

Steffen Ganghof
Philip Manow (Hg.)

Mechanismen der Politik

Strategische Interaktion im
deutschen Regierungssystem

Steffen Ganghof, Philip Manow

Mechanismen der Politik

Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-593-37701-2

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2005 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

Satz: Thomas Pott; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

Vorwort	7
Mechanismen deutscher Politik <i>Philip Manow und Steffen Ganghof</i>	9
Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich <i>Thomas Saalfeld</i>	35
Die Relevanz von Institutionen für Koalitionstreue: Theoretische Überlegungen und Beobachtungen zur Bundesrepublik Deutschland <i>Wolfgang C. Müller</i>	73
Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall <i>Herbert Döring</i>	109
Parteienwettbewerb im Zweikammersystem <i>Thomas Bräuninger und Steffen Ganghof</i>	149
Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts <i>Georg Vanberg</i>	183

Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung <i>Marian Döhler</i>	215
Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Bedeutung der Landesebene <i>Philip Manow</i>	245
Die Autoren	277

Vorwort

Dieser Band versammelt Beiträge, die am 27. und 28. Juni 2003 auf dem Workshop »Theoretische Perspektiven auf das deutsche Regierungssystem« am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln erstmals vorgestellt wurden. Neben den Autoren dieses Bandes haben an der Tagung teilgenommen und zu ihrem Gelingen erheblich beigetragen: Andreas Broscheid, Daniel Diermeier, Christoph Hönnige, André Kaiser, Marion G. Müller, Thomas Plümper und Fritz W. Scharpf. Wir möchten allen Workshopteilnehmern herzlich danken, den Autoren auch dafür, dass sie in vorbildlicher Weise bereit waren, bei der Überarbeitung ihrer Beiträge die Kommentare der Diskutanten und Herausgeber zu berücksichtigen. Für Kritik an einer frühen Konzeption der Einleitung danken wir Adalbert Hepp.

In gewohnt professioneller Art und Weise hat Thomas Pott die Manuskripte editorisch betreut. Auch hierfür sehr herzlichen Dank.

Köln, den 15. Februar 2005

Steffen Ganghof, Philip Manow

Mechanismen deutscher Politik

Philip Manow und Steffen Ganghof

1 Einleitung

Nach welchen typischen Mechanismen funktioniert Politik in Deutschland? Welche wiederkehrenden Muster des Regierens sind erkennbar? Diese Fragen sollen in den folgenden Kapiteln anhand ausgewählter Themen beantwortet werden. Dabei geht es vor allem um drei Themenbereiche:

1. die Sicherung von Fraktions- und Koalitionsdisziplin;
2. die strategische Interaktion innerhalb und zwischen zentralen Institutionen des deutschen politischen Systems (Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht) sowie
3. die Delegations- und Kontrollbeziehungen zwischen Politik und Staatsverwaltung (Ministerialbürokratie und Bundesbehörden).

Die *inhaltliche* Zielsetzung des Bandes besteht darin, den Fokus auf grundlegende Probleme, Instrumente und Muster des Regierens in Deutschland zu lenken. Dadurch unterscheidet sich der Band von aktuellen Bestandsaufnahmen, die sich auf die Beschreibung der bundesdeutschen Regierungsinstitutionen und ihrer Veränderung konzentrieren oder auf die Untersuchung der Staatstätigkeit in bestimmten Politikfeldern. Ein *Problem* der Regierung ist zum Beispiel, wie sie ein geschlossenes Abstimmungsverhalten der sie tragenden Fraktionen sicherstellt. Ein *Instrument* der Regierung zur Erreichung ihrer Politikziele ist die Macht, die Tagesordnung und Abstimmungsagenda des Parlaments zu beeinflussen. Ein typisches *Muster* des Regierens in Deutschland ist die politische Konfrontation

Wir danken Wolfgang C. Müller, Thomas Saalfeld, Wolfgang Streeck und den Teilnehmern des Doktorandenkolloquiums des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung für hilfreiche Kommentare.

zwischen der Regierungsmehrheit im Bundestag und der Mehrheit des Bundesrats. Die Beiträge des Bandes analysieren diese und andere Aspekte des Regierens aus theoretischer und international vergleichender Perspektive.

Die Aktualität und Bedeutung der hier behandelten Themen lässt sich durch Beispiele aus jüngster Vergangenheit verdeutlichen. Bundeskanzler Schröder hat wiederholt Bundestagsabstimmungen über Sachfragen – vom Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr bis zur »Agenda 2010« – explizit oder implizit mit der Vertrauensfrage verbunden, um Fraktions- und Koalitionsdisziplin durchzusetzen. Damit hat er eine für den Parlamentarismus typische Form der Agenda-Setzer-Macht ausgeübt. Die häufige Konfrontation zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit hat mit dazu geführt, dass im Rahmen der so genannten Föderalismusreformkommission ernsthafte Anstrengungen zur Reform und Entflechtung des deutschen Bundesstaates unternommen wurden. Die hitzige öffentliche Diskussion um die Reform der Bundesagentur für Arbeit schließlich hat das grundlegende Delegations- und Kontrollproblem an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung verdeutlicht.

Aktuelle Entwicklungen dieser Art werden in den folgenden Kapiteln berücksichtigt. Ihre detaillierte Nachzeichnung ist indes nicht das Hauptziel des Bandes. Vielmehr geht es um ein tieferes Verständnis der behandelten Themen. Das Ziel sind nicht mehr oder neuere Informationen über Regieren in Deutschland, sondern bessere Interpretationen. Die im Folgenden angebotenen Interpretationen unterscheiden sich zum Teil deutlich vom »received wisdom« der öffentlichen Debatte. So zweifeln etwa Thomas Bräuninger und Steffen Ganghof daran, dass das berühmt-berüchtigte Scheitern der Steuerreform 1997/98 der Regierung Kohl wirklich auf eine wahlstrategische Blockade der SPD im Bundesrat zurückzuführen ist; Georg Vanberg zeigt, dass das Bundesverfassungsgericht entgegen seiner Selbstdarstellung kein unpolitischer Akteur ist, der allein nach verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten entscheidet. Und Philip Manow argumentiert entgegen verbreiteter Auffassung, dass Parteienpatronage kein bedeutendes Problem in der leitenden Ministerialbürokratie des Bundes ist.

Diese Beispiele leiten über zum zweiten, *methodischen*, Ziel des Bandes. Woran es der deutschen Regierungslehre nach gängiger Ansicht vor allem mangelt, ist eine systematische Theoriebildung. Werner J. Patzelt (2004) hat dies kürzlich am Beispiel der deutschen Literatur zum Parlamentarismus gezeigt. Diese komme häufig noch immer vor allem »aufklärerisch, kritisch oder im Dienst politischer Bildung« daher; und wenn empirisch gearbeitet werde, so »meist theoriefrei-positivistisch« (Patzelt 2004: 99). Patzelt schließt sich daher

dem Urteil von Suzanne Schüttemeyer an (1997: 195): In der Regierungslehre fände sich »[k]aum Theorie, bloße Kumulation, dazwischen wenig echter Vergleich«. Patzelt diskutiert auch einen Grund für die Theoriearmut der deutschen Regierungslehre, der uns besonders wichtig erscheint. In der US-amerikanisch dominierten internationalen Literatur wurde die Theoriebildung in großem Maße vom so genannten »Rational-Choice«-Institutionalismus (RC-Institutionalismus) vorangetrieben, der analytisch von der Annahme rationalen Akteurverhaltens ausgeht. Während sich die amerikanischen Vertreter dieses Ansatzes lange Zeit auf die Analyse des politischen Systems der USA konzentriert haben, gab es in den letzten zwei Jahrzehnten eine regelrechte Welle entsprechender Arbeiten in der vergleichenden Politikwissenschaft. In Deutschland spielt der Rationalwahlansatz dagegen nach wie vor eine vergleichsweise geringe Rolle; laut Patzelt (2004: 102) wurde von ihm »noch kaum etwas ... rezipiert«.

Diese Situationsbeschreibung scheint uns – wenn auch etwas übertrieben – im Kern zutreffend. Ein Ziel dieses Bandes ist es daher, die Anwendung des Rationalwahlansatzes in der deutschen Regierungslehre voranzutreiben. Die hier versammelten Beiträge arbeiten entweder mit diesem Ansatz oder behandeln den Erklärungsbeitrag bestimmter Rationalwahlmodelle ausführlich. Das Ziel besteht jedoch nicht nur darin, »den« Rationalwahlansatz zu propagieren. Wir glauben vielmehr, dass dieser Ansatz häufig falsch verstanden wird und dass genau darin eine wichtige Rezeptionshürde besteht. Es geht deshalb in den Beiträgen dieses Bandes auch darum, die Charakteristika, Potenziale, aber auch Grenzen dieses Ansatzes genauer zu beschreiben. Für diesen Ansatz ist unseres Erachtens nicht die Annahme rationalen Akteurverhaltens entscheidend, sondern der Fokus auf analytisch abgrenzbare Mechanismen und systematische Institutioneneffekte. Dieses Verständnis des RC-Institutionalismus als mechanismenorientierte Regierungslehre soll im folgenden Abschnitt erläutert werden. Anschließend wird ein Überblick darüber gegeben, welche Themen die Beiträge des Bandes im Einzelnen behandeln und welche Form der mechanismenorientierten Analyse sie dabei wählen.

2 Mechanismenorientierte Regierungslehre

Viele sehen hinter dem Rationalwahlansatz ein einseitig rationalistisches Welt- oder Menschenbild. Diese Sicht wird in der neueren politikwissenschaftlichen Diskussion zum Teil dadurch am Leben gehalten, dass zwischen drei grundlegenden Typen des »Institutionalismus« unterschieden wird – dem historischen, dem soziologischen und dem Rational-Choice-Institutionalismus –, die sich vermeintlich durch ganz unterschiedliche Perspektiven auf die soziale Welt auszeichnen. Dem Rationalwahlansatz ein Welt- oder Menschenbild zuzuschreiben, ist jedoch in vielerlei Hinsicht irreführend. Dieser Ansatz sollte in erster Linie als *Methode* verstanden werden (Zintl 2001; Diermeier/Krehbiel 2003; Cox 2004). Seine Nützlichkeit hängt wie bei allen Methoden von der *Fragestellung* ab, der man nachgehen möchte. Für viele Fragestellungen einer systematischen Regierungslehre ist diese Methode besonders gut geeignet. Wir wollen diese These in zwei Schritten entwickeln. Zunächst möchten wir in Erinnerung rufen, dass jede sozialwissenschaftliche Handlungstheorie auf einer grundlegenden Rationalitätsannahme basiert. Daran anschließend argumentieren wir, dass die Konzentration auf die rationalen Aspekte von beobachtbarem Verhalten vor allem dann nützlich ist, wenn man nach *typischen Wirkungen* von Institutionen oder Akteurkonstellationen fragt – anstatt nach den komplexen *Ursachen* hinter *bestimmten* politischen Ereignissen oder Fakten.

Neben dem RC-Institutionalismus betreiben natürlich auch der historische und der soziologische Institutionalismus Handlungstheorie und beruhen somit per Definition auf einer gewissen Rationalwahlannahme (vgl. Davidson 1963). Wollen wir ein bestimmtes beobachtbares Verhalten eines Akteurs verstehen, suchen wir immer nach Wünschen und Wahrnehmungen, die sein Verhalten erklären könnten. Werden wir nicht fündig, bleibt das Verhalten unverständlich. Fündig zu werden ist jedoch nicht einfach, weil die Wünsche (»desires«) und Wahrnehmungen (»beliefs«) von Akteuren unbeobachtbar sind. Wir müssen vom zu erklärenden Verhalten selbst auf die dahinter stehende Kombination von Wünschen und Wahrnehmungen schließen. Um mit dieser Zirkularität umzugehen, muss Akteuren immer eine gewisse grundlegende Form von Rationalität unterstellt werden. Man muss bereits auf ein einfaches Erklärungsmodell zurückgreifen, um Verhalten überhaupt als *Handlung* interpretieren zu können.¹ »Explana-

1 Eine exzellente zusammenfassende Diskussion der Rationalitätsannahme bei der Interpre-

tion in the social sciences is *prima facie* rational actor explanation« (Ryan 2004: 187).

Die Wissenschaftstheorie bezeichnet dieses einfache Erklärungsmodell als Alltagspsychologie (»folk psychology«). In den Sozialwissenschaften selbst wird auch von »thin rationality« (Ferejohn 1991: 282) oder dem Rationalitätsprinzip gesprochen (Popper 1995 [1967]; Vanberg 2004). Poppers Begriff des Rationalitätsprinzips macht deutlich, dass es sich nicht um eine Annahme handelt, die empirisch getestet werden kann, sondern um eine Art *Werkzeug*, das die handlungstheoretische Interpretation von Verhalten überhaupt erst ermöglicht (vgl. Zintl 2001: 36). Für manche Wissenschaftstheoretiker ist das alltagspsychologische Erklärungsmodell für die Sozialwissenschaften so grundlegend – wenngleich nicht so gehaltvoll – wie es die Gesetze der Physik für die gesamten Naturwissenschaften sind (Bartelborth 1999: 115).

Dies ist einer der Gründe, warum sich die Idee »kausaler« oder »sozialer« Mechanismen in den Sozialwissenschaften so großer Beliebtheit erfreut (zusammenfassend: Little 2004). Unter einem Mechanismus wird generell der meist unbeobachtbare Prozess verstanden, durch den ein bestimmtes beobachtbares Verhaltensmuster erzeugt wird. Sozialwissenschaftler glauben in der Regel erst dann daran, dass zwei beobachtbare Phänomene durch eine kausale Beziehung verknüpft sind, wenn sie einen plausiblen Mechanismus benennen können, der sie miteinander verknüpft. Plausibel sind aus den oben genannten Gründen vor allem Mechanismen, die das Kalkül und die Interaktion von zielgerichtet handelnden Akteuren beschreiben. Ein Beispiel aus der Ökonomie: Die Erhöhung des Preises eines Gutes reduziert unter »üblichen« Kontextbedingungen dessen Verbrauch. Der Mechanismus hinter dieser Ursache-Wirkung-Beziehung beinhaltet die Wahlhandlungen (beschränkt) rationaler Konsumenten, die den Preis beobachten und ihr Konsummuster entsprechend anpassen. Rationale Kalküle auf individueller Ebene erzeugen den kausalen Zusammenhang auf aggregierter Ebene.

Dass eine gewisse grundlegende Rationalitätsannahme für die Interpretation und Erklärung politischen Verhaltens unabdingbar ist, bedeutet freilich nicht, dass Verhalten ausschließlich als rational interpretiert werden muss. Akteure verhalten sich auch normorientiert und emotional, machen Fehler oder sind sprunghaft. Warum also sollte man sich – wie der RC-Institutionalismus – vor al-

tation und Erklärung von Handlungen bietet Bartelborth (1999). Für eine ausführlichere Diskussion siehe Rosenberg (1995: Kap. 2–3).

lem auf die rationalen Aspekte von politischem Verhalten konzentrieren und andere ausblenden? Die Antwort auf diese Frage hat zwei eng zusammenhängende Teile. Erstens: Gerade wenn man an politischen *Institutionen* interessiert ist, sind die rationalen Aspekte des Verhaltens in der Regel auch die *systematischen* Aspekte. Politische Institutionen legen Anreize und Handlungsressourcen politischer Akteure fest. Zwei Beispiele: Der grundlegende Aufbau moderner Konkurrenzdemokratien erzeugt Anreize für Akteure, bei politischen Entscheidungen die Auswirkungen auf ihre Chancen bei der nächsten Wahl zu berücksichtigen. Die Regeln zur Festlegung der parlamentarischen Tagesordnung verteilen Handlungsressourcen zwischen Regierung und Opposition. Diese und andere Institutionen zu verstehen bedeutet vor allem zu verstehen, *wie sich rationale Akteure an den institutionellen Kontext anpassen* (Zintl 1991).

Dies leitet über zum zweiten Teil der Antwort: Wie angemessen der Fokus auf die rationalen Aspekte des Verhaltens ist, hängt auch von der Fragestellung ab, insbesondere davon, ob man nach den spezifischen Ursachen eines bestimmten politischen Ereignisses fragt oder nach den typischen Wirkungen einer Institution oder Akteurkonstellation. Will man zum Beispiel verstehen, unter welchen Bedingungen und mit welchen Zielen Premierminister in parlamentarischen Systemen typischerweise die Vertrauensfrage mit einer Sachfrage verknüpfen, so ist es äußerst nützlich, nach den generellen Zielen der beteiligten Akteure zu fragen und zu analysieren, wie bestimmte Anreizstrukturen und Handlungsressourcen entsprechend motivierte Akteure beeinflussen (Huber 1996b; Diermeier/Feddersen 1998). Eine ganz andere Frage ist, warum der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder die Abstimmung des Deutschen Bundestages über den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr am 16.11.2001 mit der Vertrauensfrage verknüpft hat. Will man diese spezifische Handlung erklären, so muss die Handlungssituation genau und nicht nur hinsichtlich einzelner Aspekte untersucht werden. Es gibt wahrscheinlich mehrere plausible Interpretationen dieser Handlung, in denen das typische (rationale) Verhalten von Premierministern eine ganz unterschiedliche Rolle spielt. Welche Interpretation am plausibelsten ist, hängt von der historischen Datenlage im konkreten Fall ab.

Dieser Unterschied zwischen Fragestellungen ist bedeutsam und lässt sich noch allgemeiner fassen. Man kann zwei grundlegende Typen von sozialwissenschaftlichen Fragestellungen unterscheiden (Scharpf 2000b: 56–57; Ganghof 2005). Der eine Typ von Fragen geht von bestimmten beobachtbaren Phänomenen aus und fragt nach ihren *Ursachen*. Warum haben manche Länder größere Sozialstaaten als andere (Huber/Ragin/Stephens 1993)? Warum können einige

Länder erfolgreicher mit ökonomischen Schocks umgehen als andere (Scharpf 1987)? Der andere Typ von Fragen geht von einer bestimmten Institution oder Akteurkonstellation aus und fragt danach, welche *Wirkungen* sie haben. Verringert die ideologische Distanz zwischen den Vetospielern in europäischen parlamentarischen Demokratien die Anzahl bedeutsamer Gesetze (Tsebelis 1999)? Beeinflusst die relative Stärke von Fraktionen die Wahrscheinlichkeit effizienzorientierter Verwaltungsreform in Lateinamerika (Geddes 1994)?

Welchen Typ von Frage Sozialwissenschaftler stellen, hat entscheidenden Einfluss darauf, wie sie mit Mechanismen umgehen und welche Art von Rationalitätsannahmen sie sinnvollerweise machen können. Historische InstitutionalistInnen fragen häufig gleichsam rückwärts schauend nach den Ursachen eines Phänomens. Sie suchen nach einer möglichst »vollständigen« Erklärung dieses Phänomens. Daraus folgt erstens, dass sie sich nicht auf einen oder wenige kausale Mechanismen konzentrieren können. Um der Komplexität kausaler Beziehungen gerecht zu werden, müssen sie das Zusammenspiel vieler Mechanismen untersuchen (Mayntz 1985; Ragin 1997: 31; Scharpf 2000b: 56–57). Zweitens folgt, dass sie sich nicht nur auf die rationalen Aspekte von Akteurverhalten konzentrieren können. Entscheidend ist, was in den konkret betrachteten Fällen Erklärungskraft besitzt. Häufig ist der eigentliche Entscheidungsakt vergleichsweise uninteressant im Vergleich zu der Frage, warum die Akteure bestimmte Wünsche (Präferenzen) oder Wahrnehmungen überhaupt gebildet haben (Ryan 2004: 186). Und manchmal scheint es sogar notwendig, den Akteuren Irrtümer und Fehlwahrnehmungen zu unterstellen, um zu befriedigenden Erklärungen zu gelangen (siehe etwa: Scharpf 2000a: 42–51). Kurz: Das Hauptziel rückwärts schauender Studien ist die möglichst »vollständige« Erklärung der sie interessierenden Phänomene und eventuell die Entdeckung neuer Mechanismen, nicht jedoch die systematische theoretische und empirische Analyse eines einzelnen Mechanismus.

Genau dies ist indes das Ziel vieler Untersuchungen, die von Institutionen oder Akteurkonstellationen gleichsam vorwärts zu den typischen Wirkungen schauen. Hier geht es darum, einen analytisch abgrenzbaren Mechanismus präzise zu durchdenken und seine beobachtbaren Implikationen mit den empirischen Fakten zu vergleichen. Entsprechende Untersuchungen konzentrieren sich bewusst auf einen engen Ausschnitt einer komplexen Wirklichkeit, um von diesem Ausschnitt ein tieferes Verständnis zu gewinnen. Dies darf gerade nicht mit einer Präferenz für »monokausale« Erklärungen verwechselt werden. Erstens wird nicht argumentiert, dass ein bestimmtes Phänomen allein durch einen bestimmten Mechanismus erzeugt wird; es wird lediglich untersucht, ob der Mechanis-

mus plausiblerweise zu dem Phänomen *beiträgt*. Zweitens fällt es »vorwärts schauenden« Untersuchungen in der Regel leichter, systematisch zu analysieren, wie stark bestimmte kausale Mechanismen von Kontextbedingungen abhängen. Da eher der Mechanismus im Mittelpunkt steht und nicht ein bestimmtes zu erklärendes Phänomen, ist es möglich, diejenigen Kontextfaktoren auszublenden, die für die Wirkungsweise des Mechanismus keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen. Dadurch erhöhen sich die theoretischen und empirischen »Freiheitsgrade« zur Analyse der wirklich bedeutsamen Kontextfaktoren (Ganghof 2005).

Der Rational-Choice-Institutionalismus im hier verstandenen Sinne zeichnet sich also nicht in erster Linie durch die Rationalitätsannahme oder gar ein umfassendes Welt- oder Menschenbild aus, sondern durch seine Fragestellung. Es geht ihm um die systematische theoretische und empirische Exploration einzelner Mechanismen. Daraus folgt, dass er zu anderen Ansätzen wie etwa dem historischen Institutionalismus nicht grundsätzlich in Konkurrenz steht. Die beiden Ansätze ergänzen sich vielmehr. Einerseits sind komplexe historische Erklärungen auf systematisch vergleichendes Wissen über kausale Mechanismen angewiesen (Scharpf 2000b: 63–72; Thelen 1999: 380–81). Andererseits können einzelne Mechanismen häufig nur im Rahmen umfassenderer historischer Erklärungen auf konkrete politisch bedeutsame Ereignisse und Phänomene bezogen werden (Pierson/Skocpol 2002).²

Aus unserer Charakterisierung des RC-Institutionalismus als mechanismenorientierte Analyse folgt aber auch, dass er für eine theoretisch orientierte und systematisch vergleichende Regierungslehre gut geeignet ist. Aus diesem Grund hat die vergleichende Institutionenforschung der Politikwissenschaft vom Rationalwahlansatz einen immensen Impuls erhalten. Während das komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher institutioneller und nicht-institutioneller Faktoren jedes politische System einzigartig und somit letztlich unvergleichbar macht, lassen sich einzelne Prozesse oder Mechanismen durchaus systematisch verglei-

2 Wenn es einen grundsätzlichen Konflikt gibt, dann betrifft dieser die Priorität, mit der man beiden Arten von Fragestellungen nachgehen sollte (vgl. Ganghof 2005). Die eine Seite glaubt, dass der Versuch, komplexe und politisch bedeutsame Phänomene wissenschaftlich zu verstehen, scheitern muss, solange grundlegende Mechanismen nicht besser verstanden sind (Geddes 2003; Green/Gerber 2002). Die andere Seite glaubt dagegen, dass der Fokus auf Mechanismen nicht zu einem solideren Fundament, aber immer weiter von den politisch relevanten Fragestellungen weg führt (Pierson/Skocpol 2002).

chen. Ähnliche institutionelle Strukturen konfrontieren die politischen Akteure in demokratischen Regierungssystemen mit ähnlichen Anreizen, Möglichkeiten und Problemen. Die Politikwissenschaft untersucht deshalb in systematischen Vergleichsstudien, unter welchen Bedingungen und mit welchen Wirkungen bestimmte Instrumente des Regierens (zum Beispiel Vertrauensfrage, Investiturabstimmungen, Koalitionsverträge, etc.) eingesetzt werden und in welcher Form grundlegende Probleme kollektiven Regierungshandelns (zum Beispiel Koordination, Delegation) in unterschiedlichen institutionellen Kontexten auftreten. Der vergleichende Fokus auf Mechanismen hat dabei nicht nur zu einer rigorosen Theorie- und Hypothesenbildung beigetragen, sondern gerade auch die empirische Arbeit stark angeregt. Um die sorgsam abgeleiteten Implikationen unbeobachtbarer Mechanismen mit empirischer Evidenz zu konfrontieren, müssen nämlich häufig erst neue Datensätze erhoben oder zusammengefügt werden. Beispiele sind vergleichende Arbeiten über die Agenda-Setzer-Macht von Regierungen,³ über die Mechanismen der Koalitionsbildung und -stabilisierung⁴ oder über die Probleme politischer Delegationsbeziehungen.⁵ Wir sehen die Beiträge dieses Bandes im Kontext dieser vergleichenden Literatur.

Eine mechanismenorientierte Regierungslehre greift nicht notwendigerweise auf das Instrument mathematischer Formalisierung zurück. Weder in der beispielhaft genannten Literatur noch in den folgenden Beiträgen wird immer explizit auf formalisierte Modelle zurückgegriffen. Worauf es im Rationalwahlansatz vor allem ankommt, ist die explizite Spezifizierung von Akteuren mit ihren Zielen und ihrer Wahrnehmung der Welt sowie die explizite Spezifizierung von Institutionen und anderen Kontextfaktoren, welche die Handlungsoptionen der Akteure festlegen und den Kosten und Nutzen der verfügbaren Optionen beeinflussen. Die mathematische Formalisierung kann dafür ein hilfreiches Instrument sein. Sie kann helfen, die gemachten Annahmen offen zu legen, präzise zu argumentieren und logische Fehler zu vermeiden (Bueno de Mesquita 2004). Andererseits kann der formale Ansatz eine Eigendynamik entwickeln, die seine Anwender zu weit von der zu modellierenden Realität weg führt. Diese Gratwanderung kann hier nicht ausführlicher diskutiert werden. Einige Anmerkungen zu sinnvoller und irreführender Kritik an formalen Modellen sind jedoch angebracht.

3 Zum Beispiel Döring (1995, 2001, 1996), Huber (1996a, 1996b) und Heller (2001).

4 Zum Beispiel Laver/Schofield (1990), Strøm (1990), Laver/Shepsle (1996), Laver (1998) und Müller/Strøm (2000).

5 Zum Beispiel Huber/Shipan (2002), Strøm et al. (2003) und Schnapp (2004).

Irreführend erscheint uns diese Kritik immer dann, wenn sie Probleme benennt, die durch die Formalisierung zwar transparenter werden, aber eigentlich auf das alltagspsychologische Grundmodell jeder Handlungstheorie zurückzuführen sind. Ein Beispiel ist der Vorwurf, dass Rationalwahltheorien mit vielen unbeobachtbaren Variablen arbeiten und deshalb schwer zu falsifizieren sind (Green/Shapiro 1994: 39–40). Diese Kritik ist wichtig, gilt aber für alle handlungstheoretischen Argumentationen. Alle unbeobachteten Variablen von Rationalwahlmodellen lassen sich letztlich auf die beiden Kernvariablen »Wünsche« (»desires«) und »Wahrnehmungen« (»beliefs«) zurückführen, und es ist die grundsätzliche Unbeobachtbarkeit dieser Variablen, die der Sozialwissenschaft zu schaffen macht (Rosenberg 1995: Kap. 2–3).⁶ Statt den formalen Rationalwahlansatz gleichsam als Überbringer schlechter Nachrichten zu bestrafen, sollte man ihn häufig eher dafür loben, dass er die Probleme gängiger handlungstheoretischer Erklärungsmuster offen legt (vgl. auch Bräuninger/Ganghof in diesem Band).

Eine verwandte Kritik am Rationalwahlansatz ist, dass er in vielen Bereichen gerade nicht zu einem immer größeren Bestand an gesicherten Einsichten über Mechanismen führt, sondern nur zu einer immer größeren Anzahl spezialisierter Modelle mit ganz unterschiedlichen Implikationen (zum Beispiel Pierson/Skocpol 2002: 717). Auch hier ist das eigentliche Problem schon im alltagspsychologischen Grundmodell begründet. Dieses bekommt erst dadurch empirischen Gehalt, dass den Akteuren bestimmte Wünsche und Wahrnehmungen zugeschrieben werden. Die Erklärungs- und Vorhersagekraft der so spezifizierten Modelle hängt aber in großem Maße von der Eindeutigkeit des institutionellen Kontextes ab (zum Beispiel Satz/Ferejohn 1994; Zintl 1991). Im sozialwissenschaftlichen »Idealfall« ist der institutionelle Druck auf die Akteure so hoch und sind ihre Präferenzen und Erwartungen so eindeutig, dass man mit einfachen Annahmen viel erklären kann. Ein Beispiel sind Firmen in einem idealen Markt. Die einfa-

6 In gewisser Hinsicht wird die Falsifizierbarkeit handlungstheoretischer Argumente sogar noch schwieriger, wenn man – wie von vielen historischen und soziologischen Institutionen vorgeschlagen – irrationales oder beschränkt rationales Verhalten in die Erklärung einbezieht. Wie Ferejohn (2004: 162) zu Recht fragt: »We can say that an actor took the action she did in part because she was cognitively unable to recognize the existence of better alternatives, or even to see what she did as an occasion to ›choose‹ at all. Perhaps those statements are part of good explanations. But then, have we really made her action intelligible?«

che Annahme der »Profitmaximierung« kann in diesem Fall aus zwei Gründen viel erklären: Einerseits sind Firmen einem starken Druck ausgesetzt, sich tatsächlich in diesem Sinne rational zu verhalten, andererseits werden diejenigen Firmen, denen dies nicht gut gelingt, vom Wettbewerbsprozess aussortiert. Zugespitzt formuliert: »[T]he theory of rational choice is most powerful in contexts where choice is limited« (Satz/Ferejohn 1994: 211).

In der Politikwissenschaft sind die Ziele der Akteure häufig unklarer und widersprüchlicher. Ein gutes Beispiel ist die Koalitions- und Parteientheorie. In ihr wird zwischen drei grundlegenden Zielen oder Gütern unterschieden: der Durchsetzung politischer Inhalte (»policy«), der Erlangung öffentlicher Ämter (»office«) und der Wahl beziehungsweise Wiederwahl (»vote«). Diese Ziele stehen teilweise im Konflikt zueinander und ihre Gewichtung ist stark kontext- und situationsabhängig. Dies erschwert grundsätzlich die sozialwissenschaftliche Theoriebildung und hat dazu geführt, dass es eine Vielzahl von Modellen gibt, die jeweils nur eines der Ziele in den Vordergrund rücken. Dass die »Vorhersagen« dieser Modelle ganz unterschiedlich sind und häufig nicht zutreffen, ist nicht verwunderlich und spricht nicht gegen den Rationalwahlansatz. Vielmehr hat die Vereinfachung einer komplexen Wirklichkeit durch »eindimensionale« Modelle zu einem besseren Verständnis darüber beigetragen, wie bestimmte beobachtbare Implikationen, zum Beispiel die Bildung bestimmter Koalitionstypen, mit bestimmten Annahmen über Zielen zusammenhängen (zum Beispiel Gallagher/Laver/Mair 2001: 341–49). Dieses Verständnis war die Grundlage für echte wissenschaftliche Fortschritte, zum Beispiel Strøms (1990) theoretische und empirische Demonstration, dass Minderheitsregierungen in parlamentarischen Demokratien kein Krisenphänomen sind – wie die Politikwissenschaft lange glaubte –, sondern als Ergebnis der rationalen Zielabwägung von Parteien erklärt werden können. Darüber hinaus waren die eindimensionalen Modelle auch die Grundlage für die Arbeit an mehrdimensionalen Modellen in der jüngeren Literatur sowie für die Entwicklung eines umfassenderen analytischen Rahmens, innerhalb dessen systematisch über den institutionellen Einfluss auf die Gewichtung dieser drei Ziele durch die Parteien nachgedacht werden kann (Strøm/Müller 1999). Kurz: Die Ursache der Probleme sozialwissenschaftlicher Theoriebildung ist nicht die Formalisierung, sondern die grundsätzliche Unbestimmtheit sozialer Prozesse. Formale Modelle zur Analyse einzelner Aspekte dieser Prozesse sind Teil einer Strategie, mit dieser Unbestimmtheit umzugehen.

Kritik an formalen Modellen sollte sich aus den oben genannten Gründen nicht auf den grundsätzlichen Rationalwahlansatz und das ihm zugrunde liegende

Rationalitätsprinzip richten, sondern auf die konkreten Annahmen einzelner Rationalwahlmodelle, welche deren *empirischen* Gehalt ausmachen. Mit so formulierter Kritik ist man aber bereits mitten drin im Geschäft mechanismenorientierter Regierungslehre. Denn es geht um die Diskussion darüber, unter welchen Bedingungen bestimmte Annahmen über Ziele und Wahrnehmungen der Akteure gerechtfertigt werden können und wie robust diese Annahmen und deren Implikationen gegenüber Veränderungen des institutionellen Kontextes sind. Auf ganz grundlegender Ebene ist immer zu fragen, ob die Bedingungen für eine erfolgreiche Anwendung des Rationalwahlansatzes überhaupt gegeben sind (zum Beispiel Green/Shapiro 1996: 267). Wenn für die Akteure zum Beispiel wenig oder gar nichts auf dem Spiel steht (»Niedrigkostensituation«), werden spieltheoretische Analysen mit weit vorausschauenden und maximierenden Akteuren häufig keine hilfreichen Einsichten liefern. Generell dürfen die Annahmen über das Wissen und die Informationsverarbeitungskapazität der Akteure nicht zu hoch sein (»Hyperirrationalität«). Die von Rationalwahlmodellen dargestellte politische Welt muss fiktiv sein, aber sie muss auch glaubwürdig sein (Sugden 2000: 26; Elster 2000). Darüber hinaus müssen die konkreten Annahmen über Ziele und Zielkonflikte der Akteure auf ihre Plausibilität hin überprüft werden. Dabei zeigt sich fast immer, dass es unterschiedliche plausible Annahmen gibt. Letztendlich hilft deshalb nur die empirische Analyse. Es muss sorgfältig darüber nachgedacht werden, welche *beobachtbaren Implikationen* aus den verschiedenen plausiblen Annahmen über die unbeobachtbaren Prozesse oder Mechanismen abgeleitet werden können und inwieweit bestimmte Beobachtungen dabei helfen, zwischen unterschiedlichen Erklärungen zu diskriminieren. Auch für diesen entscheidenden Schritt zu empirischen Tests ist die »vorwärts schauende«, mechanismenorientierte Vorgehensweise besonders gut geeignet (vgl. Ganghof 2005 sowie, in beispielhafter Weise, Vanberg in diesem Band).

3 Die Beiträge im Einzelnen

Angesichts der Fruchtbarkeit und der Erfolge einer mechanismenorientierten, vergleichenden Analyse politischer Institutionen hat David Laitin (2004: 17) der US-amerikanischen Politikwissenschaft geraten, das Teilgebiet »American Politics« aufzulösen und partiell in einem neuen Teilgebiet »Politische Institutionen« aufgehen zu lassen. Dieses Teilgebiet solle die generellen Mechanismen demo-

kratischen Regierens behandeln: von Wahlprozessen bis zu kollektivem Handeln, und von Delegationsbeziehungen bis zu Problemen politischer Deliberation. Unsere Zielsetzung ist bescheidener. Es geht darum, die Fruchtbarkeit und die Erträge einer mechanismenorientierten Perspektive im Bezug auf das deutsche Regierungssystem zu demonstrieren und zu diskutieren. Die einzelnen Beiträge wählen dabei ganz unterschiedliche Zugänge. Einige fassen die Erträge der mechanismenorientierten vergleichenden Literatur zusammen und leiten Schlussfolgerungen oder Hypothesen für das deutsche Regierungssystem ab, andere gehen von bestimmten Besonderheiten des deutschen Regierungssystems aus und fragen danach, was bestimmte Mechanismen zu deren Erklärung beitragen können. Wieder andere formalisieren einen bestimmten Mechanismus, um dadurch statistische Tests oder »analytische Erzählungen« (Bates et al. 1998) zu ermöglichen. Dieser abschließende Abschnitt der Einleitung gibt einen kurzen Überblick über die Beiträge des Bandes.

Der Beitrag von *Thomas Saalfeld*, »Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich«, betrachtet ein zentrales Element der Regierungsfähigkeit jedes parlamentarischen Systems: die fraktionelle Geschlossenheit. Saalfeld fragt dabei, welche Instrumente und Mechanismen positiv oder negativ auf die Fraktionsgeschlossenheit wirken. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den institutionellen Besonderheiten des deutschen politischen Systems. Als Ausgangspunkt dient Saalfeld das Gedankenexperiment einer weitgehend institutionenfreien Situation, in der Geschlossenheit allein durch die Präferenzen der Akteure beziehungsweise durch die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel der Selbstkoordinierung und Selbstverpflichtung gesichert werden kann. Er argumentiert, dass die Binnenorganisation von modernen Parteien darauf ausgerichtet ist, eine weitgehende Homogenität der Präferenzen von Abgeordneten herzustellen. Diese Homogenität sei die wichtigste Voraussetzung eines geschlossenen parlamentarischen Abstimmungsverhaltens. Institutionelle Anreizmechanismen zur Sicherung von konformem Abstimmungsverhalten stellten demgegenüber nur zweitbeste Lösungen dar.⁷

7 Geschlossenes Abstimmungsverhalten von Fraktionen (aber auch Koalitionen) wird häufig mit den Begriffen »Kohäsion« oder »Disziplin« belegt. Die Verwendung dieser Begriffe ist in der Literatur jedoch uneinheitlich. Analytisch zentral ist es, zwischen beobachtbarem (Abstimmungs-)Verhalten einerseits und dessen unbeobachtbaren Ursachen andererseits zu unterscheiden. In der empirischen Literatur wird der Begriff »Kohäsion« häufig übergreifend für das beobachtbare Verhalten verwendet, der Begriff »Disziplin« nur dann, wenn

Zu den wichtigen Instrumenten zur Herstellung von Abstimmungsgeschlossenheit gehören (1.) der Rekrutierungsprozess von Parteien (die »Ochsentour«), (2.) die Binnenspezialisierung der Fraktionen nach Politikbereichen mit Fraktionsberichterstattem, deren Voten für die anderen Fraktionsmitglieder hohe Verbindlichkeit haben, und (3.) die Sanktionsgewalt von Partei- und Fraktionsführung bei abweichendem Stimmverhalten, vor allem durch die Drohung mit einer schlechten Listenplatzierung bei der nächsten Wahl. Daneben gibt es weitere politische Institutionen, die die Herstellung von Abstimmungsgeschlossenheit erschweren oder erleichtern können, deren Design jedoch außerhalb der unmittelbaren Gestaltungsmacht der parteipolitischen Akteure liegt. In Deutschland gehören hierzu etwa die Vertrauensfrage oder das Konstruktive Misstrauensvotum, mit denen Abgeordnete zumindest zum Teil diszipliniert werden können. Die fraktionelle Geschlossenheit wird zudem im politischen System der Bundesrepublik durch das (De-facto-)Zweikammersystem mit den bedeutenden Rechten und legislativen Einflussmöglichkeiten des Bundesrats herausgefordert. Denn bei entgegelaufenden Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat nutzt die in der Länderkammer dominierende Opposition ihre beträchtlichen legislativen Einflussmöglichkeiten oftmals mit dem Ziel, systematisch die politischen Sollbruchstellen innerhalb von Regierungsfractionen zu testen. Geteilte Regierungsmacht (»divided government«) erhöht also die Anforderungen an jene informellen und institutionellen Mechanismen, die das geschlossene Auftreten von Fraktion(en) gewährleisten sollen.

Wolfgang C. Müllers Beitrag, »Die Relevanz von Institutionen für Koalitionstreue: Theoretische Überlegungen und Beobachtungen zur Bundesrepublik Deutschland«, behandelt ganz ähnliche Fragen für Koalitionsregierungen. Auch

eine disziplinierende Einflussnahme, insbesondere der Fraktionsführung, unterstellt wird (vgl. etwa Sieberer i.E.). In der formalen Literatur bezieht sich der Begriff »Kohäsion« dagegen in der Regel auf die gegebenen Präferenzen der Abgeordneten einer Fraktion (vgl. Bräuninger/Ganghof in diesem Band). Deshalb schlagen manche Autoren eine dreifache Unterscheidung vor (zum Beispiel Carey 2002: 9): der Begriff »Geschlossenheit« meint dann das beobachtbare Abstimmungsverhalten, »Kohäsion« die Ähnlichkeit der Abgeordnetenpräferenzen und »Disziplin« die Fähigkeit der Fraktionsführungen, ein bestimmtes Abstimmungsverhalten im Zweifel auch gegen die eigentlichen Präferenzen der Abgeordneten durchzusetzen. Die Autoren in diesem Band wählen generell die erste Variante. Thomas Saalfeld und Wolfgang C. Müller sprechen darüber hinaus übergreifend von Fraktionsgeschlossenheit beziehungsweise Koalitionstreue, wobei das Verhalten bei Abstimmungen jeweils nur ein Aspekt von Geschlossenheit beziehungsweise Treue ist.

diese müssen nach außen einheitlich auftreten und einer gemeinsam abgestimmten Linie folgen, wenn sie im Parlament und bei Wahlen erfolgreich sein wollen. Was also für Saalfeld das geschlossene Abstimmungsverhalten von Fraktionen ist, ist für Müller die »Koalitionstreue«, wobei er vier Arten unterscheidet: (1.) zeitliche, (2.) prozedurale, (3.) materielle und (4.) territoriale Koalitionstreue.

Müller diskutiert umfassend die möglichen Faktoren, die absprachenkonformes Koalitionsverhalten sichern können. Hierzu gehören die Ähnlichkeit der Policy-Präferenzen zwischen Koalitionspartnern sowie die einzelnen Parteien offen stehenden Koalitionsoptionen. Das aktive Koalitionsmanagement schließt die verschiedenen Formen der freiwilligen Selbstkoordinierung ein: von Koalitionsverträgen, geregelten Formen der internen Streitschlichtung (in Koalitionsarbeitsgruppen oder einem Koalitionsausschuss) bis hin zur wechselseitigen Kontrolle und Überwachung durch die parteipolitische Überkreuzbesetzung bei Minister- und Staatssekretärposten. Was die institutionellen Anreizmechanismen angeht, so spielt auch bei Müller der deutsche Bikameralismus eine besondere Rolle, weil bei entgegengerichteten Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat der politische Gegner auch die Geschlossenheit der Koalition herausfordern kann. Müller argumentiert, dass dieser Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik Deutschland eine in der Literatur eher selten betrachtete Dimension der Koalitionstreue bedeutsam macht: die territoriale Koalitionstreue. Müller zeigt, dass die bundesdeutschen Parteien auf Landesebene versuchen, zum Bund kongruente Koalitionen zu bilden, wo immer dies möglich ist. Seit dem ersten richtigen »Machtwechsel« in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik, dem Wechsel von der Großen Koalition zur sozialliberalen Koalition im Jahr 1969, lässt sich die sprunghafte Steigerung territorialer Kongruenz in der parteipolitischen Zusammensetzung zwischen den Regierungskoalitionen im Bund und in den Ländern nachweisen. Die Frage nach den Mechanismen, die koalitionstreues Verhalten der Regierungsparteien des Bundes sichern, führt bei Müller also dazu, die möglichen und tatsächlichen Koalitionsbildungen auf Länderebene in den Blick zu nehmen und erbringt schließlich den interessanten Befund einer nach 1969 sprunghaft ansteigenden territorialen Koalitionstreue.⁸

8 Wenn die Parteien nachweisbar aktiv darauf hinarbeiten, dass die Koalitionsbildung auf Länderebene in Übereinstimmung mit der Konfliktlinie zwischen Regierung und Opposition im Bund verläuft, dann ist der Zuwachs an den so genannten inkongruenten Koalitionen, also denjenigen Koalitionen, die aufgrund ihrer parteipolitischen Zusammensetzung quer zu der im Bund dominierenden Konfliktlinie liegen, in erster Linie der seit den 1980er

Herbert Dörings Beitrag, »Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall«, betrachtet zwei Instrumente der Regierung genauer, die in den Beiträgen von Saalfeld und Müller bereits erwähnt wurden, weil sie für die Abstimmungskohärenz von Fraktionen und die Koalitionstreue von Bedeutung sind: die Festlegung der parlamentarischen Abstimmungsagenda und die Beeinflussung des Zeitplans des Parlaments. Döring greift auf die Erkenntnisse der theoretischen und international vergleichenden Literatur zurück, um zwei Thesen in Bezug auf den deutschen Fall zu entwickeln.

Die erste These betrifft die Abstimmungsagenda. Döring argumentiert, dass die Macht der deutschen Regierung in dieser Hinsicht äußerst bescheiden ist – aus drei Gründen. Erstens: Die deutsche Regierung besitzt zwar ein bedeutendes Agendasetzungsinstrument, nämlich die Verkopplung einer Sachfrage mit der Vertrauensfrage. Doch dieses Instrument, so Döring, bleibe vergleichsweise wirkungslos. Die Androhung von Neuwahlen, um die es bei diesem Instrument eigentlich geht, sei in Deutschland nicht stark genug, weil Parlamentsauflösung institutionell auf verschiedene Weise erschwert ist. Zweitens: Das andere wichtige Agendasetzungsinstrument, das Recht den letzten Änderungsantrag vor der entscheidenden Abstimmung über eine Gesetzesvorlage im Bundestag zu stellen, besitzt die Regierung nicht. Drittens: Selbst wenn sie dieses Recht besäße, wäre es häufig wirkungslos. Gibt es nämlich in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten, so liegt das eigentliche Recht des »letzten Angebots« beim Vermittlungsausschuss. Dörings These ist, dass die stark beschränkte Agenda-Setzer-Macht der deutschen Regierung der Bildung von Minderheitsregierungen entgegenwirkt. Theoretische Überlegungen und vergleichende empirische Befunde legten nämlich nahe, dass Agenda-Setzer-Macht entscheidend dafür ist, inwieweit (Einparteien-)Minderheitsregierungen ihre eigene Politik im Parlament durchsetzen können.

Dörings zweite These betrifft die Zeitplanagenda des Parlaments. Über die Macht zu deren Beeinflussung verfügt die deutsche Regierung in erheblichem Ausmaß. Dies, so Döring, trage zur Benutzung heftiger Konflikt rhetorik im Ge-

Jahren gestiegenen Zahl der Bundesparteien (mit den Grünen und der PDS) geschuldet. Für ein Argument, warum wir bei der Zunahme von inkongruenten Koalitionen – und unter der Annahme strategischer Unsicherheit über das Abstimmungsverhalten der Länder im Bundesrat – eine Zunahme parteipolitischer Konflikte zwischen Regierung und Opposition erwarten sollten, siehe Manow/Burkhart (2004).

setzungsprozess bei. Wiederum zeigten nämlich sowohl theoretische Überlegungen als auch vergleichende empirische Beobachtungen, dass eine ausgeprägte Regierungsmacht bei der Festlegung des parlamentarischen Zeitplans für die Regierung einen Anreiz bietet, gleichzeitig das Gesetzgebungsvolumen insgesamt zu verringern, aber dafür stärker konfliktträchtige Gesetze einzubringen. Laut Döring trägt also die Agenda-Setzer-Macht der Regierung dazu bei, dass der deutsche Gesetzgebungsprozess trotz häufigen Konsenszwangs zwischen Bundestag und Bundesrat von heftigen politischen Schlagabtauschen gekennzeichnet ist.

Der Beitrag von *Thomas Bräuninger* und *Steffen Ganghof*, »Parteienwettbewerb im Zweikammersystem«, nimmt zwei Aspekte wieder auf, die in Dörings Argument eine große Rolle gespielt haben: die Bedeutung des häufigen Einigungszwangs zwischen Bundestag und Bundesrat und die hohe wahrgenommene Konflikthaftigkeit der deutschen Politik. Der Fokus des Beitrags liegt jedoch auf anderen Mechanismen. Die Autoren konstatieren, dass in der deutschen Politikwissenschaft seit langem über die Rolle des Parteienwettbewerbs im deutschen De-facto-Zweikammersystem diskutiert, aber dabei teilweise aneinander vorbeigeredet wird. Einige Autoren haben sich bemüht, etablierte Sichtweisen im Rahmen des Rationalwahlansatzes zu präzisieren und zu formalisieren. Dabei wurden jedoch einige Mechanismen außer Acht gelassen, die in der Argumentation qualitativ orientierter Forscher eine große Rolle spielen. Das Ziel von Bräuninger und Ganghof ist, einen solchen Mechanismus in einfacher Weise zu formalisieren und dadurch den Dialog zwischen quantitativ und qualitativ ausgerichteten Forschern zu fördern.

Die Grundidee ist einfach: Da die Regierung die hauptsächliche Verantwortung für die Veränderung der Gesetzgebung (Policy-Wandel) hat, falle es Oppositionsparteien schwerer, aus ihrer Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess Nutzen im Parteienwettbewerb zu ziehen. Sie müssten sogar aufpassen, aus der Kooperation mit der Regierung keinen elektoralen Nachteil zu erleiden. Deshalb verhielten sich oppositionelle Akteure im bikameralen Gesetzgebungsprozess »nicht akkommodierend«. Die Autoren argumentieren, dass man dieses Verhalten durch plausible Erweiterungen des Standardmodells von Entscheidungen in Politikräumen in einem »Entbehrungsquotienten« ausdrücken kann: Dieser drücke aus, inwieweit ein Akteur bereit ist, von seinen eigentlichen Politikvorstellungen abzurücken, um einen Kompromiss zu erzielen. Da oppositionelle Akteure häufig einen elektoralen Nachteil aus der Kooperation mit der Regierung befürchten müssten, sei deren Entbehrungsquotient vergleichsweise klein, sie verhielten sich also nicht akkommodierend. Die Autoren illustrieren die Modellerweiterung an-

hand stilisierter Darstellung von drei Einkommensteuerreformen und Reformversuchen in den Jahren 1990, 1998 und 2000.

In dem Beitrag von Bräuninger und Ganghof wird ein oben diskutiertes Problem deutlich: Mit dem Entbehrungsquotienten wird eine weitere Variable eingeführt (neben den Standardvariablen des räumlichen Modells), die unbeobachtbar ist. Liegt hier nicht gerade eine der »Pathologien« von Rationalwahlmodellen vor? Die Autoren übernehmen zum einen die oben gegebene Antwort: Das Problem unbeobachtbarer Variablen ist kein Problem, das aus der Formalisierung entsteht, sondern betrifft gerade auch die qualitativen Fallstudien, aus deren Argumenten die Formalisierung »abgeleitet« war. Im Gegenteil erlaube die Formalisierung mit Hilfe von stilisierten Beispielen zu demonstrieren, dass die Bedeutung nicht akkommodierenden Verhaltens der Opposition in Fallstudien leicht übertrieben werden kann. Wenn man sich schon auf das populäre Vetospielermodell bezieht, so Bräuninger und Ganghof, so komme der möglichst verlässlichen empirischen Abschätzung der zentralen Parameter dieses Modells analytischer Vorrang zu, insbesondere des Abstands zwischen den Policy-Präferenzen der Akteure.

Die zweite Antwort der Autoren führt zurück zu den obigen Argumenten von Döring. Bräuninger und Ganghof betonen, dass sich aus ihrer Modellerweiterung durchaus beobachtbare Implikationen für den internationalen Vergleich ableiten lassen. Wenn es nämlich stimmt, dass sich Oppositionsparteien tendenziell »nicht akkommodierend« verhalten, dann bildet dieses Verhalten ein Gegengewicht zur Agenda-Setzer-Macht der Regierung. Die Autoren würden deshalb einen weniger starken Zusammenhang zwischen der Agenda-Setzer-Macht und dem Auftreten von Minderheitsregierungen vermuten als Döring. Beide Argumente widersprechen sich aber nicht. Vielmehr könnte die *Interaktion* von Agenda-Setzer-Macht und der Gegenmacht von Oppositionsparteien erklären, warum die häufigen Minderheitsregierungen in den nordischen Ländern einerseits viel handlungsfähiger sind, als die Politikwissenschaft früher angenommen hat, sich aber andererseits gegenüber den Oppositionsparteien viel kooperativer verhalten, als dies aufgrund des Standardmodells räumlicher Wahl zu erwarten wäre (vgl. Ganghof 2004).

Georg Vanbergs Beitrag, »Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts«, ist ein Beispiel dafür, wie man unbeobachtbare Mechanismen präzise durchdenkt, dadurch beobachtbare Implikationen ableitet und diese dann anhand einer größeren Anzahl von Fällen testet. Es wird häufig als gegeben angenommen, dass Verfassungsge-

richte das »letzte Wort« bei der Interpretation eines Verfassungstextes haben. Bei genauerer handlungstheoretischer Betrachtung ist dies jedoch nicht der Fall; um wirksam zu werden, müssen richterliche Entscheidungen durchgesetzt oder »implementiert« werden, und zu dieser Durchsetzung fehlen Verfassungsgerichten formal die Mittel. In der Regel hängt die Durchsetzung von Urteilen von der legislativen Antwort des Gesetzgebers ab, woraus für die Gerichte ein Implementationsproblem entsteht. Vanberg fragt deshalb: Welcher Mechanismus verleiht den Entscheidungen eines Verfassungsgerichts die notwendige Autorität? Unter welchen Bedingungen ist dieser Mechanismus effektiv? Und welche Implikationen ergeben sich für das Verhalten des Gerichts und für die Effektivität der Verfassungsgerichtsbarkeit?

Vanberg gesteht zu, dass ganz unterschiedliche Mechanismen eine Rolle spielen. Statt sich jedoch mit der Aufzählung verschiedener plausibler Hypothesen zu begnügen, entscheidet er sich für die handlungstheoretische Präzisierung und empirische Analyse eines bestimmten Mechanismus, der auf der öffentlichen Wertschätzung eines unabhängigen Gerichts beruht: Wenn die gewählten Volksvertreter fürchten müssen, dass sie bei der Missachtung von Gerichtsentscheidungen Unterstützung in der Öffentlichkeit verlieren, so kann dies einen starken Anreiz bieten, die Entscheidungen des Verfassungsgerichts getreu durchzusetzen. Dieser Mechanismus basiert zwar auf den letztlich unbeobachtbaren Abwägungsprozessen der politischen Akteure in Regierung und Parlament, aber aus ihm lassen sich beobachtbare Implikationen ableiten, die empirisch getestet werden können.

Interessant ist, dass sich Vanbergs Test nicht auf das strategische Verhalten der *Volksvertreter* richtet, obwohl dieses für den diskutierten Durchsetzungsmechanismus von zentraler Bedeutung ist. Vielmehr kann Vanberg Implikationen für das *Verhalten des Bundesverfassungsgerichts* ableiten. Die hohe Wertschätzung des Gerichts muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit aktiviert werden, damit der Durchsetzungsmechanismus in Gang kommt. Ist diese Wahrscheinlichkeit gering, steigt die Chance, dass Politiker unwillkommene Entscheidungen des Gerichts umgehen, ohne dafür in der Öffentlichkeit oder von den Wählern abgestraft zu werden. Da die Verfassungsrichter eine solche Demonstration ihrer Schwäche wohl eher vermeiden wollen, ist anzunehmen, dass sie in diesem Fall die Präferenzen der Gesetzgebungsmehrheit antizipieren und ihr verfassungsrechtliches Vetorecht weniger »aggressiv« nutzen. Es folgen drei Hypothesen: Das Gericht wird *ceteris paribus* mit größerer Wahrscheinlichkeit ein Gesetz für verfassungswidrig erklären, wenn

1. die potenzielle oder tatsächliche Aufmerksamkeit größer ist;
2. Gruppen vorhanden sind, die politische Unterstützung für eine Annullierung einbringen und
3. je weniger komplex ein Politikfeld ist.

Vanberg findet seine Hypothesen durch seine statistische Analyse bestätigt. Damit findet er empirische Evidenz für den von ihm postulierten Mechanismus, die auch eine teilweise Revision weit verbreiteter Urteile über das Verfassungsgericht nahe legt. Das Gericht, so Vanberg, schwebt nicht unbeeindruckt von politischen Überlegungen über dem Tagesgeschäft, sondern ist auch ein politischer Akteur, dessen Einfluss vom politischen Umfeld abhängt.

Marian Döhlers Beitrag, »Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung«, nimmt folgende Beobachtung als Ausgangspunkt: Die Frage, wie die Verwaltung von Politik kontrolliert oder gesteuert werden kann, ist ein zentrales Thema der US-amerikanischen politikwissenschaftlichen Literatur. In der deutschen Literatur findet diese Frage dagegen kaum Beachtung. Wie erklärt sich dieser frappierende Unterschied? Döhler erörtert systematisch die verschiedenen, hierfür in Betracht kommenden Erklärungen: von den Karriereanreizen leitender Ministerialbeamter, über die Ministerverantwortlichkeit für nachgeordnete Behörden bis hin zu den Standardisierungswirkungen der verwaltungsrechtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns. Schon bei den durchaus häufigen Neugründungen nachgeordneter Bundesbehörden findet Döhler keine Hinweise darauf, dass politische Steuerungsziele durch ausgeklügelte institutionelle Designs verfolgt werden. Vielmehr verfahren die Akteure nach etablierten Standards ohne Betrachtung von Einzelfallzwecksetzungen. Döhler führt zur Erklärung dieser Beobachtung zweierlei an. Zum einen entschärfen schon das Professionsmodell des deutschen Beamten und die Karriereanreize das politische Loyalitätsproblem weitgehend. Zum anderen finden sich im deutschen Regierungssystem grundlegende institutionelle Anreizstrukturen, die die Gefahr einer politischen Verselbstständigung der Bürokratie reduzieren. Döhler hebt dabei den Unterschied zwischen US-amerikanischem Präsidentialismus und deutschem Parlamentarismus hervor. In den USA stehen Bundesbehörden unter der überlappenden und konkurrierenden Aufsicht von Präsident und Kongress. In Deutschland vollzieht sich die politische Steuerung der Verwaltung dagegen über den Mechanismus der »Ministerverantwortlichkeit«. Dabei geht es der Opposition im Kontext der Parteienkonkurrenz um das Herausstellen von Fehlverhalten der Regierung mit dem Ziel des Ministerrücktritts, während die Regie-

rungsfraktionen ihre Rolle genau darin sehen, diese Angriffe des politischen Gegners abzuwehren. Das Parlament insgesamt entwickelt dabei, ganz anders als der Kongress, kein eigenständiges Interesse an der genauen Organisation des Binnenverhältnisses zwischen Ministerium und nachgeordneten Behörden oder überhaupt ein eigenständiges Steuerungsinteresse. Dementsprechend besitzen die Bundesressorts sehr weit definierte und einem »Arkanum« des Innenrechts der Verwaltung zugerechnete Zugriffsrechte, über deren tatsächliche Handhabung wenig bekannt ist und wenig nach außen dringt. Vor dem Hintergrund der parlamentarischen Parteienkonkurrenz wird dann auch das primäre Steuerungsziel der vorgesetzten Ressorts plausibel: »dass alles geräuschlos läuft«. Selbst da, wo die Ministerverantwortlichkeit mit ihren weit gefassten Durchgriffsrechten auf die nachgeordneten Bundesbehörden nicht immer deren effektive Steuerung sichern kann, besitzt doch die Regierung und die parlamentarische Regierungsmehrheit im Kontext der Parteienkonkurrenz wenig Interesse, das Verfehlen von Steuerungszielen öffentlich zu thematisieren.

Philip Manows Beitrag, »Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Bedeutung der Landesebene«, beschäftigt sich ebenfalls mit der Delegationsbeziehung zwischen Politik und Verwaltung, hat jedoch einen spezifischeren Fokus. Er diskutiert die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des *Bundes* durch die Ministerialbürokratie der *Länder*. Diese Kontrolle könnte helfen zu erklären, warum das Problem der politischen Steuerung der Verwaltung in der Literatur zum deutschen Regierungssystem viel seltener zum Thema wird als etwa in der Literatur zum US-amerikanischen Regierungssystem. Im Vergleich mit den USA zeigt sich auch, dass ein prominenter Mechanismus zur Sicherung der bürokratischen »Gefolgschaft«, die Berufung nach Parteibuch, offenbar im bundesdeutschen Regierungssystem weniger zur Anwendung kommt, als man erwarten sollte. In der vergleichenden Literatur zu den Problemen von Delegationsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltung gelten nämlich gerade die parlamentarischen Systeme als diejenigen, in denen das immer prekäre Delegationsverhältnis durch starke vorausschauende (Ex-ante-)Kontrolle geprägt sein sollte, insbesondere durch intensive Anstrengungen bei der Auswahl des Personals von Parteien und politischen Bürokratien. In präsidentialen Systemen sollte dagegen die nachträgliche (Ex-post-)Kontrolle wichtiger sein (vgl. etwa Huber/Shipan 2002; Strom/Müller/Bergman 2003).

Manow argumentiert hingegen, dass die deutsche Version des kooperativen Föderalismus bürokratische Redundanz erzeugt, wodurch zusätzliche Möglichkeiten der parteipolitischen Bürokratiekontrolle eröffnet werden. Der parteipoli-

tisierte Föderalismus gibt den Regierungsparteien auf Bundesebene Zugang zu ministerialem Sachverstand auf Landesebene und ermöglicht ihnen auch auf diese Weise, das Handeln der Bundesministerialverwaltung zu überwachen. Verkürzt formuliert: Parteipolitische Patronage auf Länderebene macht Parteienpatronage auf Bundesebene weitgehend überflüssig. Als empirische Unterstützung für diese These zeigt Manow zum einen, dass das Ausmaß der Parteienpatronage auf Bundesebene insgesamt sehr eingeschränkt geblieben ist. Zum anderen zeichnet er anhand der Karrierewege von Ministern und Staatssekretären die engen personellen Verflechtungen zwischen Landes- und Bundespolitik nach. Diese personellen Verflechtungen werden ergänzt durch ein feinmaschiges Netz an Gremien und Koordinierungsinstanzen der Bund-Länder-Koordination, in denen Parteien als Scharniere zwischen den Verwaltungsapparaten von Bund und Ländern fungieren.

Literatur

- Bartelborth, Thomas, 1999: Verstehen und Kohärenz. Ein Beitrag zur Methodologie der Sozialwissenschaft. In: *Analyse & Kritik* 21, 97–116.
- Bates, Robert H., et al., 1998: *Analytical Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce, 2004: The Methodological Study of Politics. In: Ian Shapiro et al. (Hrsg.), *Problems and Methods in the Study of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 227–247.
- Carey, John M., 2002: *Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting*. Manuscript. Washington University: Department of Political Science.
- Cox, Gary W., 2004: Lies, Damned Lies and Rational Choice Analyses. In: Ian Shapiro et al. (Hrsg.), *Problems and Methods in the Study of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 167–185.
- Davidson, Donald, 1963: Actions, Reasons and Causes. In: *Journal of Philosophy* 60, 685–700.
- Diermeier, Daniel/Timothy J. Feddersen, 1998: Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure. In: *American Political Science Review* 92, 611–621.
- Diermeier, Daniel/Keith Krehbiel, 2003: Institutionalism as a Methodology. In: *Journal of Theoretical Politics* 15, 123–144.
- Döring, Herbert, 1995: Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In: Ders. (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 223–246.

- , 1996: Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven. In: *Politik und Zeitgeschichte* B 27/1996, 42–55.
- , 2001: Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. In: *Legislative Studies Quarterly* XXVI, 145–165.
- Elster, Jon, 2000: Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition. In: *American Political Science Review* 94, 685–695.
- Ferejohn, John, 1991: Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England. In: Kristen Renwick Monroe (Hrsg.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*. New York: HarperCollins, 279–305.
- , 2004: External and Internal Explanation. In: Ian Shapiro et al. (Hrsg.), *Problems and Methods in the Study of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 144–164.
- Gallagher, Michael/Michael Laver/Peter Mair, 2001: *Representative Government in Modern Europe*. 3. Auflage. New York: McGraw-Hill.
- Ganghof, Steffen, 2004: *Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien*. Unveröffentlichtes Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 2005: Kausale Perspektiven in quantitativer und qualitativer Politikwissenschaft: X-zentrierte versus Y-zentrierte Forschungsdesigns. In: Sabine Kropp/Michael Minkenberg (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag, im Erscheinen.
- Geddes, Barbara, 1994: *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- , 2003: *Paradigms and Sand Castles: Research Design in Comparative Politics*. Michigan: University of Michigan Press.
- Green, Donald P./Ian Shapiro, 1994: *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- , 1996: Pathologies Revisited: Reflections on Our Critics. In: Jeffrey Friedman (Hrsg.), *The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered*. New Haven: Yale University Press, 235–276.
- Green, Donald P./Alan S. Gerber, 2002: Reclaiming the Experimental Tradition in Political Science. In: Ira Katznelson/Helen Milner (Hrsg.), *Political Science: The State of The Discipline*. New York: Norton, 805–8323.
- Heller, William B., 2001: Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments. In: *American Journal of Political Science* 45, 780–798.
- Huber, Evelyne/Charles Ragin/John D. Stephens, 1993: Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State. In: *American Journal of Sociology* 99, 711–749.
- Huber, John D., 1996a: *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.

- , 1996b: The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. In: *American Political Science Review* 90, 269–282.
- Huber, John D./Charles R. Shipan, 2002: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Laitin, David D., 2004: The Political Science Discipline. In: Edward D. Mansfield/Richard Sisson (Hrsg.), *The Evolution of Political Knowledge. Theory and Inquiry in American Politics*. Columbus: Ohio State University Press, 11–40.
- Laver, M., 1998: Models of Government Formation. In: *Annual Review of Political Science* 1, 1–25.
- Laver, Michael/Norman Schofield, 1990: *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Laver, Michael/Kenneth Shepsle, 1996: *Making and Breaking Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Little, Daniel, 2004: Causal Mechanisms. In: Michael S. Lewis-Beck et al. (Hrsg.), *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods*. Thousand Oaks: Sage, 100–101.
- Manow, Philip/Simone Burkhart, 2004: *Legislative Autolimitation under Divided Government. Evidence from the German Case, 1976–2002*. MPIfG Discussion Paper 04/11. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Mayntz, Renate, 1985: Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung. In: Wolfgang Bonß/Heinz Hartmann (Hrsg.), *Entzauberte Wissenschaft. Zur Relativität und Geltung soziologischer Forschung. Soziale Welt, Sonderband 3*. Göttingen: Otto Schwartz, 65–76.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hrsg.), 2000: *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul/Theda Skocpol, 2002: Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Ira Katznelson/Helen Milner (Hrsg.), *The State of The Discipline*, im Erscheinen.
- Popper, Karl, 1995 [1967]: Das Rationalitätsprinzip. In: David Miller (Hrsg.), *Lesebuch. Ausgewählte Texte zu Erkenntnistheorie, Philosophie der Naturwissenschaften, Metaphysik, Sozialphilosophie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 350–359.
- Ragin, Charles C., 1997: Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research. In: *Comparative Social Research* 16, 27–42.
- Rosenberg, Alexander, 1995: *Philosophy of Social Science*. 2. Auflage. Boulder, CO: Westview Press.
- Ryan, Alan, 2004: Problems and Methods in Political Science: Rational Explanation and its Limits. In: Ian Shapiro et al. (Hrsg.), *Problems and Methods in the Study of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 186–200.
- Satz, Debra/John Ferejohn, 1994: Rational Choice and Social Theory. In: *Journal of Philosophy* 91, 71–87.

- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000a: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capacities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Volume I: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 20–124.
- , 2000b: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Sieberer, Ulrich: Fraktionskohäsion in parlamentarischen Demokratien – eine vergleichende Analyse. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, im Erscheinen.
- Strøm, Kaare, 1990: *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare/Wolfgang C. Müller, 1999: Political Parties and Hard Choices. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Policy, Office, or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press, 1–35.
- Strøm, Kaare/Wolfgang C. Müller/Torbjorn Bergman (Hrsg.), 2003: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sugden, Robert, 2000: Credible Worlds: The Status of Theoretical Models in Economics. In: *Journal of Economic Methodology* 7, 1–31.
- Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2, 369–404.
- Tsebelis, George, 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. In: *American Political Science Review* 93, 591–608.
- Vanberg, Viktor J., 2004: The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, Its Deficiency and Its Evolutionary Alternative. In: *Journal of Economic Methodology* 11, 1–29.
- Zintl, Reinhard, 2001: Rational Choice as a Tool in Political Science. In: *Associations* 5, 35–50.
- , 1991: Politikwissenschaft und die Rekonstruktion politischen Handelns. In: Fakultät für Pädagogik (Hrsg.), *Sozialwissenschaftliche Disziplinen und ihre Gegenstandskonstitution*. Neubiberg, 45–62.

Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich

Thomas Saalfeld

Die Geschlossenheit von Regierungsfractionen ist für die Steuerungsfähigkeit und Legitimität parlamentarischer Regierungssysteme von großer Bedeutung. Zugleich ist das wissenschaftliche Studium dieses Themas allerdings theoretisch und empirisch überaus schwierig (zu den besonderen Problemen der deutschen Parlamentarismusforschung vgl. Patzelt 2004). So stellt das normative Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Bindung des Abgeordnetenmandats in westlichen Demokratien zumindest seit der berühmten Rede Edmund Burkes an seine Wähler in Bristol einen klassischen Streitpunkt der Repräsentationsforschung dar, wobei die Diskussion heute meist unter parteiendemokratischen Vorzeichen geführt wird. In Deutschland ist hier vor allem an die Debatte über das Verhältnis zwischen den Artikeln 21 und 38 des Grundgesetzes zu denken (vgl. Arndt 1989). Auch die empirische Forschung ist mit Problemen behaftet: Zum einen sitzen Regierungsmitglieder mit den sie tragenden Fraktionen »in einem Boot«, wenn es um den elektoralen und parlamentarischen Wettbewerb geht. Zum anderen wissen wir jedoch, dass diese Interessenübereinstimmung im Allgemeinen nicht unbegrenzt ist. Immerhin sind Fraktionen pluralistische Organisationen, die durch internen Wettbewerb um Politik und Ämter gekennzeichnet sind. In normativen und funktionalistischen Studien wird der hieraus resultierenden Gemengelage von Übereinstimmung und Konflikt im Verhältnis zwischen den aus Parlamenten hervorgehenden Regierungen und den sie tragenden Mehrheitsfraktionen zu Recht große Bedeutung für die parlamentarische Kontrolle und Verantwortlichkeit der Regierung zugewiesen, wobei die empirische Charakterisierung dieser Vertrauensbeziehung in der Bundesrepublik Deutschland von »parlamentarischer Mitsteuerung« durch die Mehrheitsfraktionen (Schwarzmeier 2001) bis hin zu deren Beschreibung als bloßem »Apparat« (Eilfort 2003: 571) zur gesetzestechnischen Umsetzung von Regierungserklärungen und Koalitionsvereinbarungen reicht.

Die Theoriebildung und das Testen von Hypothesen in vergleichenden, empirisch gesättigten Untersuchungen wird nicht nur durch die Komplexität der Beziehung von Regierungen und sie tragenden Fraktionen erschwert, sondern auch dadurch, dass offen ausgetragener innerfraktioneller Dissens in den Parteien als Nachteil im Wettbewerb um Wählerstimmen gilt und auch negative Folgen für die politische Durchsetzungsfähigkeit der Mehrheit haben kann (vgl. unter anderen Cowley 2000: 176–179; Dittberner 2003: 555). Offener Konflikt, etwa durch abweichendes Abstimmungsverhalten von Abgeordneten einer Regierungspartei im Parlament, wird nicht nur von Regierungsmitgliedern, sondern auch von Hinterbänklern oft »as an admission of failure« (so ein von Cowley [2002: 179] interviewter britischer Hinterbänkler) gesehen, weil diskrete, hinter den Kulissen stattfindende Verhandlungsprozesse nicht zu einer Einigung geführt haben. Die im Wesentlichen hieraus resultierende, relativ geringe Transparenz innerfraktioneller Willensbildungsprozesse in Konfliktsituationen erschwert die systematische empirische Erforschung institutioneller Bedingungen der Geschlossenheit von Regierungsfractionen.

Der vorliegende Beitrag zielt in erster Linie auf die Diskussion der innerfraktionellen Geschlossenheit von Regierungsparteien im Deutschen Bundestag und anderen Parlamenten aus Sicht der neoinstitutionalistischen Rational-Choice-Theorie. Dabei wird zum Teil auf Modelle zurückgegriffen, die sich allgemein mit den Wirkungen institutioneller Faktoren auf die Geschlossenheit von Parlamentsfraktionen in parlamentarischen Regierungssystemen befassen, während andere Modelle den Schwerpunkt auf die Wirkungen institutioneller Mechanismen auf Regierungsfractionen im Besonderen legen. Dabei werden empirische Beispiele aus dem deutschen Regierungssystem – und gegebenenfalls auch anderen Systemen – in erster Linie dazu verwendet, theoretische Argumente zu illustrieren. Der Schwerpunkt des Beitrags liegt auf positiven, akteurzentrierten Modellen, wobei sowohl verteilungstheoretische als auch informationstheoretische Ansätze behandelt werden. Erstere interpretieren die Organisation und Geschlossenheit von Fraktionen als Antwort auf politische Konflikte zwischen Abgeordneten um knappe Ressourcen; letztere sehen sie als Ergebnis von Informationsproblemen der Volksvertreter (siehe unten).

Viele der unabhängigen Variablen, die im Folgenden diskutiert werden, wurden auch schon früher von Autoren anderer Forschungsrichtungen auf ihre Erklärungskraft geprüft. In diesem Beitrag soll jedoch gezeigt werden, dass die neoinstitutionalistische Rational-Choice-Theorie und verwandte Ansätze (zum Beispiel Scharpf 2000) auch in der Parlamentarismusforschung Fortschritte in der akteur-

zentrierten Rekonstruktion der kollektivem Handeln (hier: Geschlossenheit von Regierungsfraktionen) zugrunde liegenden »sozialen Mechanismen« (Hedström/Swedberg 1998) gemacht haben, wobei relevante Struktureigenschaften politischer Systeme identifiziert und handlungstheoretisch in einem logisch konsistenten Ansatz mit empirisch falsifizierbaren Vorhersagen über das (oft unbeobachtbare) Verhalten politischer Akteure verknüpft werden. Rational-Choice-Modelle sind damit sowohl geeignet, eine Vielzahl von Variablen in einen logisch konsistenten Ansatz zu integrieren, als auch den theoretischen Anschluss an andere sozialwissenschaftliche Forschungsgebiete (zum Beispiel Wirtschaftswissenschaft) herzustellen. Damit sind sie besonders geeignet, zum kumulativen Wissensfortschritt beizutragen.

1 Innerfraktionelle Geschlossenheit als abhängige Variable

Angesichts der allgemein ausgeprägten Geschlossenheit von Fraktionen in parlamentarischen Regierungssystemen hat sich in der empirischen Forschung die Messung von Präferenzen in Parlamenten weitgehend auf die Bestimmung der (tatsächlichen oder wahrgenommenen) kollektiven Präferenzen von Parteien beschränkt. Solche Versuche basieren meist auf quantitativen Inhaltsanalysen von Wahlprogrammen (Budge et al. 2001; König et al. 2003) oder Expertenbefragungen unter Politikwissenschaftlern (Castles/Mair 1984; Huber/Inglehart 1995; Laver/Hunt 1992). Im Großen und Ganzen spiegeln diese Forschungen, soweit sie der Rational-Choice-Theorie zuzurechnen sind, die Annahme von Parteien als »einheitlichen Akteuren« wider. Diese Annahme wird durch länderspezifische empirische Studien allerdings nur teilweise gestützt. Zwar ist heute der Faktor »Partei« im Gegensatz zum 19. Jahrhundert (vgl. Best 1990) zweifellos die überragende Determinante des Abstimmungsverhaltens von Abgeordneten in parlamentarischen Regierungssystemen, doch haben detaillierte Analysen namentlicher Abstimmungen auch in Parlamenten solcher Regierungssysteme immer wieder gezeigt, dass durchaus eine erklärungsbedürftige Restvarianz abweichenden Verhaltens bleibt. Abweichungen von der Fraktionslinie sind selten, aber sie treten in nennenswertem Umfang auf und können politisch folgenreich sein (vgl. zum Beispiel die Beiträge in Bowler/Farrell/Katz 1999; Cowley 2002; Saalfeld 1995b). Immerhin zerbrachen beispielsweise zwischen 1945 und 1999 15,4 Prozent aller Koalitionsregierungen Westeuropas vorzeitig an Gegensätzen *inner-*

halb einzelner Koalitionsparteien. Dies verdeutlicht die Folgeschwere innerfraktioneller Konflikte in parlamentarischen Regierungssystemen mit ihrer typischen Verschmelzung von Regierung und Parlamentsmehrheit (Müller/Strøm 2000: 586). Vor allem aber gerät durch die axiomatische Modellierung von Parlamentsfraktionen als einheitliche Akteure ein für das Funktionieren parlamentarischer Regierungssysteme zentraler Bestandteil parlamentarischer Willensbildung aus dem Blickfeld, nämlich die Prozesse innerfraktioneller Konfliktaustragung und Koordination. Es ist daher geboten, einen Blick in die »black box« innerfraktioneller Willensbildungsprozesse zu werfen.

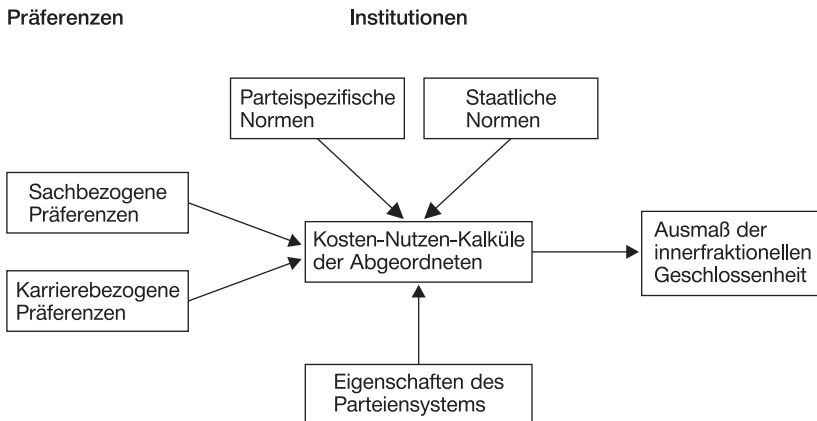
In der Literatur wird häufig zwischen »Fraktionsdisziplin« und »Fraktionszwang« unterschieden. Diese eher rechtlich-normative Unterscheidung ist für die Analyse kollektiver Entscheidungsprozesse indes unscharf (Schütt-Wetschky 1984: 171). In dem vorliegenden Beitrag wird daher allgemein von innerfraktioneller Geschlossenheit gesprochen, wenn die Mitglieder einer Parlamentsfraktion zusammenarbeiten, um gemeinsame politische Ziele zu erreichen. Diese Kooperation reicht von der arbeitsteiligen parlamentarischen Sacharbeit über geschlossenes Verhalten bei parlamentarischen Abstimmungen bis zur intensiven Kooperation in Wahlkämpfen. Ein aus diesen Verhaltensweisen hervorgehendes einheitliches Erscheinungsbild der Fraktionen ist im Wettbewerb der Parteien an den Wahlurnen und im Parlament ein Kollektivgut, das von den Mitgliedern einer Fraktion nur gemeinsam erzeugt werden kann. Allerdings besteht wie bei allen Kollektivgütern das Risiko des »Trittbrettfahrens«, wenn diejenigen Abgeordneten, die sich durch abweichendes Verhalten gar nicht oder nur unzureichend an der Produktion des Kollektivgutes »geschlossenes Auftreten« beteiligen, nicht vom Genuss seiner Vorteile ausgeschlossen werden können. Dies erklärt, warum sich formal gleichberechtigte Abgeordnete überhaupt der Steuerung durch Fraktionsführungen unterwerfen, die im Austausch für die von ihnen genossenen hierarchischen Führungspositionen die Produktion des Kollektivgutes durch selektive Anreize und Sanktionen unterstützen (siehe unten).

2 Bedingungsfaktoren innerfraktioneller Geschlossenheit in parlamentarischen Regierungssystemen

Die vergleichende Forschung zur Geschlossenheit von Fraktionen hat eine Vielzahl von Erklärungsfaktoren identifiziert (siehe unter anderen Collie 1983; Longley/Hazan 1999; Patzelt 2003; Saalfeld 1998), von denen die wichtigsten in dem allgemeinen heuristischen Modell von Bergman et al. (2003: 127) zusammengefasst sind. Nach diesem, vom methodologischen Individualismus geprägten Modell (Abbildung 1) ist Geschlossenheit das kollektive Ergebnis individueller Kosten-Nutzen-Analysen der Abgeordneten. Diese wiederum sind von den Präferenzen der Abgeordneten und institutionellen Rahmenbedingungen abhängig. Präferenzen können sowohl politikbezogen (unter anderem ideologisch oder sachpolitisch) als auch karrierebezogen (Wiederwahl- und politische Aufstiegschancen) sein.

Zu den wichtigsten institutionellen Variablen zählen innerparteiliche wie auch staatlich-institutionelle Normen. Einige staatlich-institutionelle Normen (wie zum Beispiel das Recht des Regierungschefs, das Parlament aufzulösen oder eine Sachfrage mit einer Vertrauensabstimmung zu verbinden) erhöhen die Wahrchein-

Abbildung 1 Bestimmungsfaktoren innerfraktioneller Geschlossenheit



Nach: Bergman et al. (2003: 127).

lichkeit, dass Abgeordnete ihre sachpolitischen und karrierebezogenen Ziele erreichen, indem sie ein hohes Maß an Solidarität mit ihrer Regierung beweisen; solche Normen erhöhen die individuellen Kosten des Abweichens von der Fraktionslinie und steigern die Druckmöglichkeiten der Regierung gegenüber den sie tragenden Fraktionen. Andere Normen wirken in die entgegengesetzte Richtung (wie zum Beispiel die Norm geheimer Abstimmungen im italienischen Parlament bis 1998). Zu den relevanten parteibezogenen Institutionen zählen die zentrale Kontrolle der Kandidatennominierung oder – besonders in den Massenintegrationsparteien des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts – die Existenz eines dichten Netzes sozialer Vorfeldorganisationen, dessen Verlust Abweichler nicht nur politisch, sondern auch sozial isolieren kann (vgl. Müller 2000: 323–325). Schließlich ist auch das Parteiensystem insgesamt den institutionellen Rahmenbedingungen, welche die Geschlossenheit der Fraktionen beeinflussen, zuzurechnen. Wo die Zahl und relative Stärke der im Parlament vertretenen Parteien die Bildung von Koalitionsregierungen begünstigt oder erforderlich macht, werden den Koalitionsparteien oft zwischenparteiliche Kompromisse abgenötigt, die innerparteilich manchmal schwer zu vermitteln und daher potenziell konfliktträchtig sind (Bergman et al. 2003: 127–128; für einige Beispiele der jüngeren deutschen Geschichte siehe Meng 2002).

Obwohl Longley und Hazan (1999) in ihrem detaillierten Literaturüberblick zum Verhältnis von Regierungen und den sie tragenden Fraktionen in parlamentarischen Regierungssystemen keinem geschlossenen theoretischen Modell (und schon gar keinem Rational-Choice-Modell) folgen, gehen sie implizit von einer Verhandlungssituation zwischen der Regierung einerseits und den Hinterbänkern der Regierungsfraktion(en) andererseits aus, die sich durchaus mit dem Modell von Bergman et al. (2003) verbinden lässt und viele allgemeine Faktoren innerfraktioneller Geschlossenheit beleuchtet. Diese ständige Verhandlungssituation ist durch eine Gemengelage kooperativer und konfliktiver Motive gekennzeichnet. In vielerlei Hinsicht sind die Präferenzen und institutionellen Anreize der Regierungsmitglieder und Fraktionsführer mit denen der anderen Fraktionsangehörigen kompatibel: So haben beide Seiten ein Interesse daran, die sachpolitischen Vorstellungen der Regierungspartei(en) im parlamentarischen Prozess durchzusetzen sowie eine wählerwirksame Reputation erfolgreicher politischer Führung aufzubauen und zu bewahren. Trotz der fundamentalen »Anreizkompatibilität« zwischen Kabinett und Mitgliedern der Regierungsfraktion(en) (Saalfeld 2000b) können Interessenkonflikte aber unter anderem dann auftreten, wenn die Politik der Regierung Partikularinteressen der von bestimmten Abgeordneten

vertretenen Wahlkreise oder Verbände beeinträchtigt. Auch eine aus ideologischen Gründen stark ausgeprägte Heterogenität der Präferenzen innerhalb einer Fraktion, starke Ausschussorientierung von Abgeordneten in der parlamentarischen Arbeit sowie Desinteresse an einer längerfristigen parlamentarischen Karriere können zur Verringerung der Geschlossenheit beitragen (Longley/Hazan 1999: 3–7).

Longley und Hazan gehen nicht davon aus, dass die Führung im Falle eines Interessenkonflikts immer obsiegt. Vielmehr haben beide Seiten bestimmte Ressourcen, die letztlich darüber entscheiden, bis zu welchem Grade einfache Mitglieder der Regierungsfraktion(en) Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen können. Zu den wichtigsten Ressourcen der Fraktionsführung und Regierung zählen im Konfliktfall ihre Autorität und ihr öffentliches Ansehen, Kontrolle der parlamentarischen Agenda, Kontrolle parlamentarischer Informations- und Kommunikationsströme, Fähigkeit zum Einsatz selektiver Anreize (zum Beispiel Patronage), eine von Traditionen freiwilliger Gefolgschaft und Loyalität gekennzeichnete innerparteiliche Kultur, Kontrolle der parlamentarischen Verhandlungsprozesse innerhalb der Regierungsfraktion(en) und bestimmte Persönlichkeitsmerkmale wie Führungsstärke. Demgegenüber können Hinterbänkler ihrerseits auf eigenständige Ressourcen zurückgreifen, von denen folgende als besonders wichtig angesehen werden: eine die Unabhängigkeit der Abgeordneten gegenüber der Fraktion unterstützende parlamentarische Geschäftsordnung; Unterstützung für eine vom Willen der Führung abweichende Politik im Wahlkreis oder durch einflussreiche Interessengruppen; Expertenwissen und Mitgliedschaft in spezialisierten Ausschüssen sowie Reputation der Prinzipientreue, die die Verhandlungsmacht der abweichenden Hinterbänkler stärkt¹ (Longley/Hazan 1999: 8–12).

3 Transaktionskostensenkung und das Problem innerfraktioneller Geschlossenheit als Kollektivgut

Auch Politiker und Autoren anderer Forschungsrichtungen haben die oben genannten rationalen Anreize zur Geschlossenheit oft artikuliert (zum Beispiel Dittberner 2003: 551; Steffani 1988: 274), ohne jedoch die Kosten-Nutzen-Kal-

1 Aus der spieltheoretischen Verhandlungstheorie wissen wir, dass eine glaubhafte Vorabfestlegung die eigene Verhandlungsposition stärken kann (vgl. Raiffa 1982).

küle relevanter Akteure von einer geschlossenen, allgemeinen Mikrotheorie der Interaktion von Präferenzen und institutionellen Handlungsbeschränkungen abzuleiten. Oft wird in Rational-Choice-Modellen die Bildung von Parteien und Fraktionen sowie die Entstehung innerfraktioneller Geschlossenheit mit Hilfe des wirtschaftswissenschaftlichen Begriffs der »Transaktionskosten« erklärt, also auf Kosten verwiesen, die bei Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen über den Markt entstehen (vgl. zum Beispiel Müller 2000: 313–314). Hierzu zählen Kosten der Suche nach geeigneten Kooperations- oder Tauschpartnern, Informationskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten, Kontrollkosten und Kosten der Durchsetzung von Abmachungen. Um solche Kosten zu sparen, werden nach der Transaktionskostentheorie (vgl. Coase 1937; Williamson 1981) viele Güter unter Ausschaltung des Marktmechanismus von hierarchischen Organisationen (wie zum Beispiel Unternehmen) erzeugt, sofern die internen Organisations- und Koordinationskosten geringer sind als die Transaktionskosten des Marktes. Analog werden Parteien als Organisationen zur Verringerung politischer Transaktionskosten aufgefasst, mit denen »politische Unternehmer« auf einem immerhin denkbaren politischen »Spotmarkt« spontaner Allianzen zur Erreichung bestimmter politischer Ziele zu rechnen hätten (Aldrich 1995: 36).

Auf der elektoralen Ebene sind transaktionskostentheoretischen Argumenten zufolge geschlossen auftretende Parteien für die Wähler attraktiv, weil sie die Entscheidungssituation an der Wahlurne vereinfachen. Parteien bieten den Wählern konkurrierende »Markennamen«, die mit bestimmten Reputationen verbunden sind und zur drastischen Verringerung der Informationskosten bei Wahlen führen (Kiewiet/McCubbins 1991: 39). Auch deshalb haben in westlichen Demokratien unabhängige Kandidaten jenseits der kommunalen Ebene heute kaum noch Chancen, gewählt zu werden. Weil diese – auch für die Abgeordneten nützlichen – »Markennamen« ihre Konturen und Glaubwürdigkeit nur durch ein einheitliches Erscheinungsbild vor und nach der Wahl bewahren können, bestehen Anreize zur Geschlossenheit der Parteien und ihrer Fraktionen (Aldrich 1995; Cox 1987; Müller 2000), welche die aus den unbestreitbaren organisatorischen Vorteilen von Parteien als Instrumenten der Ressourcenmobilisierung in Wahlkämpfen resultierenden Anreize noch verstärken. Auf der parlamentarischen Ebene reduzieren Fraktionen die Transaktionskosten der Abgeordneten in ihrem Versuch, Mehrheiten für ihre politischen Ziele zustande zu bringen. Zusammenarbeit in einer Fraktion steigert den Zugang der Abgeordneten zu politikrelevanten Informationen (durch arbeitsteilige Informationsbeschaffung) und die Durchsetzungsfähigkeit der eigenen Position in Abstimmungen und Verhandlungsprozessen.

Seit Olson (1965) ist allerdings unter Vertretern von Rational-Choice-Ansätzen die Auffassung weit verbreitet, dass gemeinsame Interessen (zum Beispiel effiziente Produktion legislativer »Güter« durch Senkung von Transaktionskosten) allein keine hinreichende Bedingung der Zusammenarbeit darstellen. Wenn Abgeordnete in ihrem Handeln von Kosten-Nutzen-Erwägungen geleitet werden, können individuelle und kollektive Rationalität auseinander fallen und zu »horizontalen« und »vertikalen« Dilemmata führen (Miller 1992). Horizontale Dilemmata schließen das Problem des Trittbrettfahrens in der Theorie des kollektiven Handelns ein: Der einzelne Akteur wird seinen Beitrag zur Herstellung eines Kollektivguts (zum Beispiel eines geschlossenen Erscheinungsbilds der Fraktion) verweigern, wenn dieser Beitrag im Hinblick auf die Erstellung des Gutes keinen (wahrnehmbaren) Unterschied macht. Auf das Forschungsproblem innerfraktioneller Willensbildungsprozesse bezogen kann die Loyalität der Abgeordneten gegenüber ihrer Partei und Fraktion und ihre Bereitschaft, einen angemessenen Beitrag zur fortgesetzten Attraktivität des Markennamens zu leisten, dem Kollektivgutcharakter der Parteireputation zum Opfer fallen. Einzelne Abgeordnete haben Anreize, sich als Trittbrettfahrer zu betätigen und sich auf Kosten der Partei zu profilieren, indem sie beispielsweise die Parteilinie unter Verweis auf die Interessen ihres Wahlkreises verlassen oder sich weigern, unpopuläre Entscheidungen der Führung öffentlich mitzutragen. Aus der Sicht des einzelnen Abgeordneten wird eine einzige Abweichung das Kollektivgut der Parteireputation nicht signifikant beschädigen. Geschieht Trittbrettfahren jedoch in größerem Umfang, leiden alle Mitglieder der Partei oder Fraktion und die Wiederwahl- und politischen Durchsetzungschancen aller Parteipräsidenten sinken, vorausgesetzt es herrscht Wettbewerb um Wählerstimmen.

Die theoretische Literatur hat diese horizontalen Dilemmata in unterschiedlichen spieltheoretischen Situationen analysiert (Cox/McCubbins 1993; Farrell 1987). Dabei zeigt sich, dass es insbesondere bei wiederholten Spielen zu einer dezentralen Auflösung der Dilemmata durch »Tit-for-Tat«-Strategien kommen kann, dies aber nicht garantiert ist (Miller 1992: 199–205; Scharpf 2000: 134–135).² Deshalb, so das Argument, liegt es im Interesse aller Abgeordneten, sich der hierarchischen Steuerung durch eine Fraktionsführung zu unterwerfen. Die

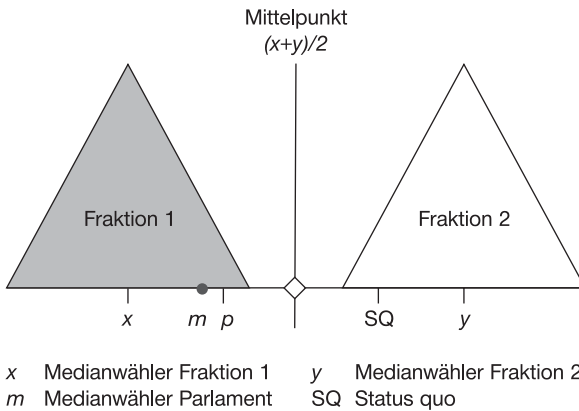
2 Weiter unten wird dargelegt werden, wie politische Führungskraft auch ohne Rückgriff auf hierarchische Zwangsmittel – wohl aber im »Schatten der Hierarchie« – zu einer dezentralen Auflösung kollektiver Handlungsdilemmata beitragen kann.

Fraktionsführung kann beispielsweise durch den Einsatz selektiver Belohnungen und Strafen die Kosten des Trittbrettfahrens erhöhen oder sie kann kollektive Dilemmata durch Information mildern (Cox/McCubbins 1993: 89–99). »Politische Unternehmer« in der Führung von Parteien und Fraktionen haben dann individuelle Anreize, die Kosten der Organisation, Kontrolle und hierarchischen Steuerung von Fraktionen zu übernehmen, wenn sie hierfür durch Zugang zu öffentlichen Ämtern entschädigt werden. Forschungen in der Tradition der Agenturtheorie (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991) haben allerdings gezeigt, dass hierarchische Steuerung durch Informationsasymmetrien zwischen Prinzipalen (in diesem Fall Fraktionsführungen) und Agenten (hier: Fraktionsmitgliedern) sowie damit zusammenhängende Motivationsprobleme der Agenten erschwert werden kann. Auf diese »vertikalen« Dilemmata hierarchischer Koordination wird im Folgenden noch einzugehen sein. Zunächst sollen aber einige Bedingungen herausgearbeitet werden, unter denen die Anreize zur Geschlossenheit auch ohne Institutionen und hierarchische Steuerung hoch sind. Dieses »institutionenfreie« Grundmodell wird dann durch zusätzliche Variablen erweitert werden, die auch bei reduzierter Wirksamkeit dieser Bedingungen ein hohes Maß innerfraktioneller Geschlossenheit begünstigen.

4 Präferenzverteilung im Parteienwettbewerb

Wie schon die Entstehung der Parteien im britischen Parlamentarismus während der 1860er Jahre gezeigt hat (Cox 1987), ist der Wettbewerb um Wählerstimmen besonders in parlamentarischen Regierungssystemen eines der wesentlichen Motive für Abgeordnete, einen Teil ihrer Entscheidungsfreiheit aufzugeben und sich den Imperativen der Fraktion zu unterwerfen. So bemerkt Dittberner (2003: 555) im Hinblick auf den deutschen Parteienwettbewerb: »In Theorie und Praxis hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass Geschlossenheit politischer Einheiten zum Erfolg, Zerstrittenheit zum Misserfolg führe. Dies trifft auch für Parlamentsfraktionen zu.« Dies ist im Einklang mit zumindest einem Großteil der wirtschaftswissenschaftlichen Organisationsforschung: »A competitive market, it appears, is an outstanding mechanism for conveying information and disciplining individual behavior« (Miller 1992: 9; auf politische Parteien bezogen vgl. bereits Michels 1989 [1910]: 38–41).

Abbildung 2 Innerparteiliche Homogenität und zwischenparteiliche Heterogenität der Präferenzen



In traditionellen Rational-Choice-Modellen wurde oft angenommen, dass es bei dem Wettbewerb zwischen und auch innerhalb von Parteien in erster Linie um knappe »Güter« wie Wählerstimmen oder politische Ämter geht. Mittlerweile hat sich aber auch in dieser theoretischen Schule die Auffassung durchgesetzt, dass der zwischen- und innerparteiliche Wettbewerb um sachpolitische Fragen nicht vernachlässigt werden darf (zusammenfassend siehe Strøm/Müller 1999). So formuliert Krehbiel (1999: 32–35) die theoretischen Idealbedingungen innerfraktioneller Geschlossenheit unter der Bedingung des Parteienwettbewerbs und unter Einschluss sachpolitischer Präferenzen in einem ideologischen Raum. Demnach sind konkurrierende Fraktionen immer dann besonders starke (das heißt geschlossene) Akteure im Parlament, wenn (a) die der jeweiligen Fraktion angehörenden Abgeordneten in ihren Präferenzen sehr homogen sind und (b) sich die Parteien in ihren aggregierten Präferenzen deutlich voneinander unterscheiden. In Abbildung 2 hat der innerparteiliche Medianabgeordnete von Fraktion 1 den politischen Idealpunkt x . Fraktion 1 kontrolliert außerdem den Medianabgeordneten des Parlaments insgesamt (m). Obwohl die Präferenzverteilung in Fraktion 1 eine gewisse Streuung um x aufweist, ist selbst der – bezogen auf das Gesamtspektrum – zentristischste Abgeordnete dieser Fraktion noch klar »links« vom Mittelpunkt zwischen x und y , wobei y den Idealpunkt des Medianabgeordneten von Fraktion 2 darstellt. Wenn eine von Fraktion 1 gestellte Regierung einen

sachpolitischen Vorschlag macht, der – etwa nach einem Regierungswechsel – die Politik vom Status quo (SQ) zum Punkt p verschiebt (Abbildung 2), ist dies zwar nicht im Einklang mit dem Idealpunkt des Medianabgeordneten von Fraktion 1, doch wird letzterer den Vorschlag der Regierung nicht mit seinem eigenen Idealpunkt, sondern mit dem Status quo vergleichen. Ist der Status quo extrem unattraktiv für den Medianabgeordneten der Fraktion 1 (wie in Abbildung 2 durch die hohe räumliche Distanz symbolisiert), wird er auch eine eigentlich nicht präferierte Politik (hier: p) unterstützen. Gegenvorschläge von Fraktion 2 sind aufgrund der Distanz zwischen den Parteien nur dann attraktiv für Abgeordnete am »rechten Rand« von Fraktion 1, wenn Fraktion 2 ihren eigenen Idealpunkt aufgibt und eine politische Lösung anbietet, die weitaus näher an x als an y liegt. Dieses Modell ist nahezu institutionenfrei, da es praktisch ausschließlich auf der Präferenzhomogenität der im Wettbewerb stehenden Fraktionen und auf der Attraktivität des Status quo beruht.³

Obwohl dieses theoretische Grundmodell trivial erscheint, kann die Bedeutung der Präferenzhomogenität für die allgemein hohe Geschlossenheit von Regierungsfractionen nicht hoch genug eingeschätzt werden. Cowley (2002: 170–173) wies dies für die Parliamentary Labour Party während der ersten Amtszeit der Regierung Blair (1997 bis 2001) nach. Auch für deutsche Abgeordnete kann empirisch gezeigt werden, dass sie allgemein ein hohes Maß politischer Grundüberzeugungen mit ihren Parteikollegen teilen, insbesondere in Abgrenzung von anderen Parteien (vgl. zum Beispiel Hoffmann-Lange 1992: 189–201). Außerdem tragen die Prozesse der Rekrutierung, Führungsauswahl und Sozialisierung im Institutionengefüge von Parteien oft zur innerparteilichen Konvergenz von Präferenzen bei (vgl. hierzu unter anderem die empirische Studie von Badura/Reese 1976). Das präferenz- und wettbewerbsbezogene Modell ist bis zu einem gewissen Grade auch mit Variationen innerfraktioneller Geschlossenheit in der Geschichte der Bundesrepublik vereinbar. So zeigte sich die deutsche CDU/CSU seit Beginn der 1970er Jahre bei namentlichen Abstimmungen deutlich geschlossener als noch während der 1950er und 1960er Jahre (Saalfeld 1995b: 109–110). Dies könnte zumindest in Teilen durch die seit 1969 bestehende, weitaus schärfere elektorale Konkurrenzsituation zwischen der SPD/FDP-Regierung

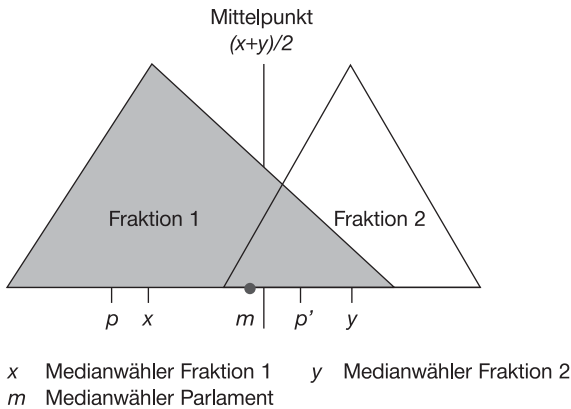
3 Die Bedeutung der Attraktivität des Status quo wird unter anderem von Cowley (2002: 169) für die Parliamentary Labour Party in der ersten Amtszeit unter Premierminister Tony Blair (1997 bis 2001) nachgewiesen.

und der CDU/CSU-Opposition erklärt werden. Obwohl in der Opposition »die in den Eigeninteressen der Abgeordneten begründeten zentrifugalen Kräfte besonders stark« wirken können (Eilfort 2003: 572), demonstriert Saalfelds (1995b) Analyse namentlicher Abstimmungen eine *Zunahme* der innerfraktionellen Geschlossenheit der Union, nachdem sie 1969 aus der Bundesregierung ausgeschieden war. Daraus kann zumindest plausibel geschlossen werden, dass die Konkurrenzsituation, die sich zum einen aus den knappen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag nach der Bildung der ersten sozial-liberalen Koalition und zum anderen aus der insgesamt beobachtbaren ideologischen Repolarisierung zwischen CDU/CSU und SPD seit 1972 (vgl. Klingemann/Volkens 1992: 199) ergab, zu dieser erhöhten Geschlossenheit der CDU/CSU beitrug.

Diese These kann durch den Vergleich mit Perioden weiter untermauert werden, in denen die Parteienkonkurrenz zwischen Regierung und Opposition *und* die Geschlossenheit der Union weitaus weniger ausgeprägt waren als nach 1969: In den 1950er Jahren konnte sich die CDU/CSU im Grunde auch ohne ihre kleineren Koalitionspartner auf einen satten Stimmen- und Mandatsvorsprung vor der SPD verlassen. Zugleich war ihre interne Präferenzhomogenität in Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik geringer als seit 1972: Der damals noch starke Arbeitnehmerflügel der CDU/CSU unterschied sich in seinen Präferenzen oft nur in Nuancen vom Medianwähler der SPD. Während der Großen Koalition (1966 bis 1969) war die ideologische Polarisierung zwischen den beiden Regierungsparteien wie auch zwischen der CDU/CSU-SPD-Regierung einerseits und der kleinen FDP-Opposition andererseits ebenfalls gering. In beiden Phasen zeigte sich eine Kovariation von Wettbewerbsintensität und Geschlossenheit: Die CDU/CSU war in beiden Phasen deutlich weniger geschlossen als seit den 1970er Jahren (Saalfeld 1995b: 131–151; 265–267).

Während zwischenparteilicher Wettbewerb disziplinierend wirkt, kann innerparteilicher Wettbewerb zur Verringerung der Geschlossenheit von Fraktionen beitragen. Abbildung 3 illustriert diesen Fall. Hier ist die Varianz der Präferenzen innerhalb der Fraktionen größer als die Präferenzunterschiede zwischen den Medianwählern der beiden Fraktionen. Insofern die politischen Nutzenfunktionen der Abgeordneten von sachpolitischen Fragen beeinflusst werden, könnte in diesem Falle ein politischer Gegenvorschlag von Fraktion 2 (zum Beispiel Punkt p' in Abbildung 3) für Abgeordnete am rechten Rand von Fraktion 1 attraktiver sein als der Vorschlag der eigenen Fraktionsführung (p). Dieser Fall kann auch dann auftreten, wenn sich der sachpolitische Wettbewerb nicht auf eine einzige Konfliktachse reduzieren lässt, sondern eine mehrdimensionale Struktur auf-

Abbildung 3 Innerparteiliche Heterogenität und zwischenparteiliche Homogenität der Präferenzen



weist. Dann kann die Konfliktintensität sowohl zwischen- als auch innerparteilich von Dimension zu Dimension variieren.

Im Zusammenhang mit innerfraktioneller Präferenzheterogenität und internem Wettbewerb hat sich die empirische Forschung besonders mit Fragen des Faktionsalismus befasst. So konnte Cowley (2002: 174–175) zeigen, dass die Fraktionsführung der britischen Labour Party unter Premierminister Blair eine wirksame Kristallisation der innerfraktionellen Opposition gegen die Politik des Premierministers unter anderem durch die Isolierung der linksgerichteten Campaign Group erfolgreich verhindern konnte. In den letzten Jahren sind zudem vor allem durch das Studium des Faktionsalismus innerhalb der italienischen Democrazia Christiana (DC) und der japanischen Liberal Democratic Party (LDP) aus der Sicht des akteurzentrierten Institutionalismus interessante Befunde zu Tage gefördert worden (Bouissou 2001; Cox/Rosenbluth/Thies 1999; 2000; Mershon 2001); sie zeigen wesentliche Bedingungen auf, unter denen eine Marginalisierung innerfraktioneller Gruppierungen weitaus schwieriger ist. Sowohl für die Fraktionen der DC als auch die der LDP war wegen der lange währenden hegemonialen Stellung dieser Parteien im jeweiligen Parteiensystem das Risiko des Machtverlusts der eigenen Partei auch bei einem Regierungssturz äußerst gering. In bestimmten Fällen konnten Abgeordnete ihre sachpolitischen Ziele und Karriereambitionen sogar *nur* durch den Sturz der eigenen, von einer konkurrierenden Fraktion geführten Regierung erreichen, die dann durch ein Folgekabinett un-

ter erneutem Einschluss der eigenen Partei ersetzt wurde, in dem dann aber die Stellung der eigenen Faktion gestärkt war. Sartori (1994: 111) bemerkte deshalb im Zusammenhang mit der italienischen DC:

For in most instances a coalition government that falls is replaced by another coalition government of the same parties. Therefore killing one's own government is not – as in England – giving the government away, but giving oneself a chance of entering the cabinet. For an MP in waiting, cabinet instability is a career opener.

5 Parteibezogene Anreize zur Geschlossenheit

Die Parteien selbst können durch eine Vielzahl institutioneller Anreize die Geschlossenheit ihrer Parlamentsfraktionen erhöhen. Wenn die Partei- und Fraktionsführung die Kandidatennominierung und politischen Aufstiegschancen von Abgeordneten in Parlament und Regierung kontrolliert, stehen der Fraktionsführung gegenüber Berufspolitikern mit Karriereambitionen offensichtliche Sanktionen zur Verfügung. So verfügt der Premierminister im britischen Fall über knapp einhundertdreißig besoldete und unbesoldete Regierungspositionen, die zur Kontrolle innerfraktionellen Dissenses genutzt werden können (Butler/Butler 2000: 71). Auch hat die britische Forschung gezeigt, dass sich Abgeordnete, die keine Wiederaufstellung oder Beförderung zu Regierungspositionen (mehr) erwarten oder anstreben, durch höhere Rebellionsneigung auszeichnen (Cowley 2000: 107–111) als Abgeordnete mit politischen Karriereambitionen in der Zukunft. Dieser Befund kann durch Axelrods (1984) These erklärt werden, wonach kooperatives Verhalten auch unter der ungünstigen Anreizstruktur des Gefangenendilemmas induziert werden kann, sofern sich die Interaktion zwischen Akteuren regelmäßig wiederholt und somit »Tit-for-Tat«-Strategien möglich werden. Allerdings nehmen dann der Theorie nach im letzten Spiel (also aus Sicht eines Abgeordneten in einer Situation, in der keine Wiederwahl oder Beförderung mehr zu erwarten sind) die Anreize für nichtkooperatives Verhalten und Trittbrettfahren zu.

Parteien als Organisationen können allerdings den »Schatten der Zukunft« auch in solchen Fällen in die Gegenwart verlängern. So erhöhen »transaktionsspezifische Investitionen« (»asset specificity«) der Abgeordneten in die Parteiarbeit ihre langfristige Abhängigkeit von der Partei selbst: Vor der Wahl ins Parlament investieren Abgeordnete oft jahrzehntelang in ihren Aufstieg zu innerparteilichen Führungspositionen. Trotz einiger Gegenbeispiele (in der Bundesrepublik zum

Beispiel Günther Verheugen oder Otto Schily, die 1982 und 1989 von der FDP beziehungsweise den Grünen zur SPD wechselten) sind Abhängigkeit reduzierende Parteiwechsel ohne die berühmte innerparteiliche »Ochsentour« selten. Der Zwang zu transaktionskostenspezifischen Investitionen erhöht die Abhängigkeit der Abgeordneten von ihren Parteien und erlaubt es den Parteien zugleich, potenzielle Abgeordnete über einen längeren Zeitraum hinweg auf relevante Charakteristika wie Kompetenz und Parteitreuere vorzuprüfen, eine Prozedur, die in der Agenturtheorie als »screening« von Agenten bekannt ist (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 29–31; Saalfeld 2000b: 361–362). Außerdem können Parteien mit einem dichten Netz von Vorfelddorganisationen oder Patronagemöglichkeiten im öffentlichen Sektor loyale Abgeordnete auch nach ihrem Ausscheiden aus der Politik belohnen und somit auch in der letzten Wahlperiode der Abgeordneten Anreize zur Geschlossenheit schaffen (Müller 200: 325). Dies mag zur hohen Geschlossenheit der SPD während der 1950er und 1960er Jahre beigetragen haben, als die Partei noch starke Züge einer Massenintegrationspartei mit einem ausgedehnten Netz von Vorfelddorganisationen trug. Parteistiftungen und vergleichbare Einrichtungen spielen in der heutigen Bundesrepublik eine ähnliche, wenn auch quantitativ weniger bedeutende Rolle.

6 Staatliche Institutionen

Eine Reihe von Autoren konzentrieren sich in ihren theoretischen Analysen zu den Bedingungen der Geschlossenheit von Regierungsfraktionen in parlamentarischen Regierungssystemen auf staatlich-institutionelle Regeln, besonders in der Erklärung crossnationaler Unterschiede.

6.1 Wahlsysteme

Wahlsysteme strukturieren Repräsentationsbeziehungen und spielen in parlamentarischen Regierungssystemen unter anderem wegen ihres Einflusses auf das Parteiensystem eine große Rolle für die Beziehung von Parlament und Regierung (vgl. Bergman et al. 2003). Zusammen mit gesetzlichen und informellen Normen der Kandidatenaufstellung haben sie erheblichen Einfluss darauf, ob die schließ-

lich gewählten Abgeordneten in ihrem parlamentarischen Verhalten Anreize haben, sich durch legislativen Individualismus oder verbandsorientiertes Verhalten zu Lasten ihrer Partei zu profilieren. In ihrem parlamentarischen Verhalten haben Abgeordnete besonders dann starke Anreize zur Loyalität gegenüber ihrer Fraktion, wenn sie ein großes Interesse an ihrer Wiederwahl haben und die Fraktionsführung vor Wahlen ihre Wiederaufstellung als Kandidaten verhindern kann. Dies ist in Verhältniswahlssystemen mit starren, von der Parteiführung zentral kontrollierten Listensystemen der Fall, aber auch in Wahlsystemen mit hohen Eintrittsschwellen für neue Parteien. Letztere machen Abspaltungen riskant und können daher zur Einheit von Parteien trotz Präferenzheterogenität beitragen. *Ceteris paribus* sind darüber hinaus die Anreize zur Geschlossenheit in unitarischen Systemen mit relativ starker Zentralisierung der Parteiorganisationen größer als in föderativen Systemen, weil erstere der nationalen Parteiführung mehr Möglichkeiten bieten, die Wiederaufstellung abweichender Abgeordneter zu erschweren. Im Vergleich zu Wahlsystemen mit einer Begrenzung der Wiederwahlmöglichkeit erhöhen Systeme, die den Abgeordneten durch mehrfache Wiederwahlmöglichkeit eine längerfristige politische Karriere erlauben, die Anreize zur Parteiloyalität, wenn die Parteiführung Einfluss auf die Wiederaufstellung von Kandidaten hat und wenn das Wahlsystem nicht kandidaten-, sondern parteienzentriert ist (Carey 2000: 8; Shugart 2001: 183).

Carey und Shugart (1995) wie später auch Shugart (2001) untersuchen verschiedene Wahlsysteme auf die mit ihnen verbundenen Anreize für Abgeordnete, sich in ihrem parlamentarischen Verhalten persönlich zu profilieren, auch wenn dies zu Lasten der kollektiven Reputation der eigenen Fraktion geht. Anreize für die Wahl derartiger Strategien können nach Carey und Shugart dann stark sein, wenn die Kontrolle der Kandidatenaufstellung durch die Parteiführung schwach ist, die Wählerstimmen zugunsten einzelner Kandidaten oder innerparteilicher Gruppierungen, nicht aber zugunsten der Partei insgesamt verrechnet werden und es bei Wahlen zum direkten Wettbewerb zwischen Kandidaten ein und derselben Partei um Wählerstimmen kommt. Carey und Shugart (1995) bilden auf der Grundlage dieser Kriterien einen additiven Index, der die Bildung einer Rangordnung von Wahlsystemen im Hinblick auf deren Anreize zur Betonung persönlicher Reputation gegenüber der Reputation des »Markennamens« der Partei erlaubt. Dieser Index wurde von Shugart (2001: 176) später zu einem Index »innerparteilicher Effizienz« von Wahlsystemen weiterentwickelt. Die »Effizienz«

eines Wahlsystems hängt nach Shugart in der hier interessierenden innerparteilichen Dimension⁴ davon ab, inwieweit es Anreize *für* den elektoralen Wettbewerb auf der Basis breiter Wahlprogramme von Parteien und *gegen* die persönliche Profilierung von Kandidaten durch die Repräsentation wahlkreis- oder verbandsspezifischer Partikularinteressen schafft. Der Index von Shugart beschreibt dementsprechend ein Kontinuum, das vom Extrempunkt überpersonalisierter Wahlsysteme auf der einen zum entgegengesetzten Extrempunkt überzentralisierter Wahlsysteme auf der anderen Seite reicht. Im ersteren Falle steht bei Wahlen (nicht bei der Kandidatennominierung!) der innerparteiliche Wettbewerb zwischen Kandidaten derselben Partei im Vordergrund, wobei das persönliche Ansehen der Kandidaten bei den Wählern wichtiger ist als die Reputation der Partei (zum Beispiel Japan vor 1993). Dies schafft auch im Parlament starke Anreize zu legislativem Individualismus, der sich mehr an der persönlichen Vertretung relevanter Wählergruppen als an der Linie der Partei orientiert. Im Falle überzentralisierter Wahlsysteme konkurrieren Kandidaten mehr um einen aussichtsreichen Platz auf der Liste ihrer Partei als um die Stimmen der Wähler (zum Beispiel Venezuela bis 1989). Dies kann zu extremer Abhängigkeit von der Parteiführung und mangelnder Responsivität gegenüber den Wählerpräferenzen führen. Die effizientesten Wahlsysteme sind nach Shugart diejenigen, die eine Mittelposition zwischen diesen beiden Extremen einnehmen und Responsivität gegenüber den Wählern auf der Grundlage breit angelegter Wahlprogramme von Parteien demonstrieren. Dabei unterscheidet er zwischen kandidaten- und parteienzentrierten Systemen.

Das bundesdeutsche System der personalisierten Verhältniswahl ist nach Shugart (2001: 186–187) ein parteienzentriertes System, das sehr nahe am effizienten Mittelpunkt der Skala liegt und Parteienwettbewerb auf der Grundlage breiter Wahlprogramme mit einer adäquaten Responsivität gegenüber Änderungen in den Wählerpräferenzen verbindet. Es bietet kaum Anreize für die Abgeordneten, sich in Wahlen und in ihrem parlamentarischen Verhalten persönlich auf Kosten ihrer Partei zu profilieren und trägt somit zur ausgeprägten Geschlossenheit deutscher Fraktionen bei.

4 Shugart (2001: 179–182) bildet einen analogen Index für die zwischenparteiliche Dimension des elektoralen Wettbewerbs, der hier nicht behandelt wird.

6.2 Parlamentarische Verfahrensregeln

Eine weitere Gruppe institutioneller Variablen, die oft zur Erklärung crossnationaler Variabilität in der Geschlossenheit von Parlamentsfraktionen herangezogen wird, hebt auf die Zentralisierung parlamentarischer Macht durch die Regierung infolge restriktiver Geschäftsordnungsbestimmungen des Parlaments ab. Anders als die bisher diskutierten institutionellen Variablen entfalten solche Normen ihre Wirkung in erster Linie gegenüber den Regierungsfractionen und stärken damit die Fähigkeit zur Erzwingung von Geschlossenheit durch hierarchische Steuerung. Solche Normen erlauben es der Regierung, die parlamentarische Agenda zu kontrollieren, Minderheitsrechte (auch innerhalb der eigenen Fraktion) einzuschränken und somit erheblichen Einfluss auf die strategischen Kosten-Nutzen-Erwägungen von Angehörigen der Regierungsfractionen auszuüben.

Die am besten untersuchte Norm ist die der Vertrauensfrage des Regierungschefs in parlamentarischen Regierungssystemen. Die von Diermeier und Feddersen (1998) sowie von Huber (1996) entwickelten spieltheoretischen Modelle untersuchen die aus dem Recht zur Stellung der Vertrauensfrage entstehenden Folgen für die Geschlossenheit von Fraktionen in parlamentarischen Regierungssystemen. Da sich die Modelle aus der Perspektive des vorliegenden Beitrags nur in Details unterscheiden, soll hier nur kurz auf das Diermeier/Feddersen-Modell eingegangen werden, welches den parlamentarischen Regierungsbildungs- und Willensbildungsprozess folgendermaßen abbildet: Das Spiel beginnt mit einer organisatorischen Phase, in der die Abgeordneten über die Bildung einer Regierung entscheiden. Diese Regierung hat in der dann folgenden sachbezogenen Phase Möglichkeiten zur Kontrolle der parlamentarischen Agenda, ihrer wichtigsten Machtressource (vgl. auch Dörings Beitrag in diesem Band und Heller 2001). Für die Abgeordneten besteht der wichtigste Anreiz zur Teilnahme an einer Regierung darin, in Zusammenarbeit mit anderen Abgeordneten die Agenda zu kontrollieren, um (elektoral) vorteilhafte Gesetzesinitiativen einbringen und verabschieden zu können. Diermeier und Feddersen zeigen dann, dass die bloße Möglichkeit des Regierungschefs zur Stellung der Vertrauensfrage eine hinreichende Bedingung eines hohen Maßes an Geschlossenheit der Regierungsfraction darstellen kann. Verbindet der Regierungschef nämlich eine Sachabstimmung mit der Vertrauensfrage, müssen die Abgeordneten der Regierungsfraction(en) Nutzen und Kosten der jeweiligen Sachfrage gegen Nutzen und Kosten der fortgesetzten Regierungsbeteiligung, die Kosten eines möglichen Machtverlusts und die mit möglichen Neuwahlen verbundenen Risiken abwägen. Ist der Netto-

Nutzen der fortgesetzten Regierungsbeteiligung höher als der Netto-Verlust der Zustimmung zu einer nicht präferierten Gesetzesvorlage des Regierungschefs, werden sie für diese eigentlich nicht präferierte Vorlage stimmen. Immerhin bedeutet eine Abstimmungsniederlage der Regierung bei einer Vertrauensabstimmung nicht nur den Verlust der Regierungsmacht, sondern beinhaltet auch das Risiko, in der verbleibenden Legislaturperiode Agendasetzungs- und politische Gestaltungsmacht einzubüßen. Die Vertrauensabstimmung ist damit potenziell eine Abstimmung über alle sachbezogenen Abstimmungen in der verbleibenden Legislaturperiode. Eine Niederlage des »eigenen« Regierungschefs in der Vertrauensabstimmung kann daher zu erheblichen sachbezogenen Kosten für die Abgeordneten der Regierungsfraktion(en) in der Zukunft führen (Diermeier/Feddersen 1998b). Vorsichtig eingesetzt, kann die Vertrauensfrage ein machtvoll Disziplinierungsinstrument des Regierungschefs sein, wie das Beispiel der Vertrauensfrage Bundeskanzler Schröders anlässlich der Frage des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan 2001 zeigt (Meng 2002: 117). Ist der Machtverlust der Partei nach einer verlorenen Vertrauensabstimmung dagegen unwahrscheinlich (wie zum Beispiel im Fall der japanischen LDP während der Ära ihrer Hegemonie oder während vieler Regierungskoalitionen Italiens zwischen 1946 und 1992), kann das Institut der Vertrauensfrage seine disziplinierende Wirkung nicht entfalten.

6.3 Zweikammersysteme

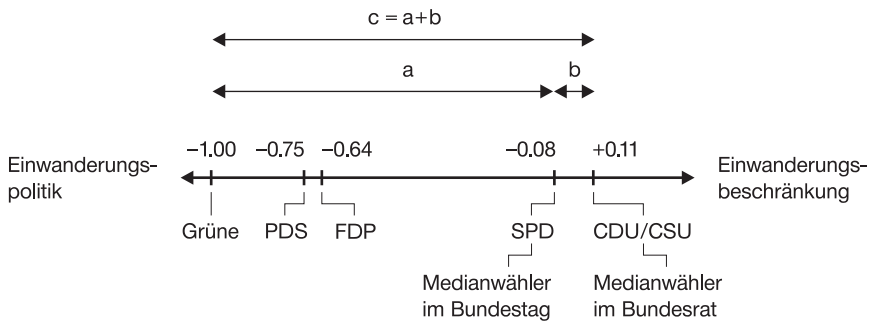
Zweikammersysteme mit divergierenden parteipolitischen Mehrheiten können die Agendasetzungskompetenz der Regierung oder Mehrheitsfraktion unterlaufen und die Geschlossenheit der Fraktionen auf eine arge Belastungsprobe stellen, weil sie zu relativ umfassenden Kompromissen mit erheblichen sachpolitischen Zugeständnissen und wahlpolitischen Implikationen führen können (Bräuninger und Ganghof in diesem Band; König et al. 2003). In den Arbeiten von Tsebelis (2002) zur Vetospielertheorie wird die Geschlossenheit von Vetospielern als unabhängige Variable einbezogen, die zur Veränderbarkeit des legislativen Status quo beitragen kann. Wie sich die Konfiguration verschiedener Vetospieler in Zweikammersystemen auf deren Geschlossenheit (als *abhängige* Variable) auswirkt, ist von der formalisierten Theorie noch systematisch aufzuarbeiten. Dass die Verhandlungen zwischen den in den jeweiligen Kammern dominierenden Parteien wichtige Folgen für die Geschlossenheit der Fraktionen haben können,

wird am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland deutlich: Falls die Medianparteien der beiden Kammern unterschiedliche Präferenzen haben, kann der Status quo bei zustimmungspflichtigen Gesetzen oft nur durch Verhandlungen innerhalb und außerhalb des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat überwunden werden.

Die Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz zwischen 2000 und 2004 sind ein Beispiel für diese Probleme. Nachdem das Bundesverfassungsgericht das von Bundestag und Bundesrat beschlossene und vom Bundespräsidenten unterzeichnete Gesetz im Dezember 2002 aus Verfahrensgründen für verfassungswidrig erklärt hatte, brachte die Bundesregierung den Gesetzentwurf im Januar 2003 erneut und weitgehend unverändert im Bundestag ein. Wie schon im März 2002 (der ersten Einbringung des dann vom Bundesverfassungsgericht kassierten Gesetzes) verabschiedete der Bundestag den Gesetzentwurf mit der Mehrheit der Regierung gegen die Stimmen der CDU/CSU bei Enthaltung der FDP-Fraktion. Der Bundesrat lehnte den Entwurf mit den Stimmen der unionsgeführten Länder im Juni 2003 ab. Die Regierung rief daraufhin den Vermittlungsausschuss an. Die darauf folgenden Verhandlungen zwischen den Parteien führten bis zum Juni 2004 zu einem Kompromiss, der vor allem den Grünen und der CSU erhebliche inhaltliche Zugeständnisse abverlangte und die Regierungskoalition von SPD und Grünen erneut vor eine inner- und zwischenparteiliche Zerreißprobe stellte.

Abbildung 4 veranschaulicht die ideologisch-räumlichen Hintergründe des Problems. Auf einer Links-Rechts-Achse wurden die ideologischen Positionen der relevanten Parteien zur Einwanderungspolitik als Näherungswerte für die zwischen ihnen bestehenden Abstände in der betreffenden Materie abgetragen. Diese Positionswerte wurden durch quantitative Inhaltsanalysen ihrer Wahlprogramme gewonnen (König et al. 2003). Hätte das Gesetz allein vom Bundestag beschlossen werden müssen, wäre »nur« die (in dieser Hinsicht nicht unerhebliche) Distanz zwischen Grünen und SPD zu überbrücken gewesen. Dadurch, dass die CDU/CSU zum Zeitpunkt der entscheidenden Abstimmung im Bundesrat eine Mehrheit der Stimmen in der Länderkammer kontrollierte, mussten allerdings auch deren Präferenzen berücksichtigt werden. Dabei befand sich die SPD in der Position des Medianwählers im Bundestag, während die CDU/CSU (Geschlossenheit der unionsgeführten »B-Länder« vorausgesetzt) den Medianwähler im Bundesrat kontrollierte. Angesichts der Tatsache, dass die Differenz zwischen den beiden Großparteien in der Frage der Einwanderung relativ gering war (dies kam auch immer wieder in den Äußerungen führender Akteure wie des Bundesinnenministers Otto Schily und des bayerischen Innenministers Günter Beckstein

Abbildung 4 Die ideologischen Positionen der deutschen Parteien in der Einwanderungspolitik



Nach: König et al. (2003: 96).

zum Ausdruck), mussten die Grünen erhebliche sachpolitische Konzessionen machen, um eine Einigung der beiden Großparteien ohne Berücksichtigung ihrer eigenen Position zu verhindern. Immerhin wäre – bei ausschließlicher Berücksichtigung der sachpolitischen Differenzen und unter Vernachlässigung der politischen Kosten – für beide Großparteien eine Einigung im Intervall b (Abbildung 4) attraktiv gewesen.

Sowohl für die Regierung als auch für die Opposition bestanden Anreize zur Ausarbeitung eines Kompromisses. Für die Regierung war der Status quo aus wahltaktischen Gründen extrem unattraktiv: Durch einen überparteilichen Kompromiss glaubte sie, das riskante Thema Einwanderung aus den nächsten Wahlkämpfen heraushalten zu können. Also lag es im Interesse der Regierung, die Opposition in einen Konsens einzubinden und das Thema dadurch wahlpolitisch zu neutralisieren. Auch für die Opposition hatte eine Verhandlungslösung Vorteile. Sie konnte die Zwangslage der Regierung ausnutzen und ein Ergebnis durchsetzen, das viel näher an ihrem Idealpunkt lag als der ursprüngliche Gesetzentwurf – ohne politische Kosten zu tragen, die denen der Regierung vergleichbar wären. In den Entwurf, so der Verhandlungsführer der Union, der saarländische Ministerpräsident Peter Müller nach den Verhandlungen, sei »sehr viel Schwarz hinein- und sehr viel Grün hinausgekommen« (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. Juni 2004). Die Nähe zwischen SPD und CDU bedeutete, dass vor allem den Grünen (aber auch der CSU innerhalb der Union) erhebliche inhaltliche Kompromisse zugemutet wurden. Angesichts ihrer Mehrheit im Bundesrat

war die CDU/CSU in der Lage, die Agendakontrolle der Regierung durch Gegenvorschläge in Verhandlungen zu durchbrechen und die Koalition von SPD und Grünen einer deren Geschlossenheit gefährdenden Zermürbungstaktik zu unterziehen.

7 Hierarchische Steuerung, vertikale Dilemmata und politisches Vertrauen

Das Ausmaß hierarchischer Steuerung in Fraktionen ist häufig Gegenstand kritischer normativer Diskussionen (vgl. Schüttemeyer 1998), doch besteht in vielen Arbeiten in der Tradition der neoinstitutionalistischen Rational-Choice-Theorie kein Zweifel daran, dass Hierarchie eine der effektivsten Methoden zur Überwindung »horizontaler« Entscheidungs dilemmata darstellt (Cox/McCubbins 1993). Fraktionsführungen sind in der Lage und haben ein Interesse daran (siehe oben), die bereits geschilderten horizontalen Informations- und Koordinationsprobleme in ihrer Wirkung zu begrenzen sowie durch selektive Anreize den Nutzen von Loyalität gegenüber der Fraktion zu erhöhen.

Nach Hechter, der ein hierarchisches, von ihm selbst unter anderem auf Parlamentsfraktionen übertragenes Modell der Gruppensolidarität entwickelt (Abbildung 5), hängt das Ausmaß der Gruppensolidarität von zwei Klassen von Variablen ab: (a) Variablen, die das Ausmaß der Abhängigkeit des Gruppenmitglieds von der Gruppe in der Erreichung wichtiger Ziele bestimmen; (b) Variablen, die das Ausmaß bestimmen, in dem die Gruppenführung in der Lage ist, das Verhalten der Gruppenmitglieder zu überwachen. Übertragen auf Parlamentsfraktionen hängt die Fähigkeit der Fraktionsführung zur Kontrolle der Fraktionsmitglieder demzufolge sowohl von der glaubwürdigen (auf Abhängigkeit der Abgeordneten von der Parteiführung beruhenden) Fähigkeit zur Verhängung von Sanktionen als auch von der Fähigkeit zur Überwachung des Verhaltens der Abgeordneten ab. Da die Überwachbarkeit des Verhaltens von Abgeordneten allgemein hoch ist, schließt Hechter (1997: 78–103), dass ein hohes Maß innerfraktioneller Geschlossenheit in erster Linie eine Funktion der Abhängigkeit der Abgeordneten von der Partei in ihren Wiederwahl- und parlamentarischen Karrierechancen darstellt. Dieses Modell ist insbesondere geeignet, die Zunahme der innerfraktionellen Geschlossenheit von Parlamentsfraktionen seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu erklären. Mit zunehmender Professionalisierung der Abgeordne-

Abbildung 5 Allgemeine Bedingungen der Gruppensolidarität

		Abhängigkeit	
		vorhanden	nicht vorhanden
Fähigkeit zur Kontrolle	vorhanden	ausgeprägte Gruppensolidarität	geringe Gruppensolidarität
	nicht vorhanden	geringe Gruppensolidarität	geringe Gruppensolidarität

Nach: Hechter (1987; vgl. Saalfeld 1995: 173).

tenrolle und der Zunahme des Anteils von Politikern, die nicht nur »für die«, sondern auch »von der Politik leben« (Weber 1982 [1919]; vgl. Best/Cotta 2000) und mit zunehmender Konsolidierung von Parteiensystemen ist die Abhängigkeit der Abgeordneten von den Parteien gestiegen. In Systemen mit großzügiger öffentlicher Parteienfinanzierung und der Entwicklung von Elementen von Kartellparteien sind die Ressourcen der Parteien relativ zu denen der Abgeordneten angewachsen. Im Fall der Bundesrepublik kann dies zur Erklärung des Anstiegs der innerfraktionellen Geschlossenheit in den bürgerlichen Parteien zwischen den 1950er und 1970er Jahren und Variationen auf individueller Ebene beitragen.

Obwohl Parlamentsfraktionen relativ offene, informationsreiche Organisationen sind, bieten die parlamentarischen Geschäftsordnungen Fraktionsführungen oft zusätzliche Möglichkeiten der Überwachung des Verhaltens von Abgeordneten. Saalfeld (1995a: 556–557) argumentiert beispielsweise, dass namentliche Abstimmungen die Informationskosten der Fraktionsführung über das Verhalten einzelner Abgeordneter bei Abstimmungen reduzieren. Dasselbe gilt für das Institut der Probeabstimmung in den Geschäftsordnungen und informellen Normen deutscher Fraktionen oder für Konsultationsdokumente der Regierung im briti-

schen Unterhaus. Für die Fraktionsführungen in Parlamenten, in denen oft geheim abgestimmt wird (wie zum Beispiel in Italien bis 1988) und in denen Probeabstimmungen nicht üblich sind, sind die Kosten der Abschätzung potenzieller oder tatsächlicher Abweichungsneigung höher als in Parlamenten, die sich routinemäßig namentlicher Abstimmungen bedienen (wie zum Beispiel in Großbritannien und Irland). Daraus könnte die Hypothese abgeleitet werden, dass Fraktionen *ceteris paribus* geschlossener abstimmen, wenn häufig von namentlichen Abstimmungen Gebrauch gemacht wird. Da keine international vergleichenden Daten zur Geschlossenheit parlamentarischen Abstimmungsverhaltens zur Verfügung stehen, hat Saalfeld (1995a: 559) hilfsweise vergleichende Daten zu den Erfolgsraten von Gesetzesanträgen aus der Mitte des Hauses als Indikator der Agendakontrolle der Regierung und der Geschlossenheit der Mehrheit herangezogen. Diese Daten bestätigen die Hypothese weitgehend, allerdings nur für Regierungssysteme, in denen Wahlen nicht extrem kandidatenzentriert sind.⁵

Der Nachteil des Hechter'schen Modells besteht vor allem in der Vernachlässigung der erwarteten Kosten der Verhängung von Sanktionen (vgl. hierzu Laver 1999), der Kosten der Überwachung sowie anderer »interner« Transaktionskosten, die in hierarchischen Organisationen auftreten können. Auch kann eine übermäßige Hierarchisierung von Fraktionen deren politische Legitimations- und Innovationsfähigkeit hemmen: Für den Deutschen Bundestag argumentiert Schüttemeyer (1998: 335) beispielsweise, dass sich die Fraktionen im Bundestag insgesamt in der Gefahr befänden, »Hierarchie über das Organisationsnotwendige, Arbeitsteilung über das Sachnotwendige hinaus zu betreiben und so bürokratische Aufgabenerledigung und sporadische Auflehnungsaktionen verdrossener Abgeordneter zu fördern, aber nicht zu nützen«.

Kollektivhandlungsdilemmata können auch ohne übermäßige Hierarchisierung vermieden werden, wenn Fraktionsführungen durch Kommunikation, Kompromissbereitschaft und Selbstbegrenzung eine Vertrauensbeziehung mit ihren Hinterbänklern aufbauen, um so die von Axelrod (1984) beschriebenen Vorteile der »Verlängerung des Schattens der Zukunft« zu nutzen. Cowleys (2002) empirische Studie der Parliamentary Labour Party während der ersten Amtsperiode Tony Blairs als Premierminister (1997 bis 2001) macht dies besonders deutlich.

5 Careys (2003) Analyse des Zusammenhangs von Wahlsystemen und innerfraktioneller Geschlossenheit in einer Reihe lateinamerikanischer Regierungssysteme zeigt, dass der häufige Gebrauch namentlicher Abstimmungen in stark kandidatenzentrierten Wahlsystemen Anreize zur persönlichen Profilierung der Abgeordneten zu Lasten ihrer Partei bieten kann.

Seine Befunde deuten auf kontinuierliche Verhandlungsprozesse zwischen Regierung und abweichenden Hinterbänklern hin, in denen letztere vor allem dann einflussreich waren, wenn sie die wechselseitigen Zugeständnisse als Teil eines längerfristigen, sich wiederholenden Austauschprozesses auffassten. Die – auch für den deutschen Fall nicht untypische – Verhandlungsstrategie der Regierung bestand dabei aus folgender Sequenz: »to publish details of a proposed Bill ... test the reactions and, if necessary, make concessions« (zitiert nach Cowley 2002: 180). Die Konzessionen stellten nach der Beobachtung eines Abgeordneten oft nur das Minimum dessen dar, mit dem die Regierung »davonkommen« konnte (Cowley 2002: 180).

Weshalb die Abgeordneten sich mit oft nur geringfügigen Zugeständnissen der Regierung zufrieden gaben und nicht häufiger offen rebellierten, hatte den von Cowley geführten Interviews zufolge weniger mit den hierarchischen Druck- und Belohnungsmöglichkeiten der Regierung zu tun. Vielmehr war es, zum einen, die von Regierung und Hinterbänklern gewonnene Erkenntnis, dass unter den gegebenen institutionellen Bedingungen langfristige Kooperation höhere Spielgewinne abwirft als Konfrontation im aktuellen Gesetzgebungsverfahren; zum anderen erkannten sie, dass ihr Verhältnis ein kontinuierlicher Prozess der Kompromissfindung durch wechselseitiges »Geben und Nehmen« ist, bei dem die Kompromissbereitschaft der Hinterbänker in der Gegenwart mit Konsultation und Gegenleistungen der Regierung in der Zukunft beantwortet wird. Ein Abgeordneter sagte Cowley (2002: 180): »If the Government gives way, and yet we still rebel, then what is the incentive for the Government to give way in the future?«

Die langfristige, sehr an Axelrods »Tit-for-Tat«-Logik erinnernde Perspektive setzt nach Erkenntnis Cowleys (2002: 180) ein hohes Maß wechselseitigen Vertrauens voraus. Dieses Vertrauensverhältnis kann von Fraktionsführungen und Regierungen wie im britischen Fall im Wesentlichen durch strategisches Verhalten (»Führungskunst«) befördert oder wie im deutschen Fall stärker institutionell abgesichert werden. So erhöht die Schaffung eines institutionellen Kontexts für regelmäßige Information und Konsultation der Fachpolitiker der Regierungsfractionen das Verständnis und Vertrauen der Abgeordneten in die Regierung und schafft Anreize zur Kompromissbereitschaft, indem sich beide Seiten auf eine längerfristige Perspektive ungleichzeitiger Tausch- und Koppelgeschäfte (»deferred reciprocal compensation«) einzulassen bereit sind. Übertragen auf die Regierungsfractionen des Deutschen Bundestages bedeutet dies unter anderem, dass Regierungen die politischen »Verfügungsrechte« der Fachpolitiker in den

von ihnen betreuten Politikfeldern respektieren, indem Arbeitskreise und -gruppen in Sachentscheidungen einbezogen werden. Eine hohe »Arbeitsplatzsicherheit« der Abgeordneten schafft ebenfalls Anreize zur Befolgung kooperativer Normen im Parlament, nicht nur im Sinne von »Belohnungen« für loyales Verhalten, sondern auch im Sinne längerfristiger, auf wechselseitigem Vertrauen beruhender Kooperation. Das Vertrauen in die Kooperationswilligkeit der Fraktionsführung kann schließlich auch durch Selbstbindung der Führung gestärkt werden. So binden das Letztentscheidungsrecht der Fraktionsversammlungen und die Mitspracherechte zumindest führender Fachpolitiker im Fraktionsvorstand das Handeln der Fraktionsführung an die Zustimmung der Abgeordneten. Hierdurch erlangen Abgeordnete zumindest theoretisch die Möglichkeit, der Führung Grenzen zu setzen, was wiederum eine wichtige institutionelle Voraussetzung von Vertrauen und längerfristiger freiwilliger Kooperationsbereitschaft darstellt. Die Bedeutung dieser Faktoren für die Gefolgschaft von Regierungsfractionen wird durch die im Folgenden skizzierte informationstheoretische Perspektive weiter verdeutlicht (vgl. allgemein Miller 1992).

8 Informationstheoretische Perspektive

Prinzipiell können legislative Entscheidungsprozesse in Rational-Choice-Modellen aus einer verteilungs- und einer informationstheoretischen Perspektive analysiert werden. Verteilungstheoretische Ansätze modellieren den Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses als distributives Problem, in dem konkurrierende sachpolitische Lösungskonzepte mit unterschiedlichen Kosten und unterschiedlichem Nutzen für verschiedene Interessen auf parlamentarischer und gouvernementaler Ebene durch Verhandlungen und/oder Mehrheitsbeschluss ausgehandelt und durchgesetzt werden. Alle bisher diskutierten Erklärungen innerfraktioneller Geschlossenheit können diesem Ansatz zugerechnet werden.

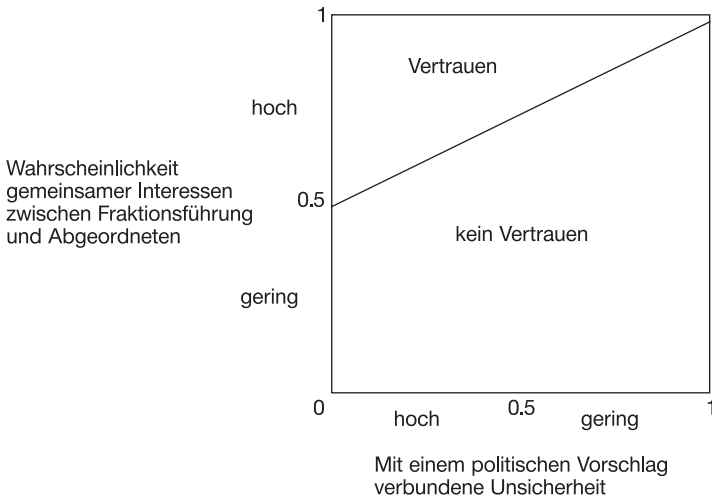
Informationstheoretische Ansätze der Rational-Choice-Theorie im Bereich der Parlamentarismusforschung kritisieren hingegen, dass die verteilungstheoretische Perspektive die Unsicherheit der Abgeordneten über die Wirkung (»outcomes«) bestimmter politischer Programme unterschätze (vgl. Krehbiel 1991: 61–66). Abgeordnete sind nicht an einem bestimmten Gesetz an sich, sondern an der durch das Gesetz erzielten Wirkung interessiert. Problematisch ist dabei, dass Abgeordnete oft nur unzureichend über den Zusammenhang zwischen der von

ihnen verabschiedeten Maßnahme und der letztlich nach deren Implementation erzeugten Wirkung informiert sind. Legislative Organisation (einschließlich Fraktionsorganisation) ist aus dieser Sicht primär als Antwort auf derartige Informationsprobleme zu verstehen. Obgleich diese informationstheoretische Perspektive in erster Linie am Beispiel des Kongresses der Vereinigten Staaten entwickelt wurde, besteht auch für parlamentarische Regierungssysteme eine lange – wenn auch theoretisch weniger formalisierte – Tradition der informationstheoretischen Erklärungen innerfraktioneller Arbeitsteilung, Hierarchisierung und Geschlossenheit (vgl. für den Deutschen Bundestag Kremer 1953; Saalfeld 1995b, 1997; Schüttemeyer 1998).

Moderne Parlamentarier stimmen über eine Vielzahl von Gegenständen ab, zu denen ihnen das Expertenwissen für eine eigenständige Meinungsbildung fehlt. In solchen Situationen müssen sie sich auf den Rat (»cues«) von Fraktionsexperten und -führern sowie natürlich Regierungsmitgliedern der eigenen Fraktion verlassen. Nach Krehbiel (1991) bietet das Interesse an der Reduktion von Unsicherheit Abgeordneten Anreize zur Arbeitsteilung und Spezialisierung. Wissen über den Zusammenhang zwischen Maßnahme und Wirkung erlaubt es ihnen erst, durch distributive Leistungsgesetze Wählerkoalitionen zu schmieden oder zu stabilisieren. Angesichts des Kollektivgutcharakters von Information besteht allerdings die Gefahr, dass die Experten relevante Informationen entweder suboptimal beschaffen oder dem Gesamtparlament nicht vollständig und zeitgerecht übermitteln, um zunächst einmal selbst karrierebezogene oder politisch-sachbezogene Vorteile aus ihrem Wissensvorsprung zu ziehen. Die Anreize für Abgeordnete, sich für die Beschaffung des Kollektivguts Information einzusetzen, hängen wesentlich davon ab, ob sie – als Gegenleistung – damit rechnen können, ihre Karriereambitionen oder Ansprüche auf hierarchische Steuerung in der Fraktion durchzusetzen sowie die Unterstützung ihrer Fraktionskollegen für ihre eigenen politischen Programmvorstellungen zu gewinnen.

Ein ergänzender Ansatz, den Bianco (1994) für das Verhältnis von Abgeordneten und ihren Wählern entwickelte, ist in Abbildung 6 vereinfacht dargestellt; er wirft etwas mehr Licht auf die allgemeinen Bedingungen, die dem Kosten-Nutzen-Kalkül informationskostenbewusster Abgeordneter zugrunde liegen. Für Bianco sind die Unsicherheit über die Folgen und Implikationen politischer Maßnahmen ein entscheidender Faktor für die Bereitschaft von Wählern, den von ihnen gewählten Abgeordneten nennenswerte Ermessensspielräume einzuräumen, die er mit »Vertrauen« umschreibt. Übertragen auf Parlamente in parlamentarischen Regierungssystemen könnte man vorhersagen, dass Abgeordnete bei der

Abbildung 6 Bedingungen des Vertrauens zwischen einfachen Abgeordneten und Fraktionsführung



Nach: Bianco (1994: 81).

Behandlung hochkomplexer politischer Materien, deren Implikationen sie nicht überschauen können, zur Unterstützung der Vorschläge der Regierung oder Fraktionsführung (im Sinne von »cues«) neigen werden. Voraussetzung ist nach Biancos Modell (1994: 81) allerdings, dass in der Wahrnehmung der Abgeordneten ein hohes Maß an Interessenübereinstimmung zwischen Fraktionsführung und Abgeordneten besteht. Bei erheblicher Unsicherheit über einen komplexen politischen Gegenstand *und* einem generell hohen Maß an Vertrauen in die Übereinstimmung zwischen Fraktionsmitgliedern und -führung werden, so eine plausible Hypothese, Fraktionen ihrer Führung geschlossen folgen und ihr ein relativ hohes Maß an Entscheidungsautonomie zugestehen. Dieses Vertrauen kann – wie bereits erwähnt – durch bestimmte institutionelle Arrangements und Strategien der Fraktionsführung und Regierung abgesichert werden.

An dieser Stelle soll nur die Fruchtbarkeit dieses Ansatzes zur Erklärung ausgeprägter innerfraktioneller Geschlossenheit im Arbeits- und Ausschussparlament Deutscher Bundestag angedeutet werden. Im Vergleich zu anderen Parlamenten – beispielsweise dem britischen Unterhaus – zeichnet sich der Bundestag

durch ein relativ hohes Maß von Arbeitsteilung und Spezialisierung in Ausschüssen und parallel dazu bestehenden Fraktionsarbeitskreisen aus. Die Koordination zwischen Ausschüssen des Bundestages und Arbeitskreisen und -gruppen der Fraktionen erfolgt durch die personelle Identität der Mitglieder: Die Mitglieder der Fraktionsarbeitskreise und -gruppen repräsentieren die Fraktion im Allgemeinen auch in den relevanten Bundestagsausschüssen. Die Vorsitzenden der Fraktionsarbeitsgruppen gehören *ex officio* dem Fraktionsvorstand an. Dadurch wird eine relativ breite Beteiligung der Abgeordneten an der Politikformulierung wie auch eine enge Verzahnung von Fraktionsexperten und engerer Fraktionsführung ermöglicht. Für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages – einem Parlament mit einflussreichen Ausschüssen und relativ begrenztem Zugang zu Regierungsämtern – bestehen daher Anreize, sich längerfristig in einem Politikfeld zu spezialisieren. Dadurch werden Ausschussmitglieder Mitglieder einer »policy community« aus Regierungsmitgliedern, Mitgliedern der Ministerialverwaltungen und relevanten Interessengruppen. Diese »policy community« hat dann Aussicht darauf, ihre Vorstellungen durchzusetzen, wenn sie eine kohärente, von den meisten Teilnehmern mitgetragene Politik entwickelt, die dann von den »Nicht-Experten« in Fraktion und Parlament kaum noch in Frage gestellt wird. Auch ist zu erwarten, dass ein hochgradig differenziertes und spezialisiertes System der Arbeitsteilung innerhalb der Fraktionen – bei Gefahr übermäßiger Segmentierung – zur Reduktion der Zahl gleichzeitig wirksamer Konfliktdimensionen führt. Politische Programme und Kompromisse werden von den Fraktionsexperten in Zusammenarbeit mit anderen relevanten Akteuren ausgearbeitet. Die politische Lösung wird dann von anderen Mitgliedern in der Fraktion in der Erwartung mitgetragen, dass sie für die politischen Lösungen in ihrem eigenen Spezialgebiet ebenfalls die Unterstützung der gesamten Fraktion erhalten. Diese Interpretation kommt dem von Shepsle (1979) für das Ausschusswesen im Kongress entwickelten Begriff des »strukturinduzierten Gleichgewichts« nahe. Wir wissen aus empirischen Studien zum Deutschen Bundestag, dass in einem derartigen System Mitglieder der Regierungsfraktion ein gewisses Maß an Einfluss auf die Regierung ausüben können. Im Gegensatz dazu bieten Parlamente mit geringen Einfluss- und Profilierungsmöglichkeiten für Experten – aber unter Umständen mit guten Chancen auf Regierungsämtern (also zum Beispiel das britische Unterhaus) – stärkere Anreize, sich auf die kostengünstige Information durch die Regierung zu verlassen.

Die Untersuchung Schüttemeyers (1998) zu den Fraktionen des Deutschen Bundestages zeigt, dass der Einfluss der Fraktionsangehörigen teilweise vom

Status der jeweiligen Fraktion als Regierungs- oder Oppositionspartei und von der Art des Gegenstandes abhängt. Hat sich die Regierung bereits in Koalitionsverhandlungen auf bestimmte Lösungen zu einem Sachproblem geeinigt, fällt den Mitgliedern der Fraktion oft nur die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen im gesetzgeberischen Detail zu. In der Opposition kann der Einfluss der Experten auf die Fraktionslinie ausgeprägter sein. Trotz der in den späten 1990er Jahren von Schüttemeyer (1998: 335) kritisierten Gefahr übermäßiger Hierarchisierung handelt es sich bei den Fraktionsexperten nicht notwendigerweise um eine geschlossene »Kaste«:

Die Macht des Mittleren Managements [vor allem der Fraktionsexperten, Anm. d. Verf.] beruht auf einem gegenseitigen Vertrauensvorschuss der Fraktionsangehörigen. Stellvertretend für den Rest der Fraktion befasst sich eine jeweils nur noch kleine Gruppe von Abgeordneten mit der anstehenden Gesetzgebung, gilt durch ihre Sachkompetenz als »zuständig« und der prinzipiellen Folgebereitschaft der Fraktionskollegen würdig. (Schüttemeyer 1998: 332)

Die Folgebereitschaft der Nicht-Experten sei allerdings keineswegs bedingungslos. Schüttemeyers empirische Untersuchung zeigt, dass die »Folgewürdigkeit« des mittleren Fraktionsmanagements »des stetigen Nachweises durch die Präsentation überzeugender Lösungen« bedarf, denn – und das ist entscheidend für die Identitätsdimension Biancos – »die Folgebereitschaft kann mittels der Letztzuständigkeit der Fraktionsversammlung durch Kritik eingeschränkt oder durch Widerspruch revoziert werden«. Da die Gruppe der »Zuständigen« von Gegenstand zu Gegenstand wechsele, entstehe auch keine »Expertenoligarchie«. Vielmehr bestehe eine Situation, in der »jeder Abgeordnete selbst einmal Experte ist oder dazu werden kann, wie er auch darauf angewiesen ist, seinen Fraktionskollegen sachpolitisches Vertrauen entgegenzubringen« (alle Zitate Schüttemeyer 1998: 332). Diese Befunde untermauern die theoretischen Aussagen zur Rolle institutionell induzierten Vertrauens bei der Überwindung kollektiver Entscheidungsdilemmata (siehe oben und Miller 1992).

9 Schluss

Die hier vorgestellten, meist der neoinstitutionalistischen Rational-Choice-Schule zuzurechnenden Ansätze zur Erklärung innerfraktioneller Geschlossenheit vermögen eine große Zahl von Variablen zu integrieren, die zum klassischen Repertoire der Erklärung von Loyalität und Dissens in Parlaments- und Regierungs-

fraktionen gehören. Im Unterschied zu vielen nicht vom Rational-Choice-Ansatz beeinflussten Erklärungen besteht das besondere Interesse der hier behandelten Ansätze in dem Versuch, auf der Grundlage wohlbekannter Annahmen über die Motive von Abgeordneten die Ursachen horizontaler und vertikaler Entscheidungsdilemmata in der Zusammenarbeit von Abgeordneten in Fraktionen zu identifizieren und darauf aufbauend den Beitrag politischer Institutionen zur Überwindung solcher Dilemmata zu untersuchen. Dabei stehen die erwarteten Kosten-Nutzen-Kalküle der Abgeordneten als Akteure im Mittelpunkt des Interesses.

Grundsätzlich wurde im vorliegenden Beitrag zwischen verteilungs- und informationstheoretischen Ansätzen unterschieden. Ihnen ist gemeinsam, dass sie die »sozialen Mechanismen«, die die angenommene Wirkung institutioneller Beschränkungen auf das Handeln von Akteuren bestimmen, expliziter rekonstruieren. Allerdings mangelt es der vergleichenden, von neoinstitutionalistischen Rational-Choice-Theorien inspirierten Forschung angesichts der Probleme, die mit der Messung innerfraktioneller Geschlossenheit verbunden sind, oft an international vergleichbaren empirischen Daten (speziell bezüglich der abhängigen Variable). Partei- und fraktionsbezogene Ansätze, die in vielen Länderstudien dominieren, sind dagegen von Messproblemen weniger betroffen, weisen aber oft zu wenig Variation in den allgemeinen institutionellen Rahmenbedingungen auf, um die Wirkung bestimmter institutioneller Mechanismen auf die abhängige Variable »Geschlossenheit der Fraktion« zu klären. Solche Erklärungsversuche sind daher oft überdeterminiert. Methodisch gesehen bieten theoretisch geleitete Fallstudien und das Studium von Systemen, die aufgrund von Verfassungsreformen oder ihrer dezentralen Struktur (zum Beispiel föderative Systeme) ein Mindestmaß an Variation aufweisen, die beste Aussicht für Erkenntnisgewinne (vgl. zum Beispiel die hier nur kurz erwähnten Untersuchungen von Cox/Rosenbluth/Thies 1999; 2000 und Cox/Thies 1998; siehe auch Davidson-Schmich 2003).

Literatur

- Aldrich, John H., 1995: *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: Chicago University Press.
- Arndt, Claus, 1989: Fraktion und Abgeordneter. In Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Axelrod, Robert, 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Badura, Bernhard/Jürgen Reese, 1976: *Jungparlamentarier in Bonn – ihre Sozialisation im Deutschen Bundestag*. Stuttgart-Bad Cannstadt: Frommann-Holzboog.
- Bergman, Torbjörn, et al., 2003: Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hrsg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 109–220.
- Best, Heinrich, 1990: *Männer von Bildung und Besitz: Struktur und Handeln parlamentarischer Führungsgruppen in Deutschland und Frankreich 1848/49*. Düsseldorf: Droste.
- Best, Heinrich/Maurizio Cotta (Hrsg.), 2000: *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Bianco, William T., 1994: *Trust: Representatives and Constituents*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Bowler, Shaun/David M. Farrell/Richard S. Katz (Hrsg.), 1999: *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press.
- Bouissou, Jean-Marie, 2001: Party Factions and the Politics of Coalition: Japanese Politics under the »System of 1955«. In: *Electoral Studies* 20(4), 581–602.
- Budge, Ian, et al., 2001: *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945–1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Butler David/Gareth Butler, 2000: *Twentieth-Century British Political Facts, 1900–2000*. 8. Auflage. Basingstoke: Macmillan.
- Carey, John M., 2000: *Party and Coalition Unity in Legislative Voting*. Working Paper 376. Washington University in St. Louis: Department of Political Science.
- , 2003: Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. In: *Comparative Politics* 35(2), 191–211.
- Carey, John M./Matthew Soberg Shugart, 1995: Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. In: *Electoral Studies* 14(4), 417–439.
- Castles, Francis G./Peter Mair, 1984: Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements. In: *European Journal of Political Research* 12, 73–88.
- Coase, Ronald, 1937: The Nature of the Firm. In: *Economica* 4, 386–405.
- Collie, Melissa P., 1983: Voting Behavior in Legislatures. In: Samuel C. Patterson/Malcolm E. Jewell (Hrsg.), *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 471–518.

- Cowley, Philip, 2002: *Revolts and Rebellions: Parliamentary Voting Under Blair*. London: Politics.
- Cox, Gary W., 1987: *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W./Mathew D. McCubbins, 1993: *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W./Michael F. Thies, 1998: The Cost of Intraparty Competition: The Single, Non-transferable Vote and Money Politics in Japan. In: *Comparative Political Studies* 31, 267–291.
- Cox, Gary W./Frances McCall Rosenbluth/Michael F. Thies, 1999: Electoral Reform and the Fate of Factions: The Case of Japans Liberal Democratic Party. In: *British Journal of Political Science* 29, 33–56.
- , 2000: Electoral Rules, Career Ambitions, and Party Structure: Comparing Factions in Japans Upper and Lower Houses. In: *American Journal of Political Science* 44, 115–122.
- Davidson-Schmich, Louise K., 2003: The Development of Party Discipline in New Parliaments: Eastern German State Legislatures 1990–2000. In: *Journal of Legislative Studies* 9(4), 88–101.
- Diermeier, Daniel/Timothy J. Feddersen, 1998a: Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure. In: *American Political Science Review* 92(3), 611–621.
- Diermeier, Daniel/Randolph T. Stevenson, 2000: Cabinet Terminations and Critical Events. In: *American Political Science Review* 94(3), 627–640.
- Dittberner, Jürgen, 2003: Freies Mandat und politische Geschlossenheit. Widerspruch oder Ergänzung zweier Prinzipien des Parlamentarismus? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(3), 551–564.
- Ebers, Mark/Wilfried Gotsch, 1995: Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Alfred Kieser (Hrsg.), *Organisationstheorien*. 2. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer, 185–236.
- Eilfort, Michael, 2003: Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34(3), 565–582.
- Hechter, Michael, 1987: *Principles of Group Solidarity*. Berkeley: University of California Press.
- Hedström, Peter/Richard Swedberg, 1998: Social Mechanisms: An Introductory Essay. In: Peter Hedström/Richard Swedberg (Hrsg.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–31.
- Heller, William B., 2001: Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments. In: *American Journal of Political Science* 45(4), 780–798.
- Hoffmann-Lange, Ursula, 1992: *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Huber, John D., 1996: The Vote of Confidence Procedure in Parliamentary Democracies. In: *American Political Science Review* 90(2), 269–282.

- Huber, John D./Ronald Inglehart, 1995: Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies. In: *Party Politics* 1, 73–111.
- Kiewiet, D. Roderick/Mathew D. McCubbins, 1991: *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klingemann, Hans-Dieter/Andrea Volkens, 1992: Coalition Governments in the Federal Republic of Germany: Does Policy Matter? In: Michael J. Laver/Ian Budge (Hrsg.), *Party Policy and Government Coalitions*. New York: St. Martin's Press, 189–222.
- König, Thomas/Till Blume/Bernd Luig, 2003: Policy Change without Government Change? German Gridlock after the 2002 Elections. In: *German Politics* 12(2), 86–146.
- Krehbiel, Keith, 1991: *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- , 1993: Where's the Party? In: *British Journal of Political Science* 23, 235–266.
- , 1999: Paradoxes of Party in Congress. In: *Legislative Studies Quarterly* 24, 31–64.
- Kremer, Klemens, 1953: *Der Abgeordnete zwischen Entscheidungsfreiheit und Parteidisziplin*. München: Isar Verlag.
- Laver, Michael, 1999: Divided Parties, Divided Government. In: *Legislative Studies Quarterly* 24, 5–30.
- Laver, Michael/W. Ben Hunt, 1992: *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.
- Longley, Lawrence D./Reuven Y. Hazan, 1999: On the Uneasy, Delicate, yet Necessary Relationships between Parliamentary Members and Leaders. In: *Journal of Legislative Studies* 5(3–4), 1–22.
- McCubbins, Mathew D./Michael F. Thies, 1997: As a Matter of Factions: The Budgetary Implications of Shifting Factional Control in Japans LDP. In: *Legislative Studies Quarterly* 3, 293–328.
- Meng, Richard, 2002: *Der Medienkanzler: Was bleibt vom System Schröder?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mershon, Carol, 2001: Party Factions and Coalition Government: Portfolio Allocation in Italian Christian Democracy. In: *Electoral Studies* 20(4), 555–580.
- Michels, Robert, 1989: *Soziologie des Parteiwesens: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. 4. Auflage (1. Auflage 1910), hrsg. und mit einer Einführung versehen von Frank R. Pfetsch. Stuttgart: Kröner.
- Miller, Gary J., 1992: *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Wolfgang C., 2000: Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work. In: *European Journal of Political Research* 37(3), 309–333.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm, 2000: Conclusion: Coalition Governance in Western Europe. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 559–592.

- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Patzelt, Werner J., 2003: Party Cohesion and Party Discipline in German Parliaments. In: *Journal of Legislative Studies* 9(4), 102–115.
- Patzelt, Werner J., 2004: *Parlamentarismus*. In: Ludger Helms/Uwe Jun (Hrsg.), *Politische Theorie und Regierungslehre: Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung*. Frankfurt a.M.: Campus, 97–129.
- Saalfeld, Thomas, 1995a: On Dogs and Whips: Recorded Votes. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus/New York: St. Martin's Press, 528–565.
- , 1995b: *Parteisoldaten und Rebellen: Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1990*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 1997: Professionalisation of Parliamentary Roles in Germany: An Aggregate-Level Analysis, 1949–94. In: *Journal of Legislative Studies* 3, 32–54.
- , 1998: Legislative Voting Behavior. In: George Thomas Kurian (Hrsg.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Vol. 2*. Washington, DC: Congressional Quarterly, 793–799.
- , 2000a: Bureaucratisation, Coordination and Competition: Parliamentary Party Groups in the German Bundestag. In: Knut Heidar/Ruud Koole (Hrsg.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*. London: Routledge, 23–38.
- , 2000b: Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight. In: *European Journal of Political Research* 37(3), 353–376.
- Sartori, Giovanni, 1994: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Macmillan.
- Scharpf, Fritz W., 2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schüttemeyer, Suzanne S., 1998: *Fraktionen im Deutschen Bundestag: Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schütt-Wetschky, Eberhard, 1984: *Grundtypen parlamentarischer Demokratie: Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp. Unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am »Fraktionszwang«*. Freiburg: Alber.
- Schwarzmeier, Manfred, 2001: *Parlamentarische Mitsteuerung: Strukturen und Prozesse informellen Einflusses im Deutschen Bundestag*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Shepsle, Kenneth J., 1979: Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. In: *American Political Science Review* 57, 27–59.
- Shugart, Matthew Soberg, 2001: Electoral »Efficiency« and the Move to Mixed-Member Systems. In: *Electoral Studies* 20(2), 173–193.
- Steffani, Winfried, 1988: Parteien (Fraktionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag. In: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), *US-Kongress und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahmen im Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 260–280.

-
- Strøm, Kaare/Wolfgang C. Müller, 1999: Political Parties and Hard Choices. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–35.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation/Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, Max, 1982: *Politik als Beruf*. 7. Auflage (1. Auflage 1919). Berlin: Duncker und Humblot.
- Williamson, Oliver E., 1981: The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. In: *American Journal of Sociology* 87, 548–577.

Die Relevanz von Institutionen für Koalitions- treue: Theoretische Überlegungen und Beobachtungen zur Bundesrepublik Deutschland

Wolfgang C. Müller

1 Einleitung

Koalitionsvereinbarungen können als normative Verpflichtungen verstanden werden, ihre Einhaltung kann als Ehrensache der beteiligten Politiker betrachtet werden. Das römische Diktum *pacta sunt servanda* und die oft hergestellte Analogie von Regierungskoalitionen zur Ehe mit ihrer Formel »in guten wie in schlechten Zeiten« legen dieses nahe. Auch das in diesem Beitrag verwendete Wort »Treue« bringt diese normative Komponente zum Ausdruck und weist sogar über die buchstabengetreue Einhaltung von getroffenen Abmachungen hinaus. Wie bei in der Regel durch genauere Verträge geregelten wirtschaftlichen Kooperationen, sind Regierungskoalitionen zumeist von der Erwartung begleitet, dass die Kooperation über die tatsächlich vereinbarte Geltungsdauer hinaus Bestand haben wird. Kommt es zur einseitigen Aufkündigung der Kooperation, erleben es die beteiligten Politiker oft als »Untreue«. Der 1982 vollzogene Bruch zwischen FDP und SPD, der das Ende der Regierung Schmidt III herbeiführte und letztendlich die SPD auf Bundesebene für sechzehn Jahre in die Opposition verbannte, wurde von den Sozialdemokraten als Verrat empfunden. So sahen es auch viele Wähler (Poguntke 1999). Ganz ähnlich erlebten die österreichischen Sozialdemokraten (SPÖ) das langsame Sterben ihrer Koalition mit der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) in monatelangen Verhandlungen 1999/2000, denen die rasche Bildung einer Koalition aus ÖVP und der bis dahin politisch isolierten Freiheitlichen Partei (FPÖ) folgte – obwohl hier kein vorzeitiger Ausstieg eines Partners erfolgte. Für den vorliegenden Beitrag sind diese normativen und emotionalen Aspekte der Koalitions(un)treue aber allenfalls indirekt relevant. Unter »Koalitionstreue« wird allgemein *koalitionskonformes Verhalten* verstanden. Spezifisch kann Koalitionstreue zumindest vier verschiedene Bedeutungen haben:

1. *zeitliche Koalitionstreue* meint zuerst die Aufrechterhaltung von bestehenden Koalitionen über den gesamten Zeitraum, für den sie vereinbart sind und darüber hinaus über die Zäsur von Wahlen hinweg;
2. *prozedurale Koalitionstreue*, das heißt gemeinsames Vorgehen der Koalitionspartner innerhalb einer Gesetzgebungsperiode, insbesondere Ausschluss von Kooperationen, in welchen ein Koalitionspartner den anderen mit Hilfe Dritter überstimmt oder in anderer Weise schädigt;
3. *materielle Koalitionstreue*, das heißt die Einhaltung der zwischen den Koalitionspartnern getroffenen materiellen Abmachungen, insbesondere im Hinblick auf das legislative Programm einer Regierung;
4. *räumliche Koalitionstreue*, das heißt die Synchronisierung von Bündnissen auf den verschiedenen Ebenen eines politischen Systems.

In der politischen Praxis ist vor allem die materielle Koalitions(un)treue oft schwer zu belegen. Über die bei Abschluss der Koalition getroffenen Vereinbarungen kann es mitunter sehr unterschiedliche Interpretationen geben (»was wir wirklich vereinbart haben, ist ...«). Versucht eine Seite, ihre Sichtweise durchzusetzen, kann die prozedurale Koalitionstreue verletzt werden. Und dann ist es vielleicht nur mehr ein kleiner Schritt bis zur Infragestellung der Koalition und damit der zeitlichen Koalitionstreue.

Der vorliegende Beitrag stellt die Frage, ob politische Institutionen Koalitionstreue in einer oder mehrerer dieser Varianten beeinflussen. Dabei befasse ich mich ausschließlich mit Regierungskoalitionen, ein Teil der hier getroffenen Aussagen sollte aber auch auf andere Formen von Koalitionen, insbesondere permanente parlamentarische Koalitionen, zutreffen. Mein Aufsatz ist in erster Linie ein Versuch, theoretische Überlegungen über die potenzielle Relevanz von Institutionen für die Koalitionstreue von politischen Parteien anzustellen. In zweiter Linie wird überprüft, ob beziehungsweise wie weit diese Überlegungen im Hinblick auf die Bundesrepublik Deutschland relevant sind.¹ Ungenutzte institutionelle Lösungsversuche für das Problem der Koalitionstreue geben indirekt Aufschluss über die Relevanz der genutzten Institutionen und stellen ein Potenzial für zukünftiges »institutional engineering« dar.

In Abschnitt 2 wird Koalitionstreue als Problem diskutiert und es werden Institutionen als potenzielle (und partielle) Problemlösung eingeführt. Nach einer

1 Für ihre ausgezeichnete Unterstützung bei der Sammlung von Daten zu Deutschland danke ich Bernhard Miller und insbesondere Ulrich Sieberer.

kurzen Diskussion von Regeln, welche unmittelbar bei den Kosten- und Nutzenüberlegungen einzelner Politiker ansetzen (Abschnitt 3), fokussieren die folgenden Abschnitte auf jeweils spezifische politische Institutionen, bevor in Abschnitt 9 ein kurzes Resümee gezogen wird.

2 Koalitionsuntreue als Problem

Ist Koalitionsuntreue überhaupt ein Problem in der Politik und, wenn ja, für wen? Für den ultimativen Prinzipal in der Demokratie, die Wähler, ist mangelnde Koalitionstreue potenziell dann ein Problem, wenn es sich um *Vorwahl*-Koalitionen handelt, also um Parteibündnisse, die schon vor den Wahlen gebildet, den Wählern zur Kenntnis gebracht und von diesen in ihre Wahlentscheidung einbezogen wurden. Zeitliche Koalitionsuntreue ist freilich dann kein großes Problem, wenn die Beendigung von Koalitionen zu Neuwahlen führt, also wieder die Wähler am Zug sind. Wird aber innerhalb desselben Parlaments eine neue Koalition gebildet, so ist das zumindest mit einem demokratiepolitischen »Schönheitsfehler« behaftet.² Abweichungen von einem gemeinsamen Programm der Koalitionsparteien, das den Wählern vor der Wahl als Entscheidungsgrundlage präsentiert wurde, stellen – abgesehen von jenen Fällen, in denen es echte, das heißt: nicht nur behauptete, und erhebliche Veränderungen in den Rahmenbedingungen gibt – ebenfalls ein demokratiepolitisches Problem dar. Freilich fallen solche Abweichungen nur dann in die Rubrik der – materiellen – Koalitionsuntreue, wenn nur ein Teil der Koalitionspartner seine Zusagen nicht einhält. Alles andere ist gemeinsamer Wählerbetrug. Die anderen Formen der Koalitionsuntreue sollten für die Wähler direkt irrelevant sein, sie könnten aber notwendige Voraussetzungen für materielle und zeitliche Koalitionsuntreue sein.

Gibt es aber keine Vorwahlkoalitionen, so kommt bei einem Koalitionsbruch und der Neubildung einer Regierungskoalition im »sitzenden« Parlament wahrscheinlich eine andere Regierung zustande, die den Median-Wähler mitrepräsentiert. Während ein Koalitionswechsel für einzelne Wähler und Wählergruppen einen großen Unterschied machen kann, ist er demokratiepolitisch unproblema-

2 Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Parteien als die ehrlichen Makler ihrer Wähler agieren und »Untreue« nur das Reagieren auf sich ändernde Rahmenbedingungen ist.

tisch und es gibt keinen grundsätzlichen Unterschied zur Regierungsbildung unmittelbar nach Wahlen.³

Für die beteiligten Politiker kann das Problem der Koalitionstreue freilich existenziell sein, jedenfalls im Sinne ihrer politischen Karriere. Kurzfristig können Regierungsämter verloren gehen, Ämterverlust kann aber auch für Nicht-Regierungsmitglieder eintreten, wenn diese ihre Positionen für die »Schwerge-
wichte« ihrer Partei räumen müssen, sobald für letztere keine Regierungspositionen mehr zur Verfügung stehen. Aber auch langfristig negative Konsequenzen für einzelne Politiker sind möglich, etwa wenn sie mit einer bestimmten Koalition assoziiert werden, die durch »Untreue« diskreditiert wird.

Für die beteiligten politischen Parteien, die kollektiven Akteure, stellt sich das Problem der Koalitionstreue unter anderem im Hinblick auf ihre Chancen zur Realisierung ihrer jeweiligen Ziele (zum Beispiel Strøm 1990; Müller/Strøm 1999). Zeitliche Koalitionstreue steht in direktem Zusammenhang mit den Office- und Policy-Zielen einer Partei – das Gestaltungsmonopol der Regierung vorausgesetzt. Der plötzliche Ausschluss einer Partei aus der Regierung kann auch Wählerstimmen kosten, etwa wenn für diese Partei nur die Kosten einer Regierungsbeteiligung, nicht aber ihr – erst später zu realisierender – Nutzen anfallen (für eine Fallstudie, in der dieses Argument Relevanz hat, siehe Müller 1999). Hier ist das Problem des nichtsimultanen Tausches angesprochen (Weingast/ Marshall 1988). Materielle Koalitionsuntreue bedeutet unmittelbar, dem Partner die vereinbarten Politikergebnisse vorzuenthalten, was sich mittelbar negativ auf dessen Abschneiden bei Wahlen auswirken sollte. In Systemen mit Politikverflechtung kann mangelnde räumliche Koalitionstreue die Politikgestaltungsmöglichkeiten der Regierung beschränken und dies kann durchaus Strategie eines Koalitionspartners sein, als eine »elegantere« Möglichkeit zur materiellen Koalitionsuntreue. Sie kann auch der Vorbereitung der Koalitionen von morgen auf der gesamtstaatlichen Ebene dienen, also in letzter Konsequenz die zeitliche Koalitionstreue unterminieren.

Die verschiedenen Formen von Koalitionstreue sollten für politische Akteure von unterschiedlicher Bedeutung sein. Prozedurale Koalitionstreue sollte für jene Partei wichtiger sein, die nicht den Median-Abgeordneten im Parlament stellt

3 Man könnte allerdings vermuten, dass die Responsivität der Regierungsbildung – also die Berücksichtigung der *Richtung* des Wahlergebnisses – in der politischen Praxis mit zunehmendem zeitlichem Abstand zu den Wahlen geringer wird.

und daher Gefahr läuft, in Ad-hoc-Allianzen vom Koalitionspartner überstimmt zu werden.⁴ Für die zeitliche Koalitionstreue gilt dasselbe wie für die prozedurale Koalitionstreue. Materielle Koalitionstreue wiederum sollte für jene Partei wichtiger sein, die mit dem »reversion point« – dem bei Koalitionsuntreue eintretenden Ergebnis – unzufriedener ist, also zum Beispiel jene Partei, die es – beim Scheitern eines in der Koalition vereinbarten Gesetzesvorhabens – schwieriger hat, mit dem Status quo zu leben.

Die kurze Diskussion hat gezeigt, dass die beteiligten individuellen und kollektiven politischen Akteure Grund haben, die Koalitionstreue als ein ernst zu nehmendes potenzielles Problem anzusehen und nach Lösungen zu suchen.

2.1 Institutionen als Lösung des Problems?

Im vorliegenden Aufsatz werden Institutionen als durchsetzbare Regeln (im Unterschied zu reinen Verhaltensregelmäßigkeiten) betrachtet. Sie beschränken die Auswahl an Handlungsoptionen, legen aber zumeist nicht eine einzige Verhaltensweise der Akteure fest. Institutionen beeinflussen Kosten und Nutzen von Handlungen und machen so bestimmte Verhaltensstrategien mehr oder weniger wahrscheinlich.⁵ Kurzfristig werden Institutionen hier als unveränderbar angesehen. Das heißt, entweder können sie nicht kurzfristig geändert werden oder eine kurzfristige Änderung hätte hohe Kosten für die Akteure, die eine solche kurzfristige Änderung nicht attraktiv macht. Die Aussagen verstehen sich als probabilistisch und sollten *ceteris paribus* gelten.

Institutionen können direkten Einfluss auf Koalitionstreue haben, aber auch indirekte Effekte sind möglich: zum Beispiel in dem Sinne, dass Institutionen Einfluss auf die Anzahl der Parteien haben und die Anzahl der Parteien wieder die Koalitionstreue beeinflusst. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf eine erste Exploration direkter Effekte.

4 Bei mehreren relevanten Politikdimensionen und einer unterschiedlichen relativen Anordnung der Parteien auf diesen Achsen kann sich dieses Risiko freilich auf mehrere Parteien verteilen.

5 Siehe u.a. Riker (1980: 444), Weingast (1996: 169), Scharpf (1997: 38), Shepsle/Bonchek (1997: 302), Diermeier/Krehbiel (2003).

2.2 Kontextabhängigkeit des Einsatzes von Institutionen

Ob politische Institutionen tatsächlich eingesetzt werden beziehungsweise ob ihr »Schatten« einen solchen Einsatz gar nicht notwendig macht,⁶ ist stark vom politischen Kontext abhängig. Institutionelle Regeln sind zwar durchsetzbar, wenn ihr Einsatz aber eine schlechtere Kosten-Nutzen-Relation mit sich bringt als ein Verzicht auf ihn, werden rationale Akteure entsprechend handeln. Es ist vor allem die Parteienkonstellation, welche die *praktische Relevanz* vieler Institutionen bestimmt. Viele Institutionen haben nur dann die im Folgenden diskutierten Effekte, wenn das von der Parteienkonstellation unterstützt wird. Die nach mehreren Seiten koalitionsfähigen Parteien sind daher weniger leicht durch institutionelle Mittel disziplinierbar als Parteien, denen nur eine Koalitionsoption offen steht. Auf die im deutschen Parteiensystem gebildeten Koalitionen bezogen bedeutet das, dass sich die FDP in allen ihren Koalitionen in einer komfortableren Position befand, als es die Grünen seit 1998 gegenüber der SPD sind – mit Ausnahme der Zeit der absoluten CDU/CSU-Mehrheit. Institutionen sind allerdings kaum je vollständig durch Macht zu substituieren, die aus der Konfiguration des Parteiensystems entsteht. Zum einen sind sie Mittel, um diese aus der relativen Position der Partei im politischen Raum resultierenden Machtpotenziale zu realisieren, zum anderen verändern institutionelle Regeln diese Machtpotenziale. Solche Verschiebungen von Machtpotenzialen durch Institutionen sind innerhalb jenes Bereichs möglich, in welchem die Kosten, die einer Partei aus der Hinnahme der Durchsetzung formaler Regeln erwachsen, nicht höher sind als ihr Nutzen aus der Mitgliedschaft in der Koalition. Ohne Institutionen würde eine Nicht-Einigung zwischen den Parteien oft zum Entscheidungsimmobilismus führen (weil sie gemeinsam handeln müssten), mit Institutionen kann ein solcher überwunden werden (weil formale Entscheidungen herbeigeführt werden).

2.3 Koalitionstreue im Policy-Prozess

Versucht man, die mit Koalitionstreue zusammenhängenden Entscheidungen idealtypisch in eine zeitliche Reihenfolge zu bringen, dann sind zunächst die Wähler am Zug. Die Wählerstimmen – durch das Wahlsystem in Mandate übersetzt –

6 Für einige Institutionen, zum Beispiel das Wahlsystem, stellt sich naturgemäß nicht die Frage, ob sie eingesetzt werden oder nicht.

und die Positionierung auf der entscheidenden Politikachse oder den relevanten Politikachsen statten die politischen Parteien mit Verhandlungsmacht aus. Es folgen Verhandlungen zwischen den Parteien, die zur Bildung einer Koalitionsregierung führen. Natürlich gibt es andere Möglichkeiten, aber nur dieser Fall ist für den vorliegenden Beitrag relevant.⁷ Dabei haben die Parteien in der Regel explizite Abmachungen über die Koalitionstreue getroffen, wenngleich Unterschiede über Zeit und Raum im Hinblick auf das Anspruchsniveau auf Koalitionstreue zu beobachten sind (Strøm/Müller 1999; Müller/Strøm 2000a, 2000b). Die hier diskutierten Effekte von Institutionen sind aber weitgehend unabhängig von dem Anspruch, den die beteiligten Parteien auf Koalitionstreue erheben.

Nach dem Abschluss der Koalitionsverhandlungen muss die Regierung ins Amt gebracht werden. Dann muss die Regierung beginnen, die im Koalitionsprogramm vereinbarten Politikinhalte umzusetzen, das heißt, sie weiter zu konkretisieren und in die Form von Gesetzesvorlagen zu bringen. Dazu ist vorbereitende Arbeit in den Ministerien, Koordination zwischen den Parteien und die Beschlussfassung in der Regierung erforderlich. Die Gesetzesvorlagen müssen in weiterer Folge vom Parlament beschlossen werden und schließlich von den einzelnen Ministerien und nachgeordneten Ämtern in konkrete Entscheidungen umgesetzt werden. Dieser Policy-Prozess innerhalb des Rahmens der staatlichen Institutionen ist durch Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet, das heißt, verschiedene Entscheidungsgegenstände befinden sich zum selben Zeitpunkt in verschiedenen Stadien. Typischerweise werden nicht alle legislativen Projekte bis zum Ende der Gesetzgebungsperiode abgeschlossen. Vorausgesetzt die Koalition besteht zu diesem Zeitpunkt noch, stellt sich die Frage, ob sie nach den Wahlen fortgesetzt wird. Die Wahlen am Ende der Gesetzgebungsperiode kommen für die Politiker und Parteien freilich nicht überraschend, ihr Schatten liegt über der ganzen Regierungsperiode und sie beeinflussen das Handeln der Akteure.

Der vorliegende Beitrag orientiert sich in seinem Aufbau an diesem idealtypischen Ablauf der Koalitionspolitik und diskutiert den Einfluss von Institutionen auf verschiedene Dimensionen der Koalitionstreue. Im Sinne des methodischen Individualismus frage ich aber zuerst nach Regeln, welche die unmittelbar handelnden Personen betreffen.

7 Ich nehme des Weiteren an, dass die Koalitionen über parlamentarische Mehrheiten verfügen. Viele der hier vorgestellten Überlegungen gelten auch für Minderheitsregierungen, aus Platzgründen und weil dieser Regierungstyp für Deutschland keine Bedeutung hat, erfolgt hier aber keine systematische Ausarbeitung jener Fälle, in denen das nicht zutrifft.

3 Regeln für Politiker

Können Regeln, die sich auf die einzelnen Politiker beziehen, deren Koalitionstreue beeinflussen? Nehmen wir an, ein Politiker erwirbt bei regulärem Auslaufen der Amtsperiode einer Regierung den Anspruch auf eine Ministerpension, bei einem vorzeitigen Ende dieser Koalition ist er aber für den Erwerb dieses Rechtes darauf angewiesen, in der Zukunft erneut ein Regierungsamt zu bekleiden. Unter diesen Umständen hat der Minister einen Anreiz zur Koalitionstreue im zeitlichen Sinne, und zwar je mehr, desto ungewisser sein Schicksal als zukünftiges Regierungsmitglied ist. Derartige Regeln sollten bei der Untersuchung der Motive von Akteuren in kritischen Entscheidungssituationen, also solchen, in denen etwa über die Aufrechterhaltung oder Beendigung einer Koalition entschieden wird, geprüft werden. Allgemeine Erwartungen kann man aber allenfalls in komplexen Konditionalsätzen formulieren.

Eine Anwartschaft auf eine Ministerpension wird in Deutschland bereits nach zwei Jahren Zugehörigkeit zur Bundesregierung erworben, wobei vorangegangene Zeiten als parlamentarischer Staatssekretär und Mitglied einer Landesregierung angerechnet werden (Bundesministeriengesetz, § 15 [1]). Mit dieser großzügigen Regelung gibt es jedenfalls die Voraussetzungen, um dem hier formulierten Argument praktische Bedeutung zu geben, nämlich individuelle materielle Anreize und Termine, die im Amt erlebt werden müssen. Allerdings verliert das hier formulierte Argument nach längstens zweijährigem Bestand einer Koalition seine Relevanz. Andere Office-Motive gelten natürlich weiter, sie sind aber nicht im engeren Sinne institutionell strukturiert.

Unvereinbarkeitsregeln zwischen parlamentarischem Amt und Regierungsamt⁸ könnten ähnliche Effekte haben wie Pensionsregelungen. Wichtig sollte hier vor allem sein, ob die Regierungsmitglieder permanent auf ihre Abgeordnetenmandate verzichten müssen oder ob sie jederzeit auf diese zurückkehren können. Trifft ersteres zu (und werden beim Zusammenbruch einer Koalition keine Neuwahlen abgehalten), so sollten sich zumindest jene Regierungsmitglieder, die nicht damit rechnen können, einer neu gebildeten Regierung anzugehören, besonders koalitionstreu verhalten.

8 Für einen Überblick über die entsprechende Rechtslage in Europa siehe Andeweg/Nijzeng (1995: 159–162).

Deutschland gehört zu jenen Staaten, in welchen ein Abgeordnetenmandat weder Voraussetzung für ein Regierungsamt noch mit einem solchen unvereinbar ist. Daher kommt es auf die politische Praxis an, das heißt darauf, ob es allgemeine oder auf bestimmte Parteien bezogene Konventionen zur Zurückgabe von Mandaten durch Regierungsmitglieder gibt. In der deutschen Praxis behalten Regierungsmitglieder, die in den Bundestag gewählt sind, ihre Abgeordnetenmandate, üben also ein »doppeltes Mandat« aus. Sie müssen nicht befürchten, dass ein Koalitionsbruch sie plötzlich aus der Politik katapultiert, haben also keinen besonderen Anreiz zur Koalitionstreue im Sinne des hier formulierten Arguments.

Über den Bereich der Regierungsmitglieder hinaus ist die Bedeutung der Regel zu prüfen, dass Beamte bei einem Ausscheiden aus der Politik ohne Schwierigkeiten an ihren alten Arbeitsplatz zurückkehren können. Diese bessere »Abkömmlichkeit« der Beamten aus ihrem angestammten Beruf hat, neben der großen Politik-Nähe dieses Berufsstandes, dazu geführt, dass ein weit überproportionaler Anteil der Politiker sich aus ihm rekrutiert (Schindler 1999: I: 687). Aus dem Vorhandensein eines solchen »Sicherheitsnetzes« für viele Abgeordnete kann man zwar die Erwartung ableiten, dass kurzfristige Überlegungen der materiellen Absicherung geringeren Stellenwert haben sollten als unter sonst gleichen Umständen. Jene Abgeordneten sollten sich nicht aus dem Motiv materieller Unsicherheit koalitionstreu zeigen. Es darf aber bezweifelt werden, dass dieses Motiv im Vergleich mit dem der politischen Karriere, beginnend mit der Wiederwahl, sehr weit trägt.

4 Verträge zwischen den Parteien

Koalitionsabkommen – formeller oder informeller Art – sind Verträge zwischen den Parteien. Anders als Verträge in der Wirtschaft gibt es aber keinen externen Mechanismus (wie Gerichte) zu ihrer Durchsetzung. Das, worauf es letztlich ankommt – die Entscheidung der Abgeordneten im Parlament – kann durch solche Abmachungen *rechtlich* nicht determiniert werden. Gerichte kommen daher – jedenfalls für die wesentlichen Teile von Koalitionsabkommen – nicht als Durchsetzungsmechanismus in Frage (vgl. von Münch 1993: 30). Koalitionsabkommen können also nur durch *politische* Mechanismen durchgesetzt werden (Müller/Strøm 2000b). Diese sind zum Teil inner- und zum Teil zwischenparteilich. Die

innerparteilichen Mechanismen umfassen das ganze der Parteiführung zur Verfügung stehende Repertoire von positiven und negativen Sanktionen, welche zum Teil wieder durch staatliche Mechanismen gestützt werden (Müller 2000a). Zu den zwischenparteilichen Mechanismen gehören zwischenparteiliche Gremien – wie Koalitionsausschüsse etc. (siehe u.a. Rudzio 2002 und Schulze-Fielitz 1984, 1989). Diese dienen der gegenseitigen Information und dem Führen von Verhandlungen, sie bedürfen aber der erwähnten innerparteilichen Mechanismen oder staatlicher Institutionen, um ihre Beschlüsse durchzusetzen. Der einzige zwischenparteiliche Mechanismus, der Koalitionsabkommen (aber auch Abweichungen von ihnen!) durchsetzen kann, ist die Drohung von Koalitionspartnern mit der Beendigung der Koalition. Das ist freilich ein nichtinstitutioneller Mechanismus. Was Koalitionsabkommen aber jedenfalls tun, ist Ansprüche zu fixieren und Maßlaten zu etablieren, die willkürliche Machtausübung eines Koalitionspartners mit Kosten, insbesondere mit politischem Reputationsverlust, belegen.

Koalitionsabkommen sind Selbstbindungen der Parteien (vgl. Elster 1979: 37–47). Um diese Selbstbindung möglichst stark zu machen, haben die Parteien eine Palette von Möglichkeiten – vom Beschluss in einem engen Führungsgremium bis zum Beschluss durch einen Parteitag. Je stärker die Selbstbindung, desto mehr setzt eine Partei ihre Reputation aufs Spiel, wenn sie den Koalitionsvertrag nicht einhält. Und je größer die Selbstbindung, desto leichter sollte der Parteiführung der Einsatz innerparteilicher Disziplinierungsmittel zur Durchsetzung der Koalitionsvereinbarung fallen. Staatliche Mechanismen können solche Selbstbindungen verstärken. Das sind in erster Linie Vertrauensabstimmungen über das Regierungsprogramm, welche die parlamentarischen Fraktionen in aller Öffentlichkeit auf das Programm der Koalition verpflichten. Dort, wo dieser Mechanismus im Rahmen der Inauguration der Regierung nicht vorgesehen ist, können funktionale Substitute gefunden werden – etwa die Einbringung des Koalitionsabkommens als parlamentarische Resolution, wie es in Österreich 2003 geschah.

In Deutschland haben die Parteien verschiedene Strategien zur innerparteilichen Legitimation ihrer Regierungsteilnahme benutzt, von der Beschlussfassung in den Spitzengremien bis zu speziellen Parteitagen, wobei tendenziell versucht wurde, innerparteilich besonders »schwierige« Koalitionen eher auf eine breitere Legitimationsbasis – also die Zustimmung größerer Parteigremien – zu stellen (Saalfeld 2000: 48; Schüttemeyer 1999). Da die Wahl des Bundeskanzlers nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen und der Vorlage des Koalitionsvertrags

erfolgt, stellt sie einen staatlichen Mechanismus zur Verpflichtung der Regierungsparteien auf die Koalition dar. Diese Abstimmung ist geheim, und noch kein Bundeskanzler hat die Stimmen aller Abgeordneten der Koalitionsparteien bekommen. Mitunter waren die Abweichungen von der Sollstärke der Koalition beträchtlich (Schindler 1999: 1019–1024). Das zeigt, dass diese Verpflichtung der Regierungsparteien auf die Koalition und/oder die Person des Bundeskanzlers schon zu ihrem Beginn unvollständig ist.⁹

5 Das Wahlsystem

Vom Wahlsystem können bedeutende Anreize (»incentives«) für die Bildung von Wahlbündnissen und Protokoalitionen ausgehen. Wenn – wie es unter dem französischen Mehrheitswahlsystem in zwei Runden (mit dem Erfordernis einer absoluten Mehrheit im Einerwahlkreis im ersten Wahlgang und einer relativen Mehrheit im zweiten Wahlgang) *par excellence* der Fall ist – die Chancen für Bündnisse von Parteien sehr viel besser sind als für einzelne Parteien, haben die Parteien allen Grund, in der Wahlarena zu kooperieren (Thiébaud 2000; Gschwend/Leuffen 2003). Ähnliches gilt für das zum Beispiel in Irland praktizierte STV-System (Laver 2000), das italienische Wahlsystem mit seiner spezifischen Kombination aus Einerwahlkreisen mit relativer Mehrheitswahl, der Verwertung »überzähliger« Stimmen der siegreichen Partei und dem Proportional-»Ausgleich« über die Stimmen für Parteilisten (D’Alimonte 2001) sowie andere »gemischte« Wahlsysteme (Shugart / Wattenberg 2001; Karp et al. 2002; Gschwend 2003a, 2003b). Zu diesen gehört das deutsche System mit Erst- und Zweitstimme, das eine Reihe von Anreizen für strategisches Wählen eröffnet, die zum Teil Relevanz für den Zusammenhalt von Koalitionen haben können. Anhänger einer kleinen Partei (insbesondere wenn sie auch Befürworter von deren Koalitionsstrategie sind) können die Anzahl der Koalitionsmandate potenziell dadurch erhöhen, dass sie ihre Erststimmen für die Kandidaten der größeren Koalitionspartei abgeben und so möglicherweise Überhangmandate herbeiführen.

9 Neben politischer Ablehnung der Koalition und ihres Programms kann auch frustrierte Ambition zu solchem Stimmverhalten führen. Alles davon ist potenziell der Stabilität des Kabinetts – aber nicht unbedingt jener der Koalition – abträglich (vgl. Sartori 1997: 111).

Umgekehrt können kleine Parteien bei den Zweitstimmen von so genannten Leih- oder Stützstimmen aus der Anhängerschaft des größeren Koalitionspartners profitieren, die mit dem Ziel abgegeben werden, der kleineren Partei das Überschreiten der Eingangshürde in das Parlament zu ermöglichen und so die Zahl der Koalitionsmandate zu maximieren. Ein solches Wahlsystem gibt den Parteien relevante Anreize zur zeitlichen Koalitionstreue sowohl innerhalb einer Legislaturperiode als auch über Wahlen hinweg.

Wie sehr diese strategischen Optionen des deutschen Wahlsystems freilich in der politischen Praxis genutzt werden, ist in der Literatur umstritten und wohl kontextabhängig.¹⁰ Relevante Faktoren sind erstens das grundsätzliche Verständnis des Wahlsystems durch die Wähler, zweitens deren Tendenz, expressiv (also genuine Erstpräferenzen ausdrückend) oder instrumental (also im Hinblick auf die Regierungsbildung) zu wählen, drittens die objektiven Chancen der einzelnen Wähler, durch strategisches Wählen überhaupt einen Nutzenzuwachs zu erzielen¹¹ und viertens ihre Information darüber. Dennoch stellt das deutsche Wahlsystem einen wichtigen Anreiz für Koalitionstreue dar. Insbesondere kleine Parteien haben nur begrenzte Manövrierfähigkeit, vor allem dann, wenn sie zum Überleben auf Leihstimmen angewiesen sind.

Kandidatenzentrierte Wahlsysteme (Mitchell 2000) sind über den Umweg der Parteikohäsion potenziell ein größeres Problem für die Koalitionstreue als partei- und wahlbezogene Wahlsysteme. Erstere erlauben es Abgeordneten, sich im Verlaufe ihrer Karriere um eine von der Partei unabhängige Unterstützungsbasis in der Wählerschaft zu bemühen. Jene Abgeordneten, die glauben, über eine solche zu verfügen, gelten aus Sicht der Parteiführung als »schwieriger«, das heißt, sie sind weniger leicht zu steuern (Cain et al. 1987: 13), von ihnen kann mehr als von anderen erwartet werden, dass sie unter Berufung auf ihre Wähler Zugeständnisse an den Koalitionspartner nicht mitzutragen bereit sind. Die im Einerwahlkreis gewählten deutschen Abgeordneten haben, sehr viel mehr als ihre über Landes-

10 Vgl. Jesse (1988), Roberts (1988), Bawn (1993, 1999), Schoen (1998, 2000), Thurner (1999), Grotz (2000), Klingemann/Wessels (2001), Pappi/Thurner (2002), Gschwend et al. (2003).

11 In Wahlkreisen mit De-facto-Repräsentationsmonopol einer Partei macht es für die Anhänger der dritten Partei keinen Unterschied, ob sie mit ihrer Erststimme diese Partei wählen oder eine der anderen. Und die Zweitstimme für den kleinen Koalitionspartner der präferierten Partei abzugeben ist nur dann sinnvoll, wenn dessen Überleben ernsthaft in Gefahr scheint.

listen gewählten Kollegen, grundsätzlich die Chance, sich eine eigene Unterstützungsbasis in der Wählerschaft aufzubauen. Verhaltensunterschiede zwischen diesen beiden Typen von Abgeordneten sind freilich nur im Hinblick auf wenige, hier nicht unmittelbar relevante Aspekte gründlich untersucht worden,¹² während es keine Forschung dazu gibt, ob Mandatare aus den Einerwahlkreisen bei parlamentarischen Abstimmungen zu größerer Unabhängigkeit von der Parteilinie tendieren. Allerdings bleiben auch diese Abgeordneten letztlich von ihrer Partei abhängig (Saalfeld 1995a: 288). Zumindest jene politischen Fragen, die über Leben oder Tod einer Koalition entscheiden, dürften kaum vom Mandatstyp der Abgeordneten abhängen.

6 Parlamentarische Regeln

6.1 Investitur-Regeln und konstruktives Misstrauensvotum

Die hier relevanten Regeln über Regierungsbildung orientieren sich primär an der von Torbjörn Bergman (1993) eingeführten Unterscheidung zwischen positivem und negativem Parlamentarismus. Um die Bedeutung dieser Unterscheidung für die Koalitionstheorie zu verstehen, sei darauf verwiesen, dass es noch nicht lange her ist, dass zwei eminente Koalitionstheoretiker geschrieben haben: »To gain and retain office, all European cabinet coalitions need to win legislative votes of confidence« (Budge/Laver 1986: 488). Das ist nicht der Fall: Positiver Parlamentarismus bedeutet, dass eine Regierung die Zustimmung des Parlaments benötigt, um ins Amt zu kommen. Negativer Parlamentarismus bedeutet, dass die Regierung ohne einen solchen Vertrauensbeweis des Parlaments ins Amt kommt, aber von diesem wieder enthoben werden kann. Wenn, wie zum Beispiel in Deutschland (Wahl des Bundeskanzlers) und Belgien (Vertrauensabstimmung über die Regierung), eine Regierung nur ins Amt kommen kann, wenn sie beziehungsweise der Regierungschef zuvor die Unterstützung einer parlamentarischen Mehrheit gefunden hat, dann geht von den Institutionen ein Druck in Richtung Mehrheitsregierung aus. Die Tatsache, dass es solche Investiturregeln auch in

12 Stratmann und Baur (2002) zum Beispiel zeigen, dass Abgeordnete mit Direktmandaten in jene Ausschüsse drängen, die potenziell Einfluss auf die Zuteilung von »pork« – also von Kollektivgütern – an ihre Wahlkreise haben.

Italien (Vertrauensabstimmung über die Regierung) und Irland (Wahl des *Taoiseach* und Vertrauensabstimmung über die Regierungsmitglieder) gibt, zwei Länder, die seit 1945 eine beachtliche Anzahl an Minderheitsregierungen hervorgebracht haben, zeigt, dass die Institutionen zwar bestimmte Ergebnisse begünstigen, sie aber nicht notwendigerweise herbeiführen.

Was hat das alles mit den eingangs skizzierten vier Formen der Koalitionstreue zu tun? Können wir vermuten, dass die Koalitionstreue in dem Maße steigt, in dem es schwieriger ist, ins Amt zu kommen? Potenziell ja. Allerdings ist zu beachten, dass nur der Abgang des Premierministers und Wahlen zwingend zur erneuten Investitur der Regierung führen. Parteien, die nicht den Regierungschef stellen, können hingegen aus der Regierung ausscheiden oder in sie eintreten, ohne den Investitur-Mechanismus auszulösen. Formal wäre das nur der Austausch von einzelnen Ministern. Beispielhaft sei an die mehrfache Veränderung der Parteienzusammensetzung der deutschen Bundesregierung in den 1950er Jahren erinnert (Saalfeld 2000). Das wiederum bedeutet, dass die Effekte solcher Regeln auf die Koalitionstreue parteispezifisch sein können. Insgesamt sind sie wahrscheinlich eher gering.

Eine spezielle Form der Investitur ist die durch das *konstruktive Misstrauensvotum*. Diese Innovation der Republik von Bonn hatte das explizite Ziel, zur Stabilisierung der Regierung – und damit auch von Koalitionen – beizutragen (zum Beispiel Niclaß 1998: 189–192). Ein Kabinett kann nur dann abgelöst werden, wenn es eine neue *positive* Mehrheit gibt, die es durch ein anderes Kabinett ersetzt. In der Praxis der deutschen Parteiendemokratie bedeutet das, dass eine neue Koalition oder zumindest Allianz von Parteien gebildet sein muss, in der Einigkeit über die Person des Bundeskanzlers und des Regierungsprogramms besteht. Die Institution des konstruktiven Misstrauensvotums gilt allgemein als eines der Erfolgsgeheimnisse der Republik von Bonn (zum Beispiel Sartori 1997: 106) und wurde zum »Exportprodukt« im Rahmen des »constitutional engineering«. Auch wenn eine kontrafaktische Geschichte des konstruktiven Misstrauensvotums fehlt, also eine systematische Diskussion des »Schattens« dieser Institution in der Geschichte der Republik von Bonn und Berlin, können ihr stabilisierende Effekte auf die Regierungskoalitionen zugeschrieben werden.

6.2 Verflechtungen zwischen den Ebenen des politischen Systems

Wenn die spezifische Konstruktion der räumlichen Gewaltentrennung in einem Staat ein koordiniertes Vorgehen auf verschiedenen Ebenen erforderlich macht, um die Effektivität der Politik sicherzustellen, dann gibt es Anreize zur räumlichen Koalitionstreue (und – zur Vermeidung von oft mehrjährigen Transitionsperioden zur Synchronisierung der Koalitionen auf verschiedenen Ebenen – auch zur zeitlichen Koalitionstreue). Die Effektivität der Politik kann bei überlappenden legislativen Kompetenzen, bei der Trennung von Gesetzgebung und Gesetzesdurchführung und bei unterschiedlicher Prioritätensetzung auf verschiedenen Ebenen in Frage gestellt sein. Ein Beispiel für Letzteres wäre, wenn eine expansive Budgetpolitik auf Bundesebene durch eine restriktive Budgetpolitik auf Länderebene konterkariert wird. Anreize zur räumlichen Koalitionstreue gibt es daher vor allem in einem machtpolitisch ziemlich balancierten System des kooperativen Föderalismus, wie es in Europa Deutschland *par excellence* darstellt (in geringerem Ausmaß Belgien [Deschouwer 2004], noch weniger Österreich).

Indirekt gewählte und machtvolle zweite Kammern, wie (realpolitisch, nicht verfassungsrechtlich betrachtet) vor allem der deutsche Bundesrat, können einen noch wichtigeren Anreiz darstellen, zumal nicht nur die Homogenität der politischen Entscheidungen und die Qualität ihrer Umsetzung, sondern sogar ein Teil der politischen Entscheidungen auf der gesamtstaatlichen Ebene selbst in Frage stehen.

Die Bildung und Arbeitsweise von Koalitionen auf Landesebene ist mittlerweile gut erforscht (Jun 1994; Downs 1998; Kropp 2001; Kropp/Sturm 1998; Sturm/Kropp 1999). Im Kontext des vorliegenden Beitrags genügt es, den Umfang der räumlichen Koalitionstreue festzustellen und kurz auf die Dynamik der Regierungsbildung im deutschen Mehrebenensystem einzugehen.

Insgesamt wurden in den elf alten und fünf neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland ab September 1949 – also dem Amtsantritt der ersten Bundesregierung – bis 1. Januar 2004 194 Regierungen gebildet, davon waren 73 Einparteienregierungen und 121 Koalitionsregierungen. Bei statischer Betrachtung, also bei Vergleich der Parteienzusammensetzung der Bundesregierung mit der Parteienzusammensetzung der Landesregierungen, zeigt sich, dass es völlige Übereinstimmung oder die Alleinregierung einer Regierungspartei mit absoluter Mehrheit (die jede Koalition überflüssig macht) in insgesamt 65 Fällen (33,5%) gab. Hier verfügten die Koalitionsparteien (eine allein oder mehrere gemeinsam) über eine ausreichende Stärke, um eine Regierung zu bilden und taten dies auch.

Räumliche Koalitionstreue war gegeben. In 69 Fällen (35,6%) war die Situation genau gegenteilig: Die Oppositionsparteien auf Bundesebene waren in der Lage, eine Landesregierung zu bilden und taten dies auch. Aus Perspektive der Koalitionstreue sind auch diese Fälle unproblematisch. Es bleiben 60 Landesregierungen (30,9%), die sich sowohl aus Regierungs- als auch Oppositionsparteien der Bundespolitik zusammensetzten. 25 (12,9%) von ihnen waren große Koalitionen, die in der Regel nur dann gebildet werden, wenn eine stabile Regierung sonst nicht möglich erscheint oder andere gewichtige Gründe für die Bildung eines besonders breiten Bündnisses sprechen. Diese Fälle müssen wahrscheinlich nicht unbedingt auf dem Konto »Koalitionsuntreue« verbucht werden. Die verbleibenden 35 Landesregierungen (18%) waren Kooperationen von Parteien (ausgenommen große Koalitionen), welche einander auf Bundesebene als Regierung und Opposition gegenüberstanden. Koalitionstreue war in diesen Fällen nicht gegeben.

Anders gestellt lautet die hier relevante Frage, ob eine bestehende Bundeskoalition in einem neu gewählten Landtag erstens eine Mehrheit hatte und somit grundsätzlich eine Landesregierung nach Bundesmuster möglich war, und zweitens, ob diese parteipolitisch mit der Bundesregierung kongruente Landesregierung auch tatsächlich gebildet wurde. Von den 194 Regierungsbildungssituationen in den Ländern statteten 89 (45,9%) die Regierungsparteien auf Bundesebene mit Mehrheiten aus. In der Mehrzahl der Fälle (54,1%) gab es freilich keine solche Mehrheit. Von den 89 Mehrheitssituationen der Regierungsparteien führten 49 (25,3%) zu parteipolitisch kongruenten Landesregierungen – einschließlich jener 11 Fälle, in denen eine Partei aus der Bundeskoalition nicht im Landtag vertreten war, aber eine andere Koalitionspartei eine Alleinregierung auf Basis einer absoluten Mehrheit bilden konnte. In 40 Fällen (20,6%) wurde dagegen, obwohl das numerisch möglich gewesen wäre, keine Landesregierung aus den bundespolitischen Koalitionsparteien gebildet – einschließlich jener 11 Fälle, in denen eine Koalitionspartei über eine absolute Mehrheit verfügte, die andere aber im Landtag vertreten war und es somit möglich gewesen wäre, sie als »überzählige« Koalitionspartei in die Regierung aufzunehmen.

Eine dynamische Betrachtung kann schließlich auf die *Veränderungen* der Regierungskonstellationen in den Ländern fokussieren, mit der Frage, ob Veränderungen auf der Länderebene die politische Konstellation der Bundesebene übernahmen oder aber, ob die Veränderungen auf Landesebene in die Gegenrichtung verliefen. Insgesamt gab es 102-mal einen Wechsel in der Parteienzusammensetzung von Koalitionen auf Landesebene. In der Mehrzahl dieser Fälle war der

Wechsel in der Regierungskonstellation von Veränderungen in den Mehrheitsverhältnissen diktiert: In 18 Fällen (17,6%) erzielte eine der bisherigen Regierungsparteien eine absolute Mehrheit, womit sich die Bildung von Koalitionen erübrigte. In 36 Fällen (35,3%) verfügten die bisherigen Regierungsparteien gemeinsam über eine Mehrheit im neuen Landesparlament. In zwei Fällen gab es eine Pattsituation und in 42 Fällen (41,2%) hatte die alte Koalition keine Mehrheit.

In 43 Fällen (42,2%) blieb das Verhältnis zum Bund unverändert, es wurde also weder räumliche Koalitionstreue hergestellt, noch wurde in den Fällen, in denen dies die Mehrheitsverhältnisse zugelassen hätten, zusätzliche räumliche Koalitionsuntreue begangen. In 11 Fällen (10,8%) entsprach die neue Landesregierung der bundespolitischen Richtung (hier sind vier Einparteienregierungen mitgezählt), in 30 Fällen (29,4%) bestand die neue Landesregierung ausschließlich aus Oppositionsparteien auf Bundesebene und in 18 Fällen (17,6%) wurden Koalitionen aus Parteien gebildet, die einander im Bund als Regierung und Opposition gegenüberstanden.

Insgesamt setzen sich bundespolitische Koalitionen in der Landespolitik eher selten durch. Einerseits verhindern in vielen Fällen die Mehrheitsverhältnisse eine Synchronisierung der Regierungskonstellationen im Bund und in den Ländern. Popularitätsverluste der Regierungsparteien auf Bundesebene schlagen auf die Wahlen in den Ländern durch und die Regierungsparteien müssen oft empfindliche Verluste hinnehmen (Dinkel 1977; Burkhart 2004). Besonders gefährdet sind natürlich Kleinparteien, die Gefahr laufen, an der 5-Prozent-Hürde zu scheitern, und das auch oft tun.

Andererseits wurde räumlicher Koalitionstreue aber auch dann oft nicht Priorität eingeräumt, wenn die numerischen Verhältnisse die Herstellung eines Gleichklangs von Bundes- und Landespolitik erlaubt hätten. Mitunter verlief die Entwicklung sogar in die entgegengesetzte Richtung. Das kompliziert zwar die Tagespolitik, erlaubt aber die Erprobung neuer Koalitionsformeln, die Etablierung und Aufrechterhaltung von Kontakten mit anderen Parteien (in Situationen, die diese Kontakte echten Belastungsproben unterwerfen) und somit die Vorbereitung zukünftiger Koalitionen auf Bundesebene.

Bisher wurden nur Aggregatdaten über den gesamten Zeitraum 1949 bis 2004 präsentiert. Allerdings gibt es innerhalb dieser Periode relevante Unterschiede. Einer ist die *zunehmende Bedeutung* von räumlicher Koalitionstreue seit Beginn der SPD-FDP-Koalition im Oktober 1969. Tabelle 1 zeigt das Regierungsbildungsverhalten für beide Perioden. In der Mehrzahl der Fälle verfügten die Re-

Tabelle 1 Koalitionstreue bei der Bildung von Landesregierungen, 1949–2004

	Bis 1969		Seit 1969		Gesamte Periode n
	n	%	n	%	
Anzahl der Landesregierungen	70	36,1	124	63,9	194
Keine Mehrheitskonstellation zu Gunsten der Koalition auf Bundesebene	29	27,6	76	72,3	105
Mehrheitskonstellation zu Gunsten der Koalition auf Bundesebene	41	46,1	48	53,9	89
Koalition wie im Bund	16	39,0	22	45,8	38
Alleinregierung einer Koalitionspartei (bei Nichtvertretung des Koalitionspartners im Landtag)	1	2,4	8 (+1*)	16,7	9 (+1*)
Alleinregierung einer Koalitionspartei (bei Vertretung des Koalitionspartners im Landtag)	3	7,3	10	20,8	13
Koalition aus Regierungs- und Oppositionsparteien der Bundesebene	21	51,2	8	16,7	29
(n)	41	100	48 (+1*)	100	89 (+1*)

Anmerkung: Im oberen Teil der Tabelle bezieht sich die Prozentuierung auf die Zeilensummen, im unteren auf die Spaltensummen; Rundungsfehler möglich.

* Minderheitsregierung der SPD in Hamburg 1982 (bei gemeinsamer Landtagsmehrheit von CDU und Grünen)

gierungsparteien auf Bundesebene gemeinsam über keine Mehrheit im Landesparlament. Koalitionstreue bedeutet unter diesen Umständen, das Schicksal als Opposition zu teilen.

Der unterste Block von Tabelle 1 spricht die Koalitionstreue in den Mehrheitssituationen für die Regierungsparteien auf Bundesebene an. In deutlich mehr als der Hälfte der Fälle wurde ab 1969 eine identische Koalition auf Landesebene gebildet, zuvor war es genau umgekehrt gewesen. Bei diesen Fällen ist ohne Zweifel Koalitionstreue gegeben. Beim Vorhandensein von absoluten Mehrheiten einer Partei sind Koalitionen aus numerischen Gründen nicht erforderlich und sie sind besonders erklärungsbedürftig, wenn der Koalitionspartner auf Bundesebene gar nicht im Landtag vertreten ist. Solche Alleinregierungen können kaum als Abweichung von der Koalitionstreue aufgefasst werden. Werden hingegen Koalitionen aus Regierungs- und Oppositionsparteien der Bundesebene gebildet, obwohl die Regierungsparteien gemeinsam über eine Mehrheit im Landtag ver-

fügen, wird jedenfalls gegen das Prinzip der räumlichen Koalitionstreue verstoßen. Das war bis 1969 in knapp mehr als der Hälfte der Fälle gegeben, ab Bildung der SPD-FDP-Koalition sind solche Koalitionen aber zu einer kleinen Minderheit geworden. Die Anreize zur räumlichen Koalitionstreue sind also seit 1969 bei der Bildung von Landesregierungen sehr viel stärker wirksam geworden.

6.3 Legalismus

Ein hohes Ausmaß an Legalismus, also das Erfordernis, politische Entscheidungen in die Form von – möglichst genau formulierten – Gesetzen zu bringen, erschwert die prozedurale Koalitionsuntreue oder macht sie offensichtlich, zumal ein Handeln hinter dem Rücken des Koalitionspartners spätestens im Plenum des Parlaments aufgezeigt wird. Gleichzeitig kann ein hohes Ausmaß an Legalismus aber die materielle Koalitionstreue insofern auf eine harte Bewährungsprobe stellen, als Detailverhandlungen eine gute Gelegenheit sind, einmal gemachte Zugeständnisse *de facto* abzuschwächen oder zu unterminieren.

Deutschland ist ohne Zweifel durch ein hohes Maß an Gesetzesstaatlichkeit geprägt (Rudzio 2000: 223f.; E. Müller/Nuding 1984; Merten/Kirchhof 1990). Die hier skizzierten Effekte sind also wahrscheinlich.

6.4 Antragsrecht im Parlament

William B. Heller (2001) zeigt unter restriktiven Annahmen über die Verteilung der Präferenzen, dass das Recht des letzten Angebots bei parlamentarischen Abstimmungen dann zu Gunsten der prozeduralen Koalitionstreue arbeitet, wenn es bei der Regierung (und hier wieder beim zuständigen Minister) liegt (siehe den Beitrag von Döring in diesem Band). Besteht bei einem Koalitionspartner die Bereitschaft zur Untreue, das heißt zur Überstimmung des Koalitionspartners zusammen mit der parlamentarischen Opposition, dann kann der Minister den Koalitionspartner bei der Stange halten, indem er das letzte Angebot so gestaltet, dass es für den Koalitionspartner schlechter ist als das ursprüngliche Angebot im Rahmen der Koalition, gleichzeitig für die Opposition besser als die Abmachung mit dem Koalitionspartner und für die Partei des Ministers besser als der Status quo. Ein solches letztes Antragsrecht steht der Exekutive in Deutschland nicht zu, es stellt also nur Potenzial für »institutional engineering« dar.

6.5 Spezielle Mehrheitserfordernisse und Sunset-Legislation

Die Entscheidungsregeln im Parlament können einerseits Minderheitsregierungen begünstigen. Beispiele sind die »Guillotine«- und die Paket-Abstimmung in der französischen Nationalversammlung, die es einer Regierung erlauben, ihren Willen durchzusetzen, solange sie nicht eine auch zum Sturz der Regierung bereite Mehrheit der Abgeordneten *gegen* sich hat (Elgie 1993; Huber 1996a; Knapp/Wright 2002). Andererseits können die Entscheidungsregeln Anreize zur Bildung von breiten Koalitionen sein (die weder »minimal winning« – keine überzähligen Parteien enthaltend – noch »minimum winning« – keine übergroßen Mehrheiten versammelnd – sind), wie zum Beispiel die bis 1992 in Finnland geltende Regel, dass eine qualifizierte Minderheit von einem Drittel der Abgeordneten Gesetzesbeschlüsse in die nächste Gesetzgebungsperiode verschieben kann (Nousiainen 2000: 269) oder die seit dem Beitritt zur EU zwar etwas beschränkten, aber noch immer exzessiven Erfordernisse von Zweidrittelmehrheiten für viele wichtige Gesetzesbeschlüsse in Österreich¹³ (Müller 2000b: 91).¹⁴

Das Erfordernis, spezielle Mehrheiten zu erreichen, kann zuerst zur Bildung und dann zur Aufrechterhaltung (zeitliche Koalitionstreue) von Koalitionen führen, welche über diese Mehrheiten verfügen. Freilich sollte der Effekt solcher Regeln von der politischen Agenda abhängig sein. Dieser Effekt sollte nur dann eintreten, wenn die Frage, ob diese Mehrheiten in absehbarer Zeit tatsächlich benötigt werden, bejaht wird und wenn die Präferenzen so verteilt sind, dass die Beschlussfassung über die relevanten Materien nicht auf anderem Weg kostengünstiger erreicht werden kann.

Eine Methode, die Agenda so zu gestalten, dass der Nachschub an wichtigen Materien, die einer qualifizierten Mehrheit bedürfen, nicht abreißt, ist »sunset legislation«, also die Beschlussfassung über die relevanten Materien nur für einen von vornherein fixierten Zeitraum, an dessen Ende die Gesetze automatisch au-

13 Viele dieser Gesetze in formalem Verfassungsrang oder mit anderen qualifizierten Mehrheitserfordernissen wurden erst durch »große Koalitionen« geschaffen. Das waren Koalitionen, die zwar das »Minimal-winning«-Kriterium erfüllten, aber extrem deutlich über der einfachen Mehrheitsschranke lagen und daher nicht »minimum winning« waren.

14 Die politische Praxis zeigt, dass damit nicht unbedingt eine bei der Regierungsbildung zu erreichende Marke an Parlamentssitzen vorgegeben ist. Während in Österreich die breiten Koalitionen bis auf eine Ausnahme über die Zweidrittelmehrheit verfügten, lagen sie in Finnland oft darunter.

ber Kraft treten. Damit kommen die Materien immer wieder erneut auf die politische Agenda.

In Deutschland gibt es keine Regeln, die exzessiv die Bildung von qualifizierten Mehrheiten verlangen. Tatsächlich wurde nur zweimal eine Koalition gebildet, die die Verfassungsmehrheit erreichte. 1953 entstand eine bürgerliche Koalition, um für die Durchsetzung der Wehrgesetze, die eine Verfassungsänderung erforderten, nicht auf die Verhandlungen mit der Opposition angewiesen zu sein (Schwarz 1981: 197; Rudzio 2002: 46). Die 1966 gebildete große Koalition aus CDU/CSU und SPD dagegen hatte zwar ein – nur teilweise realisiertes – Programm, das Verfassungsänderungen erforderlich machte (zum Beispiel Seifert 1989: 49 ff.), ihre Entstehung ging aber primär auf andere Überlegungen der Akteure zurück (Hildebrand 1984: 241–283). Die tatsächlich beschlossenen Verfassungsänderungen waren keine Zeitgesetze, aus ihnen resultierte daher auch kein Druck auf Aufrechterhaltung der Regierungskonstellationen.

Gesetze auf Zeit können aber auch dann ein Mittel zur Stabilisierung von bestimmten Koalitionen sein, wenn ihr Beschluss keiner qualifizierten Mehrheit bedarf, nämlich dann, wenn ihre Verlängerung nur in einer bestimmten Parteienkombination möglich erscheint. Zeitgesetze können dann relevant sein, wenn die Präferenzen einer Partei in verschiedenen Politikdimensionen zu unterschiedlichen Koalitionen führen würden und in der für diese Partei wichtigsten Politikdimension langfristige Entscheidungen möglich sind, die – sind diese Entscheidungen einmal gefallen – es ihr erlauben, zur Durchsetzung ihrer Interessen in einer anderen Politikdimension eine andere Koalition einzugehen. Zeitgesetze würden solche langfristigen Entscheidungen vermeiden, die Gewinne dieser Partei in der für sie zentralen Politikdimension immer nur für einen bestimmten Zeitraum festschreiben und somit ihr Interesse an der bestehenden Koalition aufrecht erhalten. Voraussetzung ist freilich eine spezifische Kombination von Präferenzen und dem Charakter politischer Streitfragen.

Soweit aus der Literatur zur Gesetzgebung und zu Zeitgesetzen in Deutschland hervorgeht (zum Beispiel Kindermann 1984: 143 ff.; Beyme 1997; Chanos 1999), scheinen letztere auch dort, wo keine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, nicht in dem hier beschriebenen Sinn als Mittel zur Stabilisierung von bestehenden Koalitionen genutzt zu werden. Es ist fraglich, ob diese Methode wirklich zu empfehlen ist, sie stellt aber sicher Potenzial für zukünftige Koalitionspolitik dar.

6.6 Abstimmungsregeln

Ich gehe von der Annahme aus, dass die Fraktionskohäsion eine notwendige, aber natürlich nicht hinreichende Voraussetzung für Koalitionstreue ist. Die Fraktionskohäsion wiederum kann im Zusammenhang mit den Abstimmungsregeln gesehen werden (Saalfeld 1995b).

Ein *negativer* Schluss über die Effekte von Institutionen und Koalitionstreue kann leicht gezogen werden: *geheime* Abstimmungen im Parlament sind der Koalitionstreue nicht dienlich. Sie machen es unmöglich, die prozedurale Koalitionstreue zu verifizieren, unterminieren potenziell die materielle Koalitionstreue und machen Vertrauens- beziehungsweise Misstrauensabstimmungen riskant (zeitliche Koalitionstreue), wie das Beispiel Italien bis 1988 eindrucksvoll belegt (Hine 1993: 190–193). In Deutschland werden – als einzigem westeuropäischen Land (Strøm/Müller/Bergman 2003) – Vertrauens- und Misstrauensabstimmungen geheim durchgeführt, was von Regierungsseite durchaus als potenzielle Bedrohung empfunden wird. Dementsprechend hat man in der Vergangenheit auch schon Mittel gesucht, um diese Regel zu umgehen: Beim konstruktiven Misstrauensantrag gegen Bundeskanzler Willy Brandt 1972 wurden die Abgeordneten der Koalitionsparteien von ihren Parteiführungen instruiert, an der Abstimmung *nicht* teilzunehmen (M. Müller 1972; Schindler 1999: 1229–1231). So konnte Brandt Nutzen aus der Abstimmungsregel, die eine Mehrheit aller Abgeordneten für den Gegenkandidaten des amtierenden Bundeskanzlers erfordert, ziehen und die Einhaltung der Fraktionskohäsion überwachen.

Thomas Saalfeld (1995b) hat die Frage, ob namentliche Abstimmungen (»roll-calls«) ein geeignetes Mittel sind, die Fraktionsdisziplin durchzusetzen, im Hinblick auf Westeuropa mit einem vorsichtigen »Ja« beantwortet. Allerdings bergen auch namentliche Abstimmungen Gefahren: Beim Vorhandensein von »Cross-Pressure«-Situationen können sich die Abgeordneten gegen die eigene Partei (und vor allem gegen die Koalitionstreue) entscheiden und vielmehr den Interessen einer engeren politischen Basis entsprechen. Solche »Cross-Pressure«-Situationen sind wahrscheinlich dann von Konsequenz für das Verhalten der Abgeordneten, wenn ihr Verbleib im Parlament einerseits von der nationalen Parteiführung unabhängig ist und andererseits ihre lokale Basis die Möglichkeit und Bereitschaft hat, sie zu sanktionieren, wenn sie lokale Interessen oder Präferenzen vernachlässigen, was wiederum wesentlich vom Wahlsystem mitbestimmt wird.

Seit der Geschäftsordnungsreform 1980 (Saalfeld 1995a: 50) können namentliche Abstimmungen im Bundestag von einer Fraktion beziehungsweise einer Minderheit von 5 Prozent der anwesenden Abgeordneten beantragt werden und haben seither an Zahl stark zugenommen – auf mehr als 170 namentliche Abstimmungen in der 13. und 14. Gesetzgebungsperiode (1994–1998 beziehungsweise 1998–2002).¹⁵ Während das Abstimmungsverhalten selbst gründlich untersucht ist (Saalfeld 1995a), ist es die Politik der Antragsstellung auf namentliche Abstimmung nicht. Saalfeld (1995a: 64) argumentiert plausibel, dass die Anzahl der namentlichen Abstimmungen mit der Intensität des Konflikts zwischen Regierung und Opposition im Zusammenhang steht. Unter dieser Rubrik lassen sich freilich verschiedene Strategien einordnen. Im Zusammenhang mit Koalitionstreue ist vor allem das Bemühen der Opposition, interne Spannungen im Regierungslager sichtbar zu machen oder zumindest dessen internen Druck zu erhöhen und/oder das Bemühen der Regierungsparteien um Aufrechterhaltung einer geschlossenen Front zu nennen. Im ersten Fall soll das Instrument zur Unterminierung der Koalitionstreue dienen, im zweiten Fall zu ihrer Aufrechterhaltung. Mehr Forschung wäre notwendig, um die empirische Bedeutung dieser gegensätzlichen Strategien herauszuarbeiten.

6.7 Vertrauensabstimmung

Die von der Exekutive ausgehende Vertrauensabstimmung ist ein machtvoll Instrument, mit dem die Politik einer Koalition gegen widerstrebende Abgeordnete in den eigenen Reihen (und manchmal auch darüber hinaus) durchgesetzt werden kann, solange die Aufrechterhaltung der Koalition ein von den Parlamentariern geschätztes Gut ist (Huber 1996a, 1996b; Diermeier / Feddersen 1998; Baron 1998). Die Vertrauensabstimmung *kann* also zur Koalitionstreue der parlamentarischen Fraktionen beitragen. Gleichzeitig ist aber die Vertrauensabstimmung ein Machtmittel, das zur Durchsetzung eines Koalitionspartners – der Partei des Premierministers, so dieser über das Recht zur Ansetzung einer solchen Vertrauensabstimmung verfügt – gegenüber dem anderen Koalitionspartner ein-

15 Dazu Schindler (1999, Band 2: 1728); *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2003/1: 18. Die Zahl der namentlichen Abstimmungen plus Abstimmungen nach der Hammelsprungmethode liegt aber immer noch deutlich hinter jener in den ersten beiden Legislaturperioden (1949–1953 und 1953–1957).

gesetzt werden kann (Huber/McCarty 2001). Ob der Premierminister dabei versucht, das Koalitionsabkommen durchzusetzen, also materielle Koalitionstreue herzustellen, oder ob er dem Koalitionspartner darüber hinausgehende Zugeständnisse abpressen möchte, also materielle Koalitionsuntreue begeht, lässt sich nicht *a priori* beantworten. In jedem Fall ist die – nur angedrohte oder tatsächlich angesetzte Vertrauensabstimmung aber ein Mittel, um prozedurale Koalitionstreue durchzusetzen, es sei denn, der Koalitionsvertrag versucht, einschlägige verfassungsrechtliche Vorrechte des Premierministers politisch zu beschränken.

Das im deutschen Grundgesetz vorhandene Instrument der formellen Vertrauensabstimmung ist bisher sehr sparsam eingesetzt worden, und von den bis Jahresende 2004 insgesamt vier Vertrauensabstimmungen entsprachen nur zwei den Intentionen der Verfassungsgeber (Schmidt 1982; Schröder 2001), während zwei (Brandt 1972, Kohl 1982) dazu dienten, die Hürden für eine vorzeitige Auflösung des Bundestages zu umgehen. In den beiden erstgenannten Fällen diente das Instrument der Vertrauensabstimmung zur Sicherung der Koalitionstreue. Im ersten Fall wurde die Koalitionstreue der FDP allgemein getestet; allerdings hielt diese Verpflichtung nur zwei Wochen (Rudzio 2000: 213; Schindler 1999: 1242 f.). Im zweiten Fall diente das Instrument der Durchsetzung einer konkreten Entscheidung, nämlich des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr, gegenüber jenen Abgeordneten der Grünen und der SPD, die ihm ablehnend gegenüberstanden. Sie wurden vor die Alternative Policy-Konzession oder Koalitionsbruch gestellt. Einige weitere Fälle zeigen darüber hinaus die Bedeutung des »Schattens« von Institutionen. Mit bloßem Hinweis auf die Möglichkeit einer formalen Vertrauensabstimmung und Substituierung dieses Instruments durch eine informelle Vertrauensabstimmung – die Drohung bei Nicht-Erreichen der Kanzlermehrheit zurückzutreten – setzte Bundeskanzler Schröder einige in der Koalition vereinbarte Gesetze¹⁶ gegen widerstrebende Parlamentarier – vor allem seiner eigenen Partei – durch. Zwar hat jeder Regierungschef die Möglichkeit zu einer solchen informellen Vertrauensabstimmung, die vorherige Inanspruchnahme des formalen Instruments hatte aber die Glaubwürdigkeit der Rücktrittsdrohung erhöht.

16 Es handelte sich um die Verabschiedung des Haushalts (20. März 2003), die Durchsetzung der Gesundheitsreform (26. September 2003), der Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit und der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (17. Oktober 2003) sowie der Agenda 2010 (19. Dezember 2003).

6.8 Auflösungsrecht

Das Recht zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments ist ein noch mächtigeres Instrument als die Vertrauensabstimmung. Die Vertrauensabstimmung kann zwar zum Fall der Regierung führen, aber selbst wenn dieser eintritt, führt sie nicht unbedingt zur Parlamentsauflösung (im deutschen Fall wurde allerdings die Vertrauensfrage zweimal genau für diesen Zweck verwendet; siehe oben). Strøm und Swindle (2002) zeigen, dass vorzeitige Auflösungen dann wahrscheinlicher sind, wenn der Premierminister alleine über dieses Recht verfügt, und unwahrscheinlicher, wenn dafür die parlamentarische Mehrheit oder die Regierung als Kollegialorgan zuständig sind. Unter Koalitionsregierungen sind vorzeitige Parlamentsauflösungen weniger wahrscheinlich als unter Einparteienregierungen, denn selbst wenn ein Konsens der Koalitionsparteien nicht institutionell erforderlich ist, kann er politisch sinnvoll sein – insbesondere wenn eine Fortsetzung der Regierungszusammenarbeit geplant ist. Vorzeitige Auflösungen sind insofern auch ein Test für prozedurale Koalitionstreue, zumal sich die Frage stellt, ob sie auf dem Konsens der Koalitionspartner basieren. Des Weiteren kann die Drohung mit einer vorzeitigen Parlamentsauflösung, wenn das Recht dazu in den Händen des Premierministers liegt, verwendet werden, um den Koalitionspartner entweder zur Koalitionstreue zu zwingen oder aber ihm zunächst nicht vereinbarte Zugeständnisse abzupressen, womit der Premierminister sowohl gegen die prozedurale als auch die materielle Koalitionstreue verstoßen würde (Lupia/Strøm 1995). Über die relative Bedeutung dieser Optionen in Westeuropa können beim gegenwärtigen Forschungsstand keine Aussagen getroffen werden. Schon die starke Beschränkung des Auflösungsrechts in Deutschland (und einige andere Faktoren) machen eine solche Vorgangsweise aber vergleichsweise wenig wahrscheinlich.

7 Exekutive Regeln

Die Einstimmigkeitsregel in der Regierung erzwingt prozedurale Koalitionstreue (vgl. Schwarz 1970: 242). Die Durchführung von Gesetzen obliegt im Regelfall nicht dem Kabinett, sondern den einzelnen Ministern. Die Zusammenarbeit von Parteien oder einzelnen Ministern kann dennoch erzwungen werden, indem in die entsprechenden Gesetze eine Einvernehmensklausel aufgenommen wird. Eine

solche Bestimmung legt fest, dass die jeweils genannten Minister bei der Gesetzesdurchführung übereinstimmen müssen (Müller 2000a). Einrichtungen wie Junior-Minister (Staatssekretäre) (Thies 2001), wenn sie »im Kreuzstich« über die Ressorts verteilt sind, also jeweils ein Minister von einem Staatssekretär einer anderen Partei »begleitet« wird, und geteilte Ministerien (Noussiainen 2000) erleichtern die Verifizierung der Koalitions(un)treue und sollten sich positiv auf die prozedurale und materielle Koalitionstreue auswirken.

Die deutsche Bundesregierung entscheidet formal nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip, sondern nach dem Mehrheitsprinzip, mit der Möglichkeit für den Bundeskanzler, den Beschluss der Mehrheit unter Berufung auf das Kanzlerprinzip wieder umzustößen (Ellwein/Hesse 1988: 319 f.). Bei der Gesetzesdurchführung ist die Möglichkeit zur Manipulation der Entscheidungen *durch einzelne Ministerien* durch die weitgehende Delegation des Vollzugs an die Länder beschränkt, dort eröffnen sich bei fehlender politischer Kongruenz zwischen Bundes- und Landesebene natürlich noch viel weiter gehende Möglichkeiten zur Modifikation der von der Koalition auf Bundesebene festgelegten Politik. Bei den verbleibenden Bundeskompetenzen sind starke Mitwirkungsrechte der jeweils nicht federführenden Ressorts möglich, welche einseitige Beschlüsse verhindern können (siehe Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien [2000], § 19 [2]). Die koalitionspolitische Relevanz solcher Mitwirkungsrechte bedarf allerdings weiterer Forschung. Die Positionen der parlamentarischen Staatssekretäre werden in Deutschland zwar auch »im Kreuzstich« besetzt, Philip Manow (in diesem Band) argumentiert aber, dass sie in der Realität nicht den Zweck der gegenseitigen Kontrolle haben, diese vielmehr durch die Ministerialbürokratie der Länder wahrgenommen würde. Zumindest die hier diskutierten institutionellen Ansätze im Bereich der Exekutive für die Lösung des Problems der Koalitionsuntreue scheinen in der politischen Praxis Deutschlands keinen besonders großen Stellenwert zu haben.

8 Externe Beschränkungen

Unter »externen Beschränkungen« können all jene Faktoren verstanden werden, die ganz oder teilweise außerhalb der für parlamentarische Demokratien üblichen Delegationskette stehen, aber auf Entscheidungen in dieser Einfluss haben (Strøm / Müller / Bergman 2003). Sie können institutioneller, gesellschaftlicher

oder internationaler Art sein; hier gehe ich nur auf erstere ein. Dazu gehören die richterliche Kontrolle politischer Entscheidungen, insbesondere der Gesetzgebung, und Instrumente der direkten Demokratie, vor allem dann, wenn ihr Einsatz nicht von der Regierung beziehungsweise der parlamentarischen Mehrheit kontrolliert werden kann. In beiden Fällen ist der Bestand von Koalitionen dadurch gefährdet, dass sie die politische Agenda verändern und möglicherweise den Status quo zerstören. Die Entscheidung eines Verfassungsgerichtes, ein Gesetz als verfassungswidrig aufzuheben oder ein erfolgreiches abrogatives Gesetzesreferendum (Italien) zwingen die Koalition sich mit Materien auseinanderzusetzen, die ihre Konsensfähigkeit möglicherweise überfordern. Durch die Zerstörung des Status quo kann die Verhandlungsmacht der Parteien – im Hinblick auf die konkrete Materie – dramatisch erhöht oder verringert werden, je nachdem wie der »reversion point« beschaffen ist, also welche Folgen eine Nicht-Einigung innerhalb der Koalition über eine verfassungskonforme Neuregelung mit sich bringen würde. In der Terminologie von Laver und Shepsle (1998) vergrößern externe Beschränkungen nicht nur die Wahrscheinlichkeit von »agenda shocks«, sondern auch jene von »decision rule shocks«, nämlich dann, wenn die Koalitionsparteien nicht die erforderlichen politischen Ressourcen zur Verfügung haben, um die aus ihrer Sicht notwendigen Reaktionen auf den Schock durchzusetzen. Je mehr solche externe Beschränkungen ein Regierungssystem aufweist, desto größer ist die Gefahr für den Bestand von Koalitionen (zeitliche Koalitionstreue).

Positiv gewendet kann aber das Vorhandensein solcher externen Beschränkungen die Bestandsfähigkeit *bestimmter* Koalitionen erheblich vergrößern. Wenn spezifische Koalitionen erstens die Wahrscheinlichkeit vergrößern, dass die externen Beschränkungen nicht wirksam werden oder zweitens genügend Machtmittel haben, um sie zu überwinden, dann ist ein Anreiz für die Bildung und Aufrechterhaltung dieser Koalitionen gegeben. Die Schweizer Zauberformel-Regierung enthält zum Beispiel alle Parteien, die als »referendumsfähig« erachtet werden, das heißt, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit die Instrumente der direkten Demokratie erfolgreich gegen eine Regierung, der sie nicht angehören, einsetzen könnten. Die große Koalition in Österreich, die fast immer über die Verfassungsmehrheit verfügte, hat Gesetzesaufhebungen durch den Verfassungsgerichtshof zum Teil antizipiert und Materien, die materiell nicht Verfassungsrecht sind, von vornherein in den Verfassungsrang erhoben oder hat im Nachhinein entsprechende »Korrekturen« an den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes vorgenommen und den als verfassungswidrig erkannten Status quo

als neues Verfassungsrecht »zementiert«. Damit haben sie eine Eigendynamik ausgelöst: Immer mehr Gesetze im Verfassungsrang erfordern immer häufiger eine verfassungsgebende Mehrheit für notwendige Adaptierungen und politisches Gestalten und daher »übergroße« Koalitionen.

Die großen Parteien Deutschlands haben trotz mancher institutioneller Anreize wie der Politikverflechtung und der Existenz eines starken Verfassungsgerichts bei der allzu offenen Kartellisierung, also dem Bilden von gemeinsamen Regierungen, Zurückhaltung geübt. Im Hinblick auf das Bundesverfassungsgericht macht die Notwendigkeit, die Richter mit Zweidrittelmehrheit zu bestellen, eine parteipolitisch geprägte Normenkontrolle unwahrscheinlich, im Unterschied zu Systemen, wo die einfache Mehrheit oder einzelne Amtsträger über die Besetzung von Richterpositionen entscheiden (siehe den Beitrag von Vanberg in diesem Band). Das heißt, zu erwarten ist weder die völlige Freiheit der Regierung/parlamentarischen Mehrheit von Beschränkungen durch richterliche Kontrolle, wenn die Richter in ihrer Mehrheit der augenblicklichen Regierung nahe stehen, noch eine besonders starke Beschränkung durch parteipolitisch motivierten Aktivismus der Richter, wenn sie von einer früheren Mehrheit ernannt wurden. Die Praxis des deutschen Bundesverfassungsgerichts entspricht dieser Erwartung (Landfried 1984; Kommers 1997). Der einfache Gesetzgeber muss – anders als in Frankreich – nicht mit hochgradig politisch motivierten Urteilen rechnen, eine Eigendynamik, in der immer mehr Verfassungsbestimmungen immer häufiger verfassungsgebende Mehrheiten erforderlich machen (wie im Falle Österreichs), wurde vermieden. Ein besonders starker Anreiz zur Bildung und Aufrechterhaltung »übergroßer« Regierungen ist daher nicht gegeben, wenngleich die Vorstellung, dass große Reformen nur mit einer großen Koalition möglich sind, periodisch an Zuspruch gewinnt. Das Fehlen direkter Demokratie auf Bundesebene schließt dieses Motiv für die Bildung und Aufrechterhaltung solcher Regierungen aus.

9 Schluss

Institutionen beeinflussen die Kosten- und Nutzenkalkulationen der Akteure der Koalitionspolitik, sie können aber im Regelfall eine Entscheidung zur Koalitionstreue (oder gegen sie) nicht erzwingen. Von den hier vorgestellten Formen ist die prozedurale Koalitionstreue durch Institutionen leichter herzustellen als die

anderen. Materielle Koalitionstreue könnte durch Abtretung bestimmter Aufgaben an unabhängige Institutionen umgesetzt werden. Die Aufgaben dieser Institutionen müssten eng und ihre Ziele genau definiert sein, wie das bei der Währungspolitik durch unabhängige Notenbanken der Fall ist. Allerdings würden die Koalitionspartner in diesem Fall einen hohen Preis für die materielle Koalitionstreue bezahlen, nämlich die Aufgabe politischer Gestaltungsmöglichkeiten und die Gefahr der Inflexibilität. Zeitliche Koalitionstreue ist wahrscheinlich am besten über das Wahlsystem herzustellen. Räumliche Koalitionstreue kann durch ein System der Politikverflechtung begünstigt werden, wobei die Machtverteilung zwischen den Ebenen des politischen Systems nicht zu ungleich sein darf.

Zeitliche Koalitionstreue ist auf längere Sicht ohne ein hohes Maß an prozeduraler und materieller Koalitionstreue kaum vorstellbar. Materielle und prozedurale Koalitionstreue wiederum können in Konfliktsituationen unterschiedliche Verhaltensweisen der Koalitionspartner verlangen, jedenfalls in deren eigenem Verständnis oder zumindest in deren Darstellung, zumal Koalitionstreue, also das Einhalten seines Wortes, einer der für die Reputation einer Partei mitentscheidenden Faktoren sein dürfte.

Die synoptische Diskussion des deutschen Falls hat gezeigt, dass viele der in diesem Beitrag diskutierten Institutionen hier keine oder insgesamt nur eher geringe Bedeutung für die Koalitionstreue haben. Geht man davon aus, dass die Koalitionstreue in Deutschland dennoch relativ hoch ist, so ist ihre Ursache *grasso modo* wohl eher bei der Identität (oder zumindest Ähnlichkeit) der Präferenzen der Koalitionsparteien zu finden als bei institutionellen Anreizen. Dennoch wurde gezeigt, dass Institutionen in einzelnen Episoden der Koalitionspolitik eine wichtige Rolle für die Aufrechterhaltung beziehungsweise Durchsetzung der Koalitionstreue gespielt haben. Die eher punktuelle Bedeutung einiger Institutionen ist primär darin begründet, dass sie nicht automatisch wirksam sind, sondern ihre koalitionsrelevanten Effekte erst durch den gezielten Einsatz dieser Instrumente durch politische Akteure zum Tragen kommen. Aber gerade dieser Einsatz ist wieder eine politische Kosten-Nutzen-Frage. Wenn der Einsatz eines Instruments, dass Koalitionstreue erzwingen kann, zur Koalitionsauflösung führt, so werden Akteure, die mehr an Koalitionstreue als an einem »starken Abgang« interessiert sind, von seinem Einsatz Abstand nehmen. Dennoch haben auch jene Instrumente, die erst von Akteuren aktiviert werden müssen, Effekte, denn nicht jede Inanspruchnahme solcher Institutionen lässt die Koalitionsfrage stellen, und oft reicht ihr »Schatten« aus, um die relevanten Effekte hervorzurufen.

Literatur

- Andeweg, Rudy B./Lia Nijzink, 1995: Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus/New York: St. Martin's Press, 152–178.
- Baron, David P., 1998: Comparative Dynamics of Parliamentary Governments. In: *American Political Science Review* 92, 190–210.
- Bawn, Kathleen, 1993: The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome. In: *American Journal of Political Science* 37, 965–989.
- , 1999: Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in the Federal Republic of Germany. In: *British Journal of Political Science* 29, 487–505.
- Bergman, Torbjörn, 1993: Formation Rules and Minority Governments. In: *European Journal of Political Research* 23, 55–66.
- Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Budge, Ian/Michael Laver, 1986: Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory. In: *Legislative Studies Quarterly* 11, 485–506.
- Burkhart, Simone, 2004: *Parteienverflechtung. Der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2002*. MPIfG Discussion Paper 04 / 1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Cain, Bruce E./John A.Ferejohn/Morris P. Fiorina, 1987: *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Chanos, Antonis, 1999: *Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- D'Alimonte, Roberto, 2001: Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change in Italy. In: Matthew Soberg Shugart/Martin P. Wattenberg (Hrsg.), *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 323–350.
- Deschouwer, Kris, 2004: Political Parties and Their Reactions to the Erosion of Voter Loyalty in Belgium: Caught in a Trap. In: Peter Mair/Wolfgang C. Müller/Fritz Plasser (Hrsg.), *Political Parties and Electoral Change*. London: Sage, 179–206.
- De Winter, Lieven, 1995: The Role of Parliament in Government Formation and Resignation. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus/New York: St. Martin's Press, 115–151.
- Diermeier, Daniel/Timothy J. Feddersen, 1998: Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure. In: *American Political Science Review* 92, 611–21.
- Diermeier, Daniel/Keith Krehbiel, 2003: Institutionalism as a Methodology. In: *Journal of Theoretical Politics* 15, 123–144.
- Dinkel, Rainer, 1977: Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 18, 349–359.

- Döring, Herbert (Hrsg.), 1995: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus/New York: St. Martin's Press.
- Downs, William M., 1998: *Coalition Government, Subnational Style. Multiparty Politics in European Regional Parliaments*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Elgie, Robert, 1993: From the Exception to the Rule: The Use of Article 49–3 of the Constitution since 1959. In: *Modern & Contemporary France* 1, 17–26.
- Ellwein, Thomas / Joachim Jens Hesse, 1988: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Elster, Jon, 1979: *Ulysses and the Sirenes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grotz, Florian, 2000: Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamt-deutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursache von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 707–729.
- Gschwend, Thomas, 2003a: *Ticket-Splitting and Strategic Voting in Mixed Electoral Systems*. MZES Working Paper 61. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- , 2003b: *Comparative Politics of Strategic Voting: A Hierarchy of Electoral Systems*. Conference paper. Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, 28.–31. August, 2003.
- Gschwend, Thomas/Dirk Leuffen, 2003: *When Voters Choose Regimes: The Issue of Cohabitation in the French Elections of 2002*. MZES Working Paper 63. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Gschwend, Thomas / Ron Johnston / Charles Pattie, 2003: Split-Ticket Patterns in Mixed-Member Proportional Electoral Systems: Estimates and Analyses of Their Spatial Variation at the German Federal Election, 1998. In: *British Journal of Political Research* 33, 109–127.
- Heller, William B., 2001: Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments. In: *American Journal of Political Science* 45, 780–798.
- Hildebrand, Klaus, 1984: *Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt/Wiesbaden: F.A. Brockhaus.
- Hine, David, 1993: *Governing Italy*. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, John D., 1996a: *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1996b: The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. In: *American Political Science Review* 90, 269–82.
- Huber, John D./Nolan McCarty, 2001: Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining. In: *American Political Science Review* 95, 345–360.
- Ismayr, Wolfgang, 2000: *Der Deutsche Bundestag*. Opladen: Leske + Budrich.

- Jesse, Eckehard, 1988: Split-voting in the Federal Republic of Germany. In: *Electoral Studies* 7, 109–124.
- Jun, Uwe, 1994: *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern*. Opladen: Leske + Budrich.
- Karp, Jeffrey A., et al., 2002: Strategic Voting, Party Activity, and Candidate Effects: Testing Explanations for Split Voting in New Zealand's New Mixed System. In: *Electoral Studies* 21, 1–22.
- Kindermann, Harald, 1984: Erfolgskontrolle durch Zeitgesetz. In: Heinz Schäffer/Otto Triffter (Hrsg.), *Rationalisierung der Gesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos, 133–155.
- Klingemann, Hans-Dieter/Bernhard Wessels, 2001: The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalisation at the Grass Roots? In: Matthew Soberg Shugart/Martin P. Wattenberg (Hrsg.), *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 279–296.
- Knapp, Andrew F./Vincent Wright, 2002: *The Government and Politics of France*. London: Routledge.
- Kommers, Donald P., 1997: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham, NC: Duke University Press.
- Kropp, Sabine, 2001: *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kropp, Sabine/Roland Sturm, 1998: *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation*. Opladen: Leske + Budrich.
- Landfried, Christine, 1984: *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber: Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität*. Baden-Baden: Nomos.
- Laver, Michael, 2000: STV and the Politics of Coalition. In: Shaun Bowler/Bernhard Grofman (Hrsg.), *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 131–154.
- Laver, Michael/Norman Schofield, 1990: *Multiparty Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael/Kenneth A. Shepsle, 1990: Coalitions and Cabinet Government. In: *American Political Science Review* 84, 873–890.
- , 1996: *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1998: Events, Equilibria, and Government Survival. *American Journal of Political Science* 42, 28–54.
- Lupia, Arthur/Kaare Strøm, 1995: Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections. In: *American Political Science Review* 89, 648–665.
- Merten, Detlef/Ferdinand Kirchhof, 1990: Federal Republic of Germany. In: Heinz Schäffer/Attila Rácz (Hrsg.), *Quantitative Analyses of Law. A Comparative Empirical Study*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 185–246.

- Mitchell, Paul L., 2000: Voters and Their Representatives: Electoral Institutions and Delegation in Parliamentary Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37, 335–351.
- Müller, Erika/Wolfgang Nuding, 1984: Gesetzgebung – »Flut« oder »Ebbe«? In: *Politische Vierteljahresschrift* 25, 74–96.
- Müller, Martin, 1972: Das konstruktive Misstrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall des Art. 67 GG. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3/1972, 275–291.
- Müller, Wolfgang C., 1999: Decision for Opposition: The Austrian Socialist Party's Abandonment of Government Participation in 1966. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Policy, Office, or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press, 172–191.
- , 2000a: Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work. In: *European Journal of Political Research* 37, 309–333.
- , 2000b: Austria: Tight Coalitions and Stable Government. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 86–125.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hrsg.), 1999: *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (Hrsg.), 2000a: *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- , 2000b: Die Schlüssel zum Zusammensein: Koalitionsabkommen in parlamentarischen Demokratien. In: Jan van Deth/Thomas König (Hrsg.), *Europäische Politikwissenschaft – ein Blick in die Werkstatt. Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung* 4. Frankfurt a.M.: Campus, 136–170.
- Münch, Ingo von, 1993: *Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Niclaß, Karlheinz, 1998: *Der Weg zum Grundgesetz: Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949*. Paderborn: Schöningh.
- Nousiainen, Jaakko, 2000: Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 264–299.
- Pappi, Franz Urban/Paul W. Thurner, 2002: Electoral Behavior in a Two-Vote-System: Incentives for Ticket Splitting in German Bundestag Elections. In: *European Journal of Political Research* 40, 207–232.
- Poguntke, Thomas, 1999: The Winner Takes All: The FDP in 1982–1983: Maximizing Votes, Office, and Policy? In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Policy, Office, or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press, 216–236.
- Riker, William H., 1980: Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. In: *American Political Science Review* 74, 432–446.
- Rudzio, Wolfgang, 2000: *Der Deutsche Bundestag*. Opladen: Leske + Budrich.

- , 2002: Koalitionen in Deutschland: Flexibilität informellen Regierens. In: Sabine Kropp / Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm (Hrsg.), *Koalitionen in West- und Osteuropa*. Opladen: Leske + Budrich, 41–67.
- Saalfeld, Thomas, 1995a: *Parteisoldaten und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1970*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 1995b: On Dogs and Whips: Recorded Votes. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 528–565.
- , 2000: Germany: Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 32–85.
- Sartori, Giovanni, 1997: *Comparative Constitutional Engineering*. Houndmills: Macmillan.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schindler, Peter (Hrsg.), 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, 3 Bde. Baden-Baden: Nomos.
- Schoen, Harald, 1998: Stimmensplitting bei Bundestagswahlen: Eine Form taktischer Wahlentscheidung? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, 223–244.
- , 2000: Appelle zu taktischem Wahlverhalten – effektive Werbung oder verfehlte Wahlkampfretorik? In: Jürgen Falter/Oskar W. Gabriel/Hans Rattinger (Hrsg.), *Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschland im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, 639–672.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984: *Der informale Verfassungsstaat*. Berlin: Duncker & Humblot.
- , 1989: Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz. In: Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Walter de Gruyter, 359–400.
- Schüttemeyer, Suzanne, 1999: Koalitionsbildung im Bund: Sache der Parteien? In: Roland Sturm / Sabine Kropp (Hrsg.), *Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen*. Baden-Baden: Nomos, 81–95.
- Schwarz, Hans-Peter, 1981: *Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt/Wiesbaden: F.A. Brockhaus.
- Schwarz, John E., 1970: Maintaining Coalitions. An Analysis of the EEC, with Supporting Evidence from the Austrian Grand Coalition and the CDU/CSU. In: Sven Groennings / E.W. Kelly/Michael Leiserson (Hrsg.), *The Study of Coalition Behavior*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 235–249.
- Seifert, Jürgen, 1989: Die Verfassung. In: Wolfgang Benz (Hrsg.), *Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Fischer, 40–70.
- Shepsle, Kenneth A., 1986: Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: Herbert F. Weisberg (Hrsg.), *Political Science. The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 51–81.
- , 1989: Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach. In: *Journal of Theoretical Politics* 1, 131–147.
- , 1996: Political Deals in Institutional Settings. In: Robert E. Goodin (Hrsg.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 227–239.

- Shepsle, Kenneth A./Mark S. Bonchek, 1997: *Analyzing Politics*. New York: Norton.
- Shugart, Matthew Soberg/Martin P. Wattenberg (Hrsg.), 2001: *Mixed-Member Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Stratmann, Thomas/Martin Baur, 2002: Plurality Rule, Proportional Representation, and the German *Bundestag*. How Incentives to Pork-Barrel Differ Across Electoral Systems. In: *American Journal of Political Science* 46, 506–514.
- Strøm, Kaare, 1990: A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In: *American Journal of Political Science* 34, 565–598.
- Strøm, Kaare/Wolfgang C. Müller, 1999: The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies. In: *Journal of Legislative Studies* 5(3/4), 255–282.
- Strøm, Kaare/Stephen M. Swindle, 2002: Strategic Parliamentary Dissolution. In: *American Political Science Review* 96, 575–591.
- Strøm, Kaare/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hrsg.), 2003: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sturm, Roland/Sabine Kropp (Hrsg.), 1999: *Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen*. Baden-Baden: Nomos.
- Swenden, Wilfried, 2002: Asymmetric Federalism and Coalition-Making in Belgium. In: *Publius* 32(3), 67–87.
- Thiébaud, Jean-Louis, 2000: France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 498–528.
- Thies, Michael F., 2001: Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. In: *American Journal of Political Science* 45, 580–598.
- Turner, Paul, 1999: Taktisch oder aufrichtig? Zur Untersuchung des Stimmensplittings bei Bundestagswahlen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, 163–166.
- Timmermans, Arco, 1998: Conflicts, Agreements, and Coalition Governance. In: *Acta Politica* 33, 409–432.
- Weingast, Barry R., 1996: Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In: Robert E. Goodin/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 167–190.
- Weingast, Barry R./William J. Marshall, 1988: The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. In: *Journal of Political Economy* 96, 132–163.

Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall

Herbert Döring

Dieser Beitrag beantwortet aus vergleichender Perspektive die Frage, worauf die Agenda-Setzer-Macht der deutschen Regierung beruht. Dabei wird zwischen drei Typen der Agenda-Setzer-Macht unterschieden: der *Themenagenda*, der *Abstimmungsagenda* und der *Zeitplanagenda*. Der Beitrag konzentriert sich auf die letzten beiden Formen der Agenda-Setzer-Macht und stellt die folgenden zwei Fragen beziehungsweise Thesen zur Diskussion:

1. Der internationale Vergleich zeigt, dass die Herrschaft der Regierung über die *Abstimmungsagenda* bessere Bedingungen für die Bildung von dauerhaften Minderheitsregierungen bietet. Daraus ergibt sich die Frage: Ist es in der Bundesrepublik auf Bundesebene zu solchen Regierungen auch deshalb nicht gekommen, weil der deutschen Regierung das Privileg des »letzten Angebots« (des letzten Änderungsantrags) auf der *Abstimmungsagenda* fehlt?
2. Im internationalen Vergleich zeigt sich ferner, dass die Herrschaft der Regierung über die *Zeitplanagenda* des Parlaments, über welche die deutsche Regierung in einem erheblichen Ausmaß verfügt, einen Anreiz zur Benutzung heftiger Konflikt rhetorik bildet. Diese Macht könnte mithelfen zu erklären, warum viele Beobachter einen Zwiespalt im deutschen Regierungssystem registrieren: zwischen einem heftigen Schlagabtausch im Bundestag auf der einen Seite und dem »konkordanzdemokratischen« Zwang zum Konsens mit dem Bundesrat auf der anderen Seite.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: Abschnitt 1 unterscheidet die drei Typen von Agenda-Setzer-Macht und charakterisiert die Macht zur Festlegung der Abstimmungs- und Zeitplanagenda ausführlicher. In Abschnitt 2 werden zu-

Für Fragen und Hinweise, die zur Pointierung der Argumente beitrugen, bin ich Steffen Ganghof und Philip Manow dankbar.

nächst theoretische Erwartungen über die möglichen Ursachen des Einsatzes von verfügbaren Instrumenten der Agenda-Setzer-Macht durch die Regierungen gewonnen. Diese Hypothesen werden sodann empirisch an einem multinationalen Datensatz überprüft. Im dritten Abschnitt werden die Folgerungen der Vergleichsbefunde für das deutsche Regierungssystem diskutiert.

1 Komponenten von Agenda-Setzer-Macht im westeuropäischen Vergleich

Ist von Agenda-Setzer-Macht die Rede, denken viele sicher sogleich an den neu-deutschen Begriff des »Agenda Setting«. Damit ist die Beeinflussung der *Themenagenda*, also des öffentlichen Diskurses in den Medien gemeint. Doch die Beeinflussung der politischen *Themenagenda* ist nur die bekannteste von insgesamt drei analytisch zu trennenden Dimensionen von Agenda-Setzer-Macht. Weitaus weniger bekannt ist die in einigen parlamentarischen Demokratien mögliche exklusive Definition der *Abstimmungagenda* des Parlaments durch die Regierung. In diesem Fall kann und darf die Regierung verfügen, dass das Parlament in bestimmten Fällen eine Beschluss- oder Gesetzesvorlage nur einheitlich als Ganzes annehmen oder ablehnen darf. Weil in einer solchen »geschlossenen Abstimmung« (»closed rule«) alle weiteren Alternativen zu einer Gesetzesvorlage blockiert werden, kann die Regierung über die Definition der *Abstimmungagenda* das Politikergebnis in eine bestimmte Richtung steuern. Schließlich gibt es als eine dritte Komponente von Agenda-Setzer-Macht noch die Möglichkeit der Regierung, die *Zeitplanagenda* des Parlaments mehr oder minder einseitig festzusetzen. Die Bezeichnung *Zeitplanagenda* nimmt hier die landläufige Bedeutung des Wortes »Agenda« im Sinne einer Tagesordnung oder eines Zeitplans auf. Die von Praktikern der Politik stets berücksichtigte Tatsache, dass Zeit eine der knappsten Ressourcen ist, hat jüngst auch wieder Eingang in die wissenschaftliche Forschung gefunden (Döring 1995b; Riescher 1994). In den folgenden zwei Abschnitten werde ich die Kontrolle der Abstimmungagenda und die Kontrolle des parlamentarischen Zeitplans näher erläutern (zur Themenagenda vgl. etwa Brettschneider 1995; von Beyme 1997).

1.1 Exklusive Definition der *Abstimmungsagenda*: Ein weit verbreitetes Erfolgsgeheimnis des Regierens

Die Macht zur Festlegung der *Abstimmungsagenda* kann entweder positiv oder negativ ausgeübt werden. Im positiven Sinne wird unter der Setzung der *Abstimmungsagenda* die Definition der Abstimmungsinhalte (»proposal power«) verstanden. Im negativen Sinne besteht die Macht darin, einen Gegenstand überhaupt nicht zur Entscheidung auf die Tagesordnung zu setzen (»gatekeeping power«). Im letzteren Sinne könnten etwa Parlamentsausschüsse eine Gesetzesvorlage dadurch zum Scheitern bringen, dass sie sich schlicht weigern, eine Beschlussvorlage ans Plenum zu richten. Macht über die *Abstimmungsagenda* bedeutet daher sowohl positiv wie negativ das Recht, erst einmal die Option zu definieren, über die abgestimmt werden soll und schließt auch die Anberaumung einer Nicht-Entscheidung ein (vgl. Shepsle/Bonchek 1997: 135–136).

Die negative Beherrschung der *Abstimmungsagenda* gibt es in parlamentarischen Systemen höchst selten. Sie war zum Beispiel im parlamentarischen System der III. und IV. französischen Republiken üblich (Kimmel 1983: 83). Auch dem britischen Premierminister steht diese Macht zu – allerdings kraft Gewohnheit und nicht kraft Satzung. Er ist in der Lage, strittige Gegenstände einfach von der Tagesordnung abzusetzen, denn Plenum und Ausschüsse verfügen im Westminster-Modell nicht über ein Selbstbefassungsrecht. Zur positiven Kontrolle der *Abstimmungsagenda* gibt es in den parlamentarischen Demokratien zwei Instrumente: die Koppelung einer Sachfrage an die vom Premierminister gestellte Vertrauensfrage und der geschäftsordnungsrechtliche Ausschluss aller Änderungsanträge zu einer von der Regierung vorgelegten Beschluss- oder Gesetzesvorlage. Beide Instrumente werden nacheinander behandelt.

Die Koppelung von Vertrauens- und Sachfrage ist in allen lange etablierten parlamentarischen Demokratien gebräuchlich (Huber 1996a: 271, Tabelle 1). Dabei variiert das Ausmaß, in dem diese Macht durch den Regierungschef allein ausgeübt werden kann. In manchen Ländern besitzt der Premierminister das uneingeschränkte Recht, die Abstimmungsagenda zu blockieren (Koppelung von Sachfrage und Vertrauensfrage mit Zwang zur einheitlichen Abstimmung ohne Zusatzanträge), in anderen muss der Premier die Minister seiner Koalition konsultieren und in wieder anderen muss er einen formalen Beschluss seines Kabinetts einholen.

Bei der Vertrauensfrage werden die Abgeordneten der Regierungsmehrheit vor die unliebsame Wahl gestellt, entweder eine nur in Teilen der Fraktion(en)

umstrittene Policy unverändert passieren zu lassen oder aber die eigene Regierung zu stürzen. Mit einem solchen Regierungssturz würden sie in den meisten Ländern gleichzeitig eine Auflösung des Parlaments und einen zur Unzeit vorgezogenen Wahlkampf riskieren.

Einen Sonderfall bildet die Koppelung einer Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage in der französischen parlamentarischen Guillotine. Die »parlamentarische Guillotine« beendet die Debatte über eine Gesetzesvorlage, sobald die Regierung nach Artikel 49.3 der Verfassung erklärt, eine Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage zu verknüpfen. Wird dann nicht binnen 24 Stunden ein Misstrauensvotum gegen die Regierung eingebracht und sie binnen 48 Stunden mit der absoluten Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder der Nationalversammlung aus dem Amte entfernt, gilt die Gesetzesvorlage ohne jede weitere Abstimmung als unverändert angenommen (vgl. Kempf 1997; Kimmel 1983).

Die Benutzung der Vertrauensfrage als Mittel zur Definition der Abstimmungssagenda durch die Regierung ist allerdings mit mindestens drei Nachteilen verknüpft. Erstens könnten die Wähler das Verfahren als unfair, erpresserisch oder undemokratisch bewerten und eine Partei, deren Premierminister es zu oft benutzt, bei den nächsten Wahlen dafür bestrafen. Zweitens mag in der Öffentlichkeit die Nutzung der Vertrauensfrage oft als Überreaktion erscheinen und die Sicherheit des Koalitionszusammenhalts und ihre Regierungsfähigkeit in Frage stellen. Drittens könnten sich einige Gruppen in den Regierungsfractionen durchaus als gewillt erweisen, den gegenwärtigen Premierminister zugunsten der Durchsetzung einer alternativen Policy zu opfern (Heller 2001: 782–783).

Unauffälliger und genauso wirksam ist das Regierungsprivileg des »letzten« (und damit die gesamte Abstimmung blockierenden) Änderungsantrags (»last-offer authority«) vor der entscheidenden Abstimmung über eine Gesetzesvorlage (Heller 2001). Dieses Privileg des »last-offer amendments« der Regierung beziehungsweise des jeweiligen federführenden Ministers existiert in insgesamt sieben der sieben parlamentarischen Demokratien Westeuropas – in Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Schweden und Spanien.¹ Dieses Vorrecht der abschließenden Definition der *Abstimmungssagenda* bietet der Regierung die Chance, »Feuer mit Feuer« (so Weingast 1992 zu dieser Praxis im US-Kongress) zu bekämpfen. Ein Flächenbrand unerwünschter Änderungsanträge, über die be-

1 Aber auch in Griechenland dürfen Änderungsanträge vor der Schlussabstimmung nur noch gestellt werden, »wenn der zuständige Minister ihnen zustimmt«, was faktisch dem »letzten Angebot« gleichkommt (vgl. *Parliaments of the World* 1986: 1007, Tabelle 34.4).

reits abgestimmt worden sein mag, kann zwar nicht direkt rückgängig gemacht, aber doch durch das »Legen eines Gegenfeuers« gestoppt werden. Durch einen neuen allerletzten Änderungsantrag kann so die Gesetzesvorlage in ihrer von der Regierung gewünschten (ursprünglichen) Form der Kammer als unabänderliches Angebot zur Akzeptanz oder Zurückweisung vorgelegt werden. Von diesem Privileg des »letzten Angebots« muss allerdings das Verfügungsrecht über das Zeitbudget von Plenum und Ausschüssen der Parlamente analytisch getrennt werden.

1.2 Die Kontrolle der *Zeitplanagenda* von Plenum und Ausschüssen: Verfügungsmacht über die knappe Ressource Zeit

Agendasetzung als Kontrolle der knappen parlamentarischen Ressource Zeit wird nur selten untersucht (Döring 1995a, 1995b; Baron/Ferejohn 1989; Tsebelis/Money 1997). Ist es überhaupt sinnvoll, zwischen der Kontrolle von Änderungsanträgen und der Kontrolle des parlamentarischen Zeitbudgets zu unterscheiden? Die Notwendigkeit einer solchen Unterscheidung folgt aus einer empirischen Beobachtung. Denn der Vergleich zweier prominenter Instrumente zur Agendasetzung – der so genannten »parlamentarischen Guillotine« im britischen Unterhaus und der »vote bloqué« in der französischen Nationalversammlung – zeigt, dass die Regierung in Frankreich mit der »vote bloqué« zwar ihre Policy durchsetzen, aber keine Zeit gewinnen kann, wogegen die Regierung in Großbritannien mit der »parlamentarischen Guillotine« Zeit, aber dadurch nicht Kontrolle über die parlamentarischen Änderungsanträge gewinnt.

Die »parlamentarische Guillotine« in Großbritannien ist ein Instrument zum Zeitgewinn für die Regierung gegen Verzögerungstaktiken der parlamentarischen Opposition. Sie wird in offizieller Terminologie auch »allocation of time order« genannt. Zeit ist im Unterhaus besonders knapp, weil die Verfallsfrist für unerledigte Gesetzesvorlagen dort kürzer ist als in den meisten übrigen parlamentarischen Demokratien (Döring 1995b: 242, Tabelle 7.7). Es verfallen automatisch alle nicht bis zum Ende einer Sitzungsperiode von nur 11 bis 12 Monaten (abzüglich einer etwa zweimonatigen Sommerpause) abschließend behandelten Gesetzesvorlagen und müssen in einem zeitraubenden Verfahren erneut eingebracht werden. Um trotz Verzögerungstaktiken der Opposition den Zeitplan der Regierung einhalten zu können, kann die Mehrheit des Unterhauses beschließen, dass über ein Gesetz definitiv an einem im voraus festgesetzten Termin abgestimmt werden soll – ohne Rücksicht darauf, ob zu diesem Zeitpunkt alle Artikel

bereits beraten sind. Damit kann allen im Prinzip für legitim gehaltenen Obstruktionsversuchen (siehe Bücker 1989) der Opposition, die die Gesetzesvorlage der Regierung mit dem bevorstehenden Ende der Sitzungsperiode zu Fall zu bringen hofft, ein Riegel vorgeschoben werden (vgl. Barclay 1977: 44–56; Taylor 1979: 82f., 97, 145–148, 152). Am festgesetzten Abstimmungstag wird also die Beratungszeit einer Gesetzesvorlage abrupt beendet. Nach Verhängung der Guillotine werden nur noch Änderungsanträge angenommen, die der unparteiische Parlamentspräsident, der Speaker, zulässt. Die Regierung kann also nicht, zumindest nicht ohne Zustimmung eines auf überparteilichen Ausgleich bedachten Akteurs, des Speaker, einen »letzten Änderungsantrag« als Mittel zur Kontrolle der Abstimmungssagenda einbringen.

Auch die französische Guillotine erlaubt der Regierung Zeitgewinn. Die Abgeordneten der Nationalversammlung müssen die Debatte beenden, abwarten, ob ein Misstrauensantrag gestellt wird und gegebenenfalls über ihn abstimmen. Dagegen spart die französische Regierung bei Verhängung der leichter handhabbaren »vote bloqué« über eine Gesetzesvorlage keine Zeit, kann aber ihre Policy leichter durchsetzen. Wendet die Regierung das Instrument der »blockierten Abstimmung« an, darf nach Artikel 44 der Verfassung die Nationalversammlung nur »in einer einzigen Abstimmung über den ganzen zur Beratung stehenden Text oder über einen Teil desselben« abstimmen, »wobei sie nur den von der Regierung ausgehenden oder den von ihr angenommenen Zusatzanträgen Rechnung trägt« (Artikel 44.3 der Verfassung in deutscher Übersetzung durch Kempf 1980: 324). Dies hindert indes die Abgeordneten keineswegs daran, eine weitere Flut von nunmehr aussichtslosen, aber im Einzelnen zeitraubend zu begründenden Zusatzanträgen zu stellen (vgl. Huber 1996b: 101). Es bleibt der Opposition (und natürlich auch dissidentierenden Abgeordneten der Regierungsfaktionen) also unbenommen, zahlreiche weitere Änderungsanträge zu stellen, über die allerdings nicht mehr abgestimmt werden darf. Somit dienen diese Änderungsanträge nur noch dem politischen Schaukampf und nicht der Durchsetzung einer Policy in den von den Antragstellern gewünschten Details.

Die britische Guillotine rettet der Regierung also vor allem Zeit, während die französische »vote bloqué« der Regierung das »Recht des letzten Angebots« sichert und damit die Durchsetzung einer bestimmten Policy erleichtert. Zwischen den beiden Dimensionen von Zeit (Kontrolle des Zeitbudgets) und Policy (Kontrolle der Änderungsanträge) ist deshalb zu unterscheiden. Diese Unterscheidung erscheint auch deshalb sinnvoll, weil eine tendenziell inverse Beziehung zwischen den beiden Dimensionen besteht. So existiert das Privileg des »letzten Än-

derungsantrags« besonders häufig in Ländern, in denen Befugnisse der Regierung zur Kontrolle der Zeitplanagenda gering sind. Nur Frankreich und Griechenland bilden eine Ausnahme. Dort besitzen die Regierungen zugleich die stärkste denkbare Kontrolle über die Zeitplanagenda *und* das Vorrecht des »letzten Angebots« (vgl. Döring 2004: 149, Tabelle 6.1). Dagegen verfügt die Regierung in vier der fünf Länder, in denen keine oder nur eine geringe Kontrolle über den Zeitplan besteht, über das Recht des »letzten Angebots« vor der Abstimmung. Eine mögliche Interpretation dieser inversen Beziehung ist, dass die Befristung der Zeitplanagenda gegen Verzögerungstaktiken der Opposition zielt, die Blockierung der Abstimmungsagenda dagegen in erster Linie gegen dissidentierende Abgeordnete aus den Regierungsfraktionen (Heller 2001; Huber 1996b).

Kann man daraus schließen, dass das Regierungsprivileg des »letzten Angebots« in solchen Ländern besonders wichtig ist, in denen die Traditionen der Parlamentskultur einer strengen Fraktionsdisziplin entgegenwirken? Für Frankreich der III. und IV. Republiken trifft diese Hypothese ebenso zu wie für Italien (Kimmel 1983: 28; Di Palma 1976). Und in Bezug auf Norwegen ist zu vermuten, dass die Regierung über das Privileg des »letzten Angebots« nicht verfügt, weil die Abstimmungsdisziplin ihrer Fraktion(en) auch ohne dieses Instrument hoch ist (Sieberer 2003). Ob sich auch andere Länder in dieses Bild einfügen, ist eine offene Frage.

Festzuhalten bleibt, dass es zwischen den siebzehn parlamentarischen Demokratien Westeuropas erhebliche Unterschiede im Ausmaß der Regierungskontrolle sowohl bezüglich der *Zeitplanagenda* (Döring 1995b) wie auch der *Abstimmungsagenda* (Heller 2001) gibt. Vergleichende Politikwissenschaft will indessen nicht dabei stehen bleiben, lediglich solche unterschiedlichen Merkmale einzelner Länder nach Art eines Reiseführers unkommentiert und rein deskriptiv aufzulisten. Varianz zwischen einzelnen Ländern wird stets auch unter der Frage analysiert, aus welchen verallgemeinerbaren, über die Spezifik der einzelnen Länder hinausreichenden Gründen solche Varianz entstanden ist und wann und warum die verfügbaren Instrumente von Regierungen tatsächlich in Anspruch genommen werden. Während die Frage nach den Gründen für die Entstehung dieser Unterschiede in diesem Beitrag nicht geklärt werden kann, besteht sehr wohl die Möglichkeit, die Frage zu beantworten: Wann und warum setzen Regierungen die verfügbaren Instrumente zur Agendasetzung ein? Gibt es über alle Länder hinweg gemeinsame, in einer handlungstheoretischen Entscheidungslogik liegende Gründe für die Aktivierung von Agendasetzungsmaßnahmen durch Regierungen?

2 Theoretisch vermutete und empirisch überprüfte Gründe des Einsatzes von Agenda-Setzer-Macht durch Regierungen in parlamentarischen Systemen (»cross-national analysis«)

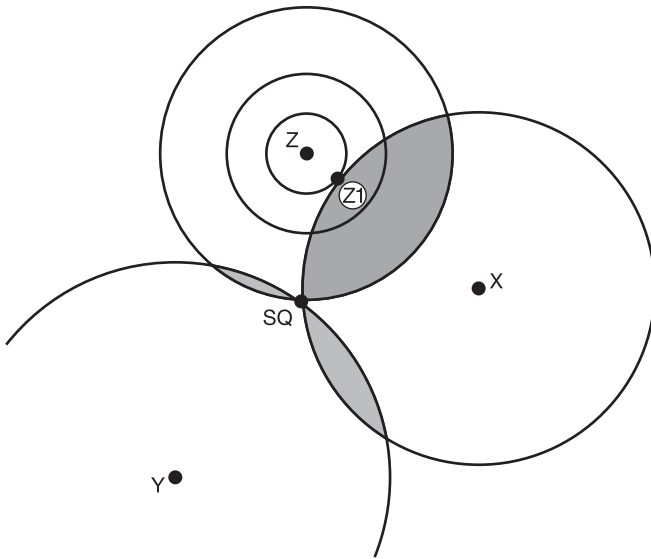
Die Frage, wann und warum Regierungen Zuflucht zu Privilegien der Agendasetzung nehmen, wird durch einen von der multinationalen Projektgruppe »Parliaments and Majority Rule in Western Europe« erstellten Datensatz der parlamentarischen Verabschiedung von insgesamt 650 Gesetzen prüfbar (Döring/Hallerberg 2004).² In diesem Datensatz, anhand dessen auch andere handlungs- und entscheidungstheoretische Hypothesen überprüft wurden, wurde für jedes der einzelnen Gesetze genau registriert, ob die Regierung bei der parlamentarischen Schlussabstimmung von ihren möglichen Privilegien der Agendasetzung Gebrauch machte oder nicht. Will man dabei über die einmaligen Zufälligkeiten der jeweiligen Umstände der Verabschiedung dieser Gesetze hinaus zu verallgemeinerbaren Regeln gelangen, so ist nichts praktischer als eine gute Theorie. In diesem Sinne wurden in dem Projekt drei Theorien gut bestätigt und zwei zurückgewiesen (Döring 2004). Im Folgenden werden nur die drei empirisch bestätigten theoretischen Hypothesen berichtet.

2.1 Blockierbarkeit von Änderungsanträgen: Ein Anreiz zur Ausarbeitung umfassender und mehrdimensionaler Gesetze?

Abbildung 1 veranschaulicht die Bedeutung von Agenda-Setzer-Macht mit einer räumlichen Darstellung von Politikpräferenzen (Shepsle/Bonchek 1997; vgl. auch Bräuninger/Ganghof in diesem Band). Nehmen wir an, drei Akteure X, Y und Z seien an einer mit Mehrheit zu treffenden Entscheidung beteiligt. Jeder Akteur strebt an, die anstehende Entscheidung möglichst zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Akteur X versucht, seinen Idealpunkt (ebenfalls als X gekennzeichnet), der im Mittelpunkt aller für Akteur X akzeptablen Lösungen liegt (dargestellt durch den X umgebenden Kreis), zu erreichen. Akteure Y und Z versuchen ebenso ihre Idealpositionen zu erreichen. Unter diesen Annahmen akzeptieren die

2 Der »SPPL«-Datensatz kann von der Homepage des Verfassers (http://www.uni-potsdam.de/u/ls_vergleich/index.htm) heruntergeladen werden.

Abbildung 1 Bedeutung von Agenda-Setzer-Macht für das Politikergebnis



Aus: Shepsle/Bonchek (1997, Abbildung 5.16).

Akteure alle Entscheidungen, die von ihrem Idealpunkt genauso oder weniger weit entfernt sind als der Status quo (SQ). Durch Überschneiden der »Indifferenzkurven« der einzelnen Akteure ergeben sich bei unterschiedlichen Koalitionen zwischen ihnen unterschiedliche Konsensbereiche (»winsets« oder Gewinnmengen). Für die in der Abbildung dargestellte Konstellation von Idealpunkten gilt dies aber nur bei Mehrheitsentscheiden. Beim Erfordernis der Einstimmigkeit käme es zu überhaupt keiner Veränderung des Status quo, weil sich immer einer der drei Akteure bei einer Verschiebung des Status quo schlechter als bei seiner Beibehaltung durch Nichtentscheidung stellen würde.

Bei Mehrheitsentscheiden kann die Veränderung des Status quo je nach der gewählten Mehrheitskonstellation in drei ganz verschiedene Richtungen (der drei schattierten Kreissegmente) gehen. Diese Gefahr »wandernder Mehrheiten« (vgl. Schmidt 2000: 272–273) besteht allerdings nicht, wenn einer der drei Akteure die Macht zur Setzung der Abstimmungsagenda besitzt, wenn er also *unabänderliche* Vorschläge machen kann. Wenn im hypothetischen Beispiel der Abbildung

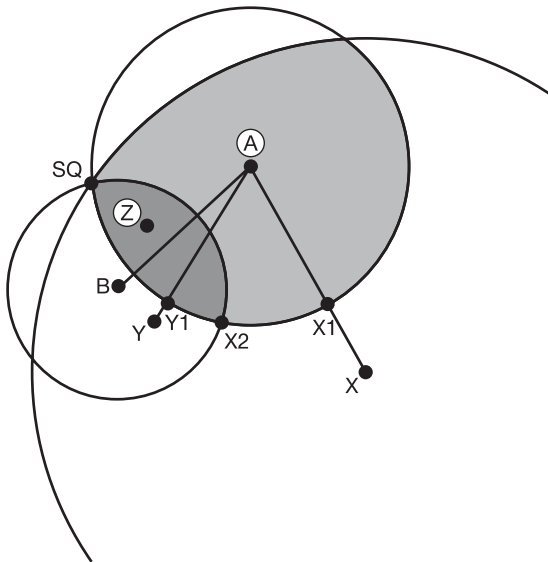
1 Akteur Z im Besitz dieses Privilegs wäre, würde er einen Entscheidungspunkt vorschlagen, der seinem eigenen Idealpunkt am nächsten liegt, aber für einen notwendigen Bündnispartner auch gerade noch akzeptabel wäre. Nach Lage der Policy-Präferenzen und des Status quo käme dafür nur Akteur X in Frage. Aufgrund der in Abbildung 1 abgebildeten Policy-Distanzen zwischen den drei Idealpunkten würde Z also seinen Vorschlag zur Schlussabstimmung bei Z1 ansetzen. Besäße dagegen nicht Akteur Z, sondern Akteur X Macht über die Abstimmungsagenda, dann würde sein Entscheidungsvorschlag genau gegenüber dem von Z gesetzten Punkt auf der anderen Seite des schattierten Feldes liegen.

Besitzt Z keine Agenda-Setzer-Macht, so könnten sich X und Y mit einer Reihe von Änderungsanträgen, die den Inhalt der von Z mit X zunächst verabschiedeten Policy konterkarieren, zu einer Mehrheit gegen Z verbünden. Solche »wandernden« oder »zyklischen Mehrheiten« entstehen besonders leicht unter zwei Bedingungen: wenn erstens über unterschiedliche Dimensionen paarweise mit einfacher Mehrheit abgestimmt wird und zweitens unterschiedlich intensive Präferenzen bezüglich der einzelnen Dimensionen bei den Abstimmenden bestehen (vgl. Schmidt, Stichwort »zyklische Mehrheiten« im Wörterbuch zur Politik 1995: 1105–1106; Strøm 1995: 55, Tabelle 2.1). Nun entscheiden Parlamente schon aus Zeitgründen zumeist mit einfacher Mehrheit, zudem sind fast immer alle Policies mehrdimensional. Deswegen sollte man eigentlich in modernen Parlamenten besonders oft zyklische Mehrheiten beobachten können. Wenn sie dennoch nur selten auftreten, so liegt es daran, dass wechselnde Interessen in heterogenen großen Parteien bereits im Vorfeld innerhalb der Fraktionen und in den Ausschüssen abgestimmt werden, ehe eine Vorlage zur Schlussabstimmung ins Plenum gelangt. Eine in Deutschland unübliche, aber in Frankreich und in Italien zu beobachtende gelegentliche Flut von Änderungsanträgen aus den Regierungsfractionen zu einer Gesetzesvorlage der eigenen Regierung, die dann durch Anrufung des Privilegs des »letzten Änderungsangebots« durch die Regierung wieder abgeblockt oder rückgängig gemacht wird, ist also im Umkehrschluss ein Indiz für eine hohe Zerrissenheit der Fraktion(en). Kontrolle über die Abstimmungsagenda ist dann ein Mittel ihrer Disziplinierung. Wenn also eine Regierung weit reichende Befugnisse bei der Setzung der Abstimmungsagenda besitzt oder wenn sie sich aus anderen Gründen einer hohen Fraktionskohäsion sicher sein kann, ist es für sie ein Anreiz, mehrdimensionale Gesetze vorzulegen, weil sie nicht ihre ständige Aufschnürung oder Verwässerung im Plenum befürchten muss.

2.2 Das Privileg des »letzten Änderungsantrags« auf der Abstimmungsagenda: Anreiz zur verstärkten Bildung von Minderheitsregierungen?

Tsebelis (2002) argumentiert, dass die Bedeutung von Agendasetzung zunimmt, je mehr der Idealpunkt des Agendasetzers in der Mitte zwischen den übrigen Vetospielern platziert ist. Eine solche mittige Positionierung des Agendasetzers könnte erklären, warum in einigen Ländern Minderheitsregierungen dauerhaft vom Parlament akzeptiert werden. Anhand von Abbildung 2 (aus Tsebelis 2002: 36) können wir diesem Zusammenhang näher nachgehen. Betrachten wir zunächst nur die Akteure A und X. Zur Veranschaulichung soll hier X den Idealpunkt eines starken Premierministers wie Toni Blair in einer Einparteiensregierung in einem Zweiparteiensystem darstellen. A markiert den Idealpunkt der

Abbildung 2 Nutzen von Agenda-Setzer-Macht über den Abstimmungsinhalt sinkt zwar mit der Zahl der Vetospieler, steigt aber auch bei Existenz vieler Spieler bei »mittiger« Lage des Agenda-Setzers



Aus: Tsebelis (2002: 36, Schaubild 1.9).

Fraktion der Labour Party. Beide möchten die Lage des in der Abbildung mit SQ bezeichneten Status quo durch eine Reform ihrem eigenen Idealpunkt annähern. Im graphischen Beispiel wäre die erforderliche Zustimmung der Fraktion zu jeder Gesetzesvorlage des die britischen Richtlinien der Politik bestimmenden Premierministers nur im grau schattierten Konsensbereich der Schnittmenge ihrer beiden Indifferenzkurven möglich. Wenn der Premierminister über (formale oder informale) Agenda-Setzer-Macht verfügte, dann würde er seinen Policy-Vorschlag an Punkt X1 der Abbildung zur Abstimmung stellen.

Welchen Unterschied würde es nun machen, wenn es sich nicht um eine Einparteienregierung, sondern um eine Koalition (aus den Parteien A und B) handeln würde? Durch Eintritt der Partei B als Vetospieler verringert sich der Konsensbereich möglicher Policy-Veränderung auf das dunkelgrau schattierte Segment der Abbildung. Auch wenn der Regierungschef nun die Abstimmungsagenda mit dem Instrument der Vertrauensfrage dominieren würde, könnte er doch nur X2 durchsetzen. Punkt X2 ist aber weiter von seinem Idealpunkt entfernt als Punkt X1. Mit Hinzufügung weiterer Vetospieler verringert sich also der Einfluss der Agendamaht. Die Aufnahme der Partei Y in die Koalition wäre jedoch bedeutungslos, weil sie die dunkelgrau schattierte Gewinnmenge nicht verändert – der neue Vetospieler Y würde »absorbiert«. Würde allerdings der Premierminister mit Agenda-Setzer-Macht von dieser Partei gestellt, dann könnte sie/er ihren/seinen Vorschlag bei Y1 ganz nahe am eigenen Idealpunkt ansetzen, obwohl sich die Gewinnmenge durch Vergrößerung der Zahl der Spieler von drei (A, B und X) auf vier (A, B, X und Y) nicht verändert hätte. Es zeigt sich, dass die Bedeutung von Agendamaht bei zentraler Platzierung eines Agendasetzers zwischen den übrigen Spielern zunimmt. Eine Partei Z mit dem Recht zur Definition der Abstimmungsagenda könnte schließlich ihren eigenen Idealpunkt durchsetzen, liegt doch Z inmitten der Gewinnmenge, innerhalb derer alle Spieler eine Änderung des Status quo akzeptieren.

Diese geometrisch abgeleitete Modellannahme des Vorteils eines »mittigen« Agendasetzers zwischen zahlreichen Vetospielern wird in der wirklichen Politik nur scheinbar paradox am ehesten durch ein Einparteienkabinett einer dauerhaft von der Mehrheit des Parlaments tolerierten und nicht nur als technisch bis zu Neuwahlen geschäftsführenden Minderheitsregierung erfüllt. Da sie keine Mehrheit besitzt, bedarf sie zur legislativen Realisierung ihrer Policies der Zustimmung von Vetospielern außerhalb der Regierung. Unter zwei Bedingungen kann sie allerdings aus der Minderheitsposition heraus ihr politisches Programm realisieren: erstens muss sie eine »mittige« Policy-Präferenz zwischen den übrigen

Spielern und zweitens das Vorrecht zur Setzung der *Abstimmungsagenda* besitzen. Müller und Strøm (1997: 707 und 711, Tabellen 1 und 2) wiesen nach, dass in vielen Fällen die Minderheitsregierung in der Tat aus der Medianpartei des Parteiensystems des jeweiligen Landes gebildet wurde oder die Medianpartei (mit der bemerkenswerten Ausnahme Dänemarks) in der überwiegenden Zahl aller Fälle in einer Minderheitskoalition vertreten war. Heller (2001: 791, Tabelle 3) hat untersucht, ob häufiges Vorkommen von Minderheitsregierungen in den westeuropäischen Ländern zwischen 1944 und 1989 mit dem Vorhandensein des »Last-Amendment«-Privilegs erklärt werden kann und findet einen entsprechenden, wenngleich nicht sehr starken Zusammenhang. Dass dieser nicht deterministisch ist, zeigen Länder wie Norwegen und Irland, die in der Nachkriegszeit gehäuft Minderheitsregierungen hervorgebracht haben, obwohl sie nicht über das satzungsmäßige Privileg des »letzten Angebots« verfügen; oder Länder wie Spanien und die Niederlande, in denen dieses Privileg in den Geschäftsordnungen der Parlamente verankert ist, sich jedoch nur wenig Minderheitsregierungen finden.

Aus dem skizzierten Argument folgt auch, dass das Vorrecht zur Agendasetzung auch für Minderheitsregierungen am bedeutsamsten ist, wenn nur eine Partei die Regierung stellt. Wenn eine weitere Partei oder gar mehrere Koalitionsparteien an der Minderheitsregierung beteiligt wären, müssten diese Mitsprache darüber erhalten, welcher Abstimmungsvorschlag im »winset« denn nun dem Parlament als unabänderliche Agenda präsentiert werden soll. Beim Aushandeln der Agenda zwischen den Ministern mehrerer Koalitionsparteien würde nicht mehr der Idealpunkt von Z, sondern nur ein anderer Punkt innerhalb des dunkelgrau schattierten »winset« in Abbildung 2 den Inhalt der *Abstimmungsagenda* bilden können. Von den beiden oben in Punkt 1.1 beschriebenen Instrumenten der Setzung der *Abstimmungsagenda* muss eine Minderheitsregierung logischerweise auf die für ein Mehrheitskabinett gegebene theoretische Möglichkeit verzichten, dass Z als Premier eine Policy mit der Vertrauensfrage verknüpft und seine Koalitionspartner innerhalb des dunkelgrau schattierten »winset« in Abbildung 2 damit auf seinen Idealpunkt Z festlegt. Würde eine Minderheitsregierung, da sie über keine Mehrheit im Parlament verfügt, doch beim Stellen der Vertrauensfrage hinweggefegt. Es bleibt nur das zweite Instrument des »letzten Angebots«, das, wie gezeigt, am wirksamsten bei einem Einparteienkabinett ist. Aus den beiden in Punkten 2.1 und 2.2 bisher vorgestellten formalen Modellen wurden zwei Voraussagen über die Eintrittswahrscheinlichkeit der Verhängung von Agendasetzungsmaßnahmen der Regierung abgeleitet. Zum verstärkten Einsatz

solcher Instrumente dürfte es erstens kommen, wenn sich die Gesetzesvorlagen der Regierung durch eine kompakte Multidimensionalität der in ihnen behandelten Gegenstände auszeichnen. Zweitens dürfte sich ein solcher Einsatz von Fall zu Fall bei individuellen Gesetzen immer dann signifikant erhöhen, wenn es sich bei der jeweiligen Regierung um eine »mittige« Einparteien-Minderheitsregierung handelt. Eine dritte Eintrittswahrscheinlichkeit, die ebenfalls aus einem formalen Modell abgeleitet wird, betrifft im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Modellen nicht die räumliche Distanz von Policy-Idealpunkten zwischen den Akteuren, sondern die Senkung der Entscheidungskosten für die Regierung durch Agendasetzung bei der parlamentarischen Verabschiedung ihrer Gesetzesvorlagen.

2.3 Verfügungsmacht über die Zeitplanagenda: Anreiz zu verstärkter Einbringung konfliktträchtiger Gesetze unter Eindämmung von Gesetzesflut

Döring (1995a) argumentierte, dass die regierungsseitige Verfügbarkeit von Privilegien auf der *Zeitplanagenda* zur Senkung der Entscheidungskosten der Regierung (vor allem in Bezug auf benötigte Zeit, aber auch auf andere Ressourcen der parlamentarischen Gesetzgebungstechnik) führen würde. So würden Regierungen in der Gewissheit, im Konflikt mit der parlamentarischen Opposition Entscheidungskosten senken zu können, die verfügbaren Instrumente wahrscheinlich dann besonders oft zum Einsatz bringen, wenn es sich um umstrittene Gesetze handle. In einem weiteren Schritt argumentierte Döring, dass die Einsatzmöglichkeit von Agendainstrumenten gegen konfliktträchtige Gesetze einen Anreiz für Regierungen böten, wegen des medienpräsentablen und wählerwirksamen Effekts solcher konfliktträchtiger Gesetze verstärkt zur Ausarbeitung umstrittener Gesetze zu neigen.

Aufgrund der Substitution von mehr konfliktträchtigen Gesetzen für weniger Entscheidungskosten verursachende konfliktarme Gesetze folgt in einem formalen ökonomischen Modell, dass in Weiterführung dieser Überlegungen von Henning (1995) gebildet wurde, die folgende Voraussage: Regierungen im Besitz von Agenda-Setzer-Macht werden diese nicht nur häufig gegen Obstruktionsversuche der Opposition bei umstrittenen Gesetzen zum Einsatz bringen, sondern auch insgesamt mehr konfliktträchtige Gesetze unter Verringerung der Anzahl kleiner, eher technischer und unumstrittener Ad-hoc-Gesetze Novellie-

rungen und dergleichen ins Parlament einbringen. Ohne hier auf das anderswo veröffentlichte ökonomische Modell von Henning (1995) näher einzugehen, sei die Logik dieses Substitutionseffekts von konfliktträchtigen für konfliktarme Routinegesetze bei Eindämmung einer »Gesetzesflut« zahlreicher kleiner Gesetze und Novellierungen hier im Rahmen des Entscheidungskostenansatzes kurz erläutert.

In parlamentarischen Demokratien besitzt eine Regierung *de facto* das Monopol der Gesetzgebung: Aus diesem Grunde sind ihre Anreize zur (Gesetzes-)Produktion den Überlegungen eines Monopolisten über Grenznutzen und Grenzkosten verwandt. Sogar für einen legislativen Monopolisten steigen aber mit dem nahenden Ende einer Legislaturperiode die Entscheidungskosten für die Einbringung und Verabschiedung zusätzlicher Gesetze. In den meisten parlamentarischen Demokratien verfallen nämlich alle Gesetze mit dem Ablauf der Sitzungs- oder Legislaturperiode nach einem Zeitraum zwischen 6 Monaten oder 4 bis 5 Jahren (siehe Döring 1995b: 242, Tabelle 7.7). Die Opposition kann mit Tagesordnungsanträgen, Änderungsanträgen und anderen Minderheitenrechten die Grenzkosten der Verabschiedung zusätzlicher Gesetze gegen Ende der Legislaturperiode in die Höhe treiben. Diese Grenzkosten steigen stark an für konfliktträchtige Gesetze, die zwischen Regierung und Opposition umstritten sind und nur langsam für die zahlreichen unkontroversen Routinegesetze, die im Geschäft des Regierens ebenfalls erforderlich sind. Verzögerungstaktiken der Opposition, die zur Erhöhung der Kosten für die Regierung führen, können durch den Besitz von Agenda-Setzer-Macht der Regierung eingedämmt werden. Die Regierung nutzt den Besitz von Agenda-Setzer-Macht als einen Anreiz zur Ausarbeitung von mehr wahlstrategisch wirksamen konfliktträchtigen Gesetzen. Bei gleich bleibend gegebenen Ressourcen zur Einbringung sämtlicher Typen von Gesetzen muss sie dafür aber weniger Routinegesetze produzieren (vgl. Henning 1995). Als Implikation dieser Überlegungen ergibt sich folgende Hypothese: Je mehr eine Regierung durch ihre Agenda-Setzer-Macht über die kostensenkende *Zeitplanagenda* in der Lage ist, Gesetze auch gegen Verzögerungstaktiken der Opposition durch das Parlament zu bringen, und je mehr innerparteilichen Konflikt sie durch Blockierung von Änderungsanträgen auf der *Abstimmungsagenda* akkommodieren kann, desto mehr konfliktträchtige Gesetze wird sie bei insgesamt verringerter Anzahl von Gesetzesvorlagen verabschieden lassen.

2.4 Empirische Prüfung theoretisch erwarteter Ursachen der Ausübung verfügbarer Agenda-Setzer-Macht

Die in den vorangegangenen Abschnitten skizzierten Zusammenhänge sind logisch und theoretisch gut begründet. Doch ob diese abstrakten Gedankengebäude bestimmte Züge der Wirklichkeit tatsächlich in verallgemeinerbarer Weise erfassen oder nur ein Artefakt modellplatonischer Gedankenspielereien bleiben, kann erst durch den »Indizienbeweis« einer empirischen Analyse festgestellt werden. Die Ergebnisse einer solchen empirischen Analyse, die alle westeuropäischen Länder umfasst, werden im Folgenden zusammengefasst (vgl. ausführlich zu Methodik und Ergebnissen: Döring/Hallerberg 2004).

In einer geschichteten Stichprobe wurden 650 Gesetze aus 17 parlamentarischen Demokratien und der Schweiz im Jahrzehnt zwischen 1981 und 1991 ausgewählt, um die prozeduralen Schritte bei der Verabschiedung von Gesetzesvorlagen vergleichend zu analysieren (im Folgenden: »SPPL-Datensatz«). Durch Konzentration auf ein einziges Politikfeld, die Deregulierung von Arbeitszeit und Arbeitsverträgen, sollte sichergestellt werden, dass systematische Unterschiede zwischen den Ländern ermittelt werden konnten. Bei Zufallsauswahl von Gesetzen aus der gesamten Gesetzgebung eines Landes wäre zu befürchten gewesen, dass die Untersuchungsergebnisse eher erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Gesetzgebungsbereichen innerhalb eines Landes (zum Beispiel unterschiedliche Verhandlungsstile für Außenpolitik oder Rentenbezüge oder Justiz oder Kriegsoferentschädigung und Ähnliches) anstatt der angestrebten Wirkung vergleichbarer institutioneller Variablen auf ein einziges Politikfeld zwischen zahlreichen Ländern erbracht hätten.

Unter den insgesamt verwendeten 120 Variablen befanden sich auch zwei für die Fragestellung dieses Beitrags wichtige Informationen. Zum einen wurde für jedes Gesetz registriert, ob die Regierung in der entscheidenden Lesung dieser Gesetzesvorlage eine so genannte »restriktive Verfahrensregel« (»restrictive rule«) über das Parlament verhängte oder nicht. Immerhin wurden insgesamt nicht weniger als 74 der 512 Gesetze, für die im SPPL-Datensatz noch gültige Nennungen vorliegen, mit einer solchen Restriktion verabschiedet. Zum anderen wurde ermittelt, ob die Regierung die Annahme des Gesetzes ausdrücklich mit einer Vertrauensfrage verknüpfte oder nicht. Nur 8 der 512 Gesetze – und die Hälfte davon allein in Frankreich – wurden mittels der Vertrauensfrage über die im Gesetz vorgeschlagene Policy zur Abstimmung gebracht.

Leider besitzt der Datensatz für das Studium der Agendasetzung einen Nachteil. Dokumentiert wurden nur »regierungsseitige Restriktionen« bei der entscheidenden Lesung der Gesetzesvorlage, ohne dabei ausdrücklich nach der Blockierung der *Abstimmungsagenda* und der Verkürzung der vorgeschriebenen Verfahrensdauer der *Zeitplanagenda* zu differenzieren. Die von dem Team der Rechercheure in den achtzehn Parlamenten schlicht und einfach zu beantwortende Frage lautete: »Did the government invoke restrictive procedures during this particular reading?« Gewiss wäre es nicht unmöglich, durch nochmalige Nachforschung in allen diesen Archiven und Bibliotheken der Parlamente zu ermitteln, ob sich die 74 Restriktionen über die 512 Gesetze jeweils nur auf die Policy-Dimension (zum Beispiel durch Anrufung des »Last-Amendment«-Privilegs oder die Verhängung der französischen »vote bloqué«) oder auf die Zeitdimension (durch Verkürzung von Beratungsfristen etwa durch Schluss der Debatte oder die britische parlamentarische Guillotine) bezogen haben. Daher können die im Folgenden zu berichtenden Ergebnisse von logistischen Regressionsanalysen (vgl. Döring 2004: 158–165, insb. Tabelle 6.4) nur über die Wahrscheinlichkeit Aufschluss geben, mit der es beim Vorliegen der spezifizierten theoretischen Modelle tatsächlich zur Verhängung einer regierungsseitigen Restriktion über die Gesetzesvorlage kam, ohne dabei nach Abstimmungsagenda und Zeitplanagenda unterscheiden zu können.

Zur Prüfung der in 2.1 begründeten Hypothese, dass komplexere Gesetzesvorlagen von Seiten der Regierung eher mit restriktiven Verfahrensregeln belegt werden sollten, wurde die Anzahl der Unterkapitel einer Gesetzesvorlage bestimmt. Der positive und signifikante Koeffizient der Variable »Unterkapitel«, der in seiner Stärke bei der Hinzuschaltung weiterer Modelle bestätigt wird und sogar steigt, bestätigt die theoretische Erwartung. Im Einklang mit den theoretischen Überlegungen in Abschnitt 2.1 erwiesen sich also diejenigen Gesetzesvorlagen, über die von Regierungen Abstimmungsbeschränkungen verhängt wurden, als etwas stärker »mehrdimensional« als die übrigen Gesetzesvorlagen. Daraus lässt sich die Verallgemeinerung ableiten, dass Verfügbarkeit von Agenda-Setzer-Macht in der Hand von Regierungen tendenziell mit einem höheren Anteil kompakter Gesetzesvorlagen in einem Lande einhergeht.

Nach Tsebelis ist es die steigende Zahl von Vetospielern, die den strategischen Nutzen von Agendakontrolle – und damit ihre faktische Ausübung – in prüfbarer Weise verringert. Diese Voraussage wurde in der Regressionsanalyse stark und signifikant bestätigt. Die zweite Hypothese von Tsebelis war, dass Minderheitsregierungen aus nur einer Partei bei einer »Mittellage« zwischen den

übrigen Parteien des Parlaments den größten strategischen Nutzen aus der Verhängung von Agendakontrolle über das Parlament bei der Schlussabstimmung über eine Policy ziehen, obwohl sie über gar keine Mehrheit verfügen und jederzeit durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden können. Auch diese Hypothese wurde in der Regressionsanalyse getestet, indem unterschiedliche Regierungstypen durch »Dummy«-Variablen unterschieden wurden. Tsebelis' Hypothese wurde wiederum bestätigt. Somit sind starke Gründe dafür beigebracht worden, dass Agenda-Setzer-Macht einer Regierung in Bezug auf die »Amendment«-Kontrolle der Abstimmungsagenda einen Anreiz zur Bildung von Einparteien-Minderheitsregierungen bietet. Daraus lässt sich die Verallgemeinerung ableiten, dass immer dann, wenn Regierungen über das Privileg des »letzten Angebots« auf der Abstimmungsagenda verfügen, bei mittlerer Lage der Politikpräferenzen der regierungsfähigen Parteien die Wahrscheinlichkeit der Bildung von vom Parlament bereitwillig akzeptierten Einparteien-Minderheitsregierungen in einem Lande wächst.

Döring und Henning zufolge bilden sinkende Entscheidungskosten einer Regierung infolge ihres Besitzes von Agenda-Setzer-Macht im Gesetzgebungsprozess einen Anreiz zur Einbringung von stärker konfliktträchtigen Gesetzesvorlagen bei insgesamt verringertem Gesetzgebungsvolumen. Zur Prüfung des die Konfliktintensität zu Ende der Legislaturperiode betreffenden Teils der Hypothese wurden zwei Variablen blockweise in die logistische Regression eingeführt: zum einen die Zahl der Tage zwischen der Abstimmung über die Vorlage bis zum Ende der Sitzungsperiode und zum anderen die Häufigkeit von Verzögerungstaktiken der Opposition vor der Schlussabstimmung. Einfügung beider Variablen in die logistische Regression verbesserte im Sinne der theoretischen Erwartungen von Döring und Henning in einem schwachen, aber signifikanten Ausmaß die Voraussagewahrscheinlichkeit der Ausübung von Agenda-Setzer-Macht der Regierung. Möglichkeiten zur Kontrolle der Zeitplanagenda des Parlamentes durch die Regierung gehen einher mit mehr Konflikten zwischen Regierung und Opposition. Auch hier stimmen also die empirischen Befunde mit den theoretischen Erwartungen überein.

Die Hypothese von Döring und Henning sagt nicht nur erhöhte Konfliktintensität zwischen Regierung und Opposition im Zusammenhang mit der Ausübung von Agenda-Setzer-Macht der Regierung über den Zeitplan des Plenums bei der Schlussabstimmung voraus. Sie erwartet auch ein insgesamt verringertes Gesetzgebungsvolumen in einem Lande bei Verfügbarkeit von Instrumenten der Agendasetzung durch die Regierung (Vermehrung der Zahl von kompakten und

konfliktträchtigen Gesetzen unter Eindämmung der »Gesetzesflut« unkontroverser Routinegesetze und technischer Gesetzesnovellen). Dieser Teil der Hypothese kann allerdings nicht anhand des SPPL-Datensatzes geprüft werden, weil in ihm natürlich nur einzelne Gesetze die Einheiten der Individualdatenanalyse bilden und nicht das gesamte Gesetzgebungsvolumen eines Landes erfasst wird.

Um jedoch auch diese vermutete Auswirkung von Agenda-Setzer-Macht der Regierung auf das Gesetzgebungsvolumen zu prüfen, bietet sich eine Aggregatdatenanalyse des Gesetzgebungsvolumens der parlamentarischen Demokratien Westeuropas an, denn das Ausmaß der Agenda-Setzer-Macht variiert viel mehr zwischen den einzelnen Ländern, als dass es sich in einem Lande im Zeitverlauf verändert hat. Döring (1995c) berechnete daher aus den von den Teilnehmern der multinationalen Projektgruppe zusammengestellten nationalen Statistiken zum Gesetzgebungsvolumen für jedes der achtzehn Länder Westeuropas einen Durchschnittswert der pro Jahr im Zeitraum zwischen 1981 und 1991 verabschiedeten gesamten Gesetze in diesen Ländern. Diese Kennziffer wurde mit einem ordinal skalierten Index des Ausmaßes der satzungsmäßig möglichen (nicht unbedingt im Einzelfall tatsächlich ausgeübten) Agenda-Setzer-Macht der Regierungen in den einzelnen Ländern korreliert (siehe zur Bildung dieses Indexes Döring 1995c: 594 und 1995d: 663–665). Der erwartete Zusammenhang wurde mit einem Spearman-Koeffizienten von 0,73 (0,001) ziemlich stark bestätigt. Auch als Döring dieses Ergebnis auf die Möglichkeit von Scheinkorrelationen überprüfte, blieb der negative Zusammenhang zwischen der Zahl der gesamten Gesetze pro Land und der Agenda-Setzer-Macht der Regierung unverändert stark erhalten (Döring 1995d: Tabellen 22.2–22.7).

Die empirischen Ergebnisse stehen also im Einklang mit der Logik von Agendasetzung als Beitrag zur Senkung der Entscheidungskosten der Regierung bezüglich konfliktträchtiger Gesetze. Daraus lässt sich die Verallgemeinerung ableiten, dass der regierungsseitige Besitz von Agenda-Setzer-Macht zur Steigerung von wahltaktisch eingesetzten Konflikten bei sachlich nicht unbedingt notwendigerweise großen Policy-Unterschieden als Mittel zur Profilbildung gegenüber potenziellen Wählern beiträgt.

Die hier berichteten Ergebnisse sprechen dafür, dass die drei in den Abbildungen dieses Abschnitts begründeten Modellannahmen zu den Gründen der Ausübung von Agenda-Setzer-Macht der Regierung ein Faktum parlamentarischer Handlungs- und Entscheidungslogik sind und nicht nur ein Artefakt von modellplatonischen Rational-Choice-Theorien darstellen. Dabei ist allerdings einschränkend auf das geringe Ausmaß statistisch erklärter Varianz hinzuweisen

(vgl. Döring 2004: 158–165, insb. Tabelle 6.4). Es ist dies aber auch nicht verwunderlich. Stellen doch die aufgewiesenen Zusammenhänge, die sich über die Analyse unterschiedlichster Länder hinweg selbst unter Ausklammerung des Kontextes als robust erwiesen haben, nur einen Teil möglicher Ursachen für die Ausübung von Agenda-Setzer-Macht durch Regierungen dar. Als Bilanz des vorstehenden Abschnitts lässt sich festhalten: Drei auf den ersten Blick vielleicht etwas gewagt anmutende theoretische Perspektiven der Agenda-Setzer-Macht der Regierung haben den Härtestest der komparativen Statistik bestanden.

3 Implikationen der spezifischen Architektur der Agenda-Setzer-Macht der deutschen Regierung

Was folgt nun aus den theoretischen und empirisch-vergleichenden Befunden für die Frage nach der Agenda-Setzer-Macht der deutschen Regierung? Welche der international üblichen Instrumente zur Agendasetzung besitzt sie und welche nicht? Welchen Beitrag kann also der Vergleich für die Bestimmung des besonderen politischen Profils Deutschlands leisten? Es lassen sich drei spezifische Fragen formulieren, die nacheinander abgehandelt werden.

1. Steht das Fehlen von Instrumenten zur Kontrolle der *Abstimmungsgagenda* im Zusammenhang mit der traditionell stark beachteten Abstimmungskohäsion im deutschen »Fraktionenparlament« (Rudzio 2000: 240–252)?
2. Sind die vom Parlamentarischen Rat eigentlich vorausgesehenen Minderheitsregierungen in Deutschland unter anderem deshalb so selten, weil sie nicht über das Privileg des »letzten Angebots« unter Blockierung von Änderungsanträgen verfügen könnten?
3. Ist die oft beobachtete Konfliktrhetorik zwischen Regierung und Opposition bei faktischem Konsenszwang, wie er durch die Notwendigkeit einer Kooperation mit dem Bundesrat und Rücksicht auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nahe liegt, eine Folge der großen Agenda-Setzer-Macht der Regierung in Bezug auf die *Zeitplanagenda*?

3.1 Warum so viele kompakte Gesetze in Deutschland? Informale Fraktionsdisziplin als Ersatz für formale Kontrolle der *Abstimmungsagenda*

Auch der deutsche Bundeskanzler kann den Inhalt einer Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage verknüpfen (Artikel 68 GG in Verbindung mit Artikel 81 Absatz 1 Satz 2 GG). Neben diesem groben Instrument verfügt die deutsche Regierung jedoch über keine anderen Mittel, um ihren Policy-Idealpunkt auf der *Abstimmungsagenda* als unabänderbar am Rande eines »winset« zu fixieren. Die Möglichkeit, eine namentliche Abstimmung zu beantragen, wirkt nur als ein psychologisches Disziplinierungsmittel, sofern sie von der Führung der Regierungsfaktionen beantragt wird, und als lästiger Nadelstich, sofern sie von den Oppositionsfaktionen beantragt wird, um möglichen Dissens im Regierungslager vorzuführen. Sowohl das in einigen anderen westlichen Demokratien übliche Privileg des »letzten Angebots« als auch die dazu recht ähnliche französische »vote bloqué« sind in Deutschland unbekannt. Eine Bundesregierung kann in zweiter Lesung von Gesetzesvorlagen Änderungsanträge einzelner Abgeordneter nicht einfach blockieren. Gewiss dürfen bei dritter Lesung einer Gesetzesvorlage Änderungsanträge nur noch von Abgeordneten in Fraktionsstärke eingebracht werden. Aber die Möglichkeit der Abgeordneten, als einzelne in zweiter Lesung Änderungsanträge zu stellen, zwingt die Fraktionen,

Bedenken und abweichende Vorstellungen ihrer Mitglieder ernst zu nehmen und im Laufe der Beratungen entweder zu berücksichtigen oder diese Bedenken zu zerstreuen. Denn würde eine Fraktion versuchen, die Auffassungen von an dem Entwurf interessierten Mitgliedern einfach zu übergehen, müsste sie gewärtigen, dass diese ihre abweichende Meinung in öffentlicher Sitzung des Bundestages durch Änderungsanträge und vielleicht durch abweichendes Abstimmungsverhalten deutlich machen, was dieser Fraktion in der Öffentlichkeit als Zerstrittenheit oder Entscheidungsschwäche angekreidet würde. Weil die Fraktionen dies beachten, sind in der Praxis Änderungsanträge einzelner Abgeordneter in der zweiten Beratung eher selten. (Gesetzgebungslexikon in <http://www.bundestag.de/bic/gesgeb/13lesung2.html>)

In der dritten Beratung dürfen Änderungsanträge nur zu denjenigen Bestimmungen gestellt werden, zu denen in der zweiten Beratung Änderungen beschlossen wurden (§ 85 Absatz 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages [GOBT]). Änderungsanträge können nur von einer Fraktion oder von einzelnen Abgeordneten in Fraktionsstärke gestellt werden. Zwar gilt auf der einen Seite: »Änderungsanträge können nur Abgeordnete oder Fraktionen stellen, niemand sonst, auch nicht die Bundesregierung, selbst wenn über eine von ihr eingebrachte

Vorlage beraten wird« (Schneider/Zeh 1989: 902f.). Allerdings kann und wird sich die Bundesregierung auf der anderen Seite des Antragsrechts ihrer Fraktionen bedienen, wenn sie es für erforderlich hält, in letzter Minute vor der Schlussabstimmung Änderungsanträge zu stellen. Die Regierung besitzt aber nicht das Recht, gegen dissentierende Abgeordnete der eigenen Fraktionen eine im Rahmen des »winset« liegende Blockierung von Änderungsanträgen durch das Privileg des »letzten Angebots« zu verfügen. Eine solche Abstimmung nach dem Alles-oder-Nichts-Prinzip (»closed rule«) mit Beibehaltung des Status quo bei Nichtakzeptanz ist im deutschen Regierungssystem nur für Abstimmungen über Kompromissvorschläge des Vermittlungsausschusses vorgesehen.

In Deutschland wird allerdings eine solche »blockierte Abstimmung« in der Regel auch gar nicht notwendig, weil die Abstimmungssagenda bereits in den vorbereitenden Sitzungen vom Fraktionsvorstand, an dem auch die Interessengruppen der Partei beteiligt sind, und dann in der Sitzung der Gesamtfraktion abgewogen und festgeklopft wird. Somit kommen aus der Regierungsfraktion in der Regel keine Änderungsanträge – es sei denn Änderungen, die die Regierung selbst in letzter Minute wünscht und die sie zeitsparend durch ihre Abgeordneten einbringen lässt. Im Gegensatz zu Deutschland besitzt und benötigt dagegen eine Regierung in parlamentarischen Systemen mit vielen Parteien und traditionell geringer Abstimmungsdisziplin ein geschäftsordnungsrechtliches Privileg, den letzten Änderungsantrag nach mehreren Runden wechselnder Mehrheiten als »letztes Angebot« einbringen zu können, bei dessen Ablehnung durch die Kammer es beim Status quo bleibt. In Deutschland fehlt diese Agenda-Setzer-Macht. Stattdessen schwören die mit der Regierung verbundenen Fraktionsführungen die Abgeordneten auf einen Kompromiss innerhalb des »winset« ein. So wird Fraktionsdisziplin zu einem Ersatz für fehlende Privilegien der Regierung auf der Abstimmungssagenda.

Wie verhält es sich nun mit der Mehrdimensionalität von Gesetzesinitiativen? Theoretisch erwarten wir einen Zusammenhang zwischen der (Abstimmungs-) Agendamaht einer Regierung und der »Kompaktheit« von Gesetzen (siehe Abschnitt 2). Obwohl die Macht der deutschen Regierung, Änderungsanträge zu ihren Gesetzesvorlagen für unzulässig zu erklären, beziehungsweise den allerletzten, entscheidenden Änderungsantrag zu definieren, nicht existiert, zeichnen sich die deutschen Gesetze im westeuropäischen Vergleich durch ein hohes Ausmaß an Integration eines Sachgebiets aus. Nicht nur liegt in Deutschland das Gesetzgebungsvolumen im westeuropäischen Vergleich in einem moderaten Mittelfeld. Auch sind diese Gesetze in der Regel im Umfang länger als in vielen anderen

Ländern, sie integrieren mehrere Dimensionen in einem gesamten Gesetzeswerk und enthalten viel stärker als in sämtlichen übrigen parlamentarischen Demokratien Westeuropas Querverweise auf die durch das neue Gesetzeswerk zu ändernden Artikel früherer Gesetze.³ Dies ist einerseits mit einer speziellen Gesetzgebungstradition der so genannten »Änderungs- und Anpassungsgesetze« zu erklären (Ismayr 1992: 153). Andererseits ist das Aufschnüren einer komplexen Gesetzesvorlage durch Zusatzanträge von Abgeordneten der Regierungsfractionen, das so genannte »Draufsatteln«, verpönt. So substituiert Fraktionsdisziplin für die fehlenden geschäftsordnungsrechtlichen Privilegien der Regierung.

3.2 Keine Agenda-Setzer-Macht auf der *Abstimmungsagenda*: Eine weitere Schranke gegen Minderheitsregierungen

Die Verkoppelung einer Sachfrage mit der Vertrauensfrage ist in der Geschichte der Bundesrepublik überhaupt erst ein einziges Mal beim Beschluss des Bundestages über den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr benutzt worden. Warum ist dieses starke Instrument zur Bestimmung der Abstimmungsagenda so unattraktiv?

Dass die Vertrauensfrage im deutschen Regierungssystem im westeuropäischen Vergleich ein stumpfes Instrument ist, liegt schon an der Vorschrift, dass dem Kanzler zur Feststellung des Vertrauens nicht nur die relative Mehrheit der Abgeordneten genügt, sondern dass er die absolute Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages erreichen muss. Überall außer in der Bundesrepublik Deutschland werden Enthaltungen in der Vertrauensfrage zugunsten der Regierung gezählt. Nur im deutschen Fall muss der Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen »die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages« (Artikel 68 GG) finden. Enthaltungen unzufriedener Abgeordneter der eigenen Fraktion können sich daher nicht automatisch wie im übrigen Westeuropa zu Gunsten der Regierung auswirken. In den meisten Ländern genügt die nur relative Mehrheit der Ja-Stimmen gegenüber Nein-Stimmen der Abgeordneten bei der Koppelung von Vertrauens- und Sachfrage. Daher muss innerparteilichen Opponenten des Premierministers bei der Abstimmung nicht ihre Zustim-

3 Diese Aussagen stützen sich auf den quantitativen Vergleich des Formats der stichprobenweise ausgewählten Gesetze in den 17 parlamentarischen Demokratien Westeuropas im SPPL-Datensatz in den Variablen 18 und 19.

mung abverlangt werden und sie können ihren Anhängern draußen im Lande sagen, dass die Policy, der sie durch ihre Enthaltung zur Gesetzeskraft verholfen habe, zwar schlecht, aber nicht so schlimm sei, den Bestand der Regierung zu gefährden und die mögliche Machtübernahme der Opposition zu rechtfertigen (vgl. Huber 1996b: 137).

Außerdem kann der Kanzler nicht wie ein britischer Premier mit der Auflösung des Parlaments und dem Appell an den Volkssouverän in vorgezogenen Neuwahlen drohen. Denn Deutschland gehört zu den wenigen parlamentarischen Demokratien der Gegenwart, in denen Staatsoberhaupt und Regierung das Parlament nicht oder nur auf sehr kompliziertem Umweg auflösen können (Parliaments of the World 1986: 1325–1349). Aus den von Lijphart (1999) betrachteten sechsuunddreißig Demokratien haben nur in drei parlamentarischen Demokratien, darunter auch Deutschland, Staatsoberhaupt und Parlament nicht die entsprechenden Rechte. In Israel kann sich die Knesset nur durch Beschluss einer Zweidrittelmehrheit selbst auflösen, in Norwegen darf der Storting überhaupt nicht aufgelöst werden und in Deutschland hat der Bundespräsident nur dann das Recht zur Parlamentsauflösung, wenn der Bundestag dem Kanzler nach Artikel 68 GG das Vertrauen versagt.

Die besondere Drohwirkung der Vertrauensfrage besteht aber nur dann, wenn die Abgeordneten damit rechnen müssen, dass eine Abstimmungsniederlage der Regierung zu einer vorzeitigen Parlamentsauflösung führt – bei unsicherem Ausgang der Neuwahl. Während die britische Königin einem Premierminister das Auflösungs-gesuch kraft Konvention immer bewilligen muss und die Person des Premiers sogar allein über das Recht zur Auflösung verfügt, ohne auf eine Zustimmung seiner Minister angewiesen zu sein, ist ein deutscher Kanzler dagegen von der Entscheidung des Bundespräsidenten abhängig. Der Bundespräsident *kann* nach Artikel 68 GG bei dem Entzug des parlamentarischen Vertrauens einen Bundeskanzler entweder als Minderheitskanzler amtierend lassen oder aber den Bundestag auflösen. Überdies hat sich bezüglich der Auflösung des Bundestages bereits ein weiterer mächtiger Akteur im deutschen Regierungssystem in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts zu Wort gemeldet (vgl. Vanberg in diesem Band). Der Zweckentfremdung der – gewollt verlorenen – Vertrauensabstimmung als indirektem Mittel der Parlamentsauflösung hat das Verfassungsgericht in Karlsruhe dadurch einen Riegel vorgeschoben, dass es eine Auflösung nur als Mittel zur Lösung einer »wirklichen Krise« für verfassungsmäßig erklärte (siehe Bonner Kommentar zum GG, Artikel 68). Damit wird die Koppelung von Vertrauens- und Sachfrage als taktisches Mittel zur Setzung der *Abstimmungs-*

agenda stark erschwert, kann doch der Bundeskanzler eine Bundestagsauflösung nicht ohne das Einverständnis des Bundespräsidenten, der in diesem Fall einen Teil seiner gegenüber Weimar verlorenen Macht zurückgewinnt, oder ohne das Risiko eines Konflikts mit dem Verfassungsgericht einzugehen, glaubwürdig androhen.

Ist aber die Vertrauensfrage ein stumpfes Schwert, stellt sich die Frage, was wäre, wenn der Bundeskanzler das Recht zum »letzten Angebot« besäße? Selbst in diesem hypothetischen Fall würde ihm aus diesem Recht bei allen Zustimmungsgesetzen dann kein Vorteil entstehen, wenn zwischen Bundestag und Bundesrat divergierende Mehrheiten bestehen. Denn das »letzte Angebot« würde in diesem Fall von dem paritätisch aus Bundestagsabgeordneten und Bundesratsmitgliedern beschickten Vermittlungsausschuss gemacht werden (vgl. auch König 1999: 33–36). Dieses Szenario kann mit Rückgriff auf Abbildung 2 verdeutlicht werden. In Abbildung 2 genießt derjenige Agenda-Setzer, dessen Policy-Idealpunkt mit dem Buchstaben Z bezeichnet wird, aufgrund seiner »mittigen« Lage innerhalb des so genannten »winset« einen Vorteil. Nehmen wir in diesem Gedankenexperiment einmal an, der Policy-Idealpunkt eines Kanzlers läge in Abbildung 2 bei Z, der Idealpunkt seiner Fraktion im Bundestag bei A und der Idealpunkt der Koalitionsfraktion im Bundestag bei B. Nehmen wir ferner an, der Idealpunkt der BR-Mehrheit läge weit entfernt davon bei X. In diesem Falle böte das alleinige Recht des Kanzlers zur Agendasetzung auf der Abstimmungsagenda in Form eines letzten Alles-oder-Nichts-Angebots die Möglichkeit, seinen eigenen Idealpunkt Z zum Gegenstand des »letzten Angebots« zu machen. Obwohl sein Angebot weit entfernt vom X der Bundesratsmehrheit liegen würde, wäre es doch auch für diese im Vergleich zur Beibehaltung des noch weiter von ihrem Idealpunkt entfernten (ungeliebten) Status quo immer noch akzeptabel. Dass dieses Szenario jedoch rein hypothetisch bleiben muss, liegt im bundesdeutschen Regierungssystem an der zwingend erforderlichen Einschaltung des Vermittlungsausschusses bei Dissens zwischen den beiden Kammern bezüglich der so genannten Zustimmungsgesetze. Weil nun allerdings im Vermittlungsausschuss, der ein unabänderliches »letztes Angebot« ausarbeitet, eine gleiche Anzahl von Vertretern aus beiden Kammern entscheidet, wird bei Dissens zwischen beiden Kammern der die Abstimmungsagenda letztlich definierende Vorschlag innerhalb des hellgrau schattierten »winset« aus A, B und X geometrisch deutlich entfernt vom Idealpunkt eines »mittig« zwischen allen Vetospielern positionierten Bundeskanzlers Z liegen. Diese spieltheoretische Konstellation entspricht aber, wie Leser nun leicht nachvollziehen können, exemplarisch dem oben in Punkt

2.2 erläuterten sinkenden taktischen Nutzen einer Setzung der Abstimmungsagenda bei (a) Vergrößerung der Zahl der Vetospieler und (b) wachsender Distanz der Policy-Präferenz (das heißt Idealpunkte) zwischen ihnen. Das hypothetische Privileg des »letzten Angebots« würde also einem deutschen Kanzler, der möglicherweise eine Einparteien-Minderheitsregierung bilden würde, aufgrund der Spezifik des deutschen Föderalismus und des durch die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts geförderten Anwachsens so genannter »zustimmungspflichtiger« Gesetze, bei solchen zustimmungspflichtigen Gesetzen, die immerhin die Mehrheit der wichtigen Gesetze bilden, überhaupt nichts nützen, weil der Vermittlungsausschuss in diesen Fällen als »konditionaler Agenda-Setzer« (König 1999: 33) über das reale Privileg des »letzten Angebots« in Form eines Alles-oder-Nichts-Vorschlags (»closed rule«) verfügt.

Nun hat bekanntlich der Parlamentarische Rat, als er das Grundgesetz verabschiedete, den großen Umfang der zustimmungspflichtigen Gesetze weder gewünscht noch vorausgesehen. Zustimmungspflichtig sind inzwischen etwa 60 Prozent aller Gesetze, darunter vor allem die wichtigeren. Beim Verhältnis zwischen Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen war der Parlamentarische Rat

vom Einspruch als Normalität, von der Zustimmung als Ausnahme ausgegangen; dem entspricht es, dass es in Art. 50 GG heißt, dass die Länder in den Angelegenheiten »mitwirken«, nicht, dass sie gleichberechtigt entscheiden. Gewichtet man die Gesetze nach politisch bedeutsamen Vorhaben einerseits und eher technischen andererseits, so liegt der Anteil der Zustimmungsgesetze im eher politischen Bereich [um 1998] bei 90 %, im Allgemeinen eher bei 60 %. Demnach hat sich das Verhältnis von Zustimmung und Einspruch ins Gegenteil dessen verkehrt, was 1949 auf den Weg gebracht werden sollte. ... Der Katalog der Zustimmungsbereiche ist von etwa dreißig auf etwa sechzig Positionen verdoppelt worden. Hierher gehört auch, dass der Bundestag selbst immer wieder die Zustimmungspflicht nach Art. 84 GG dadurch auslöst, dass er das Vollzugsverfahren und die Einrichtung der Behörden regelt; nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ... wird dadurch das gesamte Gesetz zustimmungspflichtig. (Dolzer/Sachs 1999: 14f.)

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen erscheint es auch nicht als Zufall, dass alle Länder, in denen die Regierungen das Privileg des letzten Angebotes besitzen, natürlich nicht nur keine unüberstimmbaren Zustimmungsgesetze einer zweiten Kammer (wie der deutsche Sonderfall) kennen. Darüber hinaus besitzen sie entweder keine zweite Kammer wie Griechenland (vgl. Lijphart 1999: 212, Tabelle 11.2) oder sie haben sie durch Verfassungsreform beseitigt wie Dänemark und Schweden (Longley/Olson 1991). Wo zweite Kammern in Ländern mit dem Privileg des »letzten Angebots« durch die Regierung existieren, wie in 4

der 7 Länder, besteht nach den von Lijphart benutzten Kriterien nur ein Zweikammersystem »mittlerer Stärke« (Frankreich, Spanien, Italien und die Niederlande). Überdies besitzt in Frankreich die Regierung das Recht, selbst nach mehreren Runden eines Vermittlungsverfahrens zwischen beiden Kammern bei Nichteinigung zu verlangen, dass die Nationalversammlung bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Senat letztlich allein entscheidet (Tsebelis/Money 1997: 59, Tabelle 2.2A).

Ein anderes hypothetisches Szenario ist das eines Minderheitskanzlers. Ein solcher Minderheitskanzler wurde vom Parlamentarischen Rat in Erinnerung an Weimarer Erfahrungen und in Anbetracht des 1949 immer noch zersplitterten deutschen Vielparteiensystems (vgl. von Alemann 2001: 52, Tabelle 12) für absehbare Zukunft als möglich angesehen (Fromme 1999: 91). Minderheitsregierungen gab es aber bisher in Deutschland auf Bundesebene immer nur als geschäftsführende Regierungen für eine kurze Übergangszeit von wenigen Tagen oder Monaten vor einem Regierungswechsel nach einem Koalitionszerfall – unter Erhard 1966, unter Brandt 1972 und unter Schmidt 1982 (vgl. Schindler 1994: 437). Das schließt nicht aus, dass es in einer Krisenzeit des Anwachsens extremistischer Parteien auch einmal zur Situation eines »echten« Minderheitskanzlers kommen könnte, der nach einer verlorenen Vertrauensfrage zur Vermeidung weiterer drohender Stimmengewinne der Extremen nicht den Vorschlag zur Auflösung des Bundestages an den Bundespräsidenten richtet. Ein solcher »echter« Minderheitskanzler könnte nach dem Grundgesetz den »Gesetzgebungsnotstand« (Artikel 81 GG) nutzen. Verbirgt sich hinter diesem Artikel 81, so ist nun zu fragen, nicht die klassische Setzung der *Abstimmungsgagenda* durch einen »mittigen« Bundeskanzler? Auf den ersten Blick scheint dies in der Tat der Fall zu sein, darf doch der »Gesetzgebungsnotstand« nur dann verkündet werden, »wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 [das heißt: der Vertrauensfrage] verbunden hatte« (Artikel 81 Absatz 1 GG). Ist das nicht geradezu die deutsche Version jener Agenda-Setzer-Macht, deren sich, wie oben gezeigt, insbesondere Minderheitsregierungen gern bedienen, um sich im Parlament auch ohne formale Regierungsmehrheit durchzusetzen?

In Artikel 81 Absatz 2 GG heißt es:

Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt.

Diese Bestimmung mag auf den ersten Blick wie eine Analogie zur »parlamentarischen Guillotine« in der V. französischen Republik erscheinen. Gilt die Gesetzesvorlage doch auch dort als angenommen, sofern die Nationalversammlung den Premierminister nicht mit der absoluten Mehrheit ihrer Mitglieder aus dem Amt entfernt. Sinngemäß könnte man meinen, dass Ähnliches für Deutschland zutreffe. Gilt doch auch hier nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes »das Gesetz als zustande gekommen ..., wenn die Vorlage vom Bundestage nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird« (Artikel 81 Absatz 2 GG). Eine genaue Analyse zeigt jedoch, dass das Privileg des »letzten Angebots« durch die Details der verfassungsrechtlichen Vorschriften des »Gesetzgebungsnotstands« (Artikel 81 GG) ausgeschlossen wird. Ein Minderheitskanzler könnte nur durch die Aktivierung von und Mitwirkung zweier zusätzlicher Vetospieler, dem Bundespräsidenten und dem Bundesrat, tätig werden. Der erste durch Verlust der Vertrauensfrage aktivierte Vetospieler ist der Bundespräsident, der »auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären« kann, aber nicht muss, und dies wohl nur tun wird, sofern er nicht gegen die in der Gesetzesvorlage enthaltene Policy Bedenken trägt.

Das Grundgesetz sieht vier auslösende Ursachen für die konditional durch Zustimmung zweier Vetospieler mögliche Gewährung des Gesetzgebungsnotstandes an einen Minderheitskanzler vor, von denen die zweite und dritte Situation relevant für die Definition der *Abstimmungsagenda* durch die Regierung sind.

1. Der Bundestag lehnt eine Gesetzesvorlage ab, »obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat« (Artikel 81 Absatz 1 Satz 1);
2. der Bundestag weist eine mit der Vertrauensfrage verkoppelte Gesetzesvorlage zurück, »obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte« (Artikel 81 Absatz 1 Satz 2);
3. der Bundestag nimmt die Vorlage »in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung« an (Artikel 81 Absatz 2 Satz 1);
4. der Bundestag versucht sich in eigener negativer und obstruktiver Agenda-Setzer-Macht, indem er die Vorlage innerhalb von vier Wochen einfach nicht verabschiedet (Artikel 81 Absatz 2 Satz 2).

Stünde ein in Erinnerung an Weimarer Erfahrungen in nur negativer Mehrheit sich einiger Bundestag aus Anti-System-Parteien einem demokratischen »mittigen« Bundeskanzler gegenüber, dann würde natürlich der gemeinsame Vermittlungsausschuss aus Bundestag und Bundesrat und damit in dieser hypothetischen

Situation einer sehr ernsten Krise auch die oben erwähnte Agenda-Setzer-Macht der einzigen Instanz entfallen, die im deutschen Regierungssystem das die *Abstimmungsagenda* definierende Recht des »letzten Angebots« besitzt. Nur in einer solchen schweren Krise würde die *Abstimmungsagenda* allein durch die Gesetzesvorlage(n) der Regierung im Ausnahmezustand des »Gesetzgebungsnotstandes« definiert. Die im übrigen Westeuropa übliche Logik von Rational Choice könnte also in Deutschland aufgrund der interaktiven Verschränkung von Vetospielen nicht in einer »normalen« Situation, sondern lediglich unter einer hoffentlich niemals wieder eintretenden Bedingung greifen, nämlich einer Krise wie zu Ende der Weimarer Republik, als Nationalsozialisten und Kommunisten die rechnerische Mehrheit im Parlament bildeten, sich aber draußen im Lande Straßenschlachten lieferten.

Der Parlamentarische Rat nahm Vorkehrungen für eine Minderheitsregierung zögernd und nur als *ultima ratio* in das Verfassungsrecht auf. Der Allgemeine Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rates formulierte, dass Minderheitsregierungen politisches Tagesgeschäft werden könnten: So könne ein Minderheitskabinett einer schwachen oppositionellen Mehrheit im Bundestag gegenüberstehen, die aufgrund ihrer schwachen Position auf die Neuwahl des Kanzlers verzichtet (Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 63). Wann treten ganz allgemein in westlichen Demokratien Minderheitsregierungen als Regel- und nicht als Ausnahmefall auf? Die Komparatistik ermittelte einige allgemeine Bedingungen, welche die Wahrscheinlichkeit von dauerhaften Minderheitsregierungen erhöhen dürften (vgl. insbesondere Strøm 1990; Jahn 2002; Pehle 2002). Einige davon sind in Deutschland durchaus vorhanden, andere fehlen.

Beginnen wir mit den drei auch in Deutschland gegebenen institutionellen Bedingungen, die ein Auftreten von Minderheitsregierungen begünstigen könnten. Erstens hat Deutschland *starke Parlamentsausschüsse*. Die daraus entstehenden Mitgestaltungsmöglichkeiten der Oppositionsparteien an der Regierungsarbeit können ihnen einen Anreiz geben, eine Minderheitsregierung zu tolerieren. Zweitens haben die wichtigen deutschen politischen Parteien »mittige« *Politikpräferenzen* (vgl. Laver/Hunt 1992; Kitschelt 1995: 54, Tabelle 2.2). Dies begünstigt – wie oben ausgeführt – den Erfolg von Minderheitsregierungen. Die dritte Bedingung ist nur teilweise erfüllt. Minderheitsregierungen sind dann wahrscheinlicher, wenn *Neuwahlen unmöglich, erschwert oder unattraktiv* sind. In Norwegen etwa sind Neuwahlen unmöglich, weil das Parlament nicht aufgelöst werden kann. In Schweden wird ihre Attraktivität dadurch reduziert, dass das neu gewählte Parlament nur noch den verkürzten Zeitraum der alten Legisla-

turperiode in Anspruch nehmen kann (vgl. Jahn 2002; Pehle 2002). Dies befördert die Neigung der Oppositionsparteien, für die verbleibende Legislaturperiode eine Minderheitsregierung zu tolerieren. In Deutschland ist die Bundestagsauflösung einerseits institutionell sehr erschwert, andererseits hielten es die Parteien in allen bisherigen Fällen eines Regierungswechsels doch für dringend geboten, den Wechsel durch Neuwahlen von der Bevölkerung legitimieren zu lassen. Dies würde sich wohl nur bei der Entwicklung hin zu einem zersplitterten und an den Extremen polarisierten Vielparteiensystem ändern.

Die letztgenannte Vermutung leitet über zu ebenfalls drei institutionellen Bedingungen, die in Deutschland gegen die Bildung von Minderheitsregierungen wirken. Die erste ist die *5-Prozent-Sperrklausel* des deutschen Verhältniswahlrechts. Minderheitsregierungen treten natürlich eher in fragmentierten und (möglicherweise darüber hinaus auch) ideologisch polarisierten Vielparteiensystemen auf, die durch ein schrankenloses Verhältniswahlrecht zumindest begünstigt werden. Zweitens wirkt sich in Deutschland die *Praxis bei der Besetzung von Ämtern* nachteilig für die Bildung von Minderheitsregierungen aus. Solche Regierungen werden umso wahrscheinlicher, je weniger die Regierung in der Lage ist, Ämter mit ihren Anhängern zu besetzen. In Schweden sind die Ministerien beispielsweise als Oberbehörden zahlenmäßig nur schwach besetzt und die mit der Durchführung beauftragten Unterbehörden dem Besetzungsrecht wechselnder Regierungen entzogen (Pehle 2002). Dagegen existiert in Deutschland mit der Institution der nach einem Regierungswechsel ohne Begründung in den einstweiligen Ruhestand versetzbaren »politischen Beamten« ein begehrter Lohn für die Regierungsübernahme. Die in den Ministerien bei Regierungsübernahme verfügbaren Ressourcen, die Höhe und Leichtigkeit der im Amt zu erwerbenden Pensionsansprüche und Ähnliches sind in Deutschland so groß, dass bei etwaigen Schwierigkeiten einer Mehrheitsbildung die Aufteilung der Macht in einer Großen Koalition stets attraktiver erscheinen dürfte als die bloße Einflussnahme auf Policy über Parlamentsausschüsse (vgl. auch Manow in diesem Band).

Der dritte und letzte Faktor, der Minderheitsregierungen in Deutschland entgegenwirkt, ist das Fehlen des oben ausgiebig erörterten Privilegs der Regierung zum »letzten Angebot« (des letzten Änderungsantrags; Heller 2001). Und selbst wenn die Regierung dieses Privileg besäße oder es für den Bundestag erhalten würde – wo sie es im Verfassungsrecht zur Zeit nur für den absoluten Notfall einer schwersten Krise besitzt – würde dieses Recht, wie ebenfalls gezeigt, aus strukturellen Gründen der Entscheidungslogik nutzlos sein, weil das wirklich entscheidende »letzte« Privileg des »letzten Angebots« bei den zustimmungs-

pflichtigen Gesetzen immer noch der Vermittlungsausschuss besitzen würde. Eine zugunsten von Minderheitsregierungen wirkende Agenda-Setzer-Macht des »letzten Angebots« könnte also nur dann greifen, wenn der Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze wieder auf das von den Verfassungsgebern vorgesehene Maß zurückgeschraubt werden würde – eine illusorische Annahme.

3.3 Chancen zur Beherrschung der *Zeitplanagenda*: Eine stetige Einladung zur Konfliktretorik trotz institutionellem Konsenszwang

Viel besser als bei der Kontrolle der Abstimmungsagenda steht die Bundesregierung bei der Kontrolle der *Zeitplanagenda* des Plenums und der Ausschüsse des Bundestages in Parlamentsrecht und Parlamentspraxis da. Dies wird erst im Vergleich mit den in den übrigen westeuropäischen Parlamenten üblichen Verfahren voll sichtbar. Trotz der Praxis konsensueller interfraktioneller Vereinbarungen im Ältestenrat bei der Gestaltung der parlamentarischen Tagesordnung verfügt die Regierung über das unbestrittene Recht zur nachträglichen Agendasetzung durch Mehrheitsbeschluss in der Plenarversammlung. Dieses bisweilen durchaus ausgeübte Recht der Regierung hebt die Bundesrepublik Deutschland deutlich von einer Reihe »wirklich« konsensueller Länder ab. So kann in Dänemark, Finnland, Island und Schweden der Beschluss der Präsidentenkonferenz über die Gestaltung der Tagesordnung nach Konsultation der Fraktionsführungen nicht mehr durch die Kammer umgestoßen werden (vgl. Döring 1995b: 225, Tabelle 7.1). Wenn auf der Webseite des Deutschen Bundestages berichtet wird, dass »Kampfabstimmungen über eine Änderung der Tagesordnung ... selten« sind, so ist der springende Punkt nicht, dass sie selten genutzt werden, sondern dass sie im Gegensatz zu einigen anderen parlamentarischen Demokratien überhaupt möglich sind und bei Bedarf genutzt werden können (vgl. <http://www.bundestag.de/parlament/aeltestenrat/index.html>). Im Handbuch von Schneider und Zeh zu Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in Deutschland werden zwar einerseits Proporz- und Kooperationsregeln aufgrund von interfraktionellen Vereinbarungen als »unerlässlicher Bestandteil des parlamentarischen Alltags und Voraussetzung für ein reibungsloses Funktionieren der Bundestagsarbeit« (Schneider/Zeh 1989: 376) bezeichnet. Andererseits wird aber eingeräumt, dass die »im Ältestenrat getroffenen Vereinbarungen rechtlich regelmäßig unter dem Vorbehalt der Genehmigung beziehungsweise Widerrufbarkeit durch das Plenum des Bundes-

tages« stünden, »praktisch jedoch ... stets eingehalten« würden, »sieht man von einigen ersten Anlaufschwierigkeiten bei der Fraktion der »Grünen« am Beginn ihrer parlamentarischen Existenz im Bundestag einmal ab« (Schneider/Zeh 1989: 376).

Anders als im britischen Parlament, wo die Regierung allein und einseitig an allen Sitzungstagen mit Ausnahme von zwanzig »Oppositionstagen« im Jahr festlegen kann, worüber debattiert und abgestimmt wird, dieses Recht aber ebenfalls aus Gründen politischer Klugheit zur Vermeidung von Obstruktion in informeller Absprache mit der Opposition »behind the Speaker's chair« ausübt, beruht die Agenda-Setzer-Macht der deutschen Regierung im Hinblick auf die *Zeitplanagenda* auf der in einem förmlichen Abstimmungsverfahren ausdrücklich einzuholenden freien Zustimmung ihrer Fraktionen. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied auch zur Exekutivdominanz über die Plenaragenda im »Rationalisierten Parlamentarismus« der V. französischen Republik dar, wo die von der Regierung verfügte »prioritäre Tagesordnung« Vorrang bei der Tagesordnung der Plenaragenda besitzt (vgl. die entsprechenden Kapitel bei Kempf 1997 und Kimmel 1983). Der wichtige Punkt, der erst bei vergleichender Analyse sichtbar wird, ist indessen: Anders als einige andere Parlamente, die, wie zum Beispiel die finnische Eduskunta, hilflos gegen Dauerreden (»filibuster«) einzelner Abgeordneter oder gegen zeitraubende Diskussionen immer neuer Abänderungsanträge sind, kann der Deutsche Bundestag, nachdem jede Fraktion einmal zu Wort gekommen ist, mit den Stimmen der Abgeordneten der Regierungsmehrheit den Schluss der Debatte beschließen.

So ist festzuhalten, dass die Macht der deutschen Regierung über die Zeitplanagenda des Plenums auf der in einem Mehrheitsentscheid freiwillig gegebenen Zustimmung ihrer Abgeordneten in den Regierungsfractionen beruht. Anders als in Frankreich, Großbritannien und Irland kann die deutsche Regierung allerdings keine Änderung der Zeitplanagenda der Plenarversammlung ohne großes Aufsehen durch einseitige Willenserklärung verfügen, sondern sie müsste einen von der Opposition getadelten und von der Presse viel beachteten Änderungsbeschluss durch die Plenarversammlung herbeiführen. Für ihre dennoch im Vergleich zu anderen Parlamenten immer noch große Macht über die Zeitplanagenda spricht indessen, dass sie überhaupt solche Kampfabbestimmungen herbeiführen darf, die in anderen Ländern zur Korrektur der interfraktionell getroffenen Vereinbarungen nicht mehr möglich sind.

Ähnliches gilt für die Gestaltung der Zeitplanagenda der Ausschüsse. Konsens ist an der Tagesordnung, aber die Plenarmehrheit (über welche die Regierung

normalerweise verfügt) darf in die Gestaltung des Zeitplans der Ausschüsse eingreifen (Döring 1995b: 238, Tabelle 7.5). Sollte schließlich einmal in Ausnahmefällen eine Zeitverzögerung dadurch entstehen, dass innerparteilicher Dissens in der Regierungsfraktion zur Aufmüpfigkeit von Abgeordneten in den Ausschüssen führt, besteht in Deutschland das unbestrittene Recht der Fraktionsführung, die Ausschussmitglieder auch gegen deren Willen zurückzurufen und auszutauschen (vgl. Damgaard 1995: 319, Tabelle 9.3). Anders als in sieben der achtzehn westeuropäischen Parlamente kann die Regierung also über die Führungsstäbe ihrer Fraktionen Herrin der Zeitplanagenda des Bundestages sein.

Gewiss besteht die Vorschrift der Geschäftsordnung, dass Ausschussmitglieder als ständige Mitglieder für die gesamte Legislaturperiode berufen sind und der Parlamentspräsident von jedem Austausch schriftlich in Kenntnis zu setzen ist. Faktisch aber kann dieser Vorschrift durch ein Fax der Fraktion an das Parlamentspräsidium genügt werden. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang nicht die Tatsache, dass die Regierung zur Beschleunigung der Ausschussarbeit nach Ermessen der Fraktionsführung je nach Lage andere sachkundige und abstimmungsberechtigte Abgeordnete in die Ausschüsse einbringen kann, sondern dass diese Möglichkeit in einigen anderen Parlamenten (etwa in Norwegen und Schweden) definitiv ausgeschlossen ist, womit die Möglichkeit der Steuerung der Agenda durch die Fraktionsführung in Deutschland stärkere Konturen eines spezifischen politischen Profils gewinnt.

Erst im internationalen Vergleich werden auch die deutschen Möglichkeiten zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens durch Abkürzung der durch Zusammenarbeit mit der zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren vorgeschriebenen Fristen sichtbar. Gesetzesvorlagen der Regierung müssen dem Bundesrat sechs Wochen zur Prüfung zugeleitet werden. Als Herrin der Zeitplanagenda kann sich die Regierung diese sechs Wochen ersparen, indem sie ihre Gesetzesvorlage nicht als Regierungsvorlage, sondern formal als Vorlage einer Abgeordneteninitiative aus der Mitte des Bundestages durch ihre Fraktion(en) einbringen lässt. Wie sehr die deutsche Regierung von dieser Möglichkeit zur Steuerung der Zeitplanagenda im Unterschied zu den übrigen parlamentarischen Demokratien Westeuropas Gebrauch macht, wird daraus ersichtlich, dass in keinem anderen Land Westeuropas ein so hoher Prozentsatz von Gesetzesvorlagen einfacher Abgeordneter ohne Regierungsamt, nämlich 58 Prozent, dann tatsächlich auch im Gesetzblatt verkündet wird (vgl. *Parliaments of the World* 1986: 909–920). In Großbritannien beträgt dieser Prozentsatz laut der gleichen Quelle nur 10 Prozent. Diese amüsante Scheinkorrelation zwischen der Anzahl

der eingebrachten Gesetze aus der Mitte des Hauses und der vermeintlichen Macht der einfachen Abgeordneten signalisiert das im westeuropäischen Vergleich einzigartige Ausmaß, in welchem die Regierung die Zeitplanagenda durch verkappte Regierungsvorlagen aus der Mitte der Regierungsfaktionen dominieren kann.

Hier ist nun auf die oben im westeuropäischen Querschnittvergleich bestätigte Logik der Benutzung der Kontrolle der Zeitplanagenda durch die Regierung als Anreiz zur Erzeugung von Konflikten zwischen Regierung und Opposition besonders gegen Ende der Legislaturperiode zu verweisen. Weil die Instrumente zur Brechung von Protesten einer empörten und eventuell sogar mit legitimen parlamentarischen Obstruktionstaktiken auf Zeitverzögerung spielenden Opposition existieren, besteht für Regierungen im Besitze von Agenda-Setzer-Macht über den Zeitplan ein Anreiz, konfliktträchtige Beschluss- oder Gesetzesvorlagen einzubringen. Verlangt doch die Konkurrenz der Parteien um die Wählergunst eine Profilierung und damit Abgrenzung gegenüber den Mitbewerbern der Opposition. Aufgrund dieser allgemeinen Wirkungen des Besitzes der Agenda-Setzer-Macht der Regierung über den Zeitplan erscheint eine von vielen Beobachtern immer wieder registrierte Ambivalenz des deutschen parlamentarischen Willensbildungsprozesses nur als logisch. Auf der einen Seite registriert man einen institutionell verankerten Konsenszwang (zum Beispiel öfters gegenteilige Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat oder Rücksichtnahme auf eine zu erwartende Reaktion des mit Zweidrittelmehrheit von Regierung und Opposition berufenen Verfassungsgerichts). Dieser Konsenszwang lässt sogar den Eindruck eines permanenten »Grand Coalition State« (vgl. Schmidt 1996 zum »Grand Coalition State«) aufkommen. Auf der anderen Seite ist fast in jeder Sitzungswoche des Bundestages ein heftiger verbaler Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition zu beobachten. Im Lichte der oben in Punkten 2.3 und 2.4 nachgewiesenen potenziell konfliktsteigernden Auswirkungen von Agenda-Setzer-Macht der Regierung über den Zeitplan von Plenum und Ausschüssen (allerdings nur mittels Abstimmungsdisziplin ihrer Fraktionen) erscheint dieser Zwiespalt zwischen Konsenszwang und Konfliktretorik nicht als Strukturbruch oder Widerspruch, sondern als rationale Ausnutzung von gesunkenen Entscheidungskosten der Regierung durch den Besitz von Macht über die *Zeitplanagenda*. Gewiss gibt es auch andere Ursachen für die scheinbar widersprüchliche Kombination von Konsenszwang und »parlamentarischer Mitregierung« der Opposition auf der einen und heftigen Schaukämpfen und symbolischen Kampfabbildungen auf der anderen Seite (vgl. von Beyme 1997: Kapitel 13). Trotzdem scheinen

auch die statistisch nachgewiesenen »Spurenelemente« einer aus der Beherrschung der Zeitplanagenda hervorgehenden Logik parlamentarischen Verhaltens offensichtlich auch im politischen Stil des deutschen Regierungssystems deutlich sichtbare Spuren zu hinterlassen.

4 Schluss

Die Agenda-Setzer-Macht von Regierungen im Sinne der Stimulierung des Diskurses von Presse, Wissenschaft und prominenten Fernsehrunden (also der *Themenagenda*) ist in den meisten parlamentarischen Demokratien so begrenzt, dass sie in dieser Abhandlung nicht weiter studiert wurde. Im Mittelpunkt dieses Beitrags standen dagegen zwei andere Komponenten von Agenda-Setzer-Macht der Regierung: zum einen ihre in einigen Ländern existierende Hoheit über die *Abstimmungsagenda*, zum anderen ihre ebenfalls sehr unterschiedlich ausgeprägte Verfügungsmacht über die *Zeitplanagenda* parlamentarischer Versammlungen. Agenda-Setzer-Macht einer Regierung über die Abstimmungsagenda kann auf zwei Instrumenten beruhen: entweder auf der Verknüpfung einer Beschluss- oder Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage und/oder auf der Blockierung weiterer Abstimmungsalternativen durch das Privileg des »letzten Angebots«. Agenda-Setzer-Macht einer Regierung über die *Zeitplanagenda* kann auf verfassungsmäßig verankerten Verfahrensvorrechten ohne Mitwirkung der Parlamente beruhen und/oder sich lediglich auf frei gewährte (und bisweilen auch nicht erteilte) Beschlüsse der Mehrheitsfraktionen über die Tagesordnung von Plenum und Ausschüssen stützen.

In einer Bestandsaufnahme der Art der Verteilung dieser Mittel in den sieben parlamentarischen Demokratien Westeuropas wurde das besondere politische Profil der Agenda-Setzer-Macht der deutschen Regierung sichtbar. In Bezug auf die *Zeitplanagenda*, nicht aber die *Abstimmungsagenda*, gründet sie sich auf Satzungsrechte. Das Fehlen geschäftsordnungsrechtlicher Vorrechte auf der Abstimmungsagenda wird kompensiert durch Fraktionskohäsion ihrer Abgeordneten. Auch das satzungsrechtliche Privileg des Schlusses der Debatte kann in Bezug auf die *Zeitplanagenda* nur mit Mehrheitsbeschluss der Regierungsfaktionen in Anspruch genommen werden. Was in anderen Ländern mit restriktiven Verfahrensregeln zur Abstimmungsbegrenzung erreicht werden kann, die dort von Regierungen über ihre sie stützenden und im Amt haltenden Parlamente

verhängt werden können, muss in Deutschland durch die Überzeugungs- und Überredungsarbeit der Fraktionsführungen und durch die subtilen Zwänge der Fraktionsdisziplin erreicht werden. Gleichwohl sind die Auswirkungen, die im westeuropäischen statistischen Vergleich mit der Nutzung geschäftsordnungsrechtlich verankerter Vorrechte der Regierung zusammenhängen, auch ohne solche formelle Verfahrensprivilegien der Regierung in Deutschland sichtbar. Während anderswo komplexe und gut integrierte Gesetzesvorlagen eher mittels blockierter Abstimmungen, die in Deutschland nicht möglich sind, vor Verwässerung durch »draufsattelnde« Interessenvertreter unter den Abgeordneten geschützt werden, wird dies in Deutschland durch die Gesetzgebungstradition der »Änderungs- und Anpassungsgesetze« sowie durch Fraktionskohäsion erreicht.

Satzungsvorrechte der Geschäftsordnung in der Setzung der Abstimmungsagenda sind im Gegensatz zur Zeitplanagenda in Deutschland mit Ausnahme der Vertrauensfrage nach Artikel 68 GG nicht möglich. Diese Koppelung einer Vertrauensfrage mit einer als unabänderlich bezeichneten Beschluss- oder Gesetzesvorlage als Privileg des Regierungschefs ist ein international weit verbreitetes Instrument des Regierens. Das Erstaunliche an Kanzler Schröders in der Geschichte der Bundesrepublik erstmaligen Benutzung dieses Mittels, die Mehrheitsfraktionen im Bundestag beim Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr zu zwingen, entweder seine Vorlage zu akzeptieren oder seinen Sturz zu bewirken, ist daher nicht die Erstmaligkeit und Einmaligkeit dieses vermeintlichen »Diktats«. Erstaunlich ist vielmehr die Irritation, die dieses in anderen Demokratien durchaus übliche Agendasetzungsmittel in Teilen auch der seriösen deutschen Presse hervorgerufen hat. Diese Irritation verrät einen »Ethnozentrismus«, der nicht über den Tellerrand der Bonner oder Berliner Republik hinaus schaut und in der »verspäteten Demokratie« Deutschland wenig von den Regeln parlamentarischer Demokratie in bereits lange gut etablierten Demokratien kennt.

Allerdings ist die Möglichkeit zur Verknüpfung der Vertrauensfrage mit einer Sachfrage zur Durchsetzung einer umstrittenen Policy (zum Beispiel Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr) aufgrund verzwickter deutscher Besonderheiten dennoch im Vergleich mit anderen parlamentarischen Demokratien ein stumpfes Instrument der Agendasetzung. Daher verwundert es nicht, dass es in der Geschichte der Bundesrepublik bisher eben nur ein einziges Mal, durch Schröder, angewandt wurde. Über dieses stumpfe und donnernde Instrument der Vertrauensfrage (in ihrer Version als Sachfrage) hinaus verfügt die deutsche Regierung über keine der in einigen anderen westeuropäischen Demokratien üblichen Privilegien zur Blockierung der Abstimmungsagenda. Die einzige Instanz, die in Deutschland

über das Instrument des »letzten Angebots« zur Definition der Abstimmungsagenda ohne Abänderungsmöglichkeit verfügt, ist der gemeinsam von Bundestag und Bundesrat beschickte Vermittlungsausschuss. Daraus ergeben sich besondere, oben erläuterte Komplikationen der Agendasetzung im deutschen Regierungssystem.

Auch wenn für die Möglichkeit einer Minderheitsregierung auf Bundesebene im deutschen Regierungssystem durch den Parlamentarischen Rat verfassungsrechtliche Vorkehrungen im Grundgesetz getroffen worden sind, würde einer solchen Minderheitsregierung das wichtigste Instrument zu einer sinnvollen Politikgestaltung, nämlich ihre Agenda-Setzer-Macht im Hinblick auf das in den übrigen Demokratien mit häufigen Minderheitsregierungen zumeist anzutreffende Privileg der Regierung zum »letzten Angebot« des letzten Änderungsantrags fehlen. Sie würde es nur in der hoffentlich nie eintretenden Situation einer schweren Krise der Republik mit einer Mehrheit von Anti-System-Parteien im Bundestag besitzen. Daher wird eine von den Verfassungsgebern im Parlamentarischen Rat durchaus vorausgesehene Minderheitsregierung in Deutschland doppelt unwahrscheinlich.

Während die Agenda-Setzer-Macht der Regierung bezüglich der Abstimmungsagenda schwach ausgeprägt ist, liegt sie dagegen bezüglich der Zeitplanagenda in einem starken Mittelfeld vergleichbarer parlamentarischer Demokratien. Aus international vergleichender Perspektive erscheint es als wahrscheinlich, dass die Verfügbarkeit von Instrumenten zur Kontrolle der Zeitplanagenda durch die Regierung einen Anreiz bildet, mehr konfliktträchtige Gesetze bei insgesamt geringerem Gesetzgebungsvolumen einzubringen. So kann die in der Tat vergleichsweise geringere »Gesetzesflut« in Deutschland als ein Effekt der Beherrschbarkeit der *Zeitplanagenda* durch die deutsche Regierung interpretiert werden. Aber auch die übliche heftige Konflikt rhetorik im Vorfeld von schließlich oft einvernehmlich von Regierung und Opposition verabschiedeten Gesetzen muss nicht als Zwiespalt oder gar als Strukturbruch im deutschen Regierungssystem erscheinen. Dieser Zwiespalt kann auch als ein im Grunde keineswegs verwunderliches Ergebnis der großen Agenda-Setzer-Macht der Regierung im Hinblick auf die knappe politische Ressource Zeit aufgefasst werden.

Literatur

- Alemann, Ulrich von, 2001: *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Barclay, H.M., 1977: »Guillotine Motions« in the House of Commons. In: *Constitutional and Parliamentary Information* 109, 44–56.
- Baron, David P./John A. Ferejohn, 1989: Bargaining in Legislatures. In: *American Political Science Review* 83, 1181–1206.
- Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Brettschneider, Frank, 1995: *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bücker, Joseph, 1989: Report on the Obstruction of Parliamentary Proceedings. In: *Constitutional and Parliamentary Information* 158, 243–264.
- Damgaard, Erik, 1995: How Parties Control Committee Members. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 308–325.
- Di Palma, Giuseppe, 1976: Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament. In: *Legislative Studies Quarterly* 1, 147–179.
- Dolzer, Rudolf/Michael Sachs, 1999: *Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf*. Berlin: de Gruyter.
- Döring, Herbert, 1995a: Institutions and Policies: Why We Need Cross-National Analysis. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 27–50.
- , 1995b: Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 223–247.
- , 1995c: Fewer Though Presumably more Conflictual Bills: Parliamentary Government Acting as a Monopolist. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 593–600.
- , 1995d: Is Government Control of the Agenda Likely to Keep »Legislative Inflation« at Bay? In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 654–687.
- , 2004: Controversy, Time Constraint, and Restrictive Rules. In: Herbert Döring/Mark Hallerberg (Hrsg.), *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation across Western Europe*. Aldershot: Ashgate, 141–168.
- Döring, Herbert/Mark Hallerberg (Hrsg.), 2004: *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot: Ashgate.

- Fromme, Friedrich Karl, 1999: *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heller, William B., 2001: Making Policy Stick: Why the Government Gets What it Wants in Multiparty Parliaments. In: *American Journal of Political Science* 45, 780–798.
- Henning, Christian, 1995: A Formal Model of Law Production by Government as a »Natural Monopoly«. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 601–614.
- Huber, John D., 1996a: The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. In: *American Political Science Review* 90, 269–282.
- , 1996b: *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inter-Parliamentary Union, 1986 [1976]: *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, Vol. 2. Aldershot: Gower.
- Ismayr, Wolfgang, 1992: *Der Deutsche Bundestag. Funktionen – Willensbildung – Reformansätze*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jahn, Detlef, 2002: Koalitionen in Dänemark und Norwegen: Minderheitsregierungen als Normalfall. In: Sabine Kropp/Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm (Hrsg.), *Koalitionen in West- und Osteuropa*. Opladen: Leske + Budrich, 243–247.
- Kempf, Udo, 1980: *Das politische System Frankreichs. Eine Einführung*. (Deutsche Übersetzung der Verfassung in der 2. erw. Aufl. 1980). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1997: *Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kimmel, Adolf, 1983: *Die Nationalversammlung in der V. französischen Republik*. Köln: Carl Heymanns.
- Kitschelt, Herbert (in collaboration with Anthony J. McGann), 1995: *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- König, Thomas, 1999, Regieren im deutschen Föderalismus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49(13), 24–36.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, NY: Yale University Press.
- Laver/Hunt 1992: *Policy and Party Competition*. New York/London: Routledge.
- Longley, Lawrence D./David M. Olson, 1991: *Two into One: The Politics and Process of National Legislative Cameral Change*. Boulder, CO: Westview Press.
- Müller, Wolfgang/Kaare Strøm (Hrsg.), 1997: *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*. Wien: Signum.

- Inter-Parliamentary Union, 1986 [1976]: *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, Vol. 2. Aldershot: Gower.
- Pehle, Heinrich, 2002: Koalitionen in Finnland und Schweden: Fortbestand der Unterschiede trotz Angleichung der Systeme. Abschnitt: 2. Schweden: Die Konsensdemokratie als Nährboden für Minderheitsregierungen. In: Sabine Kropp/Suzanne S. Schüttemeyer/Roland Sturm (Hrsg.), *Koalitionen in West und Osteuropa*. Opladen: Leske + Budrich, 199–207.
- Riescher, Gisela, 1994: *Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*. Baden-Baden: Nomos.
- Rudzio, Wolfgang, 2000: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 5. überarbeitete Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Schindler, Peter, 1994: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991*. Bonn.
- Schmidt, Manfred G., 1995: *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.
- , 1996: Germany. The Grand Coalition State. In: Josep Maria Colomer (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 62–98.
- , 2000: *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schneider, Hans-Peter/Wolfgang Zeh, (Hrsg.), 1989: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin: de Gruyter.
- Shepsle, Kenneth A./Mark S. Bonchek, 1997: *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: Norton.
- Sieberer, Ulrich, 2003: *Fraktionskohäsion in parlamentarischen Demokratien*. Unveröffentlichte Magisterarbeit. Mannheim: Universität Mannheim.
- Strøm, Kaare, 1990: *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1995: Parliamentary Government and Legislative Organisation. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus, 51–82.
- Taylor, Eric, 1979: *The House of Commons at Work*. London: Penguin.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Princeton University Press.
- Tsebelis, George/Jeanette Money, 1997: *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weingast, Barry R., 1992: Fighting Fire with Fire: Amending Activity and Institutional Change in the Postreform Congress. In: Roger H. Davidson (Hrsg.), *The Postreform Congress*. New York: St. Martin's Press, 143–168.

Parteienwettbewerb im Zweikammersystem

Thomas Bräuninger und Steffen Ganghof

1 Einleitung

Die Rolle von Parteipolitik und Parteienwettbewerb im deutschen Zweikammersystem beschäftigt Politikwissenschaft und Medien seit langem. Wann immer eine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat nicht unmittelbar oder gar nicht zu erreichen ist, wird vermutet, dass dies nicht zuletzt an der »parteipolitischen Instrumentalisierung« des Bundesrates liege. Sie erschwere ein »kraftvolles Regieren« (Langguth 2000: 4–5) auf Bundesebene.

Diese Sicht ist in den Medien weit verbreitet, in der politikwissenschaftlichen Literatur jedoch umstritten. Dies hat unterschiedliche Gründe, von denen wir zwei im Folgenden behandeln wollen. Erstens leidet die Diskussion teilweise darunter, dass verschiedene Autoren mit dem Begriff Parteipolitisation unterschiedliches meinen. Insbesondere haben formale und quantitative Arbeiten (zum Beispiel König 2001; König/Bräuninger 1997) Parteipolitik zum Teil anders konzipiert als qualitative Analysen (Lehmbruch 2000; Merkel 2003; Scharpf 1989b; Zohlnhöfer 1999). Mit dem vorliegenden Aufsatz wollen wir zu einer größeren begrifflichen Klarheit und dem Dialog unterschiedlicher methodischer Ansätze beitragen, indem wir auf der Grundlage des räumlichen Wahlmodells unterschiedliche Konzeptionen von Parteipolitik beziehungsweise Parteienwettbewerb präzisieren. Innerhalb dieses Standardmodells wurde Parteipolitik bislang in zweierlei Weise modelliert. Eine Idee ist, dass Parteienkonkurrenz zu eindimensionalen Konflikten führt – und zwar auch dann, wenn die relevanten inhaltlichen Konflikte eigentlich mehrdimensional sind. Parteienkonkurrenz führt aus dieser Sicht also zu einer Entdimensionalisierung der Interessengegensätze

Wir danken den Teilnehmern des Workshops »Theoretische Perspektiven auf das deutsche Regierungssystem«, insbesondere Philip Manow sowie Simone Burkhart für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Beitrags.

innerhalb und zwischen Bundestags- und Bundesratsakteuren, da der Wettbewerb um Wählerstimmen nach Polarisierung verlangt. Die zweite Idee ist, dass sich das Regierungslager im Bundestag ausschließlich mit dem Mehrheitslager im Bundesrat koordiniert – egal welcher parteipolitischen Couleur diese Mehrheit ist. Um Transaktions- und Verhandlungskosten zu sparen, wird also das jeweilige Minderheitslager bei der Mehrheitsbildung ausgeschlossen.

Diese beiden Konzeptionen von Parteipolitik sind von einer »Parteipolitisierung« zu unterscheiden, die in der Fallstudienliteratur konstatiert wird und mit dem Begriff eines kompetitiven Parteienverhaltens umschrieben werden kann. Für diese dritte Konzeption von Parteipolitik schlagen wir eine einfache Erweiterung des räumlichen Wahlmodells vor.

Damit ist bereits das zweite Ziel unseres Beitrags angesprochen: Durch die formale Aufbereitung eines in der Fallstudienliteratur beschriebenen Mechanismus wollen wir zum Programm »analytischer Erzählungen« (Bates et al. 1998) über Reformprozesse in Deutschland beitragen. Solche Erzählungen spielen in der politikwissenschaftlichen Diskussion über das deutsche Regierungssystem eine große Rolle – nicht zuletzt, weil sich im aggregierten Bild, das die Parlamentsstatistik bietet, nur wenig Hinweise auf einen Reformstau oder eine gebrochene Vormachtstellung der Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess finden (Bräuninger/König 2000). Jedoch ist die Interpretation dieser Reformprozesse oftmals ganz unterschiedlich. Ein gutes Beispiel ist das Scheitern der so genannten Petersberger Steuervorschläge der Regierung Kohl aus dem Jahr 1997. Einige Analysen betonen das wahltaktische Verhalten der SPD (insbesondere Zohlnhöfer 1999), andere das Blockadeverhalten von FDP – und CSU – (Lehmbruch 2000; Renzsch 2000b) und wieder andere die Unterschiedlichkeit der inhaltlichen Reformvorstellungen der Parteien (Ganghof 2003a: Kapitel 8, 2004). Solche Interpretationsunterschiede sind kaum zu vermeiden, da die systematische Ermittlung der handlungsleitenden Akteurpräferenzen notorisch schwierig ist.¹ Umso wichtiger ist es, theoretisch präzise zu argumentieren. Wir wollen im Weiteren zeigen, dass die explizite Formalisierung eines Begriffs helfen kann, den Interpretationsspielraum einzugrenzen. Legt man sich auf präzise definierte Konzepte von

1 Aus diesem Grund hat etwa die »Analytical-Narratives«-Gruppe darauf insistiert, dass sich ihre analytischen Erzählungen *nicht* direkt auf die Intentionen der Akteure stützen, sondern auf »revealed preferences and behavior« (Bates et al. 2000: 698). Wie plausibel diese Aussage ist, muss hier nicht diskutiert werden (Bartelborth 1999; Hausman 2000).

parteipolitischem Verhalten fest, so werden bestimmte Interpretationen plausibler als andere und die empirischen Beweislasten verändern sich entsprechend.

Dazu nehmen wir eine Erweiterung des räumlichen Modells vor. Wir gehen davon aus, dass politische Reformen nicht nur inhaltlichen Wandel implizieren. Reformen signalisieren den Wählern, dass Themen auf der öffentlichen Agenda abgearbeitet werden, und den verantwortlichen Akteuren wird von den Wählern dafür Kompetenz zugeschrieben. Ob politische Akteure Verantwortung für inhaltlichen Wandel reklamieren können und durch erhöhte Wahlchancen belohnt werden, hängt wesentlich von ihrer Stellung im Gesetzgebungsprozess ab. Wir nehmen an, dass Regierungsparteien im Allgemeinen »positionale« Gewinne aus verabschiedeten Reformen ziehen, während solche für die Oppositionsparteien mit positionalen Verlusten behaftet sind. Auf der Grundlage unseres Modells unterscheiden wir Akteure danach, wie akkommodierend oder nichtakkommodierend sie sich im Gesetzgebungsprozess verhalten. Wir erwarten, dass akkommodierende Akteure das Potenzial für politischen Wandel erhöhen, so dass (symbolischer) politischer Wandel selbst dann möglich ist, wenn die inhaltliche Interessenkonstellation der Akteure einen Policy-Wandel nach dem Standardmodell ausschließt. Umgekehrt erschweren nichtakkommodierende Akteure politischen Wandel. Im letzten Fall kann Parteipolitik tatsächlich zu einer strategischen Nichteinigung führen. Abschließend veranschaulichen wir die Plausibilität unserer Annahmen und den möglichen Erkenntniszuwachs aus der Modellerweiterung durch die exemplarische Diskussion von prominenten Gesetzgebungsvorhaben, in denen positionale Gewinne beziehungsweise Verluste das Potenzial für politischen Wandel erhöhten beziehungsweise verringerten.

Die Diskussion ist folgendermaßen gegliedert. Abschnitt 2 rekapituliert das räumliche Standardmodell und stellt die bisher formalisierten Konzeptionen von Parteipolitik vor. Abschnitt 3 schlägt eine Formalisierung der Idee kompetitiven Parteienverhaltens vor. Abschnitt 4 illustriert das erweiterte Modell anhand stilisierter Episoden der deutschen (Steuer-)Reformpolitik. Der letzte Abschnitt fasst die Ziele und Ergebnisse des Beitrags zusammen.

2 Parteipolitik im räumlichen Standardmodell

2.1 Politischer Wandel im Zweikammersystem

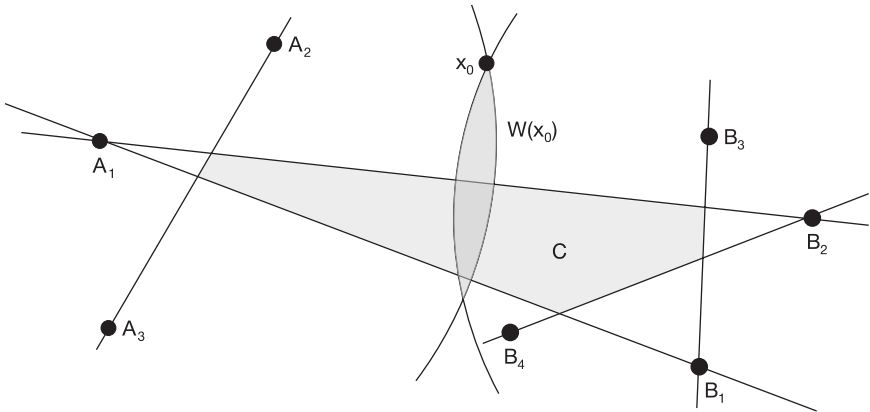
Zweikammersysteme sehen für die Initiierung, Beratung und Verabschiedung von Gesetzen die Mitwirkung von zwei nicht identischen Gruppen von legislativen Akteuren vor, die jeweils eine gemeinsame Position unter einer Mehrheitsregel formulieren. Mit dieser allgemeinen und etwas abstrakten Umschreibung können zwei gängige Definitionen bikameraler Systeme erfasst werden, die sich an den unterschiedlichen Funktionen der Kammern festmachen. Die weite Definition umfasst einerseits symmetrische oder stark bikamerale Systeme, die aus zwei inkongruenten und mit gleichen legislativen Rechten versehenen Kammern bestehen.² Andererseits werden auch solche Systeme als (schwach) bikameral bezeichnet, deren Kammerrepräsentanten in kongruenten Verfahren ausgewählt wurden oder deren Machtverteilung bei der Einbringung, Beratung und Verabschiedung von Gesetzen asymmetrisch ist, so dass einer Kammer eher eine symbolische denn eine reale Bedeutung zukommt (Lijphart 1984: 99). In einer engen Definition gelten solche legislativen Systeme als bikameral, die für die Gesetzesverabschiedung die mehrheitliche Zustimmung von genau zwei Gruppen von Akteuren vorsehen (Taylor/Zwicker 1999: 35). Das bundesdeutsche Regierungssystem ist in beiderlei Sichtweisen ein Zweikammersystem.³ Zum einen verfügt der Bundesrat selbst in der Einspruchsgesetzgebung über Initiativrecht und suspensives Vetorecht, zum anderen bedürfen zustimmungspflichtige Gesetze eines positiven Votums des Bundestages und des Bundesrates.

Eine Reihe von Arbeiten zu bikameraler Konfliktlösung leiten ihre Schlussfolgerungen aus Varianten und Erweiterungen des räumlichen Standardmodells von Hammond/Miller (1987) ab. Ausgangspunkt des Modells sind individuelle oder korporative Akteure, die über eingipflige, quasikonkave Nutzenfunktionen in einem ein- oder mehrdimensionalen Raum politischer Entscheidungsgegenstände verfügen. Der Einfachheit halber wird regelmäßig von euklidischen Präferenzen ausgegangen, so dass Akteure hinreichend durch einen Idealpunkt oder

2 Von inkongruenten Kammern wird im Allgemeinen gesprochen, wenn beide Kammern nicht nach einem ähnlichen Wahlverfahren besetzt werden (Lijphart 1984: 99).

3 Streng genommen ist der Bundesrat keine zweite Kammer eines Parlaments, sondern ein weiteres Verfassungsorgan, das neben dem Bundestag als dem Parlament Kompetenzen im Gesetzgebungsprozess besitzt. Da dies für unsere Ausführungen nicht unmittelbar von Bedeutung ist, sehen wir von einer Differenzierung im Sprachgebrauch ab.

Abbildung 1 Stabilität im Zweikammersystem



eine meistpräferierte Politik charakterisiert sind. Von zwei beliebigen Policies wird diejenige vorgezogen, die näher zum Idealpunkt des Akteurs liegt (Black 1958; Green/Shapiro 1999: Kapitel 6).

Abbildung 1 veranschaulicht die Annahmen und Prognosen des Standardmodells. Wir nehmen an, dass sich die Interessen von zwei Gruppen von Akteuren, A_1 - A_3 und B_1 - B_4 , durch Idealpunkte in einem zweidimensionalen Politikraum darstellen lassen und sich die bisherige gesetzliche Regelung, der Status quo (x_0), ebenfalls durch einen Punkt beschreiben lässt. Das Potenzial für politischen Wandel ergibt sich dann durch die Alternativenmenge ($W[x_0]$) als der Menge aller denkbaren Regelungen, die von einer – wie auch immer definierten – Mehrheit von Gesetzgebungsakteuren gegenüber dem Status quo bevorzugt werden.

Bei Anwendung der einfachen Mehrheitsregel bestünde nun sowohl für den eingezeichneten als auch jeden anderen Status quo eine nichtleere Alternativenmenge.⁴ In der Folge wäre stets politischer Wandel zu erwarten, allerdings auch Instabilität und Beliebigkeit möglich. Da für jeden Änderungsvorschlag ein weiterer, von einer Mehrheit bevorzugter Vorschlag existiert, sind endlose Abstimmungsfolgen und Mehrheitszyklen prinzipiell ebenso möglich wie scheinbar

4 In einem mehrdimensionalen Politikraum ist die Existenz eines Medians-in-alle-Richtungen eine notwendige und hinreichende Bedingung für eine stabile Lösung unter einer einfachen Mehrheitsregel (Davis/DeGroot/Hinich 1972). Demgegenüber existieren stabile (Median-)Lösungen stets in einer Dimension (Black 1958).

willkürliche Entscheidungsausgänge, die durch einen – exogen bedingten – Abbruch des Mehrheitsfindungsprozesses bestimmt werden (McKelvey 1976).

Etwas anders verhält es sich im bikameralen System. Wird die kollektive Entscheidungsfindung von der Zustimmung beider, als zwei Kammern begriffenen Gruppen A und B abhängig gemacht, dann existieren mehrere stabile Lösungen, das heißt Alternativen, die nicht durch dritte Alternativen geschlagen werden können. Im Beispiel besteht dieser so genannte Kern (C) stabiler Lösungen aus allen Alternativen im hellgrau schattierten Bereich. Da sich sowohl unterhalb der Geraden durch A_1 und B_2 als auch oberhalb der Geraden durch A_1 und B_1 jeweils hinreichende einfache Mehrheiten in beiden Kammern befinden (einschließlich der Akteure auf den Geraden), sind alle Regelungen ober- und unterhalb der beiden Geraden nicht stabil – sie können durch eine dritte Alternative geschlagen werden. Demgegenüber existiert für alle Regelungen im schattierten Bereich zwischen den beiden Geraden keine solche Alternative. Sie sind gegenüber weiteren Änderungsvorschlägen stabil.

Aus dem räumlichen Standardmodell lassen sich drei Schlussfolgerungen zum Übergang von unikameralen zu bikameralen Systemen ableiten:

- Da der bikamerale Kern stets größer als der unikamerale Kern ist, sollte politischer Wandel in Zweikammersystemen seltener möglich sein (Hammond/Miller 1987).⁵
- Da die unikamerale Alternativenmenge eines beliebigen Status quo stets dessen bikamerale Alternativenmenge umfasst, verringern Zweikammersysteme das Ausmaß des politischen Wandels (Tsebelis 2002).
- Da für einen beliebigen, aber gegebenen Status quo oftmals stabile (Kern-) Alternativen existieren, ermöglichen in der Regel nur Zweikammersysteme stabilen politischen Wandel.

Lassen sich mit dem skizzierten räumlichen Modell eines bikameralen Systems neue Einsichten in die Bedeutung von Parteipolitik im Gesetzgebungsprozess im

5 Das Modell von Hammond und Miller ist auf zwei Kammern und zwei Dimensionen beschränkt. Tsebelis und Money (1997) generalisieren dessen Einsichten in einem n-dimensionalen Raum. Sie zeigen, dass der Kern, wenn er in einem solchen Raum überhaupt existiert, eindimensional ist beziehungsweise eine Generalisierung des Kerns – die unüberdeckte Menge (»uncovered set«) – immer existiert und ebenfalls eindimensional ist. Entsprechend befinden sich die Kernlösungen eines multikameralen Systems mit k Kammern in einem maximal (k-1)-dimensionalen Verhandlungsraum (Bräuninger 2003).

deutschen Zweikammersystem gewinnen? Offensichtlich hängt die Tragfähigkeit des Modells wesentlich von der Plausibilität der Annahmen darüber ab, wie parteipolitische Faktoren den Strategienraum der Akteure verändern. In der bisherigen, sowohl der modellorientierten als auch der eher qualitativen Literatur zum deutschen Zweikammersystem spielt deshalb die Frage nach der Art der Akteure, ihren Präferenzen und der Aggregation dieser Präferenzen eine wesentliche Rolle: Können koalitionsregierte Länder als einheitliche Akteure im Bundesrat aufgefasst werden und wenn ja, wie lässt sich aus den Präferenzen der Koalitionspartner auf die gemeinsame Position der Landesregierung schließen? Verfolgen Landesregierungen länderspezifische Interessen oder ist ihre Position hinreichend durch die Farbe der Regierungsparteien bestimmt? Verhandeln die beiden Kammerakteure über die Ausgestaltung einer Policy tatsächlich über mehrere Dimensionen oder reduziert der Parteienwettbewerb den Konflikt auf wenige oder sogar eine einzelne Konfliktdimension?

Im folgenden Abschnitt sollen spezifische Annahmen der formalen Literatur zum Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat und der Bedeutung, die der Parteipolitik dabei zugemessen wird, betrachtet werden.

2.2 Ideologische Konflikträume und parteienorientierte Verhandlungsstrategien

In Anwendungen räumlicher Wahlmodelle auf politische Systeme mit geringer beobachteter Parteibindung beim Abstimmungsverhalten werden zumeist individuelle Abgeordnete als Handlungseinheiten angesehen, bei hoher Parteibindung wird von einzelnen Fraktionen oder Parteien als den handelnden Akteuren ausgegangen (vgl. Laver/Schofield 1990; vgl. Poole/Rosenthal 2001). Entsprechend betrachten Hammond/Miller (1987) Repräsentanten und Senatoren als die Handlungseinheiten im bikameralen US-Kongress, während Arbeiten zu parlamentarischen Zweikammersystemen zumeist von entlang Parteilinen gebildeten Fraktionen ausgehen (vgl. Heller 2001b; vgl. Tsebelis/Money 1997).

Das deutsche Zweikammersystem sieht die Beteiligung der Landesregierungen in der Bundespolitik vor. Die Annahme von Landesregierungen als einheitlichen Akteuren ist aufgrund der vorgeschriebenen einheitlichen Stimmabgabe der Länder im Bundesrat in der Regel unproblematisch.⁶ Die Frage nach einem ge-

6 Zur uneinheitlichen Abstimmung im Bundesrat siehe jüngst Meyer (2003).

meinsamen Konfliktraum, in dem sich Bundestagsfraktionen und Landesregierungen einordnen lassen, bleibt aber strittig. In (stark) bikameralen Systemen werden Repräsentanten beider Kammern oftmals durch ähnliche Verfahren, nämlich allgemeine Wahlen, bestimmt, so dass im Ergebnis von ähnlichen, in der Regel parteipolitischen, Hauptkonfliktlinien in beiden Kammern ausgegangen werden kann. Mit der deutschen Besonderheit einer Länderkammer sind hingegen neben dem parteipolitischen Konflikt im Bundestag zwei weitere potenzielle Konfliktlinien institutionell verankert: erstens der horizontale Interessenkonflikt zwischen den Landesregierungen innerhalb des Bundesrates, der sich beispielsweise an der Neuordnung des horizontalen Finanzausgleichs entzünden kann, und zweitens die föderale Konfliktlinie zwischen Bundesstaat einerseits und Gliedstaaten andererseits, wenn etwa bei der Gestaltung des vertikalen Finanzausgleichs Bund- und Länderinteressen aufeinanderprallen.

Jedoch wird zumindest seit Beginn der sozialliberalen Koalition konstatiert, der parteipolitische Konflikt der Parteien überlagere nicht nur, sondern dominiere vertikale und horizontale Konflikte (Bundesrat 1989). Lehmbruch (1976) beschreibt eine parteienorientierte Logik der politischen Willensbildung im Bundesrat, die im Falle unterschiedlicher Mehrheiten auch zu parteipolitisch motivierten Blockadehaltungen von Bundesratsvertretern erwachsen kann. Ähnlich beobachtet Steffani (1990) zwei Konfliktregelungsmuster in der bikameralen Gesetzgebung, den Parteienwettbewerb innerhalb *beider* Kammern einerseits und das kooperative Aushandeln zwischen den Kammern andererseits. Beide Studien gehen davon aus, dass konkrete Policy-Konflikte in einen (eindimensionalen) Parteienkonflikt projiziert werden, entlang dessen sich der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen abspielt. Theoretische Stützung findet diese Beobachtung in dem Modell des Parteienwettbewerbs von Enelow/Hinich (1984). Danach können ideologische Konfliktlinien als Projektionen eines (mehrdimensionalen) Politikraumes aufgefasst werden, welche die Kommunikation zwischen Wähler und Parteien erleichtern.

Auf diesen Einsichten der qualitativen Literatur aufbauend gehen eine Reihe formaler Analysen der deutschen Zweikammergesetzgebung von einem eindimensionalen, parteipolitisch definierten Konfliktraum in Bundestag und Bundesrat aus. Bräuninger/König (1999) konzipieren die Positionen von (Koalitions-)Regierungen in den Ländern als (gemittelte) Positionen der Bundesparteien und analysieren das Potenzial für politischen Wandel in den zwei Politikräumen der Wirtschafts- und der Sozialpolitik. König (1999) schwächt die Annahme von eindeutigen Positionen von Koalitionsregierungen ab und untersucht Stabilität und

Wandel unter der Konzeption von Regierungsparteien als den Vetospielern einer Koalitionsregierung. Im Ergebnis stellen die Arbeiten fest, dass ein parteienorientierter Konflikt zwar die Gestaltungsmöglichkeiten der Regierung einengt und politischen Wandel erschwert, doch selbst unterschiedliche Parteimehrheiten nicht notwendig zu einer Blockade in der Bundespolitik führen.

Die genannten Arbeiten sind für die Rekonstruktion konkreter Gesetzgebungsfälle allerdings nur bedingt relevant, da sie die Hypothese eines generellen Reformstaus mit zwar hinreichend präzisen, aber einfachen Annahmen über das deutsche Zweikammersystem zu qualifizieren versuchen. Kritisch kann eingewendet werden, dass die Konzeption von Parteipolitik als eine Reduktion des Konfliktraumes auf einen parteipolitisierten Interessenkonflikt zweierlei Beobachtungen ausschließt: erstens die Möglichkeit politischen Wandels, die sich aus der Existenz von gemeinsamen Interessen auf weiteren, nicht parteipolitisierten Konfliktdimensionen ergibt; zweitens die Gefahr von Handlungsblockaden, die sich aus dem Parteienwettbewerb selbst ergeben. Von solchen Handlungsblockaden müsste gesprochen werden, wenn die Akteurserwartungen über die langfristigen Implikationen politischen Wandels für die eigene Wiederwahl und die Übernahme von Regierungsverantwortung zu einer »strategischen Nichteinigung« führen.

In einer Analyse einer »parteienorientierten Verhandlungsstrategie« im deutschen Zweikammersystem versucht König (2001) das erste der beiden Argumente aufzunehmen. Zum einen ersetzt er die Annahme von parteiinduzierten Länderpositionen durch die empirische Messung der Idealpositionen von Bundestagsfraktionen und Landesregierungen im zweidimensionalen Konfliktraum der Arbeits- und Sozialpolitik der achtziger Jahre. Zum anderen geht er von einem Extremfall einer parteienorientierten Handlungsorientierung aus. In Anlehnung an die Modelle der Parteienkartelle (Aldrich 1994; Cox/McCubbins 1993) und der konditionalen Parteienregierung (Aldrich/Berger/Rohde 2001) wird eine parteienorientierte Verhandlungsstrategie in der bikameralen Gesetzgebung unterstellt, in der ausschließlich die jeweiligen Kammermehrheiten ihre Vorstellungen über eine Gesetzesänderung koordinieren. Die Minderheitslager in den beiden Kammern dagegen werden zur Reduktion von Transaktions- und Aushandlungskosten erst gar nicht in den Verhandlungen berücksichtigt. In Zeiten gleicher Parteimehrheiten erleichtert dies im Allgemeinen politischen Wandel, während bei unterschiedlichen Mehrheiten der Konflikt zwischen den Parteilagern umso stärker zu Tage treten sollte. Parteipolitik in der Bundesgesetzgebung bestimmt nach dieser Auffassung vor allem die Abgrenzung der Verhandlungs-

arenen. Die Parteilager der Kammermehrheiten verhandeln untereinander und anschließend auch miteinander, das Minderheitslager bleibt in jedem Fall von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen.

Ein Ergebnis dieser Analyse ist hier von besonderem Interesse: Im Fallbeispiel weisen Länderregierungen zwar unterschiedliche, aber ähnliche Positionen wie die zugehörigen Bundestagsfraktionen auf. In der Folge reduziert sich der bikamerale Konflikt zwischen den beiden Kammern näherungsweise der eindimensionalen, parteipolitischen Konfliktlinie, wie sie den oben genannten Arbeiten zugrunde liegt. Kritisch ist hingegen einzuwenden, dass die Idee einer parteienorientierten Verhandlungsstrategie auf spezifischen Annahmen zu den nicht modellierten Aushandlungskosten beruht. Damit die parteienorientierte Verhandlungsstrategie auch gewählt wird, müssen diese Kosten so hoch sein, dass Verhandlungen mit Minderheitsakteuren nicht lohnen. Und umgekehrt müssen die Aushandlungskosten innerhalb des Mehrheitslagers so niedrig sein, dass selbst eine fast bedingungslose Kompromissbereitschaft der Minderheit nicht zu einer Erweiterung des Kreises der verhandelnden Akteure führt.

Weiterhin gehen beide Konzeptionen des Einflusses von Parteipolitik auf die deutsche Zweikammergesetzgebung – die Reduktion des Konfliktraumes und die parteienorientierte Verhandlungsstrategie – von einer ausschließlich inhaltlichen Handlungsmotivation der Akteure aus. Unbeachtet bleiben hingegen Handlungsanreize, die sich nicht auf den Policy-Raum beziehen, etwa die langfristigen Implikationen einer erfolgreichen Reform für die eigenen Wiederwahlchancen oder die Chance einer Übernahme von Regierungsverantwortung. Die Frage, wie Akteure zwischen Policy-Gewinnen einerseits und parteiabhängigen Office-Gewinnen und elektoralen Gewinnen andererseits abwägen, bleibt also offen (vgl. Lawrence/Maltzman/Smith 1999). Nicht auszuschließen ist allerdings, dass eine solche Office- oder Vote-Orientierung kompetitives Parteienverhalten begünstigt und Reformen erschwert oder gar verhindert, obwohl zwischen den Akteuren Einigkeit über – zumindest – die Richtung inhaltlicher Status-quo-Veränderungen besteht. Diese Idee kompetitiven Parteienverhaltens wird im folgenden Abschnitt auf der Grundlage des Standardmodells formalisiert.

3 Modellerweiterung und Implikationen

3.1 Erweiterung

Ausgangspunkt der Modellerweiterung sind die Arbeiten von Scharpf (1989b, 2000b), in denen die Idee kompetitiven Parteienverhaltens präzisiert wird. Scharpf nimmt an, dass sich parteipolitische Akteure aufgrund des Parteienwettbewerbs nicht nur an den eigenen Vor- und Nachteilen orientieren, sondern diese im Vergleich zum Ergebnis der anderen Akteure sehen. Übersetzt in die Sprache räumlicher Modelle konzentriert sich Scharpf also auf Situationen, in denen die Alternativenmenge des Status quo nicht leer ist, und er unterstellt weiterhin, dass stabile Lösungen gefunden werden können. Sein analytischer Fokus liegt auf Fällen, in denen sich »egozentrierte« Akteure auf eine stabile Alternative zum Status quo einigen könnten, »kompetitive« Akteure jedoch auf Lösungen beharren, die ihnen mindestens denselben Policy-Gewinn bringen wie den anderen Akteuren. Im Fall einer ausschließlich kompetitiven Orientierung werden die »Einigungschancen durch Konkurrenzdruck vereitelt« (Scharpf 2000a: 318). Parteipolitische Blockade bedeutet in dieser Perspektive die Nichteinigung in einer Situation, in der eine Einigung unter rein policyorientierten Akteuren möglich gewesen wäre. Evidenz für diese Konzeption von Parteipolitik als (potenzielle) strategische Nichteinigung findet sich auch in anderen politischen Systemen (Gilmour 1995; Huber 1999; Sundquist 1988: 629–30).

Notwendige Bedingungen für kompetitives Verhalten sind nach Scharpf das Zusammentreffen von hoher öffentlicher Aufmerksamkeit und ausgeprägter parteipolitischer Disziplin auf Seiten der oppositionellen Bundesratsmehrheit⁷ (Scharpf 1989a: 130; 2000a: 317, Fn. 15). Wenn nur eine dieser beiden Voraussetzungen nicht vorliege, seien wahlstrategische Blockaden unwahrscheinlich (vgl. Holtmann 2000). So erkläre die oftmals geringe öffentliche Aufmerksamkeit oder die mangelnde Parteidisziplin im Bundesrat, warum die spezifische Form des »divided government« in Deutschland nicht zu permanenten Politik-

⁷ Parteidisziplin und Parteikohäsion werden in der Literatur häufig synonym verwendet. In formalen Modellen bezieht sich Kohäsion auf die Konfiguration *gegebener* Policy-Präferenzen der individuellen Akteure (im relevanten Policy-Raum). Das Konzept der Parteidisziplin basiert dagegen auf der Annahme, dass die Partei- und Fraktionsführung Mittel und Wege findet, Abgeordnete dazu zu bringen, im Zweifelsfall gegen ihre eigenen Policy-Präferenzen zu stimmen (Bowler et al. 1999).

blockaden führe. Zum einen seien nur wenige Fragen hinreichend politisiert, um Gegenstand wahlstrategischen Verhaltens zu werden. Zum anderen sei »die Bundesregierung manchmal in der Lage, die *parteilpolitische* Opposition zu »kaufen«, indem sie Konzessionen hinsichtlich einiger *Länderinteressen* macht« (Scharpf 2000b: 318. Fn. 17, Hervorhebung im Original). Scharpfs theoretische Überlegungen implizieren also keine Prognose permanenter Reformblockade (vgl. auch Benz 2000).

Wir nehmen diese Vorstellung von an relativen Gewinnen orientierten Akteuren auf, verändern sie jedoch an einem entscheidenden Punkt. Scharpf nimmt implizit an, dass sich parteipolitische Akteure aufgrund des Nullsummenspiels des Parteienwettbewerbs an Policy-Gewinnen relativ zu den Gewinnen ihrer Gegner orientieren. Diese Annahme erscheint uns nicht besonders plausibel, insbesondere im Rahmen einer räumlichen Konzeption parteipolitischer Präferenzen. Denn wenn sich die Wahlchancen einer Partei in erster Linie nach ihrer Position im Politikraum richten – wie dies in räumlichen Modellen der Fall ist –, dann sollten ihre strategischen Erwägungen vor allem darauf zielen, ihre eigenen Politikvorstellungen durchzusetzen. Wir nehmen deshalb im Folgenden an, dass die Akteure das Verhältnis zu maximieren suchen, das zwischen dem realisierten und dem angestrebten Policy-Gewinn, das heißt ihre Policy-Ambition, besteht (vgl. Ganghof 2003b; Ganghof/Bräuninger 2003).

Um das Standardmodell entsprechend zu verändern, nehmen wir an, dass eine oppositionelle Bundesratsmehrheit einen Anreiz hat, der Regierung einen Erfolg zu versagen. Wir unterscheiden deshalb im Folgenden zwischen Policy-Wandel und politischem Wandel. Policy-Wandel bezieht sich auf die Substanz politischer Entscheidungen: Ausgabenerhöhung, Steuersenkung, etc. Policy-Wandel meint eine Veränderung des Status quo im relevanten Policy-Raum. Politischer Wandel bezieht sich dagegen nur auf die sichtbaren Produkte des Gesetzgebungsprozesses, zum Beispiel die Verabschiedung eines Gesetzes oder einer Verordnung. Es kann in unserer Konzeption politischen Wandel auch ohne eine substanzielle Änderung einer Policy geben. Politischer Wandel signalisiert den Wählern, dass die Themen auf der öffentlichen Agenda abgearbeitet werden, und zwar unabhängig davon, ob oder wie stark es dabei zu inhaltlichen Veränderungen kommt. Anhand dieser Parameter lassen sich drei Typen von Wandel unterscheiden (Tabelle 1).

Substanzielle Politik bezieht sich auf eine Gesetzgebungsaktivität, durch die es zu einer wesentlichen inhaltlichen Veränderung von gesetzlichen Regelungen kommt. Symbolische Politik liegt vor, wenn die politischen Akteure – aus wel-

Tabelle 1 Drei Typen von Wandel

	Keine Status- quo-Änderung	Status-quo- Änderung
Keine Entscheidung	Stabilität	exogener Schock
Entscheidung	symbolische Politik	substanzielle Politik

chem Grund auch immer – parlamentarische Entscheidungen produzieren, ohne jedoch den Status quo substanziell zu verändern. Der Begriff exogener Schock bezieht sich auf eine Situation, in der sich der Status quo ohne Zutun politischer Akteure verändert. Diese Akteure können dementsprechend auch keine Verantwortung für die Veränderung des Status quo für sich reklamieren. Stabilität schließlich beschreibt die Abwesenheit von politischem Wandel und von Policy-Wandel. In diesem Fall sind die relevanten Akteure entweder nicht an Wandel interessiert oder sie können sich nicht auf eine Änderung des Status quo einigen.

Um Missverständnissen vorzubeugen, sind an dieser Stelle einige Erläuterungen zur »symbolischen Politik« angebracht. Dieser Fall erscheint problematisch, da die Wähler die Regierung potenziell dafür belohnen, dass diese trotz aufwändiger Gesetzgebungsaktivität den Status quo nicht verändert. Die Modellannahme führt aber aus zwei Gründen zu keinen Problemen. Erstens ist »symbolische Politik« eher ein theoretischer Sonderfall; wir beschäftigen uns im Folgenden ausschließlich mit dem Fall »substanzieller Politik«. Zweitens ist die Möglichkeit symbolischer Politik nicht so abwegig, wie sie auf den ersten Blick scheint, weil beispielsweise unterschiedliche Instrumente dieselben Wirkungen haben können.

Die Unterscheidung zwischen Policy-Wandel und politischem Wandel erlaubt uns allerdings, zwei Arten von Erwägungen zu unterscheiden, die bestimmen, wie sich ein Akteur zu einer Gesetzesvorlage verhält, das heißt, ob er diese initiiert, ihr zustimmt oder sie ablehnt. In Anlehnung an die Literatur über Parteiziele in parlamentarischen Systemen (Müller/Strøm 1999; Strøm 1990) ergänzen

wir die übliche policyabhängige Nutzenfunktion politischer Akteure deshalb um einen Term, der den positionalen Nutzen der Akteure beschreibt. Unter dem Begriff *positional* fassen wir alle Auswirkungen, welche die Entscheidung zur Änderung des Status quo für die Position des Akteurs haben kann – das heißt Auswirkungen auf den zukünftigen Anteil von Wählerstimmen und den zukünftigen Zugang zu den Privilegien der Regierung (Ämter, Patronage, Agenda-Setzer-Macht, etc.). Unsere Annahme ist, dass politischer Wandel für die Akteure mit variablen positionalen Gewinnen oder Verlusten verbunden ist, welche die unterschiedlichen Erwartungen der Akteure reflektieren.⁸

Die den Entscheidungen der Akteure zugrunde liegenden Nutzenfunktion U_i^* ist entsprechend nicht für alternative Policies, sondern für Alternativen des politischen Wandels und des Policy-Wandels definiert. Formal betrachten wir dazu eine Nutzenfunktion über dem Produkt dreier Räume. Die Variable d im Entscheidungsraum D unterscheidet zwischen Entscheidung ($d = 1$) und Nichtentscheidung ($d = 0$); die Variablen x_0 und x beschreiben die Lage des Status quo beziehungsweise einer Alternative im Policy-Raum X :

$$U_i^* = \begin{cases} D \times X \times X \rightarrow \mathbf{R} \\ (d, x_0, x) \rightarrow -\|x - x_i\| + \|x_0 - x_i\| + d(\sigma_i \|x_0 - x_i\| - \gamma_i \|x - x_i\|) \end{cases}$$

wobei $\sigma_i \geq 0$, $\gamma_i \geq 0$ und x_i den Idealpunkt von Akteur i bezeichnet.

Die ersten beiden Terme der Nutzenfunktion sind dem Standardmodell entnommen, der dritte Term modelliert mit Hilfe der Parameter σ_i und γ_i den positionalen Nutzen, den die Akteure erhalten, wenn sie mit einer Entscheidung politischen Wandel herbeiführen – unabhängig davon, ob es sich dabei um substanzielle oder symbolische Politik handelt. Dabei ist unsere erste Annahme, dass politischer Wandel den Akteuren einen nichtnegativen positionalen Nutzen $\sigma_i \|x_0 - x_i\|$ einbringt. Dieser Nutzen resultiert in erster Linie – aber nicht unbedingt ausschließlich – aus den erwarteten elektoralen Gewinnen. Der Parameter σ_i steht für die Intensität, mit der ein Akteur an politischem Wandel interessiert ist. Diese Intensität allein ist jedoch nicht entscheidend. Der positionale Nutzen hängt auch davon ab, wie weit der Status quo vom Idealpunkt des Akteurs entfernt liegt: Je näher der Status quo bereits am Idealpunkt des Akteurs liegt, desto geringer die

8 In einem leicht veränderten Ansatz könnte man die positionalen Erwartungen auch von dem Wahlverhalten der Akteure abhängig machen, anstatt davon, ob es zu einer Veränderung des Status quo kommt oder nicht. Damit würde das »position taking« von Akteuren modelliert (vgl. Huber 1996).

Gewinne, die sich der Akteur aus »credit claiming« erhoffen kann. Entsprechend vergrößert sich $\sigma_i \|x_0 - x_i\|$ mit zunehmender Distanz zwischen Status quo und Alternative.

Unsere zweite Annahme ist, dass der positionale Gewinn eines Akteurs bei Verabschiedung der Alternative, die seinem Idealpunkt entspricht, am höchsten ist und (in der Regel) abnimmt, je mehr sich die Alternative von seinem Idealpunkt entfernt ($-\gamma_i \|x - x_i\|$ wird mit zunehmendem Abstand von Status quo und Alternative kleiner). Hinter dieser Annahme steht die Vorstellung, dass es mit zunehmendem Abstand zwischen Alternative und Idealpunkt für einen Akteur immer schwieriger wird, die Reform gegenüber den Wählern als eigenen Erfolg zu verkaufen. Auch eine Regierungspartei, die in der Verantwortung steht, wird sich von »credit claiming« wenig versprechen, wenn das neue Gesetz stark von ihren Idealvorstellungen abweicht. Umgekehrt wird es für eine Oppositionspartei mit zunehmender inhaltlicher Nähe eines Vorschlages zu ihrem Idealpunkt immer schwieriger, das Vorhaben aus wahlstrategischen Gründen abzulehnen.⁹ Der Parameter γ_i drückt aus, wie stark der positionale Gewinn eines Akteurs abnimmt, wenn sich die Alternative von seinem Idealpunkt entfernt. Er bemisst, wie schwer einem Akteur Kompromisse fallen.

Sowohl σ_i als auch γ_i sind akteurspezifische Parameter. Politische Akteure können unterschiedliche positionale Gewinne oder Verluste infolge von politischem Wandel erwarten. Regierungen werden in der Regel elektorale Gewinne durch politischen Wandel erwarten, während es Oppositionsparteien schwerer fällt, Verantwortung zu reklamieren. Parteien mögen sich auch darin unterscheiden, wie stark ihre Wähler auf erfolgreiche Gesetzgebungsarbeit reagieren. Und schließlich können unterschiedliche Erwartungen über positionale Gewinne auch von situativen Faktoren, wie dem jeweiligen Policy-Issue oder dem Abstand zur nächsten Wahl, abhängen.

Die Bedeutung der beiden Parameter σ_i und γ_i lässt sich veranschaulichen, wenn man die Präferenzmengen des Status quo eines beliebigen Spielers im Standardmodell und im modifizierten Modell vergleicht, das heißt die beiden Mengen

$$P_i(x_0) = \{x | U_i(x) - U_i(x_0) > 0\} \text{ und } P_i^*(x_0) = \{x | U_i^*(d, x_0, x) > 0\}.$$

9 Die Annahme eines mit $\|x - x_i\|$ abnehmenden positionalen (vor allem elektoralen) Nutzens entspricht den impliziten Annahmen zahlreicher Fallstudien. Eine ähnliche Annahme findet sich Hubers Modell von Vertrauensabstimmungen in parlamentarischen Demokratien (Huber 1996: 274).

Im ersten Fall wird eine Alternative x dem Status quo genau dann vorgezogen, wenn $\|x - x_i\|$ kleiner als $\|x_0 - x_i\|$ ist. Im zweiten Fall muss dagegen gelten:

$$\|x - x_i\| < \frac{1 + d\sigma_i}{1 + d\gamma_i} \|x_0 - x_i\|.$$

Im Falle von $d=0$ wird keine Entscheidung gefällt, so dass die Nutzenfunktionen der Akteure wie im Standardmodell nur ihre Policy-Präferenzen repräsentieren. Im Falle von $d=1$ wird der Unterschied zwischen den beiden Modellen durch folgenden Term ausgedrückt, den wir Entbehrungsquotienten nennen:

$$\rho_i = \frac{1 + \sigma_i}{1 + \gamma_i}.$$

Der Entbehrungsquotient bemisst, welche maximale »Policy-Entbehrung« ein Spieler relativ zu seiner Policy-Ambition zu bringen bereit ist. Mit Policy-Ambition meinen wir den Nutzenunterschied zwischen dem Status quo und dem Idealpunkt eines Akteurs, das heißt die Differenz $U_i(x_i) - U_i(x_0)$. Die Policy-Entbehrung ergibt sich entsprechend als der Nutzenunterschied zwischen dem Idealpunkt und einer Alternative z , das heißt $U_i(x_i) - U_i(z)$.¹⁰

Mit dem Entbehrungsquotienten führt unser Modell eine weitere Charakteristik politischer Akteure in das räumliche Modell ein. Die Größe des Entbehrungsquotienten bestimmt, wie akkommodierend oder nichtakkommodierend sich ein politischer Akteur verhält.¹¹ Je kleiner der Entbehrungsquotient, desto weniger akkommodierend ist ein Akteur. Ein vollständig nichtakkommodierender Akteur ($\rho_i=0$) stimmt keiner Alternative außer seinem eigenen Idealpunkt zu, weil er je-

10 Es ist leicht zu zeigen, dass diese Herleitung des Entbehrungsquotienten zu einer Formel führt, die sich auf die obige Definition zurückführen lässt:

$$\frac{|U_i(x_i) - U_i(z)|}{|U_i(x_i) - U_i(x_0)|} = \frac{\|x_i - (x_i + \frac{1 + \sigma_i}{1 + \gamma_i} (x_0 - x_i))\|}{\|x_0 - x_i\|} = \rho_i.$$

11 Wir wählen diese Begriffe, und nicht »kompetitiv« versus »konsensual«, um möglichst große konzeptionelle Klarheit zu erreichen. Denn es geht in unserem Modell letztlich nicht um das Verhältnis *zwischen* Akteuren. Ob ein Akteur akkommodierend oder nicht akkommodierend ist, hängt nicht davon ab, *mit wem* er es im Gesetzgebungsprozess zu tun hat, sondern ausschließlich davon, welche Erwartungen er über das Verhalten der Wähler hat. Diese Erwartungen sind wiederum aus seiner institutionellen Rolle (Regierungs- oder Oppositionslager) abgeleitet.

den Kompromiss mit exorbitanten positionalen Kosten assoziiert. Der andere, nicht minder theoretische Extremfall ist ein vollständig akkommodierender Akteur ($\rho_i \rightarrow \infty$), der jeder Reform zustimmt, weil er sich von politischem Wandel große positionale Vorteile verspricht. Zwischen diesen beiden Extremen liegt der neutrale Akteur des Standardmodells ($\rho_i=1$), der sich ausschließlich an seinen Policy-Gewinnen orientiert.

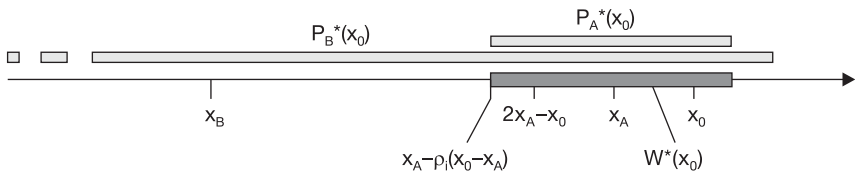
3.2 Implikationen

Was folgt aus diesen Annahmen für politischen Wandel und Policy-Wandel? Der durch politischen Wandel erzeugte positionale Nutzen kann sowohl positiv als auch negativ sein. Deshalb können positionale Erwägungen Policy-Wandel sowohl fördern als auch behindern. Wenn die Distanz zwischen dem Status quo und dem Idealpunkt eines Akteurs groß ist, dann verspricht eine Reform, die seinem Idealpunkt mehr oder weniger entspricht, große elektorale Gewinne. Demgegenüber wird es einem Akteur schwer fallen, »credit claiming« für Reformen zu betreiben, wenn die neue Policy seinem Idealpunkt zwar näher als der Status quo ante, aber immer noch weit entfernt ist.

Die relative Bedeutung dieser beiden Erwägungen drückt sich im Verhältnis zwischen σ_i und γ_i aus. Dies lässt sich mit den Abbildungen 2 und 3 illustrieren, wobei wir uns zur Vereinfachung auf einen eindimensionalen Policy-Raum beschränken. Abbildung 2 stellt zwei Akteure A und B dar, die eine Reform mit positionalen Gewinnen assoziieren. Wir können uns A und B als zwei Regierungsparteien vorstellen, die in beiden Kammern eines Zweikammersystems über eine Mehrheit verfügen. In dieser Situation ist symbolische Politik prinzipiell möglich, das heißt, die beiden Vetospieler erwarten von der Gesetzgebungsaktivität an sich elektorale Gewinne. Für die in Abbildung 2 dargestellte Konstellation lassen sich drei Beobachtungen machen.

1. *Ausmaß der Veränderung*: Die Alternativenmenge im erweiterten Modell ist dann größer als im Standardmodell, wenn der Status quo rechts oder links von den Idealpunkten beider Akteure liegt. Ist der Status quo in Abbildung 2 etwa bei x_0 , würde sich die Alternativenmenge des Standardmodells $W(x_0)$ über das Intervall $[2x_A - x_0, x_0]$ erstrecken. Im erweiterten Modell umfasst die Alternativenmenge $W^*(x_0)$ alle Punkte im Intervall zwischen $x_A - \rho_i(x_0 - x_A)$ und $x_A + \rho_i(x_0 - x_A)$. Es gibt freilich keinen Grund anzunehmen, dass sich die

Abbildung 2 Erweitertes Vetospieler-Modell mit zwei akkommodierenden Kammern A und B

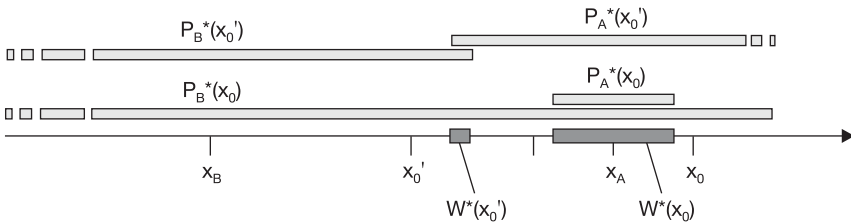


Akteure auf einen Punkt rechts von Akteur A einigen werden. Das Potenzial für eine Veränderung des Status quo reicht aber von x_0 zu $x_A - \rho_i(x_0 - x_A)$.

2. *Potenzial für Veränderung*: Policy-Wandel ist für bestimmte Status-quo-Positionen möglich, deren Alternativenmenge im Standardmodell leer ist. Liegt der Status quo etwa zwischen den beiden Idealpositionen, so könnten sich strikt policyorientierte Akteure nicht auf eine Änderung des Status quo einigen. Da A und B durch eine Status-quo-Veränderung jedoch positionale Gewinne erhalten, würden sie eine Veränderung nach rechts oder links akzeptieren. Mit anderen Worten, während der Kern im Standardmodell die Fläche zwischen den beiden Idealpunkten umfasst, ist der Kern in unserem veränderten Modell leer. Es gibt immer Potenzial für politischen Wandel und für Policy-Wandel – wenngleich das Ausmaß dieses Wandels sehr klein sein mag.
3. *Verhandlungsmacht der Akteure*: Liegt der Status quo etwa bei x_0 und ist B der Agenda-Setzer, dann führen die erwarteten positionalen Gewinne von A zu einem strategischen Nachteil für Akteur A. Wenn B nämlich glaubt, dass A keine positionalen Gewinne erhält beziehungsweise A dies glaubhaft machen kann, dann wird B mit $2x_A - x_0$ die Alternative vorschlagen, die A im Standardmodell gerade noch akzeptiert. Kennt B dagegen die (erwarteten) positionalen Gewinne von A, so kann B die Zustimmung von A für eine Alternative zwischen $x_A - \rho_i(x_0 - x_A)$ und $2x_A - x_0$ erhalten. Es wäre in diesem Fall also Akteur B und nicht A selbst, der von den positionalen Gewinnen von A profitiert.

Abbildung 3 zeigt eine Situation, in der sich »credit claiming« nur für Akteur B auszahlt, während sich Akteur A positionale Verluste aus einer Reform erwartet. B kann etwa die pivotale Regierungspartei sein, A der pivotale Akteur in einer von der Opposition kontrollierten zweiten Kammer. Während beide Akteure von den Wählern als kompetent wahrgenommen werden wollen, haben sie aufgrund

Abbildung 3 Erweitertes Vetospieler-Modell mit einer nichtakkommodierenden (A) und einer akkommodierenden (B) Kammer



ihrer institutionellen Position unterschiedliche Ausgangspunkte. In parlamentarischen Systemen agieren Regierungen beziehungsweise die sie unterstützenden Parteien häufig als Agenda-Setzer, so dass diese leicht die Verantwortung für einen Policy-Wandel reklamieren können. Oppositionelle Akteure dagegen können häufig lediglich die Regierung für ihre Reformunwilligkeit oder Reformunfähigkeit schelten. Dementsprechend befördern die positionalen Gewinne der Regierungsakteure Reformen, während die positionalen Verluste der Opposition Reformen behindern. Ob es in dieser Situation Potenzial für inhaltliche Veränderungen gibt, hängt von der relativen Größe der entsprechenden Gewinne und Verluste ab. Demzufolge unterscheiden wir drei Situationen:

1. *Ausmaß der Veränderung:* Wenn der Status quo weit links von Spieler B oder rechts von Spieler A liegt, zum Beispiel bei x_0 , dann ist die Alternativenmenge des Status quo (und damit das Potenzial für Policy-Wandel) kleiner als im Standardmodell.
2. *Potenzial für Veränderung:* Liegt der Status quo zwischen den Idealpunkten der Akteure, dann kann die Alternativenmenge leer sein – wie sie es im Standardmodell wäre –, sie muss es aber nicht. Für den Punkt x_0' in der Abbildung ist sie nicht leer, da in diesem Punkt die positionalen Gewinne des Regierungsakteurs die positionalen Verluste des Oppositionsakteurs überwiegen. In jedem Falle verschiebt sich jedoch eine nichtleere Alternativenmenge in Richtung der Idealposition von Akteur A.
3. *Verhandlungsmacht der Akteure:* Liegt der Status quo links von x_0' , dann wird es für Akteur A immer schwieriger, eine Policy-Reform als seinen Verdienst zu verkaufen. Gleichzeitig ergeben sich für Akteur B nur geringere Anreize für inhaltliche Veränderungen, da der Status quo bereits seinem Idealpunkt ähnlich ist; weitere, kleine Veränderungen führten nur zu marginalen

positionalen Gewinnen. Ist der Status quo deshalb nahe bei Akteur B, dann ist die Alternativenmenge leer und Policy-Wandel unmöglich.

Kurz: Ob inhaltlicher Wandel durch positionale Erwägungen behindert oder befördert wird, hängt von der Position des Status quo sowie der relativen Größe der Parameter σ_i und γ_i ab.

Einwände gegen die vorgestellte Erweiterung des Modells räumlicher Wahl liegen nahe. Zum einen wird das Modell weniger sparsam, zum anderen ermöglicht es scheinbare Erklärungen für das Standardmodell falsifizierende Fälle, wenn entsprechende Entbehrungsquotienten unterstellt, nicht aber empirisch erhoben werden. Die wichtigste Antwort auf diese Einwände ist, dass beide Probleme nicht erst durch die hier vorgeschlagene Erweiterung des formalen Modells erzeugt werden, sondern in der Fallstudienliteratur zum deutschen Regierungssystem bereits seit längerem bestehen. Zwar beziehen sich mehr und mehr Autoren auf Tsebelis' Vetospielertheorie, allerdings wird dieser Modellrahmen als zu beschränkt erachtet (zum Beispiel Lhotta 2003; Merkel 2003; Zohlnhöfer 2003). Die informelle Erweiterung des Modells durch die Einbeziehung positionaler, insbesondere wahlstrategischer Erwägungen ist in der Fallstudienliteratur bereits Standard. Damit stellen sich genau die angesprochenen Probleme der Messbarkeit unbeobachtbarer Variablen: Welche Dimensionen hat der relevante Policy-Raum? Wo liegen die Idealpunkte der individuellen und der kollektiven Akteure? Wie gewichten die Akteure die einzelnen Dimensionen? Wie haben die Akteure die wahlstrategischen Vor- und Nachteile einer »strategischen« Nichteinigung eingeschätzt?

Wie diese beispielhaften Fragen zeigen, bereitet die hinreichend präzise Ermittlung von Akteurpräferenzen auch Fallstudien große Probleme. Sie sind letztlich auch gar nicht die Folge der Formalisierung. Jede Fallstudie – ob sie sich explizit auf das Modell rationalen Handelns bezieht oder nicht – arbeitet mit impliziten Annahmen über die Präferenzen der Akteure und sieht sich somit mit dem Problem unbeobachtbarer Variablen konfrontiert (vgl. Bartelborth 1999). Aus diesem Grund ist es häufig so schwer, eine Einigung darüber zu erzielen, welcher Faktor für den Erfolg oder das Scheitern einer bestimmten Reform, zum Beispiel der Petersberger Steuerreform, ausschlaggebend war.¹² Die Formalisie-

12 Inwieweit die quantitative Schätzung von Präferenzen durch Expertenbefragungen und Inhaltsanalysen dieses Problem lösen kann, darüber lässt sich streiten. Sie führt zu einer höheren Reliabilität der Messung, nicht unbedingt aber zu höherer Validität. Expertenbefra-

rung macht diese handlungstheoretischen Annahmen explizit; sie überbringt damit zwar schlechte Nachrichten – über die methodischen Schwierigkeiten der Erfassung von Präferenzen –, ermöglicht aber gleichzeitig, theoretisch präziser zu argumentieren. Dadurch wird es leichter, zwischen mehr und weniger plausiblen Erklärungen zu unterscheiden und in der empirischen Arbeit angemessene Prioritäten zu setzen. Um diese Aussagen zu belegen und zu illustrieren, analysiert der folgende Abschnitt Akteur- und Präferenzkonstellationen bei drei bedeutenden Gesetzgebungsprozessen.

4 Illustration am Beispiel des deutschen Zweikammersystems

Im Folgenden betrachten wir stark stilisierte Modelle von drei Steuerreformvorhaben der Regierungen Kohl und Schröder. Die zentrale Annahme ist, dass sich die Akteure des Oppositionslagers nichtakkommodierend verhalten, solche des Regierungslagers dagegen neutral oder sogar akkommodierend. Dabei ist eine Schwierigkeit zu beachten. Bei der Anwendung räumlicher Modelle auf konkrete Gesetzgebungsprozesse müssen in beiden Kammern die »entscheidenden Akteure« identifiziert werden, das heißt die Akteure, von deren Zustimmung die Verabschiedung einer Gesetzesvorlage entscheidend abhängt. Im Standardmodell der Zustimmungsgesetzgebung sind dies die Medianakteure (König/Bräuninger 1997: 618).¹³ Nicht so im hier vorgestellten Modell: Da die Größe der Präferenzmengen aller Akteure von ihren Idealpunkten und ihren Entbehrungsquotienten bestimmt wird, können andere als die Medianakteure über die entscheidende

gen etwa sind zum einen recht grob, weil sie sich in der Regel auf relativ hoch aggregierte Politikdimensionen beziehen. Zum anderen geht in die Einschätzungen der Länderexperten unweigerlich auch das *strategische* Verhalten der Akteure im Rahmen der jeweiligen institutionellen Kontexte ein.

- 13 Wie in Abschnitt 3.2 diskutiert, gibt es auch Anwendungen des räumlichen Standardmodells, in denen nicht der jeweilige Kammermedian der entscheidende Akteur ist. Wird »Parteipolitik« etwa als völliger Ausschluss des jeweiligen Minderheitsblocks von der Mehrheitsbildung verstanden, so sind die entscheidenden Akteure entweder die Medianakteure des jeweiligen Blocks, oder – bei einstimmiger Entscheidungsfindung innerhalb der Blöcke – alle (nichtabsorbierten) Vetospieler.

Stimme verfügen. Wir sprechen daher im weiteren Verlauf der Ausführungen allgemeiner von den entscheidenden Akteuren oder Pivots (Krehbiel 1998) in Bundestag und Bundesrat (p_T und p_R). Wer dies ist, hängt von der Konfiguration der Idealpunkte und Entbehrungsquotienten im Einzelfall ab.

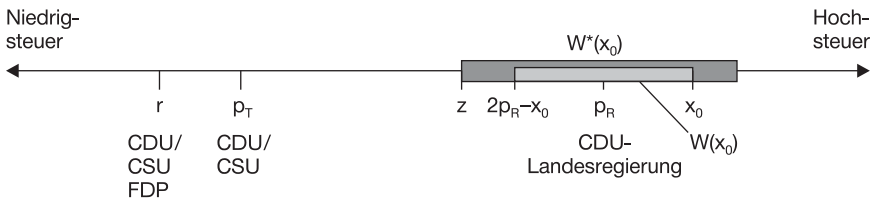
4.1 Gleichgerichtete Mehrheiten: Steuerreform 1990

Beginnen wir mit einem Beispiel gleichgerichteter Mehrheiten – einer Situation also, in der die Regierungsmehrheit im Bundestag nur die Unterstützung kongruenter Landesregierungen im Bundesrat benötigt. Solch eine Situation gab es beispielsweise unter der Regierung Kohl zwischen 1982 und 1989, sie hat in der Diskussion über die Reformblockaden des deutschen Föderalismus verständlicherweise eine untergeordnete Rolle gespielt. Aus dem erweiterten Modell folgt jedoch die Hypothese, dass sich die Einigungsfähigkeit zwischen den beiden Kammern durch Parteipolitik erhöhen kann.

Abbildung 4 zeigt eine Konstellation, die als Stilisierung des Konflikts um die (1987 verhandelte) Steuerreform von 1990 verstanden werden kann: Die christlich-liberale Regierung (r) will sich substantziell vom Hochsteuer-Status-quo (x_0) entfernen, die Idealpunkte der Pivots in Bundestag (p_T , hier: CDU) und Bundesrat (p_R , hier: Baden-Württemberg) liegen aber näher beziehungsweise sehr nahe am Status quo.¹⁴ Im Standardmodell beschränkt vor allem der Pivot im Bundesrat das Ausmaß der Reform, die durch die Alternativenmenge $W(x_0)$ angezeigt wird. Mit der Regierung als Agenda-Setzer liegt das Ergebnis im Standardmodell bei $2p_R - x_0$, dem Punkt also, der dem Pivot im Bundesrat gerade noch denselben Nutzen bringt wie der Status quo. Verhält sich der Bundesrats-Pivot als Vertreter des Regierungslagers dagegen akkommodierend ($\rho_i > 1$), so sind weitergehende Reformen möglich. In Abbildung 4 wird angenommen, dass der Bundesrats-Pivot einen Entbehrungsquotienten von etwa 1,5 hat, so dass sich

14 Baden-Württemberg als Bundesrats-Pivot ist exemplarisch gewählt. In Bezug auf die Steuerreform 1990 wird in der Regel davon ausgegangen, dass die Entscheidungsfindung im Bundesrat ausschließlich innerhalb des kongruenten Blocks und mit Einstimmigkeit erfolgte (Scharpf 1989b: 130). In diesem Fall ist in einer rein policyorientierten Betrachtung das dem Status quo am nächsten liegende Land der relevante Bundesrats-Pivot. Sowohl Baden-Württemberg als auch Niedersachsen hielten die Steuerreform 1990 von Anfang an für kaum finanzierbar (Zohnhöfer 2001: 90).

Abbildung 4 Erfolgreiche Steuerreform 1990 bei gleichgerichteten Mehrheiten



seine Präferenzmenge sowie die Alternativenmenge $W^*(x_0)$ bis zu Punkt z erstreckt.¹⁵ Parteipolitik im Sinne von akkommodierendem Verhalten kann, neben Seitenzahlungen, ein Grund gewesen sein, warum es der Regierung Kohl bei der Steuerreform 1990 gelungen ist, eine signifikante Nettoentlastung zu erreichen.

Zu beachten ist, dass es hier nicht um den Gegensatz zwischen Landes- und Parteiinteressen geht. Um einen solchen Konflikt zu beschreiben, wäre das Konzept des Entbehrungsquotienten überflüssig. Denn die Vertreter einer Landesregierung haben immer auch die bundespolitischen Positionen ihrer Parteien im Blick. Vielmehr geht es im ersten Beispiel um den Fall, wenn sich Landesregierungen auch in Bezug auf die bundes- und parteipolitischen Fragen anders positionieren als die Vertreter der Bundesregierung. Bei der Steuerreform 1990 etwa waren einige CDU-geführte Landesregierungen nicht nur aus landespolitischen Gründen gegen zu starke Steuerausfälle, sondern sie waren auch parteipolitisch gegen eine Senkung des Spitzensteuersatzes und die damit verbundenen Einnahmeausfälle (vgl. Ganghof 2004: 70–71; Zohlhöfer 2001: 85–86). Unser Argument ähnelt somit Hubers (1996) Analyse von Vertrauensfragen in parlamentarischen Demokratien (vgl. auch die Beiträge von Döring und Saalfeld in diesem Band). So wie Fraktionsmitglieder manchmal gegen ihre eigenen inhaltlichen Präferenzen stimmen, um die Regierung in ihrer Politik und somit im Amt zu stützen, können auch Landesregierungen im Grenzfall einer Reform zustimmen, die nicht ihren eigenen (parteipolitischen) Präferenzen entspricht.

¹⁵ Es ist daran zu erinnern, dass die Annahme, Baden-Württemberg sei das entscheidende Bundesratsmitglied, die Entbehrungsquotienten der Akteure bereits berücksichtigt.

4.2 Entgegengesetzte Mehrheiten I: Die gescheiterte Steuerreform 1998

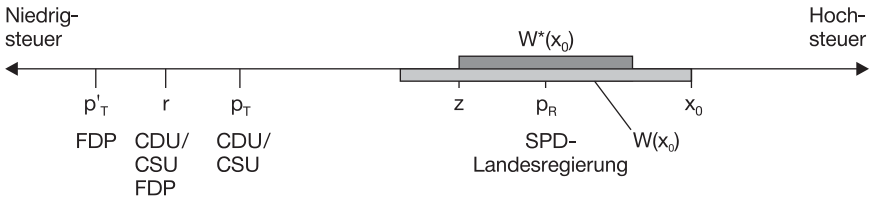
Bei entgegengesetzten Mehrheiten sind die Vorzeichen im Prinzip umgekehrt. Landesregierungen, die von Oppositionsparteien im Bund geführt werden, werden sich in der Regel nichtakkommodierend verhalten. Dadurch können sich nicht nur die Verteilungsrelationen zwischen den Akteuren verändern, sondern es kann sich auch die Größe der Alternativenmenge verringern. Im äußersten Fall kann es zu einer strategischen Nichteinigung kommen. Ob es dazu kommt, hängt allerdings sowohl von den Idealpositionen als auch von den Entbehrungsquotienten aller relevanten Akteure ab.

Abbildung 5 repräsentiert stark stilisiert den Konflikt um die letztlich gescheiterte Steuerreform 1998. Die Struktur ähnelt der in Abbildung 4: Die christlich-liberale Regierung (r) wollte sich durch Steuersenkungen signifikant vom Status quo entfernen, muss sich jedoch mit einem Bundesrats-Pivot (p_R) auseinandersetzen, der dem Lager der SPD-geführten Landesregierungen angehörte und dessen Idealpunkt dem Status quo näher lag. Der Bundesrats-Pivot ist aufgrund seiner Oppositionszugehörigkeit nichtakkommodierend, wodurch sich seine Präferenzmenge und damit die Alternativenmenge verkleinert. In Abbildung 5 stimmt er bestenfalls der Alternative z zu. Die positionalen Erwägungen des Bundesrats-Pivots stärken also seine Verhandlungsmacht.¹⁶

In diesem Beispiel erhöht das formale Modell die theoretische Klarheit: Eine Reform in der dargestellten Konstellation kann *auf keinen Fall* am oppositionellen Bundesrats-Pivot scheitern. Denn entweder lag der Idealpunkt des pivotalen SPD-regierten Landes auf dem Status quo oder rechts davon (in der Abbildung nicht dargestellt); dann wären wahlstrategische Erwägungen zur Erklärung der Reformblockade nicht notwendig. Oder aber der Idealpunkt lag – wie in der Abbildung – links vom Status quo; in diesem Fall wären wahlstrategische Erwägungen zur Erklärung nicht hinreichend. Nimmt man an, dass die Akteure des Regierungslagers sich zumindest neutral, wenn nicht gar akkommodierend verhalten haben, dann ist eine Einigung auf den Idealpunkt des Bundesrats-Pivots immer möglich. Das Modell parteipolitischen Verhaltens stützt also die Zweifel

16 Wir nehmen hier an, dass alle gemischten Landesregierungen (18 von 68 Stimmen) links von p_R positioniert sind (und zumindest neutral waren) und deshalb mit den kongruenten Ländern (16 Stimmen) stimmen.

Abbildung 5 Scheitern der Steuerreform 1998 bei entgegengesetzten Mehrheiten



daran, dass die Steuerreform vor allem am SPD-geführten Bundesrat gescheitert ist (Renzsch 2000a, b).

Es ist deshalb folgerichtig, dass die Proponenten der These einer »strategischen Nichteinigung« zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit auch der FDP nichtakkommodierendes Verhalten unterstellen (Lehmbruch 2000: 170; Zohlnhöfer 2000). Die FDP hätte im Standardmodell gar nicht explizit berücksichtigt werden müssen, weil die CDU/CSU-Fraktion die Medianposition im Bundestag (p_T) innehatte. Hat jedoch die FDP in der dargestellten Konstellation einen Entbehrungsquotienten von deutlich unter 1, so kann sie nicht nur zum entscheidenden Akteur des Regierungslagers werden (p'_T), sondern dies kann auch zu einer leeren Alternativenmenge führen. In der abgebildeten Konstellation reichte dafür ein Entbehrungsquotient der FDP (p'_T) von etwa 0,6 aus. Die Präferenzmenge der FDP reicht dann nicht bis x_0 , sondern nur bis zu einem Punkt, der links von z liegt, so dass es zwischen Bundestag und Bundesrat keinen Einigungsspielraum gibt.

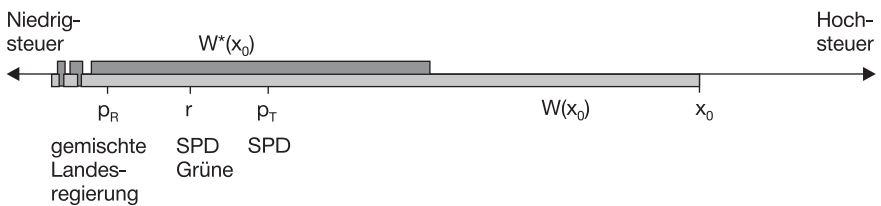
Die Formalisierung macht also klarer, was – in Anbetracht der gemachten Annahmen – theoretisch plausibel ist und was nicht. Darüber hinaus folgen aus ihr Prioritäten für die empirische Analyse. Zur Stützung der These, dass die Petersberger Steuerreformvorschläge einer »strategischen Nichteinigung« zum Opfer gefallen sind, käme es vor allem darauf an zu zeigen, dass die FDP inhaltlich zu einer Einigung mit der SPD in der Lage gewesen wäre und eine Einigung tatsächlich aus wahltaktischen Gründen abgelehnt hat – was man durchaus bezweifeln kann (Ganghof 2004: 81–97).

4.3 Entgegengesetzte Mehrheiten II: Die Steuerreform 2000

Abbildung 6 stellt wiederum stark vereinfacht den Konflikt um die Steuerreform 2000 dar. Die rot-grüne Regierung plante eine Steuerreform mit weitgehender Nettoentlastung. Die Regierungsvorlage war deutlich ambitionierter als die ursprünglich geäußerten Vorstellungen beider Regierungsparteien.¹⁷ Dementsprechend lag der Idealpunkt des Bundestags-Pivots (p_T), hier die SPD-Fraktion, näher zum Status quo als der Idealpunkt der Regierung (r).

Der analytisch entscheidende Unterschied zu den beiden obigen Konstellationen ist, dass der Bundesrats-Pivot (hier eine der gemischten Landesregierungen) (p_R) »mehr« Steuerreform wollte als die anderen beiden Akteure.¹⁸ In Abbildung 5 bedarf es keines extrem kleinen Entbehrungsquotienten des Bundesrats-Pivots, um die Alternativenmenge klein werden zu lassen. Dagegen erstreckt sich in Ab-

Abbildung 6 Erfolgreiche Steuerreform 2000 bei entgegengesetzten Mehrheiten



bildung 6, aufgrund der zentralen Lage von Regierung und Bundestags-Pivot, auch bei kleinem Entbehrungsquotienten die Alternativenmenge über die Hälfte des dargestellten Policy-Raums.

Angesichts dessen war – wenn man die gemachten Annahmen teilt – eine wahlstrategische Ablehnung der Reform durch die Bundesratsmehrheit nicht

17 Um zu verstehen, warum die SPD kurze Zeit nach der Ablehnung der Petersberger Steuervorschläge selbst eine starke Nettoentlastung vorschlug, wird man zu einer mehrdimensionalen Diskussion der Steuerreform übergehen müssen (Ganghof 2004: Kapitel 3).

18 Die vereinfachte eindimensionale Darstellung des Konflikts kommt hier an ihre Grenzen. Denn die meisten CDU-geführten Länder waren nicht für weitergehende Nettoentlastungen. Bei dem Konflikt zwischen Regierung und den CDU/CSU-geführten Ländern ging es daher stärker um die Verteilung der Steuerentlastungen.

wahrscheinlich (siehe aber: Merkel 2003). Man muss nicht die Seitenzahlungen an gemischte Landesregierungen anführen, um zu erklären, warum die Steuerreform 2000 Gesetz geworden ist. Man kann die Argumentation auch umkehren (Ganghof 2004: 116): Gerade weil Regierung und Opposition in Bezug auf die angestrebte Nettoentlastung nicht (mehr) weit auseinander lagen, wurde es für die gemischten Landesregierungen attraktiv, aus der Oppositionsfront auszuscheren. Denn wenn in der nächsten Verhandlungsrunde im Vermittlungsausschuss ohnehin mit großer Wahrscheinlichkeit eine Einigung erzielt worden wäre, war es für die gemischten Landesregierungen attraktiv, sich Seitenzahlungen der Regierung zu sichern, statt zugunsten weiterer marginaler Konzessionen im Policy-Raum (aus Landessicht) leer auszugehen.¹⁹ Aus dieser Perspektive war also die Parteidisziplin im Bundesrat zum Teil das Ergebnis der inhaltlichen Distanzen zwischen den Akteuren. Auch hier führt die Explizierung von Annahmen im Rahmen des erweiterten Modells zu neuen Hypothesen, die mit der empirischen Evidenz konfrontiert werden können.

5 Schluss

Dieser Beitrag hat zwei Ziele verfolgt. Erstens sollten mögliche Mechanismen, mit denen der Parteienwettbewerb das bikamerale Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat in der Gesetzgebung verändert, aufgezeigt und unterschieden werden. In der formalen Literatur zur bikameralen Gesetzgebung wurden bislang vor allem zwei Mechanismen diskutiert: erstens die (auch) parteipolitische Formierung der Policy-Präferenzen von Landesregierungen und damit die »Entdimensionalisierung« des bikameralen Entscheidungsraumes; zweitens der entlang Parteigrenzen verlaufende Ausschluss des jeweiligen Minderheitslagers bei der Mehrheitsbildung zwischen den beiden Kammern.

Zweitens haben wir die Formalisierung einer dritten Konzeption von Parteipolitik – »kompetitives Parteienverhalten« – vorgeschlagen, die bislang ausschließlich in der Fallstudienliteratur diskutiert wurde. Die Grundidee des erweiterten Modells ist, dass Policy-Reformen auch immer positionale Gewinne oder Verluste für die Gesetzgebungsakteure nach sich ziehen, die diese bei ihrer Ent-

19 An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass Seitenzahlungen im räumlichen Standardmodell ausgeschlossen sind.

scheidung in Rechnung stellen. Wie Akteure positionale Gewinne mit Policy-Gewinnen beziehungsweise Verlusten verrechnen, drückt sich im erweiterten Modell durch einen akteurspezifischen Entbehrungsquotienten aus. Dieser bestimmt, welche maximale Policy-Entbehrung (Abstand zwischen Alternative und Idealpunkt) ein Akteur relativ zu seiner Policy-Ambition zu bringen bereit ist. Ein akkommodierender Akteur verspricht sich elektorale Gewinne, so dass sich seine Präferenzmenge im Vergleich zum Standardmodell vergrößert. Ein nicht-akkommodierender Akteur assoziiert Reform mit positionalen Verlusten, so dass sich seine Präferenzmenge verkleinert. Ein nichtakkommodierender Akteur mit einem Entbehrungsquotienten von beispielsweise $\rho_i=0,7$ stimmt einer Policy-Reform nur dann zu, wenn die Alternative nicht weiter von seinem Idealpunkt liegt als in der 0,7fachen Entfernung des Status quo.

Die Berücksichtigung positionaler Erwägungen macht das räumliche Standardmodell komplexer; sie verdeutlicht darüber hinaus die methodischen Probleme handlungstheoretisch angeleiteter empirischer Analysen. Diese Nachteile nehmen wir jedoch in Kauf, weil wir eine stärkere Kommunikation zwischen formalen und quantitativen Arbeiten einerseits und der Fallstudienliteratur andererseits für wünschenswert halten. In der Fallstudienliteratur wird das Standardmodell oftmals als unterkomplex abgelehnt und muss sich deshalb unabhängig von der Formalisierung mit den analytischen und methodischen Problemen handlungstheoretischer Erklärungen auseinandersetzen. Die Formalisierung *verdeutlicht* diese Probleme und kann somit zum Programm »analytischer Erzählungen« (Bates et al. 1998) beitragen. Dass die Formalisierung darüber hinaus zu neuen Hypothesen und zu veränderten Prioritäten in der empirischen Analyse führen kann, haben wir an drei Beispielen illustriert.

Unsere Analyse legt auch nahe, dass mit der Erweiterung des Standardmodells zurückhaltend umgegangen werden sollte. Entscheidet man sich für räumliche Modelle, dann kommt den inhaltlichen Distanzen zwischen den Akteuren analytische und empirische Priorität zu. Dies wird in unserer Analyse an verschiedenen Stellen deutlich. Grundsätzlich zeigt sich, dass wahlbezogenes und policybezogenes Verhalten nicht als Orientierung an alternativen Handlungs-codes verstanden werden sollte. Wahlstrategisches Verhalten ist keine Frage von Entweder-Oder, sondern eine des Ausmaßes (vgl. auch Scharpf 2000b: 151); von entsprechenden wahlstrategischen Anreizen kann nicht unmittelbar auf eine hohe Wahrscheinlichkeit für Reformblockaden geschlossen werden. Anreize zu nicht-akkommodierendem Verhalten sind weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für tatsächliche Blockaden. Ob es zur »strategischen Nicht-

einigung« kommt, hängt immer auch von der jeweiligen Konfiguration von Idealpunkten und des Status quo ab. Darüber hinaus mag die »Parteidisziplin« im Bundesrat selbst in signifikantem Maße von den inhaltlichen Distanzen zwischen den Akteuren abhängig sein. Kurz: Wenn die Bezugnahme auf das räumliche Standardmodell im Allgemeinen oder Tsebelis' Vetospielertheorie im Besonderen ernst genommen wird, so ist die möglichst verlässliche Abschätzung der inhaltlichen Präferenzen der Akteure von zentraler Bedeutung.

Aufgrund der methodischen Probleme der Präferenzmessung bietet es sich weiterhin an, den Fokus auf hinreichend einfach beobachtbare Variablen zu richten. Wir haben uns deshalb auf den institutionellen Unterschied zwischen Regierung und Opposition konzentriert. Während sich nichtakkommodierendes Verhalten von Oppositionsakteuren (zum Teil) aus deren institutioneller Rolle ableiten lässt, ist dies für Regierungsakteure – wie der FDP bei der Petersberger Steuerreform – nicht der Fall. Entsprechende Schlussfolgerungen bedürfen deshalb im besonderen Maße der empirischen Untermauerung. Der Unterschied im Verhalten zwischen Regierungs- und Oppositionsakteuren lässt sich dagegen in testbare Hypothesen für den internationalen Vergleich übersetzen. So würde man etwa erwarten, dass nichtakkommodierende Vetospieler einen positiven Effekt auf Policy-Stabilität haben und eher in der Lage sind, Kompromisse zu ihren Gunsten zu erzwingen (Ganghof/Bräuninger 2003). Darüber hinaus lassen sich Implikationen für den quantitativen Vergleich vieler Länder ableiten. Tsebelis' Vetospielertheorie impliziert zum Beispiel, dass Minderheitsregierungen, darunter insbesondere Einparteienregierungen, im besonderen Maße von Agenda-Setzer-Macht profitieren (Döring, in diesem Band). Daraus kann man folgern, dass Minderheitsregierungen dort häufiger auftreten, wo Regierungen entsprechende Vorrechte im Gesetzgebungsprozess besitzen (Heller 2001a). Im erweiterten Modell kann sich der Nutzen von Agenda-Setzer-Macht dagegen bei Vorhandensein nichtakkommodierender Akteure verringern. Verkleinert sich nämlich durch nichtakkommodierendes Verhalten die Größe der Alternativenmenge des Status quo, dann verringert sich damit die Anzahl der Alternativen, unter denen der Agenda-Setzer wählen kann. Diese Beispiele zeigen, dass die Einbeziehung positionaler Erwägungen in das Standardmodell räumlicher Wahl nicht nur die Diskussion zwischen formal-quantitativen Arbeiten und Fallstudien befruchten kann, sondern auch zu Hypothesen führt, die sich gegen die Implikationen des Standardmodells testen lassen.

Literatur

- Aldrich, John, 1994: A Model of a Legislature With Two Parties and a Committee System. In: *Legislative Studies Quarterly* 19, 313–339.
- Aldrich, John/Mark Berger/David Rohde, 2001: The Historical Variability in Conditional Party Government, 1877–1986. In: David Brady/Mathew D. McCubbins (Hrsg.), *Parties, Process, and Political Change. New Perspectives on the History of Congress*. Stanford: Stanford University Press, 23–51.
- Bartelborth, Thomas, 1999: Verstehen und Kohärenz. Ein Beitrag zur Methodologie der Sozialwissenschaft. In: *Analyse & Kritik* 21, 97–116.
- Bates, Robert H., et al., 1998: *Analytical Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- , 2000: The Analytic Narrative Project. In: *American Political Science Review* 94, 696–702.
- Benz, Arthur, 2003: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. In: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Frankfurt a.M.: Campus, 205–236.
- , 2000: Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 215–221.
- Black, Duncan, 1958: *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowler, Shaun/David M. Farrell/Richard S. Katz, 1999: *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Bräuninger, Thomas/Thomas König, 1999: The Checks and Balances of Party Federalism: German Federal Government in a Divided Legislature. In: *European Journal of Political Research* 36, 207–234.
- , 2000: *Regieren im Föderalismus*. Endbericht an das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Konstanz: Universität Konstanz.
- , 2003: When Simple Voting Doesn't Work. Multicameral Systems for the Representation and Aggregation of Interests in International Organisations. In: *British Journal of Political Science* 33, 681–703.
- Bundesrat, 1989: *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos.
- Cox, Gary W./Matthew D. McCubbins, 1993: *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. California Series on Social Choice and Political Economy, Vol. 23. Berkeley, CA: University of California Press.
- Davis, Otto/Morris DeGroot/Melvin Hinich, 1972: Social Preference Orderings and Majority Rule. In: *Econometrica* 40, 147–157.

- Enelow, Jones M./Melvin J. Hinich, 1984: *The Spatial Theory of Voting. An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ganghof, Steffen, 2003a: *Parties, Power and Progressivity. On the Political Economy of Income Taxation in Open States*. Dissertation. Bremen: Universität Bremen.
- , 2003b: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review* 9, 1–25.
- , 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Ganghof, Steffen/Thomas Bräuninger, 2003: *Government Status and Legislative Behavior. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany*. MPIfG Working Paper 03/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Gilmour, John B., 1995: *Strategic Disagreement: Stalemate in American Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Green, Donald P./Ian Shapiro, 1999: *Rational Choice. Eine Kritik am Beispiel von Anwendungen in der politischen Wissenschaft*. München: Oldenbourg.
- Hammond, Thomas H./Gary J. Miller, 1987: The Core of the Constitution. In: *American Political Science Review* 81, 1155–1174.
- Hausman, Daniel, 2000: Revealed Preference, Belief, and Game Theory. In: *Economics and Philosophy* 16, 99–115.
- Heller, William B., 2001a: Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments. In: *American Journal of Political Science* 45, 780–798.
- , 2001b: Political Denials. The Policy Effect of Intercameral Partisan Differences in Bicameral Parliamentary Systems. In: *Journal of Law, Economics and Organization* 17, 34–61.
- Holtmann, Everhard, 2000: Gesetzgebung in der Wohnungsbaupolitik des Bundes: Zur Rolle des parteipolitischen Faktors. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbsdemokratie und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 105–128.
- Huber, John D., 1996: The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. In: *American Political Science Review* 90, 269–282.
- , 1999: Parliamentary Rules and Party Behavior During Minority Governments. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*. Cambridge: Cambridge University Press, 258–278.
- König, Thomas, 1999: Von der Politikverflechtung in die Parteienblockade? Probleme und Perspektiven der deutschen Zweikammergesetzgebung. In: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.), *Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: edition sigma, 63–85.
- König, Thomas, 2001: Bicameralism and Party Politics in Germany: An Empirical Social Choice Analysis. In: *Political Studies* 49, 411–437.

- König, Thomas/Thomas Bräuninger, 1997: Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28, 605–628.
- Krehbiel, Keith, 1998: *Pivotal Politics. A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Langguth, Gerd, 2000: Machtverteilung und Machtverschränkung in Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B6, 3–11.
- Laver, Michael J./Norman Schofield, 1990: *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lawrence, Eric D./Forrest Maltzman/Steven S. Smith, 1999: *Who Wins? Party Effects in Legislative Voting*. Conference Paper. Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 15.–17. April 1999, Chicago, IL.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 1. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- , 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lhotta, Roland, 2003: Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/2003, 16–22.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- McKelvey, Richard, 1976: Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. In: *Journal of Economic Theory* 12, 472–482.
- Merkel, Wolfgang, 2003: Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: *Berliner Journal für Soziologie* 2/2003, 255–274.
- Meyer, Hans (Hrsg.), 2003: *Abstimmungskonflikt im Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm, 1999: Political Parties and Hard Choices. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hrsg.), *Policy, Office, or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press, 1–35.
- Poole, Keith T./Howard Rosenthal, 2001: D-NOMINATE After 10 Years: An Update to Congress: A Political History of Roll Call Voting. In: *Legislative Studies Quarterly* 26, 5–29.
- Renzsch, Wolfgang, 2000a: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbsdemokratie und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 53–78.
- , 2000b: Die große Steuerreform 1998/99: Kein Strukturbruch, sondern Koalitionspartner als Vetospieler und Parteien als Mehrebenensysteme. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31, 187–191.

- Scharpf, Fritz W., 1989a: Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices. In: *Journal of Theoretical Politics* 1, 149–176.
- , 1989b: Der Bundesrat und die Kooperation auf der dritten Ebene. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121–162.
- , 2000a: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capacities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. 2: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 20–124.
- , 2000b: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Steffani, Winfried, 1990: *Handbuch der deutschen Bundesländer*. Frankfurt a.M.: Esche, Falk.
- Strøm, Kaare, 1990: A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In: *American Journal of Political Science* 34, 565–598.
- Sundquist, James, 1988: Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States. In: *Political Science Quarterly* 103, 613–635.
- Taylor, Alan/William Zwicker, 1999: *Simple Games. Desirability Relations, Trading, Pseudo-weightings*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tsebelis, George/Jeanette Money, 1997: *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zohlnhöfer, Reimut, 1999: Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, 326–345.
- , 2000: Der Parteienwettbewerb, die kleinen Koalitionspartner und das Scheitern der Steuerreform. Eine Erwiderung auf Wolfgang Renzsch. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31, 719–724.
- , 2001: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*. Opladen: Leske+Budrich.
- , 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Herbert Obinger et al. (Hrsg.), *Politische Ökonomie: Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*. Opladen: Leske+Budrich, 47–80.

Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts

Georg Vanberg

Verfassungsgerichtsbarkeit, das heißt, die Macht von Verfassungsgerichten legislative oder administrative Akte aufzuheben, wenn Richter zu der Auffassung gekommen sind, dass diese der Verfassung widersprechen, hat sich zu einem nahezu universellen Merkmal westlicher Demokratien entwickelt. Die Überzeugung von der Notwendigkeit dieser Institution ist so weit verbreitet, dass es beinahe undenkbar geworden ist, eine demokratische Verfassung zu entwerfen, ohne ein Verfassungsgericht vorzusehen. Seien es das postfaschistische Spanien, das Post-Apartheid-Südafrika oder die postkommunistischen osteuropäischen Staaten, in all diesen Fällen war der Übergang zu demokratischen Regimen ein Übergang zu *konstitutionellen* Demokratien, die eine gerichtliche Überprüfbarkeit des politischen Prozesses vorsehen. Wie Mauro Cappelletti festgestellt hat (1989: 205), wird in großen Teilen der westlichen Welt das Vorhandensein einer Verfassungsgerichtsbarkeit mehr oder weniger als die »notwendige ›Krönung‹ der Herrschaft des Gesetzes« betrachtet.

Eine zentrale Begründung für die Etablierung von Verfassungsgerichten ist die – bereits durch Alexis de Tocqueville in seiner Untersuchung der amerikanischen Demokratie in den 1830er Jahren (1835/1988: 103f.) ausgedrückte – Überzeugung, dass die konstitutionellen Schranken des Staates überwacht werden müssen und die politische Macht gesetzgebender Mehrheiten durch das richterliche Prüfungsrecht eingebunden sein muss. Während der Verhandlungen über das Grundgesetz drückte Konrad Adenauer genau diese Überlegung aus, als er entschieden für die Schaffung eines Bundesverfassungsgerichts plädierte:

Es gibt nicht nur eine Diktatur des einzelnen, es kann auch eine Diktatur einer parlamentarischen Mehrheit geben. Und davor wollen wir einen Schutz haben in der Form des Staatsgerichtshofes. (Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, 2te Sitzung, S. 25)

Und dennoch deutet dieses Ideal vom Verfassungsgericht als einem »Hüter der Verfassung im wahrhaften Sinn« (Bericht über den Verfassungskonvent auf Her-

renchiemsee, S. 45) auf eine gewisse Problematik hin: Wie können Verfassungsgerichte und die Richter, die ihnen vorstehen, gesetzgebende Mehrheiten in der Praxis kontrollieren? Für Regierungsmehrheiten bedeuten Verfassungsgerichte oft eine ungeliebte Einschränkung der eigenen Machtbefugnisse und eine potenzielle Bedrohung ihrer Gesetzgebungsvorhaben. Darüber hinaus gelten – nach einem bekannten Wort von Alexander Hamilton – die Gerichte gemeinhin als das »schwächste« der Verfassungsorgane. Im Gegensatz zur Legislative, die den »Geldbeutel« kontrolliert und zur Exekutive, die das »Schwert« führt, besitzen Gerichte generell nur wenige formelle Kontrollmittel, um ihre Entscheidungen durchzusetzen. Bedenkt man diese offensichtliche Schwäche, stellt sich die Frage, wie es zu erklären ist, dass Gerichte wie das Bundesverfassungsgericht in ihren Interaktionen mit weit mächtigeren Verfassungsorganen eine so dominante Rolle spielen können. Ebenso wäre zu fragen, unter welchen Umständen ihnen dieses nicht gelingt. Im ersten Teil dieses Aufsatzes versuche ich, eine Antwort auf diese Fragen zu geben. Diese Antwort hat bedeutende Implikationen für unser Verständnis von Verfassungsgerichten; sie geht davon aus, dass solche Gerichte als *politische* Institutionen verstanden werden müssen, deren Handlungen und deren Effektivität wesentlich durch das politische Umfeld geprägt sind, in dem sie stehen. Im zweiten Teil dieses Aufsatzes wende ich diesen Ansatz auf das Bundesverfassungsgericht an und berichte über erste empirische Befunde. Abschließend werde ich einige kurze Überlegungen zu den Implikationen dieser Analyse für ein umfassenderes Verständnis von Verfassungsgerichten allgemein und des Bundesverfassungsgerichts im Besonderen vorstellen.

1 Öffentliche Wertschätzung und die Grenzen gerichtlicher Autorität

Im Gegensatz zu Rechtswissenschaftlern, die sich vorwiegend auf die Untersuchung der juristischen Aspekte verfassungsgerichtlicher Entscheidungen konzentrieren, analysieren Politikwissenschaftler, die sich mit Verfassungsgerichten beschäftigen, in der Regel die Interaktionen zwischen Verfassungsgerichten und anderen Institutionen, insbesondere gesetzgebenden Körperschaften. Bei der Untersuchung dieser Interaktionen haben Forscher zwei Aspekte der strategischen Beziehung betont, die zwischen Gerichten und den legislativen Körperschaften,

die sie kontrollieren sollen, bestehen. Der erste Aspekt betrifft den Fall, dass der Gesetzgeber die mögliche Zurückweisung eines Gesetzes durch das Verfassungsgericht antizipiert und eine Gesetzesvorlage dementsprechend im Vorhinein anpasst. In einer viel beachteten Behandlung dieses Problems hat Alec Stone (1992) für Frankreich den bedeutenden *Ex-ante*-Einfluss des Conseil Constitutionnel auf wichtige Politikfelder nachgewiesen. Die vielleicht wichtigste Einsicht dieser Forschungsarbeit ist, dass die Wirkung der Verfassungsgerichtsbarkeit über die Zurückweisung bestimmter Gesetze in tatsächlichen Entscheidungen hinausgeht und die antizipatorischen Wirkungen einschließt, die die potenzielle Überprüfung der Verfassungsgemäßheit gesetzgeberischer Vorhaben auf den legislativen Prozess ausübt. Daher reicht es nicht, nur auf die Urteile eines Verfassungsgerichts zu schauen, wenn man ein angemessenes Verständnis der Art und Weise gewinnen will, in der die Möglichkeit der richterlichen Prüfung politische Entscheidungen beeinflusst (siehe Landfried 1984, 1992; Vanberg 1998, 2001; Rogers 2001).

Während sich die erste Fragestellung auf den Einfluss von Verfassungsgerichten auf andere politische Entscheidungsträger bezieht, hat ein zweiter Forschungsansatz die Frage aufgegriffen, welche Grenzen sich für die gerichtliche Autorität selbst durch das Zusammenspiel mit anderen Institutionen ergeben. Eines der Probleme, das die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit aufwirft, ist die Tatsache, dass Gerichte, um einflussreich sein zu können, durchaus auf die Kooperation anderer Handlungsträger angewiesen sind. Wir sind daran gewöhnt, Verfassungsgerichten das »letzte Wort« bei der Interpretation eines Verfassungstextes zuzugestehen und verleihen ihren Entscheidungen in diesem Sinne eine gewisse »Endgültigkeit«. Man erinnere sich an das berühmte Wort des amerikanischen Chief Justice Charles Evans Hughes: »Wir leben unter einer Verfassung, aber es sind die Richter, die bestimmen, was die Verfassung ist.« Tatsächlich jedoch stellt eine gerichtliche Entscheidung im Allgemeinen *nicht* das letzte Wort in der Beurteilung einer Verfassungstreiffrage dar. Denn obwohl Verfassungsgerichte in der Regel weitgehende Kompetenzen hinsichtlich der Überprüfung der Verfassungsgemäßheit besitzen, müssen sie sich häufig doch auf andere Institutionen stützen, wenn es um die Durchsetzung ihrer Entscheidungen geht (siehe Canon/Johnson 1999: 1). Insbesondere erfordert eine gerichtliche Annullierung eines Gesetzes in vielen Fällen Gesetzesänderungen, um die politische Wirklichkeit mit den Forderungen des Gerichts in Einklang zu bringen. Und selbst in Fällen, in denen keine formell zwingende Reaktion erforderlich ist, kann die Annullierung eines Gesetzes durchaus eine legislative Initiative nach sich ziehen, weil

die regierende Mehrheit versucht, ihre Politik im Lichte der gerichtlichen Entscheidung zu modifizieren.¹

Da einerseits die Implementierung einer gerichtlichen Entscheidung häufig eine legislative Antwort erfordert oder induziert, und da andererseits parlamentarische Mehrheiten spezifischen Forderungen des Gerichts durchaus ablehnend gegenüberstehen können, ist die Beziehung zwischen den Forderungen des Gerichts und der legislativen Antwort darauf zentral für die *De-facto*-Wirksamkeit des Verfassungsgerichts. Setzt die legislative Antwort die Forderungen des Gerichts tatsächlich um oder umgeht sie zentrale Aspekte der Gerichtsentscheidung? Ein konkretes Beispiel mag hier zur Illustration dieses Problems herangezogen werden. Das Parteienfinanzierungsgesetz, das in Deutschland von den 1980er bis in die 1990er Jahre Gültigkeit hatte, sah einen so genannten »Sockelbetrag« als Teil des Zahlungsmodus vor. Dieser Sockelbetrag garantierte jeder Partei, die in einer Bundestagswahl wenigstens 2 Prozent der Stimmen erhalten hatte, einen bestimmten Geldbetrag als Zuwendung. 1992 erklärte das BVerfG diese Regelung als unvereinbar mit dem Grundgesetz. Das Gericht war zu der Schlussfolgerung gelangt, dass der Sockelbetrag zumindest teilweise den Zusammenhang zwischen der öffentlichen finanziellen Unterstützung einer Partei und ihrer Fähigkeit, Stimmen, Spenden und Mitgliedsbeiträge von den Bürgern zu erlangen, aufhebt, indem er die ersten Stimmen, die eine Partei bei einer Wahl erhält, überproportional belohnt. Eine solche »erfolgsunabhängige Basisfinanzierung der Parteien« verletze die verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit der Parteien vom Staat (BVerfG 85, 264: 294). 1994 verabschiedete der Bundestag als Antwort auf diese Entscheidung des BVerfG eine Revision des Parteienfinanzierungsgesetzes. Nach dem neuen Gesetz erhält jede Partei für jede Stimme, die sie in einer Bundestags-, Landtags- oder Europawahl erhält, einen Betrag von 0,70 Euro. Für die ersten vier Millionen Stimmen allerdings bekommen die Parteien einen Zuschlag von 0,15 Euro auf die reguläre Zuwendung. Problematisch

1 Diese Abhängigkeit von anderen Institutionen für die eigene Effektivität hat bereits Alexander Hamilton erkannt, als er vor mehr als zweihundert Jahren in den *Federalist Papers* schrieb: »[The judiciary] may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments« (1961: 465). Die Notwendigkeit legislativer Reaktionen wird auch dadurch bestätigt, dass das BVerfG eine wachsende Tendenz zeigt, in seinen Entscheidungen einen Zeitrahmen festzulegen, in dem der Gesetzgeber eine für verfassungswidrig erklärte Norm in Einklang mit der Entscheidung des Gerichts bringen muss.

ist diese Bonus-Regel natürlich insofern als sie dem Sockelbetrag, der durch das Gericht als nicht verfassungsgemäß erklärt worden war, durchaus ähnelt, eine Auffassung, die auch von prominenten Verfassungsrechtlern geäußert worden ist (Rudzio 1994; von Arnim 1996: 107). Tatsächlich war die Verfassungsgemäßheit der neuen Regelung angesichts der Entscheidung des BVerfG fünfzehn sozialdemokratischen Mitgliedern des Bundestages so zweifelhaft, dass sie es ablehnten, für das neue Gesetz zu stimmen (BTD 12: 16448 f.). Bundespräsident von Weizsäcker äußerte ebenfalls seine verfassungsmäßigen Bedenken und unterzeichnete das Gesetz erst nach einer beträchtlichen Verzögerungsfrist – ein für einen deutschen Bundespräsidenten ungewöhnlicher Schritt (für eine ins Einzelne gehende Darstellung siehe Vanberg 2005).

Dies ist ein sprechendes Beispiel, belegt es doch den bedeutsamen Unterschied zwischen der *Verkündigung* und der *Durchsetzung* einer gerichtlichen Entscheidung. Da die Durchsetzung einer Entscheidung in der Regel die Kooperation des Gesetzgebers erfordert, stehen Verfassungsgerichte zumindest einem potenziellen Implementierungsproblem gegenüber.² Welche Überlegung kann parlamentarische Mehrheiten dazu veranlassen, Entscheidungen zu gehorchen, mit denen sie nicht übereinstimmen? Oder, anders gesagt, welcher Mechanismus verleiht den Entscheidungen eines Verfassungsgerichts die notwendige Autorität? Unter welchen Bedingungen ist dieser Mechanismus effektiv, wann versagt er? Und welche Implikationen ergeben sich für das Verhalten des Gerichts und für die Effektivität der Verfassungsgerichtsbarkeit als einer Institution zur Beschränkung legislativer Mehrheiten?

In der Forschung sind verschiedene Grundlagen gerichtlicher Autorität untersucht worden. So ist es zum Beispiel denkbar, dass politische Parteien, die zwischen Regierung und Opposition alternieren, die Unabhängigkeit der Gerichte durchaus positiv bewerten (Landes/Posner 1975; Ramseyer 1994). Auch die Tatsache, dass unabhängige Gerichte sich für Parteien in der langfristigen Per-

2 Das obige Beispiel stellt keinen Einzelfall dar. Ein vor nicht allzu langer Zeit in der *Süddeutschen Zeitung* erschienener Artikel mit dem passenden Titel »Was nicht passt, wird ignoriert« dokumentiert eine Reihe anderer Entscheidungen des BVerfG, die der Bundestag entweder ignoriert oder übergangen hat (*Süddeutsche Zeitung*, 1. Oktober, 1998, S. 2). Ebenso hat Mary Volcansek die Umgehung von Entscheidungen des italienischen Verfassungsgerichts aufgezeichnet (2000: 139), und Trochey (2002) und Schwartz (2000) weisen zahlreiche Verletzungen der Entscheidungen der Verfassungsgerichte in osteuropäischen Staaten nach.

spektive als sehr hilfreich bei der Lösung von Gefangenendilemma-Problemen erweisen können, kann in diesem Zusammenhang wichtig erscheinen (Carrubba 2003). Eine weitere Grundlage gerichtlicher Autorität könnte der Informationsgewinn sein, den legislative Mehrheiten dadurch erhalten können, dass Gerichte die Verfassungsmäßigkeit nach der Implementierung und im Angesicht der tatsächlichen Folgen eines Gesetzes überprüfen können (Rogers 2001).³ Im Zentrum dieses Artikels soll jedoch ein anderer Mechanismus stehen, der angesichts des »Implementierungsproblems« gerichtlichen Entscheidungen Autorität verleihen kann, nämlich die öffentliche Wertschätzung eines unabhängigen Gerichtswesens. Wenn die Bürger gerichtliche Unabhängigkeit wertschätzen und Respekt für Gerichtsentscheidungen als wichtig ansehen, kann ein Versuch gewählter Volksvertreter, solche Beschlüsse zu missachten oder zu umgehen, zu einem Verlust ihrer Unterstützung in der Öffentlichkeit führen. Die Befürchtung eines solchen Vertrauensverlustes kann ein starkes Motiv sein, gerichtliche Entscheidungen getreu durchzusetzen.⁴

Zahlreiche Autoren haben die zentrale Bedeutung der Wertschätzung eines unabhängigen wirkungsvollen Gerichtswesens durch die Öffentlichkeit als wesentlichen Mechanismus der Durchsetzungskraft gerichtlicher Entscheidungen betont (zum Beispiel Epstein/Knight/Shvetsova 2001; Caldeira 1986; Murphy/Tannenhaus 1990). Darüber hinaus war diese zentrale Rolle auch eine wichtige Begründung für die empirische Untersuchung der öffentlichen Wertschätzung von Gerichten (siehe Gibson/Caldeira/Baird 1998). Ich möchte in diesem Aufsatz eine Variante dieser Hypothese präsentieren, die ich an anderer Stelle ausführlicher entwickelt habe (Vanberg 2001, 2005). Grundlage des Arguments ist

3 Man sollte hier darauf hinweisen, dass dieses Informationsargument, das hauptsächlich im amerikanischen Kontext entwickelt wurde, in dem Gerichte Gesetze immer erst nach ihrer Implementierung überprüfen, auf die europäische Situation weniger zutrifft. Hier gibt es auch die so genannte abstrakte Normenkontrolle, in der ein Gesetz unmittelbar nach seiner Verabschiedung und damit vor seiner Implementierung überprüft werden kann.

4 Die Anzahl der Bürger, die willens sind, eine Nichtbefolgung zu sanktionieren, muss nicht sehr groß sein. Für Politiker sind die marginalen Schwankungen ihrer Unterstützung von Bedeutung. Insofern verlangt der Mechanismus, um seine abschreckende Wirkung zu entfalten, nicht, dass alle oder viele Bürger sich von der Sorge um die Autorität des Gerichts leiten lassen. Die Zahl muss nur ausreichend groß sein, um in die strategischen Überlegungen von Politikern einzugehen. *Warum* Bürger gerichtliche Unabhängigkeit unterstützen mögen, ist natürlich wichtig, steht aber nicht im Zentrum meiner gegenwärtigen Überlegungen (siehe dazu detaillierter Raskinski 1991; Vanberg 2005).

die Beobachtung, dass öffentliche Wertschätzung, um als effektiver Durchsetzungsmechanismus zu funktionieren, zwei Bedingungen erfüllen muss:

1. Es muss eine Wertschätzung für das Gericht (oder für eine bestimmte Entscheidung des Gerichts) geben, die ausreichend ist, einen Negierungsversuch unattraktiv zu machen, *falls* diese Wertschätzung »aktiviert« werden kann.
2. Es muss ausreichend wahrscheinlich sein, dass die allgemeine Öffentlichkeit Kenntnis davon erhält und überzeugt ist, dass es einen Versuch gegeben hat, eine gerichtliche Entscheidung zu umgehen (mit anderen Worten, es muss ausreichend wahrscheinlich sein, dass die öffentliche Wertschätzung *in der Tat* »aktiviert« werden wird).

Beide Bedingungen sind notwendig, damit die Wertschätzung des Gerichts in der Öffentlichkeit als Durchsetzungsmechanismus wirksam werden kann. Ohne ausreichende öffentliche Wertschätzung des Gerichts können Politiker unwillkommene Entscheidungen des Gerichts ohne großes Risiko umgehen. Wie Herman Schwartz gezeigt hat, hat solch ein Mangel an öffentlicher Wertschätzung verschiedene osteuropäische Gerichte gegenüber anderen Zweigen der Regierung in eine Position der Schwäche versetzt (Schwartz 2000: 227; ebenso Epstein/Knight/Shvetsova 2001; Trochev 2002). Die zweite Bedingung, die von gleicher Tragweite ist, hat in der Forschung allerdings weniger Beachtung gefunden. Die Gefahr eines Vertrauensverlustes in der Öffentlichkeit wird Politiker, die eine Gerichtsentscheidung umgehen wollen, nur dann dazu veranlassen, einen solchen Versuch zu unterlassen, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie »gefasst« werden, das heißt, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die öffentliche Wertschätzung, die das Gericht genießt, sich auf Politiker, die dessen Entscheidungen nicht nachkommen, negativ auswirkt.

Das Problem liegt in dem Umstand, dass die »Aktivierung« der vorhandenen Wertschätzung keine triviale Aufgabe darstellt. Bis auf wenige Ausnahmen sind die meisten Bürger über gerichtliche Entscheidungen oder legislative Reaktionen auf solche Entscheidungen nicht informiert. Darüber hinaus stellen legislative Mehrheiten gerichtliche Entscheidungen in der Regel nicht öffentlich in Frage, es sei denn, sie sind überzeugt, dass das Gericht bei einer bestimmten Entscheidung nur mit geringer öffentlicher Zustimmung rechnen kann, wie es in dem Kruzifixurteil des BVerfG der Fall war. Stattdessen üben sie sich in versteckter Verweigerung. So hat zum Beispiel der Bundestag die Forderung des BVerfG von 1975, Beraterverträge zwischen Bundestagsabgeordneten und den Vertretern von Interessengruppen zu verbieten, nicht explizit angefochten; er hat sie einfach

nicht umgesetzt (BVerfG 40, 296; siehe auch von Arnim 1998: 182). Eine gesetzgeberische Mehrheit kann gleichsam vorgeben, eine Gerichtsentscheidung in die Tat umzusetzen, das neue Gesetz in Wirklichkeit jedoch in einer solchen Weise formulieren, dass es unwillkommene Aspekte der Entscheidung umgeht. Man erinnere sich des oben genannten Parteienfinanzierungsgesetzes.

Da die Bürger über gerichtliche Entscheidungen mehr oder weniger uninformiert sind, und da legislative Mehrheiten kaum offen und explizit eine Verweigerungsstrategie verfolgen, wenn dies einen Vertrauensverlust für sie zur Folge hat, kommt der zweiten der oben genannten Bedingungen eine zentrale Bedeutung zu. Die Effektivität öffentlicher Wertschätzung als Durchsetzungsmechanismus gerichtlicher Entscheidungen hängt von der Wahrscheinlichkeit ab, dass große Teile der Öffentlichkeit bemerken und überzeugt davon sind, dass der Gesetzgeber versucht hat, gerichtliche Entscheidungen zu umgehen. Es gibt eine große Bandbreite von Faktoren, die diese Wahrscheinlichkeit beeinflussen:

- die allgemeine Bekanntheit des speziellen Falles;
- das Interesse von Meinungsführern, speziell der Medien;
- das Vorhandensein organisierter Interessengruppen;
- die Komplexität der zur Entscheidung anstehenden Frage.

Ich werde im Folgenden einige dieser Faktoren detaillierter betrachten. Bevor ich dazu übergehe, ist es jedoch nützlich, kurz auf die Implikationen der bisherigen Argumentation für das Verhalten von Gerichten und für die Effizienz des Verfassungsgerichts hinsichtlich der Beschränkung politischer Entscheidungen einzugehen.

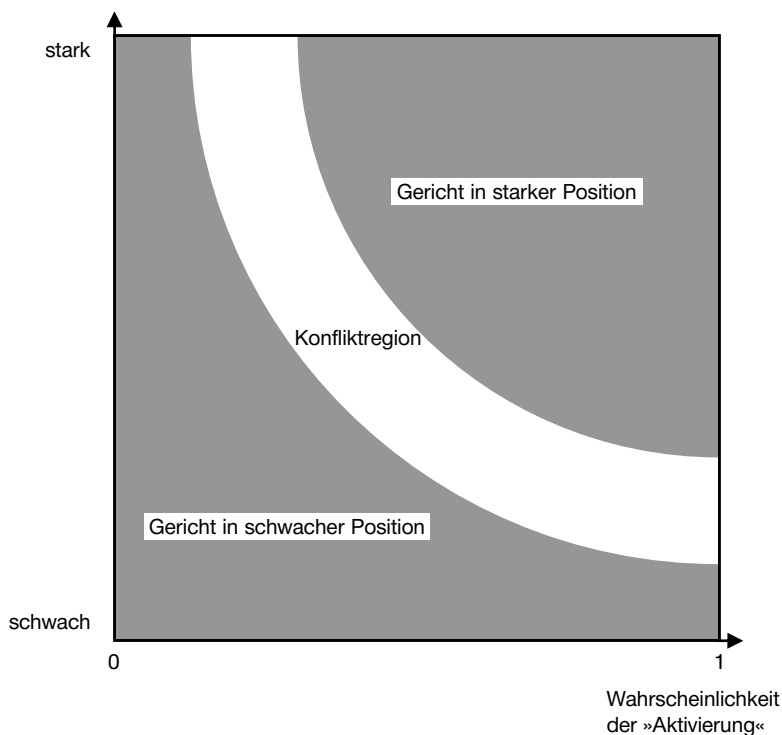
Falls die öffentliche Anerkennung in der Tat eine Schlüsselfunktion für die gerichtliche Autorität hat, ergeben sich aus der bisherigen Analyse einige wichtige Schlussfolgerungen, da beide Bedingungen gleichermaßen zentral für die Effektivität öffentlicher Wertschätzung als Durchsetzungsmechanismus sind. Diese Schlussfolgerungen können am einfachsten illustriert werden, wenn das Maß öffentlicher Wertschätzung eines Gerichts und die Wahrscheinlichkeit der »Aktivierung« dieser Wertschätzung als das politische Umfeld definiert wird, in dem das Gericht handelt. Abbildung 1 veranschaulicht diese Annahme.⁵ Auf der Vertikalen wird das Maß öffentlicher Wertschätzung des Gerichts abgetragen, auf

5 Diese Darstellung basiert auf einer spieltheoretischen Formalisierung des Arguments (siehe dazu detaillierter Vanberg 2005).

der Horizontalen die Wahrscheinlichkeit der Aktivierung dieser Wertschätzung, wenn ein Umgehungsversuch seitens der Legislative unternommen wird. Im nord-östlichen Bereich der Abbildung befindet sich das Gericht in einer starken Position. Es genießt große Wertschätzung, und diese Wertschätzung hat mit großer Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf Politiker, die versuchen, eine Entscheidung des Gerichts zu umgehen. Folglich könnte man erwarten, dass parlamentarische Mehrheiten – motiviert durch den bei Umgehung eines Gerichtsentscheidungen drohenden Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit – sich veranlasst sehen, die Gerichtsentscheidung getreu zu implementieren. Das Gericht erweist sich als eine Institution mit starker Autorität, die in der Lage ist, legislative Mehrheiten wirksam zu kontrollieren.

Abbildung 1 Politisches Umfeld und Spielraum des Verfassungsgerichts

Öffentliche Wertschätzung



Im südlichen und westlichen Bereich der Abbildung dagegen befindet sich das Gericht in einer schwachen Position. Hier erfreut es sich entweder nur geringer Wertschätzung, oder es ist äußerst unwahrscheinlich, dass seine öffentliche Wertschätzung aktiviert werden kann. In beiden Fällen haben legislative Mehrheiten bei einem Umgehungsversuch keine negativen Konsequenzen zu befürchten. Insofern wäre zu erwarten, dass das Gericht nicht in der Lage sein wird, Entscheidungen durchzusetzen, die den Interessen legislativer Mehrheiten zuwiderlaufen. Auch ist anzunehmen, dass Richter über die Möglichkeit der Umgehung ihrer Entscheidung besorgt sein werden, da in einem solchen Falle die Schwäche des Gerichts offenkundig werden würde. Daraus lässt sich schließen, dass Richter in Antizipation dieser Möglichkeit in dieser Region größere Zurückhaltung gegenüber legislativen Mehrheiten zeigen werden – das heißt, ausgehend von der Vermutung, dass sie sich in einem Umfeld befinden, das sie in eine Position der Schwäche bringt, antizipieren die Richter die Präferenzen der Gesetzgebungsmehrheit und machen von ihrem Vetorecht einen weniger aggressiven Gebrauch. Es ist also unwahrscheinlich, dass das Gericht in dieser Region legislative Mehrheiten effektiv kontrollieren kann. Endlich gibt es, wie ich in formelleren Ableitungen gezeigt habe (Vanberg 2001, 2005), eine Zwischenregion im Zentrum der Abbildung, die von besonderem Interesse ist. In dieser Region ist die Wahrscheinlichkeit öffentlicher Unterstützung ausreichend gering (in Abhängigkeit von der Wertschätzung, deren sich das Gericht erfreut), dass legislative Mehrheiten das Risiko eines Umgehungsversuches einzugehen bereit sind. Gleichzeitig ist diese Wahrscheinlichkeit ausreichend groß, dass die Richter willens sind, sich auf eine Konfrontation mit der legislativen Mehrheit einzulassen. In diesem Bereich sind also Entscheidungen des Gerichts zu beobachten, die von der legislativen Mehrheit umgangen werden, was sich je nach den Umständen in einem Vertrauensverlust für den Gesetzgeber auswirken kann (Vanberg 2001, 2005).

Die zentrale Implikation dieser Analyse ist folgende: Wenn Wertschätzung in der Öffentlichkeit für die Autorität des Verfassungsgerichts ausschlaggebend ist, hängt die Effektivität seiner Kontrollfunktion gegenüber legislativen Mehrheiten von dem politischen Umfeld ab, in dem das Gericht handelt. In einem Umfeld, in dem die öffentliche Wertschätzung groß ist und leicht aktiviert werden kann, besitzen Gerichte starke Autorität und müssen sich anderen politischen Akteuren nicht beugen. In einem Umfeld, in dem die öffentliche Wertschätzung nicht sehr ausgeprägt oder schwer zu aktivieren ist, sind die Gerichte weniger in der Lage, ihre Kontrollfunktion auszuüben und müssen sich unter Umständen sogar den Präferenzen anderer politischer Akteure anpassen. Mit anderen Worten: Da unter

diesem Mechanismus die Autorität eines Verfassungsgerichts von seinem politischen Umfeld abhängt, sind Gerichte nicht gleichermaßen mächtig, unabhängig von den jeweiligen Umständen. Vielmehr wird in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeiten die Autorität von Gerichten, die aus einer konstitutionellen Perspektive betrachtet äquivalent sind, je nach dem politischen Kontext variieren. Selbst für ein bestimmtes Gericht ist davon auszugehen, dass seine Autorität in Abhängigkeit von der zu entscheidenden Sache variieren wird.

Dieses Ergebnis stimmt mit den Schlussfolgerungen anderer Forschungsarbeiten überein, die darlegen, dass die Möglichkeit einer legislativen Reaktion auf Gerichtsentscheidungen mit großer Wahrscheinlichkeit einen *Ex-ante*-Einfluss auf das Verhalten eines Gerichts ausübt. So wird etwa in Untersuchungen des amerikanischen Supreme Court die These vertreten, dass die Möglichkeit einer legislativen Aufhebung von Supreme-Court-Entscheidungen die Richter dazu veranlassen kann, bei ihrer Beschlussfassung die Präferenzen des Kongresses und des Präsidenten in Rechnung zu stellen.⁶ Ähnlich hat Gerald Rosenberg in einer Aufsehen erregenden Arbeit (1992) nachweisen können, dass das Supreme Court im Wesentlichen nicht in der Lage war, durch seine Entscheidungen bestimmte politische Ziele zu fördern, wenn diese in Opposition zur Agenda des Kongresses oder des Präsidenten standen.

Die zentrale Bedeutung beider genannten Bedingungen und die Implikationen, die sie für die Effektivität von Verfassungsgerichten haben, führen zu der bereits angesprochenen Frage, welche die Determinanten öffentlicher Wertschätzung sind und was die Wahrscheinlichkeit der Aktivierung dieser Wertschätzung bestimmt. Zahlreiche Untersuchungen legen die Vermutung nahe, dass die öffentliche Wertschätzung eines Gerichts davon abhängt, dass es als unparteiische, faire Institution wahrgenommen wird und dass man mit seinen Entscheidungen inhaltlich übereinstimmt.⁷ Da die öffentliche Wertschätzung der Obersten Gerichte in den meisten westeuropäischen Ländern relativ hoch ist und die Wertschätzung anderer politischer Akteure übertrifft, möchte ich mich auf die zweite der genannten Bedingungen konzentrieren, das heißt auf die Frage, welche Fak-

6 Zum Problem eines möglichen gesetzgeberischen »override« und gerichtlicher Antizipation solcher »overrides« gibt es eine umfangreiche Literatur. Unter anderen wären zu nennen Spiller/Gely (1992), Ferejohn/Weingast (1992), Ferejohn/Shipan (1990), Hausegger/Baum (1999), Hettinger/Zorn (2000) und Meernik/Ignagni (1997).

7 Vgl. Gibson/Caldeira/Baird (1998), Mondak (1991, 1992), Franklin/Kosaki (1995), Marshall (1989), Tyler/Raskinski (1991), Gibson (1989, 1991).

toren die Wahrscheinlichkeit bestimmen, dass die öffentliche Wertschätzung eines Gerichts in der Tat zum Tragen kommt, wenn der Gesetzgeber einen Umgehungsversuch macht.

Wie bereits dargelegt, besteht das zentrale Problem in der Aktivierung der gegebenen Wertschätzung darin, dass die Öffentlichkeit einen Umgehungsversuch einer Gerichtsentscheidung wahrnimmt und zu der Überzeugung gelangt, er sei auch tatsächlich unternommen worden. Wie verschiedene Untersuchungen gezeigt haben, erlangen die meisten Bürger ihr politisches Wissen über einen zweistufigen Prozess, in dem Informationen – gefiltert durch die Meinungsführerschaft von Eliten, wie sie vor allem im Fernsehen und in den Printmedien verbreitet werden – an die allgemeine Öffentlichkeit gelangen (Zaller 1992; McCloskey/Zaller 1984; Page/Shapiro/Dempsey 1987). In unserem Zusammenhang bedeutet dies, dass Meinungsführer durch ihren Einfluss auf die Berichterstattung der Medien über eine Gerichtsentscheidung und die entsprechende legislative Reaktion eine zentrale Rolle für die öffentliche Aufmerksamkeit hinsichtlich eines Umgehungsversuches spielen. Eine intensive Berichterstattung über einen Beschluss und die entsprechende legislative Reaktion erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die öffentliche Wertschätzung des Gerichts »aktiviert« werden kann und macht es schwieriger, den Beschluss zu umgehen, ohne »ertappt« zu werden.⁸

Das Vorhandensein bestimmter Personen oder Interessengruppen, denen es ein Anliegen ist, die Öffentlichkeit auf Umgehungsversuche von Gerichtsentscheidungen aufmerksam zu machen, ist ein weiterer Faktor, der die Wahrscheinlichkeit eines öffentlichen Rückschlags erhöht.

8 Die potenzielle Rolle von Meinungsführerschaft für die Wahrscheinlichkeit eines öffentlichen Rückschlags legt die Vermutung nahe, dass sowohl Richter wie Politiker sehr aufmerksam verfolgt werden, wie Meinungsführer sich gegenüber einem bestimmten Fall einstellen. So hat zum Beispiel die Adenauer-Regierung in ihren ersten Konfrontationen mit dem BVerfG im Jahre 1952 über die Frage der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft einen Rückzug angetreten, obwohl es keine systematischen Meinungsumfragen zur Sache gab. Grund war die durch negative Leitartikel in der Presse genährte Befürchtung, dass ein Konfrontationskurs des Kabinetts gegen das Gericht eine bedeutende negative Rückwirkung in der Öffentlichkeit haben würde (siehe Vanberg 2000). Darüber hinaus impliziert die Rolle der Meinungsführerschaft, dass Richter und Politiker nicht auf das *gerade gegebene* öffentliche Interesse und Meinungsbild reagieren, sondern auf den Grad der öffentlichen Aufmerksamkeit und das Meinungsbild, so wie sie sich nach einer *Mobilisierung* ergeben können. Diesen Aspekt hat Zaller beschrieben: »[when political actors] pursue a certain policy because of perceived public pressure to do so, it is often the anticipation of that pressure, rather than actual pressure, that is critical« (Zaller 1992: 270).

scheidungen aufmerksam zu machen, ist ein weiterer Faktor, der die Wahrscheinlichkeit der Aktivierung latent gegebener Wertschätzung des Gerichts beeinflusst. Diese Personen oder Gruppen können von einem genuinen Interesse an der Durchsetzung eines Gerichtsbeschlusses oder der Hoffnung, die bestehende legislative Mehrheit unabhängig von der Sache in politische Verlegenheit bringen zu können, getrieben werden. Die jeweilige Opposition ist ein offensichtlicher Kandidat für diese Rolle. Wenn es Bürger gibt, die bereit sind, die Regierungsmehrheit dafür zu bestrafen, dass sie Gerichtsentscheidungen nicht getreu nachkommt, wird eine solche Sanktionierung in der Regel unmittelbar der Opposition nützen. Insofern hat die Opposition ohne Zweifel einen Anreiz, unabhängig von der jeweiligen Sachfrage, die Erfüllung gerichtlicher Entscheidungen zu beobachten und auf Versuche der Umgehung aufmerksam zu machen.

Ebenso haben organisierte Interessengruppen, die eine bestimmte Entscheidung befürworten, Anreize, die öffentliche Aufmerksamkeit auf Versuche zur Umgehung einer ihnen angenehmen Entscheidung zu lenken. Durch ihre Mitglieder, ihre Verbindungen zu den Medien, ihr Fachwissen und ihre finanziellen Ressourcen haben solche Gruppen Mittel zur Beobachtung legislativer Reaktionen, zur Förderung von Publizität im Falle von Umgehungsversuchen sowie Mittel, um eine erneute gerichtliche Befassung mit dem jeweiligen Problem zu ermöglichen. In einer detaillierten Untersuchung gerichtlicher Durchsetzung von verfassungsmäßig garantierten Rechten in den Vereinigten Staaten, Kanada, Indien und Großbritannien hat Charles Epp diese zentrale Rolle organisierter Interessengruppen aufgezeigt. Er konnte nachweisen, dass eine Bewegung zur Garantie von Rechten (»rights revolution«) nur da entsteht, wo organisierte Gruppen vorhanden sind, die systematische Prozesstätigkeit in Gang halten und »als aktive Partner der Gerichte in der Auseinandersetzung mit Gegnern der Umsetzung von Entscheidungen fungieren« (Epp 1998: 22, eigene Übersetzung). Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass das Vorhandensein von gut organisierten Interessengruppen, die eine bestimmte Gerichtsentscheidung favorisieren, die Wahrscheinlichkeit dafür erhöht, dass die Wertschätzung des Gerichts aktiviert werden kann, womit es für die legislative Mehrheit schwieriger wird, einem Gerichtsentscheid auszuweichen.

Die Wahrscheinlichkeit eines Vertrauensverlustes in der Öffentlichkeit für einen Umgehungsversuch hängt nicht nur vom institutionellen Umfeld und den Handlungen anderer Akteure ab. Ebenso ist sie durch Merkmale der jeweils zur Entscheidung anstehenden Sachfrage beeinflusst. Die inhärente Komplexität des anstehenden Problems ist ein solches Merkmal. Es ist weniger wahrscheinlich,

dass wirksamer öffentlicher Druck organisiert werden kann, je komplizierter die Anforderungen des jeweiligen Sachgebiets sind. So ist es zum Beispiel relativ leicht, die Umsetzung einer Entscheidung, dass lebenslange Haft ohne die Möglichkeit der Begnadigung nicht verfassungsgemäß ist, zu verifizieren. Dagegen ist es ungleich schwieriger, eine Entscheidung, die verschiedene steuerliche Regelungen involviert, zu überprüfen. Stimmen die revidierten Steuervorschriften in der Tat mit den Forderungen des Gerichts überein? Anders formuliert: Je komplexer ein Sachverhalt ist, um so schwieriger wird es sein, eine größere Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass ein Umgehungsversuch stattgefunden hat, da ein solcher Versuch leichter »versteckt« werden kann. Allgemein wird man sagen können, dass Politikfelder, in denen es um die Regulierung von inhaltlich umschriebenen Zuständen oder Ergebnissen (im Gegensatz zu Verfahrensregeln) geht, sowie Fälle, die mehrere Politikfelder betreffen (im Gegensatz zu Einzelproblemen) einen in diesem Sinne höheren Komplexitätsgrad aufweisen.

2 Ein vorläufiger empirischer Test

Ein umfassender Test der vorgetragenen Theorie und ihrer verschiedenen Implikationen kann im Rahmen des vorliegenden Artikels nicht geleistet werden (siehe dazu ausführlicher Vanberg 2005). Im weiteren Verlauf der Ausführungen werde ich mich daher auf die Darstellung einiger Ergebnisse hinsichtlich einer zentralen Implikation meines Arguments für das BVerfG beschränken. Wie oben ausgeführt, besagt das Argument, dass das BVerfG sich gegenüber legislativen Mehrheiten im Bundestag in einer starken Position befindet, wenn die öffentliche Wertschätzung des Gerichts groß ist und eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass diese Wertschätzung aktiviert werden kann (es sich also im nordöstlichen Bereich von Abbildung 1 befindet). Das Gericht ist in einer schwächeren Position und wird einen weniger aggressiven Gebrauch seines Vetorechts machen, wenn es sich im südlichen oder westlichen Bereich der Abbildung befindet.

Nach aller Erfahrung ist es eher unwahrscheinlich, dass das BVerfG sich im südlichen Bereich von Abbildung 1 befinden wird. Das BVerfG erfreut sich einer enormen öffentlichen Wertschätzung. Die Wertschätzung des Gerichts übertrifft die der Bundesregierung und des Bundestages regelmäßig und in signifikanter Weise (siehe Noelle-Neumann/Köcher 2002: 710–711, 1997: 812–813). Wie etwa Donald Kommers argumentierte, bedeutet dieses Maß des öffentlichen Ver-

trauens in das BVerfG, dass »heute jeder Politiker seine Reputation riskieren würde, wenn er die Autorität oder die Unabhängigkeit [des BVerfG] antasten würde« (1994: 486).⁹ Insofern ist der bedeutsamste Faktor im politischen Umfeld des Bundesverfassungsgerichts die Wahrscheinlichkeit, dass diese bedeutende öffentliche Anerkennung bei Vorliegen eines Umgehungsmanövers in die Waagschale geworfen wird. *Wenn diese Wahrscheinlichkeit groß ist, wird das BVerfG seine Vetorechte kompromissloser einsetzen; wenn diese Wahrscheinlichkeit geringer ist, wird das Gericht sich legislativen Mehrheiten gegenüber zurückhaltender verhalten.* Im Hinblick auf die verschiedenen Faktoren, die diese Wahrscheinlichkeit beeinflussen, lassen sich aus dieser allgemeinen Vermutung eine Reihe überprüfbarer Hypothesen ableiten.

Betrachten wir zunächst die Wirkung öffentlicher Aufmerksamkeit für eine Entscheidung. Gesetzgebungsmehrheiten des Bundestages sind in ihrem Widerstand gegen einen Gerichtsbeschluss weniger eingeschränkt, wenn dieser nur geringe öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Da die Wahrscheinlichkeit eines Vertrauensverlustes für Fälle, die größere öffentliche Aufmerksamkeit erregen, steigt, kann man andererseits davon ausgehen, dass das Gericht in solchen Fällen bestimmter auftreten wird:

Hypothese 1: Ceteris paribus wird das BVerfG mit größerer Wahrscheinlichkeit ein Veto in Fällen aussprechen, in denen die potenzielle oder tatsächliche öffentliche Aufmerksamkeit größer ist.

Wie oben dargelegt, sind organisierte Gruppen, die die Umsetzung einer Entscheidung favorisieren und Anreize haben, auf Umgehungsmanöver aufmerksam zu machen, Verbündete des BVerfG. Solche Gruppen erschweren es legislativen Mehrheiten, gegen eine Entscheidung Widerstand zu leisten. Folglich würde man denken, dass das Gericht dem Bundestag gegenüber weniger nachgiebig agiert, wenn solche Gruppen vorhanden sind.

Hypothese 2: Ceteris paribus wird das BVerfG mit größerer Wahrscheinlichkeit ein Veto gegen ein Gesetz einlegen, wenn Gruppen vorhanden sind, die politische Unterstützung für eine Annullierung einbringen.

⁹ Dies bedeutet natürlich nicht, dass das Gericht nicht in Bezug auf eine bestimmte Entscheidung keine Unterstützung in der Öffentlichkeit findet, sondern Widerspruch. Das Kruzifixurteil ist ein offensichtliches Beispiel. Der bayerische Landtag hat, mit beachtlichem öffentlichem Rückhalt, im Wesentlichen die Entscheidung des Verfassungsgerichts umgangen, als er die in Frage stehenden Schulvorschriften modifizierte.

Schließlich ist der Komplexitätsgrad einer Sache ein dritter Faktor, der die Wahrscheinlichkeit beeinflusst, dass die öffentliche Wertschätzung des Gerichts aktiviert werden kann. Je einfacher ein Problem ist, desto leichter fällt es Bürgern festzustellen, ob die Entscheidung des Gerichts respektiert wurde. Wenn Bürger ohne weiteres überprüfen können, ob die Entscheidung des Verfassungsgerichts umgesetzt wurde, müssen die Volksvertreter die Möglichkeit eines Vertrauensverlustes in der Öffentlichkeit stärker berücksichtigen, sollten sie die Absicht haben, die Gerichtsentscheidung zu umgehen. Insofern wäre zu erwarten, dass das Gericht in Politikfeldern, die diese Merkmale aufweisen, kompromissloser auftreten wird.

Hypothese 3: Ceteris paribus ist die Wahrscheinlichkeit, dass das BVerfG ein Veto gegen ein Gesetz einlegen wird, umso größer, je weniger komplex ein Politikfeld ist.

3 Die Daten

Die Jurisdiktion des BVerfG ist breit angelegt und beinhaltet unter anderem die Überprüfung der Verfassungsgemäßheit von Gerichtsurteilen, politischen Parteien sowie von Landes- und Bundesgesetzen. Da die hier eingenommene theoretische Perspektive die Beziehung zwischen dem Gericht und legislativen Mehrheiten betrifft, sind nicht alle diese Entscheidungen für einen empirischen Test der Hypothesen relevant. Vielmehr werde ich mich auf jene Fälle beschränken, in denen das Gericht über die Verfassungsgemäßheit von *Gesetzen* urteilt. Dafür verwende ich Originaldaten aller 259 Entscheidungen, die das Bundesverfassungsgericht zwischen 1983 und 1995 zur Verfassungsgemäßheit von Bundesgesetzen erlassen hat.

Die Argumentation und die daraus abgeleiteten Hypothesen konzentrieren sich darauf, dass das Gericht aggressiveren Gebrauch von seinem Vetorecht machen wird, je wahrscheinlicher es ist, dass der Versuch, die Entscheidung des Gerichts zu umgehen, einen Vertrauensverlust für die regierende Mehrheit nach sich ziehen würde. Insofern ergibt sich die abhängige Variable direkt aus der Frage: Annulliert das Gericht das angefochtene Gesetz oder tut es das nicht? Die Variable wird mit 1 codiert, wenn das Gericht ein Bundesgesetz oder Teile davon als verfassungswidrig erklärt hat. Die Variable wird mit 0 codiert, wenn das Gericht das in Frage gestellte Gesetz als verfassungsgemäß beurteilt.

Hypothese 1 bezieht sich auf das Ausmaß öffentlicher Aufmerksamkeit für einen Fall. Ein Test erfordert insofern einen Maßstab für diese Aufmerksamkeit. Einen solchen systematischen Maßstab für die Aufmerksamkeit der Bürger in einer großen Anzahl von Entscheidungen des Gerichts über eine längere Periode zu finden, ist leider sehr schwierig. Meinungsumfragen etwa befassen sich typischerweise nur mit ausgewählten Entscheidungen, die als Grundsatzentscheidungen anzusehen sind. Ich werde mich daher für die Zwecke dieser Untersuchung auf zwei indirekte Messungen öffentlicher Aufmerksamkeit für einen Fall stützen. Die erste Variable zeigt an, ob in einem Fall eine mündliche Verhandlung stattgefunden hat oder nicht. Eine Erklärung für dieses Vorgehen scheint angebracht. Das BVerfG schreitet nur sehr selten zu einer mündlichen Verhandlung. Nur in 37 Fällen der hier untersuchten 259 Entscheidungen fand eine mündliche Verhandlung statt. Fälle, bei denen eine mündliche Verhandlung stattfindet, sind in der Regel von großer Bedeutung, und der Grad öffentlicher Aufmerksamkeit ist weitaus stärker als in normalen Fällen. So beinhalten die Abendnachrichten an Tagen, an denen eine mündliche Verhandlung stattfand, typischerweise einen Bericht über das Verfahren sowie Videoausschnitte von der Eröffnungszeremonie der Verhandlung. Insofern ist es plausibel, dass die Öffentlichkeit mit Fällen, in denen eine mündliche Verhandlung stattfindet, vertrauter ist als mit jenen Fällen, in denen das nicht geschieht. Als einen weiteren Indikator für öffentliche Aufmerksamkeit benutze ich eine Variable, die die Anzahl von Stellungnahmen angibt, die in einem Fall durch Interessengruppen, niedrigere Gerichte oder Landesregierungen abgegeben werden. Wie Forschungen über den US Supreme Court gezeigt haben, lässt eine intensivere Teilnahme durch organisierte Interessengruppen und öffentliche Institutionen vermuten, dass ein Fall eine stärkere Bedeutung hat und größere öffentliche Aufmerksamkeit erregt (siehe Spriggs/Wahlbeck 1997; Caldeira/Wright 1990; McGuire/Caldeira 1993). Ich messe diese öffentliche Teilnahme durch zwei Variablen: Die erste wird mit 1 codiert, wenn eine oder zwei Stellungnahmen eingegangen sind, die zweite wird mit 1 codiert, wenn drei oder mehr Stellungnahmen eingebracht wurden. Fälle, in denen keinerlei Stellungnahmen von außen erfolgten, stellen die Vergleichskategorie dar.

Hypothese 2 betrifft den Einfluss organisierter Interessen auf die Wahrscheinlichkeit, dass die öffentliche Wertschätzung, die das Gericht genießt, in der Tat auch aktiviert werden kann. Organisierte Gruppen oder Institutionen, die die Möglichkeit und den Anreiz haben, die Umsetzung von Gerichtsentscheidungen zu überwachen und die Öffentlichkeit auf Umgehungsversuche aufmerksam zu machen, sind Verbündete des Gerichts, sollte es sich zu einer Gesetzesannul-

lierung veranlasst sehen. Um zu messen, ob das Gericht in einem bestimmten Fall eine solche äußere politische Unterstützung genießt, codiere ich den Inhalt der Stellungnahmen. Genauer gesagt codiere ich die Variable als 1, wenn eine organisierte Interessengruppe in ihrer Stellungnahme argumentiert, dass das in Frage stehende Gesetz nicht verfassungsgemäß ist. Ebenso codiere ich die Variable als 1, wenn eine Landesregierung eine Stellungnahme eingebracht hat, die das Gesetz als verfassungswidrig bezeichnet. Das Vorhandensein beider Arten von Stellungnahmen ist ein Hinweis darauf, dass das Gericht Unterstützung von außen durch einen politischen Akteur genießt, der ein Interesse daran hat, die Reaktion auf die Entscheidung des Gerichts zu beobachten, sollte es zu der Auffassung gelangen, dass der verhandelte Fall eine Verletzung des Grundgesetzes darstellt. Existieren keine solche Stellungnahmen, wird die Variable mit 0 codiert.

Für einen Test der dritten Hypothese wird eine Variable benötigt, die die Komplexität des Politikfeldes abbildet, mit dem ein Fall zu tun hat. Ich benutze zu diesem Zweck eine Variable, die das hauptsächlich für einen Fall bedeutsame Politikfeld entweder als »komplex« oder »nichtkomplex« klassifiziert. Folgende Politikfelder wurden als komplex definiert: wirtschaftliche Regulierungsfragen, staatliche Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Gesundheits- und Rentenversicherung), Beamtenversorgung, Besteuerung, Fragen des Bundeshaushalts, Parteienfinanzierung. Diese Bereiche sind in mehrerer Hinsicht komplex. Zunächst einmal betreffen sie häufig mehrere Politikfelder zur gleichen Zeit. So könnte ein bestimmtes Ziel – wie etwa den Lebensstandard von gering verdienenden Familien zu heben – zum Beispiel sowohl durch Veränderungen im Regulierungsbereich wie auch durch Veränderungen im Sozialversicherungssystem angestrebt werden. Die genannten Bereiche sind auch in dem Sinne komplex, dass sie schwierige technische regulatorische Fragen aufwerfen. Schließlich haben sie alle finanzielle Implikationen, insofern sie staatliche Einnahmen und Ressourcenallokation betreffen. Folgende Politikfelder wurden als nichtkomplex eingestuft: institutionelle Streitfragen, Familienrecht, Prozessrecht, Asylrecht, Wehrpflicht. Alle diese Bereiche sind insofern weniger komplex, als sie typischerweise keine anderen Bereiche direkt tangieren. Auch haben sie tendenziell nicht unmittelbare Konsequenzen in Hinsicht auf die staatliche Einnahme- und Ausgabeseite; und schließlich befassen sie sich oft mit Verfahrensfragen, bei denen die tatsächliche Umsetzung einer Gerichtsentscheidung leichter zu beurteilen ist.¹⁰

10 Hier muss darauf hingewiesen werden, dass die Klassifikation von Politikfeldern als kom-

Darüber hinaus beinhaltet die Analyse einige Kontrollvariablen, die die Bereitschaft des Gerichts, ein Gesetz zu annullieren, betreffen. Das erste Kontrollset betrifft das inhaltliche Interesse der Bundesregierung an der in Frage stehenden Entscheidung. Mein Argument besagt, dass das Gericht in jenen Fällen kompromissbereiter sein wird, in denen das Potenzial für einen Umgehungsversuch seitens der Regierung größer ist. Da dies eher bei einem Gesetz der Fall sein wird, an dem die Bundesregierung ein vitales Interesse hat, würde man ein kompromissbereiteres Verhalten des Gerichts erwarten, wenn die Regierung ein besonderes Interesse daran hat, dass ein Gesetz Bestand hat. Analog würde man geringere Einschränkungen des Gerichts dort erwarten, wo die Regierung ein geringeres Interesse an dem Bestand eines Gesetzes hat. Ich benutze zwei Variablen, um das Interesse der Bundesregierung zu messen. Ein offensichtlicher Indikator für das Interesse der Regierung ist der Inhalt der regierungsamtlichen Stellungnahme vor Gericht, ebenso wie die Entscheidung, überhaupt eine Stellungnahme vorzutragen. Eine Stellungnahme in das Verfahren einzubringen und damit eine bestimmte inhaltliche Position zu beziehen, setzt sowohl institutionelle Ressourcen der Regierung als auch ihre Reputation ein. Eine solche Investition erwartet man nur, wenn die Regierung ein substanzielles Interesse am Ausgang des Verfahrens hat. Die erste Variable misst, ob die Bundesregierung eine Stellungnahme zur Unterstützung des Gesetzes in das Verfahren eingebracht hat. Die zweite Variable wird mit 1 codiert, wenn die Bundesregierung eine Stellungnahme eingebracht hat, in der argumentiert wird, dass das angefochtene Gesetz verfassungswidrig ist. Wenn beide Variablen mit 0 codiert werden, hat die Regierung keine Stellungnahme abgegeben. Schließlich ist es wünschenswert, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das BVerfG ein »Zwillingsgericht« aus zwei Senaten mit unterschiedlicher Besetzung und Jurisdiktion ist. Insofern muss die Untersuchung für unterschiedliches richterliches Handeln, dass auf diese Zweiteilung zurückgehen mag, kontrollieren. Die letzte Variable identifiziert somit jene Fälle, die vom Zweiten Senat entschieden wurden.

plex oder nichtkomplex sich allein darauf bezieht, wie leicht es ist, die Umsetzung von Entscheidungen in dem jeweiligen Bereich zu überprüfen, und keineswegs darauf, wie weitreichend die Entscheidungen in der Sache sind. So wird etwa ein Gerichtsbeschluss, der vorschreibt, dass illegalen Einwanderern eine gerichtliche Überprüfung ihres Falles zusteht, bevor sie in ihr Ursprungsland zurückgeschickt werden können, weitreichende Konsequenzen haben. Aber er ist nichtkomplex in dem Sinne, dass leicht feststellbar ist, ob festgesetzten Immigranten eine Überprüfung gewährt wird oder nicht.

4 Analyse und Ergebnisse

Für die Analyse benutze ich ein Logit-Modell, das den Einfluss der Variablen auf die erwartete Wahrscheinlichkeit einer Annullierung durch das BVerfG schätzt. Ein positiver Koeffizient bedeutet, dass ein Anstieg im Wert der relevanten Variable die Wahrscheinlichkeit einer Annullierung erhöht (und *vice versa* für einen negativen Koeffizienten). Ein positiver Koeffizient für die Variable, die eine Entscheidung durch den zweiten Senat anzeigt, würde zum Beispiel bedeuten, dass dieser Senat mit höherer Wahrscheinlichkeit gegen ein bestimmtes Gesetz einschreitet als der Erste Senat. Die Hypothesen erlauben klare Aussagen über die erwarteten Vorzeichen der geschätzten Koeffizienten. Hypothese 1 impliziert, dass der geschätzte Koeffizient für mündliche Verhandlungen positiv sein wird und dass die Wahrscheinlichkeit einer Annullierung mit der Anzahl der von außen eingebrachten Stellungnahmen steigt. Hypothese 2 führt zu der Erwartung, dass der Koeffizient der Variablen, die eine Unterstützung des BVerfG durch eine Interessengruppe oder Landesregierung anzeigt, ein positives Vorzeichen hat. Entsprechend Hypothese 3 ist das Gericht in komplexeren Gebieten kompromissbereiter, der geschätzte Koeffizient dieser Variablen sollte insofern negativ sein. Schließlich erwarte ich, dass der Schätzwert für den Koeffizienten der Variablen, die anzeigt, dass die Bundesregierung das in Frage gestellte Gesetz für verfassungsgemäß ansieht, negativ sein wird, während der Koeffizient der Variablen, die anzeigt, dass die Bundesregierung ein Gesetz für verfassungswidrig hält, positiv sein wird. Ich habe keine bestimmten Erwartungen für das Vorzeichen der Kontrollvariablen.

Die Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt. Modell 1 enthält alle Variablen, die die Hypothesen 1 bis 3 testen sollen, sowie die Kontrollvariablen. Ein erster Blick auf die geschätzten Koeffizienten bestätigt die Erwartung, dass das BVerfG aggressiver in der Anwendung seines Vetorechtes ist, wenn es in einem Umfeld agiert, in dem die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass die öffentliche Wertschätzung des Gerichts im Falle eines Umgehungsversuchs aktiviert werden kann. Die ersten drei Variablen (mündliche Verhandlung und die Anzahl der von außen eingebrachten Stellungnahmen) haben das erwartete Vorzeichen, und der Koeffizient für die Variable »mündliche Verhandlung« ist hochsignifikant. Die Koeffizienten für die Anzahl der eingebrachten Stellungnahmen jedoch sind statistisch nicht signifikant. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass eine Kollinearität zwischen diesen Variablen und der Variablen besteht, die anzeigt, ob

Tabelle 1 Logit-Modell; die abhängige Variable ist die Entscheidung des BVG

Variable	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Mündliche Verhandlungen	0.86** (0.43)	0.85** (0.43)	0.86** (0.43)
1 bis 2 Stellungnahmen	0.68 (0.93)	0.68 (0.93)	0.68 (0.93)
3 oder mehr Stellungnahmen	0.40 (1.04)	0.40 (1.04)	0.40 (1.04)
Äußere politische Unterstützung	1.24*** (0.46)	1.23*** (0.47)	1.24*** (0.46)
Unterstützung durch untergeordnete Gerichte		-0.01 (0.32)	
Unterstützung durch die obersten Gerichte			0.01 (0.61)
Komplexes Politikfeld	-0.62** (0.33)	-0.62** (0.33)	-0.63** (0.33)
Bundesregierung: Mit dem GG vereinbar	0.36 (0.84)	0.36 (0.84)	0.36 (0.84)
Bundesregierung: mit dem GG unvereinbar	1.97** (1.08)	1.97** (1.08)	1.96** (1.12)
Zweiter Senat	-0.09 (0.35)	-0.10 (0.36)	-0.09 (0.35)
Konstante	-1.79*** (0.49)	-1.78*** (0.58)	-1.79*** (0.49)
N	259	259	259
Korrekt klassifiziert	75.3	75.3	75.3
Fehlerreduzierung	16%	16%	16%
-2 log Likelihood	272.16	272.18	272.18

*** signifikant bei $0 < 0.01$, ** signifikant bei $p < 0.05$. (One-tailed test). Robust Standard-Fehler in Klammern.

das Gericht für eine Annullierung äußere politische Unterstützung genießt ($r=0.40$ beziehungsweise $r=0.64$). Schließt man die Variable, die äußere Unterstützung anzeigt, aus dem Modell aus, wird der Koeffizient für »3 oder mehr Stellungnahmen« hochsignifikant ($p < 0.01$), während alle anderen Koeffizienten ihr Signifikanzniveau und ungefähre Größe beibehalten. Mit anderen Worten, die Daten legen die Schlussfolgerung nahe, dass das Gericht sich in Fällen, die größere öffentliche Aufmerksamkeit erregen, weniger kompromissbereit verhält.

Ebenso eindeutig belegen die Daten die Erwartung, dass das Gericht in Anwesenheit von organisierten Interessengruppen, die eine Annullierung des betroffenen Gesetzes befürworten, aggressiver auftritt. Der Koeffizient für die Variable, die anzeigt, dass eine Interessengruppe oder eine Landesregierung eine Stellungnahme eingebracht hat, die die Verfassungsgemäßheit des angefochtenen Gesetzes bezweifelt (»äußere politische Unterstützung«), ist hochsignifikant. Ebenso zeigt sich, dass das Gericht sein Vetorecht in weniger komplexen Politikfeldern mit größerer Wahrscheinlichkeit einsetzt. Die Ergebnisse sind also eindeutig mit Hypothesen 1 bis 3 konsistent. In einem politischen Umfeld, in dem die öffentliche Wertschätzung des Gerichts mit größerer Wahrscheinlichkeit als Durchsetzungsmechanismus zum Tragen kommt (also im nordöstlichen Bereich von Abbildung 1), scheint sich das BVerfG systematisch aggressiver zu verhalten.

Die Variablen, die die Präferenzen der Bundesregierung anzeigen sollen, sind weniger eindeutig zu interpretieren. Die Variable, die anzeigt, dass die Regierung eine Stellungnahme gegen ein Gesetz eingebracht hat, ist signifikant und hat das erwartete Vorzeichen. Die Entscheidung, eine Stellungnahme zur Unterstützung eines Gesetzes einzubringen, scheint dagegen keine statistisch beobachtbare Wirkung auf die Wahrscheinlichkeit einer Annullierung zu haben.¹¹ Die Kontrollvariable, die die Entscheidungen des Zweiten Senats anzeigt, ist ebenfalls statistisch nicht von Null zu unterscheiden. Es scheint also, dass es trotz der Unterschiede in der Jurisdiktion und Besetzung beider Senate keine systematischen Unterschiede in ihrem Verhalten gibt.

Obwohl die Ergebnisse durchaus ermutigend sind, gibt es eine Komplikation, der nachgegangen werden muss. Die theoretische Argumentation und die Hypothesen, die getestet werden, nehmen vornehmlich die Wirkung des politischen Umfeldes des Gerichts in den Blick (speziell die Wahrscheinlichkeit, dass die öffentliche Wertschätzung des Gerichts aktiviert werden kann). Diese Konzentration auf die politischen Einflüsse, denen das BVerfG unterliegt, bedeutet nicht, dass juristische oder konstitutionelle Einflüsse irrelevant wären. Die Tatsache, dass es wahrscheinlich ist, dass die juristischen oder konstitutionellen Merkmale eines

11 Eine mögliche Erklärung für diesen Befund ist, dass die Entscheidung der Bundesregierung, eine Stellungnahme abzugeben, von ihren Erwartungen über das Ergebnis des Falles abhängt, so dass solche Stellungnahmen zumeist nur in Fällen abgegeben werden, in denen die Regierung erwartet, dass die Entscheidung in Abwesenheit der Stellungnahme gegen sie ausgehen könnte. Diese Vermutung kann leider mit den vorhandenen Daten nicht überprüft werden.

Falles für die Entscheidung des Gerichts relevant sind, ist bedeutsam, da sie eines der zentralen Untersuchungsergebnisse betrifft. Die Ergebnisse zeigen, dass das Gericht mit größerer Wahrscheinlichkeit gegen ein Gesetz entscheidet, wenn es Interessengruppen oder eine Landesregierung gibt, die eine negative Stellungnahme zu dem angefochtenen Gesetz einbringt. Dieses Ergebnis entspricht dem Argument, dass äußere politische Unterstützung für eine Annullierung eine Umgehung des BVerfG schwieriger macht. Es gibt jedoch eine Alternativhypothese, die dieses Ergebnis ebenfalls erklären könnte. Wenn ein Gesetz eindeutig mit juristischen oder konstitutionellen Anforderungen im Widerspruch steht, ist es wahrscheinlicher, dass eine Landesregierung oder eine Interessengruppe auf diesen Umstand aufmerksam macht. Mit anderen Worten, die Tatsache, dass eine Gruppe von außen eine negative Stellungnahme zu einem Fall einbringt, könnte mit den juristischen Eigenschaften des Falles korreliert sein. Dass unter diesen Umständen das Gericht mit größerer Wahrscheinlichkeit ein Gesetz annulliert, hat insofern nicht unbedingt mit der Unterstützung durch Interessengruppen oder Landesregierungen an sich zu tun, als vielmehr mit der einfachen Tatsache, dass das Gesetz in der Tat mit konstitutionellen Anforderungen konfligiert. Kann diese alternative Erklärung ausgeschlossen werden?

Mit den Modellen 2 und 3 versuche ich, diese alternative Erklärung auszuschließen, in dem ich für das juristische Umfeld der Entscheidung kontrolliere. Beiden Modellen liegt die gleiche Logik zugrunde. Paragraph 22(4) der Geschäftsordnung des BVerfG erlaubt es dem Gericht, Gutachten durch die obersten Bundes- und Landesgerichte zu den juristischen und konstitutionellen Aspekten eines Falles einzuholen. Das Gericht macht von diesem Recht häufig Gebrauch. Darüber hinaus ist es bei der konkreten Normenkontrolle erforderlich, dass das untergeordnete Gericht, dass ein Gesetz, das es für nicht verfassungsgemäß hält, an das BVerfG verweist, in einer detaillierten Stellungnahme seine verfassungsrechtlichen Bedenken erklärt.

Diese Gutachten der untergeordneten Gerichte stellen eine praktische Möglichkeit dar, für das juristische Umfeld eines Falles zu kontrollieren. Interessengruppen und Landesregierungen sind mit großer Wahrscheinlichkeit vornehmlich durch die (partei-)politischen Gesichtspunkte eines Falles motiviert. Von den Richtern der untergeordneten Gerichte dagegen kann man erwarten, dass ihr politisches Interesse an einem bestimmten Ergebnis der in Frage stehenden Entscheidung weniger ausgeprägt ist. Dazu kommt, dass Richter ausgebildete Juristen sind, die mit konstitutionellen Anforderungen, Argumenten und der Rechtsprechung des BVerfG vertraut sind. Insofern ist anzunehmen, dass die Gutachten

der untergeordneten Gerichte eine zutreffendere Einschätzung der »objektiven«, juristischen Merkmale eines Falles beinhalten werden als die Stellungnahmen von Interessengruppen oder Landesregierungen.

Modell 2 basiert auf dieser Argumentation, indem es eine Kontrollvariable beinhaltet, die mit 1 codiert wird, wenn ein untergeordnetes Gericht – inklusive der obersten Bundes- und Landesgerichte, aber auch anderer Gerichte, die ein Gesetz in einem konkreten Normenkontrollverfahren an den BVerfG überweisen – ein Gutachten abgegeben hat, in dem das angefochtene Gesetz als nicht verfassungsgemäß klassifiziert wird. Es stellt sich jedoch heraus, dass diese Variable statistisch nicht signifikant ist. Von größerer Bedeutung ist die Tatsache, dass die Schätzwerte für alle anderen Variablen – einschließlich des Indikators für äußere politische Unterstützung – unverändert bleiben, wenn diese Kontrollvariable eingeschlossen wird. Das statistische Signifikanzniveau ändert sich nicht, und die Größe anderer Koeffizienten ändert sich nur marginal. Modell 3 benutzt eine noch weiter differenzierte Kontrollvariable. Es ist natürlich möglich, dass Richter der unteren Gerichte die Verfassungsfragen, mit denen das BVerfG konfrontiert wird, einfach nicht hinreichend genau beurteilen können. Wäre es insofern nicht sinnvoll, nur die vom BVerfG geforderten Stellungnahmen der obersten Bundesgerichte und Landesverfassungsgerichte einzubeziehen? In Modell 3 verwende ich eine Kontrollvariable, die mit 1 codiert wird, wenn eines dieser obersten Gerichte das angefochtene Gesetz für verfassungswidrig hält. Die Ergebnisse sind wiederum eindeutig. Die Schätzwerte aller anderen Koeffizienten verändern sich nicht in nennenswerter Weise. Insbesondere übt äußere politische Unterstützung für eine Annullierung weiterhin einen signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit aus, dass das BVerfG ein Gesetz als unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt, selbst wenn wir für das juristische Umfeld des Falles kontrollieren. Das heißt, die Ergebnisse deuten klar darauf hin, dass die Tatsache, dass organisierte politische Interessen die Transparenz einer Entscheidung erhöhen, einen starken Einfluss auf den Entscheidungsprozess des BVerfG ausübt, wodurch die Wahrscheinlichkeit einer Annullierung steigt.

Die Ergebnisse sind konsistent mit dem Argument, dass Faktoren, die die Mobilisierung öffentlicher Wertschätzung des BVerfG gegenüber oppositionellen legislativen Mehrheiten wahrscheinlicher machen, das Gericht wiederum dazu veranlassen werden, kompromissloser von seinem Vetorecht Gebrauch zu machen. Jedoch ist der substanzielle Einfluss der Variablen in einem Logit-Modell nicht ohne weiteres zu interpretieren. Die geschätzten Koeffizienten geben nicht den direkten Einfluss der Variablen auf die Wahrscheinlichkeit, dass

das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt, wieder. Hinzu kommt, dass das Logit-Modell nicht linear ist, sodass das Ausmaß der Wirkung jeder Variablen von den Werten der anderen unabhängigen Variablen abhängt. Eine einfache Möglichkeit, den substanziellen Einfluss der unabhängigen Variablen zu erfassen, liegt darin, das geschätzte Modell dazu zu benutzen, Erwartungswerte für die Wahrscheinlichkeit einer Annullierung unter verschiedenen Bedingungen *vorherzusagen*. Diese Erwartungswerte dienen dann als Maßstab für die Bewertung der substanziellen Wirkung einer Variablen. Zum Beispiel, wie viel wahrscheinlicher ist es, dass das BVerfG ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt, wenn es äußere Unterstützung für eine Annullierung genießt? Wie unterscheidet sich diese Wirkung, je nachdem, ob es sich um komplexe oder weniger komplexe Fälle handelt? Abbildungen 2 und 3 zeigen die Wirkung der drei Hauptvariablen: mündliche Verhandlung, äußere politische Unterstützung und Komplexität.¹²

Abbildung 2 Einfluss von äußerer Unterstützung und Komplexität (mündliche Verhandlung)

	Erwartete Wahrscheinlichkeit einer Annullierung	
	Äußere politische Unterstützung	Keine äußere politische Unterstützung
Komplex	0.61	0.31
Nicht komplex	0.74	0.46

Abbildung 2 zeigt, wie der Komplexitätsgrad eines Falles und das Vorhandensein äußerer politischer Unterstützung die Wahrscheinlichkeit einer Annullierung beeinflusst, wenn eine mündliche Verhandlung stattfindet. Wie die Abbildung zeigt, ist die substanzielle Wirkung beider Bedingungen bedeutend, besonders für äußere politische Unterstützung. In einem für das BVerfG am wenigsten günstigen Umfeld – wenn der Fall hochkomplex ist und es keine äußere Unterstützung gibt – ist die Wahrscheinlichkeit einer Annullierung gerade 0.31. In dem für das BVerfG günstigsten Umfeld – ein einfacher Fall mit äußerer Unterstützung – steigt die Wahrscheinlichkeit auf 0.74, ist also mehr als verdoppelt.

¹² Um diese Abbildungen zu generieren, ist es notwendig, eine Referenzwahrscheinlichkeit zu haben, gegen die der Einfluss der Variablen gemessen werden kann. Um dies zu tun, setze ich hier alle Variablen, die nicht manipuliert werden, ihrem Durchschnittswert gleich. Alternativ könnten diese Variablen auch ihrem Medianwert gleichgesetzt werden. Die Resultate sind ungefähr gleich.

Generell kann man sagen, dass das Gericht mit einer um mehr als 30 Prozent größeren Wahrscheinlichkeit Gesetze annulliert, die weniger komplex sind im Vergleich zu solchen, die komplex sind. Der Einfluss von äußerer politischer Unterstützung für eine Annullierung ist sogar noch ausgeprägter. Wenn eine Interessengruppe oder eine Landesregierung eine Stellungnahme abgibt, die eine Annullierung des Gesetzes unterstützt, ist es im Vergleich zu einer Situation, in der diese Unterstützung nicht vorhanden ist, um ungefähr 80 Prozent wahrscheinlicher, dass das BVerfG ein Veto gegen das Gesetz einlegen wird.

*Abbildung 3 Einfluss von äußerer Unterstützung und Komplexität
(keine mündliche Verhandlung)*

	Erwartete Wahrscheinlichkeit einer Annullierung	
	Äußere politische Unterstützung	Keine äußere politische Unterstützung
Komplex	0.40	0.16
Nicht komplex	0.55	0.26

In Abbildung 3 sind die gleichen Wirkungen für Fälle illustriert, in denen es keine mündliche Verhandlung gibt. Die Abbildung zeigt das gleiche Muster: Fälle, die in einem für das BVerfG günstigen Umfeld gelagert sind, resultieren mit weit größerer Wahrscheinlichkeit in einer Annullierung als Fälle, in denen das Gericht aus einer Position der Schwäche agiert. Betrachtet man beide Abbildungen, wird auch erkennbar, dass mündliche Verhandlungen einen bedeutenden Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Annullierung haben. In Fällen, in denen das Gericht zur mündlichen Verhandlung schreitet, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gesetz als verfassungswidrig erklärt wird, im Durchschnitt um 65 Prozent höher als in Fällen, die ohne mündliche Verhandlung entschieden werden.

Die Untersuchungsergebnisse sind eindeutig mit Hypothesen 1 bis 3, die die Wirkung des politischen Umfeldes auf die Entscheidungsstärke des Gerichts erfassen, konsistent. In einem politischen Umfeld, in dem es wahrscheinlicher ist, dass gesetzgebende Mehrheiten sich öffentlichem Druck ausgesetzt sehen, wenn sie versuchen sollten, eine Entscheidung des BVerfG zu umgehen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Gericht aggressiven Gebrauch von seinem Vetorecht macht, bedeutend höher. Selbst wenn man für das juristische Umfeld eines Falles kontrolliert, legt das Gericht mit größerer Wahrscheinlichkeit ein Veto ein, wenn die Aufmerksamkeit für einen Fall erheblich ist, wenn es um ein weniger

komplexes Gebiet geht und wenn das Gericht äußere politische Unterstützung für eine Annullierung genießt.

5 Schlussbemerkungen

Seit seiner Gründung vor etwas mehr als fünfzig Jahren hat sich das BVerfG als eines der wichtigsten und angesehensten Verfassungsgerichte der Welt etabliert und diente vielen der neuen osteuropäischen Gerichten als Modell (Schwartz 2000). Es steht außer Frage, dass das Gericht enormen Einfluss auf den politischen Prozess und auf die Politikgestaltung ausübt, wie in vielen sorgfältigen Studien nachgewiesen worden ist (zum Beispiel Landfried 1984, 1992; Stone Sweet 2000). Während der politische Einfluss des BVerfG auf andere Institutionen ausgiebig untersucht wurde, hat der Einfluss, dem das Gericht selbst ausgesetzt ist, weniger Beachtung gefunden. Dies hängt ohne Zweifel damit zusammen, dass das Bundesverfassungsgericht in der Hauptsache als eine juristische Körperschaft, weniger als eine politische Institution verstanden wird. Diese Vorstellung, – die aus der normativen Überlegung erwächst, dass es für das Gericht unangemessen wäre, seinen politischen Kontext in die Betrachtung einzubeziehen – wird bewusst durch die Richter des BVerfG gepflegt. So enthält etwa die Website des Gerichts folgende Beschreibung seiner Aufgabe:

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. ... Seine Entscheidung ist unanfechtbar. ... Die Arbeit des Bundesverfassungsgerichts hat auch politische Wirkung. Das wird besonders deutlich, wenn das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht ist aber kein politisches Organ. Sein Maßstab ist allein das Grundgesetz. Fragen der politischen Zweckmäßigkeit dürfen für das Gericht keine Rolle spielen.

<<http://www.bundesverfassungsgericht.de/cgi-bin/link.pl?aufgaben>>

Meine Argumentation wirbt für eine stärkere Differenzierung dieses Verständnisses des BVerfG – und von Verfassungsgerichten allgemein – als Institutionen, die durch ihr politisches Umfeld beeinflusst sind. Die Fähigkeit des BVerfG, Politik zu gestalten und Beschlüsse zu fassen, die von parlamentarischen Mehrheiten als autoritativ anerkannt werden, ist von dem politischen Umfeld des Gerichts abhängig. Während das BVerfG ohne Zweifel ein bedeutender und machtvoller Akteur ist, deutet dieses Argument darauf hin, dass es unzulässig wäre, die Erfolge des BVerfG in verschiedensten Bereichen als einen Garant dafür anzuse-

hen, dass es immer und überall in der Lage sein wird, legislative Mehrheiten zu kontrollieren. Da der Einfluss des Gerichts vom politischen Umfeld abhängt, wird dieser Einfluss sich auch mit dem politischen Umfeld ändern.

Die Beziehungen zwischen dem BVerfG und dem Bundestag können insofern nicht allein in juristischen oder rechtlichen Kategorien gesehen werden. Das Gericht ist kein unpolitischer Wächter, der unbeeindruckt von politischen Überlegungen über dem politischen Tagesgeschäft schwebt. Um an der Gestaltung des Gemeinwesens erfolgreich mitzuwirken, müssen die Richter ihre Entscheidungen an die Bedingungen des politischen Umfeldes anpassen, in dem sie sich befinden.¹³

Literatur

Arnim, Hans Herbert von, 1996: *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld: Parteienfinanzierung in Deutschland*. München: Knaur.

—, 1998: *Diener vieler Herren*. München: Knaur.

Caldeira, Gregory A., 1986: Neither the Purse nor the Sword: Dynamics of Public Confidence in the Supreme Court. In: *American Political Science Review* 80, 1209–1226.

Caldeira, Gregory A./John Wright, 1990: Amici Curiae before the Supreme Court: Who Participates, When, and How Much? In: *The Journal of Politics* 52, 782–806.

Canon, Bradley/Charles Johnson, 1999: *Judicial Policies: Implementation and Impact*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Capelletti, Mauro, 1989: *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press.

Carrubba, Clifford J., 2003: *The Politics of Supranational Legal Integration: National Governments, the European Court of Justice, and the Development of EU Law*. Manuskript. Atlanta, GA: Emory University, Department of Political Science.

Epp, Charles, 1998: *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

13 In einem bedeutenden Artikel aus dem Jahre 1968 hat Hans Hugo Klein, später selbst Richter am BVerfG, ebenfalls argumentiert, dass das BVerfG die politischen Konsequenzen seiner Entscheidungen mitbedenkt und dass diese Konsequenzen die Rechtsprechung des Gerichts beeinflussen. Allerdings sah Klein diese Tendenzen im Gericht nicht als einen Ausfluss des Implementierungsproblems an.

- Epstein, Lee/Jack Knight/Olga Shvetsova, 2001: The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government. In: *Law and Society Review* 35, 117–164.
- Ferejohn, John/Charles Shipan, 1990: Congressional Influence on Bureaucracy. In: *Journal of Law, Economics and Organization* 6, 1–27.
- Ferejohn, John/Barry Weingast, 1992: A Positive Theory of Statutory Interpretation. In: *International Review of Law and Economics* 12, 263–279.
- Franklin, Charles/Liane C. Kosaki, 1995: Media, Knowledge, and Public Evaluations of the Supreme Court. In: Lee J. Epstein (Hrsg.), *Contemplating Courts*. Washington, DC: CQ Press, 352–375.
- Gibson, James, 1989: Understandings of Justice: Institutional Legitimacy, Procedural Justice, and Political Tolerance. In: *Law and Society Review* 23, 469–496.
- , 1991: Institutional Legitimacy, Procedural Justice, and Compliance with Supreme Court Decisions: A Question of Causality. In: *Law and Society Review* 25, 631–636.
- Gibson, James/Greg Caldeira/Vanessa Baird, 1998: On the Legitimacy of National High Courts. In: *American Political Science Review* 92, 343–358.
- Hamilton, Alexander, 1961: Federalist 78. In: *The Federalist Papers*. New York: Mentor.
- Hausegger, Lori/Lawrence Baum, 1999: Inviting Congressional Action: A Study of Supreme Court Motivations in Statutory Interpretation. In: *American Journal of Political Science* 43, 162–185.
- Hettinger, Virginia/Christopher Zorn, 2000: *Signals, Models, and Congressional Overrides of the Supreme Court*. Unveröffentlichtes Manuskript. Indiana, PA: Indiana University: Department of Political Science.
- Klein, Hans Hugo, 1968: *Bundesverfassungsgericht und Staatsraison*. Frankfurt a.M.: Metzner.
- Kommers, Donald, 1994: The Federal Constitutional Court in the German Political System. In: *Comparative Political Studies* 26, 470–491.
- Landes, William/Richard Posner, 1975: The Independent Judiciary in an Interest Group Perspective. In: *Journal of Law and Economics* 18, 875–901.
- Landfried, Christine, 1992: Judicial Policy-Making in Germany: The Federal Constitutional Court. In: *West European Politics* 15, 50–67.
- , 1984: *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber*. Baden-Baden: Nomos.
- Marshall, Thomas, 1989: *Public Opinion and the Supreme Court*. Boston: Unwin Hyman.
- McClosky, Herbert/John Zaller, 1984: *The American Ethos: Public Attitudes Toward Capitalism and Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- McGuire, Kevin/Greg Caldeira, 1993: Lawyers, Organized Interests, and the Law of Obscenity: Agenda Setting in the Supreme Court. In: *American Political Science Review* 87, 717–726.

- Meernik, James/Joseph Ignagni, 1997: Judicial Review and Coordinate Construction of the Constitution. In: *American Journal of Political Science* 41, 447–467.
- Mondak, Jeffrey, 1992: Institutional Legitimacy, Policy Legitimacy, and the Supreme Court. In: *American Politics Quarterly* 20, 457–477.
- , 1991: Substantive and Procedural Aspects of Supreme Court Decisions as Determinants of Institutional Approval. In: *American Politics Quarterly* 19, 174–188.
- Murphy, Walter/Joseph Tannenhaus, 1990: Publicity, Public Opinion, and the Court. In: *Northwestern University Law Review* 84, 985–1023.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Renate Köcher, 1992: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984–1992*. München: Saur.
- , 1997: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993–1997*. München: Saur.
- , 2002: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002*. München: Saur.
- Page, Benjamin/Robert Shapiro/Glenn Dempsey, 1987: What Moves Public Opinion? In: *American Political Science Review* 81, 23–43.
- Ramseyer, Mark, 1994: The Puzzling (In)dependence of Courts: A Comparative Approach. In: *Journal of Legal Studies* 23, 721–747.
- Rogers, James, 2001: Information and Judicial Review: A Signaling Game of Legislative-Judicial Interaction. In: *American Journal of Political Science* 45, 84–99.
- Rosenberg, Gerald, 1991: *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press.
- Schwartz, Herman, 2000: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Segal, Jeffrey/Harold Spaeth, 1993: *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spiller, Pablo/Rafael Gely, 1992: Congressional Control or Judicial Independence: The Determinants of U.S. Supreme Court Labor Decisions, 1949–1988. In: *Rand Journal of Economics* 23, 463–492.
- Spriggs, James/Paul Wahlbeck, 1997: Amicus Curiae and the Role of Information at the Supreme Court. In: *Political Research Quarterly* 50, 365–386.
- Stone Sweet, Alec, 2000: *Governing with Judges*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone, Alec, 1992: *The Birth of Judicial Politics in France*. Oxford: Oxford University Press.
- Tocqueville, Alexis de, 1988 [1835]: *Democracy in America*. New York: HarperPerennial.
- Trochev, Alexei, 2002: Implementing Russian Constitutional Court Decisions. In: *East European Constitutional Review* 11, 95–103.
- Tyler, Tom/Kenneth Rasinski, 1991: Legitimacy and the Acceptance of Unpopular US Supreme Court Decisions: A Reply to Gibson. In: *Law and Society Review* 25, 621–630.

- Vanberg, Georg, 1998: Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise. In: *Journal of Theoretical Politics* 10, 299–326.
- , 2000: Establishing Judicial Independence in West Germany: The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers. In: *Comparative Politics* 32, 333–353.
- , 2001: Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. In: *American Journal of Political Science* 45, 346–361.
- , 2005: *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Volcansek, Mary, 2000: *Constitutional Politics in Italy*. New York: St. Martin's Press.
- Zaller, John, 1992: *The Nature and Origin of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung

Marian Döhler

1 Ausgangspunkt

Gegenstand dieses Beitrags ist die Frage, wie die politische Steuerung von Behörden auf der Bundesebene stattfindet. Bislang wurde dieser Teil des Regierungs- und Verwaltungssystems eher im Stile von rechts- oder verwaltungswissenschaftlichen Taxonomien beschrieben (vgl. zum Beispiel Becker 1978 oder Loeser 1987) beziehungsweise unter dem trägen Begriff der »Verwaltungsentwicklung« rubriziert, der so etwas wie motivlosen Wandel ausdrückt, und das, obwohl mittlerweile eine Reihe von Aufgaben mit beachtlicher Tragweite von Bundesbehörden vollzogen werden. Hier sei nur auf das Bundeskartellamt, die Treuhandanstalt oder die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) verwiesen. Es ist sicher keine haltlose Spekulation, wenn man zukünftig einen Bedeutungszuwachs der nichtministeriellen Bundesverwaltung prognostiziert, der sich vor allem aus dem Bestreben der EU ableitet, in den Mitgliedstaaten ein Netz regulativer Behörden zu installieren, die als Korrespondenzeinrichtungen zu entsprechenden EU-»Agencies« agieren können (vgl. Dehousse 2002; Geradin/Petit 2004). Das Thema Kontrolle der Verwaltung hat zwar auch in der deutschen Diskussion immer wieder das politikwissenschaftliche Interesse geweckt, ist dabei aber häufig mit dem resignativen Befund der Übermacht der Bürokratie gegenüber der Politik oder einer drohenden oder gar schon vollzogenen »Entparlamentarisierung« (Böhret 1986: 41) vermischt worden, sodass sich die Frage nach realen Steuerungsprozessen erst gar nicht stellt.

Im Gegensatz dazu macht bereits ein kursorischer Blick in die USA deutlich, dass sich das Problem der politischen Steuerung der Verwaltung zu einer poli-

Für zahlreiche Verbesserungsvorschläge danke ich den beiden Herausgebern, den Teilnehmern des Workshops »Theoretische Perspektiven auf das deutsche Regierungssystem«, insbesondere Georg Vanberg, sowie Julia Fleischer und Thurid Hustedt.

tikwissenschaftlichen Kernfrage entwickelt hat, die mit beachtlichem empirisch-methodischen Aufwand beforscht wird (vgl. nur aus neuerer Zeit Epstein/O'Haloryn 1999; Huber/Shipan 2002). In vielen Untersuchungen findet dabei das »Prinzipal-Agent-Konzept« (PA) Verwendung, dessen Grundkonstellation den hier interessierenden Beziehungen zwischen Ministerien und Bundesbehörden in idealtypischer Weise entspricht. Wie in allen Regierungssystemen findet der politische Prozess auch hierzulande als Kette von Delegationsakten statt (vgl. Strøm 2000). Verabschiedet der Bundestag ein Gesetz, geht die Vollzugsverantwortung entweder auf die Länder oder die Bundesregierung beziehungsweise die zuständigen Bundesminister über. Die von ihnen geleiteten Ministerien wiederum haben die Aufgabe, die Bundesverwaltung, soweit ihr die Vollzugskompetenz zugewiesen wurde, zu kontrollieren und gegebenenfalls zu korrigieren. Das PA-Konzept macht genau diese Delegationsprozesse zu seinem Thema und rückt das daraus resultierende Problem der Kontrolle des Auftragnehmers durch den Auftraggeber in den Mittelpunkt.

Stark vereinfacht wird dabei von folgenden Annahmen ausgegangen. Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass der Agent nicht jene Leistungen erbringt, die der Prinzipal von ihm erwartet (vgl. Kiewiet/McCubbins 1991: 5; Shepsle/Bonchek 1997: 366). Ursächlich dafür ist ein Informationsvorsprung des Agenten, der Anreize schafft, die eigenen Präferenzen zu verfolgen und sich dem erteilten Auftrag zu entziehen. Durchgängig wird in der PA-Literatur ein Zielkonflikt zwischen Politik und Verwaltung für sehr wahrscheinlich gehalten (vgl. Shepsle/Bonchek 1997: 366f.; Waterman/Meier 1998: 177; Huber/Shipan 2002: 84), was die Gefahr des »shirking« beziehungsweise einer »bureaucratic drift« schafft. Damit wird die Abweichung vom Willen des Prinzipals bezeichnet, die entweder von bürokratischen Eigeninteressen oder der erfolgreichen Einflussnahme durch externe Interessen herrührt. Im Bewusstsein dieser Problematik versucht der Prinzipal daher, ein »monitoring regime« (Horn 1995: 20) zur Kontrolle und Gegensteuerung zu installieren. Als charakteristisches Verhaltensmuster von Politikern werden daher Steuerungsaktivitäten betrachtet, die sich primär auf die Kontrolle der Verwaltung konzentrieren (Moe 1990; Rockman 2001: 17). Das Ausweichverhalten des Agenten und die daraus resultierenden Kontrollprobleme und Interessenkonflikte haben zwangsläufigen Charakter, da grundsätzlich divergierende Präferenzen zwischen Politik und Verwaltung unterstellt werden. Obwohl die Anreizstruktur politischer Institutionen in der PA-Literatur eine zentrale Rolle für das Akteurverhalten spielt, haben sich in der amerikanischen Diskussion Interpretationsroutinen eingeschlichen, die erkennbar auf den institutionellen Kon-

text des dortigen Regierungssystems zugeschnitten sind (vgl. Rockman 2001: 14), sodass daraus gewonnene Generalisierungen nicht ohne weiteres übertragbar sind.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen nun die deutsche Bundesverwaltung und ihre Steuerung mit Hilfe einiger Annahmen beziehungsweise Feststellungen aus der PA-Literatur analysieren. Eine Kernthese dieses Beitrags lautet, dass sich viele Verhaltensmuster, die in der PA-Literatur thematisiert werden, im bundesdeutschen Fall nur eingeschränkt antreffen lassen, und zwar nicht, weil die Akteure weniger eigennützig handeln als andernorts, sondern weil die Anreizstruktur des Regierungs- und Verwaltungssystems entweder »Autopilot-Lösungen« bereit hält oder »disincentives«, die die Steuerungsambitionen sowie das Konfliktniveau zwischen Politik und Verwaltung reduzieren. Empirisch ist folgende erklärungsbedürftige Konstellation anzutreffen: Obwohl die Kontrolle der Verwaltung hierzulande eine normativ wichtige Rolle spielt, deren Notwendigkeit beinahe so häufig betont wird, wie man ihre mangelnde Wirksamkeit beklagt, sind auf Bundesebene kaum spektakuläre Konflikte oder Interessendivergenzen über die Verwaltungssteuerung zu beobachten. In der Regel besitzen weder Parlament noch Parteien ein besonderes politisches Interesse an nachgeordneten Bundesbehörden. Selbst die mit der Aufsicht betrauten Ministerien lassen oftmals nur wenig Steuerungsinteresse erkennen. Dieser Befund kann zu der These zusammengefasst werden, dass die – vor allem auf die USA bezogenen – PA-Anwendungen eine explizite, stark politisierte und von klaren Zielen und Intentionen getragene Verwaltungssteuerung feststellen, während der deutsche Fall ein implizites, weitgehend politikfreies und wenig konflikthaltiges Steuerungsmuster aufweist. Man könnte das als bereits gelöste PA-Probleme betrachten. Dann wären aber noch immer jene Mechanismen zu bestimmen, die das eben beschriebene Steuerungsmuster hervorbringen.

Nachfolgend soll die Frage aufgeworfen werden, welche Interpretationsangebote die PA-Literatur bereit hält und inwieweit diese Annahmen der bundesdeutschen Praxis entsprechen. Dabei wird zu zeigen versucht, dass ein primär auf die Verwaltungskontrolle ausgerichtetes Maximierungsverhalten, das Politikern in vielen PA-Anwendungen zugerechnet wird, im institutionellen Kontext des bundesdeutschen Regierungssystems nur deutlich abgeschwächt auftritt. Ohnehin ist nicht jede gesetzliche Regelung durch das Kontrollmotiv gegenüber der Vollzugsverwaltung erklärbar. Ebenso können die Befriedigung von Klientelinteressen, »Office«- oder »Vote-seeking«-Motive von Parteien oder die Umsetzung von EU-Anforderungen hinter institutionellen oder legislativen Regeln stehen. Das schließt Steuerungseffekte gegenüber der Verwaltung keineswegs aus. Aller-

dings spielen sie im Handlungskalkül der politischen Akteure nur eine untergeordnete Rolle. Herbert Simon hat im Rahmen seines »Bounded-Rationality«-Konzeptes eine Technik zur Lösung von Zielkonflikten skizziert, bei der die Suche nach Entscheidungsalternativen dann abgebrochen wird, wenn sich eine Variante als »satisficing« (vgl. Simon 1997: 295 ff.) erweist, das heißt, alle Ziele bis zum gewissen Niveau befriedigen kann. Die Steuerungsambitionen der Akteure im deutschen Fall lassen sich mit diesem Entscheidungsverfahren insofern umschreiben, als ihr Verhalten weniger auf bewusster Optimierung von Steuerungstechniken gegenüber der Verwaltung beruht, sondern sich mit legislativen und prozeduralen Standardlösungen zufrieden gibt, die zudem eher von einer juristischen Automatik als von zielgerichteten Steuerungsinteressen aktiviert werden. Der empirische Rohstoff für die nachfolgenden Überlegungen entstammt einer kürzlich abgeschlossenen Untersuchung (Döhler 2002, 2004), sodass sich detaillierte Nachweise auf ein Minimum beschränken lassen.

2 Von der Ausnahme zum Normalfall: Bundesverwaltung im föderalen Staat

Im Unterschied etwa zu Österreich oder der Schweiz ist die Bezeichnung »Bundesverwaltung« hierzulande eher ungebräuchlich. Wer die Bundesebene meint, spricht zumeist von »Bund« und bezeichnet damit die Bundesregierung, also den Bundeskanzler, die Minister und die ihnen unterstellten Ministerien. Die laut Bundesregierung im Jahr 2002 existierenden 562 Bundesbehörden (BMI 2002: 26) werden – wenn überhaupt – eher mitgedacht, als dass sie als eigenständige Größe in politischen Debatten und Entscheidungsprozessen Erwähnung finden. Dieser – im Verhältnis zum Personal der Bundesministerien etwa zehn Mal größere – Verwaltungskomplex wird als »nichtministerielle« Bundesverwaltung oder einfach »nachgeordneter Bereich« bezeichnet. Die Arbeitsteilung zwischen Ministerien und der nachgeordneten Verwaltung ist formal eindeutig geregelt, was vor allem für die hierzulande einflussreiche normative Verfassungslehre von großer Bedeutung ist. Während die Ministerialverwaltung gesetzesvorbereitende und politikunterstützende Funktionen wahrnimmt, sind Bundesbehörden für den Vollzug von Gesetzen zuständig. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) zum Beispiel für das Arzneimittelgesetz, das Bundeskartellamt (BKartA) für das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und das

Bundessortenamt für das Saatgutverkehrsgesetz. Ministerien können daher der Sphäre der Politik zugerechnet werden, der nachgeordnete Bereich hingegen dem – wie häufig betont wird – »rein rechtlichen« Vollzug. *De facto* allerdings ist die Trennlinie weniger klar. Insbesondere die politischen Ausstrahlungseffekte nicht weniger Verwaltungsaufgaben tragen zu einer Verwischung der normativ gewünschten Grenze bei. Hinzu kommt, dass die Expertise von Bundesbehörden häufig für die Gesetzesformulierung in Anspruch genommen wird, indem die Ministerialverwaltung ihre Entwürfe »unten« ergänzen oder gar vorformulieren lässt (vgl. Döhler 2004: 260 ff.; Müller 2002: 186). Darin ist ein wichtiges Element zur Herstellung bürokratischer »compliance« zu sehen, da über die Mitwirkung an der Gesetzesformulierung administrative Interessen auch politische Geltung erlangen können, sodass der Anreiz zum »shirking« sinkt. Reibungsflächen zum vorgesetzten Ressort sind damit aber keineswegs ausgeschlossen; man denke etwa an die aktive Rolle, die das Umweltbundesamt im Prozess des »agenda setting« spielt.

Um die Position der Bundesbehörden innerhalb des Regierungssystems verständlich zu machen, gilt es folgende Punkte zu berücksichtigen. Zum einen wurde die nichtministerielle Bundesverwaltung lange Zeit ausschließlich im Rahmen der föderalen Arbeitsteilung wahrgenommen. Da den Ländern der Kompetenzvorrang für den Gesetzesvollzug zukommt, steht dem Bund eigentlich nur der verbleibende »Rest« an Aufgaben offen. Auch wenn dieser föderal reduzierte Aufgabenbestand erheblich an Bedeutung gewonnen hat und man daher eine moderne »agency policy« erwarten könnte, dominieren nach wie vor die aus der Frühphase der Bundesrepublik herrührenden Frontstellungen. Entscheidend war, dass über den Verwaltungsaufbau des Bundes primär unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern entschieden wurde (vgl. Wengst 1984: 89 ff.). Im Parlamentarischen Rat war diese Frage durch die Festlegung einer obligatorischen Bundesverwaltung, zu der unter anderem die Bundesfinanz-, die Bundeswehr- und die Bundeswasserstraßenverwaltung gehören, sowie die Definition von Errichtungsvoraussetzungen für die fakultative Bundesverwaltung geregelt worden, letzteres durch den – von Seiten der Länder heftig kritisierten – Artikel 87 GG, der es dem Bund erlaubt, eigene Verwaltungsbehörden zu errichten, wenn ihm die Gesetzgebung auf diesem Gebiet zusteht und/oder ihm »neue Aufgaben« (Artikel 87 Absatz 3 GG) zuwachsen. Was ursprünglich nur als »verfassungsrechtliche[s] Ventil« (Köttgen 1954: 74) für wenige Ausnahmen gedacht war, führte bereits in den 1950er Jahren zu einer massiven Ausdehnung bundeseigener Verwaltung, die bis in die jüngste Vergangenheit für

Reibungen zwischen Bund und Ländern gesorgt hat (vgl. Britz 1998). Das zahlenmäßige Wachstum hat der Bundesverwaltung allerdings nicht zu größerer Bedeutung, etwa im Sinne eines verstärkten politischen Interesses oder intensivierter Steuerungsaktivitäten verholfen. Offensichtlich hat die reflexartig aktivierte föderale Konfliktlinie das Aufbrechen anderer Fragen, die die Spannungslinie zwischen Politik und Verwaltung betreffen, wenn nicht unterdrückt, so doch zumindest überlagert und damit gedämpft.

Das führt zu einem zweiten Punkt. Die Bundesverwaltung ist einerseits zwar Teil des Regierungssystems, also der Exekutive, kommt andererseits im Handlungskalkül der Beteiligten aber nur als Appendix der Bundesministerien vor. Es mangelt erkennbar an einer einheitlichen und sinnstiftenden Funktionsbestimmung analog etwa zu den »independent regulatory commissions« in den USA oder den »executive agencies« in Großbritannien. In der vorherrschenden Sicht nehmen Bundesbehörden »in der Regel nur Spezialaufgaben wahr« (Ellwein/Hesse 1987: 344), die abseits vom harten Kern des Regierungsgeschäfts stehen. Ihre wesentliche Funktion wird in der Entlastung der Ministerialverwaltung von Routine- oder Vollzugsaufgaben gesehen, die keinen politischen Gehalt besitzen. Im Unterschied zu anderen OECD-Ländern, in denen mitunter ein regelrechtes »agency fever« (Pollitt et al. 2001) diagnostiziert wird, hat die bundesdeutsche Politik das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde kaum rezipiert (vgl. Döhler 2001). Werden neue Bundesbehörden errichtet, was keineswegs selten vorkommt, bleiben sie von ihrer Aufgabendefinition bis hin zur ministeriellen Kontrolle und Steuerung Bestandteil der hierarchischen Organisationspyramide.

Das ist insofern von Bedeutung, als man den Trend zur »agencification« als Versuch begreifen kann, durch die gleichzeitige Verselbständigung von Behörden und den Einsatz neuer, expliziter Steuerungsinstrumente Probleme der politischen Kontrolle zu lösen. In der Tat geht es in Skandinavien oder Großbritannien bei der Schaffung von »agencies« oder der Einführung von Kontraktmanagement, Performanzindikatoren, Budgetierung oder dezentraler Ergebnisverantwortung auch um die Wiedererlangung der politischen Kontrolle über eine als unsteuerbar geltende Verwaltung (vgl. Christensen/Laegreid 2003: 14 ff.). Der deutsche Fall weicht davon in doppelter Hinsicht ab. Zum einen hat der »New-Public-Management«-Diskurs auf der Bundesebene nur begrenzten Widerhall gefunden (vgl. Jann 2004). Nach einem zögerlichen Beginn Mitte der 1990er Jahre und gezügelten Modernisierungsaktivitäten während der ersten rot-grünen Koalition konzentriert sich die Bundesregierung unter der Chiffre »Bürokratieabbau« seither auf die weitgehend strukturneutrale Vorschriftenreduktion.

Zum anderen wurde die – etwa von britischen Reformern vertretene – Idee, mit Hilfe der »Department-Agency«-Aufspaltung die Macht der Ministerialbürokratie zu brechen (»De-Sir Humphrying« [Hood 1990]), hierzulande von niemandem ernsthaft erwogen. Dabei spielte eine Rolle, dass sowohl die föderale Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben dem »Agency«-Modell einiges von seiner Plausibilität genommen hat, wie auch der Umstand, dass bundesdeutsche Ministerien weder »giant departments« darstellen, noch über nennenswerte Vollzugskompetenzen verfügen, die an »agencies« delegiert werden könnten. Zudem ist im deutschen Verwaltungsmodell nicht vorgesehen, dass die nichtministerielle Verwaltung, auch wenn sie mit sensiblen politischen Regulierungsaufgaben betraut ist, ein Gegengewicht zu den Interessen von Regierung oder einzelnen Ressorts bildet (vgl. Grande/Eberlein 2000; Döhler 2001). Denn Behörden besitzen in der vorherrschenden Wahrnehmung kein politisches, sondern ein administratives Mandat, das eigene Policy-Beiträge zum Gesetzesvollzug ausschließt. Sie sind keine »political actors in their own right« (Moe 1990: 143), sondern agieren mit begrenzter Selbständigkeit »im Geschäftsbereich« eines Ministeriums. Daher werden administrative Neugründungen auch kaum als Quelle erhöhter Unsicherheit betrachtet, wie das in der PA-Literatur unter Hinweis auf deren Akteurqualitäten häufig geschieht – eher das Gegenteil ist der Fall. Aus welchen Faktoren sich die handlungsprägende Anreizstruktur für den politischen Umgang mit der Bundesverwaltung zusammensetzt, soll in den folgenden drei Abschnitten beleuchtet werden.

3 »Institutional choice«: Wie entstehen Bundesbehörden?

Der Prozess der politischen Steuerung beginnt nicht erst in dem Moment, in dem die Verwaltung ein Gesetz vollzieht und dadurch möglicherweise Interessendivergenzen sichtbar werden, die politische Korrekturbedürfnisse wecken, sondern bereits zum Gründungszeitpunkt. Dieser wird nachfolgend unterteilt in eine institutionelle Phase, zu der der Errichtungsakt, die Festlegung der Rechtsform, der Binnenorganisation und der Grad der Unabhängigkeit einer Behörde gerechnet werden kann, in eine legislative Programmierungsphase, die die Aufgabendefinition, die Kompetenzen gegenüber den Adressaten sowie die Personal- und Budgetausstattung einschließt, sowie die laufende Kontrolle (Fachaufsicht) über die Vollzuständigkeit. Insbesondere die Trennung zwischen der ersten und der zwei-

ten Steuerungsphase ist rein analytisch und auch nicht immer trennscharf durchzuhalten, da in der Praxis darüber meist in *einem* legislativen Akt entschieden wird. Sinn macht sie deshalb, weil die Aufgabenfestlegung vieler Behörden nicht nur von einem, sondern von mehreren oder gar vielen Gesetzen, (EU-)Verordnungen oder auch Novellen herrührt, die keinerlei institutionelle Regelungen beinhalten. Die Aufgabenprogrammierung gesondert zu betrachten, rechtfertigt sich auch daraus, dass in der ersten Phase häufig konstitutionelle Fragen berührt sind, wie etwa das Bund-Länder-Verhältnis oder die Ministerverantwortlichkeit nach Artikel 65 GG, sodass hier größere Kontinuität und Regelmäßigkeit zu erwarten ist.

In der PA-Literatur sind »institutional choice« beziehungsweise »institutional design« zentraler Gegenstand der politischen Auseinandersetzung (vgl. McNollgast 1987; Horn 1995: 24 ff.; Epstein/O'Halloran 1999), wobei davon ausgegangen wird, dass sämtliche als Kontroll- und Steuerungsmechanismen interpretierbare Regelungsmerkmale auch tatsächlich zu diesem Zweck installiert werden. Mehr oder minder große politische Unabhängigkeit gilt ebenso wie die Gewährung von mehr oder weniger ausgeprägten Ermessensspielräumen (»discretion«) als Resultat eines mit eindeutigen materiell-politischen Zielen versehenen Maximierungsverhaltens (vgl. zu Letzterem Huber/Shipan 2002: 17 ff.), das vor allem aus dem Misstrauen gegenüber fehlender Folgebereitschaft der Verwaltung geschürt wird. Auf den ersten Blick könnte man die zwar harmlos klingende, aber durchaus mit Konsequenzen für das Steuerungsinstrumentarium versehene Rechtsformenwahl (vgl. Müller 1993; Loeser 1994), bei der zwischen Rechtstypen wie unmittelbarer, mittelbarer oder privatrechtlicher Verwaltung zu entscheiden ist, als Variante von »structural politics« (Moe 1990) betrachten, also jenem Interessenkonflikt, der in der PA-Literatur um die Strukturen der Verwaltung entbrennt. Eine Faustregel lautet, dass »hoheitliche« Aufgaben nur auf Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung übertragen werden dürfen (Loeser 1994: 42; Oertel 2000: 195). Diese wiederum unterliegen, anders als die zur mittelbaren Bundesverwaltung zählenden Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts, sowohl einer Rechts- wie auch einer Fachaufsicht, die eine dichtere Steuerung ermöglicht. Die allein der Rechtsaufsicht unterstehende mittelbare Verwaltung gilt als »staatsferner« und soll daher nur mit Aufgaben betraut werden, für die keine starken politischen Steuerungsbedürfnisse bestehen (vgl. Dreier 1991: 270 ff.).¹

¹ In der politischen Praxis zeigt sich allerdings, dass auch Anstalten und Körperschaften im Bedarfsfall der Rechts- und Fachaufsicht unterstellt werden. Das galt zum Beispiel für die

Doch wie steht es um die Intentionalität und Zielrichtung von »Institutional-Choice«-Prozessen? Loeser stellt auf der einen Seite »Tradition« und »Rechtsgefühl« (Loeser 1994: 91) als handlungsleitende Motive in den Vordergrund, was zunächst den Eindruck eines politisch sterilen Vorgangs erweckt. Gleichzeitig fährt der Autor aber fort:

Zudem trachtet jeder Organisator danach, durch die Wahl der Organisationsform seine egoistisch, verbandlich, wirtschaftlich, unternehmerisch, staatlich orientierten Interessen auf dem Wege »maßgeschneiderter Organisation« – in aller Regel auf Kosten Dritter – zu verwirklichen. (Loeser 1994: 91)

Diese zunächst verwirrend klingenden Einschätzungen werden plausibel, wenn man die »Heterogenität der Motive« (Dreier 1991: 270) innerhalb von »Institutional-Choice«-Prozessen berücksichtigt. Bis zum heutigen Tage ist beispielsweise der Standort ein wichtiges Kriterium, ebenso Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern und neuerdings der Versuch, den Zwängen des Dienst- und Haushaltsrechts durch die Nutzung des Anstaltsstatus zu entinnen. Die Wahl der Rechtsform oder des Organisationsaufbaus neuer Behörden ist inmitten konkurrierender Motive also nur zum Teil von Steuerungsinteressen gegenüber der Verwaltung bestimmt, mitunter fehlen sie sogar vollständig, da andere Ziele oder Konfliktlinien dominieren. Ebenso ist zu beobachten, dass die Akteure sich kaum in der Lage sehen, die Vor- oder Nachteile unterschiedlicher Organisationsformen oder Grade der politischen Unabhängigkeit abzuschätzen und daher auch kein klares Steuerungsinteresse entwickeln (für ein Fallbeispiel vgl. Behringer 2004: 90 ff.). Die für die PA-Literatur charakteristische »overemphasis on control« (Jones 2003: 405) als handlungsleitende Orientierung für den Umgang mit der Verwaltung ist nicht nur aus der Perspektive des vorliegenden Falles, sondern grundsätzlich als problematisch anzusehen.

Gründungsprozesse aus der jüngeren Vergangenheit lassen erkennen, dass ein relativ uniformes Muster an institutionellen Merkmalen in die jeweiligen Errichtungsgesetze Eingang findet. Während die Rechtsformenwahl stark in Abhängigkeit von der Aufgabe und meist im Konsens stattfindet, ist die Behördenorganisation nur selten Gegenstand gesetzlicher Regelungen und wird als inneradministrativer Vorgang vom aufsichtführendem Ministerium entschieden. Es gilt die ministerielle Organisationsgewalt. Fast immer werden neue Behörden ohne grö-

Treuhandanstalt (Artikel 25 Absatz 1 S. 3 Einigungsvertrag) sowie für die 2002 errichtete Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (§ 2 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz).

ßere Diskussion der Rechts- und Fachaufsicht unterworfen und damit zu einem Teil der hierarchischen Verwaltungspyramide. Auch in der bedeutsamsten Neugründung der letzten Jahre, der Reg TP, stand die institutionelle Dimension während der parlamentarischen Beratungen eher im Hintergrund (vgl. dazu Oertel 2000: 200 ff.). Ebenso selbstverständlich gilt eine uneingeschränkte verwaltungsgerichtliche Kontrolle, das heißt, dass keine nach außen gerichtete Verwaltungsentscheidung von der Rechtsweggarantie (Artikel 19 GG) ausgeschlossen wird. Dieser rechtsstaatliche »Universalismus« unterscheidet sich auch von der strategisch motivierten Einschaltung der Gerichte, wie sie die PA-Literatur thematisiert (Näheres dazu in Abschnitt 4).

Wenn ein Akteur in der ersten Steuerungsphase der Hervorhebung verdient, dann ist es die Ministerialverwaltung, die mit einer abstrakten »Blaupause« dafür sorgt, dass sich die für das deutsche Verwaltungsmodell charakteristischen Standards durchsetzen, unter anderem das ministerielle Ernennungsrecht für den Behördenleiter, das Fehlen einer eigenen Haushaltskompetenz, die Dominanz des allgemeinen Verwaltungsverfahrens gegenüber spezialrechtlichen Vorschriften, mit denen sich Steuerungswirkungen zugunsten oder zulasten von Interessengruppen erzielen ließen (vgl. vor allem McCubbins/Noll/Weingast 1987) und ein ministerielles Weisungsrecht in Form von Rechts- und Fachaufsicht. Allerdings tritt auch die Ministerialverwaltung hier noch nicht mit expliziten Steuerungsinteressen auf den Plan. Ihre Motivlage ist eher durch das abstrakte Bestreben geprägt, zukünftige Steuerungschancen zu sichern, wogegen auch die politische Leitung kaum Einwände erhebt. Dabei ist durchaus zweifelhaft, ob diese präventive Subordination der Verwaltung als intendiertes Resultat politischer Steuerungsinteressen zu verstehen ist, wie man das aus der PA-Perspektive erwarten würde. Die hier vertretene Interpretation lautet, dass es sich um ein ministerielles Routineprogramm handelt, das zwar den Interessen von Ministern und Ministerialverwaltung entsprechen kann, aber nicht deshalb aktiviert wird, sondern weil es den Konsistenzanforderungen der normativen Modellwelt entspricht.

Eine ganz andere Frage ist die, ob sich gegen neue Behörden nicht grundsätzlicher Widerstand formiert, was sehr wohl vorkommt. Interessenunterschiede werden dann aber eher aus parlamentarischen Ritualen beziehungsweise parteipolitischen Sollbruchstellen heraus geboren, als dass sie etwa klientelistische Bindungen widerspiegeln. In der momentanen Konstellation von Regierung und Opposition wird man bei der Neugründung von Behörden mit einem generellen Bürokratisierungsvorwurf der Opposition rechnen können. Ist die Errichtung aber einmal beschlossene Sache, wird ein Programm administrativer Mindeststandards

(finanzielle, personelle, EDV- und sonstige Ressourcen) aktiviert, das nur noch wenig Raum für politisch motivierte Leistungsbremsen lässt wie sie von Moe thematisiert werden: »public bureaucracies are designed in no small measure by participants who explicitly want them to fail« (Moe 1990: 127). Erweist sich die Finanz- oder Personalausstattung eines Amtes als unzureichend, hat das vorwiegend haushalterische Ursachen, dient aber nicht der inhaltlichen Steuerung. »Agency costs« fallen als monetäre Größe an und nicht als Steuerungsaufwand.

Die »Institutional-Choice«-Phase läuft nicht nur deshalb weitgehend interessenarm ab, weil die Ministerialverwaltung erprobte Standardlösungen in den politischen Entscheidungsprozess einspeist, sondern auch deshalb, weil das deutsche Verwaltungsmodell über eine Reihe von Merkmalen verfügt, die die Unsicherheit der politischen Akteure über die administrative Folgebereitschaft reduziert (vgl. auch den Beitrag von Manow in diesem Band). Dazu gehört ein öffentlicher Dienst, dessen Rollenverständnis trotz aller Politisierungstendenzen nach wie vor vom Ideal eines strikt gesetzesgebundenen Verwaltungshandelns geprägt ist. Legislative Programmierungslücken finden ihre Kompensation daher weniger im konspirativen Außenkontakt, wie das im PA-Ansatz vermutet wird (vgl. McCubbins/Noll/Weingast 1987: 258), als vielmehr in einem umfangreichen »Arsenal an Binnennormen« (Prätorius 1998: 214), das insbesondere die Ministerialverwaltung in Form von Dienstanweisungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen, Richtlinien usw. zu produzieren pflegt. Sollte es doch einmal zu politisch unerwünschten Verwaltungsaktivitäten kommen, steht als Notbremse ein weitreichendes ministerielles Weisungsrecht zu Verfügung.

Im Rahmen des »Institutional-Choice«-Prozesses muss über diese Wirkungsmechanik nicht mehr gesondert entschieden werden. Sie besitzt in zweifacher Hinsicht Autopilot-Charakter: sie tritt automatisch in Kraft und übt ebenso automatisch Steuerungswirkungen aus. Wichtig ist dabei nicht, ob der Anspruch einer neutralen und regelgebundenen Verwaltung tatsächlich eingelöst wird. Wichtig ist vielmehr, ob die Verwaltung zum »bureaucratic drift« (Shepsle/Bonchek 1997: 364 ff.) tendiert und das aus der Sicht von Ministern, Regierung und Parlament den Einsatz zusätzlicher Steuerungs- und Kontrolltechniken notwendig macht. Dass Politiker zumindest auf der Bundesebene dabei eine hohe Problemtoleranz an den Tag legen, könnte man angesichts der vom »New Public Management« getriebenen Bürokratiekritik zu den ungeklärten Fragen des Regierungssystems rechnen. Doch das ist weniger rätselhaft, als es auf den ersten Blick scheint. Modernisierungsvorhaben wie der »schlanke« oder der »aktive« Staat beziehungsweise »Bürokratieabbau« richten sich nicht gegen die Inhalte, sondern

gegen die mangelnde Effizienz des Verwaltungshandelns. Der Steuerungswille in der Verwaltungsmodernisierung ist insofern inhaltsleer, als die dort artikulierten Policy-Präferenzen keine materielle, also politisch-inhaltliche Dimension aufweisen,² sondern sich auf die Verfahrensökonomie beschränken.

Der vermutlich bedeutsamste Faktor für die Reduktion von Unsicherheit gegenüber der Verwaltung ist allerdings die hierarchische Struktur der Verwaltung. Sie gilt als »zentrales Bauprinzip staatlicher Exekutive, organisierter Staatlichkeit überhaupt« (Loschelder 1988: 523). Zwar wird man auch in den Verwaltungen anderer Länder von Über- und Unterordnung geprägte Strukturen und Verfahren finden. Aber die dingliche Kraft, die Hierarchie im deutschen Fall beinahe als Steuerungssurrogat erscheinen lässt, dürfte aus vergleichender Perspektive solitär sein. Für die Verwaltungssteuerung ist das insofern von Bedeutung, als hierarchische Strukturen und Befehlsketten im Bewusstsein der Akteure eine wichtige Hürde gegen »shirking« beziehungsweise »bureaucratic drift« darstellen.

Würde man aus einer PA-Perspektive die Frage nach der Steuerungswirkung eines derart abstrakten Organisationsprinzips zu klären versuchen, dann würde das anhand messbarer Indikatoren geschehen, die mehr oder minder hierarchische Strukturen beziehungsweise den aktiven Hierarchieeinsatz abbilden, etwa in Form der Häufigkeit mündlicher oder schriftlicher Weisungen. Sieht man einmal vom Problem der Indikatorenbildung ab, für die ausgefeilte und plausible Mess-techniken entwickelt wurden (vgl. zum Beispiel Epstein/O'Halloran 1999; Spence 1999), dann besteht das zentrale Problem des PA-Modells darin, dass aus der Existenz von Strukturen oder Regelungen, die Steuerungswirkungen auf die Verwaltung haben können, auf politische Steuerungszwecke geschlossen wird, die genau das zum Ziel haben. Dass es auch im deutschen Fall klare Steuerungsinteressen des politischen Prinzipals gibt, ist nicht zu bestreiten. Allerdings lassen sich wesentliche Elemente des deutschen Modells der Verwaltungssteuerung und auch des Akteurverhaltens nicht oder nicht primär auf politische Steuerungsabsichten zurückführen.

Erklärungsbedürftig ist im deutschen Fall aber weniger das offenbar nur suboptimale Maximierungsverhalten von Politikern und Ministerialverwaltung. Wichtig ist vielmehr, jene Automatismen zu identifizieren, die das – als »satisficing« charakterisierbare – Steuerungsverhalten erst ermöglichen. Hier ist ne-

2 Man kann darin natürlich auch materielle Policy-Ziele sehen. Zu dem hier verwendeten Begriff von »non-policy motivations« vgl. Strom (2002: 25 ff.).

ben dem Hierarchieprinzip auf einen von Bernard Silberman diskutierten Faktor hinzuweisen. Anders als Max Weber sieht Silberman im Verlauf des 19. Jahrhunderts nicht nur eine, sondern zwei Formen der bürokratischen Rollenorientierung entstehen. Die erste Variante, die Silberman als »organizational orientation« (1993: 10 ff.) bezeichnet, entspricht in verschiedener Hinsicht dem Weberschen Bürokratiemodell. Wesentliche Merkmale sind die Dominanz organisationsgebundener beziehungsweise -interner Regeln, die Verhaltensstandards und Organisationsziele definieren. Auch Ausbildung, Rekrutierung und Karriereverläufe des Personals werden von verwaltungsinternen Normen bestimmt, Entscheidungsabläufe sind hierarchisch organisiert. Die starke Binnenorientierung sowie die Loyalitätsbindungen des Personals an »ihre« Organisation machen die Verwaltung relativ undurchlässig gegenüber externen Einflüssen. In deutlichem Kontrast dazu steht der zweite bürokratische Rollentyp, in dem das Individuum als zentraler Bezugspunkt fungiert. In diesem Modell, das Silberman in den USA und Großbritannien lokalisiert, unterliegt das Verwaltungspersonal einer »professional orientation« (Silberman 1993: 12 ff.). Es definiert sich über Ausbildung und dabei erlernte Präferenzen und Verhaltensstandards, seine Loyalität gilt eher externen professionellen Normen als organisationsinternen Regeln. Karriereverläufe sind nicht zwangsläufig auf die Verwaltung begrenzt. Die Verwaltung selbst ist weniger hierarchisch organisiert, offener gegenüber Umwelteinflüssen und daher diversifizierter. Aus der Perspektive der Unsicherheitsreduktion wird man in der professionell geprägten Verwaltung mit einem höheren Maß an Eigensinnigkeiten rechnen müssen als im organisationsgeprägten Modell. Das bedeutet, dass die Steuerungsambitionen der Politik in einem organisationsgeprägten Verwaltungsmodell wie dem deutschen spürbar gedämpft werden, da bürokratisches Ausweichverhalten durch das Rollenverständnis des Personals von vornherein erschwert ist.

Das erscheint solange plausibel, wie bürokratische Eigenmächtigkeiten durch das alles überwölbende Hierarchieprinzip und die ihm zugesprochenen Steuerungswirkungen ausgehebelt werden können (vgl. dazu Loschelder 1988; Dreier 1991). Welche Bedeutung kommt dann aber Behörden zu, in denen die hierarchische Steuerung ganz oder teilweise suspendiert ist? Die Frage nach den Ausstrahlungseffekten ihrer politischen Unabhängigkeit stellt sich vor allem bei der Bundesbank und dem Bundeskartellamt, deren Existenz den Geltungsanspruch des hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung empfindlich einschränken könnte. Das Bundesbankgesetz und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die beide 1957 nach langwierigen

Auseinandersetzungen verabschiedet wurden (vgl. Nörr 1999; Gerber 1998: 268 ff.), bildeten wichtige Testfälle, an denen sich das Für und Wider autonomer Behörden mit Präjudizwirkung diskutieren ließ. Bekanntlich wurde die Bundesbank explizit und das Bundeskartellamt implizit vom Weisungsrecht ausgenommen. Allerdings erlangte diese Einschränkung ministerieller Weisungsrechte *keinen* Präzedenzcharakter für die weitere Entwicklung. Die Schlussfolgerungen, die daraus im Zuge eines langsamen Bewusstwerdungsprozesses gezogen wurden, liefen in eine andere Richtung. Mit mehreren der direkten politischen Beeinflussung entzogenen Staatsorganen waren der Bedarf und die Bereitschaft zur Schaffung exekutiver »Nebenregierungen« erschöpft. Trotz Bundesbank und Bundeskartellamt hat sich im deutschen Verwaltungs- und Verfassungsdenken nie die Vorstellung durchsetzen können, dass autonome Behörden gerade keine Schwächung der Regierung bewirken müssen, sondern eine Stärkung des eigenen Willens durch die dauerhafte Selbstbindung an ein einmal beschlossenes politisches Ziel bedeuten können. Im Gegenteil: Nach wie vor gilt die autonome Verwaltung als besonders begründungsbedürftige Anomalie (vgl. zuletzt Mayen 2004: 47 ff.).

4 Delegation und legislative Programmierung

In der fast ausschließlich auf den amerikanischen Fall bezogenen PA-Literatur wird des Öfteren argumentiert, dass der Gesetzgeber mitunter eine »vague legislation« (Horn 1995: 44f.) favorisiert, um damit die Einigungskosten der politischen Mehrheitsfindung zu minimieren, die Verantwortung für unliebsame Maßnahmen an die Verwaltung abzuschieben (»responsibility shift«) oder um bei Unsicherheit über die Wirkungen von Policies nicht sofort, sondern erst später über Policy-Inhalte genauer entscheiden zu können, wenn ausreichend Informationen zur Verfügung stehen (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 256). Der Gefahr, dass die Verwaltung dadurch übermäßige Entscheidungskompetenzen erhält, wird nicht nur in den USA, sondern auch in anderen Regierungssystemen durch mehr oder weniger strikte »non-delegation doctrines« zu begegnen versucht. Auch die deutsche Verfassungslehre hat sich mit der Frage des gesetzlich zulässigen Handlungsfreiraums der Verwaltung beziehungsweise der Kompetenzdelegation intensiv beschäftigt.

Ein wichtiges Element war dabei immer die politische Steuerbarkeit der Verwaltung. Schon in der Weimarer Republik wurde aus dem Postulat der Mi-

nisterverantwortlichkeit die Notwendigkeit eines hierarchischen Verwaltungsaufbaus begründet. Allerdings sprach aber auch nicht viel dagegen, wenn per Gesetz einzelne Behörden in den so genannten »ministerialfreien Raum« entlassen wurden, der eine hierarchische Steuerung durch das vorgesetzte Ministerium ausschließt (vgl. Fichtmüller 1966: 322). In den 1970er Jahren entzündete sich dann ein verfassungsrechtlicher Diskurs um das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, der dem Hierarchieprinzip durch die Einbettung in einen normativen Begründungszusammenhang zwingenden Charakter für die gesamte öffentliche Verwaltung zu verleihen beabsichtigte. Im Kern dieser Debatte steht die Figur von der »ununterbrochenen Legitimationskette« zwischen Wählern, Parlament und Exekutive, die besagt, dass der mit staatlichem Handeln betraute »Amtswalter« nur dann über eine ausreichende Legitimation verfügt, wenn er mit »einer ununterbrochenen, auf das Volk zurückführenden Legitimationskette« (Böckenförde 1987: 896) an dessen Willen rückgebunden ist. Nach dieser vom Bundesverfassungsgericht, insbesondere dem damals zuständigen Berichterstatter Böckenförde entwickelten Lesart besteht eine »grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung« (BVerfG zit. nach Blanke 1998: 456), die Ausnahmen von dieser Regel nur dann duldet, wenn eine Aufgabe »nach ihrer spezifischen Eigenart solche Weisungsfreiheit notwendig erfordert« (Böckenförde 1987: 902). Eine unmittelbare Auswirkung auf die Steuerungsinstrumentarien, die im legislativen Entscheidungsprozess zum Einsatz gelangen, ist bei dieser wie auch bei anderen verfassungsrechtlichen Denkfiguren nur schwer nachzuweisen. Es scheint aber nicht unplausibel, von einer Rezeption auszugehen, in der vor allem die Ministerialverwaltung das Legitimationskettenmodell als Bestätigung einer ohnehin vorhandenen Präferenz für hierarchische Verwaltungsstrukturen begreift und diese als Regelfall im Gesetzgebungsverfahren durchsetzt, freilich ohne dabei auf alternative Design-Ideen der Politik zu treffen.

Zeitlich parallel entwickelte das Bundesverfassungsgericht mit der »Wesentlichkeitstheorie« eine komplementäre Denkfigur, die auf die Gesetzesinhalte abzielt, die der Verwaltung zum Vollzug überantwortet werden dürfen. Anknüpfend an Artikel 80 Absatz 1 GG, der vorschreibt, dass der Erlass von Rechtsverordnungen im ermächtigenden Gesetz nach »Inhalt, Zweck und Ausmaß« bestimmt sein muss, fordert die Wesentlichkeitstheorie, dass das Parlament alle wichtigen Inhalte eines Gesetzes selber regeln muss und sie nicht an die Verwaltung delegieren darf (vgl. als Überblick Nierhaus 1997). Diese in der Tendenz »delegationsfeindliche« (ebd.: 723) Anforderung an die Gesetzgebung ist mit dem normativen Bild der Verwaltung kompatibel, die keinen eigenständigen Bei-

trag zum Gesetzesvollzug liefert und deren Ermessensspielräumen gering zu halten sind. Die unscharfen Konturen des Wesentlichkeitskriteriums haben zwar verhindert, dass daraus eine Art Schranke für delegierbare Gesetzesmaterien entstehen konnte, aber sein gegen administrative Handlungsspielräume gerichteter Bias unterstützt das normative Modell einer hierarchisch aufgebauten und gesteuerten Verwaltung.

Damit ist zunächst aber nur die normative Theorie beschrieben. Obwohl die These, dass der deutsche Gesetzgeber sich im internationalen Vergleich durch besondere Neigung zu einer dichten Konditionalprogrammierung auszeichnet (vgl. Scharpf 1970), nach wie vor Gültigkeit besitzt, gibt es durchaus Anreize zu einer »vague legislation«. Das Abschieben ungelöster Fragen in den Vollzug aus Zeit- oder Konsensmangel gehört ebenso zum bundesdeutschen Gesetzgebungsalltag wie der bewusste Einsatz von Generalklauseln oder unbestimmten Rechtsbegriffen, die zumeist der Komplexität des Regelungsgegenstandes geschuldet sind. Zudem haben die Erfahrungen mit den Steuerungsdefiziten regulativer Gesetzgebung einen »Bedarf nach elastischen, halbimperativen Rechtssätzen« (Di Fabio 1999: 20) geschaffen. Aus der PA-Perspektive rufen solche Programmierungslücken hohe politische Unsicherheit hervor, die den Gesetzgeber eigentlich dazu veranlassen müsste, mit Hilfe zusätzlicher Kontroll- und Steuerungsmechanismen wie Berichtspflichten, Entscheidungs- und Teilhaberegeln für Externe, dem Verwaltungsakt vorangestellte Wirkungsanalysen, spezielle Klagerechte und ähnliches mehr, ein unerwünschtes Abdriften der Verwaltung zu verhindern (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 248 ff.; Spence 1999: 422 ff.).

Daher nehmen prozedurale Regelungen, definiert als »non-policy instructions about how the decision making by executive agencies should procede« (Huber/Shipan 2002: 56), in der PA-Literatur eine prominente Rolle ein. Vergleichbare Regelungen finden sich auch bei den hier interessierenden Bundesbehörden. So nennt zum Beispiel das Arzneimittelgesetz zwölf Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bevor das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) einen Antrag auf Zulassung eines Arzneimittels versagen darf (§ 25 Absatz 2 AMG), was durchaus jenem Programmierungsvorgang entspricht, der in der PA-Debatte als »hardwiring« beschrieben wird. Gleichwohl ist ein wesentlicher Unterschied festzustellen. Prozedurale Regeln des Verwaltungsverfahrens, Anhörungs- und Klagerechte sowie der Umfang der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle leiten sich in der deutschen Gesetzgebungspraxis in sehr viel stärkerem Maße aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz beziehungsweise der Verwaltungsgerichtsordnung ab, als das für den amerikanischen »Administrative Proce-

«Act» gilt. Zwar handelt es sich in beiden Fällen um subsidiäre Normen, die nur beim Fehlen spezialgesetzlicher Regelungen Anwendung finden. Allerdings sind sektorale beziehungsweise fallspezifische Abweichungen, sieht man einmal vom Sozial- oder Steuerrecht mit ihren sehr spezifischen Verwaltungsverfahren (Sozialgesetzbuch X beziehungsweise Abgabenordnung) ab, hierzulande deutlich geringer. Im Grundsatz sind auch abweichende Normen, wie sie zum Beispiel als Anhörungsrechte im Telekommunikationsgesetz eingeführt wurden (vgl. Müller 2002: 116), fest im dogmatischen Gefüge des allgemeinen Verwaltungsrechts verankert. Das bedeutet, dass prozedurale Regeln nicht zum Zweck der selektiven Öffnung oder Schließung des administrativen Entscheidungsprozesses eingesetzt werden, wie es die These vom verwaltungsrechtlichen »enfranchising« (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 264 ff., 1998: 52) externer Interessen nahe legt. Vielmehr gilt eine – dem universellen Rechtsschutzgedanken verpflichtete Generalklausel (§ 40 Verwaltungsgerichtsordnung), die den Rechtsweg ohne Einschränkungen zulässt. Spezielle Klagegründe oder gar klientelspezifische Klagerechte sind dem deutschen Verwaltungsrecht nicht nur aus diesem Grund fremd. Ebenso soll die gerichtliche Verwaltungskontrolle daran gehindert werden, in Konkurrenz zur exekutivzentrierten Verwaltungssteuerung der Regierung zu treten (vgl. Greve 1989: 232 f., 239).

Dem sind folgende Beobachtungen hinzuzufügen. Zum einen ist bei älteren wie auch bei neuen Gesetzgebungsverfahren, die die Errichtung einer Bundesbehörde betreffen, eine starke parlamentarische Fixierung auf die inhaltliche Programmierung der Verwaltung zu beobachten (vgl. zum Beispiel Gerber 1998; Oertel 2000; Behringer 2004). Das ist zunächst kaum verwunderlich und insofern mit der PA-Literatur kompatibel, als sich über die Aufgabendefinition, also zum Beispiel, wann eine Behörde tätig werden darf und welche Kriterien sie bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen hat, erhebliche Steuerungseffekte gegenüber der Verwaltung erzielen lassen. Deutlich weniger beziehungsweise kaum Interesse finden demgegenüber Strukturfragen, wie die organisatorische Ausgestaltung, oder das »Monitoring«, die man beispielsweise über eine Spezifikation der Rechts- und Fachaufsicht fallspezifisch anpassen könnte. Dort, wo vom hierarchisch-monokratischen Strukturmodell der deutschen Verwaltung abgewichen wurde, etwa durch kollegiale und mit justizähnlicher Unabhängigkeit ausgestattete Beschlusskörper wie im Bundeskartellamt oder der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, folgte der Gesetzgeber weniger eigenen Steuerungsinteressen, sondern eher externen Vorbildern oder Vorgaben, zum Beispiel der EU (vgl. Oertel 2000: 105 ff.; Mayen 2004: 50 f.).

Erklärungsbedürftig wird diese Selbstbescheidung vor allem deshalb, weil der Bundestag nach der Gesetzesverabschiedung kaum Interesse am Vollzug besitzt, geschweige denn an der Verwaltung und ihren Problemen. Im Unterschied zum amerikanischen Kongress gibt es hierzulande kein »policy monitoring« (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 250) durch spezielle Parlamentsausschüsse oder Vollzugs-Hearings. Ein Feedback aus dem Vollzug ist kaum vorhanden (vgl. Ellwein 1994: 49; Zeh 1998). Selbst Gesetzesnovellen, die eine solche Funktion übernehmen könnten, sind weitgehend frei von parlamentarischen Steuerungszintentionen gegenüber der Verwaltung. Sie dienen vielmehr der Anpassung von Vollzugsaufgaben an externe Zwänge und Veränderungen (vgl. dazu auch Beyme 1997: 352 ff.), ohne dass dabei Fragen des »agency managements« ins Spiel gelangen. Obwohl über die Errichtung und Programmierung von Bundesbehörden parlamentarisch entschieden wird, »versickert« ihre weitere Existenz danach, gestützt auf das Ressortprinzip und das hierarchische Leitungsrecht des verantwortlichen Ministers, zu einer exekutivzentrierten Angelegenheit.³ Der Bundestag akzeptiert, dass die Verwaltungssteuerung Sache des zuständigen Ressortministers ist beziehungsweise entwickelt gar kein eigenes Interesse.

Die entscheidende Erklärung dafür ist zum einen in der Anreizstruktur des Regierungssystems zu suchen, in dem kein konkurrierender Prinzipal – wie der Präsident im amerikanischen Fall – als »Störfaktor« für parlamentarische Steuerungsinteressen auftritt, die sich direkt auf die Verwaltung richten (vgl. Moe/Caldwell 1994: 178). Die für »Westminster«-Regierungssysteme typische Figur der Ministerverantwortlichkeit setzt demgegenüber eine vollkommen andere Wirkungsmechanik in Gang. Sie unterbricht die »chain of delegation« (Strøm 2000: 268) insofern, als die – stark auf Ministerrücktritte fixierte – Parteienkonkurrenz direkte Steuerungsambitionen gegenüber der Vollzugsverwaltung überlagert. Sie würden auch deshalb wenig sinnvoll sein, weil der verantwortliche Minister und nicht die Verwaltung das parlamentarische »Steuerungsobjekt« bildet (vgl. dazu systematisch Strøm 2002: 13 ff.). Die geringen – und ohnehin mehr die Oppositionsparteien betreffenden – Steuerungsambitionen rühren zum anderen daher, dass sich der Bundestag auch bei interpretationsoffener gesetzlicher Normierung auf die kompensatorische Steuerungswirkung der Phasen eins

3 Die isolationistische Wirkung des Ressortprinzips lässt sich an dem erst kürzlich ersatzlos gestrichenen § 71 der (alten) GGO I illustrieren, der sowohl den Kontakt zwischen Bundesministerien und »ressortfremden« Bundesbehörden wie auch deren Verkehr untereinander von der Zustimmung des aufsichtführenden Ministeriums abhängig machte.

und drei, das heißt der Spurführung durch die hierarchische Organisation und das ministerielle Weisungsrecht verlässt. Es steht darüber hinaus zu vermuten, dass auch die verwaltungsgerichtliche Kontrolle als Element der Risikominimierung ansatzweise einkalkuliert wird. Allerdings lässt der dürftige Forschungsstand über die Rolle der Gerichte für den politischen Entscheidungsprozess bislang kaum mehr als Spekulationen zu (vgl. aber Scharpf 1970).

Im Zusammenhang mit der legislativen Programmierung der Verwaltung stößt man unweigerlich auf die Debatte über den Verlust der Steuerungskraft des Gesetzes (vgl. DiFabio 1999), die Zweifel an der bisher dargestellten Motivlage des Parlaments aufkommen lässt. Wenn das Gesetz gar nicht die ihm zugeschriebenen Steuerungsleistungen erbringen kann, warum verlässt sich der Gesetzgeber dennoch auf dessen Wirksamkeit? Eine Erklärung könnte darin liegen, dass der Bundestag so sehr von den »mythischen Überhöhungen« (Beyme 1997: 54) seines Hauptproduktes beeindruckt ist, dass kaum ein Bewusstsein für dessen Wirkungsgrenzen entstehen kann (so auch Zeh 1998: 369). Eine nicht minder plausible Erklärung wäre, dass die abnehmende Steuerungskraft des Gesetzes vor allem aus der Perspektive eines drohenden parlamentarischen Funktionsverlustes heraus beklagt wird, was aber noch wenig darüber sagt, ob und wie etwaige Steuerungslücken nicht durch eine andere Normenschicht kompensiert werden, die bürokratische Irrläufe eindämmt. Antworten auf die eben gestellte Frage vermittelt der folgende Abschnitt, insbesondere die Überlegungen zur »Selbstbindung der Verwaltung«.

5 Monitoring und die Grenzen politischer Feinsteuerung

Analog zur PA-Literatur wird im deutschen Verwaltungsmodell dem Monitoring, das gedanklich an die vorgesetzten Ministerien beziehungsweise den verantwortlichen Minister delegiert ist, große Bedeutung beigemessen. Insbesondere bei einer interpretationsoffenen legislativen Programmierung wird eine kompensatorisch wirkende, also verstärkte Ministerialaufsicht gefordert (vgl. Dreier 1991: 140f.; Oebbecke 1986: 126f.; Mayen 2004: 48). Innerhalb dieser Aufsicht darf das vorgesetzte Ressort unrecht- wie auch unzweckmäßiges Verwaltungshandeln oder das, was dafür gehalten wird, durch dienstliche oder fachliche Weisungen korrigieren. Die so genannte Fachaufsicht geht über die Kontrolle der Rechtmäßigkeit insofern hinaus, als sie auch die Zweckmäßigkeit des Verwal-

tungshandelns sichern soll und dafür »jedes erdenkliche Zugriffsrecht« (Loeser 1994: 66) einsetzen kann. Trotz der potenziell hohen Eindringtiefe ist die Ministerialaufsicht durch eine bemerkenswerte Unbestimmtheit nach innen, die außer einem vagen »Prinzip der Kontrollpflicht« (Pitschas 1998: 908) keine inhaltlichen oder gar justiziablen Festlegungen kennt, und hoher Intransparenz nach außen gekennzeichnet, da sie bewusst unter Ausschluss der Öffentlichkeit praktiziert wird. Sie zählt zum Innenrecht der Verwaltung, die keiner öffentlichen Bekanntmachung oder gar Rechtfertigung bedarf (vgl. Schröder 1986). Das begünstigt einen von ressortspezifischen Bedürfnissen geprägten »Stil des Hauses«, sodass die exekutivlastige Verwaltungssteuerung in der dritten Phase eine Fortsetzung findet.

Gegen die These vom parlamentarischen Steuerungsverzicht in dieser Phase ließe sich einwenden, dass zumindest die Opposition einen Anreiz besitzt, alle Vorkommnisse in einer Bundesbehörde, die sich als Fehlleistungen des Ministers beziehungsweise als mangelnde Wahrnehmung seiner Ministerverantwortlichkeit interpretieren lassen, öffentlich anzuprangern. Das darf aber nicht mit Steuerungsambitionen verwechselt werden. Denn das Interesse wird in solchen Fällen primär von der Parteienkonkurrenz angetrieben, in diesem Fall der Suche nach kritisierbaren Fehlleistungen im Verantwortungsbereich des politischen Gegners, und weniger von einem Steuerungswillen mit inhaltlichen Zielen. Diese parlamentarische Kontroll- und Korrekturfunktion, die primär Sache der Oppositionsparteien ist, wird als bedeutsame Aufgabe betrachtet (vgl. Böhret 1986; Ellwein/Hesse 1987: 273 ff.), die es gleichwohl von der Steuerung abzugrenzen gilt. Es handelt sich um politische Transaktionen im Kontext der Parteienkonkurrenz und nicht im Kontext der Verwaltungssteuerung.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass die bereits erwähnte Intransparenz eine ebenfalls problemschärfende Wirkung entfaltet. Über die Steuerungsprozesse, die zwischen Bundesministerien und Bundesbehörden stattfinden, wird nach außen ein beinahe hermetisches Stillschweigen bewahrt. Eine externe Kontrolle ist kaum möglich, da nicht erkennbar ist, ob eine Verwaltungsentscheidung auf ministeriellen Weisungen oder auf einer eigenständigen administrativen Rechtsanwendung beruht. Allerdings machen sich manche Behörden, wie zum Beispiel das BKartA, die mehr oder minder deutlich formulierte Drohung einer öffentlichen Bekanntmachung zunutze, um ministerielle Steuerungsversuche abzuwehren. Denn Ministerien scheuen den öffentlichen Rechtfertigungsdruck. Die Ministerialverwaltung unterliegt hier einer Variante der »Credibility«-Problematik (Shepsle 1991), bei der nicht der Leistungsgewinn durch die bindende Verpflich-

tung (»credible commitment«) an ein einmal formuliertes Ziel im Vordergrund steht, sondern die Ausübung von »discretion« durch hierarchische Steuerung. So würde unweigerlich ein Legitimationsverlust drohen, wenn klar wird, dass zum Beispiel die Expertisen des Umweltbundesamtes politisch »zurechtgestutzt« wurden oder ein Arzneimittel nur aufgrund einer ministeriellen Weisung die Zulassung durch das BfArM erhalten hat.

Eine Annäherung an die nicht ohne weiteres rekonstruierbaren, weil ambivalenten Auswirkungen auf das ministerielle Steuerungsverhalten lässt sich durch einen Rückgriff auf die normative Dimension erreichen. So finden sich Elemente der »Credibility«-Problematik auch in der normativen Vorstellungswelt der deutschen Verfassungslehre. Demnach besitzt das ministerielle Weisungsrecht die Funktion, »den Amtsauftrag im Konkreten, Individuellen und Gegenwärtigen« (Kirchhof 1988: 193) zu erneuern, also die Verwaltung an ihre »eigentliche« Aufgabe zu erinnern. Und die ist im Zweifel durch den Willen des Gesetzgebers vorab festgelegt. Das bietet dem aufsichtführenden Ministerium keinen Raum für taktisches beziehungsweise tagespolitisch motiviertes Intervenieren in festgelegte Verwaltungszwecke, denn »die Weisung bringt Entchiedenes zur Wirkung, ist also nicht Mittel der Entscheidungsfindung, sondern der Ausführung einer Entscheidung« (Kirchhof 1988: 192). Gegenüber dem Gesetz als ranghöherem Steuerungsimpuls hat die Weisung deshalb richtungsneutral zu bleiben, weil ein ministerielles »micromanagement« in letzter Konsequenz zum parlamentarischen Mehrheitswillen in Konkurrenz treten könnte. Obwohl das ministerielle Steuerungsverhalten sich primär auf den Schutz des – nach außen der Ministerverantwortlichkeit unterliegenden – Ressortchefs konzentriert, was die Interventionsbereitschaft eher stärken als schwächen dürfte, ist zugleich ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Arbeitsteilung zwischen Vollzugs- und Ministerialverwaltung vorhanden, das parallel zu der eben beschriebenen normativen Position verläuft. Man möchte nicht unbedingt in die Details und womöglich Probleme der nachgeordneten Behörden involviert werden (vgl. Döhler 2004: 256 ff.). Eine typische Antwort auf die Frage, welche Ziele die Ministerialaufsicht verfolgt, lautet: »dass alles geräuschlos läuft« (Interview BMF).

Insgesamt ist festzustellen, dass die Steuerungsambitionen der Ressorts gegenüber der Bundesverwaltung trotz weitreichender Hierarchieverwendungsrechte nicht besonders ausgeprägt sind (vgl. Döhler 2004: 256 ff.). Häufig ist gar kein klarer ministerieller Steuerungswille vorhanden. Natürlich gibt es immer wieder Fälle, in denen Weisungen erteilt werden. Reibungspunkte und damit Interventionsanlässe entstehen vor allem dann, wenn sich die von einer Bundesbehörde

zu entscheidenden Sachfragen als politisch relevant oder konflikträchtig erweisen. Folgt man der in der PA-Literatur entwickelten Unterscheidung zwischen den beiden Kontrolltechniken »fire alarm«, bei dem nur auf Warnsignale reagiert wird, und der kontinuierlichen, aktiven Fehlersuche durch »police patrol« (McNollGast 1998: 53), dann entspräche die Ministerialaufsicht auf den ersten Blick der gründlicheren »Police-Patrol«-Variante, da spezielle Referate mit der dauerhaften Beobachtung des nachgeordneten Bereichs beauftragt sind. Allerdings sind deren Monitoringkapazitäten als begrenzt einzuschätzen, da die Fachaufsichtsreferate durchweg auch normale Ministerialaufgaben zu erledigen haben, die in Konkurrenz zur Aufsichtstätigkeit stehen.

Innerhalb der Bundesministerien wird der Steuerungsbedarf gegenüber der nachgeordneten Verwaltung nicht als Problem wahrgenommen, auf das mit gesteigertem Ressourceneinsatz reagiert werden muss. Möglich ist das deshalb, weil das von der »organizational orientation« geprägte Rollenverständnis in der Bundesverwaltung dazu führt, dass die eigene, hierarchisch nachgeordnete Position nicht in Frage gestellt wird und das »shirking« eine Ausnahme darstellt. Eine Konkretisierung dieses Handlungsmotivs ist in der so genannten »Selbstbindung der Verwaltung« (vgl. Ossenbühl 1995: 138 ff.) zu sehen, einer Denkfigur, die der Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebots dient, indem an die Verwaltung die gerichtliche Erwartung herangetragen wird, dass sie ihre Entscheidungspraxis nicht ohne rechtfertigenden Grund ändert. Die durchgängig beobachtbare Neigung deutscher Behörden, sich dieser Anforderung durch selbst geschaffene Vorschriften und Entscheidungsstandards zu unterwerfen, ist nicht nur in solchen Sektoren zu beobachten, in denen die »Gerichtsfestigkeit« eine große Rolle spielt, sondern auch dort, wo die Folgebereitschaft der Adressaten hoch entwickelt ist und Klagen selten sind, zum Beispiel im Kredit- und Versicherungssektor (vgl. etwa Müller 2002: 199, 226). Abweichungen vom Gesetzgeberwillen werden dadurch zwar nicht ausgeschlossen, aber in ihrer Intensität und Häufigkeit deutlich gemindert.

Zudem kann die Ministerialverwaltung auch in der dritten Steuerungsphase davon profitieren, dass weder eine institutionelle Konkurrenz mit der Legislative um die Verwaltungssteuerung vorhanden ist, noch ein Zugriff anderer Ressorts droht. Damit wird auch das geringe Interesse bundesdeutscher Minister an einer Reform von Steuerungsbeziehungen, wie sie die »New-Public-Management«-Debatte nahe legt, plausibel. Performanzindikatoren oder Kontraktmanagement, die andernorts als Instrument zur Wiedererlangung der politischen Kontrolle eingesetzt werden, stoßen deshalb kaum auf Interesse, weil die Politik, das heißt

Bundesregierung und einzelne Minister, in ihrer eigenen Wahrnehmung die Steuerungsfähigkeit über die Verwaltung nie verloren hatte oder sich gegen konkurrierende Interessen durchsetzen musste. Allerdings gilt es zu konzedieren, dass abgesehen vom HIV-Skandal aus den Jahren 1993/94, der zur Auflösung des Bundesgesundheitsamtes führte (Näheres in Döhler 2004: 159 ff.), keine von Bundesbehörden beziehungsweise von ihrer defizitären politischen Steuerung verursachten »policy disasters« zu beobachten waren.

6 Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die deutsche Bundesverwaltung eher einer impliziten als einer expliziten Form der politischen Steuerung unterliegt, wie sie in der US-amerikanischen PA-Literatur als Normalfall behandelt wird. Die Konflikthaltigkeit des Steuerungsprozesses und seine Aufladung durch politische Interessen sind im deutschen Fall gering. Es wäre sicher eine heroische Annahme, das darauf zurückzuführen, dass Bundesbehörden so sehr zur Zufriedenheit aller Beteiligten funktionieren, dass sich eine nähere Beschäftigung mit ihnen erübrigt. Wie eingangs angedeutet, liegt die Erklärung für das vergleichsweise kontemplative Muster der politischen Steuerung zum einen in der Anreizstruktur des Regierungssystems sowie zum anderen in der Existenz komplementärer Mechanismen, die die Notwendigkeit einer aktiven Verwaltungssteuerung begrenzen.

Zum ersten Punkt haben Moe und Caldwell (1994) ein Kernargument entwickelt, das Regierungssysteme danach unterscheidet, ob ein allein »zuständiger« oder mehrere konkurrierende Prinzipals vorhanden sind. Ist die politische Kontrolle über die Verwaltung einheitlich und zentralisiert, sind weniger aufwändige Mechanismen der Steuerung erforderlich als dort, wo mehrere Akteure die Rolle eines Prinzipals übernehmen können. Der bundesdeutsche Fall ist unschwer als »Single-Principal«-Fall zu identifizieren, in dem eine stark exekutivlastige Verwaltungssteuerung insbesondere die Teilhabe des Parlaments auf die legislative Programmierung reduziert und die anschließende Phase des Vollzugsmonitoring der Parteienkonkurrenz weitgehend entzogen bleibt. Fehlleistungen der nachgeordneten Verwaltung werden zwar dem verantwortlichen Minister angelastet, wecken aber kaum parlamentarische Steuerungsinteressen, der sich die Regierung erwehren müsste. Mit dieser Anreizstruktur ist zunächst aber nur das Pro-

blem konkurrierender Prinzipale auf der Ebene des Regierungssystems geklärt. Daneben sind auch auf der Ebene der Verwaltung beziehungsweise der Verwaltungspraxis diverse Störfaktoren denkbar, die zu einer Abweichung vom Gesetzgeberwillen führen können.

Ein verbreiteter Einwand gegen den Mainstream der PA-Literatur lautet, dass aufgrund ihrer Konzentration auf die Kontrollproblematik das nicht minder bedeutsame »agency-level behavior« (Rockman 2001: 16; vgl. auch Gilardi/Braun 2002: 157) unterbelichtet bleibt und daher wichtige Faktoren, die das Konflikt-niveau eindämmen und mitunter sogar zu einem Niedrig-Präferenz-Verhalten im Umgang mit der Verwaltung führen können, fehlen. Das Rollenverständnis deutscher Behörden mit ihrer stark nach innen gewandten Organisationsorientierung, einer Tendenz zur juristischen Selbstbindung sowie der Dominanz prozeduraler Standards, die sich am individuellen Rechtsschutz und nicht am selektiven »enfranchising« einzelner Klientele orientieren, führen dazu, dass die externe Beeinflussbarkeit oder gar die »Gefangennahme« erheblich erschwert wird. Man muss darin keine Entwertung der PA-Perspektive sehen, zumal sie neuartige Fragen stellen hilft, die in der bundesdeutschen Politikwissenschaft bisher kaum Interesse gefunden haben. Das gilt zum Beispiel für den Begriff der Verwaltungskontrolle, der infolge seiner demokratietheoretischen Begründung nicht nur als interessenneutral verstanden wird, sondern auch eine eigentümliche Statik innerhalb der Kontrollbeziehung unterstellt. Die PA-Literatur macht hingegen deutlich, dass jeder Akt von Kompetenzdelegation zu einem dauerhaften »delegation dilemma« (McCubbins 1999) führen kann, das sich nicht ohne weiteres durch ein standardisiertes Kontrollverfahren beheben lässt. Daneben gilt es aber auch jene Faktoren im Auge zu behalten, die die bürokratische »compliance« jenseits intendierter Steuerungsbemühungen herstellen und damit den Suchprozess nach Kontroll-techniken gegenüber der Verwaltung begrenzen, den Interessenkonflikt zügeln oder gar zum Erliegen bringen.

In den hier vorgelegten Überlegungen wird auf das »Bounded-Rationality«-Konzept zurückgegriffen, um die für den deutschen Fall charakteristischen Steuerungsambitionen zu beschreiben. Begrenzt rational bedeutet nicht, dass es sich dabei um eine unterentwickelte Form der Interessenverfolgung beziehungsweise des Maximierungsverhaltens handelt. Nur ist der Prinzipal zu geringeren Steuerungsanstrengungen gezwungen, da das »task environment« (Jones 2003: 398), also die mit dem Vollzug betrauten Behörden, keine dramatischen Abweichungen vom Gesetzgeberwillen erwarten lässt. Wesentliche Steuerungsleistungen werden nicht innerhalb der PA-Beziehung generiert, sondern durch die Eigen-

schaften des Agenten, die unabhängig von politischen Steuerungsambitionen und -aktivitäten des Prinzipals vorhanden sind.

Ein weiteres Element des »Bounded-Rationality«-Konzeptes besteht in der Betonung von Zielkonflikten beziehungsweise der Zielüberlagerung (vgl. Jones 2003: 399). Auch im deutschen Fall wird natürlich keine gesetzliche Regelung verabschiedet, ohne dass sich damit auch Programmierungsintentionen gegenüber der Verwaltung verbinden. Allerdings können andere Ziele oder Zielrangfolgen in dem Maße Eingang in das politische Handlungskalkül finden, in dem das Problem der Verwaltungssteuerung als befriedigend gelöst betrachtet wird oder eine Überlagerung durch andere Problemstellungen stattfindet. So wird zum Beispiel in einer der wenigen vergleichenden PA-Studien gezeigt, dass Koalitionsregierungen zu einer wesentlich detaillierteren gesetzlichen Programmierung tendieren, hinter der als Motiv allerdings nicht die Kontrolle der Verwaltung steht, sondern die wechselseitige Kontrolle der Koalitionsparteien (vgl. Huber/Shipan 2002: 208 f.). Es steht zu vermuten, dass eine stärkere Berücksichtigung realer und nicht nur deduktiv unterstellter Steuerungsinteressen, wie in der PA-Literatur üblich, der Existenz dieses Typs von Steuerungsinteressen- und -zielen eher gerecht werden würde. Verwaltungssteuerung wird sich dann häufig als Nebenprodukt von Handlungsmotiven erweisen, die außerhalb der PA-Beziehung zwischen Politik und Verwaltung entstehen. Unabhängig von der Frage, ob sich die Vertreter des PA-Konzeptes gegenüber derartigen Überlegungen stärker öffnen, bleibt festzuhalten, dass diese Problemperspektive auch dann eine Erweiterung der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse innerstaatlicher Steuerungsbeziehungen bietet, wenn sie aus kritischer Distanz erfolgt.

Literatur

- Behringer, Matthias, 2004: *Institutionalisierung des Verbraucherschutzes – Entstehungshintergründe der beiden neuen Verbraucherschutzämter auf Bundesebene*. Diplomarbeit. Potsdam: Universität Potsdam.
- Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Blanke, Thomas, 1998: Antidemokratische Effekte der verfassungsrechtlichen Demokratietheorie. In: *Kritische Justiz* 18, 452–471.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1987: Demokratie als Verfassungsprinzip. In: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 1. Heidelberg: Müller, 887–952.
- Böhret, Carl, 1986: Politik und Verwaltung. In: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik (Der Bürger im Staat)*. Stuttgart: Kohlhammer, 36–53.
- Britz, Gabriele, 1998: Bundeseigenverwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 113, 1167–1174.
- Bundesministerium des Innern, 2002: *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Bilanz 2002*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Christensen, Tom/Per Laegreid. 2003: *Autonomization and Policy Capacity – the Dilemmas and Challenges Facing Political Executives*. Conference paper. Workshop on »Challenges to State Policy Capacity«, City University of Hong Kong, 5.–6. April, 2003.
- Dehousse, Renaud, 2002: *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*. Jean Monnet Working Paper No. 2/02.
<<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020201.html>>
- Di Fabio, Udo, 1999: Verlust der Steuerungskraft klassischer Rechtsquellen. In: Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), *Probleme der Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht*, Bd. 2. Frankfurt a.M.: Lang, 14–41.
- Döhler, Marian, 2001: Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems. In: *Die Verwaltung* 34, 59–91.
- , 2002: Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. In: *West European Politics* 25, 101–124.
- , 2004: *Die politische Steuerung der Verwaltung – eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*. Habilitationsschrift. Potsdam: Universität Potsdam.
- Dreier, Horst, 1991: *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ellwein, Thomas, 1994: *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim: BI-Taschenbuch Verlag.
- Ellwein, Thomas/Joachim-Jens Hesse, 1987: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 6. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Epstein, David/Sharyn O'Halloran, 1999: *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Fichtmüller, Carl Peter, 1966: Zulässigkeit ministerialfreien Raumes in der Bundesverwaltung. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 91, 297–355.
- Geradin, Damien/Nicolas Petit, 2004: *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*. Jean Monnet Working Paper No.1/04. <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040101.html>>
- Gerber, David J., 1998: *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford: Clarendon Press.
- Gilardi, Fabrizio/Dietmar Braun, 2002: Delegation aus der Sicht der Principle-Agent-Theorie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 147–161.
- Grande, Edgar/Burkhard Eberlein, 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. In: Roland Czada/Helmut Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit*. Leviathan-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 631–650.
- Greve, Michael S., 1989: The Non-Reformation of Administrative Law – Standing to Sue and Public Interest Litigation in West German Environmental Law. In: *Cornell International Law Journal* 22, 197–244.
- Hood, Christopher, 1990: De-Sir Humphrying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance. In: *Governance* 3, 204–214.
- Horn, Murray J., 1995: *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Huber, John D./Charles R. Shipan, 2002: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jann, Werner, 2004: Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Werner Jann et al., *Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Zur Erinnerung an Frieder Naschold 1940–1999*. Berlin: edition sigma, 100–111.
- Jones, Bryan D., 2003: Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, 395–412.
- Kirchhof, Paul, 1988: Mittel staatlichen Handelns. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 3: *Das Handeln des Staates*. Heidelberg: Müller, 121–209.
- Köttgen, Arnold, 1954: Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung. In: *Jahrbuch für öffentliches Recht* 3 (N.F.), 70–147.
- Loeser, Roman, 1994: *System des Verwaltungsrechts*, Bd. 2: *Verwaltungsorganisationsrecht*. Baden-Baden: Nomos.

- Loschelder, Wolfgang, 1988: Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 3: *Das Handeln des Staates*. Heidelberg: Müller, 521–566.
- Mayen, Thomas, 2004: Verwaltung durch unabhängige Einrichtungen. In: *Die öffentliche Verwaltung* 57,45–55.
- McCubbins, Mathew D., 1999: Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy and the Delegation Dilemma. In: *Regulation* 22(2), 30–37.
- McCubbins, Mathew D./Roger G. Noll/Barry R. Weingast, 1987: Administrative Procedures as Instruments of Political Control. In: *Journal of Law Economics and Organization* 34, 243–277.
- McNollGast (= McCubbins, Mathew D./Roger Noll/Barry Weingast), 1998: Political Control of the Bureaucracy. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law*. London: Palgrave, 50–55.
- Moe, Terry M., 1990: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: Oliver E. Williamson (Hrsg.), *Organization Theory From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- Moe, Terry M./Michael Caldwell, 1994: The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 171–195.
- Müller, Nikolaus, 1993: *Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional Choice)*. Köln: Heymann.
- Müller, Markus M., 2002: *The New Regulatory State in Germany*. Birmingham: University of Birmingham Press.
- Nierhaus, Michael, 1997: Bestimmtheitsgebot und Delegationsverbot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und der Gesetzesvorbehalt der Wesentlichkeitstheorie. In: Joachim Burmeister (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag*. München: Beck, 717–732.
- Nörr, Knut W., 1999: *Die Republik der Wirtschaft: Recht, Wirtschaft und Staat in der Geschichte Westdeutschlands*, Teil 1: *Von der Besatzungszeit bis zur Großen Koalition*. Tübingen: Mohr.
- Oebbecke, Janbernd, 1986: *Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung*. Köln: Kohlhammer.
- Oertel, Klaus, 2000: *Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde nach §§ 66 ff. TKG: Zur organisationsrechtlichen Verselbständigung staatlicher Verwaltungen am Beispiel der Privatisierung in der Telekommunikation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Ossenbühl, Fritz, 1995: Rechtsquellen und Rechtsbindung der Verwaltung. In: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 10. Auflage. Berlin: Walter de Gruyter, 111–203.

- Pitschas, Rainer, 1998: Struktur- und Funktionswandel der Aufsicht im Neuen Verwaltungsmanagement. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 51, 907–915.
- Pollitt, Christopher, et al., 2001: Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. In: *Journal of Comparative Public Policy*, 271–290.
- Prätorius, Rainer, 1998: Verwaltungsermessens und normative Fundierung des Entscheidens in der Verfassungsordnung. In: Klaus Lenk (Hrsg.), *Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit: Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 206–225.
- Rockman, Bert A., 2001: Theory and Inference in the Study of Bureaucracy: Micro- and Neoinstitutionalist Foundations of Choice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, 3–27.
- Scharpf, Fritz W., 1970: *Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*. Tübingen: Mohr.
- Schröder, Meinrad, 1986: Grundfragen der Aufsicht in der öffentlichen Verwaltung. In: *Juristische Schulung* 26, 371–375.
- Shepsle, Kenneth A., 1991: Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment. In: Pierre Bourdieu/James S. Coleman (Hrsg.), *Social Theory for a Changing Society*. Boulder, CO: Westview Press, 245–263.
- Shepsle, Kenneth A./Mark S. Bonchek, 1997: *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: W. W. Norton & Company.
- Silberman, Bernard S., 1993: *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simon, Herbert A., 1997: *Models of Bounded Rationality*, Vol. 3: *Empirically Grounded Economic Reason*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Spence, David B., 1999: Managing Delegation ex ante: Using Law to Steer Administrative Agencies. In: *Journal of Legal Studies* 28, 413–459.
- Strøm, Kaare, 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37, 261–289.
- , 2002: *Parliamentary Democracy as Delegation and Accountability*. Prepared for presentation at the ESRC Research Seminar on Modelling Political Accountability: The Principal-Agent Model, School of Management, University of East Anglia, 6. December, 2002. <<http://www.ccr.uea.ac.uk/papers/Strom%20Paper%206%20Dec.pdf>>
- Waterman, Richard W./Kenneth J. Meier, 1998: Principal-Agent Models: An Expansion? In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 2, 173–202.
- Wengst, Udo, 1984: *Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland*. Düsseldorf: Droste.
- Zeh, Wolfgang, 1998: Gesetzesfolgenabschätzung – Politikgestaltung durch Gesetze. In: Werner Jann et al. (Hrsg.), *Politik und Verwaltung auf dem Wege in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 365–374.

Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Bedeutung der Landesebene

Philip Manow

1 Fragestellung

In diesem Aufsatz möchte ich anhand des deutschen Falls einer Frage nachgehen, die beim Thema Parteienpatronage aus der Konfrontation von empirischen Ist-Werten und theoretisch erwarteten Soll-Werten herrührt. Kurz gesagt: In Deutschland scheint es im Bereich der zentralen Staatsverwaltung wesentlich weniger Parteienpatronage zu geben, als theoretisch zu erwarten wäre. Wie ist das zu erklären?

Zunächst zu den theoretischen Erwartungen. Das Verhältnis zwischen politischer Führung und Ministerialbürokratie ist ein durch Informationsasymmetrien gekennzeichnetes Delegationsverhältnis. Mit weniger Jargon formuliert: Die Ministerin ist im politischen Tagesgeschäft auf den Sachverstand ihrer Bürokraten angewiesen. Sie kann sich aber nicht vollständig sicher sein, ob die Bürokraten auch gemäß den politischen Anweisungen handeln oder ob sie nicht vielleicht eine eigene persönliche und/oder politische Agenda verfolgen (von bloßer Faulheit bis zur Sabotage; Brehm/Gates 1999). Zu erwarten ist daher, dass die politische Führungsebene zur Absicherung dieses politischen Delegationsverhältnisses verschiedene Kontrolltechniken verwendet. Eine dieser Techniken ist Parteienpatronage. Das Parteibuch kann ein entscheidendes Selektionskriterium bei der Einstellung und Beförderung beziehungsweise bei der Versetzung und Entlassung (in den Ruhestand) von Ministerialbürokraten sein, da es die Wahrscheinlichkeit verringert, dass der betreffende Beamte in einer Weise handelt, die den politischen Intentionen der Regierung entgegensteht. Das Parteibuch signalisiert

Ich danke Annika Schulte sehr herzlich für ihre wertvolle Hilfe bei Recherche und Datenaufbereitung und Wolfgang C. Müller, Steffen Ganghof und Anke Hassel für hilfreiche Kommentare und Kritik.

politische Vertrauenswürdigkeit des »Agenten«, in dessen Hände sich der »Prinzipal« zwangsläufig in einem bestimmten Maß begeben muss. Einstellungen nach Parteibuch sind ein Mittel, um ähnliche inhaltliche Präferenzen zwischen Prinzipal und Agent in sensiblen Bereichen der politischen Entscheidungsfindung zu gewährleisten (Huber/Shipan 2002: 28–29).

Parteienpatronage ist eine Kontrolltechnik unter anderen. Generell lassen sich bei Delegationsspielen Ex-post- und Ex-ante-Kontrolltechniken unterscheiden (Kiewiet/McCubbins 1991; Epstein/O'Halloran 1999). Der Befund, dass im politischen System der Bundesrepublik Parteienpatronage weniger ausgeprägt ist als theoretisch erwartbar, ergibt sich dann aus einer vergleichenden Betrachtung der Verwendung verschiedener (Typen von) Kontrollinstrumente(n) unter institutionell verschiedenen Randbedingungen. Was das genau heißen soll, zeigt sich insbesondere beim Vergleich zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen. Zur Vermeidung von »agency loss« – so die Thesen von Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, Terry Moe, John D. Huber und anderen – greifen Politiker in *parlamentarischen* Systemen bei der Aufgabendelegation eher zu Ex-ante-Kontrollmechanismen (Vertragsdesign oder Screening und Kandidatenauswahl), während sie in *präsidentiellen* Systemen eher zu Ex-post- oder Ongoing-Kontrollen neigen (durch »monitoring« und institutionelle »checks and balances«; Strøm 2000: 271–275; Moe/Caldwell 1994: 173–182; Epstein/O'Halloran 1999: 25–26). Der Grund hierfür wird im Wesentlichen darin gesehen, dass die Wege politischer Delegation in präsidentiellen Systemen vielfältig und kurz, hingegen in parlamentarischen Systemen weniger zahlreich, dafür aber länger und vermittelter sind. Diese unterschiedlichen institutionellen Ausgangslagen erlauben es beziehungsweise verlangen danach, unterschiedliche politische Kontrollstrategien zu verfolgen.

Strøm nennt im Wesentlichen vier Gründe, warum parlamentarische Systeme eher Ex-ante-Kontrolltechniken verwenden: In ihnen kann man sich weniger auf den Wettbewerb von Agenten verlassen, es bestehen weniger institutionelle »checks«, es fehle daher üblicherweise die *bürokratische* Kontrollkapazität (»monitoring capacity«), während die starke Rolle von Parteien in parlamentarischen Systemen zugleich bedeute, dass man bei der Auswahl von Personen eine relativ hohe *parteipolitische* Screening- und Auswahlkapazität besitze (Strøm 2000: 273–274; vgl. Müller 2000). So kann etwa im US-amerikanischen präsidentialen System der Wähler Präsident und Kongress als wechselseitige Kontrolleure benutzen, um die Vereinbarungstreue der Politik abzusichern. Dabei wählt der amerikanische Wähler sowohl »seinen« Präsidenten als auch »seinen« Abgeordneten

unmittelbar. Die politische Zurechenbarkeit und Kontrolle ist also – folgt man der Literatur – direkter als etwa im deutschen Fall, wo der Wähler zunächst nur über die Zusammensetzung des Parlaments entscheidet, diese Parlamentsmehrheit dann den Kanzler wählt, dieser die Minister ernennt (ohne weitere parlamentarische Bestätigungs- oder Sanktionsmöglichkeiten), und diese Minister dann die bürokratische Umsetzung politischer Direktiven beaufsichtigen. In einem solchen längeren Instanzenzug verkoppelter politischer Delegationsverhältnisse bedarf es stärkerer Vorkehrungen, um Vereinbarungstreue sicherzustellen. Für das letztgenannte Delegationsverhältnis zwischen politischer Führung und zentraler Staatsverwaltung ist die Parteienpatronage das oft beschriebene Mittel der Wahl.

Im US-amerikanischen Präsidentialismus hingegen hat sich im Zwischenfeld von Kongress und Präsident ein Geflecht von exekutiven Behörden herausgebildet, die vor allem durch detaillierte Aufgabenbeschreibung und eine intensive Aufsicht durch den Kongress kontrolliert werden und dadurch davon abgehalten werden, zu stark von ihren zuvor politisch definierten Missionen abzuweichen (bürokratischer Drift). Der Zugang von Bürgern und organisierten Interessen zu diesen Behörden ist ebenfalls direkter und stärker verrechtlicht. Diese Verrechtlichung der Aufgabenbeschreibung wird als das Resultat der politischen Abschottungsstrategien der entscheidenden politischen Akteure interpretiert (Moe 1990; Moe/Caldwell 1994; Figueiredo 2002), die in einem mit vielen institutionellen »checks and balances« ausgestatteten System einmal verabschiedete Policies gegenüber späteren Mehrheiten veränderungsresistent machen wollen. Unter anderem bietet sie auch außerparlamentarischen Akteuren die Gelegenheit zur Interessendurchsetzung über die Gerichte. Das Einräumen von Klagerechten wird dabei gerade als Mittel angesehen, mit dem politische Parlamentarier durch Dritte die Performanz von Behörden effektiv kontrollieren können (Kiewiet/McCubbins 1991: 32–33). Ein solches »enfranchising« ist jedoch im bundesdeutschen System nicht vorgesehen (siehe den Beitrag von Döhler in diesem Band).

Wenn aber Delegationsketten, wie in parlamentarischen Systemen, lang und eher einsträngig sind, sind die *Prinzipale* den *Agenten* stärker ausgeliefert. Nochmals im Jargon der Delegationstheorie formuliert: In präsidentiellen Systemen werden Beamte durch mehrere Prinzipale kontrolliert, in parlamentarischen Systemen idealtypischer Weise nur durch einen Prinzipal. Dies sollte dazu führen, dass in parlamentarischen Systemen auf die Auswahl der *Agenten* spezifische Mühe und Energie verwandt wird (Selektion als Ex-ante-Mechanismus). Für das hier erörterte Thema wäre die Schlussfolgerung: Das Ausmaß der Partei-

politisierung der Verwaltung sollte *ceteris paribus* in parlamentarischen Systemen höher sein als in präsidentiellen Systemen. In parlamentarischen Systemen ist also zu erwarten, dass Parteien nicht nur einen stärkeren Einfluss auf die Auswahl von Parlamentariern und Ministern ausüben, sondern auch auf die Rekrutierung von leitenden Beamten.

Wie gut passt diese punktuelle Vorhersage zur empirischen Evidenz? Der Vergleich etwa zwischen dem US-amerikanischen System und dem der Bundesrepublik oder dem britischen System scheint zunächst den theoretischen Erwartungen recht klar entgegenzustehen. Es ist das US-amerikanische präsidentielle System, das die massive Auswechslung des leitenden administrativen Führungspersonals beim politischen Machtwechsel kennt (das so genannte »in-and-outer system«; Heclo 1988, 1978), während im deutschen System – trotz aller Klagen über eine stetig zunehmende Parteipolitisierung der leitenden Beamenschaft (Seemann 1978, 1980, 1981; Arnim 1987, 1995) – sich das Ausmaß der Parteipolitisierung der leitenden Ministerialbürokratie in Grenzen hält (Derlien 1988, 2001; siehe unten). Auch im zentralisierten, schlanken und klassisch parlamentarischen System Großbritanniens ist Parteienpatronage keine weit verbreitete Praxis (Hennessy 1990).

Nun mag der Vergleich mit den USA insofern problematisch sein, als dort die »political appointees« weder echte Politiker noch echte Bürokraten sind, sondern zwischen Privatwirtschaft, Lobbyverbänden und Politik hin und her pendelnde Entrepreneurs in eigener Sache (Heclo 1988). Doch auch im westeuropäischen Vergleich etwa zwischen der Bundesrepublik Deutschland, England und Frankreich ist es nicht das »präsidialere« französische System, das das geringste Ausmaß an parteipolitischer Patronage aufweist (Blondel/Cotta 1996). Zugleich ist das deutsche Regierungssystem mit seinem starken Bikameralismus und dem aktivistischen Bundesverfassungsgericht (siehe die Beiträge von Ganghof/Bräuniger und Vanberg in diesem Band) innerhalb der parlamentarischen Systeme mit am weitesten entfernt von jenem Strøm'schen Idealtypus der einsträngigen und langen Delegationskette. Vielmehr nähert es sich einem System mit vielen »checks and balances« an. Dies weist auf eine beträchtliche Binnenvarianz der Regimetypen hin, die durch eine Gegenüberstellung von parlamentarischem und präsidentiellem System tendenziell verdeckt wird. Zugleich kann hier auch eine Erklärung für die Diskrepanz zwischen Erwartungs- und Beobachtungswerten hinsichtlich der Parteienpatronage liegen, der dieses Kapitel nachgehen möchte.

Tatsächlich möchte ich nachfolgend die These vertreten und zu belegen versuchen, dass im deutschen Fall mit dem parteipolitisierten Föderalismus *ein* bis-

lang nicht betrachteter Erklärungsfaktor, der für das relativ niedrige Niveau der Parteienpatronage verantwortlich ist, genau eine zentrale Abweichung des deutschen Regierungssystems vom Strøm'schen Parlamentarismusmodell darstellt. Die föderalen »checks and balances« haben es der Bundesregierung ermöglicht, eine politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes mittels der Bürokratie der Länder zu bewerkstelligen. Diese Kontrollmöglichkeit begrenzt die Notwendigkeit eines hohen Ausmaßes der Parteipolitisierung der Bundesbürokratie.¹ Im zunehmend parteipolitisierten deutschen Föderalismus (Lehmbruch 1998) findet man also einen Faktor, der die Kontrollmöglichkeit der Politik gegenüber der Bürokratie erhöht. Daher lässt sich meiner Ansicht nach in Deutschland das Delegationsverhältnis zwischen politischer Leitungsebene und Administration nicht wie in den USA als Spiel mit vielen politischen Prinzipalen charakterisieren, sondern eher als ein Spiel, in dem ein politischer Prinzipal Kontrolle durch miteinander konkurrierende bürokratische Agenten ausübt (Ting 2003).

Zentrale Behauptung ist also, dass die »kooperative« Spielart des deutschen Föderalismus ein System teils latenter, teils manifester bürokratischer Redundanz darstellt, das für Ziele der politischen Kontrolle des administrativen Handelns genutzt werden kann. Dieser Gedanke schließt an eine ältere Literatur aus Staats- und Regierungslehre an. Bereits 1962 hatte Konrad Hesse als zentrales Merkmal des bundesdeutschen unitarischen Bundesstaates hervorgehoben, dass in ihm »die Bundesexekutive nicht nur vom Parlament kontrolliert wird, sondern ebenso durch die Exekutive der Länder« (Hesse 1962: 25). Angesichts der zunehmenden Parteipolitisierung des bundesdeutschen Föderalismus hat sich diese interexekutive Kontrolle nun heute zu einer politischen Kontrolle der Exekutive fortentwickelt. Pointiert formuliert behaupte ich, dass die von Frido Wagener für die 1960er und 1970er Jahre beschriebenen vertikalen *Fachbrüderschaften* zwischen Bundes- und Landesverwaltungen heute ergänzt, diszipliniert und teils überlagert werden durch vertikale *Parteibrüderschaften* und *Parteischwesternschaften*.²

1 »... an agent is accountable to his or her principal when the principal, having the means to do so, has no inclination to replace the agent with a feasible alternative« (Manin/Przeworski/Stokes 1999: 21). In dieser Perspektive ist ein latentes Pool parteiloyalere Bürokraten auf Landesebene zugleich parteipolitisches Kontrollinstrument wie auch Indikator der Loyalität der politischen Beamten auf Bundesebene.

2 Der Politiker als Dilettant »hält einen Fachmann durch andere in Schach und sucht sich durch jenes umständliche Verfahren selbst ein umfassendes Bild und die Gewissheit zu verschaffen, dass ihm nicht willkürliche Entscheidungen souffliert werden« (Weber 1980: 574).

Der Aufsatz gliedert sich in drei Schritte. Zunächst werden kurz Daten über das Ausmaß der Parteipolitisierung der leitenden Ministerialbürokratie präsentiert. Die Daten zeigen ein relativ geringes Ausmaß der Parteipolitisierung (Abschnitt 2). Danach wird anhand von Karrieremustern von Ministern, parlamentarischen und verbeamteten Staatssekretären sowie an der Darstellung der Gremienverflechtungen zwischen Bund und Ländern gezeigt, dass der parteipolitische Nexus zwischen Landesadministrationen und der Bundesbürokratie tatsächlich seit den 1960er Jahren enger geworden ist (Abschnitt 3). Eine Zusammenfassung des Arguments mit Darlegung einiger Forschungsimplicationen schließt den Aufsatz ab (Abschnitt 4).

2 Die Parteipolitisierung der Ministerialbürokratie

Wird angesichts der politischen Delegationsprobleme in parlamentarischen Systemen in der Bundesrepublik umfassend auf die Parteipolitisierung der leitenden Beamtenschaft als Kontrollmechanismus gesetzt? Welche Daten liegen zum Ausmaß der Parteipolitisierung der zentralen Ministerialbürokratie in Deutschland vor?

Die wenigen zur Verfügung stehenden Daten nähren beträchtliche Zweifel an der gängigen These vom Parteipolitisierungstrend. Vergleichbare Informationen über einen längeren Zeitraum gibt es nur für die Ebene der Abteilungsleiter; vergleicht man hier die Angaben über die parteipolitische Orientierung in der Frühphase der Bundesrepublik mit späteren Daten von Mayntz und Derlien, so zeigt sich alles andere als ein eindeutiger Trend (siehe Tabelle 1).

Diese Zahlen geben kein umfassendes Bild, aber doch eine erste Orientierung. Sie verweisen die Behauptung von der ausschließlichen Fachkundeorientierung bei der Beamtenrekrutierung in der Frühphase der Bundesrepublik (so etwa Seemann 1980: 142; Strauß 1976) in den Bereich nachträglicher Mythenbildung. Demgegenüber hatte auch bereits Morsey in seiner detaillierten Untersuchung der Personalpolitik der ersten Adenauer-Regierung lapidar festgehalten: »Parteipolitische Ämterpatronage betrieben alle vier in der Regierung vertretenen Parteien« (Morsey 1977: 221). Es zeigt sich, dass Skepsis gegenüber rückblickenden Einschätzungen angebracht ist, im Gegensatz zu heute habe in der Frühphase der Bundesrepublik noch die Orientierung an unabhängiger Fachkunde vorgeherrscht – und insbesondere Globke habe den Versuch »personifiziert«,

Tabelle 1 Parteibindung der Abteilungsleiter in den Ministerien der Bundesrepublik 1950 bis 1987, in Prozent

	CDU/CSU	FDP	DP	SPD	Regierungs- parteien gesamt
1950	52,0	7,5	2,0	9,0	61,5
1953	53,0	6,5	4,0	5,0	63,5
1970	10,3	0,0	–	28,2	28,2
1972	13,6 (15,3)	2,3 (6,9)	–	25,0 (30,6)	27,3 (37,5)
1981	8,9	13,3	–	37,8	51,1
1987	47,2	9,4	–	7,5	56,6
1995	45,9	6,1	–	5,1	52,0

Quelle: Nach Wengst (1984: 175–176), Mayntz / Derlien (1989: 388) und Derlien (2003: 409). In Klammern die Angaben von Steinkemper (1974: 47). 1950 konnten von annähernd 77 %, 1953 von etwa 74 % der Abteilungsleiter Angaben über ihre Parteibindung ermittelt werden. Fett gedruckte Zahlenangaben: Regierungsparteien.

in der Verwaltung »eine von den Parteien nicht abgeleitete Bereichselite« zu etablieren (Hennis 1974: 222; so auch Dyson 1979: 134; kritisch hierzu bereits Eschenburg 1961: 63).

Dabei machen die Daten zugleich auch im Umkehrschluss deutlich, dass man wohl nicht pauschal von einem selbstverstärkenden (*eigendynamischen*) Trend der Parteienpatronage wird sprechen können, bei dem die strikt parteipolitisch ausgerichtete Rekrutierungspraxis unter der Regierung A die Nachfolgeregierung B dazu zwingt, durch umfangreiche Umbesetzungen, Neueinstellungen, durch selektive Beförderungen und Versetzungen in den vorzeitigen Ruhestand alte durch neue Loyalitäten zu ersetzen (wobei dann die zwangsläufige Überschätzung des Ausmaßes *fremder* bei gleichzeitiger Unterschätzung des Ausmaßes *eigener* Parteienpatronage zu einem Prozess gegenseitigen Aufschaukelns führt, durch den beim nachfolgenden Regierungswechsel wiederum ein – nun im Ausmaß gesteigertes – Revirement der leitenden Ministerialbürokratie erfolgt). Der in der Literatur weit verbreitete und immer wieder vorgebrachte Gedanke vom wechselseitigen Aufschaukeln der Parteienpatronage (alternierende Patronage, Eschenburg 1961; siehe Moe 1990: 246, »orgies of reciprocal gauging«) wird durch die verfügbaren Daten zumindest nicht gestützt. Damit fehlt auch den Thesen einer über Zeit zunehmenden Bedeutung der Parteienpatronage in der leitenden Ministerialbürokratie des Bundes bislang die empirische Evidenz.

Tabelle 2 Personelles Revirement nach den Machtwechseln 1969, 1982, 1998, in Prozent (in Klammern: N)

	Staatssekretäre	Ministerialdirektoren	Gesamt
1969	40,7 (11)	30,7 (27)	33,0 (38 : 115)
1982	54,2 (13)	33,7 (35)	37,5 (48 : 128)
1998	66,7 (16)	49,1 (55)	52,2 (71 : 136)

Quellen: Derlien (1989: 174, 2001: 51) und Otremba (1999).

Zur Sicherung politischer Loyalität der Beamtenschaft dienen vor allem die personellen Revirements im Zuge von Regierungswechseln. Was sagen die Angaben zum Ausmaß des personellen Wechsels anlässlich der bisher drei »richtigen« Machtwechsel 1969, 1982 und 1998 aus? Findet sich hier eine Bestätigung für die Ansicht vom sich beschleunigenden Trend der Politisierung der leitenden Ministerialbürokratie? Die Zahlen, so lässt sich vorwegnehmen, bieten dafür erneut nicht viel Unterstützung (siehe Tabelle 2).³

Über die drei Beobachtungszeitpunkte scheint sich zwar auf den ersten Blick ein ansteigender Trend der politisch motivierten Personalinterventionen im Zuge von Regierungswechseln abzuzeichnen, insbesondere eine deutliche Steigerung im Jahr 1998. Gewichtet man aber mit dem unterschiedlichen Ausmaß der politischen Kontinuität von der Großen Koalition zur sozialliberalen Koalition, von der sozialliberalen Koalition zur Kohl-Regierung und schließlich von dort zur Schröder-Regierung, verliert diese Entwicklung ihre eindeutige Richtung. Als grober Überschlag: Von den 16 Ministerien der Regierung Brandt wurden 12 von Sozialdemokraten geleitet, während schon in der Großen Koalition die SPD 9 Ministerien geführt hatte. Die FDP besetzte in der 9. Wahlperiode unter Schmidt 4 Ministerien von 17, in der 10. Wahlperiode unter Kohl dann 3 Ministerien von 17. Der »Kontinuitätsfaktor« betrug also 1969 circa 0.6 beziehungsweise 1982 circa 0.2, während 1998 zum ersten Mal vollständige Diskontinuität zwischen zwei aufeinander folgenden Regierungen herrschte (vgl. Derlien 1989,

3 Beim Vergleich ist zu berücksichtigen, dass die Machtwechsel der Jahre 1969 und 1982 im Unterschied zu dem des Jahres 1998 nicht komplett waren, weil 1969 die SPD bereits Teil der Großen Koalition war (hier aber – wenn man Lehbruch [1968] und Fricke [1973] folgt – äußerst zurückhaltend mit Stellenbesetzungen nach eigenen Farben gewesen ist), während 1982 die FDP Regierungsmitglied blieb.

2001). Vor dem Hintergrund dieser Gewichtung lässt sich kein Trend des zunehmenden Einflusses der Parteien auf die Bundesverwaltung identifizieren.

Zudem, man muss es bisweilen in Erinnerung rufen, ist die personalpolitische Umbesetzung auf der Ebene der Abteilungsleiter und Staatssekretäre rechtlich mit dem Institut des politischen Beamten im Beamtengesetz ausdrücklich vorgesehen (§ 36 BBG). Insofern kann man sicherlich sagen, dass die Daten eher einen insgesamt vorsichtigen Gebrauch von der rechtlichen Möglichkeit widerspiegeln, nach einem Regierungswechsel durch personalpolitische Maßnahmen die politische Folgebereitschaft der Ministerialbürokratie zu sichern.⁴ Hier muss die Zahl der Verabschiedungen in den Ruhestand auch vor der Gesamtzahl aller leitenden Ministerialbürokraten interpretiert werden. Im Jahr 1998 betrug die Zahl der B-Planstellen aller Berliner und Bonner Ministerien 1.502 (Bundeshaushaltsplan 1998) – nicht mitgerechnet sind also die A 11-Stellen (Regierungsrat) bis A 15-Stellen (Regierungsdirektor) mit nochmals 9.363 Personen. Otremba schätzt die Anzahl *aller* aus politischen Gründen von Neubesetzungen *und* Versetzungen betroffenen Beamten in den zentralen Bundesministerien (bis 9 Monate nach der Wahl im September 1998) auf insgesamt 300 Beamte (1999: 271). Bezogen auf die B-Planstellen und den höheren Dienst (A11 bis A15) entspräche das einem politisch verursachten Amtswechsel im Umfang von circa 4 Prozent aller Positionen. Diese Zahlen zeigen, dass Deutschland weiterhin weit entfernt ist von dem Muster jenes »In-and-Out«-Systems, das sich in den USA seit Präsident Jackson etabliert hat und bei dem sich mit jedem Präsidentenwechsel ein umfassender Austausch der Washingtoner Bürokratie vollzieht, zuletzt in der Größenordnung von etwa 3.000 Beamten (Hecklo 1988; Derlien/Peters 1998: 32–35).

Es gibt eine dritte Möglichkeit, die Plausibilität der These eines quasi unaufhaltbaren Trends zu einer immer weiter gehenden Parteipolisierung der Ministerialbürokratie zu überprüfen. Der jährliche Bundeshaushaltsplan enthält vollständige Angaben zu den Personalplanstellen der obersten Bundesbehörden, also der Bundesministerien sowie des Bundespresseamtes usw. (vgl. BMF, verschiedene Jahrgänge). Diese Quelle ist meines Wissens in der Literatur zum Patronagephänomen überraschenderweise bislang noch nicht ausgewertet worden. Mit Hilfe der Haushaltspläne lässt sich jedoch eine Zeitreihe erstellen, aus der ersichtlich

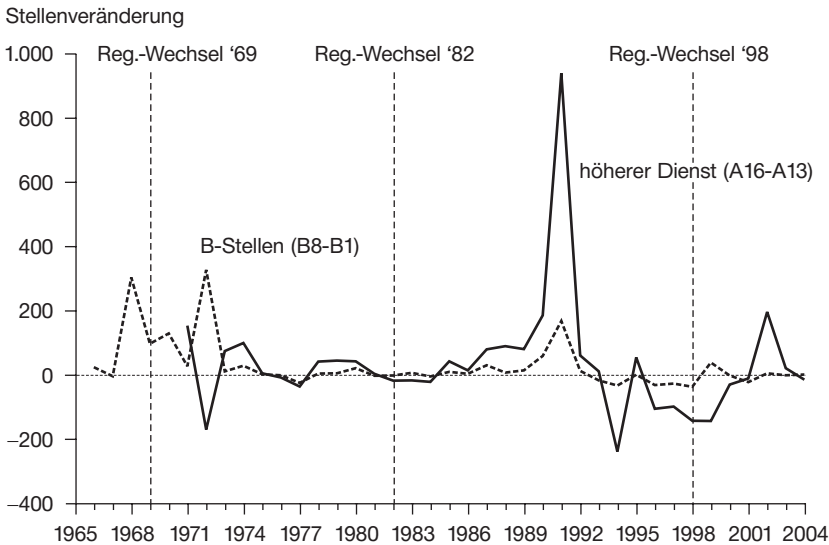
4 Ein ähnliches Urteil würde sich für die Weimarer Zeit ergeben. In Preußen hatten die Parteien der so genannten Weimarer Koalition bis 1928 nicht mehr als 50,7 Prozent aller Positionen politischer Beamter »parteinah« besetzt (Wunder 1986: 122).

wird, ob und wenn ja in welchem Ausmaß Regierungswechsel ihren personalpolitischen Niederschlag in den höchsten Verwaltungspositionen gefunden haben. Auch wenn die Bundeshaushaltspläne natürlich keine Informationen über die parteipolitischen Affiliierungen der leitenden Beamten enthalten, so sollten doch – wenn die Patronagehypothese zutrifft – Regierungswechsel zu einem schubweisen Planstellenzuwachs führen, insbesondere da eine neu an die Macht kommende Regierung ja nur für die politischen Beamten (Staatssekretäre nach B 11 und Ministerialdirektoren nach B 9) zum Mittel der Entlassung in den vorzeitigen Ruhestand greifen kann (§ 36 Abs. 1, Satz des Bundesbeamtengesetzes). Parteipolitische Loyalität auf Positionen unterhalb der Staatssekretär- und Abteilungsleitererebene ließe sich hingegen nur durch Neueinstellungen absichern, oder durch Ausweitung höherer Stellen, um parteiloyalen Beamten neue Karrieremöglichkeiten zu geben. Es müsste also entweder ein sprunghafter Stellenanstieg in der Folge von Regierungswechseln zu beobachten sein und/oder eine deutliche Höhergruppierung von Beamtenstellen innerhalb eines gegebenen Stellenplans. Und diese »Stellenbewegungen« sollten umso umfangreicher ausfallen, je länger die abgelöste Regierung an der Macht gewesen war. Als ein die »Spirale der Parteipolitisierung« zusätzlich antreibendes Moment gilt in der Literatur auch, dass kurz vor Wahlen die der Regierung parteipolitisch getreuen Beamten in den Genuss von flächendeckenden Versorgungsbeförderungen in der Antizipation eines möglichen Machtwechsels kommen würden. Also sowohl kurz vor Wahlen als auch nach Regierungswechseln sollte man ein umfangreiches personalpolitisches Revirement sehen können. Was sagen nun die Daten (siehe Abbildung 1)?

Abbildung 1 zeigt für den Zeitraum 1965 bis 2002 die Stellenveränderungen im B-Besoldungsbereich (ohne die nach B 11 und B 9 bezahlten politischen Beamten) sowie im höheren Dienst (A 16 bis A 13) bei den Bundesministerien. Zu zwei Zeitpunkten lassen sich größere Veränderungen ausmachen: im Zuge der sozialliberalen Aufbruchphase Anfang der 1970er Jahre und im Rahmen der deutschen Einigung 1990. Eine Verbindung mit Bundestagswahlen und mit den Regierungswechseln 1966, 1969, 1982 und 1998 ist aus der in Abbildung 1 gezeigten Stellenentwicklung hingegen nicht ersichtlich. Also auch hier nährt die verfügbare empirische Evidenz eher Zweifel an der Parteipolitisierungsthese.

Wie also, wenn nicht durch direkte parteipolitische Besetzungspolitik, wird die Folgebereitschaft der Beamten gesichert? Natürlich gibt es auf Seiten der Ministerialbürokratie internalisierte Loyalitäten, ein Beamtenethos, das eine neutrale und dem Dienstherrn verpflichtete Berufsrolle vorschreibt. Natürlich gibt es auch beamtenrechtliche Regelungen wie die Lebenszeitanstellung, deren generelle

Abbildung 1 Stellenwachstum in der Ministerialverwaltung des Bundes, 1965–2004



Schutzwirkungen den Beamten und seine Karriereaussichten weitgehend unabhängig stellen von politischen Kurzfrist-Opportunitäten. Doch bleibt die Frage, wie die *politischen* Akteure, die unter dem hohen Druck genau jener Kurzfrist-Opportunitäten des politischen Tagesgeschäfts stehen, sicherstellen, dass Beamte »nach bestem Wissen und Gewissen« den politischen Vorgaben nachkommen. Im nächsten Abschnitt versuche ich zu zeigen, dass eine wachsende parteipolitische Verflechtung zwischen den Länderadministrationen und der Bundesadministration es der Politik ermöglicht, Kontrolle über die Beamten auszuüben. Als einen Indikator für diese zunehmende Verflechtung betrachte ich zunächst Karriereverläufe des leitenden politischen und administrativen Führungspersonals (3.1) und suche dann nach Evidenz für die Zunahme einer parteipolitisch vermittelten sachlichen Koordinierung zwischen Bund und Ländern (3.2).

3 Parteipolitische Koordination im bundesdeutschen Föderalismus

3.1 Bürokratische und parteipolitische Karriereverflechtungen

Die über Zeit zunehmende Parteipolitisierung des Bund/Länder-Verhältnisses lässt sich bereits an den Karrierestrategien und Karriereverläufen des politischen Führungspersonals gut ablesen. Eine erste Beobachtung in diesem Zusammenhang ist, dass es seit Rainer Barzel keinen Kanzler beziehungsweise Kanzlerkandidaten mehr gegeben hat, der sich nicht zuvor an prominenter Stelle in einem Bundesland politisch profiliert hätte – eine Entwicklung, die sich bereits zuvor abzuzeichnen begann. Kurt Georg Kiesinger hatte 1966 als württembergischer Ministerpräsident Ludwig Erhard abgelöst. Auch Willy Brandt hatte seine bundesweite Bekanntheit und Popularität als Regierender Oberbürgermeister von Berlin erlangt. Er wechselte 1966 direkt vom Berliner Amt in das Außenministerium. Helmut Schmidt selber hatte noch als Hamburger Innensenator von 1961 bis 1965 überregionale Bekanntheit erlangt.⁵ Als Verteidigungs- und später Finanzminister profitierte er dann 1974 vor allem von dem Umstand, dass Brandt in der Mitte der Legislaturperiode zurücktrat. 1976 setzte sich Helmut Kohl als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz gegen Stoltenberg (Ministerpräsident Schleswig-Holsteins) als Kanzlerkandidat der CDU durch. Nach verllorener Wahl wechselte er als Oppositionsführer nach Bonn. Doch 1980 trat nicht Kohl, sondern der bayrische Ministerpräsident Franz-Josef Strauß gegen Schmidt an. Dass Helmut Kohl 1982 aus der Position des Oppositionsführers heraus Kanzler wurde, lag dann wiederum vor allem daran, dass die sozialliberale Koalition an ihrem internen Zerwürfnis mitten in der Legislaturperiode zerbrach. Wie schon 1974 so galt auch für 1982, dass der Wechsel ins Bundeskanzleramt eigentlich nur dann *nicht* über die vorherige Position als Landesministerpräsident erfolgt, wenn der politische Wechsel anders als durch Wahlen (Rücktritt oder konstruktives Misstrauensvotum) erfolgt. Ob Kohl auch 1984 nach einem regulären Ende

5 Schmidt ist auch deswegen ein gutes Beispiel für die zunehmende Verflechtung zwischen Landes- und Bundespolitik durch veränderte politische Karrierewege, weil er zunächst 1953 als MdB begann, dann 1961 nach Hamburg wechselte, und ab 1965 wieder Bundestagsabgeordneter war. Auch Kiesinger begann 1949 als MdB, wechselte dann 1959 nach Baden-Württemberg, weil sich »ministerielle Ambitionen nicht erfüllten« (Lehmbruch 1998: 87). Nach 1969 wechselten viele CDU-Spitzenpolitiker in die Landespolitik (etwa Stoltenberg).

der 9. Legislaturperiode der Kanzlerkandidat der Union gewesen wäre, muss Spekulation bleiben, erscheint aber angesichts des besonderen politischen Gewichts von Kandidaten aus den Ländern als nicht sonderlich wahrscheinlich.

Die lange Reihe erfolgloser sozialdemokratischer Herausforderer von Bundeskanzler Kohl bestand bis auf Hans-Jochen Vogel ausschließlich aus Ministerpräsidenten. Unmittelbar nach dem Bruch der Koalition war es der Berliner Oppositionsführer Hans Jochen Vogel (von Januar bis Mai 1981 Regierender Oberbürgermeister von Berlin), der Kohl herausforderte.⁶ Danach traten Rau, Lafontaine, Scharping sowie schließlich Schröder alle als Ministerpräsidenten gegen den Kanzler an (und zwischen Lafontaine und Scharping war der Schleswig-Holsteiner Ministerpräsident Engholm 1992 bis 1993 der SPD-Kanzlerkandidat). Die Wahl 2002 bestätigt dieses Bild unter veränderten Vorzeichen: Gegen die Parteivorsitzende Merkel konnte sich schließlich der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber als Herausforderer von Gerhard Schröder durchsetzen (für 2006 bringt sich Hessens Ministerpräsident Roland Koch bereits in Stellung). Mitunter – wie bei der Niedersachsen-Wahl 1998 – wurden Landtagswahlen sogar zu Abstimmungen über die (Kanzler-)Kandidatenauslese umfunktioniert (Müller-Hilmer 1999).

Wenn die innerparteiliche Macht, die administrativen Ressourcen und die mediale Aufmerksamkeit, die mit der Position eines Ministerpräsidenten verbunden sind, von immer zentralerer Bedeutung für eine herausgehobene Stellung in der Bundespolitik sind, so überrascht es nicht, wenn Politiker beim Wechsel von Landes- auf Bundesebene ihre politischen und bürokratischen »Gefolgsleute« mitbringen. Sowohl Kohl als auch Schröder haben in wichtige administrative Stellen Personen berufen, die sie aus ihrer Zeit als Ministerpräsidenten aus der Landespolitik beziehungsweise Landesadministration kannten und denen sie vertrauen konnten. Dies trifft insbesondere auf den engsten politischen Führungs- und Beraterkreis zu. Bei Kohl wie bei Schröder wechselten bezeichnenderweise Büroleiter und Leiter der Staatskanzlei (Schreckenberger, Ackermann beziehungsweise Steinmeier) direkt ins Kanzleramt. Vor allem die Leiter der Staatskanzleien sind aber auch die natürlichen Kandidaten für zentrale Koordinierungsaufgaben im Kanzleramt im Falle des Machtwechsels. Diese politischen Beamten müssen gelernt haben, den Zugriff auf und die Kontrolle der Landesmi-

6 Vogel forderte Kohl nicht als SPD-Fraktionsführer heraus (so Lehmbruch 1998: 89), sondern übernahm den Fraktionsvorsitz von Wehner erst nach der Wahl. Vogel war als Berliner Abgeordneter hingegen zugleich auch MdB.

nister zu perfektionieren (Schneider 2001: 282–306).⁷ Dabei verlieren sie in der Bundespolitik natürlich nicht von heute auf morgen ihre Verbindungen zur Landespolitik.

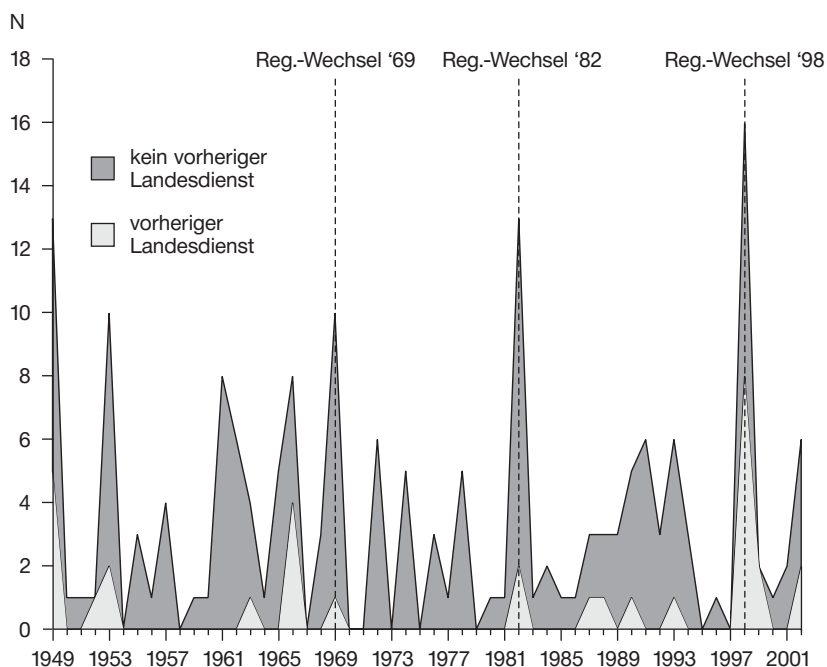
Eine zweite Dimension, die für die Zunahme der Verflechtung zwischen Bund und Ländern bedeutend ist, ist die Berufung von Landespolitikern zu Bundesministern (Schindler 1999: 856–860). In frischer Erinnerung sind die Berufungen von Klimmt, Eichel, Clement oder Stolpe, und mit Scharping und Lafontaine hatten auch im ersten Schröder-Kabinett zwei ehemalige Ministerpräsidenten Kabinettsrang. Doch ist dieses Rekrutierungsmuster kein vollständig neues Phänomen. Jenseits anekdotischer Evidenz zeigt Abbildung 1 für die Zeit von 1949 bis heute, ob Bundesminister unmittelbar oder mittelbar vor dem Zeitpunkt ihrer Ernennung eine herausgehobene Stellung in der Landespolitik hatten oder nicht.⁸

An Abbildung 2 lässt sich ablesen, dass diese Herkunft aus Landesregierungen vor allem zu zwei Zeitpunkten besonders prominent war. Einerseits zwischen 1966 und 1969, also bei der Großen Koalition und zu Beginn der sozialliberalen Koalition, andererseits nach dem Machtwechsel von 1998. Eine Erklärung für dieses Rekrutierungsmuster wiederholt die oben genannten Gründe: hoher medialer Bekanntheitsgrad, vorherige Bewährung in politischen Leitungsfunktionen, wichtige politische Machtbastionen auf Länderebene, die es bundespolitisch zu akkommodieren gilt. Hinzu kommt, dass die Rekrutierung aus den Ländern Ende der 1960er und 1990er Jahre auch deswegen nahe liegend war, weil während der langen Oppositionszeit von 17 beziehungsweise 16 Jahren die SPD-Mitglieder der Oppositionsfraktion keine praktischen politischen Erfahrungen hatten sammeln können. Hier ging es also vor allem um die Sicherung politisch-praktischen Sachverständes nach langer Zeit der Machtferne.

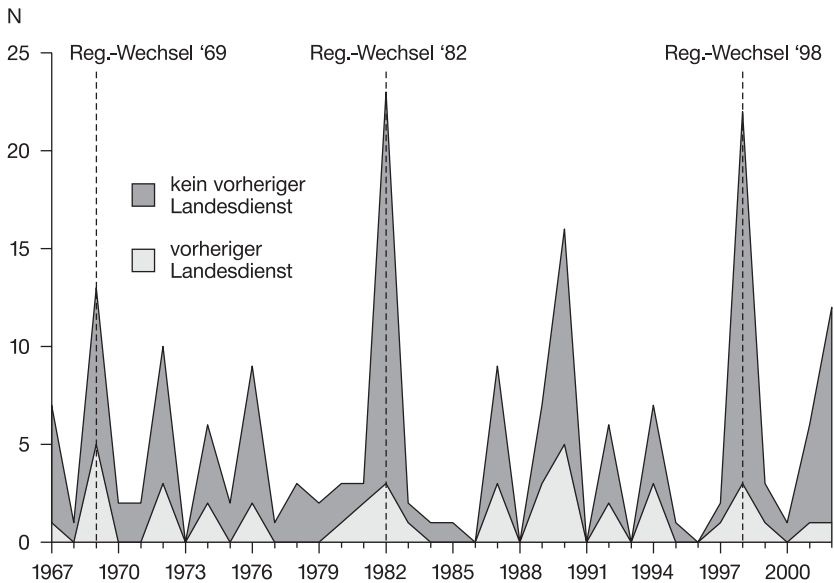
7 Schneider hebt hervor, dass »die Staatskanzleien von Ministerpräsidenten der auf Bundesebene in Opposition stehenden Parteien insofern eine bundespolitisch relevante Unterstützungsfunktion wahr[nehmen], als sie auch deren Bundestagsfraktionen im Umgang mit einer überaus kompetenten und spezialisierten Bundesbürokratie bei der Gesetzgebungsarbeit zur Hand gehen« (Schneider 2001: 297). Diese Vermittlerfunktion wird sich nicht nur auf die Oppositionsparteien beschränken.

8 Bei den Ministern wie auch bei den beamteten und parlamentarischen Staatssekretären wurden die letzten acht Jahre vor Beginn des Ministeramtes beziehungsweise der Staatssekretärposition in die Betrachtung einbezogen, das heißt, eine in diese Zeit fallende Beschäftigung in der Landesexekutive wurde als »vorheriger Landesdienst« kodiert (Daten aus Schindler, Munzingers Archiv sowie Internetrecherchen, insbesondere LexisNexis).

Abbildung 2 Bundesminister 1949–2002, nach vorheriger Position



Seit neuerer Zeit tritt ein weiteres Motiv hinzu. Nun scheint die Berufung von Landesministern auch eine Reaktion auf den zunehmend enger werdenden negativen Nexus zwischen Bundestags- und Landtagswahlen zu sein (vgl. Dinkel 1977; Burkhart 2004). Hierbei zeigt sich in Deutschland ein Effekt ähnlich dem amerikanischen »mid-term cycle«, bei dem die Parteien, die im Bund die Regierung stellen, in den Landtagswahlen regelmäßig substanzielle Stimmenverluste zu erwarten haben (Lohmann et al. 1997; Dinkel 1977; Burkhart 2004). So muss man vor allem die letzten Besetzungen von Ministerposten durch zuvor in der Landespolitik prominente Politiker (Eichel, Klimmt, Stolpe, Clement) zum Teil auch als Kompensation für Macht- oder Stimmenverluste auf Landesebene verstehen, die dem unvorteilhaften Einfluss der Bundespolitik zuzuschreiben sind. Solche Ministerberufungen haben dann auch die Funktion, die jeweiligen Landesverbände ruhig zu stellen und auf der Bundesebene den Verlust an Verfügungsgewalt über Stellen und Geld auf Landesebene zumindest teilweise zu

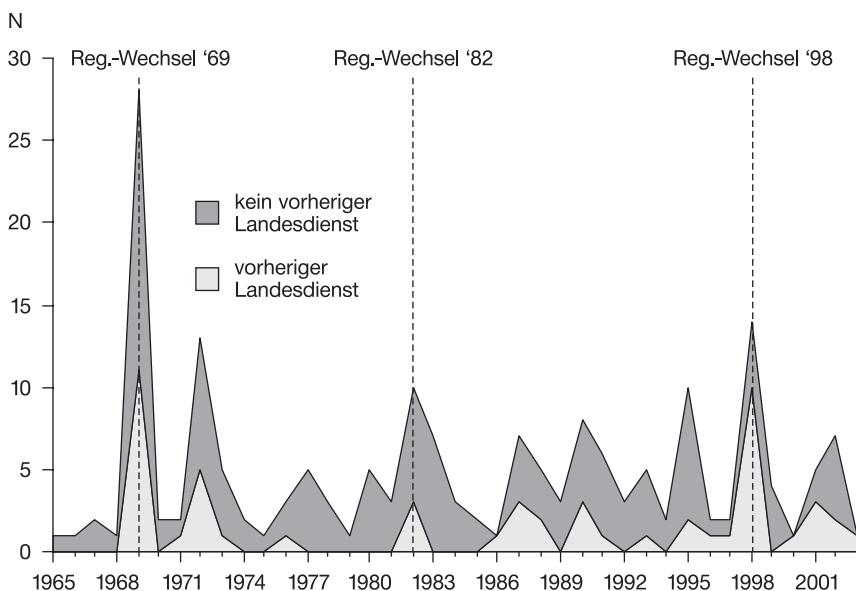
Abbildung 3 *Parlamentarische Staatssekretäre 1967–2002, nach vorheriger Tätigkeit (N=183)*

kompensieren. Wenn die Bundespolitik hier eine Auffangfunktion für prominente Landespolitiker übernimmt, mindert das auch tendenziell den Anreiz, das politische Überleben im jeweiligen Bundesland durch scharfe politische Profilierung gegen die Bundespolitik der eigenen Partei anzustreben.

Aus welchen Gründen auch immer Personen, die zuvor an prominenter Stelle in der Landespolitik tätig waren, zu Ministern berufen werden: dieses Rekrutierungsmuster hat erneut offensichtliche Konsequenzen auch für das Verhältnis zwischen Bundesbürokratie und Landesadministrationen. Denn die nach Bonn oder Berlin wechselnden Länderminister verlieren natürlich nicht von heute auf morgen den Kontakt zu ihren vorherigen Wirkungsstätten. Oft bringen sie ihre leitenden Bürokraten mit, die dann im Bund Staatssekretär- oder Abteilungsleiterpositionen übernehmen.⁹ Abbildungen 3 und 4 zeigen für die parlamentari-

⁹ So wurde der Leiter der Nordrhein-Westfälischen Staatskanzlei, Adamowitsch, nach dem Wechsel von Wolfgang Clement nach Berlin Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Horst Eichel ernannte 2002 seinen persönlichen Referenten aus seiner Zeit als hessischer Ministerpräsident, Volker Halsch, zum Staatssekretär im Finanzmi-

Abbildung 4 Verbeamtete Staatssekretäre, 1965–2002 nach vorheriger Tätigkeit (N=197)



schen und beamteten Staatssekretäre, ob sie zuvor an prominenter Stelle im Landesdienst tätig gewesen sind. Dabei zeigt sich wie erwartet, dass insgesamt der landespolitische Hintergrund bei den beamteten Staatssekretären stärker ausgeprägt ist als bei den parlamentarischen Staatssekretären, rekrutieren sich doch die parlamentarischen Staatssekretäre aus dem Bundestag. Der stärkere parteipolitische Charakter der parlamentarischen Staatssekretäre tritt zudem im Zeitverlauf immer deutlicher hervor.

nisterium. Mit dem Eintritt der Berliner Senatorin Bergmann in das Bundeskabinett wechselte auch zugleich ihr Staatssekretär Peter Haupt in die Bundespolitik als neuer Staatssekretär des Ministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Staatssekretär Tacke (BMWi) und Zypries (BMJ) waren beide zunächst in der Hannoveraner Staatskanzlei von Gerhard Schröder tätig, wechselten dann als Staatssekretäre in das Niedersächsische Wirtschafts- beziehungsweise Sozialministerium, um schließlich nach dem Machtwechsel von 1998 in das BMWi und BMJ zu wechseln. Brigitte Zypries ist mittlerweile Ministerin der Justiz.

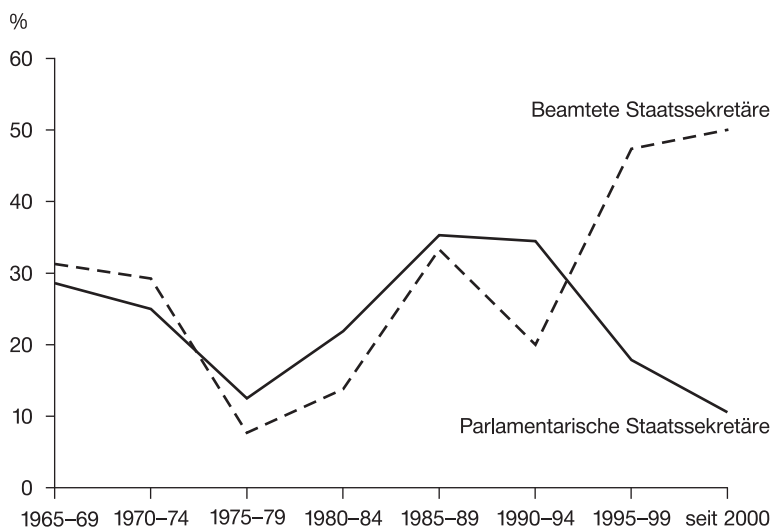
In der Gruppe der beamteten Staatssekretären sind von 197 ernannten Personen (zu zwei Personen fehlen die Angaben) 60 vorher im Landesdienst an prominenter Stelle tätig gewesen (recht genau 30 Prozent), überwiegend bereits schon auf Staatssekretärpositionen. Diese Werte liegen deutlich über denen von Derlien, der für den Zeitraum 1949 bis 1984 einen Anteil von nur 12,2 Prozent ($N = 19$) aller beamteten Staatssekretäre des Bundes ermittelt hat, die als letzte Vorposition vor ihrer Ernennung entweder als Minister, Staatssekretär oder Ministerialdirektor, -dirigent beziehungsweise -rat in einem Landesministerium tätig waren (Derlien 1987: 572). Zum Teil erklärt sich diese niedrigere Zahl durch die engere Abgrenzung bei Derlien (gewertet wird von ihm nur die letzte Vorposition, während meine Abgrenzung die Anstellung in den letzten zwei Legislaturperioden berücksichtigt), doch macht diese unterschiedliche Abgrenzung mit Sicherheit nicht den Gesamtunterschied aus.

Bei den parlamentarischen Staatssekretären sehen die Verhältnisse erwartungsgemäß etwas anders aus: 43 von 183 der ernannten Personen (23,5 Prozent) waren in den 8 Jahren zuvor an prominenter Stelle in Landespolitik oder Landesverwaltung tätig (keine fehlenden Werte). Betrachtet man die Entwicklung über Zeit, so wird darüber hinaus deutlich, dass die Rekrutierungsmuster zwischen parlamentarischen und beamteten Staatssekretären zunehmend auseinander laufen. Ein – zugegeben – grober Indikator sind die jeweiligen Fünfjahresdurchschnittswerte (Abbildung 5).

Offensichtlich folgt die Besetzung der parlamentarischen Staatssekretäre im wachsenden Maße einer Logik von Koalitionsarithmetik und Versorgungspatronage, während die Kontroll- und Herrschaftsmotive (»Kreuzstich«; vgl. Schulze-Fielitz 1984; Thies 2001) hier eher nachrangig sind.¹⁰ Versorgungsmotive spielen gerade dann eine wachsende Rolle, wenn die Fraktion bei der Besetzung von Ministerposten nicht wie erwartet zum Zuge kommt. So schlägt sich unter anderem der hohe Anteil an Ex-Ministerpräsidenten und Quereinsteigern in Schröders Kabinett auch darin nieder, dass sein Kabinett den unter allen Nachkriegskabinetten geringsten Anteil an Parlamentariern aufweist (Helms 2000: 1501). Ein hoher Anteil parlamentarischer Staatssekretäre mit einer ausschließlich bundes-

10 Thies (2001) betrachtet die Besetzung von »Junior-minister«- oder »Undersecretary«-Positionen ausschließlich unter dem Gesichtswinkel von Policy-Kontrolle (Herrschaftspatronage), Mershon (1996, 2002) betrachtet sie hingegen ausschließlich unter dem Gesichtswinkel des Office-Motivs (Versorgungspatronage). Offensichtlich spielen beide Motive eine – von Land zu Land unterschiedlich gewichtete – Rolle (Manow/Zorn 2004).

Abbildung 5 Parlamentarische und beamtete Staatssekretäre mit vorheriger Position in der Landespolitik bzw. Landesverwaltung, in Prozent



politischen Karriere scheint hier Anzeichen für den Versuch des Gegensteuerns zu sein. Eine stärkere Verflechtung von landes- und bundespolitischen Karrieremustern bei Ministern und beamteten Staatssekretären wird also offensichtlich auch dadurch auszugleichen gesucht, dass vor allem parlamentarische Karrierewege dann über die Position eines parlamentarischen Staatssekretärs verlaufen. Das macht es problematisch, sie vornehmlich als Instrument wechselseitiger Kontrolle zu verstehen (siehe Thies 2001). Eher scheint hier gerade für die faktische politische wie personalpolitische Einflusslosigkeit der Fraktion kompensiert werden zu sollen.

Umgekehrt ist es für die Beurteilung eines wachsenden Ausmaßes der Vernetzung zwischen Bundes- und Landespolitik und zwischen Bundes- und Landesverwaltungen natürlich auch wichtig, den *Verbleib* von aus dem Bundesdienst *ausscheidenden* leitenden Ministerialbürokraten zu betrachten (Derlien 1987: 578). Nach den verfügbaren Daten für den Zeitraum von 1949 bis 1984 nahmen bereits damals immerhin 14,6 Prozent aller beamteten Staatssekretäre und annähernd 5 Prozent aller Abteilungsleiter nach dem Ausscheiden aus dem Bundesdienst Tätigkeiten in leitender Position in der Landesverwaltung an –, falls sie

nicht pensioniert wurden (eigene Berechnungen nach den Angaben von Derlien 1987: 578). Auch über diese Beamten bestehen dann natürlich Kontakte zwischen Bundes- und Landesebene. Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Wechsel von Ministern aus der Bundespolitik in die Landespolitik (Plöhn 1984; Schindler 1999: 856–860). Über die Mobilität von Abgeordneten zwischen Landes- und Bundespolitik liegen erst seit kurzem erste Arbeiten vor (Handschell 2002; Stolz 2003). Während die Daten bei Stolz keinen Längsschnittvergleich ermöglichen, zeigen die Angaben von Handschell (2002: 139–152), die bis zur 11. Wahlperiode reichen, eher einen stetig abnehmenden Trend (siehe Tabelle 3). Ohne dass vergleichbare Zeitreihen über Landesparlamentarier mit vorheriger Bundestagszugehörigkeit zur Verfügung stehen, spricht doch vieles dafür, dass die *zentripetalen* Tendenzen im bundesdeutschen Föderalismus deutlich stärker sind als die *zentrifugalen* (erstere misst Stolz als Anteil der MdB mit Landtagserfahrung, die zentrifugalen Tendenzen entsprechend als Anteil der Landtagsabgeordneten mit Erfahrungen als MdB). Stolz vermutet, dass sich das Attraktivitätsgefälle jedoch seit Mitte der 1970er Jahre verringert hat.¹¹

Wenn man die hier präsentierten Ergebnisse resümiert, werden hinsichtlich der inhaltlichen Interpretation der Daten einige erläuternde Sätze nötig. Es ist zu betonen, dass die beobachtbare zunehmende Verflechtung der Karrieren und Ämter auf Bundes- und Landesebene im hiesigen Zusammenhang nicht so interpretiert werden sollte, dass *sie allein* eine zunehmende politische Kontrolle der Bundesbürokratie vermittelt der gewachsenen Kontakte mit den Landesbürokratien ermöglicht habe. In einem Bereich, in dem es wenig systematische Daten gibt, sollen die Karrierewege nur als *ein* (systematischer) Indikator für eine generellere Entwicklung stehen. So muss nicht argumentiert werden, dass erst der Wechsel des Staatssekretärs X aus dem Land Y in das Bundesministerium Z es möglich macht, dass die bestehenden Kontakte in das Landesministerium zur fachlichen Kontrolle des Handelns der betreffenden Bundesbürokratie genutzt werden können. Wie im nächsten Abschnitt dargelegt wird, sind die bundesdeutschen Parteien die für diese Vermittlungstätigkeit zentralen Instanzen. Nur insge-

11 Seine Befunde stimmen mit der Einschätzung von Lehmbruch überein, dass gerade die geringe Attraktivität einer Landtagsabgeordnetenposition zu einer negativen Selektion geführt hat, die es dann schwer machte, bei der Regierungsbildung auf Landesebene »ministrable« Kandidaten aus den Reihen der Abgeordneten zu finden, so dass hier häufiger auf Bundestagsabgeordnete zurückgegriffen wurde (Lehmbruch 1998: 87; ebenso auch Plöhn 1984: 185).

Tabelle 3 Mitglieder des Bundestages mit früherer Mitgliedschaft in Landesparlamenten, in Prozent

Anteil der Landesparlamentarier		
Ab 1949	1. WP	30,24
Ab 1953	2. WP	28,49
Ab 1957	3. WP	28,32
Ab 1961	4. WP	26,87
Ab 1965	5. WP	27,03
Ab 1969	6. WP	21,43
Ab 1972	7. WP	16,60
Ab 1976	8. WP	17,57
Ab 1980	9. WP	17,34
Ab 1983	10. WP	18,65
Ab 1987	11. WP	20,04

Quelle: Handschell (2002: 139–151, Tabelle A.3).

samt hat die Kontakthäufigkeit und die personelle Vernetzung zwischen Bund und Ländern ohne Zweifel stark zugenommen – sowohl was die Administration als auch was die Politik betrifft. Und dies hat mit Sicherheit die Möglichkeiten wechselseitiger Beobachtung und Kontrolle zwischen Politik und leitender Staatsverwaltung beträchtlich erhöht.

3.2 Gremien- und Ämterverflechtungen

Dass es aber auch unabhängig von diesen gewachsenen Verflechtungen der deutsche Föderalismus nötig macht, bei fast allen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben in einen komplexen Vermittlungsprozess zwischen Bundes- und Länderinteressen und Bundes- und Landespolitik einzutreten, ist unzweifelhaft (Altemeier 1999: 54–72; Klatt 1987; Schenke 1989; Stegmann 1996; Oeter 1998, etwa 474–480). Zu diesem Zweck hat sich ein weiter Graubereich teils informeller, teils formeller Gremien ausgebildet, in dem die wechselseitige Beobachtung sehr intensiv ist. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass es sowohl bei den Konferenzen der Ministerpräsidenten, den Fachministerkonferenzen, den Besprechungen zwischen Bundeskanzler und Regierungschefs der Länder, den Verhandlungen in den Bundsratsausschüssen sowie den vorbereitenden Treffen der

Chefs der Staats- und Senatskanzleien nach Parteien getrennte Vorbesprechungen gibt, wobei hier in der Regel Bundesparteien durch Fraktionsexperten vertreten sind. Die Fachministerkonferenzen besitzen einen eigenen administrativen Unterbau, in dem die zuständigen Landesreferenten sich kontinuierlich abstimmen. Dabei besteht neben der inhaltlichen Verkoppelung oftmals auch eine personale Verbindung zu den Bundesratsausschüssen, insoweit wie die Geschäftsführer der Fachministerausschüsse vielfach zugleich als Sekretäre der wichtigen Bundesratsausschüsse fungieren (Oeter 1998: 474–475, Fn. 54; Stegmann 1996), in die alle Gesetzesinitiativen der Regierung oder des Bundestages zunächst überwiesen werden. Politisch sind diese Länderreferenten die Ansprechpartner für Politiker und Ministerialreferenten auf Bundesebene, wenn es um sensible Fachinformationen geht. Auf dieser Arbeitsebene machen sich nur dort Verselbständigungstendenzen gegenüber der politischen Leitungsebene bemerkbar (im Sinne der Fachbruderschaften), wo dies politisch unproblematisch ist, ja sogar aus Gründen der Entscheidungsentlastung politisch gewünscht wird (Renzsch 1995: 185). Ansonsten finden auf dieser Arbeitsebene Untergruppenbildungen nach Konfliktlinien und unterschiedlichen Interessenlagen von Ländern statt, wobei die prominenteste »Scheidelinie« die parteipolitische ist.

Die Parteien wirken also hier, wie bereits öfter vermerkt worden ist, durch die Verkoppelung von Fach- und Machterwägungen als Koordinationsinstanz auf horizontaler Ebene und als »Klammer« oder »Scharniere« zwischen den föderalen Ebenen (Renzsch 1995, 1998; Detterbeck / Renzsch 2002; Grande 2002). Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass durch diese vielfältigen Gremien und Ämterverflechtungen »nicht nur die Parteiorganisationen auf Bundes- und Länderebene in eine enge vertikale und horizontale Verbindung gebracht [werden], sondern auch die von der betreffenden Partei beherrschten Regierungen und Verwaltungsapparate« (Lehmbruch 1998: 85; meine Hervorhebung). Diese föderale Vermittlungsfunktion zeigt sich auch in dem organisatorischen Aufbau der Parteien, der in verschiedener Weise den föderalen Staatsaufbau reflektiert.¹² So sind beispielsweise Parteipräsidien mit ihrer prominenten Repräsentation der Ministerpräsidenten zu wichtigen Koordinierungszentren der Regierungspolitik geworden (Haungs 1991).

12 Bei der SPD ist ein wichtiges Vermittlungsgremium der Parteirat, ansonsten sind in Präsidium und Vorstand sowohl von SPD als auch von CDU alle wichtigen Ministerpräsidenten wie Landesvorsitzenden vertreten. Von Bedeutung sind außerdem die jeweiligen parteipolitischen so genannten »Länderbevollmächtigten« beim Bund.

Bei den Verhandlungen sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und Ländern begegnen sich »immer wieder dieselben Personen« (Renzsch 1995: 185) – sowohl auf Beamtenebene als auch auf der Ebene der Fachminister. Man kennt sich gut. Die Abstimmung fachlicher und politischer Erwägungen erfolgt dabei quasi in Eigeninitiative schon auf der Referentenebene und verbindet die Selbstkoordinierung der Länder mit der politischen Koordinierung zwischen Bund und Ländern – erst innerhalb der »Lager« der A- oder B-Länder, dann auch ausgreifend in Richtung des jeweiligen Oppositionslagers. Für die horizontalen wie vertikalen Abstimmungsprozeduren gilt, dass die Beteiligten bestrebt sind,

möglichst viele Verhandlungsgegenstände einvernehmlich zu regeln. In einem ritualisierten Verfahren werden Tagesordnungspunkte, über die auf Arbeitsebene Einvernehmen erzielt wurde, in Listen zusammengefasst. Im Regelfall werden diese Punkte ohne weitere Beratung auf der politischen Ebene in toto »abgesegnet«. (Renzsch 1995: 185)

Das entlastet die politische Führung, während die Beamten auf diese Weise politisch motivierte Interventionen zu verringern wissen – beide Seiten haben mithin Vorteile.

Das heißt aber zugleich auch, dass sich die Referenten in den politisch sensiblen Entscheidungsfragen eine Selbstbeschränkung auferlegen. Dies gilt wiederum sowohl für die Abstimmung zwischen den Ländern als auch für die Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Auf Bundesebene wird jeder gute Referent bestrebt sein, die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Entwurfs durch eine frühzeitige Auslotung der Positionen auf Länderebene zu erhöhen und dazu zunächst mit den Referenten aus den Länderministerien in Kontakt treten, die parteipolitisch mit der Bundesregierung übereinstimmen (Stegmann 1996: 147).¹³

Landesregierungen, die von denselben Parteien wie die Bundesregierung gestellt werden, sind weit vor dem Bundesratsverfahren in politische Abstimmungsprozesse mit der Bundesregierung und den entsprechenden Bundestagsfraktionen einbezogen. (ebenda: 149)

Auch das sichert ein hohes Ausmaß wechselseitiger fachlicher wie politischer Informiertheit.

13 Das erfordert die politische Klugheit. Einer besonderen formalen Vorschrift wie der im § 36 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien »Die Bundesministerien arbeiten mit den Obersten Landesbehörden unmittelbar zusammen« oder in § 41 »Zur Vorbereitung von Gesetzesvorhaben, die Belange der Länder oder Kommunen berühren, soll vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden«, bedarf es daher eigentlich nicht.

In diesem Zusammenhang ist auch die Praxis der Verhandlungs- oder Meinungsführerschaft unter den Ländern zu sehen. Besonders ausgeprägt ist sie etwa in allen Fragen der Steuerpolitik, bei denen Bayern und Nordrhein-Westfalen auf Seiten der (B- und A-)Länder die Verhandlungsführerschaft besitzen (Altemeier 1999: 60). Auch in der Gesundheits- und Sozialpolitik besitzt Nordrhein-Westfalen die Meinungsführerrolle unter den A-Ländern, während in Fragen der Medienpolitik dies Rheinland-Pfalz ist. Diese informell abgestimmte Rollenzuweisung erklärt sich meines Erachtens nicht nur aus dem Umstand, dass Länder wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen als große Flächenstaaten auch über einen bürokratischen Apparat verfügen, der sich mit dem des Bundes messen lassen kann, sondern auch aus dem Umstand, dass eine langjährige parteipolitische Hegemonie von Sozialdemokratie und CSU in Nordrhein-Westfalen und Bayern es gewährleistet, dass der bürokratische Sachverstand in dieser äußerst wichtigen Materie politisch kontrolliert bleibt,¹⁴ damit eine Koordination zwischen diesen Ländern auch »eine ›Verzahnung‹ zwischen den politischen Lagern herstellen kann« (Altemeier 1999: 60). Eine solche politische Funktion beschränkt sich dabei nicht auf die *horizontale Koordination*, sondern hat auch Bedeutung für die *vertikale Kontrolle*.¹⁵

Zentrale Schlussfolgerung für das hier interessierende Thema ist, dass in diesem enger gewordenen föderalen Gremiennetz ein Ausmaß an »common knowledge« über die jeweiligen politischen Intentionen wie fachlichen Instrumente produziert wird, das das in der Delegationstheorie immer unterstellte Problem gravierender informationeller Asymmetrie deutlich abmindert. Daher wird es auch für die Politik weniger zwingend, die Gefahren der Delegation an die Büro-

14 Es gibt bislang meines Wissens keine Arbeiten, die das Ausmaß der Parteibindung von leitenden Ministerialbürokraten auf Länderebene untersucht haben. Alle einschlägigen Veröffentlichungen beziehen sich ausschließlich auf die Bundesministerialbürokratie. Hier besteht klarer Forschungsbedarf. Das Ausmaß der Parteienpatronage in einem Land hat allein der Steuerzahlerbund Niedersachsen / Bremen kürzlich zu schätzen versucht (Bund der Steuerzahler 2002).

15 In der Studie über die »politisch-administrative Elite des Bundes« von Derlien und Mayntz wurde in Frage 15 nach der Kontakthäufigkeit von Politikern und leitenden Ministerialbürokraten gefragt (Derlien/Mayntz 1988: 20–21). Hier rangieren die Kontakte mit »Mitgliedern von Landesregierungen« und »leitenden Ministerialbeamten der Länder« zwar nicht auf den vordersten Rangplätzen, gehören aber auch nicht zu den seltenen Nennungen. Alles deutet darauf hin, dass eine heutige Neuerhebung dieser Umfrage von 1987 zu deutlich höheren Werten kommen würde.

kratie durch Präferenzkongruenz, sprich Parteibuchwirtschaft, zu mindern – insbesondere dann nicht, wenn auf *Länderebene* ein hohes Ausmaß an politisch verlässlichem bürokratischen Sachverstand »politisch zugänglich« ist,¹⁶ der es möglich macht, auf *Bundesebene* darauf zu vertrauen, dass die dort vorhandene Fachexpertise nicht politisch missbraucht wird.

4 Schlussfolgerungen

Das zentrale Argument dieses Beitrags lautete, dass vor allem eine durch die politischen Machtwechsel seit 1966/69 ausgelöste und dann beschleunigte Elitenzirkulation zwischen Bund und Ländern es in zunehmendem Maße ermöglicht hat, die politische Kontrolle *bürokratischen Handelns auf der Bundesebene* mittels des Rückgriffs auf parteipolitisch loyalen *Fachverstand der Landesbürokratien* zu bewerkstelligen. Damit blieb der im Zuge dieser politischen Machtwechsel selbst erwartete Parteipolitisierungsschub der leitenden Ministerialbürokratie weitgehend aus. Die prognostizierten »orgies of reciprocal gauging« (Moe, siehe oben), der vorhergesagte, sich gegenseitig aufschaukelnde »action-reaction cycle« der politischen Patronage (Mayntz/Derlien 1989; »Spirale der Parteipolitisierung«, Derlien 2001: 53), fanden nicht statt. Der Exekutivföderalismus bundesdeutscher Prägung repräsentiert ein System bürokratischer Redundanz (Ting 2003), das für politische Kontrollzwecke genutzt werden kann. Die in der deutschen Staatsrechtslehre in den 1960er und 1970er Jahren konstatierte wechselseitige Kontrolle der Exekutiven von Bund und Ländern (Hesse 1962) – so könnte man pointiert formulieren – hat sich heute fortentwickelt zu einem System der parteipolitischen Kontrolle mit Hilfe der sich gegenseitig beobachtenden Bürokratien. Dabei kommt diese Lesart auch deswegen besser mit der (vorsichtig zu interpretierenden) empirischen Evidenz klar, weil ja offensichtlich in dem deutschen politischen System nicht nur kein deutlicher Aufschaukelungsprozess der politischen Patronage im Zuge der politischen Machtwechsel festge-

16 Wie sehr hier langjährige politische »Monokulturen« eine Rolle spielen, lässt sich auch daran ersehen, dass in diesen Bundesländern die administrativen und politischen Karrieren nicht so sauber getrennt sind wie anderswo. Edmund Stoiber und Ortwin Runde starteten ihre Karrieren in der Verwaltung und machten erst dann – politisch protegiert – Karriere innerhalb von CSU und Hamburger SPD (siehe Schneider 2001: 133).

stellt werden kann, sondern die Daten sogar darauf hindeuten, dass sich das Niveau der Parteienpatronage von den 1950er und 1960er Jahren zu den 1970er Jahren zunächst *verringert* hat (siehe Tabelle 1). Im Rahmen der hier favorisierten Erklärung wäre das als Effekt der stark zunehmenden parteipolitischen Verflechtung zwischen Bundes- und Länderebene nach 1966 zu erklären.

Es zeigt sich hier, wie eine abstrakte und einheitliche Theoriesprache es ermöglicht, üblicherweise unverbundene Bereiche (Parteienpatronage in der Bundesministerialbürokratie und Föderalismus) und auch selten unter einer Perspektive analysierte Institutionen (US-amerikanische Behörden und die überlappenden bürokratischen Strukturen im deutschen Vollzugsföderalismus) erkenntnisfördernd miteinander in Beziehung zu setzen. So wird beispielsweise der Föderalismus als eine mögliche politische Kontrolldimension in der amerikanischen Literatur meines Wissens nicht erwähnt (siehe die Literaturübersicht bei Huber/Shipan 2002: 26–43, insbesondere 29), was an dem amerikanischen Trennföderalismus liegen mag, der die Formen bürokratischer Redundanz, wie sie in Deutschland ausgeprägt sind, eben nicht kennt. Hier zählt sich »Theorie-Import« auch deswegen aus, weil er die einem bestimmten institutionellen Entstehungskontext geschuldete Unvollständigkeit eines Ansatzes besser aufdecken kann.

Das hier präsentierte Argument hat eine Reihe von Implikationen. Eine wichtige Anschlussfrage ist die nach den Konsequenzen für die kleinen Bundesparteien, die kaum eigene administrative Machtbastionen in den Ländern haben. Legen sie deswegen mehr Wert auf direkte Parteienpatronage auf Bundesebene? Hieran schließt sich der Gedanke an, dass Patronage dort *ceteris paribus* höher sein müsste, wo die föderale Verflechtung nicht so ausgeprägt ist – eine Hypothese, die sich nicht nur auf Parteien, sondern auch auf Politiksektoren bezieht. Ebenfalls neu in den Blick käme die parteipolitische Bedeutung des Verlusts großer Flächenstaaten. Das präsentierte Argument würde uns erwarten lassen, dass mit dem Verlust eines parteipolitischen Kernlands ein deutliches Ansteigen der Parteienpatronage auf Bundesebene verbunden ist. Dies weist auf den Umstand hin, dass die Parteienpatronage auf Landesebene noch so gut wie gar nicht untersucht worden ist. Alle einschlägigen Studien nehmen ausschließlich die Bundesebene in den Blick. Wie hier argumentiert wurde, kann das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung auf Bundesebene aber nicht unabhängig von ihrem Verhältnis auf Landesebene betrachtet werden. Nötig wären also Studien über Parteienpatronage auf Länderebene, vor allem in Ländern mit einer langen parteipolitischen »Monokultur« (etwa Bayern und Nordrhein-Westfalen). Generell scheint es erforderlich, stärker die *parteipolitischen* Konsequenzen der föde-

ralen Verflechtung zu berücksichtigen. Für das Regierungssystem der Bundesrepublik bestehen hier noch erhebliche Forschungslücken.

Literatur

- Altemeier, Jens, 1999: *Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck. Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Arnim, Hans Herbert von, 1987: Patronage: Defizit der Parteiendemokratie. In: Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hrsg.), *Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 202–209.
- , 1995: Ämterpatronage. Staat und Verwaltung als Beute der Parteien. In: Hans Herbert von Arnim, *Staat ohne Diener? Was schert die Politik das Wohl des Volkes? 2.*, aktualisierte und ergänzte Auflage. München: Knaur, 135–177.
- Bawn, Kathleen, 1995: Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures. In: *American Political Science Review* 89, 62–73.
- Blondel, Jean/Maurizio Cotta (Hrsg.), 1996: *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. London: MacMillan.
- Brehm, John/Scott Gates, 1999: *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Bundesfinanzministerium, verschiedene Jahrgänge: *Bundeshaushaltsplan*. Bonn/Berlin.
- Bund der Steuerzahler, Niedersachsen und Bremen e.V., 2002: *Vorschläge zur Begrenzung des Parteieneinflusses auf den öffentlichen Dienst*. Manuskript. Hannover: Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1987: Karriereverlauf und Profile von Führungskräften der Bundesministerien, 1949–1984. In: Carl Böhret et al. (Hrsg.), *Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 563–580.
- , 1988: Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany. In: *Governance* 1, 50–78.
- , 1989: Die Regierungswchsel von 1969 und 1982 in ihren Auswirkungen auf die Beamteneelite. In: Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 171–189.
- , 2001: Personalpolitik nach Regierungswchseln. In: Hans Ulrich Derlien/Axel Murswiek (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*. Opladen: Leske + Budrich, 39–57.
- , 2003: Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. In: *Governance* 16(3), 401–428.

- Derlien, Hans-Ulrich/Renate Mayntz, 1988: *CES II. Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987*. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Nr. 25. Bamberg: Universität Bamberg.
- Derlien, Hans-Ulrich/B. Guy Peters, 1998: *Who Works for Government and What Do They Do?* Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 32. Bamberg: Universität Bamberg.
- Detterbeck, Klaus/Wolfgang Renzsch, 2002: Politischer Wettbewerb im deutschen Föderalismus. In: *Jahrbuch des Föderalismus*, Bd. 3. Baden-Baden: Nomos, 69–81.
- Dinkel, Reiner, 1977: Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 18, 348–359.
- Döring, Herbert, 1996: Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 27/96, 42–55.
- Dyson, Kenneth, 1979: Die westdeutsche »Partei«-Verwaltung. In: *Die Verwaltung* 12, 129–160.
- Epstein, David/Sharyn O'Halloran, 1999: *Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Eschenburg, Theodor, 1961: *Ämterpatronage*. Stuttgart: Curt E. Schwab.
- Feuchte, Paul, 1973: Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 98, 473–528.
- Figueiredo, Rui J.P. de, 2002: Electoral Competition, Political Uncertainty and Policy Insulation. In: *American Political Science Review* 96, 321–333.
- Fricke, Walter, 1973: *Probleme der Ämterpatronage. Ein Beitrag zum Verhältnis des Beamten-tums zu den politischen Parteien, Interessenverbänden und Kirchen*. Dissertation. Münster: Universität Münster.
- Fröchling, Helmut, 1972: *Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern*. Freiburg: Becksmann.
- Goetz, Klaus H., 1999: Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation. In: Edward C. Page/Vincent Wright (Hrsg.), *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press, 147–177.
- Grande, Edgar, 2002: Parteiensystem und Föderalismus: Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich. In: Arthur Benz/Gerhard Lehbruch (Hrsg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 179–212.
- Handschell, Christian (Bearbeiter), 2002: *Handbuch zur Statistik der Parlamente und Parteien in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland. Abgeordnete in Bund und Ländern. Mitgliedschaft und Sozialstruktur 1946–1990*. Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 12/I, hrsg. von Marie-Luise Recker und Klaus Tenfelde. Düsseldorf: Droste.

- Haungs, Peter, 1991: Parteipräsidien als Entscheidungszentren der Regierungspolitik – das Beispiel der CDU. In: Hans-Hermann Hartwich / Götrick Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Bd. 2: *Formale und informale Komponenten des Regierens*. Opladen: Leske + Budrich, 113–123.
- Heclo, Hugh, 1988: The In-and-Out System: A Critical Assessment. In: *Political Science Quarterly* 103, 37–56.
- Helms, Ludger, 2001: Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11, 1497–1517.
- Hennessy, Peter, 1990: *Whitehall*. London: Fontana.
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Huber, John D., 2000: Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37, 397–413.
- Huber, John D./Charles R. Shipan, 2002: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Kiewiet, D. Roderick/Mathew D. McCubbins, 1991: *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klatt, Hartmut, 1987: Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat – Kooperation und Koordination auf politischer Leitungsebene. In: *Verwaltungsarchiv* 78, 186–206.
- Lehmbruch, Gerhard, 1968: The Ambiguous Coalition in West Germany. In: *Government and Opposition* 3, 181–204.
- , 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 2. erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lohmann, Susanne/David W. Brady/Douglas Rivers, 1997: Party Identification, Retrospective Voting, and Moderating Elections in a Federal System – West Germany 1961–1989. In: *Comparative Political Studies* 30, 420–499.
- Manin, Bernard/Adam Przeworski/Susan C. Stokes, 1999: Introduction. In: Adam Przeworski/Susan C. Stokes/Bernard Manin (Hrsg.), *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1–26.
- Manow, Philip/Hendrik Zorn, 2004: *Office versus Policy Motives in Portfolio Allocation: The Case of Junior Ministers*. MPIfG Discussion Paper 04/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, Renate/Hans-Ulrich Derlien, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987 – Toward Hybridization? In: *Governance* 2, 384–404.
- Mershon, Carol, 1996: The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments. In: *American Political Science Review* 90, 534–554.
- , 2001: Party Factions and Coalition Government: Portfolio Allocation in Italian Christian Democracy. In: *Electoral Studies* 20, 555–580.
- , 2002: *The Costs of Coalition*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Moe, Terry M., 1990: Political Institutions: The Neglected Side of the Story. In: *Journal of Law, Economics, and Organization* 6, 213–253.
- Moe, Terry M./Michael Caldwell, 1994: The Institutional Foundations of Democratic Government. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 171–190.
- Morsey, Rudolf, 1977: Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizone zur Bundesverwaltung (1947–1950). Kontinuität oder Neubeginn. In: Rudolf Morsey (Hrsg.), *Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele*. Berlin: Duncker & Humblot, 191–238.
- Müller, Wolfgang C., 2000: Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work. In: *European Journal of Political Research* 37, 309–333.
- Müller-Hilmer, Rita, 1999: Die niedersächsische Landtagswahl am 1. März 1998: Die Kür des Kanzlerkandidaten. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, 41–55.
- Oeter, Stefan, 1998: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Otremba, Walther, 1999: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse. In: *Der Öffentliche Dienst* 52, 265–290.
- Plöhn, Jürgen, 1984: Ehemalige Bundestagsabgeordnete als Ministerpräsidenten der Länder – ein etabliertes Karrieremuster. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 15, 176–186.
- Renzsch, Wolfgang, 1995: Konfliktlösung im parlamentarischen Bundesstaat. Zur Regelung finanzpolitischer Bund-Länder-Konflikte im Spannungsfeld von Administration und Politik – Vorläufige Überlegungen. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung*. Baden-Baden: Nomos, 167–192.
- , 1998: Parteien im Bundesstaat. Sand oder Öl im Getriebe? In: Ursula Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*. Baden-Baden: Nomos, 93–100.
- Saalfeld, Thomas, 1995: On Dogs and Whips: Recorded Votes. In: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.: Campus /New York: St. Martin's Press, 528–565.
- , 2000: Members of Parliament and Governments in Europe: Agency Relations and Problems of Oversight. In: *European Journal of Political Research* 37, 353–376.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, 1989: Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: de Gruyter, 1485–1521.
- Schindler, Peter, 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1949–1999*, Bd. I bis III. Baden-Baden: Nomos.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1984: *Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Seemann, Klaus, 1978: *Abschied von der klassischen Ministerialverwaltung*. München: Vahlen.

- , 1980: Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit. In: *Die Verwaltung* 13, 137–156.
- , 1981: Gewaltenteilung und parteipolitische Ämterpatronage. In: *Die Verwaltung* 14, 133–155.
- Stegmann, Helmut, 1996: Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat. Akteure und ihre Einflussnahme. In: Rolf-Dieter Postlep (Hrsg.), *Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Ausgewählte Probleme aus Theorie und politischer Praxis des Föderalismus*. Marburg: Metropolis, 141–166.
- Steinkemper, Bärbel, 1974: *Klassische und moderne Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Heymanns.
- Stolz, Klaus, 2003: Moving Up, Moving Down. Political Careers Across Territorial Levels. In: *European Journal of Political Research* 42, 137–162.
- Strauß, Walter, 1976: Die Personalpolitik in den Bundesministerien zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland. In: Dieter Blumenwitz (Hrsg.), *Konrad Adenauer und seine Zeit*, Bd. 1. Stuttgart: DVA, 275–282.
- Strøm, Kaare, 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. In: *European Journal of Political Research* 37, 261–289.
- Thies, Michael F., 2001: Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. In: *American Journal of Political Science* 45, 580–598.
- Ting, Michael M., 2003: A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy. In: *American Journal of Political Science* 47(2), 274–292.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Points. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, Max, 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Wengst, Udo, 1984: *Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland*. Düsseldorf: Droste.
- Wunder, Bernd, 1986: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Die Autoren

Thomas Bräuninger ist Leiter der Emmy Noether-Nachwuchsgruppe »Vergleichende Gesetzgebung« an der Universität Konstanz;
thomas.braeuninger@uni-konstanz.de

Marian Döhler vertritt die Professur für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin; marian.doehler@staff.hu-berlin.de

Herbert Döring ist Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam; hdoering@rz.uni-potsdam.de

Steffen Ganghof ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und Mitglied der Forschungsgruppe »Politik und politische Ökonomie«; ga@mpifg.de

Philip Manow ist Leiter der Forschungsgruppe »Politik und politische Ökonomie« am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung; pm@mpifg.de

Wolfgang C. Müller ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Wissenschaft III an der Universität Mannheim; wolfgang.c.mueller@uni-mannheim.de

Thomas Saalfeld ist Senior Lecturer in Politics an der University of Kent;
t.k.saalfeld@kent.ac.uk

Georg Vanberg ist Assistant Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der University of North Carolina at Chapel Hill; gvanberg@unc.edu

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz,
Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
Differenzierung und Verselbständigung
Zur Entwicklung
gesellschaftlicher Teilsysteme
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz,
Thomas P. Hughes (Eds.)
**The Development of Large
Technical Systems**
1988. 299 Seiten
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
**Informationstechnik, Innovation
und Verwaltung**
Soziale Bedingungen der Einführung
moderner Informationstechniken
1988. 339 Seiten

Volker Schneider
**Technikentwicklung zwischen
Politik und Markt**
Der Fall Bildschirmtext
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und Reformblockaden
im deutschen Gesundheitswesen**
1990. 349 Seiten

Raymund Werle
**Telekommunikation
in der Bundesrepublik**
Expansion, Differenzierung,
Transformation
1990. 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
**Konflikte und Gleichgewichte
im Forschungssystem**
Akteurkonstellationen und
Entwicklungspfade in der staatlich
finanzierten außeruniversitären Forschung
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)
Policy Networks
Empirical Evidence and
Theoretical Considerations
1991. 331 Seiten
(copublished with Westview Press)

Jens Alber,
Brigitte Bernardi-Schenkluhn
**Westeuropäische Gesundheitssysteme
im Vergleich**
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz,
Frankreich, Italien, Großbritannien
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,
Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)
Games in Hierarchies and Networks
Analytical and Empirical Approaches
to the Study of Governance Institutions
1993. 448 Seiten
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
**Institutionalisierung der
Forschungspolitik**
Entstehung, Entwicklung
und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993. 297 Seiten

Susanne Lütz

**Steuerung industrieller
Forschungskoooperation**

Funktionsweise und Erfolgsbedingungen
des staatlichen Förderinstrumentes
Verbundforschung
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)

Coping with Trouble

How Science Reacts to Political
Disturbances of Research Conditions
1994. 401 Seiten
(copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

**Industrieforschung und
Forschungspolitik**

Staatliche Steuerungspotentiale
in der Informationstechnik
1994. 566 Seiten

Philip Manow

Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß

1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel

**Kostendämpfung und ärztliche
Interessenvertretung**

Ein Verbandssystem unter Streß
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von

Hans-Georg Wolf)

Deutsche Forschung im Einigungsprozeß

Die Transformation der Akademie
der Wissenschaften der DDR
1989 bis 1992
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im
Transformationsprozeß
1994. 312 Seiten

Frank Thomas

Telefonieren in Deutschland

Organisatorische, technische und
räumliche Entwicklung eines
großtechnischen Systems
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank

**Hochschulforschung im Schatten
der Lehre**

1995. 357 Seiten

Philipp Genschel

Standards in der Informationstechnik

Institutioneller Wandel in der
internationalen Standardisierung
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

**Gesellschaftliche Selbstregulierung
und politische Steuerung**

1995. 368 Seiten

Helmut Voelzkow

**Private Regierungen in der
Techniksteuerung**

Eine sozialwissenschaftliche Analyse
der technischen Normung
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

**Anwendungsorientierung von
Grundlagenforschung?**

Erfahrungen der Akademie der
Wissenschaften der DDR
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der staatlich
finanzierten Forschung in Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

**Organisationsschicksale im deutschen
Vereinigungsprozeß**

Die Entwicklungswege der Institute der
Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun

**Die politische Steuerung
der Wissenschaft**

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz

**Soziale Dynamik und
politische Steuerung**

Theoretische und methodologische
Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler

Die Regulierung von Professionsgrenzen

Struktur und Entwicklungsdynamik von
Gesundheitsberufen
im internationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem

**Vom staatlichen zum
kassenärztlichen System**

Eine Untersuchung des
Transformationsprozesses der
ambulanten ärztlichen Versorgung
in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehmruch (Hg.)

Transformationspfade in Ostdeutschland

Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck

Ein holländisches Wunder?

Reform des Sozialstaates und
Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt

Liberalisierung in Europa

Die Rolle der Europäischen Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon

**Telekommunikationspolitik im
deutschen Einigungsprozeß**

Steuerung und Eigendynamik
sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn

**Kognitive Strukturen und
Steuerungsprobleme der Forschung**

Kernphysik und Informatik
im Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)

**Internationale Wirtschaft,
nationale Demokratie**

Herausforderungen für die
Demokratietheorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann

**Transnationale Umweltpolitik
zum Schutz der Ozonschicht**

USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa

Effektiv und demokratisch?
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier

**Föderale Finanzbeziehungen
unter Anpassungsdruck**

Die Regelung vereinigungsbedingter
Verteilungskonflikte in der
Verhandlungsdemokratie
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)

**Gesellschaftliche Komplexität und
kollektive Handlungsfähigkeit**

2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst

**Europäische Sozialpolitik zwischen
nationaler Autonomie und Marktfreiheit**

Die Entsendung von Arbeitnehmern
in der EU
2000. 333 Seiten

Volker Schneider

Durchbrochene Gleichgewichte

Institutionelle Evolution in der
Telekommunikation 1800 bis 2000
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Akteure – Mechanismen – Modelle

Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer
Analysen
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz

**Der Staat und die Globalisierung
von Finanzmärkten**

Regulative Politik in Deutschland,
Großbritannien und den USA
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel

**Steuerwettbewerb und Steuer-
harmonisierung in der
Europäischen Union**

2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

Die Reformierbarkeit der Demokratie

Innovationen und Blockaden
2003. 367 Seiten

Martin Höpner

Wer beherrscht die Unternehmen?

Shareholder Value, Managerherrschaft und
Mitbestimmung in Deutschland
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)

Alle Macht dem Markt?

Fallstudien zur Abwicklung der
Deutschland AG
2003. 289 Seiten

Britta Rehder

**Betriebliche Bündnisse für Arbeit
in Deutschland**

Mitbestimmung und Flächentarif
im Wandel
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein

**Nationale Wirtschaftspolitik in der
europäischen Währungsunion**

2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof

Wer regiert in der Steuerpolitik?

Einkommensteuerreform in Deutschland
zwischen internationalem Wettbewerb und
nationalen Verteilungskonflikten
2004. 195 Seiten

Oliver Treib

Wo (k)ein Wille ist, ist auch (k)ein Weg

Sozialpolitische EU-Richtlinien

im Zeichen der Parteipolitik

2004. 298 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)

Mechanismen der Politik

Strategische Interaktion im deutschen

Regierungssystem

2005. 277 Seiten

Miriam Hartlapp

Die Kontrolle der nationalen

Rechtsdurchsetzung durch die

Europäische Kommission

2005. 254 Seiten

Lothar Krempel

Visualisierung komplexer Strukturen

Grundlagen der Darstellung

mehrdimensionaler Netzwerke

2005. 216 Seiten