

# „Der Staat hat immer weniger Handlungsspielraum“

Dem Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Politik und kapitalistischer Wirtschaft widmet sich **Wolfgang Streeck** in seiner Forschung als Direktor am **Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung** in Köln. Hier spricht er über die Folgen fiskalpolitischer Entscheidungen wie etwa der Einrichtung einer Schuldenbremse, der daher notwendigen Kürzungen und der gemeinsamen Haftung für Schulden im Euroraum.

INTERVIEW **RALF GRÖTKER**

*Sie sprechen in einem Aufsatz davon, dass die Politik in den demokratischen Ländern zunehmend in eine Zwangsjacke gerät. Wie ist die Politik da hineingekommen?*

WOLFGANG STREECK: Die Politik hat immer weniger Möglichkeit, gestaltend aktiv zu werden. Das hängt damit zusammen, dass der frei verfügbare Anteil an den öffentlichen Haushalten immer kleiner wird. Auf der Einnahmenseite macht sich vor allem bemerkbar, dass seit den späten 1980er-Jahren die Steuereinnahmen in den reichen Demokratien stagnieren. Grund dafür ist, dass es zwischen den Staaten einen immer stärkeren Wettbewerb um niedrige Steuersätze gibt, vor allem, was hohe Einkommen betrifft. Auf der Ausgabenseite kommt hinzu, dass die Anforderungen der entwickelten Gesellschaften an staatliche Tätigkeiten reparierender und investierender Art in vielen Bereichen immer weiter zunehmen. Bei uns in Deutschland hat man sich beispielsweise vor Kurzem darüber verständigt, dass für alle Kinder ab dem zweiten Lebensjahr ein Platz in einem Kindergarten zur Verfügung stehen soll. So etwas kostet Geld!

*Sie haben an anderer Stelle auch betont, wie die Reifung der sozialen Sicherungssysteme immer tiefer in die Haushalte einschneidet.*

Je länger die sozialen Sicherungssysteme bestehen, vor allem die Rentenkassen, umso mehr macht sich eine Art Zinseszins bemerkbar. Am Anfang gibt es nur Einzahler, dann zunehmend auch Empfänger. Auf Dauer werden die gesammelten Ansprüche der Leistungsempfänger immer größer. Das ganze System hat eine Art eingebaute Dynamik: Je älter es ist, desto teurer wird es.

*Hätte man diesen Effekt nicht vorhersehen können?*

Im Nachhinein fragt sich so etwas leicht. Aber in den 1970er-Jahren, als das deutsche Rentensystem unter der damaligen sozial-liberalen Koalition seine Abschlussfassung erhielt, ist man von einem fünfprozentigen Wachstum für die nächsten 20 oder 30 Jahre ausgegangen. Kaum jemand hat an diesen Wachstumsraten gezweifelt. Erst Ende der 1980er-Jahre wurde deutlich, dass die Wirtschaft nicht in dem Maße weiterwachsen würde. Wenn man sich bei so lan-

gen Zeiträumen nur um ein halbes Prozent verschätzt, macht das jedoch einen Unterschied aufs Ganze gesehen.

*Stellt der Zinseszinsseffekt, dem das Rentensystem unterliegt, das größte Problem für unser soziales Sicherungssystem und den Bundeshaushalt dar?*

Man reitet auf dem Thema der steigenden fiskalischen Belastung durch die Renten immer gern herum, um eine verteilungspolitische Konfrontation zwischen den Generationen zu erzeugen und von den wirklichen Problemen abzulenken. In der Bundesrepublik hat es seit den 1980er-Jahren eine ganze Reihe einschneidender Rentenreformen gegeben. Durch sie ist die sogenannte Eckrente, die ein Durchschnittsverdiener nach 45 Jahren Beitragszahlungen bei Erreichen der Regelaltersgrenze erhält, mittlerweile gefährlich nah an den Sozialhilfesatz gerückt.

Hinzu kommt eine deutliche Verlängerung der gesetzlichen sowie in den letzten Jahren der tatsächlichen Lebensarbeitszeit. Und dies, obwohl die heutigen Renten das Ergebnis von politischen Verhand-

Wie sich der Sozialstaat und die Arbeitswelt verändern, ist ein Thema von Wolfgang Streeck. Die Entwicklungen beeinflussen auch das Politikverständnis der Bürger.



» Wenn es stimmt, dass die Zukunft der reichen Gesellschaften von Faktoren wie Ausbildung, sozialer Integration und Lernfähigkeit abhängt, dann müssten die Schlüsselinvestitionen für die Zukunft genau in diesen Bereichen liegen.

lungen sind, die insbesondere in den 1970er-Jahren stattfanden, als das beherrschende Thema war: Wie können wir die Arbeitnehmer dazu bewegen, Lohnzurückhaltung zu üben? Für die Unternehmen war das existenziell: Nur auf diesem Weg waren sie in der Lage, die Gewinne zu erzielen, die sie zu brauchen glaubten. Die Lösung sah oft so aus, dass die Gewerkschaften sich auf Löhne einließen, die unter dem lagen, was sie in den Verhandlungen eigentlich hätten erzielen können. Zum Ausgleich wurde ihren Mitgliedern für die Zukunft eine höhere Rente versprochen.

Ein guter Teil der heutigen Renten sind insofern aufgeschobene Löhne, gerade in Deutschland, wo die Lohnentwicklung vergleichsweise wenig inflationär verlief. Daraus erwächst ein historischer moralischer Anspruch, der es sehr schwer macht, die Renten noch weiter zu kürzen, als man das ohnehin schon getan hat. Ganz zu schweigen von dem sich abzeichnenden Problem, dass in zunehmender Zahl unterbrochene oder marginale Erwerbskarrieren zu Rentenansprüchen führen, die unterhalb der Armutsgrenze liegen werden.

**Sie haben noch einen weiteren Faktor beschrieben, der eine Rolle spielt, wenn man die gesamte Entwicklung seit der Nachkriegszeit betrachtet: das Erstarken von Spezialinteressen, des Lobbyismus. Kann man diesen Trend empirisch belegen?**

Für die 1970er- und 1980er-Jahre kann man sehr schön zeigen, wie die Finanzmittel und die Personalausstattung der Interessenverbände immer weiter gewachsen sind. Diese Faktoren, die wir in der Erforschung von Interessenverbänden für diese Jahrzehnte verwendet haben, funktionieren aber schon für die 1990er-Jahre nicht mehr. Grund dafür ist eine zunehmende Individualisierung bei der Verfolgung von Interessen. Früher unterhielt jeder Verband ein Büro in Brüssel. Heute hat dort jedes große Unternehmen seinen Repräsentanten. Damit sinkt die Bereitschaft, hohe Beiträge in die Verbandskassen einzuzahlen. Zugleich sind die Strukturen, die Interessenverbände aufgebaut hatten und die de-

nen von Behördenapparaten ähneln, einer viel flexibleren Art von Vertretung gewichen. Dienstleistungen werden jetzt immer mehr eingekauft. Brüssel ist heute ein Arbeitsfeld für amerikanische Anwaltsfirmen, die im Auftrag der Verbände und Unternehmen arbeiten.

**Wann macht sich nun der Effekt der Zwangsjacke bemerkbar?**

Steigende Ausgaben und sinkende Einnahmen lassen dem Staat immer weniger Haushaltsspielraum – jedenfalls dann, wenn man die Verschuldung der Haushalte zurückführen will. Und das muss man zu irgendeinem Zeitpunkt versuchen, sonst werden die Kreditgeber nervös. Wenn der Staat dann in die Konsolidierungsphase kommt, ist ein großer Teil dessen, was er noch ausgeben kann, gebunden, also bereits fest verplant. Kürzt man die Ausga-

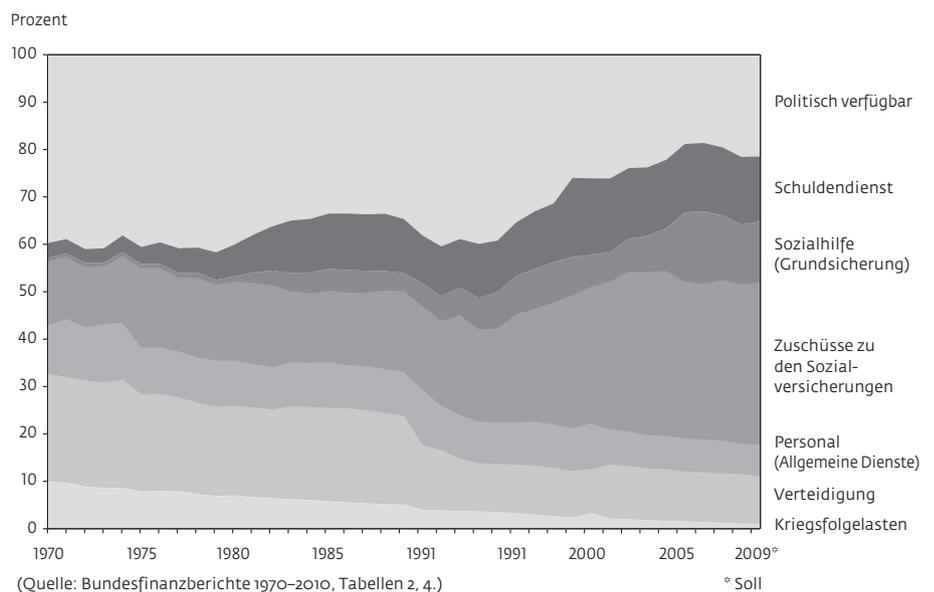
ben, wächst der weniger flexible Anteil an ihnen. Die Frage ist, ob man mit dem verbleibenden Spielraum überhaupt noch auf neue Anforderungen reagieren kann.

**Man spricht in diesem Zusammenhang von Austerität. Was bedeutet das?**

Das deutsche Wort dafür ist „Sparpolitik“. Aber wir verwenden dieses Wort nicht, weil eigentlich nichts gespart wird. Wenn man spart, legt man Geld auf die Seite. Es heißt immer, die Griechen müssten sparen. Gemeint ist vielmehr: Sie müssen mit weniger auskommen. „Kürzungspolitik“ wäre der richtige deutsche Begriff dafür.

**Nun führt ein Haushaltsdefizit ja nicht notwendig dazu, dass künftig auch weniger ausgegeben wird. Es bedarf erst einer politischen Übersetzung – eines „Regimes der Austerität“, wie Sie es nennen.**

Anteil der politisch verfügbaren Mittel am Bundeshaushalt



Die steigenden Zuschüsse zu den sozialen Sicherungssystemen, die Ausgaben für die Unterstützung der Langzeitarbeitslosen und die Zinszahlungen verkleinern den politischen Entscheidungsspielraum der deutschen Bundesregierung kontinuierlich.

Als nach dem Zusammenbruch des Ostblocks in den frühen 1990er-Jahren der Großteil der „Friedensdividende“ anfiel, erweiterte sich der haushaltspolitische Spielraum kurzfristig. Nach 2005 wirkten sich die Hartz-Reformen der rot-grünen Bundesregierungen und die Konsolidierungsbemühungen der Großen Koalition aus. Mit der Finanzkrise schrumpfte der Gestaltungsspielraum wieder.



Vieles hängt von den Institutionen ab. Zum zukünftigen Regime in Europa gehört auch die „Schuldenbremse“ nach deutschem Vorbild. Mit ihr erlegen die Staaten sich mit verfassungsändernder Mehrheit Regeln auf, die von zukünftigen Regierungen kaum mehr geändert werden können, weil es dafür die Zustimmung der Opposition braucht. In Deutschland werden wir in den kommenden Jahren, wenn die Steuereinnahmen niedriger ausfallen werden als heute, deshalb vor einer Situation stehen, in der die Regierung verfassungswidrig handelt, wenn sie nicht weiter kürzt. Nun hat es ja verfassungsmäßige Verschuldungsgrenzen schon früher gegeben, wenn auch mildere, und eine verfassungsähnliche im Vertrag über die Europäische Währungsunion. An die hat man sich oft nicht gehalten. Verfassungswidrige Haushalte sind im Prin-

zip nichts Neues, auch vom Verfassungsgericht als solche erkannte, und niemand hat etwas dagegen machen können. Man kann ja nicht den ganzen Bundestag ins Gefängnis stecken.

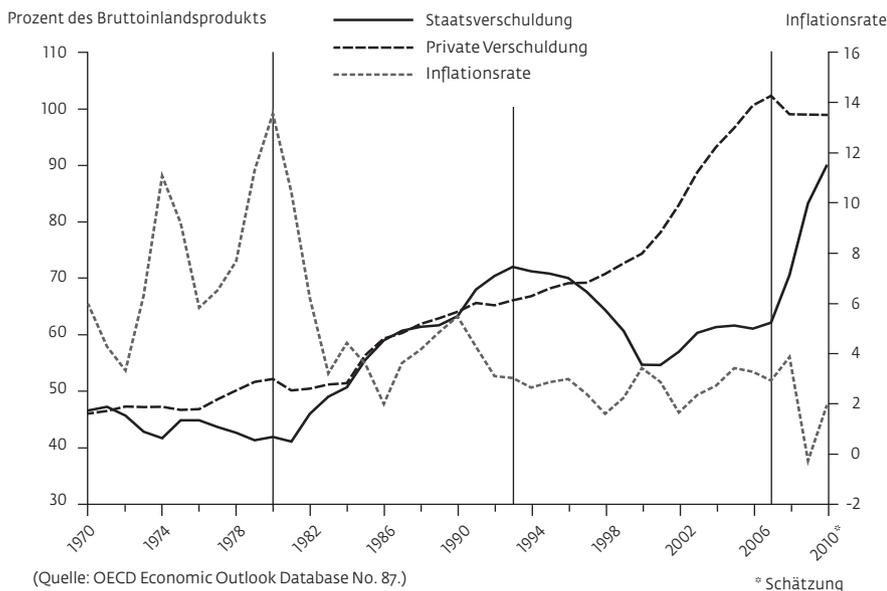
**Wenn der politisch frei verfügbare Anteil des Haushaltes immer kleiner wird, stellt sich in der Tat die Frage, wo überhaupt noch gekürzt werden kann. Sie haben untersucht, wie sich die sozialen Ausgaben unter dem Kürzungsdruck verändern ...**

Nicht die sozialen Ausgaben, sondern die sozialen Investitionen: Bildungsausgaben, Familienpolitik, Qualifikationsmaßnahmen für Arbeitsuchende, Forschung und Entwicklung. Wir sprechen hier von weichen Investitionen, im Unterschied zur harten Infrastruktur wie Straßen und öffentlichen Gebäuden. In den reichen Ländern wird der weitere Ausbau der harten Infrastruktur nicht mehr wesentlich zur Steigerung des Wirtschaftspotenzials beitragen können. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung berücksichtigt bislang aber nur solche Investitionen.

Deshalb haben wir die Haushaltsaufstellungen nach Posten durchkämmt, die wir, nach einer moderneren Klassifikation, ebenfalls als Investitionen bezeichnen würden, aber eben als weiche Investitionen. Dass wir mit unserer Auswahl nicht ganz danebenliegen können, zeigt sich, wenn man die Daten über einen längeren Zeitraum betrachtet: Die von uns erhobenen weichen Investitionen verhalten sich im Zeitverlauf genauso wie die physischen Investitionen. Beide gehen zurück, wenn man anfängt, die Haushalte zu konsolidieren.

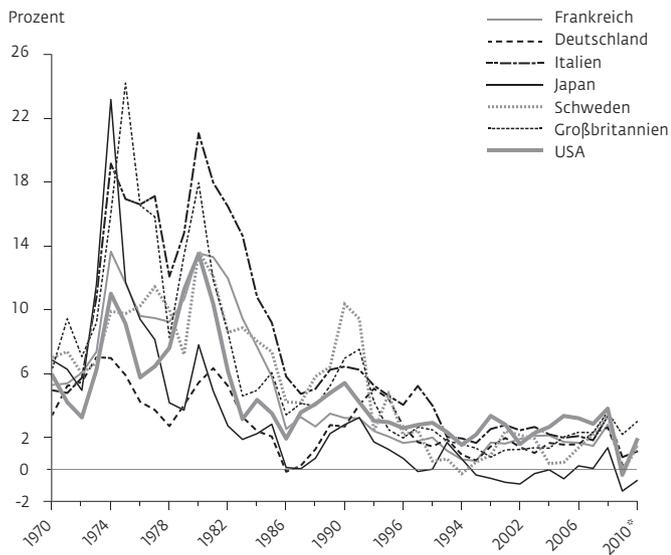
**Sie ziehen daraus den Schluss, dass die Politik in eine Art Teufelskreis gerät. Wenn die Regierung kürzen muss, verliert sie Gestaltungsmacht und kann immer weniger als Anwältin des Kollektivinteresses auftreten. Dementsprechend schwindet die Legitimation der Politik – und mit der Legitimation das Interesse der Bürger. Tendenziell entsteht eine Situation, in der diejenigen, die es sich leisten können, selbst für ihre Interessen sorgen, etwa indem sie privat für ihr Alter vorsorgen – und der Rest sehen muss, wo er bleibt.**

#### Krisen des demokratischen Kapitalismus am Beispiel der USA



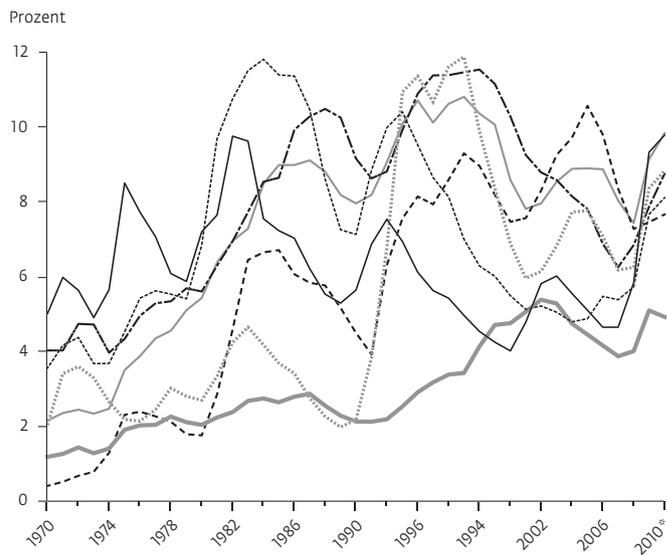
Bis zu Beginn der 1980er-Jahre wurden etwa in den USA Zuwächse bei Einkommen und staatlichen Einnahmen teilweise durch Inflation erzielt. Nachdem diese eingedämmt wurde, wuchs zunächst die Staatsverschuldung, über die der Staat die bestehenden gesellschaftlichen Ansprüche weiter befriedigte. Als er diese Politik beendete und die Finanzmärkte deregulierte, nahm die private Verschuldung zu, die schließlich zur Finanzkrise von 2008 führte. In deren Folge stieg auch die Staatsverschuldung wieder dramatisch an.

Inflationsraten in sieben Industrienationen



(Quelle: OECD Economic Outlook Database No. 87.) ° Schätzung

Arbeitslosenraten in sieben Industrienationen



° Schätzung

In den meisten Industrienationen stieg die Inflation bis zu Beginn der 1980er-Jahre stark an (links), nicht zuletzt weil die Gewerkschaften in den Jahrzehnten zuvor teils deutliche Lohnsteigerungen durchgesetzt hatten. Infolge der Inflation wuchs die Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1980er-Jahre jedoch deutlich (Mitte). Um diesem Anstieg zu begegnen, einigten sich die Tarifpartner auf moderate Einkommenszuwächse, dank derer die Preissteigerung eingedämmt wurde. Mit kleineren Lohnzuwächsen sank jedoch der Einfluss der Gewerkschaften. Das lässt sich an der Zahl der durchschnittlichen Streiktage pro 1000 Arbeitnehmern erkennen (rechts).

Wir haben in der Tat ein Verteilungsproblem. Eine öffentliche Bildungspolitik in einer Demokratie muss immer den Anspruch haben, die Startbedingungen der Bürger der nächsten Generation so weit wie möglich auszugleichen. In dem Maße, wie sie das nicht mehr zu tun vermag, schwindet auch ihre Legitimität. Aber es kommt noch etwas Weiteres hinzu. Wenn es stimmt, dass die Zukunft der reichen Gesellschaften von Faktoren wie Ausbildung, sozialer Integration und Lernfähigkeit abhängt, dann müssten die Schlüsselinvestitionen für die Zukunft ja genau in diesen Bereichen liegen. Kürzt man nun in einer Phase der Haushaltskonsolidierung genau hier, so löst man vielleicht kurzfristig das Vertrauensproblem an den Finanzmärkten, während man auf lange Sicht das Wohlstandspotenzial der Volkswirtschaft schädigt.

**In einer Langzeitanalyse zeigen Sie, inwiefern die Sparpolitik, die sich gegenwärtig mit den beschlossenen Schuldenbremsen ankündigt, zu einer ganzen Serie von Krisen des Kapitalismus gehört, die in vielen Ländern nach den mehr oder weniger gleichen Mustern verlaufen sind.**

Die erste Krise oder der erste Wendepunkt war der deutliche Anstieg der Inflation,

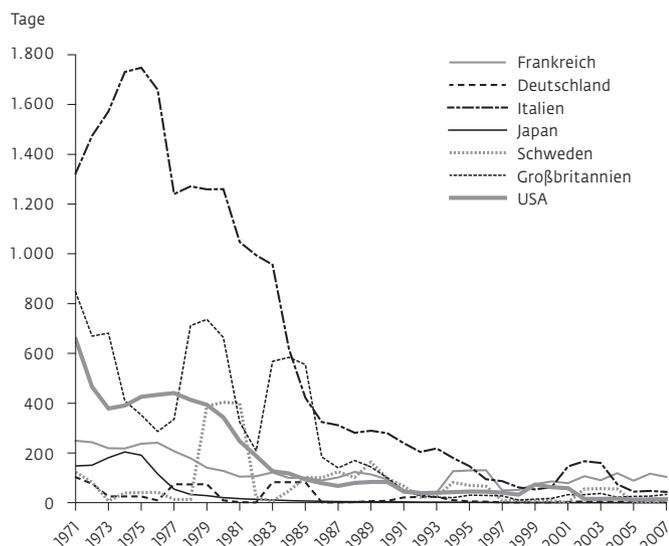
den man in den demokratischen Ländern Ende der 1960er-Jahre beobachten konnte. Die Inflation war eine politische Reaktion auf zurückgehendes Wirtschaftswachstum – sie stellte einen Weg dar, um dem durch damals mächtige Gewerkschaften ausgeübten Lohndruck stattzugeben, ohne dass Gewinne, Investitionen und Beschäftigung kurzfristig darunter leiden mussten. Mit steigenden Löhnen nahmen zugleich – bei progressiver Besteuerung – die Staatseinnahmen zu.

Längerfristig ist Inflation allerdings ein Problem selbst für die Beschäftigung. Anfang der 1980er-Jahre wurde sie deshalb weltweit bekämpft und beendet. Stattdessen stieg die Staatsverschuldung, weil die Staaten bei Wegfall der kalten Progression nun viele der Ansprüche abdecken mussten, die bis dahin durch – inflationstreibende – Lohnerhöhungen abgedeckt worden waren. Auch dies funktionierte nur begrenzt. Als die Zinszahlungen für die aufgenommenen Schulden zunehmend selbst zu einem wichtigen Haushaltsposten wurden, begann in den 1990er-Jahren eine weltweite Phase der Haushaltskonsolidierung. In einer Reihe von Ländern wurden die dadurch verursachten Nachfrageausfälle und Einkommensverluste durch Deregulierung der

Finanzmärkte ausgeglichen, die eine zunehmende Verschuldung des Privatsektors ermöglichte. Deutschland war hier, zum Teil wegen der Wiedervereinigung, ein Sonderfall. Es konsolidierte erst spät, und die Verschuldungsbereitschaft der Angelsachsen und, interessanterweise, der Skandinavier fehlt hier.

Im Zuge dieser Entwicklung haben sich auch die Arenen der politischen Auseinandersetzungen verändert. Von der Lohn- und Tarifpolitik verlagerten sich die Verteilungskonflikte zunächst auf die staatliche Haushaltspolitik. Mit der Beendigung der Inflation fiel eine Schwächung der Gewerkschaften zusammen, und mit der Konsolidierungspolitik in Bezug auf die öffentlichen Haushalte verringerte sich der Spielraum für eine Umverteilungspolitik. In diesen Zusammenhang gehören Clintons Reform der Sozialhilfe ebenso wie unsere Hartz-Reformen. Heute nun haben sich Auseinandersetzungen über Ausmaß und Grenzen staatlicher Gestaltungspolitik in die Finanzmärkte und die internationale Finanzdiplomatie verlagert. Gewerkschaftsmitglieder oder Wähler reden hier nur noch am Rande mit, wenn überhaupt. Über die Zeit wurde so staatliche Politik immer mehr gegen demokratischen Druck von unten isoliert.

## Streikvolumen in sieben Industrienationen



(Quelle: ILO Labour Statistics Database, OECD Labour Force Statistics; own Force Statistics; own calculations.)



### Ist es politisch rational, wenn sich gegenwärtig so gut wie alle Parteien für die gemeinsame Haftung für Schulden im Euro-Raum positionieren?

Es weiß ja niemand, welche Lösung funktionieren wird. Tatsächlich wird die gegenwärtige Politik in Deutschland stark durch den Druck der Exportsektoren, Unternehmen und Beschäftigte, bestimmt, die ein Interesse an der Erhaltung des Euro haben, damit sie weiterhin zu stabilen Bedingungen exportieren können. Im Klartext kann man so etwas den Wählern natürlich nicht verkaufen: „Wir müssen die Griechen dazu bringen, die Renten ihrer Kleinverdiener zu kürzen, damit ihre Großverdiener weiter BMWs kaufen können.“

Also muss der Euro propagandistisch möglichst untrennbar mit der Sache des Friedens und der Völkerverständigung verbunden werden. „Scheitert der Euro, so scheitert Europa!“ Ein rätselhafter Satz – und immer rätselhafter, je länger man über ihn nachdenkt. Würde ohne den Euro das gemeinsame kulturelle Erbe – die Idee der Demokratie, die Europa so einzigartig machende Vielfalt der Sprachen, Traditionen und Lebensformen – verschwinden? Was wir sehen, ist, dass im Gegenteil mit dem Euro die Konflikte zwischen den Völkern Europas dramatisch zunehmen. Das ist ja auch kein Wunder bei dem, mit Verlaub, Irrsinnprojekt, wonach Brüssel oder Berlin über Jahrzehnte die öffentlichen Haushalte Griechenlands oder Italiens überwachen und den Leuten dort sa-

gen sollen, was sie sich leisten dürfen und was nicht. Wie soll denn das im Ernst funktionieren, ohne dass wir uns aufewig verhasst machen?

Meiner Meinung nach werden wir über kurz oder lang über ein neues Währungssystem für die Staaten Europas nachdenken müssen, das der Heterogenität der europäischen Volkswirtschaften Rechnung trägt. Das bedeutet die Wiederherstellung der Möglichkeit einer geordneten Abwertung nationaler Währungen in Fällen, in denen anders die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht zurückgewonnen werden kann. Es gibt kein Beispiel für eine Währungsunion, die intern so heterogen ist wie die des Eurolandes, außer vielleicht die zwischen der Lombardei und Sizilien.

Heute gibt es für die schwächeren Länder in der Währungsunion nur noch den Weg in das, was man innere Abwertung nennt: Lohn- und Rentenkürzungen, die brutale Durchsetzung des ganzen neoliberalen Anpassungsprogramms in kürzester Zeit. Dazu muss eine Regierung ihrer Bevölkerung praktisch den Krieg erklären; wollen wir, dass die EU die Regierungen der betreffenden Länder dazu zwingt? Und selbst wenn das gelänge, was ich bezweifle: Es würden auf Jahrzehnte Transferzahlungen von Norden nach Süden – „Marshallpläne“, „Wachstumsprogramme“, „Strukturhilfen“, in welcher Verkleidung auch immer – fällig, die man den Wählern der Nordländer erst noch verkaufen müsste – und das in einer Zeit schrumpfender Haushalte wegen selbst auferlegter Schuldenbremsen. ◀

### AUF DEN PUNKT GEBRACHT

- Die Regierungen verlieren Gestaltungsspielraum, weil immer mehr Ausgaben vor allem für die sozialen Sicherungssysteme gebunden sind und sie wegen der Schuldenbremse ihre Einnahmen nicht erhöhen können.
- Im Zuge von Haushaltskürzungen werden zunehmend weiche Investitionen in Bildung, Familienpolitik, Qualifikationsmaßnahmen für Arbeitssuchende, Forschung und Entwicklung gestrichen, was das Wohlstandspotenzial reicher Volkswirtschaften schädigt.
- Verteilungskonflikte haben sich zunächst von Tarifeinsetzungen in die Verhandlungen über die öffentlichen Haushalte verlagert. Heute finden Auseinandersetzungen über Ausmaß und Grenzen staatlicher Gestaltungspolitik in den Finanzmärkten und in der internationalen Finanzdiplomatie statt. Gewerkschaften und Wähler reden hier nur noch am Rande mit.