Die strategische Planung der Konsolidierung

Die kanadische Regierung hat versucht die Konsolidierung so zu organisieren, dass die Vermittlung in der öffentlichen Arena erleichtert und damit die Wiederwahlwahrscheinlichkeit möglichst wenig gefährdet wird. Insbesondere die zeitliche Planung der Konsolidierung hatte strategische Gründe: „(...) At the beginning of Program Review, the Chretien government was in the second year of its mandate. If the operation seemed not to be succeeding, it was probable that the cuts would have been forgotten in three years. On the other hand, the three year deficit reduction plan might yield good fruit before the next election deadline” (Armit/Bourgault 1996: 3).

Finanzminister Paul Martin hält das *Timing* für einen der wichtigsten Gründe für den Erfolg der Konsolidierung.⁵⁸⁸ Und auch der ehemalige Premierminister Jean Chrétien bestätigt die strategischen Absicht hinter der zeitlichen Planung der Konsolidierung: „So I knew, if I do it [*die Konsolidierung, d. Verf.*] in 95, people would see that the situation had improved, interest rates have gone down rapidly, people could feel that it was going better”.⁵⁸⁹

Ein zweiter Aspekt der Konsolidierungsstrategie betrifft die Festlegung konkreter Ziele für die Verbesserung des Defizits. Die Liberalen und insbesondere Finanzminister Martin setzten die zu erreichenden Zielmarken für die einzelnen Konsolidierungsetappen mit Absicht wenig ambitioniert. Bereits im *Red Book* gab die Partei nur das Ziel aus, das Finanzierungsdefizit auf drei Prozent des BIP zu senken. Die Hauptkonkurrenten, insbesondere die amtierenden Konservativen, versprachen dagegen, schneller zu konsolidieren. Paul Martin behielt

⁵⁸⁷ Interview mit Jean Chrétien, Zeile 61-71 und Zeile 166-169 (Anhangband II).

⁵⁸⁸ Interview mit Paul Martin, Zeile 11-16 (Anhangband II).

⁵⁸⁹ Interview mit Jean Chrétien, Zeile 197-199 (Anhangband II).

den Kurs der vorsichtigen Zielmarken auch als Finanzminister bei – aus strategischen Gründen (Chrétien 2007: 51). Paul Martin im Interview:⁵⁹⁰

„We did a couple of things, that I think, no other country has done. This really made us very successful. One: We set no five-year-targets. No long-term-targets. Everything is in a rolling two-year-target. And the second thing is: We said we are going to beat those targets. So, the first year, I said we will reduce the deficit from 42 billion to 39 billion. And I got hell from everybody: ‘Oh, that’s not good enough. And all the economists went crazy.’ I didn’t give a damn what they thought. All I cared about was to beat that 39. So we did. You know, a year later, people had forgot about all the criticism. And then, we beat it in the second year. And that built up more support for the deficit-fighting than you could possibly believe. And it’s because I set very easy targets in the beginning.”

Durch die Übererfüllung der eigenen Etappenziele erzeugte die Regierung also eine positive Stimmung in der Bevölkerung, „because when people saw you either meeting or beating your targets, then they would say: ‘Oh my God, something can be done about it’”.⁵⁹¹ Dies gab der liberalen Konsolidierungspolitik trotz aller schmerzhafter Kürzungen und Einsparungen aus der Sicht der Bevölkerung einen positiven Dreh (*Spin*) – gerade auch im Kontrast zu den wenig erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen der konservativen Vorgängerregierung. Gleichzeitig sorgte die mittelfristige Anlage der Konsolidierung dafür, dass die Bevölkerung den Eindruck gewann, mit jedem Etappensieg dem Ziel und damit dem Ende der Sparpolitik ein Stück näher gekommen zu sein. Dies baute Unterstützung für die Regierungspolitik auf.

Eine dritte strategische Maßnahme der liberalen Regierung war, die Sparmaßnahmen über alle Regionen und alle Politikfelder zu verteilen: „Still, the Liberals have managed the politics of restraint extremely well, by setting easily attainable deficit targets, delaying the timing of some cutbacks, playing down rhetoric about individual responsibility and voluntarism, and appearing to equalize the pain of the cuts across all constituencies and regions“ (Swimmer 1996: 3). Einzelne Steuererhöhungen für spezifische Gruppen, insbesondere die Streichung von Steuervorteilen für hohe Einkommen, trugen ebenfalls zum Bild einer Sparpolitik bei, zu der alle Bevölkerungsgruppen aus allen Regionen gleichermaßen beitragen müssen (Phillips 1995: 12). Jean Chrétien begründete das Vorgehen seiner Regierung so: „Canadian’s didn’t want us to eliminate the deficit on the backs of those in need of help, nor did they want us to slash and burn essential government services. They wanted us to be both compassionate and clever with our cuts“ (Chrétien 2007: 70). Diese Strategie hatte den Effekt, dass sich keine Bevölkerungs- oder Einkommensgruppe beschweren konnte, ungerecht belastet zu werden. Dadurch wurde die Konsolidierung als gemeinsame Aufgabe aller Kanadier wahrgenommen, als nationale Aufgabe. Dies erhöhte in der Bevölkerung die Akzeptanz der Maßnahmen.

⁵⁹⁰ Interview mit Paul Martin, Zeile 156-161 (Anhangband II).

⁵⁹¹ Interview mit Paul Martin, Zeile 152-153 (Anhangband II).

6.4.2.2 Vermittlungsstrategien: Die strategische Kommunikation der Konsolidierung

Die strategische Kommunikation eröffnet Regierungen neben der strategisch durchdachten Planung der Konsolidierung einen zweiten Weg, um einen negativen Einfluss von Sparpolitik auf das Ergebnis der nächsten Wahl zu vermeiden (vgl. 3.3.2). Auf der Basis einer Auswertung der Budget- und Thronreden, einschlägiger Literatur sowie Interviews mit politischen Entscheidungsträgern, lassen sich für die kanadische Haushaltsanierung der 90er Jahre einige wichtige Kommunikationsstrategien identifizieren.

Ein klassisches Kommunikationsmuster, das die Liberalen vor allem in den ersten Jahren ihrer Regierung benutzten, lädt die Verantwortung für die schmerzhafteste Kürzungspolitik beim Vorgänger ab (*Blame the Predecessor*). Ein Beispiel aus der Feder von Jean Chrétien: „With my office and Cabinet all in place, I got to work on cleaning up the mess the Tories had left behind (...)“ (Chrétien 2007: 42). Im Interview machte Jean Chrétien noch deutlicher, wie seine Kommunikationsstrategie nach dem Wahlsieg 1993 aussah: „37 cents in every dollar of taxes is going to pay the interest of the debt. The debt is increasing every year. Only Italy is in worse shape than we are. You know, that was my speech. And I blamed the conservative government for that, of course.“⁵⁹² Einen ähnlichen Tenor hatte auch die erste Budgetrede Paul Martins am 22. Februar 1994, die sich deutlich auf die Politik der Vorgängerregierung bezog und die Verantwortung für die Situation der öffentlichen Finanzen klar zuwies: „It is now time for government to get its fiscal house in order. For years governments have been promising more than they can deliver and delivering more than they can afford. That has to end and we are ending it“ (House of Commons 1994b).

Eine zweite wichtige Botschaft, die sich in vielen Reden liberaler Spitzenpolitiker wiederfindet, betrifft die gerechte Verteilung der Lasten der Konsolidierung. Paul Martin sprach in seiner Rede zur Vorstellung des 1995er Budgets von Fairness als einem zentralen Prinzip der kanadischen Haushaltskonsolidierung: „Finally, we must never, ever lose sight of the need to be fair, fair among our regions and fair among individual Canadians“ (House of Commons 1995). Auch mit Blick auf die Änderungen im Steuersystem betonte Martin, das Ziel der Regierung sei nicht die Erhöhung von Steuern sondern eine höhere Steuergerechtigkeit (House of Commons 1995). Schließlich war die Herstellung von Generationengerechtigkeit eine wichtige Botschaft, mit der die Regierung ihre Sparpolitik rechtfertigte. Paul Martin erinnert sich, dass dieses Argument die Bevölkerung überzeugte:⁵⁹³

„You know, after the 95 budget the markets were very happy. But the markets don't vote and the markets are also international. And I was catching hell for the cuts. And one day, I was in a big hall with a lot of senior citizens. And a woman stood up and she started going at me. There were 400 or 500 people. And it was clear that the audience was on her side. And I was responding to her, but she didn't want to listen: You are cutting here, you are cutting this, what are you doing to us? And finally, I got mad. And I said: 'Madam, all you are asking is

⁵⁹² Interview mit Jean Chrétien, Zeile 33-36 (Anhangband II).

⁵⁹³ Interview mit Paul Martin, Zeile 37-48 (Anhangband II).

that you should be taken care of and your children should pay the cost.’ And the audience [Martin schnalzt mit dem Finger, d. Verf.] changed like that. You could see it way through the audience, people looking at each other. And you could see that it changed – and from that moment on, the meeting went very well. Fortunately, that happened very early on in the after-budget-period. And so I used that argument right across the country. And it sold very well.”

Die liberale Partei steht in Kanada aufgrund ihrer Geschichte für den Aufbau bundesweiter Sozialprogramme – wie etwa der allgemeinen Krankenversicherung. Um auch in der Konsolidierungspolitik dieses spezifische Profil zu bewahren, begründete die kanadische Regierung die Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel der langfristigen Sicherung der Sozialsysteme (House of Commons 1995, 1996):

„Canadians feel our very way of life is at risk. They look at medicare and feel it is threatened. They look at the pension system and wonder if it will be there for them in the years to come. They consider the economy and they worry that the gale force winds of competition and change will carry away their jobs. Canadians think about their children, our youth, and ask what kind of opportunities will be left for them. If there is one obligation before government today, it is to do its part to address these deep concerns. It is to do what we must so that confidence can overcome anxiety and hope can replace despair. In short, we must act now to help Canadians secure their future.”⁵⁹⁴

Das Bemühen, positive Elemente wie die Sicherung des Sozialstaats mit negativen Aspekten wie der Sparpolitik in der öffentlichen Kommunikation zu verbinden, zeigt sich auch bei der Erklärung der Reform der Arbeitslosenversicherung 1994. In seiner Haushaltsrede beschrieb Finanzminister Martin zunächst die Kürzungen der Leistungen, um dann eine Reform der Versicherung anzukündigen – mit den Zielen: „greater fairness, a system that reaches out to the most vulnerable in our society, one that is progressive and one that helps get Canadians back to work” (House of Commons 1994b). Auf diese Weise wurden Leistungskürzungen mit innovativen Aspekten verbunden und ein positiv besetzter Reformbegriff geschaffen. Die Reform der Arbeitslosenversicherung sollte den Wählern nicht als Kürzungssorgie in Erinnerung bleiben, sondern als Modernisierung des Systems. Zusammenfassend lässt sich also festhalten: Das oberste Ziel dieser dritten Kommunikationsstrategie der liberalen Regierung war es, die Sparpolitik nicht als Selbstzweck erscheinen zu lassen, sondern vielmehr als eine zukunftsweisende Maßnahme, um den Sozialstaat zu sichern und zu modernisieren.

Gleichzeitig – und dies ist eine vierte Kommunikationsstrategie – vermochte es Martin die Konsolidierung der Staatsfinanzen als Frage der nationalen Identität darzustellen. Dies zeigt sich etwa im obigen Zitat zur Sozialpolitik. Martin stellte die Sanierung nicht nur als Notwendigkeit zur Sicherung der Sozialprogramme dar. Er machte deutlich, dass es um die Zukunft der Nation geht und rechtfertigte damit die Konsolidierung. Dass er diesen Appell direkt an die Sicherung der Krankenversicherung koppelte, ist nicht verwunderlich. Schließlich ist die universelle Krankenversicherung ein besonderes Charakteristikum Kanadas, auf das die Ka-

⁵⁹⁴ Auszug aus der Haushaltsrede Paul Martins (House of Commons 1996).

nadier auch stolz sind – insbesondere im Vergleich zu den USA. Die Argumentation, mit der Konsolidierung die nationale Identität zu stärken, schuf eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung.

Eine fünfte Kommunikationsstrategie lässt sich im Zusammenhang mit den Transferkürzungen an die Provinzen erkennen. Die Prozessanalyse hat bereits gezeigt, dass die Provinzen die Einsparungen bei den Transfers auch als ein „Abladen“ des Bundesdefizits interpretiert haben (vgl. 5.4.3.4). In der öffentlichen Auseinandersetzung versuchte die Regierung mit allen Mitteln zu verhindern, dass ein solcher Eindruck beim Wähler entsteht. Der Wähler sollte die Verantwortung für die Ausgabenkürzungen und die Steuererhöhungen, die in den Provinzen aufgrund der geringeren Bundestransfers vorgenommen wurden, den Regierungen der Provinzen zuweisen – nicht aber der Bundesregierung. Diese Strategie des *Blame Downloading* lässt sich an zwei Stellen nachweisen: Zum einen verkaufte die Bundesregierung die Kürzungen als Erfüllung der langjährigen Forderung der Provinzen nach mehr Autonomie (s.o.). Zum anderen spielte die Bundesregierung das Ausmaß der Einsparungen herunter und stiftete Verwirrung über die eigentliche Höhe der Transferkürzungen (s.o.).

Je näher das Ende der Legislaturperiode rückte, umso häufiger zeigen Reden von Vertretern der Bundesregierung eine sechste und letzte Kommunikationsstrategie: Den Versuch, mit Versprechungen von zukünftigen Entlastungen und neuen Ausgabenprogrammen die Wähler zu ködern. In der letzten Haushaltsrede vor der Wahl 1997 betonte Finanzminister Martin: Die Jahre der Kürzungen sind vorbei, rosige Zeiten brechen an (House of Commons 1997b):

„As a country, we have had to make some difficult decisions. The adjustment has not been easy. But today, we are well down the road to success. (...) This is a budget that will impose no new taxes on Canadians. It is a budget that in selected areas will reduce them. It is a budget without further cuts to government programs. It is a budget that will reinforce our plan for economic growth for jobs in the immediate and in the long term. It is a budget that will announce important investments in key priority areas for Canadians, post-secondary education, medicare and children.“

Als die ersten Erfolge der Budgetkonsolidierung zu erkennen waren, kündigte die Regierung neue Investitionen und Steuerentlastungen an, um die Wähler von ihrer Politik zu überzeugen und die Belastungen der Vorjahre vergessen zu machen. Auch wenn im Haushalt 1997 diese Entlastungen inhaltlich nur gering waren (erst in den Jahren großer Primärüberschüsse nach 1998 folgten größere Ausgabenprogramme), betonte die Regierung: „You know, Canadian, job well done. And now we will see the light at the end of the tunnel and we will re-invest in modernising our social infrastructure.“⁵⁹⁵ Dieses Verhalten lässt sich mit der Theorie des politischen Konjunkturzyklus erklären (s.o.). Die Kommunikationsstrategie verfolgt dasselbe Ziel: Die Ankündigung, die Rente der Konsolidierung an die Bürger (und Wähler) zu verteilen, sobald diese anfällt.

Neben den inhaltlichen Aspekten der Kommunikationsstrategie, lassen sich zwei weitere Maßnahmen anführen, die zeigen, dass die liberale Regierung und insbesondere das Finanzministerium der strategischen Kom-

⁵⁹⁵ Interview mit Jocelyne Bourgon, Zeile 424-426 (Anhangband II).

munikation der Konsolidierungspolitik einen hohen Stellenwert beigemessen haben. Zum einen legte Finanzminister Martin Wert darauf, im gesamten Land einen Diskurs über die notwendige Sparpolitik zu erzeugen. Dazu öffnete er den Budgetprozess und ließ eine öffentliche Debatte über die notwendigen Entscheidungen zu – etwa durch Diskussionen in den vier großen Regionen des Landes, die im Fernsehen übertragen wurden: „The idea was to have a frank discussion of the issues facing the country and to push people with opposing views to consider the trade-offs necessary to get ourselves back on an even keel fiscally and economically. This was essential to getting the public onside for what eventually had to be done“ (Martin 2008: 124). Bei der Vorbereitung des Haushaltsentwurfs 1995 ging das Finanzministerium sogar noch weiter und beauftragte den Finanzausschuss des Unterhauses, Treffen mit einzelnen gesellschaftlichen Interessengruppen zu organisieren. Dabei wurde darauf geachtet, Personen mit unterschiedlichen Ausgabenpräferenzen an einen Tisch zu bekommen, um eine Diskussion über die notwendigen Prioritäten zu entfachen (Martin 2008: 125, Gray 2003: 126). Gleichzeitig verbaute diese Vorgehensweise den Interessengruppen den direkten Zugang zum Finanzministerium (Gray 2003: 126). Courchene erkennt in der beschriebenen Kommunikationsstrategie einen wichtigen Baustein von „Martin’s budget-blanancing strategy“: „One clear message here was to alert Canadians that eliminating the deficit required the generation of very significant operating-budget surpluses which, in turn, required expenditure retrenchment since taxes were already too high“ (Courchene 2002: 20-21). Die kommunikative Einbettung der Finanzpolitik war überdies mit der Verkündung der Sparmaßnahmen in der Budgetrede keinesfalls beendet. Vielmehr erklärte Finanzminister Martin sowohl nach dem Budget 1994 als auch noch intensiver im Jahr 1995 die Entscheidungen in Reisen durch das ganze Land – auf einer „major tour to sell the budget“ (Martin 2008: 128). Die ständige, öffentliche Debatte über die notwendigen haushaltspolitischen Entscheidungen und die Gegenüberstellung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen erzeugten bei der Bevölkerung ein Verständnis für die Zielkonflikte, welche die Regierung im Zusammenhang mit der Konsolidierungspolitik zu entscheiden hatte. „What he [Paul Martin, d. Verf.] talked about was the need to ensure ‚sufficient public acceptance.‘ That meant telling people what the government was trying to do, winning approval for that, and then establishing public goals so that the government’s performance could be measured“ (Gray 2003: 126).

Die zweite Maßnahme des kanadischen Finanzministeriums, um die Konsolidierung möglichst effektiv zu kommunizieren, bestand in der Professionalisierung des gesamten Kommunikationsbereichs des Ressorts. So beteiligte Finanzminister Martin von Beginn an Kommunikationsexperten an den Diskussionen über die budgetären Entscheidungen (Martin 2008: 119). Schon bei der Entscheidungsfindung wurden kommunikative Aspekte beachtet: „(...) Understanding the public’s state of mind and speaking to it was not something to be done after we had shaped our policy“ (Martin 2008: 199). Insbesondere Umfragen in Fokus-Gruppen spielten bei der Herausarbeitung der Kommunikationsstrategie eine wichtige Rolle. Paul Martin im Interview:

„But, where these communications instruments, polling, become very important, is in the area of focus groups. Because how you present a thing, and how you describe it, is crucially important. (...) And I tell you, the way you pose the problem is half the battle in politics. And that's where the polling and the focus groups were very helpful.”

6.4.2.3 Zusammenfassung

Das Modell zur Strategieanalyse geht von einem Zielkonflikt zwischen rückbauorientierter Reformpolitik und der Wiederwahlwahrscheinlichkeit aus. Regierungen versuchen durch strategische Planung („organisatorische Vermittlungsstrategien“) und strategische Kommunikation („Kommunikationsstrategien“) diesen Zielkonflikt der *Electoral Politics* abzuschwächen und somit ihren Nutzen zu erhöhen, so die These. Die Intensität des Zielkonfliktes hängt von der Meinung der Bevölkerung hinsichtlich der Reformpolitik sowie vom Grad des Parteienwettbewerbs ab.

Tab. 6.3: Strategische Vermittlung der kanadischen Konsolidierung im Überblick

	Strategie	Ziel bzw. Folgen der Strategie
Organisatorische Vermittlungsstrategien	Zeitliche Schwerpunktsetzung der Konsolidierung	Frontlastige Konsolidierung, damit vor der nächsten Wahl ein „Licht am Ende des Tunnels“ sichtbar wird.
	Etappensiege im Konsolidierungsprozess zum Aufbau von Unterstützung	Mit Absicht zurückhaltende Zwischenziele, um durch regelmäßige Übererfüllung öffentliche Zustimmung aufzubauen. Gleichzeitig langfristige Ausrichtung.
	Keine regionalen und politikfeldspezifischen Ausnahmen	Alle Regionen und alle Politikfelder werden sind gleichermaßen betroffen.
	Strategie	Botschaften der Kommunikation
Kommunikationsstrategien	Appell an nationale Identität	Konsolidierung ist notwendig, um die Zukunft des kanadischen Staats und seine Charakteristika zu bewahren.
	<i>Blame Avoidance</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Blame the Predecessor</i>: Konservative Mulroney-Regierung als Sündenbock für die Sparmaßnahmen. ● <i>Blame Downloading</i> auf die Ebene der Provinzen: Obwohl die Kürzungen der Bundestransfers die Haushalte der Provinzen belasten, verschleiert der Bund seine Verantwortung für deren Sparpolitik.
	Konsolidierung als nationale Aufgabe Darstellung der Konsolidierungspolitik als Sparpolitik mit sozialem Gewissen	Betonung der ausgeglichenen Verteilung der Lasten über Regionen, Einkommensgruppen und Generationen. <ul style="list-style-type: none"> ● Konsolidierung als Notwendigkeit, um die kanadischen Sozialprogramme zu sichern und zu modernisieren. ● Kommunikation von Leistungskürzungen in Verbindung mit Innovation: positiver Reformbegriff.
	Erweckung von Hoffnung auf bessere Zeiten Professionalisierung der Kommunikation	Ankündigung von Entlastungen in der Zukunft bei ersten Anzeichen einer Entspannung der finanziellen Lage. <ul style="list-style-type: none"> ● Vor, während und nach der Präsentation des Sparprogramms massive Anstrengungen, um die Entscheidungen zu erklären. Ziel: Sensibilisierung der Bevölkerung für die auftretenden Zielkonflikte. ● Bewusstsein für die wichtige Rolle der Kommunikation und professionelle Begleitung: Beteiligung von Kommunikationsexperten an den Diskussionen im Finanzministerium.

Die Analyse des kanadischen Falls hat gezeigt, dass die liberale Bundesregierung trotz eines vergleichsweise schwachen Zielkonfliktes (eher konsolidierungsfreundliche Stimmung, wenig Parteienwettbewerb) eine Abstrafung für die Sparprogramme durch den Wähler befürchtet hat. Um das Risiko einer Abwahl zu reduzieren, wandte die Regierung daher, wie im Modell erwartet, unterschiedliche Strategien an (Tab. 6.3).

Im Bereich der organisatorischen Vermittlungsstrategien lassen sich drei zentrale Strategien identifizieren. Erstens setzte die Regierung zwei kräftige Konsolidierungsimpulse zu Anfang der Legislaturperiode, um vor den Wahlen Handlungsspielraum zu gewinnen. Zweitens wurden Etappenziele eingeführt und diese durch vorsichtige Planung jeweils erfüllt. Und drittens achtete die Regierung darauf die Lasten der Konsolidierung sowohl über Regionen als auch über Bevölkerungsgruppen hinweg möglichst gleichmäßig zu verteilen. Daneben hat die Untersuchung insgesamt sechs unterschiedliche Kommunikationsstrategien ergeben.

6.5 Zusammenfassung: Strategien zur Durchsetzung von Konsolidierungspolitik

Die Analyse der politischen Strategien zur Durchsetzung von Haushaltskonsolidierungen hat auf Ebene der politischen Akteure herausgearbeitet, welche spezifischen Strategien die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gefördert haben. Die Diskussion der theoretischen Grundlagen (Kapitel 3.3) hat gezeigt, dass Politiker vor zwei strategischen Herausforderungen stehen. Zum einen gibt es Hindernisse im politischen Prozess, die durch strategische Schachzügen ausgehebelt werden können. Zum anderen ist Konsolidierungspolitik elektoral risikoreich – die Ziele von Machterhalt und *Policy*-Durchsetzung stehen im Widerspruch zueinander. Durch geschickte strategische Vermittlung der Haushaltskonsolidierung gelingt es jedoch, den Zielkonflikt abzuschwächen und damit mehr Sparpolitik bei gleichbleibender (oder sogar steigender) Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu ermöglichen.

Für die drei Fälle Kanada, Schweden und Belgien haben die vergangenen Abschnitte eine Reihe von politischen Strategien offengelegt, die sowohl die politische Arena (Schachzüge) als auch die öffentliche Arena (Vermittlungsstrategien) betreffen. Sie werden in der Folge zusammengefasst und diskutiert.

6.5.1 Strategische Schachzüge in der politischen Arena

Die Untersuchung der Konsolidierungsstrategien in Schweden, Belgien und Kanada hat deutlich gemacht, dass je nach spezifischer Struktur der institutionellen Hürden in der politischen Arena unterschiedliche strategische Schachzüge angewendet wurden. Es zeigen sich jedoch durchaus Gemeinsamkeiten in den Ländern (Tab. 6.4).

In der Phase der Entscheidung über die Finanzpolitik im Kabinett war in allen drei untersuchten Ländern die starke Unterstützung des Finanzministers durch den Premier Grundvoraussetzung dafür, eine Blockade des Konsolidierungsprozesses durch einzelne Ressortminister zu verhindern. Im Verhältnis zum Parlament waren in Kanada aufgrund der Dominanz der Exekutive keine strategischen Schachzüge notwendig, während die Regierungen in Belgien und Schweden den Einfluss der Fraktionen durch die Zusammenführung vieler Maßnahmen in Paketentscheidungen abschwächten. Zudem erhöhte die Exekutive in beiden Ländern den Druck auf die Parlamentarier, indem sie Ausnahmesituationen schuf. Eine Blockade von Transferkürzungen an die unteren Verwaltungsebenen verhinderten die kanadische und schwedische Regierung dadurch, dass sie die

Kürzungen in eine Gesamtreform der finanziellen Beziehungen integrierten, die auch einzelne positive Aspekte beinhaltete.⁵⁹⁶

Tab. 6.4: Zentrale strategische Schachzüge zur Durchsetzung in der politischen Arena

Phase im Policy-Prozess	Potenzielle Veto-spieler	Zentrale strategische Schachzüge	Länderbeispiele
Entscheidung im Kabinett	Ressortminister (in allen drei Ländern)	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer konsolidierungsfreundlichen Stimmung • Unterstützung des Finanzministers durch Premier • Schaffung eines strategischen Vorteils des Finanzministeriums gegenüber anderen Ministerien • Entscheidung zentraler Fragen der Finanzpolitik in innerem Zirkel 	<ul style="list-style-type: none"> • SWE: Verträge mit Ministern, Auftaktseminar, sozialdemokratisches Wahlprogramm; BEL: Titulierung als Notfall-Kabinett, Koalitionsvertrag. • In allen drei Ländern starke Unterstützung. • SWE: Unterschätzung der Rahmendaten fürs Budget erweitert Handlungsspielraum des Finanzministeriums; KAN: Sicherheitsreserven im Budget. • BEL: Kernkabinett aus Premierminister und Vizepremier entscheidet; KAN: Premier- und Finanzminister entscheiden.
	Koalitionsparteien (nur Belgien)	<ul style="list-style-type: none"> • Integration der Führung der Koalitionsparteien in Regierung • Gemeinsames öffentliches Bekenntnis zu Konsolidierungskurs • Besondere Strategie zur Konsensfindung 	<ul style="list-style-type: none"> • BEL: Dehaene verändert Kabinett, um Parteiführung der CVP als Minister in die Pflicht zu nehmen. • BEL: Koalitionsvertrag mit eindeutigem Fokus auf Finanzpolitik bindet die Koalitionsparteien. • BEL: 1.Schritt: Einsatz von Expertengremien zur Vorbereitung von Kompromissen im Kabinett. 2.Schritt: Erzeugung von Entscheidungsdruck.
Entscheidung im Parlament	Parlamentsfraktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidungen als Gesamtpaket • Ausnahmesituationen bei Abstimmung 	<ul style="list-style-type: none"> • SWE: Parlamentarier können nur Gesamtpakete ablehnen oder zustimmen; BEL: <i>Loi-Programme</i> als Paketentscheidungen. • SWE: Finanzminister Persson macht persönliche Zukunft von Zustimmung abhängig; BEL: Anwendung von <i>Pouvoirs Spéciaux</i> als Zeichen für Ausnahmesituation.
Staatsaufbau	Regierungen/Vertreter der unteren Verwaltungseinheiten	<ul style="list-style-type: none"> • Kürzungen der Transfers an untere Verwaltungseinheiten gekoppelt mit Reform 	<ul style="list-style-type: none"> • SWE: Neues Ausgleichssystem zwischen den Kommunen, weniger nationale Vorgaben; KAN: Großangelegte Reform mit mehr Handlungsspielraum für Provinzen soll Kürzung kaschieren.

Anmerkungen:

BEL: Belgien; KAN: Kanada; SWE: Schweden

Die Regierungen der jeweiligen Länder haben zusätzlich je nach spezifischer Situation und je nach Blockadepotenzial weitere strategische Schachzüge angewendet. Weil diese an dieser Stelle aus Platzgründen nicht aufgeführt werden können, sei auf die jeweiligen Kapitel der Strategieanalyse verwiesen.

⁵⁹⁶ Gleichzeitig zeigt jedoch die Erhöhung der Transfers bei den ersten Anzeichen einer finanziellen Entspannung sowohl in Kanada als auch in Schweden, dass der Druck der unteren Verwaltungseinheiten in beiden Ländern sehr hoch war.

6.5.2 Strategische Vermittlung in der öffentlichen Arena

Der zweite Ansatzpunkt für politische Strategie ergibt sich, weil Regierungen erwarten, dass die Umsetzung von Konsolidierungspolitik ihre Wiederwahlwahrscheinlichkeit reduziert. Um diesen Zielkonflikt der *Electoral Politics* zu entschärfen, reagierten die Regierungen Schwedens, Belgiens und Kanadas mit strategischer Vermittlung der Sparpolitik. Die Vermittlung bezog sich sowohl auf die organisatorische Seite – also die Konsolidierung so zu planen, dass ihr negativer Einfluss auf die nächste Wahl möglichst gering ist – als auch auf die inhaltliche Seite – also die öffentliche Kommunikation.

In den drei untersuchten Ländern lassen sich eine ganze Reihe gemeinsamer organisatorischer Strategien und gemeinsamer Botschaften erkennen (Tab. 6.5). In der organisatorischen Dimension fällt auf, dass die zeitliche Strukturierung der Konsolidierung wie auch die Verteilung der Lasten jeweils bewusst mit Rücksicht auf die Wiederwahl strategisch geplant wurde. Versteckte Kürzungen waren sowohl in Schweden und Belgien eine Strategie, um ohne großes Aufsehen Geld einzusparen. In Kanada und Schweden lässt sich eine weitere gemeinsame Strategie feststellen: In beiden Ländern haben die Finanzminister Rahmendaten für die Budgetplanung absichtlich unterschätzt und ihre Konsolidierungsziele absichtlich vorsichtig gewählt, um durch die Erreichung von Etappensiegen öffentliche Unterstützung für den gesamten Konsolidierungskurs aufzubauen.

Auch hinsichtlich der strategischen Kommunikation sind auffallend viele Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern erkennbar. Zwar hatten die Botschaften in den einzelnen Ländern teilweise eine andere Akzentuierung – die strategische Absicht hinter den kommunikativen Inhalten war jedoch dieselbe. Die Regierungen in allen drei Ländern hatten die Absicht die Konsolidierung als nationale Aufgabe darzustellen. In der Kommunikation setzten sie dies insbesondere dadurch um, indem sie die gleichmäßige Verteilung der Lasten der Konsolidierung betonten. Ebenfalls in allen drei Ländern – und wahrscheinlich der Tradition der jeweiligen Parteien geschuldet – versuchten die Regierungen der Sparpolitik ein soziales Profil zu geben. Inhaltlich geschah dies über die Betonung der Verteilungswirkung der Sparpakete (bspw. Hinweis auf symbolische Belastungen hoher Einkommen). In allen drei Ländern war dies auch eine Möglichkeit, sich politisch von den Forderungen der jeweils konkurrierenden konservativen Parteien abzusetzen. Daneben waren *Blame-Avoidance*-Strategien auch in der Kommunikation der Konsolidierung wichtig. In Belgien und Schweden wiesen die Politiker insbesondere auf den Druck der Märkte und die Alternativlosigkeit ihrer Politik hin. In Kanada und Schweden schoben die neuen Regierungen zudem die Verantwortung für die Sparmaßnahmen der Vorgängerregierung zu. Die Absicht, Hoffnung auf bessere Zeiten zu erwecken, setzten die Regierungen in Schweden und Kanada durch Versprechungen von Entlastungen und neuen Sozialprogrammen in der Zukunft um. Schließlich lassen sich in diesen beiden Ländern auch starke Appelle an die nationale Identität finden: Sowohl die schwedischen Sozialdemokraten als auch die kanadischen Liberalen kommunizierten, dass es bei der Konsolidierung um nicht weniger gehe, als um die Sicherung der Souveränität der Nation und ihrer Errungenschaften.

Tab. 6.5: Zentrale Vermittlungsstrategien der Haushaltskonsolidierungen

	Strategie	Länderbeispiele
Organisatorische Vermittlungsstrategien	Zeitliche Schwerpunktsetzung der Konsolidierung: Frontlastigkeit	In allen drei Ländern
	Gleichmäßige Verteilung der Lasten <i>Blame Avoidance</i> durch versteckte Kürzungen	In allen drei Ländern. In Kanada insbesondere auch regional, in Belgien und Schweden vor allem nach Einkommensgruppen. In Schweden und Belgien jeweils Kürzung von Leistungen über Veränderung von Indexierungen (<i>Basbelopp</i> und <i>Index Santé</i>).
	Langfristige Planung der Konsolidierung und Sicherstellung von Etappensiegen	In Schweden und Kanada planen Finanzministerien die Konsolidierungsetappen zurückhaltend, sodass sie die Einhaltung der Ziele sicherstellen. Dies baut öffentliche Unterstützung auf.
Kommunikationsstrategien	Konsolidierung als nationale Aufgabe	In allen drei Ländern: Betonung der gerechten Verteilung der Lasten der Sparpolitik über Regionen, Einkommensgruppen und Generationen. Versuch, der Konsolidierung ein politisches Profil zu geben – in allen drei Ländern gegen die noch schärferen Forderungen von rechts.
	Darstellung der Konsolidierungspolitik als Sparpolitik mit sozialem Gewissen <i>Blame Avoidance</i>	In allen drei Ländern: Konsolidierung als Notwendigkeit, um die Zukunft der Sozialprogramme zu sichern. Darstellung der Kürzungspolitik als Modernisierung des Sozialstaats. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Blame the Predecessor</i>: In Schweden und Kanada: Abschieben der Verantwortung auf die Vorgängerregierung (Mulroney- bzw. Bildt-Regierung) • <i>Blame the Markets</i>: Vor allem in Schweden und Belgien: Versuch, die Konsolidierung als Zwang darzustellen. Als Reaktion auf Standortwettbewerb (Belgien) und Druck der Finanzmärkte (Schweden).
	Erweckung von Hoffnung auf bessere Zeiten Appell an nationale Identität	Vor allem in Schweden und Kanada: Verkündung von Entlastungen und neuen sozialen Programmen in der Zukunft. In Schweden und Kanada: Konsolidierung zur Sicherung der nationalen Identität, bzw. der Charakteristika ihres Landes (Sozialstaat bzw. Krankenversicherung). Insbesondere in Schweden zusätzliche Verbindung zur Frage der demokratischen Selbstbestimmung.

Anmerkung: An dieser Stelle werden nur die Vermittlungsstrategien dargestellt, die in mindestens zwei der untersuchten Länder identifiziert werden konnten. Für weitere länderspezifische Vermittlungsstrategien sei auf die entsprechenden Länderanalysen verwiesen.

6.5.3 Rückkopplungen zwischen politischer und öffentlicher Arena

Die Diskussion der theoretischen Fundierung der Strategieanalyse hat deutlich gemacht, dass erfolgreiche Vermittlungsstrategie in der öffentlichen Arena auf die politische Arena zurückwirkt – und umgekehrt. Das allgemeine Modell für die politische Strategieanalyse von Konsolidierungspolitik hat diese Zusammenhänge grafisch dargestellt (vgl. 3.3.4). Es lassen sich drei zentrale Rückkopplungsprozesse unterscheiden: Erstens erfordert erfolgreiche strategische Durchsetzung von Konsolidierungspolitik in der politischen Arena eine stärkere strategische Vermittlung, da sich der Zielkonflikt der *Electoral Politics* durch den höheren Durchsetzungsgrad verschärft. Zweitens erhöht ein besonders scharfer Zielkonflikt die Hindernisse für die Durchsetzung in der politischen Arena. Auf der anderen Seite erleichtert eine erfolgreiche Vermittlungsstrategie die Durchsetzung (dritte Rückkopplung), insbesondere bei parteipolitischen Vetospielern (Parlamentsfraktionen, Minister).

Einige dieser Rückkopplungsprozesse lassen sich auch im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen in Schweden, Belgien und Kanada beobachten. Insbesondere zeigt sich in allen Ländern, dass einige der Strategien sowohl auf die Durchsetzung in der politischen Arena als auch auf die Kommunikation der Konsolidierungspolitik abzielten. Ein Beispiel ist der Versuch der schwedischen Sozialdemokraten, sich durch die Präsentation

von konkreten Sparmaßnahmen im Wahlprogramm ein Mandat der Wähler für die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zu beschaffen. Mit diesem Mandat ausgestattet gelang es nicht nur, spätere Sparmaßnahmen öffentlich zu rechtfertigen. Vielmehr reduzierte dieses Mandat auch den Widerstand gegen die Sanierungspolitik in der eigenen Partei und damit in der zukünftigen Regierung, weil es von vornherein eine konsolidierungsfreundliche Stimmung erzeugte. Ein Beispiel dafür, dass eine erfolgreiche politikinterne Durchsetzungsstrategie zusätzliche Aktivitäten bei der strategischen Vermittlung erfordert, ist die belgische Haushaltskonsolidierung. Hier griff die Regierung auf *Pouvoirs Spéciaux* zurück, um das Parlament auszuhebeln und damit den Einfluss der Fraktionen zu reduzieren. Gleichzeitig war sie sich bewusst, dass damit eine negative Wirkung auf die Wiederwahlwahrscheinlichkeit verbunden sein könnte, und stellte deshalb in der öffentlichen Kommunikation die Nutzung der *Pouvoirs Spéciaux* nicht als strategischen Schachzug dar, sondern als notwendige Schaffung von Handlungsfähigkeit, um in einer absoluten Ausnahmesituation (Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. Referenzjahr für die EMU-Qualifikation) die notwendigen Maßnahmen durchsetzen zu können. Ganz offensichtlich zeigen sich die Rückwirkungen zwischen beiden Arenen im Fall der kanadischen Konsolidierung. Die Vermittlungsstrategie der kanadischen Regierung und das Feedback aus der Bevölkerung über den Grad der Ablehnung der Sparpolitik wirkten stark auf die Diskussion über die Durchsetzung weiterer Sparpakete in der Regierung zurück. Deutlich wird dieser Zusammenhang an der Rolle des Finanzministeriums im Konsolidierungsprozess. So bedurfte es am Anfang der absoluten Unterstützung des Finanzministers durch Jean Chrétien, um in der Regierung die Budgetdisziplin hoch zu halten. Als Martins Strategie erfolgreich war, durch das regelmäßige Übertreffen der eigenen Defizitziele die Glaubwürdigkeit des Ministeriums wiederherzustellen, und der Finanzminister zum Star des Kabinetts wurde, bauten er persönlich und sein Ministerium ihre Position immer weiter aus und steuerten schließlich den gesamten Konsolidierungsprozess. Die Unterstützung des Premierministers war an dieser Stelle nicht mehr nötig, vielmehr musste sich Chrétien in seiner zweiten und dritten Legislaturperiode eines immer mächtiger werdenden Finanzministeriums und eines immer selbstbewusster werdenden Finanzministers erwehren.

Mit Blick auf die Analyse der Konsolidierungsdeterminanten hat die Untersuchung der politischen Strategien ein zentrales Ergebnis geliefert: Strategische Entscheidungen politischer Akteure im Konsolidierungsprozess haben große Auswirkungen auf das Gelingen von Haushaltskonsolidierungen. Dabei gibt es einige länderübergreifende Strategien, die erfolgversprechend sind. Daneben erfordert jedes Land aus seiner Idiosynkrasie heraus spezifische Strategien, eine spezifische „Regierungskunst“ (Egle 2008). Sowohl die länderübergreifenden Strategien als auch die länderspezifischen erklären für die drei untersuchten Länder auf der Mikroebene, warum die Konsolidierungen stattgefunden haben und erfolgreich waren.

7 Gescheiterte Konsolidierung: Der Fall Frankreich

„L'idée qu'on peut profiter des périodes de croissance rapide pour réduire la dette, qui est ce que Clinton a fait aux Etats-Unis, et ce que d'autres gouvernements raisonnables ont fait, c'est une idée qui est absolument en dehors du système intellectuel français – à droite comme à gauche.“⁵⁹⁷

7.1 Einleitung und Vorgehensweise

Die Untersuchung der Determinanten von Haushaltskonsolidierungen erfolgt in dieser Arbeit auf drei Ebenen: durch eine quantitative Auswertung von Makrodaten, durch die qualitative Analyse der politischen Prozesse und durch die Untersuchung der politischen Strategien. In Kapitel 5 und 6 wurden die erfolgreichen Konsolidierungen in Schweden, Belgien und Kanada qualitativ ausgewertet. Die Prozessanalyse hat herausgearbeitet, welche kausalen Mechanismen zur erfolgreichen Konsolidierung in den drei Ländern führten. Die Strategieanalyse hat gezeigt, dass es politischen Akteuren durch geschickte Strategie gelang, institutionelle Widerstände gegen Konsolidierungspolitik abzuschwächen und eine Haushaltssanierung trotz elektoraler Risiken durchzusetzen.

Dieses siebte Kapitel wird diese Ergebnisse zu den kausalen Mechanismen und zu den politischen Strategien einer erfolgreichen Konsolidierung durch Kontrastierung mit einem nicht-erfolgreichen Fall noch klarer hervortreten lassen. Dies gelingt durch die Untersuchung der französischen Konsolidierungsbemühungen in den 90er Jahren. Es wird herausgearbeitet, aus welchen Gründen die Konsolidierung der französischen Staatsfinanzen scheiterte, obwohl einige externe Faktoren konsolidierungsfördernd wirkten – zum Beispiel hohes Wirtschaftswachstum und sinkende Arbeitslosigkeit Ende der 90er Jahre sowie der Druck der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages. Die Untersuchung umfasst dabei, gemäß dem Untersuchungsdesign dieser Arbeit, eine Analyse der kausalen Mechanismen (Prozessanalyse) und eine Analyse der politischen Strategien.

Die Schwierigkeit einer solchen kontrastierenden Untersuchung besteht darin, dass keine eindeutig bestimmte Konsolidierungsphase vorliegt, die den Ausgangspunkt für die qualitative Analyse bilden kann. Um die Untersuchung dennoch zu fokussieren, werden in der Folge die Konsolidierungsbemühungen von zwei unterschiedlichen Regierungen analysiert: Die Maßnahmen der konservativen Regierung unter Alain Juppé (1995-1997) sowie der Linksregierung unter Lionel Jospin (1997-2001). Durch die Beschränkung auf diese beiden Regierungen ist es erstens möglich, die Auswirkungen von Parteiendifferenz zu analysieren. Zweitens liegen durch die *Cohabitation* während der Amtszeit Jospins auch institutionell unterschiedliche Voraussetzungen vor.

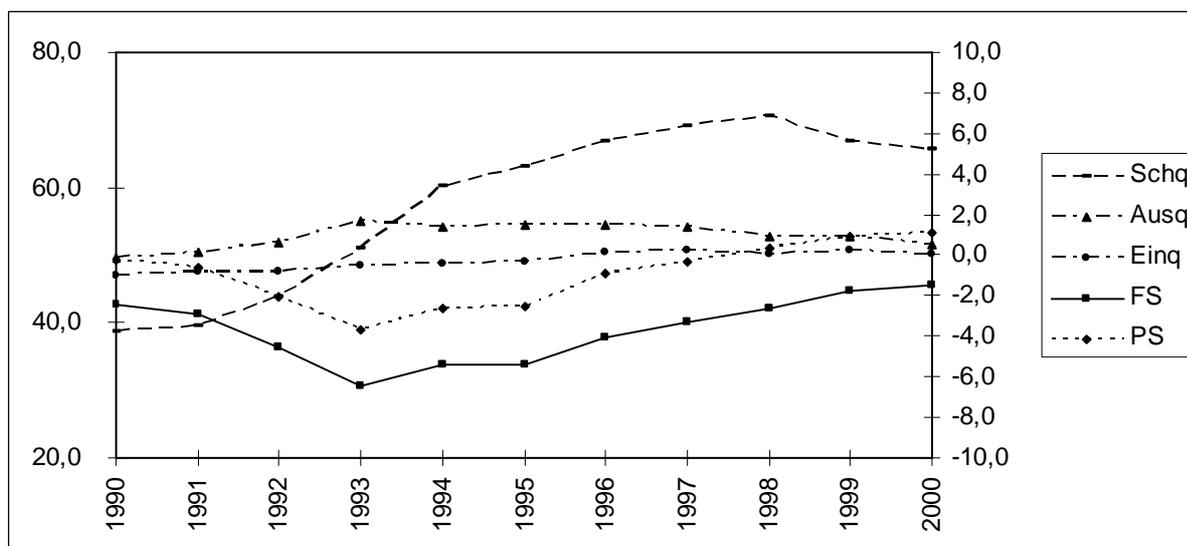
⁵⁹⁷ Interview mit Christian Sautter, Zeile 123-126 (Anhangband II).

Die Untersuchung steht freilich vor einer Herausforderung: Sie muss erklären, warum an manchen Stellen im politischen Prozess Konsolidierungsanstrengungen aufgehalten oder abgeschwächt wurden. Dieses Unterfangen ist deshalb schwierig, weil auch „Nicht-Ereignisse“ untersuchungswürdig, aber in der Regel nur schwer zugänglich sind. Um die Analyse zu erleichtern, bezieht sich die Untersuchung der französischen Konsolidierungsanstrengungen deshalb an verschiedenen Stellen auf Kausalmechanismen, die in den drei untersuchten Konsolidierungsländern zum Erfolg der Haushaltssanierung beigetragen haben. Auf diese Weise gelingt es herauszuarbeiten, welche Maßnahmen die französischen Regierungen nicht umgesetzt haben, und die Gründe dafür zu beleuchten.

Die Analyse der französischen Konsolidierungsbemühungen erfolgt in drei Schritten. Ein erster Teil stellt kurz die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den 90er Jahren dar (7.2). Danach folgt die Analyse der Sparmaßnahmen der Regierung Alain Juppé (7.3.1) und die Untersuchung der Konsolidierungsbemühungen unter Lionel Jospin (7.3.2). In einem dritten Schritt (7.4) wird schließlich die Frage beantwortet, warum die Bemühungen zur Sanierung der öffentlichen Finanzen nicht zu einer erfolgreichen Konsolidierung führten – sowohl aus prozessanalytischer als auch aus strategischer Sicht.

7.2 Ausgangssituation und Rahmenbedingungen

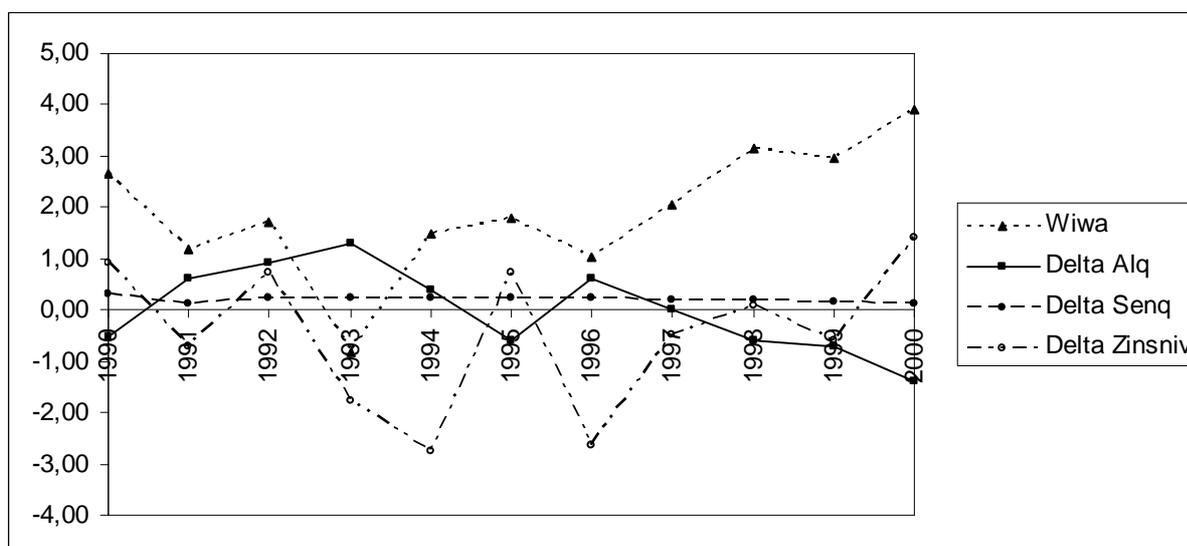
Die Entwicklung der französischen Staatsfinanzen in den 90er Jahren lässt sich in zwei Phasen unterteilen (Abb. 7.1). Von 1990 bis 1993 verschlechterten sich sowohl der Finanzierungs- als auch der Primärsaldo vor allem aufgrund der Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre. Die Schuldenquote stieg zwischen 1991 und 1994 von weniger als 40 Prozent des BIP auf mehr als 60 Prozent. Betrachtet man die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabenquote, so zeigt sich, dass sich der Budgetsaldo vor allem deshalb verschlechtert hat, weil die Ausgabenquote zwischen 1990 und 1994 um rund fünf Prozentpunkte angestiegen ist. Die Einnahmequote blieb weitgehend stabil. Zwischen 1994 und dem Jahr 2000 verbesserte sich die Lage der öffentlichen Finanzen. Im Jahr 2000 erwirtschaftete Frankreich einen positiven Primärsaldo, die Schuldenquote reduzierte sich dank des starken Wirtschaftswachstums in den Jahren 1998 bis 2000 um fünf Prozentpunkte. Allerdings gelang es der Regierung nicht, den Haushalt auszugleichen. Selbst im Jahr 2000 verbuchte der Sektor Staat ein Defizit von 1,5 Prozent des BIP – trotz eines Wirtschaftswachstums von 3,9 Prozent. Infolge der Konjunkturertrübung nach 2001 rutschte der Finanzierungssaldo deshalb erneut ins Defizit (3,2 Prozent in 2002, 4,1 Prozent in 2003).

Abb. 7.1: Entwicklung zentraler finanzpolitischer Indikatoren in Frankreich

Anmerkung: Legende siehe Anmerkung zu Tab. 5.1.

Quelle: OECD Economic Outlook 81.

Die Entwicklung der französischen Staatsfinanzen kann auf den ersten Blick mit der Entwicklung zentraler sozioökonomischer Indikatoren erklärt werden. So belasteten steigende Arbeitslosigkeit und ein relativ geringes Wirtschaftswachstum in den Jahren 1991 bis 1993 die öffentlichen Finanzen. Die Jahre nach 1997 waren indes von einem Wirtschaftswachstum von rund 3 Prozent (Schnitt 1997-2000) geprägt (Abb. 7.2). Gepaart mit sinkender Arbeitslosigkeit entlastete dies den Staatshaushalt und verbesserte die Saldenindikatoren. Auch das Zinsniveau beeinflusste den Haushalt positiv, weil 1996, 1997 und 1999 die kurzfristigen Zinssätze sanken. Die Seniorenquote als Indikator für die Nachfrage nach Sozialleistungen in der Altersvorsorge stieg in Frankreich in den 90er Jahren konstant an und erhöhte die Ausgaben der Sozialversicherung.

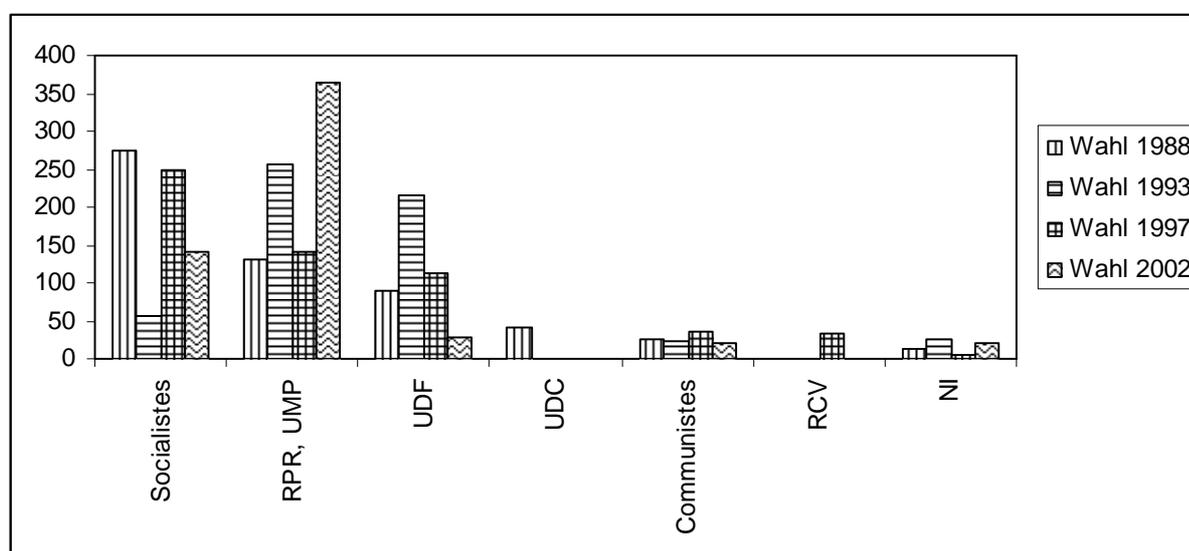
Abb. 7.2: Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Frankreich

Anmerkung: Legende siehe Anmerkung zu Tab. 5.2.

Quelle: OECD Economic Outlook 81.

Während der 90er Jahre fanden in Frankreich zwei Parlamentswahlen sowie eine Präsidentschaftswahl statt. Zu Beginn der 90er Jahre amtierte noch der sozialistische Staatspräsident François Mitterand. Er musste jedoch nach dem Wahlverlust der Sozialisten 1993 bis zum Ende seiner Amtszeit 1995 mit einer konservativen Mehrheit (RPR, UDF) in der *Assemblée Nationale* regieren (Abb. 7.3). Zwischen 1993 und 1997 hatten die RPR und die UDF gemeinsam eine riesige Mehrheit, die sogar zur Änderung der Verfassung ausgereicht hätte. Die Gründe für den Erdrutschsieg der Rechtsparteien lagen vor allem in dem Ansehensverlust der PS nach internen Streitigkeiten sowie in dem taktischen Schachzug von UDF und RPR, bei der Wahl mit einer Einheitsliste (*Union pour la France*) anzutreten. Erster Premierminister, von 1993 bis 1995, wurde Edouard Balladur. Er setzte zwar in seiner Amtszeit eine Rentenreform durch und erhöhte die Steuern, um die öffentlichen Finanzen auf Maastricht-Kurs zu bringen. Insbesondere in 1994 erlahmte jedoch das Reformtempo – auch weil Balladur Rücksicht auf seine eigene Kandidatur bei den Präsidentschaftswahlen 1995 nahm (Egle 2008: 113). Den ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen gewann Lionel Jospin (PS), während sich auf Seite der Konservativen Jacques Chirac gegen Balladur durchsetzte. Chirac versammelte im zweiten Wahlgang die Balladur-Wähler hinter sich und gewann gegen den sozialistischen Kandidaten. Damit war die folgende Regierung mit einer hohen Machtfülle ausgestattet: einer 4/5-Mehrheit im Parlament, einer Mehrheit im Senat und mit einem Präsidenten der gleichen Partei. Als neuen Premierminister ernannte Chirac Alain Juppé. Dieser übernahm das Amt von Balladur im Mai 1995.

Abb. 7.3: Wahlergebnisse Parlamentswahlen (*Assemblée Nationale*) 1988-2002



Anmerkung: RPR, UMP: *Rassemblement pour la République/Union pour un mouvement populaire*; UDF: *Union pour la démocratie française*; RCV: *Radical, citoyen et vert*; NI: *non inscrits*.
Quelle: *Assemblée Nationale*

Trotz einer geringen Beliebtheit der Regierung löste Präsident Chirac jedoch 1997 die Nationalversammlung auf und kündigte Neuwahlen für Juni an. Dies war eine schwere Fehleinschätzung der politischen Lage. Denn bei der Wahl verlor das Rechtsbündnis seine Mehrheit. Der Spitzenkandidat der Sozialisten Lionel

Jospin, der 1995 bei der Präsidentschaftswahl noch gegen Chirac verloren hatte, formierte stattdessen eine Koalition aus verschiedenen Linksparteien und wurde selbst zum neuen Premierminister ernannt. Diese Koalition regierte bis 2002. Im April 2002 steckte Regierungschef Jospin jedoch als Kandidat bei der Präsidentschaftswahl eine herbe Niederlage ein und schied bereits im ersten Wahlgang gegen Amtsinhaber Chirac und den Rechtspopulisten Jean-Marie Le Pen aus. Die folgende Parlamentswahl gewann die neugegründete UMP, in die Teile der UDF und die RPR aufgegangen waren.

7.3 Deskription: Die Konsolidierungsbemühungen der Regierungen Juppé und Jospin

7.3.1 Die Konsolidierungsbemühungen der Regierung Juppé 1995-1997

7.3.1.1 Deskription zentraler Konsolidierungsanstrengungen

Die Regierung Alain Juppé kam im Mai 1995 als Folge des Siegs von Jacques Chirac bei der Präsidentschaftswahl ins Amt. Chirac hatte die Wahl mit einem Programm gewonnen, das die Heilung des sozialen Bruchs – der *Fracture Sociale* – versprach. Chirac setzte sich mit diesem Thema im ersten Wahlgang gegen Edouard Balladur durch, der sich für einen Reformkurs ausgesprochen hatte. Die ersten Maßnahmen der Regierung von Alain Juppé standen noch unter dem Eindruck des Präsidentschaftswahlkampfes. Zwar bekannte sich die Regierung zu den Maastricht-Kriterien, allerdings fokussierte der neue Regierungschef in seiner ersten Regierungserklärung auf die Beschäftigungspolitik und den Kampf gegen die *Fracture Sociale*. Juppé versprach eine Erhöhung des Mindestlohns und der Mindestrente über das gesetzlich festgelegte Maß hinaus. Er kündigte die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung an, wenn diese Langzeitarbeitslose und arbeitslose Jugendliche einstellten. Zudem forderte er auf EU-Ebene ein stärkeres Engagement im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (Juppé 1995a). Für die Fiskalpolitik legte Juppé einen moderaten Konsolidierungskurs fest: Das Defizit sollte jeweils um einen Prozentpunkt pro Jahr zurückgeführt werden – auf 5 Prozent im Jahr 1995, vier Prozent in 1996 sowie drei Prozent im Jahr 1997 (Madelin 1995: 24).

Am 22. Juni beschloss die Regierung Juppé einen Nachtragshaushalt. Dieser sah massive Steuererhöhungen im Umfang von rund einem Prozent des BIP vor (Le Golvan 1996: 167). Wichtigste Maßnahmen waren die Erhöhung der Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte, 10-prozentige Zuschläge auf die Körperschafts- und auf die Vermögenssteuer sowie die Einführung der *Cotisation Sociale de Solidarité* – einer Zusatzabgabe zur Finanzierung der Sozialversicherung (O. Autor 1995). Diese Maßnahmen wurden aus zwei Gründen notwendig: Einerseits entwickelten sich die Steuereinnahmen schlechter als erwartet und andererseits mussten die Wahlversprechen Chiracs in der Arbeitsmarktpolitik finanziert werden. Die Steuererhöhungen des Nachtragshaushaltes betragen auf das Gesamtjahr gerechnet rund 80 Mrd. Franc (Arthuis 1996). Allerdings war keine der Maßnahmen in der Regierungserklärung angekündigt worden. Stattdessen standen die Ankündigungen im krassen Gegensatz zu Chiracs Wahlkampf, in dem er Steuerentlastungen versprochen hatte (Egle 2008: 121).

Die Steuererhöhungen führten im Sommer 1995 zu einer ersten Regierungsumbildung. Der wirtschaftsliberale Finanz- und Wirtschaftsminister Alain Madelin opponierte gegen die beschlossenen Maßnahmen, forderte eine stärker ausgabenseitig angelegte Konsolidierung, und musste, als er sich nicht durchsetzen konnte, die Regierung verlassen. Er wurde von Jean Arthuis ersetzt, der zuvor Budgetexperte im Senat gewesen war und insbesondere die umstrittene Erhöhung der Mehrwertsteuer unterstützte.⁵⁹⁸

Staatspräsident Chirac versuchte unterdessen auf internationaler Ebene eine Aufweichung der Defizit-Kriterien des Maastrichter Vertrages zu erreichen (Dyson 1999, Egle 2008: 122). Sein damaliger Finanzminister Jean Arthuis erinnert sich an die Versuche des Präsidenten: „Es gab von Seiten Chiracs einen Moment des Zögerns im Hinblick auf die erneute Bestätigung des europäischen Engagements. Der Sommer 1995 war sehr schwierig“.⁵⁹⁹

Im Haushaltsplan 1996 nahm die Regierung weitere kleinere Anpassungen vor. So wurde eine Erhöhung der Tabak- und Mineralölsteuer beschlossen. Zudem einigte man sich als allgemeine Sparmaßnahme darauf, die Gehälter im öffentlichen Dienst einzufrieren (Egle 2008: 121).

Ende Oktober wechselte die französische Regierung den Kurs. Dafür gab es zwei zentrale Gründe: Zum einen war sich die Regierung der Gefahr bewusst, durch einen zu schwachen Konsolidierungskurs Spekulationen gegen den Franc zu provozieren. Diese waren im Laufe des Sommers immer wieder aufgeflammt und hatten die *Banque de France* zu Zinserhöhungen gezwungen (Egle 2008: 122). Zum anderen sah Staatspräsident Chirac nach einem „extrem lebendigen Treffen mit Bundeskanzler Helmut Kohl“⁶⁰⁰ keine Chance mehr darauf, die Maastricht-Kriterien aufzuweichen. Jean Arthuis dazu im Interview:⁶⁰¹

„Die ersten sechs Monate waren wirklich eine Verlängerung des Wahlkampfes von Jacques Chirac, der den sozialen Bruch zum Thema hatte. Und dann gab es das Treffen von Bundeskanzler Kohl und Jacques Chirac am 26. Oktober in Bonn. Und ab diesem Moment gab es ein klares Bekenntnis von Jacques Chirac zur Einführung des Euro, ein sehr klares Bekenntnis. Und ab diesem Moment haben sich übrigens auch die Finanzmärkte stabilisiert. Bis dahin, bis zum 26. Oktober mussten wir mit vielen Spekulationen gegen den Franc klarkommen. Der 26. Oktober ist wirklich der Tag des Kurswechsels, radikal.“

Nach der Unterredung mit Kohl verkündete Chirac der französischen Bevölkerung in einem Fernsehinterview die Neuausrichtung seiner Politik. Oberstes Ziel sei, so der Staatspräsident, die Einhaltung der Konvergenzkriterien und die Qualifikation Frankreichs für den Euro-Raum. Als Folge müssten die versprochenen Steuersenkungen verschoben werden – absolute Priorität habe der Kampf gegen das Defizit, so Chirac (Chirac 1995). Mitte November klärte dann der *Plan Juppé*, mit welchen Maßnahmen die neuen Ziele erreicht werden sollten. Der Plan war eine Ansammlung von Reformvorschlägen, die sich insbesondere auf die Sozialversiche-

⁵⁹⁸ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 83-100 (Anhangband II).

⁵⁹⁹ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 211-212 (Anhangband II).

⁶⁰⁰ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 194-195 (Anhangband II).

⁶⁰¹ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 24-30 (Anhangband II).

rung bezogen. Er wurde am 15. November in der Nationalversammlung vorgestellt. Folgende Maßnahmen wurden angekündigt (Bouget 1998: 161-165, Egle 2008: 123):

- Die Finanzierung der Sozialversicherung wurde grundlegend reformiert. Erstens gründete die Regierung die *Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES)*. In diesen Fonds liefen die Einnahmen aus einer 0,5-prozentigen Zusatzsteuer auf alle Einkommensarten. Diese neue Steuer (CRDS) sollte 25 Mrd. Franc im Jahr 1996 und 28 Mrd. Franc im Jahr 1997 in die Sozialkassen spülen (Cornilleau et al. 1996: 36) und zur Rückführung der aufgelaufenen Schulden der Sozialversicherung genutzt werden. Zweitens wurden die Sozialversicherungsbeiträge in der Krankenversicherung gesenkt und im Gegenzug die Sozialsteuer CSG erhöht sowie deren Bemessungsgrundlage verbreitert. Und drittens sollte das Parlament jährlich einen Ausgabenplafond für das Budget der Sozialversicherung beschließen und damit für eine bessere Kostenkontrolle sorgen (*Loi de Financement de la Sécurité Sociale*).

- Krankenversicherung: In diesem Bereich fand ein Systemwechsel statt. Denn die Regierung beschloss, eine universelle Krankenversicherung einzuführen. Der Einfluss der Gewerkschaften wurde beschnitten, die regionalen Gesundheitsbehörden als Kontrollinstanzen gestärkt. Von dieser Veränderung erhoffte sich die Regierung auch eine bessere Kostenkontrolle. Weitere Sparmaßnahmen betrafen schließlich verschiedene Einzelregelungen innerhalb der Krankenversicherung – beispielweise die Erhöhung der Patientenzuzahlungen sowie Sparmaßnahmen bei Krankenhausbudgets.

- Rentenversicherung: Das Ziel der Reform der Altersvorsorge war es, die Bestimmungen der Rentenreform der Regierung Balladur, die den privaten Sektor betroffen hatte, auf den öffentlichen Sektor und die *Régimes Spéciaux* der öffentlichen Unternehmen zu übertragen. Es ging im Kern um eine Anpassung der Kalkulationsgrundlage für die spätere Rentenhöhe.⁶⁰² Daneben kündigte die Regierung die Einführung einer dritten Säule in der Rentenversicherung an, die nach dem Kapitaldeckungsprinzip funktionieren sollte.

- Familienleistungen: Die nach einem universalistischen Prinzip organisierten Familienleistungen sollten stärker bedürftigkeitsgeprüft ausgezahlt werden. Dadurch erhoffte sich die Regierung eine Kostensenkung. Überdies war ursprünglich eine nachgelagerte Besteuerung der Familienleistungen durch die Einkommenssteuer geplant.⁶⁰³

War die Verkündung des *Plan Juppé* in der Nationalversammlung noch mit stehenden Ovationen gefeiert worden, so gingen die Gewerkschaften auf Konfrontationskurs zu den vorgeschlagenen Reformen. Insbesondere die Rentenreform der *Régimes Spéciaux* – etwa der Eisenbahner – wurde heftig kritisiert. Daneben fühlten sich die Gewerkschaften vor den Kopf gestoßen, weil Juppé sein Reformwerk in einer kleinen Runde ausgear-

⁶⁰² Die Balladur-Reform hatte im Privatsektor durchgesetzt, dass für den Erhalt der vollen Rentenhöhe länger eingezahlt werden muss, sowie dass die Kalkulationsgrundlage nicht die 10 besten sondern die 25 besten Beitragsjahre zugrunde gelegt werden. Daneben stellte die Reform die Indexierung von der Bruttolohnbindung auf eine Kopplung an die Inflation um (Bonoli 1997, Egle 2008: 107).

⁶⁰³ Dieser Teil der Reform wurde jedoch auf Druck der Lobbyverbände der Familien nicht umgesetzt (Bouget 1998: 163).

beitet hatte, ohne die Gewerkschaften im Vorab zu informieren.⁶⁰⁴ Letztlich musste die Regierung die Reform der Rentenversicherung nach heftigen Protesten zurücknehmen. Nach Gewerkschaftsangaben demonstrierten bis zu 2,2 Millionen Franzosen gegen die Regierungspolitik (Jefferys 1996). Damit war zwar ein großer Teil des *Plan Juppé* blockiert – dennoch wurden insbesondere die Reformen in der Krankenversicherung sowie die Verbesserung der Finanzierung der Sozialversicherung durch höhere Steuern (vor allem: CRDS) im Laufe der Jahre 1996 und 1997 durchgesetzt (Bouget 1998).

Eine Folge des *Plan Juppé* war, dass sich in Frankreich im Jahr 1996 eine Krisenstimmung breit machte (Egle 2008: 125). Zudem kam die Konjunktur nicht richtig in Schwung – womöglich auch als Folge der massiven Steuererhöhungen aus dem Sommer 1995.⁶⁰⁵ Um die Binnennachfrage zu beleben, drängte Staatspräsident Chirac seine Regierung, Steuererleichterungen zu beschließen (Seux 1996). Zwar hatte die Regierung noch im Frühjahr einen solchen Schritt wegen des Defizits ausgeschlossen, schließlich einigte man sich jedoch auf Druck des Präsidenten auf eine Reform der Einkommensteuer (Laurent 1996). Sie wurde im Rahmen des Haushaltsplans für 1997 beschlossen und bezog sich auf eine Periode von fünf Jahren (auf die Einkommen von 1996 bis 2000) (Arthuis 1996). Bei den Steuersätzen einigte man sich auf eine Senkung aller Tarife: Der Spitzensteuersatz reduzierte sich von 56,8 Prozent stufenweise auf 47 Prozent, der Eingangsteuersatz von 12 auf 7 Prozent. Zudem wurde der Steuerfreibetrag nahezu verdoppelt – der Tarif setzte nach dem neuen Recht erst bei einem Jahreseinkommen von 40 190 Franc an (zuvor: 22 610 Franc). Gleichzeitig wurden einige Ausnahmeregelungen gestrichen, um die Bemessungsgrundlage zu verbreitern (PLF 1997). Die Steuersenkung durch die Reform betrug 75 Mrd. Franc, wobei der Schwerpunkt in den ersten Jahren lag: Schon die Einkommen aus dem Jahr 1996 sollten um 25 Mrd. Franc entlastet werden, im Jahr 1998 sollte die Hälfte der Gesamtsumme erreicht sein (PLF 1997).

Finanziert wurden die Steuersenkungen durch eine Erhöhung der Steuern auf Mineralöl, eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der CSG sowie durch strikte Ausgabenkontrolle – die Regierung plante im Haushaltsentwurf mit nominal unveränderten Ausgaben. Real, also inflationsbereinigt, sollten die Ausgaben um rund 60 Mrd. Franc sinken (Arthuis 1996). Dies gelang zum einen durch eine Durchsicht aller Budgetposten nach Einsparmöglichkeiten. Zum anderen wurden Stellen im öffentlichen Dienst nicht neu besetzt, die durch Pensionierung frei wurden.

Schließlich spielten Einmalerlöse im Haushaltsplan 1997 eine Rolle. Denn das Staatsunternehmen *France Télécom* zahlte der Regierung einen Ausgleich dafür, dass die Pensionsforderungen ins Staatsbudget übernommen wurden. Zwar wanderten die Zahlungen in einen speziellen Fonds und wirkten sich nicht auf das

⁶⁰⁴ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 49-54 (Anhangband II). Auch Egle nennt die fehlende Inklusion der gesellschaftlichen Gruppen in das Reformwerk als wichtigsten Grund für dessen Ablehnung (Egle 2008: 132-137).

⁶⁰⁵ Interview mit Christian Sautter, Zeile 13-14 (Anhangband II).

Defizit nach nationaler Abgrenzung aus. Weil der Maastrichter Vertrag jedoch eine breitere Definition zugrunde legte, reduzierte sich die maastrichtrelevante Defizitquote (Laurent 1996).

Insgesamt stand der Haushaltsplan 1997 in der Kontinuität des *Plan Juppé*, indem er die Maßnahmen zur Kostenkontrolle intensivierte. Allerdings ging die Regierung dazu über, den budgetären Handlungsspielraum, der durch die Einsparungen und die Steuererhöhungen des Jahres 1995 entstanden war, durch neue Steuersenkungen teilweise wieder aufzubrechen. Anstatt die Einsparungen zu einer schnelleren Rückführung des Defizits zu nutzen, belastete die Regierung das Budget mit der Umsetzung der Reform der Einkommenssteuer. Das Ziel für die Entwicklung des Defizits war deshalb wenig ambitioniert: Im Jahr 2001 sollte das Defizit bei weniger als 2 Prozent des BIP liegen – nachdem für 1997 ein Wert von 3 Prozent angestrebt worden war.

7.3.1.2 Zusammenfassung

Während der Amtszeit der Regierung Juppé lassen sich zwei wichtige Konsolidierungspakete ausmachen: Die Maßnahmen vom Juni 1995, die vor allem auf der Einnahmeseite ansetzten und einen Umfang von rund einem Prozent des BIP hatten; Und der *Plan Juppé*, mit dem das Defizit der Sozialversicherung durch die Einführung einer neuen Steuer und durch Kostenkontrolle in der Krankenversicherung zurückgeführt wurde. Mit diesen beiden Paketen stellte die Regierung Juppé die finanzpolitischen Weichen, um die Maastricht-Kriterien zu erreichen.

Allerdings lassen sich auch drei Entscheidungen anführen, die die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen schwächten. Dies waren zunächst die Wahlversprechen Chiracs, die zwischen Mai und Oktober 1995 beschlossen wurden. Damit ging ein Teil des einprozentigen Steuererhöhungs-Pakets aus dem Sommer 1995 direkt in neue Ausgabenprogramme. Eine zweite Schwächung der Konsolidierungsanstrengungen bestand in der gescheiterten Rentenreform. Diese hätte – auch langfristig – eine deutliche Senkung der Sozialausgaben bedeutet. Weil die Regierung jedoch aufgrund der Proteste auf die Durchsetzung Rentenreform verzichtete (und nur die anderen kostensenkenden Beschlüsse umsetzen konnte), blieb die Wirkung des *Plan Juppé* auf die Staatsfinanzen hinter den Planungen zurück. Schließlich schwächte die Steuerreform im Herbst 1996 den Konsolidierungskurs. Die Einnahmeausfälle verhinderten eine schnellere Konsolidierung: Anstatt ambitionierte Ziele für die Konsolidierung zu formulieren – etwa den Budgetausgleich – begnügte sich die Regierung Juppé damit, das Defizit im Rahmen der Maastricht-Kriterien zu halten. Für das Jahr 2001 wurde das wenig ehrgeizige Defizitziel von 2 Prozent des BIP ausgegeben. Der damalige Finanzminister Jean Arthuis hält aus diesen Gründen den Zeitpunkt der Einkommenssteuerreform im Rückblick auch für einen Fehler: „Ich glaube, es [*die Steuerreform 1996, d. Verf.*] war zu früh. Zum einen zahlt man in Frankreich im Vergleich zu anderen Ländern relativ wenig Einkommenssteuer. Aber das war eben ein Teil der Engagements, ein Teil der Reden. Aber ich glaube wirklich, dass es ein wenig zu früh war“.⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 152-154 (Anhangband II).

7.3.2 Die Konsolidierungsbemühungen der Regierung Jospin 1997-2000

7.3.2.1 Deskription zentraler Konsolidierungsanstrengungen

Am 21. April 1997 kündigte Staatspräsident Chirac überraschend Neuwahlen an. Er begründete dies damit, die Reformpolitik durch das Volk neu legitimieren zu wollen. Die Strategie zielte aber auch darauf ab, die Oppositionsparteien zu überraschen und diesen eine gute Vorbereitung des Wahlkampfes unmöglich zu machen. Zudem wusste Chirac, dass zusätzliche Sparmaßnahmen notwendig sein würden, um das Defizitkriterium des Maastricht-Vertrags zu erreichen. Nach dem regulären Wahlterminkalender hätten diese jedoch dann im Jahr vor der Parlamentswahl die Bevölkerung belastet – eine Situation, die Chirac durch das Vorziehen der Wahl vermeiden wollte (Egle 2008: 146). Diese Strategie war jedoch nicht erfolgreich. Die Wähler strafte die Regierung Juppé für ihre Reformpolitik ab und stimmten für eine linke Mehrheit im Parlament (s.o.).

Die Regierung unter Lionel Jospin nahm ihre Amtsgeschäfte im Juni 1997 auf. Sie bestand aus einer pluralistischen Linkskoalition von Sozialisten, Kommunisten sowie der *Parti Radical*, dem *Mouvement des Citoyens* und den Grünen (*Gauche Plurielle*). In der Nationalversammlung verfügte die Regierungskoalition über eine knappe Mehrheit, im Senat war das rechte Lager weiterhin deutlich in der Überzahl.

Im kurzen Wahlkampf hatte sich der Spitzenkandidat der Sozialisten Lionel Jospin zwar zum Maastrichter Vertrag und der Europäischen Währungsunion bekannt – allerdings unter der Bedingung, der Europäischen Integration eine soziale Komponente hinzuzufügen. Die anderen Koalitionspartner standen der Einführung des Euro eher kritisch gegenüber. Allerdings hatte Staatspräsident Chirac in der Europapolitik die Gestaltungshoheit, weshalb die Regierung dazu gezwungen war, ihre Finanzpolitik an den Maastricht-Kriterien auszurichten. Der ehemalige Finanzminister und langjährige Staatssekretär unter Finanzminister Dominique Strauss-Kahn, Christian Sautter, beschreibt das Spannungsfeld so: „Es ist klar, dass der Präsident hochofreut gewesen wäre, den Premierminister zu kritisieren, wenn wir es nicht geschafft hätten, die Maastricht-Kriterien zu respektieren“.⁶⁰⁷ Der Staatspräsident hielt sich zwar – wie institutionell vorgesehen – in innenpolitischen Fragen zurück, zwang die Regierung jedoch auf einen Konsolidierungskurs, indem er auf der Einhaltung der Maastricht-Kriterien bestand. Damit blieb der Regierung Jospin nur der Weg, die notwendigen Konsolidierungsanstrengungen durchzusetzen und den Sparmaßnahmen ein „sozialistisches“ Profil zu verpassen.

Um ein genaues Bild der öffentlichen Finanzen zu erhalten, veranlasste die Regierung bei Amtsantritt eine Überprüfung der finanziellen Situation. Das Ergebnis war, dass ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf von zwischen 0,5 und 0,7 Prozent des BIP bestand, um das Defizit auf weniger als 3 Prozent zu senken (Bonnet/Nasse 1997). Noch bei der Präsentation der Resultate des Audits kündigte Finanzminister Dominique Strauss-Kahn Sparmaßnahmen für die restlichen Monate des Jahres 1997 an: zum einen eine Ausgabenreduzierung in Höhe von 10 Mrd. Franc, insbesondere durch Einsparungen beim Militär; zum anderen eine Erhö-

⁶⁰⁷ Interview mit Christian Sautter, Zeile 254-257 (Anhangband II).

hung der Körperschaftssteuer auf größere Unternehmen um 15 Prozent in den Jahren 1997 bis 1999, die rund 22 Mrd. Franc einbringen sollte (Strauss-Kahn 1997).⁶⁰⁸ In einem Gesetzespaket am 20. August detaillierte die Regierung die Maßnahmen und nahm einige kleinere Veränderungen vor, um sicherzustellen, dass die zusätzlichen Steuereinnahmen auch noch im Jahr 1997, dem Referenzjahr für die Maastricht-Kriterien, der Staatskasse zufließen (MEFI 1997a). Gleichzeitig hatte die Regierung noch im Juli in einem ersten Haushaltspaket beschlossen, bestehende Budgetreserven nach ihren neuen Prioritäten umzuschichten. Die Maßnahmen sollten die Kaufkraft der unteren Einkommensschichten stärken (MEFI 1997b, Kauffmann 2002: 59-60). Diese ersten beiden Entscheidungen der Regierung Jospin zeigen bereits die Leitlinie, nach der die Regierung ihre Finanz- und Wirtschaftspolitik in den ersten zwei Jahren ausrichtete: Stärkung der Kaufkraft bei gleichzeitiger Budgetdisziplin. Das Kalkül der Regierung bestand darin, durch ein höheres Wirtschaftswachstum und gezielte Ausweitung von Arbeitsmarktprogrammen die Arbeitslosigkeit zu senken und damit den Haushalt durch höhere Einnahmen und geringere Ausgaben zu entlasten.

Auch der Haushaltsplan für das Jahr 1998, der im Oktober 1997 vorgestellt wurde, folgt dieser Logik. Auf der einen Seite beschränkte er den Zuwachs der Ausgaben auf die Höhe der Inflationsrate, womit die Ausgabenquote im Verhältnis zum BIP sank. Dieser Rückgang wurde insbesondere durch eine Kürzung des Verteidigungsetats erreicht, während andere Ausgabekategorien stärker als die Inflation anstiegen (MEFI 1997c). Gleichzeitig erhöhten sich die Einnahmen aufgrund der beschlossenen Steuererhöhungen und des stärkeren Wirtschaftswachstums. Auf der anderen Seite sah der Haushaltsplan eine Umverteilung der Ressourcen zu Gunsten von Maßnahmen vor, die die Wirtschaft ankurbeln und Arbeitsplätze schaffen sollten (MEFI 1997c).

Mit einem Budgetdefizit von 3,0 Prozent erfüllte Frankreich 1997 die Kriterien des Maastricht-Vertrages. Damit hatte man das wichtigste Ziel der Haushaltspolitik erfüllt. In den folgenden Jahren profitierte die Regierung Jospin von einem starken Wirtschaftswachstum, das sowohl die Ausgabenseite der Sozialversicherung entlastete als auch zusätzliche Einnahmen in die öffentlichen Haushalte spülte. In den Jahren 1998 bis 2000 stiegen die Staatsausgaben im Schnitt mit rund 2,1 Prozent, die Regierung stärkte die Nachfrage und betrieb damit prozyklische Fiskalpolitik (Egle 2008: 176). Auch einzelne und sehr spezifische Steuerentlastungen wurden beschlossen. Im Endeffekt wuchsen die Ausgaben zwischen 1998 und 2000 aber langsamer als die Wirtschaft. Somit fiel die Ausgabenquote bei konstant bleibender Einnahmequote – und das Defizit ging zurück (Abb. 7.1).

Diese positive Entwicklung führte Ende 1999 zu wachsenden Begehrlichkeiten. Da die Regierung Jospin keine klare Regel zum Umgang mit unerwarteten Gewinnen (*Windfall Profits*) im Haushaltsvollzug beschlossen hatte, häufte das Finanzministerium im Laufe des Jahres 1999 Steuereinnahmen an, deren Verwendung

⁶⁰⁸ Nach 1999 sollte die Steuererhöhung schrittweise von 15 Prozent auf 10 Prozent reduziert werden.

unklar blieb. Der damalige Finanzminister Strauss-Kahn und sein Nachfolgers Christian Sautter beabsichtigten, die unverhofften Einnahmen für die Senkung des Defizits zu verwenden. Doch der Staatspräsident machte ihnen am Nationalfeiertag in einem Fernsehinterview einen Strich durch die Rechnung (Chirac 1999):

„Der Präsident: Wir haben seit zwei Jahren Wirtschaftswachstum (...) und das führt dazu, dass heute – das klingt vielleicht trivial – enorm viel Geld in die Kassen fließt, wie immer in solchen Wachstumsphasen.

Frage: Aber ist das Glück, oder hat die Regierung gute Arbeit geleistet?

Der Präsident: Das ist der mechanische Effekt des Wachstums. (...). Ich sage nur, dass dieser mechanische Effekt des Wachstums dazu führt, dass sich die Kassen auf eine außergewöhnliche Weise füllen, was dem Finanzministerium sein ganzes Talent abverlangt, um dieses Phänomen zu maskieren. Die Finanzverwaltung ist immer sehr darauf bedacht, dass man von solchen Dingen nichts mitbekommt, oder nicht zu viel.“

Mit diesen Aussagen trat Jacques Chirac eine Kampagne gegen die Sparpolitik (*Cagnotte*) des Finanzministeriums los (Sereni/Taddei 1999: 108-109). In den ersten Monaten wurde das Thema noch durch die Affäre um die studentische Krankenversicherung MNEF überlagert, die schließlich zum Rücktritt des populären Finanzministers Strauss-Kahn führte. Unter seinem Nachfolger wurde die heimliche Sparpolitik des Finanzministeriums jedoch zum öffentlichen Thema. Der Druck nahm zu, die konjunkturell bedingten Einnahmen durch neue Ausgaben oder Steuersenkungen zu verbrauchen. Diesem Druck hielt schließlich der Premierminister Lionel Jospin nicht mehr stand: Er wechselte seinen Finanzminister Sautter aus, der zudem durch die Proteste gegen seine geplante Reform der Finanzverwaltung geschwächt war. Danach nutzte Jospin das Vakuum an der Spitze des Ministeriums, um Steuersenkungen zu verkünden. Christian Sautter macht die mangelnde Geschlossenheit in den eigenen Reihen für den Erfolg der Kampagne gegen die *Cagnotte* verantwortlich.⁶⁰⁹

„Es war nicht die Opposition die diese Sache ins Rollen gebracht hat. Es war die Fraktion der Sozialisten. Das war ein Problem. Es gab ein Misstrauen zwischen den Parlamentariern und mir. Sie haben mir vorgeworfen, Geld zu verstecken, das sie in ihren Wahlkreisen hätten ausgeben können. Ich war sicher sehr ungeschickt bei der Kommunikation, aber der Premierminister (...) hat mich fallengelassen.“

Letztlich führte die Entscheidung der Regierung, die konjunkturell bedingten Zusatzeinnahmen nicht zu sparen sondern auszugeben, zu einer Reihe von Maßnahmen, die die strukturelle Position des Haushalts verschlechterten: So entschied Premierminister Jospin im Alleingang, die Mehrwertsteuer um zwei Prozentpunkte zu senken, obwohl der Konsum relativ stark war.⁶¹⁰ Zudem beschloss die Regierung unter dem neuen Finanzminister Laurent Fabius eine Fortsetzung der von der Juppé-Regierung beschlossenen Senkung der Einkommenssteuer. Schließlich wurde die KfZ-Steuer abgeschafft. All diese Maßnahmen, die im Laufe des Jahres 2000 verabschiedet wurden, schwächten das Budget mit rund einem Prozent des BIP (OECD 2000: 53-55). Nominal bedeuteten die Steuererleichterungen Einnahmeausfälle von rund 100 Mrd. Franc in den Jahren

⁶⁰⁹ Interview mit Christian Sautter, Zeile 198-212 (Anhangband II).

⁶¹⁰ Interview mit Christian Sautter, Zeile 114-118 (Anhangband II).

2000 und 2001 (Dupont et al. 2000: 1). Hätte sich die Regierung für die *Cagnotte* entschieden, hätte man das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2000 nahezu ausgleichen können. So schloss Frankreich das Jahr mit einem Defizit von 1,5 Prozent des BIP ab – bei einem Wirtschaftswachstum von 3,9 Prozent.

Der Konjunkturereinbruch in den Jahren 2001 bis 2003, als das Wirtschaftswachstum auf im Schnitt 1,3 Prozent fiel, ließ das Defizit wieder schnell ansteigen. Es übersprang im Jahr 2003 die Marke von 4 Prozent. Denn die hohen Steuereinnahmen aufgrund der konjunkturellen Entwicklung in den Jahren 1999 und 2000 waren eben nicht dazu genutzt worden, den Haushalt auszugleichen, Schulden zu reduzieren und das Budget über eine Senkung der Zinszahlungen zu entlasten. Aufgrund dieses Versäumnisses konnte auch die institutionelle Reform des Budgetprozesses – die Einführung des *Loi Organique Relative aux Lois des Finances* (LOLF) im August 2001 machte den Prozess transparenter und straffer – nichts daran ändern, dass sich die Situation der öffentlichen Haushalte verschlechterte.

7.3.2.2 Zusammenfassung

Zieht man eine Bilanz der Konsolidierungsbemühungen der Regierung Jospin, so lässt sich die Amtszeit der Regierung in drei Phasen unterteilen. Zunächst gelang es der Regierung durch eine Kombination von Ausgabenkontrolle, Finanzierung neuer politischer Prioritäten durch Umschichtungen und Erhöhung der Unternehmenssteuern, das gesamtstaatliche Defizit unter die 3-Prozent-Barriere des Maastrichter Vertrages zu senken. In diese Phase fallen vor allem die ersten Maßnahmenpakete im Sommer 1997 sowie der Haushaltsplan 1998 und dessen Umsetzung im Laufe des Jahres 1998. Die zweite Phase setzt mit dem Haushaltsplan für 1999 an. Darin beschloss die Regierung einige spezifische Steuersenkungen und stellte weitere Steuerreformen in Aussicht. Diese Hinhalte-Taktik, über eine große Steuerreform nicht zu entscheiden und stattdessen kleinere Entlastungen spezifischer Gruppen zu implementieren, lässt sich bis Anfang 2000 beobachten. Dieses Vorgehen führte letztlich zur Kampagne gegen die *Cagnotte*. Denn zum Vorwurf, konjunkturelle Boni zu verstecken, kam es nur, weil die Regierung keinen Plan, keine Strategie für den Umgang mit diesen Zusatzeinnahmen entwickelt hatte. Die dritte Phase lässt sich von der Jahresmitte 2000 bis zum Ende der Amtsperiode 2002 festlegen. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die Steuern für alle Einkommensgruppen reduziert wurden. Damit beugte sich die Regierung dem öffentlichen und parlamentarischen Druck, die Mehreinnahmen nicht für den Schuldenabbau sondern für Steuersenkungen zu verwenden.

7.4 Prozess- und Strategieanalyse: Warum die französische Konsolidierung scheiterte

Auf der Basis der Beschreibung der Konsolidierungsanstrengungen der Regierungen Juppé und Jospin lassen sich sowohl hinsichtlich einzelner Einflussfaktoren als auch im Hinblick auf die politische Strategie wichtige Erkenntnisse gewinnen. Die Analyse dieser beiden Aspekte steht im Zentrum der folgenden Abschnitte.

7.4.I Bremskräfte der französischen Konsolidierung: Prozessanalyse

Analog zur Untersuchung der Kausalprozesse, die in Schweden, Belgien und Kanada eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung in den 90er Jahren hervorbrachten, ist es möglich, auf qualitativer Ebene zu analysieren, welche Faktoren eine entsprechend positive Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Frankreich verhinderten. Theoretisch lässt sich die Prozessanalyse mit den Theorien der Staatstätigkeit und politökonomischen Ansätzen rückkoppeln (vgl. 3.1).

7.4.I.1 Sozioökonomische Determinanten

Von den sozioökonomischen Variablen hat sich sowohl in der qualitativen Analyse der erfolgreichen Konsolidierungsfälle als auch in der quantitativen Analyse ein hoher Problemdruck als eine wichtige Ursache für Haushaltskonsolidierungen erwiesen. Die Evidenz aus dem Scheitern der französischen Konsolidierung bestätigt dies. Denn in Frankreich lag die Schuldenquote Mitte der 90er Jahre noch im europäischen Durchschnitt. Außerdem war die Verschuldung erst mit der Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre stark gewachsen, weshalb sie eher als konjunkturelles Problem wahrgenommen wurde. Dieser Eindruck wurde noch verstärkt, als das Wirtschaftswachstum Ende der 90er Jahre die Situation der Staatsfinanzen deutlich verbesserte – was im Gegenzug sofort die Aufweichung des ohnehin eher moderaten Konsolidierungskurses nach sich zog. Daneben weisen die Aussagen der französischen Spitzenpolitiker in den Interviews darauf hin, dass – außer unter Fachpolitikern – kein Bewusstsein für die problematische Situation der öffentlichen Haushalte vorhanden war. Für den ehemaligen Finanzminister Christian Sautter ist dies ein Grund für die gescheiterte Konsolidierung:⁶¹¹

„Es gab ein totales Unverständnis der Bedeutung von Primärüberschüssen. Zunächst einmal versteht keiner, was ein Primärüberschuss eigentlich ist. Und dann liegt der Gedanke, dass man von Wachstumsphasen profitieren kann, um die Schulden zu senken – was Clinton in den USA gemacht hat und andere vernünftige Regierungen –, dieser Gedanke liegt absolut außerhalb des intellektuellen Systems in Frankreich. Sowohl bei der Linken als auch bei der Rechten.“

⁶¹¹ Interview mit Christian Sautter, Zeile 122-126 (Anhangband II).

Der Problemdruck war also erstens faktisch niedriger als in anderen Ländern, weil die Verschuldung geringer war. Und zweitens war er im Bewusstsein der Franzosen und ihrer Politiker niedriger, weil in Frankreich eine „Kultur der Staatsausgaben“ herrscht, so der ehemalige Finanzminister Jean Arthuis.⁶¹²

Einzig an einer Stelle zeigt sich, wie Problemdruck Sparpolitik gefördert hat. So trugen die Spekulationen gegen den Franc im Sommer 1995 dazu bei, dass die Regierung Juppé mit dem *Plan Juppé* einen energischen Reformschritt wagte. Nach der Beruhigung der Märkte durch das Bekenntnis Chiracs zur Euro-Einführung gab jedoch die Regierung den stärkeren Konsolidierungskurs wieder auf und schwächte das Budget stattdessen durch Steuersenkungen (s.o.).

7.4.1.2 Parteiendifferenz

Für eine Wirkung von Parteiendifferenz gibt es im Fall der französischen Konsolidierungspolitik klare Hinweise. Theoretisch lässt sich die beobachtete Kausalkette an die These anschließen, wonach konservative Parteien grundsätzlich für geringere Steuern plädieren (Wagschal 2005: 393). Dieser Ruf nach Steuersenkungen wurde sowohl während der Regierungszeit Juppés, als auch während der Amtsperiode Jospins artikuliert – insbesondere vom Staatspräsidenten. In der Regierung Juppé war die Folge, dass Jacques Chirac 1996 (gemeinsam mit den Anhängern des Balladur-Flügels in beiden Regierungsparteien) in „seiner“ Regierung eine Senkung der Einkommenssteuer durchsetzte, obwohl die Maastricht-Ziele noch nicht erreicht waren. Drei Jahre später provozierte er durch seine Bemerkungen über die wachsenden Steuereinnahmen eine Reaktion der Regierung Jospin, die daraufhin deutliche Steuersenkungen beschloss. Es zeigen sich also zwei klare Einflüsse von Parteiendifferenz auf die Steuerpolitik.⁶¹³

Rein budgetär haben Steuersenkungen zunächst einmal keine negative Wirkung auf den Finanzierungssaldo – vorausgesetzt, sie werden über Ausgaben senkungen finanziert. Hierbei tritt jedoch im Fall Frankreich ein spezifischer Effekt auf. Denn weder die Regierung Juppé noch ihre Nachfolger reduzierten zur Finanzierung der Steuersenkungen die Ausgaben. Nur in den Jahren 1995 bis 1998 wurde zumindest eine bessere Ausgabenkontrolle, also geringere Wachstumsraten erreicht. Die Gründe für dieses Ausgabenwachstum sind unterschiedlich. Die Regierung Juppé scheiterte bei einer stärkeren Reduzierung zum einen am Widerstand der Gewerkschaften und der mobilisierten Bevölkerung. Zum anderen musste sie die Wahlversprechen von Präsident Chirac finanzieren. Die Linkskoalition hatte wiederum eine ideologische Präferenz für höhere Staatsausgaben. Zwar hatte sich die Regierung eigentlich einer neo-keynesianistischen Auffassung der Wirtschaft verschrieben, was im Aufschwung eine stärkere Zurückhaltung bei den Ausgaben bedeutet hätte. Allerdings führte

⁶¹² Interview mit Jean Arthuis, Zeile 122 (Anhangband II).

⁶¹³ Diese Darstellung blendet natürlich die Steuererhöhungen aus, die Chirac zu Beginn der Amtszeit zur Finanzierung seiner Wahlversprechen durchgeführt hatte. Somit lässt sich die beschriebene Parteiendifferenz erst beobachten, nachdem etwa ein Jahr der Amtszeit der Regierung Juppé verstrichen war. In Bezug auf die Haushaltskonsolidierung war die Entscheidung, die Steuern zu senken, jedoch deutlich negativ. Sie führte nicht nur zu geringeren Einnahmen, sondern suggerierte relativ früh ein Ende der gerade erst begonnenen Sparpolitik.

die Präferenz der Regierung für Sozialpolitik, die sich klassischerweise über die Parteidifferenzthese erklären lässt, zu einer Erhöhung der Ausgaben in den Aufschwungjahren (SMIC, RMI, etc.).

Damit lässt sich also das geringe Konsolidierungstempo Frankreichs zwischen 1995 und 2002 zu einem gewissen Teil durch die Parteidifferenzthese erklären, wobei die Rigidität der Ausgaben bei gleichzeitiger parteipolitisch motivierter Steuersenkung die Konsolidierung verlangsamt.

7.4.1.3 Machtressourcen

Die Machtressourcentheorie postuliert klassischerweise einen Zusammenhang zwischen der Stärke von Gewerkschaften und Staatsausgaben. Die Wirkung auf den Haushaltssaldo ist jedoch nicht eindeutig – plädieren Gewerkschaften doch auch für höhere Steuern. In Frankreich blockierten die Gewerkschaften sowohl während der konservativen als auch während der Linksregierung eine stärkere Senkung der Staatsausgaben. Bestes Beispiel ist dabei das Scheitern der Rentenreform im Rahmen des *Plan Juppé*. Doch auch die Regierung Jospin handelte quasi im vorseilenden Gehorsam und tastete sowohl die Renten im öffentlichen Sektor als auch die Gehälter und das Personal im öffentlichen Dienst nicht an (Neumann 2000).⁶¹⁴ Damit war eine starke Reduktion der Ausgaben unmöglich – schließlich machen Personalausgaben den Großteil der Staatsausgaben aus. Im Paket mit den Steuersenkungen während beider Regierungen beeinflusste die Unveränderlichkeit der Ausgaben die Konsolidierungsperformanz negativ. Es lässt sich also ein Effekt der Machtressourcentheorie in Verbindung mit der Parteidifferenzthese nachweisen: Die Beteiligung von Rechtsparteien an der Regierungen gekoppelt mit starken Gewerkschaften⁶¹⁵ verschlechterte die Konsolidierungsperformanz.

7.4.1.4 Institutionen und Fragmentierung

Der Einfluss von Institutionen auf die Konsolidierungspolitik zeigt sich in Frankreich insbesondere im Hinblick auf den Staatspräsidenten. Jacques Chirac fungierte als Vetospieler und verhinderte einen strafferen Konsolidierungskurs der Regierung Juppé zunächst durch seine Wahlversprechen, dann durch seine Versuche, die Maastricht-Kriterien aufzuweichen, und schließlich durch die Durchsetzung einer Einkommenssteuerreform (s.o.). Auch während der *Cohabitation* beeinflusste der Staatspräsident die Konsolidierungspolitik. Zunächst positiv – schließlich zwang er durch sein Bestehen auf europäischen Verpflichtungen die Regierung Jospin zu einem Sparpaket im Jahr 1997 und zur Ausgabenzurückhaltung in 1998. In den Folgejahren verhinderte er jedoch eine stärkere Defizitreduktion durch seine öffentliche Kritik an der *Cagnotte* und der Forderung nach Steuersenkungen.

⁶¹⁴ Interview mit Christian Sautter, Zeile 303-309, sowie 391-396 (Anhangband II).

⁶¹⁵ Hier sei für den Fall Frankreich angemerkt, dass die Gewerkschaften nicht grundsätzlich als „stark“ betrachtet werden können, da sie im Privatsektor vergleichsweise schlecht organisiert sind. Sehr stark sind die Gewerkschaften jedoch im öffentlichen Dienst und in den Staatsbetrieben – was im speziellen Fall der Reform der Renten der *Régimes Spéciaux* sowie einer Senkung der Personalausgaben des Staates zu erfolgreichen Blockaden führte.

Ein Einfluss der Koalitionsparteien auf die Konsolidierungspolitik lässt sich kaum feststellen. Während der Amtszeit Juppés traten nur wenig schwerwiegende Konflikte zwischen RPR und UDF innerhalb der Regierung auf, was auch am rigiden Stil des Premierministers lag. Etwas fragmentierter war die Regierung Jospin – doch auch hier kam es nach den Aussagen des ehemaligen Finanzministers Christian Sautter kaum zu Problemen innerhalb der Regierung. Ein Grund:⁶¹⁶

„Der Chef der kommunistischen Minister Jean-Claude Gayssot war auf jeden Fall weniger stalinistisch und weniger populistisch als der Durchschnitt der Kommunisten dieser Zeit. Und außerdem war die kommunistische Partei seit Beginn der 80er Jahre doch sehr deutlich auf dem absteigenden Ast. Sie waren einfach zufrieden, an der Regierung zu sein.“

Sehr viel mehr Probleme bereiteten die Regierungsfractionen im Parlament. Hatten sie im Fall der Regierung Juppé relativ wenig Einfluss⁶¹⁷, so schwächte insbesondere der rechte Flügel der Sozialisten um Laurent Fabius die Position des Finanzministers Christian Sautter Anfang 2000 so stark, dass er zurücktreten musste. Dies ermöglichte es, die konjunkturellen Mehreinnahmen auszugeben (s.o.). Hier lässt sich also ein negativer Einfluss des politisch-institutionellen Vetospielers Parlament auf die Konsolidierungsperformanz feststellen. Die zweite Kammer, der *Sénat*, bereitete während der Amtszeit Juppés keine Probleme – schließlich verfügten die Konservativen über eine breite Mehrheit. Unter der Linkskoalition änderte sich dies zwar. Allerdings nutzte die Regierung ihre Mehrheit in der *Assemblée* dazu, Änderungsanträge des Senats regelmäßig zu überstimmen.⁶¹⁸

Betrachtet man die verschiedenen Fragmentierungsansätze aus der Politischen Ökonomie, die ebenfalls institutionelle Arrangements in den Blick nehmen, so lassen sich bei der Analyse Frankreichs einige Mechanismen erkennen, die die Konsolidierung scheitern ließen. Während sich keine Anhaltspunkte für *Size Fragmentation* finden lassen (s.o.: Vetospieler), wird die These der temporalen Fragmentierung unterstützt. Insbesondere die Präsidentschaftswahlen hemmten die Konsolidierung deutlich. Die Finanzierung der Wahlversprechen Chiracs beschnitt den Handlungsspielraum der Regierung Juppé. Und Lionel Jospin ließ sich im Jahr 2000 auch deshalb zu Steuersenkungen hinreißen, weil er auf die populären Forderungen seines Konkurrenten Jacques Chirac reagieren wollte. Zudem ging es Jospin darum die Mittelklasse durch eine Senkung der Einkommenssteuertarife auf seine Seite zu ziehen (Sereni/Taddei 2005: 109). Dies bestätigt auch Christian Sautter:⁶¹⁹

„Es [die Steuersenkungen, d. Verf.] war der Fehler des Premierministers, der ab 2000-2001 wusste, dass er Kandidat bei den Präsidentschaftswahlen sein würde und deshalb die Wähler nicht verärgern wollte. Und er hat wohl

⁶¹⁶ Interview mit Christian Sautter, Zeile 61-65 (Anhangband II).

⁶¹⁷ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 116 (Anhangband II). Der einzige nennenswerte Einfluss der Parlamentsfractionen ging, so Arthuis, von einer europakritischen Gruppe der RPR aus, die die Maastricht-Kriterien in Frage stellte. Darüber hinaus gab es zwar immer wieder divergierende Meinungen, bei den entscheidenden Abstimmungen stand die Mehrheit jedoch – auch weil die Regierung Juppé etwa beim *Plan Juppé* die Vertrauensfrage mit der Abstimmung verband (s.u.).

⁶¹⁸ Der Senat in Frankreich besitzt auch bei Gegenmajorität keine echte Vetoposition (Ruß 2000).

⁶¹⁹ Interview mit Christian Sautter, Zeile 151-156 (Anhangband II).

geglaubt, dass er mit den Steuersenkungen, die Fabius vorgeschlagen hat und von Jospin akzeptiert wurden, die Mittelklasse ködern zu können. Denn es ist klar, dass man eine Wählerschaft der Linken und des Zentrums haben muss, um in Frankreich als Linker zum Präsidenten gewählt zu werden.“

Diese Aussagen bestätigen also die Theorie der Fiskalillusion und des politischen Konjunkturzyklus, wonach amtierende Regierungen vor Wahlen Steuern senken und Ausgaben erhöhen, um dadurch Stimmen zu gewinnen.

Ebenfalls negativ auf die Konsolidierungsperformanz wirkte der Budgetprozess (prozessuale Fragmentierung). Er wurde erst mit dem Beschluss des LOLF im Jahr 2001 transparenter und stringenter. Zuvor war der Budgetprozess sehr fragmentiert, was auch zu einem starken Desinteresse der Parlamentarier führte. Nach Ansicht von Jean Arthuis erklärt die mangelnde Transparenz des Budgetprozesses das geringe Problembewusstsein der Gewerkschaften und der Bevölkerung sowie die fehlende Unterstützung für die Sanierung der Staatsfinanzen.⁶²⁰ Zudem fehlte ein konkretes Ziel für die Haushaltspolitik, nachdem die Maastricht-Kriterien erfüllt waren. Die mittelfristige Finanzplanung war in Frankreich in den 90er Jahren gering ausgeprägt (Hallerberg 2003: 11). Selbst die an die EU übermittelten Stabilitätsprogramme spielten keine große Rolle für die mittelfristige Ausrichtung der Finanz- und Haushaltspolitik.⁶²¹

Für regionale Fragmentierung – also Föderalismus und fiskalische Dezentralisierung – hat die Prozessanalyse keine Zusammenhänge ergeben.

7.4.1.5 Pfadabhängigkeit

Die Pfadabhängigkeit der Sozialversicherungssysteme durch das Versicherungsprinzip kann theoretisch für ein langsames Reformtempo verantwortlich gemacht werden. In Frankreich ist die Evidenz hierzu gemischt. Sicher spielte die Sozialversicherung eine wichtige Rolle bei den Konsolidierungsbemühungen – insbesondere im Zusammenhang mit dem *Plan Juppé*. Allerdings zeigte die Reform der Rentenversicherung im Privatsektor unter Balladur, dass trotz des Versicherungsprinzips Ausgabensenkungen möglich waren. Es scheinen eher die Furcht vor Protesten der Gewerkschaften und vor Widerstand aus der Bevölkerung und weniger das Versicherungsprinzip dafür verantwortlich zu sein, dass die Rentenreform von Juppé scheiterte und die Regierung Jospin diese schwierige Frage erst gar nicht antastete (s.o.).

7.4.1.6 Internationale Verflechtung

Die qualitativen Analysen der erfolgreichen Konsolidierungen haben deutlich gemacht, dass die internationale Verflechtung der Kapitalmärkte die Konsolidierungen gefördert hat. Weil die Finanzmärkte Konsolidierungspolitik mit Zinssenkungen belohnten, hatten die Regierungen einen wichtigen Anreiz, um Sparpakete durchzusetzen. In Frankreich lässt sich zumindest bis Herbst 1995 ein ähnlicher Zusammenhang beobachten.

⁶²⁰ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 54-61 (Anhangband II).

⁶²¹ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 240-241 (Anhangband II).

Weil die Regierung Juppé und Staatspräsident Chirac kein eindeutiges Bekenntnis zur Einführung des Euro abgaben und die ersten finanzpolitischen Entscheidungen noch von der Finanzierung der Wahlversprechen Chiracs gekennzeichnet waren, kam der Franc im Laufe des Sommers 1995 unter Druck. Die anhaltenden Währungsspekulationen und die damit verbundene Zinserhöhung der *Banque de France* waren ein Grund dafür, dass die Regierung schließlich mit dem *Plan Juppé* ein eindeutiges Zeichen für ihren Reformwillen setzte (Egle 2008: 122). Nachdem sich die Währungsspekulationen nach dem Bekenntnis Jacques Chiracs zur Europäischen Währungsunion abgeschwächt hatten, fehlte die Bedrohung steigender Zinsen durch die Märkte und die Konsolidierungspolitik schwächte sich infolgedessen ab.

Der zweite Grund für die Vorlage des *Plan Juppé* war das Bekenntnis des französischen Staatspräsidenten zu den Maastricht-Kriterien. Die Konvergenzkriterien übten einen entscheidenden Einfluss auf die französische Finanzpolitik aus. Sie waren nicht nur der Hauptgrund für die Konsolidierungsanstrengungen der Juppé-Regierung, sondern zwangen auch die Linkskoalition in den ersten beiden Jahren zur Konsolidierungspolitik. Der Stabilitätspakt und die darin vorgesehenen Sanktionen reichten in den Folgejahren jedoch nicht aus, um eine starke Konsolidierung der Finanzen zu erzwingen. Vielmehr fehlte der französischen Politik nach dem Erreichen des Maastricht-Kriteriums eine bindende Zielmarke für die Entwicklung der Staatsfinanzen. Dies war für das geringere Konsolidierungstempo in den Folgejahren verantwortlich.

7.4.1.7 Automatismen

Dass Nachfragefaktoren in der Sozialversicherung eine starke Wirkung auf die Entwicklung von Haushaltskennziffern haben, zeigt der Fall Frankreich sehr deutlich. So ist die Verbesserung des Finanzierungssaldos zwischen 1997 und 2001 vor allem dem Rückgang der Arbeitslosigkeit und dem Wirtschaftswachstum zuzuschreiben. Es lässt sich jedoch auch argumentieren, dass die Arbeitslosigkeit nicht nur wegen der positiven konjunkturellen Entwicklung sank, sondern auch wegen der intensivierten Arbeitsmarktpolitik der Regierung Jospin. Egle kommt zum Schluss, dass zwar die strukturelle Arbeitslosigkeit weiterhin bestanden hätte, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit aber erfolgreich gewesen seien (Egle 2008: 168). Unbenommen davon zeigt der Fall Frankreich eindeutig, wie konjunkturelle Umstände und eine Veränderung der Nachfrage in den Sozialsystemen die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erleichtern bzw. erschweren. Dass eine positive Entwicklung dieser Faktoren nicht alleine ausreicht, um eine Konsolidierung der Staatsfinanzen zu erreichen, wird jedoch ebenfalls deutlich. Denn andere Einflüsse (s.o.) bremsen die Sanierungspolitik ab, sodass letztlich trotz eines Rückgangs der Nachfrage in den Sozialsystemen und einer konjunkturell positiven Entwicklung die Staatsfinanzen nicht erfolgreich konsolidiert wurden.

Das Zinsniveau, als weiterer wichtiger exogener Einflussfaktor auf die Staatsfinanzen, spielte in der französischen Konsolidierung eine geringere Rolle als etwa in Belgien oder Schweden. Dennoch sanken die kurzfristigen Zinsraten infolge der europäischen Konvergenz der Zinsniveaus von etwa 8 Prozent im Jahr 1993 auf rund 3 Prozent im Jahr 1999 und entlasteten damit das Staatsbudget auf der Ausgabenseite. Daneben bildete

die Aussicht auf ein niedrigeres Zinsniveau im Zusammenhang mit den Währungsspekulationen gegen den Franc einen Anreiz für Konsolidierungspolitik.

7.4.1.8 Weitere Faktoren

Bei der Untersuchung der französischen Konsolidierungsanstrengungen haben sich zwei weitere bedeutsame Faktoren herauskristallisiert, die zur Erklärung des Scheiterns der französischen Konsolidierungsbemühungen beitragen. Der erste Faktor lässt sich als „Kultur des Defizits“ bezeichnen (Arthuis 1998: 161). Sowohl Jean Arthurs als auch Christian Satter, beides ehemalige Finanzminister unter zwei verschiedenen Regierungen, nannten diesen Faktor ein Haupthindernis für eine schnellere, stärkere und damit erfolgreiche Konsolidierung der Staatsfinanzen. Stellvertretend die Argumentation von Christian Satter:⁶²²

„Frankreich hat lange mit der Inflation gelebt, und die Inflation und das Defizit (...) sind Unregelmäßigkeiten der Wirtschaft und der Staatsfinanzen. Bis Jacques Delors, der der deutscheste aller Finanzminister in den Jahren 1982 und 1983 war, hatten wir uns also an die Inflation gewöhnt. Und danach haben wir uns an das Defizit gewöhnt. Ich glaube, das liegt wirklich an einer Schwäche der Politik und an einer Schwäche Frankreichs, die aber sehr weit verbreitet ist. Hätte man sich vorstellen können, dass die Konservativen sagen: Nein, wir müssen das Defizit abbauen? Niemals! (...) Es gibt eine Art französische Kultur, die sich dadurch auszeichnet, dass man alles vom Staat erwartet und dass der Staat also alles geben muss, was er hat – und sogar mehr. Das ist eine große Schwäche der kollektiven Psychologie.“

Ein zweiter wichtiger Faktor bezieht sich auf die politischen Akteure. So lässt sich die endgültige Aufgabe des Konsolidierungskurses durch die Jospin-Regierung im Jahr 2000 auch durch den Abgang des Finanzministers Dominique Strauss-Kahn erklären. Strauss-Kahn hatte nicht nur das Vertrauen des Premierministers, er war auch in der eigenen Partei ein Schwergewicht (*Éléphant*) und in der Fraktion anerkannt.⁶²³ Sein Nachfolger Christian Satter hatte eine weniger starke Position – und konnte auch deshalb dem Widerstand der Fraktion während der Kampagne um die *Cagnotte* nicht standhalten. Er war also stärker als Strauss-Kahn auf die Unterstützung des Premiers angewiesen. Dieser stellte sich jedoch nicht eindeutig hinter ihn. Der Rücktritt Strauss-Kahns im Herbst 1999 schwächte das Finanzministerium in der Macht-Arithmetik der Regierung entscheidend, was schließlich zum Sieg der Ausgabenfreude über die Budgetdisziplin führte.

⁶²² Interview mit Christian Sautter, Zeile 132-142 (Anhangband II).

⁶²³ Interview mit Christian Sautter, Zeile 239-244 (Anhangband II).

7.4.2 Mangelnde politische Strategie als Ursache für das Scheitern: Strategieanalyse

Neben den Bremsfaktoren, die in der Prozessanalyse herausgearbeitet wurden, kommt auch mangelnde politische Strategie als Ursache für das Scheitern der französischen Haushaltssanierung in Frage. Wenn es politischen Akteuren nicht gelingt, Vetospieler in der politischen Arena zu umschiffen, wird Konsolidierungspolitik abgebremst und blockiert. Auch die öffentliche Arena bildet ein mögliches Hindernis für Konsolidierungspolitik. Gelingt es Regierungen nicht, mittels politischer Strategie den Zielkonflikt zwischen dem Streben nach Wiederwahl und der Durchsetzung der Sparpolitik abzuschwächen, drohen Konsolidierungsbemühungen zu scheitern. Der folgende Abschnitt untersucht die politischen Strategien der Akteure.

7.4.2.1 Politische Arena

In der politischen Arena beeinflussen politische und institutionelle Vetospieler den Entscheidungsprozess. Ihre Zustimmung ist im Gesetzgebungsprozess erforderlich – weshalb strategische Schachzüge notwendig sind, wenn Blockaden auftreten (vgl. 3.3.3).

Die Analyse der institutionellen Bremskräfte von Budgetkonsolidierungen hat gezeigt, dass in Frankreich insbesondere der Staatspräsident als Vetospieler Einfluss auf die Konsolidierungspolitik genommen hat. Er setzte Steuersenkungen durch, obwohl die öffentlichen Haushalte noch keine Überschüsse abwarfen. Die Regierung Juppé hatte strategisch kaum Möglichkeiten, um einen Einfluss des Präsidenten auf die Finanzpolitik zu verhindern. Sowohl Premier Juppé als auch die Minister waren vom Staatspräsidenten abhängig, der in dieser Konstellation über eine hohe Macht verfügte. Die Regierung Jospin hätte indes durchaus Möglichkeiten gehabt, den Einfluss des Staatspräsidenten auf die Finanzpolitik zurückzudrängen. Schließlich hat der Präsident während einer *Cohabitation* klassischerweise keinen direkten Zugriff auf dieses Politikfeld. So hätte man etwa frühzeitig eine feste Richtlinie für den Umgang mit steuerlichen Mehreinnahmen öffentlich verkünden und begründen können. Eine Festlegung, wie sie etwa in Canada Premierminister Chrétien mit der 50-50-Regel für den Umgang mit Überschüssen formuliert hat. Damit hätte Jospin die Begehrlichkeiten frühzeitig eingedämmt und gleichzeitig den Vorwurf des Präsidenten, Geld zu verstecken, von Anfang an verhindert. Diese fehlende strategische Vorbereitung führte schließlich zur *Cagnotte*-Kampagne und dem definitiven Ende der Konsolidierung (Sereni/Taddei 2005: 109).

Ein weiterer potenzieller Vetospieler im Gesetzgebungsprozess ist das Kabinett. Innerhalb der Regierung selbst war die Umsetzung der Konsolidierungspolitik sowohl unter Juppé als auch unter Jospin jedoch relativ unkompliziert. Das lag zum einen am gemächlichen Konsolidierungstempo, das harte Auseinandersetzungen vermied, und zum anderen an der zentralen Position des Premierministers: Alain Juppé regierte „direktiv“, was Auseinandersetzungen im Kabinett verhinderte.⁶²⁴ Und auch Lionel Jospin schaltete sich früh in die Budgetbe-

⁶²⁴ Interview mit Jean Arthuis, Zeile 104-105 (Anhangband II).

ratungen ein und entschied sich, zumindest in den ersten Jahren, „im Sinne der Budgetdisziplin“.⁶²⁵ Dadurch wurde ein mögliches *Common Pool Problem* im Kabinett unter beiden Premierministern vermieden. Gleiches gilt im Übrigen für die Koalitionsparteien, die Juppé und Jospin auf Regierungsebene relativ wenig Schwierigkeiten bereiteten (vgl. 7.4.1.4). Die institutionell starke Position der Premierminister und ihre Strategie, die Leitlinien für die einzelnen Ministerien vorzugeben, verhinderten also Blockaden im Kabinett.

Sehr viel problematischer gestaltete sich das Verhältnis zu den Parlamentsfraktionen – insbesondere gegen Ende der Amtszeit Lionel Jospins. Unter Alain Juppé verfügte die Regierung über eine riesige Mehrheit in der *Assemblée Nationale*. Zwar gab es immer wieder abweichende Meinungen der einzelnen Strömungen in den Regierungsfractionen, letztlich setzte Alain Juppé die finanzpolitischen Entscheidungen jedoch problemlos durch. Dabei nutzte er beim *Plan Juppé* den Weg der *Ordonnance*: Juppé bat das Parlament um eine Ermächtigung, die Bestimmungen des Reformwerks per Verordnung durchzusetzen (Juppé 1995b). Weil er das Votum mit einer Vertrauensfrage verknüpfte, gewann er die Abstimmung ohne Schwierigkeiten. Die Regierung Jospin befand sich dagegen in einer schwierigeren Situation. Die Mehrheit war deutlich knapper und die Sozialisten waren auf die Zustimmung der kleinen Linksparteien angewiesen. Zu Beginn der Regierungszeit gelang die Durchsetzung wichtiger finanzpolitischer Maßnahmen noch ohne größere Schwierigkeiten – auch weil Finanzminister Strauss-Kahn hohes Ansehen genoss.⁶²⁶ Dies änderte sich jedoch mit dessen Rücktritt. Gleichzeitig schwand die Unterstützung des Premiers für Christian Sautter, den Nachfolger Strauss-Kahns. In dieser Situation verfügte das Finanzministerium über keine strategische Möglichkeit mehr, um die Budgetdisziplin aufrecht zu erhalten. Weil die Unterstützung des Premierministers fehlte, konnte Sautter die Parlamentsfraktionen nicht disziplinieren. Die strategischen Mittel – Vertrauensfrage, Durchsetzung per *Ordonnance* – standen jeweils nur mit Unterstützung des Premiers zur Verfügung. Die einzige strategische Möglichkeit wäre eine vorausschauende Planung für den Umgang mit konjunkturellen Boni gewesen oder etwa die frühzeitige Festlegung eines nachprüfbareren und ehrgeizigen Defizitziels. Beide strategischen Schachzüge wandte die Regierung nicht an – mit dem Ergebnis, dass die Parlamentarier gemeinsam mit den Medien und dem Staatspräsidenten den Finanzminister vor sich her trieben und den Konsolidierungskurs aufweichten.

Zwei Vetospieler haben also die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen abgebremselt: der Staatspräsident und die Parlamentsfraktionen. Die Regierung Juppé hatte sich zwar klar der Haushaltssanierung verschrieben und nutzte die institutionellen Möglichkeiten, um die Regierungsfractionen zu disziplinieren. Allerdings fehlte der Regierung eine solche Möglichkeit gegenüber dem Einfluss des Präsidenten, der die Steuersenkungen durchsetzte. Der größte strategische Fehler der Regierung Jospin bestand darin, keine allgemein anerkannte Regel für den Umgang mit unverhofften Steuermehreinnahmen geschaffen zu haben. Deshalb gelang es dem Präsidenten, öffentlichen Druck zu erzeugen und in einen Politikbereich hineinzuregieren, über den klassi-

⁶²⁵ Interview mit Christian Sautter, Zeile 231-234 (Anhangband II).

⁶²⁶ Interview mit Christian Sautter, Zeile 242-248 (Anhangband II).

scherweise nur die Regierung entscheidet. Zudem führte die fehlende Regelung dazu, dass die Parlamentsfraktionen Ansprüche anmeldeten. Überdies unterstützte Jospin seinen Finanzminister in der *Cagnotte*-Affäre nicht. Es fehlte aber auch der politische Wille, mit Hilfe der Vertrauensfrage oder der *Ordonnance* die Fraktionen zu disziplinieren.

7.4.2.2 Öffentliche Arena

Strategische Vermittlung von Konsolidierungspolitik ist eine große Herausforderung für Regierungen. Dies liegt daran, dass Haushaltskonsolidierungen mit Ausgabensenkungen und Steuererhöhungen verbunden sind – also unpopulären Maßnahmen, die die Wiederwahlwahrscheinlichkeit negativ beeinflussen. Strategische Politikvermittlung bildet eine Möglichkeit, um den Zielkonflikt der *Electoral Politics* zu entschärfen und dadurch mehr Konsolidierungspolitik bei gleichbleibender (oder höherer) Wiederwahlwahrscheinlichkeit durchzusetzen (vgl. 3.3.2).

Die Beschreibung der französischen Konsolidierungsanstrengungen zeigt deutlich, dass die jeweiligen Regierungen sich dieser Schwierigkeit bewusst waren. Nicht ohne Grund überboten sich Jospin und Chirac mit Blick auf die Präsidentschaftswahl 2002 mit Forderungen nach Steuersenkungen. Nicht ohne Grund reagierten die französischen Bürger mit massiven Protesten gegen die Regierung, als diese die Maßnahmen des *Plan Juppé* vorstellte. Und nicht ohne Grund gewann Jacques Chirac die Präsidentschaftswahl mit einem Programm, das nicht etwa auf einer konservativen Reformpolitik aufbaute, sondern mit der *Fracture Sociale* ein soziales Thema ins Zentrum stellte. Die französischen Politiker waren sich darüber bewusst, welche Konsequenzen Konsolidierungspolitik haben könnte.⁶²⁷ Der hohe Parteienwettbewerb verschärfte die Situation. Durch die starke Lagerbildung im französischen Parteiensystem bestand bei jeder Wahl die Gefahr des Machtverlustes. Zudem verschärfen die Präsidentschaftswahlen den Parteienwettbewerb. Der *Trade-Off* war also auch aus der Perspektive des Parteienwettbewerbs vergleichsweise stark.

Organisatorische Vermittlungsstrategien

Eine erste Strategie, um auf den Zielkonflikt zwischen Konsolidierungspolitik und Wiederwahlwahrscheinlichkeit zu reagieren, besteht in der Organisation der Konsolidierung. Die Beispiele aus Schweden, Kanada und Belgien haben gezeigt, dass die strategische Planung von Sparpaketen deren Vermittlung beim Wähler erleichtern kann. Betrachtet man die französischen Konsolidierungsanstrengungen aus dieser Perspektive, so fällt insbesondere an drei Stellen ein Mangel an Strategie bzw. strategisch ungeschicktes Vorgehen auf.

Erstens lässt sich feststellen, dass sich sowohl die Regierung Juppé als auch die Regierung Jospin durch Wahlversprechen in ihrer Handlungsfähigkeit selbst einschränkten. Anstatt im Wahlkampf auf die Defizitproblematik hinzuweisen und entsprechende Schritte im Vorhinein anzukündigen, machten sowohl Präsident

⁶²⁷ Interview mit Jean Arthuis, Zeile I64-I65, Interview mit Christian Sautter, Zeile I59-I63 (Anhangband II).

Chirac in seinem Wahlkampf 1995 als auch Lionel Jospin im Wahlkampf 1997 kostspielige Versprechungen. Damit versäumten es die Parteien, sich ein Mandat des Volkes für Konsolidierungspolitik geben zu lassen, das den Zielkonflikt zwischen Wiederwahlwahrscheinlichkeit und Sparpolitik während der Regierungszeit abgeschwächt hätte. Besonders eklatant fällt dies bei der Analyse der Regierung Juppé auf. Der Präsident wurde wegen seines Programms gegen die *Fracture Sociale* gewählt, seine Regierung setzte dann jedoch insbesondere mit dem *Plan Juppé* ein völlig anderes Programm durch. Dies erschütterte die Glaubwürdigkeit der Regierung eminent. Die heftigen Proteste der Bevölkerung, die letztlich zum Scheitern der Rentenreform und zu einem geringeren Konsolidierungstempo beitrugen, waren die Konsequenz.

Zweitens fehlte in Frankreich ein klarer Konsolidierungsplan. Die Untersuchung der erfolgreichen Konsolidierungsstrategien in Schweden, Kanada und Belgien hat aufgezeigt, dass ein mehrjähriges Konsolidierungsprogramm mit konkreten, transparenten und erreichbaren Zielen ein wichtiges Mittel strategischer Planung ist. Ein solches Programm ermöglicht es der Bevölkerung, die einzelnen Konsolidierungsschritte nachzuvollziehen. Gleichzeitig schaffen Etappensiege bei den Zwischenzielen Vertrauen in die Regierungspolitik und erhöhen somit die Wiederwahlchance. Auf dieses Instrument verzichtete die französische Regierung. Zwar steckten sich die Regierungen jeweils selbst Zielmarken und äußerten diese öffentlich – etwa der 5-4-3-Defizitplan Juppés (s.o.). Allerdings wurden die Ziele nicht prominent genug platziert und entsprechend kommuniziert. Insbesondere nachdem das Maastricht-Ziel erreicht worden war, fehlten eine weitere ambitionierte Zielmarke sowie ein transparenter und nachvollziehbarer Konsolidierungsplan. Die Regierungen Juppé und Jospin versäumten es, die Konsolidierungsperformanz zu einem Markenzeichen ihrer Politik und damit zu einem Erfolgssymbol auch für anstehende Wahlen zu machen.

Ein dritter Aspekt betrifft die Einbeziehung der Sozialpartner in die Konsolidierungspolitik. Der *Plan Juppé*, der als wichtiges Projekt zur Reform der Sozialversicherung gedacht war, scheiterte auch deshalb, weil er strategisch unklug angelegt war. Der Premierminister glaubte, aufbauend auf der enormen Mehrheit der Regierung im Parlament, das Reformpaket unilateral in einer Art „Reformüberfall“ (Egle 2008: 143) durchsetzen zu können. In den *Plan Juppé* waren nur wenige Minister eingeweiht – die Sozialpartner waren völlig ahnungslos. Dieses Vorgehen scheiterte auf der ganzen Linie. Zwar gelang es Juppé, einzelne Teile des Reformwerks im Parlament beschließen zu lassen – die wichtige Rentenreform blieb jedoch auf der Strecke. Sein Vorgänger im Amt des Premierministers, Edouard Balladur, hatte stattdessen gezeigt, wie durch geschickte Verhandlungen mit den Gewerkschaften Reformen auch in solch sensiblen Bereichen möglich sind. Sicherlich wäre es strategisch geschickter gewesen, zumindest die Teile des *Plan Juppé*, die sich spezifisch auf den öffentlichen Sektor bezogen und wo der größte Widerstand zu erwarten war, gemeinsam mit den Gewerkschaften zu beraten. Der Erfolg der öffentlichen Proteste gegen den *Plan Juppé* wirkte sich nicht nur auf die Konsolidierung der Jahre 1995 und 1996 aus. Vielmehr war die Reform des Rentensystems und der *Régimes Spéciaux* auch in den Folgejahren blockiert. Lionel Jospin traute sich auch deshalb nicht an diese „heiligen Kühe“ heran, weil

er die Reaktion der „Straße“ im Winter 1995 im Hinterkopf hatte. Somit schränkte das strategisch ungeschickte Vorgehen Juppés auch die Konsolidierungsanstrengungen der Folgereregierungen ein.

Kommunikationsstrategien

Die inhaltlichen Botschaften, mit denen Konsolidierungspolitik kommuniziert wird, und ihre persuasive Qualität bilden die zweite Dimension strategischer Vermittlung. Nicht nur die strategische Planung von Konsolidierung gehört zur Vermittlungsstrategie, sondern auch die Botschaften, mit denen Politiker Reformpolitik erklären. Mit geschickter Kommunikation der Konsolidierung kann der Zielkonflikt zwischen einem Mehr an Konsolidierung und dem Streben nach Wiederwahl abgeschwächt werden. Im Kern geht es darum, die Wähler davon zu überzeugen, warum Defizite ein Problem sind und weshalb eine Konsolidierung notwendig ist.

Über solch eine überzeugende Kommunikationsstrategie verfügten die französischen Regierungen nicht. Im Gegenteil: In fast jeder Budgetrede oder Regierungserklärung sind Abschnitte enthalten, in denen der Finanzminister von der Notwendigkeit spricht, das Steuersystem zu reformieren und Steuern zu senken. Solche Botschaften sorgen beim Wähler für Konfusion. Er kann kaum verstehen, warum gespart werden muss, wenn gleichzeitig Mittel für Steuersenkungen vorhanden sind (Henriksson 2007: 30). Die Botschaft der französischen Regierungen – von links wie von rechts – war daher nur wenig konsistent.

Zweitens führten die kostspieligen Wahlversprechen dazu, dass die Botschaft von der Notwendigkeit der Konsolidierung verwässert wurde. Anstatt soziale Wohltaten erst für die Zeit der Überschüsse anzukündigen (u.a. eine Kommunikationsstrategie der erfolgreichen Konsolidierer), gaben die Parteien in den Wahlkämpfen zwischen 1995 und 2002 kostspielige Wahlversprechen. Damit sandten die politischen Eliten unklare Signale an die Wähler, suggerierten budgetäre Spielräume, wo keine waren, und machten die spätere Botschaft von der Notwendigkeit von Einsparungen unglaubwürdig.

Ein drittes großes Problem insbesondere für die Juppé-Regierung bestand darin, dass das Maastricht-Kriterium als Argument in der politischen Kommunikation an Glaubwürdigkeit verlor. Dies lag daran, dass der Staatspräsident versuchte, die Kriterien auf dem Verhandlungsweg aufzuweichen. Damit waren die Kriterien jedoch nicht mehr sakrosankt und ein Abschieben der Verantwortung für die Konsolidierung auf die EU war nicht mehr so stark möglich, wie etwa zuvor bei der Regierung Balladur.

Diese drei zentralen Schwachpunkte in der Kommunikation zeigen, dass es der Regierung Juppé, der Regierung Jospin und auch dem Staatspräsidenten Chirac nicht gelang, eine überzeugende Botschaft von der Notwendigkeit der Haushaltssanierung an die Wähler zu senden. Vielmehr war die politische Kommunikation inkonsistent. Vivien Schmidt kommt in ihrer Diskursanalyse zur Reformpolitik in Frankreich und Großbritannien nicht ohne Grund zu folgendem Schluss (Schmidt 2001: 260): „France (...) demonstrates the effects of the lack of a sufficiently legitimating communicative discourse.“

7.4.3 Zusammenfassung

Dieses Kapitel hat einen Kontrast zu den erfolgreichen Konsolidierungen in Schweden, Belgien und Kanada gebildet. Dadurch wurde der Blick für die kausalen Mechanismen geschärft, die Staatstätigkeit verursachen.

Zunächst ließen sich mithilfe der bestehenden Theorieansätze (vgl. 3.1) einige Faktoren identifizieren, die die Konsolidierungspolitik in Frankreich gebremst haben. An erster Stelle ist der nur moderate Problemdruck zu nennen, der mit einem geringen Problembewusstsein der französischen Politiker einherging. Ein zweiter wichtiger Bremsfaktor lag in der Parteiendifferenz. So verhinderte die Präferenz der Konservativen für niedrige Steuern unter der Regierung Juppé eine stärkere Konsolidierung. Und die Regierung Jospin verzichtete aus ideologischen Gründen auf eine ausgabenseitige Sanierung, widerstand gleichzeitig jedoch der Forderung nach Steuersenkungen des Staatspräsidenten nicht. Diese Kombination erschwerte die Konsolidierung. Schließlich verursachten auch institutionelle Faktoren, insbesondere die Präsidentschaftswahlen, das Scheitern der Konsolidierung (temporale Fragmentierung). Die Wirkungen dieser und weiterer Einflussfaktoren sind in Tabelle 7.1 abgetragen.

Der Blick auf die politischen Strategien zeigt, dass in der politischen Arena vor allem der Regierung Jospin eine Strategie fehlte, um Begehrlichkeiten der Parlamentsfraktionen und des Staatspräsidenten im Hinblick auf die konjunkturbedingten Mehreinnahmen erst gar nicht entstehen zu lassen. Im Bereich der strategischen Vermittlung in der Öffentlichkeit verfügte insbesondere die Regierung Juppé nicht über eine kohärente und überzeugende Botschaft, um die Wähler von der Notwendigkeit der Konsolidierung zu überzeugen. Überdies erschwerte die ungeschickte strategische Planung der Konsolidierung die Vermittlung. Beide Dimensionen politischer Strategie erklären letztlich überzeugend, warum die Regierung den Zielkonflikt zwischen Konsolidierungspolitik und dem Streben nach Wiederwahl nicht aufheben oder abschwächen konnte und warum sie ihre Handlungsfähigkeit aus Rücksicht auf die Wiederwahl begrenzte. Die Regierung Jospin beging den strategischen Fehler, dass sie keinen klaren und nachvollziehbaren Konsolidierungsplan für die Zeit nach Erreichen des Maastricht-Ziels aufstellte. Damit ermöglichte sie ein Aufweichen des Konsolidierungskurses.

Tab. 7.1: Determinanten für das Scheitern der französischen Konsolidierungsanstrengungen

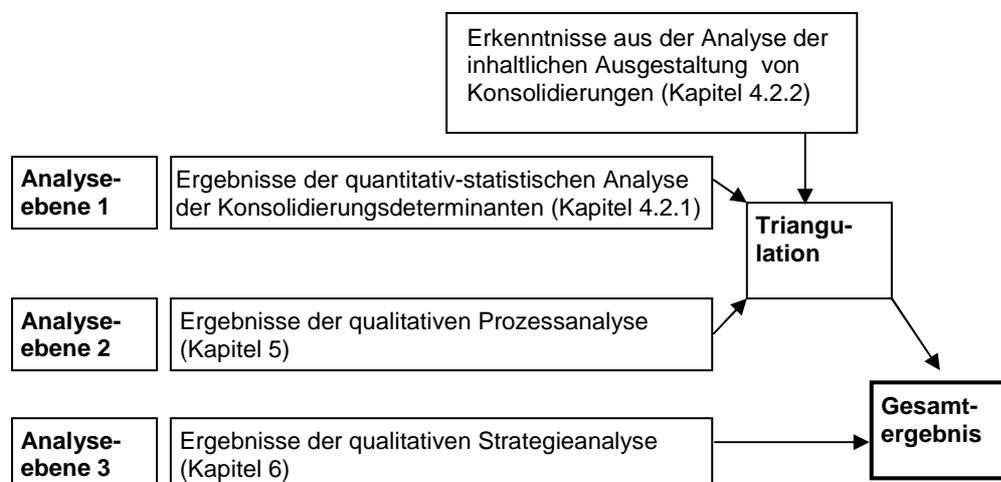
	Faktoren / Strategien	Wirkung auf Konsolidierung
Evidenz aus der Prozessanalyse	Sozioökonomische Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> ● Problemdruck nur moderat. ● Kaum Problembewusstsein.
	Parteiendifferenz	<ul style="list-style-type: none"> ● Konservativer Staatspräsident Chirac setzt während der Amtszeit der Regierung Juppé (1996) und unter der Regierung Jospin (2000/2001) Steuersenkungen durch. ● Linkskoalition unter Jospin mit Präferenz für Ausgabenerhöhungen.
	Machtressourcen	<ul style="list-style-type: none"> ● Druck der Gewerkschaften verhindert Ausgabensenkungen (v.a. Rentenversicherung und Personalausgaben).
	Institutionen und Fragmentierung	<ul style="list-style-type: none"> ● Vetospieler: <ul style="list-style-type: none"> - Präsident verhindert stärkere Konsolidierung durch Steuersenkungs-Pläne. - Parlamentsfraktionen verhindern stärkere Konsolidierung unter Jospin. ● Fragmentierung: <ul style="list-style-type: none"> - Temporal: Präsidentschaftswahlen hemmen Konsolidierung: Wahlversprechen Chirac, Steuersenkung Jospin. - Prozessual: Intransparenter Budgetprozess problematisch, weil er Desinteresse an Haushaltspolitik erhöht.
	Internationale Verflechtung	<ul style="list-style-type: none"> ● Positive Wirkung der starken Offenheit der Kapitalmärkte auf Konsolidierung im Jahr 1995. ● Positive Wirkung der Europäischen Integration: Maastricht-Kriterien ermöglichen Sparpolitik. Aber: Stabilitätspakt ohne disziplinierende Wirkung.
	Weitere Einflüsse	<ul style="list-style-type: none"> ● „Kultur des Defizits“ in Frankreich → geringes Problembewusstsein. ● Rücktritt Strauss-Kahns schwächt Finanzministerium; Jospin stützt Nachfolger Sautter nicht ausreichend.
	Automatismen	<ul style="list-style-type: none"> ● Wirtschaftswachstum fördert Konsolidierungsbemühungen unter Jospin. ● Sinkende Arbeitslosigkeit fördert Konsolidierungsbemühungen unter Jospin. ● Sinkende Zinsniveaus entlasten das Staatsbudget. Positive Zins-Schulden-Spirale wird allerdings nicht erreicht.
Evidenz aus der Strategieanalyse	<i>Strategische Schwachzüge in der politischen Arena</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Juppé diszipliniert Fraktionen durch strategische Instrumente wie die Vertrauensfrage oder die Durchsetzung des <i>Plan Juppé per Ordonnance</i> → fördert Konsolidierung. ● Jospin mit zentralen strategischen Fehlern, die zur Aufweichung des Konsolidierungskurses führen: <ol style="list-style-type: none"> 1) Verzicht auf die Festlegung einer Regel für den Umgang mit unverhofften Mehreinnahmen → Angriffsfläche für Präsident und Parlamentsfraktionen. 2) Keine Unterstützung von Finanzminister Sautter → Disziplinierung der Parlamentsfraktionen nicht möglich.
	Strategische Planung	<ul style="list-style-type: none"> ● Juppé: Diskrepanz zwischen Wahlversprechen und Konsolidierungspolitik → Proteste → langsames Konsolidierungstempo. Kein Mandat für Konsolidierung. ● Jospin: Wahlversprechen schränken Konsolidierung ein. ● Keine mittelfristige Planung der Konsolidierung mit nachvollziehbaren Zwischenzielen → Konsolidierungspolitik wird nie zu einem politischen Markenzeichen, sondern bleibt negativ besetzt. ● Strategisch ungeschicktes Vorgehen bei der Planung des <i>Plan Juppé</i>. Keine Einbeziehung der Gewerkschaften. Überfallstrategie nicht erfolgreich → Proteste auf der Straße werden zum Symbol des Reformunwillens der Franzosen und schränken auch spätere Regierungen ein.
	Strategische Vermittlung Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> ● Dauernde Ankündigung von Steuersenkungen falsche Botschaft in Zeiten der Haushaltssanierung. ● Kostspielige Wahlversprechen suggerieren, dass die Lage der öffentlichen Finanzen weniger problematisch ist. ● Versuch der Aufweichung der Maastricht-Kriterien schwächt das Argument, wegen der EMU-Mitgliedschaft den Haushalt sanieren zu müssen.

8 Zusammenführung, Fazit und Schlussfolgerungen

Wie lässt sich die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz der 23 OECD-Staaten in den 90er Jahren erklären? Diese Frage steht im Zentrum dieser Arbeit. Die Suche nach den Determinanten der Konsolidierungen erfolgte dabei auf drei Ebenen: Durch eine quantitative Auswertung von Haushaltsdaten, durch eine qualitative Analyse der Konsolidierungsprozesse in vier ausgewählten Ländern, sowie durch eine Untersuchung der politischen Reformstrategien. Die Einleitung hat deutlich gemacht, dass dieses spezifische Forschungsdesign vor allem aus methodentheoretischen Gründen gewählt wurde, um ein möglichst stabiles Fundament für Schlussfolgerungen über die kausalen Zusammenhänge zu erhalten. Neben der Untersuchung der Konsolidierungsdeterminanten nahm diese Arbeit auch die nachgeordnete Frage nach den Ursachen für die unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltung von Konsolidierungen in den Blick. Durch die Ergebnisse dieser zusätzlichen quantitativen Auswertung lassen sich ergänzende Einsichten in die kausalen Zusammenhänge gewinnen.

Dieses Schlusskapitel hat zunächst das Ziel, die Ergebnisse aus den einzelnen Analyseteilen zusammenzuführen (Abb. 8.1). Die Resultate der einzelnen Untersuchungen sind in den Tabellen 4.28, 4.41 (quantitative Untersuchung), der Tabelle 5.10 (Prozessanalyse), den Tabellen 6.5 und 6.6 (Strategieanalyse) sowie der Tabelle 7.1 (Befunde für Frankreich) zusammengefasst. Um eine systematische Zusammenführung der Ergebnisse zu ermöglichen, erfolgt im ersten Schritt eine Triangulation der Resultate aus der quantitativ-statistischen Analyse (Konsolidierungsdeterminanten, Determinanten der inhaltlichen Ausgestaltung) und der qualitativen Prozessanalyse (8.1). In einem zweiten Schritt werden sodann die Ergebnisse der Strategieanalyse integriert (Analyseebene 3) (8.2). Dies ermöglicht schließlich eine Darstellung des Gesamtergebnisses im Fazit (8.3). Das Schlusskapitel endet mit einem Ausblick.

Abb. 8.1: Vorgehensweise bei der Zusammenführung der Ergebnisse



8.1 Zusammenführung der Ergebnisse aus quantitativer Auswertung und Prozessanalyse

Die Kapitel 4 und 5 dieser Arbeit haben die Determinanten von Haushaltskonsolidierungen und ihrer inhaltlichen Ausgestaltung auf Basis theoretisch abgeleiteter Zusammenhangshypothesen untersucht. Während in die quantitative Untersuchung (Kap. 4) alle 23 OECD-Staaten eingingen, fokussierte die Prozessanalyse auf die drei erfolgreichen Konsolidierungen in Schweden, Belgien und Kanada (Kap. 5) sowie auf die gescheiterte Haushaltskonsolidierung in Frankreich (Kap. 7). Weil beide Analyseebenen auf dem gleichen Theoriefundament aufbauen (Kap. 3.1), strukturieren die theoretischen Erwartungen die folgende Triangulation der Ergebnisse. Die Resultate sind am Ende des Abschnitts in einer Tabelle zusammengefasst.

8.1.1 Einflüsse sozioökonomischer Faktoren

Je schwerer sozioökonomische Probleme auf einer Regierung lasten, umso wahrscheinlicher wird diese den Haushalt konsolidieren und umso umfangreicher wird die Konsolidierung ausfallen. Auf diese Kurzform lässt sich die Erwartung bringen, die sich aus dem Theorieansatz der sozioökonomischen Determinanten ableitet. Die Ergebnisse der quantitativen Auswertung der Konsolidierungsperformanz und der Prozessanalyse bestätigen diesen Zusammenhang ebenso wie die Untersuchung des Umfangs der Konsolidierungen. Mithilfe der Erkenntnisse aus der Prozessanalyse ist es zudem möglich, die statistischen Assoziationen inhaltlich zu begründen. Zwei kausale Mechanismen lassen sich unterscheiden.

Entscheidend für den ersten kausalen Mechanismus ist der akute Handlungsdruck, unter dem Regierungen stehen. Besonders starke Verschuldung, hohe Defizite oder auch eine akute Wirtschaftskrise führen dazu, dass Politiker die öffentlichen Finanzen konsolidieren. Dies zeigt sich bei den Haushaltssanierungen in Schweden, Belgien und Kanada. In allen drei Ländern waren die öffentlichen Finanzen Anfang der 90er Jahre in akute Schieflage geraten, mit teilweise zweistelligen Defiziten (Schweden) und Schuldenquoten von mehr als 100 Prozent des BIP (Belgien, Kanada). Dieser extrem hohe Problemdruck führte zu Notoperationen und zu schnellem und energischem Handeln der Regierungen, um den Patienten am Leben zu erhalten. Zu diesem Vorgehen gab es keine Alternative. Das Beispiel Frankreich veranschaulicht den gegenteiligen Effekt. Die französischen Staatsfinanzen waren zwar auch ein Sanierungsfall. Jedoch war die Situation in Kanada, Belgien oder Schweden ungleich schlimmer. Denn die französische Schuldenquote lag während der 90er Jahre im europäischen Mittelfeld. Daher war die Regierung nicht zu Notoperationen gezwungen.

Der zweite kausale Mechanismus spielt sich indirekt ab. Problemdruck ruft hier einen Bewusstseinswandel bei Politikern und in der Gesellschaft hervor. Dabei ist nicht die tatsächliche Höhe des Problemdrucks entscheidend. Stattdessen funktioniert der Mechanismus über symbolische Ereignisse. Solche Ereignisse waren in Schweden und in Kanada beispielsweise Gerüchte über mögliche Interventionen des IMF aufgrund der dramatischen Lage der Staatsfinanzen. Daneben spielten in beiden Ländern die internationalen Finanzmärkte und Währungsspekulationen eine entscheidende Rolle. Es besteht hier also ein Zusammenhang zwischen der The-

orie der internationalen Verflechtung (s.u.) und der Wirkung des Problemdrucks. Hinzu kamen länderspezifische Schock-Erlebnisse – etwa der lange (und letztlich erfolglose) Kampf gegen eine Abwertung der Krone in Schweden oder die Berichterstattung über den *Northern Peso* in Kanada. Diese Ereignisse führten einerseits in der Bevölkerung zu einem Krisenbewusstsein, das für Politiker ein *Window of Opportunity* öffnete, um Konsolidierungspolitik durchzusetzen. Der Zielkonflikt zwischen dem Streben nach Wiederwahl und der Durchsetzung von Reformpolitik wurde in beiden Ländern also zumindest zeitweise so abgeschwächt, dass *Vote Seeking* eine geringere Rolle spielte. Nicht zu unterschätzen ist andererseits der Bewusstseinswandel bei führenden Politikern selbst. Sowohl in Kanada als auch in Schweden führte die Einsicht in die Funktionsweise der Finanzmärkte zu der Erkenntnis, am Abgrund zu stehen, und bei den jeweiligen Finanzministern zu einer tiefen Überzeugung, dass eine Konsolidierung der Staatsfinanzen unumgänglich ist. Das offensichtliche Scheitern der französischen Konsolidierung unterstützt diese Sichtweise. Denn das mangelnde Verständnis der Politiker dafür, dass Staatsverschuldung und Haushaltsdefizite ein ernsthaftes Problem darstellen, bremste die französischen Konsolidierungsanstrengungen ab. Auch die beiden interviewten Finanzminister bezeichneten das mangelnde Krisenbewusstsein als zentrale Ursache dafür, dass die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen scheiterte.

8.1.2 Einflüsse der Parteidifferenz

Die Diskussion der Theorieansätze für die Untersuchung von Haushaltskonsolidierungen hat deutlich gemacht, dass sich unterschiedliche Zusammenhänge zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen und der Konsolidierungsperformanz herstellen lassen. Weil sich diese Untersuchung explizit auf die 90er Jahre bezieht, hat sich die Rollentauschthese als besonders plausible theoretische Erwartung herausgestellt (s.o.). Die quantitative Auswertung führte diesbezüglich zu keinem klaren Ergebnis. Tendenziell stellten sich in einigen Auswertungen jedoch positive Assoziationen zwischen der Regierungsbeteiligung von Linksparteien und der Konsolidierungsperformanz ein – was für die Erklärungskraft der Rollentauschthese spricht.

Die Erkenntnisse aus der qualitativen Analyse unterstützen die Erwartung der Rollentauschthese, dass Linksparteien bei Haushaltskonsolidierungen erfolgreicher sind. Allerdings legen sie eine leicht veränderte Interpretation des kausalen Mechanismus nahe. Nach den Ergebnissen der Prozessanalysen der Konsolidierungen in Kanada, Schweden und Belgien konnte der Rollentausch im *Outcome* nur deshalb stattfinden, weil die Parteien im Parteiensystem weiterhin ihre angestammten Positionen besetzten. Denn in den drei erfolgreichen Konsolidierungsländern verschob sich das gesamte Parteienspektrum nach rechts und es gab jeweils eine andere starke Partei, die für noch härtere und ideologisch motivierte Sparpolitik plädierte (die *Moderaterna* in Schweden, die flämischen Liberalen (PVV, VLD) in Belgien und die *Reform Party* in Kanada). Erst die Existenz dieser Parteien ermöglichte es den Sozialstaatsparteien (schwedische Sozialdemokraten, belgische SP/PS und CVP/PSC, kanadische Liberale), die eigene, mit sozialpolitischen *Retrenchment* verbundene, Konsolidie-

rungspolitik durchzusetzen. Sie konnten die eigene Konsolidierungspolitik als moderat darstellen, ihrer Sparpolitik ein „sozialdemokratisches“ Profil geben und damit weiterhin die eigene Wählerklientel ansprechen. Die von Ross (2000) festgestellte „Nixon-goes-to-China“-Logik in der Kommunikation hat also – zumindest in Schweden, Kanada und Belgien – einen handfesten Hintergrund. Hinter dem positiven Zusammenhang zwischen Linksparteien und der Konsolidierungsperformanz im *Outcome* steht nach dieser Interpretation ein nach rechts verschobenes Parteienspektrum, in dem die Parteien weiterhin ihre klassischen Positionen einnehmen.

Eine zweite Begründung für den Erfolg von Linksparteien ergibt sich aus der Wahlarithmetik. Denn die Verschiebung des Parteienspektrums bewirkte, dass das Risiko eines möglichen Amtsverlustes als Folge der Konsolidierungspolitik für die nach rechts gewanderten Linksparteien geringer war als für Rechtsparteien. Schließlich konnten von der Sparpolitik enttäuschte Wähler nur nach links abwandern – in Schweden zur *Vänsterpartiet*, in Kanada zur *NDP*. Diese Parteien waren jedoch potenzielle Koalitionspartner. Rechtsparteien stießen hingegen nicht nur auf den geballten Widerstand der Gewerkschaften und der Linksparteien (z.B. die Proteste in Frankreich gegen den *Plan Juppé*), sondern mussten – zurecht, wie die Wahlergebnisse zeigten – eine Abwanderung der Wähler zur linken Konkurrenz fürchten (z.B. Abwahl der Bildt-Regierung in Schweden, Abwahl der Juppé-Regierung in Frankreich). Diese Befunde bestätigen die Argumentation von Kitschelt (2001: 274).

Eine weitere Erkenntnis zum Einfluss von Parteien auf Konsolidierungspolitik lässt sich aus der Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen ableiten. Denn die Untersuchung hat gezeigt, dass Linksparteien nur dann negativ mit der Entwicklung der (Sozial)ausgabenquoten assoziiert sind, wenn man nicht für das Ausgangsniveau kontrolliert. Nimmt man das Ausgangsniveau als Kontrollvariable auf, dreht das Vorzeichen und es kommt ein – im Fall der Sozialausgabenquote signifikanter – positiver Zusammenhang zum Vorschein. Linksparteien kürzen also die Ausgabenquoten während Konsolidierungsphasen weniger stark als Rechtsparteien, wenn man das Ausgangsniveau kontrolliert. Der Grund für dieses Resultat liegt in der starken negativen Assoziation zwischen dem Ausgangsniveau von (Sozial)ausgaben und deren Kürzung. Dieser Zusammenhang lässt sich über verschiedene Mechanismen begründen. Zum einen tritt der statistische Effekt auf, dass Kürzungen von hohen Niveaus bei der klassischen nominalen Messung (in Prozentanteilen des BIP) stärker erscheinen als von niedrigen Niveaus. Zum zweiten lässt sich inhaltlich argumentieren, dass bei einem geringen Niveau von Staatsausgaben Kürzungen auch deshalb schwerer fallen, weil die Grundausstattung des Staates, bei der Kürzungen besonders schmerzhaft sind, schneller erreicht wird. Dahinter verbirgt sich freilich ein indirekter Parteeffekt. Denn Linksparteien waren für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates verantwortlich (Schmidt 1996). Der Niveaueffekt lässt sich also dadurch erklären, dass Linksparteien traditionell in Staaten

mit hohen Staatsausgaben amtieren (etwa in Skandinavien), und deshalb in diesen Ländern Kürzungen der Ausgaben leichter fallen.⁶²⁸

Zusammengefasst deutet die Evidenz aus der Prozessanalyse und aus der Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen darauf hin, dass folgende Mechanismen hinter dem quantitativ nachgewiesenen leicht positiven Zusammenhang zwischen Linksparteien und Konsolidierungsperformanz stecken: Erstens eine Rechtsverschiebung des Parteienspektrums, die einen Rollentausch im *Outcome* ermöglicht, und zweitens ein Niveaueffekt, der als indirekter Parteeffekt interpretiert werden kann.

8.1.3 Einflüsse von Machtressourcen organisierter Interessen

Die Machtressourcentheorie geht davon aus, dass die Stärke der Arbeiterbewegung die Staatstätigkeit beeinflusst. Bezogen auf die Konsolidierungspolitik lässt sich theoretisch jedoch kein klarer Zusammenhang ableiten. Die quantitative Auswertung hat für die Indikatoren der Stärke der Arbeiterbewegung (Streik-Index, Organisationsgrad der Gewerkschaften) ebenfalls keine Zusammenhänge ergeben. Stattdessen wurde ein konditionaler Effekt sichtbar: Bei gut organisierten Gewerkschaften führt eine stärkere Linkspartei zu einem positiven Effekt auf die Konsolidierungsperformanz, während dieser Effekt bei schwachen Gewerkschaften negativ ist.

Die Evidenz aus der Prozessanalyse der belgischen Konsolidierung gibt Hinweise darauf, wie sich der positive Einfluss starker Gewerkschaften im Verbund mit einer Regierungsbeteiligung einer Linkspartei erklären lässt. So setzten sich die belgischen Gewerkschaften zwar in einigen Fällen durch Protestaktionen von der Regierung ab, sie unterstützten diese aber insbesondere bei der Vermittlung der Entscheidungen – nicht zuletzt aufgrund der persönlichen Bindungen zwischen Regierungsspitze und Gewerkschaften. Auch war die belgische Tradition der Sozialpartnerschaft ein Vehikel für die Regierung, um die Konsolidierungspolitik als gemeinsame Aufgabe darzustellen und dadurch die Durchsetzung zu erleichtern. Zwar nahm die Regierung durch diese nicht immer einfache Integration der Gewerkschaften teilweise eine Verlangsamung der Entscheidungsprozesse in Kauf, sie verhinderte jedoch eine Totalblockade. Somit kann die belgische Haushaltskonsolidierung durchaus als Beispiel von „negotiated change“ (Hemerijk/Unger/Visser 2000) gelten – auch wenn Teile des Konsolidierungsprogramms von der Regierung unilateral durchgesetzt wurden.⁶²⁹ Warum hingegen bei schwachen Gewerkschaften ein negativer Zusammenhang zwischen einer Zunahme der Regierungsbeteiligung von Linksparteien und der Konsolidierungspolitik besteht, kann durch die Prozessanalyse nicht mit einem kausalen Mechanismus untermauert werden. Zwar ist es einleuchtend, dass Linksparteien bei schwachen Gewerkschaften und fehlender korporatistischer Tradition die Möglichkeit eines „negotiated change“ und der Kommunikation

⁶²⁸ Inwieweit dieser indirekte Effekt auch statistisch auf die allgemeine Konsolidierungsperformanz aller 23 OECD-Staaten durchschlägt, überlässt die Untersuchung zukünftigen Studien.

⁶²⁹ Dies gilt auch für den *Plan Global*, bei dem die Regierung trotz der unilateralen Durchsetzung nach dem Scheitern der Konzertierungsbemühungen auf eine Integration der Gewerkschaften Wert legte.

ihrer Politik in die Arbeiterschaft fehlt. Der Nachweis dieses Zusammenhangs muss allerdings zukünftigen Untersuchungen überlassen werden.

Dass keine klareren Zusammenhänge zwischen der Stärke der Arbeiterbewegung und der Konsolidierungsperformanz bestehen, liegt auch an den länderspezifisch sehr unterschiedlichen Ausgestaltungen der Beziehungen zwischen Arbeiternehmerorganisationen und Politik. So zeigte sich einerseits in Schweden, dass nicht die Gewerkschaften, sondern der Bauernverband die Konsolidierung förderte – ein starker Hinweis auf den Einfluss traditioneller Machtressourcen („red-green-coalition“ zum Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Skandinavien). Andererseits führte in Frankreich die gute Organisation der Gewerkschaften gerade im öffentlichen Sektor zu einer Abschwächung der Konsolidierungspolitik der Regierung Juppé. Für einen länderübergreifend erklärungskräftigen Einfluss von Machtressourcen auf Konsolidierungspolitik gibt es also, abgesehen vom Interaktionseffekt, nur vergleichsweise schwache Evidenz.

8.1.4 Einflüsse institutioneller Faktoren

Die Vetospielertheorie fasst verschiedene institutionelle Barrieren konzeptionell zusammen und unterstellt einen bremsenden Einfluss auf die Staatstätigkeit. Dieser konnte für die Konsolidierungspolitik in den 90er Jahren in der quantitativen Analyse nicht bestätigt werden. Gründe für das Fehlen eines Zusammenhangs zeigten sich in der Prozessanalyse, insbesondere aber in der Strategieberichtanalyse (s.u.). So vermochten es die Regierungen in Kanada, Schweden und Belgien häufig, vorliegende Vetospieler sowohl kompetitiver als auch konsensualer Art durch strategische Schachzüge außer Gefecht zu setzen. Die möglichen Blockaden von Konsolidierungspolitik erfolgten daher nicht. Im Gegensatz dazu zeigt das Beispiel Frankreich, dass ein Mangel an politischer Strategie oder falsche strategische Entscheidungen dazu führen können, dass Vetospieler wie theoretisch erwartet Konsolidierungspolitik blockieren. Die Evidenz aus den Länderbeispielen zeigt damit, dass die statische Perspektive des Vetospieler-Ansatzes ein Problem ist, weil sie ausblendet, dass Regierungen durch politische Strategie den reformbremsenden Einfluss von Vetospielern abschwächen oder ausschalten können.

Für die Wirkung von Föderalismus und fiskalischer Dezentralisierung auf Konsolidierungspolitik kann aus theoretischer Sicht sowohl ein positiver als auch ein negativer Zusammenhang formuliert werden. In der quantitativen Auswertung hat sich für beide Variablen in einigen Spezifikationen ein positiver Einfluss eingestellt. Die Resultate der Prozessanalyse haben deutlich gemacht, auf welche Weise Föderalismus und fiskalische Dezentralisierung konsolidierungsfördernd wirken können, und dass die spezifische Ausgestaltung des Machtverhältnisses zwischen Regionen, Provinzen und Kommunen auf der einen Seite sowie dem Bund auf der anderen Seite eine entscheidende Rolle spielt. So war in Kanada und Schweden eine Einbeziehung der fiskalisch autonomen Provinzen (Kanada) und Kommunen (Schweden) in die Konsolidierung möglich, weil diese in ihren eigenen Haushalten selbständig Einsparungen oder Steuererhöhungen vornehmen konnten. Eine starke Einbeziehung von Gliedstaaten bzw. Kommunen in eine Haushaltskonsolidierung des Bundes funktioniert also

dann, wenn sie über einen großen Handlungsspielraum verfügen. In Belgien führte die Klärung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und C&R zu einer relativen budgetpolitischen Verbesserung. Insgesamt sprechen diese Befunde für die Wirksamkeit der Effizienzthese.

Für die Demokratieform ergab sich in der quantitativen Analyse kein Zusammenhang – sowohl für die Konsolidierungsperformanz als auch für die inhaltliche Ausgestaltung. Die theoretische Erwartung eines negativen Einflusses von Konsensdemokratien auf die Konsolidierungsperformanz wurde nicht bestätigt. Auch die Prozessanalyse hat keine klaren kausalen Mechanismen zutage gefördert. Deutlich wurde hingegen, dass in Belgien – dem Land mit den klarsten konsensdemokratischen Eigenschaften – die Konsolidierung nur dank des strategischen Geschicks des Premierministers gelang. Dies spricht dafür, dass tendenziell ein bremsender Einfluss vorliegt, der jedoch zumindest zuweilen durch den geschickten Einsatz politischer Strategie abgewehrt werden kann (s.u.).

8.1.5 Einfluss von Politikerbe

Die Theorie der politischen Erblast lässt sich über die Pfadabhängigkeit von Sozialversicherungssystemen auf die Analyse von Konsolidierungspolitik anwenden. Je stärker das Versicherungsprinzip, umso schwerer wiegt die Erblast, weil die heutigen Sozialausgaben mit in der Vergangenheit erworbenen Anwartschaften verbunden und damit resistent gegen Veränderungen sind – so die These. Die quantitative Auswertung hat für diesen Zusammenhang keine überzeugenden Ergebnisse geliefert. Nur im Querschnitt konnte ein schwacher negativer Einfluss auf die Konsolidierungsperformanz gefunden werden. Im Hinblick auf den theoretisch unterstellten kausalen Mechanismus hat die qualitative Prozessanalyse jedoch unterstützende Evidenz geliefert. So erschwerte die separate Organisation und Verwaltung der Sozialversicherung in Belgien die Reform der Systeme. Und auch in Frankreich lässt sich ein schwach bremsender Einfluss feststellen, da sich die Sozialversicherung sowohl in der Regierung Juppé als auch unter Jospin als nur schwer reformierbar erwies. Ein negativer Einfluss hoher Pfadabhängigkeit des sozialen Sicherungssystems auf die Konsolidierungsperformanz scheint also teilweise vorzuliegen.

8.1.6 Einfluss internationaler Verflechtung

Der Theorieansatz der internationalen Verflechtung lässt sich auf zwei Wegen mit Konsolidierungspolitik in Verbindung bringen. Zum einen kann argumentiert werden, dass die internationale Verflechtung der Güter- und Kapitalmärkte die Konsolidierungspolitik beeinflussen. Dabei kann sowohl ein negativer als auch ein positiver Einfluss theoretisch begründet werden (vgl. 3.1.3). Zum anderen ist es möglich, die Europäische Integration, insbesondere die Konvergenz der Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zuge der Maastrichter Verträge, unter den Ansatz der internationalen Verflechtung zu fassen. Die Erwartung ist hier ein konsolidierungsfördernder Effekt.

Für die Verflechtung der internationalen Güter- und Kapitalmärkte hat die quantitative Auswertung keinen eindeutigen Zusammenhang gefunden. Nur im Hinblick auf die Entwicklung der Schuldenquote ergab sich eine negative Assoziation, wonach eine starke Handelsverflechtung zu einer sinkenden Schuldenquote führt. Die qualitative Prozessanalyse unterstützt diesen Zusammenhang, legt jedoch einen leicht veränderten Kausalmechanismus nahe: Es fördert weniger die Handelsverflechtung der nationalen Volkswirtschaften die Konsolidierungspolitik, als vielmehr die Globalisierung der Finanzmärkte. Sowohl in Kanada als auch in Belgien und Schweden waren die Währungsspekulationen Anfang der 90er Jahre wichtige Auslöser für die Haushaltskonsolidierungen, weil die Erkenntnis, den internationalen Finanzmärkten ausgeliefert zu sein, bei den zuständigen Politikern zu einem Bewusstseinswandel führte. Somit ist dieser Teil der internationalen Hypothese eng mit der Argumentation zum Problemdruck verbunden (s.o.). Besonders deutlich wird dies auch am Beispiel der gescheiterten Konsolidierung Frankreichs. Hier waren die Währungsspekulationen gegen den Franc im Sommer 1995 ein wichtiger Grund dafür, dass sich die Regierungsspitze entschied, den *Plan Juppé* durchzusetzen. Als die Währungsspekulationen abebbten, fehlte der Handlungsdruck, der sich aus der internationalen Verflechtung der Finanzmärkte ergeben hatte.⁶³⁰ Die Konsolidierungsanstrengungen erlahmten.

Die zweite Spielart der internationalen Hypothese bezieht sich auf die Europäische Integration. Quantitativ konnte jedoch die erwartete konsolidierungsfördernde Wirkung der Maastricht-Kriterien nicht nachgewiesen werden. Dies überrascht angesichts der zentralen Rolle, welche die Maastricht-Kriterien etwa in Belgien spielten. Hier war die europäische Konvergenz die wichtigste Ursache für die Konsolidierung. Auch in Frankreich lässt sich ein Einfluss der Maastricht-Kriterien auf die Finanzpolitik feststellen. Allerdings nur bis 1997, anschließend ließ der Konsolidierungseifer nach. Der Konvergenzdruck scheint also nur für die Qualifikationsphase eine Rolle gespielt zu haben, während der nachfolgende Stabilitätspakt mit dem Defizitverfahren als Sanktionsmechanismus keine starke Wirkung auf Konsolidierungspolitik entfaltete. Dass sich in der quantitativen Analyse angesichts dieser klaren Befunde für zwei Staaten kein Einfluss nachweisen lässt, hängt höchstwahrscheinlich damit zusammen, dass in vielen anderen OECD-Ländern auch ohne Maastricht-Konvergenzdruck konsolidiert wurde (Neuseeland, Australien, Kanada, USA, etc.). Somit waren die Konvergenzkriterien eine wichtige Ursache für die Konsolidierungen in europäischen Ländern, nicht aber im Vergleich der 23 OECD-Staaten.⁶³¹

⁶³⁰ Dieses Ergebnis legt nahe, für die quantitative Analyse einen veränderten Indikator zu entwerfen, der insbesondere die Offenheit der Finanzmärkte oder die Abhängigkeit der Regierungen von den internationalen Finanzmärkten misst (etwa die Auslandsschulden). Hier wäre eher ein signifikanter Effekt zu erwarten als für die Offenheit der Wirtschaft. Zukünftige Studien sollten diese Differenzierung beachten.

⁶³¹ Hinzu kommt, dass mit Deutschland, Luxemburg und Frankreich auch einige EU-Staaten trotz des Konvergenzdrucks nicht zu den Konsolidierungsländern zählen.

8.1.7 Einfluss von Fragmentierung

Der wichtigste Theorieansatz der Politischen Ökonomie erklärt Finanzpolitik durch verschiedene Fragmentierungskonzepte. Die regionale Fragmentierung durch Föderalismus oder fiskalische Dezentralisierung wurde oben bereits unter der Überschrift „institutionelle Einflüsse“ besprochen. Daneben ist *Size Fragmentation*, also die Fragmentierung der Regierung durch ihre Größe, ein möglicher Bremsfaktor für Konsolidierungspolitik. Die quantitative Analyse hat keinen robusten signifikanten konsolidierungshemmenden Einfluss der Regierungsgröße festgestellt. Eine Begründung für diesen Befund liefert die Prozessanalyse. Denn in den drei untersuchten Ländern, die eine erfolgreiche Konsolidierung umgesetzt haben, gelang es den Regierungen das *Common Pool Problem*, das der Argumentation der *Size Fragmentation* zugrunde liegt, durch verschiedene strategische Veränderungen im Entscheidungsprozess abzumildern (s.u.). Damit ist der Möglichkeit, dass der kausale Mechanismus der *Size Fragmentation* zutreffen kann, jedoch nicht widersprochen. Denn wenn die strategische Kompetenz fehlt, stellt *Size Fragmentation* weiterhin ein ernsthaftes Problem dar und erschwert Konsolidierungsbemühungen. Bestes Beispiel ist die bürgerliche Regierung in Schweden unter Carl Bildt, deren Konsolidierungsbemühungen insbesondere an der mangelnden Geschlossenheit der Minister in der Regierung und der mangelnden strategischen Kompetenz des Ministerpräsidenten scheiterten.

Ein drittes Fragmentierungskonzept nimmt eine temporale Perspektive ein. Es postuliert zum einen, dass sich Regierungen vor Machtwechseln strategisch verschulden, um den Handlungsspielraum der Nachfolger einzuschränken. Zum anderen erwartet die Theorie des politischen Konjunkturzyklus in Verbindung mit dem Konzept der Fiskalillusion, dass Regierungen die Verschuldung gezielt vor Wahlen erhöhen, um Stimmen zu gewinnen. Beide Theorieansätze, die eine Ausrichtung der Fiskalpolitik nach dem Wahlterminkalender unterstellen, haben sich jedoch in der quantitativen Analyse nicht bestätigt. Für einen Einfluss des politischen Konjunkturzyklus spricht dagegen die Evidenz aus der Prozessanalyse. Denn in den untersuchten vier Ländern spielte der Wahltermin eine wichtige Rolle. Die schwedische wie auch die kanadische und belgische Regierung verzichteten vor Wahlen auf große Sparpakete und beschlossen diese stattdessen zu Beginn der Legislaturperiode – ein klassisches Verhalten, das der Theorie des politischen Konjunkturzyklus entspricht und dessen Motive von den entsprechenden Politikern in den Interviews auch eindeutig benannt werden. Besonders klar und in diesem Fall negativ tritt der vermutete Zusammenhang in Frankreich auf, wo herannahende Präsidentschaftswahlen bzw. die dort gegebenen Versprechungen die Konsolidierungspolitik erheblich bremsen.

Wie lässt sich erklären, dass die quantitative Auswertung diesen Mechanismus nicht erfasst? Eine erste Begründung liefert die Strategieanalyse. Sie zeigt, dass mittels geschickter Vermittlung von Konsolidierungspolitik eine erfolgreiche Konsolidierung trotz elektoraler Zwänge möglich ist (s.u.). Zweitens lässt sich eine Begründung unter Rückgriff auf die Definition formulieren. Denn dort wurden einjährige Konsolidierungspausen zugelassen, wenn der Effekt im Folgejahr überkompensiert wurde (vgl. 2.3). Diese etwas weichere Definition lässt also einen etwas abgeschwächten politischen Konjunkturzyklus zu. Dies erklärt jedoch nicht, warum

auch bei der Analyse allgemeiner Fiskalpolitik (Jahresveränderungen von Schulden- und Primärsaldenquote) kein Zusammenhang hergestellt werden konnte. Eine mögliche Erklärung liegt in der *Time-Lag*-Problematik. Beispiel Kanada: Hier entfalteten viele der umfangreichen Sparmaßnahmen, die in den Haushalten 1994 und 1995 verabschiedet wurden, ihre Konsolidierungswirkung über mehrere Jahre. Zwar beschloss die Regierung im Haushalt 1997 vor der Wahl entsprechend der Theorie des politischen Konjunkturzyklus einige kleinere Ausgabenerhöhungen. Sie verließ den Konsolidierungspfad dadurch aber nicht, weil die einmal beschlossenen Sparmaßnahmen weiterhin wirkten. Dies könnte eine Ursache dafür sein, dass die quantitative Auswertung für die temporale Fragmentierung keine belastbaren Zusammenhänge ergeben hat.

Schließlich war die Ausgestaltung des Budgetprozesses, die vom Konzept der prozessualen Fragmentierung aufgenommen wird, wie theoretisch vermutet in allen vier Länderbeispielen eine wichtige Ursache für die Konsolidierungsperformanz. Während in Frankreich der intransparente Budgetprozess den Aufbau eines Problembewusstseins bei den Politikern und in der Öffentlichkeit verhinderte und gleichzeitig den Stellenwert der Haushaltsberatungen minderte, war die Ausgestaltung des Budgetprozesses in Schweden, Kanada und Belgien eine Ursache für den Erfolg der Konsolidierungen. Die Länder beschritten dabei unterschiedliche Wege, die sich im Großen und Ganzen an den von Hallerberg skizzierten Idealtypen (*Commitment, Delegation, Mixed Systems*) orientierten (Hallerberg 2004). Aufgrund der sehr begrenzten Verfügbarkeit der Daten zum Budgetprozess wurde dieser Einflussfaktor quantitativ nicht ausgewertet.

8.1.8 Einfluss von Automatismen und statistischen Effekten

Niveaueffekte und Nachfrageeffekte spielen bei der Erklärung von Konsolidierungsperformanz eine wichtige Rolle. Dies lässt sich sowohl aus der quantitativen als auch aus der qualitativen Analyse ableiten. So hemmte die Nachfrage nach Sozialleistungen in allen Ländern die Konsolidierungsperformanz – insbesondere die saldenmechanische Wirkung steigender Arbeitslosigkeit auf die öffentlichen Haushalte. Analog lässt sich ein stark positiver Effekt des Wirtschaftswachstums auf die Konsolidierungsperformanz nachweisen. Drittens hat auch das Zinsniveau die Konsolidierungsperformanz beeinflusst. In den vier untersuchten Ländern erleichterten sinkende Zinsen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Konsolidierung. Gleichzeitig lässt sich ein indirekter Effekt durch die positive Wirkung niedrigerer Zinsniveaus auf das Wirtschaftswachstum annehmen. Zumindest wurde dieser von den Regierungen zum Teil angestrebt (Schweden, Kanada, Belgien). Schließlich hat die Untersuchung der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen gezeigt, dass auch Sättigungseffekte eine große Rolle spielen. Ein hohes Ausgangsniveau in einem bestimmten Politikbereich erleichtert Kürzungen dort. Der inverse Effekt tritt bei niedrigen Ausgangsniveaus auf. Oben wurde bereits argumentiert, dass sich dieser Zusammenhang unter Umständen auch in der Analyse der Konsolidierungsperformanz niederschlägt – insbesondere im Hinblick auf das Niveau der Staatsausgaben.

8.1.9 Weitere Faktoren

Die Inflationsrate lässt sich über das allgemeine keynesianische Modell mit der Konsolidierungsperformanz in Verbindung bringen, wobei für die 90er Jahre eine indirekte negative Wirkung über die Zinsrate zu erwarten ist. Sowohl quantitativ als auch qualitativ ließ sich jedoch kein Einfluss der Inflationsrate auf Konsolidierungspolitik feststellen. Zwar spielte Geldpolitik in Kanada eine gewisse Rolle, der vermutete Kompensationsmechanismus (Wyplosz 1997) ließ sich jedoch nicht nachweisen.

Politische Akteure sind von zentraler Bedeutung für den Erfolg von Budgetkonsolidierungen. In den Länderstudien der erfolgreichen Konsolidierer hat sich gezeigt, dass die Überzeugung zentraler Akteure, das gemeinsame Handeln von Premier- und Finanzminister und politische Führungsstärke entscheidende Ursachen dafür waren, dass die Konsolidierung der Staatsfinanzen gelang. Je nach spezifischer Struktur des Landes und politischer Kultur waren unterschiedliche Fähigkeiten gefragt. So führte Jean-Luc Dehaene in Belgien die Konsolidierung mit seinem Verhandlungsgeschick zum Erfolg, während in Schweden und Kanada jeweils sehr robust auftretende Finanzminister (Persson und Martin) von ihren Premierministern (Carlsson und Chrétien) freie Hand bekamen, um Sparmaßnahmen durchzusetzen. Unterstützt werden diese Ergebnisse durch die Evidenz aus der gescheiterten französischen Konsolidierung. Insbesondere die mangelnde Unterstützung Lionel Jospins für eine stärkere Defizit- und Schuldenreduzierung unter Finanzminister Christian Sautter bremste die Konsolidierungspolitik. Die Konstellation der Akteure an der Regierungsspitze ist also eine wichtige Ursache für den Erfolg bzw. das Scheitern von Konsolidierungspolitik.

Tab. 8.1: Ergebnisse der Triangulation: Statistische Zusammenhänge und kausale Mechanismen

Theorieansatz	Variable	Befund der quantitativen Analyse	Kausale Mechanismen (aus qualitativer Analyse sowie aus Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung)
Sozioökonomische Determinanten	Problemdruck	Starker Zusammenhang: Hoher Problemdruck fördert Konsolidierungen.	1) Sehr hoher akuter Problemdruck schafft Situationen für Regierungen, in denen diese mit alternativlosen Notfallprogrammen operieren und konsolidieren. 2) Krisensituationen und symbolische Ereignisse führen zu einem Bewusstseinswandel bei Politikern und in der Bevölkerung. Politiker werden dadurch zum Handeln animiert; der Bewusstseinswandel in der Bevölkerung öffnet ein reformpolitisches Gelegenheitsfenster. 3) Evidenz aus der Analyse der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen: Hoher Problemdruck führt zu umfangreicheren Konsolidierungen.
Parteiendifferenz	Parteiencouleur der Regierung	Schwacher Zusammenhang: Linke Regierungen fördern Konsolidierungen.	1) Rechtsverschiebung des Parteiensystems: „Sozialstaatsparteien“ (Linksparteien, Christdemokraten, kanadische Liberale) befinden sich mit der Konsolidierungspolitik weiterhin links im Parteiensystem, weil Rechtsparteien eine noch härtere Konsolidierung fordern. Dies ermöglicht Rollentausch im <i>Outcome</i> . 2) Indirekter Parteeffekt über Niveau: Senkung von Ausgaben als wichtiger Bestandteil von Konsolidierungen gelingt eher, wenn das Ausgangsniveau höher ist. Ein hohes Niveau der Ausgaben findet sich meist in Ländern mit sozialdemokratischer Tradition. Weil in diesen Ländern die Wahrscheinlichkeit einer Linksregierung hoch ist, kommt es zum statistischen Effekt, dass diese erfolgreicher konsolidieren.
Machtressourcen	Stärke der Arbeiterbewegung (Gewerkschaften)	Kein direkter Zusammenhang. Konditionaler Effekt: Starke Gewerkschaften in Verbindung mit starken Linksparteien fördern Konsolidierung.	1) Konditionaler Effekt: In Ländern mit korporatistischer Tradition erleichtern starke Gewerkschaften die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik durch Linksparteien („negotiated change“). 2) Sehr länderspezifische Rolle der Machtressourcen („red-green-coalition“ in Schweden, heterogene Gewerkschaften in Frankreich). Kein klarer länderübergreifender Effekt festzustellen.
Institutionalistische Theorieansätze	Vetospieler	Kein Zusammenhang	Kein klarer Zusammenhang, weil Vetospieler durch strategische Schachzüge ausgehebelt werden (s. Strategieanalyse). Wenn Strategie unmöglich ist oder fehlt, bremsen Vetospieler Konsolidierungspolitik ab.
	Föderalismus und fiskalische Dezentralisierung	Schwacher Zusammenhang: Föderalismus und fiskalische Dezentralisierung fördern Konsolidierung.	Spezifische Ausgestaltung des Machtverhältnisses ist wichtig. Wenn untere Ebenen mit Autonomie ausgestattet sind, führt deren Einbeziehung in die Konsolidierungsanstrengung zu einem positiven Gesamteffekt, weil sie die Einsparpotenziale vor Ort am besten kennen.
	Demokratieform	Kein Zusammenhang	Kein klarer Zusammenhang, weil politische Strategie eine Haushaltskonsolidierung auch in den langsamer reformierbaren konsensusdemokratischen Systemen ermöglicht.

Theorie der politischen Erblast	Pfadabhängigkeit des Sozialversicherungssystems	Kein stabiler Zusammenhang	Pfadabhängigkeit des Sozialversicherungssystems durch Versicherungsprinzip und dessen Organisation als separate Einheit erschwerte die Haushaltskonsolidierung in Belgien und Frankreich.
These der internationalen Verflechtung	Offenheit der Wirtschaft	Kein stabiler Zusammenhang	Nicht die Offenheit der Wirtschaft (Handelsverflechtung) ist entscheidend, sondern die Abhängigkeit eines Staates von den internationalen Finanzmärkten. Eine hohe Abhängigkeit fördert die Konsolidierung, weil sie den Problemdruck erhöht und das Krisenbewusstsein verstärkt (s.o.).
	Europäische Integration: Maastricht-Konvergenz	Kein Zusammenhang	Für die beiden von den Maastricht-Kriterien betroffenen Länder Belgien und Frankreich starke Evidenz für einen positiven Einfluss der Konvergenzkriterien bis zur Entscheidung 1997. Danach: Stabilitätspakt mit deutlich schwächerer Wirkung. Aber: In anderen Ländern (Schweden, Kanada) kein Einfluss der Kriterien, was die quantitativen Befunde für die 23 OECD-Staaten erklärt.
Politökonomische Ansätze der Fragmentierung	<i>Size Fragmentation</i>	Kein stabiler Zusammenhang	1) Strategische Schachzüge verhindern, dass <i>Size Fragmentation</i> Konsolidierung behindert. 2) Bei fehlender Strategie: deutlich bremsender Einfluss (z.B. Bildt-Regierung in Schweden).
	Temporale Fragmentierung	Kein stabiler Zusammenhang	1) Klare Hinweise darauf, dass wahltaktische Überlegungen eine Rolle spielten. Quantitative Analyse erkennt diese nicht, weil Definition auch einjährige Konsolidierungspausen zulässt. 2) Politische Vermittlungsstrategie ermöglicht die Durchsetzung von Konsolidierung trotz elektoraler Zwänge. Konsolidierung wird zwar gebremst, nicht aber blockiert.
	Prozessuale Fragmentierung	Keine Auswertung möglich	1) Stringenz des Budgetprozesses beeinflusst Konsolidierungsperformanz. 2) Geringe Transparenz des Budgetprozesses bremst Konsolidierung, weil sie die Bewusstseins- und Meinungsbildung der Politiker und der Bevölkerung über die Lage der öffentlichen Finanzen erschwert.
	Regionale Fragmentierung	Siehe Föderalismus	Siehe Föderalismus
Allgemeines keynes. Modell	Inflation	Kein stabiler Zusammenhang	Inflation spielt eine untergeordnete Rolle.
Automatismen und statistische Effekte	Nachfrageeffekte in der Sozialversicherung	Starke Nachfrage nach Sozialleistungen behindert Konsolidierung	Insbesondere Arbeitslosigkeit als wichtiger Einflussfaktor auf die Konsolidierungsperformanz, bei dem Regierungen auch durch Arbeitsmarktpolitik ansetzen.
	Wirtschaftswachstum	Wirtschaftswachstum fördert Konsolidierung	Wirtschaftswachstum fördert Konsolidierungen durch höhere Steuereinnahmen und sinkende Verschuldung (Verhältnis Zins und Wirtschaftswachstum).
	Zinsniveau	Kein Einfluss, da Primärsaldo betrachtet wird	Sinkende Zinsraten mit positivem Einfluss auf die Konsolidierungsperformanz. Positive Zins-Schulden-Spirale führt zu „automatischer“ Konsolidierung.
Weitere Variablen	Einfluss von Personen, Führungsriege, <i>Leadership</i>	Keine Auswertung möglich	Entscheidend ist die Unterstützung des Finanzministers durch den Regierungschef. Dies führt zu einem starken <i>Leadership</i> und fördert die Durchsetzung von Konsolidierungen.

Anmerkung: Basis dieser Zusammenführung sind die Ergebnisse der quantitativen Auswertung (Tab. 4.28, Tab. 4.41) sowie die Resultate der Prozessanalyse für die einzelnen Länder (Tab. 5.10, Tab. 7.1). Aus Platzgründen können an dieser Stelle nicht alle Details aufgeführt werden. Diese finden sich jedoch in den Tabellen bzw. Auswertungen in den einzelnen Kapiteln.

8.2 Zusammenführung der Ergebnisse aus Triangulation und Strategieanalyse

Neben einzelnen theoretisch hergeleiteten Variablen spielt politische Strategie bei der Erklärung der unterschiedlichen Konsolidierungsperformanz der OECD-Staaten in den 90er Jahren eine wichtige Rolle. Politische Strategie setzt an zwei Punkten im politischen Prozess an (vgl. 3.3.5): Zum einen erleichtert sie die Durchsetzung von Konsolidierungspolitik in der politischen Arena; zum anderen schwächt sie den Zielkonflikt der *Electoral Politics* ab – also die Tatsache, dass Regierungen nicht nur eine *Policy* durchsetzen wollen (*Policy-Seeking*), sondern auch nach Wiederwahl streben (*Vote-Seeking*). Dass sich beide Faktoren – Vetospieler und temporale Fragmentierung (als Variable für die Blockadewirkung von wahlpolitischen Überlegungen) – in der quantitativen Analyse nicht als erklärungskräftige Bremskräfte von Haushaltskonsolidierungen erwiesen haben, lässt sich mit politischer Strategie erklären.

8.2.1 Strategische Schachzüge in der politischen Arena

Die Ergebnisse der Triangulation haben bereits Verknüpfungen zwischen der politischen Strategie und dem Einfluss bestimmter Variablen aufgezeigt. Besonders deutlich zeigen sich die Interdependenzen im Zusammenhang mit der Wirkung von Vetospielern und *Size Fragmentation*. Den erfolgreichen Konsolidierern in Schweden, Kanada und Belgien gelang es, durch strategische Schachzüge den konsolidierungshemmenden Einfluss von Vetospielern auszuschalten. Nationenübergreifend lassen sich folgende zentrale Schachzüge identifizieren (vgl. 6.5.1).

- Blockaden innerhalb der Regierung wurden verhindert durch
 - die Erzeugung einer konsolidierungsfreundlichen Stimmung im Kabinett,
 - die Unterstützung des Finanzministers durch den Regierungschef,
 - die Schaffung eines strategischen Vorteils des Finanzministeriums gegenüber anderen Ministerien,
 - die Entscheidung zentraler Fragen der Finanzpolitik in einem inneren Zirkel der Regierung,
 - sowie durch die Integration der Führung der Koalitionsparteien in die Regierung.
- Das Blockadepotenzial der Fraktionen schalteten die Regierungen aus, indem sie
 - schwierige Entscheidungen als Gesamtpaket zur Abstimmung vorlegten,
 - Ausnahmesituationen bei der Abstimmung schufen (Drohung mit Rücktritt, Vertrauensfrage, etc.)
 - und indem der Regierungschef seinen Finanzminister stark unterstützte.
- Ein möglicher konsolidierungshemmender Einfluss der unteren Staatsebenen (Regionen, Provinzen, Kommunen) wurde zurückgedrängt, indem Transferkürzungen an untere Verwaltungseinheiten (negativ) mit der Gewährung von mehr Autonomie und Selbstbestimmung (positiv) gekoppelt wurden.

Besonders deutlich wird die Relevanz dieser strategischen Schachzüge im kontrastierenden Vergleich zum Vorgehen der französischen Regierung unter Lionel Jospin. Diese beging zwei strategische Fehler im Zusammenhang mit der Diskussion um die *Cagnotte* und musste daraufhin den ohnehin moderaten Konsolidierungskurs aufgeben: Zum einen unterstützte der Premierminister in dieser entscheidenden Phase seinen Finanzminister Sautter nicht ausreichend, zum anderen verzichtete die Regierung auf eine frühzeitige Entscheidung über die Verwendung der konjunkturbedingten Mehreinnahmen als Gesamtpaket und machte damit den Weg frei für Forderungen nach Mehrausgaben durch die Regierungsfractionen.

Die Analyse zeigt, dass die Erklärungskraft der Vetospielertheorie beschränkt ist, wenn strategische Schachzüge angewendet werden. Sind politische Strategien jedoch nicht möglich oder erfolgreich – sei es wegen mangelnder strategischer Kompetenz oder wegen mangelnden politischen Willens – treten die Vetospieler als institutionelle Barrieren in Erscheinung.

8.2.2 Strategische Vermittlung in der öffentlichen Arena

Der zweite Ansatzpunkt für politische Strategie liegt in der öffentlichen Arena. Gelingt es einer Regierung, ihre Konsolidierungspolitik strategisch geschickt zu vermitteln, entschärft sich der Zielkonflikt zwischen der Durchsetzung der rückbauorientierten Reformpolitik und dem Streben nach Wiederwahl. Eine erfolgreiche Strategie führt dazu, dass wahltaktische Überlegungen ein weniger hohes Hindernis für Konsolidierungspolitik darstellen. Die Untersuchung der temporalen Fragmentierung (8.1.7) hat gezeigt, dass die Anwendung von Vermittlungsstrategie erklären kann, warum in der quantitativen Analyse kein negativer Einfluss der Zahl der Regierungswechsel und des Wahlzeitpunkts auf die Konsolidierungsperformanz festgestellt wurden. Die Prozessanalyse hat zudem deutlich gemacht: Regierungen haben sich zwar am politischen Konjunkturzyklus ausgerichtet und vor Wahlen weniger stark konsolidiert. Den Konsolidierungserfolg als Ganzes konnten wahltaktische Überlegungen jedoch nicht verhindern, weil politische Strategie angewendet wurde.

Dass Regierungen der *Trade-Off* zwischen dem Streben nach Wiederwahl und der Durchsetzung von Konsolidierungspolitik bewusst ist, haben die Interviews mit den politisch Verantwortlichen in allen Ländern deutlich gemacht. Der Zielkonflikt der *Electoral Politics* hängt jedoch seinerseits von externen Faktoren ab. Einen ersten Einflussfaktor bildet die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber der geplanten *Policy*. Die Prozessanalyse hat bereits für die Wirkung von Problemdruck gezeigt, dass die Konsolidierung erleichtert wird, wenn in der Bevölkerung ein Krisenbewusstsein vorhanden ist. Politiker können dann auf ein größeres Verständnis der Wähler für Sparpolitik hoffen. In Bezug auf die vier untersuchten Länder zeigt sich, dass insbesondere in Kanada und mit Abstrichen in Schweden eine solche Situation bestand.

Der zweite Einfluss auf den Zielkonflikt entspringt dem Parteienwettbewerb. Hoher Parteienwettbewerb erhöht das Abwahlrisiko und verschärft den *Trade-Off*, in dem sich Regierungen befinden, die rückbauorientierte Reformpolitik durchsetzen wollen. Für die vier analysierten Länder zeigt sich, dass sowohl in Kanada als

auch in Belgien der Parteienwettbewerb während der Konsolidierungsphase nur moderat bzw. gering war. Dies reduzierte in diesen Ländern das Risiko für die Regierungsparteien, durch Konsolidierungspolitik ihre Ämter zu verlieren.

Betrachtet man zusammenfassend die Schärfe des Zielkonflikts aus vergleichender Perspektive, lässt sich ein Muster erkennen (Tab. 8.2). Während sich in Frankreich die Ziele des *Vote-Seeking* und des *Policy-Seeking* unvereinbar gegenüber standen, ließ die Situation in Kanada vergleichsweise viel Konsolidierungspolitik zu. In Schweden und Belgien war der Zielkonflikt mittelstark ausgeprägt.

Tab. 8.2: Die Schärfe des Zielkonflikts der *Electoral Politics* im Vergleich

Land	Parteienwettbewerb	Stimmung der Bevölkerung gegenüber Konsolidierung	Zielkonflikt	Bedarf an strategischer Vermittlung
Schweden	hoch (-)	mittel (o)	mittelstark (-)	mittelhoch
Belgien	mittel (o)	negativ (-)	mittelstark (-)	mittelhoch
Kanada	niedrig (+)	positiv (+)	schwach (+ +)	niedrig
Frankreich	hoch (-)	negativ (-)	stark (- -)	hoch

Anmerkung:

Die jeweiligen Symbole beziehen sich auf die Wirkung der Faktoren auf den Zielkonflikt: +: Abschwächung des Zielkonflikts; -: Verschärfung des Zielkonflikts. Die Schärfe des Zielkonflikts ergibt sich durch Addition der Einflüsse. Auswertung auf Basis der Erkenntnisse der Prozessanalyse.

Für die Strategieanalyse gibt Tabelle 8.2 den unterschiedlichen Bedarf an strategischer Vermittlung in den vier Ländern wieder. In Frankreich war der Bedarf strategischer Vermittlung am höchsten, während sie in Kanada weniger notwendig gewesen wäre. Denn dort wurde der Zielkonflikt bereits durch geringen Parteienwettbewerb und eine vergleichsweise positive Einstellung der Bevölkerung gegenüber der *Policy* abgeschwächt. Gleichzeitig hat die Strategieanalyse jedoch gezeigt, dass in allen drei erfolgreichen Konsolidierungsländern – und in scharfem Kontrast zu Frankreich – eine strategische Vermittlung der Konsolidierung durch geschickte Organisation der einzelnen Maßnahmen und durch eine wirksame strategische Kommunikation erfolgte. Es ist also die Diskrepanz zwischen dem Strategiebedarf und der tatsächlich angewandten Strategie, die das Scheitern der französischen Konsolidierung und den Erfolg der kanadischen, der belgischen und der schwedischen Konsolidierung erklärt.⁶³² Politiker in Schweden, Belgien und Kanada hatten eine strategische Antwort auf den Zielkonflikt parat, konnten somit die bremsende Wirkung von wahltaktischen Überlegungen zurückdrängen und mehr Konsolidierungspolitik durchsetzen.

Welche erfolgreichen Vermittlungsstrategien lassen sich nationenübergreifend erkennen? Zunächst zeigen sich eine Reihe organisatorischer Vermittlungsstrategien. In Schweden, Kanada und Belgien wurden die Konsolidierungsmaßnahmen so geplant, dass sie die Wiederwahlwahrscheinlichkeit möglichst wenig gefährdeten. Im Einzelnen waren dies:

⁶³² Man könnte hier noch weitergehend argumentieren, dass sich etwa die geringe Abstrafung der kanadischen Regierung durch das hohe Maß an Strategie bei gleichzeitig geringem Strategiebedarf erklären lässt. In Belgien und Schweden war der Strategiebedarf etwas höher, weshalb hier die Abstrafung etwas stärker ausfiel. Da sich diese Arbeit jedoch nicht zentral mit den elektoralen Auswirkungen von Konsolidierungen befasst, sei diese Untersuchung zukünftigen Studien überlassen.

- die zeitliche Schwerpunktsetzung der Konsolidierung: Frontlastigkeit der Konsolidierungsmaßnahmen;
- die mittelfristige Planung der Konsolidierung mit Einzeletappen, wobei die Etappensiege die Unterstützung der Konsolidierungsmaßnahmen in der Bevölkerung verstärkten;
- die gleichmäßige Verteilung der Lasten der Konsolidierung auf alle Regionen und Einkommenschichten;
- sowie die Umsetzung versteckter Kürzungen etwa durch Veränderungen von Indexierungen, die einen hohen Spareffekt bei geringer Sichtbarkeit der Sparmaßnahmen zur Folge hatten (*Blame Avoidance*).

Außerdem spielte die Kommunikation der Konsolidierungsmaßnahmen eine wichtige Rolle. Den Regierungen der drei erfolgreichen Konsolidierungsländer gelang es, überzeugende Botschaften zu platzieren. Folgende Kommunikationsstrategien waren bedeutsam:

- die Darstellung der Konsolidierung als nationale Aufgabe;
- die Darstellung der Konsolidierungspolitik als Sparpolitik mit sozialem Gewissen;
- das Abschieben von Verantwortung für die Konsolidierungspolitik auf Dritte: auf die Vorgängerregierung, auf die Märkte, auf die europäischen Konvergenzkriterien (*Blame Avoidance*);
- die Erweckung von Hoffnung auf bessere Zeiten nach dem Ende der Konsolidierungspolitik;
- sowie die Darstellung der Konsolidierung als Sicherung der nationalen Identität.

Das Scheitern der französischen Konsolidierung lässt sich auch mit dem Fehlen von überzeugenden Botschaften und einer strategisch höchst unklugen Organisation der Vermittlung erklären. Die Regierung hatte keine durchdachte Kommunikationsstrategie, um die Bevölkerung von der Notwendigkeit der Sparmaßnahmen zu überzeugen. Einem sehr hohen Strategiebedarf standen also wenig strategische Maßnahmen gegenüber, die den Zielkonflikt hätten entschärfen können. Deshalb blieb eine stärkere Konsolidierungsanstrengung aus Rücksicht auf die Wiederwahlchancen auf der Strecke.

8.3 Fazit und Schlussfolgerungen

Die öffentlichen Finanzen der westlichen Industriestaaten entwickelten sich während der 90er Jahre sehr unterschiedlich. Eine Gruppe von 15 Staaten konsolidierte ihren Staatshaushalt, reduzierte die Verschuldung und baute teilweise sogar Rücklagen für zukünftige Lasten auf. Anderen Ländern gelang diese Trendwende jedoch nicht – mit der Folge, dass die Verschuldung stetig anwuchs. Ziel dieser Arbeit war es, diese Varianz in der Konsolidierungsperformanz zu erklären. Die Forschung nach den Ursachen der unterschiedlichen Konsolidierungsperformanz setzte dabei auf drei Ebenen an: Auf der Makroebene ermöglichten es statistische Verfahren, Zusammenhänge zwischen aus der Theorie hergeleiteten unabhängigen Variablen und der Konsolidierungsperformanz herzustellen. Auf der zweiten Ebene gelang es einerseits mithilfe einer detaillierten Analyse von politischen Prozessen in Schweden, Kanada, Belgien und Frankreich, die kausalen Mechanismen freizulegen, die hinter dem Einfluss der quantitativ getesteten Variablen stecken, und andererseits zusätzliche Einflussfaktoren auf die Konsolidierungsperformanz zu identifizieren. Die Analyse auf der Mikroebene fokussierte schließlich auf die politischen Akteure. Sie zeigte, dass politische Strategie eine wichtige Ursache für die erfolgreichen Konsolidierungen in Schweden, Belgien und Kanada ist, während der Mangel an Strategie für das Scheitern der französischen Konsolidierungsbemühungen verantwortlich gemacht werden kann.

Die wichtigsten Determinanten für die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz der untersuchten OECD-Staaten in den 90er Jahren⁶³³ waren sozioökonomischer Natur. So erschwerte die Nachfrage nach Sozialleistungen etwa durch steigende Arbeitslosigkeit die Sanierung der öffentlichen Haushalte, während hohes Wirtschaftswachstum die Konsolidierung erleichterte. Beide Effekte sind saldenmechanischer Natur. Daneben förderte hoher Problemdruck die Konsolidierungsperformanz. Zum einen versetzte sehr hoher akuter Problemdruck Regierungen in Notsituationen, in denen sie keine andere Wahl hatten, als die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren. Zum anderen führten symbolische Krisenereignisse einen Bewusstseinswandel in Regierung und Bevölkerung herbei, der die grundsätzlich negative Einstellung der Bevölkerung zu Sparpolitik dämpfte. Dadurch öffnete sich für Regierungen ein reformpolitisches Gelegenheitsfenster, in dem sie Sparmaßnahmen durchsetzten.

Zudem hat die Analyse eine gewisse Evidenz für einen parteipolitischen Effekt ergeben: nämlich für einen positiven Zusammenhang zwischen der Regierungsbeteiligung von Linksparteien und der Konsolidierungsperformanz. Zwei kausale Mechanismen erklären diesen Befund. Erstens verschob sich das Parteienspektrum während der 90er Jahre in vielen Ländern nach rechts, weil die Rechtsparteien einen neoliberal-konservativen Kurs einschlugen. Diese Rechtsverschiebung ermöglichte es den (sozial)staatsfreundlichen Parteien, die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und Kürzungen der Staatsausgaben und -leistungen vorzunehmen und sich

⁶³³ Die folgenden Ausführungen zu Kausalzusammenhängen beziehen sich jeweils auf die 23 untersuchten OECD-Länder, die 90er Jahre sowie in Teilen auf die Evidenz aus den vier qualitativ analysierten Staaten.

dennoch weiterhin als moderat und sozialstaatsbewahrend von ihren Konkurrenten abzusetzen. Zweitens hat sich gezeigt, dass das Ausmaß der Kürzung der Staatsausgaben positiv mit dem Ausgangsniveau zusammenhängt. Geht man davon aus, dass Sozialstaatsparteien eher in Ländern mit einer Tradition hoher Staatsausgaben amtieren und Konsolidierungen ohne Kürzung dieser Staatsausgaben nicht zu bewerkstelligen sind, scheint ein weiterer, indirekter Parteeffekt aufzutreten. Linksparteien waren deshalb erfolgreicher bei der Konsolidierung, weil sie die von ihnen auf ein hohes Niveau gebrachten Staatsausgaben leichter kürzen konnten.

Eine weitere Ursache für die unterschiedliche Konsolidierungsperformanz liegt im Zusammenspiel zwischen Regierung und Gewerkschaften. So konsolidieren Linksparteien insbesondere dann, wenn die Gewerkschaften stark sind. Bei schwachen Gewerkschaften ist der Einfluss hingegen negativ. Allerdings war der Zusammenhang in der quantitativen Untersuchung eher schwach. Eine kausale Begründung dieses konditionalen Effekts liefert die Konsolidierung Belgiens. Dort gelang es durch „negotiated change“, eine Konsolidierung vorzunehmen und über die Gewerkschaften in die Arbeiterschaft zu kommunizieren – auch wenn die einzelnen Maßnahmen von den Gewerkschaften nicht in allen Teilen unterstützt wurden.

Schließlich hat die Strategieberatung starke Hinweise darauf erbracht, dass politische Strategie eine wichtige Schubkraft für Konsolidierungspolitik darstellt. Wenn Regierungen strategische Schachzüge anwenden, können sie institutionelle Hindernisse umgehen, die Konsolidierungspolitik tendenziell abbremsen. Dies erklärt auch den vergleichsweise geringen Einfluss der institutionellen Variablen auf die Konsolidierungsperformanz. Außerdem gelingt es Regierungen mithilfe strategischer Vermittlung, die Bremskraft von Wiederwahlüberlegungen zu reduzieren und dadurch mehr Konsolidierungspolitik zu verwirklichen. Fehlt eine politische Strategie, oder wird eine falsche Strategie angewandt, führt dies dazu, dass Konsolidierungspolitik sowohl durch institutionelle Barrieren in der politischen Arena als auch durch die Angst vor einem negativen Einfluss auf die folgende Wahl abgebremst und blockiert wird. Das Scheitern der französischen Konsolidierung lässt sich zum Teil auf diese Weise erklären.

Neben der Frage nach der Konsolidierungsperformanz hat die Arbeit das nachgeordnete Ziel verfolgt, die inhaltliche Ausgestaltung von Haushaltskonsolidierungen genauer zu untersuchen. Obwohl sich eine starke Varianz der inhaltlichen Ausgestaltung in den 15 untersuchten Konsolidierungsländern zeigte, konnten – auch aufgrund der beschränkten Fallzahl für die Analyse – nur wenige klare Zusammenhänge gefunden werden. Das wichtigste Ergebnis dieser Auswertung war die Wichtigkeit der Niveaueffekte, die zum Teil als indirekter Parteeffekt interpretiert werden können. Je höher das (parteilich erklärbare) Ausgangsniveau der (Sozial)ausgaben in einem Land, umso stärker werden die Ausgaben gekürzt. Umgekehrt steigen Einnahmen stärker von einem geringen Niveau aus (s.o.).

Die Ergebnisse zu den Determinanten von Haushaltskonsolidierungen haben einen begrenzten Geltungsbereich. Erstens beziehen sich die gefundenen Zusammenhänge nur auf die Haushaltssanierungen der 23 untersuchten OECD-Staaten in den 90er Jahren. Eine Generalisierbarkeit auf ein größeres Ländersample oder auf

einen anderen Zeitraum strebt diese Arbeit aus den diskutierten methodischen Problemen nicht an. Zweitens ist es möglich, dass neben den identifizierten kausalen Mechanismen noch andere Prozesse den unterschiedlichen Konsolidierungs-*Outcome* erklären. Auch können andere politische Strategien ebenfalls erfolgreich Hindernisse für Konsolidierungen aus dem Weg räumen. Denn die empirische Basis für die Prozess- und die Strategieanalyse waren nur die Konsolidierungsbemühungen der vier ausgewählten Staaten. Drittens hat diese Arbeit nur Aussagen über finanzpolitische *Outcomes* gemacht, nicht aber über die Folgen von Konsolidierungen. So ist zum Beispiel nicht geklärt worden, ob die Haushaltskonsolidierungen zu einer Veränderung der Generosität der Sozialleistungssysteme geführt haben. Eine Analyse der Indikatoren, die dazu mittlerweile vorhanden sind (Scruggs 2004), wäre ein lohnender Ansatz. Eine Untersuchung der verteilungspolitischen Folgen von Konsolidierungen könnte daran anschließen. Ebenfalls nur gestreift wurde die Frage der Wirkung von Konsolidierungen auf die Konjunktur. Hier wäre eine Re-Analyse der wirtschaftswissenschaftlichen Studien aus den frühen 90er Jahren gewinnbringend.

Trotz des begrenzten Untersuchungsgegenstandes und Geltungsbereichs dieser Untersuchung lassen sich aus den Ergebnissen dieser Arbeit jedoch einige Schlussfolgerungen ziehen – sowohl für die Politikwissenschaft als auch für die praktische Politik.

Aus wissenschaftlicher Sicht hat diese Arbeit erstens gezeigt, dass die Untersuchung der politischen Strategien (Analyseebene 3) gewinnbringend ist. Reformstrategien können erklären, warum einzelne erklärende Variablen nicht so wirken, wie theoretisch vermutet. Zudem stellt die Differenz zwischen dem Strategiebedarf eines Landes und der tatsächlich angewandten Strategie eine mögliche erklärende Variable für die Reformtätigkeit dar. Zweitens hat die quantitative Analyse deutlich gemacht, dass sich die multiple Regressionsanalyse trotz aller Kritik als Verfahren zur Mustererkennung bewährt. Insbesondere der Vergleich der Ergebnisse verschiedener Auswertungsverfahren ist ertragreich, weil dadurch die Robustheit der Resultate eingeschätzt werden kann. Innerhalb der quantitativen Analyse hat sich zudem gezeigt, dass die Auswertung konditionaler Zusammenhänge lohnende Einblicke in die interaktiven Beziehungen zwischen Variablen gibt. Hinsichtlich des Forschungsdesigns hat sich schließlich drittens die Auswertung eines kontrastierenden Falls als sinnvoll erwiesen. Die Analyse der gescheiterten Konsolidierung Frankreichs hat sowohl die kausalen Mechanismen als auch die Reformstrategien noch deutlicher hervortreten lassen, als dies alleine durch die Auswertung der drei erfolgreichen Konsolidierungsländer möglich gewesen wäre.

Für die praktische Politik dienen die Ergebnisse dieser Arbeit als Grundlage für aktuelle Problemstellungen. Vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und des sich aufbauenden Konsolidierungsbedarfes in der Zukunft lohnt sich ein Blick zurück zu den Ursachen für die erfolgreichen Konsolidierungen der 90er Jahre. Insbesondere die erfolgreichen Konsolidierungsstrategien der Regierungen von Schweden, Belgien und Kanada können als Beispiele dafür dienen, dass eine Sanierung der öffentlichen Haushalte möglich ist. Denn mit jedem neuen Konjunkturpaket, mit jeder neuen Milliardenhilfe für angeschlagene Banken oder Unterneh-

men und mit jedem neuen Staatskredit wächst die Notwendigkeit einer zukünftigen Konsolidierungspolitik und damit die Bedeutung der Antworten auf folgende Fragen: Durch welche Maßnahmen lassen sich Haushalte konsolidieren? Mit welchen politischen Strategien kann es gelingen, institutionelle Barrieren für Konsolidierungspolitik aus dem Weg zu räumen? Wie lässt sich Konsolidierungen strategisch vermitteln? Eine ausführliche Antwort auf diese Fragen hat diese Arbeit gegeben. Eine kurze Antwort sei dem Architekten der schwedischen Haushaltskonsolidierung überlassen, der sich wie folgt an seine eigene Vermittlungsstrategie erinnert. Göran Persson:⁶³⁴

„Never say that it will not hurt, because it will hurt. And never fool anyone with book-keeping figures. Be transparent. Be honest.”

⁶³⁴ Interview mit Göran Persson, Zeile 60-62 (Anhangband II).

9 Literatur

- Aarebrot, Frank/Bakka, Pal 2003: „Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft“, in: Berg-Schlosser/Müller-Rommel (Hg.) 2003, 57-77.
- Achen, Christopher H. 2000: „Warren Miller and the Future of Political Data Analysis“, in: *Political Analysis* 8:2, 142-146.
- Adnet, Bernadette 2002 „La sécurité sociale au service de l'assainissement des finances publiques et de l'emploi“, in: De Callatay (Hg.) 2002, 149-168.
- AFP 1995: „Government calls early elections for May 21“, in: Agence France Presse, 20. Februar 1995.
- AFX 1994: „Belgian socialist minister calls for painless budget“, in: AFX News, 1. Juli 1994.
- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia 1998: „Tales of Fiscal Adjustments – why they can be expansionary“, in: *Economic Policy* 13:27, 488-545.
- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia/Trebbi, Francesco 2006: „Who adjusts and when? On the political economy of reforms“, Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 2108.
- Alesina, Alberto/Cuikerman, Alex 1990: „The Politics of Ambiguity“, in: *Quarterly Journal of Economics* 105:4, 829-850.
- Alesina, Alberto/Drazen, Allan 1991: „Why are Stabilizations Delayed?“, in: *American Economic Review* 81:5, 1170-1188.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto 1995a: „Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries“, in: *Economic Policy* 10:21, 205-248.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto 1995b: „The Political Economy of Budget Deficits“, *IMF Staff Papers* 42:1, 1-31.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto 1996: „Reducing Budget Deficits“, in: *Swedish Economic Policy Review* 3/1996, 113-134.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto 1997: „Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects“, in: *IMF Staff Papers* 44:2, 210-248.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto/Tavares, José 1998: „The Political Economy of Fiscal Adjustments“, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1998:1, 197-266.
- Alesina, Alberto/Tabellini, Guido 1990: „A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt“, in: *Review of Economic Studies* 57:3, 403-414.
- Allen, Mike 1998: „Comparing persuasive effectiveness of one- and two-sided message“, in: Allen/Preiss (Hg.) 1998, 175-188.

- Allen, Mike/Preiss, Raymond (Hg.) 1998: *Persuasion. Advances through meta-analysis*. Cresskill: Hampton Press.
- Anderson, Karen Marie 1998: *The Welfare State in the Global Economy: The Politics of Social Insurance Retrenchment in Sweden 1990-1998*. Ph-D-Dissertation, University of Washington.
- Andreß, Hans-Jürgen 1992: „Logistische Regressionsmodelle für Paneldaten“, in: Andreß, Hans-Jürgen/Huinink, Johannes/Meinken, Holger, et al (Hg.) 1992, 35-66.
- Andreß, Hans-Jürgen/Hagenaars, Jacques A./Kühnel, Steffen 1997: *Analyse von Tabellen und kategorialen Daten*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Andreß, Hans-Jürgen/Huinink, Johannes/Meinken, Holger, et al (Hg.) 1992: *Theorien, Daten, Modelle: Neue Modelle und Verfahrensweisen in den Sozialwissenschaften*. München: Oldenbourg.
- Arcq, Etienne 1993: „Du pacte social au plan global“, in: CRISP, courrier hebdomadaire 1420-1421.
- Ardagna, Silvia 2003: „Fiscal stabilizations: When do they work and why“, in: *European Economic Review* 48:5, 1047-1074.
- Armingeon, Klaus/Giger, Nathalie 2008: „Conditional punishment: A comparative analysis of the electoral consequences of welfare state retrenchment in OECD nations, 1980-2003“, in: *West European Politics* 31:3, 558-580.
- Armingeon, Klaus/Leimgruber, Philipp/Beyeler, Michelle/Menegale, Sarah: *Comparative Political Data Set 1960-2004*, Institute of Political Science, University of Berne 2006.
- Armit, Amelita/Bourgault, Jacques (Hg.) 1996: *Hard Choices or No Choices: Assessing Program Review*. Ottawa: The Institute of Public Administration Canada.
- Armit, Amelita/Bourgault, Jacques 1996: „Introduction“, in: Armit/Bourgault (Hg.) 1996, 1-8.
- Arthuis, Jean 1996: „Le projet de loi des finances pour 1997“, Présentation par Jean Arthuis, Ministre de l'Economie et des Finances. Conférence de Presse, Mercredi 18 septembre 1997. Internetquelle (27.3.2009): http://www.budget.gouv.fr/fonds_documentaire/pole_ecofin/finances_Etat/LF/1997/plf/dossier/ja.html
- Arthuis, Jean 1998: *Dans les coulisses de Bercy. Le cinquième pouvoir*. Paris: Éditions Albin Michel.
- Australian Bureau of Statistics ABS 1999: *Government Finance Statistics 1997-98*, Catalogue No. 5512.0. Canberra: Australian Bureau of Statistics.
- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf 2005: *Multivariate Analysemethoden*. Berlin: Springer.
- Balassone, Fabrizio/Franco, Daniele/Zotteri, Stefania 2006: „EMU fiscal indicators: a misleading compass?“, in: *Empirica* 33:2, 63-87.
- Barro, Robert J. 1974: „Are Government Bonds Net Wealth?“, in: *The Journal of Political Economy* 82:6, 1095-1117.

- Barro, Robert J. 1979: „On the Determination of the Public Debt“, in: *The Journal of Political Economy*, 87:5, 940-971.
- Beaupain, Thérèse/Blaise, Pierre 1995: „La concertation sociale 1993-1995. I. La mise en oeuvre du plan global“, in: *CRISP courrier hebdomadaire* 1496-1497.
- Beck, Nathaniel 2001: „Time-Series-Cross-Section Data: What Have We Learned in the Past Few Years?“, in: *Annual Review of Political Science* 2001:4, 271-293.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan 1995: „What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data“, in: *American Political Science Review* 89:3, 634-647.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan 2001: „Throwing Out the Baby with the Bath Water: A Comment on Green, Kim, and Yoon“, in: *International Organization* 55:2, 487-495.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan 2004: „Time-Series-Cross-Section Issues: Dynamics, 2004“, Draft of July 24, 2004. Internetquelle (19.4.2009): <http://as.nyu.edu/docs/IO/2576/beckkatz.pdf>
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan/Tucker, Richard 1998: „Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable“, in: *American Journal of Political Science* 42:4, 1260-1288.
- Behnke, Joachim 2005: „Lassen sich Signifikanzen auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen“, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* 46:I, OI-OI5.
- Behnke, Joachim/Baur, Nina/Behnke, Nathalie 2005: *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn: Schöningh/UTB.
- Behnke, Joachim/Gschwend, Thomas/Schindler, Delia/Schnapp, Kai-Uwe (Hg.) 2006: *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.) 2002: *Föderalismus – Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. PVS Sonderheft 32. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Berelson, Bernard/Steiner, Gary 1964: *Human Behaviour*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Berg-Schlosser, Dirk 2003: „Makro-Qualitative vergleichende Methoden“, in: Berg-Schlosser/Müller-Rommel (Hg.) 2003, 103-125.
- Berg-Schlosser, Dirk 2005: „Makro-Qualitative vergleichende Methoden“, in: Kropp/Minkenber (Hg.) 2005, 170-179.
- Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.) 2003: *Vergleichende Politikwissenschaft*, 4. Auflage, Opladen: Leske+Budrich.
- Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand 2003: „Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft“, in: Berg-Schlosser/Müller-Rommel (Hg.) 2003, 13-28.
- Berk, Richard A. 2004: *Regression Analysis – A Constructive Critique*. Thousand Oaks/Lonson/New Delhi: Sage.

- Berk, Richard A./Western, Bruce/Weiss, Robert E. 1995: „Statistical Inference for Apparent Populations“, in: *Sociological Methodology* 25, 421-458.
- BFP 1997: *Perspectives économiques 1997-2001*. Brüssel: Bureau fédéral du plan.
- Birchfield, Vicki/Crepaz, Markus 1998: „The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies“, in: *European Journal of Political Research* 34:2, 175-200.
- Blaise, Pierre/Lentzen, Evelyne 1993: „La mise en oeuvre des priorités du gouvernement Dehaene, 2. La politique budgétaire“, in: *CRISP, courrier hebdomadaire* 1405-1406.
- Blanchard, Olivier 1990: „Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators“, *OECD Economics Department Working Papers* 79.
- Blanchard, Olivier J./Fischer, Stanley (Hg.) 1990: *NBER Macroeconomics Annual 1990*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Blankart, Charles B. 2005: *Öffentliche Finanzen in der Demokratie* (6. Aufl.). München: Vahlen.
- Blejer, Mario/Cheasty, Adrienne 1991: „The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues“, in: *Journal of Economic Literature* 29:4, 1644-1678.
- Blöndal, Jon R. 2001a: „Budgeting in Sweden“, in: *OECD Journal on Budgeting* 1:1, 27-56.
- Blöndal, Jon R. 2001b: „Budgeting in Canada“, in: *OECD Journal on Budgeting* 1:2, 39-82.
- Boix, Carles 1998: *Political parties, growth and equality: conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonnet, Jacques/Nasset, Philippe 1997: *Rapport sur l'état des finances publiques*. Paris, 18.7.1997.
- Bonoli, Giuliano 1997: *Pension Politics in France: Patterns of Co-operation and Conflict in Two Recent Reforms*, in: *West European Politics* 20:4, 111-124.
- Borcherding, Thomas 1977 (Hg.): *Budgets and Bureaucrats: The sources of government growth*. Durham (N.C.): Duke University Press.
- Bortz, Jürgen 2005: *Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler*. Heidelberg: Springer.
- Bouget, Denis 1998: *The Juppé Plan and the Future of the French Social Welfare System*, in: *Journal of European Social Policy* 8:2, 155-172.
- Brady, Henry E./Collier, David (Hg.) 2004: *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman&Littlefield.
- Brady, Henry E./Collier, David/Seawright, Jason 2006: „Toward a Pluralistic View of Methodology“, in: *Political Analysis* 14:3, 353-368.
- Brambor, Thomas/Clark, William Roberts/Golder, Matt 2006: „Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analysis“, in: *Political Analysis* 14:1, 63-82.

- Brandner, Peter 2003: „Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen?“, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 50:2, 183-204.
- Braun, Dietmar 2001: „Intergouvernementale Beziehungen und Fiskalpolitik in Bundesstaaten“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42:4, 624-654.
- Braun, Dietmar 2002: „Finanzpolitik und makroökonomische Steuerung in Bundesstaaten“, in: Benz /Lehmbruch (Hg.) 2002, 333-362.
- Brede, Faló/Schultze, Ludger 2008: „Das politische System Kanadas“, in: Stüwe/Rinke (Hg.) 2008, 314-340.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. 1980: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brettschneider, Frank 1995: *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestags zwischen 1949 und 1990*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Broscheid, Andreas/Gschwend, Thomas 2003: „Augäpfel, Marmelade und Bayes: Zur Auswertung stochastischer Daten aus Vollerhebungen“, MPIfG Working Paper 03/7.
- Broscheid, Andreas/Gschwend, Thomas 2005: „Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46:1, O16-O26.
- Brosius, Felix 1998: *SPSS 8.0*. Bonn/Albany: International Thomson Publishing.
- Brosius, Hans-Bernd/Esser, Frank 1998: „Mythen in der Wirkungsforschung: Auf der Suche nach dem Stimulus-Response-Modell“, in: *Publizistik* 43:4, 341-361.
- Brümmerhoff, Dieter 2007: *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen* (8. Aufl.). München/Wien: Oldenbourg.
- Brusis, Martin/Ramel, Jörg 2006: „Reformfähigkeit messen – Konzeptionelle Überlegungen zu einem Reformfähigkeitsindex für OECD-Staaten“, Papier für das Panel der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung, 23. DVPW-Kongress, Münster, 25.-29.9.2006.
- Bryden, Joan 1997: „PM promises \$6B for social programs: Deficit reduction ahead of schedule“, in: *The Ottawa Citizen*, Ausgabe vom 29. April 1997, S. A3.
- Buchanan, James 1960: *Fiscal Theory and Political Economy – Selected Essays*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, James M. 1972: „Easy Budgets and Tight Moneys“, in: Buchanan/Tollison (Hg.) 1972, 62-75.
- Buchanan, James M./Tollison, Robert D. (Hg.) 1972: *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon 1962: *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Buchanan, James M./Wagner, Richard E. 1977: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Budge, Ian/Keman, Hans 1993: *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press.
- Bunge, Mario 1997: „Mechanisms and Explanation“, in: *Philosophy of the Social Sciences* 27: 4, 410-465.
- Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hg.) 1999: *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Calmfors, Lars 1993: „Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden“, in: *European Journal of Political Economy* 9:1, 25-72.
- Cameron, David M. 1996: „Shifting the Burden: Liberal Policy for Post-Secondary Education“, in: Phillips (Hg.) 1995, 159-184.
- Cantril, Hadley/Allport, Gordon 1953: *The Psychology of Radio*. New York: Arno Press.
- Carlsson, Ingvar 2003: *Så tänkte jag. Politik & Dramatik*. Stockholm: Hjalmarson&Högberg.
- Carrozzo, Sergio 1995: „Discrédit politique en Belgique“, in: *Le Monde Diplomatique*, Ausgabe vom Mai 1995, S.7.
- Carter, David/Signorino, Curtis 2007: „Back to the Future: Modelling Time Dependence in Binary Data“, Working Paper, 1. November 2007, University of Rochester.
- Cartwright, Nancy 2002: „The Limits of Causal Order. From Economics to Physics“, in: Mäki (Hg.) 2002, 137-151.
- Castles, Francis G. 1998: *Comparative Public Policy*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Castles, Francis G. 2000: „Federalism, fiscal decentralization and economic performance“, in: Wachendorfer-Schmidt (Hg.) 2000, 177-195.
- Castles, Francis G. 2004: *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, Francis G. et al (Hg.) 2007: *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- CCE 1993: *Avis et rapport relatifs à la position compétitive de la Belgique établis en application de la loi du 6 janvier 1989*. Brüssel: Conseil Central de l'Economie.
- Chamberlain, Gary 1980: „Analysis of Covariance with Qualitative Data“, in: *Review of Economic Studies* 47:1, 225-238.
- Chambre des Représentants 1988: *Projet de loi de sauvegarde de la compétitivité du pays*. *Parlamentdokumentation*: 47. Legislaturperiode, Nr. 543/I-1988.
- Chambre des Représentants 1992a: *Budgets des recettes et des dépenses de l'année budgétaire 1992. Exposé général*. *Parlamentsdokumentation*: 48. Legislaturperiode, Nr. 410/2-91/92.

- Chambre des Représentants 1992b: Plan de Convergence de la Belgique. Parlementsdocumentation: 48. Legislaturperiode, Nr. 482/2-91/92.
- Chambre des Représentants 1993a: Ajustement des budgets des recettes et des dépenses de l'année budgétaire 1993. Exposé général. Parlementsdocumentation: 48. Legislaturperiode, Nr. 986/I-92/93.
- Chambre des Représentants 1993b: Budget des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1994. Exposé général. Parlementsdocumentation: 48. Legislaturperiode, Nr. 1177/I-92/93.
- Chambre des Représentants 1994a: Ajustement des budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1994. Exposé général. Parlementsdocumentation: 48. Legislaturperiode, Nr. 1411/I-93/94.
- Chambre des Représentants 1994b: Budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1995. Exposé général. Parlementsdocumentation: 48. Legislaturperiode, Nr. 1546/I-93/94.
- Chambre des Représentants 1995a: Ajustement des budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1995. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 41/I-1995.
- Chambre des Représentants 1995b: Budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1996. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 196/I-95/96.
- Chambre des Représentants 1996a: Ajustement des budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1996. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 593/I-95/96.
- Chambre des Représentants 1996b: Projet de loi visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne. Exposé des motifs. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 608/I-95/96.
- Chambre des Représentants 1996c: Projet de loi relatif à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. Exposé des motifs. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 609/I-95/96.
- Chambre des Représentants 1996d: Projet de loi portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Exposé des motifs. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 607/I-95/96.
- Chambre des Représentants 1996e: Budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1997. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 733/I-96/97.
- Chambre des Représentants 1997a: Ajustement des budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1997. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 1007/I-96/97.
- Chambre des Représentants 1997b: Budget des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1998. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 1261/I-97/98.
- Chambre des Représentants 1998a: Ajustement des budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1998. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 1510/I-97/98.

- Chambre des Représentants 1998b: Budget des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1999. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 1748/I-98/99.
- Chambre des Représentants 1999a: Ajustement des budgets des recettes et dépenses pour l'année budgétaire 1999. Exposé général. Parlementsdocumentation: 49. Legislaturperiode, Nr. 2117/I-98/99.
- Charih, Mohamed 1996: „La révision des programmes fédéraux: un examen du processus“, in: Armit/Bourgault (Hg.) 1996, 29-37
- Chirac, Jacques 1995: „Interview télévisée accordée par M. Jacques Chirac, Président de la République, à M. Alain Duhamel dans l'émission „Invité Spécial“ sur France 2“, Internetquelle (2.4.2009): http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/interviews_articles_de_presse_et_interventions_televisees/1995/octobre/interview_televisee_du_president_de_la_republique_par_m_alain_duhamel.1370.html
- Chirac, Jacques 1999: „Intervention télévisée de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion de la Fête nationale, (interrogé par Mme Élise Lucet, M. Patrick Poivre d'Arvor et M. Claude Serillon)“, Internetquelle (1.4.2009): http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/interviews_articles_de_presse_et_interventions_televisees/1999/juillet/intervention_televisee_du_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_la_fete_nationale.2201.html.
- Chrétien, Jean 2007: My years as Prime Minister. Toronto: Alfred Knopf.
- Clarkson, Stephen: The big red machine: How the Liberal Party dominates Canadian politics. Vancouver: UBC Press.
- Clasen, Jochen/Siegel Nico A. (Hg.) 2007: Investigating Welfare State Change. The ‚Dependent Variable Problem‘ in Comparative Analysis. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Conseil des Ministres 1996: Mesures en faveur de l'emploi prévues dans le Contrat d'avenir pour l'emploi. Communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 mai 1996. Brüssel: Cabinet du Ministre de l'Emploi et du Travail.
- Cornilleau, Gérard/Echevin, Damien/Timbeau, Xavier 1996: „Perspectives à moyen terme des finances sociales“, in: Revue de l'OFCE 56:1, 7-43.
- Courchene, Thomas 2002: „Half-Way Home: Canada's Remarkable Fiscal Turnaround and the Paul Martin Legacy“, in: Policy Matters 3:8, 2-44.
- Couttenier, Ivan 1992: „Belgian politics in 1991“, in: Res publica 34: 3-4, 347-370.
- Couttenier, Ivan 1993: „Belgian politics in 1992“, in: Res publica 35: 3-4, 363-387.
- Couttenier, Ivan 1997: „Belgian politics in 1996“, in: Res publica 39: 4, 524-545.
- CSF 1992a: Implications de l'objectif „Maastricht“ 1991 pour les besoins de financement des pouvoirs publics janvier 1992. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.

- CSF 1992b: Avis sur le plan de convergence de la Belgique, 16.7.1992. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- CSF 1993a: Avis de la Section „Besoins de Financement“ du Conseil Supérieur des Finances relatif à la réalisation des hypothèses de départ du plan de convergence. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- CSF 1993b: Rapport Annuel 1993. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- CSF 1994a: Avis relatif à l'exécution du plan de convergence, mars 1994. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- CSF 1994b: Rapport Annuel 1994, juin 1994. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- CSF 1995a: Avis relatif à l'exécution du plan de convergence en 1994. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- CSF 1995b: Rapport Annuel 1995, mai 1995. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- CSF 1996: Rapport Annuel 1996, mai 1996. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- CSF 1997: Rapport Annuel 1997, juin 1997. Brüssel: Conseil Supérieur des Finances, Section „Besoins de Financement des Pouvoirs Publics“.
- Cukierman, Alex/Meltzer, Alan 1989: „A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Non-Ricardian Framework“, in: *American Economic Review* 79: 4, 713-732.
- Cusack, Thomas R. 1997: „Partisan politics and public finances: Changes in public spending in the industrialized democracies, 1955-1989“, in: *Public Choice* 91, 375-395.
- Dafflon, Bernard/Rossi, Sergio 1999: „Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations“, in: *Public Choice* 101:1-2, 59-84.
- De Callataÿ, Etienne (Hg.) 2002. *La fin du déficit budgétaire*. Brüssel: De Boeck & Larcier.
- De Callataÿ, Etienne 2002: „Introduction“, in: De Callataÿ, Etienne (Hg.) 2002, 18-24.
- De Deken, Johan/Kittel, Bernard 2007: „Social expenditure under scrutiny: the problems using aggregate spending data for assessing welfare state dynamics“, in: Clasen/Siegel (Hg.) 2007, 72-102.
- De Haan, Jakob/Sturm, Jan-Egbert 1994: „Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community“, in: *Public Choice* 80, 157-172.
- De Haan, Jakob/Sturm, Jan-Egbert 1997: „Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation“, in: *European Journal of Political Economy* 13:4, 739-750.

- De Haan, Jakob/Sturm, Jan-Egbert/Beekhuis, Geert 1999: „The weak government thesis: Some new evidence“, in: *Public Choice* 101:3, 163-176.
- De la Guerivière 1993a: „Belgique: Faute d'accord au sein du gouvernement sur des économies budgétaires“, in: *Le Monde*, Ausgabe vom 25.3.1993.
- De la Guerivière 1993b: „Belgique: Fin de la crise gouvernementale. M. Dehaene reste premier ministre“, in: *Le Monde*, Ausgabe vom 1.4.1993.
- De la Guerivière 1995: „L'affaire Agusta touche une grande partie de la classe politique belge“, in: *Le Monde*, Ausgabe vom 27.2.1995.
- De Ridder, Hugo 1996: *Le cas Dehaene*. Brüssel: Editions Racine.
- Debaere, Peter 1993: „Belgien: Zur Stabilität keine Alternative“, *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, 208:3. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Decoster, André/Gérard, Marcel/Valenduc, Christian 2002: „Recettes publiques et politique fiscale“, in: De Callatay, Etienne (Hg.) 2002, 107-133.
- Dehaene, Jean-Luc 1992: „Declaration gouvernementale“, *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 5, 48. Sitzungsperiode, 9.3.1992, 127-129.
- Dehaene, Jean-Luc 1993: „Declaration gouvernementale“, *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 11, 48. Sitzungsperiode, 17.11.1993, 273-276.
- Dehaene, Jean-Luc 1994: „Declaration gouvernementale sur sa politique générale“, *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 55, 48. Sitzungsperiode, 10.9.1994, 2181-2186.
- Dehaene, Jean-Luc 1995a: *La société de l'information – clés pour une ère nouvelle*. Brüssel: Editions Luc Pire, collection politique.
- Dehaene, Jean-Luc 1995b: „Declaration gouvernementale sur sa politique générale“, *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 9, 49. Sitzungsperiode, 3.10.1995, 237-240.
- Dehaene, Jean-Luc 1995c: „Declaration du gouvernement – continuation de la discussion“, in: *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 12, 49. Sitzungsperiode, 5.10.1995, 326-330.
- Dehaene, Jean-Luc 1996a: „Communication du gouvernement“, in: *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 56, 49. Sitzungsperiode, 30.4.1996, 1836-1839.
- Dehaene, Jean-Luc 1996b: „Communication du gouvernement“, in: *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 58, 49. Sitzungsperiode, 9.5.1996, 1913-1915.
- Dehaene, Jean-Luc 1996c: „Déclaration gouvernementale“, in: *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 99, 49. Sitzungsperiode, 1.10.1996, 3594-3597.
- Dehaene, Jean-Luc 1997a: „Communicatio gouvernementale“, in: *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 145, 49. Sitzungsperiode, 25.3.1997, 5230-5234.

- Dehaene, Jean-Luc 1997b: „Déclaration gouvernementale“, in: *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Nr. 184, 49. Sitzungsperiode, 7.10.1997, 6468-6472.
- Department of Finance 1994: Budget plan 1994. Ottawa: Department of Finance Canada Distribution Centre.
- Department of Finance 1995: Budget plan 1995. Ottawa: Department of Finance Canada Distribution Centre.
- Department of Finance 1996: Budget plan 1996. Ottawa: Department of Finance Canada Distribution Centre.
- Department of Finance 1997: Budget plan 1997. Ottawa: Department of Finance Canada Distribution Centre.
- Department of Finance 1998: Budget plan 1998. Ottawa: Department of Finance Canada Distribution Centre.
- Department of Finance 1999a: Budget plan 1999. Ottawa: Department of Finance Canada Distribution Centre.
- Department of Finance 1999b: Budget 1999 (Supplement): Federal Financial Support for the Provinces and Territories. Ottawa: Department of Finance Canada Distribution Centre.
- Deschamps, Robert/Jacquemin, Jean-Charles/Mignolet, Michel (Hg.) 1994: *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscale*. Namur: Presses Universitaires de Namur.
- Deschouwer, Kris/Deweerd, Marc 1994: „Belgian politics in 1993“, in: *Res publica* 36:3-4, 269-282.
- Deschouwer, Kris/Deweerd, Marc 1995: „Belgian politics in 1994“, in: *Res publica* 37:3-4, 313-326.
- Dexia 2004: „1989-2004 : quinze ans de loi spéciale de financement des Communautés et des Régions“, in: *Public Contact* 46.
- Diekmann, Andreas 2001: *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (7. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Docherty, David C. 2002: „The Canadian Senate: Chamber of Sober Reflection or Loony Cousin Best Not Talked About“, in: *Journal of Legislative Studies* 8:3, 27-48.
- Dogan, Mattei 1994: „Use and Misuse of Statistics in Comparative Research“, in: Dogan/Kazancigil (Hg.) 1994, 35-71.
- Dogan, Mattei/Kazancigil, Ali 1994: *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*. Oxford (UK)/Cambridge (US): Blackwell.
- Downs, Anthony 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Drazen, Allan/Grilli, Vittorio 1993: „The benefits of crisis for economic reform“, in: *American Economic Review* 83:3, 598-607.
- Dupont, Gaël/Le Cacheux, Jacques/Sterdyniak, Henri/Touzé, Vincent 2000: „Faut-il vraiment réduire les impôts?“, in: *Lettre de l'OFCE* 196.
- Dyson, Kenneth 1999: „The Franco-German relationship and economic and monetary union: Using Europe to ‚Bind Leviathan‘“, in: *West European Politics* 22:1, 25-44.
- Easterly, William 1999: „When is fiscal adjustment an illusion“, in: *Economic Policy* 14:28, 55-86.
- Easton, David 1965: *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

- Ebbinghaus, Bernhard 2005: „When Less is More. Selection Problems in Large-N and Small-N Cross-National Comparisons“, in: *International Sociology* 20:2, 133-152.
- Edin, Per-Anders/Ohlsson, Henry 1991: „Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects“, in: *European Economic Review* 35:8, 1597-1603.
- Egle, Christoph 2008: *Reformpolitik in Deutschland und Frankreich. Wirtschafts- und Sozialpolitik bürgerlicher und sozialdemokratischer Regierungen*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Ehlert, Niels/Hennl, Annika/Kaiser, André 2007: „Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz. Eine makroquantitative Analyse der Leistungsfähigkeit territorialer Politikorganisation in entwickelten Demokratien“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48:2, 243-268.
- Eilders, Christiane 1997: *Nachrichtenfaktoren und Rezeption. Eine empirische Analyse zur Auswahl und Verarbeitung politischer Information*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Eisner, Robert 1984: „Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their Implications“, in: *American Economic Review* 74:2, 138-143.
- Eisner, Robert/Pieper, Paul 1984: „A New View on Federal Debt and Budget Deficits“, in: *American Economic Review* 74:1, 11-29.
- Elandt-Johnson, Regina/Johnson, Norman 1980: *Survival Models and Data Analysis*. New York: Wiley.
- Elmbrandt, Björn 1993: *Så föll den svenska modellen*. Stockholm: Atlas.
- Elster, Ludwig u.a. (Hg.) 1911: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Jena: Gustav-Fischer-Verlag.
- EOHS 2000: *Health Care Systems in Transition – Belgium*. Kopenhagen: European Observatory on Health Care Systems. Internetquelle (26.1.2009): <http://www.euro.who.int/document/e71203.pdf>
- Erickson, Lynda 1995: „The October 1993 election and the Canadian party system“, in: *Party Politics* 1:1, 133-143.
- Esping-Andersen, Gøsta (Hg.) 1996: *Welfare States in Transition*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity-Press.
- Esser, Frank/Pfetsch, Barbara (Hg.) 2003: *Politische Kommunikation im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Evans, Gord/Manning, Nick 2002: „Helping governments keep their promises: Making ministers and governments more reliable through improved policy management“, *World Bank Internal Discussion Paper IDP-187*.
- Fiers, Stefaan/Deweerd, Marc 1998: „Belgian politics in 1997“, in: *Res publica* 40:3-4, 377-396.
- Fiers, Stefaan/Deweerd, Marc 1999: „Belgian politics in 1998“, in: *Res publica* 41:2-3, 265-284.
- Fiers, Stefaan/Deweerd, Marc 2000: „Belgian politics in 1999“, in: *Res publica* 42:2-3, 247-264.

- Finansdepartement 1995: Konvergensprogrammet: en redovisning av Sveriges ekonomiska politik lämnad till EU juni 1995. Stockholm: Finansdepartementet.
- Fiorina, Morris P. 1981: *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Flick, Uwe 2008: *Triangulation. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Francis, Diane 1994: „Martin’s optimism puts Canada at risk“, in: *The Financial Post*, Ausgabe vom 26.2.1994, S.3.
- Frank, Max 1993: *Histoire des finances publiques en Belgique. La période 1980-1990 - Tome V*. Gent: Academia Press.
- Frey, Bruno 1990: „International Tax Competition“, in: MacLure (Hg.) 1990, 89-98.
- Fritzell, Johan/Palme, Joakim (Hg.) 2001: *Välfärdens finansering och fördelning*. Kommitén Välfärdsbokslut (SOU 2001:57). Stockholm: Fritzes.
- Frizzell, Allan/Pammett, John H./Westell, Anthony 1994: *The Canadian General Election of 1993*. Ottawa: Carleton University Press.
- Gallagher, Michael 1991: „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems“, in: *Electoral Studies* 10:1, 33-51.
- Gallagher, Michael/Laver, Michael/Mair, Peter 1992: *Representative Government in Western Europe*. New York: McGraw-Hill.
- Ganghof, Steffen 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Konflikten*. Frankfurt/Main: Campus.
- Ganghof, Steffen 2005: „Kausale Perspektiven in der vergleichenden Politikwissenschaft: X-zentrierte und Y-zentrierte Forschungsdesigns“, in: Kropp/Minkenber (Hg.) 2005, 65-94.
- Garrett, Geoffrey 1998: *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, Geoffrey/Mitchell, Deborah 2001: „Globalization, government spending and taxation in the OECD“, in: *European Journal of Political Research* 39:1, 145-177.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew 2005: *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge: MIT Press.
- Giavazzi, Francesco/Pagano, Marco 1990: „Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries“, in: Blanchard/Fischer (Hg.) 1990, 75-111.
- Girouard, Nathalie/André, Christophe 2005: „Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries“, OECD Economics Department Working Paper 434.
- Giudice, Gabriele/Turrini, Alessandro/in’t Veld, Jan 2003: „Can fiscal consolidations be expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis“, *European Economy, Economic Papers* 195.
- Goldenberg, Eddie 2006: *The way it works in Ottawa*. Toronto: McClelland&Stewart.

- Goldthorpe, John H. 2000: *On Sociology: Numbrs, Narratives, and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Gollner, Andrew B./Salée, Daniel (Hg.) 1990: *Canada under Mulroney: and end-of-term report*. Montréal: Véhicule Press.
- Goodspeed, Timothy J. 2002: „Tax competition and tax structure in open federal economies: Evidence from OECD countries with implications for the European Union“, in: *European Economic Review* 46:2, 357-374.
- Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.) 2003: *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Gray, John 2003: *Paul Martin. The Power of Ambition*. Toronto: Key Porter.
- Green, Donald/Kim, Soo Yeon/Yoon, David 2001: „Dirty Pool“, in: *International Organization* 55:2, 441-468.
- Greene, William H. 1997: *Econometric Analysis*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Green-Pedersen, Christoffer 2001: „The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions“, in: *Journal of Comparative Policy Analysis* 6:1, 3-14.
- Guichard, Stéphanie/Kennedy, Mike/Wurzel, Eckhard/André, Christophe 2007: „What Promotes Fiscal Consolidation“, OECD Economics Department Working Papers 553.
- Hall, Peter 2008: „Systematic process analysis: when and how to use it“, in: *European Political Science* 7:3, 304-317.
- Hallerberg, Mark 2000: „The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU“, ZEI Working Papers B10/2000.
- Hallerberg, Mark 2003: „Budgeting in Europe: Did the domestic budget process change after Maastricht?“, Paper prepared for the 2003 EUSA Conference, Nashville, TN.
- Hallerberg, Mark 2004: *Domestic Budget in a United Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark/Strauch, Rolf/von Hagen, Jürgen 2001: *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*. Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance. Internetquelle (24.1.2008): http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/budgetary_rules_in_eu_2001.pdf
- Harder, Steve/Patten, Louis (Hg.) 2006: *The Chrétien Legacy*. Montréal/Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Hart, Michael/Dymond, Bill 2003: „Six stewards of Canada's economy – history by the numbers favours Mulroney and Chrétien, while Trudeau leaves a legacy of deficits and debt“, in: *Policy Options*, June-July 2003, 30-38.

- Hauptmeier, Sebastian/Heipertz, Martin/Schuknecht, Ludger 2006: „Expenditure reform in industrialised countries“, EZB Working Paper 634.
- Hecking, Dieter 2006: „Das Parteiensystem Belgiens“, in: Niedermayer/Stöss/Haas (Hg.) 2006, 41-66.
- Heinemann, Friedrich 1999: „Does Globalization Restrict Budgetary Autonomy? A Multidimensional Approach“, ZEW Discussion Paper 99-29.
- Hemerijck, Anton/Unger, Brigitte/Visser, Jelle 2000: „How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium“, in: Scharpf/Schmidt 2000 (Hg.), 175-263.
- Henriksson, Jens 2007: Ten lessons about budget consolidation. Brüssel: Bruegel Essay and Lecture Series.
- Héritier, Adrienne (Hg.) 1993: Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 14/1993. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heylen, Freddy/Everaert, Gerdie 2000: „Success and failure of fiscal consolidations in the OECD: A multivariate analysis“, in: Public Choice 105:1-2, 103-124.
- Hibbs, Douglas 1977: „Political Parties and Macroeconomic Policy“, in: American Political Science Review 71:4, 1467-1487.
- Hicks, Alexander M. 1994: „Introduction to pooling“, in: Janoski/Hicks (Hg.) 1994, 169-188.
- Hicks, Alexander/Swank, Duane 1992: „Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82“, in: American Political Science Review 86:3, 658-674.
- Hobolt, Sara Binzer/Klemmensen, Robert 2008: „Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective“, in: Comparative Political Studies 41:3, 309-337.
- Hoover, Kevin D. 2002: „Econometrics and reality“, in: Mäki, Uskali (Hg.) 2002, 152-177.
- House of Commons 1994a: Speech from the Throne. Parlamentsdokumentation (Hansard) – Debates No. 2, 35. Parliament, 1st session: Tuesday, January 18, 1994.
- House of Commons 1994b: The Budget. Financial Statement of Minister of Finance. Parlamentsdokumentation (Hansard) – Debates No. 27, 35. Parliament, 1st session: Tuesday, February 22, 1994.
- House of Commons 1995: The Budget. Financial Statement of Minister of Finance. Parlamentsdokumentation (Hansard) – Debates No. 160, 35. Parliament, 1st session: Monday, February 27, 1995.
- House of Commons 1996: The Budget. Financial Statement of Minister of Finance. Parlamentsdokumentation (Hansard) – Debates No. 7, 35. Parliament, 2nd session: Wednesday, March 6, 1996.
- House of Commons 1997a: Routine Proceedings – Canada Pension Plan. Parlamentsdokumentation (Hansard) – Debates No. 130, 35. Parliament, 2nd session: Friday, February 14, 1997.
- House of Commons 1997b: The Budget. Financial Statement of Minister of Finance. Parlamentsdokumentation (Hansard) – Debates No. 132, 35. Parliament, 2nd session: Tuesday, February 18, 1997.

- House of Commons 1997c: Speech from the Throne. Parlementsdocumentation (Hansard) – Debates No. 2, 36. Parliament, 1st session: Tuesday, September 23, 1997.
- House of Commons 1998: The Budget. Financial Statement of the Minister of Finance. Parlementsdocumentation (Hansard) – Debates No. 66, 36. Parliament, 1st session: Tuesday, February 24, 1998.
- House of Commons 1999: The Budget. Financial Statement of the Minister of Finance. Parlementsdocumentation (Hansard) – Debates No. 182, 36. Parliament, 1st session: Tuesday, February 16, 1999.
- Hovland, Carl 1958: „The role of primacy and recency in persuasive communication“, in: Maccoby/Newcomb/Hartley (Hg.) 1958, 137-149.
- Hovland, Carl/Janis, Irving 1970: „An overview of persuasibility research“, in: Sereno/Mortensen (Hg.) 1970, 222-233.
- Huber, Evelyn/Ragin, Charles/Stephens, John D. 1993: „Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State“, in: American Journal of Sociology 99:3, 711-749.
- Huber/Evelyn, Ragin/Charles, Stephens/John D., Brady/David, Beckfield/Jason 2004: Comparative Welfare States Data Set, Northwestern University, University of North Carolina, Duke University and Indiana University.
- Illing, Gerhard 1997: Theorie der Geldpolitik. Eine spieltheoretische Einführung. Berlin: Springer Verlag.
- IMF (International Monetary Fund) 1994: Government Finance Statistics Yearbook. Washington D.C.: IMF Statistics Department.
- IMF (International Monetary Fund) 2001: Government Finance Statistics Yearbook. Washington D.C.: IMF Statistics Department.
- Inman, Robert P./Rubinfeld, Daniel 1997: „Rethinking Federalism“, in: Journal of Economic Perspectives 11:4, 43-64.
- Isaksson, Christer 1995: Revanschen. Ingvar Carlssons väg tillbaka. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Ismayr, Wolfgang (Hg.) 1999: Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen: Leske und Budrich.
- Iversen, Torben 2001: „The Dynamics of Welfare State Expansion. Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics“, in: Pierson (Hg.) 2001, 45-79.
- Iversen, Torben/Cusack, Thomas R. 2000: „The causes of welfare state expansion. Deindustrialization or Globalization?“, in: World Politics 52:3, 313-349.
- Jackman, Robert 1985: „Cross-National Statistical Research and the Study of Comparative Politics“, in: American Journal of Political Science 29:1, 161-182.
- Jahn Detlef 1999: „Das politische System Schwedens“, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.) 1999, 93-127.
- Jahn, Detlef 2005: „Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft“, in: Kropp/Minkenbergh (Hg.) 2005, 55-75.

- Janis, Irving/Feshbach, Seymour 1953: „Effects of Fear-Arousing Communications“, in: *Journal of Abnormal and Social Psychology* 48, 78-92.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai: „Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle“, in: Schubert/Bandelow (Hg.) 2003, 71-107.
- Janoski, Thomas/Hicks, Alexander (Hg.) 1994: *The Comparative Political Economy of the Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Janoski, Thomas/Hicks, Alexander 1994: „Methodological Innovations in Comparative Political Economy. An Introduction“, in: Janoski/Hicks (Hg.) 1994, 1-27.
- Janssen, Jürgen/Laatz, Wilfried 2005: *Statistische Datenanalyse mit SPSS*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Jefferys, Steve 1996: „France 1995: the backward march of labour halted?“, in: *Capital and class* 59, 7-21.
- Jenkins, William I. 1978: *Policy-Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jourmard, Isabelle/Kongsrud, Per M. 2003: „Fiscal Relations across governments“, OECD Economics Department Working Papers No. 357, ECO/WKP (2003)29.
- Juppé, Alain 1995a: „Déclaration de politique générale du gouvernement“, in: *Compte rendu intégrale. Assemblée nationale, 10e législature, session ordinaire 1994-1995, séance du 23 septembre 1995*⁶³⁵, S.4-17.
- Juppé, Alain 1995b: „Déclaration de politique générale sur la réforme de la protection sociale“, in: *Compte rendu intégrale. Assemblée nationale, 10e législature, session ordinaire 1995-1996, séance du 15 novembre 1995*, S.10-17.
- Kaiser, André 2007: *Föderalismus und Dezentralisierung als Dimensionen von Staatshandeln I*, Datenbank. Internetquelle (11.9.2008): <http://www.politik.uni-koeln.de/kaiser/index.html>.
- Kam, Cindy D./Franzese, Robert J. 2007: *Modeling and interpreting interactive hypotheses in regression analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kamps, Klaus 2007: *Politisches Kommunikationsmanagement*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kangas, Olli/Palme, Joakim 2007: „Social rights, structural needs and social expenditure: a comparative study of 18 OECD countries 1960-2000“, in: Clasen/Siegel (Hg.) 2007, 106-129.
- Katz, Ethan 2001: „Bias in Conditional and Unconditional Fixed Effects Logit Estimation“, in: *Political Analysis* 9:4, 379-384.
- Kauffmann, Michel 2002: „Quel avenir pour le keynésianisme“, in: *L'Économie Politique* 2002/2, Nr. 14, 55-66.
- Kautto, Mikko 2000: „Two of a Kind? Economic crises, policy responses and well-being during the 1990s in Sweden and Finland“, *Statens Offentliga Utredningar* 83. Stockholm: Fritzes.

⁶³⁵ Druckfehler in der Parlamentsdokumentation. Es handelt sich um die Sitzung am 23. Mai 1995.

- Kelle, Udo 2007: Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Keman, Hans 2000: „Federalism and Policy Performance. A Conceptual and Empirical Inquiry“, in: Wachendorfer-Schmidt (Hg.) 2000, 196-227.
- Kenworthy, Lane 2007: „Toward improved use of regression in macro-comparative analysis“, in: Mjøset/Clausen (Hg.) 2007, 343-350.
- King, Gary 2001: „Proper Nouns and Methodological Propriety: Pooling Dyads in International Relations Data“, in: *International Organization* 55:2, 497-507.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney 1994: *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kirchheimer, Otto 1965: „Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 6, 20-41.
- Kitschelt, Herbert 2001: „Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?“, in: Pierson (Hg.) 2001, 265-302.
- Kittel, Bernhard 1999: „Sense and sensivity in pooled analysis of political data“, in: *European Journal of Political Research* 35:2, 225-253.
- Kittel, Bernhard 2005: „Pooled Analysis in der ländervergleichenden Forschung: Probleme und Potenziale“, in: Kropp/Minkenberg (Hg.) 2005, 96-115.
- Kittel, Bernhard 2006: „A Crazy Methodology? On the Limits of Macro-Quantitative Social Science Research“, in: *International Sociology* 21:5, 647-677.
- Kittel, Bernhard/Obinger, Herbert 2003: „Political parties, institutions, and the dynamics of social expenditure in times of austerity“, in: *Journal of European Public Policy* 10:1, 20-45.
- Kittel, Bernhard/Winner, Hannes 2005: „How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited“, in: *European Journal of Political Research* 44:1, 269-293.
- Klecka, William 1980: *Discriminant Analysis*. Beverly Hills/London: Sage.
- Klingemann, Hans-Dieter/Hofferbert, Richard I./Budge, Ian 1994: *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview.
- Kneebone, Ronald D./McKenzie Kenneth J. 1999: „The Characteristics of Fiscal Policy in Canada“, in: *Canadian Public Policy* 25:4, 483-501.
- Kohl, Jürgen 1985: *Staatsausgaben in Westeuropa: Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Korpi, Walter 1980: „Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies“, in: *West European Politics* 3, 296-316.

- Korpi, Walter 1991: „Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis“, in: *British Journal of Political Science* 21:3, 315-348.
- Korte, Karl-Rudolf 2003: „Information und Entscheidung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43, 32-38.
- Kotlikoff, Laurence 1986: „The Deficit is Not a Well-Defined Measure of Fiscal Policy“, in: *Science* 241:4867, 791-795.
- Kotlikoff, Laurence 1989: „From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for an Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy“, IMF Working Paper 89/50.
- Kriesi, Hanspeter 2003: „Strategische politische Kommunikation: Bedingungen und Chancen der Mobilisierung öffentlicher Meinung im internationalen Vergleich“, in: Esser/Pfetsch (Hg.) 2003, 208-239.
- Kroeger, Arthur 1996: „Changing Course: The Federal Government's Program Review of 1994-1995“, in: Armit/Bourgault (Hg.) 1996, 21-28.
- Kropp, Sabine / Minkenberg, Michael (Hg.) 2005: *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühner, Stefan 2007: „Country-level comparisons of welfare state change measures: another facet of the dependent variable problem within the comparative analysis of the welfare state“, in: *Journal of European Social Policy* 17:1, 5-18.
- Kunz, Volker 2000: „Kulturelle Variablen, organisatorische Netzwerke und demokratische Staatsstrukturen als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung im internationalen Vergleich“, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 52:2, 195-225.
- Kunz, Volker 2001: „'Do institutions matter?' Politische Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums in demokratischen Industriegesellschaften. Eine Antwort auf Herbert Obinger“, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53: 1, 149-165.
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein 1979: „Effective number of Parties: A measure with Application to West Europe“, in: *Comparative Political Studies* 12:1, 3-27.
- Lachmond, Desmond/Bennett, Adam/Green, John H./Hagemann, Robert/Ramaswamy, Ramana 1995: „Challenges to the Swedish Welfare State“, IMF Occasional Paper 130.
- Lambert, Sarah 1993: „Baudouin strives to avert chaos“, in: *The Independent*, Ausgabe vom 25.3.1993, S.10.
- Lane, Timothy D. 1993: „Market Discipline“, in: *IMF Staff Papers* 40:1, 53-88.
- Larkey, Patrick/Stolp, Chandler/Winer, Mark 1981: „Theorizing About the Growth of Government: A Research Assessment“, in: *Journal of Public Policy* 1, 157-220.
- Lattacher, Hermann 2001: „Politische und andere Einflussgrößen auf die Verteidigungsausgaben von ausgewählten Staaten“, in: *Österreichische Militärzeitschrift* 4/2001, 419-428.
- Laurent, Mauduit 1996: „Le gouvernement n'atteint pas son objectif du déficit“, in: *Le Monde*, Ausgabe vom 14.9.1996.

- Le Golvan, Sylvie 1996: „Chronologie 1995“, in: *Revue de l'OFCE* 56:1, 157-175.
- Lee, Ian/Hobbs, Clem 1996: „Pink Slips and Running Shoes: The Liberal Government's Downsizing of the Public Service“, in: Swimmer (Hg.) 1996, 337-378.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.) 1995: *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Lewis, Timothy 2003: *In the long run we are all dead. The Canadian return to fiscal restraint*. Vancouver: UBC Press.
- Liberal Party of Canada 1993: *Creating Opportunity – The Liberal Plan for Canada*. Ottawa: The Liberal Party of Canada.
- Lieberman, Evan S. 2005: „Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research“, in: *American Political Science Review* 99:3, 435-452.
- Lieberson, Stanley 1991: „Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies based on a Small Number of Cases“, in: *Social Forces* 70:2, 307-320.
- Lieberson, Stanley 1994: „More on the Uneasy Case for Using Mill-Type Methods in Small-N Comparative Studies“, in: *Social Forces* 72:4, 1225-1237.
- Lijphart, Arend 1993: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lindbeck, Assar/Molander, Per/Persson, Torsten/Peterson, Olof/Sandmo, Agnar/Swedenborg, Brigitta/Thygesen, Niels 1993: „Options for economic and political reform in Sweden“, in: *Economic Policy* 8:17, 219-246.
- Little, Bruce 2008: *Fixing the Future. How Canada's Usually Fractious Governments Worked Together to Rescue the Canada Pension Plan*. Toronto: University of Toronto Press.
- Long, J.Scott/Freese, Jeremy 2006: *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. College Station: Stata Press.
- Mabille, Philippe 1993a: „Faiblesse du franc belge et hausse des taux courts – Debut de tempête sur les marchés belges“, in: *Les Echos*, Ausgabe vom 25.3.1993, S.14.
- Mabille, Philippe 1993b: „Changes: La baisse des taux directeurs dope les marchés belges“, in: *Les Echos*, Ausgabe vom 18.II.1993, S.28.
- Maccoby, Eleanor/Newcomb, Theodore/Hartley, Eugene (Hg.) 1958: *Readings in Social Psychology*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- MacKinnon, Janice 2003: *Minding the Public Purse*. Montréal&Kingston: McGill-Queen's University Press.
- MacKuen, Michael/Erikson, Robert S./Stimson, James A. 1992: „Peasants or Bankers? The American Electorate and the U.S. Economy“, in: *American Political Science Review* 86:3, 597-611.

- MacLure, Charles E. (Hg.) 1990: *Influence of Tax Differentials on International Competitiveness*. Denter/Boston: Kluwer.
- Maddala, Gangadharrao S. 1998: „Recent Developments in Dynamic Econometric Modelling: A Personal Viewpoint“, in: *Political Analysis* 7:1, 59-87.
- Madelin, Alain 1995: „Loi de finances rectificative pour 1995, Discussion d'un projet de loi“, in: *Compte rendu intégrale. Assemblée nationale, 10e législature, session extraordinaire 1994-1995, séance du 12 juillet 1995*, S.22-27.
- Magnusson, David/Bergman, Lars R. (Hg.) 1990: *Data quality in longitudinal research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magnusson, David/Bergman, Lars R. 1990: „General issues about data quality in longitudinal research“, in: Magnusson/Bergmann (Hg.) 1990, 1-32.
- Mahoney, James 2001: „Beyond Correlation Analysis: Recent Innovations in Theory and Method“, in: *Sociological Forum* 16:3, 575-593.
- Mahoney, James 2004: „Comparative-Historical Methodology“, in: *Annual Review of Sociology* 30, 81-101.
- Mahoney, James/Goertz, Gary 2006: „A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research“, in: *Political Analysis* 14:3, 227-249.
- Mäki, Uskali (Hg.) 2002: *Facts and Fiction in Economics: Models, Realism, and Social Construction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maldague, Robert/Valenduc/Christian 1999: „La politique fiscale des années 90“, in: *Reflets et perspectives de la vie économique* 38:4, 29-48.
- Manin, Bernard 1997: *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, Nick 2005: „Management in Government: Feasibility Report on the Development of Comparative Data“, OECD Public Governance and Territorial Development Directorate GOV/OGC 10.
- Martens, Wilfried 1981: „Declaration du gouvernement“, *Annales parlementaires. Chambre des représentants*, Nr. 6, 45. Sitzungperiode, 18.12.1981, 84-87.
- Martin, Paul 2008: *Hell of High Water. My life in and out of politics*. Toronto: McClelland&Stewart.
- Maslove, Allan M. 1996: „The Canada Health and Social Transfer: Forcing Issues“, in: Swimmer (Hg.) 1996, 282-301.
- Maslove, Allan M./Moore, Kevin D. 1997: „From Red Books to Blue Books: Repairing Ottawa's Fiscal House“, in: Swimmer (Hg.) 1997, 23-49.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.) 1995: *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus Verlag.

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: „Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus“, in: Mayntz/Scharpf (Hg.) 1995, 39-72.
- McDermott, C. John/Wescott, Robert F. 1996: „An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments“, IMF Working Paper 96/59.
- MEFI 1997a: Projet portant sur les mesures urgentes à caractère fiscal et financier. Paris: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- MEFI 1997b: Décret d'avances du 10 juillet 1997. Paris: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- MEFI 1997c: Projet de loi de finances pour 1998. Discours de présentation par M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et M. Christian Sautter, secrétaire d'État au Budget. Paris: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- Merton, Richard K. 1968: *Social theory and social structure*. New York: Free Press.
- Mierau, Jochen O./Jong-A-Pin, Richard/de Haan, Jakob 2007: „Do political variables affect fiscal policy adjustment decisions? New empirical evidence“, in: *Public Choice* 133:3, 297-319.
- Mill, John Stuart 1846: *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive*. New York: Harper&Brothers.
- Mills, Melinda/van de Bunt, Gerhard G./de Bruijn, Jeanne 2006: „Comparative Research: Persistent Problems and Promising Solutions“, in: *International Sociology* 21:5, 619-631.
- Ministère des Finances 1992: Budget 1993 et programme pluriannuel 1993-1996 dans le cadre du plan de convergence 1992-1996. Brüssel: Ministère des Finances.
- Ministère des Finances 1998: Le programme de stabilité de la Belgique (1999-2002), 18. décembre 1998. Brüssel: Ministère des Finances.
- Mjøset, Lars/Clausen, Tommy (Hg.) 2007: *Capitalisms Compared, Comparative Social Research* 24. Amsterdam: Elsevier JAI Press.
- Molander, Per 2001: „Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms“, in: *Journal of Public Policy* 21:1, 23-52.
- Morrison, Denton/Henkel, Ramon (Hg.) 1970: *The Significance Test Controversy*. London: Butterworths.
- Morton, Peter 1995: „Grain farmers' lobby for rate cap hits CN value“, in: *The Financial Post*, Ausgabe vom 17. Juni 1995, S.5.
- Mueller, Dennis C. 2003: *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mulas-Granados, Carlos 2003: „The Political and Economic Determinants of Budgetary Consolidation in Europe“, in: *European Political Economy Review* 1:1, 15-39.
- Mulas-Granados, Carlos 2004: „Voting against Spending Cuts: The Electoral Cost of Fiscal Adjustments in Europe“, in: *European Union Politics* 5:4, 467-493.

- Mulas-Granados, Carlos 2006: Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe. Houndmills/Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hg.) 1999: Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myles, John/Pierson, Paul 2001: „The Comparative Political Economy of Pension Reform“, in: Pierson (Hg.) 2001, 305-333.
- NBB 1993: Annual Report 1992. Brüssel: National Bank of Belgium.
- NBB 1994: Annual Report 1993. Brüssel: National Bank of Belgium.
- NBB 1995: Annual Report 1994. Brüssel: National Bank of Belgium.
- NBB 1996: Annual Report 1995. Brüssel: National Bank of Belgium.
- NBB 1997: Annual Report 1996. Brüssel: National Bank of Belgium.
- Neumann, Wolfgang 2000: „Die Zukunft unserer Renten“, in: Aktuelle Frankreich Analysen, 15.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg.) 2006: Die Parteiensysteme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag.
- Noelle-Neumann, Elisabeth 1980: Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut. München: Langen-Müller.
- Noelle-Neumann, Elisabeth 1991: Öffentliche Meinung: Die Entdeckung der Schweigespirale. Frankfurt am Main: Ullstein.
- Nohlen, Dieter 1989: Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen. Opladen: Leske und Budrich.
- Nordhaus, William D. 1975: „The Political Business Cycle“, in: Review of Economic Studies, 42:2, 169-190.
- Norpoth, Helmut 1996: „Presidents and the Prospective Voter“, in: Journal of Politics 58:3, 776-792.
- Norton, Edward C./Wang, Hua/Ai, Chunrong 2004: „Computing interaction effects and standard errors in logit and probit models“, in: Stata Journal 4:2, 154-167.
- Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas (Hg.) 2002: Jenseits des Regierungsalltags: Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- O. Autor 1993a: „Belgium: Government cracks under strain of Maastricht requirements“, in: European Report No. 1847, Section II.
- O. Autor 1993b: „Baisse des taux d'intérêt – Un compromis sur le budget denoue la crise belge“, in: Les Echos, Ausgabe vom 1.4.1993, S.8.
- O. Autor 1993c: „Poll suggested Tories attack deficit“, in: The Toronto Star, Ausgabe vom 1.11.1993, S.A10.
- O. Autor 1995: „M. Juppé se propose de réduire les déséquilibres des comptes publics“, in: Le Monde, Ausgabe vom 23.6.1995.

- Oates, Wallace 1972: *Fiscal federalism*. New York: Harcore, Brace, Jovanovich.
- Obinger, Herbert 2001: „Verteilungskonkationen und demokratische Staatsstrukturen als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung? Eine Replik auf Volker Kunz“, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53:1, 136-148.
- Obinger, Herbert/Kittel, Bernhard 2003: „Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat: Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern“, in: Obinger/Wagschal/Kittel (Hg.) 2003, 355-384.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (Hg.) 2000: *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hg.) 2003: *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*. Opladen: Leske+Budrich.
- OECD 1997: *Economic Surveys: Belgium and Luxemburg*. Paris: OECD.
- OECD 1999: *Economic Surveys: Belgium and Luxemburg*. Paris: OECD.
- OECD 2000: *Economic Surveys: France*. Paris: OECD.
- OECD 2007: *Revenue Statistics 2007 – Annex A. The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide*. Paris: OECD Publications.
- OECD 2009a: *OECD Wirtschaftsausblick – Zwischenausgabe März 2009*. Paris: OECD.
- OECD 2009b: *Trade Union Density in OECD countries (1960-2007)*. Internetquelle (17.4.09): <http://www.oecd.org/dataoecd/25/42/39891561.xls>
- Olson, Mancur 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven/London: Yale University Press.
- Paquet, Gilles 1996: „Le fruit dont l'ignorance est la saveur“, in: Armit/Bourgault (Hg.) 1996, 47-58.
- Paquet, Gilles/Shepherd, Robert 1996: „The Program Review Process: A Deconstruction“, in: Swimmer (Hg.) 1996, 39-72.
- Parliament of Canada 2009: „Party Standings (1974 to date) in the Senate“, Internetquelle (13.3.2009): <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/lists/PartyStandingsHistoric.aspx?Menu=SEN-Politic&Section=b571082f-7b2d-4d6a-b30a-b6025a9cbb98>.
- Pennings/Keman/Kleinnijenhuis 2005: *Doing Research in Political Science. An Introduction to Comparative Methods and Statistics*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Perotti, Roberto 1997: „Fiscal Consolidation in Europe: Composition matters“, in: *American Economic Review* 86:2, 105-110.
- Perotti, Roberto/ Kontopoulos, Yianos 2002: „Fragmented fiscal policy“, in: *Journal of Public Economics*, 86:2, 191-202.

- Perotti, Roberto/Strauch, Rolf/von Hagen, Jürgen 1998: Sustainable public finances. London: CEPR Discussion Paper.
- Persson, Göran 2007: *Mina väg, mina val*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Persson, Torsten/Svensson, Lars 1989: „Why a Stubborn Conservative Government Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences“, in: *Quarterly Journal of Economics* 104:2, 325-345.
- Peters, Guy 1998: *Comparative Politics. Theory and Methods*. New York: New York University Press.
- Pfetsch, Barbara 2003: *Politische Kommunikationskultur*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Phillips, Susan C. (Hg.) 1995: *How Ottawa Spends, 1995-96: mid-life crises*. Ottawa: Carleton University Press.
- Phillips, Susan D. 1995: „The Liberals’ Mid-Life Crises: Aspirations versus Achievements“, in: Phillips (Hg.) 1995, 1-28.
- Pierson, Christopher/Castles, Francis G. (Hg.) 2003: *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, Paul (Hg.) 2001: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul 1996: „The New Politics of the Welfare State“, in: *World Politics* 48:2, 143-179.
- Pierson, Paul 2001a: „Introduction. Investigating the Welfare State at Century’s End“, in: Pierson, Paul (Hg.) 2001, 1-14.
- Pierson, Paul 2001b: „Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies“, in: Pierson, Paul (Hg.) 2001, 410-456.
- Pindyck, Robert S./Rubinfeld, Daniel L. 2005: *Mikroökonomie*. München: Pearson Studium.
- PLF 1997: *Projet de Loi de Finances pour 1997*. Ministère de l’Economie et des Finances. Internetquelle (31.3.2009): http://www.budget.gouv.fr/fonds_documentaire/pole_ecofin/finances_Etat/LF/1997/plf/dossier/19972001/19972001.html.
- Plümper, Thomas/Schulze, Günther G. 1999: „Steuerwettbewerb und Steuerreformen“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 40:3, 445-456.
- Plümper, Thomas/Troeger, Vera 2007: „Efficient Estimation of Time-Invariant and Rarely Changing Variables in Finite Sample Panel Analyses with Unit Fixed Effects“, in: *Political Analysis* 15:2, 124-139.
- Plümper, Thomas/Troeger, Vera/Manow, Philip 2005: „Panel data analysis in comparative politics: Linking method to theory“, in: *European Journal of Political Research* 44:2, 327-354.
- Poelchau, Daniel 2007: *Altersvorsorge im internationalen Vergleich: eine Analyse der Rentenreformen in reifen Wohlfahrtsstaaten 1990-2000*. Zürich/Berlin: LIT Verlag.
- Popkin, Samuel L. 1991: *The Reasoning Voter*. Chicago: Chicago University Press.

- Prince, Michael 1997: „Lowering the Boom on the Boomers: Replacing Old Age Security with the New Seniors Benefit and Reforming the Canada Pension Plan“, in: Swimmer (Hg.) 1997, 211-234.
- Prince, Michael 2006: „Chrétien's paradoxical record in social policy“, in: Harder/Patten (Hg.) 2006, 211-234.
- Przeworski, Adam/Teune, Henry 1970: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.
- Quinn, Dennis 1997: „The Correlates of Change in International Financial Regulation“, in: *American Political Science Review* 91:3, 531-551.
- Ragin, Charles 1987: *The Comparative Method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Ragin, Charles 2000: *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf 2007: *Politische Strategie. Eine Grundlegung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Rechnungshof 1999: *Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofs über die Konsolidierungspakete, Reihe Bund 1999-2*. Wien: Rechnungshof.
- Rhodes, Martin 2003: „Challenges to Welfare: External Constraints“, in: Pierson/Castles (Hg.) 2003, 257-262.
- Ricciuti, Roberto 2004: „Political Fragmentation and Fiscal Outcomes“, in: *Public Choice* 118:3-4, 365-388.
- Rice, James J. 1995: „Redesigning Welfare: The Abandonment of a National Commitment“, in: Phillips (Hg.) 1995, 185-207.
- Riescher, Gisela/Ruß, Sabine/Haas, Christoph (Hg.) 2000: *Zweite Kammern*. München: Oldenbourg.
- Riksdag 1990a: Protokoll 1989/90: 68. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1990b: Proposition 1989/90: 100. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1991a: Proposition 1991/92: 38. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1991b: Proposition 1991/92: 60. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1991c: Proposition 1991/92: 100, Bilaga I. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1992a: Proposition 1991/92: 150, Bilaga I. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1992b: Proposition 1992/93: 59. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1992c: Proposition 1992/93: 100, Bilaga I. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1993a: Proposition 1992/93: 150, Bilaga I. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1993b: Proposition 1993/94: 25. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1993c: Proposition 1993/94: 80. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1993d: Proposition 1993/94: 100, Bilaga I. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1993e: *Betänkande 1993/94: KUI8. Reformera riksdagsarbetet*. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1994a: Proposition 1993/94: 150, Bilaga I. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1994b: *Motion 1993/94: Fi30*.

- Riksdag 1994c: Proposition 1994/95: 25. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1994d: Proposition 1994/95: 100, Bilaga 1. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1994e: Proposition 1994/95: 122. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1995a: Proposition 1994/95: 150, Bilaga 1. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1995b: Protokoll 1994/95: 86. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1995c: Proposition 1995/96: 25. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1995d: Protokoll 1994/95: 94. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1995e: Protokoll 1994/95: 48. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1996a: Proposition 1995/96: 150. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1996b: Proposition 1995/96: 150, Bilaga 2. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1996c: Proposition 1996/97: 1. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1997a: Proposition 1996/97: 150. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 1997b: Proposition 1997/98: 1, Bilaga 3. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Riksdag 2001: Regeringens proposition 2000/01: 100, Bilaga 5: Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet. Stockholm: Riksdagstryckeri.
- Rohlfing, Ingo 2008: „What You See and What You Get“, in: *Comparative Political Studies* 41:11. Zitiert nach der Online-First-Ausgabe von 2007.
- Rose, Richard/Davies, Philip 1994: *Inheritance in Public Policy: Change without choice in Britain*. New Haven/London: Yale University Press.
- Ross, Fiona 2000: „Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare“, in: *Governance* 13, 155-183.
- Rothmayr, Christine/Hardmeier, Sibylle 2002: „Government and Polling“, in: *International Journal of Public Opinion Research* 14:2, 123-140.
- Roubini, Nouriel/Sachs, Jeffrey 1989a: „Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies“, in: *European Economic Review* 33:5, 903-938.
- Roubini, Nouriel/Sachs, Jeffrey 1989b: „Government spending and budget deficits in the industrial countries“, in: *Economic Policy* 4:8, 99-132.
- Royo, Martine 1993: „Belgique: Les critères de Maastricht en jeu – Le gouvernement belge trebuché sur l'équilibre budgétaire“, in: *Les Echos*, Ausgabe vom 25.3.1993, S.3.
- Rubinson, Claude/Ragin, Charles C. 2007: „New methods for comparative research?“, in: Mjøset/Clausen (Hg.) 2007, 373-389.
- Ruß Sabine 2000: „Der französische Senat: die Schildkröte der Republik“, in: Riescher/Ruß/Haas (Hg.) 2000, 236-254.
- Sabatier, Paul (Hg.) 1999: *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.

- Savage, Réginald 1989: „Les implications budgétaires de la Réforme de l'Etat: une analyse globale et désagrégée“, in: Bulletin de Documentation du Ministère des Finances 1989.
- Savage, Réginald 1994: „Le financement des Communautés et Régions: Une appréciation d'ensemble actualisée“, in: Deschamps/Jacquemin/Mignolet (Hg.) 1994, 89-108.
- Savage, Réginald 2000: „Indicateurs de politique budgétaire discrétionnaire belge en longue période (1953-1999) et répartition de l'assainissement 1991-1999 par Entités“, in: Bulletin de Documentation du Ministère des Finances 60:4, 121-360.
- Savage, Réginald 2002: „La politique budgétaire“, in: De Callatay, Etienne (Hg.) 2002, 25-42.
- Savage, Réginald 2004: *Economie belge 1953-2000. Ruptures et mutations*. Leuven: Presses universitaires de Louvain.
- Savage, Réginald 2008: „Les dépenses primaires publiques belges dans une perspective historique longue (1953-2007): déterminants non-discrétionnaires et discrétionnaires“, in: Bulletin de Documentation du Ministère des Finances 68:4, 19-88.
- Savoie, Donald J. 1999: *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto: Toronto University Press.
- Sayrs, Louis W. 1989: *Pooled Time Series Analysis*. Newbury Park/London/New Delhi: Sage.
- Scharpf, Fritz W. 1985: „Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26:4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1988: „Von Fug und Unfug institutioneller Erklärungen. Eine Replik zu Josef Schmid“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 29:2, 271-275.
- Scharpf, Fritz W. 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder/Oxford: Westview.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (Hg.) 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Cornelsen Scriptor.
- Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivian A. (Hg.) 2000: *Welfare and Work in the Open Economy. Diverse responses to common challenges (Vol. 2)*. Oxford: Oxford University Press.
- Schiavo-Campo, Salvatore/de Tommaso, Giulio/Mukherjee, Amitabha 1997: „An International Statistical Survey of Government Employment and Wages“, World Bank Policy Research Working Paper 1806, Washington.
- Schilling, Jörg/Täubrich, Rainer: *Belgien*. München: Beck.
- Schimmelpfennig, Frank 2006: „Prozessanalyse“, in: Behnke/Gschwend/Schindler/Schnapp (Hg.) 2006, 263-271.
- Schmid, Josef 1987: „Wo schnappt die Politikverflechtungsfalle eigentlich zu?“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 28:4, 446-452.

- Schmidt, Manfred G. 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Schmidt, Manfred G. 1993: „Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“, in: Héritier, Adrienne (Hg.) 1993, 371-394.
- Schmidt, Manfred G. 1995: „Vergleichende Politikwissenschaft mit Aggregatdaten: Inwieweit beeinflussen Parteien Regierungspolitik?“, in: von Alemann (Hg.) 1995, 327-356.
- Schmidt, Manfred G. 1996: „When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy“, in: *European Journal of Political Research* 30:2, 155-183.
- Schmidt, Manfred G. 2000: „Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“, in: Obinger/Wagschal (Hg.) 2000, 22-36.
- Schmidt, Manfred G. 2002a: „Politiksteuerung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Nullmeier/Saretzki (Hg.) 2002, 23-38.
- Schmidt, Manfred G. 2003: „Vergleichende Policy-Forschung“, in: Berg-Schlosser/Rommel (Hg.) 2003, 261-276.
- Schmidt, Manfred G. 2005: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 7. 1982-1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Manfred G. 2008: Die parteipolitische Zusammensetzung der demokratischen OECD-Länder (1945-2007). Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg.
- Schmidt, Vivian 2001: „The politics of economic adjustment in France and Britain: when does discourse matter?“, in: *Journal of European Public Policy* 8:2, 247-264.
- Schmidt, Vivian 2002b: „Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?“, in: *Comparative Political Studies* 35:2, 168-193.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg.) 2003: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien: Oldenbourg.
- Schultz, Kenneth A. 1995: „The Politics of the Political Business Cycle“, in: *British Journal of Political Science* 25:1, 79-99.
- Scruggs, Lyle 2004: „Summary Dataset“, Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States, Version I.I.
- Scruggs, Lyle 2007: „What’s multiple regression got to do with?“, in: Mjøset/Clausen (Hg.) 2007, 309-324.
- Sebald, Marisa 1998: Sozialpartnerschaft und Sparpolitik – Zum Wandel politischer Entscheidungsprozesse am Beispiel der Strukturanpassungsgesetze 1995 und 1996. Diplomarbeit, Universität Wien.
- Sereni, Jean-Pierre/Taddei, Dominique 2005: „Le gouvernement Jospin, de l’embellie à la désillusion“, in: *Mouvements* 41, 102-111.
- Sereno, Kenneth/Mortensen, David (Hg.) 1970: *Foundations of Communication Theory*. New York: Harper & Row.

- Seux, Dominique 1996: „Le gouvernement cherche à tout consilier: baisse des dépenses et des impôts“, in: *Les Echos*, Ausgabe vom 19.9.1996, S.2.
- SFI 1993: Plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale. Hebdomadaire, édition spéciale, 26. Novembre 1993. Brüssel: Service fédéral d'information.
- SFI 1995: Déclaration gouvernementale prononcé devant le Parlement, le 28 juin 1995, par le Premier Ministre Monsieur Jean-Luc Dehaene et Lignes de force du programme du Gouvernement fédérale. Brüssel: Service fédéral d'information.
- Shalev, Michael 2007: „Limits and Alternatives to Multiple Regression in Comparative Research“, in: Mjøset/Clausen (Hg.) 2007, 261-308.
- Shepsle, Kenneth A./Weingast, Barry 1981: „Political Preferences fort the Pork Barrel: A Generalization“, in: *American Journal of Political Science* 25:1, 96-111.
- Shoemaker, Pamela J. 1991: *Gatekeeping*. Newbury Park: Sage.
- Siaroff, Alan 1999: „Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement“, *European Journal of Political Research* 36:2, 175-205.
- Siegel, Nico 2002: *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Sjöberg, Ola 2001: „Välfärdsstatens finansering under 1990-talet“, in: Fritzell/Palme (Hg.) 2001, 17-67.
- Sjolander, Claire Turenne 1996: „Cashing in on the ‚peace dividend‘: National defence in the post-cold war world“, in: Swimmer (Hg.) 1996, 253-281.
- Smyth, Patrick 1995: „Advocate of spending cuts could face chop after heavy defeat“, in: *The Irish Times*, Ausgabe vom 23. Mai 1995, S.11.
- Spinnoy, Carine 2002: „Le financement des comunautés et des régions“, in: *Reflets et perspectives de la vie économique* 98:2, 7-32.
- Spolaore, Enrico 2004: „Adjustments in different government systems“, in: *Economics and Politics* 16:2, 117-147.
- Staab, Joachim F. 1991: *Nachrichtenwert-Theorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt*. Freiburg i.B./München: Alber.
- Statens Offentliga Utredingar (SOU) 1998: *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*. Delbetänkande av Banklagskommittén. Stockholm: Finansdepartementet.
- Statistics Canada 2000: *Public Sector Statistics. Financial Management System*. Ottawa: Minister of Industry.
- Statistics Canada 2001a: *Public Sector Statistics. Financial Management System 1999-2000*. Ottawa: Minister of Industry.
- Statistics Canada 2001b: *Public Sector Statistics. Financial Management System 2000-2001*. Ottawa: Minister of Industry.

- Statistics Canada 2003a: Public Sector Statistics. Financial Management System 2001-2002. Ottawa: Minister of Industry.
- Statistics Canada 2003b: Canada's Retirement Income Programs: A Statistical Overview (1990-2000). Ottawa: Minister of Industry.
- Steffani, Winfried 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steinmo, Sven 1993: *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven/London: Yale University Press.
- Steinmo, Sven/Tolbert, Caroline 1998: „Do institutions really matter? Taxation in Industrialized Democracies“, in: *Comparative Political Studies* 31:2, 165-187.
- Steward, Gillian 1993: „Governments should start listening“, in: *Calgary Herald*, Ausgabe vom 1. Dezember 1993, S.A5.
- Stimson, James A. 1985: „Regression in Space and Time: A Statistical Essay“, in: *American Journal of Political Science* 29:4, 914-947.
- Stimson, James A./Mackuen, Michael B./Erikson, Robert S. 1995: „Dynamic representation“, in: *American Political Science Review* 89:3, 543-565.
- Stoyko, Peter 1997: „Creating Opportunity or Creative Optimism? Liberal Labour Market Policy“, in: Swimmer (Hg.) 1997, 85-110.
- Strauch, Rolf 1999: „Monitoring fiscal adjustments in the European Union and EMU“, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper 4/1999.
- Strauss-Kahn, Dominique 1997: „Intervention de Dominique Strauss-Kahn, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie“, Conférence de presse du 21 juillet 1997.
- Strøm, Kaare 1989: „Inter-party Competition in Advanced Democracies“, in: *Journal of Theoretical Politics* 1:3, 277-300.
- Strøm, Kaare 1990: „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties“, in: *American Journal of Political Science* 34:2, 565-598.
- Sturm, Roland 1990: „Konservative Wende in Kanada? Die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mulroney-Regierungen“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 21:2, 227-240.
- Stüwe, Klaus/Rinke, Stefan (Hg.): *Die politischen Systeme Nord- und Lateinamerikas*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Supreme Court of Canada 1991: „Reference Re Canada Assistance Plan (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525“, Internetquelle (23.2.2009): <http://csc.lexum.umontreal.ca/en/1991/1991rcs2-525/1991rcs2-525.html>.
- Swank, Duane 2007: „What comparativists really do“, in: Mjøset/Clausen (Hg.) 2007, 361-372.

- Swimmer, Gene (Hg.) 1996: *How Ottawa Spends 1996-97: Life Under the Knife*. Ottawa: Carleton University Press.
- Swimmer, Gene (Hg.) 1997: *How Ottawa Spends 1997-98: Seeing Red: A Liberal Report Card*. Ottawa: Carleton University Press.
- Taagepera, Rein 2008: *Making Social Sciences More Scientific*. Oxford: Oxford University Press.
- Tabellini, Guido/Alesina, Alberto 1990: „Voting on the budget deficit“, in: *American Economic Review* 80:1, 37-49.
- Tacq, Jacques 1997: *Multivariate Analysis Techniques in Social Science Research*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Tarrow, Sidney 1995: „Bridging the Quantitative-Qualitative Divide in Political Science“, in: *American Political Science Review* 89:2, 471-474.
- Tarschys, Daniel 1975: „The growth of public expenditures: Nine models of explanation“, in: *Scandinavian Political Studies* 10:1, 9-31.
- Toulin, Alan 1997: „Liberals head for a landslide victory: poll“, in: *The Financial Post*, Ausgabe vom 30. April 1997, S.1.
- Tsebelis, George 1995: „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism“, in: *British Journal of Political Science* 25:3, 289-325.
- Tsebelis, George 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George 2009: „Veto Players Data“, Internetquelle (10.3.2009): <http://sitemaker.umich.edu/tsebelis/files/canada.xls>.
- UN 2000: „Classification of Expenditure According to Purpose: COFOG, COICOP, COPNI, COPP“, UN Department of Economic and Statistical Affairs, Statistical Paper M 84.
- Varian, Hal R 2007: *Grundzüge der Mikroökonomik*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Viennau, David 1997: „Chretien promises to stop further health care cuts. \$1.5 billion chop in funds would be cancelled, PM announces“, in: *The Toronto Star*, Ausgabe vom 29. April 1997, S. A9.
- Volkerink, Bjørn/de Haan, Jakob 2001: „Fragmented government effects on fiscal policy: New evidence“, in: *Public Choice* 109:3-4, 221-242.
- Von Alemann, Ulrich (Hg.) 1995: *Politikwissenschaftliche Methoden*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Von Hagen, Jürgen 1992: „Budget Procedures and Fiscal Performance in the European Communities“, *European Economy, Economic Papers* 96.
- Von Hagen, Jürgen/Hallett, Andrew Hughes/Strauch, Rolf 2002: „Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions and Persistence“, in: *Journal of Japanese and International Economics* 16:4, 512-535.

- Von Hagen, Jürgen/Harden, Ian 1995: „Budget processes and commitment to fiscal discipline“, in: *European Economic Review* 39:3-4, 771-779.
- Von Hagen, Jürgen/Strauch, Rolf 2001: „Fiscal Consolidations: Quality, economic conditions, and success“, in: *Public Choice* 109: 3-4, 327-346.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute 2000: *Federalism and Political Performance*. London/New York: Routledge.
- Wagner, Adolph 1911: Staat (in nationalökonomischer Sicht), in: Elster, Ludwig et al (Hg.) 1911, Band 7, 727-739.
- Wagschal, Uwe 1996: *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske und Budrich.
- Wagschal, Uwe 1999a: „Blockieren Vetospieler Steuerreformen?“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 40:4, 628-640.
- Wagschal, Uwe 1999b: „Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können“, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hg.) 1999, 223-247.
- Wagschal, Uwe 2000: „Schub- und Bremskräfte sozialstaatlicher Anstrengungen“, in: Obinger/Wagschal (Hg.) 2000, 73-94.
- Wagschal, Uwe 2003: „Die politische Ökonomie der Besteuerung“, in: Obinger/Wagschal/Kittel (Hg.) 2003, 259-288.
- Wagschal, Uwe 2005: *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich*. Münster: Lit-Verlag.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg 2008a: *Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg 2008b: „Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit“, in: *Der Moderne Staat* 1:1, 141-164.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg 2008c: „Roads to Success: Budget Consolidations in OECD Countries“, in: *Journal of Public Policy* 28:3, 309-339.
- Wallis, Joe 1997: „Conspiracy and the Policy Process: A Case Study of the New Zealand Experiment“, in: *Journal of Public Policy* 17:1, 1-30.
- Weaver, Kent 1989: „The Politics of Blame Avoidance“, in: *Journal of Public Policy* 6:4, 371-398.
- Weaver, Kent 1999: „The Politics of Pension Reform in Canada and in the United States“, in: *Centre of Retirement Research, Working Paper* 1999-4.
- Weingast, Barry/Marshall, William J. 1988: „The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislators, Like Firms, Are Not Organized as Markets“, in: *Journal of Political Economy* 96:1, 132-163.
- Wenzelburger, Georg 2006: *Wege der Konsolidierung. Die Haushaltssanierungen von Schweden, Kanada und Österreich im Vergleich*. Universitäts-Diplomarbeit, LMU München.
- Wenzelburger, Georg 2008: „The Analysis of Budget Consolidations Concepts, Research Designs and Measurement“, Paper presented at the ECPR Joint Sessions 2008, Workshop 5, Rennes, April 11th – 16th.

- Whitaker, Reg 2006: „The Chrétien Legacy“, in: Harder/Patten (Hg.) 2006, 3-36.
- Whitaker, Reginald 1977: *The government party: organizing and financing of the Liberal Party of Canada 1930-1958*. Toronto: University of Toronto Press.
- Wibbels, Eric 2003: „Bailouts, Budget Constraints, and Leviathans: Comparative Federalism and Lessons from the Early United States“, in: *Comparative Political Studies* 36:5, 475-508.
- Wibble, Anne 1994: *Två cigg och en kopp kaffe*. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Wildawsky, Aaron 1975: *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wilke, Jürgen (Hg.) 1992: *Öffentliche Meinung*. Freiburg i.B./München: Alber.
- Williamson, John (Hg.) 1994: *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economy.
- Williamson, John/Haggard, Stephen 1994: „The political conditions for economic reform“, in: Williamson (Hg.) 1994, 527-596.
- Wilson, Sven E./Butler, Daniel M. 2007: „A Lot More to Do: The Sensivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications“, in: *Political Analysis* 15:2, 101-123.
- Witzel, Andreas 1982: *Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Wohlin, Lars 1998: „Bankkrisens upprinnelse“, in: *Ekonomisk debatt* 26:1, 21-30.
- Wolf, Frieder 2006: *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation?* Münster: LIT Verlag.
- Wolf, Frieder 2008: „Enlighted Eclecticism or Hazardous Hotchpotch? Triangulation Strategies in Comparative Public Policy Research“, Paper prepared for the ECPR Joint Session of Workshops in Rennes, April 11th – 16th 2008.
- Wyplosz, Charles 1997: „EMU: Why and How it Might Happen“, *Journal of Economic Perspectives* 11:4, 3-21.
- Zaghini, Andrea 2001: „Fiscal Adjustments and Economic Performing: A Comparative Studie“, in: *Applied Economics* 33:5, 613-624.
- Zohlnhöfer, Reimut 2003a: „Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik“, in: Obinger/Wagschal/Kittel (Hg.) 2003, 47-80.
- Zohlnhöfer, Reimut 2003b: „George Tsebelis: Veto Players. How Political Institutions Work“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44:2, 255-258.
- Zohlnhöfer, Reimut 2007: „The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: The Impact of Blame Avoidance Opportunities“, in: *West European Politics* 30:5, 1120-1138.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert 2005: „Ausverkauf des ‚Tafelsilbers‘: Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46:4, 602-628.