

V. Schluss

10. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

10.1 Zusammenfassung

Politische Entscheidungsträger wollen einerseits wiedergewählt werden und deshalb werden sie versuchen, die Bedürfnisse der wahlentscheidenden Gruppe(n) zu befriedigen. Andererseits haben sie jedoch auch eigene Vorstellungen, eine bestimmte Ideologie, die sie und ihre Gefolgschaft von der politischen Konkurrenz unterscheidet. Diese Ideologie wollen sie ebenso umsetzen. In der modelltheoretischen Debatte der Politischen Ökonomie bzw. des Public Choice wird dieses Zusammenspiel der zwei gegenläufigen Effekte der Stimmenmaximierung und Ideologie abgebildet. Wenn der Effekt der Stimmenmaximierung im Maximierungskalkül der politischen Entscheidungsträger überwiegt, kommt es zu Konvergenz im statischen Sinne. Es gibt keinen Politikunterschied. Dominiert hingegen die ideologische Motivation, so kann die Konvergenzkraft überwunden werden, und es kommt zu Divergenz. Aus Vereinfachungsgründen hilft es, zwischen linken und rechten politischen Entscheidungsträgern, bzw. Parteien und Regierungen zu differenzieren. Bezüglich wirtschaftspolitischer Fragestellungen werden linken und rechten politischen Entscheidungsträgern klare ideologische Standpunkte zugeordnet: Die Staatstätigkeit wird unter linken Regierungen höher als unter rechten sein. Insofern gilt im Sinne der Parteiendifferenzhypothese, dass bei starken Ideologieunterschieden die politischen Entscheidungsträger die Ökonomie im Sinne der Interessen ihrer Gefolgschaft beeinflussen werden. Dies schließt bei einer dynamischen Betrachtung im Zeitverlauf jedoch nicht aus, dass sie unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit kurz vor den Wahlen den Wähler durch expansive Politiken beeinflussen mögen, um ihre Wiederwahl zu sichern. Unter Berücksichtigung des institutionellen Rahmens, in Deutschland beispielsweise der föderativen Strukturen, kann der Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger jedoch zusätzlich durch Vetospieler wie den Bundesrat eingeschränkt sein.

Parteien sind jedoch keine geschlossenen Akteure und ändern sich im Zeitverlauf. Deshalb gilt es, innerparteiliche Willensbildungsprozesse und den Parteienwandel zu berücksichtigen. Die diesbezügliche modelltheoretische Debatte befindet sich zwar noch in ihrer Entstehungsphase, doch kann an-

hand von Erkenntnissen der Politikwissenschaft die Bedeutung des Innenlebens von Parteien und deren Veränderungen aus theoretischer Sicht verdeutlicht werden. Aus dieser Debatte folgt außerdem, dass die Wähler als auch die Mitglieder einzelner Parteien maßgeblich deren Identität bestimmen.

Die SPD und die CDU/CSU haben lange Zeit den großen linken bzw. rechten politischen Block in der Bundesrepublik Deutschland verkörpert. Deren Geschichte und historische Wurzeln zeigen unmittelbar die großen Unterschiede zwischen ihnen auf. Die SPD ist aus der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts hervorgegangen, in der Union haben sich nach dem 2. Weltkrieg Konservative, Liberale und Christlich-Soziale vereint. Auch anhand der Partei- und Wählerstrukturen können Gegensätze zwischen ihnen verdeutlicht werden. Die SPD ist beispielsweise weitaus stärker von Arbeitern geprägt gewesen als die Union, für die die Selbstständigen eine deutlich wichtigere Rolle gespielt haben. Im Zeitverlauf sind diese Differenzen jedoch geringer geworden.

Empirische Analysen zum Test auf Politikunterschiede sollten diesen Annäherungsprozess berücksichtigen. In Anlehnung an die theoretischen Überlegungen wird ein Verfahren zur Konstruktion eines dynamischen Ideologie-Index vorgeschlagen, das explizit auf die Interaktion des stimmenmaximierenden und des Ideologie-Effektes abzielt. Nur bei großen Unterschieden zwischen der politischen Mitte und der jeweiligen Gefolgschaft der einzelnen Parteien ist auch mit Divergenz, also Politikunterschieden zu rechnen. Die Indizes spiegeln wider, dass die Polarisierung zwischen SPD- und Unions-Wählern und auch jeweils zur politischen Mitte in den 1950er und zu Beginn der 1960er Jahre am größten gewesen ist und im Zeitverlauf abgenommen hat. Diese Indizes vereinen das statische Verständnis der Konvergenz im Sinne von Ununterscheidbarkeit sowie die dynamische Betrachtungsweise der Annäherung. Auf diese Weise kann auch für mögliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Koalitionen unter Berücksichtigung der jeweils kleineren Koalitionspartner kontrolliert werden.

Bei der Frage nach Konvergenz in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik ist es außerdem angezeigt, zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Parteien zu differenzieren. Die Ansprüche definieren SPD und Union in ihren Parteiprogrammen. Eine Analyse von Wahl-, Grundsatz- und Aktionsprogrammen zeigt deutliche Unterschiede beider Blöcke auf. Im Einklang mit der Parteiendifferenzhypothese wird gerade in der Finanzpolitik deutlich, dass die SPD eine signifikant größere Staatstätigkeit (höhere Staatsausgaben, Steuern und auch Verschuldung) als die Union einforderte. Die Polarisierung zwi-

schen den Blöcken war vor allem in den 1950er und 1980er Jahren besonders groß. In sozialpolitischen Fragen waren hingegen durchaus größere Gemeinsamkeiten vorhanden.

Ein empirischer Test auf Konvergenz in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik verlangt zunächst, die Parteiendifferenzhypothese für das entsprechende Politikfeld zu konkretisieren. Diesbezüglich helfen sowohl einzelne modelltheoretische Grundlagen, als auch verwandte empirische Literatur weiter. Hieran anknüpfend müssen die konkreten finanz- und sozialpolitischen Instrumente und der politische Handlungsspielraum in Deutschland aufgezeigt werden. In der Finanzpolitik beeinflussen die politischen Entscheidungsträger die Höhe und Verteilung der Staatsausgaben sowie der Steuern und auch die Staatsverschuldung. Nur in der Steuergesetzgebung sind die Bundesregierungen dabei zum großen Teil auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen. Deskriptiv lassen sich in der Tat Unterschiede in der deutschen Finanzpolitik nach dem 2. Weltkrieg aufzeigen. Vor allem die sozial-liberale Koalition dehnte in den 1970er Jahren die Staatstätigkeit aus, während die Bundesregierung unter Helmut Kohl in den 1980er Jahren eine deutlich restriktivere Finanzpolitik betrieb. Durch die deutsche Wiedervereinigung änderten sich die Vorzeichen, und auch die konservativ-liberale Koalition erhöhte das Wachstum der Staatsausgaben, Steuern und Verschuldung.

Von besonderem Interesse ist hingegen, inwieweit sich diese Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten auch mit Hilfe ökonometrischer Modelle nachweisen lassen. Regressionsanalysen im Zeitraum von 1950 bis 2005 zeigen, dass sich jeweils bezüglich des Wachstums der Staatsausgaben, Steuern und Staatsverschuldung im Aggregat keine politischen Effekte finden lassen. Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit der verwandten empirischen Literatur und sind gerade durch die Effekte der deutschen Wiedervereinigung plausibel. Die Analysen der aggregierten Ausgaben und Einnahmen haben jedoch den Nachteil, dass sie den insgesamt kleinen Handlungsspielraum der politischen Entscheidungsträger in der Finanzpolitik nicht gut genug abbilden können. Es können schließlich Politikeffekte bezüglich der Verteilung der Staatsausgaben bei der Analyse des Budgets identifiziert werden, die sich im Aggregat teilweise kompensieren. Das Ergebnis überzeugt, Unterschiede bei der Budgetzusammensetzung zwischen linken und rechten Regierungen zu finden. Linke und konservative Regierungen haben bei einzelnen Budgetpositionen unterschiedliche Prioritäten gesetzt. Plausibel und im Einklang mit den tatsächlichen Politikmaßnahmen sind beispielsweise die statistischen Effekte eines höheren Ausgabenwachstums unter linken Regie-

rungen für „Gesundheit, Sport und Erholung“ und „Wirtschaftsunternehmen (öffentlicher Sektor)“ sowie niedrigere inkrementelle Ausgaben für „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“. Allerdings sind insgesamt nur weniger als zehn Prozent des Gesamtbudgets von politischen Effekten betroffen. Interessant und bedeutsam bei diesen Ergebnissen ist hingegen, dass sie statistisch auch unter Verwendung der verschiedenen dynamischen Ideologie-Indizes gezeigt werden können. Also auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Parteien sich immer ähnlicher geworden sind, was zunächst geringere Politikeffekte implizieren würde, lassen sich entsprechende Unterschiede zeigen. Dies spricht inhaltlich dafür, dass die politischen Entscheidungsträger in den insgesamt zunehmend wenigen Bereichen mit differierenden Auffassungen und auch enger werdenden Handlungsspielräumen ihren traditionellen ideologischen Überzeugungen treu geblieben sind.

Gerade in der Sozialpolitik ist die Frage nach Konvergenz von besonderem Interesse. SPD und Union hatten in der Vergangenheit insgesamt große Gemeinsamkeiten bezüglich ihrer Positionen, werden sich in Zukunft jedoch auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels weiterhin verstärkt mit politischen Lösungsansätzen und Alternativen auseinandersetzen müssen. Sozialpolitik gliedert sich hingegen in verschiedene Bereiche, die es separat zu untersuchen gilt. Für die beiden bedeutenden Bereiche der Renten- und Gesundheitspolitik können in Ergänzung zur deskriptiven Politikanalyse, die erst in den letzten Jahrzehnten gewisse Unterschiede zwischen SPD und Union belegt, jeweils ökonometrische Modelle geschätzt werden. Die Ergebnisse zeigen, dass im Zeitraum von 1957 bis 2005 bzw. 1951 bis 2005 weder das Wachstum der Beitragseinnahmen, Bundeszuschüsse und Rentenausgaben der GRV bzw. Allgemeinen Rentenversicherung noch das Wachstum der GKV-Leistungsausgaben signifikant von politischen Effekten beeinflusst wurde. Vielmehr war deren Entwicklung vor allem von gesamtwirtschaftlichen Indikatoren und demographischen Einflüssen abhängig.

Geteilte Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat sind aus institutioneller Sicht neben der Steuerpolitik auch bezüglich der GKV-Gesetzgebung zu berücksichtigen. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland konnten bis dato jedoch nur konservativ-liberale Bundesregierungen für einige Jahre ohne geteilte Mehrheitsverhältnisse in beiden gesetzgebenden Kammern regieren. Deshalb kann ökonometrisch nicht unter Verwendung expliziter Interaktionsterme zwischen einer Politikvariable und einer Bundesrats-Dummy getestet werden, ob mögliche Politikunterschiede zwischen linken und rechten Regierungen durch geteilte Mehrheitsverhält-

nisse zwischen Bundestag und Bundesrat konterkariert worden sind. Der Einfluss eines „Divided Government“ allein erweist sich über den gesamten Zeitraum von 1950 bis 2005 in den ökonometrischen Modellen als unbedeutend. Deskriptiv lässt sich allerdings die Rolle des Bundesrates als Vetospieler in der Steuer- sowie in der Gesundheitspolitik vor allem in den letzten Jahrzehnten darstellen.

10.2 Schlussfolgerungen

Zusammengenommen waren die Politikunterschiede in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik zwischen SPD- und CDU/CSU-geführten Bundesregierungen gering. Beide deutsche Volksparteien sind sich im Laufe der Zeit immer ähnlicher geworden. Die Unterschiede zwischen den Vorstellungen von Sozialpolitik zwischen SPD und Union sind lange Zeit zu unbedeutend gewesen, um statistisch signifikante Effekte in den ökonometrischen Modellen zu generieren. Die politischen sind nur eine Gruppe bestimmter Einflussfaktoren auf die Finanz- und Sozialpolitik. Nur geringfügige Differenzen der implementierten Politiken können gerade bei einer geringen Beobachtungszahl keinen durchschlagenden Effekt haben. Wenn es entsprechend starke Unterschiede bei den einzelnen Politiken gibt – wie bei der Verteilung der Staatsausgaben bezüglich einzelner Kategorien der Fall – dann lassen sich die Effekte auch ökonometrisch abbilden.

Die deutsche Wiedervereinigung hat ein besonderes Gewicht. Neben den zahlreichen historischen Beschreibungen hat sich deren Einfluss in nahezu jedem statistischen Modell wieder finden lassen. Im Hinblick auf die deutsche Finanz- und Sozialpolitik und die hier zu klärende Frage hat die deutsche Wiedervereinigung maßgeblich dazu beigetragen, dass nicht umfassend geschlussfolgert werden kann, dass CDU/CSU-geführte Bundesregierungen weniger umverteilt haben als SPD-geführte Bundesregierungen. Die CDU/CSU hat vor allem ihre Präferenzen für eine restriktive Finanzpolitik ihren politischen Vorstellungen zugunsten der deutschen Einheit und auch europäischen Integration untergeordnet.

Wenn keine Politikunterschiede in einem Politikfeld nachgewiesen werden können, dann folgt aus der unmittelbaren Umsetzung der modelltheoretischen Literatur um Konvergenz und Divergenz, dass der Effekt der Stimmenmaximierung stark den Ideologieeffekt im Entscheidungskalkül des politischen Entscheidungsträgers dominiert. Es wird in der politischen Praxis in Deutschland immer offenkundiger, dass parteipolitische Überzeugungen mehr und mehr ins Hintertreffen geraten. Politisches Handeln wird maßgeb-

lich durch den Wiederwahlgedanken geprägt. So mögen die politischen Entscheidungsträger beider Volksparteien in Deutschland glauben, dass ihnen die Wiederwahl am besten durch eine profillose, wenig polarisierte und auf die Interessen des Medianwählers abzielende Politik gelänge. Aus Sicht des politischen Entscheidungsträgers mag dies äußerst kurzfristig gedacht sein, denn es impliziert, dass die Wähler eine prinzipientreue Politik nicht honorieren.

Die wenigen nachgewiesenen Politikunterschiede drücken jedoch aus, dass auch im bestehenden System deutlichere Politikunterschiede zwischen linken und rechten Regierungen entwickelt werden können. Die in den Regierungen vertretenden Parteien müssen es nur wollen, mittragen und die Minister und den Regierungschef antreiben. Den Wählern kommt die Aufgabe zu, den entsprechenden Kurs zu stützen und dies den Regierenden zu vermitteln. Konvergenz entsteht auch maßgeblich durch die Sorge des politischen Entscheidungsträgers, vom Wähler durch Abwahl bestraft zu werden, wenn er die Politik implementiert, für die er ursprünglich gewählt worden ist.

Aus den erzielten Ergebnissen folgt als Handlungsempfehlung, den politischen Wettbewerb in Deutschland vornehmlich zwischen den beiden Volksparteien zu verschärfen. Menschen unterscheiden sich. Dies sollte sich in der Tat über die politischen Parteien widerspiegeln, die den Wählern wirkliche Alternativen anbieten müssen. Auf die vereinfachende Links-Rechts-Dimension der Modelltheorie bezogen bedeutet dies, dass die SPD wie in der Vergangenheit die Interessen der politisch linken Wählerschaft möglichst umfassend zu bedienen suchen und die Union stärker die Interessen des politisch rechten Wählerspektrums zu erfassen suchen sollte. Darüber hinaus müssen die damit verbundenen programmatischen Unterschiede auch in der politischen Realität durchgesetzt werden. Ein mögliches Gegenargument, dass Ununterscheidbarkeit der Politiken durchaus mit einer lebendigen Demokratie in Einklang stehen kann, weil nach heftigen Debatten zwischen den politischen Entscheidungsträgern der bestmögliche auf die politische Mitte abzielende Kompromiss gefunden worden ist, greift zu kurz. Diese Kompromissfindung verhindert wirkliche politische Alternativen und vor allem Reformen. Gemessen an der Vielfalt der Individuen sollte der politische Prozess anders als der Wettbewerb in einem Gütermarkt funktionieren, in dem mehrere Spieler ihr Produkt anbieten, um die Gunst der Konsumenten zu buhlen, und im Ergebnis alle nahezu mit dem gleichen Produkt aufwarten.

Der Annäherungsprozess zwischen SPD und Union führt zur Bildung vermeintlicher Alternativen an den Rändern des Parteienspektrums. Dies wiederum vergrößert jedoch gerade nicht den Entscheidungsspielraum. Im Gegenteil, zunehmender Zuspruch für kleine radikale Parteien führt zu weiterer Erstarrung durch Koalitionen mit nicht mehr zwei, sondern drei oder sogar mehr Parteien. Mit der Anzahl der Entscheidungsträger steigen schließlich auch die Entscheidungskosten. Nur zwei große sich deutlich voneinander unterscheidende Volksparteien, die entweder allein oder mit je einem kleineren Partner eine stabile Regierung bilden können, sichern wirklichen Wettbewerb und darüber hinaus politische Stabilität in Deutschland.