
Zum Einfluss des Parteienwettbewerbs auf politische Entscheidungen

Reimut Zohlnhöfer

1 Einleitung

Parteienwettbewerb, also der Wettbewerb zwischen politischen Parteien um Wählerstimmen und Regierungsämter, kann öffentliche Politiken prägen. In der Literatur wird diese These mindestens seit Anthony Downs' (1957) Ökonomischer Theorie der Demokratie diskutiert. Selbst wenn man Downs' Annahmen lockert, nach denen politische Akteure sich gar nicht für politische Inhalte interessieren, sondern politische Programme nur als Mittel zum Zweck der Stimmenmaximierung betrachten, und man von Entscheidungsträgern ausgeht, die zumindest auch inhaltliche Interessen besitzen, werden diese Entscheidungsträger immer noch sensibel für die Beurteilung ihrer Politiken durch die Wähler sein, wenn sie glauben, dass diese Einschätzungen einen Einfluss auf den Ausgang der nächsten Wahl haben – und das müssen sie auch, denn ihre Chancen, die präferierten Politiken auch tatsächlich zu realisieren, sind ungleich größer, wenn sie eine hinreichend große Zahl an Stimmen gewinnen und an die Regierung gelangen. Das heißt dann aber nichts anderes, als dass politische Akteure oder Parteien Policy-Positionen einnehmen und Politiken verabschieden, die ihren eigentlich favorisierten Politiken nicht entsprechen, weil sie auf diese Weise hoffen, ihre Wiederwahl absichern zu können (Stimson et al. 1995).

Parteienforscher haben sich zwar häufig mit dem Parteienwettbewerb auseinandergesetzt, doch oft interessierten sie sich dabei stärker für die Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen auf die Stimmenanteile der beteiligten Parteien

R. Zohlnhöfer (✉)

Universität Heidelberg, Heidelberg, Deutschland

E-Mail: Reimut.Zohnhoefer@ipw.uni-heidelberg.de

(z. B. Laver und Sergenti 2012; Williams und Whitten 2015), während Policy-Positionen seltener in Abhängigkeit vom Parteienwettbewerb analysiert werden. Wo der Effekt des Parteienwettbewerbs auf Policy-Positionen von Parteien untersucht wurde, lag der Fokus zudem fast immer auf der Analyse von Wahlprogrammen oder anderen Dokumenten, die einen aggregierten Überblick über die Position der jeweiligen Parteien (mindestens auf einer Politikdimension) vermitteln (Adams et al. 2004, 2009; Adams und Somer-Topcu 2009; Bräuninger und Debus 2012; Ezrow et al. 2011). Im Gegensatz dazu haben sich Policy-Forscher, die spezifische Politikentscheidungen (und damit auch spezifische Entscheidungen von politischen Parteien) erklären möchten, bislang nur selten prominent mit dem Einfluss des Parteienwettbewerbs beschäftigt.

Darüber hinaus ist die einschlägige Literatur weit von einem Konsens darüber entfernt, von was genau es abhängt, ob der Parteienwettbewerb einen Einfluss auf Policy-Positionen von Parteien oder Policies insgesamt ausübt. Im Wesentlichen herrscht in zweierlei Hinsicht Dissens. Zum einen geht es um die Frage, über welche Akteure der Effekt des Parteienwettbewerbs vermittelt wird. Eine Gruppe von Autoren konzentriert sich auf die Wählerschaft bzw. die öffentliche Meinung und untersucht, ob (und unter welchen Bedingungen) Entscheidungsträger, insbesondere aber politische Parteien auf Änderungen in der öffentlichen Meinung reagieren. Dabei finden einige Untersuchungen einen direkten Effekt der öffentlichen Meinung (gemessen entweder über die Position des Medianwählers oder die vorherrschenden Fairnessnormen) auf Entscheidungen (Plümper et al. 2009; Swank 2016). Andere Autoren versuchen, spezifische Bedingungen zu identifizieren, unter denen die öffentliche Meinung relevant wird. James Adams und Ko-Autoren zeigen beispielsweise, dass Parteien sich programmatisch der öffentlichen Meinung durchaus anpassen (z. B. Adams et al. 2004, 2009; Ezrow et al. 2011), dass die jeweilige Parteifamilie diesen Effekt aber filtert. So passen sich linke und Nischenparteien weniger stark an als bürgerliche Parteien. Auch Soroka und Wlezién (2010) finden empirisch etwas, was sie Policy-Repräsentation nennen, nämlich „policymakers’ active representation of citizens’ (aggregated) preferences“. Aber auch sie finden konditionale Effekte. Neben der institutionellen Struktur wie Föderalismus und Parlamentarismus fokussieren sie auf die Salienz eines Issues sowie die Knappheit des Wahlausgangs: Je wichtiger ein Bereich den Wählerinnen und Wählern ist und je knapper der Wahlausgang, desto wahrscheinlicher wird die Regierung sich responsiv gegenüber der öffentlichen Meinung verhalten. In einer jüngeren Studie zur Rentenpolitik schließlich belegen Immergut und Abou-Chadi (2014, S. 270) empirisch, dass die elektorale Verletzlichkeit einer Regierung, also der „effective electoral pressure from voters

in terms of their ability to oust governing politicians from office“, entscheidend dafür ist, wann Regierungen unpopuläre Reformen verabschieden. Immergut und Abou-Chadi (2014) zufolge ist die Relevanz der öffentlichen Meinung auf die zu verabschiedende Policy abhängig von Faktoren wie der elektoralen Volatilität, der effektiven Zahl an Parteien oder der Größe der Regierungsmehrheit.

Zentrale Voraussetzung für das Auftreten eines Effekts der öffentlichen Meinung auf Policies ist allerdings, dass öffentliche Responsivität herrscht. Anders ausgedrückt können wir nur dann erwarten, dass Regierungen auf die öffentliche Meinung reagieren, wenn umgekehrt die öffentliche Meinung auf Policy-Wandel reagiert, d. h. wenn Wähler zumindest eine allgemeine Vorstellung darüber haben, in welche Richtung sich die inhaltliche Politik bewegt (Soroka und Wlezien 2010). Aber selbst wenn das der Fall ist, müssen die Wähler zusätzlich auch solche Politiken an der Wahlurne belohnen, die der öffentlichen Meinung folgen, und solche bestrafen, die das nicht tun. Zumindest hinsichtlich spezifischer Entscheidungen ist diese Beziehung in der Literatur keineswegs unumstritten. Beispielsweise scheinen sozialpolitische Kürzungen nicht notwendigerweise zu Wahlniederlagen für die verantwortlichen Parteien zu führen – trotz der insgesamt starken öffentlichen Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat (z. B. Giger und Nelson 2011).

Ein Grund für diesen zunächst überraschenden Befund dürfte darin bestehen, dass Sozialkürzungen politisiert werden müssen, damit sie wahlpolitisch relevant werden – und genau dies ist nicht immer der Fall (Armingeon und Giger 2008; Elmelund-Præstekær et al. 2015). In den meisten Fällen wird die öffentliche Meinung nur prägend für die Politik, wenn die Opposition (oder andere politische Akteure) die öffentliche Aufmerksamkeit auf die einschlägigen Policies lenkt. Entsprechend richtet ein anderer Literaturstrang sein Hauptaugenmerk auf die Oppositionsparteien bzw. die Parteiensystemkonstellation. Und auch diesen Faktoren scheint Bedeutung zuzukommen. Zum Beispiel zeigen Adams und Somer-Topcu (2009), dass Parteien auch auf programmatische Veränderungen von Konkurrenten reagieren. Hicks und Swank (1992) finden in gleicher Weise „Ansteckungseffekte“ in dem Sinne, dass rechte Regierungen mehr für Soziales ausgeben, wenn sie mit starken linken Oppositionsparteien konfrontiert sind und umgekehrt. Jensen und Seeberg (2015) differenzieren diese Ergebnisse, indem sie zeigen, dass erstens nur linke Oppositionsparteien einen Einfluss auf rechte Regierungen haben, aber nicht umgekehrt, und dass zweitens linke Oppositionsparteien nur dann einen Einfluss auf die Sozialausgaben haben, wenn sie die Sozialpolitik stark betonen.

Zusätzlich spielt die Parteiensystemkonstellation eine wichtige Rolle, wie Herbert Kitschelt (2001) und Christoffer Green-Pedersen (2002) argumentieren

(dazu auch Zohlnhöfer 2012). Je nach Konfiguration des Parteienwettbewerbs sind Parteien mit sehr unterschiedlichen machtpolitischen Konsequenzen ihrer Regierungspolitik konfrontiert. Wo die Regierungsbeteiligung nicht besonders stark mit dem Wahlergebnis korreliert ist, lässt sich erwarten, dass Parteien deutlicher von der öffentlichen Meinung abweichen. Daher sollte die Policy-Responsivität in solchen Systemen geringer sein.

Zusammenfassend zeigt dieser kurze Überblick über den Forschungsstand, dass es durchaus empirische Hinweise darauf gibt, dass der Parteienwettbewerb und die öffentliche Meinung Policies beeinflussen. Zudem scheint der Umfang, in dem Entscheidungsträger auf die öffentliche Meinung Rücksicht nehmen (müssen), von einer Reihe von Faktoren abzuhängen, darunter die Salienz eines Themas, die elektorale Verletzlichkeit, die Parteifamilie und die Parteiensystemkonstellation. Gleichzeitig wird eine Reihe von Forschungslücken deutlich. Zum einen konzentrieren sich die oben vorgestellten Studien entweder auf die öffentliche Meinung oder die konkurrierenden Parteien, während kaum je beide Seiten des politischen Marktes – die Nachfrageseite der Wählerschaft und die Angebotsseite der konkurrierenden Parteien – gleichzeitig in den Blick gelangen. Zum anderen betrachten die meisten Studien nur einen Faktor (oder allenfalls einige wenige Faktoren), der die Effekte des Parteienwettbewerbs filtern könnte, und es besteht darüber hinaus keine Einigkeit dahin gehend, welche Faktoren hier relevant sein könnten.

Dieses Kapitel ist daher ein erster Versuch, diejenigen Faktoren zu systematisieren, die die Effekte der öffentlichen Meinung und des Parteienwettbewerbs auf öffentliche Politiken filtern. Ich argumentiere, dass beide Seiten des politischen Marktes (Bartolini 1995) betrachtet werden müssen, um ein umfassendes Bild der Effekte des Parteienwettbewerbs zu erhalten. Auf der Nachfrageseite muss die tatsächliche Möglichkeit existieren, dass die amtierende Regierung die nächste Wahl verliert und in der Folge in die Opposition gerät, wenn die öffentliche Meinung Policies beeinflussen soll. Gleichzeitig müssen wir auch die Angebotsseite des politischen Marktes im Auge behalten, und das meint vornehmlich die Oppositionsparteien. Zumindest in Zweiparteien- und Zweiblocksystemen gilt, dass die Regierungsparteien nur dann ihren Kurs in Reaktion auf die öffentliche Meinung ändern werden, wenn die Opposition eine glaubwürdige Policy-Alternative vertritt, die signifikant mehr Zustimmung unter den Wählern erhält als die Policy-Option der Regierung. Zudem muss das Thema salient sein, damit Effekte der öffentlichen Meinung zu beobachten sind. Bei Mehrparteiensystemen ohne klare Blockbildung ist dagegen ein Effekt der öffentlichen Meinung insgesamt unwahrscheinlicher. Soweit eine Pivotalpartei existiert, die in einem spezifischen Politikfeld eine Position einnimmt, die nicht mit der Position eines gedachten Medianwählers überein-

stimmt, kann in solchen Systemen der Parteienwettbewerb die Politik sogar von der Mehrheitsmeinung der Öffentlichkeit wegtreiben. Insgesamt sollten wir also erwarten, dass die Effekte des Parteienwettbewerbs sich je nach Untersuchungsland und Untersuchungsperiode, aber auch je nach Politikfeld, das untersucht wird, unterscheiden könnten.

Im Gegensatz zu den meisten Parteienforschern geht es mir in diesem Beitrag nicht darum, programmatische Positionen von Parteien in Form von Wahlprogrammen zu erklären. Mein Argument weicht in zweierlei Hinsicht von diesen Ansätzen ab. Erstens analysiere ich konkrete politische Entscheidungen und keine programmatischen Äußerungen, weil letztere ein ganzes Bündel von potenziell sehr unterschiedlichen Politikvorschlägen umfassen und es häufig schwierig ist, empirisch differenziert zu erfassen, welche spezifischen Vorschläge durch den Parteienwettbewerb beeinflusst worden sind (insbesondere, wenn, wie meist in der Literatur, aggregierte Daten wie etwa die Links-rechts-Skala des Comparative Manifesto Projektes verwendet werden). Zweitens geht es bei dynamischer Repräsentation (Stimson et al. 1995) im Kern darum, dass sich Parteipositionen im Laufe eines Willensbildungsprozesses an eine sich wandelnde öffentliche Meinung anpassen. Daher versuche ich zu erfassen, ob und wie spezifische Politiken in konkreten Gesetzgebungsprozessen durch den Parteienwettbewerb beeinflusst werden. Damit wird ein zentraler Nachteil von Studien vermieden, die Wahlprogramme untersuchen; solche Studien konzentrieren sich nämlich auf den Wahlkampf und damit auf „short period[s] of heated political competition“, die „very different from the day-to-day politics during the legislative term“ sein können (Klüver und Sagarzazu 2015, S. 2).

Im Folgenden werde ich zunächst das theoretische Argument ausführlicher darlegen, bevor ich es mit vier Fallstudien der deutschen Politik zwischen 2009 und 2013 illustriere, nämlich am Beispiel der Mindestlohngesetzgebung, der Atompolitik (Laufzeitverlängerung sowie Atomausstieg) und der Eurorettung.

2 Theoretische Überlegungen

Wie oben dargelegt, erscheint es geboten, sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite des politischen Marktes zu untersuchen, um die Bedingungen zu identifizieren, unter denen Parteien sich responsiv gegenüber den Forderungen der Bürger verhalten.

2.1 Die Nachfrageseite des politischen Marktes: die Wählerschaft und ihre Prioritäten

Wenn Politiken, die von politischen Parteien verfolgt werden, von den Interessen der Wählerschaft geprägt werden sollen, muss man davon ausgehen, dass Parteien sich zumindest teilweise ämterorientiert verhalten – eine weitgehend unproblematische Annahme für die überwiegende Mehrzahl der Parteien in den entwickelten Demokratien.¹ Allerdings hat auch eine ämterorientierte Regierung dann keine Anreize, der öffentlichen Meinung zu folgen, wenn ihr Verbleib im Amt nicht gefährdet ist. Daher gilt umgekehrt, dass die Effekte des Parteienwettbewerbs umso ausgeprägter sein sollten, je weniger sicher sich die aktuelle Regierung sein kann, auch in Zukunft im Amt zu sein (Elkins 1974).

Ein grundlegender Faktor, der bestimmt, mit welcher Gewissheit eine Partei davon ausgehen kann, der nächsten Regierung anzugehören, ist die Frage, wie eng der Erwerb von Regierungsämtern mit dem Stimmenanteil einer Partei bei der nächsten Wahl zusammenhängt. Selbst wenn sich nämlich alle Parteien ämterorientiert verhalten sollten, heißt das bei weitem noch nicht, dass sie auch alle eine Stimmenmaximierungsstrategie verfolgen (müssen). Vielmehr hängt es vom Parteiensystem ab, wie eng Stimmen- und Ämterorientierung verknüpft sind (Green-Pedersen 2002). In einem Zweiparteiensystem beispielsweise bildet die Partei mit der (relativen) Stimmenmehrheit auch die Regierung. Daher werden beide Parteien in einem solchen System versuchen, möglichst viele Stimmen zu gewinnen. Bipolare Mehrparteiensysteme, in denen sich verschiedene Parteien zu relativ stabilen Blöcken zusammenschließen, die dann in Wahlen konkurrieren, funktionieren nach der gleichen Logik. In solchen Zweiblocksyste-men, für die Schweden ein gutes Beispiel ist, bildet in der Regel der Block, der die meisten Stimmen gewinnt, auch die Regierung. In solchen Konstellationen ist es daher wahrscheinlich, dass es eine enge Verknüpfung zwischen Wahlergebnissen und Regierungsbeteiligung gibt – und daher sollten sich ämterorientierte Parteien in diesen Parteiensystemen stimmenmaximierend verhalten. Das wiederum heißt,

¹Allerdings ist in Erinnerung zu behalten, dass der Grad, zu dem sich Parteien ämterorientiert verhalten, durchaus zwischen Parteien(familien) variieren kann. Linke und sozialdemokratische Parteien werden bspw. oft als weniger programmatisch flexibel eingeschätzt als bürgerliche Parteien. Das ist eine mögliche Erklärung für die Befunde von Adams et al. (2009), wonach sich Unterschiede zwischen Parteienfamilien bei der Anpassung an die öffentliche Meinung ergeben. Für die Zwecke dieses Beitrags genügt es allerdings anzunehmen, dass alle Parteien zumindest zu einem gewissen Grad ämterorientiert handeln.

dass wir in solchen Systemen einen direkten Effekt der öffentlichen Meinung auf die Regierungspolitik erwarten dürfen – wenn die Parteien nicht responsiv gegenüber den Forderungen der Wähler auftreten, werden sie *ceteris paribus* Stimmen verlieren, was wiederum das Risiko der Abwahl erhöht. Um diese potenziell gefährlichen Stimmenverluste zu vermeiden, werden Parteien daher der öffentlichen Meinung folgen.

Dagegen ist das Wahlergebnis in Vielparteiensystemen, in denen die Regierungskoalition erst nach der Wahl ausgehandelt wird – ein Beispiel wären die Niederlande –, nur eine von mehreren Variablen, die beeinflussen, ob eine spezifische Partei an der Regierung beteiligt wird oder nicht. Eine andere besonders wichtige Rolle spielt in solchen Parteiensystemen, ob eine Partei von anderen Parteien als koalitionsfähig eingeschätzt wird und die inhaltliche Übereinstimmung hinreichend groß für die Bildung einer Koalition ist. Daher muss in solchen Parteiensystemen Stimmenmaximierung nicht notwendigerweise der beste Weg zur Regierungsbeteiligung sein, jedenfalls dann nicht, wenn Stimmenmaximierung impliziert, Policy-Positionen einzunehmen, die von potenziellen Koalitionspartnern abgelehnt werden und die mithin die Bildung einer solchen Koalition unwahrscheinlich machen. Daher besteht in solchen Parteiensystemen vermutlich kein vergleichbar direkter Einfluss der öffentlichen Meinung auf Regierungspolitiken wie in bipolaren Parteiensystemen. Entsprechend lautet die erste Hypothese:

H1: Der Effekt der öffentlichen Meinung auf Policies ist in bipolaren Parteiensystemen größer als in Parteiensystemen, in denen die Koalitionsbildungsmuster vor Wahlen unklar sind.

Aber selbst in bipolaren Parteiensystemen kann der Effekte der öffentlichen Meinung systematisch variieren, weil eine ganze Reihe von Rahmenbedingungen die Regierungsparteien und ihre Politiken von der öffentlichen Meinung abschirmen können. Zwei Bedingungen lassen sich in diesem Zusammenhang unterscheiden. Erstens gibt es Situationen, in denen der Wettbewerb um Wählerstimmen nicht durch Policy-Konkurrenz ausgetragen wird, weil die individuelle Wahlentscheidung überwiegend nicht durch die unterschiedlichen Policy-Angebote konkurrierender Parteien beeinflusst wird. Wenn etwa die Parteiidentifikation in einem Land sehr ausgeprägt ist und die überwältigende Mehrheit der Wähler daher stets für dieselbe Partei stimmt, spielen Policy-Überlegungen für die Wahlentscheidung keine Rolle. Das bedeutet dann aber, dass umgekehrt auch Parteien kaum die öffentliche Mei-

nung bei der Ausgestaltung der Politik berücksichtigt werden (ähnlich Kayser und Wlezién 2011).² In gleicher Weise spielen Policy-Überlegungen auch bei Wählern in klientelistischen Parteiensystemen nur eine untergeordnete Rolle, sodass auch in diesen Systemen Parteien kaum mit Policy-Vorschlägen um Wählerstimmen konkurrieren können. Daher werden sich Regierungen auch hier nicht allzu sehr um das öffentliche Echo auf ihre Politiken sorgen. Entsprechend lassen sich zwei Hypothesen ableiten:

H2a: Die Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen in bipolaren Parteiensystemen steigen mit abnehmender Parteiidentifikation.

H2b: Die Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen in bipolaren Parteiensystemen sind in klientelistischen Parteiensystemen geringer.

Zweitens kann die elektorale Verletzlichkeit von Regierungsparteien variieren (dazu Immergut und Abou-Chadi 2014). Zwei Faktoren sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Auf der einen Seite könnte die Größe der Regierungsmehrheit eine Rolle spielen. Wenn Regierungsparteien in bipolaren Parteiensystemen über große Mehrheiten verfügen, können sie sich Stimmenverluste leisten, ohne sofort fürchten zu müssen, bei der nächsten Wahl auch ihre Regierungsbeteiligung zu verlieren. Soweit sie also weniger auf die öffentliche Meinung achten müssen, könnten sie daher auch weniger bereit sein, Konzessionen bei ihren Politiken zu akzeptieren. Entsprechend sollten die Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen mit wachsender Regierungsmehrheit abnehmen. Auf der anderen Seite ist die Wahrscheinlichkeit, dass Regierungen dafür bestraft werden, dass sie nicht responsiv gegenüber den Forderungen der Wählerschaft sind, bei niedriger elektoraler Volatilität gering, weil unter solchen Bedingungen Wähler normalerweise eben davon absehen, die Partei zu wechseln.³ Dann haben Regierungsparteien aber mehr Spielraum, ihre eigenen Policy-Präferenzen zu verfolgen, und die Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen sind geringer. Daher gilt:

H3a: Die Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen in bipolaren Parteiensystemen sinken mit zunehmender Größe der Regierungsmehrheit.

²Aus diesem Argument folgt, dass die Effekte des Parteienwettbewerbs auf die Staatstätigkeit im Zeitverlauf zugenommen haben sollten, da die Parteiidentifikation in allen entwickelten Demokratien abgenommen hat (Dalton und Wattenberg 2002).

³Zugegebenermaßen überlappt dieser Punkt mit den Ausführungen zur Parteiidentifikation. Da es aber denkbar ist, dass die elektorale Volatilität trotz geringer Parteiidentifikation niedrig ist (und umgekehrt), nehme ich beide Punkte auf.

H3b: Die Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen in bipolaren Parteiensystemen steigen mit zunehmender elektoraler Volatilität.

Während die bislang diskutierten Charakteristika der Nachfrageseite des Parteienwettbewerbs im Wesentlichen struktureller Natur sind, lässt sich auch ein dynamischer Faktor identifizieren, nämlich die Salienz eines Themas (Soroka und Wlezien 2010). Da Themen, die in der Öffentlichkeit stark diskutiert werden, eine größere Wahrscheinlichkeit aufweisen, das Wahlverhalten zu beeinflussen (Giger 2011), werden Entscheidungsträger sich eher responsiv gegenüber Themen verhalten, die salient und damit potenziell relevant für das Wahlverhalten sind. Dagegen sollten sich Parteien kaum in Politikfeldern an der öffentlichen Meinung ausrichten, die nur wenig Aufmerksamkeit erlangen. Dieser Gedanke lässt sich in eine weitere Hypothese überführen.

H4: Die Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen in bipolaren Parteiensystemen nehmen mit zunehmender Salienz zu.

Diese kurze Diskussion der Nachfrageseite des Parteienwettbewerbs macht deutlich, dass wir nicht unter allen Umständen erwarten sollten, dass die Regierungspolitik durch den Wettbewerb um Wählerstimmen beeinflusst wird. Vielmehr scheint es wahrscheinlich, dass Politiken in bipolaren Parteiensystemen mit hoher elektoraler Volatilität, gering ausgeprägter Parteiidentifikation und einer schwachen Asymmetrie zwischen den Stimmenanteilen von Regierung und Opposition durch die öffentliche Meinung stärker geprägt werden als in nicht-bipolaren Mehrparteiensystemen oder in Systemen mit niedriger Volatilität und ausgeprägter Parteiidentifikation. Zudem sollte das Policy-Making nicht in allen Politikfeldern in gleicher Weise durch den Wettbewerb um Wählerstimmen geprägt sein. Im Gegenteil sollten wir vor allem in salienten Fragen ein signifikantes Maß an Policy-Responsivität erwarten.

2.2 Die Angebotsseite: Das Verhalten anderer Parteien

Allerdings sollte nicht nur die Nachfrage-, sondern auch die Angebotsseite des Parteienwettbewerbs relevant sein. Hier ist in erster Linie das Policy-Angebot anderer Parteien von Bedeutung. Offensichtlich wird die Regierungspolitik eher vom Parteienwettbewerb beeinflusst, wenn ein Wettbewerber eine Policy-Alternative vertritt. In bipolaren Parteiensystemen wird es der Regierung wesentlich leichter fallen, die Wählerschaft davon zu überzeugen, dass die eigenen Vorschläge

alternativlos sind, wenn es keine Gegenvorschläge der Opposition gibt. Wenn die Opposition keine Alternativoptionen präsentiert, haben zudem Wähler, die mit der Regierungspolitik nicht zufrieden sind, auch keine andere Partei, die sie aus Protest gegen die Politik wählen könnten. Umgekehrt gilt, dass es umso wahrscheinlicher wird, dass die Regierung ihre Politik anpasst, wenn ein Konkurrent im interessierenden Politikfeld eine Policy-Alternative zum Vorschlag der Regierung vorbringt. Daraus folgt:

H5: In bipolaren Parteiensystemen kommt es mit größerer Wahrscheinlichkeit zu Effekten des Wettbewerbs um Wählerstimmen, wenn eine Oppositionspartei einen alternativen Politikvorschlag unterbreitet.

Allein die Existenz einer Policy-Alternative reicht allerdings in der Regel vermutlich nicht aus, um die Regierungspolitik zu beeinflussen. Jedenfalls wird der Druck auf die Regierung umso größer – und damit auch deren Bereitschaft, die eigene Politik an den Vorschlag der Konkurrenz anzupassen –, je populärer der Vorschlag der Opposition in der Wählerschaft ist. Es liegt auf der Hand, dass ein Vorschlag der Opposition, der weniger populär als das ursprüngliche Konzept der Regierung ist, kaum eine Bedrohung für die Regierung darstellen wird. Je stärker die Unterstützung für den Oppositionsvorschlag unter den Wählern jedoch wird, desto wahrscheinlicher wird es auch, dass die Regierung ihren Kurs in Richtung der Vorstellungen der Opposition modifiziert. Daher sollte gelten:

H6: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierung in einem bipolaren Parteiensystem ihren Vorschlag in Richtung des Alternativvorschlages der Opposition verändert, wächst mit der Popularität des Alternativvorschlages.

Darüber hinaus sollte auch die Glaubwürdigkeit der Oppositionspartei, die den grundsätzlich populären Vorschlag unterbreitet, von Bedeutung sein. Wenn die Policy-Alternative – und sei sie auch noch so populär – von einer Partei stammt, die im fraglichen Politikfeld als nicht kompetent wahrgenommen wird, ist ihr Einfluss auf die Regierungspolitik vermutlich gering, weil die Wähler bezweifeln werden, dass der Vorschlag seine Ziele erreichen wird (oder er substantielle Nebeneffekte produziert). Entsprechend wird der Einfluss eines populären Alternativvorschlages wahrscheinlich größer sein, wenn die Partei, die ihn vorbringt, in dem fraglichen Politikfeld als kompetent wahrgenommen wird. Als Daumenregel lässt sich daher erwarten, dass Regierungsparteien in Politikfeldern, die sie im Sinne der Issue-ownership-Literatur besitzen, eher an ihren Vorschlägen festhalten werden, während sie in Politikfeldern, die in diesem Sinne der Opposition

gehören, eher bereit sein werden, Vorschläge der Opposition zu übernehmen (ähnlich Jensen und Seeberg 2015). Daraus folgt:

H7: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierung in einem bipolaren Parteiensystem ihren Vorschlag in Richtung des Alternativvorschlages der Opposition verändert, wächst mit zunehmender wahrgenommener politischer Kompetenz der Oppositionspartei im fraglichen Politikfeld.

Während also bei bipolaren Parteiensystemen die Opposition unter gewissen Bedingungen die Regierung dazu bewegen kann, sich responsiv gegenüber den Wünschen der Wähler zu verhalten, liegen die Dinge bei Mehrparteiensystemen, die nicht bipolar ausgerichtet sind, anders. Hier richten sich Policies nicht am Wettbewerb um Wählerstimmen aus; vielmehr versuchen Parteien in solchen Konstellationen, sich mit ihren Policies so zu positionieren, dass sie möglichst viele Erfolg versprechende Koalitionsoptionen haben. Zumindest wenn in einem derartigen Parteiensystem eine (quasi-)pivotale Partei existiert, die an allen oder den meisten politisch denkbaren Koalitionskonstellationen beteiligt ist, werden sich andere Parteien an ihr ausrichten – unabhängig davon, ob die fragliche Policy jeweils den Vorstellungen der Wählermehrheit entspricht. Aufgrund ihrer Position wird eine solche Partei in der Regel der Regierung angehören, sodass die Regierungspolitik sich relativ wenig von den Wählerpositionen oder den Positionen der Opposition beeinflussen lassen sollte – zumal die Opposition mit Blick auf zukünftige Regierungsbeteiligungen die Regierungspolitik nicht allzu harsch kritisieren wird, um die Koalitionsfähigkeit mit der pivotalen Partei nicht zu gefährden. Lediglich wenn die pivotalen Partei – aus welchen Gründen auch immer – nicht an der Regierung beteiligt ist, ist zu erwarten, dass es Effekte des Parteienwettbewerbs gibt – und zwar dergestalt, dass sich die Regierungspolitik an den Positionen der pivotalen Partei ausrichten sollte. Das wäre etwa denkbar, wenn eine Partei erst zur pivotalen Partei wird – etwa durch das Ausscheiden einer anderen Partei aus dem Parteiensystem, das die Symmetrie des Parteiensystems als Ganzes verändert – oder im Fall von Minderheitenregierungen, die gleichwohl auf die Unterstützung dieser Partei angewiesen sind. Entsprechend ergibt sich als achte Hypothese:

H8: In nicht-bipolaren Parteiensystemen richtet sich die Regierungspolitik an der Position der Partei mit den meisten Koalitionsoptionen aus.

Zusammenfassend erscheinen Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen auf Staatstätigkeit nur unter bestimmten Bedingungen wahrscheinlich zu sein. In bipolaren Parteiensystemen, in denen der Parteienwettbewerb intensiv durch

Tab. 1 Faktoren, die einen Parteienwettbewerbseffekt in bipolaren Systemen konditionieren

Faktor	Indikator
Intensität des Policy-Wettbewerbs	Parteiidentifikation Klientelismus
Elektorale Verletzlichkeit	Größe der Mehrheit Volatilität
Salienz des Politikfeldes	Umfragen zu den wichtigsten Problemen
Existenz einer Policy-Alternative	Ja – Nein
Popularität der Policy-Alternative	Umfragen
Glaubwürdigkeit der Opposition im Politikfeld	Kompetenzeinschätzung von Parteien in Umfragen

Policy-Konkurrenz ausgetragen wird und in denen die Regierung grundsätzlich ihre Abwahl fürchten muss, wird die Regierung Vorhaben an den Wählerwillen anpassen, wenn die Opposition eine glaubwürdige und populäre Alternative anbietet.⁴ Tab. 1 stellt die wichtigsten Faktoren überblicksartig zusammen.

In Mehrparteiensystemen, die keiner bipolaren Logik folgen, sollten dagegen erheblich geringere Effekte zu erwarten sein. Gerade wenn eine pivotale Partei existiert, die darauf vertrauen kann, fast jeder zukünftigen Regierungskoalition anzugehören, wird es nur selten Effekte des Parteienwettbewerbs geben, solange diese Partei an der Regierung beteiligt ist – was der Regelfall sein sollte. Nur wenn sich eine solche zentrale Partei in der Opposition befindet, wird die Regierung ihre Politiken in Politikfeldern, die der pivotalen Partei wichtig sind, an ihren Positionen ausrichten.

3 Empirische Illustration: Parteienwettbewerb und Staatstätigkeit in Deutschland

Im folgenden Schritt werde ich illustrieren, wie Parteienwettbewerb die Staatstätigkeit empirisch prägt. Dabei ist zunächst zu klären, wie ein solcher Parteienwettbewerbseffekt – ich schlage vor, von Policy-Ansteckung zu sprechen – empirisch

⁴Denkbar ist zudem, dass die Einigkeit der Opposition eine Rolle spielt. Wenn die Opposition aus mehreren Parteien besteht, die unterschiedliche oder gar gegensätzliche Alternativen vertreten, könnte dies die Effekte des Parteienwettbewerbs abschwächen. Ich danke einem anonymen Gutachter für den Hinweis auf diese Möglichkeit.

gemessen werden kann. Wenn also Policy-Ansteckung vorliegt, sollte eine verabschiedete Policy sich vom ursprünglichen Vorschlag der entsprechenden Regierung (-spartei), wie er beispielsweise im Wahlprogramm oder einer Regierungserklärung vorgestellt worden ist, unterscheiden. Zudem müssen wir die Möglichkeit ausschließen, dass andere Faktoren wie etwa Vetospieler, Interessengruppen oder die EU die festgestellte Abweichung erklären können. Bei dieser Operationalisierung handelt es sich dann allerdings um eine eher konservative Messung des Einflusses des Parteienwettbewerbs, da der ursprüngliche Policy-Vorschlag, wie er sich in Wahlplattformen oder Regierungserklärungen findet, ja höchstwahrscheinlich selbst bereits durch den Parteienwettbewerb geprägt worden ist (Adams et al. 2004, 2009).

In der folgenden empirischen Illustration konzentriere ich mich auf die Effekte der Angebotsseite des Parteienwettbewerbs. Zwar ist Parteienwettbewerb insgesamt selten verwendet worden, um Policy-Outputs zu erklären, aber nach meiner Kenntnis gibt es überhaupt keine Versuche, die unterschiedlichen Effekte des Parteienwettbewerbs in unterschiedlichen Politikfeldern zu untersuchen. Da meine theoretischen Überlegungen es erlauben, zu genau dieser Frage Hypothesen abzuleiten (Hypothesen 4–7), fokussiere ich meine empirische Illustration auf diese Faktoren. Daher habe ich eine einzelne Regierung ausgewählt, für die ich zunächst zeigen werde, dass die strukturellen Nachfragefaktoren einen Einfluss des Parteienwettbewerbs auf die Staatstätigkeit möglich erscheinen lassen. Dies erlaubt es dann, mich auf die Faktoren zu konzentrieren, die unterschiedliche Muster für dieselbe Regierung in unterschiedlichen Politikfeldern erklären können.

Ich habe die christlich-liberale Koalition unter Angela Merkel zwischen 2009 und 2013 als Beispiel ausgewählt. Die zweite Regierung Merkel war mit einer Mitte-Links-Opposition aus SPD, Grünen und Linke konfrontiert. Hinzu kam im letzten Jahr der Regierung die Alternative für Deutschland (AfD). Da der AfD in Umfragen schnell zwischen drei und fünf Prozent der Stimmen vorhergesagt wurde und sie schließlich den Einzug in den Bundestag mit 4,7 % der Stimmen nur knapp verfehlte, behandle ich diese Partei ebenfalls als einen relevanten Akteur.

Während des Untersuchungszeitraums kann das deutsche Parteiensystem auf Bundesebene (noch) als unvollkommenes Zweiblocksystem interpretiert werden, in dem sich ein bürgerlicher Block aus Union und FDP und ein Mitte-Links-Block aus SPD und Grünen gegenüberstand. Unvollkommen war dieses bipolare System allerdings nicht nur wegen des Auftauchens der AfD, sondern vor allem, weil SPD und Grüne bis 2013 nicht bereit waren, auf Bundesebene eine Koalition mit der Linken einzugehen, was 2005 (und wieder 2013) zur Bildung einer Großen Koalition führte. Für ein bipolares Parteiensystem spricht allerdings, dass die jeweiligen Lager Regierungskoalitionen bildeten, ohne mit anderen Parteien auch

nur ernsthaft über Alternativen zu verhandeln, sobald sie eine gemeinsame Mehrheit der Mandate im Bundestag erlangten. Im Fall der zweiten Regierung Merkel sprachen beide Parteien entsprechend wiederholt von einer „Wunschkoalition“ (Saalfeld und Zohlnhöfer 2015).

Die christlich-liberale Koalition besaß eine vergleichsweise knappe Mehrheit von 332 der 622 Mandate, was einem Anteil von 53,4 % entspricht; eine Mehrheit der Wähler hatte die Regierung aus Union und FDP dagegen auch bei der Bundestagswahl 2009 nicht gewählt, gemeinsam kamen sie lediglich auf 48,4 % der Stimmen. Angesichts der relativ hohen elektoralen Volatilität in Deutschland (Poguntke 2014) bot diese knappe Mehrheit sicherlich kein Ruhekitzel für die Regierung. Dies galt umso mehr, als sowohl Union als auch FDP im Durchschnitt der 14 Landtagswahlen, die während der zweiten Regierung Merkel stattfanden, rund vier Prozentpunkte verlor, und Union und FDP auch bei der Sonntagsfrage für den Bund praktisch die gesamte Wahlperiode hindurch keine Mehrheit bei einer zukünftigen Bundestagswahl prognostiziert wurde (Zohlnhöfer und Engler 2015).

Demnach können die strukturellen Bedingungen auf der Nachfrageseite des Parteienwettbewerbs während der zweiten Regierung Merkel als günstig betrachtet werden für eine signifikante Responsivität der Bundesregierung gegenüber der öffentlichen Meinung. In anderen Worten dürfen wir erwarten, dass wahlpolitische Überlegungen die Politik der christlich-liberalen Koalition geprägt haben sollten. Dies wiederum ermöglicht es uns zu überprüfen (wenngleich natürlich nicht im strengen Sinne zu testen), ob diejenigen Faktoren, die zwischen Politikfeldern variieren, wie Salienz, die Existenz und Popularität einer Policy-Alternative sowie die jeweilige Kompetenzeinschätzung der Opposition, einen Unterschied machen, wie die theoretischen Überlegungen nahelegen. Im Folgenden präsentiere ich daher kurze Fallstudien zu drei der wichtigsten Politikentscheidungen der zweiten Merkel-Regierung, nämlich zum Mindestlohn, zur Atompolitik und zur Eurorettung.⁵

3.1 Mindestlohn

Die ersten Schritte zu (sektoralen) Mindestlöhnen wurden bereits durch die erste Regierung Merkel unternommen – und zwar auf Druck der SPD. Schon damals hatte die Union der Einführung vornehmlich zugestimmt, um Nachteile im Wettbewerb um Wählerstimmen zu vermeiden. Der Koalitionsvertrag von Union und

⁵Die folgenden Fallstudien basieren auf Zohlnhöfer und Engler 2015.

FDP aus dem Jahr 2009 sah entsprechend auch keine Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohnes vor; vielmehr wurde sogar die Abschaffung der von der Vorgängerregierung eingeführten sektoralen Mindestlöhne erwogen (CDU/CSU/FDP 2009, S. 21).

Umgesetzt wurde allerdings eine andere Politik: Statt die sektoralen Mindestlöhne abzuschaffen, wurde ihre Zahl erweitert. Zudem stimmten beide Koalitionsparteien auf Parteitagen in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode jedenfalls im Prinzip moderaten Formen eines allgemeinen Mindestlohns zu. Obwohl diese Parteitagsbeschlüsse in der 17. Legislaturperiode nicht mehr umgesetzt wurden, liegt hier also eine sehr deutliche Abweichung der tatsächlichen von der angekündigten Politik vor. Diese Abweichung lässt sich weder durch den Einfluss des Bundesrates, der ja nur Verhinderungspotenzial besitzt, noch der EU, die in diesem Bereich keine bindenden Regeln erlassen hat, erklären. Zudem waren die Arbeitgeber als den Regierungsparteien besonders nahestehender Verband keine Befürworter des Mindestlohns (Schroeder 2010, S. 193), sodass auch ihr Einfluss die Abweichung nicht erklären kann. Kann der Parteienwettbewerb zur Erklärung dieser Abweichung beitragen?

Dies scheint in der Tat der Fall zu sein. Die SPD verlangte ebenso wie die Linke einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn, sodass also ein alternatives Politikangebot der Opposition existierte (H5). Die SPD galt den Wählerinnen und Wählern zudem durchgängig als in Fragen der sozialen Gerechtigkeit kompetenteste Partei (H7), die zudem auch vergleichsweise hohe Kompetenzzuweisungen in Fragen der Arbeitsmarktpolitik erhielt (Daten nach Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer). Zudem war der Mindestlohn ein höchst populäres Thema (H6): Einer Politbarometer-Umfrage (November I 2011) zufolge sprachen sich 24 % der Befragten für einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn aus, weitere 47 % favorisierten sektorale Mindestlöhne für sämtliche Branchen und weitere 13 % wollten, dass Mindestlöhne in ausgewählten Sektoren gelten sollten – was dem Status quo entsprach. Lediglich zehn Prozent der Befragten sprachen sich gegen jede Form von Mindestlohn aus und unterstützten damit die im Koalitionsvertrag angedachte Abschaffung der bislang geltenden sektoralen Mindestlöhne. Die Ausweitung der Mindestlohngesetzgebung war aber nicht nur populär, das Thema scheint die Wähler auch interessiert zu haben (H4). In Ermangelung eines besseren Indikators sei hier auf den Anteil derjenigen Befragten verwiesen, die in den Politbarometer-Umfragen das Thema Löhne und Kosten zu den wichtigsten Problemen rechneten. Immerhin bis zu 21 % der Befragten waren 2011 und 2012 der Auffassung, dass dieses Thema, zu dem der Mindestlohn zweifellos gehört, zu den wichtigsten Problemen des Landes zählte.

Da also die Oppositionsparteien glaubwürdig eine hochgradig populäre Alternative zur Regierungspolitik in einem für die Wählerschaft relevanten Politikfeld vertraten, übernahm die Regierungskoalition diesen Vorschlag zumindest teilweise, um eine wahlpolitisch offene Flanke in der Sozialpolitik zu schließen. Entsprechend führte in diesem Fall der Parteienwettbewerb also zu Policy-Ansteckung.

3.2 Atompolitik

Der Ausstieg aus der Atomenergie war im Jahr 2000 unter der rot-grünen Koalition gegen den Widerstand der bürgerlichen Parteien verabschiedet worden. Auch nach dieser Entscheidung änderten aber weder die Union noch die FDP ihre Einschätzung, dass die Atomenergie zumindest als Brückentechnologie noch länger zur Verfügung stehen sollte. Daher verabschiedete die christlich-liberale Koalition im Herbst 2010 auch eine Verlängerung der Laufzeiten für Atomkraftwerke – gegen den heftigen Widerstand der Opposition (Huß 2015).

Die Opposition konnte mithin nicht nur eine Policy-Alternative vorweisen – die Beibehaltung des Atomausstiegs – (H5), sondern diese Alternative war auch in der Wählerschaft beliebter als die Laufzeitverlängerung (H6). Nur 33 % der Befragten unterstützte nach einer Politbarometer-Umfrage (September I 2010) das Projekt der Regierung, während es 61 % ablehnten. Zudem galt die Opposition der Wählerschaft auch als ausgesprochen kompetent (H7). Das gilt insbesondere für die Grünen, die einer Deutschland-Trend-Umfrage aus dem Mai 2011 zufolge von 65 % der Befragten als diejenige Partei identifiziert wurden, der am ehesten zugetraut wurde, einen schnellen Atomausstieg zu bewerkstelligen (verglichen mit jeweils zehn Prozent der Befragten, die dies Union und SPD zutrauten). Zudem glaubten 36 % der Befragten, dass die Grünen am besten in der Lage seien, die Energieversorgung zu sichern, während dies 31 % der Union und 15 % der SPD zutrauten. Die FDP kam bei beiden Fragen auf zwei Prozent.

Trotz dieser Konstellation hielt die Regierung zunächst an ihrer Position fest und setzte die Laufzeitverlängerung durch. Warum? Dass andere Faktoren wie Vetospieler, die EU oder Interessengruppen hier entscheidend waren, erscheint neuerlich unwahrscheinlich, da sich im weiteren Verlauf der Legislaturperiode sehr wohl zeigte, dass die Regierung in der Lage war, eine andere als die ursprünglich eingeschlagene Politik durchzusetzen. Relevant dafür, dass die Laufzeitverlängerung trotz der höheren Popularität der Oppositions-Alternative und der hohen Kompetenzzuweisung an die Opposition in dieser Frage zunächst umgesetzt wurde, könnte zum einen gewesen sein, dass sich dem Politbarometer (September I 2010) zufolge die Mehrheit (57 bzw. 58 %) der Unterstützer der Regierungsparteien für das Vorhaben aussprach. Noch bedeutsamer war aber,

dass die Atomenergie für die meisten Wählerinnen und Wähler im Herbst 2010, als die Laufzeitverlängerung verabschiedet wurde, kein wichtiges Thema war (H4). Dem Politbarometer jener Monate zufolge gaben nur zwischen drei und sechs Prozent der Befragten an, dass für sie die Umwelt- und Energiepolitik zu den wichtigsten Problemen Deutschlands gehörte. Vor diesem Hintergrund dürften die Koalitionsparteien zumindest erwartet haben, dass die Laufzeitverlängerung keinen allzu großen wahlpolitischen Schaden anrichten würde – zumal die Entscheidung zeitlich hinreichend weit vor den nächsten Landtagswahlen verabschiedet wurde.

Mit dem schweren Unfall im japanischen Atomkraftwerke Fukushima im März 2011 änderte sich die Situation allerdings fundamental. In Folge des Super-GAUs in Japan nahm die Salienz der Atompolitik sprunghaft zu (H4). Phasenweise wurde die Atomenergie zum zweitwichtigsten Problem in Deutschland, bis zu 24 % der Befragten schätzten dies so ein (laut Politbarometer Mai II, 2011). Aber nicht nur die Salienz des Themas stieg immens – was angesichts des Kompetenzvorsprungs der Opposition und der Popularität von deren Vorschlag allein schon eine wahlpolitische Bedrohung für die Regierungsparteien darstellte; gleichzeitig stieg auch die Zahl der Befragten, die in Umfragen angaben, für einen baldigen Ausstieg aus der Atomenergie zu sein, stark an (H6). Dem Politbarometer (April I 2011) zufolge, sprachen sich 55 % der Befragten für einen Atomausstieg sobald wie möglich aus, weitere 34 % wollten alle Atomkraftwerke bis 2021 abgeschaltet sehen, wie es der rot-grüne Ausstiegsbeschluss vorgesehen hatte. Dagegen unterstützte nur eine kleine Minderheit von neun Prozent die Verlängerung der Laufzeiten, wie sie wenige Monate zuvor verabschiedet worden war.

Aus der Perspektive der Koalitionsparteien war es vor diesem Hintergrund offensichtlich, dass die Laufzeitverlängerung zurück genommen werden musste, um zumindest mittelfristig die elektoralen Schäden dieser Entscheidung zu begrenzen. Und tatsächlich setzte die Koalition hastig einen – im Vergleich zum Status quo ante sogar noch leicht beschleunigten – Ausstieg aus der Atomenergie um. Da kurz zuvor eine genau entgegengesetzte Entscheidung gefällt worden war, scheidet der Einfluss von Vetospielern, EU und Interessengruppen als Erklärung für diese Abweichung der verabschiedeten von der angekündigten Politik aus, sodass zumindest für den Atomausstieg 2011 von einer Policy-Ansteckung zu sprechen ist.

3.3 Eurorettung

Die Eurorettung gehörte zu den salientesten Problemen der zweiten Amtszeit von Angela Merkel (H4). Im Juli 2012 gaben 54 % der Befragten des Politbarometers an, dass die Eurokrise zu den wichtigsten Problemen Deutschlands gehöre.

Darüber hinaus waren die Maßnahmen, die die Bundesregierung im Rahmen der Eurorettung erließ, keineswegs populär bei den deutschen Wählerinnen und Wählern (H6). Vielmehr betrachtete die Wählerschaft die gigantischen Summen, die für die Rettung Griechenlands und anderer Staaten zur Verfügung gestellt wurden, mit Skepsis. So waren 68 % einer Politbarometer-Befragung (März II 2010) gegen Finanzhilfen für Griechenland, 62 % der Befragten sprachen sich im zweiten Dezember-Politbarometer 2010 gegen eine finanzielle Unterstützung der Krisenstaaten aus. Die Aufstockung des Europäischen Rettungsschirms EFSF lehnten sogar 76 % der Befragten ab (Politbarometer September I 2011), während ein Jahr später immer noch 62 % der Befragten den ESM ablehnten.

Zudem wurden zumindest von einigen Oppositionsparteien Alternativen zur Politik der Bundesregierung vorgeschlagen (H5). Die AfD favorisierte dabei einen Rückzug Deutschlands aus dem Euro, während die Linke die Austeritätspolitik, die die Defizitländer im Gegenzug für die finanzielle Unterstützung durchsetzen sollten, kritisierte und stattdessen erhebliche Lohnerhöhungen in Deutschland forderte, die dazu beitragen sollten, den deutschen Leistungsbilanzüberschuss zu reduzieren, der als Kern der Eurokrise ausgemacht wurde.

Nichtsdestotrotz besteht ein zentraler Unterschied zwischen der Politik der Eurorettung und den anderen bislang diskutierten Vorhaben. Während hinsichtlich des Mindestlohns und des Atomausstiegs innerhalb der Opposition breite Übereinstimmung herrschte, unterstützten SPD und Grüne die Regierungspolitik in der Eurokrise im Grundsatz und stimmten regelmäßig für die entsprechenden Maßnahmen (Zimmermann 2015), die Europäische Integration als Staatsraison (Müller-Brandeck-Bocquet 2006) wurde auch in der Eurokrise nicht infrage gestellt, sodass eine offene inhaltliche Auseinandersetzung allenfalls Randaspekte und prozedurale Fragen betraf (ausführlicher Wendler 2015; Zimmermann 2015).

Die Kritik der Linken dagegen stellte für die Regierung keine nennenswerte elektorale Bedrohung dar, weil es unwahrscheinlich erschien, dass eine größere Zahl von Wählern der bürgerlichen Parteien wegen der Rettungspolitik zur Linken wechseln würde. Dagegen dürfte das Aufkommen der AfD für die Regierungskoalition deutlich bedrohlicher gewesen sein, weil sich diese Partei als bürgerliche Alternative zur angeblich alternativlosen Rettungspolitik darstellte. Zudem übernahm die AfD viele liberale und konservative Positionen in ihr Wahlprogramm, was die Partei zusätzlich attraktiv für bürgerliche Wähler machte, die mit der Politik der Eurorettung unzufrieden waren. Obwohl die AfD demnach eine erhebliche wahlpolitische Bedrohung für die Regierung darstellte, hielt diese an ihrem Kurs der Eurorettung fest. Wieso?

Ein Einfluss anderer EU-Regierungen ist natürlich keineswegs auszuschließen, allerdings scheint die Bundesregierung einen erheblichen Teil ihrer Vorstellungen auf europäischer Ebene durchgesetzt zu haben (Wendler 2015; Zimmermann 2015). Insbesondere die Kombination aus Hilfen für die Krisenstaaten gepaart mit deren Verpflichtung zu Strukturreformen dürfte im Wesentlichen der deutschen Position entsprochen haben. Auch Vetospieler scheiden als Erklärung aus, weil die Bundesregierung mit ihrer Politik weder am Bundesrat, dessen Zustimmung zudem keineswegs bei allen Rettungsgesetzen erforderlich war, noch am Bundesverfassungsgericht scheiterte. Interessengruppen, insbesondere die Banken- und Industrieverbände, unterstützten die Position der Bundesregierung zwar, doch dürfte auch ihr Einfluss gerade angesichts der extrem hohen Salienz des Themas nicht dominiert haben. Wenn demnach diese alternativen Erklärungen nicht tragen, die Bundesregierung also anders hätte handeln können, stellt sich die Frage nur umso dringlicher, warum die Koalitionsparteien an ihrer Politik festhielten.

Zwei Dinge sind hier von Bedeutung. Zum einen gehört die Unterstützung einer immer engeren Europäischen Integration zum programmatischen Kern beider Regierungsparteien, der nur schwer aufgegeben werden kann (wenngleich der knappe Ausgang der FDP-Mitgliederbefragung zeigt, dass es durchaus auch innerhalb der Koalition Akteure gab, die anderen Positionen zuneigten). Dennoch ist womöglich hinsichtlich der Europäischen Einigung von einer geringeren Neigung auszugehen, sich ämterorientiert zu verhalten, als in anderen Bereichen.

Zum anderen aber war das Festhalten an Angela Merkels Eurorettungskurs zumindest für die Union auch aus einer Parteienwettbewerbsperspektive durchaus rational. Die Christdemokraten wurden von der Wählerschaft nämlich mit großem Vorsprung als die Partei mit der größten Kompetenz zur Lösung der Eurokrise eingestuft (H7): Dem DeutschlandTrend vom Dezember 2012 zufolge meinten 45 % der Befragten, dass CDU/CSU in der Lage seien, die Eurokrise zu lösen, während dies nur 23 % der SPD zutrauten. Im Juli 2012 und im August 2013 lagen die Werte sehr ähnlich, nämlich bei 42 % für die Union und 17 bzw. 18 % für die SPD. Die Linke hielten jeweils nur ein bis zwei Prozent der Wähler für kompetent, während für die AfD keine Daten vorliegen.

Unter diesen Umständen hätte ein Wandel der Regierungspolitik potenziell zu erheblichen Wählerstimmenverlusten führen können. Eine stärker euroskeptische Position hätte zwar einige Wähler davon abhalten können, zur AfD zu wechseln, doch gleichzeitig hätte diese veränderte Position auch die Glaubwürdigkeit der eigenen Position infrage gestellt und zu einer wachsenden Polarisierung des Themas geführt, die eine Konfrontation mit den Hauptoppositionsparteien, SPD und

Grüne, heraufbeschworen hätte. Die möglichen Stimmenverluste, die eine solche Ansteckung durch die AfD also mit sich gebracht hätten, wären vermutlich deutlich größer gewesen als die Verluste, die durch das Ignorieren der neuen euro-skeptischen Partei entstanden.⁶

4 Zusammenfassung

Wie erfolgreich war das theoretische Argument, das in diesem Aufsatz entwickelt worden ist, bei der Erklärung der empirischen Fallstudien? Tab. 2 gibt einen entsprechenden Überblick.

Es zeigt sich, dass die christlich-liberale Koalition ihre Politiken im Vergleich zu ihren vorher geäußerten Intentionen nur dann anpasste, wenn die Opposition in einem salienten Politikfeld eine glaubwürdige Policy-Alternative präsentierte, die in der Wählerschaft populär war. Wenn die Salienz vergleichsweise niedrig war, wie im Fall der Laufzeitverlängerung, oder die Oppositionsparteien, die eine Policy-Alternative vertraten, nicht als glaubwürdig betrachtet wurden, wie AfD und Linke bei der Eurorettung, behielt die Regierung ihre Position bei.

Diese Ergebnisse, die allerdings natürlich weit hinter einem umfassenden empirischen Test der eingangs vorgestellten theoretischen Überlegungen zurückbleiben, unterstützen damit offenkundig die Vorstellung, dass Parteienwettbewerb Regierungspolitik nur unter ganz spezifischen Bedingungen beeinflusst. Dabei spielt sowohl das Verhalten der Oppositionsparteien als auch die Salienz eines Themas eine wichtige Rolle. Entsprechend sollte diese Beziehung in zukünftiger Forschung sowohl theoretisch als auch empirisch genauer untersucht werden. Ebenso sollte die Beschränkung auf bipolare Parteiensysteme aufgegeben werden.

Weitere Aspekte, die in ein Modell politischer Willensbildung unter den Bedingungen des Parteienwettbewerbs integriert werden könnten, sind institutionelle Aspekte des politischen Systems (Soroka und Wlezien 2010). Die Zuordenbarkeit von Verantwortlichkeit beispielsweise spielt eine wichtige Rolle für die Fähigkeit von Wählern, Verantwortlichkeiten von Entscheidungsträgern korrekt zuzuordnen; entsprechend könnten Institutionen auch die Effekte des Parteienwettbewerbs konditionieren. Auch dies wird in zukünftiger Forschung noch weiter zu klären sein.

⁶Dass die von der Linken und der AfD vorgeschlagenen Alternativen in entgegengesetzte Richtungen wiesen, könnte es der Regierung noch weiter erleichtert haben, an der eingeschlagenen Politik festzuhalten.

Tab. 2 Zusammenfassung der Fallstudien

	Salienz	Popularität der Alternative	Glaubwürdigkeit der Opposition	Outcome
Mindestlöhne	Hoch	Hoch	Hoch	Policy-Ansteckung
Laufzeitenverlängerung	Niedrig	Mittel bis Hoch	Hoch	Keine Policy-Ansteckung
Atomausstieg	Hoch	Hoch	Hoch	Policy-Ansteckung
Eurorettung	Hoch	Unklar, aber Regierungspolitik (sehr) unpopulär	Niedrig	Keine Policy-Ansteckung

Literatur

- Adams, James, Andrea B. Haupt, und Heather Stoll. 2009. What moves parties? The role of public opinion and global economic conditions in Western Europe. *Comparative Political Studies* 42:611–639.
- Adams, James, Michael Clark, Lawrence Ezrow, und Garrett Glasgow. 2004. Understanding change and stability in party ideologies: Do parties respond to public opinion or to past election results? *British Journal of Political Science* 34:589–610.
- Adams, James, und Zeynep Somer-Topcu. 2009. Policy adjustment by parties in response to rival parties' policy shifts: Spatial theory and the dynamics of party competition in twenty-five post-war democracies. *British Journal of Political Science* 39:825–846.
- Armington, Klaus, und Nathalie Giger. 2008. Conditional punishment: A comparative analysis of the electoral consequences of welfare state retrenchment in OECD nations, 1980–2003. *West European Politics* 31:558–580.
- Bartolini, Stefano. 1995. Parteienkonkurrenz. Analytische Dimensionen und empirische Probleme. In *Politische Institutionen im Wandel*, Hrsg. Birgitta Nedelmann, 57–82. Opladen: WDV.
- Bräuninger, Thomas, und Marc Debus. 2012. *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: Springer VS.
- CDU/CSU/FDP. 2009. *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*. o. O.
- Dalton, Russell J. 2002. The decline of party identifications. In *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Hrsg. Russell J. Dalton und Martin Wattenberg, 19–36. Oxford: Oxford University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper Collins.
- Elkins, David J. 1974. The measurement of party competition. *American Political Science Review* 68:682–700.
- Elmelund-Præstekær, Christian, Michael Baggesen Klitgaard, und Gijs Schumacher. 2015. What wins public support? Communicating or obfuscating welfare state retrenchment. *European Political Science Review* 7:427–450.

- Ezrow, Lawrence, Catherine De Vries, Marco Steenbergen, und Erica Edwards. 2011. Mean voter representation and partisan constituency representation: Do parties respond to the mean voter position or to their supporters? *Party Politics* 17:275–301.
- Giger, Nathalie. 2011. *The risk of social policy? The electoral consequences of welfare state retrenchment and social policy performance in OECD countries*. London: Routledge.
- Giger, Nathalie, und Moira Nelson. 2011. The electoral consequences of welfare state retrenchment: Blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity? *European Journal of Political Research* 50:1–23.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2002. *The Politics of justification. Party competition and welfare-state retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam UP.
- Hicks, Alexander M., und Duane H. Swank. 1992. Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960–82. *American Political Science Review* 86:658–674.
- Huß, Christian. 2015. Durch Fukushima zum neuen Konsens? Die Umweltpolitik von 2009 bis 2013. In *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, 523–553. Wiesbaden: Springer VS.
- Immergut, Ellen, und Tarik Abou-Chadi. 2014. How electoral vulnerability affects pension politics: Introducing a concept, measure and empirical application. *European Journal of Political Research* 53:269–287.
- Jensen, Carsten, und Henrik B. Seeberg. 2015. The power of talk and the welfare state: Evidence from 23 countries on an asymmetric opposition-government response mechanism. *Socio-Economic Review* 13:215–233.
- Kayser, Mark A., und Christopher Wlezien. 2011. Performance pressure: Patterns of partisanship and the economic vote. *European Journal of Political Research* 50:365–394.
- Kitschelt, Herbert. 2001. Partisan competition and welfare state retrenchment. When do politicians choose unpopular policies? In *The new politics of the welfare state*, Hrsg. Paul Pierson, 265–302. Oxford: OUP.
- Klüver, Heike, und Iñaki Sagarzazu. 2015. Setting the agenda or responding to voters? Political parties, voters and issue attention. *West European Politics* 39 (2): 380–398.
- Laver, Michael, und Ernest Sergenti. 2012. *Party competition: An agent-based model*. Princeton: Princeton University Press.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela. 2006. Europapolitik als Staatsraison. In *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Hrsg. Schmidt Manfred G. und Zohlnhöfer Reimut. Wiesbaden: Springer VS.
- Plümper, Thomas, Vera E. Troeger, und Hannes Winner. 2009. Why is there no race to the bottom in capital taxation? *International Studies Quarterly* 53:761–786.
- Poguntke, Thomas. 2014. Towards a new party system: The vanishing hold of the catch-all parties in Germany. *Party Politics* 20:950–963.
- Saalfeld, Thomas, und Reimut Zohlnhöfer. 2015. Von der Wunschkoalition zur Krisengemeinschaft? Eine Einleitung. In *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, 9–24. Wiesbaden: Springer VS.

- Schroeder, Wolfgang. 2010. Große Koalition und Sozialpartnerschaft: Von der Konfrontation über die Normalisierung hin zur wechselseitigen Stützung in der Weltwirtschaftskrise. In *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, Hrsg. Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer, 180–202. Wiesbaden: Springer VS.
- Soroka, Stuart N., und Christopher Wlezien. 2010. *Degrees of democracy*. Cambridge: CUP.
- Stimson, James A., Michael B. Mackuen, und Robert S. Erikson. 1995. Dynamic representation. *American Political Science Review* 89:543–565.
- Swank, Duane. 2016. Taxing choices: International competition, domestic institutions and the transformation of corporate tax policy. *Journal of European Public Policy* 23:571–603.
- Wendler, Frank. 2015. Die Europapolitik der zweiten Regierung Merkel. Zwei Betrachtungen zur transformativen Wirkung der Krise. In *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, 581–603. Wiesbaden: Springer VS.
- Williams, Laron K., und Guy D. Whitten. 2015. Don't stand so close to me: Spatial contagion effects and party competition. *American Journal of Political Science* 59:309–325.
- Zimmermann, Hubert. 2015. Große Koalition für den Euro: Die zweite Merkel-Regierung und die Schuldenkrise in der Eurozone. In *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, 353–372. Wiesbaden: Springer VS.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2012. *Machen Parteiensysteme einen Unterschied? Die Struktur des Parteienwettbewerbs und die Kürzung von Sozialausgaben in Westeuropa*. der moderne staat 5:341–360.
- Zohlnhöfer, Reimut, und Fabian Engler. 2015. Politik nach Stimmungslage? Der Parteienwettbewerb und seine Policy-Implicationen in der 17. Wahlperiode. In *Politik im Schatten der Krise Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, 137–167. Wiesbaden: Springer VS.

Parteien unter Wettbewerbsdruck

Bukow, S.; Jun, U. (Hrsg.)

2017, VII, 228 S. 30 Abb., 9 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-16599-4