

Herbert Döring, Rainer Eising und Christoph Hönnige

# Empirische Parlamentsanalyse Dilemmata, Institutionen, Policies

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m<sup>2</sup>, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

## Vorwort

Um das Regieren und somit *governance* in demokratischen Systemen verstehen und analysieren zu können, muss man die Funktionslogik heutiger parlamentarischer Demokratien in das Zentrum des Erkenntnisinteresses stellen. Genau dies wird mit dem vorliegenden Kurs geleistet. Erst in einer Verbindung von normativen Grundlagen, den grundlegenden institutionellen Strukturen (*polity*), Akteuren und deren Interaktion (*politics*) und Politikentscheidungen (*policies*) kann ein umfassendes Verständnis hergestellt werden. Entsprechend widmet sich der Kurs in drei Schritten und Kurseinheiten den unterschiedlichen Schwerpunkten.

Parlamentarische Demokratien mögen alle die grundlegenden Ziele einer Demokratie verfolgen, doch das „Wie“ unterscheidet sich schon in der Gewichtung unterschiedlicher Ziele, die mittels der institutionellen Grundstruktur erreicht werden sollen. Die unterschiedlichen Zielkonflikte stehen entsprechend im Mittelpunkt der ersten Kurseinheit. Variierende institutionelle Arrangements und Akteurskonstellationen parlamentarischer Demokratien stehen im Zentrum der zweiten Kurseinheit. Mit Arend Lijpharts Typologie von Konsens- und Mehrheitsdemokratien sowie George Tsebelis' Vetospielertheorien werden die zwei wohl bedeutendste Konzepte zur Analyse der Funktionsweise von Demokratien vorgestellt. Die konkreten Auswirkungen auf politische Entscheidungen werden in der dritten Kurseinheit beispielhaft thematisiert und zentrale Forschungsergebnisse vorgestellt. Insgesamt wird so gezeigt, dass aus dem Blickwinkel eines akteurszentrierten Institutionalismus erst das Zusammenspiel von Institutionen und Akteursverhalten und -einstellungen ein Verständnis der Funktionslogik parlamentarischer Demokratien ermöglicht.

Die vorliegende Version des Kurses ist eine grundlegende Überarbeitung und Neugestaltung des Kurses 03210 „Parlamentarische Demokratien“ von Herbert Döring. Seine Strukturierung der Thematik und Grundlogik haben Rainer Eising und Christoph Hönnige genutzt, um die ersten beiden Teile komplett neu zu verfassen. Der dritte Teil entstammt in dieser Version noch dem Original von Herbert Döring und befindet sich zum Zeitpunkt der Drucklegung noch in einer finalen Aktualisierung.

Der Dank gebührt den drei Autoren dieses Kurses. Herbert Döring als ursprünglichem Ideengeber und Autor der dritten Kurseinheit sowie Rainer Eising (Kurseinheit 1) und Christoph Hönnige (Kurseinheit 2), die die Mühen einer aufwändigen Überarbeitung und Neuausrichtung auf sich genommen haben. Dies zeigt sich v.a. auch in der Ausweitung der verwendeten Datengrundlage und Länderauswahl.

Hagen im Juni 2013

Prof. Dr. Michael Stoiber

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

# Inhaltsverzeichnis

<b>Teil I: Zielkonflikte der Demokratie</b>	<b>7</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>8</b>
1.1 Mindestkriterien einer Demokratie	10
1.2 Demokratie Regierungssysteme	13
1.3 Vergleichende Parlamentsforschung	16
<b>2 Volk, Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit: Zielkonflikte der Demokratie</b>	<b>24</b>
2.1 Effizienz oder Inklusion durch das Wahlrecht?	24
2.2 Parteienregierungen: Machtwechsel oder Proporz?	27
2.3 Zentralisierung von Entscheidungen in Fraktionen oder individuelle Teilhabe von Abgeordneten?	32
2.4 Abwahl der Exekutive: durch das Volk oder durch das Parlament?	34
2.5 Parlamentarische Geschäftsordnungen zwischen Mehrheitsprinzip und Minderheitenrechten	36
2.6 Vetomöglichkeiten des Volkes gegen Parlament und Regierung durch mehr Direktdemokratie?	39
2.7 Politische Interessenvermittlung: durch das Parlament oder durch Interessen- gruppen und Exekutive?	41
2.8 Souveränität: des Parlaments oder des Verfassungsgerichts?	42
<b>3 Die empirische Analyse der Zielkonflikte</b>	<b>46</b>
3.1 Effizienz oder Inklusion durch das Wahlrecht?	46
3.1.1 Wahlrechtsänderung und Bevölkerungsmeinung	47
3.1.2 Alternierende Regierungen oder geometrische Abbildung der Präferenzen der Bevölkerung im Parlament	48
3.2 Konfliktlinien, Wahlrecht und Zahl effektiver Parteien	51
3.3 Lieber zentralisierte Parteien anstatt „Extrawürste“ für Wahlkreisinteressen?	54
3.4 Abwahl der Regierung durch das Volk oder Regierungssturz durch parlamentarische Misstrauensvoten?	59
3.5 Effizienz oder Inklusion durch parlamentarische Verfahren?	62
3.5.1 Agendakontrolle durch das Parlament oder die Regierung?	62
3.5.2 Agendakontrolle und Wahlrechtshürden	67
3.5.3 Die Rationalisierung von Parlamenten: Beschränkung von Abgeordnetenrechten	70
3.6 Fazit	75
<b>4 Literaturverzeichnis</b>	<b>76</b>

<b>Teil II: Institutionen</b>	<b>83</b>
<b>1 Institutionen</b>	<b>84</b>
1.1 Einleitung	84
<b><i>1.2 Merkmale parlamentarischer Demokratie</i></b>	<b>87</b>
1.2.1 Die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament	88
1.2.2 Variationen der Abberufbarkeit	90
1.2.3 Parlamentarische und präsidentielle Demokratie	95
1.2.4 Sekundäre Merkmale parlamentarischer Demokratie	102
1.2.5 Ausnahmeländer mit fehlenden Sekundärmerkmalen	111
<b><i>1.3 Mehrheits- und Konsensdemokratien</i></b>	<b>115</b>
1.3.1 Einführung und Erkenntnisinteresse	115
1.3.2 Lijpharts Analyse demokratietheoretischer Grundtypen	116
1.3.3 Dimensionen der Mehrheits- und Konsensdemokratie	120
1.3.4 Mehrheits- und Konsensdemokratien in Europa	127
1.3.5 Übertragbarkeit und Erklärungskraft des Konzeptes	131
1.3.6 Theoretische und empirische Kritik am Ansatz von Lijphart	132
<b><i>1.4 Vetospieler, Policy-Distanzen und Agendakontrolle in Demokratien</i></b>	<b>141</b>
1.4.1 Einführung und Erkenntnisinteresse	141
1.4.2 Vetopunkte und Vetospieler als Loslösung von Typologien	144
1.4.3 Individuelle und kollektive Vetospieler und Policy-Distanzen	147
1.4.4 Absorption, Agendakontrolle und Minderheitsregierungen	156
1.4.5 Vetospieler in Europa	170
1.4.6 Übertragbarkeit und Erklärungskraft des Konzeptes	174
1.4.7 Theoretische und empirische Kritik am Ansatz von Tsebelis	176
<b><i>1.5 Literatur</i></b>	<b>180</b>

<b>Teil III: Policies</b>	<b>190</b>
<b>Einleitung</b>	<b>191</b>
III.1    Vergleiche von Policies	192
III.1.1  Variablen- und fallorientierte Policy-Studien	192
III.1.2  Theoriegeleitete empirische Analysen in der Politikwissenschaft	195
<b>III.2    Vetospieler und Arbeitsmarktgesetze</b>	<b>197</b>
III.2.1  Theorien und Hypothesen der Vetospielertheorie	197
III.2.2  Operationalisierung der Vetospielertheorie in der Arbeitsmarktgesetzgebung	199
III.2.3  Datenanalyse	202
<b>III.3    Kabinettsorganisation und Budgetdefizite</b>	<b>205</b>
III.3.1  Der öffentliche Haushalt als common pool	205
III.3.2  Internationaler Vergleich von Regelungen zur Lösung des Common-Pool-Dilemmas	209
III.3.3  Forschungsdesign und Datenanalyse	211
<b>III.4    Agendakontrolle und Gesetzgebungsvolumen</b>	<b>218</b>
III.4.1  Agendakontrolle und Gesetzgebung als Monopolgut	218
III.4.2  Das Untersuchungsdesign und die Operationalisierung: Aggregat- und Individualdatenanalyse	222
III.4.3  Empirischer Zusammenhang zwischen Agendakontrolle und Gesetzgebung	224
<b>III.5    Vetospieler im Steuersenkungswettlauf</b>	<b>233</b>
III.5.1  Die Theorie des Steuersenkungswettlaufs	234
III.5.2  Vetospieler bremsen Steuersenkungen (Schmidt und Wagschal)	237
III.5.3  Die USA als Ausnahmefall	241
III.5.4  Mehr Vetospieler verringern Steuersenkungen (Hallerberg/Basinger)	244
III.5.5  Viele Vetospieler behindern Unternehmenssteuersenkung nicht (Ganghof)	252
III.5.6  Kritik an Ganghofs Operationalisierung	254
III.5.7  Policy-Distanzen und Steuersenkungen	258
<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>266</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>277</b>

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!



# Teil I: Zielkonflikte der Demokratie

Rainer Eising

# 1 Einleitung

Inklusion oder Effizienz?

In diesem Buch wollen wir die Vielfalt der repräsentativen Demokratien in Europa nach einigen grundlegenden Zielkonflikten analysieren. Die Lösung der noch näher zu umreißenen Zielkonflikte ist allen Demokratien aufgegeben, seien sie nun parlamentarische oder präsidentielle, so genannte „semi-präsidentielle“ oder andere Varianten. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob Parlamente als Schlüsselinstitutionen repräsentativer Demokratien vor allem effiziente Strukturen für mehrheitliche Entscheidungen bereitstellen sollen oder ob sie primär zu einer möglichst inklusiven Repräsentation der Bevölkerung beitragen sollen (vgl. von Steinsdorff 2011: 171). Aus dem Dilemma Inklusion oder Effizienz folgen eine Reihe spezifischer Zielkonflikte: Soll das Wahlrecht für klare Mehrheitsverhältnisse oder für proportionale Repräsentation der Bevölkerung sorgen? Sollen Abgeordnete Wahlkreisinteressen oder allgemeine Interessen der Bevölkerung vertreten? Soll das parlamentarische Plenum die politische Öffentlichkeit stärken oder die Agenda der Regierung abarbeiten? In diesem Studienbrief zeigen wir, dass die institutionellen Designs repräsentativer Demokratien in Europa sich als unterschiedliche Reaktionen auf solche Strukturdilemmata verstehen und analysieren lassen.

Neo-Institutionalismus

Wir verorten die Analyse dieser Zielkonflikte theoretisch im Neo-Institutionalismus, der sich in der Politikwissenschaft mit der Frage befasst, wie politische Institutionen die Handlungsmöglichkeiten politischer Akteure kanalisieren und politische Ergebnisse prägen. Der Begriff des „neuen Institutionalismus“ ist inzwischen etabliert. Peter Hall und Rosemary Taylor (1996) haben in einem klassischen Aufsatz drei Varianten des Institutionalismus unterschieden: den Rational Choice Institutionalismus, den historischen Institutionalismus und den soziologischen Institutionalismus. Vivien Schmidt (2008) hat diese Varianten um den diskursiven Institutionalismus erweitert, der die Bedeutung von Ideen und Diskursen im Rahmen von institutionellen Kontexten unterstreicht. Wir analysieren in unserer Studie das Handeln individueller Akteure im Rahmen sie motivierender und/oder begrenzender Regeln und stützen uns vornehmlich auf den Rational Choice Institutionalismus. André Kaiser (2007: 119-120) hebt in einem Überblick über die empirische Institutionenanalyse in dieser Perspektive den Wandel von der Gegenstandsorientierung – z.B. der Erforschung einzelner Institutionen wie Verfassungen, Parlamenten oder Regierungen – zur Problemorientierung hervor. Dieser Wandel kommt u.a. in folgenden problemorientierten Fragestellungen zum Ausdruck: Wie wirken sich Institutionen auf die Aggregation von individuellen Präferenzen, die Koordination individueller Entscheidungen, das kollektive Handeln, die Delegation von Handlungsvollmachten in der repräsentativen Demokratie oder auch die Konsistenz politischen Handelns über längere Zeiträume hinweg aus? Dieses Buch ist sowohl gegenstands- als auch problemorientiert. Zum einen liegt der Fokus auf der Rolle von Parlamenten in europäischen Demokratien. Zum anderen sind wir besonders daran interessiert, welche Lösungen Parlamente für bestimmte Dilemmata der Demokratie entwickelt haben.

Im Zentrum stehen die Institutionen der parlamentarischen und der semi-präsidentiellen Demokratie in Europa. Wir betrachten also Demokratien, in denen die Regierung durch das Parlament grundsätzlich abberufen werden kann. Allerdings werden wir nicht alle parlamentarischen Institutionen dieser Demokratien, sondern nur die aus der handlungs- und entscheidungstheoretischen Sicht eines „akteurszentrierten Institutionalismus“ (siehe Scharpf 1997) wichtigen untersuchen. Die Bedeutung von politischen Institutionen für politisches Handeln zu betonen mag zunächst trivial erscheinen. Die Besonderheit dieser Perspektive wird allerdings dann deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass andere politische Theorien eher die Relevanz von sozio-ökonomischen Strukturen, ökonomischen Faktoren oder auch die Erfüllung notwendiger Funktionen durch politische Institutionen hervorheben, wenn es um die Erklärung politischen Handelns geht.

Was also sind Institutionen? Wenn der normale Bürger das Wort „Institution“ hört, denkt er oder sie wohl in erster Linie an eine sichtbare Organisation wie die Europäische Zentralbank. In der Politikwissenschaft erscheint der Begriff der Institution aber in einer Doppelgestalt. Hier fragt man auch nach verhaltensleitenden Regeln hinter den organisatorischen Fassaden. Unter Institutionen versteht der Rational Choice Institutionalismus Regelsysteme und „Spielregeln, welche das Nutzenstreben individueller Akteure begrenzen, weil daraus unerwünschte, ja sogar pathologische Nebenwirkungen bei der Umsetzung individueller Präferenzen in kollektive Entscheidungen entstehen können (vgl. Lane und Ersson 2000). Uns interessieren hier besonders die formalen Institutionen, die i.d.R. durch rechtliche Regeln fixiert sind, auch wenn viele Akteure durchaus informale Wege beschreiten, die rechtlich nicht fixiert aber nicht unbedingt illegal sind (Köllner 2012: 6), um solche Restriktionen zu umgehen. Formale Institutionen bilden aber den Rahmen, „innerhalb dessen sich informelle Praktiken ausbilden und stabilisieren können.“ (Sieberer 2008: 258). Beispielsweise ist die häufige Bildung übergroßer Koalitionen im Europäischen Parlament nur vor dem Hintergrund des Erfordernisses einer absoluten Mehrheit in der zweiten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verständlich.

Definition Institutionen

Institutionen lenken also das Handeln der Politiker in eine bestimmte Richtung und begrenzen durch ihre Gebote und Verbote den Spielraum möglicher Entscheidungen. Allerdings wirken sie keineswegs determinierend, sie kanalisieren vielmehr das Handeln von Akteuren, indem sie zulässige Handlungspfade abstecken. Bedeutende Sozialwissenschaftler unterschiedlichster politischer Richtungen von Karl Marx über Max Weber bis hin zu Joseph Schumpeter und anderen (vgl. Schluchter 1972) waren sich stets der Tatsache bewusst, dass Menschen ihre eigene Geschichte machen, indessen nicht aus völlig freien Stücken handeln, sondern auch von den vorgefundenen (institutionellen) Umständen geprägt werden. Angesichts der internationalen Vielfalt von parlamentarischen Institutionen nehmen „neue Institutionalist“ die Chance wahr, deren Unterschiede und Gemeinsamkeiten vergleichend zu untersuchen und deren Entstehung und Wirkungsweise zu erklären.

Bevor wir uns den Zielkonflikten von Demokratien widmen, wollen wir zunächst klären, was wir unter dem Begriff der Demokratie verstehen und welches Verständnis vergleichender Politikwissenschaft diesem Buch zugrunde liegt.

## 1.1 Mindestkriterien einer Demokratie

Das Konzept der Demokratie

Wortwörtlich heißt Demokratie bekanntlich Volksherrschaft. Demokratien werden grundsätzlich von Nicht-Demokratien oder auch Autokratien unterschieden, in denen das Volk weder herrscht noch die Herrschenden nennenswert zur Verantwortung ziehen kann (vgl. Merkel 2010). Verschiedene Wellen der Demokratisierung haben die Zahl der demokratischen Staaten stark vermehrt. Samuel Huntington (1991) hat in einer weit rezipierten Studie drei solcher Wellen unterschieden: die erste lange Welle der Demokratisierung von 1828 bis 1926, die zweite kurze Welle von 1943 bis 1962 und die dritte Welle seit 1974. Die Demokratisierung der Welt war allerdings kein linearer, sondern ein zyklischer Prozess, in dem sich Gegenbewegungen zur ersten und zweiten Welle der Demokratisierung entwickelten. Einige Forscher haben zudem eine vierte Welle identifiziert, die 1989/90 mit der Auflösung der Sowjetunion und dem Fall der Berliner Mauer beginnt. Wann genau allerdings in einem Land wirklich das Volk herrscht und wann ein Übergang von einem nicht-demokratischen Regime hin zu einem demokratischen Regime stattgefunden hat, ist umstritten (vgl. Merkel 2010). Es gibt Politikwissenschaftler, die an der Gegenüberstellung von Demokratien und Nicht-Demokratien beharrlich festhalten (z.B. Sartori 1987; Cheibub et al. 2010). Allerdings stellen immer mehr Studien einen graduellen Übergang zwischen beiden Konzepten fest. Hierfür sind auch einige Messkonzepte entwickelt worden, die sich für weiträumige Vergleiche eignen. Einige der bekanntesten Indizes sind: Freedom House, Polity IV, Vanhanen, Przeworskis Regimeklassifikation, der Bertelsmann Transformation Index (vgl. Schmidt 2010: Kap. 22). Diesen Indizes liegen jeweils unterschiedliche Verständnisse und Messkonzepte von Demokratie zugrunde und deshalb führen sie auch zu unterschiedlichen Einschätzungen, was die Zahl der Demokratien auf der Welt angeht. So betrug laut Polity IV der Anteil der vollständigen Demokratien an allen untersuchten Staaten im Jahr 2000 ca. 40%, laut Vanhanen-Index lag dieser Anteil sogar bei mehr als 60% (vgl. Bernhagen 2009: 35).

Demokratie ist also ein vielschichtiges Konzept und damit stellt sich auch hier die Frage, wie man Demokratien von der großen Mehrheit der übrigen Regierungsformen abgrenzen will. Um dieser Unklarheit entrinnen zu können, bietet es sich an, einige Mindestanforderungen zu benennen, die vorhanden sein müssen, wenn von Demokratie die Rede sein soll. Eine auf Verfahren abstellende Definition eines liberal-demokratischen Systems, die als kleinster gemeinsamer Nenner dient, können wir den Werken des vergleichenden Demokratieforschers Robert A. Dahl (1998) entnehmen. Er ist 1995 für seine Arbeiten als erster Preisträger mit dem wichtigsten Preis, den die Politikwissenschaft an einzelne Forscher vergibt, dem Johan Skytte Preis, ausgezeichnet worden. Seine Arbeiten haben auch die oben genannten Messkonzepte von Demokratie erheblich beeinflusst. Robert Dahl

hat dafür plädiert, Demokratie über ihre Verfahren zu erfassen und nicht über ihre substantiellen Ziele wie die soziale Gleichheit. Er hat Demokratie als politischen Systemtyp charakterisiert, der seinen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber vollständig oder nahezu vollständig responsiv sei (Dahl 1971: 2). Er betonte zu diesem Zweck zwei Dimensionen von Demokratie: „public contestation and the right to participate“ (Dahl 1971: 5).<sup>1</sup> Öffentlicher Wettbewerb um Ämter und politische Teilhabe der Bevölkerung. Allerdings sah er nirgends eine umfassende Responsivität politischer Systeme gegenüber ihren Bürgern realisiert und hat die Demokratie deswegen als Idealtyp charakterisiert. Dahl hat für Staaten, die sich als demokratisch bezeichnen, den Begriff der Polyarchie, die Herrschaft der Vielen, verwendet. Damit sind Staaten gemeint, die als repräsentative Demokratien mit allgemeinem Männer- und Frauenwahlrecht verfasst sind. Dahl hat einige Kriterien vorgelegt, die Polyarchien erfüllen müssen und die hier in etwas anders gegliederter Form übernommen werden sollen, wobei wir für diese politischen Systeme den Begriff der Demokratie beibehalten.

Das erste Kriterium für die Existenz einer Demokratie betrifft die Geltung von Grund- und Freiheitsrechten, insbesondere, das Recht auf freie Meinungsäußerung, Informationsfreiheit, die Organisations- und Koalitionsfreiheit. Diese grundlegenden bürgerlichen und politischen Rechte sichern die Autonomie von Individuen und die politische Gleichheit von Bürgern. Solche Grundrechte dürfen nicht nur auf dem Papier stehen, sondern müssen auch tatsächlich von Regierung und Verwaltung respektiert und von unabhängigen Gerichten geschützt werden. Ohne die Gewährung der Autonomie des Individuums sowie die Gewährleistung der Rechtssicherheit, Erwartungssicherheit und Korruptionsfreiheit des Staates steht der Name einer Demokratie, die sich als eine solche bezeichnet, in der Tat nur auf dem Papier. Die Einhaltung dieses Kriteriums wird von einigen Nicht-Regierungsorganisationen (Non-governmental Organisations, oder NGOs) auf der ganzen Welt fortlaufend beobachtet. So registrieren und dokumentieren die jährlichen Berichte von Amnesty International (<http://www.amnesty.org/>), Freedom House (<http://www.freedomhouse.org/>) und Transparency International (<http://www.transparency.org>) Verletzungen dieses ersten Kriteriums für Demokratie.

Demokratiemerkmalen

Solche politischen und bürgerlichen Rechte sind eine unverzichtbare Mindestvoraussetzung für Demokratie. Sie können kaum, annähernd oder vollständig verwirklicht sein, allerdings gibt es hier keinen für uns relevanten Zielkonflikt. Aber im Gegensatz dazu gibt es bei den zweiten und dritten Mindestkriterien für Demokratie alternative Möglichkeiten der Verwirklichung trotz ihrer grundsätzlichen Anerkennung. Auf den nächsten beiden Kriterien weisen Demokratien eine Reihe alternativer Gestaltungsmöglichkeiten auf, die wir im Folgenden als Zielkonflikte auffassen.

<sup>1</sup> Diese Dimensionen stehen auch im Mittelpunkt des Vanhanen-Indexes, der den Grad der politischen Partizipation und den Grad des politischen Wettbewerbs misst.