

Lea Fricke* und Niklas Potrafke

Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen: Empirische Evidenz für Industrieländer

Minderheitsregierungen könnten den Steuerzahler teuer zu stehen kommen, heißt es oft. Schließlich fehlt den Minderheitsregierungen eine Mehrheit im Parlament und Kompromisse, die für jede Gesetzesvorlage mit anderen Parteien einzugehen sind, kosten oftmals Geld. Eine neue Studie für 23 OECD-Länder im Zeitraum 1960–2015 liefert keine Evidenz dafür, dass Minderheitsregierungen höhere Staatsausgaben und Haushaltsdefizite als Mehrheitsregierungen hatten.

Als im November 2017 die Verhandlungen um die erste Jamaika-Koalition im Bund gescheitert waren, stand eine Minderheitsregierung als weitere Option zur Debatte. Eine Minderheitsregierung gab es im Bund noch nie, und die Ungewissheit vor dem, was Deutschland unter einer Minderheitsregierung erwartet hätte, trug dazu bei, dass sie letztlich nicht zustande kam. Skeptiker gegenüber einer Minderheitsregierung räumten beispielsweise ein, dass eine Minderheitsregierung teuer werden würde.¹ Immer neue Kompromisse würden die Staatsausgaben in die Höhe treiben. Womöglich müssten die teuren Kompromisse gar über neue Schulden finanziert werden.

In Großbritannien resultierte die letzte Parlamentswahl im Jahr 2017 dagegen in einer Minderheitsregierung. Die damals regierenden Konservativen verloren ihre Mehrheit im Unterhaus des Parlaments und formten letztendlich eine Minderheitsregierung mit Hilfe einer Unterstützungsvereinbarung mit der Democratic Unionist Partei (DUP). Die Unterstützung der DUP mussten sich die Konservativen teuer erkaufen.²

In einigen europäischen Nachbarländern, insbesondere in Skandinavien, gehören Minderheitsregierungen zum

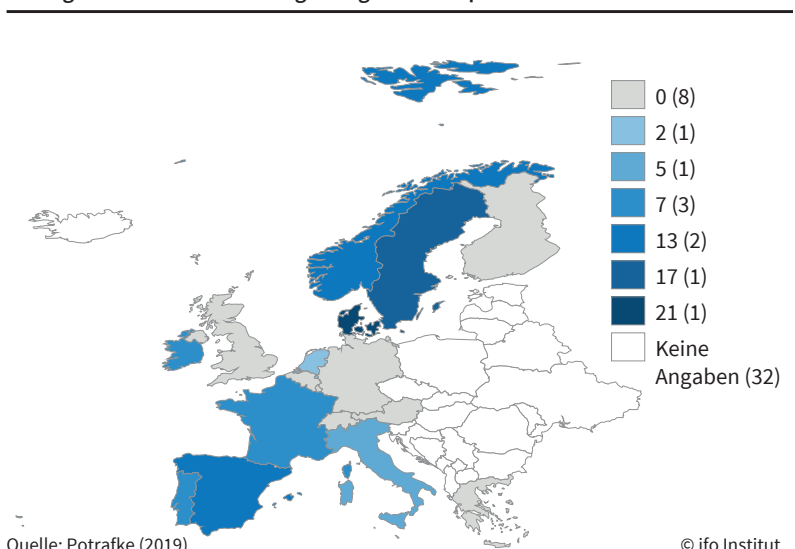
politischen Alltagsgeschäft (vgl. Abb. 1). In diesen Ländern ist es auch üblich, dass Minderheitsregierungen Vereinbarungen mit Parteien aus der Opposition schließen und letztendlich mit Unterstützung dieser Parteien regieren (vgl. Abb. 2). Minderheitsregierungen mit Unterstützung von Oppositionsparteien müssen im Gegensatz zu herkömmlichen Minderheitsregierungen nicht ständig politische Mehrheiten im Parlament suchen. Sie können dagegen vielmehr ähnlich wie eine Mehrheitsregierung regieren.

In einer neuen Studie sind die Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen in Industrieländern untersucht worden (Potrafke 2019).

THEORETISCHER HINTERGRUND

Im Vergleich zu Mehrheitsregierungen weisen Minderheitsregierungen oftmals eine geringere politische

Abb. 1
Häufigkeit von Minderheitsregierungen in Europa



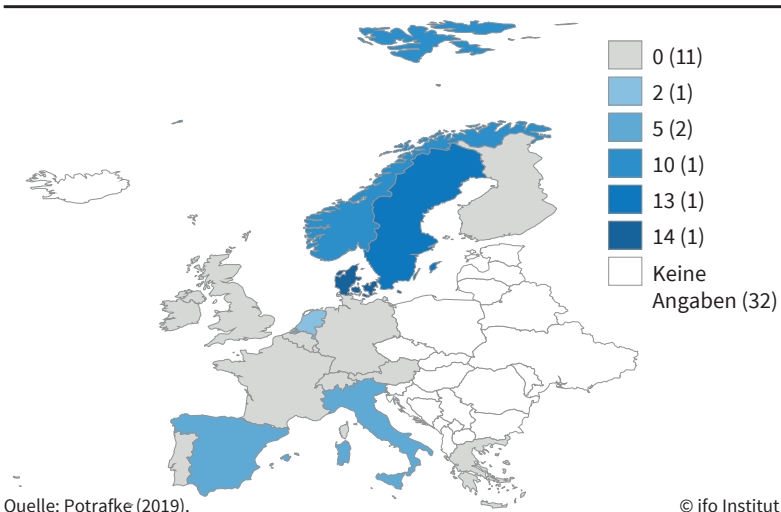
* Lea Fricke war von Mai bis Juli 2019 Praktikantin im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

¹ Zu Minderheitsregierungen in Nordrhein-Westfalen vgl. z.B. Ganghof et al. (2019).

² Vgl. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/tory-dup-deal-1-billion-northern-ireland-funding-down-payment-uk-treasury-chief-nick-macpherson-a7811506.html>, 28. Juni 2017, aufgerufen am 24. Juni 2019.

Abb. 2

Häufigkeit von Minderheitsregierungen mit Unterstützung von Oppositionsparteien in Europa



Stabilität sowie Beständigkeit auf (vgl. Warwick 1979; Liphart 1984 und Saalfeld 2013). Im Gegensatz zu Mehrheitsregierungen haben Minderheitsregierungen keine Mehrheit im Parlament und müssen folglich für das Verabschieden von Gesetzen Mehrheiten im Parlament erst organisieren und hierfür Kompromisse mit der Opposition eingehen. Dieser Stimmentausch zwischen Minderheitsregierungen und Oppositionsparteien kann Staatsausgaben und Defizite in die Höhe treiben. Zudem muss jede Partei bezüglich ihrer individuellen Standpunkte zufriedengestellt werden. Dies kann sich ebenfalls in einem Anstieg öffentlicher Ausgaben widerspiegeln. Höhere öffentliche Ausgaben könnten durch Steuererhöhungen gegenfinanziert werden. Allerdings werden insbesondere wiederwahlorientierte Politiker von Steuererhöhungen Abstand nehmen. Wiederwahlmotive von Politikern dürften die Staatsausgaben und Defizite unter Minderheitsregierungen weiter erhöhen.

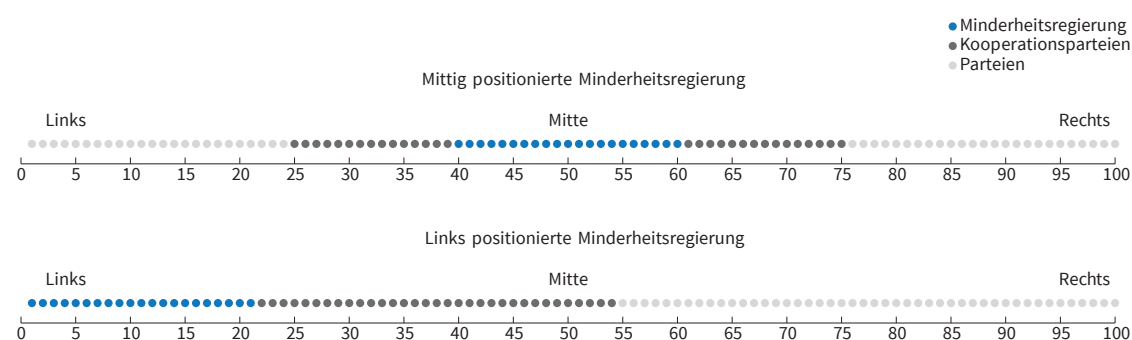
Betrachtet man eine Minderheitsregierung, die aus nur einer einzigen großen Partei mit mittlerer Position im politischen Spektrum besteht, sollten sich

nen einer Partei am Rand des politischen Spektrums: Die mittig positionierte Partei hat mehr Möglichkeiten zur Zusammenarbeit als eine Partei am Rand des politischen Spektrums. Abbildung 3 vergleicht eine Minderheitsregierung mit mittlerer Position mit einer Minderheitsregierung am linken Rand des politischen Spektrums. Eine in der Mitte angesiedelte Minderheitsregierung kann zum Erreichen einer Mehrheit im Parlament Vereinbarungen mit Parteien rechts und links des eigenen politischen Standpunktes abschließen. Dagegen kann eine weit am linken Rand positionierte Partei für Mehrheiten nur rechts von sich Partner finden. Im Vergleich zu einer mittig positionierten Minderheitsregierung muss sich somit eine Minderheitsregierung mit polarisierten Standpunkten weiter von den eigenen Idealvorstellungen wegbewegen, um Mehrheiten zu finden.

Abbildung 4 veranschaulicht den Unterschied zwischen einer Minderheitsregierung, die von einer großen Partei gebildet wird, und einer Minderheitsregierung, die aus mehreren kleinen Parteien besteht. Minderheitsregierungen, die aus einer einzigen gro-

Abb. 3

Parteipositionen im politischen Spektrum

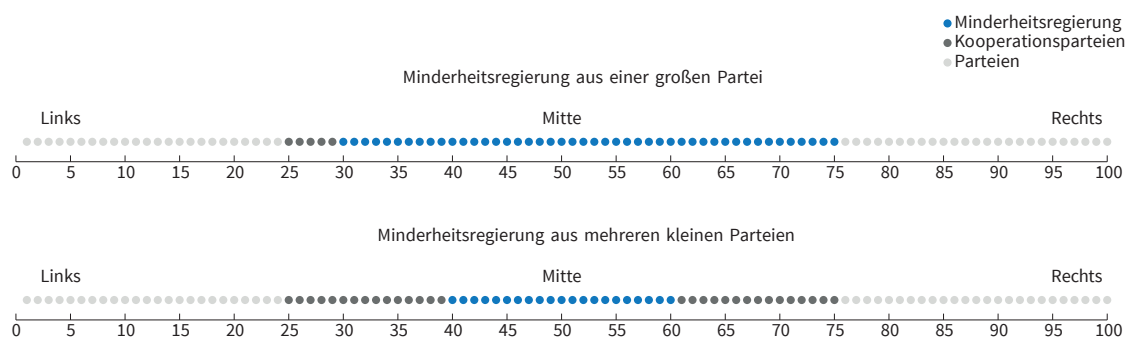


Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 4

Größe der Partei im politischen Spektrum



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

ßen Partei bestehen, müssen zum Erreichen einer Mehrheit für das Verabschieden von Gesetzen mit nur wenigen Parteien aus der Opposition kooperieren. Folglich muss sie sich beim Eingehen von Kompromissen nicht weit von ihren Idealvorstellungen wegbewegen. Eine Minderheitsregierung aus mehreren kleinen Parteien muss dagegen mit vielen Parteien kooperieren, um eine Mehrheit im Parlament zu erreichen, und sich daher von ihren Idealvorstellungen weiter entfernen. Eine große Partei profitiert somit beim Finden von Mehrheiten von einer einfacheren Interessenskoordination zwischen Regierung und Opposition.

Die Verhandlungsstärke einer großen, mittig positionierten Minderheitsregierung ist somit ausgeprägt. Eine solche Minderheitsregierung muss nur kleine Kompromisse eingehen, weshalb sich das Ausmaß öffentlicher Ausgaben bzw. Defizite nicht von einer Mehrheitsregierung unterscheiden sollten.

Andererseits können öffentliche Ausgaben und Defizite unter Minderheitsregierungen auch geringer ausfallen als unter Mehrheitsregierungen. Minderheitsregierungen können ihre Kooperationspartner aus einer Vielzahl an Parteien passgenau aussuchen. Beim Verabschieden von Gesetzen werden die Minderheitsregierungen von Parteien unterstützt, deren Idealvorstellungen mit dem Gesetzesentwurf übereinstimmen. Folglich müssen Minderheitsregierungen keine teuren Kompromisse eingehen, um Unterstützung aus der Opposition zu erhalten.

Minderheitsregierungen können auch Vereinbarungen mit Parteien aus der Opposition abschließen. Mit deren Unterstützung können sie ähnlich wie eine Mehrheitsregierung agieren. Bale und Bergman (2006) bezeichnen diese Regierungsform als *Contract Parliamentarism*. In Europa ist der *Contract Parliamentarism* vor allem in skandinavischen Ländern üblich (vgl. Abb. 2). In Schweden regierten von 1995–2006 und von 2011–2016 jeweils Minderheitsregierungen. Sie wurden im Zeitraum von 1995–2006 und im Jahr 2015 von Oppositionsparteien formell unterstützt. Minderheitsregierungen mit Unterstützung aus der Opposition regieren eher wie Mehrheitsregierungen als eine klassische Minderheits-

regierung. Minderheitsregierungen ohne Unterstützung aus der Opposition sollten somit höhere öffentliche Ausgaben bzw. ein höheres öffentliches Defizit haben als Minderheitsregierungen mit formeller Unterstützung aus der Opposition.

Vorhersagen, wie sich Minderheitsregierungen auf öffentliche Ausgaben und Defizite auswirken, sind nicht eindeutig. Minderheitsregierungen könnten den Staatskonsum in die Höhe treiben. Es ist aber ebenso denkbar, dass Minderheitsregierungen keinen Effekt auf den Staatskonsum haben oder der Staatskonsum sogar geringer ausfällt als unter einer Mehrheitsregierung. Die bisherige empirische Evidenz hat ebenfalls unterschiedliche Ergebnisse: Ältere Studien zeigen, dass Minderheitsregierungen den Staatskonsum erhöhen. Neuere Studien finden dagegen keinen Effekt von Minderheitsregierungen auf den Staatskonsum (vgl. Tab. 2 für eine Übersicht der empirischen Evidenz).

DATEN

Für die empirische Analyse werden Staatsdefizite und die Veränderung der Staatsausgaben jeweils als Anteil am BIP für die Zentralregierung und den Gesamtstaat verwendet (vgl. Potrafke 2019).³ Die Verwendung von Daten auf Zentralregierungs- sowie auf Gesamtstaatsebene sind aus zwei Gründen sinnvoll: Zum einem beeinflussen politische Eigenschaften (z.B. Ideologien von Regierungen oder Minderheitsregierungen) die Ergebnisse des Gesamtstaats. Zum anderem beinhalten Daten auf Ebene des Gesamtstaats auch Daten von subnationalen Regierungen (z.B. Länder- und Gemeinderegierungen), auf die nationale Regierungen keinen Einfluss haben. Die Stichprobe umfasst 23 OECD Länder über einen Zeitraum von 1960 bis 2015.

Tabelle 1 stellt die prozentualen Anteile der Defizite und der Veränderung der Staatsausgaben am

³ Als Daten für Budget Defizite und öffentliche Ausgaben wird der Datensatz »National Accounts« der OECD (2018) verwendet. Daten über Minderheitsregierungen stammen von Armingeon et al. (2017). Der Datensatz erfasst den Zeitraum von 1960–2015.

Tab. 1

Prozentualer Anteil des Defizites und der Veränderung der Staatsausgaben am BIP

	Insgesamt	Minderheitsregierungen	Mehrheitsregierungen
Defizit (in % des BIP)			
Zentralregierung	1,91	- 0,24	2,45
Gesamtstaat	1,98	0,11	2,43
Veränderung der Staatsausgaben			
Zentralregierung	- 0,10	- 0,32	- 0,04
Gesamtstaat	- 0,001	- 0,24	0,06

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

BIP für die gesamte Stichprobe sowie unter Minderheits- bzw. Mehrheitsregierungen dar. Der prozentuale Anteil des Defizits am BIP betrug für die Zentralregierung und den Gesamtstaat in der gesamten Stichprobe 1,91% bzw. 1,98%. Unter Minderheitsregierungen betrug der Anteil des Defizits - 0,24% bzw. 0,11% und unter Mehrheitsregierungen 2,45% bzw. 2,43%. Die Unterschiede zwischen Minderheits- und Mehrheitsregierungen im Defizit sind auf 1% für den Gesamtstaat und die Zentralregierungen statistisch signifikant. Defizite waren im Durchschnitt also unter Minderheitsregierungen geringer als unter Mehrheitsregierungen. Im Gegensatz dazu deuten die Ergebnisse dieser nicht konditionierten Korrelation auf keine signifikanten Unterschiede zwischen Min-

der- und Mehrheitsregierungen bei den Veränderungen der Staatsausgaben hin. Diese nicht konditionierten Korrelationen basieren jedoch lediglich auf einfachen Mittelwertvergleichen und berücksichtigen keine systematischen Unterschiede über die Zeit und zwischen Ländern.

Mit Hilfe eines ökonomischen Modells werden systematische Unterschiede zwischen den Ländern und über die Zeit berücksichtigt. Ebenso wird für ökonomische Rahmenbedingungen wie Arbeitslosigkeit und politisch-ökonomische Aspekte wie die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen (vgl. z.B. Potrafke 2017; 2018) oder Wahlzyklen kontrolliert.

ERGEBNISSE

Im Wesentlichen zeigen die Ergebnisse des empirischen Modells, dass sich der Umfang des Staatskonsums zwischen Minderheits- und Mehrheitsregierungen im Mittel nicht unterscheidet.

Im Gegensatz zum Ergebnis der nicht konditionierten Korrelationen ist der Einfluss von Minder-

heitsregierungen auf Staatsdefizite und Staatsausgaben statistisch nicht signifikant. Dies legt nahe, dass sich Minderheitsregierungen im Mittel weder in Staatsdefiziten noch in Staatsausgaben systematisch von Mehrheitsregierungen unterscheiden.

Die Ergebnisse des empirischen Modells stimmen mit den Ergebnissen vorheriger Studien überein: Haan und Sturm (1994; 1997) sowie Haan, Sturm und Beekhuis (1999) finden ebenfalls keinen signifikanten Effekt von Minderheitsregierungen auf Staatsdefizite bzw. -ausgaben (vgl. Tab. 2).

57% der Minderheitsregierungen aus der Stichprobe (67 von 117 Land-Jahr-Beobachtungen) haben mit Unterstützung von Oppositionsparteien regiert. Durch die Differenzierung zwischen Minderheitsregierungen mit und ohne Unterstützung von Oppositionsparteien im empirischen Modell kann herausgefunden werden, ob sich

Tab. 2

Ausgewählte frühere Studie zu Fiskalpolitiken von Minderheitsregierungen

Auswirkung auf	Effekt der Minderheitsregierung	Zeitperiode	# Länder
Roubini und Sachs (1989a)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	+/0	1960–1985	14
Roubini und Sachs (1989b)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	+	1960–1985	14
Edin und Ohlsson (1991)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	+	1960–1985	14
Haan und Sturm (1994)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	0	1981–1989	12 (EU-Länder)
Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP (Veränderungen)	0	1981–1989	12 (EU-Länder)
Haan und Sturm (1997)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Veränderungen), Gesamtstaat	0	1981–1992	21
Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP (Veränderungen), Gesamtstaat	0	1981–1992	21
Haan, Sturm und Beekhuis (1999)			
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Wachstumsrate), Gesamtstaat	0	1979–1995	20
Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP (Wachstumsrate), Gesamtstaat	0	1979–1995	19

»+« = positiver Effekt; »-« = negativer Effekt; »0« = kein signifikanter Effekt; »+/0« = positiver Effekt in einigen Spezifikationen, kein signifikanter Effekt in anderen Spezifikationen.

Für eine detaillierte Übersicht der empirischen Evidenz vgl. Potrafke (2019).

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

die Unterstützung von Oppositionsparteien auf den Staatskonsum auswirkt. Da Minderheitsregierungen mit Unterstützung ähnlich wie eine Mehrheitsregierung regieren können, sollten diese im Mittel einen geringen Staatskonsum ausweisen. Die Ergebnisse der empirischen Schätzung bestätigen die theoretische Vermutung nicht: Minderheitsregierungen ohne Unterstützung aus der Opposition haben im Mittel weder höhere Staatsdefizite noch höhere Staatsausgaben.

Minderheits- und Mehrheitsregierungen haben in OECD-Ländern somit einen ähnlichen Umfang des Staatskonsums. Die Unterstützung von Minderheitsregierungen durch Abkommen mit Oppositionsparteien hat ebenfalls keine Auswirkung auf den Staatskonsum.

SCHLUSS

Die Parteiensysteme befinden sich in vielen Industrieländern im Wandel. Infolge zunehmender Konvergenz in den Politiken etablierter Parteien haben sich an den Rändern der Parteienspektren Räume für neue, teilweise radikale Parteien aufgetan. Die neuen Parteien erschüttern die Parteiensysteme. Die Sitze in den Parlamenten verteilen sich auf mehrere Fraktionen als früher und Einparteienregierungen und Koalitionen aus zwei der etablierten Parteien werden unwahrscheinlicher. Mit den Parteien an den Rändern wollen gegenwärtig (noch?) kaum etablierte Parteien koalieren. Minderheitsregierungen scheint eine bislang ungeahnte Aufmerksamkeit zuteil zu werden.

Befürchtungen, dass Minderheitsregierungen aufgrund von womöglich teurer Kompromisse Staatsausgaben und Haushaltsdefizite erhöhen, werden anhand neuer empirischer Evidenz für Industrieländer nicht bestätigt. Minderheitsregierungen könnten auch in Ländern wie Deutschland, die bislang nur auf Landesebene Erfahrung mit Minderheitsregierungen haben, eine gute Alternative zu bisherigen Regierungskoalitionen sein.

LITERATUR

- Armingeon, K., V. Wenger, F. Wiedemeier, C. Isler, L. Knöpfel, D. Weisstanner und S. Engler (2017), *Comparative Political Dataset 1960–2015*. Institute of Political Science, Universität Bern. Bern.
- Bale, T. und T. Bergman (2006), »Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand«, *Government and Opposition* 41(3), 422–449.
- Crombez, C. (1996), »Minority governments, minimal winning coalitions and surplus majorities in parliamentary systems«, *European Journal of Political Research* 29(1), 1–29.
- Edin, P.-A. und H. Ohlsson (1991), »Political determinants of budget deficits. Coalition effects versus minority effects«, *European Economic Review* 35(8), 1597–1603.
- Ganghof, St., S. Eppner, C. Stecker, K. Heefß und St. Schukraft (2019), »Do Minority Cabinets Govern More Flexibly and Inclusively? Evidence from Germany«, *German Politics*, online, 3. Juli, verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2019.1635120?scroll=top&needAccess=true>.
- Haan, J. de und J.-E. Sturm (1994), »Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community«, *Public Choice* 80(1), 157–172.
- Haan, J. de und J.-E. Sturm (1997), »Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures. A reinvestigation«, *European Journal of Political Economy* 13(4), 739–750.
- Haan, J. de, J.-E. Sturm und G. Beekhuis (1999), »The Weak Government Thesis. Some New Evidence«, *Public Choice* 101(3), 163–176.
- Lipjhart, A. (1984), »Measures of Cabinet Durability«, *Comparative Political Studies* 17, 265–279.
- OECD (2018), *General Government Accounts data*. OECD Publishing, Paris.
- Porafke, N. (2017), »Partisan politics. The empirical evidence from OECD panel studies«, *Journal of Comparative Economics* 45(4), 712–750.
- Potrafke, N. (2018), »Government ideology and economic policy-making in the United States – a survey«, *Public Choice* 174(1), 145–207.
- Potrafke, N. (2019), »Fiscal Performance of Minority Governments: New Empirical Evidence for OECD Countries«, *Party Politics*, Im Erscheinen.
- Roubini, N. und J. Sachs (1989a), »Government spending and budget deficits in the industrial countries«, *Economic Policy* 4(8), 99–132.
- Roubini, N. und J. D. Sachs (1989b), »Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies«, *European Economic Review* 33(5), 903–933.
- Saalfeld, Th. (2013), »Economic Performance, Political Institutions and Cabinet Durability in 28 European Parliamentary Democracies, 1945–2011«, in: W. C. Müller und H. M. Narud (Hrsg.). *Party Governance and Party Democracy*, Springer, New York, 51–79.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto players. How political institutions work*: rinceton University Press, Princeton.
- Warwick, P. (1979), »The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies«, *Comparative Political Studies* 11(4), 465–498.