

Bildung und die „neue“ Sozialdemokratie: eine Analyse aus der Sicht der vergleichenden Staatsausgabenforschung

Marius R. Busemeyer

Zusammenfassung: In der Programmatik der reformierten, „neuen“ Sozialdemokratie spielen Bildung und Investitionen in Humankapital seit den 1990er Jahren eine zentrale Rolle. Dennoch wurde das Politikfeld Bildung von der einschlägigen Forschung vernachlässigt. Der vorliegende Beitrag geht daher der Frage nach, ob sich im Vergleich der 1980er und 1990er Jahre der Wechsel von der traditionellen zur „Dritte-Wege“-Sozialdemokratie über Veränderungen in der Dynamik der Staatsausgaben nachweisen lässt. Insbesondere wird gezeigt, dass eine sozialdemokratische Regierungsbeteiligung in den 1980er Jahren noch positive Effekte auf die Höhe der Sozialtransferausgaben hatte. Im Gegensatz dazu werden in den 1990er Jahren die Investitionen in Bildung, vor allem Hochschulbildung, priorisiert und die Ausgaben für Sozialtransfers reduziert. Insofern finden sich aus der Perspektive der vergleichenden Staatsausgabenforschung deutliche Hinweise auf einen Strategie- und Prioritätenwechsel sozialdemokratischer Parteien. Im abschließenden Abschnitt diskutiert der vorliegende Beitrag, welche Auswirkungen diese Befunde auf die Zukunft und Fortentwicklung der Parteidifferenztheorie haben.

Schlagwörter: Bildungspolitik · Sozialdemokratie · Dritter Weg · Ausgabenanalyse · Quantitative Methoden

Abstract: The rhetoric of “reformed” social democracy has emphasized education and investment in human capital formation since the 1990s. Nevertheless, scholarly accounts of social democratic government policies have neglected the study of education politics. This article addresses the question of whether the move from traditional to reformist social democracy can be traced in the analysis of public social and education spending in the 1980s and 1990s. I show that government participation of social democrats went along with increases in social transfer spending in the 1980s, whereas in the 1990s, social democrats have instead increased spending on education, and higher education in particular, and curtailed spending on social transfers. The final section of the article

Dr. Marius R. Busemeyer, (✉)

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln,

E-Mail: busemeyer@mpifg.de

discusses the implications of these findings for the future development of partisan theory.

Keywords: Education Policy · Social Democracy · Third Way · Spending Analyses · Quantitative Methods

1. Einleitung

Die Ausweitung der Investitionen in Humankapital, die Verbesserung von Bildungschancen und die Steigerung der Qualität von Bildungsinstitutionen waren und sind beliebte Elemente in politischen Reden, und zwar nicht nur auf Seiten der Sozialdemokraten. Die Rhetorik des „Dritten Weges“, die vor allem, aber nicht nur in Großbritannien und Deutschland auf fruchtbaren Boden gefallen ist, ist voll von Hinweisen auf die Bedeutung von Humankapital auf dem Weg von der Industrie- in die Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Die politikwissenschaftliche Forschung, die sich der Evaluation sozialdemokratischer Regierungspolitik in der letzten Dekade gewidmet hat (z. B. Merkel et al. 2006; Bonoli 2004), hat sich allerdings mit Fragen der Bildungspolitik nur wenig beschäftigt und vor allem Sozial-, Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Haushaltspolitik in den Mittelpunkt gestellt. Daher möchte der vorliegende Beitrag aus der Perspektive der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung der Frage nachgehen, ob und inwiefern sozialdemokratische Regierungsparteien in den letzten 25 Jahren ihre Prioritäten verändert haben – und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Bildungspolitik. Der Ansatz, der hier gewählt wird, ist eine Betrachtung der Entwicklung der Staatsausgaben, ihrer Verteilung auf verschiedene Politikfelder und die Rolle, die sozialdemokratische Regierungsparteien dabei spielen. Die Perspektive der Ausgabenforschung kann dabei natürlich nicht alle Aspekte der Staatstätigkeit erfassen, und viele Reformpolitiken zielen auf eine Modifizierung der Struktur und nicht primär auf eine Ausweitung der Ausgaben. Die Ausgabenforschung verfügt aber über eine „Vogelperspektive“, die es ohne allzu großen Aufwand und extensive Kenntnis der einzelnen Fälle ermöglicht, international vergleichend die großen Entwicklungslinien sich verändernder Parteistrategien zu erfassen.

Im folgenden Beitrag wird zunächst die herausgehobene Bedeutung der Bildung im Dritte-Wege-Diskurs herausgearbeitet (Abschnitt 2.1). Im Anschluss daran wird gezeigt, dass die einschlägige politikwissenschaftliche Forschung die Bildungspolitik dennoch vernachlässigt hat (Abschnitt 2.2). Auch die seit Kurzem expandierende Forschung zu den Bestimmungsfaktoren von Bildungsausgaben hat Parteeffekte nur als einen unter anderen wichtigen Faktoren behandelt (Abschnitt 2.3). Daher werden im Anschluss testbare Hypothesen entwickelt (Abschnitt 2.4), die im Rahmen einer gepoolten Zeitreihenanalyse verschiedener Arten von Staatsausgaben (Sozialtransfers, Bildungsausgaben) in 21 OECD-Demokratien einer empirischen Überprüfung unterzogen werden (Abschnitt 3). Bei einer Unterteilung der Untersuchungsperiode in zwei Sub-Perioden zeigt sich, dass sich die Ausgabenprioritäten sozialdemokratischer Parteien in den 1980er Jahren deutlich von denen in den 1990er Jahren unterscheiden. Während in den 1980er Jahren der Regierungsantritt von Sozialdemokraten noch einen Anstieg der Sozialtransferaus-

gaben zur Folge hatte, aber kaum Auswirkungen auf die Bildungsfinanzen, so zeigt sich in den 1990er Jahren das umgekehrte Muster: Jetzt steigern sozialdemokratische Regierungsparteien die Bildungsausgaben und die Bildungspartizipation im Hochschulbereich, und es lässt sich ein negativer statistischer Zusammenhang von sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung und der Dynamik der passiven Sozialtransferausgaben nachweisen. In Abschnitt 4 wird im Anschluss an eine Zusammenfassung die Bedeutung dieser Befunde für die Zukunft und Weiterentwicklung der Parteiendifferenzlehre diskutiert.

2. Sozialdemokraten und Bildungspolitik: der Stand der Forschungsdebatte

2.1 Die Bedeutung von Bildung im Diskurs der reformorientierten Sozialdemokratie

Bildung oder, in „moderner“ Lesart, Investitionen in Humankapital, sind ein wichtiges Element in der sozialdemokratischen Programmatik, vor allem, aber nicht erst seit den 1990er Jahren. Der Kern der Argumentation, warum Bildung vom Schattendasein in den Mittelpunkt sozialdemokratischer Politikstrategien rückt, ist schnell zusammengefasst: Exogener sozioökonomischer Wandel (in Form der Globalisierung), der Aufstieg der „Wissengesellschaft“ und die zunehmende Individualisierung sozialer Beziehungen stellen den Gesetzgeber vor neue Herausforderungen, und zwar zunächst unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung (Giddens 2001: 3).

Nach Giddens und anderen sind Sozialdemokraten allerdings besonders gefordert. Erstens habe die Öffnung nationaler Volkswirtschaften, so das Argument, die Policy-Optionen für Sozialdemokraten empfindlich eingeschränkt: Keynesianische Wirtschaftspolitiken seien nicht mehr oder nur schwer möglich, weil nicht mehr sichergestellt werden könne, dass entsprechende, die Nachfrageseite stimulierende Politiken (z. B. eine Anhebung der Sozialtransferbezüge) in ihrer Wirkung lediglich auf die eigene Volkswirtschaft beschränkt blieben – mit der Folge, dass sie teuer und ineffektiv würden. Das Beispiel der skandinavischen Staaten zeigt allerdings, dass sozialdemokratische Wirtschaftspolitiken mit einer offenen Volkswirtschaft vereinbar sind, und das nicht erst seit der Periode der zunehmenden ökonomischen Internationalisierung, sondern schon während des „Golden Age“ der Sozialdemokratie in den Nachkriegsjahrzehnten (Cameron 1978; Katzenstein 1985). Huber und Stephens (1998) haben jedoch darauf hingewiesen, dass die skandinavischen Staaten zwar mit offenen Produktmärkten schon früh umzugehen gelernt haben, die Öffnung und Liberalisierung der Kapitalmärkte in den 1990er Jahren aber weit ernstere Konsequenzen hatte, denn die Regierungen dieser Länder konnten dann nicht mehr auf verschiedene angebotsorientierte wirtschaftspolitische Instrumente zurückgreifen (z. B. kompetitive Abwertungen der Währung, vergünstigte Kredite). Weil die nationalen Kapitalmärkte z. B. in Schweden auch in Vorbereitung auf den Beitritt zur Europäischen Union (EU) geöffnet wurden, wurde von einigen betont, dass nachfrageorientierte Wirtschaftspolitiken weniger von dem diffusen Prozess der ökonomischen Globalisierung, sondern vom sehr viel konkreteren der „Europäisierung“ und der damit einhergehenden „negativen Integration“ (Scharpf 1999; Ladrech 2000; Ferrera et al. 2001: 115, 118) beeinträchtigt seien.

Zweitens wird der Aufstieg der „Wissengesellschaft“ auch als elektorale Herausforderung für sozialdemokratische Parteien diskutiert. Der Eintritt in die „Wissengesellschaft“ führt zu einem generellen Wandel im Schwerpunkt der Beschäftigung vom verarbeitenden zum Dienstleistungssektor und macht eine generelle Aufwertung der Fertigkeiten und Kompetenzen der Arbeitnehmer notwendig. Damit verbunden ist auch eine Abnahme der Bedeutung der „blue collar working class“, dem „main focus of traditional leftist politics“ (Giddens 2001: 4). Der Einstieg in die „Wissengesellschaft“ hat auch zur Folge, dass wissensintensive Beschäftigung stärker belohnt wird (Einkommenszuwachs, Beschäftigungssicherheit) als unqualifizierte Beschäftigung. Latente Konflikte in der Wählerschaft sozialdemokratischer Parteien zwischen Arbeitsmarkt-„Insidern“ (Facharbeiter und deren Familienangehörige) und Arbeitsmarkt-„Outsidern“ (Arbeitslose, Junge, evtl. Ältere) werden dadurch verschärft (Rueda 2005, 2006).

Bildung ist für die Philosophen des Dritten Weges ein wichtiges Element der politischen, spezifisch sozialdemokratischen Antwort auf diese vielfältigen Herausforderungen. Die Umschichtung öffentlicher Ausgaben von passiven Sozialtransfers auf Investitionen in Humankapitalformation wird als Bestandteil des „aktivierenden Sozialstaats“ gesehen. Im Hinblick auf den zentralen Wert der Gleichheit werden Bildungsinvestitionen als wichtiger Beitrag des Staates zur Herstellung von Chancengleichheit betrachtet, während der direkte Ausgleich von Einkommensungleichheit durch umverteilende Politik als Attribut der „alten“ Sozialdemokratie diskreditiert wird. Einige Zitate von einem prominenten Vertreter der Philosophie des Dritten Weges sollen dies verdeutlichen:

“Passive economic redistribution, however, has only limited voter support in pluralistic, opportunity-based societies, and has some negative consequences too. It makes sense to put the emphasis upon asset-based egalitarianism, based on investment in skills and capabilities” (Giddens 2001: 9).

Die herausgehobene Bedeutung von Investitionen in Humankapital geht einher mit einer allgemeinen fiskalpolitischen Zurückhaltung und dem Aufruf zur Haushaltskonsolidierung und zum Abbau von Staatsverschuldung:

“Old-style social democracy concentrated on industrial policy and Keynesian demand measure, while the neoliberals focused on deregulation and market liberalization. Third way economic policy needs to concern itself with different priorities – with education, incentives, entrepreneurial culture, flexibility, devolution and the cultivation of social capital. (...) The aim of macroeconomic policy is to keep inflation low, limit government borrowing, and use active supply-side measures to foster growth and high levels of employment. The key force in human capital development obviously has to be education. It is the main public investment that can foster both economic efficiency and civic cohesion” (Giddens 2000: 73).

Eine ähnliche Rhetorik findet sich auch im Schröder-Blair-Papier:

“New technologies radically change the nature of work and internationalise the organisation of production. With one hand they de-skill and make some businesses obsolete, with another they create new business and vocational opportunities. The most important task of modernisation is to invest in human capital: to make the individual and businesses fit for the knowledge-based economy of the future” (Schröder/Blair 1999: 2).

Der Idee der Neuausrichtung der öffentlichen Ausgabenpolitik auf Bildung ist auch außerhalb des engen Dritte-Wege-Kreises (Blair, Schröder) auf Resonanz gestoßen: Mark Latham, ehemaliger Vorsitzender der Australian Labor Party, sieht wie Cameron (1978) den Zusammenhang zwischen einer offenen Volkswirtschaft und einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat: „Free trade and the growth of the welfare state have been two sides of the same coin“ (Latham 2001: 30). Öffentliche Investitionen in Bildung werden allerdings als „superior strategy“ (Latham 2001: 31) betrachtet „to improve both economic efficiency and social cohesiveness“, als „the first domino on the path to full employment“ (Latham 2001: 29, 32) und als Mittel, um das Abwandern von mobilem Kapital zu verhindern.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird der Aufstieg der reformierten Sozialdemokratie als Reaktion auf die verschiedenen Dilemmata betrachtet, in denen sich die Sozialdemokratie in den 1980er und frühen 1990er Jahren befand (Kitschelt 1994, 1999; Pontusson 1995; Merkel 1993; Keman et al. 2006; Green-Pedersen et al. 2001). Im Prinzip müssen dabei zwei Dilemmata gelöst werden: Erstens müssen Politiken gefunden werden, die das Spannungsverhältnis zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und sozialpolitischem Anspruch lösen, und zweitens müssen neue Wählerkoalitionen in der elektoralen Arena geschmiedet werden.

Zunächst zum latenten Spannungsverhältnis zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und sozialpolitischem Anspruch: Im Unterschied zu linkssozialistischen Parteien (die SPD vor Bad Godesberg, die italienischen Kommunisten vor den 1990er Jahren) waren sozialdemokratische Parteien immer darauf bedacht, sozialpolitische Reformprojekte mit der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft in Einklang zu bringen. In ähnlicher Weise wie bürgerliche Regierungen die neoliberale und monetaristische Wende in den Wirtschaftswissenschaften zum Anlass der Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik nahmen, konnten sich auch Sozialdemokraten auf neue „Erkenntnisse“ der Wirtschaftswissenschaften berufen. Die „neuen Wachstumstheorien“ (auch: „endogenous growth theory“) sind bei sozialdemokratischen Denkern und Politikern wie Gordon Brown auf fruchtbaren Boden gefallen (vgl. Buckler/Dolowitz 2004: 23-24; Midgley 2001: 161). Im Unterschied zu „alten“ Wachstumstheorien wird hier postuliert, dass wirtschaftliches Wachstum nicht primär von exogenen Faktoren (wie z.B. der gegebenen Faktorausstattung eines Landes) bestimmt wird, sondern endogene Faktoren, wie Investitionen in Forschung, Humankapital und Infrastruktur, einen positiven und wichtigen Beitrag zu Wachstum leisten (Salvadori 2003; Romer 1986; Lucas 1988). Die aktive Einmischung des Staates in Wirtschaftspolitik ist damit nicht mehr wie in vulgär-neoliberalen Theorien absolut unerwünscht, sondern sogar notwendig, wenn das ganze

Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft genutzt werden soll und wenn staatliche Politik auf aktivierende, investive Maßnahmen ausgerichtet wird. Unter Berufung auf diese neuen „Erkenntnisse“ der Wirtschaftswissenschaften können Sozialdemokraten eine „post-keynesianische“ (Buckler/Dolowitz 2004: 24) Wirtschaftspolitik verkaufen, die ebenso wie die keynesianische den wirtschaftlichen Sachverstand mit der sozialpolitischen Sensibilität zu verknüpfen verspricht.

Die Neuausrichtung sozialdemokratischer Wirtschafts- und Sozialpolitik auf Bildung löst aber nicht nur das Spannungsverhältnis zwischen ökonomischer Effizienz und sozialem Anspruch, sondern stellt auch eine potenziell erfolgreiche Strategie zur Lösung jener elektoralen Dilemmata dar, die Kitschelt (1994, 1999, 2001) am klarsten herausgearbeitet hat. Die zentrale Herausforderung ist, dass die Stammwählerschaft der Sozialdemokraten (Arbeiterklasse) infolge des sozioökonomischen Strukturwandels schrumpft und neue Wählergruppen in der Mittelklasse erschlossen werden müssen, ohne dass Stammwähler an neu aufkommende Parteien am linken (oder rechten) Rand verloren gehen. Der dauerhafte Erfolg des skandinavischen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass es hier schon früh gelang, eine klassenübergreifende Allianz zwischen Arbeiterschaft und Mittelklasse zu schließen (Esping-Andersen 1990).

Die zunehmende Wichtigkeit der „Werte“-Dimension im Verhältnis zur ökonomischen Links-Rechts-Dimension kompliziert die Lage für Sozialdemokraten zusätzlich (Kitschelt 1994, 1999): Wenn Sozialdemokraten neue links-libertäre Wählergruppen ansprechen wollen, riskieren sie, ihre eher autoritären Werten anhängende Stammwählerschaft zu verprellen. Wenn sie weniger libertäre Politik verfolgen, riskieren sie, den Aufstieg neuer Wettbewerber (z. B. grüne oder links-liberale Parteien) zu begünstigen. Das Paradigma des Dritten Wegs versucht, dieses elektorale Dilemma in Werte-Fragen zu lösen, indem gleichzeitig eine harte Position bei der Bekämpfung von Kriminalität bezogen und das Versprechen der Schaffung neuer Partizipationsmöglichkeiten auf der Grundlage von zivilgesellschaftlichen oder kommunitaristischen Ideen gegeben wird (Giddens 1999, 2000, 2001).

Auch die Neuausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf Bildung kann als Beitrag zur Lösung des elektoralen Dilemmas gesehen werden: Erstens kommt der Ausbau öffentlicher Bildungsinstitutionen (vor allem im Hochschulbereich) vor allem den Interessen der Mittelklassen entgegen (Ansell 2006), die sich keine teuren privaten Bildungsalternativen leisten wollen bzw. können. Zweitens geht es in der Programmatik der Bildungspolitik des Dritten Wegs immer um die Steigerung der Qualität der Bildungsinstitutionen einerseits (Jary 2005), was vor allem denjenigen zugute kommt, deren Kinder bereits jetzt schon in diesen Institutionen lernen (wieder die Mittelklasse). Andererseits geht es aber auch um die Ausweitung des Zugangs zu Hochschulbildung, wovon eher die bislang hochschulbildungsferne Stammwählerschaft der Linken profitieren dürfte. Insofern bedient eine anspruchsvolle Bildungspolitik dieser Bauart einerseits die Interessen der Stammwählerschaft (allerdings in weniger direktem Maße als einfache Umverteilungspolitik) und die Interessen neu zu erschließender Wählergruppen in den Mittelklassen.

2.2 Gibt es einen Dritten Weg? Befunde der Forschung zu sozialdemokratischer Regierungspolitik im Zeitalter der Globalisierung und des Sozialstaatsrückbaus

Im vorhergehenden Abschnitt wurde deutlich, dass Bildung in der Rhetorik des Dritten Weges eine wichtige Rolle gespielt hat. Auch wenn nicht alle sozialdemokratischen Parteien explizit das Label „Dritter Weg“ übernommen haben, sind ähnliche Policy-Prinzipien und Politikansätze mindestens seit den 1990er Jahren in sozialdemokratischer Programmatik und Regierungspolitik weit verbreitet (Volkens 2004: 35; Bonoli 2004: 200). Nichtsdestotrotz, so das Argument dieses Artikels, gibt es deutliche Unterschiede zwischen der Sozialdemokratie der 1980er und derjenigen der 1990er Jahre.

Die Neuausrichtung der Sozialdemokratie in den 1990er Jahren war zumindest zunächst so erfolgreich, dass ein weiteres Absinken in der Wählergunst vermieden werden konnte und es zu einer Welle von sozialdemokratisch geführten Regierungen kam, die nach 2000 allerdings unterschiedlich erfolgreich waren. Dennoch hat der Vormarsch der Sozialdemokraten in den 1990er Jahren unter einer in vielen Ländern vergleichbaren Rhetorik der innerparteilichen Erneuerung zu einer Reihe von Forschungsbeiträgen geführt, die den rhetorischen Anspruch des Dritten Weges mit der empirischen Realität abgleichen. Allerdings, wie ich im Folgenden kurz darlegen möchte, hat die Bildungspolitik in diesen Arbeiten eine vergleichsweise untergeordnete Rolle gespielt, obwohl sie, wie eben gezeigt, ein, wenn nicht *das* zentrale Element der Rhetorik war. Zum Teil hat dies auch mit einer generellen Vernachlässigung der Bildungspolitik durch politikwissenschaftliche Forschung zu tun (vgl. Reuter 2002).

Immerhin gibt es Studien zur Bildungspolitik einzelner Länder, wie z. B. Deutschland (Henkes/Kneip 2003; Wolf/Henkes 2007) oder Großbritannien (Bache 2003; Glennerster 2001; Jary 2005; Mullard 2006). Die meisten dieser Studien können durchaus eine Neuausrichtung der Bildungspolitik unter Sozialdemokraten erkennen. Alle sind sich einig, dass die Bildung zumindest in der parteipolitischen Rhetorik eine wichtige Rolle gespielt hat. Die Umsetzung von Reformprojekten ist allerdings nicht immer gelungen. Es wird außerdem deutlich, dass es einen engen Zusammenhang zwischen strukturellen Reformen und Staatsausgaben gibt. Zwar gibt es bestimmte Reformen, die vergleichsweise kostenneutral sind (wie z. B. die Zentralisierung der bildungspolitischen Verantwortung unter *New Labour*, vgl. Bache 2003). Eine Verbesserung der Qualität von Bildungsinstitutionen und eine Ausweitung des Zugangs zu Hochschulen (Schaffung von neuen Studienplätzen) sind jedoch zwangsläufig mit einer Zunahme der Ausgaben verbunden. Zumindes für Großbritannien konnte nachgewiesen werden, dass die Bildungsausgaben unter Blair mit einer Verzögerung von zwei Jahren deutlich angestiegen sind (Glennerster 2001; Mullard 2006).

Der Nachteil der Länderstudien ist, dass sie nicht international vergleichend angelegt sind und die Betrachtungsperspektive meist an den Grenzen des Politikfeldes Bildung endet. Eine der umfangreichsten, international vergleichenden Studien ist die von Merkel et al. (2006). Hier werden sozialdemokratische Regierungspolitiken in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark, Frankreich und Schweden in den Politikfeldern Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik verglichen. Der Hauptbefund ist „Divergenz in Konvergenz“, d. h. es gibt zwar bestimmte verbindende Elemente, aber es lassen sich durchaus unterschiedliche Entwicklungspfade, also unterschiedliche Dritte

Wege, identifizieren (Merkel et al. 2006: 373; siehe auch Merkel 2001). Lediglich – und das mag bezeichnend sein – zeigt sich im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik „klare Konvergenz“ (Merkel et al. 2006: 360), obwohl zumindest für die skandinavischen Staaten eine aktive Arbeitsmarktpolitik eine bereits seit Langem etablierte Tradition ist und andere „reformorientierte“ Länder sich in gewissem Sinne in einem Aufholprozess befinden (Merkel et al. 2006: 379).

Eine andere umfassende Studie zu reformiert-sozialdemokratischer Regierungspolitik berichtet von einer Stärkung der „social investment dimension“ (Bonoli 2004: 206) des Wohlfahrtsstaates: “Typical social investment policies are training, particularly when related to employment policy, measures that help parents reconcile work and family life, and of course the emphasis that Social Democrats have been putting on education policies” (Bonoli 2004: 206-207). Trotz der vermeintlichen Wichtigkeit der Bildungspolitik gibt Bonoli zu, dass der Fokus des Buches auf „social and economic (particularly employment) policies“ (Bonoli 2004: 201) beschränkt sei. Auch Green-Pedersen et al. (2001) konzentrieren sich auf wohlfahrtsstaatliche Politik und klammern dabei die Bildungspolitik aus.

Der Ansatz, die Investitionen in Humankapital zu verbessern, kann auf das Bildungssystem im engeren Sinne oder auf das Beschäftigungssystem (z.B. durch Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Weiterbildung oder andere Aktivierungspolitiken) ausgerichtet sein. Der Großteil der politikwissenschaftlichen Forschung zum Zusammenhang zwischen sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung und Humankapitalinvestitionen konzentriert sich auf den zweiten Aspekt (Rueda 2005, 2006; Swank/Martin 2004; Keman et al. 2006: 42-46).

Zusammenfassend zeigt sich eine deutliche Lücke in der Forschung zu den Auswirkungen sozialdemokratischer Regierungspolitik: Trotz der herausgehobenen Rolle, die Bildung in der Rhetorik der reformierten Sozialdemokratie genoss, wird dieses Politikfeld von den meisten vergleichenden Studien vernachlässigt. Einzelfallanalysen vernachlässigen – im Gegensatz dazu – konstruktionsbedingt die Querverbindungen zwischen Bildungs- und Sozialpolitik und den internationalen Vergleich.

2.3 Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierung und Bildungsausgaben

Neben der Dritte-Wege-Literatur kann sich dieser Artikel auf eine inzwischen relativ beträchtliche Literatur stützen, in der die Bestimmungsfaktoren von Bildungsausgaben im internationalen Vergleich herausgearbeitet wurden: Frühe Arbeiten sind z. B. Cameron und Hofferbert (1974), Castles (1982, 1989, 1998) und Verner (1979). Seit Kurzem ist das Interesse an Studien zu Bildungsausgaben, auch aufgrund der sich verbessernden Datenlage, stark angestiegen (Schmidt 2002, 2003a, 2004, 2007; Busemeyer 2006a, 2006b, 2007a; Wolf 2006; Nikolai 2007; Zohlhöfer 2007; Hokenmaier 2002; Hega/Hokenmaier 2002; Ansell 2006). Die meisten dieser Studien sind y-zentriert, d.h. es geht vor allem um die Identifizierung der statistischen Determinanten der Bildungsausgaben, unter denen die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung nur einer von mehreren Faktoren ist. Je nach betrachteter Zeitperiode zeigen sich allerdings Parteeffekte in der erwarteten Richtung: Sozialdemokratische Regierungsbeteiligung geht einher mit höheren öffentlichen Bildungsausgaben.

Was ist die Bedeutung der Parteiendifferenzthese (Schmidt 1996) für den vorliegenden Artikel? Primär geht es um die Erfassung der Veränderung der Ausgabenprioritäten auf der einen, nämlich der sozialdemokratischen Seite des Parteienspektrums. Die fortdauernde Gültigkeit der Parteiendifferenzthese ist aber in gewissem Sinne eine Grundvoraussetzung für die Relevanz der Veränderungsthese. Wenn es keinen Unterschied machen würde, welche Parteien an der Regierung sind, hätte sich auch die Frage nach veränderlichen Ausgabenprioritäten erledigt. Außerdem kann nur dann von einer Länderunterschiede transzendierenden „neuen“ Sozialdemokratie gesprochen werden, wenn sie sich als Ganzes von ihren parteipolitischen Konkurrenten (vor allem Christdemokraten und Konservativen) absetzt.

Im Bereich der vergleichenden politischen Ökonomie hat Boix (1997, 1998), aufbauend auf Garrett/Lange (1991), sicherlich die umfangreichste und theoretisch fundierteste Untersuchung zum Einfluss von parteipolitischen Faktoren auf Bildungsinvestitionen vorgelegt. Boix geht davon aus, dass Sozialdemokraten deshalb in öffentliche Humankapitalformation investieren, weil sie im Unterschied zu Konservativen stärker dem Wert der sozialen Gleichheit verpflichtet sind (Boix 1998: 4). Bürgerliche Parteien, die eher die Interessen der oberen Einkommenschichten vertreten, möchten die öffentlichen Bildungsausgaben reduzieren, weil zum einen die oberen Schichten wegen ihres höheren Anteils am Steueraufkommen den Großteil der Ausgaben zu finanzieren hätten. Zum anderen können sich die oberen Schichten eher private Bildungsalternativen leisten und haben ein Interesse daran, den Zugang zu Hochschulbildung möglichst restriktiv zu handhaben, um Statuskonkurrenz durch Bildungsaufsteiger zu vermeiden.

In der Literatur finden sich Hinweise, dass sich die christdemokratische und konservative Programmatik in der Bildungspolitik deutlich von der sozialdemokratischen unterscheidet. Für den Fall Großbritannien zeigt Mullard (2006), dass die umfassende Reduzierung der öffentlichen Ausgaben ein wesentlicher Programmpunkt der „Thatcher-Revolution“ war. Besonders Ausgaben für soziale Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit sind in der Regierungszeit der Konservativen stark zurückgegangen, während Ausgaben für Verteidigung und öffentliche Sicherheit weniger betroffen waren.

Im Fall Deutschlands gibt es in Form der beruflichen Bildung eine vermeintlich attraktive Alternative zur Hochschulbildung. Die bildungspolitische Programmatik der CDU hat die expansive Förderung der Hochschulbildung der SPD/FDP-Vorgängerregierung in den 1980er Jahren stark kritisiert. Die damalige Bundesbildungsministerin Dorothee Wilms warnte vor einer Überinvestition in die Hochschulbildung und der Gefahr der Akademiker-Arbeitslosigkeit und empfahl den jungen Leuten (selbst Abiturienten) anstelle des Universitätsbesuchs die Aufnahme einer Ausbildung (Wilms 1983, 1986). An diesem Beispiel wird deutlich, wie sehr sich die bildungspolitischen Programmatiken von Sozial- und Christdemokraten unterscheiden.

2.4 Hypothesen

In den vorangehenden Abschnitten wurde ausführlich über den Stand der Forschung und die thematische Verortung der Debatte um die reformierte Sozialdemokratie berichtet. Auf dieser Grundlage werden nun testbare Hypothesen aufgestellt, die daraufhin einer empirischen Überprüfung unterzogen werden.

Zunächst muss darauf hingewiesen werden, dass in diesem Beitrag ein breites Verständnis von reformierter Sozialdemokratie zugrunde gelegt wird. Es geht vor allem um die Erfassung der großen Entwicklungslinien, die die sozialdemokratische Regierungspolitik in den 1980er und 1990er Jahren geprägt und bestimmt haben, und nicht um die Beantwortung der Frage, wie, in welchem Maße oder warum sich eine sozialdemokratische Regierungspartei in einem bestimmten Land der Dritte-Wege-Rhetorik angeschlossen hat oder nicht (siehe dazu Merkel et al. 2006). Die Dritte-Wege-Diskussion, die auch bereits als *Folge*, nicht nur als Ursprung einer sich verändernden Sozialdemokratie angesehen werden kann, dient somit vor allem der Verdeutlichung des Arguments und der Hypothesengenerierung. Insofern wird postuliert, dass sich die Regierungspolitik sozialdemokratischer Parteien zwischen den 1980er und 1990er Jahren gewandelt hat, und zwar in einer Weise, die in systematischem Zusammenhang mit den Postulaten der politischen und akademischen Dritte-Wege-Diskussion steht.

Zweitens ist wichtig zu betonen, dass Ausgabenanalysen natürlich immer nur einen Teil der Reformdynamik erfassen können und Analysen zu strukturellen Reformen von Bildungs- und Sozialsystemen ergänzen, aber nicht vollständig ersetzen (siehe dazu vor allem die Beiträge in Clasen/Siegel 2007). Nichtsdestotrotz haben viele strukturelle Reformen auch eine „quantitative“ Dimension: Die Steigerung der Qualität von Bildungsinstitutionen und die Ausweitung des Zugangs durch Schaffung von neuen Studienplätzen haben unmittelbare Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Umgekehrt muss aber nicht jede Ausweitung von Ausgaben tatsächlich zu einer Verbesserung der strukturellen Bedingungen beitragen. Staatsausgaben bleiben das „Destillat“ des Regierungshandelns von Parteien, und die Analyse ihrer Dynamik kann mit vergleichsweise wenig Aufwand und geringer Kenntnis einzelner Fälle eben jene „Vogelperspektive“ des internationalen und politikfeldübergreifenden Vergleichs liefern, die bislang in der Literatur fehlt.

Im Einzelnen sollen folgende Hypothesen getestet werden:

1. *Sozialdemokratische Regierungsparteien haben ihre Ausgabenprioritäten geändert:* Anstelle von Ausgaben für passive Sozialtransferleistungen verstärken Sozialdemokraten Investitionen in Bildung und Humankapital. Weil Primar- und Sekundarbildung in den meisten Industrienationen inzwischen universell verbreitet sind, kommt dem Ausbau der öffentlichen Hochschulsysteme dabei eine besondere Rolle zu.
2. *Parteiendifferenz:* Die Relevanz der Parteiendifferenzthese (vgl. Schmidt 1996) ist notwendige Bedingung dafür, dass Verschiebungen in den Ausgabenprioritäten beobachtet werden können. Die Parteiendifferenzthese hat zwei Elemente: Erstens wird postuliert, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung einen Unterschied im Hinblick auf die Staatstätigkeit (hier: Ausgaben) macht. Zweitens wird davon ausgegangen, dass sich die Regierungspolitik von linken Parteien in systematischer Weise und dauerhaft von derjenigen von bürgerlichen oder christdemokratischen Regierungen unterscheidet. Im Unterschied zur klassischen Parteiendifferenzthese wird im vorliegenden Beitrag allerdings argumentiert, dass die Ausgabenprioritäten von politischen Parteien nicht in Stein gemeißelt und unveränderbar sind, sondern ihrerseits zeit- und kontextabhängig sind.¹

¹ Siehe dazu ausführlicher Abschnitt 4.

3. Empirische Analyse

3.1 Methodik und Daten

Die wichtigsten abhängigen Variablen sind öffentliche Ausgaben für Bildung, Sozialtransfers und Gesamtsozialausgaben. Bei den Sozialausgaben ist die Datenlage dank einschlägiger OECD-Datenquellen (*Social Expenditure Database, Economic Outlook Database*) vergleichsweise gut,² obgleich selbst hier Vorbehalte hinsichtlich der Datenqualität und Reliabilität in der früheren Periode bestehen (Siegel 2007: 63; de Deken/Kittel 2007). Bei den Bildungsausgaben war die Verfügbarkeit von qualitativ hochwertigen, international vergleichbaren Daten lange Zeit ein Problem (Heidenheimer 1996). Die Datenlage hat sich vor allem seit Verfügbarkeit der *Education-at-a-Glance*-Datenbank erheblich verbessert, aber gewisse Unsicherheiten bleiben bestehen (vgl. Schmidt et al. 2006: 16-17; Schmidt 2007: 162).

Das Problem der Datenqualität sollte nicht unterschätzt und leichtfertig abgetan werden. Jedoch steht die Forschung vor dem Dilemma, entweder mit dem vorhandenen Datenmaterial zu arbeiten oder bestimmte Fragestellungen wie die hier interessierende nicht behandeln zu können. Die Beschränkung des Beobachtungszeitraums sowohl in zeitlicher als auch räumlicher Hinsicht stellt einen Kompromiss in diesem Dilemma dar. Die Kontextualisierung von Befunden und die damit einhergehende Beschränkung der Gültigkeitsreichweite von Aussagen reflektiert die Problematik der Erfassung von international vergleichbaren Ausgabenstatistiken. Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, dass die Vergleichbarkeit von Ausgabendaten abnimmt, je weiter man in die Vergangenheit zurückgeht und je heterogener das Länder-Sample wird (z.B. durch die Inklusion von Schwellen- und Entwicklungsländern). Daher werden in der vorliegenden Untersuchung der Beobachtungszeitraum (1980–2002) und das abgedeckte Länder-Sample (entwickelte Industrienationen) in zeitlicher und räumlicher Hinsicht vergleichsweise eng gefasst.³

Die Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien ist die wichtigste unabhängige Variable, deren Einfluss getestet werden soll. Der Indikator sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung baut auf den in Schmidt (2003b) erfassten Daten zu Kabinettsitzanteilen verschiedener Regierungsparteien auf. In der Literatur (Huber/Stephens 2001: 61; Plümper et al. 2005) ist wiederholt infrage gestellt worden, ob es sinnvoll ist, den Einfluss von parteipolitischen Kräften auf Staatsausgaben durch die Inklusion der aktuellen parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung zu modellieren, da der kurzfristige Spielraum zur Beeinflussung von Ausgaben durch Regierungsparteien beschränkt ist (Rose/Davies 1994). Vielmehr ist zu erwarten, dass die Auswirkungen einer Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung eher langfristig (Schmidt 2007: 171-172) oder zumindest mit einer gewissen Zeitverzögerung (Plümper et al. 2005: 343-344) zu beobachten sind. Dies gilt besonders dann, wenn die *Veränderung* der parteipolitischen Zusammensetzung und nicht das Niveau der Regierungsbetei-

2 Im Anhang sind Datendefinitionen und -quellen ausführlich aufgelistet.

3 Zusätzlich wird die Robustheit der Befunde durch die Inklusion von „country“ und „time fixed effects“ getestet.

gung verschiedener Parteien in das statistische Modell eingeht. Es würde dann angenommen, dass sich eine Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung nur kurzfristig bei einem Regierungswechsel auf die Ausgaben auswirkt und dass es keinen Unterschied macht, wie lange eine Partei die Regierungsmacht innehat. Offensichtlich ist dies empirisch und theoretisch unplausibel.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen erscheint es somit nicht ratsam, die einfache Veränderung (*first differences*) sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung zur Operationalisierung von Parteeffekten zu verwenden. Anstelle dessen wird die Zusammensetzung der Regierung im Vorjahr (*lagged level*) in die Modelle aufgenommen. Als Alternative und zur Überprüfung der Robustheit der Befunde werden zwei weitere Operationalisierungen getestet (siehe Tabellen im Online-Anhang): erstens ein Indikator, der die Veränderung der langfristigen durchschnittlichen Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien misst (*moving average*).⁴ So wird berücksichtigt, dass sich die Auswirkungen eines Regierungswechsels nicht unbedingt unmittelbar im selben Jahr materialisieren und dass das Veränderungspotenzial umso größer ist, je länger eine Regierungspartei an der Macht ist. Zweitens werden die gemeinsame Inklusion der parteipolitischen Regierungszusammensetzung der Vorperiode (*lagged level*) und ihre Veränderung (*first differences*) getestet. Diese Modellierung von Parteeffekten erlaubt die Ausdifferenzierung von langfristigen und kurzfristigen Effekten (vgl. zum Beispiel Iversen/Cusack 2000).

Als weitere Kontrollvariablen dienen:

1. *Variablen, die den Einfluss der ökonomischen Umwelt auf Staatstätigkeit erfassen:* Das ist die Arbeitslosenquote, aber auch die Veränderung des Wirtschaftswachstums, die den Einfluss von konjunkturell bedingten Schwankungen im wirtschaftlichen Umfeld auf die Staatsausgaben erfasst.
2. *Variablen, die den Einfluss von sozio-demografischen Veränderungen auf die Staatsausgaben erfassen:* Die als „Altersvariable“ bezeichnete Variable erfasst den Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen. Höhere Werte dieser Variablen spiegeln somit eine ältere Bevölkerungsstruktur wider und damit einen demografisch bedingt höheren Bedarf an Sozialtransferleistungen (Rente, Gesundheit) sowie einen niedrigeren Bedarf an Bildungsdienstleistungen. Des Weiteren wird die Frauenerwerbsquote in die Analysen mit eingeschlossen, um die Veränderung des arbeitsmarktpolitischen Umfeldes zu erfassen. Die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Frauen hat einerseits die Nachfrage nach Bildungsdienstleistungen erhöht, andererseits auch die Beschäftigungsmöglichkeiten im Bildungssektor, die typischerweise von Frauen genutzt werden (z.B. vorschulischer Bildungsbereich, Grundschule), ausgeweitet.
3. *Variablen des institutionellen Umfeldes, in dem sich Staatstätigkeit entfaltet:* Ein bekannter Befund der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ist,

4 Es wird zunächst ein langfristiger, gewichteter Durchschnitt (*moving average*) der Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien berechnet. Das zugrunde liegende Zeitfenster beträgt fünf Jahre mit einer abnehmenden Gewichtung (um Schritte von jeweils 0,2). Im zweiten Schritt wird die Veränderung dieser Größe (*first differences*) berechnet.

dass ausgebaute Veto-Institutionen den Ausbau des Sozialstaates und den Anstieg der Staatsquote gebremst haben (Obinger/Wagschal 2000; Leibfried et al. 2005). Die Bildungspolitik ist ein Politikfeld, das im Allgemeinen und vor allem in föderalistischen Staaten eher in den Verantwortungsbereich der unteren Regierungsebenen fällt. Insofern ist auf den ersten Blick fraglich, ob die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung auf der *nationalen* Ebene in föderalistischen Staaten überhaupt einen Unterschied machen kann, wenn die Bildungspolitik vor allem Sache der Gliedstaaten ist. Andererseits verbleiben nationalen Regierungen auch in föderalistischen Staaten Handlungsmöglichkeiten in der Bildungspolitik, die gezielt genutzt werden können. In Deutschland geschah dies unter Rot-Grün z. B. durch die stärkere Bezuschussung des Hochschulbaus, die Förderung des Ausbaus von Ganztagschulen und Kindertagesstätten durch eine Politik des „goldenen Zügels“ und die Ausweitung der Ausbildungsförderung (BAföG) (vgl. Wolf/Henkes 2007). Somit bleibt es letzten Endes eine empirische Frage, ob eine Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der nationalen Regierung einen Unterschied macht. In den folgenden Analysen wird neben einer Föderalismus-Dummy-Variable auch eine Interaktion der Dummy-Variablen mit sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung verwendet, um zu testen, ob Parteieneffekte nur in nicht-föderalistischen Systemen auftreten.

Als Modellspezifikation wird aus theoretischen und methodologischen Gründen eine „dynamische Spezifikation in Veränderungsgrößen“ (*first differences*) (wie von Kittel/ Winner 2005 empfohlen) verwendet. Aus der theoretischen Perspektive erfordert das Testen der oben aufgestellten Hypothesen eine besondere Berücksichtigung der dynamischen Dimension, d. h. hier geht es weniger um die Erklärung von Unterschieden zwischen Ländern (Querschnittsdimension), als vor allem um das Abschätzen der *Veränderung* von Staatsausgaben in Abhängigkeit von der *Veränderung* der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung. Auch alle Kontrollvariablen gehen als Veränderungsgrößen in die Untersuchung ein (siehe Kittel/ Winner 2005: 282). Eine Ausnahme ist die abhängige Variable aus der Vorperiode (*lagged dependent variable*), die als Niveaugröße in das Modell aufgenommen wird, um den Prozess des Oszillierens der Veränderungsraten um einen langfristigen Durchschnittswert zu modellieren (siehe Iversen/ Cusack 2000: 330; Greene 2002: 579-580).

Aus der methodischen Perspektive sichert die dynamische Spezifikation gegen Probleme der Nicht-Stationarität von einzelnen Zeitserien (Kittel/ Winner 2005) ab, was vor allem für Sozialausgaben und Sozialtransferausgaben relevant ist.⁵ Die Zeitserien der Veränderungsgrößen der abhängigen und unabhängigen Variablen sind, nach gängigen Testverfahren zu urteilen, stationär (siehe Online-Anhang).

Abgesehen von der Verwendung einer dynamischen Spezifikation werden *panel-corrected standard errors* (PCSE) eingesetzt (Beck/ Katz 1995, 1996), um die mit gepoolten Zeitserienanalysen einhergehenden Probleme der Panel-Heteroskedastizität und *contemporaneous correlation across countries* in den Griff zu bekommen. Zusätzlich

5 Verschiedene Testverfahren (Fisher, Im-Pesaran-Shin) haben ergeben, dass das Problem der Nicht-Stationarität bei den meisten Variablen nicht ignoriert werden kann.

werden in den Analysen Länder-fixed-effects verwendet, um für unberücksichtigte, länderspezifische Faktoren zu kontrollieren.⁶

Der gesamte Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 1980 bis 2002 und umfasst 21 etablierte OECD-Demokratien.⁷ Zur Erfassung der Veränderungsprozesse wird dieser Zeitraum in zwei etwa gleich große Sub-Perioden unterteilt (1980–1992, 1993–2002). Zur Ermittlung der Robustheit der Ergebnisse wurden verschiedene Aufteilungen der Subperioden getestet, und bis zu einem gewissen Grad hat eine alternative Wahl des *Cut-off*-Punktes keine signifikanten Auswirkungen auf die Ergebnisse (+/- zwei Jahre). Wenn man den *Cut-off*-Punkt deutlich (etwa fünf Jahre) verschiebt, zeigen sich erwartungsgemäß Veränderungen, was allerdings auch mit der verminderten Über-Zeit-Variation in dem kleineren der beiden Samples erklärt werden könnte. Es soll an dieser Stelle jedoch nicht die Behauptung aufgestellt werden, dass sozialdemokratische Regierungsparteien genau im Jahr 1993 und dann radikal ihre Ausgabenprioritäten verändert haben. In der Realität handelt es sich hierbei natürlich um einen graduellen, in einzelnen Ländern unterschiedlich ablaufenden Prozess. Die vorliegende Analyse dient also vor allem der Erfassung der großen Veränderungstrends in sozialdemokratischer Regierungspolitik.

3.2 Ergebnisse

In *Tabelle 1* sind verschiedene Modelle zur Erklärung der Variation von öffentlichen Sozialausgaben dargestellt. Die Daten, wie sie von der OECD in der *Social Expenditure Database* zur Verfügung gestellt werden, enthalten unterschiedliche Arten von Sozialausgaben, die zum einen eher traditionelle, passiv-kompensatorische Sozialpolitiken betreffen (Renten, Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik), aber auch solche aktivierenden Sozialpolitiken, wie sie in der Programmatik der reformierten Sozialdemokratie gerne propagiert werden (aktive Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik). Trotz der Mög-

6 Der unreflektierte Einsatz von *country fixed effects* ist zu Recht kritisiert worden (Plümper et al. 2005), denn diese verändern in beträchtlicher Weise die Analyseperspektive. Insbesondere werden jene Wirkungsfaktoren unterschätzt (von den *fixed effects* dominiert), die über die Zeit hinweg relativ stabil sind. Dadurch wird der Einfluss von institutionellen Größen, die ihre Wirkungsmacht vor allem in der Querschnittsdimension entfalten und an denen vergleichende Politikwissenschaftler normalerweise in besonderer Weise interessiert sind, tendenziell unterschätzt. Im vorliegenden Fall ist die Sachlage allerdings etwas anders: Hier geht es vor allem um die Erfassung der Veränderung über die Zeit hinweg. Die Verwendung von *first differences* hat die Beobachtungsperspektive ohnehin schon stark von einem *Between-effects*- zu einem *Within-effects*-Modell (Kittel/Winner 2005) verschoben, sodass die Verwendung von *country fixed effects* keine so weitreichende Veränderung der Perspektive zur Folge hat, wie dies in regulären gepoolten Zeitserienspezifikationen der Fall ist. Die Verwendung von *country fixed effects* ist im vorliegenden Fall sinnvoll, weil länderspezifische Unterschiede, z.B. auch Verhaltensunterschiede von sozialdemokratischen Regierungsparteien, die über Zeit konstant sind, herausgefiltert werden können. Außerdem zeigen F-Tests die Relevanz von *fixed effects* selbst in der hier verwendeten dynamischen Spezifikation an.

7 Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Irland, Japan, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Großbritannien und die USA.

Tabelle 1: Sozialdemokratische Regierungsbeteiligung und Sozialausgaben

| Zeitraum | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
|--|---|----------------------|----------------------|--|----------------------|----------------------|
| | Öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP, <i>Veränderungsrate</i> | | | Öffentliche Sozialtransferausgaben, in Prozent des BIP, <i>Veränderungsrate</i> | | |
| Öffentliche Sozialausgaben, <i>lagged level</i> | -0.0925 (3.44)*** | -0.0495 (0.82) | -0.2034 (4.82)*** | | | |
| Öffentliche Sozialtransferausgaben, <i>lagged level</i> | | | | -0.0224 (1.66)* | 0.0384 (2.51)** | -0.0777 (2.98)*** |
| Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen, <i>Veränderungsrate</i> | 0.0004 (0.00) | -0.2812 (0.82) | -0.1374 (0.78) | 0.1193 (0.79) | 0.0011 (0.00) | -0.3152 (1.88)* |
| Wirtschaftswachstum, <i>Veränderungsrate</i> | -0.1084 (4.87)*** | -0.1044 (3.93)*** | -0.0872 (2.89)*** | -0.0484 (3.06)*** | -0.0438 (2.62)*** | -0.0506 (3.01)*** |
| Arbeitslosenquote, <i>Veränderungsrate</i> | 0.3644 (7.25)*** | 0.4366 (6.93)*** | 0.1899 (3.69)*** | 0.3124 (8.87)*** | 0.2814 (5.92)*** | 0.2709 (9.15)*** |
| Frauenenerbsquote, <i>Veränderungsrate</i> | -0.0023 (0.10) | 0.0270 (0.98) | -0.1079 (1.92)* | -0.0059 (0.34) | 0.0085 (0.19) | -0.1285 (4.20)*** |
| Föderalismus-Dummy | -0.1702 (0.88) | -0.9578 (0.90) | -2.3495 (3.24)*** | -0.2527 (2.80)*** | -0.4337 (2.17)** | -0.6126 (1.69)* |
| Sozialdemokratische Regierungsbeteiligung, <i>lagged level (t-1)</i> | 0.0015 (1.43) | 0.0007 (0.35) | 0.0001 (0.07) | 0.0010 (1.20) | 0.0024 (2.17)** | -0.0013 (1.45) |
| Konstante | 1.7265 (3.79)*** | 1.8376 (1.03) | 6.0624 (4.41)*** | 0.5355 (5.05)*** | 0.3261 (1.74)* | 1.5448 (3.11)*** |
| R ² | 0,34 | 0,41 | 0,49 | 0,51 | 0,60 | 0,68 |
| N | 458 | 251 | 207 | 443 | 236 | 207 |
| Länder | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |

Anmerkungen: t-Werte in Klammern; * signifikant auf 10%-Niveau; ** signifikant auf 5%-Niveau; *** signifikant auf 1%-Niveau.

lichkeit dieser groben Zuordnung der einzelnen Ausgabenkategorien der *Social Expenditure Database* zu verschiedenen Politikfeldern wird hier der Ansatz verfolgt, die passiv-kompensatorischen Ausgaben in Form der „social benefits paid by government as percentage of GDP“ aus der *OECD Economic Outlook Database* zu erfassen. Dadurch kann, unabhängig vom Politikfeld Sozialpolitik, mit einer höheren Präzision die Bereitwilligkeit sozialdemokratischer Parteien erfasst werden, die passiv-kompensatorischen Transferzahlungen zu erhöhen.

Der Einfluss sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung auf die Gesamtsozialausgaben ist nicht robust. Für die gesamte Beobachtungsperiode (1980–2002; Modell 1, *Tabelle 1*) zeigt sich ein positiver, aber nicht statistisch signifikanter Effekt. Die Aufgliederung in Unterperioden liefert keine eindeutigen Befunde (Modelle 2 und 3). Aufgrund des hohen Aggregationsniveaus bei den Gesamtsozialausgaben ist somit nicht klar, ob der positive Effekt für die Gesamtperiode auf einen Ausbau der klassischen Sozialpolitik-Instrumente der „alten“ Sozialdemokratie oder auf veränderte Schwerpunktsetzungen der „neuen“ Sozialdemokratie zurückgeht.

Daher lohnt ein Blick auf die Dynamik der Sozialtransferausgaben. Für die längere Beobachtungsperiode lässt sich ebenfalls kein statistisch signifikanter Zusammenhang

zwischen sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung und den öffentlichen Ausgaben für Sozialtransfers erkennen (Modell 4). Die Aufschlüsselung in Sub-Perioden zeigt jedoch, dass dies vor allem durch die unterschiedlichen Einflussrichtungen sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung in den beiden Unterperioden begründet werden kann. In den 1980er Jahren ging sozialdemokratische Regierungsbeteiligung noch mit einem Anstieg der Sozialtransferausgaben einher (Modell 5), während sich die Wirkungsrichtung des Zusammenhangs in den 1990er Jahren ins Negative umdreht (Modell 6).

Die substantielle Größe des Effektes ist beträchtlich. Ein vollständiger Regierungswechsel von einer Regierung ohne Sozialdemokraten zu einer, die nur aus Sozialdemokraten besteht, mündet in den 1980er Jahren in einen Anstieg der Sozialtransferausgaben um 0,24 Prozentpunkte pro Jahr (!), bei einer jährlichen durchschnittlichen absoluten Veränderungsrate von 0,56 Prozentpunkten und einem OECD-Durchschnitt von 10 Prozentpunkten. In den 1990er Jahren ist der Zusammenhang zwischen sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung und der Veränderung der Sozialtransferausgaben negativ, verfehlt allerdings gebräuchliche Signifikanz-Niveaus. Die alternativen Spezifikationen der Parteeffekte (*Tabellen A3* und *A4* im Online-Anhang) zeigen hier allerdings einen signifikanten, negativen Zusammenhang, der in der Größenordnung in etwa mit dem Effekt der 1980er Jahre vergleichbar ist.⁸

Tabelle 2 beinhaltet die Ergebnisse von Regressionsanalysen über den Einfluss von sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung auf öffentliche Bildungsausgaben. Hier zeigt sich das zu der Analyse der Sozialausgaben komplementäre Bild: In den 1980er Jahren (Modell 2, *Tabelle 2*) lässt sich zwar ein positiver, aber statistisch nicht signifikanter Zusammenhang zwischen der Veränderung öffentlicher Bildungsausgaben und sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung nachweisen.⁹ In den 1990er Jahren hat sozialdemokratische Regierungsbeteiligung jedoch einen starken, signifikant positiven Einfluss auf die Höhe der Bildungsausgaben (Modell 3). Der Effekt eines Wechsels zu einer vollständig aus Sozialdemokraten bestehenden Regierung führt demnach zu einem Anstieg der Bildungsausgaben um 0,14 Prozentpunkte pro Jahr – bei einer jährlichen durchschnittlichen absoluten Veränderungsrate von 0,2 Prozentpunkten und einem OECD-Durchschnitt bei öffentlichen Bildungsausgaben von 5,3 Prozentpunkten. Der Vergleich der beiden Unterperioden zeigt, dass der positive Zusammenhang zwischen sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung und der Veränderung der Bildungsausgaben schon in den 1980er Jahren vorhanden war, sich (im statistischen Sinne) aber in den 1990er Jahren nochmals deutlich verstärkt hat.

Modell 4 zeigt, dass es sozialdemokratischen Regierungen in föderalistischen Staaten in weniger starkem Maße gelingt, die Bildungsausgaben anzuheben, als Regierungen in

8 Einfache Simulationsrechnungen zeigen, dass sich der Koeffizient der *Moving-average*-Variablen (*Tabelle A4*) einfach interpretieren lässt: Er erfasst die vorhergesagte kumulative Veränderung nach einer fünfjährigen Regierungszeit. Nach Modell 3 aus *Tabelle A4* führt ein vollständiger Regierungswechsel zu Sozialdemokraten nach fünf Jahren Regierungszeit zu einem Absinken der Sozialtransferausgaben um 0,51 Prozentpunkte.

9 Zu Erklärung von Ausgabenunterschieden in der *Querschnittsdimension* können Parteeffekte jedoch auch in dieser Periode beitragen (vgl. Schmidt 2007; Busemeyer 2006, 2007a).

Tabelle 2: Sozialdemokratische Regierungsbeteiligung und Bildungsausgaben

| Zeitraum | 1980– 2002 | 1980– 1992 | 1993– 2002 | 1993– 2002 | 1980– 2002 | 1993– 2002 | 1980– 2002 | 1980– 2002 |
|--|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Öffentliche Bildungsausgaben (in Prozent des BIP), <i>Veränderungsrate</i> | | | | | | | | |
| Öffentliche Bildungsaus- gabenquote, <i>lagged level</i> | -0.1846 (5.36)*** | -0.2284 (1.99)** | -0.4284 (6.44)*** | -0.4250 (6.48)*** | -0.0932 (4.18)*** | -0.0800 (2.27)** | -0.1862 (5.52)*** | -0.1869 (5.39)*** |
| Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen, <i>Veränderungsrate</i> | 0.1028 (1.27) | -0.0520 (0.36) | 0.1776 (2.85)*** | 0.1891 (3.08)*** | 0.0191 (0.25) | 0.0747 (1.31) | 0.0911 (1.13) | 0.0949 (1.18) |
| Wirtschaftswachstum, <i>Veränderungsrate</i> | -0.0159 (2.23)** | -0.0067 (0.62) | -0.0161 (1.81)* | -0.0157 (1.79)* | -0.0213 (2.78)*** | -0.0343 (3.56)*** | -0.0170 (2.37)** | -0.0169 (2.34)** |
| Arbeitslosenquote, <i>Veränderungsrate</i> | 0.0883 (5.59)*** | 0.1144 (3.12)*** | 0.0512 (3.34)*** | 0.0505 (3.29)*** | 0.0738 (4.36)*** | 0.0323 (1.78)* | 0.0880 (5.57)*** | 0.0881 (5.55)*** |
| Frauenerwerbsquote, <i>Veränderungsrate</i> | 0.0106 (0.79) | 0.0196 (1.15) | -0.0421 (1.68)* | -0.0431 (1.71)* | 0.0114 (0.83) | -0.0241 (0.86) | 0.0119 (0.92) | 0.0110 (0.84) |
| Föderalismus-Dummy | -0.0873 (1.14) | -0.2747 (2.01)** | 0.5221 (3.75)*** | 0.6089 (4.22)*** | 0.0731 (2.15)** | 0.0592 (1.14) | -0.0516 (0.69) | -0.0521 (0.70) |
| Sozialdemokratische Regierungsbeteiligung, <i>lagged level (t-1)</i> | 0.0011 (2.07)** | 0.0010 (0.79) | 0.0014 (2.88)*** | 0.0018 (3.23)*** | 0.0013 (2.24)** | 0.0015 (2.31)** | | |
| Interaktion: Fö- deralismus* Sozialdemokraten | | | | -0.0018 (2.52)** | -0.0015 (2.00)** | -0.0014 (1.62) | | |
| Konservative Regierungsbeteiligung | | | | | | | | -0.0006 (1.10) |
| Christdemokratische Regierungsbeteiligung | | | | | | | -0.0001 (0.08) | |
| Skandinavische Wohl- fahrtsstaaten, Dummy | | | | | 0.1351 (1.34) | 0.0772 (0.87) | | |
| Konstante | 0.8471 (4.46)*** | 1.2643 (1.83)* | 1.3443 (5.59)*** | 1.2992 (5.43)*** | 0.3788 (3.42)*** | 0.3207 (1.94)* | 0.8842 (4.66)*** | 0.9113 (4.60)*** |
| R ² | 0,27 | 0,31 | 0,43 | 0,44 | 0,19 | 0,20 | 0,25 | 0,26 |
| N | 439 | 232 | 207 | 207 | 439 | 207 | 439 | 439 |
| Länder | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |

Anmerkungen: t-Werte in Klammern; * signifikant auf 10%-Niveau; ** signifikant auf 5%-Niveau; *** signifikant auf 1%-Niveau.

nicht-föderalistischen Staaten. Das heißt, auch in föderalistischen Staaten geht ein Wechsel zu einer sozialdemokratischen Regierung mit einem Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben einher, allerdings in weniger starkem Maße als in nicht-föderalistischen Staaten.

Ein offensichtlicher Einwand gegen die Validität des Modells ist der Sonderfall der skandinavischen Länder. Es könnte argumentiert werden, dass genau in skandinavischen Ländern die Regierungsbeteiligung von Sozialdemokraten ausgeprägt ist, die Abwesenheit föderalistischer Strukturen das „Durchregieren“ erleichtert und genau hier die öffentlichen Bildungsausgaben überdurchschnittlich hoch sind. Der Koeffizient

der Variablen „sozialdemokratische Regierungsbeteiligung“ könnte somit vor allem durch die skandinavischen Länder getrieben sein. Um diesem Einwand zu begegnen, wurden verschiedene Verfahren angewendet. Erstens werden durch die standardmäßige Inklusion von *country fixed effects* bereits länderspezifische Effekte, die über die Zeit hinweg konstant sind, herausgefiltert. Zweitens wurde ein Jackknife-Test durchgeführt, in dem Schritt für Schritt unterschiedliche Länder ausgeschlossen werden, um die Robustheit der Regressionskoeffizienten zu testen. Die Schwankungsbreite des Koeffizienten der Variablen „sozialdemokratische Regierungsbeteiligung“ ist der der anderen Variablen vergleichbar und umfasst nicht den Wert null, d. h. der Koeffizient bleibt im statistischen Sinne signifikant (für Details siehe Online-Anhang). Drittens wurde in den Modellen 4 und 5 der *Tabelle 2* eine Dummy-Variablen für skandinavische Staaten (Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden) aufgenommen. Hier zeigt sich, dass skandinavische Staaten in der Tat mehr für Bildung ausgeben, selbst wenn man die anderen im Modell enthaltenen Variablen konstant hält. Es zeigt sich aber auch deutlich, dass der positive Effekt der sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung erhalten bleibt, d. h. der Zusammenhang ist auch jenseits der skandinavischen Wohlfahrtswelt gültig.

Der Schwerpunkt dieses Artikels ist die Untersuchung der Veränderung der Ausgabenprioritäten sozialdemokratischer Regierungsparteien. Nichtsdestotrotz spielt auch die Abgrenzung sozialdemokratischer Strategien gegenüber den Politiken anderer Parteien eine wichtige Rolle. Die Modelle 7 und 8 untersuchen den Einfluss der Regierungsbeteiligung von Christdemokraten und Konservativen auf die Veränderung der Bildungsausgaben. Für beide Parteifamilien zeigt sich ein negativer Effekt der Regierungsbeteiligung auf die Veränderung der Bildungsausgaben. Dies entspricht der oben aufgestellten Hypothese, dass bürgerliche Parteien weniger an der Expansion des öffentlichen Bildungswesens interessiert sind als sozialdemokratische. Die statistische Signifikanz der Auswirkung der Regierungsbeteiligung bürgerlicher Parteien ist allerdings deutlich geringer als die bei den Sozialdemokraten.

Die Analysen der *Tabelle 3* befassen sich mit dem Einfluss sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung auf die Entwicklungsdynamik des Hochschulsektors. An anderer Stelle (Busemeyer 2007b) wurde gezeigt, dass Sozialdemokraten vor allem in diesem Bildungssektor ihr Engagement verstärkt haben. Verlässliche, international vergleichbare Daten zu sektoralen Bildungsausgaben sind erst seit Bestehen der OECD *Education-at-a-Glance*-Datenreihe (OECD 2006) verfügbar. Ein Nachzeichnen sich verändernder Prioritäten bei den Hochschulausgaben durch den Vergleich von Sub-Perioden ist daher schwer möglich. Als Alternative wird die Veränderung der Bildungspartizipation im tertiären Bildungssektor betrachtet. Dies ist aus zwei Gründen eine sinnvolle Vorgehensweise: Erstens kann davon ausgegangen werden, dass eine Expansion der Bildungspartizipation zwangsläufig mit einem Ansteigen der öffentlichen Ausgaben einhergehen sollte. Zweitens ist die Erweiterung des Zugangs zu Hochschulbildung im Sinne der „neuen“ Sozialdemokratie (siehe oben), während die „alte“ Sozialdemokratie noch auf den Ausbau und die Förderung der beruflichen Bildung und anderer post-sekundärer, nicht-tertiärer Bildungswege setzte (vgl. Boix 1998: 37).

Tabelle 3 zeigt die unterschiedlichen Effekte sozialdemokratischer Regierungsbeteiligung in den beiden betrachteten Sub-Perioden. In den 1980er Jahren hatte sozialde-

Tabelle 3: Sozialdemokratische Regierungsbeteiligung und Hochschulbildung

| Zeitraum | 1980–1992 | 1993–2002 |
|--|--|----------------------|
| | (1) | (2) |
| | Partizipation im tertiären Bildungssektor, <i>Veränderungsrate</i> | |
| Bildungspartizipation im tertiären Bildungssektor, <i>lagged level</i> | -0.9761 (3.66)*** | -0.2110 (2.61)*** |
| Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen, <i>Veränderungsrate</i> | 0.9252 (0.06) | -0.2013 (0.33) |
| Wirtschaftswachstum, <i>Veränderungsrate</i> | -0.1679 (0.40) | -0.0689 (0.51) |
| Arbeitslosenquote, <i>Veränderungsrate</i> | -0.2809 (0.26) | -0.1150 (0.44) |
| Frauenerwerbsquote, <i>Veränderungsrate</i> | -1.2177 (1.85)* | -0.5202 (1.95)* |
| Föderalismus-Dummy | -2.6346 (1.09) | -0.8677 (0.29) |
| Sozialdemokratische Regierungsbeteiligung, <i>lagged level</i> (t-1) | -0.0144 (0.32) | 0.0284 (3.23)*** |
| Konstante | 34.7201 (3.72)*** | 17.5926 (2.97)*** |
| R ² | 0.48 | 0.28 |
| N | 251 | 207 |
| Länder | 21 | 21 |

Anmerkungen: t-Werte in Klammern; * signifikant auf 10%-Niveau; ** signifikant auf 5%-Niveau; *** signifikant auf 1%-Niveau.

mokratische Regierungsbeteiligung eine negative Wirkung auf die Veränderung der Partizipation im tertiären Bildungssektor (Hochschulen), während sich die Wirkungsrichtung in den 1990er Jahren und danach komplett umdrehte. Für die Sub-Periode der 1990er Jahre ist nach Modell 2 der *Tabelle 3* der vollständige Wechsel zu einer sozialdemokratischen Regierung mit einem Anstieg der Partizipationsraten im Hochschulsektor von 2,84 Prozentpunkten pro Jahr verbunden (bei einem OECD-Durchschnitt von 43,5 Prozent). Mit anderen Worten: Während die Ausweitung der Bildungspartizipation im Hochschulbereich nicht zu den Prioritäten der „alten“ Sozialdemokratie zählte, hat die „neue“ Sozialdemokratie seit den 1990er Jahren besonders intensiv die Ausweitung des Zugangs zu Hochschulen gefördert.

Bevor die Ergebnisse der Untersuchung im letzten Abschnitt zusammengefasst und diskutiert werden, soll – aus Platzgründen nur kurz – auf die Performanz der Kontrollvariablen und der statistischen Modelle im Allgemeinen eingegangen werden. Der Teil der erklärten Varianz (R²) liegt bei den meisten Modellen um 0,4, was im Hinblick darauf, dass die abhängigen Variablen als Veränderungsrate gegeben sind, als relativ hoch eingestuft werden kann. Meist steigt das R² deutlich an, wenn anstelle der Gesamtperiode die einzelnen Subperioden betrachtet werden (z. B. *Tabelle 2*, Modelle 2 und 3 versus Modell 1).

Die Altersvariable (Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen), die die demografische Nachfrage nach öffentlichen Sozial- und Bildungsdienstleistungen erfasst, hat eine überraschend geringe Erklärungskraft, was auch daran liegen mag, dass sich diese

Variable nur sehr langsam und langfristig ändert und somit auf die Ausgabendynamik in der Zeitdimension weniger Einfluss hat als auf Unterschiede in der Querschnittsdimension. Die Altersvariable ist aber erwartungsgemäß tendenziell positiv mit der Veränderung der öffentlichen Ausgaben assoziiert, allerdings entgegen den Erwartungen stärker mit den Bildungsausgaben als mit den Sozialtransferausgaben. Die Koeffizienten der Variablen „Veränderung des Wirtschaftswachstums“ zeigen, dass öffentliche Ausgaben insgesamt antizyklisch reagieren, d.h. bei einem Ansteigen (Abfallen) des Wirtschaftswachstums sinken (steigen) die Ausgaben. Diese These wird durch den stark positiven Zusammenhang zwischen der Veränderung der Arbeitslosenquote und den öffentlichen Ausgaben bestätigt: Steigende Arbeitslosigkeit führt zu höheren Ausgaben. Erstaunlich ist, dass dieser Zusammenhang nicht nur für die Sozialausgaben, sondern auch für die Bildungsausgaben gilt. Dieser Befund passt zum Argument von Plümer und Schneider (2007), die zeigen, dass der Ausbau von Bildungsinstitutionen auch als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrachtet werden kann. Die Veränderung der Frauenerwerbsquote ist mit Veränderungen der Sozialausgaben in den 1990er Jahren, vor allem der Sozialtransferleistungen, negativ assoziiert, was darauf hindeutet, dass bestimmte Sozialpolitiken, insbesondere die passiv-kompensatorischen, nicht mit einer hohen Erwerbsbeteiligung von Frauen einhergehen. Der Föderalismus-Dummy für sich genommen steht mit den Sozialausgaben und den Sozialtransfers in einer signifikant negativen Beziehung – ein weithin bekannter Befund der Vetospieler-Literatur. Im Fall der Bildungsausgaben fällt auf, dass Föderalismus den Anstieg der Bildungsausgaben in den 1980er Jahren gebremst, in den 1990er Jahren aber gefördert hat. Hierbei könnte es sich um einen Nachholeffekt handeln, d.h. föderalistische Länder haben die Bildungsexpansion später durchlaufen als nicht-föderalistische.

4. Schlussfolgerungen: Herausforderungen für die Parteiendifferenzthese

Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass es erhebliche periodenspezifische Unterschiede im Hinblick auf sozialdemokratische Ausgabenprioritäten gibt. In den 1980er Jahren war der Machtantritt von sozialdemokratischen Regierungsparteien noch mit einem Anstieg der Sozialtransferausgaben assoziiert, während die Bildungsausgaben davon relativ unbeeinträchtigt blieben. In der Periode der 1990er und frühen 2000er Jahre zeigt sich ein genau gegenteiliges Verhaltensmuster: Hier führt die Regierungsübernahme durch Sozialdemokraten zu einem Anstieg der Bildungsausgaben und einem Absenken der Sozialtransferausgaben. Im Rahmen der Grenzen der Datenverfügbarkeit konnte außerdem gezeigt werden, dass sozialdemokratische Regierungsparteien vor allem im Hochschulbereich durch eine Ausweitung der Bildungspartizipation einen neuen Schwerpunkt setzen.

Zusammenfassend finden sich also starke Hinweise dafür, dass die Beteiligung von sozialdemokratischen Parteien an der Regierung weiterhin einen Unterschied macht und dass die Ausgabenprioritäten von politischen Parteien nicht kontextunabhängig sind, sondern sich über die Zeit hinweg verändern können. Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Befunden im Hinblick auf die Zukunft der Parteiendifferenztheorie ziehen?

Zunächst kann festgehalten werden, dass „parties continue to matter“. Selbst wenn für verschiedene sozio-ökonomische und institutionelle Variablen kontrolliert wird, hat die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen weiterhin einen Effekt auf die Höhe, Zusammensetzung und Dynamik von Staatsausgaben. Dieser Befund steht im Kontrast zu der generell vorherrschenden Meinung, dass die Erklärungskraft von Parteeffekten in Zeiten der ökonomischen Globalisierung und des wohlfahrtsstaatlichen Rückbaus zurückgegangen sei und lediglich bzw. vor allem aus historischer, langfristiger Perspektive zur Erklärung unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungspfade beitragen könnte (Castles 1998; Garrett/Mitchell 2001: 168; Kittel/Obinger 2003; Stephens et al. 1999). Der vorliegende Beitrag zeigt, dass Parteeffekte sowohl kurz- als auch langfristig nachgewiesen werden können. Es sollte daher nicht um eine allgemeine Diskussion der Relevanz oder Nicht-Relevanz der Parteidifferenzlehre gehen, sondern um die konkrete Identifizierung jener Politikbereiche, in denen Parteeffekte auftreten, und um die Erklärung, warum sie gerade dort und nicht an anderen Stellen zu finden sind.

Dennoch sind die hier erzielten Befunde keine einfache Bestätigung der Parteidifferenzlehre, sondern stellen neue theoretische Herausforderungen dar. Die „klassische“ Parteidifferenzlehre (Hibbs 1977, 1987; Alt 1985; Schmidt 1982; Castles 1982) erklärt die Unterschiede in der Politik der Regierungsparteien durch Rückgriff auf unterschiedliche Wählergruppen, die wiederum unterschiedliche, aber prinzipiell objektiv bestimmbare ökonomische Interessen haben (Schmidt 1996: 156). In ihrer einfachsten Fassung postuliert die Parteidifferenzlehre, dass linke Parteien mehr umverteilende Politik – d. h. mehr öffentliche Ausgaben – betreiben, weil sie die Interessen der unteren Einkommensschichten repräsentieren. Bürgerliche Parteien hingegen sind gegen eine Ausweitung öffentlicher Ausgaben, weil ihre Wählerklientel, die oberen Einkommensschichten, dafür in Form von höheren Steuern bezahlen müssten.

Diese einfache Version der Parteidifferenzlehre, die dennoch in den einschlägigen Studien, die mehr um den empirischen Nachweis von Parteeffekten als um deren theoretische Herleitung bemüht sind, gern angewendet wird, ist in einem Punkt bislang unterkomplex geblieben: Durch die simple Dichotomie „the Right spends less, the social democrats are more generous“ (Castles 1982: 71) wird suggeriert, dass linke Parteien in jedem Ausgabenfeld und zu jeder Zeit an der Maximierung von öffentlichen Ausgaben interessiert sind. Dadurch wird die Möglichkeit eines Wandels von Ausgabenprioritäten unterschätzt.

Politische Parteien in der Regierungsverantwortung sehen sich aber einer Reihe von Zielkonflikten ausgesetzt, z. B. wie neue Wählerschichten erschlossen werden können, ohne die Stammwählerschaft zu verprellen, und wie öffentliche Ausgaben auf verschiedene Politikfelder zu verteilen sind, wenn „natürliche“ Obergrenzen durch sinkende Steuerzahlungsbereitschaft und hohe Staatsverschuldung bestehen. Bislang ist die Parteidifferenzlehre für sich verändernde Kontextbedingungen, denen politische Parteien in der elektoralen Arena und der sozio-ökonomischen Umwelt ausgesetzt sind, zu wenig sensibel. Sie leitet parteipolitische Interessen zu unreflektiert von angenommenen objektiv erfassbaren, ökonomischen Interessenlagen ab (wie etwa Boix 1998) und vernachlässigt, dass politische Parteien Staatsausgaben auch als strategische Ins-

trumente einsetzen können, um den sich verändernden Kontextbedingungen gerecht zu werden.

Konkret kann die Zuwendung sozialdemokratischer Parteien zur Bildungspolitik als Versuch interpretiert werden, neue Wählerschichten in der Mittelklasse anzusprechen (durch Steigerung der Bildungsqualität) und gleichzeitig alte Wählerklientel nicht vollständig zu verlieren (durch Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten und durch den Ausbau von Ausbildungsförderung). Nichtsdestotrotz ist der Strategiewechsel auch vor dem Hintergrund des sich verändernden sozio-ökonomischen Umfeldes zu sehen, in dem rein nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik ineffektiv geworden ist. Ebenfalls steht der Wechsel unter der Prämisse, dass sozialdemokratische Parteien im Unterschied zu radikal-sozialistischen Parteien (wie DIE LINKE in Deutschland) keine fundamentale System-Opposition betreiben, sondern immer auf einen Ausgleich zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit bedacht sind.

Literatur

- Alt, James E.*, 1985: Political Parties, World Demand, and Unemployment: Domestic and International Sources of Economic Activity, in: *American Political Science Review* 79, 1016-1040.
- Ansell, Ben*, 2006: *University Challenges: Explaining Institutional Change in Higher Education*. Minnesota: University of Minnesota.
- Bache, Ian*, 2003: Governing through Governance: Education Policy Control under New Labour, in: *Political Studies* 51, 300-314.
- Beck, Nathaniel*, 1991: Comparing Dynamic Specifications: The Case of Presidential Approval, in: *Political Analysis* III, 51-87.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan N.*, 1995: What to Do (and Not to Do) With Time-Series Cross-Section Data, in: *American Political Science Review* 89, 634-647.
- Beck, Nathaniel/Katz, Jonathan N.*, 1996: Nuisance vs. Substance: Specifying and Estimating Time-Series-Cross-Section Models, in: *Political Analysis* 6, 1-36.
- Blair, Tony/Schröder, Gerhard*, 1999: *The Blair/Schroeder Manifesto: Europe: The Third Way/Die Neue Mitte*, London/Berlin.
- Boix, Carles*, 1997: Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960–1990, in: *American Journal of Political Science* 41, 814-845.
- Boix, Carles*, 1998: *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano*, 2004: Social Democratic Party Policies in Europe: Towards a Third Way?, in: *Bonoli, Giuliano/Powell, Martin* (Hrsg.), *Social Democratic Party Policies in Europe*. London/New York: Routledge, 197-213.
- Buckler, Steve/Dolowitz, David P.*, 2004: Can Fair be Efficient? New Labour, Social Liberalism and British Economic Policy, in: *New Political Economy* 9, 23-38.
- Busemeyer, Marius R.*, 2006a: Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich: Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Busemeyer, Marius R.*, 2006b: Der Kampf um knappe Mittel: Die Bestimmungsfaktoren der öffentlichen, privaten und sektoralen Bildungsausgaben im OECD-Länder-Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 47, 393-418.

- Busemeyer, Marius R.*, 2007a: Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980-2001, in: *Journal of European Public Policy* 14, 582-610.
- Busemeyer, Marius R.*, 2007b: Social Democrats and Education Spending: A Refined Perspective on Supply-Side Strategies. MPIfG Working Paper 07/2.
- Cameron, David R.*, 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: *American Political Science Review* 72, 1243-1261.
- Cameron, David R./Hofferbert, Richard I.*, 1974: The Impact of Federalism on Education Finance: A Comparative Analysis, in: *European Journal of Political Research* 2, 225-258.
- Castles, Francis G.*, 1982: The Impact of Parties on Public Expenditure, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London: SAGE, 21-96.
- Castles, Francis G.*, 1989: Explaining Public Education Expenditure in OECD Nations, in: *European Journal of Political Research* 17, 431-448.
- Castles, Francis G.*, 1998: *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Cheltenham/Northampton: Elgar.
- Clasen, Jochen/Siegel, Nico A.* (Hrsg.), 2007: *Investigating Welfare State Change: the "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*. Cheltenham/Northampton: Elgar.
- De Deken, Johan/Kittel, Bernhard*, 2007: Social Expenditure Under Scrutiny: the Problems of Using Aggregate Spending Data for Assessing Welfare State Dynamics, in: *Clasen, Jochen/Siegel, Nico A.* (Hrsg.), *Investigating Welfare State Change: the "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*. Cheltenham/Northampton: Elgar, 72-105.
- Esping-Andersen, Gösta*, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Ferrera, Maurizio/Hemerijck, Anton/Rhodes, Martin*, 2001: The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy, in: *Giddens, Anthony* (Hrsg.), *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press, 114-133.
- 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, 539-564.
- Garrett, Geoffrey/Mitchell, Deborah*, 2001: Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD, in: *European Journal of Political Research* 39, 145-177.
- Giddens, Anthony*, 1999: *Der dritte Weg: Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Giddens, Anthony*, 2000: *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony*, 2001: Introduction, in: *Giddens, Anthony* (Hrsg.), *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press, 1-22.
- Glennerster, Howard*, 2002: United Kingdom Education 1997-2001, in: *Oxford Review of Economic Policy* 18, 120-136.
- Green-Pedersen, Christoffer/Van Kersbergen, Kees/Hemerijck, Anton*, 2001: Neo-liberalism, the "Third Way" or What? Recent Social Democratic Welfare Policies in Denmark and the Netherlands, in: *Journal of European Public Policy* 8, 307-325.
- Greene, William H.*, 2002: *Econometric Analysis*, 5. Auflage, Upper Saddle River/New Jersey: Prentice Hall.
- Hega, Gunther M./Hokenmaier, Karl G.*, 2002: The Welfare State and Education: A Comparison of Social and Educational Policy in Advanced Industrial Societies, in: *German Policy Studies* 2, 143-173.
- Heidenheimer, Arnold J.*, 1996: Throwing Money and Heaving Bodies: Heuristic Callisthenics for Comparative Policy Buffs, in: *Imbeau, Louis M./McKinlay, Robert D.* (Hrsg.), *Comparing Government Activity*. Houndmills/London: Macmillan, 13-25.

- Henkes, Christian/Kneip, Sascha*, 2003: Die Bildungspolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998–2002, in: *Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 283-204.
- Hibbs, Douglas A.*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review* 71, 1467-1487.
- Hibbs, Douglas A.*, 1987: *The Political Economy of Industrial Democracies*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Hokenmaier, Karl G.*, 2002: *Education, Social Security, and the Welfare State: Alternative Policy Choices in the United States and Germany*, PhD thesis. University of Western Michigan. Kalamazoo.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D.*, 1998: Internationalization and the Social Democratic Model: Crisis and Future Prospects, in: *Comparative Political Studies* 31, 353-397.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D.*, 2001: *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Iversen, Torben/Cusack, Thomas R.*, 2000: The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?, in: *World Politics* 52, 313-349.
- Jary, David*, 2005: UK Higher Education Policy and the “Global Third Way”, in: *Policy & Politics* 33, 637-655.
- Katzenstein, Peter J.*, 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Keman, Hans/Van Kersbergen, Kees/Vis, Barbara*, 2006: Political Parties and New Social Risks: The Double Backlash Against Social Democracy and Christian Democracy, in: *Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano* (Hrsg.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*. London/New York: Routledge, 27-51.
- Kitschelt, Herbert*, 1994: *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert*, 1999: European Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition, in: *Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D.* (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 317-345.
- Kitschelt, Herbert*, 2001: Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies? In: *Pierson, Paul* (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford/New York: Oxford University Press, 265-302.
- Kitschelt, Herbert/Rehm, Philipp*, 2006: New Social Risk and Political Preferences, in: *Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano* (Hrsg.), *The Politics of Post-industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*. London/New York: Routledge, 52-77.
- 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, 20-45.
- Kittel, Bernhard/Winner, Hans*, 2005: How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-welfare State Nexus Revisited, in: *European Journal of Political Research* 44, 269-293.
- Ladrech, Robert*, 2000: *Social Democracy and the Challenge of the European Union*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Latham, Mark*, 2001: The Third Way: An Outline, in: *Giddens, Anthony* (Hrsg.), *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press, 25-35.
- Leibfried, Stephan/Castles, Francis G./Obinger, Herbert*, 2005: “Old” and “New Politics” in Federal Welfare States, in: *Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan/Castles, Francis G.* (Hrsg.), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 307-355.
- Lucas, Robert E.*, 1988: On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.

- Merkel, Wolfgang*, 1993: Ende Der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Merkel, Wolfgang*, 2001: The Third Ways of Social Democracy, in: *Giddens, Anthony* (Hrsg.), *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press, 50-73.
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander*, 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie: Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Midgley, James*, 2001: Growth, Redistribution, and Welfare. Polity. Cambridge: Polity Press, 157-171.
- Mullard, Maurice*, 2006: Does Politics Make a Difference? Thatcher, Blair and the Politics of Public Expenditure, in: *Public Management Review* 8, 463-482.
- Nikolai, Rita*, 2007: Die Bildungsausgaben der Schweiz im intranationalen und internationalen Vergleich. Berlin: dissertation.de.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe*, 2000: Ökonomie, Institutionen und Politik: Determinanten der gebremsten Sozialstaatlichkeit im Überblick. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag, 365-390.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*, 2006: Education at a Glance: OECD Indicators. Paris: OECD.
- Pierson, Paul* (Hrsg.), 2001: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Plümper, Thomas/Schneider, Christina J.*, 2007: Too Much to Die, too Little to Live: Unemployment, Higher Education and University Budgets in Germany, in: *Journal of European Public Policy* 14, 631-651.
- Plümper, Thomas/Troeger, Vera/Manow, Philip*, 2005: Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory, in: *European Journal of Political Research* 44, 327-354.
- Pontusson, Jonas*, 1995: Explaining the Decline of European Social Democracy: The Role of Structural Economic Change, in: *World Politics* 47, 495-533.
- Reuter, Lutz R.*, 2002: Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung, in: *Tippelt, Rudolf* (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*. Opladen: Leske + Budrich, 196-181.
- Romer, Paul M.*, 1986: Increasing Returns and Long-Run Growth, in: *Journal of Political Economy* 94, 1002-1037.
- Rose, Richard/Davies, Phillip L.*, 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: *Governance* 13, 155-183.
- Rueda, David*, 2005: Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties, in: *American Political Science Review* 99, 61-74.
- Rueda, David*, 2006: Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Protection, in: *British Journal of Political Science* 36, 385-406.
- Salvadori, Neri* (Hrsg.), 2003: *Old and New Growth Theories: An Assessment*. Cheltenham/Northampton: Elgar.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Schmidt, Manfred G.*, 1982: *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- 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, 155-183.
- Schmidt, Manfred G.*, 2002: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 3-19.

- Schmidt, Manfred G.*, 2003a: Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 21/22, 6-11.
- Schmidt, Manfred G.*, 2003b: The Partisan Composition of Governments in OECD Democracies Dataset. University of Heidelberg, Institute for Political Science. Heidelberg: Universität Heidelberg.
- Schmidt, Manfred G.*, 2004: Die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben Deutschlands im internationalen Vergleich, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2, 7-31.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007: Testing the Retrenchment Hypothesis: Educational Spending, 1960–2002, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*. Cheltenham/Northampton: Elgar, 159-183.
- Schmidt, Manfred G./Busemeyer, Marius R./Nikolai, Rita/Wolf, Frieder*, 2006: Bildungsausgaben im inter- und intranationalen Vergleich: Bestimmungsfaktoren öffentlicher Bildungsausgaben in OECD-Staaten, unveröffentlichter Forschungsbericht. Universität Heidelberg, IPW.
- Siegel, Nico A.*, 2007: When (Only) Money Matters: the Pros and Cons of Expenditure Analysis, in: *Clasen, Jochen/Siegel, Nico A.* (Hrsg.), *Investigating Welfare State Change: the “Dependent Variable Problem” in Comparative Analysis*. Cheltenham/Northampton: Elgar, 43-71.
- Stephens, John D./Huber, Evelyne/Ray, Leonard*, 1999: The Welfare State in Hard Times, in: *Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D.* (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 164-193.
- Swank, Duane/Martin, Cathie Jo*, 2004: Does the Organization of Capital Matter? Employers and Active Labor Market Policy at the National and Firm Levels, in: *American Political Science Review* 98, 593-611.
- Verner, Joel G.*, 1979: Socioeconomic Environment, Political System, and Educational Policy Outcomes: A Comparative Analysis of 102 Countries, in: *Comparative Politics* 11, 165-187.
- Volkens, Andrea*, 2004: Policy Changes of European Social Democrats, 1945-98, in: *Bonoli, Giuliano/Powell, Martin* (Hrsg.): *Social Democratic Party Policies in Europe*. London/New York: Routledge, 21-42.
- Wilms, Dorothee*, 1983: CDU-Berufsbildungspolitik – Erbe und Perspektiven, in: *Lipsmeier, Antonius* (Hrsg.), *Berufsbildungspolitik in den 70er Jahren: Eine kritische Bestandsaufnahme für die 80er Jahre*, Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 59-68.
- Wilms, Dorothee*, 1986: Bildungspolitik im Umbruch, in: *Demuth, Hans-Jörg* (Hrsg.), *Berufsbildung 2000, DIHT-Jubiläum in Ludwigshafen*, 30. September 1986, Bonn: Deutscher Industrie- und Handelstag, 9-24.
- Wolf, Frieder*, 2006: Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich: Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation? Münster: LIT Verlag.
- Wolf, Frieder/Henkes, Christian*, 2007: Die Bildungspolitik von 2002 bis 2005: Eine Misserfolgsgeschichte und ihre Ursachen, in: *Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 355-378.
- Zohnhöfer, Reimut*, 2007: Öffentliche Bildungsausgaben im internationalen Vergleich: Machen Parteien einen Unterschied? In: *Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 372-388.