

„Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags

Lea Elsässer · Svenja Hense · Armin Schäfer

Online publiziert: 21. Juli 2017

© Der/die Autor(en) 2017. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Zusammenfassung Wenn in einer Demokratie die Politik systematisch den politischen Präferenzen bestimmter sozialer Gruppen folgt, wohingegen die anderer missachtet werden, wird der Grundsatz politischer Gleichheit beschädigt. Die neue Responsivitätsforschung untersucht, ob politische Entscheidungen mit dem Willen der Bürger_innen übereinstimmen und wenn ja, wessen Meinungen umgesetzt werden. Dabei zeigt sich in den USA eine deutlich selektive Responsivität der Politik zulasten der Armen. Wir untersuchen erstmals, ob in Deutschland ähnliche Muster in der politischen Responsivität wie in den USA festzustellen sind. Dazu werten wir 252 in den DeutschlandTrend-Umfragen gestellte Sachfragen für den Zeitraum von 1998 bis 2013 aus. Die Fragen beziehen sich auf zum Zeitpunkt der Erhebung diskutierte Politikänderungen und Reformen aus einem breiten Spektrum politisch relevanter Themen. Die Auswertung dieser Daten zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen den getroffenen politischen Entscheidungen und den Einstellungen von Personen mit höherem Einkommen, aber keinen oder sogar einen negativen Zusammenhang für die Einkommensschwachen. In Deutschland zeigt sich somit eine ähnliche Schieflage politischer Repräsentation wie in den USA, obwohl sich die beiden Staaten in ihren institutionellen Voraussetzungen stark unterscheiden. Vor diesem Hintergrund diskutieren wir abschließend mögliche Erklärungsmechanismen ungleicher Responsivität.

L. Elsässer (✉)

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln, Deutschland
E-Mail: elsasser@mpifg.de

S. Hense (✉) · Prof. Dr. A. Schäfer (✉)

Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück,
Seminarstraße 33, 49069 Osnabrück, Deutschland
E-Mail: svenja.hense@uni-osnabrueck.de; armin.schaefer@uni-osnabrueck.de

Government for the People? – Unequal Responsiveness of the Bundestag

Abstract Democratic systems face a steady tension between formal political equality and actual inequalities of their citizens. If disadvantaged groups cannot hope that their interests will have an equal chance to prevail against those of more privileged groups in society, a key principle of democracy is violated. New studies on political responsiveness analyze whether or not decisions confirm to the citizens' will and if so, whose preferences prevails. A number of studies focusing on the United States have found a pattern of selective responsiveness, in which the interests of the poor and median income groups are mostly ignored. In this article, we ask whether similar patterns are discernible in Germany. We analyze an original dataset of 252 detailed survey questions posed between 1998 and 2013. The questions deal with specific political decisions debated at the time and cover a broad range of politically relevant topics. Our results show a notable association between political decisions and the opinions of the rich, but none or even a negative association for the poor. Representational inequality in Germany thus resembles the findings for the US case, despite its very different institutional setting. Against this background, we conclude by discussing potential mechanisms of unequal responsiveness.

1 Einleitung

Libérale Demokratien befinden sich in einem ständigen Spannungsfeld zwischen dem Anspruch politischer Gleichheit und der Existenz ökonomischer Ungleichheit.¹ Die rechtlich garantierten, anhand des Staatsbürger_innenstatus egalitär gewährten Beteiligungsmöglichkeiten sollen verhindern, dass sich sonst bestehende Ungleichheiten in ungleichen politischen Einfluss übersetzen. Doch eine Reihe von Forschungsarbeiten der letzten Jahre zeigt, dass zwischen sozialer Ungleichheit und dem Grad, zu dem politische Gleichheit verwirklicht wird, ein negativer Zusammenhang besteht (Solt 2008). Dies bezieht sich auf die politische Beteiligung, die Repräsentation unterschiedlicher sozialer Gruppen im Parlament sowie die Responsivität politischer Entscheidungen gegenüber den Präferenzen der sozial Schlechtergestellten. Wenn jedoch Arme, prekär Beschäftigte oder formal Geringgebildete nicht dieselbe Chance haben, dass ihre Anliegen im politischen Prozess gehört und umgesetzt werden, wird das Versprechen verletzt, dass politische Gleichheit trotz aller tatsächlichen Ungleichheiten umgesetzt wird. Die Frage, wie es um die egalisierende Wirkung der Demokratie bestellt ist, gewinnt in dem Maß an Relevanz, wie die soziale Ungleichheit zunimmt.

In diesem Aufsatz konzentrieren wir uns auf einen Teilaspekt dieser Debatte und fragen, ob es in Deutschland eine ähnliche Schiefelage der politischen Responsivität

¹ Eine frühere Version dieses Aufsatzes wurde auf der Tagung „Demokratie Revisited“ vom 28. bis 30.10.2016 in der Akademie Tutzing vorgestellt. Wir danken den Teilnehmer_innen für zahlreiche hilfreiche Anmerkungen. An der Universität Osnabrück hat Rabea Mette sehr kompetent an der Erstellung der ResPOG-Datenbank mitgearbeitet, wofür wir ihr herzlich danken. Schließlich danken wir zwei anonymen Gutachter_innen der Zeitschrift für Politikwissenschaft, die uns durch sehr konstruktive Hinweise geholfen haben, unseren Beitrag zu verbessern.

gibt, wie sie für die USA attestiert wurde. Dort besteht, wie neuere Forschungsarbeiten zeigen, eine deutliche Schieflage in den politischen Entscheidungen zulasten der armen und mittleren Einkommensgruppen. Insbesondere wenn Arm und Reich unterschiedliche Präferenzen haben, folgt die Politik den Einkommensstarken (Bartels 2008; Gilens 2012; Gilens und Page 2014). Der Grund für diese Schieflage wird von vielen amerikanischen Autor_innen in der vornehmlich privaten Parteien- und Wahlkampffinanzierung in den USA gesehen, die eine Abhängigkeit der politischen Entscheidungsträger_innen von Großspender_innen fördert (Gilens 2015a; Lessig 2014).

In vielen europäischen Staaten dagegen herrschen andere institutionelle Voraussetzungen. Gleichzeitig steht die Forschung zu ungleicher Responsivität im europäischen Raum noch am Anfang. Zwar deuten erste Befunde auch hier auf eine Schieflage in den politischen Entscheidungen hin (Giger et al. 2012; Peters und Ensink 2015), aber existierende Studien erlauben aufgrund ihres abweichenden empirischen Vorgehens keinen direkten Vergleich mit den amerikanischen Ergebnissen. In diesem Beitrag untersuchen wir deshalb für Deutschland, welchen Zusammenhang es zwischen den Einstellungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und den politischen Entscheidungen des Bundestages gibt. Deutschland eignet sich gut als Vergleichsfall zu den USA, weil Parteien und Wahlkämpfe in weit größerem Umfang staatlich und durch Mitgliedsbeiträge finanziert werden. In unserer empirischen Untersuchung werten wir eine von uns erstellte, neue Datenbank aus, die für 252 Sachfragen Informationen darüber enthält, wie stark die Zustimmung zu einer Politikänderung in unterschiedlichen Einkommensgruppen war und welche politische Entscheidung anschließend getroffen wurde. Wir verwenden dabei erstmals die vollständigen *DeutschlandTrend*-Daten seit 1998, die bislang der Forschung nicht zur Verfügung standen.

Unsere Auswertung zeigt, dass auch in Deutschland politische Entscheidungen stärker mit den Präferenzen höherer als mit denen unterer Einkommensgruppen übereinstimmen. Je größer die Meinungsunterschiede sind, desto ausgeprägter ist diese Schieflage. Diese Ergebnisse wecken Zweifel daran, ob Parteispenden allein Responsivitätsunterschiede erklären, wenngleich wir in diesem Aufsatz konkurrierende Erklärungsansätze nur diskutieren, aber nicht abschließend überprüfen können. Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt gehen wir auf die bisherigen Erkenntnisse der Responsivitätsforschung ein, anschließend stellen wir die Datengrundlage und das methodische Vorgehen vor. Im darauffolgenden Abschnitt präsentieren wir unsere Ergebnisse, wobei wir zunächst die Meinungsunterschiede zwischen sozialen Gruppen betrachten und anschließend auf die Frage eingehen, wessen politische Präferenzen bessere Chancen haben, umgesetzt zu werden. Der Artikel schließt mit einem Fazit und einem Ausblick auf künftige Forschungsperspektiven.

2 Forschungsstand

Um das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Politik (bzw. Regierung) und seine Bedeutung für politische Repräsentation theoretisch zu konzeptualisieren, wurde in der demokratietheoretischen Literatur der Begriff der „Responsivität“ entwickelt. Eine Regierung ist responsiv, wenn sie die Anliegen und Interessen der Bevölkerung berücksichtigt und auf diese reagiert.² Im Ergebnis sollten Bevölkerungswillen und politisches Handeln also miteinander im Einklang stehen. Wenn politische Entscheidungen dagegen der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung widersprechen, bedürfen sie besonderer Begründung (Pitkin 1967, S. 232). So muss zwar in einem repräsentativen System ein Handlungsspielraum für die Regierenden gegeben sein, der auch unpopuläre Entscheidungen zulässt, aber eine dauerhafte oder systematische Ignoranz gegenüber dem Bevölkerungswillen untergräbt die Legitimation der Politik (Pitkin 1967, S. 232–233). Demokratische Responsivität verlangt auch, dass nicht nur die Interessen einiger weniger, sondern die Interessen aller Repräsentierten politische Entscheidungen beeinflussen können.

Die empirische Responsivitätsforschung hat in der Politikwissenschaft eine lange Tradition (Miller und Stokes 1963; Achen 1978). Bis vor wenigen Jahren beschäftigte sie sich allerdings ausschließlich mit der Frage, ob ein genereller Zusammenhang zwischen der öffentlichen Meinung einerseits und politischen Entscheidungen andererseits besteht. Konkret wurde in empirischen Studien untersucht, ob politische Entscheidungen der Regierungen (oder das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter) mit der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung übereinstimmen (für einen Überblick siehe Manza und Cook (2002); Shapiro (2011)). Methodisch wird die öffentliche Meinung in diesen Arbeiten durch Umfragen zu spezifischen politischen Themen erfasst. Insgesamt finden viele dieser Studien ein hohes Maß an allgemeiner politischer Responsivität, wenn auch unterschiedlich stark in verschiedenen Politikbereichen (Page und Shapiro 1983; Wlezién 2004). Brettschneider (1995) untersucht für 94 Fälle zwischen 1949 und 1990, in denen ein Meinungswandel in der Bevölkerung stattgefunden hat, ob der Bundestag darauf reagiert. In 55 bis 60 % der Fälle von Meinungswandel findet eine parlamentarische Handlung des Bundestags statt, weshalb aus Sicht des Autors die Responsivität des Deutschen Bundestags „größer als vielfach behauptet“ ist (Brettschneider 1995, S. 145).

Vor dem Hintergrund steigender Einkommensungleichheit und ungleicher politischer Partizipation hat sich die Responsivitätsforschung in den letzten Jahren der Frage zugewandt, *wessen* Meinungen politisch berücksichtigt werden. In diesen neueren Studien haben vor allem US-amerikanische Autoren untersucht, inwiefern sich ökonomische Ungleichheit in politische Ungleichheit übersetzt. Sie zeigen, dass sozial Benachteiligte kaum Einfluss auf den politischen Prozess haben, und warnen deshalb vor den Folgen steigender sozialer Ungleichheit für die Demokratie (Bartels 2008; Flavin 2012; Gilens 2005, 2012; Gilens und Page 2014). Angestoßen wird die

² Responsivität unterscheidet sich vom Konzept der „Kongruenz“ dadurch, dass Responsivität nicht lediglich die Übereinstimmung politischer Positionen der Parlamentarier_innen mit der Bevölkerungsmehrheit verlangt, sondern einen Zusammenhang zwischen Bevölkerungswillen und politischen *Entscheidungen* (Lax und Philipps 2012).

neue Responsivitätsforschung durch die Analysen von Martin Gilens (2005, 2012). In ihnen wertet er fast 1800 Sachfragen aus repräsentativen Bevölkerungsumfragen aus, die zwischen 1981 und 2002 in den USA durchgeführt wurden und jeweils nach der Zustimmung oder Ablehnung zu einer aktuell diskutierten Politikänderung fragten. Gilens vergleicht die in den Umfragen geäußerten Meinungen mit den politischen Entscheidungen, die bis zu vier Jahre nach der jeweils gestellten Frage getroffen wurden, und kommt zu einem klaren Ergebnis: Wenn sich die Interessen zwischen den Einkommensgruppen unterschieden, folgt die Politik den Einkommensstarken, während die Anliegen des „Medianwählers“ und der Einkommenschwachen unberücksichtigt bleiben. Bartels (2008, Kap. 9) kommt zu ähnlichen Schlussfolgerungen: Das Abstimmungsverhalten von US-Senator_innen hängt stark von den Interessen der Einkommensstarken ab, wohingegen die Meinung der unteren Einkommenschichten keinen Einfluss hat. In einer weiterführenden Untersuchung analysieren Gilens und Page (2014) nicht nur die Einstellungen verschiedener Einkommensgruppen, sondern erheben zudem die politischen Positionen wichtiger organisierter Interessensgruppen zu den jeweiligen Politikänderungen und vergleichen auch diese mit den getroffenen Entscheidungen. Ihre Ergebnisse zeigen, dass sich die Forderungen wirtschaftsnaher Interessensgruppen und einkommensstarker Individuen viel häufiger in den politischen Entscheidungen widerspiegeln als die von arbeitnehmernahen Organisationen und mittleren und unteren Einkommensgruppen.

Diese Befunde haben eine anhaltende Diskussion über den Zusammenhang von sozialer Ungleichheit, Responsivität und politischer Repräsentation angeregt. Da ungleiche Responsivität voraussetzt, dass verschiedene soziale Gruppen widerstreitende Auffassungen zu bestimmten politischen Themen haben, ist ein zentraler Diskussionspunkt, ob signifikante Meinungsunterschiede zwischen Einkommensgruppen bestehen. Kritiker führen an, dass sich die Präferenzen der Bevölkerung in vielen Politikbereichen nicht nennenswert zwischen Einkommensgruppen unterscheiden, weshalb der Spielraum für ungleiche Responsivität gering sei und die Befunde ungleicher Responsivität überhöht würden (Enns 2015; Soroka und Wlezién 2008; Ura und Ellis 2008). Für den amerikanischen Fall kann allerdings gezeigt werden, dass Interessensunterschiede umso sichtbarer werden, je differenzierter Meinungen zu konkreten politischen Programmen, Maßnahmen oder Gesetzen erfragt werden (Gilens 2009, S. 340) und es zudem oftmals besonders wichtige Themen sind, in denen sich die Gruppen konträr gegenüberstehen (Gilens 2015b). Zudem sind vor allem Menschen mit sehr hohem Einkommen bzw. Vermögen in Umfragen oft unterrepräsentiert, was tendenziell zu einer Unterschätzung bestehender Einstellungsunterschiede führt. Um die Präferenzen der obersten Einkommensgruppen näher zu untersuchen, führen Page et al. (2013) in einer Pilotstudie 83 Interviews mit US-Amerikaner_innen, deren Vermögen durchschnittlich 7,5 Mio. Dollar beträgt. Sie finden, dass die Befragten zum einen politisch aktiver sind und engere Kontakte zu wichtigen Politiker_innen pflegen, zum anderen in vielen Politikbereichen dezidiert andere Meinungen vertreten als Menschen mit durchschnittlichem Einkommen, vor allem in der Sozial- und Steuerpolitik.

Sowohl empirische Studien als auch die daran anschließenden wissenschaftlichen Debatten konzentrieren sich bislang vornehmlich auf die USA. Bisherige Arbeiten zur politischen Responsivität in Europa beschränken sich in den meisten Fällen da-

rauf, die Kongruenz zwischen öffentlicher Meinung einerseits und der Meinung von Politiker_innen oder Parteipositionen andererseits zu messen (Adams und Ezrow 2009; Bernauer et al. 2013; Giger et al. 2012; Petring 2015). Donnelly und Lefkofridi (2014) dagegen untersuchen in einer vergleichenden Studie westeuropäischer Staaten, inwieweit die öffentliche Meinung zu ausgewählten politischen Themen mit Politikergebnissen übereinstimmen. Für den Zeitraum von 1980 bis 2010 vergleichen sie unter anderem Meinungen zu Themen wie der Höhe öffentlicher Ausgaben in verschiedenen Politikbereichen oder dem Recht auf Abtreibung mit der politischen Situation in dem jeweiligen Staat, in dem die Befragung stattfand. Sie schlussfolgern, dass die Politikergebnisse stärker die Meinungen der oberen Einkommenschichten widerspiegeln als die der unteren Einkommenschichten. Ähnliches gilt für die Arbeit von Peters und Ensink (2015), die für 25 europäische Staaten den Zusammenhang zwischen Umverteilungspräferenzen in der Bevölkerung und der Höhe der Sozialausgaben (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) untersuchen. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die Höhe der Sozialausgaben stärker mit den Präferenzen oberer als unterer Einkommensgruppen korreliert, insbesondere wenn die Wahlbeteiligung in einem Staat relativ niedrig ist. Da diese Studien aber *Politikergebnisse* (bspw. die Einkommensverteilung oder die Höhe der Ausgaben für Rentenpolitik zu einem Zeitpunkt) und nicht konkrete, von der Politik getroffene *Entscheidungen* untersuchen, bleibt offen, ob dieses Ergebnis wirklich ungleiche Responsivität widerspiegelt. Wenn die Bevölkerung sich etwa für weniger soziale Ungleichheit ausspricht, die Ungleichheit aber steigt, so kann dies verschiedene Gründe haben. Neben geringerer Umverteilung beeinflussen auch ökonomische Entwicklungen den Grad der Ungleichheit und im Zweifel kann diese sogar steigen, obwohl die Politik versucht, dies zu verhindern.

Auch außerhalb des amerikanischen Kontextes liefern erste Studien somit Hinweise, dass die Politik selektiv responsiv ist, eine umfassende Untersuchung fehlt bisher aber noch. Vor dem Hintergrund anderer institutioneller Voraussetzungen in vielen europäischen Staaten – wie beispielsweise Wahlsystemen mit Verhältniswahlrecht und einer stärkeren öffentlichen Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen – ist eine solche Untersuchung besonders vielversprechend, um mögliche Mechanismen ungleicher Responsivität zu identifizieren. Ein für die USA oftmals angeführter Mechanismus ist die große Abhängigkeit der Politik von privaten (Wahlkampf-)Spenden, welche in den USA den Großteil der Finanzierung ausmachen. Während die Wahlkampagnen immer teurer werden, wird der Kreis der Großspender_innen, die einen beträchtlichen Teil der Finanzierung tragen, immer kleiner (Gilens 2015a, S. 226). Die Möglichkeit der direkten politischen Einflussnahme der „Superreichen“ scheint deshalb vielen amerikanischen Autor_innen die naheliegendste Erklärung ungleicher Responsivität. In Europa, wo in den meisten Staaten die Parteifinanzierung vornehmlich öffentlich ist und Wahlkampfspenden viel geringer ausfallen, erscheint dieser Mechanismus weniger plausibel (Woll 2015, S. 8). Eine Vergleichsstudie zu den USA hilft deshalb zu klären, ob und in welchem Ausmaß ungleiche Responsivität auch in anderen westlichen Demokratien existiert und inwiefern die These, dass diese am Einfluss der Großspender_innen liegt, dem internationalen Vergleich standhält.

3 Datengrundlage und methodisches Vorgehen

Deutschland eignet sich gut als Vergleichsfall zu den USA, um die Frage nach ungleicher Responsivität zu untersuchen. Als parlamentarische Demokratie mit Verhältniswahlrecht unterscheidet es sich in seiner institutionellen Ausgestaltung in vielerlei Hinsicht von dem amerikanischen politischen System. Insbesondere die Regeln zur privaten Parteienfinanzierung sind in der Bundesrepublik sehr strikt. Als einer der ersten europäischen Staaten führte Deutschland bereits 1959 die staatliche Parteienfinanzierung ein (Woll 2015, S. 8), weshalb sich die Parteien maßgeblich über die öffentliche Wahlkampfkostenerstattung sowie Mitgliedsbeiträge finanzieren. Anders als in den USA spielen private Partei- und Wahlkampfspenden somit eine deutlich geringere Rolle, was zu einem anderen Muster der Responsivität der Parlamentarier_innen führen könnte. Gleichzeitig liegen geeignete Umfragen vor, die eine zu der von Vergleichsstudien analoge Vorgehensweise erlaubt.

Grundlage der folgenden Untersuchung ist die von uns erstellte Datenbank „Responsiveness and Public Opinion in Germany (ResPOG)“. Sie basiert u. a. auf Umfragen des DeutschlandTrends aus dem Zeitraum 1998 bis 2013, die nach der Zustimmung oder Ablehnung zu einem politischen Vorschlag oder Reform fragen.³ Die im Datensatz enthaltenen Fragen decken ganz unterschiedliche Politikbereiche ab und reichen von der Beurteilung einer gesetzlichen Frauenquote über Auslandseinsätze der Bundeswehr bis hin zu Fragen nach einem Mindestlohn oder Kürzungen der Sozialausgaben. Sie spiegeln wider, welche Fragen in einem gegebenen Monat die öffentliche Debatte bestimmten und welche Reforminitiativen es zum Zeitpunkt der Befragung gab. Insgesamt können 252 Sachfragen ausgewertet werden. Für jede Sachfrage wurde die Zustimmungsrates unterschiedlicher sozialer Gruppen ermittelt, um systematisch Einstellungsunterschiede analysieren zu können. Dafür wurden die Befragten nach Region (Ost- und Westdeutschland), Geschlecht, Alter, Bildung, Beruf und Einkommen kategorisiert und jeweils der Anteil derjenigen ermittelt, der die abgefragte Politikänderung befürwortet. Um die Responsivität der Politik messen zu können, wurde für jede Frage anschließend kodiert, ob in einem Zeitraum von zwei bzw. vier Jahren eine entsprechende Politikänderung stattfand oder ob sie ausblieb. Maßgeblich für den Zeitpunkt, zu dem eine Änderung erfolgt ist, ist bei Gesetzen das Datum der Ausfertigung, bei Beschlüssen der Tag der Beschlussfassung. Die entsprechenden Gesetzesänderungen wurden hauptsächlich mithilfe des Dokumentations- und Informationssystem (DIP) des Deutschen Bundestages recherchiert. Zeitungsrecherchen und Informationen des Portals *sozialpolitik-aktuell.de* komplementierten die Erhebung. Wir beschränken uns auf einen Untersuchungszeitraum von maximal vier Jahren nach der Fragestellung, weil wir davon ausgehen, dass ein späteres Handeln der Politik kaum noch als responsive Reaktion zu werten ist.

Um Aussagen darüber treffen zu können, wie viel wahrscheinlicher (oder unwahrscheinlicher) eine Änderung wird, wenn sie beispielsweise vom 90. Perzentil der Einkommensskala deutlich mehr Zustimmung erhält als vom 10. Perzentil, rech-

³ Wir danken dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das dieses Forschungsprojekt finanziell unterstützt hat, und den Mitarbeiter_innen von *infratest dimap*, die die bislang öffentlich nicht zugänglichen Datensätze für die Auswertung aufbereitet haben.

nen wir eine logistische Regression der Politikänderung auf die Zustimmungsraten in den verschiedenen Einkommensgruppen.⁴ Damit unsere Analysen mit denen amerikanischer Studien vergleichbar sind, folgen wir deren Forschungsdesign. Da die abgefragten Einkommenskategorien im Zeitverlauf und in ihrer Größe variieren, orientieren wir uns an Gilens' Vorgehensweise (2005, 2012), um eine Vergleichbarkeit der Einkommensgruppen miteinander und über Zeit herstellen zu können. Dabei wird jedem Befragten der mittlere Wert des prozentualen Anteils seiner Einkommensgruppe zugewiesen. Wenn also zum Beispiel die unterste Einkommensgruppe fünf Prozent der Befragten umfasst und die nächsthöhere 10 %, bekommen die Befragten der ersten Gruppe den Wert 2,5 zugewiesen, die der zweiten den Wert 10 (als mittlerer Wert zwischen 5 und 15 %, dem unteren und oberen Ende dieser Einkommensgruppe). Anschließend wird durch eine logistische Regression geschätzt, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Befragter einer Antwortalternative zugestimmt hat. In die Regression fließen als erklärende Variablen der so ermittelte Gruppenmittelwert sowie dessen Quadrat ein, um auch nichtlineare Zusammenhänge berücksichtigen zu können (Gilens 2012, S. 61). Bei der Interpretation der Einkommensunterschiede ist demnach zu beachten, dass es sich hier um statistisch ermittelte Wahrscheinlichkeiten handelt.⁵

4 Ergebnisse

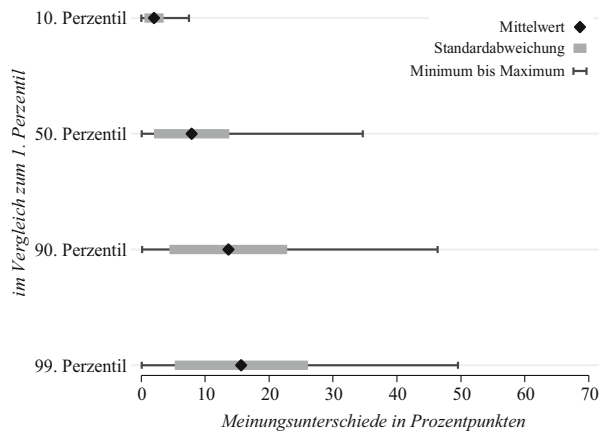
4.1 Meinungsunterschiede zwischen sozialen Gruppen

Eine Voraussetzung für verzerrte politische Entscheidungen zu Ungunsten bestimmter sozialer Gruppen ist, dass diese sich substantiell in dem unterscheiden, was sie von der Politik erwarten beziehungsweise fordern. In einem ersten Schritt ermitteln wir deshalb, wie groß die Meinungsunterschiede in den von uns untersuchten Fragen sind. Im Folgenden betrachten wir vorwiegend Einstellungsunterschiede zwischen Einkommensgruppen, greifen aber für den Vergleich immer wieder auch auf andere Gruppen zurück. Für jede Frage im Datensatz wurde der Anteil der Befragten in unterschiedlichen Untergruppen ermittelt, der einer Politikänderung zustimmt. Vergleicht man die Zustimmungswerte miteinander, wird zunächst ein positiver Zusammenhang sichtbar: Wird die abgefragte Politikänderung von einer Gruppe positiv beurteilt, stimmt auch die Vergleichsgruppe in höherem Maße zu.

⁴ Es ist bei den uns vorliegenden Datensätzen nicht möglich, das Nettoäquivalenzeinkommen zu berechnen, da der DeutschlandTrend lediglich das Einkommen des gesamten Haushalts ermittelt, ohne gleichzeitig nach der Zahl der im Haushalt lebenden Personen zu fragen. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass dadurch eine systematische Verzerrung der Ergebnisse vorliegt. Anhand von aktuellen Daten der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS 2014) lässt sich zeigen, dass das gewichtete Einkommen hoch mit dem Haushaltseinkommen korreliert, das die Personenzahl nicht beachtet ($r = 0,94$; $p = 0,000$, $N = 3061$). Daraus folgt, dass auch die uns vorliegenden Angaben niedrige Einkommen zuverlässig von mittleren oder hohen unterscheiden. Wie auch sonst in Umfragen werden allerdings sehr hohe Einkommen nicht erfasst.

⁵ Der Vergleich mit den ursprünglich im DeutschlandTrend erhobenen Einkommenskategorien zeigt, dass sich die Effekte nicht wesentlich ändern, wenn wir statt der von uns berechneten die vorhandenen Einkommenswerte verwenden.

Abb. 1 Meinungsunterschiede zwischen Einkommensgruppen. (Daten: ResPOG 2016. (Erläuterung: Die Abbildung gibt für vier Einkommensgruppen die durchschnittliche Höhe der Meinungsunterschiede zwischen der jeweiligen Gruppe und der untersten Einkommensgruppe an.))



Allerdings kann sich der Grad der Zustimmung deutlich unterscheiden, und wie weit die Antworten von zwei Gruppen voneinander abweichen, hängt davon ab, wie weit die Einkommen auseinanderliegen. Bei den Befragten der untersten beiden Einkommensgruppen sind die Einstellungen am ähnlichsten. Die Anzahl von Fragen mit größeren Meinungsunterschieden nimmt schrittweise zu, umso weiter die Einkommen voneinander abweichen. Obwohl in allen Fällen eine positive Korrelation zwischen den Antwortanteilen vorliegt, gibt es doch zahlreiche Sachfragen, in denen Einkommensgruppen unterschiedlicher Meinung sind.

Um einen systematischen Eindruck zu bekommen, wie groß die Meinungsunterschiede zwischen Einkommensgruppen sind, wird für jede Frage die absolute Differenz zwischen den Antwortanteilen von zwei Gruppen errechnet. Abb. 1 zeigt den Mittelwert, die Standardabweichungen vom Mittelwert sowie die Spannweite der Meinungsunterschiede für unterschiedliche Einkommensgruppen. Verglichen werden die Einstellungen von vier Einkommensperzentilen mit denen von Befragten, deren Haushaltseinkommen im untersten Perzentil liegt. Mit wachsendem Einkommensabstand nehmen auch die Meinungsunterschiede zu, was sowohl höhere Mittelwerte als auch größere Maximalwerte zeigen. Während durchschnittlich nur wenige Prozentpunkte die Antworten der unteren beiden Einkommensgruppen trennen, steigt dieser Wert auf mehr als 16 Prozentpunkte, wenn die niedrigste mit der höchsten Gruppe verglichen wird. In manchen Fragen liegen zwischen den beiden Enden der Einkommensverteilung 50 Prozentpunkte.

Mit Blick auf das Antwortverhalten von Befragten mit unterschiedlich hohem Einkommen alleine lässt sich nicht abschließend beantworten, ob die dargestellten Abweichungen groß sind. Dies wird erst im Vergleich mit den Unterschieden zwischen anderen sozialen Gruppen deutlich. Um eine direkte Gegenüberstellung der Meinungsunterschiede zu ermöglichen, stellt Abb. 2 die durchschnittlichen Unterschiede zwischen Einkommensgruppen denen anderer Vergleichsgruppen gegenüber. Die linke Teilgrafik enthält neben den Einkommensgruppen auch die Differenz zwischen Ost- und Westdeutschen, Männern und Frauen, Unter-30- und Über-60-Jährigen sowie von Befragten mit hohem oder niedrigem Bildungsabschluss. Befragte aus unterschiedlichen Einkommensperzentilen, so lässt sich aus dieser Abbildung

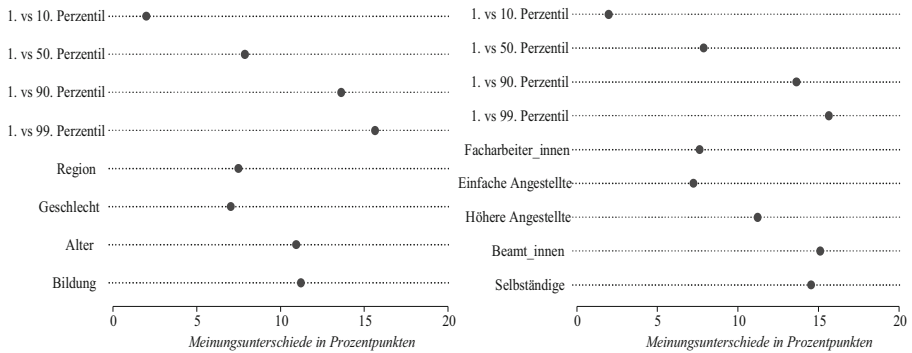


Abb. 2 Meinungsunterschiede zwischen verschiedenen sozialen Gruppen (Daten: ResPOG 2016. (Erläuterung: In der Abbildung ist über alle Fragen hinweg die durchschnittliche Größe der Meinungsunterschiede dargestellt. „Region“ bezieht sich dabei auf die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Befragten, „Geschlecht“ auf Unterschiede zwischen Frauen und Männern, „Alter“ auf den Vergleich von Unter-30- mit Über-60-Jährigen und „Bildung“ auf Befragte mit höchstens Hauptschulabschluss im Vergleich zu denjenigen mit Fachhochschulreife oder Abitur. Bei den Berufsgruppen bezieht sich der Unterschied stets auf die Differenz zu den Antworten der un- und angelernten Arbeiter_innen.))

entnehmen, unterscheiden sich in ihren Einstellungen stärker als andere Vergleichsgruppen.

In der rechten Teilgrafik von Abb. 2 werden Meinungsunterschiede zwischen Berufsgruppen denen der Einkommensgruppen gegenübergestellt. Bei den Berufsgruppen dienen die un- und angelernten Arbeiter_innen als Referenzgruppe. Dargestellt werden die Meinungsunterschiede zwischen den auf der vertikalen Achse abgetragenen Berufsgruppen und dieser Referenzgruppe. Drei Punkte verdienen besondere Aufmerksamkeit. Erstens bestätigt sich in der Tendenz, dass mit der sozialen Distanz zweier Vergleichsgruppen auch die Größe der Meinungsunterschiede zunimmt. Zweitens sind die Einstellungsunterschiede zwischen Facharbeiter_innen und einfachen Angestellten einerseits und un- und angelernten Arbeiter_innen andererseits größer als die zwischen Befragten des 1. und des 10. Perzentils. Die Unterschiede zu den Bessergestellten mit entweder hohem Einkommen oder aus höheren Berufsgruppen sind dagegen ähnlich groß. Drittens verdeutlicht der Vergleich mit der linken Teilgrafik, dass die Meinungsunterschiede zwischen sozioökonomischen Gruppen größer als die zwischen anderen sozialen Gruppen sind.

Bis hierher haben wir alle Frage zusammen analysiert, doch es ist möglich, dass Meinungsunterschiede in manchen Politikfeldern besonders groß, in anderen geringer sind. Wo Meinungsunterschiede stärker ausgeprägt sind, ist der Spielraum für eine selektive Responsivität der politischen Entscheidungsträger besonders groß. Die linke Teilgrafik in Abb. 3 stellt für sechs Politikfelder dar, wie stark das Antwortverhalten von Befragten mit unterschiedlichem Einkommen voneinander abweicht. Die Grafik verdeutlicht, dass es keine Politikfelder gibt, in denen Einkommensgruppen identische Einstellungen haben. In allen sechs Bereichen weichen die Meinungen so stark voneinander ab, dass politische Entscheidungen einseitig die Präferenzen einzelner Gruppen reflektieren können.

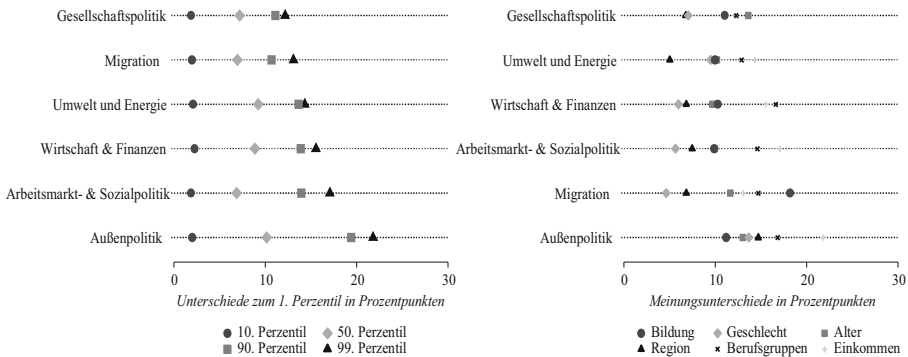


Abb. 3 Meinungsunterschiede in sechs Politikfeldern (Daten: ResPOG 2016. (Erläuterung: Die Punkte in der linken Teilgrafik zeigen für sechs Politikfelder, wie weit die Antworten von vier Einkommensgruppen von den Antworten des 1. Perzentils abweichen. Die Reihenfolge der Politikfelder spiegelt die Größe der Meinungsunterschiede wider. In der rechten Teilgrafik werden die Unterschiede für sechs Vergleichspaare dargestellt, wobei die Gruppen denen in Abb. 2 entsprechen. Für das Einkommen werden das 1. und das 99. Perzentil miteinander verglichen.)

In der rechten Teilgrafik von Abb. 3 wird erneut für sechs Politikfelder die Größe der Meinungsunterschiede dargestellt. Doch diesmal werden nicht nur Einkommensgruppen, sondern auch Befragte aus anderen Kategorien berücksichtigt. Drei Beobachtungen stechen ins Auge. Erstens sind die Unterschiede zwischen Berufs- und Einkommensgruppen in allen Politikbereichen größer als zwischen Ost- und Westdeutschen oder Männern und Frauen. Auch die Meinungsunterschiede von Befragten mit unterschiedlichem Bildungsabschluss fallen mit Ausnahme der Migrationspolitik geringer aus. Zweitens fallen die Unterschiede in der Gesellschaftspolitik kleiner als in anderen Politikfeldern aus, während dies gleichzeitig das Politikfeld ist, in dem Jung und Alt besonders stark voneinander abweichende Antworten geben. Dies könnte ein Anzeichen für einen gesellschaftlichen Wertewandel sein, der in anderen Politikbereichen nicht zu beobachten ist.

Die bisher vorgenommenen Auswertungen belegen, dass das Einkommen die politischen Einstellungen beeinflusst und die Positionen umso weiter voneinander abweichen, je höher die soziale Distanz ist. Da die zugrundeliegenden Kategorien nicht immer trennscharf zwischen verschiedenen Gruppen unterscheiden und insbesondere das Einkommen der Befragten nur näherungsweise bestimmt wird, kann von einer zurückhaltenden Schätzung der Meinungsunterschiede ausgegangen werden, die die tatsächlichen Differenzen eher unter- als überschätzt. Im nächsten Abschnitt wird untersucht, ob politische Entscheidungen die Präferenzen der Bürger_innen widerspiegeln.

4.2 Responsivität

In diesem Abschnitt gehen wir erstens der Frage nach, ob sich die öffentliche Meinung generell in den Entscheidungen des Bundestages widerspiegelt, und untersuchen zweitens, ob die Meinungen finanziell besser gestellter Gruppen stärker berücksichtigt werden als die schlechter gestellter Gruppen. Um zu untersuchen, inwieweit

Tab. 1 Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und Politikänderung, nach Einkommensgruppen

	Alle Befragten	10tes Perzentil	50tes Perzentil	90tes Perzentil
Einkommensgruppen	0,548 (0,658)	-0,230 (0,594)	0,470 (0,621)	1,820*** (0,706)
Konstante	-0,116 (0,380)	0,315 (0,345)	-0,0641 (0,360)	-0,817** (0,410)
P-Wert	0,405	0,698	0,449	0,00891
Fallzahl	253	252	252	252

In der Tabelle sind die Ergebnisse logistischer Regressionen dargestellt, bei denen die abhängige Variable „Politikänderung“ (1 = ja; 0 = nein) ist. Die unabhängige Variable ist, je nach Modell, der Anteil der Zustimmung zur abgefragten Politikänderung in der jeweiligen Einkommensgruppe

Daten: ResPOG 2016

Standardfehler in Klammern; * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; **** $p < 0,001$

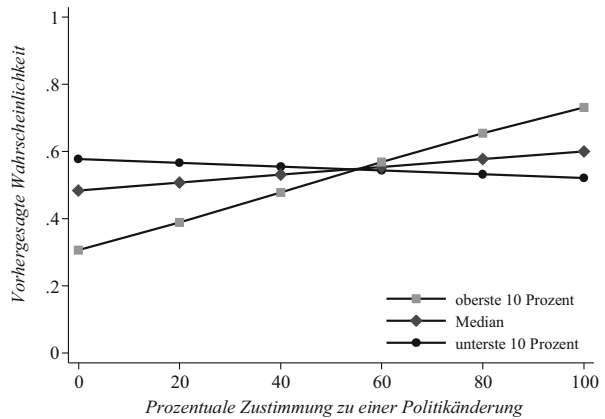
öffentliche Meinung und politische Entscheidungen übereinstimmen, wurde für jede einzelne Sachfrage erhoben, ob die in der Frage vorgestellte Politikänderung tatsächlich eingetreten ist oder nicht. In der Datenbank ist erfasst, ob die Politikänderung bis zu zwei Jahre oder bis zu vier Jahre nach der Umfrage eingetreten ist. Die folgende Analyse verwendet nur die Information des Zweijahreszeitraumes, da für die Umfragen aus den Jahren 2012 und 2013 noch nicht abschließend erhoben werden konnte, welche politische Entscheidung vier Jahre nach der Umfrage getroffen wurde. Für die restlichen Jahre wurden alle Analysen mit den Variablen zu beiden Zeiträumen durchgeführt, um zu überprüfen, ob die Ergebnisse durch die Wahl des Zeitraumes verändert werden. Die Ergebnisse unterscheiden sich kaum, da fast 90 % der politischen Änderungen, wenn sie durchgeführt wurden, innerhalb von zwei Jahren nach der Umfrage umgesetzt wurden.

In einem ersten Schritt wird mithilfe einer logistischen Regression der Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Zustimmung aller Befragten zur jeweils vorgeschlagenen Politikänderung und dem Eintritt der Politikänderung untersucht. Das Ergebnis ist in Tab. 1 in der ersten Spalte abgetragen. Der Koeffizient hat zwar ein positives Vorzeichen, der Zusammenhang ist aber in dem geschätzten Modell nicht statistisch signifikant. Dies könnte entweder bedeuten, dass die Politik sich generell nur wenig an den Meinungen der Bevölkerung orientiert, oder aber, dass sie die Interessen einiger Gruppen berücksichtigt, die anderer aber nicht, was sich dann über alle Befragten hinweg ausgleichen würde.

Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, wird in einem zweiten Schritt der Zusammenhang zwischen der Meinung einzelner Einkommensperzentile und Politikveränderungen untersucht. Es wird geschätzt, welchen Effekt die Zustimmung derjenigen in der Mitte der Einkommensverteilung (50tes Perzentil), derjenigen an den unteren 10 % und derjenigen an den oberen 90 % der Einkommensverteilung auf die Umsetzung von Politikänderung hat.⁶ Die Ergebnisse der jeweiligen logis-

⁶ Im Folgenden verwenden wir statt des 1. und des 99. Perzentils nur noch das 10. und das 90. Perzentil. Damit folgen wir Gilens' (2009, 2012) Vorgehensweise. Zudem zeigen die Analysen im vorherigen Abschnitt, dass die Unterschiede zwischen den beiden ärmsten und den beiden einkommensstärksten Gruppen gering sind. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Responsivitätsunterschiede für die Gruppen an den beiden Polen der Einkommensverteilung noch etwas deutlicher ausfallen würden als für die von uns untersuchten.

Abb. 4 Öffentliche Meinung und Politikänderung, nach Einkommensgruppen (Daten: ResPOG 2016. (Erläuterung: In der Abbildung ist für drei Einkommensgruppen abgetragen, wie sich die Wahrscheinlichkeit einer Politikveränderung in Abhängigkeit vom Anteil der Zustimmung ändert.))



tischen Regressionen sind in den Spalten 2 bis 4 von Tab. 1 angegeben und in Abb. 4 grafisch dargestellt. Sie zeigen ein klares Bild: Je höher das Einkommen, desto stärker stimmen politische Entscheidungen mit den Meinungen der Befragten überein. Wenn beispielsweise nur 20 % der obersten Einkommensgruppe eine Politikänderung befürworten, dann liegt die Wahrscheinlichkeit für deren Umsetzung bei 39 %. Stimmen allerdings 80 % der Befragten aus der oberen Einkommensgruppe einer Politikänderung zu, so liegen deren Chancen auf Umsetzung bei fast 65 %. Dieser deutlich positive und statistisch signifikante Zusammenhang gilt nur für die oberste Einkommensgruppe. Zwar ist der Zusammenhang zwischen Befürwortung und Umsetzung auch für die mittlere Einkommensgruppe leicht positiv, aber nur sehr schwach. Für die unterste Gruppe zeigt sich sogar ein leicht negativer Zusammenhang. Für mittlere und niedrige Einkommen besteht kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Grad der Zustimmung zu einer Politikänderung einerseits und der Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung andererseits. Gegenüber diesen beiden Gruppen ist die Politik nicht responsiv.

Die bisherigen Befunde zeigen eine Schieflage der Responsivität zugunsten oberer Einkommensschichten. Allerdings gibt es viele Themen bzw. Fragen, bei denen die Meinung zwischen verschiedenen Einkommensgruppen nicht weit auseinanderliegt (siehe oben). In diesen Fällen kann nicht festgestellt werden, ob die Politik ihre Entscheidungen stärker an den höheren Einkommensschichten orientiert oder nicht, weil alle dasselbe wollen.

Wie aber entscheidet die Politik, wenn Einkommensgruppen widerstreitende Interessen haben? Diese Frage wird im nächsten Schritt untersucht, in dem wir nur jene Fragen betrachten, in denen die Meinungsunterschiede zwischen den jeweils verglichenen Einkommensgruppen mehr als zehn Prozentpunkte betragen.⁷ Verglichen werden zum einen das unterste mit dem obersten Perzentil und zum anderen der Median mit dem obersten Perzentil. Die Ergebnisse der logistischen Regressionen sind in Tab. 2 dargestellt. Erstens fällt auf, dass es zwischen der obersten

⁷ Mit dieser Zehn-Prozent-Grenze orientieren wir uns an bestehenden Studien mit derselben Vorgehensweise (Gilens 2012, S. 79).

Tab. 2 Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und Politikänderung bei Meinungsunterschieden

	Meinungsunterschiede zwischen jeweiligen Einkommensgruppen >10 %		Meinungsunterschiede zwischen jeweiligen Einkommensgruppen >10 %	
	10tes Perzentil	90tes Perzentil	50tes Perzentil	90tes Perzentil
Einkommensgruppen	-1,334 (0,852)	2,705** (1,080)	-1,091 (1,157)	2,871** (1,464)
Konstante	0,907* (0,468)	-1,216** (0,599)	0,692 (0,626)	-1,421* (0,824)
P-Wert	0,113	0,010	0,342	0,045
Fallzahl	140	140	86	86

In der Tabelle sind die Ergebnisse logistischer Regressionen dargestellt, bei denen die abhängige Variable „Politikänderung“ (1 = ja; 0 = nein) ist. Die unabhängige Variable ist, je nach Modell, der Anteil der Zustimmung zur abgefragten Politikänderung in der jeweiligen Einkommensgruppe. Die ersten zwei Modelle schließen alle Fälle mit ein, in denen die Meinungsunterschiede zwischen dem 10. und dem 90. Perzentil über zehn Prozent betragen. Das dritte und vierte Modell schließen alle Fälle ein, in denen die Meinungsunterschiede zwischen dem 50. und dem 90. Perzentil über zehn Prozent betragen

Daten: ResPOG 2016

Standardfehler in Klammern; * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; **** $p < 0,001$

und der untersten Einkommensgruppe deutlich häufiger große Meinungsunterschiede gibt, als dies zwischen dem Median und dem obersten Perzentil der Fall ist. Aus diesem Grund variiert die Fallzahl abhängig davon, welche Gruppen miteinander verglichen werden. Zweitens wird deutlich, dass der oben gefundene Zusammenhang stärker ist, wenn wir uns nur Fragen anschauen, bei denen die Meinungen zwischen den Einkommensgruppen stark auseinandergehen. Für Fragen, bei denen sich die unterste und die oberste Einkommensgruppe stark in ihren Meinungen unterscheiden (Spalten 1 und 2 in Tab. 2), zeigt sich ein klarer Zusammenhang: In der obersten Einkommensgruppe ist die Zustimmung zu Politikänderungen stark positiv mit deren Umsetzung korreliert, in der untersten Einkommensgruppe negativ. Dies bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit auf Umsetzung sogar sinkt, wenn mehr Menschen aus der untersten Einkommensgruppe eine bestimmte politische Entscheidung befürworten. Allerdings ist der gefundene Zusammenhang nur für die oberste Einkommensgruppe statistisch signifikant. In jedem Fall zeigen diese Ergebnisse aber, dass die Politik in ihren Entscheidungen systematisch die Meinungen oberer Einkommensschichten reflektiert, wenn große Meinungsunterschiede bestehen. Dieser Befund gilt auch dann, wenn die oberste mit der mittleren Einkommensgruppe verglichen wird. In Spalte 3 und 4 von Tab. 2 sehen wir, dass hier ein ganz ähnlicher Zusammenhang besteht.

Die beschriebenen Ergebnisse sind grafisch in Abb. 5 dargestellt, in der wieder die geschätzte Wahrscheinlichkeit einer Politikänderung in Abhängigkeit von dem Anteil der Befürworter_innen abgetragen ist. Im linken Teil der Abbildung ist diese Wahrscheinlichkeit für die unterste und die oberste Einkommensgruppe abgebildet, wenn diese nicht einer Meinung sind. Der rechte Teil der Abbildung zeigt die Ergebnisse für die mittlere und die oberste Einkommensgruppe. Sie sind fast identisch mit dem Vergleich zwischen unterster und oberster Gruppe, was das Gesamtergebnis dieses Abschnitts noch schwerwiegender erscheinen lässt. Denn insgesamt können wir nun feststellen, dass die Politik des Bundestages häufiger auf die Ansichten

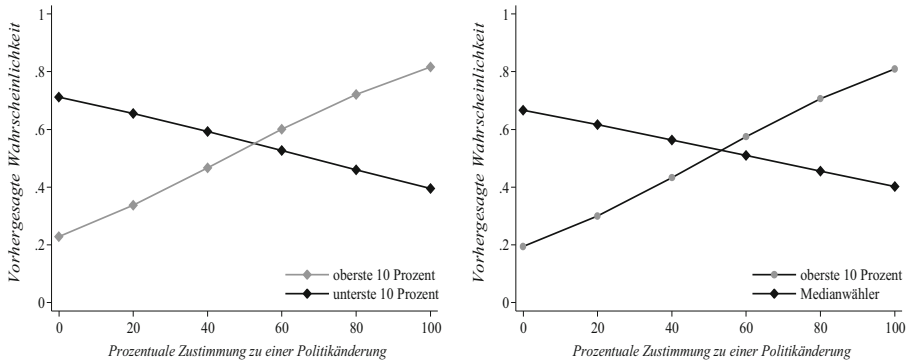


Abb. 5 Öffentliche Meinung und Politikänderung bei großen Meinungsunterschieden zwischen Einkommensgruppen (Daten: ResPOG 2016. (Erläuterung: Die Abbildungen zeigen für jeweils zwei Einkommensgruppen, wie sich die Wahrscheinlichkeit einer Politikveränderung in Abhängigkeit vom Anteil der Zustimmung ändert, wenn große Meinungsunterschieden zwischen den jeweiligen Einkommensgruppen bestehen. In der linken Abbildung sind das oberste und das unterste Einkommensperzentil abgetragen, in der rechten Abbildung das oberste Einkommensperzentil und der Median.))

Tab. 3 Interaktion von Meinungen und Meinungsunterschieden

	10tes Perzentil	90tes Perzentil	50tes Perzentil	90tes Perzentil
Einkommensgruppen	2,247** (1,095)	-0,0489 (1,176)	1,166 (1,032)	0,168 (1,131)
Meinungsunterschiede	9,622** (4,160)	-9,756* (5,108)	3,170 (5,717)	-15,49* (7,943)
Einkommen * Differenz	-21,39*** (7,632)	17,25* (9,031)	-10,50 (10,44)	24,70* (13,92)
Konstante	-0,855 (0,651)	0,276 (0,705)	-0,255 (0,614)	0,270 (0,676)
P-Wert	0,03	0,01	0,46	0,01
Fallzahl	252	252	252	252

In der Tabelle sind die Ergebnisse logistischer Regressionen dargestellt, bei denen die abhängige Variable „Politikänderung“ (1 = ja; 0 = nein) ist

Daten: ResPOG 2016

Standardfehler in Klammern; * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; **** $p < 0,001$

und Anliegen der obersten Einkommensschicht reagiert, die Meinungen der unteren und mittleren Einkommensschichten dagegen kaum beachtet oder sogar missachtet werden. Dies wird vor allem dann deutlich, wenn wir uns Fälle anschauen, in denen die oberste Einkommensgruppe andere politische Entscheidungen befürwortet als die anderen Einkommensgruppen.

Um systematisch zu erfassen, wie Responsivität mit der Größe der Meinungsunterschiede zusammenhängt, schätzen wir im dritten Schritt erneut dieselben Modelle, fügen jedoch eine Interaktion zwischen der Meinung der untersten und mittleren Einkommensgruppen einerseits und der jeweiligen Differenz zur obersten Gruppen andererseits ein. Durch diese Vorgehensweise lässt sich erfassen, ab welchem Grad von Meinungsunterschieden signifikante Responsivitätsunterschiede vorliegen. Die

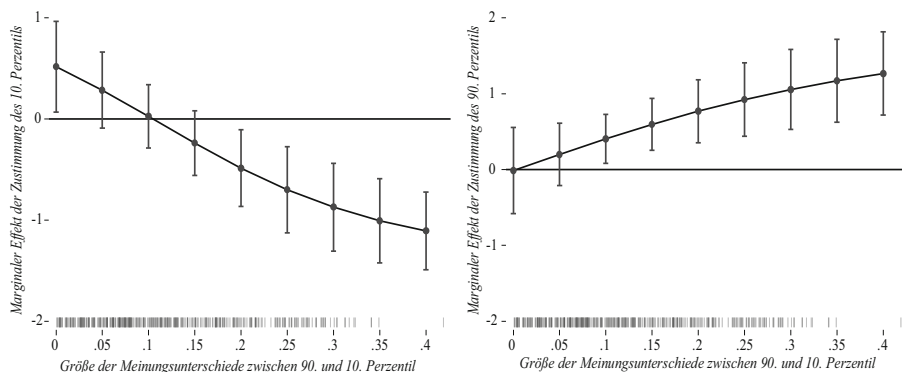


Abb. 6 Marginale Effekte in Abhängigkeit von Meinungsunterschieden (Daten: ResPOG 2016. (Erläuterung: Die Abbildungen zeigen den durchschnittlichen marginalen Effekt des Zustimmungsgrads der untersten und der obersten Einkommensgruppe in Abhängigkeit von der Größe der Meinungsunterschiede. Wenn die Konfidenzintervalle die Nulllinie nicht schneiden, liegt ein statistisch signifikanter Effekt vor.))

Ergebnisse sind in Tab. 3 enthalten und zur einfacheren Interpretation in Abb. 6 grafisch dargestellt.

In der linken Teilgrafik von Abb. 6 wird der marginale Effekt der untersten Einkommensgruppe in Abhängigkeit von den Meinungsunterschieden zur obersten Einkommensgruppen dargestellt. Ein signifikant positiver Effekt liegt nur dann vor, wenn die Einstellungen nur minimal voneinander abweichen. Weichen die Einstellungen zwischen Arm und Reich jedoch um mehr als 15 Prozentpunkte voneinander ab, besteht für die unterste Gruppe ein negativer, für die oberste jedoch ein signifikant positiver Effekt. Auf eine Übereinstimmung zwischen den eigenen Präferenzen und politischen Entscheidungen können untere Einkommensgruppen nur hoffen, wenn diejenigen mit hohem Einkommen dasselbe wollen. Weichen sie jedoch voneinander ab, spiegeln politische Entscheidungen die Präferenzen einkommensstarker Gruppen wider. Ein sehr ähnliches Muster zeigt sich beim Vergleich der mittleren mit der obersten Einkommensgruppen, weshalb wir auf eine gesonderte grafische Darstellung verzichten.

Schließlich ließe sich vermuten, dass unterschiedliche Regierungskoalitionen in unterschiedlichem Maß responsiv gegenüber den von uns untersuchten Einkommensgruppen sind. In den Jahren von 1998 bis 2013 gab es drei Koalitionen, die bis 2005 von der SPD, danach durch die CDU geführt wurden. Um die Fallzahlen nicht zu stark zu reduzieren, unterteilen wird die Gesamtperiode nur in zwei Zeiträume, die die Schröder- und Merkel-Regierungen umfassen. Für diese beiden Vergleichszeiträume führen wir die gleichen Analysen wie zuvor durch. Auch bei dieser getrennten Analyse weicht das Muster nicht von den vorherigen Ergebnissen ab, wenngleich die Schätzung aufgrund der geringen Fallzahlen etwas ungenauer ausfällt. Aber sowohl bei den SPD- als auch den CDU-geführten Regierungen können einkommensschwache Gruppen nur dann hoffen, dass ihre Anliegen umgesetzt werden, wenn die Meinungsunterschiede zu der höchsten Einkommensgruppe gering sind. Weichen die Präferenzen stark voneinander ab, folgen die Regierungen den Bürger_innen mit hohem Einkommen (Abb. 7).

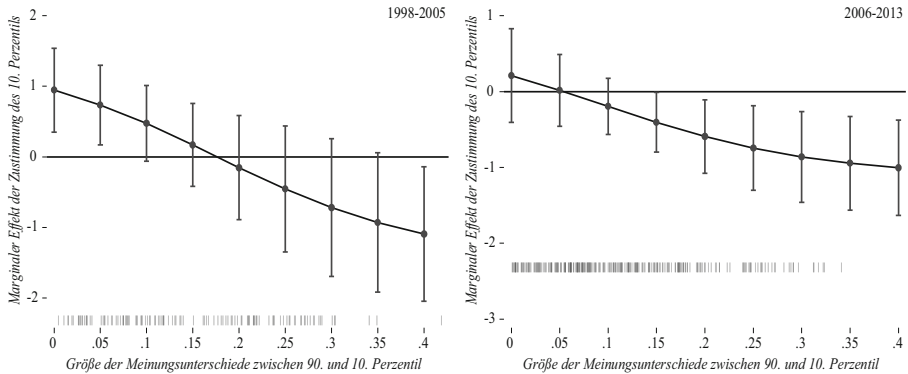


Abb. 7 Marginale Effekte in Abhängigkeit von Meinungsunterschieden in zwei Zeiträumen (Daten: ResPOG 2016. (Erläuterung: Die Abbildungen zeigen den durchschnittlichen marginalen Effekt des Zustimmungswerts der untersten Einkommensgruppe in Abhängigkeit von der Größe der Meinungsunterschiede zur obersten Einkommensgruppe. Wenn die Konfidenzintervalle die Nulllinie nicht schneiden, liegt ein statistisch signifikanter Effekt vor. Da die Grafik für die oberste Einkommensgruppe in beiden Zeiträumen spiegelbildlich verläuft, verzichten wir auf die Darstellung.))

5 Diskussion der Ergebnisse

Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass das Einkommen politische Meinungen beeinflusst. Einkommensarme Befragte wünschen sich in einer Vielzahl der Fälle andere Entscheidungen der Politik als ihre besser verdienenden Mitbürger_innen, dies gilt insbesondere für die Außen-, aber auch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Darüber hinaus konnten wir erstmals für Deutschland nachweisen, dass politische Entscheidungen mit höherer Wahrscheinlichkeit mit den Einstellungen höherer Einkommensgruppen übereinstimmen, wohingegen für einkommensarme Gruppen entweder keine systematische Übereinstimmung festzustellen ist oder sogar ein negativer Zusammenhang. Was Bürger_innen mit geringem Einkommen in besonders großer Zahl wollten, hatte in den Jahren von 1998 bis 2015 eine besonders niedrige Wahrscheinlichkeit, umgesetzt zu werden. Das für die USA nachgewiesene Muster von systematisch verzerrten Entscheidungen trifft also auch auf Deutschland zu.

Zu Beginn wurden einige mögliche Erklärungsmuster bereits angesprochen, auf die wir hier noch einmal zurückkommen wollen. Für die USA führt Gilens (2015a) das Argument an, dass die Politik dort zunehmend von privaten Spender_innen abhängig sei, während gleichzeitig der Anteil der kleinen und mittelgroßen Spenden an der Wahlkampffinanzierung zurückgehe und diese zunehmend von einigen wenigen Superreichen getragen werde. Es sei somit nicht verwunderlich, dass gerade deren Einfluss auf die Politik wachse (Gilens 2015a, S. 226). Aufgrund der ganz überwiegend staatlichen Wahlkampffinanzierung dürfte dieses Argument für den deutschen Fall jedoch eher unerheblich sein.

Anders verhält es sich mit anderen in der Literatur diskutierten Mechanismen, wie beispielsweise der ungleichen politischen Partizipation. Das politische Engagement ist in den letzten drei Jahrzehnten in fast allen westlichen Demokratien ungleicher geworden, da Menschen mit niedrigem Einkommen deutlich seltener

wählen als diejenigen mit hohem Einkommen (Schäfer 2015; Solt 2008). Wenn davon ausgegangen wird, dass im politischen Prozess die Interessen derjenigen stärker berücksichtigt werden, die aktiv politisch partizipieren, kann daraus ungleiche Responsivität resultieren und zu einer Abwärtsspirale führen, in der sich soziale und politische Ungleichheit wechselseitig verstärken. Sozial benachteiligte Gruppen merken, dass ihre Anliegen kein Gehör finden und wenden sich deshalb von der Politik ab, die sich in der Folge noch stärker an den Interessen der Bessergestellten orientiert. Dieses Argument könnte für die USA und für europäische Staaten gleichermaßen gelten. Gleiches trifft auf das Argument zu, (wirtschaftsnahe) organisierte Interessensgruppen würden starken Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen und die Politik im Sinne von Kapitalinteressen und der Bessergestellten verändern (Gilens und Page 2014; Hacker und Pierson 2010). Ein weiterer in der Literatur diskutierter Mechanismus ist die Überrepräsentation oberer Schichten in den legislativen Organen (Carnes 2013; Mansbridge 2015), die in den letzten Jahrzehnten fast überall zugenommen hat (Best 2007). Im Bundestag ist besonders der hohe Anteil von Akademiker_innen auffällig, aber auch die Berufsstruktur weicht deutlich von der der Gesamtbevölkerung ab.⁸ Wie Carnes (2013) und Carnes und Lupu (2015) zeigen, vertreten Abgeordnete aus unterschiedlichen sozialen Klassen unterschiedliche Positionen in der Wirtschaftspolitik. In dem Maße, in dem Parlamente sozial homogener werden, wächst damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Positionen nicht mehr oder nur unzureichend vertreten werden. Allerdings liegen für den deutschen Fall entsprechende Forschungsergebnisse bislang nicht vor. Um genauere Aussagen darüber treffen zu können, inwieweit die soziale Herkunft der Abgeordneten Entscheidungen des Parlaments beeinflusst, sind weitere Forschungsarbeiten notwendig, die sich damit befassen, wie Abgeordnete oder Fraktionen zu ihren Entscheidungen kommen und welche Rolle dabei der individuelle sozioökonomische Hintergrund sowie externe Einflüsse spielen.

Acknowledgements Open access funding provided by Max Planck Society.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Literatur

- Achen, Christopher H. 1978. Measuring representation. *American Journal of Political Science* 22(3):475–510.
- Adams, James, und Lawrence Ezrow. 2009. Who do european parties represent? How western european parties represent the policy preferences of opinion leaders. *The Journal of Politics* 71(1):206–223.
- Bartels, Larry M. 2008. *Unequal democracy: the political economy of the new gilded age*. Princeton: Princeton University Press.
- Bernauer, Julian, Nathalie Giger, und Jan Rosset. 2013. Mind the gap: do proportional electoral systems foster a more equal representation of women and men, poor and rich? *International Political Science Review* 36(1):78–98.

⁸ www.bundestag.de/datenhandbuch (Stand: 19.06.2017).

- Best, Heinrich. 2007. New challenges, new elites? Changes in the recruitment and career patterns of european representative elites. *Comparative Sociology* 6(1):85–113.
- Brettschneider, Frank. 1995. *Öffentliche Meinung und Politik: eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Carnes, Nicholas. 2013. *White-collar government: the hidden role of class in economic policy making*, Chicago Studies in American Politics. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Carnes, Nicholas, und Noam Lupu. 2015. Rethinking the comparative perspective on class and representation: evidence from Latin America. *American Journal of Political Science* 59(1):1–18.
- Donnelly, Michael, und Zoe Lefkofridi. 2014. *Economic & political inequality in modern democracies: differential responsiveness to the policy preferences of economic classes*. EUI Working Paper. MWP Red Number Series 2014/13, 1–21.
- Enns, Peter K. 2015. Relative policy support and coincidental representation. *Perspectives on Politics* 13(4):1053–1064.
- Flavin, Patrick. 2012. Income inequality and policy representation in the American states. *American Politics Research* 40(1):29–59.
- Giger, Nathalie, Jan Rosset, und Julian Bernauer. 2012. The poor political representation of the poor in a comparative perspective. *Representation* 48(1):47–61.
- Gilens, Martin. 2005. Inequality and democratic responsiveness. *Public Opinion Quarterly* 69(5):778–796.
- Gilens, Martin. 2009. Preference gaps and inequality in representation. *PS: Political Science & Politics* 42(2):335–341.
- Gilens, Martin. 2012. *Affluence and influence: economic inequality and political power in America*. New York: SAGE, Princeton University Press.
- Gilens, Martin. 2015a. Descriptive representation, money, and political inequality in the United States. *Swiss Political Science Review* 21(2):222–228.
- Gilens, Martin. 2015b. The insufficiency of „democracy by coincidence“: a response to Peter K. Enns. *Perspectives on Politics* 13(04):1065–1071.
- Gilens, Martin, und Benjamin I. Page. 2014. Testing theories of American politics: elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics* 12(3):564–581.
- Hacker, Jacob S., und Paul Pierson. 2010. Winner-take-all politics: public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States. *Politics & Society* 38(2):152–204.
- Lax, Jeffrey R., und Justin H. Phillips. 2012. The democratic deficit in the states. *American Journal of Political Science* 1:148–166.
- Lessig, Lawrence. 2014. What an originalist would understand corruption to mean. *California Law Review* 1:1–24.
- Mansbridge, Jane. 2015. Should workers represent workers? *Swiss Political Science Review* 21(2):261–270.
- Manza, Jeff, und Fay Lomax Cook. 2002. A democratic polity? Three views of policy responsiveness to public opinion in the United States. *American Politics Research* 30:630–667.
- Miller, Warren E., und Donald E. Stokes. 1963. Constituency influence in congress. *The American Political Science Review* 57(1):45–56.
- Page, Benjamin I., Larry M. Bartels, und Jason Seawright. 2013. Democracy and the policy preferences of wealthy Americans. *Perspectives on Politics* 11(1):51–73.
- Page, Benjamin I., und Robert Y. Shapiro. 1983. Effects of public opinion on policy. *American Political Science Review* 77(1):175–190.
- Peters, Yvette, und Sander J. Ensink. 2015. Differential responsiveness in Europe: the effects of preference difference and electoral participation. *West European Politics* 3:577–600.
- Petring, Alexander. 2015. Parteien, hört ihr die Signale? In *Demokratie und Krise*, Hrsg. Wolfgang Merkel, 221–244. Wiesbaden: Springer.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The concept of representation*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Schäfer, Armin. 2015. *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Frankfurt: Campus.
- Shapiro, Robert Y. 2011. Public opinion and American democracy. *Public Opinion Quarterly* 75(5):982–1017.
- Solt, Frederick. 2008. Economic inequality and democratic political engagement. *American Journal of Political Science* 52(1):48–60.
- Soroka, Stuart N., und Christopher Wlezien. 2008. On the limits to inequality in representation. *PS: Political Science & Politics* 41(02):319–327.

- Ura, Joseph Daniel, und Christopher R. Ellis. 2008. Income, preferences, and the dynamics of policy responsiveness. *PS: Political Science & Politics* 41(04):785–794.
- Wlezien, Christopher. 2004. Representation: dynamics of public preferences and policy. *The Journal of Politics* 66(1):1–24.
- Woll, Cornelia. 2015. *Politics in the interest of capital: a not-so-organized combat*. MaxPo Discussion Paper 15/2.