

Review: Von Fug und Unfug institutioneller Erklärungen

Reviewed Work(s): Wo schnappt die Politikverflechtungsfalle eigentlich zu? [illegible text]
by Josef Schmid and F. W. Scharpf

Review by: Fritz W. Scharpf

Source: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 29, No. 2 (Juni 1988), pp. 271-275

Published by: Springer

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/24197689>

Accessed: 15-06-2020 10:25 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Springer is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Politische Vierteljahresschrift*

FORUM

Von Fug und Unfug institutioneller Erklärungen

Replik zu Josef Schmid: Wo schnappt die Politikverflechtungsfalle eigentlich zu? Kritische Anmerkungen zu einer These von F. W. Scharpf, in: Politische Vierteljahresschrift 28, 1987, 446–452.

Fritz W. Scharpf

Josef Schmid meint, die Theorie der „Politikverflechtung“ empirisch widerlegt zu haben, weil in den Jahren zwischen 1973 und 1984 „förderative Staaten zwar ein etwas geringeres Wirtschaftswachstum, andererseits jedoch eine leicht niedrigere Arbeitslosigkeit und deutlich weniger Inflation verzeichnen“ als unitarische Staaten, und weil die stärker verflochtenen kontinentalen Förderalismen bei Anwendung eines (aus Inflation, Arbeitslosigkeit und Wachstumsraten aggregierten) *miserery index* sogar noch besser abschneiden als die angelsächsischen Bundesstaaten¹. Diese Art der Argumentation scheint mir im Ansatz verfehlt.

(1) Zum bleibenden Gewinn meiner juristischen Ausbildung rechne ich eine eherne methodische Regel, die auch von den Sozialwissenschaften nur zu ihrem Nachteil vernachlässigt wird – die Regel nämlich, daß vor der Beweiserhebung eine Schlüssigkeitsprüfung zu stehen habe. In ihr geht es um die Frage, ob die aufgestellten Tatsachenbehauptungen (unterstellt, sie seien zutreffend) rechtlich überhaupt geeignet wären, den im Streit stehenden Anspruch zu begründen bzw. zu entkräften. Auf die empirische Überprüfung sozialwissenschaftlicher Theorien übertragen bedeutet dies, daß am Anfang eine Rekonstruktion der Ableitung stehen muß, die den als Test gewählten Sachverhalt mit dem zu prüfenden theoretischen Modell verknüpfen könnte. Wenn diese Verknüpfung fehlt, kann der Test nichts für oder gegen die Theorie beweisen. Schmid's Kritik scheitert schon an der Schlüssigkeitsprüfung.

(a) Die Theorie der Politikverflechtung enthält Aussagen über den hohen Konsensbedarf und dementsprechend über die relativ geringe Handlungsfähigkeit von vertikal *verflochtenen* Entscheidungssystemen. Sie ist also (und meine Betonung des Gegensatzes zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Föderalismusmodell hatte dies verdeutlicht) gerade *nicht* eine Theorie lediglich *fragmentierter* Entscheidungssysteme und somit auch nicht eine generelle Theorie des Förderalismus. Aussagen über einen *generellen* Leistungsunterschied zwischen föderalistischen und unitarischen Staaten, wie sie Schmid mit dem Verweis auf seine Tabelle 1 falsifizieren will, lassen sich aus der Theorie der Politikverflechtung also von vornherein nicht ableiten. Ins Juristische zurückübersetzt: Ein nicht erhobener Anspruch kann auch nicht abgewiesen werden.

(b) Diesem Einwand scheint Schmid mit seinem Hilfsargument Rechnung zu tragen, das sich auf die „kontinentalen Föderalisten“ beschränkt, die „wegen ihrer höheren Verflechtung deutlich schlechter abschneiden“ müßten als die angelsächsischen. Aber selbst wenn man einmal davon absieht, daß Österreich mit seinem eindeutigen Übergewicht des Bundes dem deutschen Modell der Politikverflechtung kaum entspricht, fehlt es noch immer an einem schlüssigen theoretischen Zusammenhang.

Warum eigentlich sollte man erwarten, daß stärker verflochtene föderative Systeme ökonomisch schlechter abschneiden müssen? Die Theorie begründet zunächst ja nur ihre verhältnismäßig geringe Handlungsfähigkeit in Bereichen, für die Bund und Länder gemeinsam zuständig sind oder in denen ein Handeln des Bundes von der Zustimmung der Länder abhängt. Wenn man also der heute weit verbreiteten Meinung wäre, daß Staatsinterventionen in der Wirtschaft eher schädlich als nützlich sind, dann müßte man in den weniger handlungsfähigen politischen Systemen gerade bessere ökonomische Ergebnisse erwarten. Aber auch wenn man für das vergangene Jahrzehnt wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf unterstellt, darf man nicht ohne weiteres davon ausgehen, daß alle ökonomisch bedeutsamen Politiken gerade auf die föderale Handlungskapazität angewiesen waren. Manche fielen bei uns in erster Linie in die Zuständigkeit der Sozialpartner, andere in die der eher korporatistisch verfaßten Arbeitsmarktpolitik und wieder andere in die der autonomen Bundesbank. Sie standen also unter jeweils anderen institutionellen Bedingungen, deren Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Politik nicht mit denen der föderalistischen Politikverflechtung gleichgesetzt werden können. Deren möglicher Beitrag zur Entwicklung von Wachstum, Inflation und Arbeitslosigkeit erfordert vielmehr eine differenzierte Analyse, die nicht durch globale Unterstellungen ersetzt werden kann.

(2) Wenn man dennoch stark vereinfacht, könnte man etwa von folgenden Annahmen ausgehen: Ob und wie das Wirtschaftswachstum von der staatlichen Politik beeinflußt werden kann, ist in der ökonomischen Theorie umstritten. Die Monetaristen verneinen es: die Angebotstheoretiker betonen die Bedeutung der Lohnkosten; und die Keynesianer schreiben der staatlichen Geld- und Fiskalpolitik eine wesentliche Rolle zu. Ähnlich werden für die Inflation sowohl die Lohnpolitik als auch die Geld- und Finanzpolitik verantwortlich gemacht. Die Arbeitslosigkeit schließlich wird durch eine Vielzahl staatlicher und sozialpartnerschaftlicher Politiken beeinflußt, die sowohl auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes (Gastarbeiterpolitik, Arbeitszeitverkürzung, Frühverrentung, Fortbildung und Umschulung) als auch auf der Nachfrageseite (Löhne, Lohnkostenzuschüsse, Arbeitsbeschaffung, Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen, Investitionsprogramme, Steuersenkungen) ansetzen können. Der Indikator Arbeitslosigkeit kann also nicht einem einzigen Politikfeld zugeschrieben werden und eignet sich wegen seiner Komplexität besonders wenig als Test für einfache Kausalhypothesen.

Jedes dieser Politikfelder ist durch institutionelle Strukturen geprägt – aber nicht notwendigerweise gerade durch die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern. Für die Lohnpolitik beispielweise ist die Struktur der Gewerkschaftsorganisation ausschlaggebend und vielleicht auch die Existenz korporatistischer Verhandlungssysteme

unter Einschluß des Staates. Für die Geldpolitik kommt es vor allem auf die Autonomie der Nationalbank an, die allenfalls indirekt (worauf Schmid hinweist) durch föderalistische (aber nicht notwendigerweise verflochtene) Strukturen begünstigt wird. Die auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gerichteten Strategien wiederum erwachsen aus einer Gemengelage von sozialpartnerschaftlichen, korporatistischen und föderalen Institutionen, deren Logiken sich oft überkreuzen und kaum je säuberlich voneinander scheiden lassen.

Bleibt also die staatliche Fiskalpolitik, deren Zusammenhang mit den institutionellen Strukturen einer föderativen Finanzverfassung in der Tat plausibel erscheint. Expansiv eingesetzt müßte sie – *ceteris paribus* – höhere Inflationsraten und (jedenfalls nach Meinung der Keynesianer) höheres Wachstum zur Folge haben. Wenn also, wie von Schmid belegt, die föderal verfaßten Staaten in den Krisenjahren ein geringeres Wirtschaftswachstum und niedrigere Inflationsraten aufzuweisen hatten, dann kann dies möglicherweise auf ungünstigere institutionelle Voraussetzungen für ein keynesianisches Deficit Spending zurückgeführt werden. Für einen solchen Zusammenhang gibt es in der Tat einige gute Argumente, die freilich nicht unmittelbar an die Theorie der Politikverflechtung anknüpfen, sondern aus der Logik föderal fragmentierter Finanzhoheiten abgeleitet sind (die bei uns 1969 durch Verflechtung der Finanzverfassung hatte überwunden werden sollen, aber nicht überwunden wurde).

(3) Der Zusammenhang kann etwa wie folgt begründet werden: Deficit Spending zum Zweck der Wirtschaftssteuerung ist überall die primäre Aufgabe des Zentralstaats. Während aber die ökonomische Wirksamkeit von der Relation des Defizits zum *Brutto-sozialprodukt* abhängt, wachsen die politischen und haushaltswirtschaftlichen Schwierigkeiten mit der Relation des Defizits zum *Haushaltsvolumen des Zentralstaats*. Als Maßzahl der relativen Schwierigkeit kann man etwa den Prozentsatz nehmen, den das Defizit im Haushalt des Zentralstaats ausmachen müßte, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gerade um einen Prozentpunkt zu erhöhen. Unter den OECD-Ländern schwankt dieser „Schwierigkeitsgrad“ derzeit zwischen einem Wert von weniger als 2 in Irland und von mehr als 10 in der Schweiz.

Strukturell wird der Indikator bestimmt durch den Anteil des öffentlichen Sektors am Bruttosozialprodukt (deshalb haben Länder mit niedriger Staatsquote wie die Schweiz und Japan einen verhältnismäßig hohen Schwierigkeitsgrad) und durch den Grad der fiskalischen Zentralisierung (deshalb haben Einheitsstaaten wie Irland, Italien, Schweden, Norwegen oder Großbritannien verhältnismäßig niedrige Werte). Eine föderale Finanzverfassung, die den Anteil des Zentralstaats am öffentlichen Gesamthaushalt niedrig hält (was beispielsweise in Österreich und in den Vereinigten Staaten weniger der Fall ist als in der Schweiz und in der Bundesrepublik) erschwert also das Deficit Spending und kann deshalb durchaus zu den von Schmid hervorgehobenen Befunden (durchschnittlich geringere Inflationsraten und niedrigere Wachstumsraten in den föderativen Staaten) beigetragen haben.

Der empirische Befund bestätigt den theoretisch abgeleiteten Zusammenhang: Länder mit geringem Schwierigkeitsgrad haben die höchsten gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsdefizite auf sich genommen und Länder mit hohem Schwierigkeitsgrad

Nettofinanzierungsdefizite

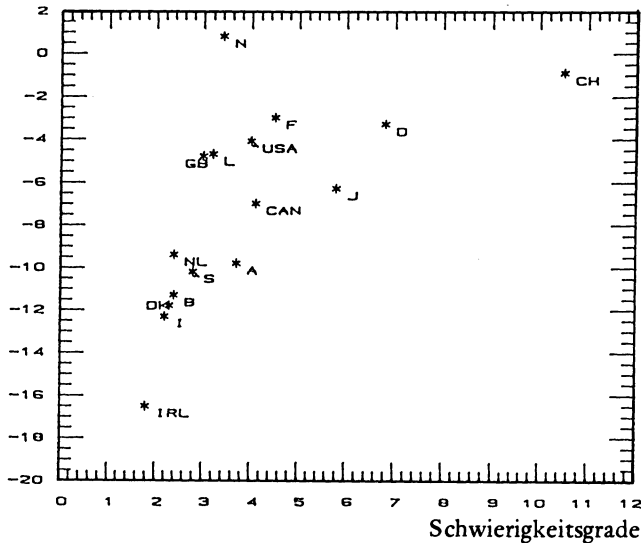


Abbildung 1: Nettofinanzierungsdefizite und Schwierigkeitsgrade (1983)

nanzierungsdefizite auf sich genommen und Länder mit hohem Schwierigkeitsgrad hatten auch die am wenigsten expansive Finanzpolitik (Abbildung 1).

Freilich darf man auch einen theoretisch plausiblen institutionellen Faktor nicht als Determinante der Politik mißverstehen. Der Schwierigkeitsgrad erklärt nur etwa zwei Fünftel der Varianz der Netto-Finanzierungsdefizite unter den OECD-Ländern. Auch Länder mit fast gleichen Schwierigkeitsgraden haben das Deficit Spending in höchst unterschiedlichem Maße eingesetzt und ihr Ausgabenverhalten auf im Zeitablauf stark variiert. Die Vereinigten Staaten beispielsweise hatten auch die beginnende Rezession 1975 mit einem verhältnismäßig hohen Defizit reagiert, erzielten aber 1979 im Zuge der Carterschen Konsolidierungspolitik sogar Überschüsse in den öffentlichen Kassen, und waren unter Reagan 1983 wieder tief im Defizit, obwohl sich ihr Schwierigkeitsgrad kaum geändert hatte. Ähnliche Veränderungen zeigen sich auch bei anderen Ländern (Tabelle 1).

Was folgt nun aus alledem für die Möglichkeiten einer institutionalistischen Erklärung von ökonomischen Ergebnissen („Outcomes“ oder „Impacts“ im Jargon der Policy-Forschung)? Zweierlei, so meine ich; Zum einen sollte deutlich geworden sein, daß die Verknüpfung zwischen institutionellen Variablen und ökonomischen (oder anderen) Outcomes nur als eine doppelt kontingente konzeptualisiert werden kann. Ökonomische Probleme reagieren in der Regel auf eine Mehrzahl von Politiken, die trotz unterschiedlicher institutioneller Provenienz funktional äquivalent sein können; und Institutionen definieren zwar Handlungspotentiale und Restriktionen der Politik, aber sie determinieren sie nicht. In der Praxis können ungünstige institutionelle Ausgangsbe-

Tabelle 1: Schwierigkeitsgrade und Nettofinanzierungsdefizite 1975, 1979 und 1983

	SG 75	NFD 75	SG 79	NFD 79	SG 83	NFD 83
A	4.2	- 4.3	4.1	- 3.4	3.7	- 9.8
B	3.3	- 5.3	2.8	- 6.9	2.4	- 11.3
CAN	4.5	- 2.8	5.0	- 3.2	4.1	- 7.0
CH	10.5	- 1.6	9.9	- 0.8	10.5	- 0.9
D	6.3	- 6.4	6.9	- 3.3	6.8	- 3.3
DK	3.6	- 2.0	2.7	- 5.6	2.3	- 11.8
F	4.3	- 3.5	4.4	- 2.1	4.5	- 3.0
GB	2.8	- 7.8	3.0	- 4.9	3.0	- 4.8
I	3.6	- 11.2	2.6	- 14.1	2.2	- 12.3
IRL	2.1	- 17.1	2.1	- 13.5	1.8	- 16.5
J	8.5	- 2.5	6.5	- 5.6	5.8	- 6.3
N	3.6	- 6.2	2.9	- 8.1	3.4	0.8
NL	3.1	- 5.9	2.7	- 4.8	2.4	- 9.4
S	3.4	- 5.1	2.9	- 9.1	2.8	- 10.2
USA	4.2	- 4.2	4.7	0.5	4.0	- 4.1
	$R^2 = 0.28$		$R^2 = 0.40$		$R^2 = 0.43$	

Quelle: Bundesfinanzberichte und eigene Berechnungen

dingungen durch besondere politische Anstrengung kompensiert werden, und umgekehrt bietet ein hohes institutionelles Handlungspotential keine Gewähr dafür, daß es von der Politik auch ausgeschöpft wird. Die vergleichende Policy-Forschung ist deshalb immer darauf angewiesen, Wirkungsanalysen zum Zusammenhang zwischen Policies und Outcomes und institutionelle Analysen zum Zusammenhang zwischen Institutionen und Policies miteinander zu verknüpfen. Eine direkte Brücke vom einem zum anderen Ufer kann nicht geschlagen werden, weil sich ein invarianter Zusammenhang zwischen Institutionen und Outcomes nicht ableiten läßt.