

Mause, Karsten

Article

Staatsverschuldung aus Bürgersicht: ein Forschungsüberblick

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Mause, Karsten (2019) : Staatsverschuldung aus Bürgersicht: ein Forschungsüberblick, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 88, Iss. 4, pp. 39-49, <https://doi.org/10.3790/vjh.88.4.39>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/230942>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Staatsverschuldung aus Bürgersicht: Ein Forschungsüberblick

KARSTEN MAUSE

Karsten Mause, Universität Münster, E-Mail: karsten.mause@uni-muenster.de

Zusammenfassung: Aufgrund der seit langem geführten Debatte um das Für und Wider der Nutzung des Politikinstruments der Staatsverschuldung wissen wir recht viel darüber, was Experten (z. B. Finanzpolitiker/-wissenschaftler) von Haushaltskonsolidierung, Deficit-Spending oder Verschuldungsgrenzen halten. Dagegen finden sich in der Literatur zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung relativ wenige empirische Studien, die sich der naheliegenden Forschungsfrage widmen, was Bürgerinnen und Bürger über Staatsverschuldung denken; wobei die Meinung der Bürger wahrscheinlich maßgeblich durch Experten und deren öffentliche Verlautbarungen geprägt sein dürfte. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Literatur in diesem Forschungsfeld. Zudem wird auf Desiderata aufmerksam gemacht, und es werden Implikationen der Forschungsergebnisse für die politische Praxis aufgezeigt.

Summary: Due to the long-standing debate about the pros and cons of using public debt as a policy tool, we know a lot about what experts (e.g. fiscal policymakers, economists) think of deficit spending, budget consolidation or fiscal rules. In contrast, in the literature on the political economy of public debt there are relatively few empirical studies which investigate the obvious research question of what citizens think about public debt; though citizens' opinions are likely to be significantly influenced by experts and their public statements. This paper gives an overview of the literature in this specific research field. Moreover, the paper draws attention to desiderata and discusses the political implications of the research findings.

→ JEL classification: E62, G53, H61, H62, H63

→ Keywords: Public debt, public deficit, fiscal policy, political economy, debt brake, austerity

I Einleitung

Die Fragestellung, ob die Nutzung des Politikinstrumentes der Staatsverschuldung ein ‚Segen‘ oder ein ‚Fluch‘ (oder beides) für eine sich verschuldende Gebietskörperschaft (z. B. Kommune, Bundesland, Nationalstaat) und ihre Gläubiger darstellt, ist seit langem Gegenstand theoretischer und empirischer Forschung in Volkswirtschaftslehre, Politikwissenschaft und benachbarten Gesellschaftswissenschaften. Beispielsweise existiert eine breite Literatur, die unter Überschriften wie „Wer ist schuld an den Schulden?“ die polit-ökonomischen Determinanten der Staatsverschuldung in verschiedenen Ländern und Zeiträumen untersucht (siehe als Überblick dazu z. B. Wagschal 2003; Eslava 2011; Alesina und Passalacqua 2016; Pamp und Schnellenbach 2018). Auch gibt es in Politik und Wissenschaft seit langem eine lebhafte Debatte, in der die Argumente, die pro und contra Staatsverschuldung, Deficit-Spending, Verschuldungsgrenzen oder den Einsatz anderer fiskalpolitischer Instrumente sprechen, von Politikern, Journalisten und Wissenschaftlern (insb. Wirtschafts- und Rechtswissenschaft) diskutiert werden (siehe z. B. Buchanan und Wagner 1977; Weizsäcker 1992; Konrad und Zschäpitz 2012). An Expertenwissen/-meinungen zum Thema herrscht offensichtlich kein Mangel. Bei der Durchsicht der wissenschaftlichen Literatur zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung fällt jedoch auf, dass sich relativ wenige empirische Studien der naheliegenden Forschungsfrage widmen, was eigentlich ‚die‘ Bürger davon halten, dass sich ‚der‘ Staat – aus welchen Gründen auch immer – (weiter) verschuldet.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die vorhandene empirische Literatur, die auf Basis von via Meinungsumfragen, Experimenten sowie Wahlen und Abstimmungen gewonnenen Daten die Einstellung der Bevölkerung zu verschiedenen Aspekten des Themenkomplexes Staatsverschuldung analysiert. Die bislang existierenden empirischen Studien zum Thema konzentrieren sich vor allem auf die folgenden zentralen Forschungsfragen, die den Beitrag strukturieren: Abschnitt 2 geht der Frage nach, ob Bürger Staatsverschuldung überhaupt als Problem empfinden? Abschnitt 3 präsentiert Umfragestudien, die untersucht haben, ob Bürger eine Politik der fiskalischen Konsolidierung unterstützen. Da sich Umfrage-Ergebnisse nicht zwangsläufig in Wahlergebnissen niederschlagen, geht Abschnitt 4 auf die in einigen Studien analysierte Forschungsfrage ein, ob Sparpolitik elektorale Konsequenzen hat. Im Fazit des Beitrags (Abschnitt 5) werden Implikationen der empirischen Forschungsergebnisse für die politische Praxis sowie für weitere Forschungen in diesem Bereich aufgezeigt.

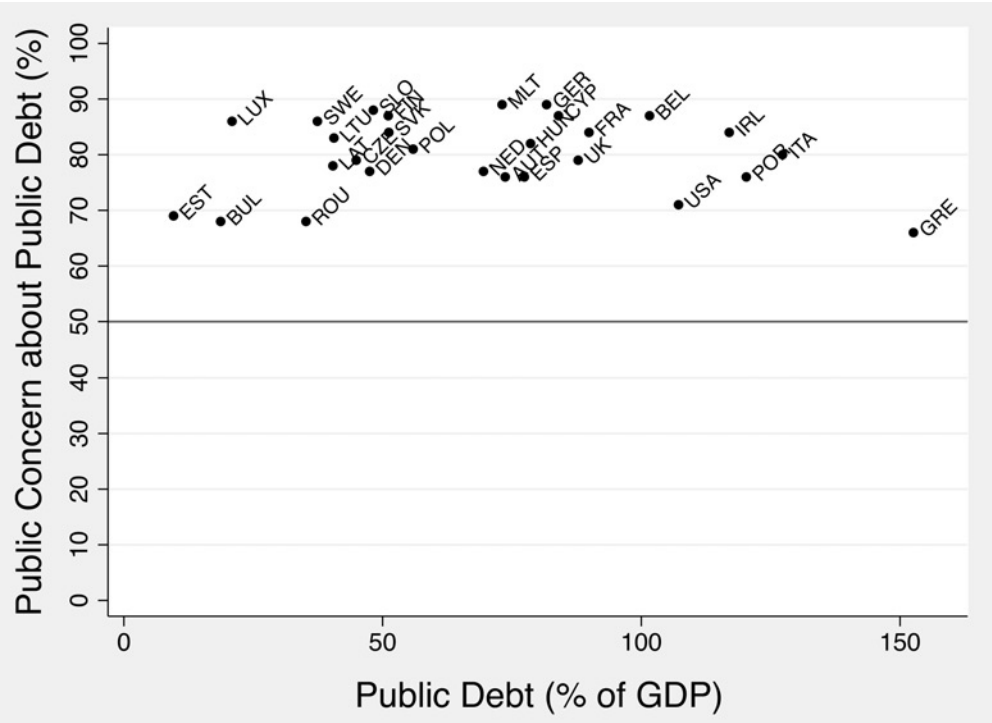
2 Ist Staatsverschuldung überhaupt ein Problem? Bürgerwahrnehmungen

Gegenwärtig gibt es in der Europäischen Union (EU) keinen Mitgliedstaat, der nicht verschuldet ist. Gleiches gilt für die USA, die Schweiz und die anderen Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Darüber hinaus sind viele subnationale Jurisdiktionen (z. B. Bundesländer, Kommunen) mehr oder weniger stark verschuldet. Und hin und wieder ist zu beobachten, dass Nationalstaaten oder subnationale Jurisdiktionen Gefahr laufen, zahlungsunfähig zu werden – oder schließlich tatsächlich bankrottgehen. Vor diesem empirischen Hintergrund und angesichts des in der Einleitung skizzierten Expertendiskurses stellt sich freilich die Frage, ob die in den vergangenen Jahrzehnten z. B. in den EU/OECD-Mitgliedstaaten angehäuften ‚Schuldenberge‘ aus Bürgersicht überhaupt ein Problem darstellen. Im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise wurden Bevölkerungs-/Meinungsumfragen durchgeführt, die als Informationsquelle zu dieser Frage herangezogen werden können.

In einer 2012 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Eurobarometer-Umfrage wurden repräsentative Stichproben von Bürgern in 27 EU-Mitgliedstaaten mit der folgenden Aussage konfrontiert: „Measures to reduce the public deficit and debt in [your country] cannot be delayed“ (vgl. European Commission 2012). Die Umfrage-Ergebnisse zeigen, dass in allen EU-Staaten eine klare Mehrheit der Bürger sehr besorgt über die ‚Schuldenfrage‘ ist: In 15 Ländern stimmten mehr als 80 % der Befragten der o.g. Aussage zu. In 8 Ländern wurden Zustimmungswerte von über 70 % erreicht. In den übrigen Ländern treten Zustimmungswerte von über 60 % auf. Eine ähnliche Umfrage des in Washington ansässigen Pew Research Center im selben Jahr zeigt ein ähnlich hohes Maß an öffentlicher Besorgnis in der US-Bevölkerung: Dort beantworteten 71 % der Befragten die folgende Frage mit „Ja“: „Do you think that the size of the national debt poses a major threat to the economic well-being of the U.S.?“ (vgl. Pew Research Center 2012).

Abbildung 1

Staatsverschuldung vs. öffentliche Besorgnis über Staatsverschuldung, 2012



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der im Text genannten Datenquellen.

Ein weiterer interessanter Befund, der als ‚Schuldenpanik‘ oder ‚Schuldenhysterie‘ interpretiert werden könnte, wird in Abbildung 1 deutlich. Es zeigt sich, dass auch in Ländern mit relativ moderater Staatsverschuldung wie Estland (Schuldenstandquote 9,6 %; Quelle: Eurostat-Daten für das 3. Quartal 2012), Luxemburg (20,9 %), Schweden (37,4 %), Dänemark (47,5 %) oder Finnland (51,1 %) die Bürger das subjektive Empfinden haben, dass die Höhe der Staatsverschuldung in

ihrem Land ein ernstes und behandlungsbedürftiges Problem darstellt: Estland (Eurobarometer-Wert 69 %), Luxemburg (86 %), Schweden (86 %), Dänemark (77 %) und Finnland (87 %). Generell dürfte die in dieser und ähnlichen Umfragen auftretende große Besorgnis über die gegenwärtige Höhe der Staatsverschuldung in den EU-Mitgliedstaaten auch durch die (Medien-) Aufmerksamkeit, die diesem spezifischen Politikthema im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise zugekommen ist, beeinflusst sein. Zu der Frage, inwieweit die Bürgerpräferenzen zum Thema Staatsverschuldung durch die Medienberichterstattung beeinflusst werden, liegt bislang jedoch kaum empirische Evidenz vor (eine Ausnahme stellt die Studie von Barnes und Hicks 2018 für Großbritannien dar).

Die mit derartigen Umfragen adressierte Frage, wie groß der Anteil der Gesellschaftsmitglieder ist, die den Eindruck haben, dass die Jurisdiktion, in der sie leben, zu hoch verschuldet ist, dürfte insbesondere für wiederwahlinteressierte politische Entscheidungsträger interessant und relevant sein. Denn wenn die Mehrheit der Bevölkerung der Meinung ist, dass ihr Gemeinwesen bereits zu hoch verschuldet ist bzw. ein Verschuldungsproblem hat, dann könnte eine weitere Kreditaufnahme durch die Regierung bei der nächsten Wahl in Form von Stimmenverlusten für die Regierungspartei(en) abgestraft werden. Wir kommen darauf in Abschnitt 4 zurück.

3 Unterstützen Bürger eine Politik der fiskalischen Konsolidierung?

Neben der Betrachtung von Mehrheitsverhältnissen innerhalb der Bevölkerung dürfte für finanzpolitische Entscheidungsträger von Interesse sein, wie einzelne Teile bzw. Gruppen der Gesellschaft über das Thema Staatsverschuldung denken. Sollte sich z. B. herausstellen, dass sich insbesondere ganz bestimmte Bevölkerungsgruppen für (*oder gegen*) eine weitere Staatsverschuldung aussprechen, dann könnten politische Entscheidungsträger mittels Informationskampagnen versuchen, diese Gruppen davon zu überzeugen, dass – im Widerspruch zu ihren Präferenzen – in der gegenwärtigen Lage jedoch eine Spar-/Konsolidierungspolitik (*oder zusätzliche staatliche Kreditaufnahme*) angebracht sei. Trotz der offensichtlichen politischen und gesellschaftlichen Relevanz der gerade skizzierten Fragestellung, liegen überraschenderweise erst wenige empirische Studien vor, die auf der Basis von Individualdaten untersuchen, ob sich die Einstellungen zur Staatsverschuldung innerhalb der Bevölkerung – sozusagen von Bürger zu Bürger – unterscheiden; also, ob individuelle Faktoren wie Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, Einkommen oder Parteipräferenzen bei der Frage, ob Staatsverschuldung als Problem empfunden wird, einen Unterschied machen.

Die erste systematische Studie in diese Richtung wurde von Heinemann und Hennighausen (2012) vorgelegt. Als Datengrundlage dient ihnen eine für die Gesamtbevölkerung repräsentative Stichprobe von 1001 Bundesbürgern, die Ende 2011, also während der europäischen Staatsschuldenkrise, mit der folgenden Aussage und anschließenden Frage konfrontiert wurde: „Die Bundesregierung strebt an, in den nächsten Jahren keine neuen Schulden mehr zu machen. Dies bedeutet zugleich, dass entweder die Steuern oder Abgaben für die Bürger erhöht oder Leistungen des Staates gekürzt werden müssten. Was meinen Sie: Sollte der Staat ohne neue Schulden auskommen, auch wenn dies für Sie persönlich mit Leistungskürzungen oder höheren Abgaben verbunden ist oder sollte er dies unter diesen Umständen nicht tun?“ (Heinemann und Hennighausen 2012: 415).

Insgesamt befürworten 67,5 % der Befragten eine Politik der fiskalischen Konsolidierung, 29,1 % sind dagegen. Auffallend ist, dass lediglich 1,9 % der Befragten mit „weiß nicht“ antworteten und lediglich 1,5 % keine Antwort abgaben. Wie auch Heinemann und Hennighausen (2012: 415) herausstellen, deuten die zuletzt genannten Befunde darauf hin, dass es sich bei der Frage, ob Bürger pro/contra Haushaltskonsolidierung sind, keineswegs um eine – wie bisweilen behauptet – nur von Experten zu beantwortende Frage handelt. Darüber hinaus zeigt die Studie u. a., dass Alter, Elternschaft sowie Einkommens- und Bildungsniveau einen signifikanten Unterschied machen: d. h., ältere Personen, Befragte mit Kindern, Personen mit hohem Einkommen sowie Befragte mit akademischer Ausbildung neigen – *ceteris paribus* (d. h. unter Berücksichtigung bzw. Kontrolle einer Vielzahl weiterer Einflussfaktoren) – eher als der Rest der Bevölkerung dazu, eine Politik der fiskalischen Konsolidierung zu unterstützen.

Der signifikante und positive Alterseffekt ist insofern überraschend, als dass man älteren Menschen aufgrund ihrer – verglichen mit jüngeren Gesellschaftsmitgliedern – geringeren Lebenserwartung theoretisch unterstellen könnte, dass sie in dieser Sachfrage eine ‚Nach mir die Sintflut‘-Haltung entwickeln: d. h., eine Präferenz für mehr Staatsverschuldung haben, da sie dadurch womöglich in den Genuss kreditfinanzierter staatlicher Leistungen kommen, aber einen Teil der Schuldenlast auf künftige, nach ihnen lebende Generationen schieben können. Aber, wie gesagt, in der Umfrage von Heinemann und Hennighausen (2012) ist genau das Gegenteil zu beobachten: ältere Menschen zeigen darin eher eine Präferenz pro Haushaltskonsolidierung (diesen Befund erhält im Übrigen auch Zabler 2017 im Rahmen seiner Umfragestudie auf kommunaler Ebene im Bundesland Nordrhein-Westfalen; Stichprobengröße: $n=1004$). Wie Heinemann und Hennighausen (2012) berichten, ist der Effekt noch stärker ausgeprägt, wenn ältere Menschen Eltern sind bzw. Kinder haben (d. h. Interaktionseffekt Alter x Kinder), und so durchaus ein Interesse daran haben dürften, welche staatliche Haushaltssituation künftige Generationen vorfinden.

Hingegen sprechen sich Arbeitslose oder geringfügig Beschäftigte in dieser Umfrage eher gegen Haushaltskonsolidierung aus; vermutlich, weil sie erwarten, dass sie negativ von einer derartigen Politik betroffen sein werden (z. B. in Form von Leistungskürzungen). Auffallend ist darüber hinaus, dass Männer – wiederum *ceteris paribus* – eine Politik der fiskalischen Konsolidierung eher unterstützen als weibliche Befragte. Wie Heinemann und Hennighausen (2012: 420–421) hervorheben, ist dieser Gender-Effekt signifikant und robust. Erklärungen für diesen interessanten empirischen Befund können sie freilich nicht liefern. Interessant ist zudem, dass die Parteipräferenz der Befragten im Untersuchungskontext keine große Rolle zu spielen scheint: lediglich Befragte, die angaben, bei der nächsten Wahl die FDP wählen zu wollen, zeigen eine stärkere Präferenz pro Haushaltskonsolidierung als die Anhänger anderer politischer Parteien. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass Zabler (2017) in seiner Umfragestudie keine statistisch signifikanten Parteeffekte in puncto Konsolidierungsbereitschaft der Bürger auf kommunaler Ebene in Deutschland findet.

Inzwischen sind weitere, ähnlich angelegte Studien für andere Untersuchungskontexte veröffentlicht worden. Hayo und Neumeier (2017) untersuchen die Konsolidierungspräferenzen auf Basis einer im Frühjahr 2013 befragten repräsentativen Stichprobe von 2042 Bundesbürgern, in der die Mehrheit der Befragten (69,8 %) eine Politik der fiskalischen Konsolidierung befürworten. Hohe Zustimmungswerte ergaben sich auch in einer ähnlichen Umfragestudie der Autoren, die die individuellen Einstellungen der Bürger zur deutschen Schuldenbremse analysiert: Im Frühjahr 2013 befürworten 61 % der Befragten die Schuldenbremse, lediglich 8 % sind dagegen, und 17 % ist die Schuldenbremse nicht streng genug, da diese ein gewisses Maß an Neuverschuldung

erlaubt (vgl. Hayo und Neumeier 2016; Größe der repräsentativen Stichprobe: $n=2042$ Befragte). Hinsichtlich der individuellen Einstellungsunterschiede zeigt sich in der zuvor genannten, älteren Studie von Hayo und Neumeier (2017) u. a., dass die Befragten signifikant eher bereit sind, einen Konsolidierungskurs zu unterstützen, (1) wenn diese ihre persönliche ökonomische Situation als gut empfinden, (2) wenn sie Hausbesitzer sind, (3) wenn sie gut über die mit dem Instrument der staatlichen Verschuldungspolitik verbundenen Kosten informiert sind, und (4) wenn sie wenig Vertrauen in die Fähigkeit fiskalpolitischer Entscheidungsträger haben, sorgsam mit öffentlichen Mitteln umzugehen.

Ähnlich wie in den Studien von Heinemann und Hennighausen (2012) und Zabler (2017) spielt die Parteipräferenz in der von Hayo und Neumeier (2017) analysierten Stichprobe keine entscheidende Rolle: Zwischen Nichtwählern und den Anhängern von CDU/CSU, FDP, SPD, Grüne und Linke zeigen sich keine signifikanten Unterschiede in puncto Konsolidierungspräferenz. Und auch der oben berichtete, unerwartete Alterseffekt (d. h. Ältere offenbaren stärkere Konsolidierungsbereitschaft) tritt in der Stichprobe von Hayo und Neumeier (2017) auf; dagegen macht – anders als in der Studie von Heinemann und Hennighausen (2012) – der Tatbestand, Kinder zu haben, in dieser neueren Studie keinen signifikanten Unterschied. Parteieneffekte ergeben sich freilich in der o. g. Schuldenbremsen-Studie von Hayo und Neumeier (2016): darin äußern Anhänger der CDU/CSU die größte Zustimmung zur Schuldenbremse, gefolgt von Anhängern der Grünen, SPD, FDP und Die Linke.

Über Heinemann und Hennighausen (2012) hinausgehend fragen Hayo und Neumeier (2017) zudem diejenigen Befragten, die pro Haushaltskonsolidierung sind, mittels welcher Instrumente der Konsolidierungskurs ihrer Meinung nach beschritten werden sollte (d. h. Steuererhöhungen vs. Ausgabenkürzungen in verschiedenen Politikfeldern). Lediglich 21 % präferieren Steuererhöhungen, 66 % befürworten einen ausgabenseitigen Konsolidierungspfad. Interessanterweise zeigt sich hier u. a., dass Befragte mit hohem Einkommen anscheinend ihr Eigeninteresse in dieser Sachfrage zurückstellen, da sie Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung befürworten und gegenüber anderen Instrumenten (z. B. Ausgabenkürzungen) präferieren. Befragte, die wenig Vertrauen in die Fähigkeit des Staates haben, sorgsam mit Steuereinnahmen umzugehen, lehnen – wenig überraschend – Steuererhöhungen eher ab (siehe zu den Bürgerpräferenzen bezüglich Besteuerung, Staatsausgaben und Staatsverschuldung auch die Umfragestudie von Hayo und Neumeier 2019).

Exemplarisch sei zudem noch die Studie von Stix (2013) vorgestellt, der die Konsolidierungspräferenzen auf Basis einer im Frühjahr 2010 durchgeführten repräsentativen Umfrage in Österreich untersucht ($n=2000$). Darin zeigt sich u. a., dass die Mehrheit der Befragten (67 %) einen Staatsschuldenabbau in diesem Land in den nächsten 20 Jahren präferiert bzw. fordert. Zudem zeigt sich, ähnlich wie in der oben vorgestellten Deutschland-Studie, dass Befragte mit Kindern sowie Männer – *ceteris paribus* – eine stärkere Konsolidierungspräferenz offenbaren als Kinderlose und weibliche Befragte. Darüber hinaus gelingt es Stix (2013), eine Reihe von weiteren Faktoren zu identifizieren, die die bürgerseitige Zustimmung zu einer Politik der fiskalischen Konsolidierung zu steigern scheinen: etwa, wenn die Befragten die Erwartung haben, dass die Lasten eines Konsolidierungsprogramms ‚fair‘ innerhalb der Gesellschaft verteilt werden.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass in Deutschland und Österreich offensichtlich eine Mehrheit der Bürger eine Politik der fiskalischen Konsolidierung unterstützen würde. Zudem zeigen die vorgestellten Umfragestudien, dass es innerhalb der Bevölkerung jedoch erhebliche Unterschiede

in puncto Konsolidierungspräferenzen gibt; d. h., bestimmte Teile der Bevölkerung bzw. der Wählerschaft zeigen eine höhere Konsolidierungsbereitschaft als andere. Und hinsichtlich der Ausgestaltung des Konsolidierungskurses (Steuererhöhungen vs. Ausgabenkürzungen) existieren ebenfalls Präferenzunterschiede. Ob die in den o.g. Studien erhaltenen empirischen Befunde auch außerhalb der spezifischen Untersuchungskontexte (d. h. Deutschland, Österreich) und Untersuchungszeitpunkte (d. h. Befragung während der europäischen Staatsschuldenkrise) gelten, müsste mittels weiterer Studien für andere Zeiträume und Länder überprüft werden. Allerdings liegen bislang kaum ländervergleichende empirische Studien vor. Eine Ausnahme stellt Daniele und Geys (2015) dar, die auf Basis von 2011er-Eurobarometer-Daten die Einstellungen der Bürger in den EU-Mitgliedstaaten ($n=26856$ Befragte) zur möglichen Einführung von Eurobonds untersuchen. Hingewiesen sei auch auf Bauhr und Charron (2018), Kleider und Stoeckel (2019) sowie Vasilopoulou und Talving (2019), die auf Basis von Umfragedaten aus der European Election Study 2014 die Einstellungen der Bürger in den EU-Mitgliedstaaten ($n=30065$ Befragte) zu Bailout-Paketen untersuchen, mittels derer Länder vor dem Staatsbankrott gerettet wurden (siehe dazu auch Mause 2018; Gerhards et al. 2019).

Zudem ist bislang – mangels entsprechender Panel-/Zeitreihendaten – kaum erforscht, ob sich die Einstellungen der Bürger zum Thema Staatsverschuldung über die Zeit bzw. im Zeitablauf gewandelt haben. Eine Ausnahme in dieser Hinsicht ist Nicoli (2019), der auf Basis verschiedener Eurobarometer-Wellen aus dem Zeitraum 2011–2015 die Bürgerpräferenzen zur potentiellen Einführung von Eurobonds analysiert. Und generell gilt: auch wenn die o.g. Studien wichtige Informationen zu den Einstellungen der Bürger zum Thema Staatsverschuldung liefern (Mehrheitsmeinung, individuelle Einfluss-/Erklärungsfaktoren etc.), ist keineswegs klar, dass sich die in Bevölkerungs-/Meinungsumfragen geäußerten Präferenzen auch in Wahlergebnissen niederschlagen.

4 **Hat Sparpolitik elektorale Konsequenzen?**

In der polit-ökonomischen Literatur wird darauf hingewiesen, dass nicht nur der Kapitalmarkt und formale Fiskalregeln, sondern auch der Wählerstimmenmarkt als ‚Schuldenbremse‘ wirken kann: Wählerinnen und Wähler, die eine Präferenz für eine solide Fiskalpolitik haben, könnten Regierungen, die aus ihrer Sicht zu hohe Haushaltsdefizite bzw. Staatsverschuldung produzieren, an der Wahlurne abstrafen (vgl. z. B. Rodden et al. 2003: 20–21; Mause und Gröteke 2012: 293; Zohlnhöfer 2012). Es existiert eine Reihe von Studien, die diesen möglichen Bestrafungseffekt in verschiedenen Untersuchungskontexten empirisch untersucht haben. So finden Schneider (2007) für die 10 westdeutschen Bundesländer (Zeitraum 1970–2003), Brender und Drazen (2008) für 23 OECD-Staaten (Zeitraum 1960–2003) und ähnlich angelegte Studien, welche andere Stichproben analysiert haben (vgl. die Literaturübersicht in Eslava 2011: 650–652), heraus, dass Regierungen, die große Haushaltsdefizite ‚gefahren‘ haben, bei der nächsten Wahl mit Stimmenverlusten bestraft wurden. Und Alesina et al. (1998) legen empirische Evidenz für 19 OECD-Staaten im Zeitraum 1960–1995 vor, wonach Regierungen, die eine Politik der Haushaltskonsolidierung betrieben haben, bei den darauffolgenden Wahlen gar mit Stimmengewinnen belohnt wurden (in diese Richtung auch: Alesina et al. 2013 für 19 OECD-Staaten im Zeitraum 1975–2008).

An der These „Wähler mögen keine Defizite“ (so die Formulierung in den Beiträgen von Brender, Drazen und Eslava) scheint demnach etwas dran zu sein. Allerdings scheint es sich dabei nicht um ein immer und überall geltendes ‚ehernes‘ Gesetz zu handeln, da zu dieser Fragestellung ‚mixed

evidence‘ vorliegt. Im Gegensatz zu den o.g. Studien zeigt sich z.B. in der Studie von Mulas-Granados (2004) innerhalb eines Samples von 15 EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum 1960–2000, dass sich eine Konsolidierungs-/Sparpolitik negativ auf die Wiederwahlchancen der Regierung ausgewirkt hat. Und Peltzman (1992), der Präsidenten-, Kongress- und Gouverneurs-Wahlen in den USA im Zeitraum 1950–1988 untersucht hat, findet, dass Wähler zwar Regierungen für deutliche Staatsausgabensteigerungen, aber nicht für einen Anstieg des Haushaltsdefizits an der Wahlurne bestraft haben.

Zum Fragenkomplex, ob Haushaltsdefizite, eine Erhöhung der Staatsverschuldung oder Ausgabenenkungen/-erhöhungen in bestimmten Ländern und Zeiträumen elektorale Konsequenzen gezeitigt haben, ist – angesichts der überschaubaren Anzahl an Studien – sicher weitere Forschung nötig. Insbesondere für politische Entscheidungsträger dürfte es von hohem Interesse sein, ob bzw. unter welchen Bedingungen Regierungen in der Vergangenheit für ihr fiskalpolitisches Handeln ‚bestraft‘ oder ‚belohnt‘ (gemessen z. B. an Popularität und Wählerstimmen) wurden. Die empirische Überprüfung des Zusammenhangs zwischen Fiskalpolitik und Wählerstimmenmarkt ist jedoch nicht ganz einfach. Zwar handelt es sich bei der staatlichen Ausgaben- und Verschuldungspolitik um ein wichtiges Politikfeld; aber dies ist eben lediglich ein Politikfeld neben vielen anderen – und mancher Wähler mag das finanzpolitische Konzept der Partei X mögen, dann aber doch bei der Wahl seine *eine* Stimme der Partei Y aufgrund deren Programmatik bei anderen ‚Policy-Issues‘ geben. Zudem hat die empirische Wahlforschung gezeigt, dass eine Vielzahl von Faktoren einen Einfluss auf das Wahlergebnis haben kann. Es ist also keineswegs klar, dass sich hinter beobachteten bzw. gemessenen Korrelationen, wonach das Wahlergebnis einer Regierung nach Haushaltskonsolidierungen besser oder schlechter ausgefallen ist, auch kausale Effekte (z. B. auf Ebene des Wählerverhaltens) verbergen (siehe dazu ausführlicher Giger 2012).

5 Fazit und Ausblick

Der vorliegende Beitrag hat einen Überblick über Studien gegeben, die die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zum Themenkomplex Staatsverschuldung empirisch untersucht haben. Freilich erhebt dieser Überblicksaufsatz keinen Anspruch auf Vollständigkeit: bei der enormen Menge an Beiträgen, die Monat für Monat weltweit in Fachzeitschriften und -büchern zum Thema Staatsverschuldung erscheint, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es neben den hier ausgewerteten Studien, die in der ‚Scientific Community‘ bzw. Fachwelt diskutiert werden und sich leicht mittels einer Recherche in den gängigen Publikationsdatenbanken (Google Scholar et al.) finden lassen, noch weitere Arbeiten zum Forschungsfeld ‚Staatsverschuldung aus Bürgersicht‘ gibt. In jedem Falle aber handelt es sich bei den vorgestellten Studien größtenteils um Pionierarbeiten bzw. Schlüsseltexte in dem Sinne, dass die darin verwendeten Forschungsdesigns, Methoden etc. dieses noch recht junge Forschungsfeld erschlossen haben und so den Weg für weitere, ähnlich motivierte Studien geebnet haben.

Daran anschließend wäre es selbstverständlich wünschenswert, dieses Forschungsfeld auf eine breitere empirische Basis zu stellen. Im Prinzip könnte man die oben zitierten Studien, die die öffentliche Meinung zu bestimmten Aspekten der Staatsverschuldung in einigen wenigen Ländern in den Blick nehmen, für jedes Land der Welt sowie dessen sub-nationale Gebietskörperschaften (z. B. Bundesländer und kommunale Ebene) durchführen. Auf diese Weise würde man basierend auf repräsentativen Umfragedaten und/oder experimenteller Evidenz u. a. eine Art ‚Weltkarte‘ der öffentlichen Meinung zum Thema Staatsverschuldung erhalten, aus der hervor-

ginge, ob sich die Determinanten der individuellen Einstellungen der Bürger zu diesem Themenbereich von Land zu Land, Kontinent zu Kontinent, Kulturkreis zu Kulturkreis etc. unterscheiden – und man könnte anschließend an das deskriptive ‚Mapping‘ nach Erklärungen für die beobachtbaren Unterschiede suchen. Auch würde mit der Durchführung von Individualdaten-Analysen für möglichst viele Gebietskörperschaften der Welt das Problem der externen Validität der vorliegenden, relativ kleinen Anzahl an empirischen Studien adressiert. So wäre mittels entsprechender Daten zu überprüfen, ob die in Länderfallstudien für Deutschland und Österreich identifizierten Zusammenhänge und Muster (vgl. Abschnitt 3) auch außerhalb des jeweiligen Untersuchungskontextes, also in den Bevölkerungen anderer Länder, auftreten. Ein weiteres Desiderat in diesem Forschungsfeld ist, wie oben angesprochen, dass bislang kaum ländervergleichende empirische Studien sowie Paneldaten-/Zeitreihenanalysen vorliegen.

Abschließend sei hervorgehoben, dass die oben zitierten Studien zumeist durchaus Implikationen für die finanzpolitische Praxis enthalten und insofern nicht nur für die ‚Scientific Community‘, sondern auch für finanzpolitische Entscheidungsträger von Interesse sein könnten. Beispielsweise informieren Umfragestudien und experimentelle Studien – wie oben gesehen – darüber, wie die Bevölkerung oder bestimmte Personengruppen innerhalb der Gesellschaft (z. B. Steuerzahler, Senioren, Frauen/Männer, Akademiker, Einwohner bestimmter Regionen etc.) über Haushaltsdefizite, Staatsverschuldung, fiskalische Konsolidierung, Schuldenbremsen und andere Aspekte der staatlichen Verschuldungspolitik denken. Einige der oben analysierten Fragestellungen betreffen also offensichtlich den Aspekt der Legitimation der staatlichen Finanzpolitik durch die (Stimm-)Bürger in einer Gesellschaft und dürften somit auch für wiederwahlinteressierte Regierungen sowie Oppositionsparteien von Interesse und Relevanz sein. Denn Wähler besitzen in einer Demokratie, wie in Abschnitt 4 näher betrachtet, die Möglichkeit, eine bestimmte Form der Finanzpolitik (z. B. Sparpolitik, Deficit-Spending etc.) an der Wahlurne zu unterstützen oder abzustrafen (Giger 2012; Zohlnhöfer 2012).

Politische Akteure könnten die in sozialwissenschaftlichen Studien enthaltenen empirischen Befunde demnach auch beim ‚Policy-Making‘ im Politikfeld Finanzpolitik einsetzen; etwa wenn es darum geht, den Bürgerinnen und Bürgern in einer bestimmten historischen Situation den Sinn und Zweck (a) eines geplanten Spar-, Austeritäts- bzw. Konsolidierungsprogramms oder (b) der weiteren staatlichen Kreditaufnahme zu kommunizieren. In diesem Zusammenhang könnten politisch-administrative Akteure beispielsweise (noch) stärker in der Öffentlichkeit verdeutlichen, dass die (Stimm-)Bürger nicht bloß das außenstehende (Medien-)Publikum darstellen, welches die staatliche Verschuldungspolitik mehr oder weniger (un-)beteiligt beobachtet und ansonsten nichts mit dem Phänomen der Staatsverschuldung zu tun hat; sondern dass Bürger in ihrer Doppelrolle als Finanziers (d. h. Steuerzahler) und Empfänger staatlich bereitgestellter Güter und Dienstleistungen sowie staatlicher Zahlungen (z. B. Subventionen, Sozialtransfers) selbst ein Teil des ‚Schuldenspiels‘ sind, und mehr oder weniger stark in dieses involviert beziehungsweise davon betroffen sind (Weizsäcker 1992; Konrad und Zschäpitz 2012). Wenn die Steuereinnahmen zur Finanzierung bestimmter staatlicher Güter und Dienstleistungen nicht ausreichen, stehen dem Staat eben – so banal es klingen mag – im Prinzip nur drei Wege zur Verfügung: (1) entweder die entsprechenden Staatsausgaben werden gekürzt oder gar nicht getätigt; (2) die staatliche Bereitstellung der betreffenden Güter und Dienstleistungen wird über Abgaben- oder Steuererhöhungen sichergestellt; oder (3) die betroffene Gebietskörperschaft (Kommune, Bundesland, Bund) finanziert die entsprechenden Leistungen über den Weg der weiteren Kreditaufnahme.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. und A. Passalacqua (2016): The Political Economy of Government Debt. In: Taylor, J. B. und H. Uhlig (Hrsg.): Handbook of Macroeconomics. Vol. 2. Amsterdam, 2599–2651.
- Alesina, A., D. Carloni und G. Lecce (2013): The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments. In: Alesina, A. und F. Giavazzi (Hrsg.): Fiscal Policy after the Financial Crisis. Chicago, 531–572.
- Alesina, A., R. Perotti und J. Tavares (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments. Brookings Papers on Economic Activity, 1, 197–248.
- Barnes, L. und T. Hicks (2018): Making Austerity Popular: The Media and Mass Attitudes toward Fiscal Policy. American Journal of Political Science, 62(2), 340–354.
- Bauhr, M. und N. Charron (2018): Why support international redistribution? Corruption and public support for aid in the Eurozone. European Union Politics, 19(2), 233–254.
- Brender, A. und A. Drazen (2008): How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries. American Economic Review, 98(5), 2203–2220.
- Buchanan, J. M. und R. E. Wagner (1977): Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes. New York.
- Daniele, G. und B. Geys (2015): Public support for European fiscal integration in times of crisis. Journal of European Public Policy, 22(5), 650–670.
- Eslava, M. (2011): The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey. Journal of Economic Surveys, 25(4), 645–673.
- European Commission (2012): Standard Eurobarometer 78. Public Opinion in the European Union (Fieldwork: November 2012). Brussels.
- Gerhards, J., H. Lengfeld, Z. Ignácz, F. Kley und M. Priem (2019): European Solidarity in Times of Crisis: Insights from a Thirteen-Country Survey. London.
- Giger, N. (2012): Wie reagieren Wähler auf Sparpolitik? Eine theoretische und empirische Annäherung an die elektoralen Kosten von Sparpolitik. der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 5(2), 291–312.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2016): The Debt Brake in the Eyes of the German Population. International Economics and Economic Policy, 13(1), 139–159.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2017): Public Attitudes toward Fiscal Consolidation: Evidence from a Representative German Population Survey. Kyklos, 70(1), 42–69.
- Hayo, B. und F. Neumeier (2019): Public Preferences for Government Spending Priorities: Survey Evidence from Germany. German Economic Review, 20(4), e1–e37.
- Heinemann, F. und T. Hennighausen (2012): Understanding Public Debt Preferences. FinanzArchiv/Public Finance Analysis, 68(4), 406–430.
- Kleider, H. und F. Stoeckel (2019): The Politics of International Redistribution: Explaining Public Support for Fiscal Transfers in the EU. European Journal of Political Research, 58(1), 4–29.
- Konrad, K. A. und H. Zschäpitz (2012): Schulden ohne Sühne? Was Europas Krise uns Bürger kostet. Aktualisierte Neuauflage. München.
- Mause, K. (2018): Governing the Market for Sovereign Bailouts. In: Eusepi, G. und R. E. Wagner (Hrsg.): Debt Default and Democracy. Cheltenham, 17–35.
- Mause, K. und F. Gröteke (2012): New Constitutional „Debt Brakes“ for Euroland? A Question of Institutional Complementarity. Constitutional Political Economy, 23(4), 279–301.

- Mulas-Granados, C. (2004): Voting against spending cuts: The electoral costs of fiscal adjustments in Europe. *European Union Politics*, 5(4), 467–493.
- Nicoli, F. (2019): Integration through crises? A quantitative assessment of the effect of the Eurocrisis on preferences for fiscal integration. *Comparative European Politics*, 17(3), 397–425.
- Pamp, O. und J. Schnellenbach (2018): Finanzpolitik. In: Mause, K., Ch. Müller und K. Schubert (Hrsg.): *Politik und Wirtschaft: Ein integratives Kompendium*. Wiesbaden, 267–295.
- Peltzman, S. (1992): Voters as Fiscal Conservatives. *Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 327–361.
- Pew Research Center (2012): *Pew Global Attitudes Project. Spring 2012 Survey*. Washington D.C.
- Rodden, J. A., G. S. Eskeland und J. Litvack (2003): Introduction and overview. In: dies. (Hrsg.): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge MA, 3–31.
- Schneider, Ch. J. (2007): Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern. *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2), 221–242.
- Stix, H. (2013): Does the Broad Public Want to Consolidate Public Debt? – The Role of Fairness and of Policy Credibility. *Kyklos*, 66(1), 102–129.
- Vasilopoulou, S. und L. Talving (2019): Poor versus rich countries: A gap in public attitudes towards fiscal solidarity in the EU. *West European Politics*, forthcoming.
- Wagschal, U. (2003): Wer ist schuld an den Schulden? Zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung. In: Obinger, H., U. Wagschal und B. Kittel (Hrsg.): *Politische Ökonomie: Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*. Opladen, 289–320.
- Weizsäcker, R. K. von (1992): Staatsverschuldung und Demokratie. *Kyklos*, 45(1), 51–67.
- Zabler, S. (2017): Die Konsolidierungsbereitschaft der Bürger. Die Rolle des Problemdrucks auf kommunaler Ebene. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 27(1), 29–45.
- Zohnhöfer, R. (2012): Die Schwierigkeiten der Demokratie mit dem Sparen. Eine Einleitung. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5(2), 263–267.