

# Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen?

Die Terminierung von Wahlen und ihre Konsequenzen im europäischen Vergleich

**Zukunft Regieren**

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik · 1/2006



## **Optimierung Politischer Reformprozesse – ein Projekt der Bertelsmann Stiftung**

Deutschland braucht dringend Reformen. Gleichzeitig erweist sich die Politik mit der Konzeption und Umsetzung überzeugender Antworten auf gesellschaftliche Zukunftsfragen aber zunehmend überfordert. An die Stelle strategiefähigen Regierens tritt mehr und mehr die kurzatmige Orientierung an machtpolitisch motivierten ad-hoc-Lösungen. Neben den viel zitierten Zwängen der Mediendemokratie hat dieser Verlust an perspektivischem Denken und strategischem Handeln seine Ursachen in einer Vielzahl veränderter Leistungsanforderungen an die Politik: Demokratisches Regieren im modernen Staat erfolgt immer weniger über hierarchische Steuerung, sondern über komplexe Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtsstaatlichen Akteuren. Verteilungspolitische Gestaltungsspielräume stehen angesichts der zunehmenden Überforderung des Wohlfahrtsstaates kaum mehr zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund gewinnen neue zivilgesellschaftspolitische Beteiligungsformen an Bedeutung für die Legitimation politischer Entscheidungen. Und schließlich verändern die Prozesse der Europäisierung und Globalisierung grundlegend die Steuerungskordinaten modernen Regierens in Deutschland. Ausgehend von dieser Problemdiagnose besteht das Ziel des Projektes Optimierung Politischer Reformprozesse darin, die Fähigkeit und Bereitschaft der deutschen Politik zur strategischen Planung und Durchführung von Reformprozessen zu verbessern.

### **Adresse | Kontakt:**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999

**Thomas Fischer**  
Telefon 05241 81-81265  
E-Mail [thomas.fischer@bertelsmann.de](mailto:thomas.fischer@bertelsmann.de)

**Leonard Novy**  
Telefon 05241 81-81536  
E-Mail [leonard.novy@bertelsmann.de](mailto:leonard.novy@bertelsmann.de)

Klaus Detterbeck

## **Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen?**

**Die Terminierung von Wahlen und ihre  
Konsequenzen im europäischen Vergleich**

Zukunft Regieren

Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik • 1/2006

© 2006, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh



## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort	3
1. Die Problemstellung	5
2. Der Zusammenhang von Bundes- und Landtagswahlen	
2.1 Landtagswahlen als „nationale Stimmungstests“: Die These der „second-order elections“	8
2.2 Die Wiederbelebung der Debatte seit den 1990ern: Kontinuität versus Diskontinuität	15
2.3 Landtagswahlen als „volatile Mehrebenenspiele“	23
3. Mehrebenenwahlen im europäischen Ausland	
3.1 Die Terminierung von Wahlen in westeuropäischen Mehrebenensystemen	25
3.2 Die vermuteten Effekte von horizontaler und vertikaler Simultaneität	27
3.3 Horizontale Simultaneität: Die Gleichzeitigkeit regionaler Wahlen	30
3.4 Belgien: Die Entflechtung von Wahlterminen und ihre Folgen	41
4. Wege zur Erhöhung der politischen Steuerungsfähigkeit	
4.1 Drei Modelle der Terminierung von Wahlen in Deutschland	47
4.2 Beibehaltung des konsekutiven Wahlrhythmus – Optimierung durch flankierende Reformen	51
Literatur	56
Über den Autor	62



## **Vorwort**

In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt finden Ende März 2006 die ersten Landtagswahlen seit Antritt der Großen Koalition statt. Die Bertelsmann Stiftung nimmt dies zum Anlass, um Klaus Detterbecks Studie „Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen?“ zu veröffentlichen. Der Autor geht in seinem Papier der Frage nach, ob sich im internationalen Vergleich Modelle der Wahlterminierung auf gesamt- und gliedstaatlicher Ebene finden lassen, die größere zeitliche Handlungsspielräume für die Bundespolitik eröffnen als dies in Deutschland der Fall ist.

Detterbecks Studie bildet den Auftakt zu der Schriftenreihe „Zukunft Regieren“. Mit ihr bietet das Projekt „Optimierung politischer Reformprozesse“ der Bertelsmann Stiftung ein Forum für externe Experten an, die mit ihren Beiträgen interessante Denkanstöße für die Debatte über gestaltungsfähigeres Regieren in Deutschland liefern. Den inhaltlichen Rahmen dafür stecken die zentralen Projektfragestellungen ab: Welche Veränderungen sind erforderlich, um die Politik in die Lage zu versetzen, gesellschaftliche Reformvorhaben frühzeitiger zu erkennen, sachgerechte Lösungsalternativen zu entwickeln und sie anschließend zielsicher umzusetzen?

Die Suche nach überzeugenden Antworten auf diese Fragen erscheint immer dringlicher angesichts der Folgen der Globalisierung, schwindender verteilungspolitischer Spielräume der öffentlichen Hand und der Komplexität moderner Gesellschaften. All diese Faktoren verändern nicht nur die Bedingungen, unter denen die Politik operiert, sondern drohen, die Gestaltungsfähigkeit nationalen Regierens immer weiter einzuschränken. Zudem setzen diese Entwicklungen den Staat unter erheblichen Druck, die eigene Reformkapazität zu erhöhen, um

seine wohlfahrtsstaatlichen Strukturen zu erhalten. In der Folge sieht sich die Politik heute mit dem Dilemma steigenden Steuerungsbedarfs auf der einen und verminderter Handlungsspielräume auf der anderen Seite konfrontiert. Vor diesem Hintergrund sucht das Projekt „Optimierung politischer Reformprozesse“ nach neuen Wegen zur Erhöhung der Strategie- und Reformfähigkeit der deutschen Politik. Es nimmt dabei System-, Prozess- und Akteursebene gleichermaßen in den Blick.

Als eine zentrale Ursache für die Kurzatmigkeit politischer Entscheidungsfindung im deutschen Bundesstaat wird dabei immer wieder der Zwang zum „permanenten Wahlkampf“ auf Bundes- und Landesebene angeführt. Die Tendenz der Bürger, Landtagswahlen für die „Abstrafung“ der jeweiligen Bundesregierung zu nutzen, schränke den zeitlichen Gestaltungshorizont der jeweiligen Regierungsmehrheit auf Bundesebene erheblich ein. In seinem folgenden Beitrag untersucht Klaus Detterbeck zunächst, inwieweit diese Kritik noch tatsächlich den Gegebenheiten im vereinigten Deutschland entspricht. Anschließend entwickelt er auf der Grundlage eines Vergleichs mit anderen föderalen bzw. regionalisierten Staaten Vorschläge zur Optimierung der bestehenden Wahlzyklen in Deutschland.

*Thomas Fischer*  
*Bertelsmann Stiftung*

*Leonard Novy*  
*Bertelsmann Stiftung*



## 1. Die Problemstellung

Ende März 2006 stehen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt die ersten Landtagswahlen nach Bildung der Großen Koalition in Berlin an. Obwohl die vielfachen Differenzen zwischen diesen Bundesländern einen uniformen Wahlkampf verhindern, zweifelt kaum ein Beobachter daran, dass der Wahlausgang auch als Gradmesser für die Beliebtheit der neuen Bundesregierung verstanden werden wird: Hat der atmosphärisch gute Start von Kanzlerin Merkel die Chancen der CDU gesteigert? Muss die SPD befürchten, dass die unbequemen Ressorts Finanzen und Arbeit ihre Resultate in den Ländern weiterhin belasten? Die Ergebnisse auf Landesebene werden in beiden Regierungsparteien unweigerlich Diskussionen auslösen, welche Rückschlüsse daraus für das Verhalten in der Großen Koalition zu ziehen sind. Auch die kleineren Parteien werden ihre Oppositionsrolle im Bund im Lichte der Landtagswahlen neu bewerten.

Der enge Zusammenhang zwischen Bundespolitik und Landtagswahlen wurde uns im vergangenen Jahr mit besonderer Dramatik vor Augen geführt. Nach der verlorenen Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2005, die sich für die SPD in eine ganze Serie von Niederlagen in den Ländern einfügte, kündigte Bundeskanzler Schröder Neuwahlen für den Bundestag an, die mittels einer absichtlich zu verlierenden Vertrauensfrage erreicht werden sollten. Auch wenn man aus verfassungsrechtlichen Gründen andere Belege für den Verlust einer stabilen parlamentarischen Mehrheit präsentieren musste, wurde das eigentliche Motiv für die Neuwahlen doch relativ deutlich formuliert: Durch die Niederlagen bei Landtagswahlen sah sich die rot-grüne Bundesregierung mit einer Unionsmehrheit im Bundesrat konfrontiert, die ihre eigene politische Gestaltungsfähigkeit entscheidend schwächte. Divergierende

Mehrheiten in den beiden Häusern als Lähmung der Bundespolitik, diese Form der Regierungskrise hat Gerhard Lehbruch bereits in den 1970ern als „Strukturbruch“ zwischen parlamentarischem Regierungssystem und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie analysiert: Entweder blockiere der Parteienstreit den föderalen Ausgleich oder eine informelle Große Koalition konterkariere und delegitimiere den Wettbewerb zwischen den Parteien.<sup>1</sup>

Politiker und Wissenschaftler bauen solche Argumentationen auf der grundlegenden Annahme auf, dass Landtagswahlen als „Spiegel“ der Bundespolitik dienen, indem Wähler ihr Stimmverhalten auf Landesebene primär nach bundespolitischen Erwägungen und Orientierungen ausrichten. Die zeitliche Verteilung der Landtagswahlen über die Legislaturperiode eines Bundestages führt dabei aus dieser Sicht zu zwei problematischen Folgen:

- Einem *permanenten Wahlkampf*, der aufgrund der bundespolitischen Bedeutung der Landtagswahlen die Bundesparteien einschließt. Kritisiert wird dabei vor allem der strategische Anreiz für Parteien, kurzfristige Erfolge bei sachpolitischen Themen höher zu schätzen als langfristige Perspektiven politischer Steuerung. Da die nächste Wahl bereits vor der Tür steht, würden unpopuläre Reformen vermieden und langfristige Gestaltungsziele der Politik nicht stringent durchdacht.
- Einem *strukturellen Oppositionsbonus* in den Ländern, der sich daraus speist, dass die Wähler ihre Unzufriedenheit mit dem politischen Handeln einer Bundesregierung in ers-

---

<sup>1</sup> Lehbruch 1976: 133-142 und 158-169. In späteren Ausgaben hat Lehbruch seine Folgerungen bei interessanten Nuancen im wesentlichen beibehalten. Vgl. Lehbruch 1998 und 2000. Zur Diskussion seiner Argumente siehe etwa: Sturm 1999, Renzsch 2000.

ter Linie über die Landtagswahlen ausdrücken. In den Ländern werden sich somit tendenziell im Verlauf einer Amtszeit die Verluste der Regierungspartei im Bund addieren. Dadurch ergibt sich jedoch, ob von den Wählern gewollt oder ungewollt, die Macht der Opposition, über Mehrheiten im Bundesrat die Handlungsfreiheit der Bundesregierung einzuschränken.

Die angerissenen Probleme bundesstaatlichen Handelns werden somit in einen engen Zusammenhang mit der zeitlichen Abfolge der Wahlen gestellt. Leidet die Steuerungsfähigkeit der deutschen Politik unter der Aufteilung der Wahltermine? Ich möchte in diesem Papier der Frage nachgehen, welche Auswirkungen die Terminierung von Wahlen für ein politisches System mit mehreren relevanten Ebenen (Mehrebenensystem) hat. Lassen sich die oben beschriebenen Probleme der deutschen Politik durch eine Zusammenlegung von Landtagswahlen lösen, welche Folgekosten wären bei einem solchen Schritt zu kalkulieren?

Ich werde mein Argument in vier Schritten entwickeln. Zunächst wird es darum gehen, genauer zu prüfen, ob die bislang referierten Aussagen über den Zusammenhang von Bundes- und Landtagswahlen stimmig sind. In der Literatur sind unterschiedliche Einschätzungen über eine in den letzten Jahren möglicherweise gewachsene Eigenständigkeit der Landeswahlen festzustellen (Kap. 2). Im nächsten Schritt werden wir einen Blick in das europäische Ausland werfen, um die dortigen Erfahrungen mit der Terminierung von Wahlen auf unterschiedlichen politischen Ebenen auszuwerten (Kap. 3). Auf dieser empirischen Basis sollen dann drei unterschiedliche Modelle der Terminierung von Wahlen in Deutschland sowie ihre potentiellen politischen Konsequenzen diskutiert werden. Dabei möchte ich auch mögliche Alternativen thematisieren,

die einen positiven Effekt auf die Steuerungsfähigkeit von Politik haben können (Kap. 4).

## **2. Der Zusammenhang von Bundes- und Landtagswahlen**

### *2.1 Landtagswahlen als „nationale Stimmungstests“: Die These der „second-order elections“*

Wahlen in politischen Systemen mit mehreren Ebenen sind wechselseitig aufeinander bezogen. Dies gilt umso mehr, je stärker diese Ebenen miteinander verflochten sind. In der Bundesrepublik ist die Politikverflechtung gekennzeichnet durch einen über die Zeit wachsenden „Verbundföderalismus“, bei dem die Länder nur wenig autonome Befugnisse besitzen, dies jedoch durch eine vielschichtige Beteiligung an der Bundespolitik kompensieren können.<sup>2</sup> Der augenfälligste politische Ausdruck dieser Beteiligung ist die Machtstellung des Bundesrates. Damit hat jedoch die Bundespolitik, was die Aufmerksamkeit der Parteien wie auch die der Wähler oder der Medien anbetrifft, gegenüber der Landespolitik erheblich an Gewicht gewonnen. Insofern ist es nahe liegend anzunehmen, dass sich Landtagswahlen weniger um genuin landespolitische Themen drehen, sondern überlagert werden von der Frage nach der (Un-)Zufriedenheit mit der Bundesregierung, der Attraktivität der Opposition im Bund und den Auswirkungen der Wahl auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Kurz: Landtagswahlen werden zu „nationalen Stimmungstests“.

In Analogie zu den Europawahlen könnte von „zweitrangigen Wahlen“ (second-order elections) gesprochen werden, deren Wahlkämpfe und Wahlergebnisse von den Gegebenheiten auf

---

<sup>2</sup> Vgl. etwa Scharpf 1994.

der wirklich entscheidenden politischen Arena, nämlich der Bundespolitik (first-order arena), bestimmt sind.<sup>3</sup>

Für unseren Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass die These von der Nachrangigkeit der Landtagswahlen zu dem zunächst etwas paradox klingenden Argument kommt, dass Landtagswahlen – durch die Terminierung der Wahlen bedingt – zu *systematisch anderen Ergebnissen* führen, als dies bei Bundestagswahlen in demselben Bundesland der Fall ist. Nur bei regionalen Wahlgängen, die zeitgleich oder in den Monaten um die Bundestagswahl herum stattfinden, ähneln sich die Resultate der beiden Ebenen. Im Zentrum der Überlegungen steht somit ein elektoraler Wahlzyklus, der für Wahlen in zeitlicher Entfernung zu der Bundestagswahl, den so genannten „Zwischenwahlen“ (mid-term elections), in erster Linie Stimmenverluste für die führende Regierungspartei im Bund vorhersagt. Dies wird als „Amtsmalus“ oder etwas lyrischer als „mid-term blues“ bezeichnet. Spiegelbildlich dazu kann die größte Oppositionspartei in der Regel bei Landtagswahlen zulegen.

Der Anti-Regierungs-Effekt von Landtagswahlen, der vor allem den großen Partner in einer Koalition trifft, wird von den Anhängern dieser These unisono auf die Annahme gestützt, dass eine Regierung im Verlauf ihrer Amtszeit mangels Erfolgen oder aufgrund unpopulärer Entscheidungen und parlamentarischer Kompromissen an Popularität einbüßt. Gegen Ende der Legislaturperiode kommt es hingegen in der Regel zu einer Erholung der Hauptregierungspartei mit dem Effekt, dass trotz der vorangegangenen Verluste auf Landesebene die Macht im Bund oftmals erhalten werden kann. Hierfür werden unterschiedliche Erklärungen angeboten: Die der bevorstehenden „Hauptwahl“ (first-order election) im Bund zugemessene hö-

---

<sup>3</sup> Vgl. Reiff & Schmitt 1980; Jeffery & Hough 2003: 200-201.

here politische Bedeutsamkeit der Wahlentscheidung, aufgrund derer sich die meisten Wähler auf ihre eigentliche politische Bindung besinnen; die mit der näher rückenden nationalen Wahl einhergehende realistischere Einschätzung der Potentiale der Opposition; schließlich die Annahme, dass Regierungen sich eines „political business cycles“ bedienen können, dessen manipulierte Erfolge in der Arbeitsmarkt-, Steuer-, und Sozialpolitik kurz vor der nationalen Wahl helfen, ihre Wahlchancen zu verbessern.<sup>4</sup>

Der elektorale Wahlzyklus wird durch das kumulative Wirken von zwei unterschiedlichen Prozessen erklärt.<sup>5</sup> Zum einen sinkt bei Landtagswahlen in der Regel die Wahlbeteiligung gegenüber der Bundestagswahl. Dies wird teils auf das Desinteresse der Wählerschaft an der als unwichtiger empfundenen Landtagswahl zurückgeführt, teils aber auch als bewusste Verweigerung durch unzufriedene Anhänger der Regierungspartei im Bund interpretiert. Zum anderen entscheiden sich viele Wähler bei Landtagswahlen anders als im Bund. Auch hierfür sind wieder zwei unterschiedliche Erklärungsansätze denkbar: Ein Teil der Wählerschaft, der sich bei den nationalen Wahlen mit Blick auf die Kanzlerschaft für eine der beiden großen Parteien entscheidet, ist offenbar gewillt, bei der als unwichtiger eingestuften Wahl mit kleineren Parteien zu „experimentieren“; ein anderer Teil macht hingegen seinem Unmut mit der Bundesregierung dadurch Luft, dass er bei der „Zwischenwahl“ im Land entweder für die wichtigste Oppositionspartei oder eine kleinere Partei stimmt.

Was all diese vermuteten Wahlmotive vereint, ist, dass sie alle von bundespolitischen Erwägungen geprägt sind und

---

<sup>4</sup> Vgl. Persson & Tabellini 2003.

<sup>5</sup> Vgl. Dinkel 1977; Sturm 1999: 205-206.

wenig Gedanken an die eigentlich zur Wahl stehende Landespolitik verschwenden!<sup>6</sup>

### **Schaubild 1: Die These der Nachrangigkeit der Landtagswahlen**

#### **Der bundespolitisch dominierte Wahlzyklus**

##### **A.) Landtagswahlen in zeitlicher Distanz zur Bundestagswahl**

- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Geringere Wahlbeteiligung         | Verändertes Wahlverhalten                 |
| a) Desinteresse an der Landeswahl | a) Experimentieren mit kleineren Parteien |
| b) Protest gegen die Regierung    | b) „Signal“ an die Regierung              |
- ⇒ Systematisch abweichendes Ergebnis
  - „Mid-term blues“ oder Amtsmalus der Regierung
  - Oppositionsbonus bei Zwischenwahlen

##### **B.) Landtagswahlen in zeitlicher Nähe zur Bundestagswahl**

- ⇒ Ähnliche Resultate auf beiden Ebenen
- Wahlentscheidung im „Schatten“ der Bundeswahl
- „Honeymoon“ einer neuen Bundesregierung

Bei der empirischen Betrachtung macht es Sinn, zwischen einer Anfangsphase der deutschen Nachkriegspolitik (1949-

---

<sup>6</sup> Empirisch lässt sich anhand von Fallbeispielen, die auf Umfragen vor und nach Landtagswahlen rekurren, zeigen, dass in der Regel eine Mehrzahl der Wähler angibt, dass sie ihre Entscheidung primär aufgrund bundespolitischer Erwägungen trifft. Dabei ist der beschriebene Mix aus geringerer Bedeutungszuweisung der Landeswahl und „Signal-“ bzw. Protestwahl anzutreffen. Vgl. Decker & von Blumenthal 2002: 148-153.

1965) und einer „klassischen Periode“ (1965-1989) zu unterscheiden.<sup>7</sup> In der ersten Phase gibt es zwar auf Bundes- und Landesebene bereits die Vorherrschaft der beiden Volksparteien CDU/CSU und SPD, die den politischen Wettbewerb entlang einer Links-Rechts-Achse strukturieren; darüber hinaus zeigt sich jedoch noch ein komplexes Geflecht an kleineren, auch regionalen Parteien. Die Parteiensysteme in Bund und Ländern entsprechen sich somit in ihrer Grundstruktur, unterscheiden sich jedoch an den Rändern. Eine Folge davon ist, dass die Koalitionsbildungen in den Ländern nur teilweise dem „Bonner Muster“ entsprechen.

In der „klassischen Periode“ hat hingegen auf beiden Ebenen ein simultaner Konzentrationsprozess stattgefunden, der ein identisches 2½- Parteiensystem aus den beiden Volksparteien und der kleineren FDP hervorbringt; lediglich die temporären Erfolge der NPD auf Landesebene zwischen 1966 und 1972 stören den Dreiklang. Der Einzug der Grünen in Bundes- und Landtage beendet nicht die Symmetrie zwischen nationalem und regionalen Parteiensystemen, sondern verändert diese in Richtung eines „Zwei-Block-Systems“. In der „klassischen Periode“ entsprechen Koalitionsbildungen weitgehend dem nationalen Muster, d. h. auf Landesebene regieren entweder die Bonner Koalitionspartner (kongruente Koalition) oder die Oppositionsparteien (alternative Koalition). Inkongruente Koalitionen, bei denen Parteien, die sich im Bund in Regierung und Opposition aufteilen, auf Landesebene zusammenarbeiten, sind hingegen nach 1969 kaum noch zu finden. Die Machtwechsel im Bund von 1969 und 1982 wurden jeweils begleitet von veränderten Koalitionsbildungen auf Landesebene, d. h. die FDP verhielt sich weitgehend „bundestreu“. Auffallend ist daneben jedoch der starke Anstieg von Ein-Parteien-Regier-

---

<sup>7</sup> Vgl. Detterbeck & Renzsch 2003



ungen in den Ländern seit den späten 1960ern. CDU, CSU oder SPD konnten in einzelnen Ländern „Hochburgen“ aufbauen und die Regierungsmacht teilweise über Jahrzehnte verteidigen.<sup>8</sup>

Der letzte Punkt sollte darauf verweisen, dass die These der „nationalen Stimmungswahl“ von einer Dominanz bundespolitischer Erwägungen ausgeht, ohne die Bedeutung landesspezifischer Faktoren völlig zu negieren. Sozio-strukturelle Besonderheiten eines Landes wie etwa ein starker Katholizismus, lange Regierungsperioden einer Partei in einem Land, starke Ministerpräsidenten oder auch spezifische landespolitische Themen besitzen ein Eigengewicht, dass eine völlige Überformung durch die Bundespolitik ausschließt.<sup>9</sup> Es sollte dabei auch nicht vergessen werden, dass die These nur beansprucht, Trends bei den Gewinnen und Verlusten der Parteien im engeren Sinne zu erklären, nicht aber die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse nach einer Landtagswahl zu bestimmen. In „Hochburgen“ mag eine Partei durch den Amtsmalus im Bund bedingt an Stimmen verlieren, aber dennoch im Land an der Macht bleiben.

Für die „klassische Periode“ ab Mitte der 1960er bestätigen sich die Annahmen von der Nachrangigkeit von Landtagswahlen weitgehend. Die aggregierten Muster lassen sich wie folgt zusammenfassen:<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. Jun 1994; Kropp & Sturm 1999

<sup>9</sup> Vgl. Dinkel 1977; Kropp & Sturm 1999.

<sup>10</sup> Für Deutschland gibt es, vermehrt in den letzten Jahren, eine Reihe von Studien zu diesem Thema. Hierzu zählen Lehmsbruch 1976; Dinkel 1977; Fabritius 1978; Dinkel 1989; Jeffery 1999; Sturm 1999; Kropp & Sturm 1999; Decker & von Blumenthal 2002; Jeffery & Hough 2003; Detterbeck & Renzsch 2003; Burkhart 2004.

- (1) Die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen lag im langjährigen Mittel um etwa 10% unter der Partizipationsrate bei Bundestagswahlen.
- (2) Die führende Regierungspartei verlor in nachfolgenden Landtagswahlen generell an Zustimmung. So erreichten etwa die Sozialdemokraten nach ihrem Wahlsieg 1972 in keiner der zehn darauf folgenden Landtagswahlen ihren regionalen Stimmenanteil der Bundestagswahl. Nach dem nationalen Erfolg 1980 begann für die SPD in den Ländern eine Talfahrt, von der sie sich bis zum Koalitionswechsel der FDP 1982 nicht mehr erholen konnte. Verluste bei Landtagswahlen trafen ebenso die Union nach ihrem Wahlsieg 1983 – mit Ausnahme der vier Landtagswahlen, die zeitgleich zur nationalen Wahl, unmittelbar danach oder kurz vor der nächsten Wahl 1987 stattfanden. Auch nach 1987 musste die CDU/CSU bei den nächsten Landtagswahlen deutliche Einbußen hinnehmen, bis die Ereignisse des Sommers 1989 die Lage veränderten. Die Ausnahme von der Regel ist die Legislaturperiode 1976 bis 1980, bei der die SPD in den Ländern an Stärke gewann, auf Kosten einer schwachen Oppositionspartei in der Krise.
- (3) Die Trendkurve der großen Oppositionspartei zeigt dementsprechend, bis auf den Zeitraum 1976-80, in die andere Richtung. Ihr Aufwärtstrend schwächte sich jedoch in den Monaten vor der nächsten Bundestagswahl ab, so dass der Rückenwind aus den Landtagswahlen in keinem Fall (bis zur Wahl 1998) zum Machtwechsel im Bund führte; lediglich der Koalitionswechsel der FDP 1982 könnte in dieser Weise interpretiert werden.
- (4) Der kleinere Regierungspartner, die FDP, konnte sich in der Phase bis 1990 von dem Amtsmalus ihres Koalitionspartners absetzen. Gerade bei Zwischenwahlen in den Ländern schnitt sie durchschnittlich besser ab als im Bund.

- (5) Kleinere Parteien haben bei Landtagswahlen bessere Chancen als im Bund. Auf die temporäre Stärke der NPD in den späten 1960ern wurde bereits verwiesen. Die Grünen konnten ihren Einzug in den Bundestag 1983 durch Erfolge auf der regionalen Ebene in den vorangehenden Jahren vorbereiten; später dienten Koalitionen mit der SPD auf Landesebene als „Probelauf“ für den Bund. In den späten 1980ern schafften es mit der DVU in Bremen und den Republikanern in Berlin erstmals seit den frühen 1970ern wieder Rechtsextreme in die Landtage. Auch jenseits der Sperrklauseln sind kleinere Parteien in den Ländern relativ erfolgreicher.<sup>11</sup>

## *2.2 Die Wiederbelebung der Debatte seit den 1990ern: Kontinuität versus Diskontinuität*

Während die Analysen für den Zeitraum bis 1990 relativ einhellig zu dem Urteil gelangen, dass Landtagswahlen in sehr starker Weise von bundespolitischen Erwägungen bestimmt waren, gehen die Meinungen für die Phase nach der Wiedervereinigung auseinander. Gelten die alten Muster noch?

Was zunächst unstrittig ist, dann aber in der Bewertung unterschiedliches Gewicht erfährt, ist die Tatsache, dass das Wahlverhalten zwischen West- und Ostdeutschland über die ersten 15 Jahre nach der Vereinigung deutliche Differenzen aufweist. Dadurch haben sich die Unterschiede zwischen dem nationalen und den regionalen Parteiensystemen verschärft, so dass von einer „Regionalisierung des Parteiensystems“ gesprochen wer-

---

<sup>11</sup> Einen Sonderstatus besitzt der „Südschleswigsche Wählerverband“ (SSW) in Schleswig-Holstein, der als Vertretung der dänischen und friesischen Minderheit von der Sperrklausel ausgenommen ist. Der SSW muss jedoch genügend Stimmen gewinnen, um zumindest einen Sitz im Landtag zu erhalten.

den kann.<sup>12</sup> Die Differenzen zeigen sich jedoch in erster Linie bei den „kleinen“ Parteien:

- Im Osten ist die PDS mit einem Wählerzuspruch von relativ konstanten Werten um die 20% nur unzutreffend als kleine Partei beschrieben. Sie ist in dieser Größenordnung in allen fünf ostdeutschen Landtagen sowie dem Berliner Senat vertreten und war als Koalitions- bzw. Tolerierungspartner auch an Landesregierungen beteiligt. Bei Bundestagswahlen erzielt die PDS in Ostdeutschland ebenfalls Werte um die 20%. Bei Wahlen zu westdeutschen Landtagen hat die PDS bislang hingegen keine Rolle gespielt.
- Spiegelbildlich dazu haben FDP und Grüne, die in den meisten westdeutschen Landtagen repräsentiert und auch an Regierungen beteiligt sind, ihre Sitze in den fünf ostdeutschen Parlamenten im Verlauf der 1990er verloren. Erst 2002 gelang der FDP der Wiedereinzug und zugleich die Regierungsbeteiligung in Sachsen-Anhalt; 2004 zogen Liberale und Grüne in den sächsischen Landtag ein. Dennoch bleiben beide Parteien im Osten schwächer als im Westen.
- Zudem konnten drei rechtsextreme und drei rechtspopulistische Parteien seit 1990 in verschiedene Landtage in Ost und West einziehen, zumeist um sich dort als unfähig und/oder demokratiegefährdend zu entpuppen und bald wieder zu verschwinden.

Eine unmittelbare Folge dieser Regionalisierung der Parteiensysteme ist die stärkere Eigenständigkeit von Regierungsbildungen auf Landesebene. Weder die bürgerliche Koalition zwischen 1994 und 1998 noch die rot-grüne Bundesregierung von 1998 bis 2005 konnten aufgrund der Schwäche des jewei-

---

<sup>12</sup> Vgl. Sturm 1999.

ligen Juniorpartners in Ostdeutschland darauf hoffen, dass ihr Regierungsbündnis in den neuen Ländern kopiert werden würde. Nach 1990 sind die Regierungsformationen in den Ländern in Folge erheblich bunter geworden. Neben den weiterhin wichtigen Alleinregierungen sind deutlich mehr inkongruente Koalitionen zu verzeichnen, die von Großen Koalitionen über Ampelvarianten bis hin zu SPD-Bündnissen mit der FDP oder der PDS reichen.<sup>13</sup> Auch alternative Koalitionen, die von den jeweiligen Oppositionsparteien im Bund gebildet werden, haben gegenüber der Zeit vor 1990 entscheidend an Bedeutung gewonnen. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ging die Regierung Schröder in den (vorgezogenen) Wahlkampf 2005, ohne dass ihr Bündnis noch in einem der Länder gegeben war.<sup>14</sup>

Nationales wie regionale Parteiensysteme sind auch nach 1990 weiterhin durch die vorherrschende Position der beiden Volksparteien vereint. Im Bund wie in allen Ländern stellen SPD oder Union weiterhin den Regierungschef, regieren allein oder sind der größere Partner in einer Koalition. Zentrale Streitfrage in der Literatur ist nun, ob die Landtagswahlergebnisse von SPD und CDU/CSU weiterhin als Ausdruck bundespolitischer Erwägungen verstanden werden können, wie es die These der Nachrangigkeit von Landtagswahlen nahe legt, oder ob die Landespolitik nach 1990 soviel Eigengewicht bekommen hat, dass dieser Zusammenhang von Bundes- und Landtagswahlen nicht mehr gegeben ist.

---

<sup>13</sup> Vgl. Kropp & Sturm 1999; Detterbeck & Renzsch 2003.

<sup>14</sup> Die letzten beiden rot-grünen Landesregierungen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen gingen 2005 jeweils an eine CDU/FDP-Koalition (alternative Koalition) verloren. Wie in der Einleitung vermerkt, trugen diese Verluste entscheidend zu der vorgezogenen Neuwahl im Bund bei.

Tabelle 1 veranschaulicht das Abschneiden der Parteien bei Landtagswahlen während der rot-grünen Regierungszeit im Bund. Das Muster entspricht zunächst der These der Nachrangigkeit.<sup>15</sup> SPD wie Grüne schneiden in nachfolgenden Landtagswahlen fast durchgehend schlechter ab als bei der vorangegangenen Bundestagswahl im betreffenden Land; die CDU kann, bei Ausnahmen in der ersten Amtszeit der Regierung Schröder, überwiegend zulegen. Die FDP ist in den Landtagswahlen deutlich schwächer als im Bund; die PDS schneidet in Ostdeutschland bei Landtagswahlen ähnlich ab wie im Bund, kann sich jedoch nach der schwachen Wahl 2002 in den drei nachfolgenden Landtagswahlen, die bis 2005 stattfanden, jeweils steigern.

**Tabelle 1: Die deutschen Parteien bei den Landtagswahlen 1998-2005, Gewinne und Verluste gegenüber den Bundestagswahlen in den Ländern**

Partei	1998 bis 2002 (Zugewinne/ Gleichstand/ Ver- luste)	2002 bis 2005 (Zugewinne/ Gleichstand/ Ver- luste)
SPD	1 : 0 : 12	0 : 0 : 11
Grüne	0 : 1 : 12	2 : 2 : 7
CDU/CSU	9 : 1 : 3	10 : 0 : 1
FDP	4 : 1 : 8	1 : 0 : 10
PDS	2 : 1 : 1	3 : 0 : 0

---

<sup>15</sup> Die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen seit 1998 fiel mit durchschnittlich etwas über 60% noch stärker als zu früheren Zeiten hinter die Beteiligung bei Bundestagswahlen zurück, die bei leicht fallender Tendenz knapp unter 80% liegt.

Anmerkung: Der Vergleich findet jeweils zwischen dem Bundestagswahl-  
ergebnis einer Partei in einem bestimmten Land und ihrem Resultat bei der  
nachfolgenden Landtagswahl statt. In der Zusammenschau aller Landtags-  
wahlen einer Legislaturperiode im Bund sind Zugewinne, identische Er-  
gebnisse (bis max. 0,2% Abweichung) und Verluste gegenüber den regio-  
nalen Bundestagsergebnissen abgebildet. So konnte etwa die SPD im Zeit-  
raum 1998 bis 2002 nur bei einer Landtagswahl ihren Stimmenanteil ge-  
genüber der Bundestagswahl 1998 verbessern (in Rheinland-Pfalz 2001),  
bei allen anderen 12 Wahlen verlor sie an Zustimmung. Für die PDS sind  
nur die 5 ostdeutschen Landtage berücksichtigt. [Quelle: Eigene Berech-  
nungen nach offiziellen Statistiken (siehe: [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de))]

Die Wahlergebnisse zeigen somit in Bezug auf die führende  
Regierungspartei im Bund, dass der elektorale Zyklus weiter-  
hin gegeben ist. In Regierungsverantwortung musste die SPD,  
wie zuvor die Union bis 1998, in den meisten Zwischenwahlen  
Stimmenverluste gegenüber dem Bundeswahlergebnis hin-  
nehmen, konnte jedoch in Ausnahmefällen entgegen dem  
„mid-term blues“ auch Zuwächse verzeichnen. Bei Landtags-  
wahlen in zeitlicher Nähe zur nationalen Entscheidung wurde  
zumeist ein ähnlicher Wert wie bei der Bundestagswahl er-  
reicht. 1998 deutet die ausbleibende Erholung der CDU bei  
den Landtagswahlen jedoch bereits auf den im Herbst er-  
folgenden Machtverlust im Bund hin; durch die vorgezogene  
Neuwahl 2005 werden wir nicht mehr erfahren, ob sich die  
SPD noch von ihren Niederlagen bei den vorangegangenen  
Landtagswahlen hätte erholen können.

Die eigentliche Differenz gegenüber dem bekannten Rhythmus  
zeigt sich bei der stärksten Oppositionspartei im Bund. Diese  
kann nicht immer von den Stimmverlusten der Regierungspar-  
tei profitieren, sondern verliert wiederholt (zugunsten von an-  
deren Parteien) bei den Zwischenwahlen ebenfalls. Dies gilt  
für die SPD in den Jahren 1995/96 (in den 3 Stadtstaaten sowie  
in Baden-Württemberg) ebenso wie für die CDU in den Jahren  
2000/01 (in Schleswig-Holstein, Hamburg und Rheinland-

Pfalz).<sup>16</sup> Diese empirischen Befunde werden nun auf sehr unterschiedliche Weisen interpretiert, die ich als die Kontinuitäts- bzw. die Diskontinuitätsthese bezeichnen möchte.

Die *Kontinuitätsthese* sieht weiterhin ein Vorherrschen der Bundespolitik in den Landtagswahlen. Die stärkere Diversität regionaler Wahlergebnisse ist demnach ein Produkt der nachlassenden Parteibindungen in Westdeutschland sowie der auf schwachem Niveau verharrenden Parteibindungen in Ostdeutschland. Die Wähler verhalten sich weniger loyal als früher, sie sind stärker wechselbereit (volatil) und sie treffen ihre Entscheidungen eher nach den kurzfristigen Erwägungen von aktuellen Themen und Kandidaten.<sup>17</sup> Dabei schauen die Wähler jedoch weiterhin auf die Bundesebene: Die SPD verliert in den Zwischenwahlen 1995/96, weil sich die Bundespartei in einer Krise befindet; die CDU verliert in den Zwischenwahlen 2000/01, weil der Spendenskandal der Bundespartei die Regierungsfähigkeit der Opposition diskreditiert. In ähnlicher Weise werden die sporadischen Erfolge der rechtsextremen Parteien als Protestsignal gegen die etablierten Parteien in der Bundespolitik verstanden. Frank Decker und Julia von Blumenthal sprechen in ihrer Untersuchung von einer höheren „Unduldsamkeit“ der Wähler in der Bundesrepublik und vermuten aufgrund der gestiegenen Volatilität des Wählerverhaltens auf der Landesebene, dass Protest- und Sanktionswahlverhalten gegenüber den Bundesparteien nach 1990 eher noch zugenommen haben.<sup>18</sup> Simone Burkhart zeigt in ihrer Studie anhand von Umfrageergebnissen, dass seit 1990 die Popularitätskurven von Regierungs- wie Oppositionspartei auf Bundesebene

---

<sup>16</sup> Vgl. Decker & von Blumenthal 2002: 154-155; Detterbeck & Renzsch 2003: 261-262; Jeffery & Hough 2003: 205.

<sup>17</sup> Zu diesen in der Wahlforschung unstrittigen Befunden siehe etwa Gluchowski & von Wilamowitz-Moellendorff 2001.

<sup>18</sup> Vgl. Decker & von Blumenthal 2002: 160-162.



deutlich stärkeren Schwankungen unterliegen als dies vor der Vereinigung der Fall war. Sie ermittelt einen statistischen Zusammenhang zwischen dem Verlust an Popularität der jeweiligen Bundespartei und Stimmverlusten bei Landtagswahlen. In ihrer Schlussfolgerung führt die verstärkte Volatilität der Wähler nach 1990 somit sogar noch zu einer stärkeren Abhängigkeit der Landtagswahlen von bundespolitischen Trends als zu früheren Zeiten.<sup>19</sup>

Die *Diskontinuitätsthese* geht hingegen von einer stärkeren Autonomie der Landtagswahlen aus. Die stärkere Diversität regionaler Wahlergebnisse wird auf die höhere Eigenständigkeit des parteipolitischen Wettbewerbes in den Ländern zurückgeführt. Insbesondere wird dabei auf die gewachsene Heterogenität spezifischer Länderinteressen im vereinten Deutschland verwiesen, auf die stärkere Ausdifferenzierung der regionalen Parteiensysteme sowie auf die Effekte von Europäischer Integration und Globalisierung, wonach es auf internationalisierten wirtschaftlichen Märkten wichtiger gewordene Anforderungen an eine endogen entwickelte regionale Standortpolitik gibt. Kurzum, Landespolitik ist eigenständiger und wichtiger geworden.<sup>20</sup> Die Wählerschaft wird in diesem Kontext bei Landtagswahlen nach einer effektiven Repräsentation von Landesinteressen fragen. Sie wird in ihren Entscheidungen stärker die Bilanz der Landesregierung und die zur Frage stehenden landespolitischen Themen und Kandidaten beurteilen, weniger hingegen bundespolitischen Trends folgen. Landesparteien werden auf diese Veränderungen reagieren, indem sie sich stärker auf die Ansprüche ihrer regionalen Wählerschaft konzentrieren. Dies kann zu vermehrten Friktionen zwischen Bundes- und Landesparteien führen und die vertrau-

---

<sup>19</sup> Vgl. Burkhart 2004: 15-29.

<sup>20</sup> Vgl. Benz 1999; Jeffery 1999.

ten Muster von innerparteilicher Konfliktschichtung im föderalen System unter Druck setzen. Charlie Jeffery und Dan Hough verweisen in ihren Analysen auf die Erfolge der PDS in Ostdeutschland sowie der rechtspopulistischen Parteien in den Stadtstaaten, die mit landesspezifischen Themen Wähler mobilisieren können bzw. konnten. Dadurch sind jedoch auch die Landesparteien von SPD und CDU unter Zugzwang geraten, sich in Landtagswahlen als die besseren „Anwälte von Landesinteressen“ zu generieren.<sup>21</sup>

## **Schaubild 2: Landtagswahlen nach 1990 zwischen Kontinuität und Diskontinuität**

### **Empirische Befunde**

- Stärkere Diversität regionaler Wahlergebnisse
- Stärkere Autonomie regionaler Regierungsbildungen

**Kontinuitätsthese:** Landtagswahlen sind weiterhin von der Bundespolitik bestimmt, durch die höhere Volatilität der Wähler verändern sich jedoch die Popularitätskurven von Regierung und Opposition im Bund kurzlebiger.

⇒ Wähler entscheiden sich nach bundespolitischen Erwägungen

**Diskontinuitätsthese:** Landtagswahlen emanzipieren sich von der Bundespolitik, die höhere Eigenständigkeit der Landespolitik führt zu einer Eigendynamik des regionalen Wettbewerbs.

⇒ Wähler entscheiden sich nach landespolitischen Erwägungen

---

<sup>21</sup> Vgl. Jeffery & Hough 2003. Ähnlich argumentieren auch Sturm 1999, sowie Detterbeck & Renzsch 2003.

### 2.3 Landtagswahlen als „volatile Mehrebenenspiele“

Die beiden vorgestellten Thesen verweisen mit der gestiegenen Volatilität der Wähler, der stärkeren Regionalisierung der Parteiensysteme sowie der gestiegenen Bedeutung der Landespolitik auf wichtige Entwicklungen des politischen Wettbewerbs im vereinten Deutschland. Während der institutionelle Kontext weiterhin von einem stark verflochtenem Föderalismus und hochgradig vertikal integrierten Parteien geprägt ist, haben sich die politischen Prozesse des Parteienwettbewerbs verändert. Wenn wir versuchen, die Einsichten aus den beiden diskutierten Thesen zusammenzuführen, entsteht das Bild von Landtagswahlen, die seit den 1990ern vermehrt als „volatile Mehrebenenspiele“ verstanden werden können.

Bundes- und Landespolitik werden von den meisten Wählern weiterhin als eng miteinander verknüpft betrachtet und nicht streng geschieden. Ob eine Partei überzeugende Angebote machen kann bei zentralen Themen wie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder dem Umbau des Sozialstaates, wird von vielen Wählern mit einem Blick auf *beide Ebenen* des politischen Systems beurteilt. Da eine wachsende Anzahl von Wählern nicht mehr über feste Parteibindungen verfügt, trifft sie ihre Stimmentscheidung nach relativ kurzfristigen Gesichtspunkten, d. h. nach aktuellen Problemlagen oder der politischen Attraktivität der Spitzenkandidaten. In diesem Sinne kann eine erfolgreiche Landesregierung, ein beliebter „Landesvater“ oder auch ein überzeugender Spitzenkandidat der Opposition auf Landesebene für die Wahlentscheidung wichtiger werden als bundespolitische Trends.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Der Amtsbonus beliebter Ministerpräsidenten scheint insbesondere in Ostdeutschland, dass durch stärkere Wählervolatilität geprägt ist, in der Lage zu sein negativen Bundestrends zu trotzen. Vgl. Burkhart 2004: 23-24.

Vielfach werden die Wähler die Bilanz von Bundes- und Landesregierung gegenüberstellen. Um ein Beispiel zu nennen: Gerade in der zweiten Amtsperiode der Regierung Schröder addierten sich die mangelnden Erfolge von Bundesregierung wie SPD-Landesregierungen in wirtschaftspolitischer Hinsicht – im Sinne einer „doppelten Unpopularität“ – zu den beschriebenen Verlusten bei Landtagswahlen. Gleichzeitig stellte sich jedoch auch immer die Frage, wie überzeugend sich die CDU auf Landesebene, wie auf Bundesebene, als Regierungsalternative präsentieren konnte.<sup>23</sup>

Ich würde somit argumentieren, dass wir es immer noch mit einem engen Zusammenhang von Bundespolitik und Landtagswahlen zu tun haben, dass aber seit den 1990ern das Eigengewicht der Landespolitik für die Wahlentscheidungen der Wähler zugenommen hat. Wir haben es heute bei Landtagswahlen stärker als früher mit einer volatilen Mischung aus bundespolitischen und landespolitischen Erwägungen zu tun. Während für einen Teil der Wählerschaft ein bundespolitisch motiviertes Protest- und Signalverhalten anzunehmen ist, kann gleichzeitig für einen anderen Teil der Wählerschaft ein stärker landespolitisch motiviertes Wahlverhalten festgestellt werden. Ich werde nach dem nun folgenden Blick auf das europäische Ausland auf die Frage zurückkommen, welche Bedeutung diese Entwicklung für die Frage nach einer veränderten Terminierung von Wahlen hat.

---

<sup>23</sup> Vgl. die Wahlanalysen der Forschungsgruppe Wahlen zu den Landtagswahlen 2002 bis 2005.

### 3. Mehrebenenwahlen im europäischen Ausland

#### 3.1 Die Terminierung von Wahlen in westeuropäischen Mehrebenensystemen

Einen interessanten Vergleichsrahmen für den deutschen Fall stellen Föderalstaaten und regionalisierte Systeme in Westeuropa dar. Sie können als Mehrebenensysteme begriffen werden, in denen legislative und administrative Kompetenzen in unterschiedlichem Umfang auf zumindest zwei relevante nationalstaatliche Ebenen (plus die EU) verteilt sind. In den betrachteten Ländern stellen etablierte Parteien ähnlich wie in Deutschland die zentralen Akteure des politischen Systems dar, die Terminierung der Wahlen unterscheidet sich hingegen stark.<sup>24</sup>

Tabelle 2 gibt Aufschluss darüber, in welcher Weise Wahlen in verschiedenen europäischen Staaten terminlich aufeinander bezogen sind. Bei dem Wahlrhythmus kann eine grundlegende Unterscheidung zwischen der Simultaneität und der Konsekutivität von Wahlen getroffen werden. Zusätzlich ist zwischen einer horizontalen und einer vertikalen Perspektive zu unterscheiden. *Horizontale Simultaneität* ist gegeben, wenn alle oder die überwiegende Anzahl der Wahlen der regionalen Ebene gleichzeitig stattfinden. *Vertikale Simultaneität* bezeichnet das Zusammenfallen von nationaler Wahl mit der Mehrzahl der regionalen Wahlen am selben Tag.<sup>25</sup> Die Konse-

---

<sup>24</sup> Die Schweiz ist als semi-parlamentarischer Sonderfall nicht einbezogen worden. Es wäre aber durchaus reizvoll, die Eidgenossenschaft mit ihrem komplexen Wechselspiel von Direktdemokratie, korporativer Verbandshegemonie, hoher Autonomie der Kantone und parteipolitisch geprägten Wahlen auf den verschiedenen Ebenen in weitere Untersuchungen einzubeziehen.

<sup>25</sup> Vgl. Deschouwer 2003: 223. In Ergänzung zu den beiden nationalstaatlichen Ebenen könnten auch noch die Wahltermine zum Europäischen Par-

kutivität von Wahlen ist demnach gegeben, wenn die regionalen Wahlen an unterschiedlichen Terminen stattfinden (horizontal) bzw. wenn nationale und regionale Wahlen zeitversetzt abgehalten werden (vertikal). Da unser Augenmerk der potentiellen Folgen einer Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen in Deutschland gilt, werde ich mich in der Analyse stark auf die Effekte der Simultaneität konzentrieren.

Die nachstehende Tabelle erfasst das generelle Muster in einem Land. Dabei kann es jedoch partielle Abweichungen geben. So herrscht in Deutschland zwar ein konsekutives Muster vorher, dennoch gibt es einzelne Landtagswahlen, die zeitgleich stattfinden oder eventuell sogar simultan mit der Bundestagswahl abgehalten werden.

**Tabelle 2: Der Rhythmus von Wahlen in ausgewählten EU-Staaten**

Land	Horizontale Perspektive (regionale Wahlen)	Vertikale Perspektive (nationale und regionale Wahlen)
Deutschland	Konsekutiv	Konsekutiv
Österreich	Konsekutiv	Konsekutiv
Belgien	Simultan	Simultan (1995, 1999) Konsekutiv (2003/04)
Spanien	Simultan (in 13 von 17 Regionen)	Konsekutiv
Italien	Simultan (in 15 von 20 Regionen)	Konsekutiv
Frankreich	Simultan	Konsekutiv
Großbritannien	Simultan	Konsekutiv

---

lament und zu lokalen Wahlen einbezogen werden. Darauf werde ich jedoch an dieser Stelle verzichten.

Der Überblick zeigt, dass sich alle „neueren“ Mehrebenensysteme dafür entschieden haben, ihre Regionalwahlen zeitgleich abzuhalten. Davon weichen nur die Regionen mit Sonderstatus in Spanien und Italien ab. Bei der vertikalen Perspektive gibt es eine klare Tendenz, National- und Regionalparlamente zeitversetzt zu wählen. Lediglich in Belgien fanden in den Jahren 1995 und 1999 Europa-, Bundes-, und Regionalwahlen simultan statt.

### *3.2 Die vermuteten Effekte von horizontaler und vertikaler Simultaneität*

Welche Effekte sind nun durch diese Terminierungen zu vermuten? In der Literatur wird die Simultaneität von Wahlen relativ umstandslos mit der Einheitlichkeit von Wahlergebnissen in Verbindung gebracht. Bei konsekutiven Wahlen wird hingegen eine gewisse Eigenständigkeit der jeweiligen elektoralen Arena unterstellt.<sup>26</sup> Wie wir für den deutschen Fall gesehen haben, kann jedoch bei einem stark national geprägten Parteienwettbewerb eine bundespolitische Durchdringung auch bei zeitversetzten Regionalwahlen stattfinden (vgl. Kap. 2). Dies lässt sich auch für Österreich sagen. Bei unterschiedlicher regionaler Stärke der beiden Hauptparteien konnten die Konservativen (ÖVP) ab Ende der 1960er bei vielen Landtagswahlen das bundespolitische Übergewicht der Sozialdemokraten (SPÖ) konterkarieren. Im österreichischen Kontext führten die differenten parteipolitischen Mehrheiten auf den beiden Ebenen allerdings nicht zu dem für Deutschland beschriebenen „Strukturbruch“. Während für die 1990er, der zweiten Phase der Großen Koalition auf Bundesebene, bei Landtagswahlen eine positive Loslösung der ÖVP von ihren sich verschlechternden Werten bei Nationalratswahlen beobachtet wurde,

---

<sup>26</sup> Vgl. Kropp & Sturm 1999: 38-39

oftmals mit einem „Anti-Wien-Kurs“ der Landesparteien, hat sich dieser Trend in den letzten Jahren nicht fortgesetzt.<sup>27</sup>

Bei *horizontaler Simultaneität*, der Gleichzeitigkeit von regionalen Wahlen, wird eine „Nationalisierung“ der Wahlkampagnen erwartet, da sowohl Parteien wie Wähler und Medien von einem deutlichen „Signal“ für die nationale Ebene ausgehen. Nationale politische Themen werden die Wahl bestimmen. Es wird ein elektoraler Zyklus angenommen, der gerade bei den Zwischenwahlen die bekannten Phänomene eines Abstrafens der nationalen Regierungspartei sowie eines Oppositionsbonus aufweist. Regionalwahlen werden somit zu vorgezogenen Nationalwahlen (vgl. Kap. 2.1).<sup>28</sup> Damit ist natürlich auch gesagt, dass davon ausgegangen wird, dass sich regionale Unterschiede einebnen werden. Die vermutlich bestehenden regionalen Differenzen in der Stärke der verschiedenen Parteien, die aufgrund unterschiedlicher sozio-ökonomischer und sozio-kultureller Ausgangsbedingungen zu erwarten sind, werden sich mittel- und langfristig durch die landesweiten Trends im politischen Wettbewerb abschwächen.

Hinzu kommt die Annahme, dass sich die Mehrheitsverhältnisse in den Regionen aufgrund des elektoralen Wahlzyklus zumeist spiegelverkehrt zur nationalen Ebene gestalten: Die nationale Opposition gewinnt flächendeckend in den Regionen. Die nationale Regierungspartei wird diesem für sie gefährlichen Umstand nur dann entgehen können, wenn sie entweder von einer Schwächephase der nationalen Opposition profitiert

---

<sup>27</sup> Bei den Landtagswahlen 2003 und 2004 schnitt die ÖVP in ihren Hochburgen Tirol, Oberösterreich und Salzburg schlecht ab, was wesentlich mit unpopulären Maßnahmen (z. B. bei der Rentenreform) der von der ÖVP geführten Bundesregierung in Zusammenhang gebracht wurde. Vgl. Abedi & Siaroff 1999; Dachs 2003; Fallend 2004. Siehe auch: Süddeutsche Zeitung vom 9.3.2004: „ÖVP leidet unter ihrer Reformpolitik“, S. 8.

<sup>28</sup> Vgl. von Beyme 1992; Deschouwer 2003.



oder rechtzeitig zum „Superwahltag“ in den Regionen selbst an Popularität zurückgewinnt, etwa durch eine termingerechte Besserung der wirtschaftlichen Lage.

Wie auch immer sich dies im Einzelfall verhalten mag, eins ist sicher: Der „Preis“, der durch einen Sieg bei simultanen Regionalwahlen zu holen ist, ist höher als dies bei konsekutiven Wahlen der Fall ist. Es wird schlicht um mehr gehen bei diesen „Superwahlen“. Der politische Zeithorizont wird somit neben dem Termin der nationalen Wahl einen zweiten Fixpunkt haben.

*Vertikale Simultaneität*, die Gleichzeitigkeit von nationalen Wahlen und regionalen Wahlen, wird hingegen mit einer Dynamik in Verbindung gebracht, die wir bereits bei Landtagswahlen in zeitlicher Nähe zu einer Bundeswahl angesprochen haben (vgl. Kap. 2.1). Es wird angenommen, dass in diesem Fall die beiden Wahlaranen zusammenfallen, dominiert von den Themen und Kandidaten der wichtigeren Ebene (first-order arena). Es wird wenig Raum für regionspezifische Belange geben. Im Gegensatz zur horizontalen Simultaneität werden aber keine gegenläufigen, sondern identische Mehrheitsbildungen auf beiden Ebenen erwartet. Die Wähler werden sich national und regional ähnlich verhalten.<sup>29</sup> Eine ähnliche Logik zeigt sich bei präsidentiellen Systemen, in denen Staatsoberhaupt und nationales Parlament gleichzeitig gewählt werden. Im Mittelpunkt der Kampagnen wird der Kampf um das Präsidentenamt stehen; ein erfolgreicher Kandidat wird auf seinen „presidential coattails“ auch für den Sieg seiner Partei bei den Parlamentswahlen sorgen. Für die USA ist dieser Effekt ebenso reklamiert worden wie für Lateinamerika. Mehrere

---

<sup>29</sup> Vgl. Deschouwer 2003: 223. In Deutschland brachten die zeitgleich stattfindenden Landtags- und Bundestagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern 1998 und 2002 jeweils sehr ähnliche Ergebnisse hervor.

Autoren haben für Lateinamerika identische Mehrheiten in Exekutive und Legislative, die durch den Wahlrhythmus befördert werden, mit der Chance auf stabile und effiziente Herrschaft in Verbindung gebracht.<sup>30</sup>

### *3.3 Horizontale Simultaneität: Die Gleichzeitigkeit regionaler Wahlen*

**Italien** liefert die wohl eindeutigsten Belege für „mid-term“-Effekte von zeitgleich stattfindenden Regionalwahlen. Die Wahlen in den Regionen mit Normalstatut, die zusammen etwa 80% der italienischen Bevölkerung stellen, sind wiederholt als nationale Testwahlen verstanden worden. Gerade in den beiden letzten Wahlen ging es, von den politischen Parteien der Opposition stark forciert, um ein informelles Misstrauensvotum gegen die amtierende Regierung in Rom. 2000 setzten sich die Parteien der Mitte-Rechtsopposition in der Mehrzahl der Regionen durch; als direkte Konsequenz aus der Wahlschlappe erklärte der linksdemokratische Ministerpräsident D'Alema seinen Rücktritt. 2005 konnte hingegen der Mitte-Links-Block in einem Wahlkampf, der sich neben regionalen Themen vor allem um die Wirtschaftspolitik, die Verfassungsreformen und die Irak-Politik der Regierung Berlusconi drehte, einen fulminanten Sieg einfahren. Mitte-Rechts-Mehrheiten konnten nur in den beiden norditalienischen Regionen Lombardei und Venetien gehalten werden.<sup>31</sup>

Auffallend ist, dass der nationale Fokus der simultanen Wahlen zu schnellen Machtwechseln in den Regionen führt, denen auch traditionelle Hochburgen der Parteien zum Opfer fallen. Der geringe Eigenwert der italienischen Regionalwahlen er-

---

<sup>30</sup> Vgl. Filippov et al. 2004: 240-255.

<sup>31</sup> Vgl. Mühlbacher 2001: 233-235; Deschouwer 2003: 223; Süddeutsche Zeitung vom 05. April 2005: „Starke Verluste für Berlusconi-Lager“, S. 6.

klärt sich neben der Terminierung der Wahlen sicherlich auch durch die geringe Kompetenzausstattung der Regionen in einem politischen Kontext, der immer noch sehr stark von zentralstaatlichen Vorstellungen geprägt ist. Ein Blick auf die konsekutiv abgehaltenen Wahlen in den Regionen mit Sonderstatus zeigt, dass dort, wo regionalistische Parteien mit starker lokaler Verankerung agieren, nationale Trends nur in abgeschwächter Weise gelten. Die „Südtiroler Volkspartei“ (SVP), die ihre regional hegemoniale Stellung halten konnte, ist hierfür das treffendste Beispiel.<sup>32</sup> Regionale Identität, die höhere Kompetenzstellung der Region Trentino-Südtirol und die terminliche Eigenstellung der Wahl zum regionalen Parlament verstärken sich hier gegenseitig.

Zentralstaatliche Vorstellungen dominieren auch in **Frankreich**. Die landesweit durchgeführten Regionalwahlen 2004 wurden zu einem Triumph für die oppositionellen Linken. Die konservativen Parteien, die sich um die in Paris regierenden Neogaullisten (UMP) gruppieren, konnten nur im Elsass eine Mehrheit in einem der Regionalparlamente gewinnen; in allen übrigen 21 Regionen siegten linke Listenverbindungen, zumeist geführt von den Sozialisten (PS).<sup>33</sup> Auf nationaler Ebene reagierten die Gaullisten auf ihre Niederlage bei den Regionalwahlen 2004 mit einer massiven Kabinettsumbildung. Auch wenn für diese flächendeckende Niederlage eine Vielzahl von regionalen Themen eine Rolle gespielt haben, ist der Einfluss der nationalen Politik, insbesondere der umstrittenen Wirtschafts- und Sozialreformen der Regierung Raffarin (UMP), nicht zu übersehen. Bei der vorangegangenen Regionalwahl

---

<sup>32</sup> Vgl. Holzer & Schwegler 1998.

<sup>33</sup> Auf Korsika kam es bei der (gleichzeitigen) Regionalwahl 2004 zu einer rechnerischen Mehrheit einer zersplitterten Linken. Die Nationalisten wurden mit etwa 17% der Stimmen im zweiten Wahlgang nur drittstärkste Kraft. Vgl. Zimmermann-Steinhart 2004: 231-232.

1998 hingegen, als auf nationaler Ebene die Linken die parlamentarische Mehrheit stellten, erzielten die Konservativen in 14 der 22 Regionen die Mehrheit.<sup>34</sup>

Sowohl in Italien wie in Frankreich sind somit „mid-term“-Effekte deutlich zu verzeichnen. In den Regionen werden systematisch andere Mehrheiten als auf nationaler Ebene erzeugt; die Regionalwahlen dienen als Protest- und Signalwahlen, die sich gegen unpopuläre nationale Regierungen richten. Politisch hat dies, bis auf die beschriebenen personellen Rochaden in Kabinetten, keine Bedeutung entfacht, da die Regionen keine institutionelle gesicherte Mitwirkung an der nationalen Politik besitzen.

Für **Großbritannien** ist eine solch starke Abhängigkeit der Regionalwahlen von den politischen Entwicklungen auf nationaler Ebene nicht festzustellen. Die zeitgleich stattfindenden Wahlen für die Regionalparlamente in Schottland und Wales 1999 und 2003 wiesen eine spezifische Dynamik auf, die mit der gesamtstaatlichen Politik nur partiell erklärt werden kann.<sup>35</sup> Die beiden Regionalwahlen eignen sich schlecht als nationale Testwahlen, da nur eine Minderheit der britischen Wählerschaft daran beteiligt ist (nur etwa 15% der britischen Bevölkerung leben in den beiden Landesteilen) und zudem ein vom nationalen Wahlsystem deutlich differente Mischung aus Mehrheits- und Listenwahl zum Einsatz kommt.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. Zimmermann-Steinhart 2004: 226-232.

<sup>35</sup> Aufgrund des völlig verschiedenen Kontextes und Parteiensystems bleiben die Wahlen zum nordirischen Regionalparlament hier außen vor.

<sup>36</sup> Auch für die anderen Fälle gilt, dass nationale und regionale Wahlsysteme gewisse Unterschiede aufweisen, etwa in der Wahlkreisgröße (district magnitude). Großbritannien ist jedoch der einzig hier betrachtete Fall, der ein Mehrheitswahlrecht auf nationaler Ebene mit einem gemischten Wahlsystem (Direktmandate plus Listensitze) auf regionaler Ebene kombiniert. In allen anderen Fällen herrschen Varianten des Verhältniswahlrechtes vor.

**Tabelle 3: Der Wahlerfolg der Parteien bei nationalen und regionalen Wahlen in Schottland, 1999-2005**

Partei	Regionalwahl 1999	Nationale Wahl 2001	Regionalwahl 2003	Nationale Wahl 2005
Labour Party	33%	44%	35%	40%
Scottish National Party	28%	20%	24%	18%
Conservative Party	16%	16%	17%	16%
Liberal Democrats	16%	16%	15%	23%
Andere Parteien	7%	4%	10%	4%
Wahlbeteiligung	58,8%	57,9%	49,4%	60,6%

Anmerkung: Die Angaben beziehen sich auf gerundete Erststimmen-Resultate. Über die Erststimmen werden bei den nationalen Wahlen alle Sitze verteilt, bei den regionalen Wahlen 73 von 129 Sitzen. Bei der nationalen Wahl sind die Ergebnisse für die schottischen Wahlkreise ausgedrückt. [Quelle: Jeffery & Palmer 2004; BBC News, 8.9.2005]

Wie aus Tabelle 3 zu ersehen ist, wurde die in London regierende Labour Party bei allen Wahlen stärkste Kraft. Sie schnitt jeweils bei den nationalen Wahlen deutlich besser ab als bei den schottischen Regionalwahlen. Davon haben jedoch nicht die nationalen Oppositionsparteien, die Konservativen und die Liberalen, profitiert, sondern die Scottish National Party (SNP) sowie andere kleinere Parteien. Der Blick auf die Erststimmen-

Resultate zeigt, dass dies nicht als Effekt des anderen Wahlsystems erklärt werden kann.<sup>37</sup>

Offensichtlich gibt es eine Anzahl von Wählern, die sich bei den nationalen Wahlen für eine der landesweiten Parteien entscheiden, bei den regionalen Wahlen hingegen auf die SNP setzen. Dafür sprechen auch die Wahlkampagnen, bei denen regionale Themen – etwa die Fortschritte der schottischen Dezentralisierungspolitik, die „Emanzipation“ von London, aber auch hausgemachte Skandale – eine verhältnismäßig größere Rolle spielten als die nationale Politik. Es ging letztlich mehr um die Bilanz der schottischen Koalitionsregierung (Labour/LibDem) als um die Bilanz der Blair-Regierung.<sup>38</sup>

In Wales verhalten sich die Dinge ähnlich: Die Labour Party dominiert bei Wahlen auf beiden Ebenen, ist aber bei den Westminster-Wahlen stärker. Bei den Regionalwahlen steigt die regionalistische Plaid Cymru zur zweitstärksten Partei auf, die sich bei den nationalen Wahlen in den walisischen Wahlkreisen hinter den Konservativen und 2005 auch hinter den Liberalen wieder findet.<sup>39</sup>

Die Analyse der simultanen Regionalwahlen in Schottland und Wales erschließt sich somit weniger über „mid-term“-Effekte als über ein Verständnis der Eigenständigkeit der regionalen elektoralen Wahlarena. Diese Eigenständigkeit kann zum einen, im schottischen Fall, durch die vergleichsweise hohe Kompetenzausstattung der regionalen Ebene erklärt werden,

---

<sup>37</sup> Allerdings begünstigte die geringe Wahlbeteiligung 2003 die kleineren Parteien, etwa die Scottish Socialist Party oder die Grünen, die beide über die regionalen Parteilisten ins schottische Parlament einziehen konnten. Vgl. Jeffery & Palmer 2004: 280.

<sup>38</sup> Vgl. Jeffery & Palmer 2004: 276-279.

<sup>39</sup> Vgl. Jeffery & Palmer 2004; BBC News vom 8.9.2005: „Blair wins historic third term“.

zum anderen, für beide Regionen, durch die territoriale Heterogenität des britischen Staates. Die „keltische Peripherie“ zeichnet sich durch eine historisch gewachsene regionale Identität aus, die wesentlich war für die Durchsetzung der britischen Devolution. Mit den gewährten Autonomierechten können Parteien wie Wähler nun ihre eigenen Belange in der Region in die Hand nehmen. Um es pointiert auszudrücken: Die Schotten haben nicht 300 Jahre lang auf ihr eigenes Parlament gewartet, um dann dessen Wahl zu einer Abstimmung über die Regierung in London umzumünzen!

In **Spanien** hat die Mobilisierung des territorialen Konfliktpotentials zu einem Parteienwettbewerb geführt, bei dem ein gesamtspanisches Parteiensystem mit zwei zentralen Parteien (PP und PSOE) neben distinkten subnationalen Parteiensystemen in einigen, aber nicht allen der 17 Regionen (Autonome Gemeinschaften) koexistiert. Im nationalen Parlament sitzen nach der letzten Wahl 2004 nun etwa ein Dutzend regionalistischer Parteien aus 6 verschiedenen Gemeinschaften. In 11 der 17 Regionalparlamente sind derzeit Parteien vertreten, die nur in dieser Region antreten („non-statewide parties“), etliche davon jedoch auch bei nationalen Wahlen. Die außergewöhnlich starke regionale Komponente der spanischen Parteiensysteme ist Ausdruck einer komplexen multilingualen und multinationalen Gesellschaft. Allerdings sollte dabei nicht übersehen werden, dass die beiden Hauptparteien nicht nur auf nationaler Ebene dominieren, sondern auch in den Regionalparlamenten, in denen – mit Ausnahme des Baskenlandes, Kataloniens und der Kanarischen Inseln – entweder PP oder PSOE jeweils die stärkste politische Kraft stellt.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Die Aussage bezieht sich auf die Regionalwahlen ab Ende der 1990er. Vgl. Pallares & Keating 2003: 251; Lago & Montero 2005: 10-14.

Für die meisten Autonomen Gemeinschaften findet die Wahl zum regionalen Parlament am selben Tag statt; nur in den vier Regionen, die ihr Autonomiestatut nach den spezifischen Vorschriften des Art. 151 der Verfassung („fast track“) erzielt haben, kann der Wahltermin nach eigenen Vorschriften festgelegt werden. Die Parlamente der Autonomen Gemeinschaften in Katalonien, dem Baskenland, Galizien und Andalusien werden zeitversetzt zu den übrigen regionalen und den nationalen Parlamenten bestimmt. In den drei „historischen Nationen“, die über eine ausgeprägte sozio-kulturelle Identität verfügen, spielen Regionalparteien eine entscheidende Rolle. In Katalonien und dem Baskenland stellen moderate Nationalisten regelmäßig die stärkste Kraft im Parlament ihrer Autonomen Gemeinschaft (vgl. Tab. 4). Als regionale Regierungsparteien, die auch bei nationalen Wahlen eine wichtige, wenn auch weniger dominante Rolle in ihrer Region spielen, sind die katalanische „Convergència i Unió“ (CiU) und die baskische „Partido Nacionalista Vasco“ (PNV) zu wichtigen Verhandlungspartnern der spanischen Regierungen geworden. In Galizien spielt der „Bloque Nacionalista Galego“ (BNG) auf niedrigerem Niveau eine wichtige Rolle. In Andalusien hingegen, einer traditionellen PSOE-Hochburg, konnten sich die Regionalisten nicht dauerhaft etablieren. Es ist zweifelsohne richtig, dass durch die Konsekutivität der Regionalwahlen das elektorale Eigengewicht noch gestärkt wird; andererseits ist es wenig plausibel anzunehmen, dass sich die Kräfteverhältnisse in Katalonien und dem Baskenland wesentlich ändern würden, wenn die dortigen Wahlen zeitgleich mit den anderen Regionalwahlen stattfänden.<sup>41</sup>

Welche Konsequenzen hat nun die Terminierung der Wahlen für die übrigen spanischen Regionen? In der Gesamtbetrach-

---

<sup>41</sup> Vgl. Linz & Montero 2001.



tung gibt es zunächst eine erstaunliche Ähnlichkeit zwischen nationalem und regionalem Wahlverhalten. Insgesamt entscheidet sich die Mehrzahl der Wähler für dieselbe Partei bei beiden Wahlgängen; dabei gibt es, wie wir noch sehen werden, allerdings gravierende Unterschiede zwischen den Regionen. Die simultanen Regionalwahlen, zumeist im Vorjahr der nationalen Wahl, sind nicht von einem Anti-Regierungs-Effekt geprägt, sondern bestätigen weitgehend die nationale Machtverteilung. Die Phänomene des Amtsmalus und des Oppositionsbonus sind kaum anzutreffen. In der ersten Phase zwischen 1982 und 1991 regierten die Sozialisten (PSOE) in Madrid und waren die stärkste Kraft in der Mehrzahl der Regionalparlamente; nach ihrem Aufschwung bei den nationalen Wahlen 1993 gewannen die Konservativen (PP) 1995 auch bei den Regionalwahlen, die somit zum „Fanal“ für den nationalen Machtwechsel 1996 wurden. Die Regionalwahlen 1999 und 2003 standen dann wieder in Einklang mit der Vorherrschaft der PP auf nationaler Ebene.<sup>42</sup> Zu einem überwiegenden Teil haben die Regionalwahlen somit als „Rückenwind“ für die nationale Regierungspartei gewirkt, als positives Signal für die bevorstehende nationale Wahl.

Der zweite generelle Trend in Spanien ist jedoch, dass, ähnlich wie in Großbritannien, die beiden Hauptparteien bei den Regionalwahlen insgesamt (etwas) schlechter abschneiden als bei den nationalen Wahlen. Diese Stimmen werden in großem Umfang von den oben erwähnten regionalistischen Parteien erobert, die ihrerseits bei Regionalwahlen deutlich erfolgreicher sind als bei nationalen Wahlen. Dieses Phänomen des „dual voting“ wird darauf zurückgeführt, dass individuelle

---

<sup>42</sup> 1999 wurde die PP in 9 der 13 Regionen, die ihr Parlament simultan bestimmten, stärkste Kraft; die PSOE siegt nur in 3 Regionen, auf den Kanaren war die regionalistische „Coalición Canaria“ auf Platz 1. Vgl. Pallares & Keating 2003: 246-247.

Wähler ihre Wahlentscheidung für das nationale Parlament anhand von ideologischen Kriterien treffen, sich also primär zwischen einer sozialistischen und einer konservativen Regierungsmehrheit entscheiden, während sie sich bei den Regionalwahlen stärker von regionalen Interessen leiten lassen oder eine sozio-kulturelle Identität mit ihrer Region ausdrücken wollen.<sup>43</sup>

**Tabelle 4: Der Wahlerfolg regionalistischer Parteien bei nationalen und regionalen Wahlen in ausgewählten Regionen Spaniens, 1999-2004**

Region	Regionalwahl 1999	Nationale Wahl 2000	Regionalwahl 2003	Nationale Wahl 2004
Baskenland	53%	37%	52%	40%
Katalonien	49%	38%	47%	37%
Galizien	25%	19%	23%	11%
Andalusien	7%	5%	7%	4%
Kanaren	37%	29%	33%	24%
Aragon	24%	15%	25%	17%
Kantabrien	16%	-	19%	-
Extremadura	3%	1%	2%	1%
Murcia	-	-	-	-
Kastilien-La Mancha	-	-	-	-

Anmerkung: Gerundete Ergebnisse; z. T. sind die Ergebnisse mehrerer regionalistischer Parteien zusammengefasst. Die oberen vier Regionen wählen ihr Regionalparlament zeitversetzt zu den übrigen Gemeinschaften. Die Daten beziehen sich hier auf folgende Wahlen: Baskenland 1998 und

---

<sup>43</sup> Vgl. Pallares et al. 1997.

2001; Katalonien 1999 und 2003; Galizien 1997 und 2001; Andalusien 1996 und 2000. [Quelle: Eigene Berechnungen nach offizielle Statistiken, abrufbar unter: [www.eleweb.net](http://www.eleweb.net)]

Tabelle 4 verdeutlicht die elektorale Unterschiedlichkeit der spanischen Regionen. Zum einen geht daraus hervor, dass das Gewicht regionalistischer Parteien sehr ungleich verteilt ist. Dementsprechend stehen PP und PSOE in manchen Regionen, auch außerhalb der drei „historischen Nationen“, einer deutlich stärkeren Konkurrenz gegenüber als anderswo. In Regionen wie Murcia oder Kastilien-La Mancha sind keine nennenswerten regionalen Parteien zu verzeichnen. Zum zweiten variiert die Stärke der regionalen Konkurrenz oft nach elektoraler Arena. Generell sind die Regionalisten bei subnationalen Wahlen stärker als bei nationalen Wahlen. Dies gilt für das Baskenland, Katalonien und Galizien ebenso wie für Aragon und die Kanaren. In Kantabrien tritt die dortige regionalistische Partei nur zu den Wahlen zum regionalen Parlament an; in Andalusien bestreiten die Regionalisten beide Ebenen mit nur geringem Erfolg. Extremadura stellt letztlich einen Fall dar, wo die Regionalisten keine relevante Bedeutung besitzen.

Zusammenfassend lässt sich für Spanien sagen, dass die Simultaneität der meisten Regionalwahlen durchaus einen homogenisierenden Effekt hat. Die auf nationaler Ebene bestimmende Partei konnte sich bislang auch immer auf regionaler Ebene durchsetzen. Simultane Regionalwahlen können daher, entgegen der „mid-term malaise“-These, durchaus als Bestätigung der nationalen Regierung wirken. Entscheidend ist dabei wohl, dass die simultanen Regionalwahlen, die zusammen über 60% der nationalen Wahlbevölkerung betreffen und auch alle Regionen des „kastilischen Zentrums“ Spaniens umfassen, im Vorjahr der nationalen Wahl stattfinden. Die Mehrzahl der Wähler hat daher wohl bereits den nationalen Zweikampf zwischen PP und PSOE vor Augen; regionale Themen verwischen

demgegenüber. Es wäre zu erwarten, dass die Abbildung der nationalen Trends in dieser Form nicht gegeben wäre, wenn die Wahlen konsekutiv verlaufen würden. Andererseits gelten diese Aussagen aber nur für einen Teil der Autonomen Gemeinschaften, nämlich genau für die Regionen ohne starke regionalistische Parteien. In Regionen, in denen regionalistische Parteien eine starke sozio-kulturelle Verankerung besitzen, haben sich diese vielfach halten können und schwächen die Dominanz von PSOE und PP. Dies gilt natürlich in besonders Maße für das Baskenland und Katalonien, wohl unabhängig von der Konsekutivität der dortigen Regionalwahlen. Aber auch simultane Regionalwahlen haben in Spanien nicht zu einer Einebnung regionaler Differenzen und territorialer Heterogenität geführt. Wie in Großbritannien konnten starke regionale Identitäten – seien sie nun historisch gewachsen oder über die letzten Jahre von politischen Akteuren neu kultiviert worden – dem Assimilationsdruck simultaner Wahlen trotzen und die Eigenständigkeit der regionalen Wahlarena sichern. Regionalwahlen sind in Spanien nur dort zu nationalen Testwahlen geworden, wo solche regionalen Identitäten fehlen.

Simultane Regionalwahlen können somit recht unterschiedliche Dynamiken besitzen. In Italien, Frankreich und einem Teil der spanischen Regionen dienen sie in erster Linie als nationale Testwahlen; in anderen spanischen Gebieten sowie in Großbritannien ist der Wettbewerb wesentlicher stärker auf regionale Themen ausgerichtet. Als Ursachen sind dafür zum einen die unterschiedlichen Kompetenz- und Ressourcenausstattungen zu beachten, zum anderen die Eigenständigkeit regionaler gegenüber nationalen politischen Identitäten.

### *3.4 Belgien: Die Entflechtung von Wahlterminen und ihre Folgen*

In Belgien sind die beiden Bedingungen, die im letzten Abschnitt als wichtige Voraussetzungen für die Eigenständigkeit regionaler Wahlen ermittelt wurden, zweifelsfrei gegeben: Die subnationale Ebene, bestehend aus den territorial angelegten Regionen und den sprachkulturell angelegten Gemeinschaften, verfügt über zahlreiche, zumeist exklusive Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung; regionale Identitäten, die zentral entlang der sprachlichen Trennlinie zwischen Wallonen und Flamen verlaufen (bei einer kleineren deutschsprachigen Gemeinschaft), sind so stark ausgeprägt, dass sie im Verlauf der letzten Jahrzehnte nicht nur die Föderalisierung des belgischen Staates bewirkt haben, sondern auch die Aufspaltung aller Parteien in sprachlich homogene Organisationen. Obwohl somit keine Partei mehr im gesamten belgischen Staatsgebiet antritt, sind diese „Regionalparteien“ sowohl auf der nationalen wie der regionalen Ebene bei Wahlen und in den Parlamenten präsent. Darüber hinaus arbeiten die beiden Organisationen einer Parteifamilie, etwa die französischsprachigen und die niederländischsprachigen Sozialisten, auf nationaler Ebene als Koalitionspartner in Regierung oder als Oppositionsbündnis eng zusammen.<sup>44</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es spannend zu beobachten, wie die Terminierung von Wahlen in diesem politischen Kontext wirkt. Nachdem die nationalen Abgeordneten zwischen 1980 und 1993 per Doppelmandat auch die Räte der Gemeinschaften und Regionen stellten, wurden 1995 erstmals direkte Wahlen zu den subnationalen Parlamenten durchgeführt. Deren Wahltermin ist gesetzlich an den Tag der Wahl des Europäischen

---

<sup>44</sup> Vgl. für einen Überblick: Deschouwer 2000. Ich danke Patrick Dumont von der Université catholique de Louvain (Belgien) für seine Erläuterungen und Quellenmaterialien.

Parlaments gekoppelt und fiel bei den ersten beiden Wahlen 1995 und 1999 auch zusammen mit der Wahl des nationalen Parlamentes. Wir haben es somit mit einem Fall vertikaler Simultaneität zu tun. Durch die unterschiedliche Dauer der Legislaturperioden kam es bei den letzten Wahlen zu einer Entkoppelung der Termine. Während die subnationalen Parlamente weiterhin simultan bestimmt wurden (2004), fand die nationale Wahl bereits ein Jahr zuvor statt (2003).

Vertikale Simultaneität wurde weiter oben mit der Verschmelzung der verschiedenen Wahlarenen und der hohen Wahrscheinlichkeit identischer Mehrheitsbildungen in Verbindung gebracht (vgl. Kap. 3.2). Die belgischen Wahlen 1995 und 1999 bieten reichlich Belege für diese Annahmen. Drei Aspekte sind hierbei besonders zu beachten<sup>45</sup>:

- Die Nominierung der Kandidaten und die Erstellung der Wahllisten wurden von den einzelnen Parteien für alle Ebenen gleichzeitig vorgenommen. Bemerkenswert ist vor allem der Umstand, dass viele Kandidaten mehrfach platziert wurden, um für die verschiedenen Ebenen möglichst attraktive Listen präsentieren zu können.
- Es fand letztlich eine einheitliche Wahlkampagne für alle Ebenen statt. Die Wahlen 1999 etwa wurden von dem Dioxin-Skandal bestimmt und dem Handeln der belgischen Regierung in der EU. Obwohl Agrar- und Gesundheitspolitik auf der europäischen und der nationalen Ebene angesiedelt sind, die Kompetenzen der Regionen und die Bilanzen der Regionalregierungen also nicht wirklich berührt waren, wurden die Wahldebatten auch für die Regionalwahlen von diesem Themen dominiert.

---

<sup>45</sup> Vgl. De Winter & Dumont 1999; Deschouwer 2001; Swenden 2004.

- Die Wahlergebnisse sind für alle Ebenen nahezu deckungsgleich, die Trends von Gewinnern und Verlierern bei Europa-, Bundes-, und Regionalwahlen identisch. Im Endeffekt kann davon gesprochen werden, dass nur eine einzige Wahl für die verschiedenen Parlamente mit ihren sehr differenzierten Kompetenzen stattfand. Da jedoch die jeweiligen Ausgangspunkte der Parteien in Wallonien und Flandern unterschiedlich waren, handelt es sich mehr um Angleichungstendenzen denn um eine wirkliche „Gleichschaltung“ der jeweiligen regionalen Stärkeverhältnisse.

Die sehr eindrucksvollen Effekte der simultanen Wahlen 1995 und 1999 waren von den Parteien politisch gewollt, um kongruente Koalitionen in allen nationalen und subnationalen Parlamenten bilden zu können. Damit sollte es im Sinne der Parteien möglich gemacht werden, das komplexe politische System Belgiens mittels einer engen Kooperation der Parteieliten zusammenzuhalten.

**Tabelle 5: Der Wahlerfolg der wichtigsten Parteien bei nationalen und regionalen Wahlen in Flandern, 1999 und 2003/2004**

Partei	Regionalwahl 1999	Nationale Wahl 1999	Nationale Wahl 2003	Regionalwahl 2004
Christdemokraten	22%	22%	21%	26%
Liberale	22%	23%	25%	20%
Sozialisten	15%	15%	24%	20%
Grüne	12%	11%	4%	8%
Vlaams Blok	16%	15%	18%	24%
Volksunie/N-VA	9%	9%	5%	-

Anmerkung: Gerundete Ergebnisse. Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erhöhen, basieren die Angaben auf den Ergebnissen der Wahlkreise, die für die Regionalwahlen benutzt werden. Die Wahlkreise in der Region Brüssel sind somit nicht einbezogen.<sup>46</sup> [Quelle: Van Assche 2003; Swenden 2005: 312]

Tabelle 5 zeigt zunächst die nahezu identischen Ergebnisse für die Wahlen in Flandern 1999. Bei den Wahlen 1999 verlor die auf allen Ebenen regierende Koalition aus Christdemokraten und Sozialisten dramatisch; die Grünen konnten im Banne des Dioxin-Skandals überall ein sehr gutes Ergebnis erzielen. Die oppositionellen Liberalen wurden national wie subnational, was die flämischen Wahlkreise angeht, stärkste Kraft. In Wallonien behielten die Sozialisten 1999 trotz Verlusten ihre Stellung als stärkste Kraft; wiederum profitierten die Grünen wie die Liberalen von der Unpopularität der schwarz-roten Regierungen (vgl. Tabelle 6). Auf allen Ebenen werden 1999 Koalitionen zwischen den Sozialisten, den Liberalen und den Grünen geschlossen. Nach der nationalen Wahl 2003 scheiden die flämischen Grünen (Agalev) aus der Föderalregierung aus, bleiben jedoch subnationaler Koalitionspartner.

---

<sup>46</sup> Die Darstellung konzentriert sich auf die für unsere Interessen beiden wichtigsten Segmente des belgischen Systems, vernachlässigt aber die Wahlen in Brüssel, in der deutschsprachigen Gemeinschaft sowie die Europawahlen.



**Tabelle 6: Der Wahlerfolg der wichtigsten Parteien bei nationalen und regionalen Wahlen in Wallonien, 1999-2004**

Partei	Regionalwahl 1999	Nationale Wahl 1999	Nationale Wahl 2003	Regionalwahl 2004
Christdemokraten	17%	17%	15%	18%
Liberalen	25%	25%	28%	24%
Sozialisten	29%	29%	36%	37%
Grüne	18%	18%	8%	9%
Front National	5%	4%	6%	9%

Anmerkung: Gerundete Ergebnisse. Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erhöhen, basieren die Angaben auf den Ergebnissen der Wahlkreise, die für die Regionalwahlen benutzt werden. Die Wahlkreise in der Region Brüssel sind somit nicht einbezogen. [Quelle: Van Assche 2003; Swenden 2005: 313.]

Die simultan stattfindenden Regionalwahlen 2004 zeigen hingegen gegenüber der nationalen Wahl 2003 Unterschiede, die jedoch in beiden Gebieten weitgehend ähnlich verlaufen. Die nationalen (und bis auf die flämischen Grünen gleichzeitig subnationalen) Oppositionsparteien können in Flandern wie in Wallonien zulegen, d. h. die Christdemokraten, Grünen und Rechtsextremen verbessern sich jeweils gegenüber 2003. Die regierenden Liberalen verlieren hingegen bei den Regionalwahlen 2004. Nur bei den regierenden Sozialisten ist das Ergebnis uneinheitlich: Die flämische Schwesterpartei verliert entsprechend der skizzierten Regierungs-Oppositions-Dichotomie, während die wallonischen Sozialisten ihr starkes Ergebnis des Vorjahres halten können. Mit anderen Worten: Die Regionalwahlen 2004 zeigen weitgehend einen „mid-term“-Effekt, der sich gegen die Regierungsparteien richtet und der in beiden Landesteilen fast (bis auf die wallonischen Sozialisten)

in die gleiche Richtung weist. Die Deutung der belgischen Regionalwahlen 2004 als nationale Testwahlen wird auch durch die Wahlkampagnen erhärtet, die sich primär um nationale Themen drehen und von der Opposition als „Abrechnung“ mit der föderalen Regierung aus Sozialisten und Liberalen verstanden werden. Das politische Resultat der Entkoppelung von nationalen und regionalen Wahlen ist eine für Belgien ungewohnte Asymmetrie und Inkongruenz der Koalitionen auf den verschiedenen Ebenen, die es den Parteien schwerer macht, ihre informellen Kooperationsmechanismen aufrechtzuerhalten. Die differenten Mehrheitsverhältnisse erschweren den parteibezogenen Ausgleich zwischen den Ebenen im belgischen Föderalismus.<sup>47</sup>

Der belgische Fall steht somit in einem gewissen Widerspruch zu den bislang gezogenen Schlussfolgerungen über die Effekte simultaner Regionalwahlen: Trotz starker regionaler Identitäten und weitreichender Kompetenzen sind die Wahlen zu den subnationalen Parlamenten 2004 als nationale Testwahlen zu verstehen; im Resultat also ähnlich den Erfahrungen aus Italien und Frankreich. Die Erklärung hierfür ist bei den Strategien der Parteien zu suchen, die wenig daran interessiert waren, genuin regionenspezifische Themen im Wahlkampf zu suchen. Dabei muss jedoch die Besonderheit des belgischen Parteienwettbewerbes im Auge behalten werden. Die identischen Parteiorganisationen kämpfen auf den verschiedenen Ebenen um dieselbe sprachlich und regional demarkierte Wählerschaft; eine Trennung der Ebenen ist somit für die Parteien im Wettbewerb schwierig durchzuhalten. Die vertikale Simultaneität der Wahlen half den Parteien, diesen Spagat zwischen Wettbewerb und Föderalismus auszuhalten; der neue Wahlrhyth-

---

<sup>47</sup> Vgl. Swenden 2005.

mus erschwert diesen Ausgleich, stärkt aber die politische Eigenständigkeit der Regionen und Gemeinschaften.

#### **4. Wege zur Erhöhung der politischen Steuerungsfähigkeit**

##### *4.1 Drei Modelle der Terminierung von Wahlen in Deutschland*

Die vergleichende Perspektive weist darauf hin, dass wir für Deutschland drei generelle Modelle der Terminierung von Wahlen diskutieren können:

- Konsekutive Wahlen auf beiden Ebenen
- Simultane Landtagswahlen
- Vertikal simultane Wahlen

Der jetzige Wahlrhythmus in Deutschland entspricht weitgehend dem ersten Modell *konsekutiver Wahlen*. Wir haben gesehen, dass sich seit den 1990ern in einem Kontext integrierter föderaler Strukturen neue politische Prozesse entwickelt haben, die durch eine volatilere Wählerschaft und eine stärkere Eigenständigkeit der Landespolitik gekennzeichnet sind. In Folge dessen hat sich die Eindeutigkeit eines bundespolitisch dominierten Wahlzyklus verringert; divergierende Mehrheiten zwischen den politischen Ebenen und den beiden Kammern der Bundesgesetzgebung sind weniger vorprogrammiert, wenn auch, wie die letzten Jahren zeigten, keineswegs ausgeschlossen (vgl. Kap. 2.3).

Die Nachteile dieses Modells sind uns vertraut: Die Bedeutung der Landtagswahlen, etwa für den Bundesrat, lässt für die Bundespolitik nur wenig Zwischenräume, die nicht bereits wieder Rücksicht auf die nächsten Wahlen einfordern. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten droht die Abstrafung von Regierungen bei Landtagswahlen. Die politische Steuerungsfähig-

keit, im Sinne einer klaren Durchsetzung der Politik der Bundesregierung, kann durch die Vetomacht divergierender Mehrheiten in den Ländern in Richtung konsensuale Verhandlungsdemokratie ausgehebelt werden.

Die Vorteile dieses Modells können zum einen in der bewussten Befürwortung dieser „Signalwirkung“ von Landtagswahlen bestehen, welche die Bundesregierung anhalten, sich gegenüber den Forderungen der Wahlbevölkerung zu öffnen. Zum anderen können zeitlich versetzte Wahlen die Chancen eröffnen, dass über die tatsächlich zur Abstimmung vorliegenden Belange, etwa die Bilanz einer Landesregierung, diskutiert und entschieden wird. Eine Stärkung der demokratischen Verantwortlichkeit der Politik wäre erreicht, wenn Landtagswahlen nicht aufgrund bundespolitischer Trends gewonnen oder verloren, sondern aufgrund der Politik vor Ort entschieden würden. Hier hat es offensichtlich gewisse Bewegungen seit 1990 gegeben, die durch föderale Reformen noch weiter verstärkt werden könnten (vgl. Kap. 4.2).

Das zweite Modell, *simultane Regionalwahlen*, findet in einer Reihe von europäischen Staaten Anwendung. Wir haben gesehen, dass eine Uniformisierung der Wahlergebnisse im Sinne nationaler Testwahlen dann wahrscheinlich ist, wenn diese Tendenz nicht durch Faktoren wie starke regionale Identitäten, hohe subnationale Autonomierechte und dezentral angelegte Strategien der Parteien gemindert wird (vgl. Kap. 3). Im deutschen Fall ist davon wohl eher nicht auszugehen; simultane Wahlen würden vermutlich, trotz einzelner Parteien-Hochburgen (z. B. Bayern, Sachsen), zu verstärkten Nivellierungen in den landespolitischen Wettbewerben führen. Bundesweit angelegte Strategien sind dabei vor allem aufgrund der starken Verklammerung von Bundes- und Landesparteien in Deutschland zu erwarten.

Die Nachteile des Modells liegen darin begründet, dass der oben angesprochene „Dauerwahlkampf“ bei konsekutiven Wahlen durch einen „Superwahltag“, ob in der Hälfte der Länder oder in noch stärkerer Konzentrierung, ersetzt würde. Ein Sieg bei den „Superwahlen“ wäre für die Parteien ein entscheidender Trumpf. Aufgrund dieser hohen politischen Relevanz simultaner Landtagswahlen für die Bundespolitik – quasi ein flächendeckendes Referendum über die Bundesregierung – würden nicht nur landespolitische Aspekte stark ins Abseits gedrängt, sondern auch ein neuer Fixpunkt für die politische Steuerung von Reformpolitik gesetzt. Die Legislaturperiode des Bundestages würde sich effektiv in die Zeit vor und nach dem „Tag X“ aufteilen. Derzeit mag eine unpopulär gewordene Bundesregierung noch mehrere aufeinander folgende Niederlagen bei Landtagswahlen „aussitzen“ können, ein Rückschlag am „Superwahltag“ wäre fatal. Letztlich würden also Reformvorhaben eher noch riskanter und kurzatmiger. Es erscheint, gerade in Zeiten ökonomischer Krise, sehr nahe liegend, dass simultane Landtagswahlen in Deutschland divergierende Mehrheiten erzeugen und die vermutlich abgestrafte Bundesregierung in eine tiefe Krise stürzen würden.

Demgegenüber erscheinen die Vorteile des zweiten Modells eher schal. Man könnte einen gewissen Zeitraum ohne bevorstehende Wahlen erhalten; zudem würde man natürlich ein Instrument mit einem sehr hohen „Signalwert“ an die Regierung schaffen. Hier wäre jedoch zu überlegen, ob es nicht geeigneter Mittel gibt, eine Rückkoppelung des Regierungshandelns an die Zustimmung der Bevölkerung herzustellen (vgl. Kap. 4.2). Die Landespolitik dafür in Haftung zu nehmen wird weder föderalen noch demokratischen Normen gerecht.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Kritiker dieses Modells sehen neben demokratietheoretischen auch praktische Probleme: Simultane Landtagswahlen müssten zum einen die hohe

Konsequenter erscheint dagegen das dritte Modell, die *vertikale Simultaneität* von Wahlen. Wir haben im belgischen Fall für die Wahlen 1995 und 1999 gesehen, dass sehr ähnliche Ergebnisse zwischen den eigentlich stark differenzierten Ebenen produziert wurden (vgl. Kap. 3.4). Die Vorteile dieses Modells liegen zum einen darin, dass der zeitliche Horizont der Politik tatsächlich mit den Legislaturperioden übereinstimmt und nicht durch zwischenzeitliche Testwahlen gestört wird. Zum anderen ist davon auszugehen, dass gleichgerichtete Mehrheiten und kongruente Koalitionen gebildet werden können, die politische Mehrheit auf allen Ebenen könnte relativ ungehindert von parteipolitischen Vetokräften, etwa im Bundesrat, „durchregieren“. Damit ist aber auch das zentrale Kriterium für die Bewertung dieses Modells angesprochen, nämlich welche Art von Demokratie gewollt ist. Befürwortet man ein Westminster-Modell klarer Mehrheiten mit starker Handlungskompetenz, dann können vertikal simultane Wahlen ein geeignetes Instrument sein; ein System, das durch die Verteilung von Macht bewusst auf Verhandlung und Kompromiss setzt, wird sich in diesem Modell weniger wieder finden. Letztlich stellt sich natürlich die Frage nach der Sinnhaftigkeit subnationaler Wahlen, wenn der Wahlrhythmus dazu dienen soll, die verschiedenen Wahlarbenen zu einer einzigen Arena zu verschmelzen. Der Nachteil dieses Modells ist somit eindeutig, dass es in seinem Kern anti-föderal ist, es negiert die Verteilung von Macht auf verschiedene politische Ebenen.

---

Hürde der Änderung aller betroffenen Landesverfassungen nehmen. Zum anderen stellt sich die Frage, was passiert, wenn die Regierung in einem Bundesland ihre Mehrheit verliert. Um Neuwahlen zu vermeiden, müssten neue Regierungskonstellationen auch ohne erneutes Wählermandat gefunden werden, was zumindest bislang in Deutschland eher als verpönt gilt. Vgl. Sturm 2001: 81-82.

Mein Fazit wäre, dass die konsekutiv angelegten Landtagswahlen im Vergleich zu den anderen Modellen nicht schlecht abschneiden. Da uns jedoch auch die Nachteile dieses Modells geläufig sind, soll in einem letzten Schritt der Analyse versucht werden, Optionen aufzuzeigen, das bestehende System der deutschen Landtagswahlen durch flankierende Reformen zu optimieren.

#### *4.2 Beibehaltung des konsekutiven Wahlrhythmus – Optimierung durch flankierende Reformen*

Die wohl wichtigste Reform, die zu einer Optimierung konsekutiver Wahlen beitragen kann, ist die *stärkere Entflechtung der politischen Ebenen*. Eine Landespolitik, die über mehr Freiräume verfügt und deren autonome Entscheidungen für das Leben der Bürger größere Bedeutung besitzen, wird stärker aus dem Schatten der Bundespolitik heraustreten. Je deutlicher die Wähler die Folgen ihrer Wahlentscheidungen erkennen, desto mehr werden sie sich mit den unterschiedlichen Politikvorstellungen auf Landesebene beschäftigen. In Folge wäre zu erwarten, dass vermehrt über die Themen und Personen abgestimmt wird, die bei den Landtagswahlen eigentlich zur Debatte stehen.

Eine Stärkung der Länderkompetenzen würde somit zu einer Erhöhung der demokratischen Verantwortlichkeit von Politik beitragen, eine klarere Rückbindung von politischen Entscheidungen an den (regionalen) Volkssouverän erlauben. Spiegelbildlich gilt dies auch für eine Bundespolitik, die sich weniger der Zustimmung der Landesregierungen versichern muss.

Zudem kann die politische Steuerungsfähigkeit der Landespolitik, etwa im Sinne einer dezentral angelegten Standortpolitik, durch die Entkoppelung von den politischen Konstellationen auf der Bundesebene gestärkt werden. Schließlich ist die De-

batte um die föderale Entflechtung auch geprägt von der Frage nach der Stellung des Bundesrates in der Bundespolitik. Der Zuwachs an Landeskompetenzen soll kompensiert werden durch den Abbau zustimmungspflichtiger Gesetze und den damit gewonnenen Gestaltungsspielraum für die Bundespolitik. Verliert die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates an Relevanz, könnten Landtagswahlen oder auch subnationale Koalitionsbildungen an Eigengewicht zulegen.

Die lange Geschichte der deutschen Bundesstaatsreformen hat gezeigt, dass die Forderung nach der Stärkung der Eigenständigkeit der Landespolitik in Einklang zu bringen ist sowohl mit den institutionalisierten Machtverhältnissen als auch mit dem föderalen Leitbild der bundesstaatlichen Solidarität („Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“). Vor diesem Hintergrund sind wir wohl mit der Bundesstaats-Kommission 2003/2004 und den Folgeverhandlungen der Großen Koalition, die die Föderalismusreform nun durchsetzen wird, weiter in Richtung Stärkung der Länderkompetenzen – vor allem bezüglich der Bildungshoheit, des Beamtenrechtes und der Möglichkeit von Öffnungsklauseln in der Gesetzgebung – gegangen, als dies vorab zu erwarten war. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass, ob zum Besseren oder zum Schlechteren, ein wirklicher Systemwechsel in Richtung Entflechtung oder Schwächung des Bundesrates nicht gewagt wurde.<sup>49</sup> Es bleibt also abzuwarten, inwieweit die Landespolitik aus dem Schatten des Bundes heraustreten wird.

Die zweite flankierende Reformoption betrifft die *Mitspracherechte der Bürger* in der Bundespolitik. Landtagswahlen werden auch deswegen oftmals als nationale Testwahlen benutzt, weil es ansonsten wenig Möglichkeiten gibt, politisch Stellung

---

<sup>49</sup> Vgl. für eine Zwischenbilanz der bundesstaatlichen Reformbemühungen die verschiedenen Beiträge in Hrbek & Eppler 2005.



zu beziehen und Einfluss auf das Regierungshandeln zu nehmen. Statt Landespolitiker für die (vermeintlichen) Fehler der Bundespolitik zu bestrafen, sollten Korrektivmechanismen etabliert werden, die direkte Kritik- und Kontrollmöglichkeiten eröffnen. Hier ist in erster Linie an Volksbegehren und Volksabstimmungen zu denken wie sie auf Länderebene bereits existieren; weitere Mitspracherechte können durch eine höhere Transparenz politischer Entscheidungsprozesse oder die stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen eröffnet werden. Eine partizipative Öffnung der Bundespolitik würde zumindest partiell den Druck von Landtagswahlen nehmen, als Ventil für den Unmut über die Bundesregierung fungieren zu müssen. Wie bei der Entflechtung föderaler Prozesse muss auch bei direktdemokratischen und bürgerfreundlichen Verfahren nach ihren Nachteilen gefragt werden. Die Vereinbarkeit von parlamentarischen, direktdemokratischen und föderalen Instrumenten politischer Entscheidungsfindung auszutarieren, ist sicherlich ein problematisches Unterfangen.

Die beiden vorgeschlagenen Reformen, föderale Entflechtung und bundespolitische Mitsprache der Bürger, mögen überzeugen; sie teilen jedoch ein machtpolitisches Problem: Sie sind nur schwer politisch durchsetzbar. Darum macht es Sinn, über eine dritte Reformoption nachzudenken, die schneller zu einer Optimierung des Systems konsekutiver Landtagswahlen beitragen kann, nämlich die Erweiterung des *Zeithorizonts der Politik*. Zweifelsohne leiden die Entscheidungsprozesse in der bundesdeutschen Politik unter dem Zeitdruck der allzu nahen nächsten „Testwahl“. Zwei Schritte scheinen besonders nachdenkenswert, um der deutschen Politik einen längeren Atem zu geben.

Zum einen könnte noch stärker als bislang Gebrauch gemacht werden von einer *Zusammenlegung einzelner Landtagswahlen*

auf einen gemeinsamen Termin. Hierfür bieten sich in erster Linie Länder an, die von ihren politischen Traditionen und aktuellen Problemlagen relativ different sind; die Wahlen im Frühjahr 2006 lassen sich deshalb so schlecht über „einen Kamm scheren“, weil die drei betroffenen Länder so viele Unterschiede aufweisen. Die Eigenständigkeit der Landespolitik und die Thematisierung landespolitischer Probleme können auf diese Weise in höherem Maße gewahrt bleiben. Vermieden werden sollte meines Erachtens eine zu starke Konzentration der Landtagswahlen, um dem oben beschriebenen Problem der „Superwahltag“ aus dem Weg zu gehen. Die Erfahrungen aus dem europäischen Ausland können dabei hilfreich sein, die richtige Balance zu finden zwischen dem Eigenwert von subnationalen Wahlen und dem Bemühen, längere Zeiträume ohne bevorstehende Wahlen zu schaffen. Bei entsprechendem politischen Willen werden sich die rechtlich-administrativen Hindernisse einer solchen partiellen Zusammenlegung der Termine wohl überwinden lassen.

Zum anderen ist über eine *Verlängerung der Legislaturperiode im Bundestag* nachzudenken. Der politische Zeithorizont der Bundespolitik kann durch eine Erhöhung der Mandatsdauer von vier auf fünf Jahre relativ leicht gesteigert werden. Die Erfahrungen in den Bundesländern zeigen, dass hierdurch mehr Raum für längerfristig geplante Reformen entstehen kann. Die Bedenken, dass längere Amtsperioden der Berufspolitiker nur schwer zu legitimieren seien, lassen sich wohl am besten dadurch zerstreuen, wenn zeitgleich darüber nachgedacht wird, wie die Mitspracherechte der Bürger jenseits der Wahlurne gestärkt werden können.

Es ist somit eine pragmatische Mischung aus höherer Eigenständigkeit der Landespolitik, mehr Mitsprachemöglichkeiten der Bürger und längeren Zeitperspektiven der Politik, die hel-

fen kann, das System konsekutiver Landtagswahlen unter Berücksichtigung föderaler und demokratischer Grundsätze zu optimieren.

## Literatur

Abedi, Amir & Siaroff, Alan (1999): The mirror has broken: increasing divergence between national and Land elections in Austria, in: *German Politics*, Vol. 8/1, 207-227.

Benz, Arthur (1999): Rediscovering regional economic policy: new opportunities for the Länder in the 1990s, in: Jeffery, Charlie (Hg.): *Recasting German federalism: the legacies of unification*, London: Pinter, 177-196.

Beyme, Klaus von (1992): Zusammenlegung von Wahlterminen: Entlastung der Wähler – Entlastung der Politiker?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 23/2, 339-353.

Burkhart, Simone (2004): Parteipolitikverflechtung. Der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2002, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Discussion Paper 04/1.

Dachs, Herbert (2003): Politische Parteien in Österreichs Bundesländern – zwischen regionalen Kalkülen und bundespolitischen Loyalitäten, in: Ders. (Hg.): *Der Bund und die Länder: Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat*, Wien: Böhlau Verlag, 69-138.

Decker, Frank & Blumenthal, Julia von (2002): Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 33/1, 144-165.

Deschouwer, Kris (2000): Belgien – Ein Föderalstaat auf der Suche nach Stabilität, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Vol. 1, Baden-Baden: Nomos, 97-119.

Deschouwer, Kris (2003): Political parties in multi-layered systems, in: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10/3, 213-226.

Detterbeck, Klaus & Renzsch, Wolfgang (2003): Multi-level electoral competition: the German case, in: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10/3, 257-269.

De Winter, Lieven & Dumont, Patrick (1999): Belgium: party system(s) on the eve of disintegration?, in: Broughton, David & Donovan, Mark (Hg.): *Changing party systems in Western Europe*, London: Pinter, 183-206.

Dinkel, Reiner H. (1977): Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 18/3, 348-360.

Dinkel, Reiner H. (1989): Landtagswahlen unter dem Einfluß der Bundespolitik. Die Erfahrungen der letzten Legislaturperioden, in: Falter, Jürgen W. et al. (Hg.): *Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M.: Peter Lang, 253-262.

Fabritius, Georg (1978): *Wechselwirkungen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik*, Meisenheim am Glan: Hain Verlag.

Fallend, Franz (2004): Joint, not separate arenas: party systems and coalition building at the national and provincial level in Austria since the mid-80s, in: Hrbek, Rudolf (Hg.): *Political parties and federalism. An international comparison*, Baden-Baden: Nomos, 83-96.

Filippov, Mikhail et al. (2004): *Designing federalism. A theory of self-sustainable federal institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gluchowski, Peter & Wilamowitz-Moellendorff, Ulrich von (2001): Sozialstrukturelle Grundlagen des Parteienwettbewerbs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gabriel, Oscar W. et al. (Hg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 179-208.

Holzer, Anton & Schwegler, Barbara (1998): The Südtiroler Volkspartei. A hegemonic ethnoregionalist party, in: De Winter, Lieven & Türsan, Huri (Hg.): Regionalist parties in Western Europe, London: Routledge, 158-173.

Hrbek, Rudolf & Eppler, Annegret (Hg., 2005): Die unvollendete Föderalismus-Reform. Eine Zwischenbilanz nach dem Scheitern der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Dezember 2004, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, Occasional Papers, Nr. 31.

Jeffery, Charlie (1999): Party politics and territorial representation in the Federal Republic of Germany, in: West European Politics, Vol. 22/2, 130-166.

Jeffery, Charlie & Hough, Dan (2003): Regional elections in multi-level systems, in: European Urban and Regional Studies, Vol. 10/3, 199-212.

Jeffery, Charlie & Palmer, Rosanne (2004): Die britische Devolution und die Wählerschaft: Die Wahlen 2003 in Schottland, Wales und Nordirland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Vol. 5, Baden-Baden: Nomos, 276-289.

Jun, Uwe (1994): Koalitionsbildungen in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse, Opladen: Leske & Budrich.

Kropp, Sabine & Sturm, Roland (1999): Politische Willensbildung im Föderalismus. Parteienwettbewerb, Regierungsbildungen und Bundesratsverhalten in den Ländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13/1999, 37-46.

Lago, Ignacio & Montero, José Ramón (2005): Coordination between electoral arenas in decentralized countries: empirical evidence from Spain. Paper presented at the ECPR General Conference, Budapest, September 2005.

Lehmbruch, Gerhard (1976): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart: Kohlhammer.

Lehmbruch, Gerhard (1998<sup>2</sup>/2000<sup>3</sup>): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Linz, Juan J. & Montero, José Ramon (2001): The party systems of Spain: old cleavages and new challenges, in: Karvonen, Lauri & Kuhnle, Stein (Hg.): *Party systems and voter alignments revisited*, London: Routledge, 85-101.

Mühlbacher, Georg (2001): Italien – Die Regionen auf dem Wege zu einer föderalistischen Autonomie?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Vol. 2, Baden-Baden: Nomos, 226-243.

Pallarés, Francesc et al. (1997): Non state-wide parties in Spain: an attitudinal study of nationalism and regionalism, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 27/4, 135-170.

Pallarés, Francesc & Keating, Michael (2003): Multi-level electoral competition: regional elections and party systems in Spain, in: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10/3, 239-256.

Persson, Torsten & Tabellini, Guido (2003): *Economic policy in representative democracies*, Cambridge: MIT Press.

Ramiro, Luis (2004): *The 2004 Spanish general elections of 14 March 2005*, RIIA/EPERN Election Briefing Paper, No. 04/01, July 2004 [verfügbar über: [www.sussex.ac.uk/sei/1-4-2.html](http://www.sussex.ac.uk/sei/1-4-2.html)].

Reiff, Karl-Heinz & Schmitt, Hermann (1980): *Nine second order elections: a conceptual framework for the analysis of European election results*, in: *European Journal for Political Research*, Vol. 8/1, 3-44.

Renzsch, Wolfgang (2000): *Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb*, in: Holtmann, Everhard & Voelzkow, Helmut (Hg.): *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53-78.

Scharpf, Fritz W. (1994): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a. M.: Campus.

Sturm, Roland (1999): *Party competition and the federal system: the Lehbruch hypothesis revisited*, in: Jeffery, Charlie (Hg.): *Recasting German federalism. The legacies of unification*, London: Pinter, 197-216.

Sturm, Roland (2001): *Föderalismus in Deutschland*, Opladen: Leske & Budrich.

Swenden, Wilfried (2005): *Föderalismus lernen – 2004 als Wendepunkt in der Entwicklung des belgischen Föderalismus*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Vol. 6, Baden-Baden: Nomos, 307-322.



Van Assche, Martine (2003): The Belgian federal elections of May 2003, RIIA/OERN Election Briefing Paper, No. 13., September 2003 [verfügbar über: [www.sussex.ac.uk/sei/1-4-2.html](http://www.sussex.ac.uk/sei/1-4-2.html)].

Zimmermann-Steinhart, Petra (2004): Akt II der französischen Dezentralisierung: Konsequenzen für das politische System und die Gesellschaft, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Vol. 5, Baden-Baden: Nomos, 219-234.

## **Über den Autor**

Dr. Klaus Detterbeck, geboren 1966, ist wissenschaftlicher Assistent am Politikwissenschaftlichen Institut der Universität Magdeburg. Seine Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte umfassen Vergleichende Föderalismusforschung (insbesondere in der westlichen Welt), Parteienorganisationen, Parteienwettbewerb in föderalen und dezentralisierten Staaten, Vergleichende Parteienforschung und Europa-Forschung (insbesondere Rückwirkungen der EU auf mitgliedsstaatliche Institutionen und Politikprozesse).

## **Adresse | Kontakt:**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999

**Thomas Fischer**  
Telefon 05241 81-81265  
E-Mail [thomas.fischer@bertelsmann.de](mailto:thomas.fischer@bertelsmann.de)

**Leonard Novy**  
Telefon 05241 81-81536  
E-Mail [leonard.novy@bertelsmann.de](mailto:leonard.novy@bertelsmann.de)

**[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)**