Manfred G. Schmidt
Tobias Ostheim · Nico A. Siegel
Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

Der Wohlfahrtsstaat

Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Esping-Andersen, Gøsta, 1985b: Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power, Princeton.
Esping-Andersen, Gøsta, 1985c: Power and Distributional Regimes, in: Politics & Society 14, 223-256.
Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
Esping-Andersen, Gøsta, 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford.
Esping-Andersen, Gøsta/Korpi, Walter, 1984: Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism. Scandinavia, Austria, and Germany, in: Goldthorpe, John H. (Hg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford.
Korpi, Walter, 1983: The Democratic Class Struggle, London.
Korpi, Walter, 1985b: Economic Growth and the Welfare State: A Comparative Study of 18 OECD Countries, in: Labour and Society 10, 195-209.
Korpi, Walter, 1989: Macht, Politik und Staatsautonomie in der Entwicklung der sozialen Bürgerrechte, in: Journal für Sozialforschung 29, 137-164.
Korpi, Walter, 1995: Un État-providence contesté et fragmenté. Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède, in: Revue Française de Science Politique 45, 632-667.
Mueller, Dennis C. 1983: The Political Economy of Growth. New Haven, London.
Mueller, Dennis C./Murrell, Peter, 1986: Interest Groups and the Size of Government, in: Public Choice 48, 125-145.
OECD, 2000: OECD Social Expenditure Database, Paris.
OECD, 1994: Employment Outlook, Paris.
Olson, Mancur, 1985: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Sicherheit, Tübingen.
Pampel, Fred C./Williamson, John B., 1989: Age, Class, Politics, and the Welfare State, New York u.a.
Schmidt, Manfred G., ³2005: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden.
Weede, Erich, 1986: Verteilungskoalitionen, Staatstätigkeit und Stagnation, in: Politische Vierteljahresschrift 27, 222-236.

4 Die Lehre von der Parteiendifferenz

Manfred G. Schmidt und Tobias Ostheim

4.1 *Einleitung*

Nicht nur bei der im vorangegangenen Kapitel vorgestellten *Machtressourcentheorie*, sondern auch bei der *Parteiendifferenztheorie* stehen unterschiedliche Interessen und die Machtverteilung in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik im Zentrum. Allerdings berücksichtigt diese Theorie viel stärker das Tun und Lassen sowie die politisch-ideologische Ausrichtung der regierenden Parteien und – in einer erweiterten Form – auch die Rahmenbedingungen institutioneller und sozialökonomischer Art. Vertreter dieser Theorieschule formulieren als wissenschaftliche Hypothesen, was in einer populären Fassung in aller Munde ist und bisweilen bejaht, bisweilen vehement bestritten wird: Die parteipolitische Färbung von Legislative und Exekutive macht einen Unterschied in der Politik, und zwar in der Politikproduktion („policy output") ebenso wie bei den letztendlichen Resultaten der Staatstätigkeit („policy outcome")[3]. Aus der Sicht der Parteiendifferenztheorie wird die Staatstätigkeit vor allem von der *parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung* bestimmt.

Die Parteiendifferenztheorie existiert in verschiedenen Varianten. Der ersten, von Douglas Hibbs geprägten Variante zufolge berücksichtigen Parteien die unterschiedlichen Präferenzen ihrer Anhängerschaft in ihrer Regierungspolitik. Dies ist die viel diskutierte *„partisan theory"* der Staatstätigkeit (Hibbs 1977). Eine mit ihr verwandte Theorie nimmt Anleihen bei Lehren vom *politischen Konjunkturzyklus* und sieht zwei Hauptdeterminanten der Staatstätigkeit: die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung und den Wahlterminkalender, insbeson-

[3] Unter *Output* ist die Politikproduktion des politischen Systems im Sinne getroffener Entscheidungen und Nichtentscheidungen zu verstehen. In modernen Wohlfahrtsstaaten erfolgt Staatstätigkeit und damit der Kern des Outputs des politischen Systems im Wesentlichen in Form von Gesetzen und durch die Verteilung von Mitteln über die Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Die Endergebnisse politischer Entscheidungen werden dagegen mit dem englischen Begriff *Outcomes* bezeichnet. Die Outcomes der Wirtschaftspolitik, beispielsweise die Arbeitslosenquote, lassen sich nicht direkt gestalten, sondern nur durch den Output, zum Beispiel durch Entscheidungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, mehr oder weniger stark beeinflussen.

dere die Nähe oder Ferne des nächsten Termins einer wichtigen staatsweiten Wahl. Die Regierung, so eine der Kernaussagen Tuftes (1978), passe ihre Politik dem Wahltermin an, um ihre Wiederwahl zu sichern.

In der Formulierung von Hibbs (1977) und Tufte (1978) berücksichtigt die These von der Parteiendifferenz zwar, welche Politik die Regierungen aufgrund der Interessen ihrer Wähler zu welchem Zeitpunkt betreiben wollen, sie sieht aber davon ab, ob und inwieweit die Regierungen diese Politik verwirklichen können. Eine dritte Variante der Parteiendifferenztheorie hingegen berücksichtigt die Rahmenbedingungen des Regierungshandelns wie die Machtressourcen der Regierungspartei(en) innerhalb und außerhalb des Parlaments, institutionelle Rahmenbedingungen und die Existenz von Mitregenten oder Gegenspielern zur Regierung (etwa Hicks/Swank 1992; Castles 1982; Huber/Stephens 2001; Schmidt 1982, 1996, 2002; Zohlnhöfer 2003).

4.2 *Vertreter der Theorieschule*

Douglas A. Hibbs

Ihren Ursprung findet die Parteiendifferenztheorie in Vergleichen linker und rechter Regierungspolitik und ihrer Outcomes. Den entscheidenden Impuls setzte Douglas Hibbs 1977 in seiner Analyse von Arbeitslosenquoten und Inflationsraten in zwölf Industrieländern von den fünfziger bis zum Ende der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Hibbs führte unterschiedliche Höhen der Arbeitslosenquote und der Inflationsrate auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierungsparteien zurück, und diese wiederum erklärte er mit den spezifischen politischen Präferenzen der Wählerschaft der Regierungsparteien. Die Präferenzen seien durch die unterschiedliche soziale Zusammensetzung und die hiermit gegebenen divergierenden Interessen der Wähler der Parteien erklärbar: Die ökonomische Situation der „Habenichtse" unter den Wählern verbessere sich, so deren Sicht der Dinge, absolut und relativ bei geringerer Arbeitslosigkeit, selbst wenn dafür eine höhere Inflation in Kauf zu nehmen sei. Gruppen mit niedrigem und mittlerem Einkommen und Beschäftigungsstatus befürworteten deshalb Vollbeschäftigung und lehnten Arbeitslosigkeit stärker ab als Inflation, während Gruppen mit hohem Einkommen und Beschäftigungsstatus in der Inflation das größere Übel sähen. In der Folge variierten auch die Präferenzen politischer Parteien: Für linke Parteien sei die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit das wichtigste Ziel, während konservative Parteien (und in einem geringeren Ausmaß auch

Parteien des Zentrums) die Preisstabilität als wichtigstes Ziel werteten (Hibbs 1977: 1468, 1471). Die jeweilige Regierung versuche, eine den Interessen der Wähler entsprechende Politik auszuwählen und zu verwirklichen.

Ganz im Fahrwasser der damaligen Debatte über den Zielkonflikt zwischen Vollbeschäftigung und Inflation stehend, nimmt Hibbs an, eine Regierung könne in der Wirtschaftspolitik zu einem gewissen Maß die erwünschte Kombination von Arbeitslosenquote und Inflation wählen – beispielsweise Vollbeschäftigung unter Inkaufnahme von instabilen Preisen oder Preisstabilität unter Inkaufnahme von Arbeitslosigkeit. In seinem Vergleich von 12 Industrieländern sieht Hibbs diese These und die weitere These bestätigt, dass sich die unterschiedlichen Präferenzen der Parteien in Unterschieden der Regierungspolitik und letztlich auch in differierenden Ergebnissen („Outcomes") niederschlügen: In Staaten, in denen sozialdemokratische Parteien in der Regierung dominierten, sei die Arbeitslosigkeit tatsächlich niedriger und die Inflationsrate höher als unter Regierungen, die von rechten Parteien geführt werden (ebd.: 1473-1475).

Edward R. Tufte

Tufte teilt mit Hibbs die für die Parteiendifferenzthese zentrale Auffassung, dass Regierungen in der Lage seien, die Ergebnisse der Politik in ihrem Sinne zu gestalten. Sein Werk „Political Control of the Economy" leitet er mit dem Satz ein: „The Government of a modern country exerts very substantial control over the pace of national economic life and the distribution of economic benefits" (Tufte 1978: 3). Tufte stimmt mit Hibbs ferner darin überein, dass sich die programmatischen und politischen Profile der Parteien unterscheiden und dass diese Unterschiede auf die Interessen der Mitglieder und Wähler der Parteien zurückzuführen seien.

Tufte ergänzt seine Theorie jedoch um zwei wichtige Bestimmungsfaktoren der Wirtschafts- und Sozialpolitik: den Wahlzeitpunkt und das vorherrschende wirtschaftspolitische Problem. Er knüpft zum einen an die Theorie des *politischen Konjunkturzyklus* an, wonach die Wirtschaftspolitik der Regierungen und ihre Outcomes zyklisch um den Wahltermin schwankten. Regierungen, so Tufte, ergriffen konjunkturfördernde Maßnahmen und sorgten für eine allgemeine Steigerung der Staatsausgaben oder der umverteilenden Politik zugunsten bestimmter Wählergruppen – besonders sozialpolitische Maßnahmen – gerade in der Vorwahlphase. Maßnahmen wie Steuererhöhungen oder ein Rückgang sozialpolitischer Transferzahlungen hingegen erfolgten erst nach der Wahl. Die Motive der

Regierungen für die Ingangsetzung politischer Konjunkturzyklen lägen auf der Hand: Die populäre Politik vor der Wahl ziele darauf, Bündnisgenossen und Wähler zu gewinnen, die Vertagung der „Grausamkeiten" auf einen Termin nach der Wahl solle den wahlpolitischen Schaden für die Regierungspartei oder -parteien begrenzen. Dem politischen Konjunkturzyklus liegen demnach vor allem das Streben nach Machterwerb und Machterhalt durch Wahl und Wiederwahl zugrunde.

Für die Regierungspolitik und die makroökonomischen Outcomes sei, so Tufte, ein dritter Faktor entscheidend: Die Parteiendifferenz komme nur dann zum Tragen, wenn es kein anderes dominierendes ökonomisches Problem gäbe, dem sich die Parteien unabhängig von ihrer Programmatik widmen müssten (ebd.: 101 f.).

Alexander M. Hicks und Duane H. Swank

In neueren Ansätzen der Parteiendifferenztheorie werden dagegen die Rahmenbedingungen des Regierungshandelns mit einbezogen.

Folgt man einer dieser Varianten der Parteiendifferenztheorie, vor allem dem Beitrag von Hicks/Swank (1992), so ist ein Parteieneffekt nur unter bestimmten Bedingungen zu erwarten. Die wichtigste Bereicherung der Parteiendifferenzlehre durch Hicks/Swank ist die Formulierung und Überprüfung einer Theorie von „Ansteckungseffekten", nämlich die Ansteckung von Rechtsparteien durch Politik und Programmatik der Linksparteien („contagion from the left") bzw. die Ansteckung in umgekehrte Richtung („contagion from the right"). Hicks und Swank gehen von der Annahme aus, dass die wohlfahrtsstaatlichen Anstrengungen (gemessen an der Sozialleistungsquote) von Linksparteiregierungen ceteris paribus, das heißt unter sonst gleichen Bedingungen, höher seien als die von Rechtsregierungen. Die wohlfahrtsstaatliche Politik dieser Parteien werde jedoch von der Existenz anderer Parteien beeinflusst, und zwar sowohl von Oppositionsparteien als auch von kleineren Regierungspartnern. Von rechten Parteien geführte Regierungen unternähmen stärkere wohlfahrtsstaatliche Anstrengungen, wenn es starke sozialdemokratische Parteien oder Zentrumsparteien gebe, die mit der Partei der Rechten um Wählerstimmen konkurrierten oder als kleinere Partei an der Regierung beteiligt seien. Umgekehrt gebe es einen die wohlfahrtsstaatlichen Anstrengungen mäßigenden Ansteckungseffekt von rechten Parteien und Parteien des Zentrums auf die linke Regierungspolitik (Hicks/Swank 1992: 659).

Hicks und Swank haben ferner auf die Bedeutung von politischen Institutionen sowie auf Größen hingewiesen, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedarfslagen messen, und damit an Erkenntnisse der *sozioökonomischen Schule* und *politisch-institutionalistischer Theorien* angeknüpft.

4.3 *Stärken und Schwächen der Parteiendifferenztheorie*

Stärken

Das wohl größte Verdienst der Parteiendifferenztheorie liegt darin, mit der politisch-ideologischen Familienzugehörigkeit der Regierungsparteien eine Größe systematisch zu erörtern und zu überprüfen, die für das politische Geschehen in Demokratien zentral ist. Die Parteiendifferenztheorie zeichnet sich ferner durch ihre gute empirische Überprüfbarkeit und ihre tiefe Verankerung in der Forschung aus. Dass sich diese Lehre für verschiedenartige Untersuchungsanordnungen eignet, spricht ebenfalls für sie. Am häufigsten wird die Parteiendifferenztheorie in Querschnittvergleichen oder in Kombinationen von Querschnitt und langfristigem Längsschnitt empirisch überprüft. Mit den langfristigen Durchschnitten der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung lassen sich beispielsweise Unterschiede im Profil der wohlfahrtsstaatlichen Politik verschiedener Staaten erklären. Die Parteiendifferenz ist auch ein Bestimmungsfaktor der Unterschiede zwischen der Politik in Gliedstaaten föderalistischer Systeme, beispielsweise in den deutschen Bundesländern. Sie eignet sich schließlich auch dafür, Variation im Längsschnitt, also im Zeitverlauf zu erklären. So ist untersucht worden, welchen Einfluss Machtwechsel auf die Regierungspolitik eines Landes haben.

Eine Vielzahl wissenschaftlicher Beiträge hat in den letzten Jahrzehnten die grundlegende Richtigkeit der Lehre von der Parteiendifferenz bestätigt. So hat sich gezeigt, dass sich die Parteien in den großen europäischen Staaten nicht zu „Allerweltsparteien" ohne nennenswerte inhaltliche Unterschiede gewandelt haben, wie dies Otto Kirchheimer in einem vielzitierten Aufsatz 1965 formuliert hatte (Kirchheimer 1965). Parteien bieten den Wählern tatsächlich klar unterscheidbare Programme an, so die Ergebnisse umfangreicher vergleichender Studien (Budge u.a. 2001). Bei diesen Unterschieden handelt es sich nicht nur um eine Verpackung sonst gleicher Inhalte. Bestätigung findet die Theorie von der Parteiendifferenz auch im Vergleich der Kabinettssitzanteile verschiedener Parteifamilien und der Sozialpolitik in 23 Industrieländern. Die wichtigsten Befunde

lauten: Je stärker sozialdemokratische Parteien in den Jahren von 1950 bis 1997 an der Regierung beteiligt waren, desto größer waren die sozialpolitischen Anstrengungen eines Staates, gemessen mit der Sozialleistungsquote zu Beginn der neunziger Jahre. Je stärker konservative Parteien in der Regierung vertreten waren, desto größer waren dagegen die bremsenden Effekte auf die Sozialpolitik. Diese Zusammenhänge sind stark – in der Sprache der Statistik: Die Korrelation, gemessen mit Pearsons r, beträgt für den Zusammenhang zwischen den sozialdemokratischen Kabinettssitzanteilen und der Sozialleistungsquote $r = 0.58$, und konservative Parteien korrelieren mit der Sozialleistungsquote mit $r = -0.55$ (vgl. die zugrunde liegenden Daten in Tabelle 4.1, S. XXX).

Aber nicht nur die Vorherrschaft linker Parteien schlägt sich in hohen Sozialausgaben nieder: Außerhalb der skandinavischen Länder, deren Sozialpolitik von sozialdemokratischen Parteien geprägt wurde, zeigen auch christliche Parteien einen die Sozialausgaben steigernden Effekt. Weit ausgebaut wurde die Sozialpolitik in den modernen Demokratien also sowohl in Ländern mit vorherrschenden Linksregierungen als auch in Staaten, die überwiegend von christdemokratischen Parteien geführt wurden, oder im Zusammenspiel von konkurrierenden christdemokratischen und sozialdemokratischen Parteien wie in der Bundesrepublik Deutschland.

Ähnlich erklärungskräftig ist die Parteiendifferenztheorie auch bei anderen Größen. So wurde die *Staatsquote*[4] in den westlichen Ländern meist umso mehr vergrößert, je stärker Linksparteien an der Regierung beteiligt waren. Bis in die 1980er Jahre wuchs die Staatsquote zudem unter Regierungen, die von Mitte-Parteien, hauptsächlich christdemokratischen Parteien, geführt wurden. Parteipolitische Unterschiede zeigen sich ferner in der Beschäftigungspolitik und in den meisten anderen Politikfeldern (Schmidt 2002).

Mit Unterschieden in der langfristigen parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung lässt sich auch das Entstehen unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatstypen erklären (vgl. Kapitel I.3 zur *Machtressourcentheorie*). In Europa neigten alleinregierende Linksparteien dazu, einen relativ egalitären Wohlfahrtsstaat mit weitreichender Staatsbürgerversorgung mit einem hohen Maß an Beschäftigung im öffentlichen Sektor aufzubauen, so in Schweden und Norwegen bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts. Unverkennbar entspricht dies dem sozialdemokratischen Typ des Wohlfahrtskapitalismus. Wirtschaftsliberale und konservative Regierungen hingegen führten die Staatsausgaben und die Beschäftigung im

[4] Die Staatsquote ist das prozentuale Verhältnis aus den Staatsausgaben und dem Sozialprodukt. Sie misst den Anteil der staatlichen wirtschaftlichen Aktivität an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung und kann als grobes Maß der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt verstanden werden.

Staatssektor am kurzen Zügel und begrenzten auch die sozialen Sicherungssysteme. Hieraus erwuchs ein bestimmter Marktwirtschaftstyp: der marktgesteuerte Kapitalismus mit schlankem Staat und löchriger sozialer Sicherung, so beispielsweise in Australien, Neuseeland und den USA. Wo Mitte-Parteien dominierten oder mit sozialdemokratischen Parteien konkurrierten, wurde ein zentristischer Sozialstaat mit weit ausgeprägter Sozialversicherung, hoher Redistribution zwischen den Generationen und geringerer vertikaler Umverteilung aufgebaut, der sich auch durch eine geringe Beschäftigungsquote bei einer gleichzeitig hohen sozialstaatlichen Kompensation bei Arbeitslosigkeit auszeichnet, so häufig in kontinentaleuropäischen Staaten.

Die Reichweite der Parteiendifferenztheorie in der Formulierung von Hibbs und Tufte ist begrenzt. Wo sich die Inhalte der Politik nicht einfach mit der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung in Einklang bringen lassen, und wo Strategiewechsel der Parteien stattfinden, die dieser Theorie nicht entsprechen, können jedoch andere Varianten der Lehre von der Parteiendifferenz einspringen, etwa das Erklärungsschema der „Ansteckungseffekte" von Hicks und Swank. Mit diesem lassen sich Effekte wie die Sozialdemokratisierung von Mitte- und Rechtsparteien und der Christdemokratisierung von Linksparteien erklären.

Schwächen

Eine Kritik am Machtressourcenansatz ist auch auf die Lehre von der Parteiendifferenz übertragbar: Parteieneffekte sind in vielen Politikfeldern nachweisbar, aber nicht in allen, und mitunter gibt es wichtigere Bestimmungsfaktoren der Staatstätigkeit und ihrer Ergebnisse. Was in Kapitel I.3 zur Machtressourcentheorie festgehalten wurde, gilt gleichermaßen für die Parteiendifferenztheorie: Die unterschiedliche Höhe der Arbeitslosenquoten und der Inflationsraten beispielsweise hat entgegen der ursprünglichen Formulierung der *Partisan Theory* von Douglas Hibbs (1977) weniger mit der parteipolitischen Ausrichtung der Regierungsparteien zu tun als mit anderen politischen und institutionellen Variablen. Die hier vorgestellten Spielarten der Parteiendifferenztheorie, insbesondere diejenigen nach Hibbs und Tufte, gehen davon aus, dass Regierungen einen großen Handlungsspielraum haben und ihr Programm ohne größere Hindernisse in Regierungspolitik umsetzen wollen und können. Doch diese Annahme trifft die Wirklichkeit nur in einem von Land zu Land unterschiedlichen Maß. Groß ist der Spielraum für Regierungen in Ländern, deren Staatsverfassung einer Mehrheitsdemokratie im Sinne von Arend Lijphart (1999) nahe kommt. Geringer ist er da-

gegen in Ländern, in denen zahlreiche gegenmajoritäre Institutionen (also institutionelle Schranken gegen die Mehrheitsherrschaft wie Föderalismus und eine autonome Verfassungsgerichtsbarkeit) die Regierungspolitik begrenzen. Die Größe des parteipolitischen Effekts hängt demnach auch von institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Prozesses ab (vgl. Kapitel I.5 zu *politisch-institutionalistischen Theorien*).

Die Parteiendifferenztheorie hat sich jedoch als sehr anschlussfähig für Erweiterungen um institutionelle Rahmenbedingungen des Politischen erwiesen. Dies ist gleichzeitig eine Schwäche und eine Stärke: Eine Schwäche, weil die Sparsamkeit der Lehre von der Parteiendifferenz in den Varianten von Hibbs und Tufte, zugunsten komplexerer Zusammenhänge aufgegeben wird, und eine Stärke, weil die Erklärungskraft größer wird und weil die Theorie breiter anwendbar wird. Zahlreiche empirische Arbeiten, in denen Variablen der Parteiendifferenz und der politisch-institutionellen Bedingungen gemeinsam eingesetzt werden, haben dies in den letzten Jahrzehnten bewiesen (vgl. Hicks/Swank 1992; Schmidt 1996, 2002).

Fraglich ist in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts jedoch, ob die Parteiendifferenztheorie für jeden Untersuchungszeitraum die gleiche Erklärungskraft besitzt. So vollzogen manche christdemokratische Parteien und mehrere Linksparteien – allen voran die britische Labour Party, aber auch Neuseelands Labour Party – seit den achtziger Jahren einen deutlichen Kurswechsel und suchten die Staatstätigkeit und die Sozialausgaben zu bremsen. Das Beispiel zeigt noch etwas anderes: Auch innerhalb einer Parteifamilie gibt es große Unterschiede; linke Partei ist offensichtlich nicht immer gleich linke Partei, und Labour bleibt nicht immer Labour. Die Lehre von der Parteiendifferenz hat in den vergangenen Jahrzehnten oft nicht hinreichend innerhalb der einzelnen Parteifamilien zu unterscheiden gewusst (vgl. Merkel et al. 2006).

Auch die Position der christdemokratischen Parteien zum Sozialstaat hat sich nach Meinung einiger Autoren nachhaltig verschoben: Christdemokratische Parteien hätten sich der kritischen Haltung der konservativen Parteien zum Wohlfahrtsstaat weitgehend angepasst, so Borchert (1995). Doch das passt schlecht zu dem sozialpolitischen Mix der deutschen christdemokratischen Parteien, die auch in den Jahren des verminderten Wirtschaftswachstums zwischen finanzieller Konsolidierung und expansiver Sozialausgabenpolitik ebenso schwanken wie zwischen Sozialstaatsumbau, Status Quo und Rückbau.

Dass in den achtziger und neunziger Jahren der Handlungsspielraum der Regierungen geschrumpft ist und die Parteiendifferenzen abnehmen, ist einer der wesentlichen Kritikpunkte, die aus der Sicht der Internationalen Hypothese erhoben werden. Gegen diesen Einwand sprechen der Befund nach wie vor unterschiedlicher Programme (Budge u.a. 2001) und nach Meinung zahlreicher Autoren auch der Befund unterschiedlicher Regierungspolitiken (etwa Garrett 1998). Doch schwächen sich die oben vorgestellten deutlichen statistischen Zusammenhänge (etwa zwischen der Stärke der Kabinettsbeteiligung verschiedener Parteien und der Sozialleistungsquote) in den achtziger und neunziger Jahren deutlich ab (Zohlnhöfer 2003).

Mitunter ist an der Forschung zur Frage „Do parties matter?" auch eine unbedachte Wahl des geeigneten Indikators der unabhängigen Variable zu kritisieren. Lässt sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung am besten mit der Parteizugehörigkeit des Regierungschefs, einer eindimensionalen Links-rechts-Skala oder mit der Stärke einer charakteristischen Parteifamilie (etwa der stärksten Partei der Rechten) messen, oder sind die Kabinettssitzanteile von drei, vier oder fünf Parteifamilien (etwa säkular-konservative, christliche, liberale und sozialdemokratische Parteien) als Indikator der Regierungszusammensetzung vorzuziehen? Untersuchungen haben erwiesen, dass die Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Indikatoren zum Teil schwach sind (vgl. Schmidt 1996: 157-162). Die Wahl des Indikators kann die Ergebnisse von empirischen Untersuchungen entscheidend beeinflussen. Insbesondere eindimensionale Links-rechts-Skalen sind zwar anschaulich, besitzen aber auch methodische Schwächen. Unverzichtbar ist ihre Ergänzung um Skalen, die auch die christdemokratische Parteifamilie, die der liberalen Parteien und die der säkular-konservativen Parteien erfassen. Und anzuraten ist auf jeden Fall, die Regierungsbeteiligung von Parteien nicht nur anhand ihrer Dauer zu erfassen, sondern auch anhand von Anzeigern der Stärke, so z.B. anhand von Kabinettssitzanteilen.

Kehrt man an dieser Stelle abschließend zur ersten Studie von Hibbs zurück, muss festgestellt werden, dass sie in der Tat viele Schwächen aufweist: Die vereinfachende Annahme, Programme ließen sich in allen politischen Systemen ohne größere Schwierigkeiten in Regierungshandeln umsetzen, gehört dazu; folglich die mangelnde Berücksichtigung institutioneller Rahmenbedingungen des Regierungshandelns; weiterhin die Wahl problematischer Indikatoren der parteipolitischen Färbung der Regierung (nämlich hauptsächlich Indikatoren der Dauer der Regierungsbeteiligung) und eine unbefriedigende Fallauswahl. Zudem geht Hibbs (ähnlich wie Tufte) von Annahmen aus, die oft kritisiert worden sind, etwa dass Regierungen zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation wählen könnten. Dies darf jedoch bei aller berechtigten Kritik an den frühen Entwürfen der Parteiendifferenzlehre nicht den Blick dafür verstellen, dass diese Lehre eine der wirkungsmächtigsten Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ist.

Literatur

Kommentierte Literaturhinweise

Budge, Ian u.a., 2001: Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998, Oxford.
Der jüngste Forschungsbeitrag der „Party Manifesto Group" ist ein methodisch anspruchsvoller, aber sehr lohnender Sammelband, der die Ergebnisse der langjährigen Forschungsarbeit zu den policy-Präferenzen der Parteien präsentiert. Lohnend ist auch

Schmidt, Manfred G., 2002: Parteien und Staatstätigkeit, in: Gabriel, Oscar/Niedermeyer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, 522-550.
– eine Bilanz insbesondere der international vergleichenden Forschung zum Thema parteipolitische Prägung der Staatstätigkeit.

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 Science 30, 155-183.
Der Artikel gibt einen Überblick über den Forschungsstand zum Einfluss parteipolitischer Variablen auf die Staatstätigkeit und führt den Forschungsstand weiter.

Zitierte Literatur

Borchert, Jens, 1995: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich, Frankfurt am Main.
Budge, Ian u.a., 2001: Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998, Oxford.
Castles, Francis G. (Hg.), 1982: The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States, London/Beverly Hills.
Garrett, Geoffrey, 1998: Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge.
Hibbs, Douglas A., 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review 71, 1467-1487.
Hicks, Alexander M./Swank, Duane H., 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-1982, in: American Political Science Review 86, 658-674.
Huber, Evelyn/Stephens, John D., 2001: Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets, Chicago/London.
Kirchheimer, Otto, 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift 6, 20-41.
Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven.

Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander, 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderung und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden.
Schmidt, Manfred G., 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt am Main/New York.
Schmidt, Manfred G., 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt am Main/New York.
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 Science 30, 155-183.
Schmidt, Manfred G., 2002: Parteien und Staatstätigkeit, in: Gabriel, Oscar/Niedermeyer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, 522-550.
Tufte, Edward R., 1978: Political Control of the Economy, Princeton.
Zohlnhöfer, Reimut, 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hg.), Politische Ökonomie, Opladen, 47-80.

Tabelle 2: Beispieldatensatz zur Parteiendifferenztheorie: Sozialleistungsquote in % des BIP 1997, parteipolitische Zusammensetzung der Regierung und gewerkschaftlicher Organisationsgrad

Land	Sozialleistungsquote in % des BIP 1997 (öffentl. und priv. Pflichtleistungen)	Sozialleistungsquote in % des BIP 1997 (öffentl. Sozialleistungen)	Kabinettssitzanteil sozialdemokratischer Parteien; Mittelwert 1950-1997	Kabinettssitzanteil säkular-konservativer Parteien; Mittelwert 1950-1997	Kabinettssitzanteil christdemokratischer Parteien; Mittelwert 1950-1997	Gewerkschaftlicher Nettoorganisationsgrad 1990
Australien	18,5	17,4	33,2	66,8	,0	40,4
Österreich	26,3	25,4	57,1	0,0	36,0	46,2
Belgien	25,0	23,5	29,1	0,0	51,9	51,2
Kanada	16,7	16,7	0,0	32,7	,0	35,8
Dänemark	31,0	30,7	52,9	14,6	,9	71,4
Finnland	28,9	28,7	29,6	9,5	,5	72,0
Frankreich	29,4	29,4	15,2	29,0	5,9	9,80
Deutschland	27,4	26,2	22,9	0,00	55,4	32,9
Griechenland	21,9	21,9	28,5	51,9	,0	34,1
Island	19,2	17,9	23,0	0,00	,0	78,2
Irland	17,3	17,3	11,5	65,0	21,1	49,7
Italien	26,4	26,4	20,6	0,0	64,1	38,8
Japan	14,6	14,3	2,0	97,2	,0	25,4
Luxemburg	22,4	22,4	30,1	0,0	49,1	49,7
Niederlande	24,9	24,2	20,2	0,0	57,4	25,5
Neuseeland	20,7	20,7	25,6	73,8	,0	44,8
Norwegen	26,2	25,1	74,3	13,1	4,7	56,0
Portugal	18,1	17,8	20,5	0,7	5,2	31,8
Spanien	19,8	19,8	58,5	6,4	,0	11,0
Schweden	32,1	31,8	75,4	4,2	1,0	82,5
Schweiz	27,2	22,4	23,8	14,3	30,1	26,6
Großbritannien	21,7	21,4	27,8	72,0	,0	39,1
USA	15,1	14,6	0,0	58,3	,0	15,6

Quelle: OECD 1994, 2001, eigene Berechnungen

5 Politisch-institutionalistische Theorien

Manfred G. Schmidt und Tobias Ostheim

5.1 *Einleitung*

Der Machtressourcenansatz und die Parteiendifferenztheorie erklären Staatstätigkeit mit unterschiedlichen Interessen und dem Wollen und Können von Regierungen. Die vierte Theoriefamilie der Staatstätigkeitsforschung, die politisch-institutionalistische Theorie, betont dagegen die Prägung des politischen Handelns und der Ergebnisse der Staatstätigkeit durch institutionelle Bedingungen. Institutionen sind interpersonelle formelle oder informelle Regeln und Normen. Zu ihnen gehören die verfassungspolitischen Vorgaben und die Regeln und Normen der öffentlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung ebenso wie die der Organisation der Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik.

Politische Institutionen sind – entwicklungsgeschichtlich betrachtet – der „geronnene politische Wille" der Vorgängerregierungen (Schmid/Reissert/Bruche 1987: 25) und insofern Teil des politischen Erbes der Gegenwart. Institutionen sind nicht ohne Weiteres veränderbar. Oft sind sie der zielgerichteten Veränderung durch die politischen Akteure weitgehend entzogen. Mehr noch, die Institutionen wirken wie ein Filter für das Handeln: Sie ermöglichen bestimmte Problemlösungen und erschweren oder verunmöglichen andere, und sie gewähren Akteuren unterschiedlichen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse.

Die politisch-institutionalistische Schule hat eine Reihe von Theorien mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen hervorgebracht. Sie kann als die älteste der hier vorgestellten Schulen der Policy-Forschung bezeichnet und bis auf Aristoteles zurückgeführt werden, der den Einfluss unterschiedlicher Regierungssysteme auf die politische Praxis untersuchte. Diese Perspektive findet sich noch heute in der vergleichenden Regierungslehre – etwa im Vergleich der Wirkungen von Mehrheits- und Konsensdemokratien auf die politischen Prozesse und die Staatstätigkeit bei Arend Lijphart (1999).

Zur politisch-institutionalistischen Schule zählen auch Theorien, die einzelnen institutionellen Arrangements eine besondere Wirkung auf die Staatstätigkeit zuschreiben. Aufmerksamkeit hat beispielsweise die Politikproduktion in Bun-