

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; Rensch 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).

parteipolitischen 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

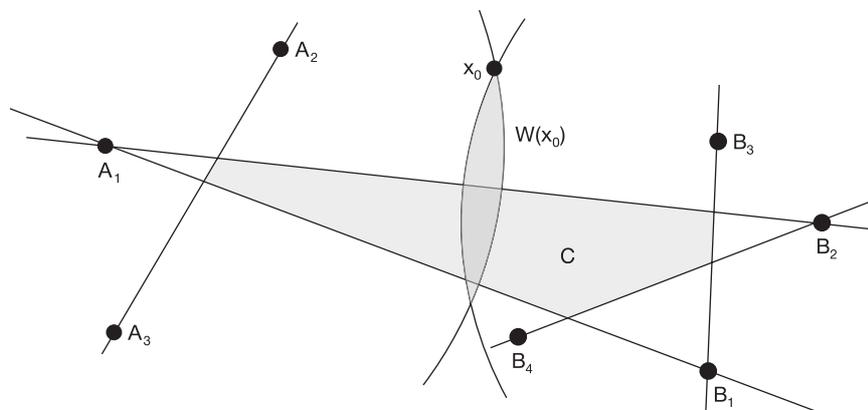
Zweikammersysteme sehen für die Initiierung, Beratung und Verabschiedung von Gesetzen die Mitwirkung von zwei nicht identischen Gruppen von legislativen Akteuren vor, die jeweils eine gemeinsame Position unter einer Mehrheitsregel formulieren. Mit dieser allgemeinen und etwas abstrakten Umschreibung 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 Parteilinien 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 Länderregierungen 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). Lehbruch (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 Akteurerwartungen 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 parteientorientierten Verhandlungsstrategie auf spezifischen Annahmen zu den nicht modellierten Aushandlungskosten beruht. Damit die parteientorientierte 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 parteientorientierte 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 *Länder*interessen 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 substantielle 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).

Substantielle 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 substantiell 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 substantielle 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

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

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 Entbehrensquotienten nennen:

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

Der Entbehrensquotient bemisst, welche maximale »Policy-Entbehrens« 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-Entbehrens 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 Entbehrensquotienten führt unser Modell eine weitere Charakteristik politischer Akteure in das räumliche Modell ein. Die Größe des Entbehrensquotienten bestimmt, wie akkommodierend oder nichtakkommodierend sich ein politischer Akteur verhält.¹¹ Je kleiner der Entbehrensquotient, 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 Entbehrensquotienten 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.

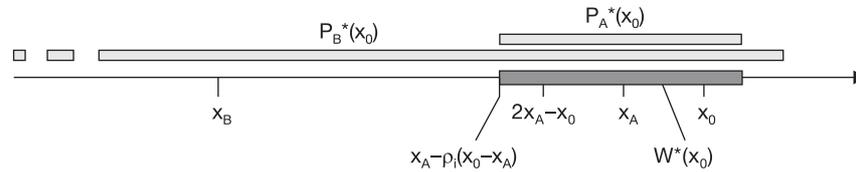
3.2 Implikationen

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

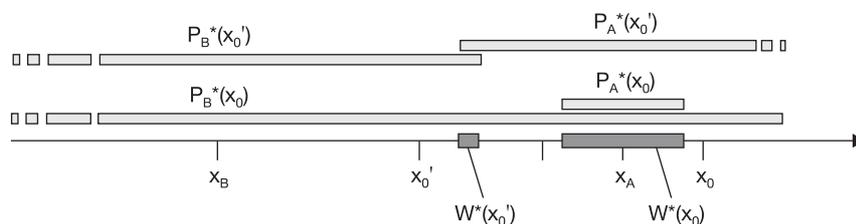


Akteure auf einen Punkt rechts von Akteur A einigen werden. Das Potenzial für eine Veränderung des Status quo reicht aber von x_0 zu $x_A - \rho_i(x_0 - x_A)$.

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.

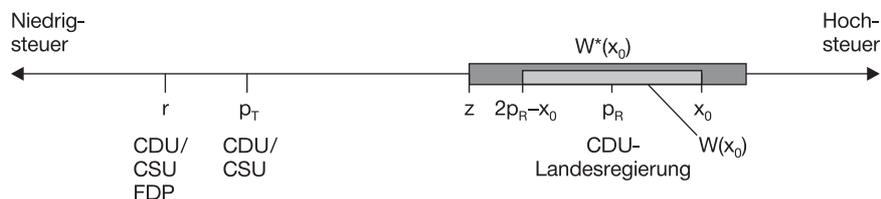
4.1 Gleichgerichtete Mehrheiten: Steuerreform 1990

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 (Zohlhöfer 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; Zohlnhöfer 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

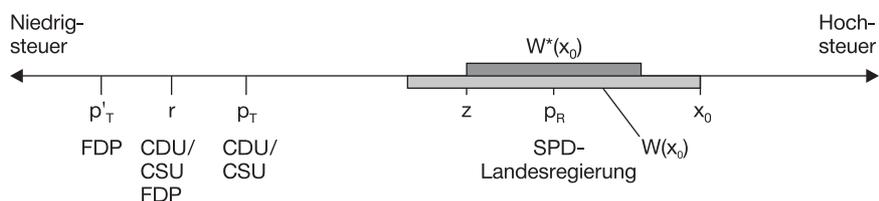
Bei entgegengesetzten Mehrheiten sind die Vorzeichen im Prinzip umgekehrt. Landesregierungen, die von Oppositionsparteien im Bund geführt werden, werden sich in der Regel nichtakkommodierend verhalten. Dadurch können sich nicht nur die Verteilungsrelationen zwischen den Akteuren verändern, sondern es 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 Entbehnungsquotienten 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; Zohnhöfer 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.

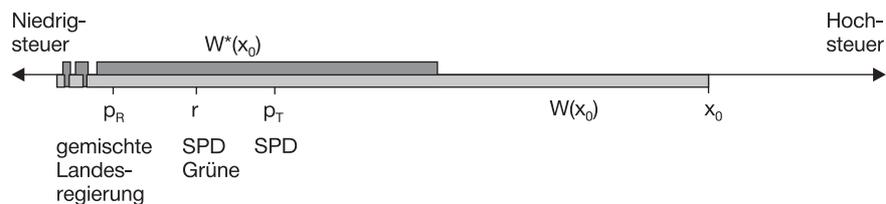
Die Formalisierung macht also klarer, was – in Anbetracht der gemachten Annahmen – theoretisch plausibel ist und was nicht. Darüber hinaus folgen aus ihr Prioritäten für die empirische Analyse. Zur Stützung der These, dass die Petersberger Steuerreformvorschläge einer »strategischen Nichteinigung« zum 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 Entbehrensquotienten 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 Entbehrensquotienten 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 bemisst, 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 Rensch. 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.

