

Die Policy-Bilanz der Regierung Faymann I. Eine Studie zur Anwendbarkeit der Mandatstheorie

Katrin Praprotnik

Universität Wien, Institut für Staatswissenschaft, Wien, Austria
E-Mail: katrin.praprotnik@univie.ac.at

Zusammenfassung

Die indirekte Übersetzung des Wählerwillens in Politikinhalt durch gewählte Parteien steht im Zentrum repräsentativer Demokratien und wird in der Mandatstheorie erfasst. Die Mandatstheorie besagt, dass Programme künftiger Regierungsparteien einen guten Indikator für deren Verhalten im Amt darstellen. Die vorliegende Studie präsentiert einen Test der Mandatstheorie anhand der Umsetzung von Wahlversprechen in Österreich (2008-13). Die Überprüfung von 574 Versprechen liefert eine Beschreibung der Policy-Bilanzen der Regierungsparteien (SPÖ, ÖVP) im Vergleich zu jenen der Oppositionsparteien (FPÖ, BZÖ, Grüne). Die multivariaten Analysen zeigen, dass die Faktoren Regierungspartei, Koalitionsabkommen, Konsens in der Koalition sowie Status quo Wahlversprechen die Umsetzung des Mandats signifikant positiv beeinflussen.

Schlüsselwörter

Repräsentative Demokratie, Mandatstheorie, Österreich, Regieren in Koalitionen, Wahlversprechen

The policy-outcome of the cabinet Faymann I. A test of mandate theory

Abstract

Indirect representation of the people lies at the very heart of representative democracy and is captured within the mandate theory. Mandate theory states that parties' pre-election behavior should predict their behavior in office. The present study conducts a test of mandate theory by analyzing pledge fulfilment in Austria during the 2008-13 legislative period. It presents a description of the then governing parties' policy outcomes (SPÖ, ÖVP) in comparison to the opposition parties' performance (FPÖ, BZÖ, Greens) based on 574 different pledges. The multivariate analyses show that factors such as governing status, coalition agreements, intra-coalition consensus, and status quo pledges significantly enhance parties' possibilities to fulfil their mandate.

Keywords

Representative democracy, mandate theory, Austria, coalition governance, pledges

Forschung im Rahmen der Österreichischen Nationalen Wahlstudie (AUTNES), finanziert durch den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) (S10903-G11).

Danksagung

Die Autorin bedankt sich bei Laurenz Ennsner-Jedenastik, Andreas Frössel, Matthias Kaltenecker und Daniel Strobl für die Unterstützung bei der Datenerhebung. Eine frühere Version dieses Beitrags wurde beim Tag der Politikwissenschaft 2014 im November 2014 an Universität Wien präsentiert. Die Autorin bedankt sich bei den TeilnehmerInnen sowie bei zwei anonymen GutachterInnen für ihre hilfreichen Hinweise und Kommentare.

The author has declared that no competing interests exist.

Einleitung

Wahlen spielen eine zentrale Rolle in repräsentativen Demokratien. Sie geben den WählerInnen die Möglichkeit, in regelmäßigen Abständen ihre politische Vertretung für die kommende Legislaturperiode zu bestimmen. Die Wahlentscheidung kann dabei von unterschiedlichen Überlegungen geleitet werden: WählerInnen können ihre Stimme sowohl zur Beurteilung der vergangenen Politik als auch zur Bestimmung der zukünftigen Politik einsetzen (Manin et al. 1999). Die Mandatstheorie geht von einer vorwärts gerichteten Wahlentscheidung der WählerInnen aus. Sie besagt, dass Parteien aufgrund ihres im Wahlkampf vertretenen politischen Angebots gewählt werden und dadurch ein Mandat erhalten haben, das sie in der kommenden Legislaturperiode in Politikinhalt umsetzen (APSA 1950; McDonald/Budge 2008; Ranney 1954; Roberts 2010).

Studien, die die Anwendbarkeit dieser normativen Annahmen der Mandatstheorie untersuchen, sind aus einer demokratietheoretischen Perspektive relevant, da sie einen wesentlichen Aspekt der Übersetzung des Wählerwillens in Politikinhalt beleuchten und die Mechanismen politischer Repräsentation in existierenden Demokratien beschreiben.

Für einen solchen empirischen Test braucht es zunächst eine Vorstellung darüber, wie das Mandat der Parteien aussieht. In der Literatur stehen sich vor allem zwei unterschiedliche Forschungsansätze gegenüber: In einem auf Salienzen basierten Analysedesign definieren WissenschaftlerInnen den Wählerauftrag in Form von inhaltlichen Schwerpunkten in Wahlprogrammen späterer Regierungsparteien und vergleichen diese mit der finanziellen Schwerpunktsetzung einer Regierung (Budge/Hofferbert 1990; Hofferbert/Budge 1992; Hofferbert/Klingemann 1990; Hofferbert et al. 1992; Klingemann et al. 1994). Obwohl ihre Studien eine Verbindung zwischen politischem Programm und Policy-Bilanz aufzeigen konnten, blieb ihr Design nicht unumstritten (King/Laver 1993; Sakamoto 2001).

Gerade in jüngerer Vergangenheit entstanden immer mehr Arbeiten, die den Wählerauftrag als Summe aller Wahlversprechen, die eine Partei während des Wahlkampfes in ihrem Wahlprogramm niedergeschrieben hat, definieren (siehe u.a. Artés 2013; Naurin 2011, 2013; Royed 1996; Schermann/Ennser-Jedenastik 2014; Thomson 2001). Die Ausübung des Mandats wird anhand der Umsetzung dieser einzelnen Vorhaben gemessen. Das Forschungsdesign erlaubt es nicht nur die Performanz von Parteien insgesamt zu bewerten, sondern ermöglicht es auch nachzuvollziehen, welche konkreten Inhalte des Mandats umgesetzt wurden.

Das vorliegende Papier folgt deshalb diesem zweiten Analysedesign und liefert einen Test der Mandatstheorie anhand der Umsetzung von Wahlversprechen in Österreich unter der Regierung Faymann I (2008-13). Nach der

vorgezogenen Nationalratswahl 2008 erneuerte die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) ihre Regierungszusammenarbeit mit der Österreichischen Volkspartei (ÖVP). Der Großen Koalition, die sich auf eine Mandatsmehrheit stützen konnte, stand im Nationalrat eine Opposition aus Freiheitlicher Partei Österreichs (FPÖ), Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) und Grünen gegenüber.

Ich teste die Umsetzung von mehr als 550 Wahlversprechen aller späteren Parlamentsparteien aus dem Wahlkampf 2008. Die Daten basieren auf einer quantitativen Inhaltsanalyse der Wahlprogramme zur Identifikation der Wahlversprechen sowie einer qualitativen Überprüfung ihrer Umsetzung. Unter einem Wahlversprechen wird in Anlehnung an die Literatur (Royed 1996, 79; Thomson 2001, 180; Thomson et al. 2014, 13) eine objektiv überprüfbare Forderung einer Partei verstanden.

Die Analyse der Policy-Bilanzen beantwortet die Fragen, *ob* es den Regierungsparteien gelungen ist den Prozess der Politikgestaltung zu dominieren und *wann* sie es geschafft haben, ihre Wahlversprechen innerhalb der Koalition durchzusetzen.

Hypothesen

Der empirische Test der Mandatstheorie beginnt mit einem Vergleich der politischen Bilanzen von Regierungs- und Oppositionsparteien. Aus den Annahmen der Mandatstheorie folgt, dass Regierungsparteien nach der Umsetzung ihres Mandats streben und, dass sich die tatsächliche politische Bilanz einer Legislaturperiode von jener unterscheidet, die bei einer alternativen Regierungszusammensetzung entstanden wäre (Royed 1996, 54). Das bedeutet, dass Parteien, die nach der Wahl eine Regierung bilden, mehr Wahlversprechen umsetzen, als Parteien, die in Folge einer Wahl auf der Oppositionsbank Platz nehmen.

Neben diesen demokratietheoretischen Überlegungen begünstigen zudem die materiellen, personellen und politischen Ressourcen, die mit einer Regierungsbeteiligung verbunden sind, die Fähigkeit von Regierungsparteien die während des Wahlkampfes angekündigten Pläne in die Tat umzusetzen: die vorhandenen Budgetmittel können gemäß den eigenen Vorstellungen eingesetzt werden, in den Ministerien steht die notwendige fachliche Expertise für die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen bereit und die Regierung wird seitens der Legislative gestützt.

Die erste Hypothese lautet daher:

H1. Wahlversprechen werden eher umgesetzt, wenn sie von einer künftigen Regierungspartei abgegeben wurden.

Innerhalb einer Koalition besitzt jene Partei, die die/den RegierungschefIn des Kabinetts stellt, eine privilegierte Position. Erstens stellt in der Regel die mandatsstärkste Partei und nicht ein Juniorpartner einer Koalition das Regierungsoberhaupt. Zweitens kommt dieser die Aufgabe der Regierungsbildung zu. Als Formateur-Partei hat sie den Vorteil, dass sie ihre/n Koalitionspartner wählen kann (Austen-Smith/Banks 1988; Baron 1991; Diermeier/Feddersen 1998).

Hypothese 2 geht deshalb davon aus:

H2. Wahlversprechen werden eher umgesetzt, wenn sie von jener Partei abgegeben wurden, die die/den RegierungschefIn stellt.

Im Rahmen von Koalitionsverhandlungen einigen sich Parteien auf eine Aufteilung der Ministerämter sowie auf eine gemeinsame Agenda für die kommende Legislaturperiode. Da die Arbeitsweise in Kabinetten nach den Prinzipien der Arbeitsteilung und Spezialisierung erfolgt, ist die Kontrolle eines Portfolios mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen über den jeweiligen Politikbereich verbunden. Die MinisterInnen besitzen die alleinige Entscheidungsgewalt über nicht-kabinettspflichtige Materien und können sowohl die Agendasetzung im Kabinett als auch die Inhalte der vorgelegten Gesetzesentwürfe, die von ihrem Ministerium eingebracht werden, bestimmen (Laver/Shepsle 1996, 32). In ihrem Portfolio Allocation Ansatz formulieren Laver und Shepsle (1994, 298) daher die Annahme, dass MinisterInnen als „dictators within their respective jurisdictions“ verstanden werden können. Es muss daher angenommen werden, dass es Regierungsparteien leichter gelingt jene Versprechen einzuhalten, für deren Umsetzung sie das notwendige Ministerium ausverhandelt haben. Das heißt, eine Regierungspartei, die beispielsweise zwar die Landwirtschaftsministerin nicht aber den Gesundheitsminister eines Kabinetts stellt, wird eher ihr Wahlversprechen über ein neues Forstgesetz, als ihre Pläne über einen strengeren Nichtraucherschutz verwirklichen können.

Die Verteilung der Ministerien ist demnach auch mit einem gewissen Kontrollverlust verbunden (Andeweg 1993, 1997, 2000). Zur Abschwächung der Gefahr dieses Steuerungsdefizits (*agency loss*), können Parteien Kontrollmechanismen verankern. Ein insbesondere für westeuropäische Demokratien typischer Kontrollmechanismus ist ein schriftliches, öffentlich zugängliches Koalitionsabkommen (Müller/Strøm 2000, 2008; Strøm/Müller 1999), in dem die Parteien den Fahrplan für die gemeinsame Amtszeit festlegen. Das Koalitionsabkommen beinhaltet das inhaltliche Verhandlungsergebnis der Parteien und damit all jene Vorschläge, auf die sich die beteiligten Akteure bereits im Vorfeld ihrer Amtszeit geeinigt haben. Ist ein Policy-Vorhaben bereits

auf die gemeinsame Agenda gesetzt worden, so sollte angenommen werden können, dass es Parteien leichter gelingt dieses auch umzusetzen.

Die Hypothesen 3 und 4 beschreiben die postulierten Auswirkungen der Koalitionsverhandlungen auf die Umsetzung des Wählerauftrags durch Regierungsparteien.

H3. Wahlversprechen werden eher umgesetzt, wenn die Partei das für die Umsetzung relevante Ministerium kontrolliert.

H4. Wahlversprechen werden eher umgesetzt, wenn sie bereits im Koalitionsabkommen niedergeschrieben wurden.

Politikgestaltung beginnt nicht auf dem sprichwörtlich leeren Blatt Papier. Das „dead weight of past policy“ (Warwick 2001, 1217) gibt die Ausgangslage vor, mit der zukünftige Regierungsparteien arbeiten müssen. Für jede spätere Reform des Policy-Status quo braucht es die Zustimmung der Veto-Spieler in einem System. Unter einem Veto-Spieler sollen all jene Akteure verstanden werden, die eine Reform durch ihr Einschreiten blockieren können (Tsebelis 1995, 2002). In Koalitionen, die über eine parlamentarische Mehrheit verfügen, befinden sich in der Regel alle Regierungsparteien in der Position eines Veto-Spielers. Parteien, die ihren WählerInnen Reformen versprochen haben und im Anschluss an eine Wahl in eine Koalitionsregierung eintreten, müssen daher zunächst ihre/n Koalitionspartner von ihrem Vorhaben überzeugen. Die Umsetzung einer Forderung kann daher immer an der Blockade des/r anderen scheitern. Das bedeutet aber auch, dass Regierungsparteien, die für die Beibehaltung des Status quo eingetreten sind, ebenfalls jede Veränderung durch ihr Veto verhindern können und daher über die notwendige politische Macht verfügen, die es ihnen erlaubt ihr Wahlversprechen zu erfüllen.

Diese Annahme findet sich in Hypothese 5 wieder.

H5. Wahlversprechen werden eher umgesetzt, wenn sie die Beibehaltung des Policy-Status quo versprechen.

Kaum ein Ergebnis findet in der Literatur derart ungeteilte Unterstützung wie die Vorhersagekraft des aktuellen Policy-Zustands (Costello/Thomson 2008, 250; Kostadinova 2013, 12; Mansergh/Thomson 2007, 319; Royed 1996, 61-62; Schermann/Ennsner-Jedenastik 2014, 577; Thomson et al. 2010, 18; 2012, 22; 2014, 24). Die einheitliche Schlussfolgerung lautet, dass es Parteien leichter gelingt Status quo Wahlversprechen einzuhalten als andere Wahlversprechen. Oder anders ausgedrückt: „the bigger the change the more can go wrong“ (Naurin 2011, 50).

Da eine Partei in einer Koalitionsregierung für die Verwirklichung ihrer Vorhaben immer auf die Unterstützung des/r Koalitionspartner/s angewiesen ist, bedeutet Regieren in Koalitionen immer ein Regieren auf Basis von Verhandlungen. Besteht daher bereits während des Wahlkampfes Einigkeit über ein bestimmtes Vorhaben, so sollte es Regierungsparteien leichter fallen, dieses während ihrer Amtszeit auch zu verwirklichen.

Besteht hingegen kein solcher Konsens über eine bestimmte Initiative, dann muss eine Regierungspartei versuchen, ihre/n Koalitionspartner im Rahmen von Verhandlungen zu überzeugen. Die Verhandlungsposition einer Partei kann dabei dadurch gestärkt werden, dass eine parlamentarische Mehrheit außerhalb der Koalition für diesen Vorschlag besteht, die den Druck eine gemeinsame Lösung zu finden, steigen lässt. Warwick (2001, 1228) konnte in seiner Analyse parlamentarischer Demokratien zeigen, dass die Policy-Position von Regierungen maßgeblich von der mittleren Policy-Position aller Parlamentsparteien beeinflusst wird und in der Literatur zur Umsetzung von Wahlversprechen in Koalitionsregierungen besitzen jene Wahlversprechen erhöhte Chancen umgesetzt zu werden, die zusätzlich von der Opposition gestützt werden (Costello/Thomson 2008, 254; Kostadinova 2013, 11).

Diese Überlegungen sind in den Hypothesen 6 und 7 wiedergegeben.

H6. Wahlversprechen werden eher umgesetzt, wenn zwischen Regierungsparteien Konsens besteht.

H7. Wahlversprechen werden eher umgesetzt, wenn sie durch eine parlamentarische Mehrheit außerhalb der Koalition gestützt werden.

Parteien vertreten im Vorfeld einer Wahl eine Vielzahl an unterschiedlichen Policy-Vorhaben. Nicht alle diese Einzelschlüsse sind jedoch gleich bedeutsam für die Wahlkampfkommunikation einer Partei. Während einige Wahlversprechen wiederholt abgegeben werden, werden andere nur am Rande erwähnt. Betonen Parteien ihre Wahlkampforderungen unterschiedlich, dann kann angenommen werden, dass auch die elektoralen Kosten, die mit der Nicht-Umsetzung eines Versprechens einhergehen, unterschiedlich sind. WählerInnen mögen es ihrer Partei nachsehen, wenn es diese nicht schafft ihren/ihre Koalitionspartner von all ihren Wahlversprechen zu überzeugen. Bleiben jedoch die wesentlichen Wahlkampforderungen unberücksichtigt, dann könnte dies den Eindruck erwecken, die Partei habe zugunsten der eigenen Regierungsbeteiligung auf die Durchsetzung versprochener Politikinhalt verzichtet. Unter der Annahme, dass WählerInnen ihre Stimme nicht ausschließlich dafür einsetzen um künftige Poli-

tikgestaltung zu beeinflussen, sondern auch um bisherige Leistung zu beurteilen (Manin et al. 1999), können Stimmenverluste bei der kommenden Wahl als wahrscheinlich angenommen werden.

Vor diesem Hintergrund scheint es plausibel, dass Parteien, die wiedergewählt werden möchten, versuchen die in ihrer Kampagne besonders betonten Wahlversprechen zu verwirklichen.

Hypothese 8 lautet daher:

H8. Wahlversprechen werden eher umgesetzt, je prominenter sie sind.

Datenerhebung

Die Studie basiert auf einer quantitativen Inhaltsanalyse der Wahlprogramme aller Parteien, die nach der Nationalratswahl 2008 in den Nationalrat eingezogen sind und darin während der gesamten 24. Gesetzgebungsperiode vertreten waren. Es sind dies die Regierungsparteien des Kabinetts Faymann I SPÖ und ÖVP sowie die Oppositionsparteien FPÖ, BZÖ und Grüne.

Wahlprogramme sind ein gängiges Instrument im politischen Wettbewerb um Wählerstimmen und stellen eine öffentlich verfügbare, akkordierte Position einer Partei zu einer Vielzahl an Politikthemen dar. Die mediale Verbreitung ihrer Inhalte verleiht ihnen zusätzliches politisches Gewicht (Dolezal et al. 2012; Jenny 2006, 884; Robertson 1976, 72; Rose 1980, 56). Wahlprogramme sind daher der beste Indikator für das Policy-Angebot einer Partei im Wahlkampf und bilden nicht umsonst die in der Literatur zur Umsetzung von Wahlversprechen typische Datengrundlage (Costello/Thomson 2008; Mansergh/Thomson 2007; Naurin 2011; Royed 1996; Thomson 2001; Thomson et al. 2010; 2012; 2014).

Die Datenerhebung erfolgte im Rahmen der Österreichischen Nationalen Wahlstudie (AUTNES). Das Projekt analysiert das Zusammenspiel von Parteien (Supply Side), Medien (Media Side) und Wählerschaft (Demand Side) zu Zeiten des Wahlkampfes. Das Team der Supply Side untersucht unter anderem das politische Angebot der Parteien in Wahlprogrammen mittels einer quantitativen Inhaltsanalyse in zwei Schritten. Im ersten Schritt der Datenerhebung wird die Analyseeinheit generiert. Dafür werden die oftmals komplexen Sätze eines Wahlprogramms nach dem Phasenstrukturmodell von Noam Chomsky (1957) in kleinteilige Aussagen zerlegt. Der Unitizing-Prozess folgt daher ausschließlich grammatikalischen Regeln (für eine detaillierte Diskussion des Unitizing-Prozesses siehe Dolezal et al. im Erscheinen). Im Schnitt wurden aus jedem Satz 2,4 Aussagen gebildet (Dolezal et al. 2014, 9). Im zweiten Schritt wird eine Vielzahl an Informationen zu diesen Aussagen erhoben. Unter anderem wird für jede Aussa-

ge bestimmt, ob diese ein Wahlversprechen beinhaltet. In Anlehnung an die Literatur (Royed 1996, 79; Thomson 2001, 180; Thomson et al. 2014, 13) versteht die vorliegende Studie unter einem Wahlversprechen eine Forderung einer Partei, sei es eine Maßnahme oder ein Ziel, dessen Umsetzung während der Legislaturperiode anhand eines von Parteien festgelegten Kriteriums objektiv überprüft werden kann. Eine Maßnahme ist eine angekündigte Handlung einer Partei, die meist durch die Verabschiedung eines Gesetzes erfüllt werden kann. Ein Ziel ist hingegen ein von Parteien angestrebtes Ergebnis, das erreicht werden soll. Beinhaltet die Aussage zwar ein Wahlversprechen, ist dieses aber nicht objektiv überprüfbar, dann handelt es sich um ein subjektives Wahlversprechen. Ein subjektives Wahlversprechen wäre beispielsweise das Versprechen, die Pensionen in Österreich *fairer* gestalten zu wollen. Es ist nicht möglich die Umsetzung dieser Forderung objektiv zu überprüfen.

Die Autorin wurde bei der Codierung, sowie der anschließenden Überprüfung der Wahlversprechen, von vier Kollegen unterstützt. Um die Reliabilität der Messung kontrollieren zu können, wurde jedes Wahlprogramm von zwei Personen eigenständig codiert. Die Zuverlässigkeit der Codierung wurde anschließend anhand der beiden Maßzahlen Krippendorffs Alpha (α) sowie prozentuale Übereinstimmung in der Identifikation objektiver Wahlversprechen (%) berechnet. Die Daten erfüllen den häufig in den Sozialwissenschaften angenommenen Richtwert für eine sehr gute Übereinstimmung von Krippendorffs $\alpha \geq 0,8$ (siehe Tabelle 1). Die prozentuale Übereinstimmung schwankt zwischen 90 und 96 Prozent und ist mit den Werten aus der Literatur zur Umsetzung von Wahlversprechen gut vergleichbar (Costello/Thomson 2008, 255; Royed 1996, 79; Thomson 2001, 194).

Die Ergebnisse der Reliabilitätstests lassen den Schluss zu, dass die Daten den Anforderungen der folgenden Analysen gerecht werden.

Auf Basis der quantitativen Inhaltsanalyse der Wahlprogramme wurde anschließend eine Liste mit allen unterschiedlichen, objektiven Wahlversprechen eines Wahlkampfes erstellt. Dafür wurden identische Forderungen, die die Parteien mehrmals abgegeben haben, in ein Wahlversprechen zusammengefasst. Beispielsweise versprach die SPÖ in ihrem Wahlprogramm insgesamt dreimal die Jugendarbeitslosigkeit senken zu wollen. Im Datensatz ist dieses Versprechen nur einmal gelistet. Versprechen Parteien zwar ähnliche, nicht aber identische Vorhaben, dann werden diese nicht zusammengefasst. Für das jeweils schwächer formulierte Wahlversprechen wird jedoch Konsens zwischen den Parteien angenommen. Hierzu ein Beispiel: Die ÖVP versprach in ihrem Wahlprogramm ein kostenloses letztes Kindergartenjahr. Die Grünen wollten den gebührenfreien Kindergarten für alle Altersstufen verwirklicht sehen. Diese beiden Wahlversprechen wurden nicht zusammengefasst, jedoch wurde angenommen, dass die Grünen auch das letzte kostenlose Kindergartenjahr befürworteten. Diese Vorgehensweise entspricht der Logik, dass die Verwirklichung des schwächeren Wahlversprechens den Policy-Status quo näher an das eigene, stärker formulierte Wahlversprechen heranbringt und daher von der Partei bevorzugt werden sollte.

Im letzten Schritt der Datenerhebung wurde schließlich die Umsetzung aller objektiven, unterschiedlichen Wahlversprechen überprüft. Dabei wurde zwischen Wahlversprechen, die vollständig, teilweise und nicht umgesetzt wurden, unterschieden. Ein Wahlversprechen wurde vollständig umgesetzt, wenn die versprochene Maßnahme gesetzt oder das angestrebte Ziel im angekündigten Ausmaß erreicht worden ist. Die ÖVP versprach beispielsweise die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten während des Wahlkampfes. In der darauffolgenden Legislaturperiode wurde diese Maßnahme durch das Steuerreformgesetz 2009 verwirklicht (Tabelle 2). Die SPÖ kündigte an, dass sie die

Tabelle 1: Intercoder-Reliabilität

Partei	Krippendorffs α (ordinal)	Übereinstimmung in %
SPÖ	0,84	95,5
ÖVP	0,80	91,5
FPÖ	0,81	90,2
BZÖ	0,80	91,1
Grüne	0,80	89,6

Anmerkungen: Die Codierung erfolgt auf der Ebene der Aussagen (siehe Erklärung im Text sowie Dolezal et al. im Erscheinen). Neben der Unterscheidung zwischen keinem, einem objektiven und einem subjektiven Wahlversprechen wurde bei der Codierung zusätzlich noch zwischen bereits umgesetzten objektiven und subjektiven Wahlversprechen unterschieden.

Einkommensschere zwischen Männern und Frauen senken wird. Für die Überprüfung dieses Ziels wurde die Einkommensdifferenz ganzjährig Vollzeitbeschäftigter vor und während der Legislaturperiode verglichen. Da die Einkommensdifferenz von 20,9 Prozent im Jahr 2008 auf durchschnittlich 18,8 Prozent gesunken ist, konnte die SPÖ ihr Wahlversprechen erfüllen.

Ein Wahlversprechen ist nur teilweise umgesetzt, wenn eine Partei die Maßnahme oder das Ziel nicht

in dem angekündigten Ausmaß verwirklichen konnte. Der Papa-Monat der SPÖ konnte beispielsweise nur für öffentlich Bedienstete ermöglicht werden und die Forschungsquote konnte zwar angehoben werden, aber eben nicht, wie von der Volkspartei versprochen, auf drei Prozent.

Ein Wahlversprechen ist nicht erfüllt, wenn keine entsprechende Änderung der Gesetzeslage stattgefunden hat oder wenn sich die relevante Kennzahl nicht in

Tabelle 2: Wahlversprechen aus dem Wahlkampf 2008 und ihre Umsetzung

Partei	Wahlversprechen	Beurteilung der Umsetzung
vollständig umgesetzte Wahlversprechen		
SPÖ	Senkung der Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen	Einkommensdifferenz ganzjährig Vollzeitbeschäftigter gesunken (Statistik Austria)
ÖVP	Steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten	Steuerreformgesetz 2009
FPÖ	Beibehaltung Kontrolle der Wasserversorgung durch öffentliche Hand	Wasserversorgung erfolgt kontrolliert durch öffentliche Hand
BZÖ	Einführung einer Sexualstraftäterdatei	Änderung des Strafregistergesetzes im Rahmen des 2. Gewaltschutzgesetzes
Grüne	Einführung einer Begrenzung der Wahlwerbungskosten	Beschränkung der Wahlwerbungskosten durch § 4 Parteiengesetz 2012
teilweise umgesetzte Wahlversprechen		
SPÖ	Papa-Monat für alle Berufstätigen	Änderung des Beamten-Dienstrechtsgesetzes im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011
ÖVP	Steigerung Forschungsquote auf 3% des BIP	Bruttoinlandsausgaben für Forschung und Entwicklung in Prozent des BIP gestiegen, aber nicht auf 3% (Statistik Austria)
FPÖ	keine Gleichstellung gleichgeschlechtliche Partnerschaften mit der Ehe	teilweise Gleichstellung durch das Eingetragene Partnerschaft-Gesetz
BZÖ	Steuerfreiheit von bis zu 20 Überstunden pro Monat	Änderung des § 68 Einkommensteuergesetz 1988; jedoch auf 10 Überstunden im Monat
Grüne	Adoptionsrecht für gleichgeschlechtliche Paare	Möglichkeit der Stiefkindadoption durch das Adoptionsrechts-Änderungsgesetz 2013; kein Beschluss der Fremdkindadoption
nicht umgesetzte Wahlversprechen		
SPÖ	14-Tage Rücktrittsrecht bei Haustürgeschäften	keine Änderung des § 3 Konsumentenschutzgesetz
ÖVP	Einführung der Möglichkeit des Familiensplittings	keine Änderung des Einkommensteuergesetzes
FPÖ	Anpassung der Pensionen nach dem Pensionspreisindex	keine einheitliche Anpassung der Pensionen nach dem Pensionspreisindex
BZÖ	Abschaffung des Bundesrates	keine Abschaffung des Bundesrates
Grüne	Senkung der Normalarbeitszeit	keine Änderung des § 3 Arbeitszeitgesetz

die angekündigte Richtung entwickelt hat. Tabelle 2 listet unter anderem die folgenden Beispiele nicht umgesetzter Policy-Vorhaben aus dem Wahlkampf 2008 auf: Pensionen werden nicht, wie von der FPÖ versprochen, nach dem Pensionistenpreisindex angepasst, der Bundesrat ist, obwohl das BZÖ seine Abschaffung angekündigt hatte, weiterhin ein Teil des österreichischen Institutionengefüges und die Normalarbeitszeit wurde nicht, wie von den Grünen in Aussicht gestellt, herabgesenkt.

Zur Beantwortung der oben aufgestellten Hypothesen werden zudem die folgenden unabhängigen Dummy-Variablen eingesetzt: Die Variable Regierungspartei unterscheidet zwischen Wahlversprechen, die ausschließlich von Oppositionsparteien abgegeben wurden und Wahlversprechen, die von den Regierungsparteien abgegeben wurden. Innerhalb der Gruppe der Wahlversprechen der Regierungsparteien differenziert eine weitere dichotome Variable zwischen ÖVP- und SPÖ-Forderungen (Kanzlerpartei). Die Variable relevantes Ministerium gibt Auskunft darüber, ob eine Regierungspartei das für die Umsetzung zuständige Ministerium erhalten hat und die Variable Koalitionsabkommen kennzeichnet jene Wahlversprechen, die die beiden Regierungsparteien in ihre gemeinsame Agenda aufgenommen haben. Schließlich unterscheidet die Variable Status quo zwischen Wahlversprechen über die Beibehaltung des aktuellen Policy-Zustands und jenen über eine Reform. Die Variablen Konsens und parlamentarische Mehrheit geben Auskunft über die Beziehung zwischen den Wahlversprechen. Erstere kennzeichnet Vorhaben, die sowohl von SPÖ als auch von ÖVP abgegeben wurden. Letztere zeigt jene Forderungen der Regierungsparteien, die von einer parlamentarischen Mehrheit außerhalb der Regierung unterstützt werden.

Die Bedeutung, die ein Wahlversprechen besitzt, wird anhand der Häufigkeit, mit der eine Forderung in den Programmen der Parteien genannt wird, gemessen. Diese Operationalisierung erlaubt es, die Wichtigkeit jedes einzelnen Policy-Vorhabens unabhängig voneinander zu bestimmen. Aufgrund der großen Anzahl an

Wahlversprechen, die nur ein- oder zweimal genannt werden, weist die Variable eine extrem rechtsschiefe Verteilung auf. Im Modell wurde der Effekt der Bedeutung einer Forderung deshalb mithilfe dreier Dummy-Variablen (1- bis 2-mal; 3- bis 4-mal sowie >4-mal) modelliert. Wahlversprechen, die nur ein- oder zweimal genannt werden, bilden die Referenzkategorie.

Die Policy-Bilanz des Kabinetts Faymann I

SPÖ und ÖVP konnten ihre Position als Regierungsparteien ausnützen und einen deutlich höheren Anteil ihrer Programme in staatliche Politik überführen als die Parteien in Opposition. Der Anteil vollständig umgesetzter roter und schwarzer Wahlversprechen liegt bei rund 50 Prozent, während FPÖ, BZÖ und Grüne nur rund ein Viertel ihrer Forderungen verwirklicht sahen (Tabelle 3). Damit ist es letzteren zwar in einem weitaus geringeren Maß gelungen eigene Vorhaben einzubringen, der Anteil erfüllter Wahlversprechen liegt jedoch nicht im niedrigen einstelligen Bereich. Dies mag überraschen, da die beiden Regierungsparteien bereits im Rahmen des Koalitionsabkommens (2008, 5) festgelegt haben, dass sie über „Vorschläge [der Opposition, Anm.] sachlich und konstruktiv beraten“ wollen, eine Beschlussfassung jedoch nur erfolgt „sofern sich beide Regierungsparteien darauf verständigen“.

Tatsächlich konnte die blau-orange-grüne Opposition vor allem jene Forderungen umsetzen, die entweder die Beibehaltung des Status quo beinhaltet hatten, oder die im Konsens mit einer der Forderungen von SPÖ und ÖVP gestanden hatten.

Insbesondere die Freiheitlichen gaben in ihrem Programm nicht nur darüber Auskunft, welche Reformmaßnahmen sie anstreben, sondern auch von welchem unveränderlichen Status quo sie dabei ausgehen. Die Partei bekannte sich unter anderem zum Asylrecht, zur Neutralität oder zum Drei-Säulen-Modell der Pensionsfinanzierung. Aber auch beim BZÖ und den Grünen

Tabelle 3: Umsetzung von Wahlversprechen in Prozent, 2008-13

	SPÖ (N=149)	ÖVP (N=70)	FPÖ (N=137)	BZÖ (N=133)	Grüne (N=195)
vollständig umgesetzt	48,3	52,9	27,0	27,1	23,6
teilweise umgesetzt	7,4	7,1	10,2	5,3	16,9
nicht umgesetzt	44,3	40,0	62,8	67,7	59,5
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anmerkung: Die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP sind fett gedruckt. Abweichung von 100 Prozent durch Rundung der Zahlen möglich.

spielt der Status quo eine (wenn auch geringere) Rolle: Die aktuelle Finanzierung des Bundesheeres (BZÖ) soll ebenso beibehalten werden wie die Steuerbegünstigung des 13. und 14. Monatsgehalts (Grüne). Mit einer einzigen Ausnahme, nämlich der freiheitlichen Forderung nach der Beibehaltung des Gymnasiums, wurde keine dieser Forderungen von SPÖ oder ÖVP während des Wahlkampfes 2008 in Frage gestellt. Die Einhaltung dieser Wahlversprechen konnte somit auch von der Oppositionsbank aus erreicht werden.

Außerdem ist es FPÖ, BZÖ und Grünen oftmals deshalb gelungen, ihre Wahlversprechen zu verwirklichen, weil diese auch Teil der Programme der Regierungsparteien waren. Im Bereich der Sicherheitspolitik etwa bestand bereits während des Wahlkampfes Konsens zwischen der Volkspartei, den Freiheitlichen und dem Bündnis Zukunft Österreich über die Notwendigkeit einiger Maßnahmen: Alle drei Parteien hatten die Forderung nach höheren Strafen für Sexualdelikte in ihren Programmen, der mit der Verabschiedung des Strafrechtsänderungsgesetzes in der folgenden Legislaturperiode Rechnung getragen wurde. ÖVP und BZÖ traten zudem für eine Sexualstraftäterdatei und ein Tätigkeitsverbot für die Arbeit mit Kindern nach einer Verurteilung aufgrund eines Sexualdelikts ein. Beiden Forderungen wurde mit dem Beschluss des Zweiten Gewaltschutzgesetzes entsprochen. Dass mit den erwähnten Gesetzesänderungen tatsächlich die Wahlversprechen der Opposition erfüllt wurden, lässt sich am Abstimmungsverhalten der Parteien im Nationalrat zeigen. Die blauen und orangen Abgeordneten stimmten auch im Nationalrat für ihre bereits im Wahlkampf vertretenen Positionen.

Mit fast 17 Prozent teilweise verwirklichten Wahlversprechen weisen die Grünen einen vergleichsweise hohen Anteil in dieser Kategorie auf. Das Ergebnis lässt sich ebenfalls mit den Überschneidungen zwischen den Programmen der Regierungsparteien und dem grünen Programm erklären. Letzteres strebte, insbesondere im Bereich wohlfahrtsstaatliche Politik, zwar ähnliche, aber eben häufig umfassendere Reformen für Österreich an. Beispielsweise vertrat die ÖVP die schließlich auch umgesetzte Forderung nach einem kostenlosen letzten Kindergartenjahr. Das Wahlversprechen der Grünen, das einen kostenlosen Kindergarten für alle Altersstufen vorsah, wurde dadurch auch teilweise verwirklicht. Und während die SPÖ den kostenlosen Museumsbesuch für alle Jugendliche bis 19 Jahre umsetzen wollte, sollten – ginge es nach den Grünen – alle BürgerInnen in den kostenlosen Kulturgenuss kommen. Mit der Initiative „Freier Eintritt bis 19“ wurde der kostenlose Besuch der Bundesmuseen sowie der Nationalbibliothek für Jugendliche ermöglicht – und die Grüne-Forderung teilweise erfüllt.

Die bisherige Deskription der Ergebnisse hat gezeigt, wie viele Wahlversprechen die Parteien verwirklichen konnten. Es folgt nun eine eingehendere Analyse über die Erklärungsfaktoren, die die Fähigkeit von Parteien beeinflussen, ihr Programm umzusetzen.

Erklärungsfaktoren für die Umsetzung von Wahlversprechen

Die Analyse umgesetzter Wahlversprechen basiert auf binären logistischen Regressionsmodellen (siehe Tabelle 4). Die abhängige Variable in den Modellen unterscheidet zwischen Wahlversprechen, die zumindest teilweise umgesetzt wurden und Wahlversprechen, die nicht umgesetzt wurden. Die Zusammenfassung der Variablen in nur zwei Kategorien war erforderlich, da die Daten die Voraussetzung ordinaler logistischer Modelle nicht erfüllen. Ordinale logistische Regressionsmodelle setzen die Gültigkeit der parallelen Regressionsannahme voraus. Diese geht davon aus, dass der Effekt einer unabhängigen Variablen auf jede Kategorie der abhängigen Variablen gleich groß ist. Ein entsprechender Test hat jedoch ergeben, dass die parallele Regressionsannahme in den Daten verletzt wird (Brant 1990). Die Kombination der beiden Kategorien teilweise und vollständige Umsetzung entspricht der gängigen Vorgehensweise in der Literatur (Naurin 2011; Royed 1996; Thomson 2001; Thomson et al. 2010; 2012; 2014).

Tabelle 4 betrachtet die Umsetzung von Wahlversprechen in zwei Modellen.¹ Im ersten Modell (Regierungs- & Oppositionsparteien) werden die Wahlversprechen aller Parlamentsparteien betrachtet. Im zweiten Modell (Regierungsparteien) werden nur jene Wahlversprechen analysiert, die von einer der beiden späteren Regierungsparteien, SPÖ oder ÖVP, abgegeben wurden. Die Fallzahl beträgt daher im ersten Modell 574 und im zweiten Modell nur mehr 198 unterschiedliche Wahlversprechen. Die Effektgrößen sind in Odds Ratios (Chancenverhältnissen) angegeben.

Die Maßzahl $Count R^2$ in der letzten Zeile der Tabelle 4 beschreibt den Fit der beiden Modelle durch den Anteil korrekt vorhergesagter Beobachtungen. Modell 1 liefert demnach in 67 Prozent der Fälle eine korrekte Prognose darüber, ob Parteien ihre Forderungen einhalten können oder nicht. In Modell 2 werden 71 Prozent aller Wahlversprechen korrekt den Kategorien (teilweise) umgesetzt und nicht umgesetzt zugeordnet. Zur besseren Einschätzung dieser Werte kann ein Vergleich mit

¹ Aufgrund der sehr starken Korrelation zwischen den Variablen Regierungspartei und Kanzlerpartei ($r=0.81$) beziehungsweise Regierungspartei und relevantes Ministerium ($r=0.72$) wurde davon Abstand genommen, alle Hypothesen in einem gemeinsamen Modell zu testen.

Tabelle 4: Logistische Regressionsmodelle zur Umsetzung von Wahlversprechen

	Modell I Regierungs- & Oppositionsparteien		Modell II Regierungsparteien	
Regierungspartei	2,133***	(3,93)		
Kanzlerpartei			1,339	(0,70)
relevantes Ministerium			0,981	(-0,05)
Koalitionsabkommen			3,701***	(3,92)
Status quo	9,718***	(6,04)	6,591***	(3,44)
Konsens			3,712*	(1,78)
parl. Mehrheit (ohne Konsens)			0,391	(-1,00)
Häufigkeit				
1- bis 2-mal			<i>Referenzkategorie</i>	
3- bis 4-mal	0,954	(-0,18)	1,584	(0,86)
>4-mal	0,999	(-0,00)	0,415	(-1,26)
Konstante	0,421***	(-7,01)	0,365**	(-2,15)
N	574		198	
Count R ²	67,3%		71,2%	

Anmerkung: parl. Mehrheit=parlamentarische Mehrheit. Die gezeigten Werte sind Odds Ratios (z-Statistik in Klammern). Die Berechnung der Häufigkeit basiert in Modell I auf allen Wahlversprechen, in Modell II nur auf den Wahlversprechen der Regierungsparteien. Signifikanz: * p<0,10; ** p<0,05; *** p<0,01.

der Vorhersagekraft einer Klassifikation ohne Kenntnis der unabhängigen Variablen getroffen werden. Dafür werden alle Beobachtungen der Modalkategorie der abhängigen Variablen zugeordnet. Im ersten Fall können bei einer Zuordnung der Beobachtungen zur Modalkategorie insgesamt 59 Prozent korrekt zugeordnet werden (Modalkategorie: nicht umgesetzte Wahlversprechen). Das Modell verbessert die Vorhersage damit um rund 8 Prozentpunkte. Im Modell II lässt sich ebenfalls eine gestiegene Prognosequalität feststellen: Die Vorhersagekraft steigt durch die Hinzunahme der unabhängigen Variablen um rund 16 Prozentpunkte an (Modalkategorie: zumindest teilweise umgesetzte Wahlversprechen; 55%). Daraus lässt sich schließen, dass die Modelle nicht nur statistisch signifikante, sondern auch substantiell relevante Ergebnisse für die Erklärung der Umsetzung von Wahlversprechen liefern.

Die Variable Regierungspartei weist einen signifikant positiven Effekt auf. Die Chancen, dass eine Regierungspartei ihr Wahlversprechen erfüllt, sind um den Faktor 2,1 höher als bei Oppositionsparteien. SPÖ und ÖVP waren mit der politischen Macht ausgestattet, die es ihnen ermöglicht hatte, Gesetzesvorlagen in den Nationalrat einzubringen und im Regelfall ohne Zustim-

mung der Stimmen der Opposition durchzubringen. FPÖ, BZÖ und Grüne hingegen hatten zwar ebenfalls die Möglichkeit eigene Vorlagen einzubringen, deren Umsetzung war aber von der Unterstützung der Regierungsparteien abhängig. Das Ergebnis bestätigt die erste Hypothese.

In Hypothese 2 wurde angenommen, dass es innerhalb einer Koalition jener Partei besser gelingt ihre Wahlversprechen umzusetzen, die die/den RegierungschefIn stellt, da sie sich als (mandatsstärkere) Formateur-Partei den/die Regierungspartner selbst aussuchen kann. Das Ergebnis deutet allerdings daraufhin, dass es der SPÖ nicht gelungen ist, den in der Literatur viel diskutierten first-mover-advantage (Austen-Smith/Banks 1988; Baron 1991; Diermeier/Feddersen 1998) gegenüber der ÖVP auszuspielen. Die Variable Kanzlerpartei weist im Modell II zwar einen Wert größer 1 auf, der Effekt ist jedoch nicht signifikant. Tatsächlich war der Formateur-Bonus der SPÖ nach der Nationalratswahl 2008 gering: Als stimmenstärkste Kraft erhielt die Partei zwar den Auftrag zur Regierungsbildung, eine erneute Koalition mit der ÖVP stellte allerdings die einzig rechnerisch wie politisch mögliche Variante für ein mehrheitsfähiges Zweierbündnis dar. Und auch in der täglichen Regie-

rungsarbeit kommt der Kanzlerpartei keine privilegierte Position gegenüber ihrem Koalitionspartner zu. Die österreichische Verfassung kennt beispielsweise, anders als das deutsche Grundgesetz, keine Weisungsbefugnis der Kanzlerin/des Kanzlers (Müller-Rommel 1994; Müller 2006; für eine kritische Betrachtung der formalen Kompetenzen in der politischen Praxis in Deutschland siehe Saalfeld 2006-365).

Hypothese 2 wird nicht bestätigt.

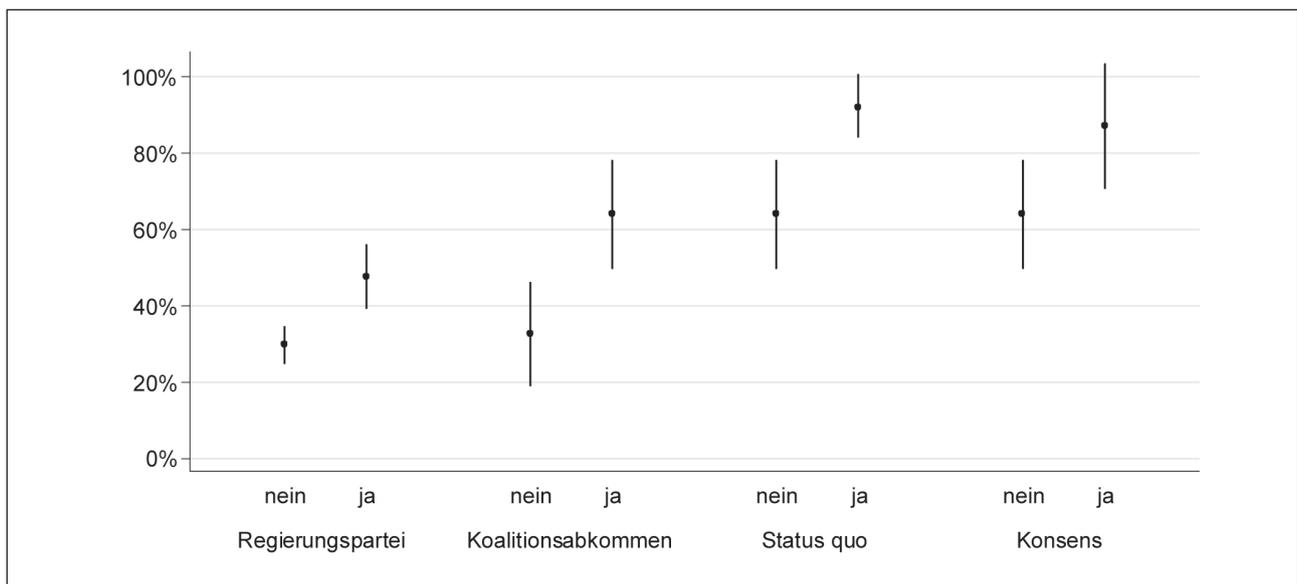
Anders als in Hypothese 3 angenommen, kann für das Kabinett Faymann I kein positiver Effekt der Verteilung der Ministerien auf die Umsetzung von Wahlversprechen festgestellt werden. Den Regierungsparteien ist es nicht gelungen insbesondere jene Forderungen durchzubringen, für deren Umsetzung sie auch das relevante Ministerium erhalten haben. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich SPÖ und ÖVP – nach ihrer vorzeitig beendeten Zusammenarbeit im Kabinett Gusenbauer (2007-08) – auf eine detaillierte Policy-Agenda im Rahmen der Koalitionsverhandlungen geeinigt und diese während der Legislaturperiode auch ausgeführt haben. Die Odds für die Umsetzung von Versprechen, die bereits im Koalitionsabkommen niedergeschrieben wurden, sind 3,7-mal höher als bei den übrigen Wahlversprechen. Hypothese 4 wird durch die vorliegenden Daten gestützt.

In beiden Modellen wird der potentielle Effekt der Eigenschaften einer Forderung auf deren Umsetzung

betrachtet. Sowohl im ersten als auch im zweiten Modell weisen Wahlversprechen, die die Beibehaltung des aktuellen Policy-Zustands versprechen, signifikante Werte auf. Status quo Wahlversprechen haben im Vergleich zu Versprechen über eine Reform um den Faktor 9,7 (beziehungsweise 6,6 im zweiten Modell) erhöhte Odds. Einerseits konnten insbesondere FPÖ, BZÖ und Grüne ihre Wahlversprechen verwirklichen, wenn diese die Beibehaltung eines Status quo versprochen hatten, der von keiner der beiden Regierungsparteien herausgefordert wurde. Andererseits konnten SPÖ und ÖVP aufgrund ihrer Veto-Macht alle Reformvorhaben des Koalitionspartners blockieren und so den von ihnen zugesicherten Ist-Zustand bewahren. Die Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer war beispielsweise nicht gegen den Willen der ÖVP möglich. Hypothese 5 wird durch die Daten gestützt.

In Hypothese 6 wurde die Annahme formuliert, dass es Regierungsparteien immer dann leichter fallen sollte ihre Wahlversprechen umzusetzen, wenn zwischen ihnen bereits während des Wahlkampfes Einigkeit über eine notwendige Maßnahme oder ein erstrebenswertes Ziel bestanden hatte. Das Ergebnis im zweiten Modell bestätigt diesen Zusammenhang. Konsensuale Wahlversprechen besitzen signifikante Odds umgesetzt zu werden (Faktor 3,7). Hypothese 7 kann hingegen nicht bestätigt werden. Wird ein Wahlversprechen einer Regierungspartei durch eine parlamentarische Mehrheit

Abbildung 1: Vorhergesagte Wahrscheinlichkeit für die Umsetzung von Wahlversprechen



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit für die zumindest teilweise Umsetzung von Wahlversprechen in Verbindung mit einem 95%-Konfidenzintervall. Mit Ausnahme der Variablen Regierungspartei basiert die Berechnung auf Modell II. Die jeweils anderen Variablen wurden auf ihrem Modus konstant gehalten.²

² Modalkategorien der Variablen in Modell I: Regierungspartei=0, Status quo=0, Häufigkeit (3- bis 4-mal)=0, Häufigkeit (>4-mal)=0; Modalkategorien in Modell II: Kanzlerpartei=1, relevantes Ministerium=1, Koalitionsabkommen=1, Konsens=0, parlamentarische Mehrheit=0, Status quo=0, Häufigkeit (3- bis 4-mal)=0, Häufigkeit (>4-mal)=0.

außerhalb der Koalition unterstützt, dann entsteht dadurch nicht jener zusätzliche Druck, der notwendig wäre, um eine Forderung leichter durchbringen zu können. Das Ergebnis unterstreicht damit nochmals den dominanten Einfluss von Regierungsparteien gegenüber Parteien in Opposition.

Keine Bestätigung findet die Annahme in Hypothese 8. Die Hypothese postulierte einen positiven Effekt der Bedeutung eines Wahlversprechens auf dessen Umsetzung. Die Bedeutung eines Wahlversprechens entspricht der Anzahl der Nennungen, mit der eine Forderung in den Wahlprogrammen aller Parlamentsparteien (Modell I) beziehungsweise der künftigen Regierungsparteien (Modell II) vorkommt. Die Ergebnisse zeigen, dass weder Wahlversprechen, die drei- oder viermal erwähnt werden, noch Wahlversprechen, die mehr als viermal erwähnt werden, höhere Chancen auf Umsetzung aufweisen als ein- oder zweimal erwähnte Vorhaben.

Die Interpretation logistischer Regressionsmodelle auf Basis von Odds Ratios stellt eine in der Literatur weit verbreitete, aber dennoch wenig intuitive Herangehensweise dar. Viel anschaulicher ist es, die Wahrscheinlichkeit für die Umsetzung von bestimmten Wahlversprechen zu betrachten. Abbildung 1 zeigt daher die vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten für unterschiedlich definierte Wahlversprechen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Oppositionsparteien FPÖ, BZÖ und Grüne ihre Wahlversprechen (teilweise) einhalten können, liegt bei 30 Prozent. Im Vergleich dazu beträgt diese für Forderungen aus dem roten beziehungsweise schwarzen Wahlprogramm 47 Prozent.

All jene Forderungen einer Partei, die im Koalitionsabkommen niedergeschrieben wurden, besitzen eine um 32 Prozentpunkte größere Wahrscheinlichkeit zumindest teilweise umgesetzt zu werden, als jene, die nicht bereits vor Amtsantritt einer Regierung ausverhandelt wurden (von 32% auf 64%).

Die Wahrscheinlichkeit, dass Wahlversprechen, die die Beibehaltung des Policy-Status quo beinhalten, zumindest im Ansatz erfüllt werden, liegt bei 92 Prozent. Im Vergleich dazu werden Forderungen nach einer Reform nur zu 64 Prozent weiterverfolgt. Die Grafik unterstreicht erneut den großen Effekt dieses Erklärungsfaktors.

Die Wahrscheinlichkeit, dass Wahlversprechen (teilweise) umgesetzt werden, die nur von einer Regierungspartei abgegeben wurden, liegt bei 64 Prozent. Findet ein Vorschlag die Unterstützung von SPÖ und ÖVP, das heißt, haben beide späteren Regierungsparteien diesen in ihren Wahlprogrammen gemacht, dann steigt die Wahrscheinlichkeit auf 87 Prozent an.

Zusammenfassung und Diskussion aus vergleichender Perspektive

Die vorliegende Studie untersuchte die Umsetzung von Wahlversprechen der österreichischen Parlamentsparteien zwischen 2008 und 2013. Ihre Analysen bieten einen Einblick in die Verbindung zwischen vorgeschlagenen Programmen und tatsächlicher Bilanz zu Zeiten der Regierung Faymann I und ergänzen die Literatur in diesem Bereich um einen weiteren Fall.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Parteien ihre Vorhaben auch nach einer Wahl weiterverfolgen, deren erfolgreiche Umsetzung allerdings von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird: Die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP haben rund die Hälfte aller ihrer messbaren Wahlversprechen, die sie im Wahlkampf 2008 in ihren Wahlprogrammen abgegeben haben, vollständig erfüllt. Der Anteil verwirklichter Forderungen ist zudem insbesondere dann hoch, wenn zwischen den Regierungsparteien bereits im Wahlkampf oder nach der Verhandlung des Koalitionsabkommens Konsens bestanden hatte. Gleichzeitig konnten die Oppositionsparteien FPÖ, BZÖ und Grüne mit rund einem Viertel vollständig verwirklichter Vorhaben einen weitaus geringeren Anteil ihrer Forderungen einbringen. Die Umsetzung von Wahlversprechen der Oppositionsparteien ist vor allem dadurch erklärbar, dass diese entweder die Beibehaltung des Status quo beinhaltet hatten, der allerdings niemals ernsthaft herausgefordert worden war, oder dass diese Forderungen auch Teil des roten beziehungsweise schwarzen Programms waren.

Die Schlussfolgerung, dass Parteien danach streben ihre Wahlversprechen umzusetzen, besitzt auch in der bisherigen Forschung ihre Gültigkeit (Artés 2013; Costello/Thomson 2008; Mansergh/Thomson 2007; Naurin 2011, 2013; Royed 1996; Schermann/Ennsner-Jedenastik 2014; Thomson 2001). Die jüngsten Anstrengungen der *Comparative Party Pledges Group* (CPPG) haben zudem gezeigt, dass die Fähigkeit von Parteien ihrem Wahlprogramm treu zu bleiben, maßgeblich vom Zugang zu politischer Macht im Allgemeinen und der Regierungsform im Besonderen abhängig ist (Thomson et al. 2010; 2012; 2014). Wie auch im hier untersuchten Fall gelingt es Oppositionsparteien kaum, Regierungsparteien von ihren Policy-Vorhaben zu überzeugen (siehe jedoch Kostadinova 2013, 202-203 für Bulgarien). Regierungsparteien wiederum, die in einer Einparteienregierung regieren, können mehr Wahlversprechen umsetzen als Parteien, die nach der Wahl eine Koalition bilden. Während beispielsweise die untersuchten britischen und spanischen Einparteienregierungen zwischen 72 und 86 Prozent ihrer Wahlversprechen zumindest teilweise verwirklichen konnten, gelang dies den deutschen, niederländischen und bulgarischen Koalitionen – ähnlich wie der

Regierung Faymann I – in nur 50 bis 63 Prozent der Fälle (Thomson et al. 2014, 35).

Die Vertretung von BürgerInnen durch die Umsetzung einstiger Wahlversprechen ist *ein* wesentlicher Aspekt politischer Repräsentation. Empirische Studien in diesem Bereich liefern jedoch keine Einblicke darüber, wie Parteien auf neue Forderungen der BürgerInnen im Laufe einer Legislaturperiode reagieren oder wie Abgeordnete im politischen Alltag auftreten. Künftige Studien könnten das Forschungsdesign zur Analyse von Wahlversprechen erweitern und die Aufnahme neuer Forderungen in die politische Agenda sowie das Verhalten der PolitikerInnen etwa in ihren Debattenbeiträgen oder eingebrachten Anträgen miteinbeziehen (siehe z.B. Louwerse 2011). Gerade Letzteres würde es erlauben, das Verhalten von Regierungs- und Oppositionsparteien unter ähnlichen Voraussetzungen zu beurteilen.

Literatur

- Andeweg, Rudy B. (1993). A model of the cabinet system: The dimensions of cabinet decision-making processes, in: Jean Blondel/Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): *Governing together: The extent and limits of joint decision-making in Western European cabinets*, London, 23-42.
- Andeweg, Rudy B. (1997). Collegiality and collectivity: cabinets, cabinet committees and cabinet ministers, in: Patrick Weller/Herman Bakvis/R. A. W. Rhodes (Hg.): *The hollow crown. Countervailing trends in core executives*, London, 58-83.
- Andeweg, Rudy B. (2000). Ministers as double agents? The delegation process between cabinets and ministers, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 37(3), 377-395.
- Artés, Joaquín (2013). Do Spanish politicians keep their promises?, in: *Party Politics*, Vol. 19(1), 143-158. doi: 10.1177/1354068811407581
- Austen-Smith, David/Jeffrey Banks (1988). Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes, in: *American Political Science Review*, Vol. 82(2), 405-422.
- Baron, David P. (1991). A spatial bargaining theory of government formation in parliamentary systems, in: *American Political Science Review*, Vol. 85(1), 137-164.
- Brant, Rollin (1990). Assessing Proportionality in the Proportional Odds Model for Ordinal Logistic Regression, in: *Biometrics*, Vol. 46(4), 1171-1178.
- Budge, Ian/Richard I. Hofferbert (1990). Mandates and policy outputs: U.S. party platforms and federal expenditures, in: *The American Political Science Review*, Vol. 84(1), 111-131.
- Chomsky, Noam (1957). *Syntactic Structures*, The Hague.
- Committee on Political Parties American Political Science Association* (1950). *Toward a More Responsible Two-Party System*, New York and Toronto.
- Costello, Rory/Robert Thomson (2008). Election Pledges and their Enactment in Coalition Governments: A Comparative Analysis of Ireland, in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Vol. 18(3), 239-256.
- Diermeier, Daniel/Timothy J. Feddersen (1998). Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure, in: *The American Political Science Review*, Vol. 92(3), 611-621.
- Dolezal, Martin/Laurenz Ennser-Jedenastik/Wolfgang C. Müller/Anna Katharina Winkler (im Erscheinen). Analyzing Manifestos in their Electoral Context: A New Approach Applied to Austria, 2002-2008, in: *Political Science Research and Methods*.
- Dolezal, Martin/Laurenz Ennser-Jedenastik/Wolfgang C. Müller/Anna Katharina Winkler (2012). The Life Cycle of Party Manifestos: The Austrian Case, in: *West European Politics*, Vol. 35(4), 869-895.
- Dolezal, Martin/Laurenz Ennser-Jedenastik/Wolfgang C. Müller/Anna Katharina Winkler (2014). How Parties Compete For Votes: A Test of Saliency Theory, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 53(1), 57-76.
- Hofferbert, Richard I./Ian Budge (1992). The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1948-85, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 22(2), 151-182.
- Hofferbert, Richard I./Hans-Dieter Klingemann (1990). The policy impact of party programmes and government declarations in the Federal Republic of Germany, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 18(3), 277-304.
- Hofferbert, Richard I./Hans-Dieter Klingemann/Andrea Volkens (1992). Wahlprogramme, Regierungserklärungen und Politisches Handeln – Zur ‚Programmatik politischer Parteien‘, in: Hans-Jürgen Andreß/Johannes Huinik/Holger Meinken/Dorothea Rumianek/Wolfgang Sodeur/Gabriele Sturm (Hg.): *Theorie, Daten, Methoden. Neue Modelle und Verfahrensweisen in den Sozialwissenschaften*, München, 383-392.
- Jenny, Marcelo (2006). Programme: Parteien im politischen Wettbewerbsraum, in: Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien, 305-321.
- King, Gary/Michael Laver (1993). Party platforms, mandates, and government spending, in: *The American Political Science Review*, Vol. 87(3), 744-750.
- Klingemann, Hans-Dieter/Richard I. Hofferbert/Ian Budge (1994). *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder.

- Kostadinova, Petia* (2013). Democratic performance in post-communist Bulgaria: election pledges and levels of fulfillment, 1997–2005, in: *East European Politics*, Vol. 29(2), 190–207.
- Laver, Michael/Kenneth A. Shepsle* (1994). Cabinet government in theoretical perspective, in: *Michael Laver/Kenneth A. Shepsle* (Hg.): *Cabinet ministers and parliamentary government*, Cambridge, 285–309.
- Laver, Michael/Kenneth A. Shepsle* (1996). Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies, Cambridge.
- Louwerse, Tom* (2011). The Spatial Approach to the Party Mandate, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 64(3), 425–447.
- Manin, Bernard/Adam Przeworski/Susan C. Stokes* (1999). Elections and Representation, in: *Adam Przeworski/Susan C. Stokes/Bernard Manin* (Hg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, 29–54.
- Mansergh, Lucy/Robert Thomson* (2007). Election Pledges, Party Competition, and Policymaking, in: *Comparative Politics*, Vol. 39(3), 311–329.
- McDonald, Michael D./Ian Budge* (2008). *Elections, Parties, Democracy. Conferring the Median Mandate*, New York.
- Müller-Rommel, Ferdinand* (1994). The role of German ministers in cabinet decision making, in: *Michael Laver/Kenneth A. Shepsle* (Hg.): *Cabinet ministers and parliamentary government*, New York, 150–168.
- Müller, Wolfgang C.* (2006). Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy, in: *Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman* (Hg.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, 221–252.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm* (2000). Coalition Governance in Western Europe: An Introduction, in: *Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm* (Hg.): *Coalition Governments in Western Europe*, New York, 1–31.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm* (2008). Coalition Agreements and Cabinet Governance, in: *Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman* (Hg.): *Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, 159–199.
- Naurin, Elin* (2011). Election promises, party behaviour and voter perceptions, Basingstoke.
- Naurin, Elin* (2013). Is a Promise a Promise? Election Pledge Fulfilment in Comparative Perspective Using Sweden as an Example, in: *West European Politics*.
- Ranney, Austin* (1954). *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origins and Present State*, Urbana.
- Roberts, Andrew* (2010). *The Quality of Democracy in Eastern Europe. Public Preferences and Policy Reforms*, New York.
- Robertson, David* (1976). *A Theory of Party Competition*, London.
- Rose, Richard* (1980). *Do parties make a difference?*, London.
- Royed, Terry J.* (1996). Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 26(1), 45–80.
- Saalfeld, Thomas* (2006). Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action, in: *Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman* (Hg.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, 347–375.
- Sakamoto, Takayuki* (2001). Effects of government characteristics on fiscal deficits in 18 OECD countries, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 34(5), 527–554.
- Schermann, Katrin/Laurenz Ennser-Jedenastik* (2014). Coalition Policy-Making under Constraints: Examining the Role of Preferences and Institutions, in: *West European Politics*, Vol. 37(3), 564–583.
- Strøm, Kaare/Wolfgang C. Müller* (1999). The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies, in: *Journal of Legislative Studies*, Vol. 5(3), 255–282.
- Thomson, Robert* (2001). The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socioeconomic policy in the Netherlands, 1986–1998, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 40(2), 171–197.
- Thomson, Robert/Terry Royed/Elin Naurin* (2010). The Program-to-Policy Linkage: A Comparative Study of Election Pledges and Government Policies in the United States, the United Kingdom, the Netherlands and Ireland. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Thomson, Robert/Terry Royed/Elin Naurin/Joaquín Artés/Rory Costello/Laurenz Ennser-Jedenastik/Mark Ferguson/Petia Kostadinova/Catherine Moury/Francois Pétry/Katrin Schermann* (2014). Explaining the Fulfilment of Election Pledges: A Comparative Study on the Impact of Government Institutions. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Thomson, Robert/Terry Royed/Elin Naurin/Joaquín Artés/Mark Ferguson/Petia Kostadinova/Catherine Moury* (2012). The program-to-policy linkage: a comparative study of election pledges and government policies in ten countries. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans.
- Tsebelis, George* (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 25, 289–325.
- Tsebelis, George* (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York, Princeton.

Warwick, Paul (2001). Coalition Policy in Parliamentary Democracies. Who Gets How Much and Why, in: Comparative Political Studies, Vol. 34(10), 1212-1236.

Autorin

Mag. Katrin Praprotnik ist Universitätsassistentin (Praedoc) am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien und Mitglied des Teams „**Supply Side**“ der Österreichischen Nationalen Wahlstudie (AUTNES). Ihre Forschungsschwerpunkte sind Parteienwettbewerb, Regieren in Koalitionen sowie politische Reformprozesse.