

Landtagswahlen und Bundespolitik. Eine empirische Analyse des „Zwischenwahleffekts“ von 1970 bis 2013

Frank Decker/Volker Best

Zusammenfassung

Zu den Naturgesetzmäßigkeiten der deutschen Politik gehört der Umstand, dass die Regierungsparteien im Bund die Landtagswahlen regelmäßig verlieren. Dadurch verschlechtern sie zugleich ihre Position im Bundesrat, der als Zweite Kammer am wichtigeren Teil der Gesetzgebung gleichberechtigt mitwirkt. Eine Analyse der Landtagswahlergebnisse im Zeitraum 1970 bis 2013 zeigt, dass der Sanktionseffekt im Zuge des sich ausdifferenzierenden Parteiensystems an Stärke noch zugenommen hat. Ablesbar ist dies unter anderem an der Häufigkeit der Regierungswechsel in den Ländern. Die bundespolitische Überlagerung der Landtagswahlen lässt sich im Rahmen des bestehenden föderalen Systems nicht aus der Welt schaffen; ihre aus demokratischer Sicht schädlichen Folgen könnten allerdings durch institutionelle Reformen begrenzt werden.

1. Einleitung

Landtagswahlen nehmen im bundesrepublikanischen Mehrebenensystem ebenso wie Europawahlen den Rang von „Nebenwahlen“ ein. Als solche werden sie von den „Hauptwahlen“ auf Bundesebene überlagert. Die bundespolitische „Umnutzung“ der Landtagswahlen liegt in der Beschaffenheit des föderalen Systems in der Bundesrepublik begründet. Zum einen verfügt der Bund über das Gros der Gesetzgebungskompetenzen, während den Län-



Prof. Dr. Frank Decker

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie



Volker Best M.A.

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

dern – vom Bereich Schule und Hochschule abgesehen – kaum noch originäre Gestaltungsmöglichkeiten geblieben sind. Dadurch hat sich bei den Bundesbürgern der Eindruck verfestigt, dass über ihre materielle Lebenswirklichkeit primär auf der Bundesebene entschieden wird. Zum anderen sind die Länder über den Bundesrat und die Institutionen des Exekutivföderalismus an der Gesetzgebung im Gesamtstaat beteiligt. Auch die Zentralisierung des Parteiensystems findet hier ihre Ursache. Nicht nur, dass die Parteien in den Ländern mit wenigen Ausnahmen dieselben sind, die auch im Bund auftreten. Der bundespolitische Einfluss zeigt sich zugleich darin, dass im Bundesrat landespolitische Interessen durch „Parteiinteressen“ tendenziell überlagert werden. Besonders sichtbar wird dies, wenn die Mehrheitsverhältnisse in den beiden Kammern auseinanderfallen. In den letzten vierzig Jahren ist dies fast schon zum Regelfall geworden.

Liegt die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen in der Natur des föderalen Systems, so schließt das ein Übergewicht der Landespolitik in einzelnen Fällen nicht aus. Wie das Mischverhältnis von Landespolitik und Bundespolitik jeweils ausfällt, hängt von strukturellen und situativen Faktoren ab (Müller/Debus 2012, Baethge 2011, Völkl 2007, Gabriel/Holtmann 2007, Florack/Hoffmann 2006, Burkhart 2005). Zu den strukturellen Faktoren gehören zum einen die Größe und Tradition des Landes, zum anderen die Gestalt des regionalen Parteiensystems. So fällt der bundespolitische Einfluss in den Stadtstaaten meist geringer aus, weil sie als Kommunen in hohem Maße auch von örtlichen Themen geprägt werden. Daneben gibt es Länder, in denen bestimmte Parteien einen „natürlichen Platzvorteil“ genießen, der sie in die Lage versetzt, über längere Zeit unangefochten zu regieren. Allerdings schwinden diese regionalen Hochburgen zusehends, wie das immer seltenere und nur noch situativ zu erklärende Zustandekommen von Alleinregierungen oder die Ablösung der CDU als Regierungspartei in Baden-Württemberg nach knapp sechs Jahrzehnten an der Macht belegen.

Zu den situativen Faktoren zählen landespolitische Ereignisse, die eine Partei unverhofft stark zurückwerfen oder nach vorne bringen können. Beispiele sind die Barschel-Affäre in Schleswig-Holstein 1988 oder das Ypsilanti-Debakel in Hessen 2008. Meist haben solche landespolitischen Ereignisse nur kurzfristige Wirkung. Damit schränken sie zugleich den bundespolitischen Aussagewert der jeweils nachfolgenden Wahlen ein, bei denen es in der Regel zu einer Normalisierung der Stimmrelationen kommt. In Einzelfällen können solche Ereignisse jedoch zu einer dauerhaften Verschiebung der Kräfteverhältnisse führen. So hat sich die Berliner CDU bis heute nicht vom Bankenskandal im Jahr 2001 erholt. Auch der rheinland-pfälzischen CDU ist es erst kürzlich gelungen, die selbstzerstörerischen Tendenzen, die mit dem Sturz Bernhard Vogels Ende der achtziger Jahre eingetreten waren, abzustreifen und sich in dem strukturell konservativen Bundesland wieder ernstzunehmende Chancen auf die Regierungsmacht zu erarbeiten.

Als weiterer situativer Faktor kann die Popularität des Ministerpräsidenten angesehen werden. Angesichts des stark exekutivischen Charakters der

Landespolitik spielt Personalisierung eine noch größere Rolle als im Bund; und der Regierungschef, der außer der medial nur spärlich belichteten Landesarena auch die Bundesbühne bespielt und bei Terminen vor Ort die Aufmerksamkeit der lokalen Presse auf sich zieht, sticht dabei noch stärker heraus, als dies beim Bundeskanzler der Fall ist (Grunden 2009: 82). Stellt die Kanzlerpartei in einem Land auch den Ministerpräsidenten, vermag dessen Amtsinhaberbonus ihre Stimmeinbußen zu begrenzen.

2. Hypothesen zum Zwischenwahleffekt

Von der institutionellen Grundstruktur des deutschen Verbundföderalismus ausgehend, lassen sich für den Zusammenhang von Bundespolitik und Landtagswahlverhalten vier Hypothesen aufstellen.

Die erste Hypothese lautet, dass bei den Landtagswahlen die Regierungsparteien des Bundes tendenziell abgestraft und die Oppositionsparteien entsprechend belohnt werden (*Referendumshypothese*). Das Ausmaß des Sanktionswahleffekts hängt von der Bedeutung der landes- und bundespolitischen Themen ab. Je weniger wichtig die Ebene der Landespolitik von den Wählern empfunden wird, umso „leichtfertiger“ können diese bei den Zwischenwahlen mit ihrer Stimme umgehen (das heißt auch: gegen ihre eigentliche Parteipräferenz votieren), da sie ja über die Machtverhältnisse im Bund nicht direkt entscheiden.

Dass die Regierungsparteien im Bund bei den Landtagswahlen mit Verlusten rechnen müssen, nimmt nicht Wunder, sind die Regierungen doch der natürliche Adressat für Zufriedenheit oder Unzufriedenheit. Wenn die Unzufriedenheit die Zufriedenheit dabei meistens überwiegt, hängt das nicht nur mit den objektiven Schwierigkeiten des heutigen Regierens zusammen. Der demokratische Wettbewerb birgt auch ein immanentes „Frustrationspotenzial“. Er zwingt die Regierungsparteien häufig, nach Wahlen etwas anderes zu tun, als sie vorher angekündigt oder versprochen haben. Auf lange Sicht braucht ihnen das nicht unbedingt zu schaden, weil sie auf die Vergesslichkeit des Wählers vertrauen können und/oder weil ihre Politik Erfolge abwirft. Kurzfristig jedoch nutzen die Wähler die Gelegenheit, bei den Zwischenwahlen an der Regierung ihr Mütchen zu kühlen. Für die Regierungen entsteht dadurch ein Anreiz, wenigstens vor den wichtigeren Landtagswahlen eine Reformpause einzulegen, insbesondere, wenn ihre Bundesratsmehrheit zu kippen droht.

Die Unzufriedenheit mit der Regierung ist mithin der Schlüsselfaktor, um die Stärke des Sanktionswahleffekts zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erklären. Dieser Unzufriedenheit muss nicht automatisch eine gleichlautend hohe Zufriedenheit mit der Opposition gegenüberstehen – entscheidend ist allein der Abstand, der zwischen beiden Seiten besteht. Im Umkehrschluss heißt das, dass der zu erwartende Sanktionswahleffekt nicht eintritt, wenn die Opposition sich in einem Stimmungstief befindet und schlechter bewertet

wird als die Regierung. In einer solchen Situation könnte letztere von der Wählergunst auch ohne eigenes Zutun profitieren.

Die zweite Hypothese postuliert einen Zusammenhang zwischen der Stärke des Sanktionswahleffekts und dem Zeitpunkt der Landtagswahlen (*Zyklushypothese*). Finden diese in relativem Abstand zur Bundestagswahl statt, sind die zu erwartenden Verluste der Regierungsparteien am größten – nur hier scheint der Ausdruck „Zwischenwahlen“ wirklich angebracht. Finden sie relativ zeitnah zur Bundestagswahl statt, gleichen sich Landtags- und Bundestagswahlergebnisse tendenziell an. Der Zeitraum, in dem die Regierungsparteien auf Schonung hoffen dürfen, weil die Landtagswahlen schon bzw. noch im Schatten der großen Wahlauseinandersetzung stehen, kann mit den ungefähren Orientierungsmarken sechs Monate vor der Bundestagswahl und drei Monate nach der Regierungsbildung abgesteckt werden. Der Nachwahleffekt ist kürzer bemessen, weil sich der Bonus des Wahlsiegers erfahrungsgemäß rasch verbraucht; die drei Monate entsprechen hier der sprichwörtlichen 100-Tage-Schonfrist (Fürnberg 2012).

Die dritte Hypothese lenkt den Blick auf die kleineren Parteien. Sie geht davon aus, dass die Unzufriedenheit mit der größeren Regierungspartei nicht allein der Opposition zugute kommen muss. Stattdessen könnte sich ein Teil der Wähler entschließen, in einer abgeschwächten Form der Sanktionswahl den kleinen Koalitionspartner zu unterstützen, der dadurch die Möglichkeit erhält, sich als Korrektiv innerhalb der Regierung zu profilieren. Es steht also zu erwarten, dass bei den Zwischenwahlen die kleinere Koalitionspartei zumindest weniger stark abgestraft wird als die große, eventuell sogar zuge winnen und die Verluste der Kanzlerpartei so zumindest teilweise kompensieren kann (*Kompensationshypothese*). Bei einer Großen Koalition auf Bundesebene, in der die Regierungspartner annähernd gleich stark sind, ist mit einer solchen Kompensation nicht zu rechnen. Hier dürften beide Partner in gleicher Weise für die Regierungspolitik verantwortlich gemacht und folglich bei den Zwischenwahlen abgestraft werden. Zu erwarten ist darüber hinaus, dass unter den Vorzeichen einer Großen Koalition im Bund der bundespolitische Einfluss insgesamt schwächer ausfällt und die Landespolitik stärker zu ihrem Recht kommt, insbesondere in gleichfalls großkoalitionär regierten Ländern (Gabriel/Holtmann 2007: 448).

Die vierte und letzte Hypothese unterstellt, dass der Sanktionsanreiz der Wähler bei der Bundestagswahl durch die Zwischenwahlen gemindert wird (*Stabilisierungshypothese*). Bekommt der Wähler Gelegenheit, die Regierung schon während der Legislaturperiode abzumahnen, trägt er ja zu deren „Besserung“ bei, so dass er vielleicht keine zwingenden Gründe mehr sieht, sie bei der Bundestagswahl ganz abzuwählen. Was der Regierung kurzfristig schadet, würde ihr damit langfristig zum Vorteil gereichen (Decker/Blumenthal 2002: 145 f). Die Stabilisierungshypothese steht der populären Annahme entgegen, wonach es sich bei den Landtagswahlen um „bundespolitische Testwahlen“ oder „Pseudo-Bundestagswahlen“ handele. Genau das sind sie jedoch nicht. Die Gründe dafür liegen weniger in den landespolitischen Ein-

flüssen, die bei Landtagswahlen natürlich stets mitbedacht werden müssen. Entscheidend ist vielmehr, dass sich der Wähler *auch unter bundespolitischen Gesichtspunkten* bei den Haupt- und Zwischenwahlen unterschiedlich verhält. Insofern wäre es fahrlässig, von einem guten oder schlechten Ergebnis bei einer Landtagswahl voreilige Rückschlüsse auf ein entsprechendes Abschneiden bei der Bundestagswahl zu ziehen.

3. Das Abschneiden der Regierung und der Opposition

In ihrer ursprünglichen Übertragung auf den deutschen Kontext geht die Referendumshypothese davon aus, dass von der Abstrafung der Regierung bei Landtagswahlen die größte Oppositionspartei profitiert (Dinkel 1977). Stellen beide großen Parteien gemeinsam die Bundesregierung, wie zwischen 2005 und 2009, bleiben als Profiteure der regulären Sanktionswahl nur die kleinen etablierten Parteien FDP, Grüne und Die Linke. Durch den Übergang zum „fluiden Fünfparteiensystem“ 2005, in dem die beiden großen Parteien an Bedeutung verlieren und die drei kleinen Parteien zulegen, erscheint es geboten, auch nach dem Ende der Großen Koalition die nicht an der Regierung beteiligten kleinen Parteien bei der Betrachtung der Gewinne (und – im Ausnahmefall – Verluste) der Opposition zu berücksichtigen. Bis 2005 werden also die Gewinne und Verluste der jeweiligen Regierungsparteien einerseits sowie der größten Oppositionspartei andererseits berechnet, danach einerseits jene der Regierungsparteien und andererseits jene der etablierten Oppositionsparteien (also für die Landtagswahlen zwischen 2006 und 2009 FDP, Grüne und PDS bzw. Die Linke und für die Landtagswahlen ab 2010 SPD, Grüne und Die Linke).

Abb. 1 zeigt die durchschnittlichen Gewinne/Verluste der Regierungskoalition und der größten Oppositionspartei bzw. der Oppositionsparteien für die Zwischenwahlen zwischen 1970 und 2013, jeweils mit einem „Bundesratsfaktor“ gewichtet. Für die Sanktionswahlhypothese finden sich, wie die Kurvenausschläge zeigen, über den gesamten Zeitraum hinweg klare Belege. Bei der Zyklushypothese häufen sich dagegen nach der deutschen Vereinigung die Abweichungen. Von den ersten sechs Regierungsperioden bis 1990 entsprechen fünf grosso modo dem erwarteten Muster. Nur im Zeitraum 1976 bis 1980 ist ein vollständig inverser Verlauf zu registrieren. Die sozial-liberale Koalition profitiert in dieser Zeit von der Krise der Bundes-CDU, die unmittelbar nach der Wahl mit dem Kreuther Trennungsbeschluss einsetzt und in der Kanzlerkandidatur von Franz Josef Strauß kulminiert. Auffällig ist auch, dass Sanktionswahleffekt und zyklisches Muster in der sozial-liberalen Regierungszeit stärker ausgeprägt sind als in den ersten Jahren der Regierung Kohl, was dazu beigetragen hat, dass die CDU/CSU-FDP-Regierung über volle vier Legislaturperioden lang im Amt bleiben konnte. Die massiveren Ausschläge 1988 und 1989 sind teilweise Eigentümlichkeiten einzelner Wahlen geschuldet (etwa der Barschel-Affäre in Schleswig-Holstein), lassen aber

auch die Krise des Kanzlers erkennen, der sich parteiinterner Kritik und letztlich eines Putschversuchs zu erwehren hatte, bevor die unverhoffte Wiedervereinigung ihm 1989 neue Popularität verschaffte.

Ab 1990 nehmen die Abweichungen zu. Die SPD vermag von den Einbußen der Regierungsparteien erst 1994 zu profitieren, insbesondere bei den Wahlen in Ostdeutschland. Dass es im Bund nochmal knapp für die christlich-liberale Koalition reicht, obwohl Union und FDP im Wahljahr in den Ländern dramatische Verluste hinnehmen müssen, lag an ihrer guten Ausgangsposition. Die Gründungswahlen in den neuen Ländern hatten beiden Parteien einen so großen Sieg beschert, dass sie vier Jahre später trotz der Verluste immer noch besser dastanden als die SPD.

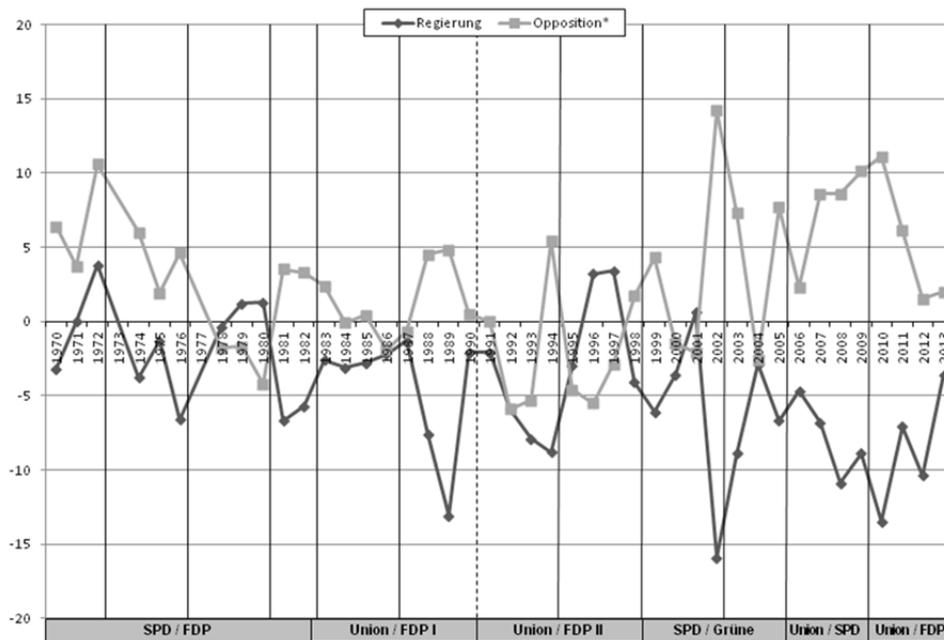


Abb. 1: Durchschnittliche Verluste und Gewinne der Regierung und Opposition* 1970-2013.

* bis 2005: größte Oppositionspartei, ab 2005: alle im Bundestag vertretenen Oppositionsparteien.

Um dem unterschiedlichen Stellenwert der einzelnen Landtagswahlen (je nach Größe des Landes) Rechnung zu tragen, wurden die Verluste/Gewinne mit einem „Bundesratsfaktor“ gewichtet, der sich an der Stimmenverteilung in der Länderkammer orientiert. Nicht berücksichtigt bzw. nur als Basis für die jeweiligen Nachfolgewahlen herangezogen wurden die Gründungswahlen in den neuen Ländern (BRA 1990, MV 1990, SA 1990, SAN 1990, TH 1990, B 1990), die Landtagswahlen zwischen dem Koalitionsbruch und der vorgezogenen Bundestagswahl im Zeitraum September 1982 bis März 1983 (HE 1982, BY 1982, HH 1982) und die Wahlen, die zeitgleich mit einer Bundestagswahl oder unmittelbar danach stattfanden (RP 1983, SH 1983, MV 1994, SL 1994, TH 1994, MV 1998, MV 2002, BRA 2009, SH 2009, HE 2013). Eigene Berechnungen.

Das Überleben und Wiedererstarben der postkommunistischen PDS in der früheren DDR hat dazu geführt, dass wir es in den alten und den neuen Ländern seit der Vereinigung mit unterschiedlichen Parteiensystemen zu tun haben. Das Wahlverhalten bei den Landtagswahlen zeigt sich heute stärker regionalisiert als zu Zeiten der alten Bundesrepublik. Anders als manche Autoren (z.B. Hough/Jeffery 2003) vermuten, wird die These der bundespolitischen Überlagerung dadurch nicht widerlegt. Im Gegenteil: Wie die Ausschläge zeigen, hat der Sanktionswahleffekt bei den Landtagswahlen seit der Vereinigung sogar zugenommen. Abgeschwächt bzw. relativiert hat sich dagegen der Zykluseffekt. Weil im Osten in Gestalt der PDS bzw. später der Linken eine annähernd gleich starke Alternative zur regulären Opposition zur Verfügung steht, kann letztere dort von der Abstrafung der Regierung nicht mehr automatisch profitieren. Besonders eindrucksvoll hat sich dieser Effekt 2004 bei den Landtagswahlen in Sachsen und Brandenburg niedergeschlagen, wo die Anti-Hartz-Stimmung ausschließlich der PDS und den rechtsextremistischen Parteien zugute kam und die Union deutliche Verluste hinnehmen musste.

Auch gesamtdeutsch wurde der Wahlzyklus im betrachteten Zeitraum durch Schwächephasen der Opposition zweimal durchbrochen. So konnte die Union zur Halbzeit der Legislaturperiode 1994 bis 1998 überraschend zulegen, nachdem die Sozialdemokraten unter Rudolf Scharping in eine Führungskrise geraten waren. Derselbe Effekt kam der rot-grünen Koalition im Jahre 2000 zugute, als die CDU in den Strudel einer Finanzaffäre geriet und ihre Hoffnungen auf weitere Siege bei den Landtagswahlen begraben musste.

Betrachtet man den Kurvenverlauf in der rot-grünen Regierungszeit, ist eine weitere Abweichung auffällig. War das Ausbleiben des üblichen Aufholprozesses der Regierung im Wahljahr 1998 ein klares Anzeichen für den bevorstehenden Wahlsieg der SPD, so schnitten die Regierungsparteien 2002 und 2005 wider Erwarten gut ab (im ersten Fall sogar als knappe Sieger), obwohl sie bei den Landtagswahlen zuvor herbe Niederlagen hatten einstecken müssen. Insbesondere die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005 scheint hier ein kräftiges Indiz für die Stabilisierungshypothese zu liefern, wenn man sie mit dem Ergebnis der Bundestagswahl drei Monate später im selben Bundesland vergleicht, bei der Rot-Grün um 4,3 Prozentpunkte zulegen konnte, während die Union 10,4 (!) Prozentpunkte verlor.

In der Amtszeit der Großen Koalition findet sich bei der Regierung wieder das typische Zyklusmuster. Dass die Erholung der Regierung in ihrem letzten Jahr sehr bescheiden ausfiel und die Opposition sogar weiter zugewinnen konnte, überrascht nicht; schließlich setzten die „Koalitionspartner wider Willen“ spätestens ab 2008 auf Abgrenzung und propagierten selbst eine Ablösung der Großen Koalition mittels der jeweiligen kleinen Wunschpartner.

Die zwischen 2009 und 2013 amtierende schwarz-gelbe Regierungskoalition verzeichnete den Höhepunkt ihres Einbruchs bereits ein halbes Jahr nach Amtsantritt bei der Landtagswahl 2010 in Nordrhein-Westfalen. Ein wesentlicher Grund dafür lag in der „Normalisierung“ des Unionswahlergebnisses im

größten deutschen Bundesland, nachdem die CDU dort 2005 einen deutlichen Wahlsieg errungen hatte (der ebenfalls maßgeblich dem Zwischenwahleffekt geschuldet war). Dass die Zugewinne der regulären Opposition 2012 stark zusammenschrumpften, hängt mit dem kurzzeitigen Erfolg der Piratenpartei zusammen, die nach ihrem Durchbruch bei der Berliner Abgeordnetenhauswahl 2011 auch im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein einen erheblichen Teil der Sanktionswähler für sich vereinnahmen konnte.

4. Das Abschneiden des Koalitionspartners

Als nächstes soll untersucht werden, wie die Koalitionspartner im Verhältnis zueinander abgeschnitten haben (Abb. 2). Für die sozial-liberale Koalition und die erste Hälfte der Ära Kohl liefern die Daten eine deutliche Bestätigung der Kompensationsthese. Die Verluste/Gewinne der Koalitionsparteien verhalten sich in diesem Zeitraum nahezu spiegelbildlich. In der zweiten Hälfte der Ära Kohl ändert sich das Bild. Die FDP kann jetzt aus der Schwäche des größeren Koalitionspartners kaum noch Nutzen ziehen, so dass sich ihre Ergebnisse jenen der Union tendenziell angleichen. Charakteristisch dafür ist die zweite Runde der Landtagswahlen in den neuen Ländern, bei der die Liberalen 1994 sogar noch stärker einbrechen als die Union. Die FDP scheint die Korrektivfunktion, die ihr das Überleben zwischen den beiden großen Parteien bis dahin sicherte, zu diesem Zeitpunkt immer mehr einzubüßen. Nicht nur, dass Politikfelder wie Entspannung, Steuersenkung, Bürgerrechte, auf denen sie sich traditionell profilierte, in den neunziger Jahren an Bedeutung verloren. Die Union war nun auch in zentralen Politikbereichen auf das Wohlwollen der Sozialdemokraten angewiesen, die im Bundesrat die Mehrheit stellten. Die Freidemokraten hatten in dieser Konstellation das Nachsehen.

Eine bemerkenswerte Zweiteilung zeigt das Abschneiden der beiden Regierungsparteien in der rot-grünen Ära. Zunächst wurden die Grünen in den Abwärtssog der Sozialdemokraten mit hineingezogen und konnten im Gegensatz zu diesen auch vom Parteispenskandal der CDU nicht profitieren. Nach einem Wechsel an der Parteispitze und der glimpflich ausgegangenen innerparteilichen Zerreißprobe um den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr vermochten sich die Grünen ab 2002 hingegen vom größeren Regierungspartner immer mehr abzusetzen und an die Wahlerfolge als Oppositionspartei in der Spätphase der Kohl-Regierung anzuknüpfen. Als im Zweifel reform- und veränderungsfreudigerer Teil des Regierungsbündnisses profitierten sie dabei zum einen davon, dass ihre Wählerklientel von den Kürzungsmaßnahmen vergleichsweise wenig betroffen war; zum anderen wies die Arbeitsteilung innerhalb der Regierung den Sozialdemokraten die Hauptzuständigkeit für die Reformen zu.

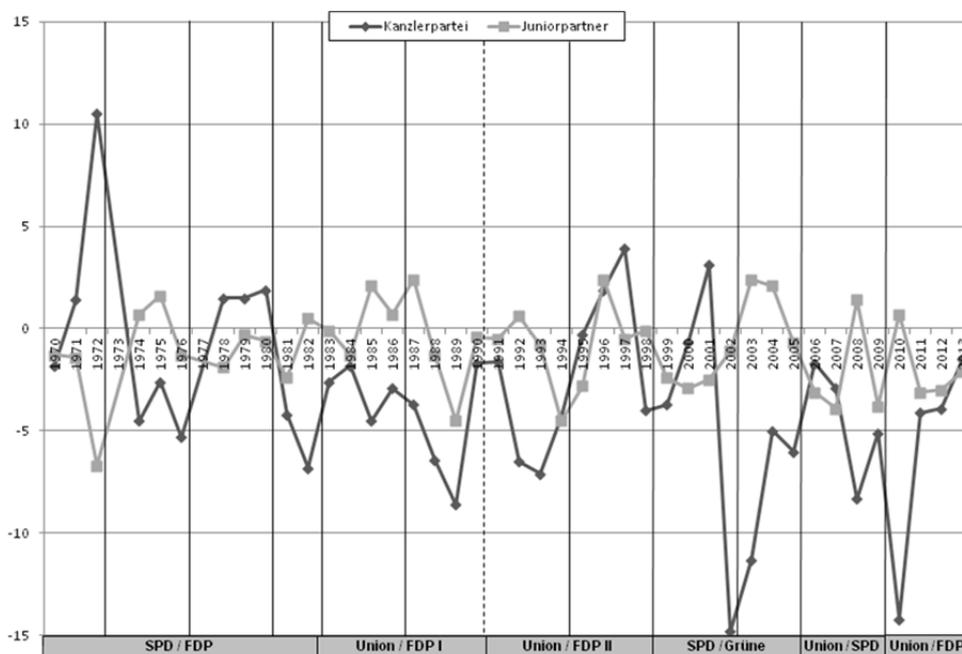


Abb. 2: Durchschnittliche Verluste und Gewinne der Kanzlerpartei und ihres Juniorpartners 1970-2013. Eigene Berechnungen (s. Abb. 1).

In der 2005 gebildeten Großen Koalition hatte die SPD als Juniorpartner „auf Augenhöhe“ mit Ausnahme des Jahres 2008 ähnliche Einbußen hinzunehmen wie die Union. Dass die SPD nur bei sieben der 14 Landtagswahlen verlor, die Union aber 13 Mal, zeugt nicht von einer relativen Schonung des Juniorpartners in einer Großen Koalition durch die Wähler; vielmehr ist es darauf zurückzuführen, dass die SPD bereits bei den vorangegangenen Wahlen während der rot-grünen Regierungszeit extrem schlechte Wahlergebnisse verbucht hatte. Die Union hatte sich demgegenüber unter Rot-Grün insbesondere in den vier Ländern, in denen 2008 Wahlen anstanden (Hessen, Niedersachsen, Hamburg und Bayern) auf ein Niveau gesteigert, von dem aus sie eigentlich nur verlieren konnte.

Während der Regierungszeit der schwarz-gelben Koalition (2009 bis 2013) flogen die Liberalen aus sieben Landesparlamenten heraus. Ihre Bilanz hätte allerdings durchaus noch schlimmer ausfallen können, wenn man sich vergewärtigt, dass das schwache Erscheinungsbild der Bundesregierung von den Bürgern fast ausschließlich der FDP zugeschrieben wurde. Bei den Landtagswahlen konnte sie sich folgerichtig dem Sanktionswahleffekt nicht entziehen. Dennoch hatte sie hier geringere Einbußen zu gewärtigen als die Union, nachdem diese bereits während der Regierungszeit der Großen Koalition in den Ländern massiv abgestraft worden war. Eine zusätzliche Rolle dürfte die Landespolitik gespielt haben: Die bei vielen Landtagswahlen in jüngerer Zeit feststellbare Unzufriedenheit mit der Schulpolitik wurde und wird stär-

ker beim großen Koalitionspartner abgeladen. Von einer Kompensation der Verluste der CDU durch die Liberalen kann freilich keine Rede sein. Wo sie eintrat, wie bei der niedersächsischen Landtagswahl 2013, war sie weniger auf die eigene Stärke der FDP zurückzuführen als auf eine freiwillig-unfreiwillige Leihstimmenkampagne der Union.

5. Regierungswechsel nach Landtagswahlen

Die Nutzung der Landtagswahlen zur Sanktionierung der Bundesregierung führt zu einer zunehmenden Häufigkeit „kompletter“ oder „halber“ Regierungswechsel in den Ländern. Ein Regierungswechsel wird hierbei an einer Veränderung des oder der großen Koalitionspartner(s) nach einer Landtagswahl festgemacht, was einen Wechsel von einer kleinen zu einer großen Koalition ebenso einschließt wie umgekehrt den Wechsel von einer großen zu einer kleinen Koalition. Abb. 3 zeigt, dass sich die Wahrscheinlichkeit eines Regierungswechsels im betrachteten Zeitraum mehr als verfünffacht hat. Kam es in der Regierungszeit der sozial-liberalen Koalition (Oktober 1969 bis September 1982) noch nicht einmal bei jeder zehnten Wahl zu einem Wechsel, war dies in der letzten Legislaturperiode unter Schwarz-Gelb bereits bei jeder zweiten Wahl der Fall.

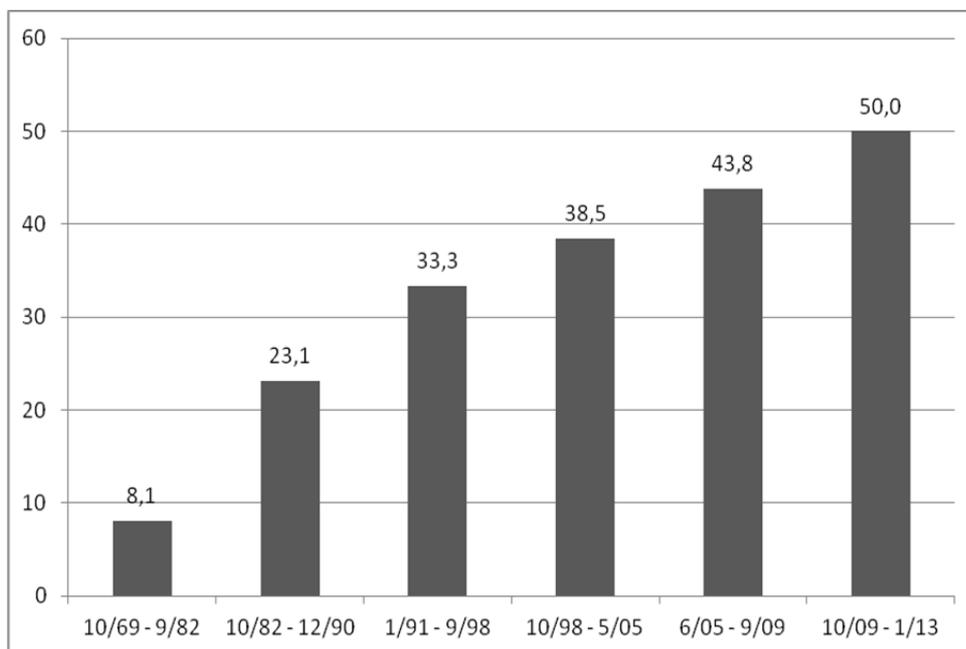


Abb. 3: Regierungswechsel nach Landtagswahlen 1970-2013. Eigene Berechnungen. Mit Ausnahme der Gründungswahlen in der früheren DDR wurden alle Wahlen einbezogen.

Deutet die Zunahme der Regierungswechsel auf eine Verschärfung der Parteienkonkurrenz hin, so hat der Hinzutritt neuer Akteure zugleich einen mäßigen Einfluss, indem er zu einer Diversifizierung der Koalitionskonstellationen führt. Allein aus arithmetischen Gründen kommt es in den Ländern nun häufiger zu Koalitionsbildungen, die von dem auf der gesamtstaatlichen Ebene vorgefundenen Muster abweichen. Dies bleibt nicht ohne Rückwirkungen auf das Abstimmungsverhalten im Bundesrat, wo sich die Länder heute dem Sog des gesamtstaatlichen Parteienwettbewerbs eher entziehen können als in den siebziger und achtziger Jahren. Wie schwierig es für die großen Parteien unter diesen Bedingungen werden kann, „ihre“ Vertreter in der Länderkammer auf eine gemeinsame Linie zu verpflichten, haben die Auseinandersetzungen um Steuern, Renten und Zuwanderung in der rot-grünen Regierungszeit, aber auch die Unterstützung der oppositionellen Forderung einer Frauenquote in Aufsichtsräten durch mehrere CDU-geführte Große Koalitionen in der jüngsten Amtsperiode von Schwarz-Gelb gezeigt.

6. Institutionelle Konsequenzen und Reformvorschläge

Nach der vorliegenden Analyse kann es keinen Zweifel geben, dass die Landtagswahlen in der Bundesrepublik einem starken Einfluss der Bundespolitik unterliegen. Welche Landesregierung überlebt und welche zu Fall kommt, hängt unter diesen Bedingungen häufig von den Zufälligkeiten des Wahlkalenders ab. Eine Landesregierung wird vielleicht nur deshalb abgewählt, weil die Wahl zu einem Zeitpunkt stattfindet, in dem sich das Ansehen der Bundesregierung auf einem Tiefpunkt befindet. Umgekehrt kann es sein, dass eine Regierung von einem für sie günstigen Termin kurz vor oder nach der Bundestagswahl profitiert. Um solche Zufälligkeiten zu vermeiden und die Politik aus den Fängen eines Dauerwahlkampfes zu befreien, wird gelegentlich vorgeschlagen, die Landtagswahlen zusammenzulegen – entweder auf denselben Tag wie die Bundestagswahl oder auf einen Termin inmitten der Legislaturperiode. Eine solche Zusammenlegung würde das Problem der bundespolitischen Überlagerung allerdings, wie man rasch feststellen kann, nicht beseitigen, im Gegenteil: Fänden die Wahlen an einem Termin inmitten der Legislaturperiode statt, würden diese in der öffentlichen Wahrnehmung erst recht als Zwischenwahlen aufgefasst, bei denen die Politik der Bundesregierung auf dem Prüfstand steht. Das hätte auch dramatische Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Bundesrates. Eine Bundesregierung müsste schon zu Beginn ihrer Amtszeit damit rechnen, nach einem solchen Wahltag mit einer gegenläufigen Mehrheit in der Länderkammer konfrontiert zu sein. Die Landtagswahlen würden faktisch zu einer zweiten Bundestagswahl. Nicht minder absurde Folgen hätte es, die Wahlen zeitgleich mit der Bundestagswahl abzuhalten. Hier würde die Verzerrung genau in der umgekehrten Richtung eintreten, nämlich zugunsten der Regierungsparteien. Für diese hätte das den Vorteil, dass sie mit gleichlautenden Mehrheitsverhältnissen im

Bundesrat rechnen könnten. Der Preis dafür wäre jedoch eine noch stärkere Unitarisierung: Die Landespolitik würde vollends ins Hintertreffen geraten.

So gesehen ist es einigermaßen beruhigend, dass eine Zusammenlegung der Landtagswahlen ohnehin kaum realisierbar sein dürfte. Ihre Umsetzung wäre ja nur mit Zustimmung der Länder möglich, die bereit sein müssten, die Dauer der Wahlperioden und Modalitäten der Parlamentsauflösung untereinander anzugleichen. Warum sollten sie einen solchen Eingriff in ihre Verfassungsautonomie, die ja den Kern des eigenen Staatsverständnisses ausmacht, dulden oder unterstützen? Selbst dann könnte es immer noch zu vorgezogenen Neuwahlen kommen, die den Wahlkalender wieder durcheinander bringen. Seit 2008 war dies immerhin fünfmal der Fall (in Hessen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und im Saarland).

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass man sich mit dem bestehenden Zustand abfinden muss. Welche Lösungen kommen in Frage?

1. Am konsequentesten wäre es, wenn man die bundespolitische Überlagerung der Landtagswahlen durch eine Aufwertung der Länderpolitik zurückdrängt. Die Chancen dafür sind in der unitarisch geprägten Bundesrepublik allerdings fast gleich Null (Scharpf 2009). Dies lässt sich auch an den bescheidenen Ergebnissen der 2006 beschlossenen Föderalismusreform ablesen, die den Ländern nur wenige Zuständigkeiten zurückgegeben hat (z.B. bei der Beamtenbesoldung, beim Ladenschluss oder beim Strafvollzug).
2. Genauso unrealistisch ist eine Reduktion der Zahl der Länder durch eine Neugliederung des Bundesgebietes. Dafür hat das Grundgesetz nahezu unüberwindliche Hürden aufgebaut.
3. Erfolgversprechender erscheint der Ansatz, die Eigenständigkeit der Länder in institutioneller Hinsicht stärker zu betonen. Weil die Länder das parlamentarische Regierungssystem des Bundes bis ins Detail nachahmen, brechen sich auch die Strukturen der Parteipolitik und Koalitionsbeziehungen auf die gliedstaatliche Ebene herunter. Würde man nach dem Vorbild der Kommunen Parlament und Regierung getrennt voneinander bestellen, das heißt von der parlamentarischen zur präsidentiellen Regierungsform wechseln, wäre die bundespolitische Überlagerung automatisch geringer (Decker 2013, Best 2013). Durch die in den Ländern bestehenden Verfahren der Volksgesetzgebung könnte eine solche Reform gegebenenfalls auch gegen den Willen der Parteien durchgesetzt werden.
4. Wenig bringen würde der von Bundestagspräsident Norbert Lammert jetzt erneut in die Debatte geworfene Vorschlag, die Wahlperiode des Bundes von vier auf fünf Jahre zu verlängern. Dieser Vorschlag erscheint auch unter Demokratiegesichtspunkten problematisch. Nachdem die meisten Bundesländer von der vier- zur fünfjährigen Legislaturperiode übergegangen sind, ist die Zahl der Wahlen ja bereits reduziert worden, ohne dass dies zu einer merklichen Verbesserung der Regierungseffizienz geführt hätte.

5. Um eine wenigstens partielle Zusammenlegung zu erreichen, könnten die Bundesländer ihre schon vorhandenen Bemühungen um eine Koordinierung der Wahltermine weiter verstärken (Beyme 1992). Nichts spricht dagegen, dass die Landtage in – sagen wir – drei oder vier Bundesländern am gleichen Tag gewählt werden. Darüber hinaus ließen sich einzelne Landtagswahlen und die ebenfalls landesweit stattfindenden Kommunalwahlen mit den bundesweiten Europawahlen verbinden. Zu überlegen wäre auch, ob nicht Abstimmungen über Sachfragen generell an Wahltagen stattfinden sollten, um von der dort in der Regel höheren Beteiligung zu profitieren.
6. Wegen der starken bundespolitischen Beeinflussung der Landtagswahlen stellt es ein Problem dar, wenn der Landtagswahltermin einseitig von den Regierungsparteien festgelegt werden kann. So hat z.B. die hessische CDU davon profitiert, dass die jüngste Landtagswahl zeitgleich mit der Bundestagswahl stattfand, während die bayerische Staatsregierung umgekehrt eine Zusammenlegung gerade deshalb vermeiden wollte, weil die CSU bei Wahlen im Land traditionell besser abschneidet als im Bund. Um solchen Missbräuchen vorzubeugen, sollte die Festsetzung des Wahltermins durch die Landesregierung im Einvernehmen mit der Opposition erfolgen, was zur Zeit nur Brandenburg und Sachsen so vorsehen. Lässt sich eine Einigung nicht herstellen, wäre es am fairsten, den Termin per Los zu bestimmen.
7. Wenn eine Zusammenlegung der Landtagswahlen nur partiell erreichbar ist und weitergehende Systemreformen ganz ausscheiden, gilt es zumindest die dysfunktionalen Auswirkungen zu begrenzen, die sich aus den gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat ergeben. Neben dem von der Föderalismusreform eingeschlagenen Weg, den Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze zu reduzieren, wäre hier vor allem an eine Revision der überkommenen Abstimmungsregeln zu denken. Weil im Zuge der Pluralisierung des Parteiensystems mehr Länder von „gemischten“ (aus Regierungs- und Oppositionsparteien des Bundes zusammengesetzten) Koalitionen regiert werden, die sich im Falle der Uneinigkeit über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat der Stimme enthalten, lässt sich die für einen Beschluss notwendige Mehrheit von 35 Stimmen immer schwerer erreichen. Bei den Einspruchsgesetzen wirkt sich das zugunsten der Gesetze aus, bei den Zustimmungsgesetzen zulasten. Am besten ließe sich das Problem durch eine Umkehrung der Abstimmungsfrage beheben (Decker 2008). Dies würde die Enthaltungen bei zustimmungspflichtigen Gesetzen de facto in Ja-Stimmen verwandeln und hätte zugleich den Vorteil, dass es der Systematik der Einspruchsgesetze entspricht.

Literatur

- Baethge, Christopher: Rolle im Bund und Erfolg im Land – eine parteienbezogene Analyse der Landtagswahlen von 1949 bis 2010, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (2011), H. 3, S. 568-586, S. 583.
- Best, Volker: Wie weiter nach dem Ende der Wunschkoalitionen? Institutionelle Konsequenzen und Reformvorschläge, in: Frank Decker/Eckhard Jesse (Hg.): *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013*, Baden-Baden 2013, S. 299-320.
- Beyme, Klaus von: Zusammenlegung von Wahlterminen. Entlastung der Wähler – Entlastung der Politiker?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23 (1992), H. 2, S. 339-353.
- Burkhart, Simone: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46 (2005), H. 1, S. 14-38.
- Decker, Frank: Relative statt absolute Mehrheit? Zur Diskussion um die Abstimmungsregeln im Bundesrat, in: *Recht und Politik* 44 (2008), H. 4, S. 213-216.
- Decker, Frank: Direktwahl der Ministerpräsidenten. Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (2013), H. 2, S. 296-314.
- Decker, Frank/Julia von Blumenthal: Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33 (2002), H. 3, S. 144-164.
- Dinkel, Reiner H.: Der Zusammenhang zwischen Bundestags- und Landtagswahlergebnissen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 18 (1977), H. 2-3, S. 348-359.
- Florack, Martin/Markus Hoffmann: Die Bundesrepublik in der „Wahlverflechtungsfalle“. Wahlen im föderalen Politikgefüge, in: Claudia Derichs/Thomas Heberer (Hg.): *Wahlssysteme und Wahltypen*, Wiesbaden 2006, S. 100-121.
- Fürnberg, Ossip: Landtagswahlen im „Schatten“ von Bundestagswahlkämpfen. Welchen Einfluss hat der Wahltermin?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43 (2012), H. 3, S. 564-579.
- Gabriel, Oscar W./Everhard Holtmann: Ober sticht Unter? Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen. Kontext, theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 38 (2007), H. 3, S. 445-462.
- Grunden, Timo: *Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten*, Wiesbaden 2009.
- Hough, Daniel/Charlie Jeffery: Landtagswahlen. Bundestagswahlen oder Regionalwahlen?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34 (2003), H. 1, S. 79-94.
- Müller, Jochen/Marc Debus: „Second-Order“-Effekte und Determinanten der individuellen Wahlentscheidung bei Landtagswahlen. Eine Analyse des Wahlverhaltens im deutschen Mehrebenensystem, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (2012), H. 1, S. 17-47.
- Scharpf, Fritz W.: *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, Frankfurt a.M. 2009.
- Völkl, Kerstin: Welchen Einfluss hat die Bundespolitik auf die Wahlentscheidung der Bürger bei Landtagswahlen? Eine Analyse von Individualdaten im Bundesländer- und Zeitvergleich, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (2007), H. 3, S. 480-494.