

Wege aus dem Defizit: eine Analyse der Determinanten der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten

Wenzelburger, Georg

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wenzelburger, G. (2012). Wege aus dem Defizit: eine Analyse der Determinanten der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5(2), 313-340. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59978-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Schwerpunkt: Können Demokratien sparen?

Georg Wenzelburger

Wege aus dem Defizit

Eine Analyse der Determinanten der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten

Zusammenfassung

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den OECD-Ländern zeichnet sich in den vergangenen drei Jahrzehnten durch eine starke temporale und zwischenstaatliche Varianz aus: Nicht allen Staaten aus der OECD-Ländergruppe gelang es, die öffentlichen Haushalte zumindest zwischenzeitlich zu konsolidieren; zudem schwankt die Konsolidierungsperformanz stark über die Zeit. Die vorliegende Studie verbindet politikwissenschaftliche und politökonomische Theorieansätze und untersucht mithilfe einer quantitativen Analyse die Gründe für diese Unterschiede in der Konsolidierungspolitik. Dabei erweisen sich der sozioökonomische Problemdruck, parteipolitische Differenz, institutionelle Faktoren, wie etwa die Zahl der Vetospieler oder der Grad der Steuerautonomie subnationaler Glieder, die Pfadabhängigkeit der Sozialversicherungssysteme und das Ausmaß der internationalen Verflechtung der Staaten als wichtige Determinanten der Konsolidierungsperformanz.

Schlagworte: Haushaltskonsolidierung, Fiskalpolitik, Finanzpolitik, Verschuldung, Finanzkrise

Abstract

*Budget consolidation in OECD countries
A quantitative analysis*

The development of public finances in the western industrialized countries during the last three decades is characterized by a substantial temporal and cross-national variation. This paper aims at explaining this variation by means of a quantitative analysis. We combine different theoretical approaches which are rooted in economics and comparative public policy research to a theoretical framework that enables us to carve out the most important determinants of budget consolidations. The findings of our quantitative analysis indicate that the socio-economic problem load, party politics, institutions (as veto players or the degree of sub-national tax autonomy) as well as the integration of nation-states in the global economy and the importance of the insurance principle in the social security system influence the chances that public finances will be consolidated.

Key words: fiscal adjustment, budget consolidation, fiscal policy, debt crisis

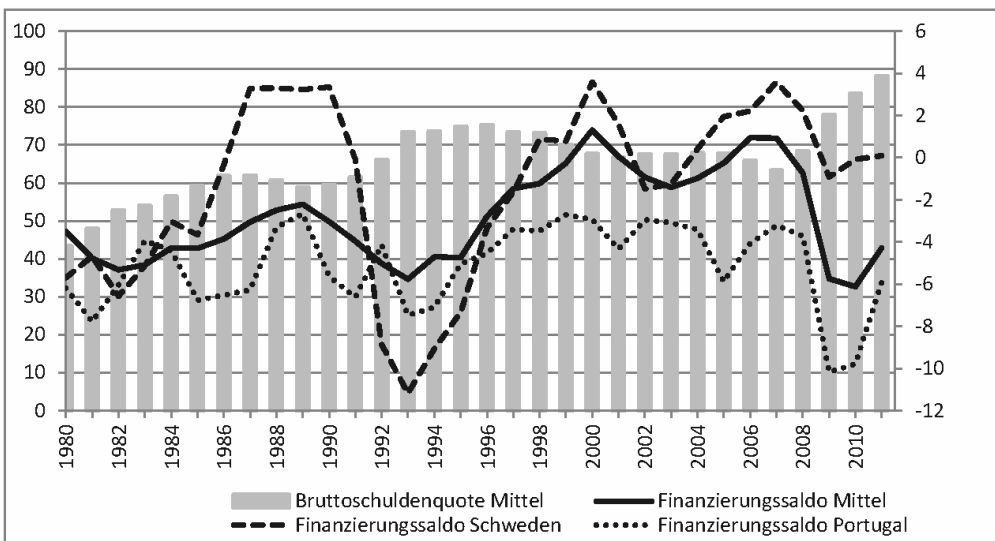
1 Einführung

Nicht erst seit der aktuellen Schuldenkrise stehen die Regierungen der westlichen Industriestaaten vor der Herausforderung, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Vielmehr waren die vergangenen drei Jahrzehnte geprägt durch eine Abfolge von Perioden steigender Budgetdefizite gefolgt von Konsolidierungsanstrengungen und erneut Phasen des Verschuldungszuwachses. Zwar lässt sich über die Zeit ein Trend zu höheren Defiziten und wachsender Verschuldung feststellen – allerdings gab es in den vergangenen Jahrzehnten auch immer wieder Phasen, in denen in nahezu allen OECD-Ländern die öffentlichen Haushalte konsolidiert wurden (vgl. Abb.1). Doch nicht nur temporal lässt sich

eine starke Varianz feststellen: Auch der Vergleich der OECD-Staaten im Querschnitt zeigt, dass sich zentrale finanzpolitische Indikatoren je nach Land sehr unterschiedlich entwickelt haben. Während Schweden beispielsweise in mehreren längeren Phasen, insbesondere Ende der 1980er und Ende der 1990er Jahre, kräftige Haushaltsüberschüsse produzierte (gestrichelte Linie in Abb. 1), verharrte der portugiesische Staatshaushalt während der vergangenen drei Jahrzehnte durchweg im Minus (gepunktete Linie in Abb. 1).

Diese Varianz im haushaltspolitischen Outcome über die Zeit und zwischen den Staaten ist der Ausgangspunkt dieses Beitrags. In der Folge steht daher die Frage im Zentrum, wie sich die zwischenstaatlichen und temporalen Unterschiede erklären lassen.

Abb. 1: Budgetsaldo und Verschuldung in der OECD



Anmerkung: Daten für 21 OECD-Staaten (Neuseeland ab 1986, Schweiz ab 1990).

Mit dieser Forschungsfrage schließt diese Untersuchung zwar sowohl an wirtschaftswissenschaftliche Studien (zuletzt etwa: *Alesina/Ardagna* 2010; *Mierau et al.* 2007; *Neck/Sturm* 2008) als auch an politikwissenschaftliche Untersuchungen (*Wagschal/Wenzelburger* 2008b; 2012; *Wenzelburger* 2010; 2011; *Zohlnhöfer* 2007) an. Durch die Ausweitung des Untersuchungszeitraumes bis ins Jahr 2010 bzw. 2009 (je nach Datenverfügbarkeit) und die Einbeziehung (zumindest der ersten Jahre) der Wirtschafts- und Finanzkrise weist sie jedoch über die bestehende Literatur hinaus und erlaubt einen Test bestehender Erklärungsansätze und bisheriger Resultate.

Die Untersuchung der Forschungsfrage erfolgt in vier Schritten. Nach einer Diskussion der definitorischen Grundlagen und des Forschungsstands (Abschnitt zwei) legt der dritte Abschnitt dar, welche Erwartungen im Hinblick auf Bestimmungsfaktoren von Haushaltskonsolidierungen aus den Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und politökonomischen Ansätzen generiert werden können. Nach einer kurzen Diskussion der verwendeten Daten und der methodischen Herangehensweise (Abschnitt vier), folgt die empirische Auswertung im fünften Teil, bevor das letzte Kapitel die Befunde zusammenfasst und die Ergebnisse diskutiert.

2 Definition und Forschungsstand

2.1 Definition

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 bestimmen die Konsolidierungsanstrengung eines Landes anhand der Entwicklung des für den konjunkturellen Verlauf bereinigten Finanzierungs- oder Primärsaldos im Verhältnis zur Wirtschaftskraft. Diskutiert wird allenfalls über die Art der zyklischen Bereinigung (*Blanchard* 1990). Allerdings ist der Haushaltssaldo nur ein möglicher Indikator zur Messung von Finanzpolitik (der in der Literatur nicht ohne Kritik bleibt (*Blejer/Cheasty* 1991, S. 1675)) und die zyklische Bereinigung der Saldenindikatoren wegen der Unzuverlässigkeit bei der Bestimmung der zyklischen Komponente als problematisch zu erachten (*Wenzelburger* 2009a). Darüber hinaus bildet die Schuldenquote eine weitere Dimension der Lage der öffentlichen Haushalte ab. Die simultane Betrachtung der Schuldenquote ist deshalb entscheidend, weil ein starker Abbau der Staatsverschuldung bei ausschließlicher Betrachtung des Primär- oder Finanzierungssaldos nicht als Konsolidierungsanstrengung gewertet würde (*Wenzelburger* 2009a, S. 271f.).¹ Entsprechend umfasst die hier gewählte Definition sowohl Konsolidierungen, die sich primär durch eine Verbesserung des Defizits auszeichnen (Typ A), als auch solche, deren Qualität vor allem im Abbau der Staatsverschuldung liegt (Typ B). Die gewählten Schwellenwerte orientieren sich an der bestehenden Literatur, um eine möglichst große Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu ermöglichen. Hinsichtlich des Schuldenreduzierungskriteriums bei Typ-B-Konsolidierungen wurde ein vergleichsweise hoher Schwellenwert verwendet, um sicherzustellen, dass ein beträchtlicher und stetiger Abbau der Staatsverschuldung stattfindet und damit Einmaleffekte auszuschließen. Es gilt folglich:²

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

- Ein 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“).³
- 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.

Mit dieser Definition steht ein Analyseinstrument zur Verfügung, das die Einordnung der finanzpolitischen Entwicklung in den 21 OECD-Staaten erlaubt, die das Untersuchungssample dieses Beitrags bilden.⁴ Entsprechend ergeben sich für die 30 analysierten Jahre und die 21 Staaten 38 Konsolidierungsperioden. Lediglich Frankreich, Griechenland und

Portugal weisen zwischen 1981 und 2011 keine Konsolidierungsphase auf (vgl. Tab. 1). Im Hinblick auf die Konsolidierungstypen zeigt sich, dass schuldenreduzierende Konsolidierungen zumeist in Folge defizitreduzierender Konsolidierungen stattfinden, dass also zunächst ein Primärdefizit reduziert oder in einen -überschuss verwandelt wird, und so dann die Verschuldung sinkt.

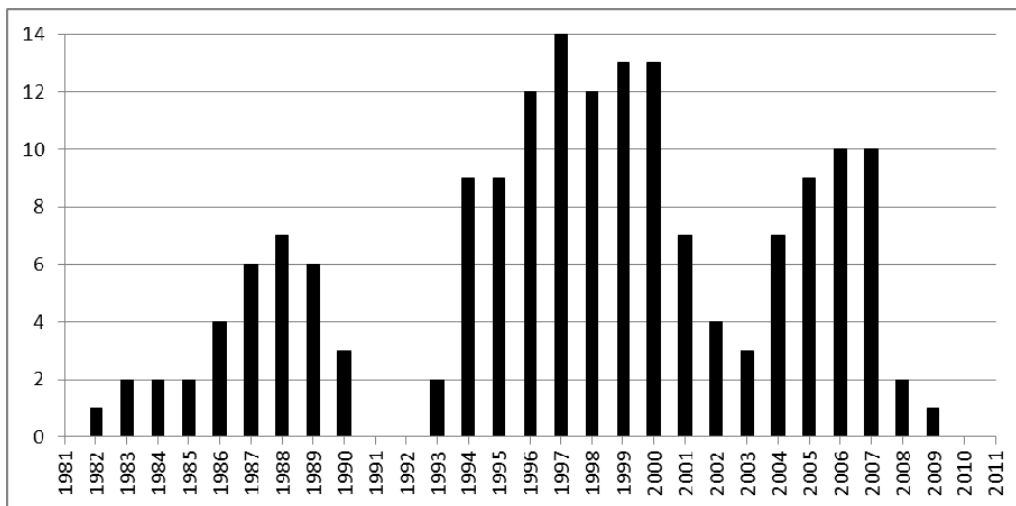
Tabelle 1: Haushaltskonsolidierungen in OECD-Staaten 1981-2011

Land	Zeitraum	Typ
Australien	1986-1988	A
	1994-2000	A und B
Belgien	1994-2007	A und B
Dänemark	1984-1989	A und B
	1997-2001	B
	2004-2007	A und B
Deutschland	2006-2007	A
Finnland	1988-1989	A
	1994-2001	A und B
	2005-2007	A und B
Frankreich	Keine Konsolidierungsperiode	
Griechenland	Keine Konsolidierungsperiode	
Großbritannien	1987-1989	A und B
	1994-2000	A
Irland	1987-1990	A und B
	1994-2001	A und B
Italien	1982-1983	A
	1999-2000	B
	2006-2007	A
Japan	1988-1990	B
Kanada	1994-2000	A und B
	2002-2004	B
Neuseeland	1993-1997	A und B
	2000-2004	B
Niederlande	1997-2001	A und B
	2004-2007	A und B
Norwegen	1993-1997	A und B
	2004-2005	A
	2007-2009	B
Österreich	1996-1997	A
Portugal	Keine Konsolidierungsperiode	
Schweden	1983-1990	A und B
	1994-2000	A und B
	2004-2007	A und B
Schweiz	1998-1999	A
	2005-2008	A und B
Spanien	1986-1987	A
	1996-2002	A und B
	2005-2007	A und B
USA	1996-2000	A
	2005-2006	A

Anmerkung: Aufgrund fehlender Daten gehen Neuseeland ab 1986 und die Schweiz ab 1990 in das Sample ein.

Im Zeitverlauf betrachtet lassen sich drei größere Phasen feststellen, in denen besonders viele Staaten ihre Haushalte saniert haben (Abb. 2): Zum einen zwischen 1986 und 1990, zum zweiten – und besonders intensiv – ab Mitte der 1990er Jahre bis zur Jahrtausendwende und zum dritten zwischen den Jahren 2004 und 2007. Schon aus dieser ersten oberflächlichen Betrachtung wird deutlich, dass insbesondere konjunkturelle Einbrüche der Konsolidierungsaktivität ein Ende setzen dürften: Dies gilt für die Wirtschaftskrise zu Beginn der 1990er Jahre, den wirtschaftliche Einbruch mit dem Platzen der Dotcom-Blase im Jahr 2000 sowie die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise.⁵

Abb. 2: Konsolidierungsintensität im Zeitverlauf



2.2 Forschungsstand

Der Forschungsstand zur Politik der Haushaltskonsolidierung schließt an drei Forschungstraditionen an: erstens an die volkswirtschaftlichen Untersuchungen zur ökonomischen Theorie der Politik (*Buchanan/Tullock 1962; Buchanan/Wagner 1977; Downs 1957; Nordhaus 1975*); zweitens an die vergleichende Staatstätigkeitsforschung, die sich mit Staatsausgaben (*Kohl 1985; Schmidt 1993; Wagner 1911; Zohlnhöfer 2007; 2009*), aber auch mit Staatseinnahmen (*Wagschal 2005; Zohlnhöfer et al. 2008*), Verschuldung (*Wagschal 1996; Wagschal et al. 2009b*) und Konsolidierungspolitik befasst hat (*Wenzelburger 2010*); und drittens an die politikwissenschaftliche Literatur zum Rückbau und zum Umbau des Wohlfahrtsstaates (*Castles 2007; Esping-Andersen 1996; Pierson 1994; 1996*). Aus allen drei Forschungssträngen lassen sich relevante Erkenntnisse destillieren, die für die folgende Untersuchung der Konsolidierungspolitik einen empirischen Bezugspunkt bilden.

Politökonomische Studien

Die frühen Studien zu Haushaltskonsolidierungen stehen in der politökonomischen Tradition. So untersuchten *Roubini* und *Sachs* (1989) Ende der 1980er Jahre die Determinanten von Budgetdefiziten und sahen in Koalitionsregierungen eine wichtige Ursache für die Entstehung von Verschuldung. Nahezu gleichzeitig erforschten *Giavazzi* und *Pagano* (1990), welche Effekte Haushaltskonsolidierungen auf das Wirtschaftswachstum ausüben und fragten somit nach den Auswirkungen restriktiver Fiskalpolitik. Weitere Studien zu beiden Fragestellungen prägten die wirtschaftswissenschaftlichen Analysen der folgenden Jahrzehnte, wobei einerseits die Frage nach den (nicht-keynesianischen) Effekten von Haushaltskonsolidierungen auf die konjunkturelle Entwicklung und die Erklärung dieser Effekte durch die Zusammensetzung der Konsolidierungsanstrengung (insbesondere Senkung der Sozialleistungen) besondere Aufmerksamkeit erfuhr (*Alesina/Ardagna* 1998; 2010; *Alesina/Perotti* 1995; 1997) und andererseits die Rolle diverser institutioneller Faktoren (und insbesondere des Budgetprozesses) zur Förderung von Haushaltsdisziplin besonders eingehend untersucht wurde (*Hallerberg* 2004; *Hallerberg et al.* 2007; *von Hagen* 1992; *Von Hagen/Harden* 1995; *Wehner* 2010).

Die eigentliche Frage nach den Determinanten der Haushaltskonsolidierungen blieb – angesichts der regen Forschungsaktivität überraschend – vergleichsweise lange unbeantwortet. Erst im Jahr 2001 widmeten sich *von Hagen* und *Strauch* explizit der Frage, wie sich Haushaltskonsolidierungen erklären lassen (*von Hagen/Strauch* 2001). Sie kodierten in einer Jahr-Länder-Matrix solche Jahre, in denen eine Konsolidierung beginnt, mit dem Wert 1, alle anderen Jahre mit 0 und klärten mithilfe einer Probit-Regression die Frage, welche Variablen die Wahrscheinlichkeit eines Konsolidierungsbeginns beeinflussen. Wichtigste Ergebnisse: 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 machen den Start einer Konsolidierung wahrscheinlicher (*von Hagen/Strauch* 2001, S. 335). *Mulas-Granados* (2006) bestätigte diese Ergebnisse zum Konsolidierungsbeginn für die EU-Länder. Zudem fand er, dass größere Kabinette und Wahlen die Wahrscheinlichkeit einer Konsolidierung senken. Weniger auf den Konsolidierungsbeginn als auf ganze Konsolidierungsperioden stellten *Mierau et al.* (2007) in ihrer Untersuchung ab. Sie kodierten alle Konsolidierungsjahre mit 1, alle anderen Jahre mit 0 und berechneten eine (konditionale) logistische Regression für Paneldaten. Sie fanden, dass insbesondere ökonomische Variablen die Konsolidierungswahrscheinlichkeit beeinflussen, während politische Faktoren eine untergeordnete Rolle spielen.⁶

Vergleichende Staatstätigkeitsforschung

Die vergleichende Policy-Forschung hat in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von Untersuchungen zu den Bestimmungsfaktoren von Staatsausgaben (*Busemeyer* 2009; *Castles* 2009; *Cusack* 1997; *Cusack/Fuchs* 2003; *Schmidt* 1996), -einnahmen (*Wagschal* 2005; *Zohlnhöfer et al.* 2008) und -verschuldung (*Franzese* 2002; *Wagschal* 1996) hervorgebracht. Die Studien sind insofern Teil des Forschungsstands, als dass ihre Ergebnisse Rückschlüsse auf die Konsolidierungspolitik zulassen, die schließlich notwendigerweise mit Ausgabenkürzungen bzw. Einnahmeerhöhungen einher geht. Ohne an dieser Stelle die Vielzahl von Studien zu referieren, welche die Bestimmungsfaktoren von Staatsausgaben, Staatseinnahmen oder einzelnen Ausgaben- und Einnahmeposten analysieren, las-

sen sich aus dem Forschungsstand doch zumindest drei zentrale Ergebnisse hervorheben: Erstens spielt die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung eine wichtige Rolle, wobei sozialdemokratische Parteien sowohl zu höheren Einnahmen als auch zu höheren Ausgaben führen (*Cusack 1997; Schmidt 1996*). Im Saldo führt dies nach der „parteipolitischen Steuerglättungshypothese“ (*Wagschal 1996*) zu einem negativen Einfluss von Linksparteien auf die Staatsverschuldung, während rechte Parteien aufgrund ihrer Präferenz für niedrigere Steuern höhere Schulden verursachen.⁷ Zweitens beeinflussen institutionelle Barrieren staatliche Fiskalpolitik, in dem sie einerseits die Durchsetzung der parteipolitischen Präferenz der Regierung erschweren (*Cusack/Fuchs 2003; Kittel/Obinger 2003*) (konditionaler Zusammenhang) und andererseits auch direkt einen verschuldungserhöhenden Einfluss haben (*Wagschal 2003*, S. 314). Und drittens schlagen sich sozio-ökonomische Problemlagen in den staatlichen Haushalten nieder – sowohl auf der Einnahme- (*Wagschal 2005*, S. 407) wie auf der Ausgabenseite (*Cusack 1997*) (sowie im Saldo) –, wobei insbesondere die konjunkturelle Entwicklung und deren Folgen für den Arbeitsmarkt eine besonders wichtige Rolle spielen. Zu vielen weiteren Variablen, etwa der Frage, wie Globalisierung und Europäisierung auf die staatliche Haushaltspolitik wirken, kommen die vorhandenen Studien zu uneinheitlichen Ergebnissen (für einen Überblick: *Busemeyer 2009*).

Direkt mit den Bestimmungsfaktoren von Budgetkonsolidierungen beschäftigt sich die vergleichende Staatstätigkeitsforschung erst seit wenigen Jahren, wobei insbesondere die Studien von *Wagschal* (*Wagschal 2011; Wagschal/Wenzelburger 2008a; b; 2009; 2012; Wagschal et al. 2009a*), *Wenzelburger* (*Wenzelburger 2009b; 2010; 2011*) und *Zohlnhöfer* (*Zohlnhöfer 2007; 2009*) zu nennen sind. Fasst man die Befunde der quantitativen Analysen und der Länderstudien zusammen, erweisen sich insbesondere sozio-ökonomische Faktoren, der Budgetprozess, parteipolitische Differenz und Parteienwettbewerb, sowie politisches Leadership und politische Strategie als wichtige Bestimmungsfaktoren für Haushaltskonsolidierungen. So steigert ein hoher ökonomischer Problemdruck die Wahrscheinlichkeit, dass Konsolidierungen in Angriff genommen werden, ein stringenter Budgetprozess fördert die Haushaltsdisziplin und linke Regierungen sind in der Tendenz positiv mit der Konsolidierungsperformanz assoziiert. Daneben haben qualitative Studien gezeigt, dass eine strategisch kluge Umsetzung von Haushaltskonsolidierungen und eine entsprechende kommunikative Begleitung die Erfolgsaussichten für Konsolidierungen erhöhen (*Schmidt 2001; Wenzelburger 2011*). Dies gilt etwa für die Nutzung von Strategien der Schuldvermeidung oder die Planung von Konsolidierungsmaßnahmen über die Zeit.

Wohlfahrtsstaatliches Retrenchment

Die Tatsache, dass Blame-Avoidance im Zusammenhang mit Haushaltskonsolidierungen eine Rolle spielt, verweist auf die dritte Forschungstradition, die für die Analyse von Konsolidierungspolitik einen relevanten Bezugspunkt darstellt: auf die Literatur zum wohlfahrtsstaatlichen Rückbau. So stellte *Paul Pierson* (1994; 1996) in seinen wegweisenden Studien zur Retrenchment-Politik in den USA und Großbritannien (und später auch zu Deutschland und Schweden) unter anderem fest, dass Regierungen nur dann Sozialkürzungen durchsetzen, wenn es ihnen gelingt, Strategien der Schuldvermeidung anzuwenden. Dieses Blame Avoidance wurde erstmals von *Weaver* (1986) konzeptualisiert und in der Folge mehrfach ergänzt sowie theoretisch fundiert (zuletzt etwa: *Vis/Van*

Kersbergen 2007). Insofern bietet die Forschung zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates einen Anknüpfungspunkt insbesondere für die Frage, wie Haushaltskonsolidierungen strategisch umgesetzt werden können.

3 Theorie

Das theoretische Fundament für die folgende Untersuchung bilden die Theorieansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (*Schmidt* 1993; *Zohlnhöfer* 2008). Die sechs Ansätze der „Heidelberger Schule“ haben sich in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Studien zu unterschiedlichen Policies als sinnvoller Ausgangspunkt für die Ableitung von Arbeitshypothesen erwiesen, mit denen die Analyse von Regierungspolitik theoretisch fundiert werden kann. Je nach Politikfeld wird das Theorieangebot dabei unterschiedlich nuanciert und gegebenenfalls durch politikfeldspezifische Erklärungsansätze erweitert (*Zohlnhöfer* 2008, S. 164). Entsprechend gilt es auch für die Analyse von Haushaltspolitik, die Theorieansätze auf ihre Passfähigkeit zum Politikfeld zu prüfen und nach möglichen Erweiterungen der Theorien Ausschau zu halten. Um die Anwendung der Theorieansätze auf die Forschungsfrage nach den Bestimmungsfaktoren von Konsolidierungspolitik transparent zu machen, werden in den Folgenden Abschnitten jeweils Hypothesen formuliert, welche die aus der Theorie abgeleiteten Zusammenhänge auf den Punkt bringen.

3.1 Die Theorien der Policy-Forschung und Konsolidierungspolitik

Die *sozio-ökonomische Theorie* erklärt Staatstätigkeit durch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Nach ihrem Verständnis reagiert Politik funktionalistisch auf gesellschaftliche und ökonomische Problemlagen mit bestimmten Policies. Unterschiede in den Anpassungsreaktionen von Regierungen entstehen also deshalb, weil der sozio-ökonomische Handlungsbedarf in den verschiedenen Ländern unterschiedlich ist, weil Regierungen unterschiedlich auf „Funktionsvakui, die durch die gesellschaftliche Entwicklung erzeugt wurden“, (*Schmidt* 1993, S. 373) reagieren. Im Hinblick auf die Konsolidierungspolitik kann die These vom wirtschaftlichen Problemdruck als Teil der Theorie der sozioökonomischen Determinanten aufgefasst werden. Je höher der Problemdruck in einem Land ist, umso eher ist reformerisches Handeln der Regierung und eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zu erwarten.⁸ Hoher Problemdruck sollte also Konsolidierungspolitik fördern (*H1*).

Die *Parteiendifferenzthese* postuliert, dass Parteien in Regierung oder Parlament die Staatstätigkeit beeinflussen. Ausgangspunkt war die These von *Douglas Hibbs* zur unterschiedlichen Wirtschaftspolitik von Rechts- und Linksparteien im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Preisstabilität (*Hibbs* 1977).⁹ In der theoretischen Diskussion über den Einfluss von Parteien auf Staatstätigkeit wurde in mehreren Arbeiten auch darauf hingewiesen, dass nicht nur direkte Zusammenhänge zu erwarten sind: So haben etwa verschiedene Studien darauf hingewiesen, dass Parteeffekte insbesondere dann zu erwarten sind, wenn nur geringe institutionelle Hürden in einem politischem System vorliegen, die den parteipolitischen Einfluss auf *Policies* abschwächen können (*Cusack/Fuchs* 2003; *Jensen/Mortensen* 2014; *Kittel/Obinger* 2003). Ebenfalls einen konditionalen Effekt nimmt

die These des gemeinsamen Einflusses linker Regierungen im Verbund mit starken Gewerkschaften an (*Alvarez et al.* 1991; *Garrett/Lange* 1991). Insofern sind Parteeffekte nicht nur direkt zu erwarten, sondern insbesondere unter Berücksichtigung des moderierenden Einflusses anderer Variablen. Im Hinblick auf die Untersuchung von Haushaltspolitik ist die Frage von Relevanz, in welche Richtung ein Einfluss von Parteidifferenz zu erwarten ist. Zwar kann man einerseits argumentieren, dass sich Linksparteien mit Haushaltssanierungen schwerer tun als Rechtsparteien, weil sie traditionell höhere Staatsausgaben bevorzugen (*Cusack* 1997; *Garrett* 1998); andererseits kann mit der These der parteipolitischen Steuerglättung (*Wagschal* 1996) auch erwartet werden, dass sich bürgerliche Parteien im *Trade-Off* zwischen Steuersenkung und Defizitbekämpfung für eine Steuersenkung und damit höhere Verschuldung entscheiden, während Linksparteien durch Einnahmeerhöhung Defizite abbauen.¹⁰ Dies würde für eine konsolidierungsfördernde Wirkung linker Regierungsbeteiligung sprechen. Weil die These der parteipolitischen Steuerglättung sowohl Einnahme- als auch Ausgabeseite des Haushalts in den Blick nimmt, erscheint sie in Bezug auf Konsolidierungspolitik theoretisch überlegen.¹¹ Daher ist zu erwarten, dass Haushaltskonsolidierungen wahrscheinlicher sind, wenn Linksparteien an der Regierung sind als wenn Rechtsparteien amtieren (*H2*). In Erweiterung dieser Hypothese ist zudem von einer konditionalen Wirkung auszugehen: Einerseits könnte der parteipolitische Einfluss – sowohl für Links- als auch für Rechtsparteien – davon abhängen, wie stark institutionelle Hürden in einem politischen System ausgeprägt sind (*H2a*); Andererseits könnte der konsolidierungsfördernde Effekt von Linksparteien nur im Verbund mit starken Gewerkschaften auftreten (*H2b*), weil auf diese Weise eine korporatistische makropolitische Steuerung möglich ist (*Alvarez et al.* 1991).

Für Vertreter des Theorieansatzes von den *Machtressourcen organisierter Interessen* ist Staatstätigkeit ein Ergebnis der Einflussnahme organisierter Interessen. Die theoretische Basis des Ansatzes liegt einerseits in der „Public-Choice“-Schule, die den Einfluss organisierter Interessen auf Staatstätigkeit über deren *Rent Seeking* begründet (*Olson* 1982), andererseits in einer marxistischen Tradition, wonach die Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen und die daraus resultierenden Verteilungskonflikte Staatstätigkeit determinieren (*Korpi* 1980). Daneben werden Korporatismus und korporatistischen Arrangements eine Wirkung auf Public Policies zugeschrieben (*Lehmbruch* 1982; *Schmitter* 1979). Ein moderierender Einfluss von Gewerkschaften als Ausdruck der Machtressourcen der Arbeiterbewegung auf Konsolidierungspolitik wurde bereits oben (*H2b*) im Zusammenhang mit der Parteidifferenzthese abgeleitet. Mit den Argumenten der *New-Politics*-Schule (*Pierson* 1996) zum Einfluss von Interessengruppen auf Sozialpolitik, die auf der Olson'schen Konzeption fußen, lässt sich jedoch auch ein direkter negativer Zusammenhang herstellen: So argumentiert *Pierson* (1996, S. 145), dass Interessengruppen, die durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates entstanden sind, dessen Rückbau erschweren. Überträgt man diese Logik auf die Interessen der Arbeiterschaft, so ist auch hier zu erwarten, dass sich starke Gewerkschaften gegen Sozialkürzungen zur Wehr setzen, um die Interessen ihrer Mitglieder zu schützen (etwa in der Gesundheitsversorgung oder der Rentenpolitik). Für die Konsolidierungspolitik bedeutet dies – durch die entsprechende Belastung der Ausgabenseite des Haushalts – einen negativen Zusammenhang. Allerdings ist eine Differenzierung notwendig: Die Korporatismusforschung hat gezeigt, dass Interessenverbände nicht notwendigerweise nur nach einem kurzfristigen Kosten-Nutzen-Kalkül ihrer Mitglieder agieren. Dies hat auch *Olson* mit dem Konzept der umfassenden („encompassing“) Verbände und der abweichenden Anreizstruktur im

Hinblick auf die Produktion von Kollektivgütern konzeptionell eingearbeitet. Entsprechend kann argumentiert werden, dass bei sehr zentral organisierten Gewerkschaften in korporatistisch strukturierten Verbändesystemen ein positiver Effekt auf die Haushaltskonsolidierung wahrscheinlich ist. In der Zusammenschau beider Argumentationslinien ist also von einem U-förmigen Zusammenhang auszugehen (H3). In einem politischen System mit sehr schwachen Gewerkschaften oder nahezu ohne Verbändesystem dürfte Konsolidierung ebenso wahrscheinlicher sein wie in einem System mit sehr starken Gewerkschaften und einem hohen Korporatismusgrad. In politischen Systemen mit einer Mittelposition hingegen sollte eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen schwerer umzusetzen sein.

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 politischer Akteure begrenzen (Mayntz/Scharpf 1995). Von Vetospielern als institutionelle Barrieren für die Staatstätigkeit wird im Allgemeinen ein bremsender Effekt erwartet (Tsebelis 1995; 2002). Je mehr Vetospieler, je kohäsiver und je inkongruenter, umso stärker der Bremseffekt. Diese Zusammenhänge lassen sich auch auf die Konsolidierungspolitik übertragen (H4). Allerdings lohnt es sich neben der Betrachtung der in Vetospieler-Indizes gebündelten institutionellen Schranken, einzelne institutionelle Eigenschaften politischer Systeme genauer zu untersuchen. Denn insbesondere dem Föderalismus bzw. fiskalischer Dezentralisierung können im Hinblick auf Konsolidierungspolitik sowohl positive als auch negative Effekte unterstellt werden.¹² Positive Effekte insbesondere von Seiten der ökonomischen Theorie des Föderalismus, da Föderalismus den Wettbewerb zwischen Gliedstaaten erhöht und die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter die Effizienz politischer Maßnahmen steigert, was Staatsausgaben sinken lässt und Konsolidierungen erleichtert; negative Effekte hingegen, insofern bei mangelnder Internalisierung von Kosten durch Gliedstaaten (etwa im Verbundföderalismus) Anreize für höhere Ausgaben entstehen können (Ehlert et al. 2007, S. 249; Inman/Rubinfeld 1997), was wiederum Konsolidierungen erschwert. Auf einen weiteren Aspekt des Verbundföderalismus weist Braun hin, der „vor allem bei Konsolidierungspolitiken“ ein „Dilemma des kollektiven Handelns“ erwartet, weil sich ein Durchregieren in verbundföderalen Systemen schwierig gestaltet (Braun 2002, S. 334). Im Endeffekt scheint es also auf die spezifische Ausgestaltung des Föderalismus anzukommen, welche Auswirkungen auf die Konsolidierungspolitik zu erwarten sind. Entsprechend lautet Hypothese 5: Wettbewerbsföderalismus fördert Konsolidierungspolitik (H5).

Die *Lehre von der Politik-Erblast* stellt die Staatstätigkeit vor den Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung: 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, S. 84). Weil Konsolidierungspolitik auch an Staatsausgaben ansetzen muss, stellt sich die Frage, worin diese Persistenz der Staatsausgaben begründet liegt. Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang 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 2008c, S. 334) (H6). Werden Staatsausgaben vor allem über allgemeine Steuern finanziert, sollte Konsolidierungspolitik wahrscheinlicher sein.

Die *Theorien der internationalen Verflechtung* stellen Staatstätigkeit in den Kontext der Globalisierung. Zwei Spielarten lassen sich hierbei unterscheiden: Verfechter der Effizienzthese (Burgoon 2001; Rhodes 2003, S. 258) argumentieren, dass zunehmender internationaler Wettbewerb den Druck auf Regierungen verstärkt, sowohl Steuern und Abgaben als auch Staatsausgaben zu senken. Die Kompensationsthese (Cameron 1978) hingegen erwartet, dass Staatsausgaben bei zunehmender Globalisierung steigen, um die Beschäftigten (insbesondere der exportorientierten Industrie) vor den negativen Effekten der Standortkonkurrenz zu schützen. Im Hinblick auf die Konsolidierungspolitik ist es schwierig, die gegensätzlichen Argumentationslinien in einer Hypothese zu bündeln – zumal sich aus keiner der beiden Thesen direkt negative oder positive Zusammenhänge zwischen zunehmender Globalisierung und Konsolidierungspolitik ableiten lassen. Betrachtet man jedoch die zunehmende Integration der Finanzmärkte und den Wettbewerb auf den Kapitalmärkten um Anleger, die zumindest zeitlich mit verschärftem Standortwettbewerb und stärkerer Handelsverflechtung einhergehen, so sprechen gute Argumente sowie auch empirische Evidenz für die Effizienzthese (Wenzelburger 2010, S. 343): Die Integration eines Staates in (globalisierte) Finanzmärkte scheint Konsolidierungspolitik wahrscheinlicher zu machen (H7). Eine zweite Spielart der Theorien der internationalen Verflechtung nimmt die Europäisierungstendenzen in den Blick. Für Konsolidierungspolitik sind diese Tendenzen deshalb bedeutsam, weil über den Stabilität- und Wachstumspakt und die zunehmende europäische Einhegung nationaler Haushaltspolitik mit den entsprechenden Kriterien eine höhere Budgetdisziplin zu erwarten ist (H8).

3.2 Politökonomische Ansätze zur Konsolidierungspolitik

Die Theorieansätze der Staatstätigkeitsforschung eignen sich besonders gut als Gerüst für die Untersuchung von Policies in unterschiedlichen Politikfeldern, weil sie anschlussfähig für weitere politikfeldspezifische Theorieansätze sind. Für die Untersuchung von Haushaltspolitik bieten sich hierzu insbesondere Erklärungsansätze aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften bzw. der Politischen Ökonomie an. Einige Argumente und Thesen aus politökonomischen Modellen wurden bereits in der Diskussion der sechs Theorieschulen der Policy-Forschung integriert – etwa zur Parteiendifferenz (Persson 1989) oder zum Föderalismus (Inman/Rubinfeld 1997). Daneben bietet insbesondere das politökonomische Konzept der Fragmentierung (Perotti/Kontopoulos 2002) einen Ansatzpunkt, um weitere mögliche Hypothesen zu Determinanten von Haushaltskonsolidierungen zu gewinnen. Vier Spielarten des Fragmentierungskonzepts sind dabei besonders relevant.¹³

Das Konzept der *Size Fragmentation* nimmt an, dass eine hohe Zahl von Koalitionspartnern oder Ministern in einer Regierung ein Common Pool Problem zur Folge hat (Shepsle/Weingast 1981; Weingast/Marshall 1988), weil einzelne Ressortminister zwar den vollen Nutzen höherer Ausgaben für ihr Ministerium genießen, die Kosten hierfür jedoch nicht internalisieren. Je größer die Regierung bzw. das Kabinett, umso größer das Problem, so die These (H9).

Das Konzept der *gesellschaftlichen Fragmentierung* stellt auf die Homogenität der Wählerschaft ab. Alesina und Tabellini (1990) argumentieren, dass die Schulden in einem Land 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) und dass diese in heterogenen Gesellschaften wahrscheinlicher sind. Entsprechend sollte Konsolidierungspolitik in heterogenen Gesellschaften schwieriger sein (*H10*).

Das Konzept der *zeitlichen Fragmentierung* nimmt die Idee der Fiskalillusion (*Buchanan/Wagner* 1977) auf, wonach Wähler die intertemporale Budgetrestriktion von Regierungen ignorieren und nicht beachten, dass eine Mehrausgabe eine größere Steuerlast zu einem späteren Zeitpunkt nach sich zieht; Wähler unterschätzen also den „Steuerpreis“ der Bereitstellung von mehr öffentlichen Gütern – eine Situation, die opportunistische Politiker ausnutzen, indem sie Staatsausgaben erhöhen, 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* (1975) mit der Theorie vom „Political Business Cycle“ auf die Spitze: „Moreover, with an incumbent’s term in office there is a predictable pattern of policy, starting with relative austerity in early years and ending with the potlatch right before elections“ (*Nordhaus* 1975, S. 187). Konsolidierungspolitik ist demnach also insbesondere in den Jahren nach Wahlen zu erwarten bzw. in den Jahren, die am weitesten von der nächsten Wahl entfernt liegen (*H11*).

3.3 Zusammenfassung der Theorien und Hypothesen

Zur Erklärung der Konsolidierungspolitik in westlichen Industriestaaten eignen sich unterschiedliche Theorieansätze, die sowohl den Erklärungsansätzen der Vergleichenden Policy-Forschung als auch politökonomischen Modellen und Theorien entspringen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die aus den Theorieansätzen abgeleiteten Hypothesen. Zudem wird die Operationalisierung der unabhängigen Variablen dargestellt, die der folgende Abschnitt diskutiert.

Tabelle 2: Theorien, Hypothesen und unabhängige Variablen

Theorieansatz	Hypothese	Operationalisierung der unabhängigen Variable
Sozio-ökonomische Determinanten	H1: Hoher Problemdruck fördert Konsolidierungspolitik	Problemdruck-Index (zeitverzögert t-1 und t-2) aus 4 Komponenten: Zinsniveau, Wirtschaftswachstum, Niveau der Arbeitslosigkeit sowie Verschuldungsniveau
Parteiendifferenz	H2: Linksparteien fördern Konsolidierungspolitik H2a: konditioniert durch institutionelle Hürden H2b: konditioniert durch die Stärke der Gewerkschaften	<ul style="list-style-type: none"> • Kabinettsitzanteil von Linksparteien, konservativen Parteien und Zentrumsparteien (<i>Armingeon et al.</i> 2010) • Ideologische Position der Regierung
Machtressourcen	H3: U-förmiger-Zusammenhang: Sehr starke Gewerkschaften und hoher Korporatismusgrad erleichtert Konsolidierungspolitik ebenso wie sehr schwache Gewerkschaften und ein nahezu verbändefreies System	<ul style="list-style-type: none"> • Korporatismus-Index (<i>Siaroff</i> 1999) • Organisationsgrad der Gewerkschaften (jeweils quadriert)
Politisch-institutionalistischer Ansatz	H4: Vetospieler bremsen Konsolidierungspolitik H5: Wettbewerbsföderalismus (subnationale Steuerautonomie) fördert Konsolidierungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionelle Hürden (<i>Schmidt</i> 1996) • Vetospieler (kompetitiv, umfassend) (<i>Wagschal</i> 1999) • Verbundföderalismus und Wettbewerbsföderalismus: Index der subnationalen Autonomie in der Steuererhebung (<i>Stegarescu</i> 2005)

Theorieansatz	Hypothese	Operationalisierung der unabhängigen Variable
Politische Erblast	H6: Das Versicherungsprinzip der Sozialversicherung erschwert Konsolidierungspolitik	• Anteil der Einnahmen des Sektors Staat durch Sozialversicherungsbeiträge an Gesamteinnahmen des Sektors Staat
Internationale Verflechtung	H7: Zunehmende Globalisierung fördert Konsolidierungspolitik H8: Europäische Integration fördert Konsolidierungspolitik	• Globalisierung: Exportquote • Europ. Integration: EMU-Dummy
„Size Fragmentation“	H9: Große Regierungen/Kabinette verhindern Konsolidierungspolitik	• Zahl der Minister im Kabinett • Zahl der Parteien an der Regierung
Gesellschaftliche Fragmentierung	H10: Heterogene Gesellschaften erschweren Konsolidierungspolitik	• Fragmentierungsindizes von <i>Fearon</i> (2003) (ethnisch und kulturell)
Temporale Fragmentierung	H11: Ein weiter zeitlicher Abstand vor der nächsten Wahl erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Konsolidierung	• Abstand zur nächsten Wahl (in Jahren)

4 Operationalisierung und Methode

Mit der vorangegangenen Bestandsaufnahme und Diskussion von Theorieansätzen sind die relevanten möglichen Erklärungen von Konsolidierungspolitik dargestellt worden. Bevor diese jedoch einem statistischen Test hinsichtlich ihrer Erklärungskraft unterzogen werden, gilt es, die theoretischen Konstrukte mithilfe geeigneter Variablen zu operationalisieren. Dies erfolgt im ersten Teil dieses Abschnitts. Der zweite Teil diskutiert die verwendete statistische Auswertungsmethode.

4.1 Operationalisierung der unabhängigen Variablen

Viele der in Tabelle 2 dargestellten theoretischen Zusammenhänge lassen sich mit unabhängigen Variablen operationalisieren, die zum „Standardangebot“ in der quantitativ-vergleichenden Politikwissenschaft gehören (siehe Spalte 3). Dies betrifft etwa die Messung der institutionellen Barrieren über die bekannten Indizes von *Schmidt* (1996) oder *Wagschal* (1999), die Darstellung von Korporatismus über den Index von *Siaroff* (1999), die Messung der Stärke der Gewerkschaften als Organisationsgrad, oder auch die Operationalisierung des Stellenwerts der Sozialversicherung in einem Staat durch die Messung des Anteils der Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen an den Gesamteinnahmen. In der Folge werden daher ausschließlich diejenigen Operationalisierungen von Variablen diskutiert, in denen dieser Artikel von bestehenden Messkonzepten abweicht bzw. neue Indikatoren nutzt. Dies betrifft drei Fälle:

Zunächst zum Problemdruck. Aus den Ergebnissen der qualitativen Erforschung von Konsolidierungspolitik lässt sich schließen, dass es zwei Arten von Problemdruck gibt, die Haushaltskonsolidierungen beeinflussen (*Wenzelburger* 2010): zum einen den faktischen Problemdruck, der sich aus einer Notsituation ergibt, zum anderen den perzipierten Problemdruck, der sich insbesondere durch symbolische Ereignisse einstellt. Während letzterer der quantitativen Messung nur schwer zugänglich ist, kann die erste Variante von Problemdruck durch Indikatoren für die wirtschaftliche Situation eines Landes ausgedrückt werden. Allerdings lohnt sich für die Auswahl der Indikatoren erneut der Blick

in qualitative Untersuchungen: Denn neben geringem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit erweisen sich insbesondere ein hohes Zinsniveau sowie eine hohe Staatsverschuldung als zentrale Kennziffern, anhand derer politische Akteure die Notwendigkeit einer Konsolidierung bewerten. Der Hintergrund ist hierbei die Rolle der Zinsen bei der (Re-)Finanzierung von Verschuldung und der budgetären Belastung, die aus den Zinszahlungen für Staatsschulden erwächst. Aus diesem Grund erweitert die Operationalisierung gängige Misery-Indizes, die in der Regel auf Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Inflationsrate aufbauen (*Wagschal* 2005), um diese für den finanzpolitischen Problemdruck entscheidenden Indikatoren. Der Problemdruckindex wird zudem zeitverzögert, um den Prozess der politischen Entscheidungsfindung zwischen Erkennen des Problemdrucks und Handlung der Regierung aufzunehmen und gleichzeitig Endogenitätsprobleme bei der Regressionsschätzung zu vermeiden.

Die Operationalisierung der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen erfolgt auf zwei Arten: Neben der gängigen Messung mithilfe von Kabinettsitzanteilen (*Armingeon et al.* 2010) greift die folgende Analyse auf ein elaborierteres Messkonzept zurück, welches auf den parteipolitischen Positionen der Parteien auf einer ideologischen Links-Rechts-Skala aufbaut.¹⁴ Die parteipolitische Position einer Regierung ergibt sich folglich als Mittelpunkt zwischen den ideologischen Positionen der Koalitionspartner, die mit den jeweiligen Kabinettsitzanteilen gewichtet werden.¹⁵ Dies erlaubt sowohl im Längs- wie im Querschnitt eine differenziertere Einordnung der Positionen von Regierungen.

Die dritte erklärungsbedürftige Operationalisierung bezieht sich auf die Messung von Föderalismus und fiskalischer Dezentralisierung. Hier hat die theoretische Diskussion gezeigt, dass es von der Ausgestaltung des Föderalismus abhängt, ob Konsolidierungspolitik wahrscheinlicher wird – wobei Verbundföderalismus eine abträgliche Wirkung unterstellt wird. Entsprechend unterscheidet das verwendete Messkonzept von Föderalismus zwischen Verbund- und Wettbewerbsföderalismus – was gängige Indikatoren (*Keman* 2000; *Lijphart* 1999) nicht zu leisten im Stande sind. Daher greift die Analyse auf den Index der subnationalen Autonomie in der Steuererhebung zurück (*Stegarescu* 2005), da sich der in der ökonomischen Theorie des Föderalismus prognostizierte effizienzsteigernde Wettbewerb nur dann einstellen kann, wenn Gliedstaaten in föderalen Systemen nicht nur frei über die Höhe von Ausgaben entscheiden, sondern auch über die Höhe der Einnahmen.

4.2 Methode

Haushaltskonsolidierungen können mithilfe unterschiedlicher Untersuchungsdesigns analysiert werden, die wiederum Konsequenzen für die zu verwendende Methode haben (*Wenzelburger* 2009a). Wie eingangs dargestellt, ist die abhängige Variable dieser Untersuchung dichotomisiert – es werden Konsolidierungsjahre und Nicht-Konsolidierungsjahre unterschieden. Zudem nimmt die Forschungsfrage sowohl eine Varianz im Querschnitt als auch im Längsschnitt in den Blick, was ein Paneldesign notwendig macht. Diese Eigenschaften des Forschungsdesigns führen zu einer Analyseverfahren, die in der englischsprachigen Literatur als „binary time series cross section analysis“ (BTSCS) bezeichnet wird. Es handelt sich also um eine gepoolte Zeitreihenanalyse mit dichotomer abhängiger Variable, oder einfacher: eine logistische Regressionsanalyse im Paneldesign.

Methodisch stellen Panel-Designs besondere Anforderungen. Insbesondere Autokorrelation, Heteroskedastizität und Heterogenität der Daten sind zentrale Probleme (*Beck/Katz* 1995; *Kittel* 2005; *Sayrs* 1989). Im Fall der linearen Regression im Panel gibt es eine Reihe von Reaktionsmöglichkeiten auf diese Schwierigkeiten, bspw. durch die Aufnahme von Fixed Effects, Time Effects oder Panel Corrected Standard Errors (*Beck/Katz* 1995). Zwar werden auch diese Vorgehensweisen in der Literatur unterschiedlich gewertet und teilweise stark kritisiert (*Kittel* 1999; 2006; *Maddala* 1998), jedoch sind zumindest Berechnungen unterschiedlicher Modellspezifikationen möglich, um einen Eindruck der Robustheit der Ergebnisse zu gewinnen.

Für die logistische Panel-Regression sind die Voraussetzungen noch anspruchsvoller – insbesondere im Hinblick auf die Heterogenität im Querschnitt. Eine Möglichkeit besteht zwar darin, bei Datenheterogenität eine konditionale logistische Regression (oder auch Fixed Effects Logistic Regression) zu schätzen (*Chamberlain* 1980), wobei die Gruppenstruktur der Daten aufgenommen und die logistische Regression konditional abhängig von einer suffizienten Statistik formuliert wird (*Andreß et al.* 1992). Im Fall einer binären logistischen Regression für Konsolidierungsperioden ist diese suffiziente Statistik gerade die Zahl der Konsolidierungsjahre.¹⁶ Diese Vorgehensweise ist jedoch umstritten, denn Staaten ohne Konsolidierungsjahr fallen bei Schätzung einer logistischen Regression mit fixed effects aus dem Sample heraus. So raten *Beck* und *Katz* (2001, S. 488) für diesen Fall: „The use of fixed effects is clearly a bad idea for the binary dependent variable case.“ Entsprechend schätzt auch die nachfolgende Analyse eine logistische Regression ohne fixed effects. Des Weiteren ist im Panel davon auszugehen, dass Autokorrelation auftritt, dass also Konsolidierungsjahre nicht unabhängig von den Ausprägungen der Vorjahre sind. Hierfür haben *Beck*, *Katz* und *Tucker* verschiedene Lösungen vorgeschlagen – etwa die Aufnahme verschiedener *Dummy*-Variablen, die die temporale Abhängigkeit aufnehmen, oder die Inklusion von *Splines* (*Beck et al.* 1998). Dieser Empfehlung wird gefolgt.

5 Empirische Analyse der Konsolidierungspolitik

Die Forschungsfrage dieses Aufsatzes nach den Bestimmungsfaktoren von Konsolidierungspolitik wird in diesem Abschnitt mittels einer logistischen Regressionsanalyse untersucht. Die abhängige Variable sind die dichotom kodierten Konsolidierungsjahre in den jeweiligen Ländern, die unabhängigen Variablen wurden aus den oben diskutierten Theorieansätzen abgeleitet und operationalisiert (Tab. 2).

5.1 Ergebnisse der empirischen Auswertung

Die folgende Tabelle stellt die Ergebnisse der Regressionsanalysen dar. Die drei ersten dargestellten Modelle unterscheiden sich hinsichtlich der Variablenkombinationen, das vierte Model nimmt alle zuvor signifikanten Variablen auf und testet sie gleichzeitig. Aufgrund von Datenlücken beschränkt sich der Untersuchungszeitraum auf die Jahre zwischen 1981 und 2009 und nimmt damit zumindest den Beginn der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise mit auf. Als Kontrollvariable wurde in allen Regressions-schätzungen die Nachfrage nach Leistungen der Sozialversicherung während der Konsolidierung

aufgenommen. Mit dem Index, der sich aus der Veränderung der Arbeitslosen- und Seniorenquote zusammensetzt, soll die saldenmechanische Wirkung der automatischen Stabilisatoren auf die Staatsausgaben aufgefangen werden, die ihrerseits auf das Budgetdefizit durchschlägt.¹⁷ Der signifikante Koeffizient und die Odds-Ratio für die Kontrollvariable zeigen, dass die Konsolidierungswahrscheinlichkeit bei einer starken Nachfrage nach Leistungen der Sozialversicherung in der Tat deutlich reduziert wird (vgl. alle Modelle in Tabelle 3).

Tabelle 3: Logistische Regression: Zeitraum 1981-2009

	1		2		3		4	
Nachfrage SV	-0,60*** (-6,44)	0,550	-0,62*** (-6,57)	0,540	-0,60*** (-6,42)	0,551	-0,60*** (-6,28)	0,550
Problemdruck t-1	0,18** (2,56)	1,194	0,18*** (2,73)	1,202	0,21*** (3,16)	1,231	0,14** (2,02)	1,154
Kabinettsitzanteil rechter Parteien	-0,0075** (-2,51)	0,993	-0,0068** (-2,26)	0,993			-0,008*** (-2,66)	0,992
Kabinettsitzanteil linker Parteien					0,0048* (1,76)	1,005		
Organisationsgrad Gewerks. (quadr)	0,00013** (2,06)	1,0001					0,00002 (0,29)	1,00002
EMU-Dummy	-0,22 (-0,90)	0,802						
Pfadabhängigkeit Sozialversich.	-0,012 (-1,23)	0,988			-0,018* (-1,93)	0,982	-0,022** (-2,18)	0,978
Institut. Barrieren (Vetospieler umfassend)			-0,23*** (-2,91)	0,791			-0,16* (-1,79)	0,852
Steuerautonomie subnat. Ebenen			0,017** (2,09)	1,017			0,023*** (2,78)	1,023
Zahl der Kabinettsminister			-0,078*** (-2,91)	0,925			-0,051* (-1,76)	0,950
Ethnische Fragmentierung			0,65 (1,01)	1,910				
Exportquote					0,012*** (3,45)	1,012	0,010*** (2,75)	1,011
Zähldummy	0,11*** (3,24)	1,112	0,11*** (3,49)	1,119	0,091*** (2,76)	1,095	0,065* (1,86)	1,067
Spline 1	0,0014** (2,10)	1,001	0,0014** (2,21)	1,001	0,0015** (2,19)	1,002	0,0014** (2,17)	1,001
Spline 2	0,018*** (4,17)	1,018	0,018*** (4,16)	1,018	0,018*** (4,31)	1,019	0,017*** (4,07)	1,018
Spline 3	-0,012*** (-3,49)	0,988	-0,012*** (-3,54)		-0,013*** (-3,61)	0,987	-0,012*** (-3,48)	0,988
Interzept	-0,48 (-1,32)		0,99 (1,48)	0,988	-1,43*** (-4,01)		0,22 (0,26)	
N	591		592		591		590	
Pseudo R ²	0,249		0,264		0,253		0,277	
Korrekt klassifiziert	80,57%		77,83%		78,00%		78,81%	

Anmerkung:

1. Spalte: Koeffizienten, z-Statistik in Klammern; 2. Spalte: Odds-Ratio

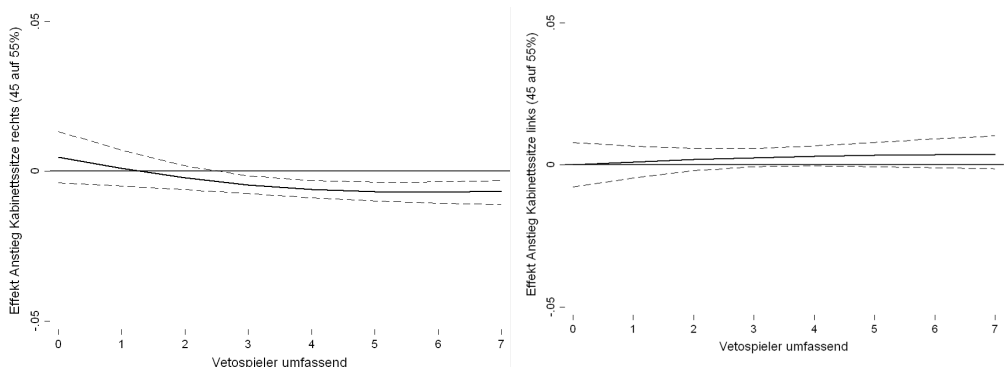
Signifikanz: * $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$

Aus dem sozio-ökonomische Theorieansatz der vergleichenden Policy-Forschung wurde Hypothese 1 abgeleitet, die einen Zusammenhang zwischen dem Problemdruck, der auf einer Regierung lastet, und der Konsolidierungspolitik herstellt. Die empirische Auswer-

tung zeigt, dass ein hoher ökonomischer Problemdruck die Wahrscheinlichkeit steigert, dass ein Jahr später eine Konsolidierung eingeleitet wird.¹⁸ Auch bei einer Zeitverzögerung um zwei Jahre bleibt der Effekt stabil und signifikant. Das Ausmaß des Zusammenhangs lässt sich an der Odds-Ratio ablesen (rechte Spalte der Modelle). In allen drei Schätzungen liegt diese bei etwa 1,2 – das heißt, dass wenn der Problemdruck um eine Einheit über den Durchschnitt ansteigt, liegt die vorhergesagte Chance einer Konsolidierung um das 1,2 fache höher, also um 20 Prozent.

Die parteipolitische Differenz spielt die von *H2* erwartete Rolle: Die Konsolidierungswahrscheinlichkeit nimmt ab, wenn Rechtsparteien amtieren. Umgekehrt steigt sie, wenn Linksparteien an der Regierung sind.¹⁹ Die parteipolitischen Effekte wurden in *H2a* und *H2b* auch als mögliche konditionale Zusammenhänge formuliert. In Abbildung 3 ist graphisch abgetragen, wie sich der Einfluss der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung abhängig von der Stärke der Vetospieler verändert (linkes Schaubild: Anstieg der Kabinettsitze Rechtsparteien, rechtes Schaubild: Anstieg der Kabinettsitze Linksparteien).

Abb. 3: Vetospieler und Parteiendifferenz



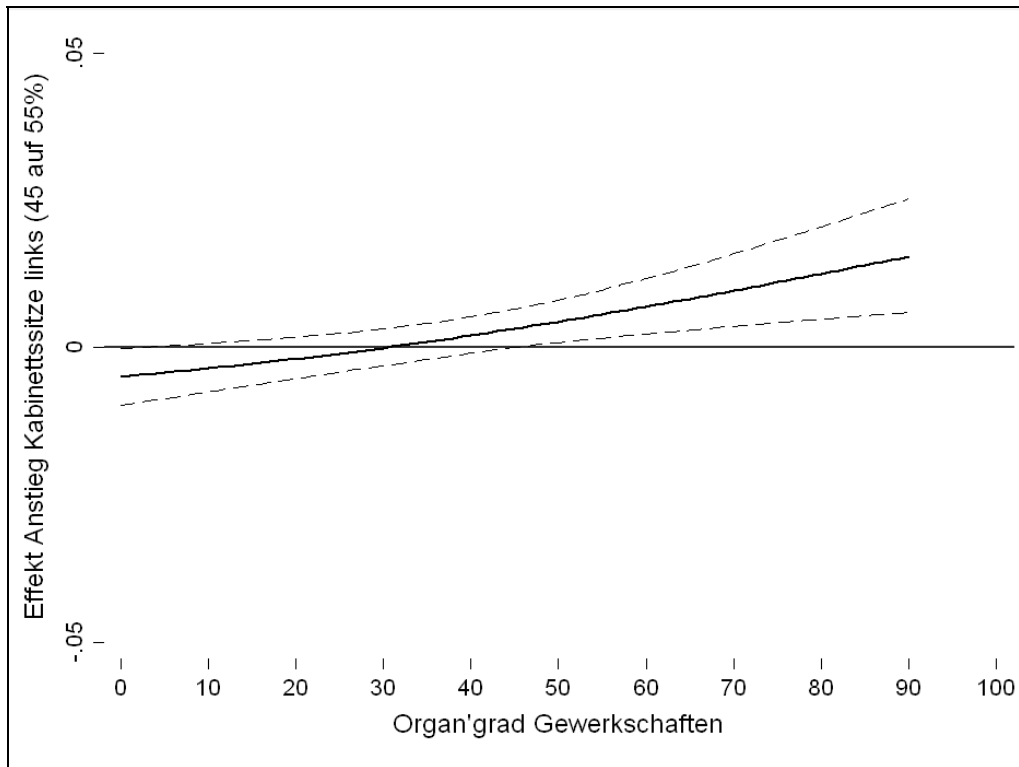
Anmerkung: durchgezogene Linie: konditionaler Effekt;
gestrichelte Linien: Konfidenzintervall (95%-Niveau);
Schätzung auf Basis von Modell 2 (ohne ethnische Fragmentierung)

Die Verläufe der konditionalen Effekte zeigen, dass sich der Zusammenhang zwischen Parteiendifferenz und der Konsolidierungswahrscheinlichkeit abhängig von der Zahl der Vetospieler verändert – insbesondere für Rechtsparteien (linkes Schaubild). Allerdings ist der Zusammenhang gerade umgekehrt als *H2a* vermutet. Denn die Regierungsbeteiligung von Rechtsparteien beeinflusst die Konsolidierungswahrscheinlichkeit nur dann signifikant negativ, wenn hohe institutionelle Barrieren für Regierungspolitik bestehen (linkes Schaubild). Dieses Ergebnis könnte darauf hinweisen, dass es unter Umständen gerade nicht der Ideologie der Rechtsparteien geschuldet ist, dass die öffentlichen Haushalte nicht konsolidiert werden, sondern dass sich Rechtsparteien aufgrund hoher institutioneller Barrieren nicht mit ihrem Bestreben der Haushaltskonsolidierung durchsetzen können. Qualitative Evidenz aus der Konsolidierungs- und Wohlfahrtsstaatsforschung zum Issue-Ownership liefert eine gewisse Unterfütterung für diesen Zusammenhang (*Ross 2000*): Vetospieler könnten unter Umständen gerade deshalb besonders stark von ihren Blockademöglichkeiten Gebrauch machen (und Konsolidierungspolitik verhindern), wenn kon-

servative Parteien an der Macht sind, weil diese (mehr als sozialdemokratische Parteien) im Verdacht stehen, aus ideologischen Gründen Ausgaben zu kürzen (bzw. die Haushalte zu konsolidieren). Dass für Linksparteien kein signifikanter Effekt auftritt (rechtes Schaubild), unterstützt diese Interpretation. Entsprechend scheint Konsolidierungspolitik durch Rechtsparteien von den Vetospielern verhindert zu werden.

Ebenfalls moderierend auf den Parteeffekt wirkt die Stärke der Gewerkschaften (operationalisiert über den Organisationsgrad) (Abb. 4). Konkret: Linke Regierungen wirken vor allem dann positiv auf die Konsolidierungspolitik, wenn Gewerkschaften stark sind (signifikant ab einem Organisationsgrad von etwa 48 Prozent), während sonst kein signifikanter Effekt vorliegt bzw. bei sehr schwachen Gewerkschaften der Zusammenhang sogar negativ wird. Im Vergleich zu den Vetospielern ist der moderierende Einfluss der Gewerkschaften stärker, was sich an der Steigung der Geraden ablesen lässt. Dieses Ergebnis bestätigt nicht nur die Erwartungen von H2b, sondern auch die Ergebnisse bestehender Forschungen für die Konsolidierungspolitik in den 1990er Jahren (Wenzelburger 2009b).

Abb. 4: Gewerkschaften und Linksparteien



Anmerkung: durchgezogene Linie: konditionaler Effekt;
gestrichelte Linien: Konfidenzintervall (95%-Niveau);
Schätzung auf Basis von Modell 1 (ohne EMU-Dummy).

Der konditionale Zusammenhang von Vetospielern und Rechtsparteien schlägt auch auf den direkten Effekt von institutionellen Barrieren auf die Konsolidierungspolitik durch:

Es besteht ein signifikant negativer Zusammenhang, d.h. institutionelle Barrieren erschweren Konsolidierungspolitik. Entsprechend ist *H4* auf der Grundlage der Analyse beizubehalten.²⁰

Die dritte Hypothese postulierte einen u-förmigen, positiven Zusammenhang zwischen der Stärke von Gewerkschaften bzw. dem Korporatismusgrad und der Konsolidierungspolitik. Während sich dieser für den Organisationsgrad der Gewerkschaften teilweise nachweisen lässt (Modell 1 in Tab. 3), findet er sich für den Korporatismusgrad nicht. Allerdings ist die Effektstärke der Variable, die den Organisationsgrad der Gewerkschaften aufnimmt, sehr gering – die Odds-Ratio für die Variable liegt bei nahezu 1. Im vierten Modell, in dem alle anderen zuvor signifikanten Indikatoren eingehen, verliert die Gewerkschaftsvariable zudem ihre Signifikanz. Insofern ist die Evidenz für einen positiven Einfluss der Gewerkschaften – abseits des konditionalen Effekts – eher schwach.

Die fünfte Hypothese nahm die ökonomische Theorie des Föderalismus zum Ausgangspunkt und unterstellte Systemen, die wettbewerbsföderalistisch organisiert sind, einen positiven Einfluss auf die Konsolidierungspolitik. Nimmt man den Grad der Steuerautonomie subnationaler Ebenen als Maß für den Wettbewerb, zeigt sich der erwartete Zusammenhang: Je weitreichender Regionen, Kantone und Länder selbst über ihre Steuern entscheiden können, desto wahrscheinlicher eine Konsolidierung (*H5*).

Je stärker die Pfadabhängigkeit der Sozialversicherungssysteme, umso schwieriger gestaltet sich Konsolidierungspolitik – dieser in *H6* postulierte Zusammenhang erweist sich in der empirischen Auswertung als zutreffend. In der Tat scheint eine starke Rolle der Sozialversicherung bei der Finanzierung des Staates, die naturgemäß mit Anwartschaften auf zukünftige Rechte verbunden ist, Konsolidierungspolitik zu erschweren.²¹

Zunehmende Globalisierung erhöht die Chancen für Konsolidierungspolitik. Dieser Befund lässt sich aus der empirischen Auswertung ableiten, auch wenn die Evidenz nur für einen schwachen (aber signifikanten) Effekt spricht (*H7*). Kein signifikanter Einfluss hingegen geht von der Dummy-Variable aus, die die Mitgliedschaft in der Eurozone erfasst (*H8*).

Eine Hypothese aus dem Fundus der politökonomischen Theorieansätze wird zumindest in der Tendenz durch die empirischen Auswertung gestützt: Große Kabinette sind wie erwartet ein Bremsklotz für Konsolidierungspolitik (*H9*). Allerdings erweist sich dieser Befund im Robustheitstest durch Jackknifing als wenig zuverlässig. So verliert der Koeffizient der Variable in Modell 4 bei Ausschluss Kanadas die Signifikanz deutlich. Entsprechend sollte dieses Ergebnis mit Zurückhaltung interpretiert werden.

Gesellschaftliche und temporale Fragmentierung scheinen hingegen keine besonders starke Rolle zu spielen, wobei von der ethnischen Fragmentierung zwar ein positiver, jedoch insignifikanter, Effekt ausgeht.

5.2 Diskussion der Ergebnisse

Betrachtet man die Resultate der empirischen Analyse im Kontext der theoretischen Erwartungen und der Ergebnisse der bisherigen Studien, so fällt nicht nur eine starke Übereinstimmung mit den theoretischen Erwartungen auf (vgl. Tabelle 4), sondern auch eine gewisse Kontinuität hinsichtlich des Forschungsstands: Viele der Variablen, die in den 1990er Jahren – einem Zeitraum besonders starker Konsolidierungsaktivität – einen signifikanten Einfluss auf die Konsolidierungspolitik hatten (*Wenzelburger* 2010), erweisen

sich auch dann als wichtige Determinanten, wenn man den Untersuchungszeitraum nach vorne bzw. nach hinten verlängert.²² Dies gilt insbesondere für den Einfluss des Problemdrucks als auch für die Parteieneffekte und die politische Erblast. Beachtenswert ist die Tatsache, dass institutionelle Hürden nur im längeren Zeitraum als Bremsklotz von Konsolidierungspolitik fungieren: Analysiert man alleine die 1990er Jahre, findet man keinen Zusammenhang (Wenzelburger 2010, S. 143). Dieses Resultat ist jedoch plausibel, wenn man die hohe Konsolidierungsaktivität während der 1990er Jahre betrachtet. Hier wirkten andere Faktoren – wie etwa die konjunkturelle Situation – wohl so stark, dass die Bremswirkung der Vetospieler nicht zum Tragen kam.²³ Ebenfalls erwähnenswert ist der von bisherigen Untersuchungen abweichende Befund für die Kabinettsgröße. Während Analysen für kürzere Zeiträume keinen klaren Effekt der Size Fragmentation finden konnten, ging von der entsprechenden Variable in der hier durchgeführten Analyse ein negativer, allerdings nicht robuster, Effekt im Sinn der formulierten Erwartung aus. Erneut ohne Bestätigung bleibt hingegen die Wirkung temporaler Fragmentierung – ein einigermaßen rätselhafter Befund: Obwohl qualitative Evidenz für das Auftreten politischer Konjunkturzyklen spricht, konnte ein Zusammenhang mit Konsolidierungspolitik in quantitativen Studien bisher nicht etabliert werden.

Besonders wertvoll für die Erklärung der Kausalzusammenhänge, die Haushaltskonsolidierungen determinieren, ist es, Interaktionen von Variablen zu untersuchen – also konditionale Effekte. So lässt sich zeigen, dass die Beteiligung von Rechtsparteien an der Regierung die Konsolidierungswahrscheinlichkeit nur dann senkt, wenn viele Vetospieler in einem politischen System vertreten sind. Eine mögliche Erklärung für diesen Zusammenhang lässt sich in Anlehnung an die Issue-Ownership-Literatur konstruieren, wonach Rechtsparteien gerade wegen ihrer ideologischen Position auf besonderen Widerstand gegen Kürzungspolitik treffen. Ebenfalls aufschlussreich ist der konditionale Effekt, der von Gewerkschaften im Verbund mit Linksparteien ausgeht: Die positive Wirkung der Regierungsbeteiligung von Linksparteien tritt insbesondere dann auf, wenn die Gewerkschaften gleichzeitig gut organisiert sind. Dieses Resultat steht in der Tradition der Studien zur makroökonomischen Steuerung, die für die Kombination aus starken Gewerkschaften und starker Linken ebenfalls eine effizienzsteigernde Wirkung finden.

Tabelle 4: Ergebnisse im Überblick

Hypothese	Unabhängige Variable	Ergebnis	Ergebnis
H1	Problemdruck	Bestätigt	Je höher der Problemdruck, umso höher die Konsolidierungswahrscheinlichkeit.
H2	Kabinettsitzanteile der Parteien	Bestätigt	Die Regierungsbeteiligung von Linksparteien erhöht die Chance, dass konsolidiert wird.
H2a	Konditionaler Effekt: Parteieneffekt abhängig von Institutionellen Barrieren	Abgelehnt	Vetospieler bremsen den Einfluss von Parteien nicht generell; vielmehr bremsen sie ausschließlich die Konsolidierungspolitik von Rechtsparteien, wodurch der negative Effekt erklärt werden kann.
H2b	Konditionaler Effekt: Stärke der Gewerkschaften	Bestätigt	Der positive Effekt linker Regierungsbeteiligung auf die Konsolidierungspolitik ist konditioniert durch die Stärke der Gewerkschaften.
H3	Gewerkschaften, Korporatismus	Teilweise Bestätigt	Starke Gewerkschaften erleichtern Konsolidierungen, von Korporatismus geht keine Wirkung aus.
H4	Institutionelle Barrieren	Bestätigt	Eine hohe Zahl umfassender Vetospieler bremst Konsolidierungspolitik.

Hypothese	Unabhängige Variable	Ergebnis	Ergebnis
H5	Wettbewerbsföderalismus (Steuerautonomie)	Bestätigt	Hohe Steuerautonomie subnationaler Ebenen erleichtert Konsolidierungen.
H6	Pfadabhängigkeit der Sozialversicherung	Bestätigt	Das Versicherungsprinzip als Merkmal der Sozialversicherung hemmt Konsolidierungspolitik.
H7	Globalisierung	Bestätigt	Eine starke internationale Verflechtung erhöht die Konsolidierungschancen.
H8	Europäische Integration	Abgelehnt	Von der Europäischen Währungsunion geht kein konsolidierungsfördernder Einfluss aus.
H9	Kabinettsgröße	Bestätigt, aber nicht robust	Je mehr Minister in einem Kabinett, umso schwieriger ist die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.
H10	Gesellschaftliche Fragmentierung	Abgelehnt	Von gesellschaftlicher Fragmentierung geht kein Effekt auf die Konsolidierungswahrscheinlichkeit aus.
H11	Abstand zur nächsten Wahl	Abgelehnt	Der Abstand zur nächsten Wahl beeinflusst die Chance einer Konsolidierung nicht.

6 Zusammenfassung und Fazit

Ziel dieses Beitrags war es zu untersuchen, wie sich die zwischenstaatliche und temporale Varianz der Konsolidierungspolitik in den OECD-Staaten in den vergangenen 30 Jahren erklären lässt. Auf Basis der Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und politökonomischen Erklärungsansätzen wurden insgesamt elf Hypothesen abgeleitet und quantitativ getestet. Als Ergebnis steht ein multikausales Erklärungsmodell, mit dem in etwa 80 Prozent der rund 590 Beobachtungen (der Jahr-Länder-Daten) im Sample korrekt in die Gruppen der Konsolidierungsjahre bzw. Nicht-Konsolidierungsjahre klassifiziert werden. Die stärkste Erklärungskraft entfalten Variablen, die die konjunkturelle Situation auffangen. Dies ist zum einen die Veränderung der Nachfrage nach Leistungen des Sozialversicherungssystems, die ihrerseits wieder von der konjunkturellen Lage beeinflusst wird: Je stärker die Zahl von Menschen steigt, die während einer Konsolidierungsphase Sozialleistungen beziehen (gemessen über die Zahl der Senioren und der Arbeitslosen), um so schwieriger gestaltet sich eine Haushaltskonsolidierung. Zum anderen aber fördert das Niveau des Problemdrucks, der auf einer Regierung lastet, die Konsolidierungspolitik: Hohe Verschuldung, hohe Zinslasten und eine schlechte Wirtschaftslage mit hoher Arbeitslosigkeit führt dazu, dass in den Folgejahren konsolidiert wird.

Doch nicht nur die ökonomischen Rahmenbedingungen prägen die Chance, dass Haushalte saniert werden. Vielmehr spielen auch politische und institutionelle Variablen eine Rolle. So bremsen institutionelle Barrieren des politischen System die Konsolidierungspolitik, während Wettbewerbsföderalismus, der sich durch eine starke Autonomie subnationaler Gliedstaaten etwa in Steuerfragen äußert, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass öffentliche Haushalte saniert werden. Auch wird Konsolidierungspolitik gehemmt, wenn Sozialversicherungen (und das Versicherungsprinzip) in der Finanzverfassung eines Staates stark verankert sind. Hier bremsen die durch die Einzahlung in Sozialversicherungen erworbenen Anwartschaften die Möglichkeiten Staatsausgaben zu kürzen. Schließlich gibt es starke Evidenz dafür, dass *parties matter* – und zwar in dem Sinne, dass die Beteiligung von Linksparteien an der Regierung (insbesondere im Verbund mit starken Gewerkschaften) Haushaltskonsolidierungen wahrscheinlicher macht, während

Rechtsparteien in die entgegengesetzte Richtung wirken. Ein Grund für dieses Ergebnis im Hinblick auf Rechtsparteien könnte darin bestehen, dass sich diese einer starken Front der Ablehnung für Konsolidierungsmaßnahmen gegenübersehen, weil sie im Verdacht stehen, ihre Maßnahmen aus ideologischen Gründen umzusetzen. Insbesondere in Systemen mit vielen Vetospielern führt dies zu einem negativen Einfluss auf die Konsolidierungsperformance. Weil auch die These auf der Basis der verwendeten Daten beizubehalten ist, dass Haushaltskonsolidierungen umso wahrscheinlicher sind, je stärker die Länder international verflochten sind, erweisen sich die Ansätze der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung insgesamt als sehr erklärungskräftige Theorien. Von den politökonomischen Ansätzen bestätigte die quantitative Analyse zudem die These der Size Fragmentation bzw. des Common Pool Problems, wonach Konsolidierungen umso unwahrscheinlicher werden, je mehr Minister an einer Regierung beteiligt sind.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Schuldenkrise in vielen westlichen Industriestaaten drängt sich angesichts dieser Ergebnisse die Frage auf, welche Lehren aus den bisherigen Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungen gezogen werden können. Unabhängig von den Schlussfolgerungen hinsichtlich der Konsolidierungsstrategien und der inhaltlichen Ausgestaltung von Konsolidierungen, die sich insbesondere in qualitativen Studien untersuchen lassen (*Wenzelburger 2011*), sind einige vorsichtige Folgerungen auch auf Basis der hier dargestellten Befunde möglich. Allerdings gilt angesichts der besonders schweren aktuellen Krise und der in vielerlei Hinsicht außergewöhnlichen Situation in einigen der am stärksten von der Schuldenkrise betroffenen Ländern, die sich insbesondere auch durch die enge Verzahnung von Instabilität des Bankensystems, Verschuldungskrise und Wirtschaftskrise auszeichnet, dass eine einfache, rezeptbuchartige Übertragbarkeit nicht möglich ist. Insofern sind die folgenden Schlussfolgerungen nicht losgelöst von den spezifischen Situationen der Länder zu begreifen.

Zunächst hat die Analyse ergeben, dass eine Konsolidierung gegen die saldenmechanische Wirkung von Arbeitslosigkeit und Seniorenquote nur schwer möglich ist. Obschon auf einen starken Ausgabedruck durch eine Zunahme der Rentenbezieher insbesondere in Ländern mit Sozialversicherung nur schwer kurzfristig politisch reagiert werden kann, ist zumindest die Zentralität des Arbeitsmarktes ein wichtiger Aspekt im Rahmen von Konsolidierungspolitik. Damit rückt die Arbeitsmarktpolitik und mit ihr die konjunkturelle Entwicklung in den Vordergrund.

Institutionelle Barrieren in einem politischen System können Konsolidierungspolitik hemmen. Dies ist eine weitere Erkenntnis dieser Analyse. Entsprechend sind Reformen, die auf die Handlungsfähigkeit der Regierung abzielen, eine mögliche Maßnahme, um Konsolidierungspolitik zu erleichtern, obgleich solche Änderungen häufig die Verfassung betreffen und entsprechende übergroße Mehrheiten in den meisten Fällen nicht kurzfristig zu erreichen sind.

Hinsichtlich der Parteiendifferenz lässt sich in Anschluss an die Befunde dieser Studie argumentieren, dass amtierende Rechtsparteien versuchen sollten, nicht den Eindruck einer ideologiegetriebenen Konsolidierungspolitik zu vermitteln. Denn diese Strategie riskiert besonderen Widerstand betroffener Gruppen und möglicher Vetospieler. Für Linksparteien gilt hingegen, dass die Zusammenarbeit mit starken Gewerkschaften die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Konsolidierung der Haushalte gelingt. Ob „Technokraten-Regierungen“ dieses Problem lösen, die im Zusammenhang mit der aktuellen Schuldenkrise als Lösung ins Spiel gebracht (bzw., wie in Italien, installiert) werden, kann auf Basis der hier gewonnen Ergebnisse nur vermutet werden. Zumindest jedoch er-

scheint es plausibel, dass eine Technokraten-Regierung weniger den Anschein erwecken sollte, aufgrund ideologischer Überzeugungen zu konsolidieren. Insofern lässt sich dieses Argument mit dem Befund hinsichtlich des Einflusses von Rechtsparteien zusammenführen.²⁴

Das Ergebnis, dass Wettbewerbsföderalismus, der sich insbesondere durch eine hohe Steuerautonomie der subnationalen Gliedstaaten äußert, die Konsolidierungschancen erhöht, lässt sich – ähnlich wie die Resultate zu den Institutionen – wohl eher mittelfristig bis langfristig in politisches Handeln umsetzen. Gerade die deutschen Erfahrungen der Föderalismusreform haben gezeigt, dass Veränderungen im Kompetenzgeflecht von Bund und Gliedstaaten nur in zähen Verhandlungen zu erreichen sind. Dennoch steht zu vermuten, dass ein Mehr an Wettbewerb konsolidierungsfördernd wirken würde – ein Schluss, zu dem im Übrigen auch Studien zur Konsolidierungspolitik in den Bundesländern kommen (*Wagschal et al.* 2009a).

Schließlich scheint es aus politökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll, das Common-Pool-Problem zu reduzieren, welches sich aus großen Kabinetten ergibt. Dies kann einerseits schlicht und einfach durch eine Verkleinerung der Personengruppe geschehen, die an Kabinettsentscheidungen über zentrale Fragen der Konsolidierungspolitik beteiligt ist (wie etwa in Belgien in den 1990er Jahren geschehen (*Wenzelburger* 2010, S. 280)), oder aber durch die Stärkung des Budgetprozesses (*Hallerberg et al.* 2009). Beide Veränderungen sind vergleichsweise einfach umzusetzen und würden die Gefahr reduzieren, Konsolidierungspolitik durch hohe Ausgabenforderungen zu erschweren.

Anmerkungen

- 1 So senkte Belgien von Mitte der 1990er Jahre an die Verschuldung sehr deutlich während der Primärsaldo stabil im Überschuss gehalten wurde. Diese Konsolidierungsanstrengung fiel bei alleiniger Betrachtung der Veränderung des Primärsaldos „völlig durchs Definitionsraster“ (*Wagschal/Wenzelburger* 2008b, S. 17-18).
- 2 In der Literatur wurden unterschiedliche Schwellenwerte zur Feststellung von Konsolidierungen benutzt (*Wenzelburger* 2010, S. 34); Um die Masse bestehender Definitionen nicht (noch) weiter zu vergrößern und eine gewisse Vergleichbarkeit zur Literatur zu ermöglichen, orientiert sich der Beitrag an den Schwellenwerten vergangener Studien des Verfassers (*Wagschal/Wenzelburger* 2008b; c; *Wenzelburger* 2009b; 2010).
- 3 Wenn auf eine defizitreduzierende eine schuldenreduzierende Konsolidierung folgt (was der Regelfall ist), können die Kriterium des Schuldenabbaus bzw. der Schuldenstabilisierung über die gesamte Periode für die Länge der gemeinsamen Konsolidierungsphase gezählt werden (*Wenzelburger* 2010, S. 39).
- 4 Zur Untersuchungsgruppe gehören folgende Staaten der Kern-OECD-Länder: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und die USA. Island und Luxemburg konnten wegen fehlender Daten oder starken Abweichungen je nach Datenquelle (dies gilt insbesondere für die Schuldenquote von Island) nicht berücksichtigt werden.
- 5 Ob die wirtschaftliche Entwicklung als Determinante von Konsolidierungspolitik auch einem multivariaten Test standhält, wird in Abschnitt 4 zu klären sein.
- 6 Obwohl diese Untersuchungsanlage die stringenteste Umsetzung der Forschungsfrage nach den Determinanten von Haushaltssanierungen ist, leidet sie unter einem Selection Bias: Länder, die keinerlei Konsolidierung aufweisen, fallen aus dem Untersuchungssample heraus, weil keine Varianz auf der abhängigen Variablen besteht, wenn keine Konsolidierungsphase vorliegt (nach der hier gewählten Definition träfe dies für Frankreich, Griechenland und Portugal zu).
- 7 Ebenfalls anzumerken ist, dass empirische Evidenz auf einen konditionalen Effekt von parteipolitischer Ausrichtung der Regierung und Gewerkschaften spricht, wobei Länder mit starken linken Parteien in Verbindung mit starken Gewerkschaften geringere Defizite aufweisen (*Garrett/Lange* 1991).
- 8 Die These, dass Wirtschaftskrisen wohlfahrtserhöhend wirken, ist auch formal modelliert worden (*Drazen/Grilli* 1993), jedoch nicht unumstritten. Man könnte freilich auch über die Nachfrage nach Staatsausgaben

- argumentieren, zu der Wirtschaftskrisen (und hoher Problemdruck) führen, was Konsolidierungen erschweren sollte (dieser Faktor ist in der empirischen Auswertung als Kontrollvariable berücksichtigt (vgl. 5.1)). Allerdings bezieht sich dieses Argument stärker auf die Veränderungen (etwa der Arbeitslosenquote), weniger auf das Niveau, das bei der hier formulierten These des Problemdrucks im Zentrum steht.
- 9 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).
 - 10 Ähnlich argumentieren auch *Persson/ Svensson* mit Blick auf „stubborn conservative governments“ (*Persson* 1989).
 - 11 Dies gilt im Übrigen umso mehr, als dass in der Literatur zum Rückbau des Wohlfahrtsstaates ebenfalls argumentiert wurde, dass ein Rückbau des Wohlfahrtsstaates unter linken Regierungen wahrscheinlicher sei (*Kitschelt* 2001, S. 275; *Ross* 2000).
 - 12 Freilich sind fiskalische Dezentralisierung und Föderalismus nicht deckungsgleich – insbesondere wenn man auch die kommunale Ebene einbezieht (*Rodden* 2004).
 - 13 Zu den hier diskutierten Ansätzen tritt überdies das Konzept der regionalen Fragmentierung, welches jedoch bereits im Rahmen der politisch-institutionalistischen Ansätze der Policy-Forschung unter dem Stichwort Föderalismus bzw. fiskalische Dezentralisierung diskutiert wurde. Darüber hinaus wird unter dem Begriff der *prozessualen Fragmentierung* die These diskutiert, dass unterschiedliche fiskalpolitische Performanz mit der Gestaltung des Budgetprozesses zu erklären ist (*Hallerberg et al.* 2007; *Hallerberg* 2001; *von Hagen* 1992; *Wehner* 2010) – ein stringenter Budgetprozess ist sozusagen eine Lösung für das Problem der Size Fragmentation (siehe unten). Allerdings liegen Indikatoren (*Hallerberg et al.* 2009), die einen Test dieser Fragmentierungsthese zulassen, ausschließlich für die EU-Staaten vor (*Hallerberg et al.* 2009), weshalb keine Überprüfung möglich ist.
 - 14 Grundlage dieser Einordnung ist das Party Manifesto Dataset.
 - 15 Bei Einparteienregierungen ist die Position der Regierung freilich deckungsgleich mit der Position der regierenden Partei.
 - 16 Nach diesem Muster gehen auch *Mierau et al.* (2007) vor.
 - 17 Ebenfalls aufgefangen wird hierdurch der Einfluss der Konjunktur, da das Wirtschaftswachstum hoch mit der Arbeitslosenquote korreliert.
 - 18 Die Robustheitsanalysen mittels Jackknifing zeigen, dass in wenigen Fällen die Signifikanz der Variable leicht zurückgeht (auf maximal $p = 0,138$ bei Ausschluss Deutschlands).
 - 19 In der elaborierteren Messung der Regierungsposition bleibt die Richtung des Zusammenhangs erhalten, jedoch schwindet die Signifikanz. Der Effekt der Linksparteien erweist sich in der Jackknife-Analyse jedoch als nicht robust. Bei Ausschluss Schwedens, ein Land mit starker linker Regierungsbeteiligung und vielen Konsolidierungsjahren, verliert der Koeffizient der Variable die Signifikanz deutlich ($p = 0,516$). Bei Ausschluss Belgiens geht die Signifikanz ebenfalls zurück ($p = 0,265$). Der Koeffizient der Rechtsparteien-Variable hingegen erweist sich im Jackknife-Verfahren als sehr robust.
 - 20 Für die Operationalisierung über den Index der institutionellen Barrieren (*Schmidt* 1996) lässt sich der Zusammenhang jedoch nicht nachweisen. Zudem ist die Variable in Modell 4 nicht ganz robust: Die Signifikanz des Koeffizienten geht in zwei Fällen verloren – bei Ausschluss Deutschlands ($p = 0,187$) und Großbritanniens ($p = 0,201$).
 - 21 In der Robustheitsanalyse durch Ausschluss einzelner Länder verliert der Koeffizient der Variable in manchen Fällen seine Signifikanz, die jedoch durchweg in der Nähe des 0,1-Niveaus bleibt (maximaler Signifikanzverlust auf $p = 0,144$ bei Ausschluss Australiens in Modell 4).
 - 22 Zum Vergleich mit dem Zeitraum 1980 bis 2005 ist die Studie von *Wagschal* und *Wenzelburger* (2012) geeignet.
 - 23 Eine weitere Erklärung für die fehlende Bremswirkung der Vetospieler ist der Einsatz politischer Strategie (*Wenzelburger* 2011).
 - 24 Den Anstoß für diesen Gedanken verdanke ich dem anonymen Gutachter von dms.

Literatur

Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia, 1998: Tales of Fiscal Adjustments – why they can be expansionary, in: *Economic Policy*, 13 (27), S. 488-545.

- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia*, 2010: Large changes in fiscal policy: taxes versus spending, in: *Tax policy and the economy*, 24, S. 35-68.
- Alesina, Alberto/Drazen, Allan*, 1991: Why are Stabilizations Delayed?, in: *American Economic Review* 81 (5), S. 1170-1188.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto*, 1995: Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, in: *Economic Policy*, 10 (21), S. 205-248.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto*, 1997: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, in: *IMF Staff Papers* 44 (2), S. 210-248.
- Alesina, Alberto/Tabellini, Guido*, 1990: A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: *Review of Economic Studies*, 57 (3), S. 403-414.
- Alvarez, R. Michael/Garrett, Geoffrey/Lange, Peter*, 1991: Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance, in: *American Political Science Review* 85 (2), S. 539-556.
- Andreß, Hans-Jürgen/Huinink, Johannes/Meinken, Holger et al* (Hg.), 1992: *Theorien, Daten, Modelle: Neue Modelle und Verfahrensweisen in den Sozialwissenschaften*, München: Oldenbourg.
- Armingeon, Klaus/Engler, Sarah/Panajotis, Potolidis/Gerber, Marlène/Leimgruber, Philipp*, 2010: *Comparative Political Data Set 1960-2008*, Institute of Political Science, University of Berne.
- 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), S. 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), S. 487-495.
- 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), S. 1260-1288.
- Blanchard, Olivier*, 1990: *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD Economics Department Working Papers
- Blejer, Mario/Cheasty, Adrienne*, 1991: The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues, in: *Journal of Economic Literature*, 29 (4), S. 1644-1678.
- 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.
- Burgoon, Brian*, 2001: Globalization and Welfare Compensation: Disentangling the Ties that Bind, in: *International Organization*, 55 (03), S. 509-551.
- Busemeyer, Marius R.*, 2009: From myth to reality: Globalisation and public spending in OECD countries revisited, in: *European Journal of Political Research*, 48 (4), S. 455-482.
- Cameron, David R.*, 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: *American Political Science Review*, 72 (4), S. 1243-1261.
- Castles, Francis G.* (Hg.), 2007: *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Castles, Francis G.*, 2009: What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach, in: *Journal of Social Policy*, 38 (1), S. 45-62.
- Chamberlain, Gary*, 1980: Analysis of Covariance with Qualitative Data, in: *Review of Economic Studies*, 47 (1), S. 225-238.
- Cusack, Thomas R.*, 1997: Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955-1989, in: *Public Choice*, 91 (3/4), S. 375-395.
- Cusack, Thomas R./Fuchs, Susanne*, 2003: Parteien, Institutionen und Staatsausgaben, in: *Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard* (Hg.), *Politische Ökonomie*, Opladen: Leske + Budrich, S. 321-354.
- Downs, Anthony*, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Brothers.
- 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), S. 243-268.
- Esping-Andersen, Gøsta*, 1996: *Welfare States in Transition*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

- Fearon, James D.*, 2003: Ethnic and Cultural Diversity by Country*, in: *Journal of Economic Growth*, 8 (2), S. 195-222.
- Franzese, Robert J.*, 2002: *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, Geoffrey*, 1998: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, Geoffrey/Lange, Peter*, 1991: Political Responses to Interdependence: What's "Left" for the Left?, in: *International Organization*, 45 (4), S. 539-564.
- Giavazzi, Francesco/Pagano, Marco*, 1990: Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: *Blanchard, Olivier/Fischer, Stanley* (Hg.), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Cambridge: MIT Press, S. 75-111.
- Hallerberg, Mark*, 2004: *Domestic Budgets in a United Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark/Strauch, Rolf/Von Hagen, Jürgen*, 2007: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries, in: *European Journal of Political Economy*, 23 (2), S. 338-359.
- Hallerberg, Mark/Strauch, Rolf/von Hagen, Jürgen*, 2009: *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge: Cambridge 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
- Hibbs, Douglas*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review* 71 (4), S. 1467-1487.
- Inman, Robert P./Rubinfeld, Daniel*, 1997: Rethinking Federalism, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 (4), S. 43-64.
- Jensen, Carsten/Mortensen, Peter Bjerre*, 2014: Government responses to fiscal austerity: The Effect of Institutional Fragmentation and Partisanship, in: *Comparative Political Studies*, forthcoming.
- Keman, Hans*, 2000: Federalism and Policy Performance. A Conceptual and Empirical Inquiry, in: *Wachendorfer-Schmidt, Ute* (Hg.), *Federalism and Political Performance*, London/New York: Routledge, S. 196-227.
- Kitschelt, Herbert*, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?, in: *Pierson, Paul* (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 265-302.
- Kittel, Bernhard*, 1999: Sense and sensivity in pooled analysis of political data, in: *European Journal of Political Research* 35 (2), S. 225-253.
- Kittel, Bernhard*, 2005: Pooled Analysis in der ländervergleichenden Forschung: Probleme und Potenziale, in: *Kropp, Sabine/Minkenber, Michael* (Hg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 96-115.
- Kittel, Bernhard*, 2006: A Crazy Methodology? On the Limits of Macro-Quantitative Social Science Research, in: *International Sociology* 21 (5), S. 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), S. 20-45.
- 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(3), S. 296-316.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1982: *Patterns of corporatist policy-making*, London: Sage.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy*, New Haven/London: Yale University Press.
- Maddala, Gangadharrao S.*, 1998: Recent Developments in Dynamic Econometric Modelling: A Personal Viewpoint, in: *Political Analysis* 7(1), S. 59-87.
- 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), S. 297-319.
- Mulas-Granados, Carlos*, 2006: *Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Neck, Reinhard/Sturm, Jan-Egbert* (Hg.), 2008: *Sustainability of Public Debt*, Cambridge (MA)/London: MIT Press.

- Nordhaus, William D.*, 1975: The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, 42 (2), S. 169-190.
- Olson, Mancur*, 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven/London: Yale University Press.
- Perotti, Roberto/Kontopoulos, Yianos*, 2002: Fragmented fiscal policy, in: *Journal of Public Economics*, 86 (2), 191-202.
- 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), S. 325-345.
- 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), S. 143-179.
- Rhodes, Martin*, 2003: Challenges to Welfare: External Constraints, in: *Pierson, Christopher/Castles, Francis G* (Hg.), *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press, S. 257-262.
- Rodden, Jonathan*, 2004: Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement, in: *Comparative Politics*, 36 (4), S. 481-500.
- 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: *Gouvernance*, 13, S. 155-183.
- Roubini, Nouriel/Sachs, Jeffrey*, 1989: Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, in: *European Economic Review* 33 (5), S. 903-938.
- Sayrs, Louis W.*, 1989: *Pooled Time Series Analysis*, Newbury Park/London/New Delhi: Sage.
- Schmidt, Manfred G.*, 1993: Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Héritier, Adrienne* (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24)*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 371-393.
- 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), S. 155-183.
- Schmidt, Vivian*, 2001: The politics of economic adjustment in France and Britain: when does discourse matter?, in: *Journal of European Public Policy*, 8 (2), S. 247-264.
- Schmitter, Philippe C.*, 1979: *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills: Sage.
- Shepsle, Kenneth A./Weingast, Barry*, 1981: Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization, in: *American Journal of Political Science*, 25 (1), S. 96-111.
- Siaroff, Alan*, 1999: Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement, in: *European Journal of Political Research*, 36 (2), S. 275-305.
- Siegel, Nico A.*, 2002: *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Stegarescu, Dan*, 2005: Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends, in: *Fiscal Studies*, 26 (3), S. 301-333.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25 (3), S. 289-325.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Vis, Barbara/Van Kersbergen, Kees*, 2007: Why and how do political actors pursue risky reforms, in: *Journal of Theoretical Politics*, 19 (2), S. 153-172.
- von Hagen, Jürgen*, 1992: Budget Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, in: *European Economy, Economic Papers*, 96.
- von Hagen, Jürgen/Harden, Ian*, 1995: Budget processes and commitment to fiscal discipline, in: *European Economic Review*, 39 (3-4), S. 771-779.
- von Hagen, Jürgen/Strauch, Rolf*, 2001: Fiscal Consolidations: Quality, economic conditions, and success, in: *Public Choice*, 109 (3-4), S. 327-346.
- Wagner, Adolph*, 1911: Staat (in nationalökonomischer Sicht), in: *Elster, Ludwig* (Hg.), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena: Gustav Fischer Verlag, S. 727-739.
- Wagschal, Uwe*, 1996: *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich.

- Wagschal, Uwe, 1999: Blockieren Vetospieler Steuerreformen?, in: Politische Vierteljahresschrift, 40 (4), 628-640.
- Wagschal, Uwe, 2003: Wer ist schuld an den Schulden?, in: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hg.), Politische Ökonomie, Opladen: Leske + Budrich, S. 289-320.
- Wagschal, Uwe, 2005: Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich, Münster: Lit Verlag.
- Wagschal, Uwe, 2011: Allheilmittel oder Budgetmimikry: Wie wirksam sind Verschuldungsgrenzen zur Haushaltskonsolidierung?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 9 (3), S. 352-382.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2008a: Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich in: *der moderne Staat*, 1 (1), S. 141-164.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2008b: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2008c: Roads to Success: Budget Consolidations in OECD Countries, in: Journal of Public Policy, 28 (3), S. 309-339.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2009: Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 3 (1), S. 33-58.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg, 2012: When do governments consolidate? A quantitative comparative analysis of 23 OECD countries, in: Journal of Comparative Policy Analysis, 14 (1), S. 45-71.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg/Metz, Thomas/Jäkel, Tim, 2009a: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer, in: Wagschal, Uwe/Wintermann, Ole/Petersen, Thiess (Hg.), Konsolidierungsstrategien der Bundesländer, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 17-424.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg/Petersen, Thiess/Wintermann, Ole, 2009b: Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst, 83 (3), S. 204-212.
- Weaver, Kent R., 1986: The politics of blame avoidance, in: Journal of Public Policy, 6 (4), S. 371-391.
- Wehner, Joachim, 2010: Legislatures and the Budget Process, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- 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), S. 132-163.
- Wenzelburger, Georg, 2009a: The analysis of budget consolidations. Concepts, research designs and measurement, in: Journal of Economic and Social Measurement, 34 (4), S. 269-291.
- Wenzelburger, Georg, 2009b: Interaktiv, indirekt und nur stellenweise: Wie Parteien Budgetkonsolidierungen beeinflussen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 19 (4), S. 493-531.
- Wenzelburger, Georg, 2010: Haushaltskonsolidierungen und Reformprozesse, Münster: Lit Verlag.
- Wenzelburger, Georg, 2011: Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries, in: West European Politics, 34 (6).
- Zohlnhöfer, Reimut, 2007: The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: The Impact of Blame Avoidance Opportunities, in: West European Politics, 30 (5), S. 1120 -1138.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2009: Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden: Nomos.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2008: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Janning, Frank/Toens, Karin (Hg.), Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 157-174.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder, 2008: Partisan Politics, Globalization, and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies (1990-2000), in: Governance, 21 (1), S. 95-121.

Anschrift des Autors:

Dr. Georg Wenzelburger, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Seminar für Wissenschaftliche Politik, Werthmannstr. 12, 79085 Freiburg i.Brsg.
E-Mail: georg.wenzelburger@politik.uni-freiburg.de