

Ist es egal, wer regiert?

Der Bundestagswahlkampf ist in der heißen Phase. Doch macht es – bei Licht besehen – in der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik oder der Wirtschaftspolitik der westlichen Industrieländer einen Unterschied, ob Links- oder Rechtsparteien regieren? Anders gefragt: Welche Voraussetzungen müssen überhaupt erfüllt sein, damit sich Regierungswechsel in Politikwechsel übersetzen?

Von Martin Höpner

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Er resümiert für die Mitbestimmung regelmäßig Erkenntnisse aus internationalen sozialwissenschaftlichen Publikationen. Kontakt: mh@mpi-fg-koeln.mpg.de

■ Wahlen verändern nichts, sonst wären sie verboten – so eine populäre These. Ob das stimmt, ist seit ungefähr 25 Jahren¹ eine immer wiederkehrende politikwissenschaftliche Forschungsfrage: Haben Links- und Rechtsparteien unterscheidbare Leistungsprofile? Um das zu überprüfen, sammeln Politikwissenschaftler Daten zu den parteipolitischen Regierungszusammensetzungen und den wirtschaftspolitischen Ergebnissen möglichst großer Ländergruppen – etwa zur Gruppe der westlichen, demokratisch regierten Länder – und möglichst langer Zeiträume – zum Beispiel von 1960 bis 1995 – und suchen nach systematischen Zusammenhängen zwischen diesen Variablen.

Spielräume der Regierungen sind häufig gering

Der Heidelberger Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt ist einer der wichtigsten Experten in dieser Debatte. In der Ausgabe 1/2002 des *European Journal of Political Research* diskutiert er die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit sich Regierungswechsel in Politikwechsel übersetzen.² Forschungsstand ist, dass Linksregierungen in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit etwas erfolgreicher sind als bürgerliche Regierungen. Hinsichtlich Inflationsraten ergibt sich kein klares Bild; im Zweifel scheinen die bürgerlichen Regierungen für etwas mehr Preisstabilität zu stehen. Deutliche Unterschiede zeigen sich in der Sozialpolitik. Je stärker die Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien, umso mehr wird für Sozialpolitik aufgewendet. Das zeigen besonders die

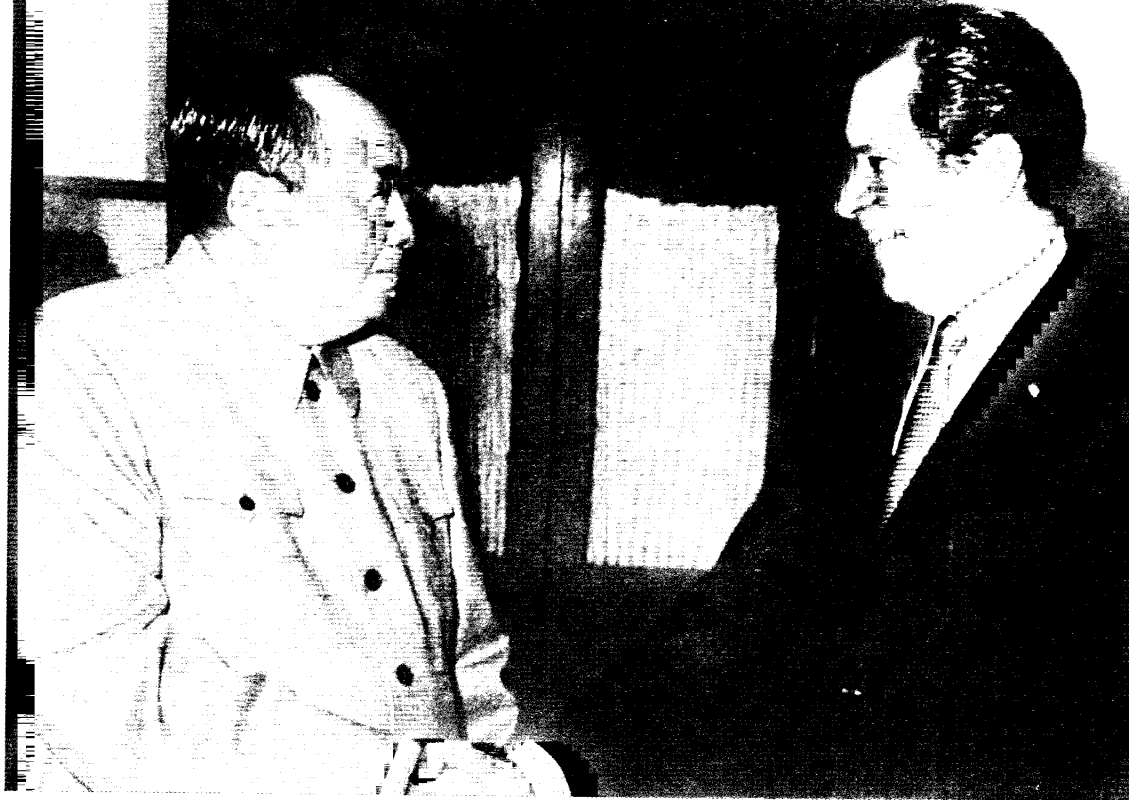
ausgebauten Wohlfahrtsstaaten skandinavischer Prägung. In diesen Ländern ist außerdem die Beschäftigung im staatlichen Sektor überdurchschnittlich hoch.

Auch christdemokratische Parteien stehen für ausgebauten Wohlfahrtsstaaten, die aber nicht beschäftigungs-, sondern sozialleistungsintensiv sind. Für liberale Parteien sind knappe Sozialleistungen und wenig öffentliche Beschäftigung typisch. Anders als vielleicht vermutet, stehen Linksparteien nicht für eine höhere, sondern für eine im Vergleich zu bürgerlichen Parteien im Schnitt sogar etwas niedrigere Staatsverschuldung. Linksparteien sind eher bereit, ihre Ausgaben durch die Erhöhung von Steuern zu finanzieren. Bürgerliche Parteien scheuen sich hingegen, an der Steuerschraube zu drehen, und weichen deshalb häufiger auf Defizite aus. Nicht nur die Sozialausgaben, auch die gesamten Staatsausgaben fallen bei linken Regierungen höher aus als bei bürgerlichen. Letztere neigen dazu, dem Markt in der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt einen höheren Stellenwert einzuräumen.

Wohlgemerkt: Die Unterschiede in den Leistungsprofilen, gemessen anhand großer Ländergruppen und über mehrere Jahrzehnte, sind manchmal nur schwach ausgeprägt. Die parteipolitischen Zusammensetzungen der Regierungen sind nur einer unter sehr vielen Faktoren, durch die wirtschaftspolitische Ergebnisse wie Arbeitslosenquoten, Inflationsraten oder Sozialausgaben beeinflusst werden.

Manfred G. Schmidt zeigt, dass die Spielräume, die Regierungen vorfinden, um ihre Ziele zu verfolgen, häufig gering sind. Er weist besonders auf so genannte Veto-Spieler hin, die der Gestal-

Eine „Nixon goes to China-Situation“ ist heute eine politikwissenschaftliche Konstellation: Nur ein Ultrakonservativer wie Nixon konnte 1972 diplomatische Beziehungen zum kommunistischen China aufnehmen. So wie eher Linksregierungen den Sozialstaat umbauen können.



tungskraft von Regierungen Grenzen setzen. Dafür ist die Bundesrepublik Deutschland ein gutes Beispiel. Mit dem Föderalismus, dem Bundesrat, der autonomen Bundesbank bzw. Europäischen Zentralbank, dem Bundesverfassungsgericht und starken Verbänden erweist sich der Handlungsspielraum von Bundesregierungen als begrenzt. Im internationalen Vergleich hat die Existenz solcher Veto-Spieler die Ausweitung der Staatsquoten (Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) gebremst. Je weniger Veto-Spieler, umso stärker fallen Regierungswechsel ins Gewicht. Die „Parteiendifferenzhypothese“ passt deshalb am besten auf Länder wie Schweden, Großbritannien, Neuseeland und Griechenland, in denen die Zahl der Veto-Spieler gering ist.

Wie autonom sind die Zentralbanken?

Es kommt hinzu, dass die Existenz mancher Gegenspieler für sozialdemokratische Regierungen andere Konsequenzen hat als für bürgerliche Regierungen. Parteien haben bevorzugte institutionelle Umwelten, in denen sie ihre Ziele am besten verfolgen können. Solche Interaktionseffekte diskutiert Christopher Way (Cornell University) in Ausgabe 2/2000 der *Comparative Political Studies*. Mit Hilfe eines Datensatzes von 16 Ländern und 31 beobachteten Jahren (1961–1991) zeigt der Autor, dass linke Regierungen ihre besten Ergebnisse erwirtschaften, wenn Zentralbanken von den Regierungen gesteuert werden können, während bürgerliche Re-

gierungen besonders gute Ergebnisse vorweisen, wenn eine unabhängige Notenbank auf Preisstabilität setzt.

Ways Argumentation zufolge sind autonome Zentralbanken immer in der Lage, auf niedrige Inflationsraten hinzuwirken. Die Frage ist aber, zu welchem Preis sie das tun. Nehmen linke Regierungen steigende Inflationserwartungen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Kauf, dann laufen sie Gefahr, mit der Geldpolitik in Konflikt zu geraten. Dämpft die Zentralbank das Wirtschaftswachstum durch eine restriktive Geldpolitik, wird steigende Arbeitslosigkeit die Folge sein.

Der Autor zeigt, dass Regierungswechsel von links nach rechts in Ländern mit politisierten (also nicht autonomen) Zentralbanken wie Norwegen, Belgien und Italien (vor der Währungsunion) mit sinkenden Inflationsraten und steigenden Arbeitslosenzahlen verbunden sind, während Regierungswechsel von rechts nach links mit sinkender Arbeitslosigkeit bei steigender Inflation einhergehen. Legen sich Linksregierungen mit unabhängigen Zentralbanken an, werden sie wahrscheinlich die Verlierer sein und am Ende →

¹ Siehe Douglas Hibbs (1977): *Political Parties and Macroeconomic Policy*. In: *American Political Science Review* 71, 4, 1467–1487.

² Ergänzend wurde herangezogen: Manfred G. Schmidt (2002): *The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy*. In: Hans Keman (Hrsg.): *Comparative Democratic Politics*, London: Sage, 166–184.

→ sogar steigende Arbeitslosenzahlen hinnehmen müssen. Autonome Zentralbanken setzen deshalb insbesondere Linksregierungen enge Grenzen, während sie mit den Zielen bürgerlicher Regierungen in relativer Harmonie liegen.

Allerdings können Regierungen lernen, solche Konflikte zu umgehen. Auch hinsichtlich der Gewerkschaftsorganisation haben Links- und Rechtsregierungen bevorzugte Umwelten: Rechtsregierungen finden in Ländern mit schwachen, zersplitterten Gewerkschaften die optimalen Voraussetzungen ihrer Politik vor, während Linksregierungen die besten Ergebnisse hervorbringen, wenn die Arbeiterschaft stark organisiert ist.

Umverteilung: Welche Regierung erreicht mehr?

In Nummer 2/2002 von *Comparative Politics* analysiert Markus M. L. Crepaz von der University of Georgia die Determinanten der Umverteilung zwischen Besserverdienenden und Haushalten mit unterdurchschnittlichen Einkommen in 15 Ländern zu zwei Zeitpunkten – jeweils in den 80er und den 90er Jahren: Wie stark sind die Unterschiede zwischen den Primäreinkommen (vor der Umverteilung durch Steuern und Transferzahlungen) und den Sekundärverteilungen in den jeweiligen Ländern ausgeprägt? Die von Crepaz präsentierten Daten aus der Luxemburger Einkommensstudie zeigen ein überraschend hohes Maß an Ungleichheit in den Primärverteilungen ausgebauter Wohlfahrtsstaaten wie Schweden, Norwegen, Belgien und Dänemark. Über die Zeit zeigt sich ein einheitlicher, alle Staaten erfassender Trend: Die Ungleichheit der Primärverteilungen hat in allen betrachteten Ländern zwischen den 80er und 90er Jahren zugenommen. Bei gleich bleibender Umverteilung richtet der Staat also immer weniger aus.

Wie ist es um die Umverteilungskapazität des Staats bestellt? Hier zeigen sich uneinheitliche Trends. Deutschland gehört zu den Ländern, in denen das Ausmaß an Umverteilung spürbar zurück-

gegangen ist. Gleichzeitig gibt es Länder wie Kanada, Spanien und Dänemark, die in den 90ern sogar mehr umverteilen als in den 80ern. Der Autor beobachtet, dass in offenen Volkswirtschaften mehr umverteilt wird als in relativ geschlossenen – und schließt, dass Staaten auch unter den Bedingungen der Globalisierung ihre Fähigkeit zur Umverteilung behalten.

Allerdings, wohlgemerkt, vor dem Hintergrund immer ungleicher werdender Primärverteilungen. Überraschend ist, dass Crepaz keinen Zusammenhang zwischen Ausmaß an Umverteilung und parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung findet. Nicht die Farbe der regierenden Parteien, sondern ihre Anzahl übt einen treibenden Effekt auf die Umverteilung aus: Je mehr Parteien regieren, desto mehr Umverteilungsinteressen werden durch die Anhängerschaften der Parteien an die Regierungen herangetragen.

Wer treibt den Umbau des Sozialstaates voran?

In Ausgabe 2/2000 der Zeitschrift *Governance* weist Fiona Ross (University of Bristol) auf die Veränderlichkeit parteipolitischer Leistungsprofile hin. Wo linke Regierungen an der Macht waren, sind ausgebaute Wohlfahrtsstaaten entstanden. Fiel Linksregierungen der Umbau der Sozialstaaten in den 90ern deshalb schwerer als Rechtsregierungen? Ross legt unter Verweis auf Fälle wie Australien und Neuseeland dar, dass sogar das Gegenteil der Fall zu sein scheint. Führen Rechtsregierungen Sozialkürzungen durch, werden sie von links angreifbar. Linksregierungen sind in dieser Hinsicht weniger verwundbar – die bürgerliche Opposition, die solche Kürzungen ohnehin im Programm hat, kann die Regierung nur moderat kritisieren.

In der Politikwissenschaft nennt man das eine „Nixon goes to China“-Situation: Nur ein Ultrakonservativer wie Richard Nixon konnte 1972 diplomatische Beziehungen zum kommunistischen China aufnehmen. Für einen demokratischen Präsidenten wäre das politischer Selbstmord gewesen, hätte er sich doch dem Vorwurf der Nähe zum Kommunismus ausgesetzt. Solche Konstellationen gibt es auch in der Wirtschaftspolitik. Man denke beispielsweise an die Steuerfreistellung der Gewinne aus Beteiligungsverkäufen bei Aktiengesellschaften durch die Schröder-Regierung – noch 1997, unter Kohl, wurde selbst eine Halbierung dieser Steuer für politisch nicht durchsetzbar gehalten. Fiona Ross argumentiert, dass die Erkenntnisse der Parteienforschung aus der Aufbauphase der Wohlfahrtsstaaten nicht ohne weiteres auf die Gegenwart übertragen werden können. Was für die 70er Jahre als gesicherte Erkenntnis galt, kann für die 90er schon wieder falsch sein.

Und: Neben sozioökonomischen Einflüssen, institutionellen Konfigurationen, Veto-Spielern und dem Grad an Offenheit der Volkswirtschaften sind Parteien eben nur einer unter vielen Einflussfaktoren. Doch dass egal ist, wer regiert, bestätigen die Studien nicht. ■

Die Zeitschriftenaufsätze

■ Manfred G. Schmidt, 2002: *Political Performance and Types of Democracy: Findings from Comparative Studies*.

In: *European Journal of Political Research* 41, 1, S. 147–163.

■ Christopher Way, 2000: *Central Banks, Partisan Politics, and Macroeconomic Outcomes*. In: *Comparative Political Studies* 33, 2, S. 196–224.

■ Markus M. L. Crepaz, 2002: *Global, Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries*. In: *Comparative Politics* 34, 2, S. 169–188.

■ Fiona Ross, 2000: „Beyond Left and Right“: *The New Partisan Politics of Welfare*. In: *Governance* 13, 2, S. 155–183.