

Manfred G. Schmidt

Parteien und Staatstätigkeit

ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2001

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen

Inhalt

Zusammenfassung	5{
VERZEICHNIS \o "1-3" }	

1. Fragestellung

Im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess aller modernen Demokratien spielen die Parteien eine wichtige Rolle. Besonders groß ist ihre Bedeutung in verfassungsstaatlichen Demokratien mit parlamentarischem Regierungssystem im Unterschied zum Präsidialismus. Denn im parlamentarischen Regierungssystem entscheiden die Parlamentsfraktionen der Parteien sowohl bei der Bildung wie auch bei der Abberufung der Regierung durch die Parlamentsmehrheit an prominenter Stelle mit – ganz abgesehen von ihrer Mitwirkung an Verteilung und Zuordnung sonstiger begehrter Güter oder Positionen.

Die zentrale Position der Parteien im öffentlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der verfassungsstaatlichen Demokratien wird unterschiedlich bewertet. Bloße Wählerstimmenjäger seien die Parteien und den Staat machten sie sich zur Beute, so meinen manche¹. Andere sehen in den Parteien unersetzbare Einrichtungen, die zwischen Gesellschaft und Staat vermitteln, und zwar vor allem durch Interessenäußerung und Bündelung von Interessen zu entscheidungsfähigen Alternativen².

Auseinander gehen auch die Diagnosen der Unterschiede zwischen den Parteien. Konvergenz von Programmatik und Politik der Parteien meint eine Beobachtergruppe zu sehen³, beharrliche Politikdivergenzen eine andere⁴.

Umstritten ist ferner, ob die von Parteien gestellten Regierungen politische Gestaltungsaufgaben übernehmen und drängende Probleme lösen wollen und können, oder ob sie sich damit begnügen, nach Machterwerb und Machterhalt zu streben. Neueren Systemtheorien zufolge ist politische Steuerung in hochgradig differenzierten Gesellschaftssystemen nicht länger möglich⁵. Das würde für regierende Parteien einen gegen Null strebenden Spielraum bedeuten. Dem wird allerdings von der Staatstätigkeitsforschung energisch widersprochen⁶. Doch strittig

¹ von Arnim 1997.

² Lipset 1967.

³ Kirchheimer 1965 und 1967; Agnoli 1968.

⁴ Z.B. Budge/Keman 1990.

⁵ Luhmann 1988; Luhmann 2000.

⁶ Z.B. Scharpf 1987.

ist auch in diesem Forschungszweige, in welchem Ausmaß Parteien Spuren in der Staats-tätigkeit hinterlassen. Tiefe Spuren meinen die einen entdecken zu können⁷, kaum voneinander unterscheidbare Fährten andere⁸ und je nach den Umständen mal besser mal schlechter sichtbare Zeichen die Anhänger einer dritten Sichtweise⁹. „Do parties matter?“ ist die Leitfrage dieses Streits – machen Parteien einen Unterschied in der Regierungspraxis? Zur Beantwortung dieser Frage soll der vorliegende Beitrag den neuesten Stand der theoretischen Überlegungen und der Befunde der Forschung beisteuern, und zwar am Fall der Bundesrepublik Deutschland und anderer demokratischen Verfassungsstaaten hauptsächlich von der Mitte des 20. bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts.

Die parteipolitische Zusammensetzung der nationalen Regierungen unterscheidet die demokratischen Verfassungsstaaten in sehr großem Maße. Zu Beginn des Jahres 2001 beispielsweise gehören die meisten Regierungschefs in den Demokratien in Europa, Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan einer sozialdemokratischen Partei oder einer Labour Party an, beispielsweise in Deutschland Gerhard Schröder, in Frankreich Lionel Jospin, in Großbritannien Tony Blair und in den Niederlanden Wim Kok. Regierungschefs aus dem Kreis säkular-konservativer Parteien waren zu diesem Zeitpunkt nur in Australien, Irland, Japan, der Schweiz und Spanien im Amt. Vier Länder wurden zu Beginn des Jahres 2001 von einem Regierungschef aus dem Kreis der zentristischen Parteien regiert, nämlich Kanada, Luxemburg, Österreich und die USA, und nur zwei von einem liberalen Premier, nämlich Belgien und Island. Kein Regierungschef stammt aus einer Partei des rechten oder des linken Randes, wie überhaupt die Parteien der Rechten oder der Linken nach 1945 nur selten an demokratischen Regierungen beteiligt waren. Die Mitwirkung der rechtspopulistischen FPÖ an Österreichs Regierung seit 2000 oder die der Kommunistischen Partei an den Regierungen Frankreichs 1981-86 und von 1997 bis heute (Januar 2001) sind Ausnahmen.

Nach der Parteizugehörigkeit des Regierungschefs zu urteilen, lagen die sozialdemokratischen Parteien somit am Anfang des 21. Jahrhunderts in den fest verwurzelten Demokratien weit vor ihren Konkurrenten. Doch das war nicht immer so, wie der längerfristige Vergleich zeigt. In

⁷ Tufte 1978; Hibbs 1977, 1987, 1994.

⁸ Vgl. Agnoli 1968.

⁹ Schmidt 1980, 1982, 1996.

der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beispielsweise waren Linksparteien nur in einigen Kleinstaaten die stärkste Kraft an der Regierung: in Schweden, Norwegen, Dänemark und Österreich. In den größeren Ländern lenkten andere Parteien die Regierungsgeschäfte: Die säkular-konservativen Parteien prägten vor allem angloamerikanischen Demokratien und Japan; Mitte-Parteien waren die insgesamt tonangebenden Regierungsparteien der Benelux-Länder, Deutschlands, Kanadas und der USA; liberale Parteien schließlich wirkten bislang meist nur als Juniorpartner an der Regierung mit – vor allem in den Benelux-Staaten, Dänemark, Frankreich, Deutschland und der Schweiz (siehe Tabelle 1).

Welche Partei auch immer die Regierungsgeschäfte führte: keine war gegen Abwahl gefeit. Der Kampf um die Wählerstimmen hat in den Demokratien viele Regierungswechsel herbeigeführt, besonders häufig in Finnland und den Benelux-Ländern, selten in Japan. Die Regierungswechsel in den meisten etablierten Demokratien ermöglichen nicht nur politische Kurswechsel, sie erlauben es auch, die Wirkungen von Regierungswechsel auf die Regierungspraxis genauer zu erkunden.

Hierzu werden zunächst die wichtigsten Aussagen der Parteiendifferenzlehre vorgestellt, derzufolge die Staatstätigkeit durch regierende Parteien und mitunter durch die Opposition wesentlich geprägt wird (Abschnitt 2). Anschließend werden die Befunde der Forschung vorgelegt. Diese sprechen insgesamt weit mehr für die Parteiendifferenztheorie als gegen sie (Abschnitt 3). Allerdings wird der Parteieneffekt in der Bundesrepublik Deutschland von gegenwirkenden Kräften überlagert – viel stärker als beispielsweise in Großbritannien und Schweden. Die Gründe dafür werden im vierten Abschnitt erörtert. Dort wird die Parteiendifferenzthese mit dem Institutionengefüge der Mehrheits- und der Verhandlungsdemokratien sowie mit der – von Land zu Land unterschiedlichen – Vetospielerdichte in Verbindung gebracht (Abschnitt 4). Abschließend werden Lehren aus den vorangehenden Kapiteln gezogen (Abschnitt 5).

Tabelle 1: Die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen in 23 verfassungsstaatlichen Demokratien, 1950-2001

<i>Land</i>	<i>Regierungschef, Partei des Regierungschefs, Familienzugehörigkeit der Partei und sonstige Regierungsparteien 1.1.2001</i>	<i>Kabinetts-sitzanteil säkular-konservativer Parteien (1950-2000)</i>	<i>Kabinetts-sitzanteil liberaler Parteien (1950-2000)</i>	<i>Kabinetts-sitzanteil zentristischer Parteien (1950-2000)</i>	<i>Kabinetts-sitzanteil sozialdemokratischer Parteien (1950-2000)</i>	<i>Kabinetts-sitzanteil anderer Parteien (1950-2000)</i>
Australien	John Winston Howard Liberal Party (konservativ)	68,75	0	0	31,25	0
Belgien	Guy Verhofstadt VLD (liberal) Koalition mit PRL(FDF)/SP(PS)/AGALE V(ECOLO)	0	16,39	51,23	29,97	2,41
Dänemark	Poul Nyrup Rasmussen Socialdemokratiet (sozialdemokratisch) Koalition mit Radikale Venstre	13,80	26,10	3,53	54,52	2,05
Deutschland	Gerhard Schröder SPD (sozialdemokratisch) Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen	0	17,40	53,43	24,74	4,43
Finnland	Paavo Tapio Lipponen SDP (sozialdemokratisch) Koalition mit KOK, VAS, SFP, Grüne	10,32	11,80	32,66	29,96	15,26
Frankreich	Lionel Jospin PSF (sozialdemokratisch) Koalition mit MDC, PC, Verts, PRG	27,33	17,73	13,07	18,83	23,04
Griechenland	Konstantinos Simitis PASOK (sozialdemokratisch)	42,72	10,02	0,83	29,37	17,06
Großbritannien	Tony Blair Labour Party (sozialdemokratisch)	67,98	0	0	30,25	1,77
Irland	Berti Ahern Fianna Fail (konservativ)	67,1	0	19,88	10,80	2,22
Island	David Oddson SSF (liberal) Koalition mit Fortschrittspartei	0	40,19	29,59	21,69	8,53
Italien	Giuliano Amato PSI (sozialdemokratisch) Koalition mit DS, RI, I Democratici, SDI	0	7,24	63,63	21,31	7,82
Japan	Yoshiro Mori	97,04	0	0,08	1,90	0,98

	LDP (konservativ)					
Kanada	Jean Chrétien Liberal Party (zentristisch)	30,8	0	69,20	0	0
Luxemburg	Jean-Claude Junker CSV (zentristisch) Koalition mit DP	0	20,77	49,48	29,75	0
Neuseeland	Helen Clarke Labour Party (sozialdemokratisch) Koalition mit Alliance	72,93	0	0,91	25,74	0,42
Niederlande	Wim Kok PvdA (sozialdemokratisch) Koalition mit VVD, D66	0	22,68	53,97	21,34	2,01
Norwegen	Jens Stoltenberg (DNA) (sozialdemokratisch)	12,54	3,92	12,18	71,36	0
Österreich	Wolfgang Schüssel ÖVP (zentristisch) Koalition mit FPÖ	0	1,45	36,47	56,64	5,46
Portugal	Antonio Guterres PS (sozialdemokratisch)	0,30	22,88	2,23	13,10	61,49
Schweden	Göran Persson SAP (sozialdemokratisch)	3,9	6,84	9,86	76,83	2,57
Schweiz	Adolf Ogi SVP (konservativ) Koalition mit CVP, FP, SPS	14,29	31,65	29,97	24,09	0
Spanien	José María Aznar PP (konservativ)	7,51	0	11,15	24,10	57,24
USA	William Jefferson Clythe Clinton (Democratic Party) (zentristisch)	54,9	0	45,1	0	0

Anmerkungen zu Tabelle 1:

Für Österreich, Belgien, Italien, Japan und Norwegen vorläufige Daten auf der Basis von 1950-1999.

Die Zahlen sind Kabinettsitzanteile der jeweiligen Parteifamilien am 1. Januar 2001 und im Zeitraum vom 1. Januar 1950 bis zum 31. Dezember 2000, und zwar auf Tagesbasis. Die Werte für Griechenland, Portugal und Spanien wurden anhand der postautoritären Periode (Griechenland ab 1974, Portugal ab 1976 und Spanien ab 1977) ermittelt und als Prozentsatz der gesamten Untersuchungsperiode ausgedrückt. Klassifiziert wurden die Parteien auf der Basis von Parteiprogrammen und den von Experten geschätzten Politikpositionen. Für Details Schmidt 1996c, hier S. 160 f.; Schmidt 2001b

Spalte 1: Ländername.

Spalte 2: Premier oder Präsident (so im Falle der USA) am 1. Januar 2001.

Spalte 3: Jahresdurchschnittliche Kabinettsitzanteil 1950-2000 der säkular-konservativen, marktorientierten Parteien.

Spalte 4: Jahresdurchschnittlicher Kabinettsitzanteil 1950-2000 der Parteien des westeuropäischen politischen und wirtschaftlichen Liberalismus. Kanadas Liberale Partei wurde aufgrund ihrer Politikpositionen als zentristische Partei klassifiziert.

Spalte 5: Jahresdurchschnittlicher Kabinettsitzanteil 1950-2000 der zentristischen und der Mitte-rechts-Parteien (hauptsächlich der christdemokratischen Parteien oder anderer Mitglieder der Föderation der Christdemokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft).

Spalte 6: Jahresdurchschnittlicher Kabinettsitzanteil 1950-2000 der sozialdemokratischen Parteien.

Spalte 7: Residualkategorie.

2. Parteiendifferenz oder Parteienkonvergenz? Ein Überblick

Machen Regierungsparteien unterschiedlicher politisch-ideologischer Familienzugehörigkeit einen Unterschied in der Staatstätigkeit demokratisch verfaßter Länder? Unterscheidet die Regierungspraxis beispielsweise Linksregierungen von konservativen, liberalen oder christdemokratischen Regierungen? Diese Frage wird in der wissenschaftlichen und der politischen Diskussion uneinheitlich beantwortet. Manche sehen fundamentale Unterschiede, andere kaum nennenswerte Differenzen. Dieser Auffassung hingen im Jahr 2000 mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten in Deutschland an. So bejahten 59 % der Befragten im Oktober 2000 die Aussage, dass eine CDU/CSU-Regierung „ihre Sache genauso (wie die rot-grüne Bundesregierung – der Verf.) machen würde“¹⁰. Die Politik einer Linksregierung unterscheidet sich dieser Sicht zufolge meist nicht substantiell von der anderer Regierungen.

Zwei Begründungen sind hierfür im Umlauf: eine betont das Nicht-anders-Wollen, die andere das Nicht-anders-Können. Der ersten Begründung zufolge vermeiden konkurrierende Parteien markant unterschiedliche Politikprofile – vor allem aufgrund wahlpolitischer Kalküle, beispielsweise wegen des Kampfes um die Mitte, oder aufgrund strategischer Überlegungen, z.B. zwecks Anpassung an einen zukünftigen Koalitionspartner. Der zweiten Begründung zufolge wird die Politikkonvergenz erzwungen, weil regierende Parteien aufgrund mangelnder Steuerungsfähigkeit oder wegen Grenzen der Steuerbarkeit von Gesellschaft und Wirtschaft keine großen Wahlmöglichkeiten hätten. Zu dieser These neigt vor allem die politisch-ökonomische Theorie der Staatstätigkeit¹¹ und die sozioökonomische Schule der Staatstätigkeitsforschung¹².

Die Parteiendifferenzlehre hingegen basiert auf der Annahme, dass die Politik steuerungsfähig und die Gesellschaft wie auch die Wirtschaft steuerbar seien. Im Gegensatz zur Politikkonvergenzthese sind die Anhänger der Parteiendifferenzthese ferner überzeugt, dass größere Unterschiede der parteipolitischen Zusammensetzung auf die Regierungspraxis durchschlagen.

¹⁰ Forschungsgruppe Wahlen, Politikbarometer 10/00 vom Oktober 2000, S. 2.

¹¹ Ronge/Schmiege 1973.

¹² Wilensky 1975.

Auch diese These wird in zwei Varianten begründet. Der ersten Begründung zufolge transformierten Regierungsparteien die Präferenzen ihrer Anhängerschaft unmittelbar in die Regierungspolitik – in der Hoffnung, hierdurch die politische Unterstützung ihrer Wählerbasis zu sichern, politische Macht zu erwerben und diese zu erhalten. Die zweite Begründungsvariante durchleuchtet den Zusammenhang von Regierungspolitik, Wählerpräferenzen und „Machtressourcen“ genauer¹³. Ihr zufolge bringt die Regierungspraxis der Parteien A und B unterschiedliche Politikresultate nur hervor, wenn A und B jeweils unter günstigen Rahmenbedingungen handeln. Zu diesen gehören vor allem ein ideologisch und organisatorisch geeintes Lager der Regierungsparteien, ein Kräfteverhältnis zwischen den gesellschaftlichen Lagern der Regierungs- und den Oppositionsparteien, das zugunsten der Amtsinhaber geneigt ist und ein substanzieller Vorsprung der Regierungsparteien im Parlament gegenüber der Opposition, mithin – so die Theorie – Gestaltungsfreiheit in den für die Staatstätigkeit zentralen politischen Arenen.

Alle Hypothesen der „Do parties matter?“-Debatte sind überprüfbar. Der Parteiendifferenzthese zufolge müßte die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen, die beispielsweise durch Kabinettsitzanteile von Links- und Mitteparteien sowie liberalen und konservativen Gruppierungen gemäß Tabelle 1 messbar ist, in überzufälliger Wechselbeziehung mit der Wahl der Politikinstrumente und dem Inhalt der Regierungspraxis stehen. Diese wiederum können durch Indikatoren der Gesetzgebungsaktivität, der Staatsausgaben und der Verteilungswirkung staatlichen Handelns gemessen werden. Der Politikkonvergenzthese zufolge besteht hingegen kein überzufälliger Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen und der Staatstätigkeit. Die Parteiendifferenz- und die Politikkonvergenzthese beanspruchen im Übrigen Gültigkeit sowohl für intra- und den internationalen Vergleich als auch für bivariate und multivariate Untersuchungsanordnungen, also für den Test der Beziehung zwischen einer abhängigen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen.

¹³ Esping-Andersen 1990.

3. Ergebnisse: Mehr Parteiendifferenz als Konvergenz

Dem Forschungsstand nach zu urteilen, spricht mittlerweile viel mehr für die Parteiendifferenzthese als für die der Politikkonvergenz. Das zeigen die Befunde des Vergleichs der Parteienprogrammatik, der Wahlplattformen sowie der Regierungspraxis nach einer Wahl.

3.1 Programmatische Positionen der Parteien im Vergleich

Sind die politischen Parteien in den Demokratien mittlerweile zu „Allerweltparteien“¹⁴ geworden, die nur noch nach der Verpackung unterscheidbar sind, ansonsten deckungsgleiche Inhalte anbieten und ähnliche Wähler- und Mitgliederschaften haben? Größte Zweifel sind an der „Allerweltparteien“-These angebracht. Auch wenn sich viele der ursprünglichen Weltanschauungsparteien in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts in Volksparteien gewandelt haben, ging der Wandel weiter. In den 60er und 70er Jahren folgte eine Phase der Reideologisierung. Anschließend zeigten Indizien wie zunehmende Professionalität der Führungen, zunehmende Autonomie der Parlamentsfraktionen und größere Beweglichkeit der Wähler auf die Herausbildung „professionalisierter Wählerparteien“¹⁵. In der Minderheit sind die von Kirchheimers Allerweltpartei-These inspirierten Studien, denen zufolge die Konvergenz stärker als das Beharrungsvermögen war, so die Arbeiten von J.C. Thomas¹⁶ (vgl. Tabelle 2). Durchgesetzt hat sich diese Sichtweise aber nicht¹⁷. Folgt man beispielsweise Huber und Inglehart (1995), so liegen die Hauptunterschiede nach wie vor zwischen Links- und Rechtsparteien, aber auch zwischen Parteien der „alten“ (materialistischen) und der „neuen“ (postmaterialistischen) Politik. Expertenbefragungen bekräftigen den Befund großer Parteienunterschiede. Laver und

¹⁴ Kirchheimer, Wandel.

¹⁵ Von Beyme 1984 und 2000.

¹⁶ Thomas 1976, 1978, 1980.

¹⁷ Castles/Mair 1983; Laver/Hunt 1992; Huber/Inglehart 1995; Wagschal 1998b.

Hunts Studie zufolge sind Klasse, Religion und Ökologie versus Wirtschaftswachstumsförderung die Haupttrennlinien im Parteienwettbewerb.

Die Tabelle 2 informiert über die wichtigsten vergleichenden Erhebungen der Politikpositionen der Parteien in den etablierten Demokratien. Gewiss erschweren die verschiedenen Erhebungsmethoden, Forschungsdesigns und Untersuchungszeiträume die Vergleichbarkeit der Befunde. Dennoch sind drei Befunde stabil. Erstens gibt es Politikkonvergenz und Politikdivergenz. So sind die Parteien wirtschafts- und sozialpolitisch näher zusammengedrückt als in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Doch neue Unterschiede sind zu den älteren Differenzen hinzugekommen, beispielsweise die Trennlinien zwischen dem Politikprofil säkular-konservativer, christdemokratischer und grüner Parteien. Zweitens: Die Summe der Unterschiede zwischen den Politikpositionen der Parteien bleibt groß – viel zu groß, als dass man sie über den Kamm der „Allerweltparteien“-These scheren könnte. Das zeigen auch die Korrelationen: bis auf den zweiten Indikator von Thomas, korrelieren fast alle Messlatten der Parteienunterschiede signifikant. Drittens: Die Unterschiede zwischen den beiden größten Parteien variieren von Land zu Land. Am größten sind sie in Frankreich, Italien, Japan, Norwegen, Schweden und Spanien; in Deutschland sind die Unterschiede von mittlerer Stärke.

Tabelle 2: Politisch-ideologische Unterschiede zwischen der wichtigsten Linkspartei und der stärksten Mitte-, Mitte-rechts- oder Rechtspartei, 1950–1995

<i>Studie und Untersuchungszeitraum \ Staat</i>	<i>Thomas (1976) 1950</i>	<i>Thomas (1979) 1970</i>	<i>Castles & Mair (1984) 1983</i>	<i>Laver & Hunt (1992) 1989</i>	<i>Wagschal 1998 (1989)</i>	<i>Huber & Inglehart (1995) 1993</i>
Australien	15	15	49	27	29	26
Belgien			37	34	38	20
Dänemark			39	37	29	37
Deutschland	20	8	38	33	34	29
Finnland			47	44	28	33
Frankreich	29	16	60	41	40	42
Griechenland				36	34	
Großbritannien	24	6	50	59	50	30
Irland			30	33	32	19
Island				26	19	25
Italien	31	14	42	33	40	47
Japan	26	12		55	44	52
Kanada			13	22	16	24
Luxemburg				22	36	
Neuseeland	14	4	24	10	21	19
Niederlande			34	34	36	23
Norwegen			52	41	33	43
Österreich	16	2	31	20	19	17
Portugal				25	25	17
Schweden	17	3	53	46	35	47
Schweiz						38
Spanien			53	40	42	39
USA	14	14	22	36	37	30

Anmerkungen zu Tabelle 2:

Die Daten der Tabelle 2 basieren auf einer Sekundäranalyse von vergleichenden Studien zur politischen Position von Parteien auf verschiedenen politischen Achsen (z.B. auf Links-rechts-Achsen) und zur Parteiprogrammatik in verfassungsstaatlichen Demokratien. Die Zahlen informieren über Unterschiede der Politikpositionen zwischen der – nach langfristigen Stimmenanteil – wichtigsten Linkspartei und der wichtigsten zentristischen, liberalen oder konservativen Partei eines Landes im Zeitraum zwischen 1950 und Mitte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts. Die Größe des Parteienunterschiedes wird in Prozent des größtmöglichen Unterschiedes ausgedrückt (Maximum 100, Minimum 0). Die Messungen von J.C. Thomas fußen auf inhaltsanalytisch ermittelten durchschnittlichen Parteidifferenzen bei sozioökonomischen Streitfragen. Alle anderen Daten der Tabelle 2 basieren auf der Einstufung politischer Parteien durch Experten. Castles/Mair und Huber/Inglehart verwendeten Links-rechts-Skalen. Die Daten aus Laver/Hunt (1992) basieren auf dem Mittelwert der Parteiendifferenzen der Parteiführungsleute bei zwei Links-rechts-Policy-Indikatoren: 1. Befürwortung zunehmender öffentlicher Leistungen versus Befürwortung niedrigerer Steuern und 2. Befürwortung staatlichen Besitzes an Unternehmen versus Gegnerschaft zum öffentlichen Besitz. Wagschals Indikator basiert auf diesen Messlatten und zusätzlich auf dem Für und Wider permissiver Sozialpolitik (insbesondere permissiver Regulierung von Abtreibung und Homosexualität) und auf der Befürwortung oder Gegnerschaft freundschaftlicher außenpolitischer Beziehungen zur Sowjetunion.

Die Daten der Tabelle 2 wurden für die folgenden Parteienpaare ermittelt: Australien: Australian Labour Party und Liberal Party; Belgien: Parti Socialist bzw. Sozialistische Partij und Parti Social Chretien bzw. Christelijke Volkspartij; Bundesrepublik Deutschland: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) und Christlich Demokratische Union (CDU); Dänemark: Socialdemokratiet und Konservative Folkeparti; Finnland: Suomen Sosialidemokraattinen Puolue und Kansallinen Kokoomus (KOK); Frankreich: Parti Socialist und Rassemblement pour la République; Griechenland: PASOK und Nea Demokratia (ND); Großbritannien: Labour Party und Conservative Party; Irland: Labour Party und Fianna Fail; Island: Althýðuflokkur (Sozialdemokratische Partei) und Sjálfstæðisflokkur (Unabhängigkeitspartei); Japan: Nihon Shakai-to (Sozialistische Partei) und Jiyu Minshu-to (Liberaldemokratische Partei); Kanada: Liberal Party und Progressive Conservative Party; Luxemburg: LSAP/POSL und CSV/PSC; Neuseeland: Labour Party und National Party; Niederlande: Partij van de Arbeid und Christen Democratisch Appel; Norwegen: Det Norske Arbeiderparti und Høyre; Österreich: Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) und Österreichische Volkspartei (ÖVP); Portugal: Partido Socialista und Partido Social Democrata; Schweden: Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti und Moderata Samlingspartiet; Schweiz: Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS) und Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (FDP); Spanien: Partido Socialista Obrero Español und Partido Popular; Vereinigte Staaten von Amerika: Democratic Party und Republican Party. Die Zahlen für Thomas (1980) basieren auf den zwei wichtigsten Parteien oder Parteiblöcken.

3.2 Regierungsparteien und Regierungspolitik

Ein weiterer Befund spricht für die Parteiendifferenzthese: Das Tun und Lassen von Regierungen nach einer Wahl entspricht häufig dem, was die Parteien in ihren Wahlplattformen angekündigt haben. Das ist das Hauptergebnis einer Studie zum Zusammenhang von Regierungspolitik und Wahlkampfprogrammatik in verschiedenen Demokratien¹⁸. Nicht ganz so eng folgt die Regierungspolitik den Positionen, die von Regierungsparteien – im Unterschied zu kurzfristigen Wahlplattformen – in ihren längerfristigen Grundsatzserklärungen und Parteiprogrammen niedergeschrieben wurden. Doch das allgemeine Muster ist dies: Die Staatstätigkeit spiegelt in vielen Politikfeldern die unterschiedliche Programmatik, Wählerschaft und Mitgliederschaft von Parteien erkennbar wider. Mitunter treten dabei klare Unterschiede zwischen Linksparteien und Parteien rechts von der Linken zutage. Ein Beispiel ist der Umgang mit dem Egalität-Effizienz-Zielkonflikt: Linksparteien bewerten Verteilungsgerechtigkeit und soziale Gleichheit meist erheblich höher als alle anderen Parteien, gleichviel, ob es sich um säkular-konservative Parteien nach Art der britischen Conservative Party handelt oder um

¹⁸ Klingemann/Hofferbert/Budge u.a. 1994.

christdemokratische oder liberale Parteien¹⁹. Vor allem die säkular-konservativen und die liberalen Parteien hingegen geben häufig der wirtschaftlichen Effizienz die Vorfahrt vor Egalität und Verteilungsgerechtigkeit. Linksparteien neigen ferner viel stärker zu etatistischen Lösungen als säkular-konservative Strömungen, die nichtstaatlichen Einrichtungen, unter ihnen dem Markt, Vorrang geben. Ablesbar ist das an den Staatsausgaben, die unter Linksregierungen meist erheblich höher sind als unter säkular-konservativen Regierungen, oder an der Beschäftigungspolitik, bei der Linksregierungen meist beherzter als andere für interventionistische Beschäftigungsankurbelung und für weit ausgebaute aktive Arbeitsmarktpolitik eintreten, also für Maßnahmen zur Umschulung, Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung, Lohnsubventionen und anderen selektiven Beeinflussungen von Arbeitsmarktnachfrage und -angebot²⁰.

Die Staatstätigkeit wird nicht nur vom Konflikt zwischen Linksparteien und Parteien rechts von der Linken sowie von der zugrunde liegenden ökonomischen Konfliktlinie geprägt. Kreuzen sich wirtschaftliche Konfliktlinien mit religiösen Spannungslinien in der Wählerschaft, verliert die traditionelle Links-rechts-Spaltung an Einfluss. Das ist für die Sozialpolitik besonders wichtig. Denn sie wird nicht nur vom Unterschied zwischen Linksparteien und den nicht zur Linken zählenden Parteien geprägt. Weit ausgebaut wurde die Sozialpolitik in den modernen Demokratien vielmehr sowohl von Linksregierungen, so in Schweden und Norwegen, als auch von Mitteparteien, insbesondere christdemokratischen Parteien, so in Italien, oder im Zusammenspiel von konkurrierenden christdemokratischen und sozialdemokratischen Parteien, wie in der Bundesrepublik Deutschland. In ihr wirkt nicht nur eine Sozialstaatspartei, in ihr liegen vielmehr zwei große Sozialstaatsparteien im Wettbewerb um die große Wählermasse der Sozialstaatsklientel²¹. Davon unterscheidet sich das Sozialpolitikprofil von Regierungen liberaler oder säkular-konservativer Parteien: Diese Parteien bevorzugen den schlanken Staat und sie zügeln die Sozialpolitik. Und dies kann zum verzögerten Aufbau und zurückhaltenden Ausbau des Wohlfahrtsstaats beitragen²².

¹⁹ Tufte 1978.

²⁰ Jochem 1998.

²¹ Schmidt 1998, S. 168; Schmidt 2000c.

Was für die Sozialpolitik gilt, trifft im Großen und Ganzen auch für den Wandel der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt zu, der vom Wachstum der Staatsquote angezeigt wird, also der mit 100 vervielfachten Verhältniszahl von öffentlichen Ausgaben und dem Bruttoinlandsprodukt. Die Staatsquote ist in allen westlichen Ländern bis weit in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts im Trend gestiegen – allerdings mit großen Unterschieden von Land zu Land. Besonders kräftig wuchs sie zwischen 1960 und der ersten Hälfte der 80er Jahre sowie in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Am kräftigsten expandierte sie in Schweden und Dänemark (und zwar von 1960 bis 1998 von 31 auf 61% bzw. von 25 auf 55%) sowie in Spanien und Portugal. Am geringsten wuchs die Staatsquote in der Familie der englischsprachigen Demokratien: in den USA, Großbritannien, Australien, Irland und Neuseeland²³.

Niveau und Entwicklung der Staatsquote hängen ursächlich mit politisch-institutionellen Konstellationen und politischen Kräfteverhältnissen zusammen. Zu den zahlreichen Antriebs- und Bremskräften gehört die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen²⁴. So wurde die Staatsquote zwischen 1960 und Mitte der 90er Jahre in den westlichen Ländern meist um so mehr vergrößert, je stärker Linksparteien an der Regierung beteiligt waren. Allerdings scherten die Linksparteien der englischsprachigen Länderfamilien seit den 80er Jahren aus dieser Phalanx aus und setzten auf strengere Zügelung der Staatsaktivität. Bis in die 80er Jahre expandierte die Staatsquote auch unter Regierungen, die von Mitte-Parteien, hauptsächlich christdemokratischer Herkunft, geführt wurden. Wie die sozialdemokratischen Regierungen, so widmeten auch die christdemokratisch geführten Regierungen dieser Zeit die Staatsfinanzen überwiegend auf die Sozialpolitik um²⁵. Hingegen nahm die Staatsquote nur langsam zu, wenn marktorientierte konservative Parteien die Regierungsgeschäfte lenkten, wie die Conservative Party Großbritanniens, die Republican Party der USA oder die japanische Liberaldemokratische Partei. Kontraktiv auf die Staatsquote wirkten hingegen – neben säkular-konservativen Regierungen – politisch-institutionelle Begrenzungen, beispielsweise die bundesstaatliche Gliederung eines Landes, ferner eine autonome Zentralbank und grundsätzlich

²³ Organization for Economic Co-operation and Development: Economic Outlook Nr. 65, Paris Juni 1999 (Basis: Anteil der gesamten Staatsausgaben, einschließlich der Ausgaben der Sozialversicherungen, am Bruttoinlandsprodukt).

²⁴ Vgl. Schmidt 1996: 36-44; Cusack 1997; zum sozialpolitischen Anteil der Staatsquote: Schmidt 2001.

²⁵ Huber/Ragin/Stephens 1993; van Kersbergen 1995; Schmidt 1998: 205 ff.; Huber/Stephens 2000.

überdurchschnittlich viele Vetopositionen im politischen System sowie „Vetospieler“²⁶, die diese Einspruchsmöglichkeiten nutzen können. Antrieb erhielt die Staatsquote aber vom Druck hoher Arbeitslosigkeit und von der Alterung der Gesellschaft.

Abgesehen vom ähnlichen Profil der Ausgabenpolitik von (christdemokratischen) Mitte- und (sozialdemokratischen) Linksregierungen kennzeichnen beträchtliche Unterschiede die Sozialpolitik der verschiedenen Regierungsparteien. In Europa neigten alleinregierende Linksparteien dazu, einen relativ egalitären Wohlfahrtsstaats mit weitreichender Staatsbürgerversorgung auf- und auszubauen. Ferner setzten sie beherzter als andere Regierungen auf die Expansion der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, so vor allem in Schweden und Norwegen²⁷. Hieraus entstand ein neuer Kapitalismus-Typ, nämlich der „welfare capitalism“²⁸, der wesentlich sozialdemokratisch geprägte „Wohlfahrtskapitalismus“.

Wirtschaftsliberale und konservative Regierungen hingegen führten die Staatsausgaben und die Beschäftigung im Staatssektor am kurzen Zügel. Vorreiter dabei sind die USA, Australien und Japan. Auch fördern die Regierungen dieser Länder die Marktwirtschaft mehr als andere Regierungen. Hieraus erwuchs ein bestimmter Marktwirtschaftstyp: der marktgesteuerte Kapitalismus mit schlankem Staat und löchriger sozialer Sicherung. Wo Mitte-Parteien dominierten oder mit sozialdemokratischen Parteien konkurrierten, wie lange in der Bundesrepublik Deutschland und den Benelux-Staaten, wurde ein zentristischer Sozialstaat mit weit ausgeprägter Sozialversicherung, hoher intergenerationaler Redistribution und geringerer vertikaler Umverteilung aufgebaut. Der zentristische Sozialstaat ist auch ein tragender Pfeiler der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Für sie ist ein „mittlerer Weg“ zwischen dem wohlfahrtsstaatlich und dem marktwirtschaftlich gesteuerten Kapitalismus charakteristisch²⁹. Die Achillesferse des „mittleren Weges“ ist die Beschäftigung. In Wirkungskreis des „mittleren Weges“ werden die beschäftigungsdämpfenden Wirkungen eines Sozial-

²⁶ A veto player is „an individual or collective actor whose agreement ... is required for a change in policy“ („ein Vetospieler ist ein Individual- oder Kollektivakteur, dessen Zustimmung ... für eine Politikänderung erforderlich ist“), so Tsebelis 1995: 301. Dem Vetospieler-Theorem zufolge ist die Wahrscheinlichkeit eines signifikanten Politikwechsels umso größer (geringer), je geringer (größer) die Zahl der Vetospieler ist, je geringer (größer) die politisch-ideologische Distanz zwischen ihnen ist und je heterogener (homogener) die Vetospieler und ihre Mitglieder- und/oder Gefolgschaft sind. Vgl. Tsebelis 1999.

²⁷ Jochem 1998.

²⁸ Korpi 1978.

²⁹ Schmidt 1987; Schmidt 2000b.

staates, der kostspielig ist und hauptsächlich aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen finanziert wird, nur zögerlich kompensiert. Das geschieht vor allem durch Räumung des Arbeitsmarktes mit sozialstaatlicher Hilfe, insbesondere durch vorgezogene Altersgrenzen und großzügige Invaliditätsregelungen³⁰, aber nicht über den schwedischen Weg der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst. Dies ist ein Grund dafür, dass die Erwerbsquote in der Bundesrepublik sowohl unter CDU- wie unter SPD-geführten Regierungen eine – auch im internationalen Vergleich – nur durchschnittliche Höhe erreicht und die Arbeitslosenquote relativ hoch ist.

Auch Wirtschaftspolitik ist zu einem guten Teil Parteipolitik. Das wurde in vielen Studien nachgewiesen. Douglas Hibbs schien 1977 sogar einer Gesetzmäßigkeit auf der Spur zu sein. Seine These lautet: Linksparteien setzten mit Erfolg auf Vollbeschäftigung – unter Inkaufnahme von Inflation; Rechtsparteien hingegen zögen die Inflationsbekämpfung vor und nähmen dafür höhere Arbeitslosigkeit in Kauf. Hibbs hatte damit die damals viel diskutierte Phillipskurve, also die These eines Zielkonflikts von Vollbeschäftigung und Preisstabilität, wonach die Inflationsrate um so höhere (bzw. niedrigere) Werte erreicht, je niedriger (bzw. höher) die Arbeitslosenquote ist, mit Parteienpolitik in Verbindung gebracht. Die Position auf der Phillipskurve hänge von der politisch-ideologischen Färbung der Regierungsparteien ab, von ihren Programmen und ihrer auf die Präferenzen der jeweiligen Anhängerschaft abstellenden Wirtschaftspolitik. Zwar hielt Hibbs' Studie Überprüfungen nicht stand³¹, doch besteht zweifelsohne ein lockerer Zusammenhang zwischen Linksregierung und Vollbeschäftigung: Langjährig allein regierende Linksparteien streben meist nachdrücklich nach Vollbeschäftigung. Die sozialdemokratischen Regierungen Norwegens und Schwedens bis Ende der 80er Jahre sind Paradebeispiele. Allerdings ist die Alleinregierung von Linksparteien weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für Vollbeschäftigung, sondern nur eine von mehreren günstigen Voraussetzungen für relativ niedrige Arbeitslosigkeit. Ferner muß die These bezweifelt werden, ob eine unumstößliche Ursachenkette von Linksregierungen über sozialpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen zu erfolgreicher Wirtschaftspolitik verläuft³². Sicherlich begünstigen sozialpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen die Bekämpfung von Ar-

³⁰ Rosenow/Naschold 1994.

³¹ Schmidt 1982: 106 ff.; Busch 1995.

³² Cameron 1984.

beitslosigkeit und sie erleichtern vor allem die Eindämmung von Inflation. Allerdings entstand die Sozialpartnerschaft nicht nur in Ländern mit starker Linksparteienregierung, sondern auch unter Mitte- oder Rechtsregierungen. Die Bundesrepublik der 50er Jahre, die Schweiz und Japan sind Beispiele³³. Und zur Bekämpfung von Inflation sind seit den 80er Jahren auch die Länder mit viel stärker konfliktbeladenen Arbeitsbeziehungen übergegangen.

Parteispezifische Effekte auf die Regierungspraxis wurden auch in der Bildungsausgabenpolitik nachgewiesen³⁴, ferner bei der Privatisierung von Wirtschaftssektoren oder einzelnen Wirtschaftsunternehmen, die im wesentlichen eine Domäne von Mitte-rechts-Regierungen oder konservativen Regierungen ist³⁵. Und das Streben nach radikalen marktorientierten ordnungspolitischen Strategiewechseln, wie im Fall des Thatcherismus im Großbritannien der Jahre von 1979 bis 1991 oder der Reaganomocis in den USA (1981-1989) exemplifiziert ein weitreichendes Reformvorhaben, das sich bislang überwiegend nur säkular-konservative Parteien, also Parteien mit leichtem Sozialstaatsgepäck, zugetraut haben³⁶. Mitte-links- und Linksregierungen neigen demgegenüber traditionell zum unentwegten Feldzug gegen soziale Ungleichheit. Und sie streben deshalb beherzter als alle anderen Gruppierungen danach, auch fest verankerte ungleiche Teilhabechancen von Frauen und Männern zu vermindern³⁷.

Parteieneffekte sind auch in beschäftigungspolitischen Trends nachweisbar. Im Zeitraum von 1973, dem letzten Jahr einer langanhaltenden Prosperität, bis 1989, dem Jahr vor der Öffnung des Eisernen Vorhanges, nahm die Beschäftigung im Marktsektor der westlichen Industrieländer durchschnittlich um rund 10 Prozent zu, so die Ergebnisse von Berechnungen des Verfassers auf der Basis von OECD-Daten. Allerdings variierte der Beschäftigungswandel von Land zu Land. Schrumpfende Beschäftigung im marktwirtschaftlichen Sektor kennzeichnete meist Länder mit überdurchschnittlicher Regierungsbeteiligung von Linksparteien und starken Gewerkschaften, wie in Schweden, Norwegen und Finnland. Umgekehrt galt: die Zahl der Arbeitsplätze im marktwirtschaftlichen Sektor nahm umso mehr zu, je mehr die Regierungsgeschäfte von konservativen oder liberalen Parteien gelenkt wurden.

³³ Armingeon 1994.

³⁴ Castles/Marceau 1989.

³⁵ Moon 1993.

³⁶ Lehmbruch 1989; Eichenhofer 1999.

³⁷ Norris 1987; Schmidt 1993; Sainsbury 1994.

Allerdings strebten die Linksregierungen danach, einen Teil oder die Gesamtheit des Beschäftigungsabbaus in der Marktwirtschaft auszugleichen, und zwar durch Ausbau der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor. So stieg der Anteil der beim Staat beschäftigten Erwerbspersonen in den von Linksparteien regierten Ländern tendenziell stärker als dort, wo die Führung der Regierungsgeschäfte konservativen und liberalen Parteien oblag.

Außerhalb der Sozial- und Wirtschaftspolitik sind die Parteienunterschiede in der Regierungspolitik komplexer. Bei Genderfragen beispielsweise verläuft die wichtigste Trennlinie zwischen den christdemokratischen Parteien einerseits und säkular-konservativen, liberalen, grünen und sozialdemokratischen Parteien andererseits. Vor allem die Letzteren streben nach universeller Gleichheit, auch bei der Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen. Christdemokratische Parteien hingegen neigten im Untersuchungszeitraum größtenteils eher zu traditionelleren Formen der Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern³⁸.

Bei europapolitischen Fragen tritt ein hiervon abweichendes Muster zutage. Hier verläuft die Trennlinie vor allem zwischen EU-freundlichen und EU-gegnerischen Gruppierungen. Für letztere sind insbesondere die britische Conservative Party, aber auch auf besondere nationale Selbständigkeit bedachte Linksparteien, ein Beispiel, während die meisten sonstigen Parteien sich im Wesentlichen mit der Europäischen Union angefreundet haben.

Mitunter wird in der Fachliteratur die Auffassung vertreten, dass auch die Höhe des Wirtschaftswachstums ursächlich mit der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen zusammenhänge³⁹. Einer besonders interessanten Spielart dieser Theorie zufolge gibt hierfür die Konkordanz von Regierungsparteien und Wirtschaftsverbänden den Ausschlag, so Alvarez u.a. in einem Vergleich von 16 Industriestaaten im Zeitraum von 1967 bis 1984⁴⁰. Überdurchschnittlich gute wirtschaftspolitische Ergebnisse könnten nach Alvarez u.a. auf zwei Wegen erreicht werden: entweder über das Miteinander von Linksregierung und hochorganisierten Gewerkschaften (wie in Norwegen) oder über das Zusammenwirken von Mitte- oder Rechtsregierung und schwacher Arbeitnehmerorganisation (wie in Japan). Alvarez u.a. zufolge ist zwischen direkten Wirkungen der Regierungspartei und der Wirtschaftsverbände einerseits und

³⁸ Vgl. Sainsbury 1994.

³⁹ Vgl. Garrett/Lange 1986; Garrett 1998. Keine signifikanten Parteieneffekte identifiziert hingegen Obinger 2001.

⁴⁰ Alvarez/Garret/Lange 1991.

Interaktionseffekten beider Einflussgrößen andererseits zu unterscheiden. Mächtige Gewerkschaften und starke Linksregierungen verminderten jeweils das Wirtschaftswachstum und bewirkten Preissteigerungen. Allerdings komme ein gegenläufiger Interaktionseffekt von starken Linksregierungen und hochgradig organisierten Gewerkschaften. Gewerkschaften mit hohem Organisationsgrad würden aufgrund ihrer großen, tendenziell die gesamte Arbeitnehmerschaft umfassender Mitgliederschaft im eigenen Interesse von der Maximierung engstirniger Sonderinteressen absehen und nach einer Lohnpolitik streben, die das Sozialproduktwachstum fördere um somit einen möglichst großen Verteilungsspielraum zu gewinnen. Wirken eine Linksregierung mit expansiver Wirtschaftspolitik und eine hochorganisierte Gewerkschaft mit moderater Lohnpolitik zusammen, so ergebe sich hieraus ein höheres Wirtschaftswachstum, Inflationseindämmung und niedrigere Arbeitslosigkeit als bei allen anderen Konstellationen, beispielsweise einer starken Linksregierung und schwachen Gewerkschaften (wie in Frankreich in den 80er Jahren) oder einer starken Rechtspartei und starken Gewerkschaften (wie in Großbritannien während der Heath-Regierung 1970-1974). Je nach Größe des Interaktionseffektes würden die wachstumshemmenden und preissteigernden Direkteffekte von Linksregierungen und Gewerkschaftsmacht eingedämmt, ausgeglichen oder überkompensiert.

Die Studie von Alvarez, Garrett und Lange ist interessant – und sie könnte wie kaum eine andere Linksparteien hoffnungsfroh stimmen, sofern diese auf starke (und gesamtwirtschaftlich verantwortlich handelnde) Gewerkschaften zählen können. Allerdings umfasst diese Studie nur einen kurzen Untersuchungszeitraum – 1967 bis 1984 – und nur einen Teil der demokratischen Industrieländer. In längeren Untersuchungszeiträumen und bei Berücksichtigung aller demokratischen Industrieländer wird das Erklärungsmodell bestenfalls nur teilweise bestätigt. Das ist nicht verwunderlich. Denn der Theorie von Alvarez u.a. liegt ein zu sehr politikzentriertes Modell zur Erklärung von Wirtschaftswachstum und Stagnation zugrunde. Ihr Erklärungsmodell unterstellt, das Wirtschaftswachstum stünde in direktem – letztlich kausalanalytisch interpretierbaren – Wechselverhältnis mit der politisch-ideologischen Färbung von Regierungen und der Gewerkschaftsmacht. Doch dieses Argument sticht nicht⁴¹. Erstens werden die mikro-, meso- und makroökonomischen Bestimmungsfaktoren wirtschaftlichen Handelns

⁴¹ Vgl. Obinger 2001.

nicht ausreichend berücksichtigt. Zweitens wird unterstellt, Regierungsparteien und Verbände könnten Resultate des Wirtschaftsprozesses determinieren. Doch hierarchische Steuerung von makroökonomischen Resultaten ist auf privatwirtschaftlicher Grundlage nicht möglich – im Unterschied zum Extremfall einer zentralgeleiteten Planwirtschaft im Rahmen einer autoritären Staatsverfassung, wie der ehemaligen Sowjetunion oder der DDR.

4. Die Parteiendifferenzthese und die Fesselung der Legislative und Exekutive durch Institutionen und Vetospieler

Die Parteiendifferenzthese hat interessante Regelmäßigkeiten zutage gefördert. Allerdings sind diese nicht mit ehernen Gesetzmäßigkeiten zu verwechseln. Parteieneffekte sind in vielen Politikfeldern nachweisbar, aber nicht in allen. Der Unterschied zwischen Preisstabilität und Inflation beispielsweise hat entgegen Hibbs' Theorie relativ wenig mit der parteipolitischen Ausrichtung der Regierungsparteien zu tun. Viel wichtiger für Preisstabilität sind Zentralbankautonomie, sozialpartnerschaftliche Arbeitsbeziehungen, moderate Verteilungskonflikte zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie institutionelle Sperren für inflationsfördernde Finanzpolitik, beispielsweise straffe Zügelung der Haushaltspolitik des Bundes⁴².

Mitunter betreiben Mitte-rechts-Parteien und Rechtsparteien eine Politik, die dem sozialdemokratischen Programm zum Verwechseln ähnelt. Ein Beispiel ist die erste bürgerliche Koalitionsregierung, die 1976 Schwedens Sozialdemokratie nach mehr als 40 Jahren im Amte vorübergehend ablöste. Auch gibt es ordnungspolitische Strategiewechsel in eine Richtung, die der traditionellen Parteiendifferenzlehre nicht entspricht. Der Übergang zur marktorientierten Politik seitens sozialdemokratischer Regierungen, wie im Spanien der 80er Jahre⁴³, zählt hierzu, ferner die massiven Kürzungen in der Sozialpolitik durch Regierungen, an denen die niederländische PvdA beteiligt war⁴⁴, oder die radikalen marktorientierten Reformen, die von der neuseeländischen Labour Party in den 80er Jahren in Gang gesetzt wurden⁴⁵. Auch die Finanzpolitik des Bundesfinanzministers der rot-grünen Koalition in der Bundesrepublik, Hans Eichel, die auf Drosselung der Staatsausgaben und Rückführung der Staatsquote setzt, gehört zu diesem Fall.

⁴² Vgl. Busch 1995.

⁴³ Merkel 1993: 254 ff.

⁴⁴ Visser/Hemerijck 1997: 159 ff.

⁴⁵ Castles/Gerritsen/Vowles 1996.

Mitte- und Mitte-rechts-Regierungen warteten mitunter ebenfalls mit überraschenden Weichenstellungen auf. So neigen beispielsweise Linksregierungen in den westlichen Industriestaaten insgesamt weniger zur Verschuldung als bürgerliche Regierungsparteien. Die Erklärung liegt in widersprüchlichen Politikzielen der Mitte- und der Mitte-rechts-Parteien: Diese strebten nach Steuersenkung *und* Haushaltsausgleich – was nicht selten, mehr ungeplant als geplant, in höherer Staatsverschuldung ende, weil oft die steuerpolitischen Einnahmeausfälle zu hoch und die Kürzungen bei den Staatsausgaben zu gering seien. Linksparteien hingegen griffen in größerem Maß auf Steuererhöhungen zurück, was die Chance einer geringeren Staatsverschuldung vergrößerte⁴⁶.

Zwischen konkurrierenden Parteien und zwischen Regierung und Opposition kommen mitunter Diffusionsvorgänge zustande, die althergebrachte Zuordnungen von Parteien und Politikinhalt durcheinander bringen. Bisweilen steckt der eine den anderen an. „Contagion from the left“ hat die vergleichende Staatstätigkeitsforschung ebenso nachgewiesen wie „contagion from the right“⁴⁷, also „Ansteckung“ von Mitte- und Rechtsparteien durch Programm und Praxis von Linksparteien, sowie „Ansteckung“ von Linksparteien durch Mitte- und Rechtsparteien. Die Politik-„Ansteckung“ verwischt die Grenzen zwischen den Parteilagern und ihrer Regierungspraxis. Und sie liegt dem Vorgang zugrunde, von dem die Aktivisten der beteiligten Parteien nur ungern hören: der Sozialdemokratisierung von Mitte- und Rechtsparteien und der Christdemokratisierung von Linksparteien. Zustände kommt diese „Ansteckung“ vor allem dort, wo ungefähr gleich große Parteien konkurrieren, wie im Fall des Wettstreits von christdemokratischen und sozialdemokratischen Parteien, und wo die jeweilige Opposition Vetopositionen in der Legislative und der Exekutive nutzen kann. Das ist vor allem in Bundesstaaten gegeben, insbesondere bei unterschiedlichen Mehrheiten in der Ersten und der Zweiten Kammer, und in parlamentarischen Regierungssystemen mit ausgeprägtem „Arbeitsparlament“-Charakter.

Neben dem Parteieneffekt sind andere Bestimmungsfaktoren der Staatstätigkeit zu berücksichtigen. Sie werden z.B. in sozioökonomischen Theorien untersucht, die Staatstätigkeit vorrangig mit sozialökonomischen Gegebenheiten erklären⁴⁸, ferner in der Machtressourcentheo-

⁴⁶ Wagschal 1998a: 253 f., 257 f.; vgl. Wagschal 2001.

⁴⁷ Hicks/Swank 1992.

⁴⁸ Pryor 1968.

rie, die Regierungspolitik auf Kräfteverhältnisse zwischen organisierten Interessen oder Gesellschaftsklassen zurückführt⁴⁹, und im politisch-institutionalistischen Ansatz, der den Politik-Output und -Outcome vorrangig mit institutionellen Bedingungen politischen und wirtschaftlichen Handelns sowie mit den Strategiewahlen korporativer Akteure erklärt⁵⁰. Am leistungsfähigsten ist der Ansatz, der die Parteiendifferenzthese nicht isoliert betrachtet, sondern in Zusammenhang mit sozioökonomischen, machtpolitischen und institutionenbezogenen Variablen bringt, und überdies die Wechselwirkungen von nationalstaatlicher Politik, internationaler Abhängigkeit und – wie im Fall der Europäischen Union – Rückwirkungen supranationaler Institutionen auf die nationalstaatliche Ebene erörtert.

Nimmt man all dies zusammen, wird der von Land zu Land unterschiedlich große Spielraum von Regierungsparteien besser ausgeleuchtet. Der Forschungsstand hierzu legt die folgende Hypothese nahe: Unter sonst gleichen Bedingungen wird dem Parteeffekt auf die Staatstätigkeit um so weniger entgegenwirken (und deshalb wird dieser Effekt für das Publikum und die Wissenschaft umso besser sichtbar sein), a) je umfangreicher die sozioökonomischen Ressourcen sind, auf die die Regierung zurückgreifen kann, b) je stärker die Machtverteilung im Parlament, in der Öffentlichkeit und unter den Interessenverbänden zu Gunsten der regierenden Kräfte geneigt ist, c) je mehr die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen die hierarchische Steuerung oder die Politikkoordination zwischen staatlichen und privaten Akteuren erleichtern, d) je geringer die außenpolitische und außenwirtschaftliche Abhängigkeit ist und e) je weniger Rückwirkung von der Politikgestaltung inter- oder supranationaler Organisationen auf den Nationalstaat ausgeht.

Ins Spiel kommen zwei weitere institutionelle Stellgrößen, die in der Forschung bislang unterbelichtet wurden und deshalb hier ausführlicher erörtert werden. Erstens: Die Sichtbarkeit des Parteeffekts variiert mit dem Demokratietypus. Gute Sichtverhältnisse herrschen in der reinen Mehrheitsdemokratie, schlechte in der reinen „Konsensusdemokratie“⁵¹, mittelmäßige in Mischformen der Mehrheits- und Konsensusdemokratie, wie in der Bundesrepublik Deutschland, wo im Falle unterschiedlicher Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat die

⁴⁹ Esping-Andersen 1990.

⁵⁰ Vgl. Scharpf 1987.

⁵¹ Zur Unterscheidung von „Mehrheits-“ und „Konsensusdemokratie (oder „Verhandlungsdemokratie“) Lijphart 1999.

Opposition zum Mitregenten wird. Zweitens: Die parteipolitische Prägung der Staatstätigkeit ist unterschiedlich groß, nicht zuletzt aufgrund des Grades der innenpolitischen „Semisouveränität“ im Sinne von Katzenstein⁵² oder der Macht der Vetospieler.

4.1 Parteieneffekte und Mitregieren der Opposition

Entwickelt wurde die Parteiendifferenzthese am Fall der Mehrheitsdemokratie mit Zweiparteiensystem. Alleingänge von allein regierenden Parteien, eine bis zur nächsten Wahl zur Ohnmacht verdamnte Opposition und wenige Vetospieler – diese Konstellation hatten die angloamerikanischen Architekten der Parteiendifferenztheorie zunächst vor allem vor Augen. Doch Alleinregierung und Ohnmacht der Opposition kennzeichnen nur einen Teil der Demokratien. Im Unterschied zu einer Mehrheitsdemokratie haben die Oppositionsparteien in der „Konsensus-“ oder „Verhandlungsdemokratie“⁵³ einflussreiche Positionen inne, so in der Bundesrepublik Deutschland, den Benelux-Staaten, in Österreich und der Schweiz. So reicht die Mitwirkung der Opposition von der Beteiligung an der Gesetzgebung in den Parlamentsausschüssen über ihre informelle oder formelle Mitregentschaft, wie in der Bundesrepublik Deutschland im Falle unterschiedlicher Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat, bis zur Aufnahme in eine Allparteienkoalition nach Schweizer Art.

Bei mehr oder minder starker Mitwirkung der Opposition an der Regierungspolitik versickern die Politikunterschiede zwischen den Parteien nicht – wenngleich die beteiligten Parteien auf dem Wege der Antizipation nun dazu neigen, ihre Positionen auf das koalitionsintern oder das im Regierungs-Oppositions-Zusammenspiel Machbare zu justieren. Allerdings sind in diesem Fall die verbleibenden Unterschiede in den Politikpositionen der Parteien in der Staatstätigkeit weniger sichtbar. Alleingänge sind den Regierungsparteien unter diesen Bedingungen verwehrt. Vielmehr besteht Einigungszwang mit der mitregierenden Oppositionspartei. Somit sind Kompromisse angesagt. Durch sie werden die Politikdifferenzen zwischen den Parteien überbrückt; die Staatstätigkeit wird hierdurch häufig auf Kontinuitätskurs gehalten. Erfasst

⁵² Katzenstein 1987.

⁵³ Czada/Schmidt 1993.

wird dieses Zusammenspiel von Regierungs- und Oppositionsparteien aber nur, wenn die Regierungspartei *und* die Mitregentschaft der Opposition berücksichtigt werden. Unterbleibt dies, wird die verringerte Politikdifferenz fälschlicherweise alleine aufs Konto der Regierungspartei geschrieben.

Besonders groß ist die Chance der Mitregentschaft der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, vor allem im Falle unterschiedlicher Mehrheit im Bundesrat und im Bundestag, wie von 1972 bis 1982, vom Mai bis Oktober 1990, von der hessischen Landtagswahl 1991 bis zum Ende der Ära Kohl im Jahre 1998 sowie von der hessischen Landtagswahl 1999 bis heute (Herbst 2000). Unter solchen Bedingungen benötigen die Regierungsparteien die Unterstützung der Opposition nicht nur für Verfassungsänderungen, sondern auch schon für Zustimmungsgesetze – und das sind in der Praxis die meisten wichtigen innenpolitischen Gesetzgebungsvorhaben. Faktisch wird die Gesetzgebung hierdurch größtenteils zur Gesetzgebung des „Staates der Großen Koalition“⁵⁴. Je nach Mehrheitsverhältnissen kann die Gesetzgebung der Regierungsfaktionen von der Opposition sogar vollständig lahmgelegt werden. Das wäre der Fall, wenn der Bundesrat sowohl gegen alle Zustimmungsgesetze stimmen und gegen die nicht zustimmungspflichtigen Gesetze (einfache Gesetz oder „Einspruchsgesetze“) mit Zweidrittelmehrheit Einspruch beschließen würde und wenn der Bundestag dieses suspensive Veto nicht mit Zweidrittelmehrheit aufheben könnte (Artikel 77 Abs. 4 GG).

4.2 Unterschiedliche Spielräume für Regierungspolitik: „souveräne“ und „semisouveräne“ Staatsstrukturen

Eine zweite institutionelle Besonderheit ist zu berücksichtigen, wenn die Parteiendifferenzthese angewendet werden soll: Das Maß, in dem die zentralstaatliche Exekutive und die sie stützenden Fraktionen der Legislative souverän über innen- und außenpolitische Belange entscheiden können, ist von Land zu Land verschieden. Die traditionelle Parteiendifferenzthese fußt auf der Auffassung, das Parlament sei souverän und die aus seiner Mitte hervorgehende

⁵⁴ Schmidt 1996a.

Exekutive gestaltungsmächtig. Doch außen- und innenpolitische Souveränität der Parlamentsmehrheit und der Exekutive ist in der Verfassungswirklichkeit nur in wenigen Ländern gegeben, und auch dort nur näherungsweise. Großbritannien und Kanada gehören zu ihnen, wenngleich die Abhängigkeit der kanadischen von der US-amerikanischen Wirtschaft und die Rückwirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechtes auf den britischen Gesetzgeber den innenpolitischen Spielraum auch dort empfindlich verkleinern. Noch mehr gilt dies für kleinere Staaten mit ansonsten relativ souveränen Staatsstrukturen, wie Finnland, Irland und Schweden. In den anderen Demokratien werden die zentralstaatliche Exekutive und die sie stützenden Parlamentsfraktionen allerdings noch stärker durch verfassungspolitische Sicherungen, Gegenkräfte, Gebote, Verbote und „Vetospieler“ gefesselt. Zu diesen Fesseln gehören verfassungsrechtliche Bestandsgarantien, Machtaufteilung durch einen Bundesstaat, die Verfassungsgerichtsbarkeit, eine geldpolitisch autonome Zentralbank, die Selbstverwaltungstraditionen der Kommunen und der Sozialversicherungen sowie Rückwirkungen der vergemeinschafteten Politik supranationaler Organisationen wie der Europäischen Union auf die Nationalstaaten.

Sind viele dieser Fesselungen gegeben und ist insbesondere die Zahl der „Vetospieler“ groß, wird der Handlungsspielraum der Regierungsparteien stärker eingeengt als in Ländern mit schwächeren Fesseln der Exekutive und Legislative. Am stärksten gefesselt sind die Exekutive und die Legislative in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland, den USA und Belgien. Das bezeugen die Indikatoren der institutionellen Begrenzungen der Exekutive und Legislative sowie die Messung der Vetospielerdichte⁵⁵. Somit ist auch das Steuerungspotential des Parteienwettbewerbs und das der Regierungsparteien schwächer als in der Mehrheitsdemokratie.

Die Chancen für radikale Kursänderungen der Staatstätigkeit sind mithin groß, wenn die Regierung mit wenigen institutionellen Begrenzungen und wenigen Vetospielern konfrontiert ist. Großbritannien, Schweden, Neuseeland, teilweise auch die Niederlande und Griechenland sind Beispiele. Die Wahrscheinlichkeit radikaler Kurswechsel schrumpft, wenn die Regierungspolitik sich mächtigen institutionellen Begrenzungen und vielen Vetospielern gegenübergestellt sieht. Diese Lage kennzeichnet mit der Schweiz und den USA zwei der ältesten

⁵⁵ Schmidt, 2000a: 352 f.

Demokratien und mit der Bundesrepublik Deutschland einen vergleichsweise jüngeren demokratischen Staat. Dazwischen liegt eine Ländergruppe, in der die institutionellen Bedingungen des Regierens mittelgroße Kursänderungen wahrscheinlich machen, z.B. in Australien, Italien, Kanada und Österreich – vorausgesetzt, die Regierungsparteien wollen dies und die Mehrheitsverhältnisse sowie etwaige Koalitionspartner lassen dies zu.

Die politisch-institutionelle Struktur Großbritanniens, Neuseelands und Schwedens (und anderer Länder mit schwachen Fesselungen der Exekutive und Legislative einerseits und wenigen Vetospielern andererseits) erleichtert reformwilligen Regierungsparteien die Planung und Durchführung radikaler Kurswechsel. Die institutionelle Struktur der Bundesrepublik (und anderer Staaten mit mächtigen Barrieren und einflussreichen Vetospielern gegen die Legislative und Exekutive) erschwert große Kurswechsel. Jedoch gibt es hiervon eine Ausnahme: die Bildung einer formellen oder informellen Großen Koalition.

Regiert hingegen eine Partei allein und hat sie überdies eine günstige Machtverteilung in Gesellschaft und Wirtschaft auf ihrer Seite – im Fall von Linksregierung ein politisch fragmentiertes Lager der Mitte- und Rechtswähler sowie starke Gewerkschaften, im Falle von Rechtsregierungen schwache Arbeitnehmerorganisationen und eine politisch fragmentierte Linke -, dann tritt der von der Machtressourcen-Schule prognostizierte (jedoch wegen Ausblendung der Institutionen nicht zureichend erklärte) Fall ein: dann können die Regierungsparteien besonders tiefe Spuren in der Staatstätigkeit hinterlassen.

Dass Regierungsparteien solche Gestaltungschancen nutzen, hat die vergleichende Staatstätigkeitsforschung nachgewiesen. Beispiele sind die Errichtung eines egalitären Wohlfahrtsstaates vor allem in Nordeuropa⁵⁶, die Beschäftigungspolitik in Österreich in den 70er Jahren und die aktive Arbeitsmarktpolitik und der rasante Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst in Schweden in den 70er und 80er Jahren⁵⁷ sowie die erweiterte Erwerbsbeteiligung von Frauen infolge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates⁵⁸. „Politics against Markets“⁵⁹ hätten die sozialdemokratischen Regierungen in Nordeuropa praktiziert, vor allem in Schweden, so hieß

⁵⁶ Vgl. Esping-Andersen 1990; vgl. Huber/Ragin/Stephens 1993.

⁵⁷ Vgl. Scharpf 1987: 81 ff, 118 ff.

⁵⁸ Vgl. Schmidt 1993: 40 f.

⁵⁹ Esping-Andersen 1985.

es in einer Studie von Esping-Andersen. Dort ist tatsächlich Politik zum Schutz von Arbeitnehmern und Sozialrentenempfängern gegen Marktkräfte gemacht worden. Allerdings haben die Träger dieser Politik und manche ihrer wissenschaftlichen Beobachter die Belastbarkeit der privaten Ökonomie und die Reaktion der Marktkräfte unterschätzt. Denn die „Politik gegen Märkte“ hat in Schweden zum geringen Wirtschaftswachstum und seit den 90er Jahren zu hoher Arbeitslosigkeit und hoher Staatsverschuldung beigetragen⁶⁰.

Wie die 80er Jahre zeigen, kann der große Spielraum, den schwache institutionelle Begrenzungen schaffen, auch für Vorhaben genutzt werden, die vom traditionellen Streben sozialdemokratischer Parteien nach mehr Gleichheit und Vollbeschäftigung abweichen. Beispiele sind die marktorientierte Politik von Linksparteien, wie in Spanien unter der PSOE-Regierung, die umfassende Patronage, wie vor allem die PASOK-Regierungen in Griechenland in den 80er Jahren, und die Stabilisierung oder Rückführung der Staatsquote auf ein niedrigeres Niveau, wie unter der niederländischen Großen Koalition aus PvdA, der Sozialdemokratie, und den Christdemokraten in der ersten Hälfte der 90er Jahre.

Viel Spielraum zur Politikgestaltung haben auch die Regierungen von Mitte-rechts- oder Rechtsparteien in Ländern mit schwachen Barrieren gegen die zentralstaatliche Exekutive. Großbritannien und Neuseeland sind besonders instruktive Beispiele. Sie sind die Länder, in denen es in den beiden letzten Dekaden zum radikalsten Kurswechsel in der staatlichen Politik kam, wobei der Dammbruch zur Deregulierung in Neuseeland bemerkenswerterweise von der Labour Party bewerkstelligt und später von der konservativen Partei beibehalten wurde⁶¹.

In der Bundesrepublik Deutschland hingegen ist der Spielraum für die Regierungsparteien geringer. Zwar ist die Bundesrepublik ein „Parteienstaat“, doch ist das Steuerungspotential des Parteienwettbewerbs hierzulande erheblich geringer als in den Staaten mit souveräner Legislative und Exekutive, weil die institutionellen Fesseln der Exekutive und der Legislative sowie die Vetospieler groß an Zahl und wirkungsmächtig sind. Vor allem in den 70er und 90er Jahren sowie erneut seit 1999 agierten die Bundesregierungen der Bundesrepublik unter eigentümlich restriktiven Bedingungen. Kennzeichnend für diese sind – zusätzlich zumag traditionell hohen

⁶⁰ Vgl. Jochem 1998.

⁶¹ Vgl. Castles 1998.

Verflechtungsgrad der Entscheidungsprozesse in Bund und Ländern⁶² – mächtige Begrenzungen der Exekutive. Bei unterschiedlichen Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat kommt der Zwang hinzu, Große Koalitionen zwischen Regierung und Opposition zu schmieden, es sei denn, man nähme die Blockade des Entscheidungsprozesses in Kauf⁶³.

Wenn die Regierungsparteien nur im Bundestag die Mehrheit innehaben und im Bundesrat gegnerische Mehrheiten vorfinden, rückt die Oppositionspartei hierzulande faktisch in die Position eines Mitregenten auf. Die Mitregentschaft der Opposition beeinflusst die Staatstätigkeit: Entweder bringt sie eine informelle funktionsfähige Große Koalition zustande oder sie verzögert den Entscheidungsprozess, sofern sie diesen nicht vollständig blockiert. Unter solchen Bedingungen ist weder eine nachhaltige Politikwende progressiver, noch eine Wende marktorientierter Art sonderlich wahrscheinlich, wie zu ihrem Leidwesen die SPD während der sozial-liberalen Koalition (1969-1982) und die Unionsparteien vor allem in der 13. Legislaturperiode (1994-1998) erfahren mußten. Aber auch die innerparteiliche Heterogenität der großen Volksparteien, ihre Ausrichtung als Sozialstaatsparteien und die Abneigung ihrer Führungsgruppen gegen fundamentale Wenden wirken radikalen politischen Kurswechseln entgegen⁶⁴.

Somit sind die Weichen in der Bundesrepublik Deutschland meist gegen drastische Kursänderungen und für moderaten Wandel gestellt. Allerdings führen gemäßigte Kurskorrekturen auf lange Frist zu großen Änderungen der Fahrstrecke. Der Unterschied zum „Big-Bang“-Wandel liegt insoweit im längeren Zeithorizont – und in der höheren Wahrscheinlichkeit, dass der Kurswechsel lange vor dem Ziel durch einen Regierungswechsel rückgängig gemacht wird⁶⁵.

⁶² Scharpf/Reissert/Schnabel 1976.

⁶³ Lehmbruch 2000.

⁶⁴ Jochem 2001; Schmidt 2001a; Siegel 2000; Zohnhöfer 2000.

⁶⁵ Allerdings sind größere Abweichungen von der Kontinuität nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Das zeigt der Parforce-Ritt der deutschen Innen- und Außenpolitik zur Herbeiführung der Deutschen Einheit. Freilich erfordern die Abweichungen von der Regel die Bildung einer Koalition mit den Ländern und faktisch auch mit der größten Oppositionspartei, wie im Falle des Staatsvertrags von 1990 mit der DDR, der die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion der beiden deutschen Staaten begründete, des Einigungsvertrags von 1990, der die staatsrechtliche Einheit Deutschlands besiegelte, sowie die Grundgesetzänderungen, die den Weg zur Privatisierung von Bahn und Post sowie den Pfad zum Euro freimachten.

5. Schlussfolgerung

Ein Hauptergebnis des bislang Dargelegten ist dies: Für die Parteiendifferenzthese spricht erheblich mehr als für die Gegenthese der Politikkonvergenz. Allerdings ist die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen nur eine Einflussgröße unter vielen Bestimmungsfaktoren der Staatstätigkeit. Das ist das zweite Hauptresultat. Drittens variiert die Sichtbarkeit des Parteienunterschieds mit der Zahl und dem Gewicht von institutionellen Begrenzungen der Exekutive und Legislative. Hinzu kommt – viertens – der Einfluss von Vetospielern. Besonders groß ist der Spielraum für Regierungsparteien, denen nur wenige institutionelle Begrenzungen und wenige Vetospieler entgegenstehen. Das ist vor allem in Mehrheitsdemokratien der Fall, also in Demokratien mit geringer institutioneller Fesselung der Legislative und Exekutive. Klein ist der Spielraum für Alleingänge von Regierungsparteien dort, wo mächtige institutionelle Sicherungen gegen die Parlamentsmehrheit und die Regierungsparteien und zahlreiche Vetospieler vorhanden sind, wie in der Schweiz, in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland. Fünftens: Überdies spielt der Vorsprung vor der Opposition eine zentrale Rolle. Haben die Regierungsparteien einen beträchtlichen Stimmen- und Mandatvorsprung vor der Opposition, sind ihre Handlungschancen größer als bei einem knappen Vorsprung. Sechstens ist der Faktor Zeit zu bedenken. Er wirkt zweifach. Besonders groß sind die Handlungschancen einer Regierung kurz nach der Wahl. Nun kann sie den Schwung des Wahlerfolgs und den „honeymoon“ mit ihrer Wählerschaft nutzen und große Kursänderungen einleiten. Längerfristig wirkt die Zeit ebenfalls zugunsten einer amtierenden Regierung, sofern diese nicht in satter Zufriedenheit mit bloßer Ämterpatronage versinkt. Ist eine Partei sehr lange an der Lenkung der Regierungsgeschäfte beteiligt, so kann sie durch langes, beharrliches Bohren dicker Bretter, und zwar in der Sachpolitik ebenso wie in der Personalpolitik, unauslöschliche Spuren in der Staatstätigkeit hinterlassen.

Literatur

Agnoli, Johannes, 1968: „Die Transformation der Demokratie“, in: Johannes Agnoli; Peter Brückner (Hg.): *Die Transformation der Demokratie*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 7-41.

von Arnim, Hans Herbert, 1997: *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*. München: Kindler.

Alvarez, R. Michael; Garret, Geoffrey; Lange, Peter, 1991: „Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance“, *American Political Science Review* 85, Nr. 2: 539-556.

Armingeon, Klaus, 1994: *Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Von Beyme, Klaus, 1984: *Parteien in westlichen Demokratien*. München: Piper Verlag.

Von Beyme, Klaus 2000: *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Budge, Ian/Keman, Hans, 1990: *Parties and Democracies. Coalition Formation and Government Functioning in 20 States*. Oxford: Oxford University Press.

Busch, Andreas, 1995: *Preisstabilitätspolitik. Politik und Inflationsraten im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.

Cameron, David R., 1984: „Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society“, in: John H. Goldthorpe (Hg.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 143-178.

Castles, Francis G., 1998: *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Cheltenham: Edgar Elgar.

Castles, Francis G.; Gerritsen, Rolf; Vowles, John (Hg.), 1996: *The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*. Sydney: Routledge.

Castles, Francis G.; Mair, Peter, 1984: „Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements“, *European Journal of Political Research* 12, Nr. 1: 73-88.

Castles, Francis G.; Marceau, Jane, 1989: „The Transformation in Gender Inequality in Tertiary Education“, *Journal of Public Policy* 9, Nr. 4: 493-507.

Cusack, Thomas R., 1997: „Partisan politics and public finance: Changes in public spending in the industrialized democracies, 1955-1989“, *Public Choice*, 91, Nr. 3: 375-395.

Czada, Roland; Schmidt, Manfred G. (Hg.), 1993: *Verhandlungsdemokratie – Interessenvermittlung – Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Eichenhofer, Eberhard, 1999: *Der Thatcherismus und die Sozialpolitik: Wohlfahrtsstaatlichkeit zu marktwirtschaftlichen Bedingungen*. Baden-Baden: Nomos.

Esping-Andersen, Gøsta, 1985: *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Garrett, Geoffrey, 1999: *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Garrett, Geoffrey; Lange, Peter, 1986: „Performance in a Hostile World: Economic Growth and Capitalist Democracies, 1974-1980“, *World Politics* 38, Nr. 3: 517-545.

Hibbs, Douglas A., Jr., 1977: „Political Parties and Macroeconomic Policy“, *American Political Science Review* 71, Nr. 4: 1467-1487.

Hibbs, Douglas A. Jr., 1987: *The American Political Economy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hibbs, Douglas A., Jr., 1994: „The Partisan Model of Macroeconomic Cycles: More Theory and Evidence for the United States“, *Economics and Politics* 6, Nr. 1: 1-23.

Hicks, A.M.; Swank, D.H., 1992: „Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82“, *American Political Science Review* 86: 658-674.

Hoffmann, Gunter; Perger, Werner A. (Hg.), 1992: *Richard von Weizsäcker im Gespräch*. Frankfurt a.M.: Eichborn.

Huber, Evelyne; Ragin, Charles; Stephens, John D., 1993: „Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State“, *American Journal of Sociology* 99, Nr. 4: 711-749.

Huber, Evelyne; Stephens, John D., 2000: „Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State“, *American Sociological Review* 65, Nr. 2: 323-243.

Huber, John; Inglehart, Ronald, 1995: „Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies“, *Party Politics* 1, Nr. 1: 73-111.

Jochem, Sven, 1998: *Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit. Kontinuität und Wandel der nordischen Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.

Jochem, Sven, 2001: „Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat“, in: Manfred G. Schmidt (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik: Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich, 193-226.

Katz, Richard S. (Hg.), 1987: *Party Governments: European and American Experiences*. Berlin: de Gruyter.

Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-sovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.

Kersbergen, Kees van, 1995: *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.

Kirchheimer, Otto, 1967: Deutschland oder Der Verfall der Opposition, in: Otto Kirchheimer, *Politische Herrschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 58-91.

Kirchheimer, Otto, 1985: „Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“, *Politische Vierteljahresschrift* 6, Nr. 1: 20-41.

Klingemann, Hans-Dieter; Hofferbert, Richard I.; Budge, Ian u.a., 1994: *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, Col.: Westview Press.

Korpi, Walter, 1978: *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*. London: Routledge.

Krouwel, André, 1999: *The Catch-All Party in Western Europe 1945-1990. A study in arrested development*. Vrije Universiteit Amsterdam.

Laver, Michael; Hunt, Ben, 1992: *Policy and Party Competition*. New York, London: Routledge.

Lehmbruch, Gerhard, 1989: „Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse“, in: Thomas Ellwein u.a. (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 3. Baden-Baden: Nomos, 15-45.

Lehmbruch, Gerhard, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* (3. Aufl.). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Leibholz, Gerhard, 1958: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe: C.F. Müller.

Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance on Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.

Lipset, Seymour Martin; Rokkan, Stein, 1997: „Introduction“, in: Seymour Martin Lipset; Stein Rokkan (Hg.): *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*. New York, 1-64.

Luhmann, Niklas, 1988: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas, 2000: *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Merkel, Wolfgang, 1993: *Ende der Sozialdemokratie?* Frankfurt a.M./New York: Campus.

Moon, Jeremy, 1993: *Innovative Leadership in Democracy. Policy Change under Thatcher*. Aldershot: Dartmouth.

Norris, Pippa, 1987: *Politics and Sexual Equality. The Comparative Position of Women in Western Democracies*. Boulder, Col.: Rienner.

Obinger, Herbert, 2001: Die anonyme Sozialpolitik des Marktes. Das Wirtschaftswachstum und seine politisch-institutionellen Grundlagen, in: Manfred G. Schmidt (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich, 161-189.

Organization for Economic Co-operation and Development, 1999: *Economic Outlook* Nr. 65, Paris: OECD.

Pryor, Frederic L., 1968: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. London: Allen & Unwin.

Ronge, Volker; Schmiege, Günter, 1973: *Restriktionen politischer Planung*. Frankfurt a.M.: Athenäum Verlag.

Rosenow, Joachim; Naschold, Frieder, 1994: *Die Regulierung von Altersgrenzen*. Berlin: Sigma.

Sainsbury, Diana (Hg.), 1994: *Gendering Welfare States*. London: Sage Publications.

Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg, Ts.: Athenäum.

Schmidt, Manfred G., 1980: *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Schmidt, Manfred G., 1982: *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Schmidt, Manfred G., 1987: „West Germany: The Policy of the Middle Way“, *Journal of Public Policy* 7, Nr. 2: 139-177.

Schmidt, Manfred G., 1993: *Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern im Industrieländervergleich*. Opladen: Leske + Budrich.

Schmidt, Manfred G., 1996a: „Germany: The Grand Coalition State“, in: Josep M. Colomer (Hg.): *Political Institutions in Europe*. London u.a.: Routledge, 62-98.

Schmidt, Manfred G., 1996b: „Staat und Markt in den demokratischen Industrieländern“, *Spektrum der Wissenschaft*, November 1996: 36-44.

Schmidt, Manfred G., 1996c: „When Parties Differ. A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy“, *European Journal of Political Research* 30, Nr. 2: 155-183.

Schmidt, Manfred G., 1998: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.

Schmidt, Manfred G., 2000a: *Demokratietheorien* (3. Aufl.). Opladen: Leske + Budrich.

Schmidt, Manfred G., 2000b: „Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts“, in: Roland Czada; Hellmut Wollmann (Hg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik*. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. Leviathan-Sonderheft 19, 491-513.

Schmidt, Manfred G., 2001a: *Sozialpolitik im Zeichen von finanzieller Konsolidierung und institutioneller Reform, 1982-1990*. Bremen (unveröff. Manuskript).

Schmidt, Manfred G., 2001b: „Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich“, in: Manfred G. Schmidt (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich, 33-53.

Schmidt, Manfred G.: „The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Vetoplayers on Public Policy“, in: Hans Keman (Hg.): *Comparative Democratic Politics: A Guide to Present Theory and Research*, London: Sage Publications 2001 (i.E.).

Siegel, Nico A. 2000: *Jenseits der Expansion? Konsolidierung und Rückbau der Sozialpolitik: Theorien und Befunde aus vergleichender Perspektive*. Inauguraldissertation. Universität Bremen 2000 (i.M.).

Thomas, John Clayton, 1976: *The Decline of Ideology in Western Parties*. Beverly Hills, London: Sage Publications.

Thomas, John Clayton, 1978: „The Changing Nature of Partisan Divisions in the West: Trends in Domestic Policy Orientation in Ten Party Systems“, in: *European Journal of Political Research* 7, Nr. 3: 397-413.

Thomas, John Clayton, 1980: „Policy Convergence Among Political Parties and Societies in Developed Nations“, *Western Political Quarterly* 23, Nr. 2: 233-246.

Tsebelis, George, 1995: „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parlamentaris, Multi-Cameralism and Mujlti-Partyism“, *British Journal of Political Science* 25: 289-325.

Tsebelis, George, 1999: „Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis“, *American Political Science Review* 93, Nr. 2: 591-608.

Tufte, Edward R., 1978: *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Visser, Jelle; Anton Hemerijck, Anton, 1997: *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Wagschal, Uwe, 1998a: *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.

Wagschal, Uwe, 1998b: „Parties, Party Systems and Policy Effects“, in: Paul Pennings; Jan-Erik Lane (Hg.): *Comparing Party System Change*. London: Routledge, 62-78.

Wagschal, Uwe, 2001: „Deutschlands Steuerstaat und die vier Welten der Besteuerung“, in: Manfred G. Schmidt (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich, 124-160.

Wilensky, Harold T., 1975: *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

Zohnhöfer, Reimut, 2000: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse von Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Beschäftigung und Entstaatlichung, 1982-1998*. Inauguraldissertation. Universität Bremen 2000 (i.M.).