

Wolfgang Streeck

Die Krise der Staatsfinanzen: Demokratieversagen? Kapitalismusversagen!¹

Zusammenfassung

Die gegenwärtige Krise der Staatsfinanzen geht nicht, wie von der Public Choice-Theorie suggeriert, auf ein Versagen der Demokratie zurück. Vielmehr ist sie eine Begleiterscheinung des langen Abschieds des westlichen Kapitalismus von seiner Keynesianischen Wachstums- und Wohlfahrtsphase und geht mit langfristigen Verteilungsverlusten breiter Teile der Bevölkerung in den kapitalistischen Demokratien einher. Akut wurde sie nicht durch überzogene Forderungen von Wählern und politischen Parteien, sondern durch den Zusammenbruch der globalen Finanzmärkte. Vielfältige, auch national unterschiedliche *unmittelbare* Ursachen der Fiskalkrise stehen in Zusammenhang mit einer allgemeinen *letzten* Ursache, dem säkularen Rückgang der Wachstumsdynamik und damit der sozialen Integrationsfähigkeit des sich liberalisierenden Kapitalismus.

Abstract

The Fiscal Crisis of the State: It's Capitalism, not Democracy!

Unlike what public choice theory suggests, the current fiscal crisis was not caused by a failure of democracy. Rather it is part of the long departure of Western capitalism from its postwar period of growth and shared prosperity. Rising fiscal deficits coincided with long-term distributional losses of broad segments of the population. It was not excessive claims of voters and political parties that made the crisis break out, but the collapse of liberated global financial markets. Multiple proximate causes are found to be related to one ultimate cause, the secular decline of the growth dynamic of neoliberal capitalism and its capacity for social integration.

I.

Die gegenwärtige Krise der Staatsfinanzen ist kein zufälliges Ereignis, sondern der bisherige Höhepunkt einer seit Jahrzehnten in Gang befindlichen Entwicklung. In erster Annäherung geht es bei dieser um einen säkularen Wandel vom Steuer- zum Schuldenstaat und von dort zu dem, was ich den *Konsolidierungsstaat* nenne.² Sichtbarster Ausdruck ist die seit den 1970er Jahren kontinuierlich steigende Staatsverschuldung (Schaubild 1), beschleunigt durch die Krise von 2008 und verbunden mit einem Vertrauensverlust der Staaten bei den „Märkten“ und einem daraus resultierenden Druck zu dauerhafter fiskalischer Konsolidierung. Auffällig ist, dass dieser Verlauf nahezu allen kapitalistisch-demokratischen Gesellschaften gemeinsam ist, über die verschiedenen sogenannten „Kapitalismustypen“ hinweg und offenbar unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen nationalen Regierungen.

Eine so mächtige allgemeine Tendenz lässt sich nicht isoliert verstehen, etwa mit Hilfe einer spezialisierten, also kontextblinden Theorie der Staatsfinanzen. Sie ist auch nicht

mit den Mitteln der vergleichenden Politikforschung zu erfassen, also durch multivariate Kausalanalysen der zu einem gegebenen Zeitpunkt zu beobachtenden Unterschiede zwischen vorgeblich voneinander unabhängigen Einzelfällen. Ebenso wenig wird sie sich durch technokratische Reparaturen aufhalten oder gar wenden lassen, welcher Art diese auch sein mögen. Vielmehr liegt es nah, sich an Schumpeters Forderung von 1918 nach einer *Soziologie der öffentlichen Finanzen* zu erinnern (Schumpeter 1953 [1918]), die diese als Hauptbuch der sozialen und politischen Verhältnisse ebenso wie als gestaltenden Faktor innerhalb derselben hätte behandeln sollen. (Das von Schumpeter skizzierte Forschungsprogramm blieb aus Gründen, denen hier nicht nachzugehen ist, weitgehend unausgeführt.) So eingebettet in ihren gesamtgesellschaftlichen und historischen Zusammenhang erscheint die gegenwärtige Krise der Staatsfinanzen mitsamt dem beginnenden Umbau des Staatensystems hin zum Konsolidierungsstaat als *ein Ausdruck unter anderen* eines sehr viel umfassenderen Transformationsprozesses: als Moment des weltweiten Zerfalls oder, was dasselbe ist, der Liberalisierung des sozial regulierten keynesianisch-demokratischen Wachstumskapitalismus der Nachkriegszeit.

Schaubild 1: Staatsschulden in Prozent des Sozialprodukts, ausgewählte OECD-Länder, 1970-2010



Länder im ungewichteten Durchschnitt: Österreich, Belgien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Schweden, Großbritannien, USA.

II.

Ich beginne, indem ich darlege, warum eine weitverbreitete Erklärung der Fiskalkrise in die Irre führt. Ich meine die Theorie des „Demokratieversagens“, die die Erschöpfung der öffentlichen Finanzen auf maß- und verantwortungslose Selbstbereicherung einer von zu viel

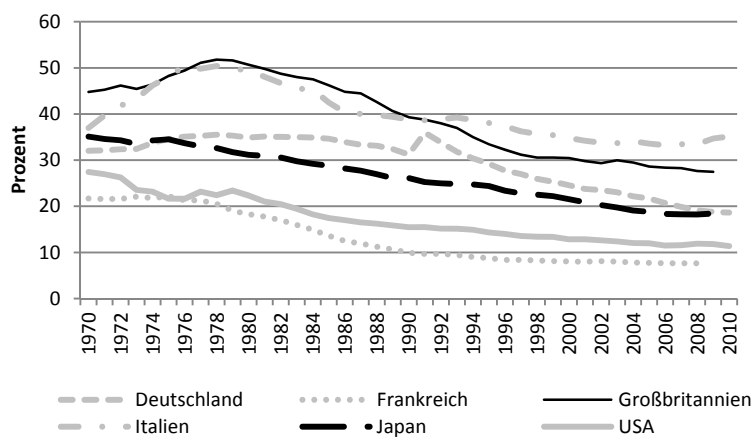
Demokratie ermächtigen und enthemmten Wähler- und Politikerschaft zurückführt.³ Die Theorie hat zahlreiche Varianten, die aber immer auf dasselbe hinauslaufen: Politiker und politische Parteien sind opportunistische, kollektiv gewissenlose Maximierer ihres eigenen Nutzens (so unter dem Markenzeichen des „Public Choice“); Wähler sind kurzsichtig oder gar blind oder zu gierig und jedenfalls unfähig, ihr eigenes langfristiges Interesse zu erkennen (die Theorie der „rationalen Erwartungen“ gilt offenbar nur für Börsenspekulanten); gesunde Staatsfinanzen sind kollektive Güter, zu denen beizutragen niemand einen „Anreiz“ hat (laut der „Theorie kollektiven Handelns“ mit ihrer „tragedy of the commons“); usw. usw. Allen Theorievarianten ist gemeinsam, dass sie einerseits an einen populären Zynismus gegenüber der Politik appellieren, wie er etwa in den Kommentarspalten der Internet-Ausgaben der Tagespresse dauerhaft zu sintflutartigem Ausdruck kommt (im Sinne der Selbstbeschreibung von „Public Choice“ als „politics without romance“ (Buchanan 1979), und andererseits an eine zutiefst protestantische Bußbereitschaft der Bevölkerung: „Wir“ haben uns nicht beherrschen können, oder beherrschen lassen wollen, und haben infolgedessen zu gut, nämlich „über unsere Verhältnisse“ gelebt – eine Rhetorik, die in katholischen Ländern deutlich weniger Durchschlagskraft entwickelt als in protestantischen.

Aus der Diagnose folgt die Therapie. Wenn die Krise der Staatsfinanzen auf zu viel Demokratie zurückzuführen ist – genauer: auf zu viel Einfluss demokratisch-elektoraler Politik auf fiskalisch folgenreiche politische Entscheidungen – dann kann und muss sie dadurch behoben werden, dass letztere so gut wie möglich gegen erstere abgeschirmt werden. Das Zauberwort hierfür heißt „institutionelle Reformen“. Während der ersten Konsolidierungswelle in den 1990er Jahren, als sich die neoliberale Wirtschaftstheorie in Gestalt der sogenannten „Neuen Politischen Ökonomie“ daran machte, für Regierungen und internationale Organisationen Vorschläge zum Abbau der Schuldenberge zu erarbeiten, ging es um Maßnahmen wie die Stärkung der nationalen Finanzministerien und die Entmachtung der Parlamente und Parlamentsfraktionen.⁴ Heute setzt man, zumindest in Europa, zusätzlich oder gar vor allem auf eine Ermächtigung supranationaler Behörden zum „Durchregieren“ in bestimmte Nationalstaaten. Ich kann auf die hierfür mit erstaunlicher Umschlagsgeschwindigkeit in Umlauf gebrachten institutionellen Patenrezepte nicht eingehen und wende mich stattdessen der sie informierenden Theorie zu.

Wenn die Theorie des Demokratieversagens den kontinuierlichen Anstieg der Staatsverschuldung seit den frühen 1980er Jahren erklären soll, müsste sich für die fragliche Periode ein ähnlich kontinuierliches Anwachsen des demokratischen Drucks auf Staaten und Regierungen finden lassen – des Drucks insbesondere von unten, gemäß der Annahme, dass die Mehrzahl der Bevölkerung eher an höheren, die „besserverdienende“ Minderheit dagegen an niedrigeren Staatsausgaben interessiert ist.⁵ Zumindest dürfte dieser Druck nicht schwächer geworden sein. Genau dies aber ist offenbar der Fall. Alle verfügbaren Indikatoren politischer Mobilisierung und demokratischer Partizipation gehen seit den 1980er Jahren zurück, parallel zum Anstieg der Staatsverschuldung und wiederum in erstaunlicher Uniformität über sämtliche „Spielarten des Kapitalismus“ hinweg. So nimmt die gewerkschaftliche Organisation seit etwa drei Jahrzehnten überall ab (siehe Schaubild 2 für sechs ausgewählte Länder der OECD-Welt), und verspätet sogar in einem gewerkschaftlichen Ausnahmeland wie Schweden, wo der Organisationsgrad seit Mitte der 1990er Jahre von knapp 90 auf unter 70 Prozent gesunken ist. Gleichzeitig sind Streiks als Mittel wirtschaftlicher und politischer Machtausübung von unten in der gesamten westlichen Welt Anfang der 1980er Jahre schlagartig so gut wie vollständig verschwunden. Und was demokratische Partizipation im engeren politischen Sinne angeht, so lässt sich seit den 1970er Jahren ein kon-

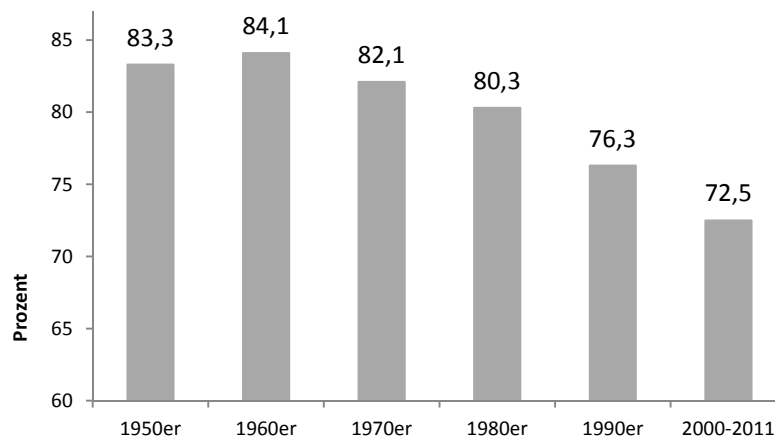
tinuierliches Abfallen der Beteiligung an Parlaments- und anderen Wahlen beobachten (Schaubild 3). Dabei entfällt, wie neuere Untersuchungen zeigen, der Löwenanteil des Rückgangs auf Wähler am unteren Rand der Einkommensverteilung, die offenbar aufgehört oder nie angefangen haben, von demokratischer Politik eine Verbesserung ihrer Lebenssituation zu erwarten (Schäfer 2012; Schäfer/Streeck 2013).

Schaubild 2: Gewerkschaftliche Organisationsgrade, sechs Länder, 1960-2010



Quelle: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies: ICTWSS Database 3, May 2011

Schaubild 3: Beteiligung an nationalen Parlamentswahlen, 1950er bis 2000er Jahre

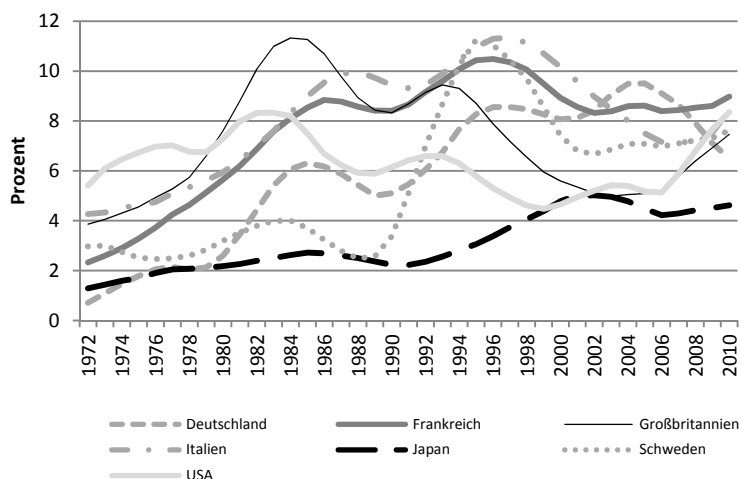


Länder: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA

Quelle: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Voter Turnout Database

Die langfristige Schwächung dessen, was im angelsächsischen Sprachraum als *popular democracy* bezeichnet wird – und damit der Art von Demokratie, die der Theorie des Demokratieversagens zufolge für die zerrütteten Staatsfinanzen verantwortlich zu machen wäre – lässt sich auch an der veränderten Lebenssituation breiter Bevölkerungsgruppen erkennen. In allen reichen kapitalistischen Gesellschaften hat seit Anfang der 1970er Jahre die Arbeitslosigkeit (Schaubild 4) zugenommen, bemerkenswerterweise parallel zum Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft. Dies gilt längst auch für Schweden, das einstige Musterland der Vollbeschäftigung, dessen Regierung sich nun schon seit fast zwei Jahrzehnten mit einer Sockelarbeitslosigkeit zwischen sechs und acht Prozent abgefunden hat (Mehrtens 2013). Die zeitgleich gegen den oft heftigen, am Ende aber stets erfolglosen Widerstand breiter Kreise der Bevölkerung weltweit durchgesetzten Reformen des Sozialstaats und der Arbeitsmärkte, mit dem Ziel einer „Aktivierung“ bzw. Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft einerseits und einer „Flexibilisierung“ bzw. Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse andererseits, haben an der Verfestigung der Unterbeschäftigung am unteren Rand der Gesellschaft nur wenig geändert. Auch sie nahmen je nach Land und lokalen Voraussetzungen unterschiedliche Formen an; immer jedoch verliefen sie in dieselbe Richtung, wie zum Beispiel Clintons *end of welfare as we know it* und Schröders Hartz IV-Gesetzgebung.

Schaubild 4: Arbeitslosigkeit, sieben Länder 1970-2010, gleitender Durchschnitt (fünf Jahre)



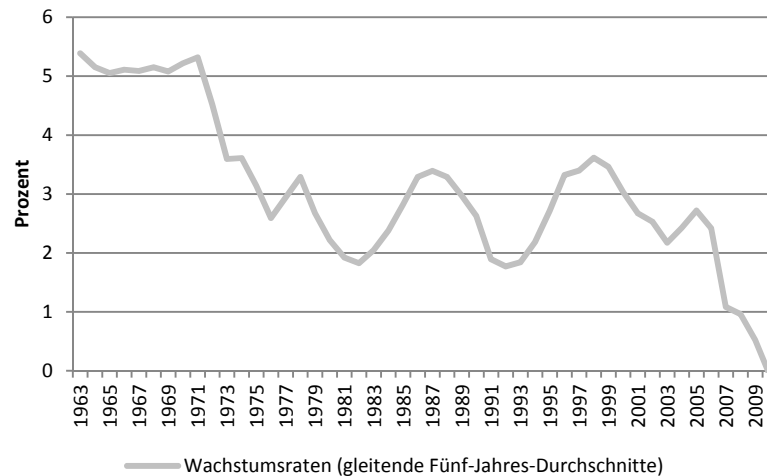
Quelle: OECD Economic Outlook No. 92

III.

Die Koinzidenz des jahrzehntelangen Aufbaus von Staatsschulden mit politischer Demobilisierung der am stärksten auf demokratische Umverteilung angewiesenen Gruppen bei gleichzeitiger Verschlechterung ihrer Lebensverhältnisse lässt es zweifelhaft erscheinen,

dass die Krise der öffentlichen Finanzen in den reichen Gesellschaften der Gegenwart auf demokratische Übermacht oder demokratischen Übermut von Wählern und Gewählten zurückzuführen ist. Ich möchte statt dessen vorschlagen, den Übergang vom Steuer- über den Schulden- zum Konsolidierungsstaat als Folge und Symptom eines Versagens nicht der *Demokratie*, sondern des *Kapitalismus* zu erklären – genauer, eines langfristigen und nach wie vor in Gang befindlichen Abrückens des Nachkriegsregimes des demokratischen Kapitalismus von seinen konstitutiven *Fortschrittsversprechen*. Diese gruppierten sich bekanntlich um eine neo-kapitalistische, Keynesianische „Friedensformel“, in deren Mittelpunkt durch staatliches Eingreifen gesichertes stetiges Wirtschaftswachstum bei politisch garantierter Vollbeschäftigung stand, aus dem eine ebenso stetige Hebung der Lebensverhältnisse der breiten Massen sowie deren laufend auszubauende Sicherung gegen die Unberechenbarkeiten des Marktes bestritten werden sollten. Historisch war das Versprechen sozialen Fortschritts dieser Art in den Nachkriegsgesellschaften des „Westens“ die Voraussetzung für einen Gesellschaftsvertrag, der die seinerzeit alles andere als selbstverständliche Erneuerung dessen einschloss, was man zugespitzt als den *kapitalistischen Jagdschein* bezeichnen könnte. Diese *Konditionierung* der Bereitschaft einer Überzahl von Nichtkapitalisten, ihr wirtschaftliches und gesellschaftliches Schicksal einem *Spiel nach kapitalistischen Regeln* anzuvertrauen, ist auch heute noch relevant, selbst wenn sich niemand mehr an die „Stunde Null“ erinnert. Nur solange nämlich überzeugend erklärt werden kann, warum jemand auch dann vom Kapitalismus profitiert, wenn er selber von der Jagd auf Profite ausgeschlossen bleibt, kann auf die Stabilität dessen halbwegs Verlass sein, was *John Dunn* als *order of egoism* bezeichnet hat (*Dunn 2005*).⁶

Schaubild 5: Jährliche Wachstumsraten ausgewählter OECD-Länder, 1963-2010

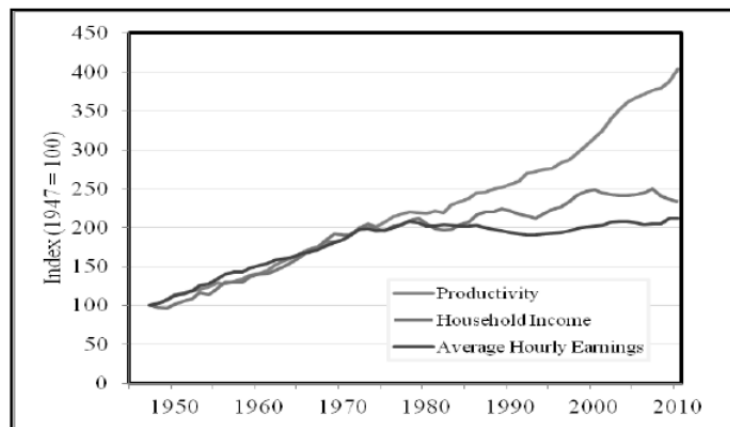


Länder im ungewichteten Durchschnitt: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA. Ab 1967: einschließlich Dänemark und Schweiz; ab 1971: einschließlich Griechenland

Quelle: OECD Economic Outlook No. 92

Gemessen an der historischen und systemischen Geschäftsgrundlage des demokratischen Kapitalismus nach dem Zweiten Weltkrieg lassen sich die Jahrzehnte nach der „Sattelzeit“ (Reinhart Koselleck) um 1970 nur als eine Ära zunehmenden *Kapitalismusversagens* beschreiben. Dieses äußerte sich zunächst in einem allgemeinen langfristigen Rückgang des Wirtschaftswachstums (Schaubild 5), interessanterweise parallel zum Anstieg der Staatsverschuldung. Gleichzeitig nahm in allen westlichen Ländern nicht nur die Arbeitslosigkeit zu, sondern auch die soziale Ungleichheit – und wiederum selbst im Musterland des Sozialkapitalismus, Schweden.⁷ Die dramatischste Ausprägung dieser Entwicklung findet sich in den Vereinigten Staaten, wo gegen Mitte der 1970er Jahre die für die Nachkriegszeit charakteristische Kopplung der Löhne und Haushaltseinkommen an den Prosperitätsfortschritt dauerhaft abbrach (Schaubild 6). Hatte bis dahin eine wachsende Wirtschaft für einen im Gleichtakt wachsenden Wohlstand der breiten Masse der Bevölkerung gesorgt, so stagnierten von nun an die Löhne, während und obwohl die Produktivität weiter im selben Tempo wie vorher zunahm. (Soweit die Haushaltseinkommen wuchsen, geschah dies aufgrund zunehmender Erwerbstätigkeit der Ehefrauen, also der Abgabe von mehr und mehr Zeit an den Arbeitsmarkt, mit weitreichenden Folgen für die soziale Lebenswelt; siehe Jürgens 2010.)

Schaubild 6: USA: Der gebrochene Sozialvertrag



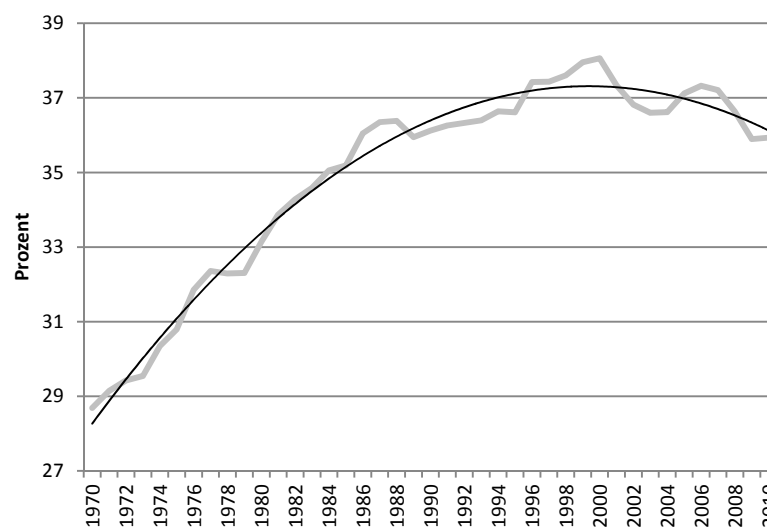
Aus: Kochan, Thomas A., 2012: Resolving the Human Capital Paradox: A Proposal for a Jobs Compact. Policy Paper, Nr. 2012-011. Kalamazoo, Mich.: W.E. Upjohn Institute for Employment Research

Ein weiterer Aspekt des Versagens des Kapitalismus gegenüber seinen demokratischen Legitimationsbedingungen bestand und besteht darin, dass seine Steuerbarkeit immer weiter abnahm. Dieser Trend hat viele Facetten, die sich nur schwer in einfachen Maßzahlen zusammenfassen lassen. Insgesamt dürfte aber nicht mehr strittig sein, dass wachsender Steuerwettbewerb im Zuge der sogenannten „Globalisierung“, mit den von dieser eröffneten Möglichkeiten weltweiter Mobilität, überall auf die Spitzensätze der Einkommens- und Körperschaftssteuer drückt und zahlreiche Länder zu „Steuerreformen“ mit dem Ziel einer Entlastung hoher und Kapitaleinkommen veranlasst hat. Soweit dadurch entgangene öffentliche Einnahmen durch andere Steuerarten ersetzt werden mussten, führte dies zu einer Verlagerung der Besteuerung auf Arbeitseinkommen und Konsum sowie zu einer Verschiebung

der Abgabenstruktur hin zu den Sozialbeiträgen. Als Folge wurden und werden die nationalen Steuersysteme in der Tendenz immer degressiver (*Genschel/Schwarz 2013; Schratzenstaller 2013*). Zumindest in den letzten Jahren ist darüber hinaus OECD-weit ein Rückgang des *Gesamtniveaus* der Besteuerung (Schaubild 7) zu beobachten, der immer neue Löcher in die öffentlichen Haushalte riss, allen gleichzeitig stattfindenden Ausgabenkürzungen zum Trotz. Krasse Beispiele sind die Reagansche Steuerreform nach 1980, die *Bush tax cuts* nach 2001 und die Steuerreform der ersten Regierung Schröder, ohne die die jeweiligen Staatshaushalte auf Jahre hinaus mehr oder weniger ausgeglichen gewesen wären. Im Übrigen hat vor allem die amerikanische Politik seit Reagan die Kunst, Steuersenkungen zur strategischen Erzeugung von Defiziten einzusetzen, die dann zur Rechtfertigung immer neuer Ausgabenkürzungen dienen, zur Perfektion gebracht.⁸

Steuereinnahmen und Staatsverschuldung hängen offenkundig eng zusammen. Auch wenn davon bemerkenswerterweise nur selten die Rede ist, können staatliche Haushaltslücken nicht nur auf hohe Ausgaben, sondern auch auf niedrige Einnahmen zurückgehen, ebenso wie sie nicht nur durch *Ausgabenkürzungen*, sondern auch durch *Einnahmesteigerungen* geschlossen werden können, oder doch könnten. Tatsächlich spricht einiges dafür, dass der Beginn der Staatsverschuldung in den 1980er Jahren mindestens ebenso viel mit stagnierenden Einnahmen („Steuerwiderstand“) zu tun hatte wie mit steigenden Ausgaben: waren bis dahin Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen gleichmäßig gestiegen, so blieben nun, nach dem Ende der Wachstumsphase, die ersteren hinter den letzteren zurück, bis in der ersten Konsolidierungsphase in den 1990er Jahren die Ausgaben tendenziell an die Einnahmen heran- bzw. auf sie herunter geführt wurden.

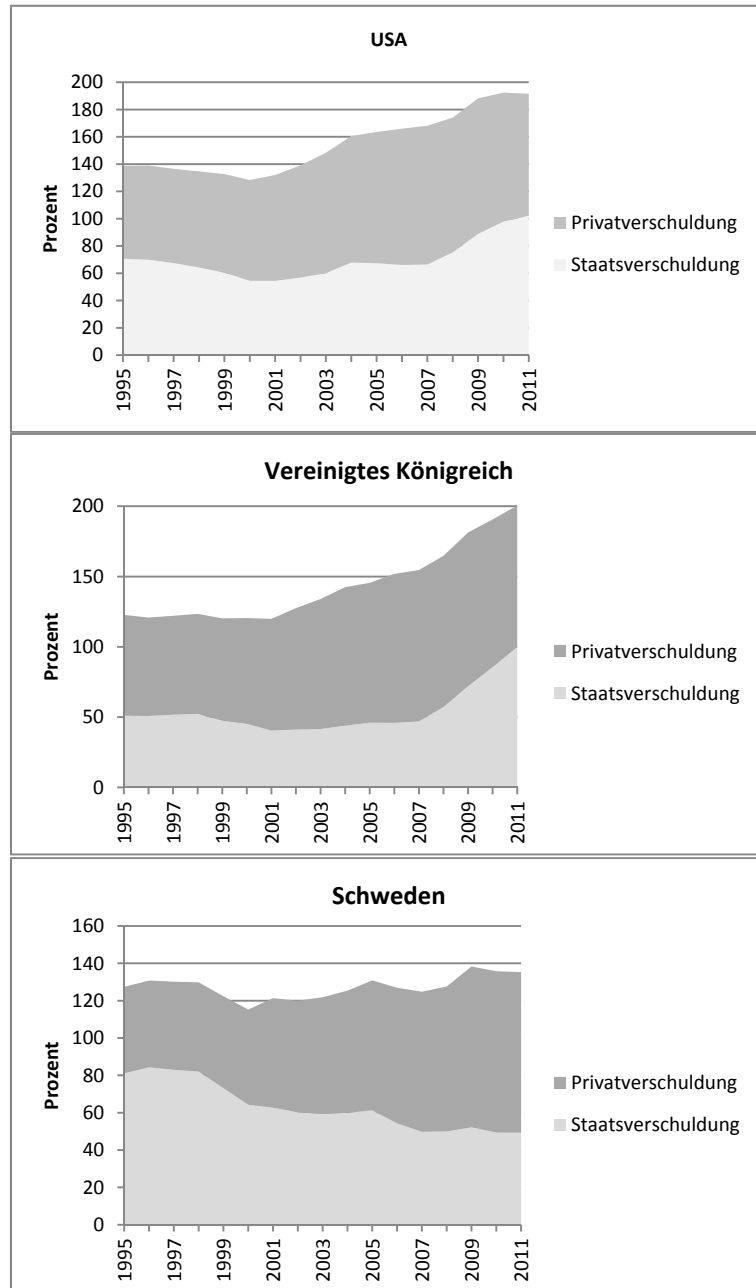
Schaubild 7: Steuereinnahmen in Prozent des Sozialprodukts, ausgewählte OECD-Länder, 1970-2010



Länder im ungewichteten Durchschnitt: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA.

Quelle: OECD Revenue Tax Database

Schaubild 8: Öffentliche und private Verschuldung, USA und Vereinigtes Königreich, 1995 bis 2008



Quelle: OECD Economic Outlook No. 92

Die sinkende Besteuerung am oberen Rand der kapitalistischen Wirtschaftsgesellschaft wirft die Frage auf, ob diese ihre geborenen Gewinner noch dazu anzuhalten vermag, ei-

nen fairen Anteil zu ihren Gemeinkosten beizutragen, von deren Begleichung die „Besserverdienenden“ am meisten profitieren. Auch dies betrifft den Gesellschaftsvertrag der Nachkriegszeit und die Fähigkeit und Bereitschaft des durch ihn unter Auflagen neu lizenzierten Kapitalismus, seinen sozialen Verpflichtungen nachzukommen. Es gibt Gründe zu vermuten, dass die gesellschaftlichen Betriebskosten einer sich dynamisch entwickelnden kapitalistischen Ökonomie steigen statt sinken – etwa in Gestalt wachsender Ansprüche des Produktionssystems an öffentlich finanzierte Forschung und Entwicklung, Ausbildung, Kinderversorgung, innere Sicherheit und die physische Infrastruktur.⁹ Zugleich aber hat wegen der gestiegenen Mobilität der Produktionsstätten die Verhandlungsmacht des Kapitals in dem, was in den letzten Jahrzehnten zu einem *Markt für Unternehmenssteuern* geworden ist, zugenommen. Damit ergibt sich die Möglichkeit einer Abwälzung wachsender Anteile an den wachsenden Gemeinkosten der kapitalistischen Produktionsweise auf den Rest der Gesellschaft, auch durch Privatisierung von Sektoren der bis dahin öffentlichen Daseinsvorsorge, mit weitreichenden verteilungspolitischen Konsequenzen. Die gestiegene öffentliche Schuldenlast lässt sich noch auf andere Weise als Folge eines Kapitalismusversagens erklären. Der Rückgang des Wachstums seit den 1970er Jahren bedeutete, wie gesagt, einen Bruch des für die demokratische Legitimation eines kapitalistischen Wirtschaftssystems grundlegenden Fortschritts- und Wohlstandsversprechens. Eine Zeitlang wurde der Umstand, dass die kapitalistische Wirtschaft nicht mehr zu „liefern“ vermochte, durch staatliches *deficit spending* ausgeglichen – wobei ein Gutteil der dazu aufgenommenen Schulden gebraucht wurde, um die infolge der Wachstumsschwäche gestiegenen Sozialausgaben abzudecken. (Die Alternative: kostensparende „Reformen“, brauchte anderthalb Jahrzehnte Zeit.) Die anschließende erste Welle der Haushaltskonsolidierung in den 1990er Jahren wurde, wiederum weltweit, von einer Deregulierung der Kapitalmärkte begleitet, die es den Bürgern ermöglichen sollte, stagnierende Einkommen, gekürzte Sozialleistungen und infolge der Privatisierung gestiegene Ausgaben durch Kreditaufnahme auszugleichen; der einschlägige politische PR-Euphemismus hierfür war „Demokratisierung des Kredits“. Für eine Weile konnte so, vor allem in den anglo-amerikanischen Ländern, die den Wachstumsverlust kompensierende Funktion der Staatsverschuldung auf staatlich lizenzierte und ermutigte Privatverschuldung verlagert werden (siehe Schaubild 8 für drei ausgewählte Länder). 2008 brach dann die auf diese Weise aufgebaute Verschuldungspyramide weltweit zusammen, und die über die Maßen gewachsenen Schulden der „Märkte“ mussten zur Wiederherstellung des allgemeinen „Vertrauens“ per *bailout* in Staatsschulden zurückverwandelt werden. Hinzu kamen präzedenzlos hohe, ebenfalls schuldenfinanzierte staatliche Aufwendungen zur Stimulierung des nunmehr gänzlich zum Stillstand gekommenen Wirtschaftswachstums, die jedoch mit dem Ziel einer Vertrauensbildung bei den Kapitaleignern durch Austerität kaum vereinbar erscheinen.

Schaubild 9a: Verbindlichkeiten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach Sektoren, USA 1970-2011

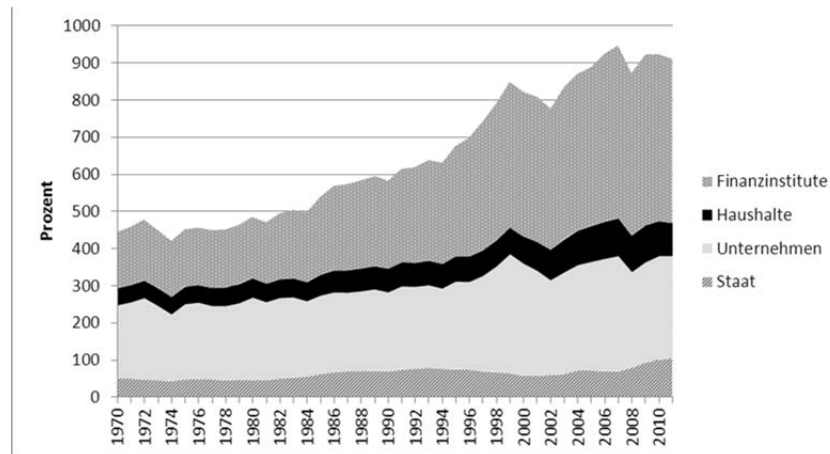
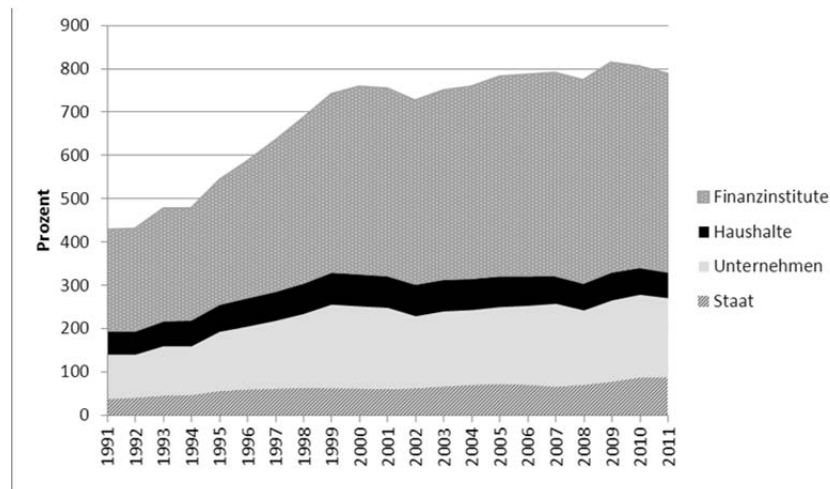


Schaubild 9b: Verbindlichkeiten in Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach Sektoren, Deutschland 1970-2011



Quelle: OECD National Accounts. Non-consolidated data.

Zusammenfassend wäre noch einmal darauf hinzuweisen, dass die wachsende soziale Ungleichheit und die sinkende Besteuerbarkeit der im engeren Sinne kapitalistischen Gesellschaftsfraktion in Zeiten abnehmenden Wirtschaftswachstums kaum auf ein Zuviel an Demokratie von unten verweisen. Viel plausibler lassen sie sich als Folge einer Inbesitznahme des politischen Prozesses von oben sowie politischer Resignation der immer größer gewordenen, von der Wohlstandsentwicklung abgehängten Gesellschaftsschichten erklären. Unter dieser Perspektive erscheint dann der weltweite Anstieg der Staatsverschuldung, später unterstützt und teilweise ersetzt durch steigende Verschuldung der privaten Haushalte und begleitet von einer kontinuierlich steigenden Gesamtverschuldung der reifen Industriegesellschaften im Zuge ihrer „Finanzialisierung“ (Schaubild 9), als temporär-

re, wenn man so will: pazifizierungspolitische Abpufferung eines *Kapitalismusversagens*, das sich am unteren Rand der Gesellschaft als stabile Sockelarbeitslosigkeit trotz immer weiter deregulierter Arbeitsmärkte, als stagnierende Einkommen auch dort, wo die Produktivität noch steigt, sowie als marktkonformer Rück- und Umbau des Sozialstaats bemerkbar macht – bis auch die Schuldenmacherei, ob als Lückenbüßer für fehlschlagende „Plusmacherei“ (Marx‘ Ausdruck für kapitalistisches Gewinnstreben) oder als Instrument zu ihrer Wiederankurbelung, an ihre Grenzen stößt und der sich herausbildende Konsolidierungsstaat seiner Bevölkerung die Kosten ihrer zeitweiligen politischen Anästhesie sozusagen per Privatliquidation in Rechnung stellt. Spätestens dann – also wahrscheinlich eher heute als morgen – wird bei denen, die Wirtschaft und Politik bestimmen, die Angst umgehen, dass die Abwicklung des Gesellschaftsvertrags des demokratischen Kapitalismus doch noch auf so etwas wie Widerstand stoßen könnte.

IV.

Was also sind die Ursachen der Krise der Staatsfinanzen in den reichen kapitalistischen Gesellschaften? Bedient man sich der bewährten Unterscheidung zwischen *proximate* und *ultimate causes* – also zwischen unmittelbaren und letzten Ursachen – so findet man eine komplexe Vielzahl zusammenwirkender, auch von Land zu Land unterschiedlicher kausaler Faktoren der ersteren Art, die jedoch alle auf eine umfassende Ursache der letzteren Art: nämlich den säkularen politisch-ökonomischen Niedergang des Nachkriegsregimes des demokratischen Kapitalismus, zurückverweisen. Von zentraler Bedeutung war der langfristige Rückgang des Wirtschaftswachstums seit dem Ende der 1960er Jahre, der den Kapitalismus außerstande setzte, legitimationspolitisch unverzichtbare Gegenleistungen für seine gesellschaftliche Lizenzierung zu erbringen – was, solange die politische Vollbeschäftigungsgarantie der Nachkriegszeit noch galt, eine weltweite Inflationswelle auslöste. Die anschließend am Anfang der 1980er Jahre durchgesetzte Stabilisierung der Währungen ging dann mit einem allgemeinen Anstieg der Arbeitslosigkeit einher, der die Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme sinken und ihre Ausgaben steigen ließ – letztere so lange, bis die Sozialstaaten nach einem politisch bedingten *time lag* von rund anderthalb Jahrzehnten geldsparenden „Reformen“ unterzogen werden konnten.¹⁰

Ebenfalls in den 1980er Jahren begannen die Steuereinnahmen zu stagnieren, wiederum aufgrund einer Vielzahl, auch von Land zu Land verschiedener unmittelbarer Ursachen. Arbeitslosigkeit und stagnierende Löhne – zunächst infolge der säkularen Schwächung der Gewerkschaften, dann zusätzlich wegen der Senkung des sozialpolitischen Reservationslohns – führten ebenso zu Mindereinnahmen wie wachsender Steuerwiderstand nach dem Ende der kalten Progression und mit dem Einsetzen der „Globalisierung“ und des mit ihr einhergehenden Steuerwettbewerbs. In der Folge kam es weltweit zu Steuerreformen mit dem Ziel einer Entlastung mobiler Produktionsfaktoren und hoher Einkommen. Dies erhöhte die Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten weiter, was zu immer größeren Schuldenbergen und entsprechend zunehmender Ungeduld auf Seiten der „Kapitalmärkte“ sowie ersten Konsolidierungsmaßnahmenführte. Letztere zielten, neben dem Umbau der sozialen Sicherungssysteme und zusammen mit Reformen fiskalpolitischer Institutionen, auf eine allgemeine Aufgabenentlastung des Staates, in Gestalt eines Rückzugs auf regulative Politik bzw. selbstregulierende Märkte bei möglichst weitgehender Privatisierung bisheriger Staatsaufgaben. Zugleich verstärkten die Furcht vor negativen Nachfrageeffekten und der

politische Wunsch, die von den Haushalten hinzunehmenden Einkommensausfälle zu verzögern oder zu verschleiern, bereits wirksame Tendenzen in Richtung auf eine Deregulierung der Finanzmärkte (die auch betrieben wurde, weil man sich von ihr, vor allem in den angelsächsischen Ländern, neue sektorale Wachstumsimpulse versprach). Die damit eröffneten Möglichkeiten für immer höhere private Verschuldung trieben die Gewinne der Finanzbranche in ungeahnte Höhen und kamen den Steuereinnahmen der Heimatländer der neuen *haute finance* zugute, waren aber auch Ursache der Finanzkrise von 2008.

Schließlich ist auf die von den Staaten *als governors of last resort* 2008 unternommene Rettung der Finanzwirtschaft vor sich selber und der Realwirtschaft vor der Finanzwirtschaft zu verweisen, die die Krise der Staatsfinanzen auf erhöhtem Niveau zurückbrachte, indem sie die faul gewordenen Schulden der Banken und privaten Haushalte verstaatlichte. Damit erneuerte und verstärkte sie paradoxerweise den Konsolidierungsdruck der „Märkte“ auf die Staaten. Diese sind heute aufgefordert, ihren Kreditgebern ihre langfristige schuldenpolitische Zahlungswilligkeit und -fähigkeit durch strukturelle Kürzungen ihrer Haushalte sowie durch rasche Wiederherstellung des Wirtschaftswachstums, in Umkehrung eines jahrzehntelangen Trends, glaubhaft zu machen. Weder für das eine noch für das andere, und schon gar nicht für beide auf einmal, gibt es Rezepte.

Anmerkungen

- 1 Beitrag zur 4. F.A.Z. Tendenzwende-Konferenz, „Neo-Liberalismus oder Neo-Etatismus: Wo liegen die Ursachen der aktuellen Krisen?“, Berlin, 15. und 16. November 2012.
- 2 Ich habe diesen Prozess nachgezeichnet in: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp, 2013. Siehe auch *Armin Schäfer und Wolfgang Streeck* (Hg.): *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity, 2013.
- 3 Für viele andere *Buchanan und Tullock*(1962).
- 4 Siehe etwa *Poterba und von Hagen* (1999).
- 5 Ich verstehe unter „Demokratie“ im Kontext der politischen Ökonomie des modernen Kapitalismus die Möglichkeit für eine Mehrheit von Bürgern und Wählern, Marktergebnisse mit politischen Mitteln im Sinne einer egalitäreren Verteilung zu korrigieren. Nicht jede politische Ordnung, die keine Diktatur „sachverständiger“ Ökonomen ist, ist schon deshalb eine Demokratie. Von Demokratie im Kapitalismus spreche ich nur dann, wenn mit ihr eine Suspendierung oder doch Abmilderung des freie Märkte regierenden Prinzips der kumulativen Bevorteilung – des „Matthäus-Effekts“ (*Merton* 1968) – verbunden ist: „Denn wer da hat, dem wird gegeben, dass er die Fülle habe; wer aber nicht hat, dem wird auch das genommen, was er hat“ (Matthäus 25, 29).
- 6 Meine Prämisse ist, dass Kapitalismus in einer demokratischen Gesellschaft nur dann bestehen kann, wenn er bestimmte Anforderungen erfüllt, die ihn, mit *Colin Crouch*, „*fit for society*“ machen. Deren Erfüllung muss durch politische Eingriffe in den Markt sichergestellt werden. Es mag sein, und vieles spricht dafür, dass dies nur ausnahmsweise möglich ist. Die *Golden Era* nach dem Zweiten Weltkrieg, in der „Wohlstand für alle“ (Ludwig Erhard) noch halbwegs glaubwürdig versprochen werden konnte, wäre dann eine solche Ausnahme gewesen. Heute, im Übergang zum Konsolidierungsstaat, geht es darum, einen neu normalisierten Kapitalismus vor der Demokratie zu schützen, indem diese auf ein kapitalismusverträgliches Maß zurückgeschnitten wird (*Streeck* 2013). Dies schließt ein gezieltes volkspädagogisches Herunterreden von Erwartungen sowohl an die wohlstandssichernde Kraft des Kapitalismus als auch an die Reparatur- und Umverteilungsfähigkeit demokratischer Politik ein, ist aber keineswegs darauf beschränkt. Auch ein von Demokratie befreiter Kapitalismus käme allerdings nicht ohne Politik aus – siehe das neoliberalisierte Chile des Generals Pinochet.
- 7 Dies betrifft sowohl die Einkommens- als auch die Vermögensverteilung. Seit Mitte der 1980er Jahre sind die Gini-Koeffizienten, mit denen üblicherweise der Grad der Ungleichheit einer Verteilung gemessen wird, in nahezu allen OECD-Ländern mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen, egal ob von einem hohen (USA) oder einem niedrigen (Schweden) Ausgangsniveau. Die einzige wichtige Ausnahme ist Frankreich, wo die Ungleichheit der Einkommen erst Mitte der 1990er Jahre zuzunehmen begann.

- 8 Zur schwedischen Variante konsolidierungsstaatlicher Politik, die in einer Kombination von zum politischen Oberziel erhobenen Haushaltsüberschüssen zwecks Schuldenabbau mit laufenden Steuersenkungen besteht, siehe in Kürze *Mehrtens* (2013).
- 9 Ich nenne dies die „Wagnersche Vermutung“, in Vermeidung des veralteten „Wagnerschen Gesetzes“ (*Wagner* 1892). Hinzu kommt, dass ein im Modus der „kreativen Zerstörung“ dynamisch sich wandelnder Kapitalismus nicht nur Effizienzgewinne, sondern laufend auch Problemschübe erzeugt, die nach politischer Bearbeitung verlangen – bzw. die von ihnen Betroffenen unter demokratischen Bedingungen dazu bewegen, derartige Verlangen vorzubringen. Kapitalistischer Fortschritt ist nicht nur mit Gewinnen verbunden, sondern auch mit Verlusten, und beide sind in der Regel nicht gleich verteilt. Anders als liberale Wirtschaftstheorien glauben machen wollen, gehen Lebensrisiken im Kapitalismus nicht nur und nicht einmal in erster Linie von demokratischer Politik aus, auch wenn diese sich bei dem Versuch, die vom wirtschaftlichen Fortschritt bewirkten Kollateralschäden zu reparieren, oft genug alles andere als geschickt anstellt.
- 10 Insoweit lassen sich die Defizite der öffentlichen Haushalte für bestimmte Zeitabschnitte seit den 1970er Jahren auch als Abstandszahlungen an die Bürger im Prozess der Neoliberalisierung und im Rahmen des politischen Managements desselben auffassen.

Literatur

- Buchanan, James M.*, 1979: Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications, IHS-Journal. Nr. 3, B1-B11.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon*, 1962: The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Dunn, John*, 2005: Setting the People Free: The Story of Democracy, London: Atlantik Books.
- Genschel, Philip/Schwarz, Peter*, 2013: Tax Competition and Fiscal Democracy, in: *Schäfer, Armin/Streeck Wolfgang* (Hg.), Politics in the Age of Austerity, Cambridge: Polity.
- Jürgens, Kerstin*, 2010: Deutschland in der Reproduktionskrise, Leviathan, Jg. 38, Nr. 4, S. 559-587.
- Mehrtens, Philip*, 2013: Staatsentschuldung und Staatstätigkeit: Zur Transformation der schwedischen politischen Ökonomie, Köln: Universität Köln und Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Merton, Robert K.*, 1968: The Matthew Effect in Science, Science. Jg. 159 Nr. 3810, S. 56-63.
- Poterba, James M./von Hagen, Jürgen* (Hg.), 1999: Institutions, Politics and Fiscal Policy. Chicago: University of Chicago Press.
- Schäfer, Armin*, 2012: Der Verlust politischer Gleichheit. Warum ungleiche Beteiligung der Demokratie schadet. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Schäfer, Armin/Streeck, Wolfgang* 2013: Introduction, in: *Schäfer, Armin/Streeck, Wolfgang* (Hg.), Politics in the Age of Austerity, Cambridge: Polity.
- Schratzenstaller, Margit*, 2013: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat. Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Schumpeter, Joseph A.*, 1953 [1918]: Die Krise des Steuerstaates, in: *Schumpeter, Joseph A.* (Hg.), Aufsätze zur Soziologie, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Streeck, Wolfgang*, 2013: Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin: Suhrkamp.
- Wagner, Adolph*, 1892: Grundlegung der politischen Oekonomie, Dritte Auflage, Leipzig: C. F. Wintersche Verlagshandlung.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Wolfgang Streeck, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln
E-Mail: streeck@mpifg.de