ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gründler, Klaus; Potrafke, Niklas; Schlepper, Marcel

**Article**

# Erhöhen Mehrparteienregierungen wie die deutsche Ampel-Koalition die Staatsausgaben und Haushaltsdefizite? – Empirische Evidenz zu Finanzpolitiken von Mehrparteienregierungen in Industrieländern

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Gründler, Klaus; Potrafke, Niklas; Schlepper, Marcel (2022) : Erhöhen Mehrparteienregierungen wie die deutsche Ampel-Koalition die Staatsausgaben und Haushaltsdefizite? – Empirische Evidenz zu Finanzpolitiken von Mehrparteienregierungen in Industrieländern, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. 01, pp. 42-45

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250849

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Klaus Gründler*, *Niklas Potrafke* und *Marcel Schlepper*

# Erhöhen Mehrparteienregierungen wie die deutsche Ampel-Koalition die Staatsausgaben und Haushaltsdefizite?

## Empirische Evidenz zu Finanzpolitiken von Mehrparteienregierungen in Industrieländern

**IN KÜRZE**

**Finanzwissenschaftliche Theorien legen nahe, dass Mehrparteienregierungen wie die Ampel-Koalition mehr ausgeben und höhere Haushaltsdefizite haben als Regierungen mit ein oder zwei Parteien. Diese Studie untersucht anhand neuer Daten von Industrieländern, wie belastbar diese Theorien sind. Wir betrachten Paneldatenmodelle für 22 OECD-Länder im Zeitraum 1995 bis 2019 und den Regierungswechsel Ende 2013 in Luxemburg als Fallstudie. Die Ergebnisse legen nicht nahe, dass Mehrparteienregierungen im Studienzeitraum einen stärken Anstieg der Staatsausgaben oder höhere Haushaltsdefizite als Regierungen mit ein oder zwei Parteien aufwiesen.**

Die neue deutsche Bundesregierung besteht aus drei Parteien: SPD, Grüne und FDP. Eine solche Mehrparteienkoalition ist insofern neu, als dass Bundesregierungen in den vergangenen Jahrzehnten entweder aus zwei Parteien (SPD/FDP und SPD/Grüne) bestanden oder, wenn die Union die Bundesregierungen führte, es zwar drei Parteien waren (CDU/CSU/FDP und CSU/CSU/SPD), die Schwesterparteien CDU und CSU jedoch stets eine gemeinsame Fraktion bildeten. Mit der Ampel-Koalition ist dies nun erstmals anders. SPD, Grüne und FDP haben eigene Fraktionen im deutschen Bundestag und sind weniger eng verbunden als CDU und CSU.

Inwieweit die parteipolitische Fragmentierung von Regierungen die Finanzpolitik beeinflusst, wird in der finanzwissenschaftlichen Forschung ausgiebig untersucht. Theoretisch ist nicht eindeutig, ob Regierungen aus mehreren Parteien mehr oder weniger ausgeben bzw. höhere oder niedrigere Haushaltsdefizite haben als Regierungen mit nur einer Partei oder zwei Parteien. Für mehr Ausgaben und höhere Haushaltsdefizite spricht, dass die Koordinierungskosten in der Regierung mit zunehmender Anzahl von Parteien steigen: Jeder Partei muss es bei der Kompromissfindung gelingen, eigene (neue) Ausgabenwünsche durchzusetzen, um die eigene Wählerschaft zu befriedigen. Jede Partei macht Wünsche und Ansprüche geltend, die die anderen nicht zurückweisen können, um die eigenen Ansprüche nicht zu gefährden (*common pool problem*). Gegen höhere Staatsausgaben und Haushaltsdefizite unter Mehrparteienregierungen spricht jedoch, dass sich alle beteiligten Parteien ihrem Dilemma der Kompromissfindung und dem Anreiz, eigene Wünsche durchzusetzen, bewusst sind und sich deshalb ganz besonders im Austausch mit den anderen Parteien zurücknehmen. In ähnlicher Weise können einzelne Parteien die Ansprüche anderer Parteien blockieren, so dass sich eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners durchsetzt. Wenn diese Mechanismen überwiegen, ist von niedrigeren Staatsausgaben und Haushaltsdefiziten unter Mehrparteienregierungen auszugehen (siehe z.B. Tsebelis 2002). Die Ergebnisse empirischer Studien zu Finanzpolitiken von Mehrheitsregierungen in Industrieländern sind in der Tat gemischt (z.B. Roubini und Sachs 1989a; 1989b; Edin und Ohlsson 1991; de Haan und Sturm 1994; 1997; de Haan et al. 1999; Perotti und Kontopoulos 2002; Potrafke 2021). Aufgrund des internationalen Trends hin zu mehr Parteien, die an der Regierungsbildung beteiligt sind, stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse auf Basis neuerer Daten anders ausfallen. Wir untersuchen deshalb die Finanzpolitiken von Mehrheitsregierungen in Industrieländern anhand von Daten bis zum aktuellen Rand.

### DATEN

Als finanzwissenschaftliche Zielvariablen betrachten wir Haushaltsüberschüsse und die Veränderung der Staatsausgaben, jeweils als Anteil am BIP. Wir unterscheiden zwischen Daten für die nationale Regierung (Zentralstaat) und den Gesamtstaat.[1] Die nationale Regierung legt unmittelbar die Staatsausgaben und Haushaltsüberschüsse für ihre Gebietskörperschaftsebene fest. In Deutschland bestimmt die Bundesregierung beispielsweise die Staatsausgaben

[1] Siehe die Studie von Potrafke (2021), die Finanzpolitiken von Minderheitsregierungen untersucht.

und Haushaltsüberschüsse für den Bund. Doch beeinflusst sie ebenso einige der Ausgaben für die Länder und Gemeinden (Gesamtstaat). Wir verwenden den Datensatz »National Accounts« der OECD (2021), der 22 OECD-Länder im Zeitraum von 1995 bis 2019 umfasst. Daten zur Anzahl der Parteien in der Regierung stammen aus Potrafke (2021) und wurden bis auf den aktuellen Rand aktualisiert.

## KORRELATIONEN IM PANEL

Tabelle 1 zeigt die Mittelwerte der Haushaltsüberschüsse und der Veränderung der Staatsausgaben (als Anteil am BIP) unter Regierungen mit einer Partei, zwei Parteien, drei Parteien und vier (oder mehr) Parteien für die Jahre 1995 bis 2019 in den betrachteten OECD-Nationen. Es zeigt sich, dass Regierungen mit einer oder zwei Parteien eine dominante Rolle einnehmen. Während 41% der Beobachtungen von Regierungen aus zwei Parteien stammen, machen Regierungen mit drei Parteien nur rund 13% aus. Die Ausgaben des Gesamtstaates (als Anteil am BIP) sind durchschnittlich unter Regierungen mit zwei Parteien um 0,1 Prozentpunkte im Jahr gesunken und unter Regierungen mit drei Parteien konstant geblieben. Der Unterschied zwischen diesen beiden Mittelwerten ist statistisch nicht signifikant. Demgegenüber weisen Regierungen mit drei Parteien durchschnittlich einen Haushaltsüberschuss (als Anteil vom BIP) von 1,4% auf, während Regierungen mit zwei Parteien durchschnittlich ein Haushaltsdefizit von 1,8% aufweisen. Auch dieser Unterschied ist statistisch nicht signifikant.

Die deskriptiven Statistiken in Tabelle 1 berücksichtigen jedoch nicht, dass sich die Industrieländer im Datensatz über die Ländergrenzen hinweg unterscheiden (z.B. in kulturellen, institutionellen, geschichtlichen oder politischen Faktoren) und es länderübergreifende Trends und Schocks gab, die die Finanzpolitik in allen Ländern gleichermaßen betroffen haben (z.B. den internationalen Rückgang der Einkommensteuern und spezifische Ereignisse wie die Öl- und Finanzkrisen). Solche länder- und periodenspezifischen Einflüsse berücksichtigen wir in einem Panel-Modell mit fixen Länder- und Jahreseffekten und messen konditionierte Korrelationen zwischen den Mehrparteienregierungen und der Veränderung der Ausgaben und den Haushaltsüberschüssen.

Die wesentlichen erklärenden Variablen im Panel-Modell sind Dummy-Variablen für Koalitionen mit einer Partei, zwei Parteien, drei Parteien und vier (oder mehr) Parteien. Die Dummy-Variable für Regierungen mit einer Partei wird nicht in das Modell aufgenommen und bildet die Referenzkategorie: Die Punktschätzer der im Modell aufgenommenen Dummy-Variablen werden im Vergleich zu Regierungen mit nur einer Partei interpretiert.

Die Ergebnisse in Tabelle 2 legen nicht nahe, dass sich die Veränderung der Staatsausgaben und Haushaltsüberschüsse unter Mehrparteienregierungen auf andere Weise entwickelt haben als unter Regierungen mit nur einer Partei. Die Parameterschätzer in Tabelle 2 sind nicht statistisch signifikant. Ebenso legen Wald-Tests nicht nahe, dass sich die Veränderung der Staatsausgaben und Haushaltsüberschüsse unter Regierungen mit zwei Parteien auf andere Weise entwickelt haben als unter Regierungen mit drei Parteien. Diese Schlussfolgerungen bleiben bestehen, wenn wir weitere Variablen in das Modell aufnehmen, die sowohl mit den finanzpolitischen abhängigen Variablen und der Anzahl der Parteien in der Regierung korrelieren könnten. Dazu zählen beispielsweise die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, anstehende Wahlen, der Status einer Minderheitsregierung und die demografische bzw. ökonomische Entwicklung in einem Land. Ebenso verändern sich die Schlussfolgerungen bezüglich Mehrparteienregierungen nicht, wenn dynamische Effekte berücksichtigt werden, etwa wenn die Wirkung eines Regierungswechsels mit einem Jahr Zeitverzug modelliert wird.

## FALLSTUDIEN

Um den kausalen Effekt von Mehrparteienregierungen auf die Finanzpolitik zu identifizieren, müsste exogene Variation in der Formierung von Mehrparteienregierungen ausgenutzt werden. Der Zufall hätte eine Mehrparteienregierung ins Amt bringen müssen.

Tab. 1

**Durchschnitt der Ausgabenveränderung (in Prozentpunkten) und des Haushaltsüberschusses (in %) als Anteil des BIP zwischen 1995 und 2019**

| | 1 Partei | 2 Parteien | 3 Parteien | 4 oder mehr Parteien |
|---|---|---|---|---|
| 1. Δ Staatsausgaben (Gesamtstaat) | – 0,18 | – 0,13 | 0,00 | – 0,13 |
| 2. Δ Staatsausgaben (Zentralstaat) | – 0,26 | – 0,12 | 0,05 | – 0,26 |
| 3. Haushaltsüberschuss (Gesamtstaat) | – 2,58 | – 1,82 | 1,44 | – 0,95 |
| 4. Haushaltsüberschuss (Zentralstaat) | – 2,32 | – 1,7 | 1,29 | – 1,47 |
| Anzahl der Beobachtungen (N) | 152 | 221 | 67 | 95 |

Quelle: Berechnung der Autoren.

Tab. 2

**Ergebnisse des Panel-Modells mit fixen Effekten nach Land und Jahr**

| | (1) | (2) | (3) | (4) |
|---|---|---|---|---|
| | Δ Staatsausgaben (Gesamtstaat)/BIP | Δ Staatsausgaben (Zentralstaat)/BIP | Haushaltsüberschuss (Gesamtstaat)/BIP | Haushaltsüberschuss (Zentralstaat)/BIP |
| 2 Parteien | 0,157 | 0,284 | 0,446 | 0,392 |
| | (0,242) | (0,174) | (0,495) | (0,536) |
| 3 Parteien | 0,379 | 0,544 | 0,441 | 0,495 |
| | (0,365) | (0,366) | (0,903) | (0,947) |
| 4 und mehr Parteien | 0,328 | 0,256 | 0,723 | 0,281 |
| | (0,242) | (0,220) | (0,961) | (0,763) |
| Beobachtungen | 521 | 521 | 536 | 536 |
| $R^2$ | 0,221 | 0,152 | 0,400 | 0,341 |
| Anzahl der Länder | 22 | 22 | 22 | 22 |

Anmerkung: Robuste Standardfehler in Klammern.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Wir haben sämtliche individuellen Regierungswechsel in den 22 Industrieländern unseres Datensatzes seit dem Jahr 1950 untersucht. Im Hinblick auf den gegenwärtigen Regierungswechsel in Deutschland von der großen Koalition zur Ampel-Koalition sind insbesondere Regierungswechsel interessant, bei denen seit 1950 erstmalig eine Koalition aus zwei Parteien durch eine Koalition aus drei Parteien abgelöst wurde. Dies geschah 1968 in Belgien, 1971 in Island, 1994 in Irland und 2013 in Luxemburg. Besonders interessant ist der Regierungswechsel im Dezember 2013 in Luxemburg: Hier wurde die von Jean-Claude Juncker geführte große Koalition von einer Ampel-Koalition unter dem liberalen Premierminister Xavier Bettel abgelöst. Nach der Kammerwahl 2018 wurde die Koalition erneuert. Der Regierungswechsel im Dezember 2013 in Luxemburg kommt den Rahmenbedingungen in Deutschland besonders nahe.

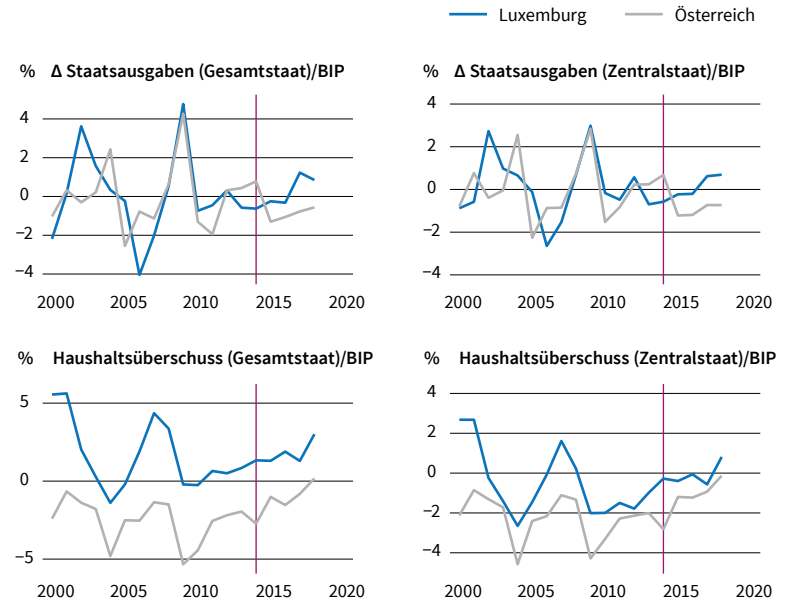
Eine kausale Analyse der Auswirkungen der Mehrparteienregierung auf Staatsausgaben und Haushaltsüberschüsse in Luxemburg würde verlangen, die tatsächliche Entwicklung mit dem kontrafaktischen Zustand Luxemburgs zu vergleichen, der vorgelegen hätte, wenn es den Wechsel zur Ampel-Koalition im Jahr 2013 nicht gegeben hätte. Ein solches Kontrafaktum könnte ein einzelnes, vor dem Jahr 2013 mit Luxemburg gut zu vergleichendes Land, oder ein gewichteter Durchschnitt einiger Länder sein. Doch würde eine kausale Analyse ebenso verlangen, dass der Regierungswechsel 2013 in Luxemburg unerwartet war. Unerwartet war der Regierungswechsel in Folge der luxemburgischen Kammerwahl nicht. Solche Fälle sind sehr selten (siehe z.B. Potrafke und Wüthrich 2020).

Wir vergleichen Luxemburg mit Österreich, denn Österreich hatte im Zeitraum von 2000 bis 2018 als einziges Land im Datensatz durchgehend Regierungen aus zwei Parteien und eignet sich deshalb am ehesten zum Vergleich mit Luxemburg. Zudem sind die institutionellen, geografischen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen zwischen den beiden EU-Mitgliedern Luxemburg und Österreich relativ gut vergleichbar. Zur Analyse der Robustheit der Ergebnisse vergleichen wir Luxemburg überdies mit dem Durchschnitt jener vier Länder, die in den vier Jahren vor und nach 2014 von einer Zwei-Parteien-Regierung geführt wurden, sowie einem Durchschnitt aller im Datensatz befindlichen Länder.

Vor dem Jahr 2014 haben die Staatsausgaben (in % des BIP) und Verschuldungsquoten in Luxemburg und Österreich zwar nicht das gleiche Niveau, folgen jedoch einem ähnlichen Trend unter ihren jeweiligen Zwei-Parteien-Regierungen (vgl. Abb. 1). Mit dem Regierungswechsel 2014 zeigt sich jedoch eine gegenläufige Entwicklung bei den Staatsausgaben. In Österreich gehen die Staatsausgaben relativ zum Bruttoinlandsprodukt zwischen 2014 und 2018 insgesamt um fast 3 Prozentpunkte zurück – die übrigen Länder

Abb. 1

**Veränderungen der Staatsausgaben und Haushaltsüberschüsse für Luxemburg und Österreich von 2000 bis 2018**




Quelle: OECD National Accounts Statistics (2021).

© ifo Institut

im Datensatz weisen durchschnittlich einen ähnlichen Wert auf. Im Gegensatz dazu verzeichnet Luxemburg nur einen kurzen Rückgang, dem ein kräftiger Anstieg der Staatsausgaben folgt. 2018 sind die Staatsausgaben relativ zum BIP um 1 Prozentpunkt höher als zu Beginn der Ampel-Koalition. Wir schätzen ein Differenz-in-Differenzen-Modell, um die Unterschiede auf ihre statistische Signifikanz zu prüfen. Zwar zeigt sich im Basismodell eine signifikante Differenz beim Anstieg der Staatsausgaben zwischen Luxemburg und dem Vergleichsland Österreich ab 2014, jedoch ist diese Differenz nicht mehr statistisch signifikant, sobald weitere Variablen zur Wirtschafts-, Demografie- und Arbeitsmarktentwicklung berücksichtigt werden.

In dem Zeitraum von 2014 bis 2018 wurde das luxemburgische Haushaltsdefizit für den Zentralstaat abgebaut und der Haushaltsüberschuss des Gesamtstaates ausgebaut. Zwar startet Österreich auf einem niedrigeren Niveau, jedoch ist die Entwicklung sehr ähnlich. In Luxemburg, Österreich und im Durchschnitt der restlichen Länder hat sich der Haushaltsüberschuss insgesamt um etwa 2 Prozentpunkte verbessert. Auch hier gibt es keine Evidenz für statistisch signifikante Unterschiede.

Neben Österreich gibt es drei weitere Länder, die in den vier Jahren vor und nach dem luxemburgischen Regierungswechsel von einer Zwei-Parteien-Regierung geführt wurden. Dies sind Island, Japan und die Niederlande. Die finanzpolitischen Variablen dieser Länder weisen im Zeitraum vor 2014 jedoch divergierende Trends zu Luxemburg auf, womit die Betrachtung dieser Länder gegen eine zentrale Annahme des Modells verstoßen würde. Ein Vergleich von Luxemburg mit einem Durchschnitt aus Island, Japan und den Niederlanden bietet sich daher nur bedingt an, deutet aber nicht auf wesentliche Unterschiede hin. Die geschätzten Effekte verändern sich auch dann nicht, wenn der Durchschnitt aller Länder als Vergleichswert herangezogen wird.

## STEUERPOLITIK

Eine Mehrparteienregierung wie die Ampel-Koalition könnte neben der Ausgabenseite auch die Einnahmenseite über die Steuerpolitik anders gestalten als eine Regierung aus zwei Parteien. Steuerpolitiken sind im OECD-Vergleich äußerst schwierig zu messen, weil sich die Steuersysteme zwischen den Ländern stark unterscheiden und Besteuerung insgesamt komplex zu messen ist. Fuest et al. (2021) haben einen neuen Steuerreformindex entwickelt, der Reformen von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen für die sechs wesentlichen Steuerarten misst. Datengrundlage sind qualitative Informationen des Internationalen Währungsfonds, die helfen zwischen kleinen und großen Steuererhöhungen und -erleichterungen zu differenzieren. Die Daten von Fuest et al. (2021) liegen für den Zeitraum 1962 bis 2014 für insgesamt 23 Länder vor, 15 dieser Länder decken sich mit den in dieser Studie untersuchten Ländern. Mit Hilfe derselben statistische Verfahren, die auch bei der Analyse der Ausgabenseite Anwendung fand, haben wir untersucht, ob die Anzahl der Parteien in der Regierung einen Einfluss auf die Steuerpolitik nimmt. Die Ergebnisse deuten auf keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen der Steuerpolitik von Regierungen mit zwei, drei oder mehr Parteien gegenüber Regierungen mit einer Partei hin.

## SCHLUSSFOLGERUNG

Die Ampel-Koalition im Bund verbreitet Aufbruchsstimmung. Finanzpolitisch bleibt jedoch offen, wie die vielen Investitionsvorhaben der neuen Bundesregierung insbesondere für Klimaschutz, Digitalisierung, Bildung und Infrastruktur finanziert werden sollen. Steuererhöhungen soll es nicht geben. Zu befürchten sind neue Schulden durch ein Umgehen der Schuldenbremse, etwa in Form von Extrahaushalten. Dass die Koalition viel vorhat und dies teuer werden könnte, mag auch an der Anzahl der in der Regierung vertretenden Parteien liegen. Ob Mehrparteienregierungen wie die Ampel-Koalition deutlich die Ausgaben und Schulden erhöhen, haben wir anhand von Daten für Industrienationen am aktuellen Rand untersucht. Die empirische Evidenz deutet nicht darauf hin, dass es in der Vergangenheit zu nennenswerten Ausgabenerhöhungen unter Mehrparteienregierungen gekommen ist. Abzuwarten bleibt, ob sich die Politik der Ampel-Koalition in die bestehende Evidenz einreiht.

## LITERATUR


de 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.

de Haan, J. 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.

de Haan, J., J.-E. Sturm und G. Beekhuis (1999), »The Weak Government Thesis. Some New Evidence«, *Public Choice* 101(3), 163–176.

Edin, P.-A. und H. Ohlsson (1991), »Political Determinants of Budget Deficits. Coalition Effects Versus Minority Effects«, *European Economic Review* 35(8), 1597–1603.

Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke und F. Ruthardt (2021), »Read My Lips? Taxes and Elections«, CESifo Working Paper No. 9401.

OECD (2021), *National Accounts Statistics,* OECD Publishing, Paris.

Perotti, R. und Y. Kontopoulos (2002), »Fragmented Fiscal Policies«, *Journal of Public Economics* 86, 191–222.

Potrafke, N. (2021), "Fiscal Performance of Minority Governments: New Empirical Evidence for OECD Countries«, *Party Politics* 27(3), 501–514.

Potrafke, N. und K. Wüthrich (2020), »Green Governments«, CESifo Working Paper No. 8726.

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.

Tsebelis, G. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work,* Princeton University Press, Princeton.