

2 Theoretische Grundlagen

Im folgenden zweiten Abschnitt der Arbeit werden zunächst die beiden relevanten Theorien der Parteiendifferenzhypothese und der Vetospielertheorie dargestellt. Dabei liegt hier bereits der Fokus immer auch auf der Anwendbarkeit der jeweiligen Theorie für den Fall der Bundesrepublik Deutschland, was wiederum die Exkurse wie beispielsweise die Ausführungen zum Demokratiemodell von Arend Lijphart erklärt.

2.1 Parteiendifferenztheorie

Der Parteiendifferenztheorie liegt – unabhängig davon, welche Ausprägung der Theorie betrachtet wird – folgende grundsätzliche Annahme zugrunde: „Die parteipolitische Färbung von Legislative und Exekutive macht einen Unterschied in der Politik, und zwar in der Politikproduktion (*'policy output'*) ebenso wie bei den letztendlichen Resultaten der Staatstätigkeit (*'policy outcome'*)“ (Schmidt/Ostheim 2007: 51). Somit wird klar, dass Vertreter dieser Theorie davon ausgehen, dass die Staatstätigkeit und ihre Ergebnisse von der parteipolitischen Regierungszusammensetzung nicht nur wesentlich beeinflusst, sondern vielmehr entschieden werden (ebd.).

Während die einführend formulierte Grundannahme die verschiedenen Ausprägungen der Theorie verbindet, haben sich dennoch voneinander divergierende Varianten der Parteiendifferenztheorie entwickelt. Die erste und damit ursprüngliche Variante wurde von Douglas A. Hibbs, der als Begründer der Parteiendifferenzhypothese gilt, entwickelt (ebd.: 51f.).

2.1.1 Ursprünge der Theorie und ihre erste Variante

„It [this study] argues that the objective economic interests as well as the subjective preferences of lower income and occupational status groups are best served by a relatively low unemployment-high inflation macroeconomic configuration, whereas a comparatively high unemployment-low inflation configuration is compatible with the interests and preferences of upper income and occupational status groups”(Hibbs 1977: 1467). Hibbs vertritt dementsprechend die Annahme, dass sich die Staatstätigkeit der Regierungen unterschiedlicher westli-

cher Industriestaaten insofern voneinander unterscheidet, als eine Regierung einer bestimmten parteipolitischen Couleur auch eine bestimmte – ihr zugehörige – Wirtschaftspolitik betreibe. Zu diesen Erkenntnissen gelangt Hibbs, indem er einen Zusammenhang zwischen der Politik der jeweiligen Parteien und der modifizierten Philipps-Kurve⁵ herstellt. Den Zielkonflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisstabilität betrachtend, geht er konkret davon aus, dass links-orientierte Parteien ihre Politik grundsätzlich eher am Ziel der Vollbeschäftigung ausrichteten und diesem folglich eine höhere Position auf ihrer Agenda zuwiesen als dem Ziel einer geringen Inflation. Für rechts-konservative und rechts-liberale Parteien besäße die Preisstabilität hingegen eine größere Priorität, sodass eine Regierung aus konservativen Parteien zur Verwirklichung dieses Zweckes eine höhere Arbeitslosigkeit in Kauf nehme (Hibbs 1977: 1467f). „Hence, labor-oriented, working-class-based Socialist and Labor parties typically attach far greater importance to full employment than to inflation, whereas business-oriented, upper middle-class-based Conservative parties generally assign higher priority to price stability than to unemployment” (ebd.: 1470). Eine Begründung für dieses Verhalten sieht Hibbs darin, dass politische Parteien in bestimmten sozialen Milieus verwurzelt seien. So bringe eine niedrige Arbeitslosigkeit ärmeren Menschen, die – so die These – zugleich Wählerschaft der linken Parteien darstellen, mehr Vorteile als eine geringe Inflationsrate. Bürger mit höherem Einkommen profitierten hingegen von einer niedrigen Inflation (ebd.: 1468ff). Somit schließt sich Hibbs den Erkenntnissen der „*Political Business Cycle theory*“⁶ an, die das primäre Interesse von Regierungsparteien in deren Machterhalt – der durch eine möglichst hohe Stimmenanzahl bei der nächsten Wahl gesichert werden soll – sieht (Hibbs 1992: 361). So seien die Präferenzen der potenziellen Wählerschaften also ursächlich für die praktizierte Wirtschaftspolitik der jeweiligen Regierungspartei, denn „*parties have electoral ambitions in order to implement policies favoring their core constituencies*“ (ebd.: 361-362).

Die Untersuchungsergebnisse von Edward Tufté können ebenfalls dieser ersten Variante der Parteiendifferenzhypothese zugeordnet werden. Denn wenn Tufté einleitend in sein Werk „*Political Control of the Economy*” (Tufté 1978) festhält, dass „*the government of a modern democratic country exerts very substantial control over the pace of national economic life and the distribution of economic benefits*“ (ebd.: 3), wird deutlich, dass auch er von der Ausgestaltbarkeit der Politikergebnisse durch Regierungen ausgeht. So könnten diese den

⁵ Die modifizierte Phillips-Kurve beschreibt den Zusammenhang zwischen Inflationsrate und Arbeitslosenquote. Die Annahme ist, dass hohe Inflationsraten von niedrigen Arbeitslosenquoten begleitet werden. Umgekehrt gelte der Fall, dass je geringer die Inflationsrate sei, desto höher im Gegenzug die Arbeitslosenzahlen seien.

⁶ „*A political business cycle is an economic cycle in aggregate income, unemployment, inflation, or similar macroeconomic indicators caused by a government pursuing economic policies to benefit its political interests*” (Dinkel 1981: 209).

*policy output*⁷ und die *policy outcomes*⁸ nach ihren Vorstellungen prägen und Politik in ihrem Sinne betreiben (Schmidt/Ostheim 2007: 51).

Darüber hinaus nimmt Tufte ebenfalls an, dass politische Parteien hinsichtlich ihrer programmatischen Ausrichtung voneinander differieren und diese Verschiedenheit auf den Anliegen der jeweiligen Wähler basiere, da Parteien als „class-based“⁹ bezeichnet werden könnten (Tufte 1978: 83). Dabei sieht er einen konkreten Zusammenhang zwischen Parteien und ihrer Wählerschaft: ärmere Bürger favorisierten linke Parteien, wohingegen reichere Menschen eher rechts-konservative oder rechts-liberale Parteien unterstützten (ebd.). Aufgrund dieser Verknüpfung teilt Tufte die Kernaussage von Hibbs, da auch er konstatiert, dass *„parties of the Right favor low rates of taxation and inflation (...) and will trade greater unemployment for less inflation most of the time. Parties of the Left, in contrast, favor income equality and lower unemployment (...) and will accept increased rates of inflation in order to reduce unemployment“* (Tufte 1978: 71).

Trotz der Übereinstimmungen mit den wesentlichen Elementen der Hibbschen Theorie stellt Tufte die Bedeutung zweier weiterer zusätzlicher Bestimmungsfaktoren heraus. Zum einen sei entscheidend, ob ein dominantes wirtschaftliches Problem existiere. Für den Fall, dass ein solches vorläge, gelte für die führenden Parteipolitiker folgende Regel: *„If there is a single, highly visible economic problem that is very important to the electorate, [incumbents] seek pre-election improvements on that problem regardless of the economic priorities of the party platform“* (ebd.: 101). So geht Tufte davon aus, dass Parteidifferenzen überlagert würden, sobald externe ökonomische Schwierigkeiten aufkämen, da Parteien bei deren Bewältigung keine Rücksicht auf ihre Programmatik nehmen könnten (ebd.).

Ein zweiter Aspekt, um den er die Theorie von Hibbs ergänzt, ist der Wahlzeitpunkt. Bezugnehmend auf die Theorie des politischen Konjunkturzyklus geht Tufte von der Grundannahme aus, dass Regierungen zwecks Machterhalts ihre Wirtschaftspolitik am Wahltermin ausrichteten (Schmidt/Ostheim 2007: 53). Politiker nähmen an, dass Wähler kurzfristigen Wohlstand honorierten, einen Rückgang des Wirtschaftswachstums jedoch bestraften (Tufte 1978: 28). Daher könne man vor dem Wahlzeitpunkt eine Anhebung der Transferzahlungen beobachten (ebd.: 29ff.), weil diese den Wohlstand der Wähler einerseits und den der organisierten Interessen andererseits (wie beispielsweise die Interessen der Veteranen in den USA) verbessere (Tufte 1978: 57). Unliebsame Maßnahmen

⁷ „Output“ bezeichnet die Politikproduktion eines politischen Systems und bezieht sich auf konkrete politische Entscheidungen, die häufig in Gestalt von Gesetzen vorliegen.

⁸ „Outcomes“ bezeichnen hingegen die Endergebnisse der getroffenen Entscheidungen und lassen sich folglich nicht direkt beeinflussen oder steuern.

⁹ Auch wenn sich tradierte Parteizugehörigkeiten der Wählerschaft heutzutage aufgrund soziokultureller Wandlungsprozesse merklich auflösen und die großen Parteien immer mehr zur Mitte tendieren, muss jedoch für die Zeit der Formulierung der Parteidifferenzhypothese zunächst von solchen Parteizugehörigkeiten ausgegangen werden.

wie eine Senkung der sozialen Ausgaben oder eine Erhöhung der Steuern würden hingegen erst nach dem Wahltermin durchgesetzt (Schmidt/Ostheim 2007: 53). Daher könne als Grundregel für Politiker festgehalten werden: „*When you think economics, think elections; When you think elections, think economics*“ (Tufte 1978: 65).

2.1.1.1 Kritik am theoretischen Konstrukt

Dieser theoretische Ansatz von Hibbs und Tufte ist nicht ohne Kritik geblieben. Nachdem Hibbs selbst 15 Jahre später Teile seiner Theorie in begrenztem Rahmen revidiert hatte (Hibbs 1992), konnte damit die weitreichende Kritik Dritter nicht ausgeräumt werden. So wurde beispielsweise kritisiert, dass zum einen Kurswechsel, die eine Partei vollzogen hatte, nicht berücksichtigt wurden und zum anderen der Einfluss der unterschiedlichen Flügel, die innerhalb einer Partei bestehen können, in der Analyse ausgeblendet wurden (Schmidt/Ostheim 2007: 58). Somit könne die der Parteiendifferenzhypothese zugrunde liegende „Annahme eines einheitlich abwägenden und handelnden Akteurs“ (Schmidt 1993: 376) nicht aufrechterhalten werden.

Hinzu komme die Tatsache, dass Hibbs seine Untersuchungseinheiten – in diesem Fall die einzelnen Staaten – nicht sorgsam genug und hinreichend geprüft und ausgewählt habe (Schmidt 1982: 107). So habe er Länder, die in ihren Beschaffenheiten seinen Erkenntnissen entgegenstünden (zum Beispiel Länder mit einer bürgerlichen Regierung und niedriger Arbeitslosigkeit wie Japan oder Neuseeland), aus seinen Untersuchungen ausgeklammert (ebd.).

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt bezieht sich auf die Unterstellung von Hibbs und Tufte, dass Regierungen ein derart großer Handlungsraum offen stünde, dass diese ihre politischen Vorstellungen ohne Schwierigkeiten und Widerstände durchsetzen könnten (Schmidt/Ostheim 2007: 57ff.). „Alleingänge von allein regierenden Parteien, eine bis zur nächsten Wahl zur Ohnmacht verdammte Opposition und wenige Vetospieler – diese Konstellation hatten die angloamerikanischen Architekten der Parteiendifferenztheorie zunächst vor allem vor Augen“ (Schmidt 2002: 545). Doch eine derartige Ausgangssituation lasse sich in den wenigsten Staaten finden. Vielmehr müsse unterschieden werden, ob es sich bei einem Land um eine Mehrheitsdemokratie oder eine Konsensusdemokratie im Sinne Arend Lijpharts handelt (Lijphart 1999). Lijphart hat im Rahmen der vergleichenden Demokratieforschung diese beiden Demokratieformen unterschieden, wobei sich eine Mehrheitsdemokratie durch eine Machtkonzentration auszeichne, eine Konsensusdemokratie hingegen durch die Aufteilung der Macht gekennzeichnet sei (Lijphart 1999: 2). Staaten, die der Demokratieform der Mehrheitsdemokratie am nächsten kommen oder ihr entsprechen, wiesen demnach einen größeren Handlungsspielraum für ihre Regierungen auf, wohingegen sich in Konsensusdemokratien Akteure häufig miteinander abstimmen müssten und daher Regierungen in ihren Entscheidungen nicht vergleichbar frei seien wie

in Mehrheitsdemokratien (Schmidt 2010: 319ff.). Für eine genauere Erläuterung und Analyse dieser Unterscheidung sei auf Kap. 2.1.3 verwiesen.

Wendet man nun diese demokratietheoretische Unterscheidung von Lijphart auf die Parteiendifferenztheorie an, so ergibt sich abschließend jedoch das Bild, dass die Annahmen von Hibbs und Tuftes in Mehrheitsdemokratien haltbar sind. Denn in diesen besitzt die Regierung eine so große Handlungsfreiheit, dass sie ihre Programme relativ problemlos in die Realität umsetzen kann (Schmidt/Ostheim 2007: 57). Will man hingegen die Annahmen der Parteiendifferenztheorie auf Demokratien mit einem Konsensprinzip übertragen, so ist dies nur schwer möglich. Dies stellt einen gewichtigen Kritikpunkt dar, da Hibbs und Tuftes die institutionellen Rahmenbedingungen nicht hinreichend berücksichtigt haben und ihre Aussagen daher nicht für alle Demokratieformen generalisierbar sind (ebd.: 57f.).

2.1.1.2 Weiterentwicklung der ersten Variante

Als Weiterentwicklung der ursprünglichen Variante der Parteiendifferenztheorie nach Hibbs und Tuftes sollen hier die Untersuchungsergebnisse von Alexander M. Hicks und Duane H. Swank dargestellt werden. Auch wenn sich Hicks und Swank mit ihren Untersuchungen nicht auf die Wirtschaftspolitik beziehen (wie dies Hibbs und Tuftes getan haben), sondern auf die wohlfahrtsstaatliche Politik abheben (Hicks/Swank 1992: 658ff.), können ihre Ergebnisse dennoch als ein Fortschritt in der Parteiendifferenzforschung betrachtet werden. Hicks und Swank untersuchen ebenfalls den Einfluss von Parteiendifferenzen auf das Regierungshandeln, denn „*the partisan character of governments, oppositions, and interactions between the two matter for welfare effort*“ (ebd.: 670).

Zusätzlich beziehen sie jedoch die von Hibbs und Tuftes bis dato vernachlässigten Rahmenbedingungen der Regierungspolitik in ihre Forschung mit ein. So betonen Hicks und Swank, dass neben externen sozioökonomischen Faktoren beispielsweise staatliche administrative Institutionen, aber auch Interessenverbände die Regierungen in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkten. Ebenso müssten auch Oppositionsparteien und kleinere Koalitionspartner als begrenzende Faktoren in Betracht gezogen werden (Hicks/Swank 1992: 668). Auch wenn die Verfasser dieser Theorievariante noch nicht von Vetospielern im eigentlichen Sinne sprechen, so sind ihre Betrachtungen der Rahmenbedingungen durchaus der Form eines Vetospieleransatzes ähnlich, da auch in diesem Akteure analysiert werden, die einem Politikwechsel möglicherweise hinderlich sein könnten (Tsebelis 1995; 2002).

Ihre Untersuchungen unter den oben skizzierten Prämissen haben Hicks und Swank zu folgenden Erkenntnissen gelangen lassen. So gibt es in der Regierungspolitik bestimmte „Ansteckungseffekte“ seitens der Parteien. Insbesondere die Ansteckungseffekte der linken Parteien – „*contagion from the Left*“ (Hicks/Swank 1992: 659) – seien dabei deutlich geworden. Ausgehend von der

Grundannahme, dass linke Regierungen mehr Anstrengungen im wohlfahrtsstaatlichen Bereich unternähmen als rechte Regierungen – „*Left and center (non-right) party leadership of governments generates higher welfare efforts than right (...) party leadership*“ (ebd.) – träten insbesondere die Ansteckungseffekte der linken Parteien hervor. Für diese Ansteckungseffekte sei es sogar unerheblich, ob sich die linken Parteien in der Regierung oder in der Oppositionsrolle befänden. Selbst in der Opposition würden sie rechte Parteien „anstecken“: „*To the extent that left oppositions are electorally and legislatively strong, they pressure parties to their right to enhance welfare effort*“ (ebd.: 670). Diese Beeinflussung seitens der linken Parteien sähe so aus, dass sie – wie das vorhergehende Zitat zeigt – rechte Parteien zu einer ausgeprägteren wohlfahrtsstaatlichen Politik bewegen würden. Umgekehrt hätten rechte Parteien einen die wohlfahrtsstaatlichen Anstrengungen bremsenden Effekt („*Left-led governments are pressured to moderate pro-welfare policies by oppositions (and junior-governing parties) by the Center and Right*“ (ebd.: 659)).

Insbesondere die Ergebnisse hinsichtlich der beschriebenen Ansteckungseffekte seitens linker Parteien oder Regierungen können im Rahmen dieser Arbeit nicht außer Acht gelassen werden. Denn auch in der Bundesrepublik Deutschland könnten solche Phänomene – so die Hypothese – zumindest während der Krisenbewältigungsstrategien der sechziger Jahre stattgefunden haben. Dies wird im empirischen Teil der Arbeit genauer nachzuprüfen sein.

Ebenso relevant für die vorliegende Arbeit sind die Erkenntnisse von Carles Boix. Wie die Forscher der Parteiendifferenztheorie vor ihm, hat auch er mithilfe seiner Untersuchungen Unterschiede im Regierungsverhalten von Sozialdemokraten und bürgerlichen Konstellationen feststellen können. Boix konstatiert, dass jegliche Regierungen – egal, welche parteipolitische Couleur sie besitzen – als primäres Ziel ein möglichst großes Wirtschaftswachstum anstrebten (Boix 1998: 10f). Darin herrsche Einigkeit. Unterschiede träten allerdings darin zu Tage, mit welchen Mitteln ein angemessenes Wirtschaftswachstum erreicht werden könne. Denn die jeweiligen Parteien gingen dabei auf unterschiedlichen Wegen vor. Während Sozialdemokraten eine interventionistische Politik bevorzugten – und damit verbunden auch eine höhere soziale Gleichheit anstrebten – lehnten konservative Parteien eine interventionistische Praxis ab, da sie einen ungehinderten Wettbewerb und einen störungsfrei funktionierenden Marktmechanismus als kausal für hohes Wirtschaftswachstum ansähen. Dieses Vorgehen ginge hingegen zu Lasten des sozialen Ausgleichs (ebd.: 11). Dementsprechend fasst Boix zusammen, dass „*Left-wing parties are tempted to follow a Keynesian strategy – to counter the natural variability of the economy and protect the weakest social sectors. By contrast, right-wing parties are more likely to follow policies that stress macroeconomic discipline and price stability*“ (ebd.: 226-227).

Somit schreibt Boix Parteien ein konkretes wirtschaftspolitisches Handlungsmuster zu. In dieser Arbeit soll im Rahmen der Analysen der Wirtschafts-

krisen (s. Kap. 5) untersucht werden, ob sich diese Ergebnisse auch in der Bundesrepublik Deutschland finden und bestätigen lassen.

2.1.2 *Zweite Variante der Theorie*

Während die erste – und ursprüngliche – Variante sowie ihre Weiterentwicklung davon ausgehen, dass die regierenden Parteien die Wünsche ihrer Wählerschaft direkt in Politik umsetzen können, sieht die zweite Version der Theorie eine abgewandelte Wechselbeziehung. Zwar untersucht sie ebenfalls den Zusammenhang zwischen Regierungspolitik und Wählerpräferenzen, ergänzt diese Kausalbeziehungen jedoch um den Aspekt der von Esping-Andersen herausgearbeiteten Machtressourcen (Esping-Andersen 1990; Schmidt 2002: 533). Reimut Zohlnhöfer (Zohlnhöfer 2009a) und Manfred G. Schmidt (Schmidt 1980, 1982, 1996a, 2002) identifizierten und analysierten daher die äußeren Einflüsse, die für das Entstehen unterschiedlicher Politikergebnisse verantwortlich sind. Fand man – wenn auch anfangs anhand des konkreten Beispiels sozialdemokratischer Politik – zunächst noch sechs oder acht externe Bedingungen, die für die Unterschiede in den Politikresultaten verantwortlich waren (Schmidt 1980: 131; Schmidt 1982: 49; Schmidt 1996a: 156), so kristallisierten sich zunehmend vier allgemeine Rahmenbedingungen heraus, unter denen Parteien ihre eigenen Vorstellungen am besten politisch durchsetzen könnten. Als erstes sei die ideologische Einigung der Regierungsparteien innerhalb einer Koalition entscheidend. Zum zweiten müsse ein „Kräfteverhältnis zwischen den gesellschaftlichen Lagern der Regierungs- und der Oppositionsparteien [existieren], das zugunsten der Amtsinhaber geneigt ist“ (Schmidt 2010: 360). Des Weiteren müssten die Regierungsparteien einen beträchtlichen Vorsprung vor der Opposition im Parlament haben, damit sie einen möglichst großen Gestaltungsspielraum hätten und zuletzt dürfe es nur eine geringe Anzahl von Vetospielern geben, damit auch diese den Handlungsspielraum der Regierung nicht einschränkten (ebd.).

Aufgrund der vielfältigen Kritik, wie sie bereits im Kap. 2.1.1.1 angesprochen wurde, schlägt Zohlnhöfer eine von der ursprünglichen Theorie abweichende Lesart der Parteidifferenztheorie vor. Er hält es nicht für sinnvoll, die konkreten Zahlen der Arbeitslosigkeit und der Inflation als Indikatoren für Wirtschaftspolitik einer bestimmten Partei heranzuziehen, sondern formuliert allgemeiner. So erwartet er, „dass linke Parteien eher und in höherem Ausmaß gewillt sind, in die Volkswirtschaft einzugreifen und den Wohlfahrtsstaat auszubauen, während rechten Parteien eine Politik zur Stärkung der Marktkräfte unterstellt wird“ (Zohlnhöfer 2008: 159-160) und lehnt sich somit an die Erkenntnisse von Boix an.

Unabhängig davon, welcher Auslegungsvariante der Theorie man sich anschließt, gehen jedoch alle Lesarten schlussendlich davon aus, dass auf der einen Seite eine steuerfähige Politik existiert, der auf der anderen Seite eine steue-

rungsfähige Ökonomie gegenüber steht (Schmidt 2002: 533). Inwiefern diese Annahme auf Krisenzeiten übertragbar ist oder sich in diesen widerspiegelt, soll der empirische Teil der Arbeit zeigen. Ob die Parteiendifferenztheorie jedoch grundsätzlich für den Fall der Bundesrepublik Deutschland anwendbar ist, erläutert das folgende Kapitel.

2.1.3 Anwendbarkeit der Parteiendifferenztheorie auf die Bundesrepublik Deutschland

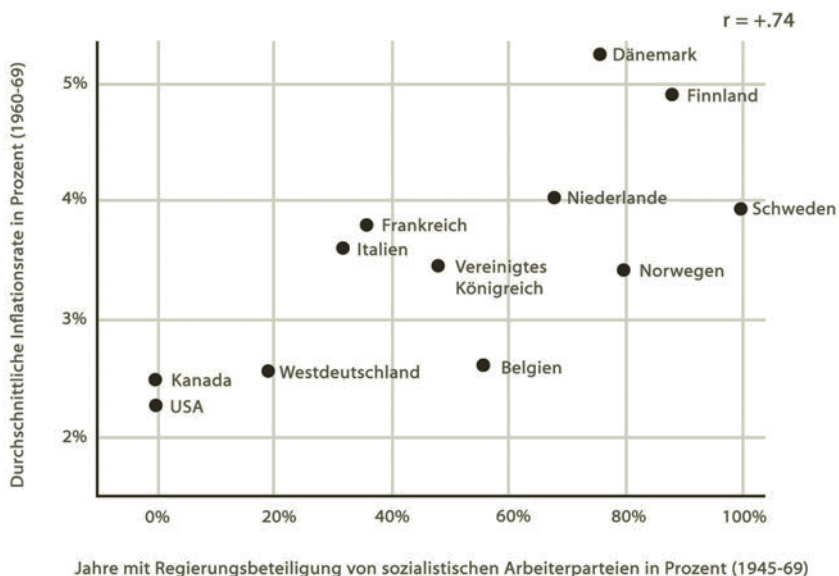
„Die Sichtbarkeit des Parteeffektes variiert mit dem Demokratietypus“ (Schmidt 2002: 545). Dieses Zitat verdeutlicht die Auffassung, dass die Parteiendifferenztheorie nicht in allen politischen Systemen gleichwertig angewendet werden kann, sondern im Einzelfall betrachtet werden muss. Bevor eine demokratietypenspezifische Analyse für den Fall der Bundesrepublik Deutschland erfolgen kann, muss jedoch zunächst gezeigt werden, wie der Begründer der Theorie, Douglas Hibbs, den bundesdeutschen Fall in seine Theorie eingeordnet hat.

2.1.3.1 Anwendbarkeit gemäß Hibbs

Nachdem Hibbs zwölf europäische Länder hinsichtlich eines Zusammenhanges zwischen parteipolitischer Couleur der Regierung und Ausprägungen von Arbeitslosenquote bzw. Inflationsrate untersucht hat, findet er für seine oben beschriebene These eine Ausnahme. Diese Ausnahme bildet die Bundesrepublik Deutschland: „*The principal exception to these generalizations is West Germany, which has been governed for most of the postwar period by the conservative CDU party and has experienced both low unemployment and low rates of inflation*“ (Hibbs 1977: 1471). Demzufolge scheint Deutschland (s. Abb. 3 und 4) eine Abweichung von der generellen Aussage der Philipps-Kurve – dass hohe Arbeitslosigkeit in Verbindung mit einer niedrigen Inflation steht und umgekehrt – darzustellen.

Lässt man einmal den Zusammenhang der Philipps-Kurve außer Acht und betrachtet nur den in der Abbildung 3 dargestellten Zusammenhang zwischen Regierungszusammensetzung und Inflationsentwicklung, ergibt sich folgendes Bild.

Abbildung 3: Korrelation zwischen Regierungsanteil von linksorientierten Parteien und Inflationsrate

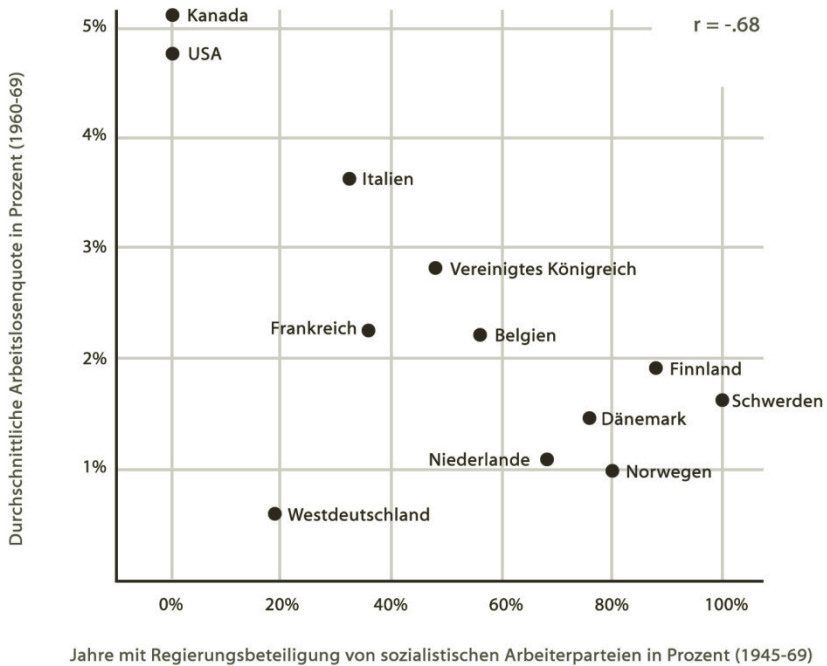


Quelle: eigene Darstellung nach Hibbs 1977: 1473.

Da von 1945-1969 in der Bundesrepublik Deutschland nur zu 20 Prozent sozialdemokratische Parteien an der Regierung beteiligt waren (ebd.: 1473), wäre es zunächst – der Hibbschen Annahme folgend – keine Überraschung, dass die Inflationsrate in Deutschland gering ausfiel, da dies der Prioritätensetzung der in 80 Prozent der Fällen regierenden konservativen Parteien entspräche.¹⁰ Was hingegen tatsächlich nicht vom Hibbschen Erklärungsansatz gedeckt ist, ist die Tatsache, dass es trotz der langjährigen CDU/CSU-Regierung eine ebenso geringe Arbeitslosigkeit gab (ebd.: 1474 und Abb. 4). Hätte man doch gemäß der Parteiendifferenztheorie eigentlich davon ausgehen müssen, dass die Arbeitslosenquote bei einer konservativen Regierung relativ hoch war.

¹⁰ Die Rolle der Deutschen Bundesbank in der Sicherung der Preisstabilität soll an dieser Stelle noch nicht berücksichtigt werden, da im vorliegenden Kontext nur auf die parteipolitische Interessenausrichtung abgestellt wird.

Abbildung 4: Korrelation zwischen Regierungsanteil von linksorientierten Parteien und Arbeitslosenquote



Quelle: eigene Darstellung nach Hibbs 1977: 1474.

Zweifelsohne finden wir hier eine Ausnahme zu der von Hibbs aufgestellten Theorie, da die Arbeitslosenzahlen aufgrund der geringen Regierungsbeteiligung der Sozialdemokraten höher hätten ausfallen müssen. Dennoch muss und soll die grundsätzliche Theorie für die Bundesrepublik nicht bereits an dieser Stelle verworfen werden, da sich für diese Entwicklung aus externen Faktoren bestehende Begründungen finden lassen.

In der Tat zeigt Abbildung 5, dass die Arbeitslosenzahlen in der Dekade der sechziger Jahre – mit Ausnahme der Krisenjahre 1967/68 – Wirtschaftswissenschaftler von Vollbeschäftigung sprechen lassen.

Abbildung 5: Arbeitslosenquoten und Veränderungsraten des BIP von 1960-1969



Quelle: eigene Darstellung nach Statistischem Bundesamt 2011a und 2011b.

Seit 1947 fand in der Bundesrepublik ein enormes Wirtschaftswachstum statt, weil zum einen eine zunächst unerschöpfliche Nachfrage bestand, die gesättigt werden musste, und zum anderen der Produktion materiell keine Grenzen gesetzt waren. Günstige Weltmarktbedingungen und eine optimale Ausnutzung der Ressourcen und freien Kapazitäten führten dazu, dass sich dieser Boom ungebremsst fortsetzen konnte (Abelshauer 2004: 284).

Aufgrund von Zuwachsraten im wirtschaftlichen Wachstum, die im Durchschnitt von 1950-1960 bei 8,2 Prozent und in den Jahren 1960-1970 durchschnittlich immer noch bei 4,4 Prozent lagen (Statistisches Bundesamt 2012a), verwundert es nicht, dass bei einem solch enormen Aufschwung die Arbeitslosenzahlen äußerst gering waren. Hibbs selbst spricht von „*favorable economic conditions in the 1960s – virtually a ‘golden age’ of economic performance*“ (Hibbs 1987: 222). In der Mitte der sechziger Jahre trat als Konsequenz dieses Booms ein zusätzliches Phänomen auf, denn es kam erstmals zu einem Arbeitskräftemangel (von Prollius 2006: 88), der auch durch die verstärkte Immigration von Arbeitnehmern aus dem Ausland nicht verhindert werden konnte (Abelshauer 2004: 289f.). Zu dem ohnehin schon bestehenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften kamen bis 1965 eine schrittweise Reduzierung der Arbeitszeit auf eine 40-Stunden-Woche und eine Verlängerung des bezahlten Urlaubs hinzu, sodass diese Entwicklungen den Arbeitskräftemangel zusätzlich verschärften (von Prollius 2006: 112). Mit anderen Worten lassen sich die Verhältnisse der sechziger Jahre wie folgt schildern: „Die Arbeitslosenreserve war aufgebraucht; die natürliche Bevölkerungsbewegung ließ mehr Erwerbstätige aus dem Arbeits-

leben ausscheiden als neue hinzutreten; die Zahl der Erwerbstätigen ging zum ersten Mal seit 1948 absolut zurück“ (Abelshauser 2004: 289).

Man kann folglich für den Fall der Bundesrepublik Deutschland festhalten, dass dieser sich für den von Hibbs untersuchten Zeitraum 1960-1969 nicht einwandfrei in dessen Theorie fügt. Dennoch kann die Parteiendifferenztheorie für die Bundesrepublik nicht verworfen werden, da die Ausnahmestellung, die Deutschland einnimmt, den speziellen Prämissen und Umständen des sogenannten „Wirtschaftswunders“ geschuldet war. Denn aufgrund der oben geschilderten Situation war es unmöglich, dass die Arbeitslosenquote steigen und damit den Hibbschen Annahmen entsprechen würde.

Des Weiteren soll die Parteiendifferenzhypothese im Verlauf der Arbeit auch deshalb weiter berücksichtigt werden, da sie im vorliegenden Vorhaben in einen anderen Kontext eingebettet werden soll. Untersuchte Hibbs den Einfluss der Parteien auf die Verbindung aus Arbeitslosigkeit und Inflation, so soll es in vorliegender Dissertation darum gehen, den parteipolitischen Einfluss auf konkrete wirtschaftspolitische Krisenentscheidungen zu untersuchen. Dabei soll vor allem das staatliche Interventions- und Investitionsverhalten im Vordergrund stehen, sodass mögliche Parteiendifferenzen vielmehr nach ihrer nachfrage- oder angebotspolitischen Ausrichtung identifiziert und eingeordnet werden. Dass auf Inflationsraten und Arbeitslosenzahlen als Indikatoren der Wirtschaftspolitik einzugehen ist, steht außer Frage. Dennoch soll es nicht darum gehen, den genauen Zusammenhang der modifizierten Philipps-Kurve zu analysieren, sondern die unterschiedlichen Ausprägungen der wirtschaftspolitischen Krisenmaßnahmen sollen in Verbindung zu den jeweiligen Regierungsparteien gesetzt werden.

Außerdem werden nicht – wie es dem Vorgehen von Hibbs entspräche – komplette Dekaden und langfristige Perioden, sondern nur singuläre Entscheidungen, die der Krisenbewältigung dienen sollen, untersucht. Selbstverständlich müssen auch dort die nachfolgenden Jahre beobachtet werden, jedoch zielt die Untersuchung primär darauf ab, konkrete Entscheidungen in Krisenphasen hinsichtlich der Frage „*Do parties matter?*“ einzuordnen.

2.1.3.2 Deutschland im Demokratiemodell nach Lijphart

Für den Fall der Bundesrepublik Deutschland hält Manfred G. Schmidt fest, „*that the hypothesis of partisan influence on public policy, when applied to the political machinery of the Federal Republic of Germany and other mixed or consensus democracies, is faced with difficult challenges*“ (Schmidt 1996a: 174). Wie im Zitat gezeigt, hängt die Übertragbarkeit der Theorie in bedeutendem Maße von der Demokratieform ab, sodass zunächst die für Deutschland relevante Demokratieform erläutert werden muss. Hierzu wird in diesem Zusammenhang auf das Konzept Arend Lijpharts rekurriert.

2.1.3.2.1 Demokratietheoretische Unterscheidung Lijpharts

Lijphart benennt in seinem Werk „*Patterns of Democracy*“ zwei idealtypische Demokratieformen. Zum einen gibt es den Typ der „Mehrheitsdemokratie“¹¹, deren gegenläufigen Pol die „Konsensusdemokratie“¹² (Lijphart 1999: 1ff.) darstellt. Grundsätzlich unterscheiden sich die beiden Demokratieformen in der Machtkonzentration. „*The majoritarian model concentrates political power in the hands of a bare majority (...) whereas the consensus model tries to share, disperse, and limit power in a variety of ways*“ (ebd.: 2). Des Weiteren zeigt sich ein grundsätzlicher Unterschied im Austragen des politischen Diskurses. Während in einer Mehrheitsdemokratie der Wettbewerbsgedanke innerhalb der Entscheidungsprozesse im Vordergrund stehe, zeichne sich eine Konsensusdemokratie durch Aushandlungsprozesse und Kompromisse aus („*the majoritarian model of democracy is exclusive, competitive, and adversarial, whereas the consensus model is characterized by inclusiveness, bargaining, and compromise*“ (ebd.)).

Diese Unterschiede zwischen den beiden Demokratieformen untergliedert Lijphart, indem er zehn Kriterien entwickelt, die der genaueren Einordnung einer Staatsform in die beiden idealtypischen Demokratieformen dienen sollen.

Tabelle 2: Kennzeichen der Mehrheits- und Konsensusdemokratie nach Lijphart

Merkmal	Mehrheitsdemokratie	Konsensusdemokratie
<i>Exekutive-Parteien-Dimension</i>		
Machtkonzentration der Exekutive	Exekutivmacht bei alleinregierender Mehrheitspartei	Exekutivmacht in einer Parteienkoalition geteilt
Verhältnis von Legislative zu Exekutive	Exekutive dominant über Legislative	Balance zwischen Exekutive und Legislative
Parteiensystem	Zweiparteiensystem	Vielparteiensystem
Wahlrecht	Mehrheitswahlrecht	Verhältniswahlrecht
Interessengruppen	System pluralistischer Interessengruppen	System korporatistischer und koordinierter Interessengruppen

¹¹ Diese wird auch häufig durch das Synonym der „Westminsterdemokratie“ umschrieben.

¹² Diese wiederum kann auch durch das Synonym der „Verhandlungsdemokratie“ beschrieben werden.

<i>Föderalismus-Unitarismus-Dimension</i>		
Staatsaufbau	unitarisch und zentralisiert	föderal und dezentralisiert
Machtkonzentration der Legislative	Legislativmacht in einer Kammer	Legislativmacht in zwei gleichberechtigten Kammern
Hürden für Verfassungsänderungen	Verfassungsänderung durch einfache Mehrheit möglich	Verfassungsänderung nur durch sehr große Mehrheit möglich
Letztentscheidungsrechte über Gesetzgebung	Letztentscheidungsrecht bei Legislative	Letztentscheidungsrecht bei Verfassungsgerichten
Stellung der Zentralbanken	abhängige Zentralbank	autonome Zentralbank

Quelle: eigene Darstellung nach Lijphart 1999: 3f.

Anhand dieser zehn Merkmale, die er im Einzelfall operationalisierte, hat Lijphart 36 Länder untersucht und miteinander verglichen. Dabei stellt er fest, dass sich in den meisten Staaten Elemente und Charakteristika der Konsensusdemokratie finden lassen (ebd.: 7) und es im Grunde nur drei Länder (Großbritannien, Neuseeland und Barbados) gibt, die man problemlos unter die Demokratieform der Mehrheitsdemokratie subsumieren kann (ebd.: 10). Ebenso gibt es Prototypen von Staaten, die eindeutig der Konsensusdemokratie zugeordnet werden können. So lassen sich die zehn Kennzeichen der Konsensusdemokratie in der Schweiz und in Belgien nahezu getreu der theoretischen Prämissen wiederfinden (ebd.: 33).

Nun stellt sich im Rahmen dieser Arbeit die Frage, wie genau die Bundesrepublik Deutschland in diesem Schema zu verorten ist. Denn von dieser Einordnung hängt ab, ob und in welchem Maße die Parteiendifferenztheorie auf Deutschland anwendbar ist, da man davon ausgehen muss, dass Parteien in einer Konsensusdemokratie mit ihren vielen Kompromissen und Aushandlungsprozessen mehr Hindernissen und Blockaden gegenüber stehen. Dadurch bedingt würden sie in der Durchsetzbarkeit ihrer Vorstellungen und Politikinhalt deutlich beschränkt, sodass Parteiendifferenzen verwischen würden.

2.1.3.2.2 Einordnung der Bundesrepublik Deutschland in Lijpharts Konzept

Arend Lijphart teilt in seiner Untersuchung die zehn Unterscheidungsmerkmale der beiden Demokratieformen in zwei übergeordnete Kategorien ein (s. Tab. 2). So fasst er fünf Merkmale zu einer sogenannten „Exekutive-Parteien-Dimension“ zusammen, während weitere fünf Kennzeichen von ihm zur „Föderalismus-Unitarismus-Dimension“ vereinigt werden (Lijphart 1999: 3). Für diese

beiden Kategorien hat Lijphart jeweils einen Index errechnet, mit dessen Hilfe er den untersuchten Staaten eine genaue Kennzahl im internationalen Vergleich zuordnen kann. Nachdem Lijphart die Dimension der Exekutive und Parteien operationalisiert hatte¹³, wies er der Bundesrepublik Deutschland für diese Dimension die Kennzahl 0,67 zu (ebd.: 312). Die Kennzahlen dieser Dimension variieren zwischen -1,53 (Bahamas) und 1,77 (Schweiz) und zeigen folgenden Zusammenhang an: Je niedriger der Wert ist, desto ausgeprägter sind die Elemente einer Mehrheitsdemokratie. Je höher die Werte sind, desto stärker ist der Staat an der Konsensdemokratie orientiert¹⁴ (Schmidt 2010: 324). Man kann folglich für die Bundesrepublik Deutschland konstatieren, dass sie deutlich an konsensdemokratischen Strukturen ausgerichtet ist. Zwar besteht zur Schweiz ein großer Abstand, jedoch bildet die Schweiz auch insofern eine Ausnahme, als sie als Paradebeispiel für Konsensdemokratien herangezogen werden kann (Lijphart 1999: 33).

Ebenso hat Lijphart für seine Föderalismus-Unitarismus-Dimension eine Kennzahl¹⁵ errechnet, die sich in diesem Fall über eine Spannbreite von -1,78 (Neuseeland) bis 2,25 (Deutschland) erstreckt (ebd.: 312).¹⁶ Hier sieht der Zusammenhang wie folgt aus: Je geringer und kleiner die Zahlenwerte sind, desto mehr ist die politische Macht konzentriert. Umgekehrt gilt, dass je größer die Zahl ist, desto mehr sich auch die Macht verteilt (Schmidt 2010: 324). Deutschland nimmt im Vergleich der 36 untersuchten Staaten den größten Wert ein, sodass auch die Machtaufteilung auf verschiedene Instanzen am ausgeprägtesten ist. Folglich müssten in der Bundesrepublik auch – relativ gesehen – viele Veto-spieler (zur genaueren Erläuterung s. dazu Kap. 4) vorhanden sein.

Man kann also in der Exekutive-Parteien-Dimension erkennen, dass die Bundesrepublik in dieser Kategorie eine Mischform darstellt, da sie mit einem

¹³ Die in Tabelle 2 aufgeführten ersten fünf Merkmale hat Lijphart folgendermaßen operationalisiert: Die Machtkonzentration der Exekutive maß er in der Lebensdauer von der jeweils kleinstmöglichen Koalition. Das Verhältnis von Legislative zu Exekutive untersuchte er anhand der Lebensdauer der Kabinette. Die am Parteiensystem mitwirkenden Parteien analysierte Lijphart anhand der quadrierten Sitzanteile im Parlament. Der Gallagher-Index und der Index des Interessengruppenpluralismus nach Siaroff dienten als Indikatoren für das System des Wahlrechts und für das System der Interessengruppen (Schmidt 2010: 322).

¹⁴ Zum Vergleich und zur besseren Einordnung Deutschlands: Großbritannien erhält einen Wert von -1,21 und die USA einen von -0,54.

¹⁵ Die Merkmale der Föderalismus-Unitarismus-Dimension hat Lijphart wie folgt operationalisiert. Den Staatsaufbau maß er mithilfe einer Föderalismus- und Dezentralisierungsskala (von 1 bis 5). Daran anlehnend benutzte er für die Beschreibung der Machtkonzentration der Legislative eine Skala der Legislativmachtkonzentration (von 1 bis 4). Für die Merkmale der Hürden für Verfassungsänderungen und die Letztentscheidungsrechte bediente Lijphart sich ebenso zweier Skalen (beide von 1 bis 4), mit deren Hilfe er die Ausprägung der beiden Kennzeichen maß. Zur Messung der Zentralbankautonomie bildete er einen Mittelwert aus diversen Indizes (beispielsweise nach Cukiermann/Webb/Neyapti 1994 und Grilli/Masciandaro/Tabellini 1991) (Schmidt 2010: 322).

¹⁶ Zum Vergleich auch hier: die USA kommen auf einen Wert von 2,36, die Schweiz erhält 1,52 und Großbritannien liegt bei -1,12.

Index von 0,67 im Mittelfeld der Zahlenskala liegt. In Bezug auf die Föderalismus-Unitarismus-Dimension erhält Deutschland jedoch den größten Wert, so dass hier eine – bereits angesprochene – deutlichere Einordnung vorgenommen werden kann.

Im Zuge einer präziseren Einordnung der Bundesrepublik Deutschland sollen drei Merkmale der Dimensionen von Lijphart näher untersucht werden. Denn Ziel der möglichst genauen Zuordnung Deutschlands zu einem der beiden Demokratie Modelle der Lijphartschen Form in dieser Arbeit soll immer noch sein, die Anwendbarkeit der Parteiendifferenzhypothese auf Deutschland zu prüfen.

Dazu bieten sich jene Merkmale an, die auch im späteren Teil der Arbeit – wenn die Vetospielertheorie einbezogen wird – von Bedeutung sein werden. Dies ist zum einen die Form des Parteiensystems (Zweiparteiensystem vs. Vielparteiensystem). Zum anderen soll die mögliche Einbindung der Interessengruppen genauer dargestellt werden, und schließlich ist für das Fallbeispiel der Bundesrepublik Deutschland die Unabhängigkeit der Zentralbank von großem Interesse. Die Auswahl dieser drei näher zu prüfenden Kriterien orientiert sich – wie erwähnt – an der Relevanz dieser für die spätere Untersuchung in Bezug auf Vetospieler.

2.1.3.2.2.1 Parteiensystem

Die Frage nach dem Parteiensystem bezeichnet Lijphart als „*the most important and typical difference between the two models of democracy because it epitomizes the contrast between concentration of power on one hand and power-sharing on the other*“ (Lijphart 1999: 62). Während ein reines Zweiparteiensystem charakteristisch für die Mehrheitsdemokratie sei, kennzeichne ein Vielparteiensystem die Konsensdemokratie. Das System aus zwei Parteien habe neben dem Vorzug, dass es dem Wähler eine vermeintlich klare alternative Wahlmöglichkeit anböte, einen weiteren wesentlichen indirekten Vorteil. Denn ein Zweiparteiensystem sei Voraussetzung für ein Kabinett, das nur aus einer Partei bestehe, was wiederum politisch stabiler sei und sich besser als „*policymaker*“ (ebd.: 63f.) eigne.

Die Anzahl der wichtigsten Parteien innerhalb der Legislative ermittelte Lijphart mithilfe eines Indikators nach Laakso-Taagepera, der den quadrierten Sitzanteil jeder Partei im Parlament angibt (ebd.: 75f.). Schaut man sich die Anzahl der Parteien an, die im Parlament ein effektives Mitspracherecht hatten („*effective number of parties*“ (ebd.: 65)), so waren es in Deutschland zwischen 1945 und 1996 2,93 Parteien.¹⁷ Damit liegt die Bundesrepublik im Mittelfeld der internationalen Analyse.¹⁸ Lijphart orientiert sich dabei an der Kategorisierung von Parteiensystemen nach Jean Blondel (Blondel 1968), welcher bei einem

¹⁷ Dabei muss hervorgehoben werden, dass Lijphart die CDU und die CSU nicht als eine Partei zählte, sondern sie als eine ein-einhalb-Partei behandelte (Lijphart 1999: 71).

¹⁸ Dabei variieren die Werte der einzelnen untersuchten Staaten zwischen 2,48 und 4,33.

Wert von 2,6 effektiven Parteien ein Zwei-einhalb-Parteiensystem konstatierte. Mit einem Wert von 2,93 könnte man die Bundesrepublik Deutschland darunter subsumieren. Dementsprechend falle Deutschland unter folgende Definition: „*If, in addition to the two large parties, there is a considerable smaller party but one that may have coalition potential and that plays a significant political role – such as the German (...) Liberals (...) – this [is] a two-and-a-half 'party-system'*“ (ebd.: 67).

Während diese Einteilung für die Anfänge der Bundesrepublik durchaus zutreffend gewesen sein mag, so stellt Lijphart fest, dass die Anzahl der effektiven Parteien seit den achtziger Jahren in Deutschland angestiegen ist (ebd.: 77). Deutschland zählt somit nicht mehr zu den Systemen, die aus zweieinhalb Parteien bestehen, sodass von einem Wandel des Parteiensystems ausgegangen werden muss. Da sich die Zahl der Parlamentsparteien vergrößert hat, weist das Parteiensystem der Bundesrepublik folglich vermehrt konsensdemokratische Züge auf.

Was die Frage nach der Gültigkeit der Parteiendifferenzhypothese für die Bundesrepublik betrifft, so lassen die bisherigen Erkenntnisse über das deutsche Parteiensystem noch keine abschließende Aussage zu. Dennoch soll als Hinweis die Bezugnahme Lijpharts angeführt werden, in der er festhält: „*[M]any studies have shown that there are significant differences between the socioeconomic policies advocated and pursued by leftist-orientated and rightist-orientated parties and governments*“ (Lijphart 1999: 79).

2.1.3.2.2 Interessengruppen

Auch das System der Interessenverbände zählt Lijphart als Merkmal zu seiner Exekutive-Parteien-Dimension. Analog zur Zuordnung des Parteiensystems zur Demokratieform nimmt er auch in Bezug auf das System der Interessenverbände eine Zuordnung vor. „*The typical interest group system of majoritarian democracy is a competitive and uncoordinated pluralism of independent groups in contrast with the coordinated and compromise-oriented system of corporatism that is typical of the consensus model*“ (Lijphart 1999: 171).

Lijphart greift zunächst die vier von Philippe C. Schmitter (Schmitter 1982) entwickelten Schlüsselemente, die ein korporatistisches System beschreiben, auf. Von Korporatismus könne man demnach dann sprechen, wenn

- a. die Interessengruppen relativ groß sind, aber ihre Anzahl beschränkt ist,
- b. die Interessengruppen in nationalen Dachorganisationen koordiniert sind,
- c. sich die Vertreter der Dachorganisationen (Gewerkschaften und Arbeitgeber) untereinander und mit der Regierung austauschen,
- d. die Vertreter dieser drei Gruppen Verträge/Abmachungen treffen, die für alle drei beteiligten Akteure bindend sind („*tripartitepacts*“) (Schmitter 1982: 263f.).

Diese Definition zugrundelegend greift Lijphart im Weiteren auf die Untersuchungsergebnisse von Alan Siaroff zurück. Dieser hatte 1999 den Korporatismus in 24 Industrieländern untersucht und dabei feststellen können, dass Deutschland eindeutig in die Gruppe der „*moderately-to-strongly-corporatist*“-Staaten eingeordnet werden könne (Siaroff 1999: 184). Dieses Ergebnis wird von Lijphart bestärkt. So erzielt Deutschland in seiner Rangordnung Rang 11, sodass auch in dieser Berechnung (Platz 1 zeigt das korporatistischste Land – Norwegen – und Rang 36 nennt Canada als pluralistischstes Land) die Bundesrepublik zu den gemäßigt bis stark korporatistischen Staaten gehöre (Lijphart 1999: 177).

Wenn Helmut Voelzkow ebenfalls feststellt, dass „organisierte Interessen (...) in Deutschland in einem vergleichsweise hohen Maße an politischen Entscheidungen und ihrer Umsetzung beteiligt“ sind (Voelzkow 2000: 185), dann zeigt dies, dass den grundsätzlichen Analyseergebnissen Lijpharts (ohne dem Kapitel über Interessengruppen und ihrer Einbindung vorzugreifen) zuzustimmen ist. Entsprechend der eingangs zitierten Annahme Lijpharts tendiert Deutschland neben dem Kriterium „Parteiensystem“ auch anhand seines Systems der Interessenvertretung zur Konsensusdemokratie.

2.1.3.2.2.3 Unabhängigkeit der Zentralbank

Das Kriterium der Zentralbankunabhängigkeit ist Teil der Lijphartschen Föderalismus-Unitarismus-Dimension, in der Deutschland den höchsten Wert (der eine größtmögliche Machtaufteilung abbildet) erhält (s. Kap. 2.1.3.2.2). Ebenso eindeutig und problemlos wie die Bewertung Deutschlands gemäß der Föderalismus-Unitarismus-Dimension insgesamt erscheint die Einordnung des deutschen Staates in das Kriterium der Zentralbankunabhängigkeit. Den Index, mit dessen Hilfe Lijphart die Unabhängigkeit der Zentralbank maß, setzt er aus früheren Ergebnissen von Cukierman/Webb/Neyapti¹⁹ und Grilli/Masciandaro/Tabellini²⁰ zusammen. Dabei macht es hinsichtlich des Abschneidens des deutschen Staates keinen Unterschied, welchen Index der beiden Forschergruppen Lijphart seinen Untersuchungen zugrunde legte. Denn die Deutsche Bundesbank gilt sowohl nach dem Cukiermann-Index als auch nach dem Grilli-Index im internationalen Vergleich als unabhängigste Zentralbank (Lijphart 1999: 236).

Auch beim Kriterium der Zentralbankunabhängigkeit kann man somit eine Beziehung zur Demokratieform erkennen. Lijphart formuliert sie folgendermaßen: „*Giving central banks independent power is yet another way of dividing power and fits the cluster of divided-power characteristics (the second dimen-*

¹⁹ Cukierman/Webb/Neyapti maßen die Unabhängigkeit der Zentralbank in vier Clustern von Variablen: Amtszeit und Stellung des Bankdirektors, Abfassung der Politikinhalte, Zielvorgabe der Zentralbank und Begrenzung des Kreditwesens (Cukierman/Webb/Neyapti 1994: 5ff.).

²⁰ Der Index von Grilli/Masciandaro/Tabellini ist vergleichbar mit dem von Cukierman/Webb/Neyapti, wird aber statt auf 72 Staaten (wie bei Cukierman/Webb/Neyapti) lediglich auf 18 Länder angewendet (Lijphart 1999: 238).

sion) of the consensus model of democracy“ (Lijphart 1999: 233). Dementsprechend zeigt auch dieses Kriterium, dass Deutschland deutliche konsensudemokratische Strukturen aufweist.

2.1.3.2.3 Deutschland als „Staat der Großen Koalition“

Dass „*the partisan influence on public policy is stronger in majoritarian and 'sovereign' democracies and weaker in a 'moderate' and semi-sovereign democracy*“ (Schmidt 1996a: 170), soll auch in diesem Kapitel gezeigt werden. So lässt die Formulierung von Manfred G. Schmidt, der die Bundesrepublik als „*embodiment of the Grand Coalition State*“ (ebd.: 174) beschreibt, erahnen, wie schwierig es ist, die Parteiendifferenzhypothese ohne Anpassungen auf Deutschland anzuwenden.

„*It is almost impossible in the Federal Republic not to be governed by a formal or informal Grand Coalition of the major established parties and a formal or hidden Grand Coalition of federal government and state government*“ (Schmidt 1996b: 95). Grund für diese Konstellation, in der es nicht möglich zu sein scheint, außerhalb einer formellen oder informellen Großen Koalition zu regieren, sei die starke Stellung des Bundesrates in der Gesetzgebung. Die Gewaltenteilung, die verursacht, dass die wesentlichen und wichtigsten Gesetze vom Bundesrat gebilligt werden müssen, habe weitreichende Folgen. Denn aufgrund dieser Anordnung könne beispielsweise der Bundesrat den Politikprozess blockieren. Falls dies nicht geschehe, bliebe als andere Möglichkeit nur, eine Große Koalition zu bilden. Dabei könne diese sowohl zwischen Bundes- und Landesregierungen als auch zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien gebildet werden (ebd.: 68). Letztgenannte Konstellation könne dann eintreten, wenn im Bundesrat abweichende Mehrheitsverhältnisse zu denen des Bundestages vorlägen. Eine solche Konstellation bevorteile dann die Oppositionsparteien, da sie de facto in die Rolle von Mitregenten gelangen würden, welche die Tätigkeit des Staates in erheblichem Maße mitlenken könnten. Zum einen könnten Oppositionsparteien den politischen Prozess blockieren oder zumindest erheblich beeinflussen. Oder sie könnten sich zum anderen den Regierungsparteien anschließen und somit dafür sorgen, dass die politischen Geschicke wiederum von einer Großen Koalition – und sei es wie in diesem Fall von einer informellen – gelenkt werden (Schmidt 2002: 549). Dass eine solche Form des „*Grand Coalition State*“ auch Einfluss auf den Parteienwettbewerb nehmen kann, hat Gerhard Lehmbruch festgehalten. So werde in Konsensudemokratien eine „Entscheidungsfindung durch *bargaining* (H.i.O.) (...) [wie zum Beispiel durch] 'große' Koalitionen, denen keine Opposition mit ernsthaften Chancen des Machterwerbs gegenübersteht“ (Lehmbruch 2000: 17), praktiziert.²¹

²¹ Näheres zu den Ausprägungen des Parteienwettbewerbs findet sich an späterer Stelle in Kap. 4.2.

Neben dem Bundesrat als förderndem Element des *Grand Coalition State* sind die konsensusdemokratischen Regelungen und Aushandlungsprozesse im Allgemeinen zu nennen. Wie bereits im vorherigen Teil der Arbeit festgestellt, handelt es sich bei der Bundesrepublik Deutschland um eine konsensorientierte Staatsform. Bestärkt wird diese Komponente beispielsweise zusätzlich durch die von der Verfassung in bestimmten Fällen vorgeschriebene Zwei-Drittel-Regel des Bundestags, die ebenfalls dazu führt, dass sich Große Koalitionen formieren müssten (Schmidt 1996b: 75).

Deutschland ist daher „*a central government Goliath tied down by powerful formal or informal checks and balances and co-governing institutions, such as the (...) Deutsche Bundesbank (...), coalition government and federalism*“ (Schmidt 1996b: 83). So sei – nach Schmidt – politisches Handeln in Form einer Großen Koalition aufgrund einer Reihe von angesprochenen institutionellen Gegebenheiten und einem der Bundesrepublik traditionell innewohnenden hohen Politikverflechtungsgrad unausweichlich.

2.1.4 Zwischenfazit

In ihrem 35-jährigen Bestehen prägt die Parteiendifferenztheorie immer noch den wissenschaftlichen Diskurs. Insbesondere ihre Weiterentwicklungen und Varianten sind für die heutige Forschung der Parteien- und Staatstätigkeiten von Relevanz. Wie gezeigt kann man dabei durchaus nach wie vor von der Grundannahme von Hibbs ausgehen, der feststellte, dass Parteien in den Ausprägungen der Wirtschaftspolitik einen Unterschied machen. Staaten mit linken Regierungen wiesen demnach eine höhere Vollbeschäftigung auf, während rechte Regierungen gesteigerten Wert auf die Preisstabilität legten. Während Hicks und Swank das Augenmerk auf sogenannte Ansteckungseffekte legten, betrachtete Tuftte über die Hibbs'schen Annahmen hinaus unter anderem den Einfluss von exogenen wirtschaftlichen Schocks, die seiner Ansicht nach dafür verantwortlich gemacht werden könnten, dass Parteiendifferenzen verwischen. Insbesondere diese Ansicht ist für die vorliegende Arbeit interessant, da eine Wirtschaftskrise einen exogenen Schock darstellt, sodass – folgte man Tuftte in seiner Annahme – in einem solchen Fall keine Unterschiede in den parteipolitischen Reaktionen auf die Krise mehr zu beobachten sein dürften.

Die Frage nach der Anwendbarkeit der Parteiendifferenztheorie auf Deutschland spielt in diesem Zusammenhang eine ebenso wichtige Rolle. Während Hibbs die Anwendbarkeit der Theorie für Deutschland nahezu verwirft, da sich die tatsächliche Verbindung aus niedriger Arbeitslosigkeit und langer CDU/CSU-Regierung nicht mit seinem Theorieansatz deckte, sollte dennoch die Relevanz der Theorie für die Bundesrepublik Deutschland nicht verkannt werden. Zum einen konnte gezeigt werden, dass für die der Theorie widersprechende Konstellation spezielle externe Faktoren ursächlich waren. Zum anderen bietet es

sich an, die Bundesrepublik in die Kategorien von Mehrheits- und Konsensusdemokratie einzuordnen, da sich die Anwendbarkeit der Theorie an einer solchen Einordnung differenzierter beurteilen lässt. Anhand der drei Kategorien „Parteiensystem“, „Interessenverbände“ und „Unabhängigkeit der Zentralbank“ lässt sich die Bundesrepublik Deutschland als Konsensusdemokratie klassifizieren. Auch wenn bei der Analyse aller zehn von Lijphart vorgeschlagenen Merkmale die Bundesrepublik nur als „Mischform“ (Schmidt 2010: 325) bezeichnet werden kann, haben die drei ausgewählten (und daher für diese Arbeit relevanten) Kennzeichen eine konsensusdemokratische Orientierung bestätigt.

Dass es für vorliegende Untersuchung wichtig ist, die konsensusdemokratische Prägung der Bundesrepublik Deutschland herauszustellen, zeigt die Tatsache, dass Konsensusdemokratien im Zusammenhang mit einer besseren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen können und in wirtschaftlichen Belangen besser abschnitten als Mehrheitsdemokratien (Lijphart 1999: 258ff.). „*The typical consensus democracy has about 3.7 percentage points less inflation than the typical majoritarian democracy*“ (ebd.: 265), sodass Lijphart konstatiert: „*the evidence with regard to economic growth and economic freedom is mixed, but with regard to all of the other indicators of economic performance, the consensus democracies have a slightly better record and a significantly better record as far as inflation is concerned*“ (ebd.: 270). Diese berechnete Annahme, dass Konsensusdemokratien makroökonomische Vorteile gegenüber Mehrheitsdemokratien haben, ist für vorliegende Arbeit interessant. Zwar kann in dieser Untersuchung kein internationaler Vergleich mit Mehrheitsdemokratien durchgeführt werden, aber die in der Einleitung zitierte Aussage, dass Deutschland Wirtschaftskrisen besser überwinde als andere Staaten, kann somit bekräftigt werden.

Wie im Eingangszitat²² des Kap. 2.1.3 angesprochen und zu Beginn des Abschnitts 2.1.3.2.2 ausgeführt, kann die Parteiendifferenztheorie nicht in jedem Staat gleich vielversprechend angewendet werden. Stattdessen hängt die Übertragbarkeit vom Demokratietypus ab. In Mehrheitsdemokratien sei die Theorie aufgrund des größeren Handlungsspielraums der Regierungen erfolgversprechender anwendbar als in Konsensusdemokratien (s. Kap. 2.1.1.1), sodass in der Bundesrepublik die Theorie wegen der erwähnten Mischform mit vielfältigen konsensusdemokratischen Ausprägungen nur eingeschränkt gelten kann. Im Folgenden wird daher für Deutschland von einer „*moderate version of the ‘parties-do-matter’ hypothesis*“ (Schmidt 1996a: 169) ausgegangen.

Da also in der konsensusdemokratischen Bundesrepublik aufgrund des relativ geringen Handlungsspielraums der Regierung nur eine gemäßigte Form der Parteiendifferenztheorie vorliegen kann, muss diese theoretische Grundlage durch eine zweite Theorie in Form der Vetospielertheorie ergänzt werden. Insbesondere wenn man der Hypothese von Manfred G. Schmidt folgt, dass Regieren in Deutschland nur mithilfe einer (formellen oder informellen) Großen Koalition

²² „Die Sichtbarkeit des Parteieneffektes variiert mit dem Demokratietypus“ (Schmidt 2002: 545).

möglich sei, so stellt sich die Frage, welche Vetospieler in einer solchen Koalition überhaupt noch über eine Vetomacht verfügen.

Weil folglich gilt, dass „die parteipolitische Prägung der Staatstätigkeit (...) unterschiedlich groß [ist], nicht zuletzt aufgrund des Grades der (...) Macht der Vetospieler“ (Schmidt 2002: 545), sollen und müssen ab dem nächsten Kapitel Vetospieler auch in dieser Arbeit berücksichtigt werden. Durch eine Einbeziehung der Vetospielertheorie von George Tsebelis kann darüber hinaus die Annahme der Parteidifferenztheorie, dass die Regierung einen einheitlichen Akteur darstelle (Petring 2010: 73), implizit geprüft werden.

2.2 Vetospielertheorie

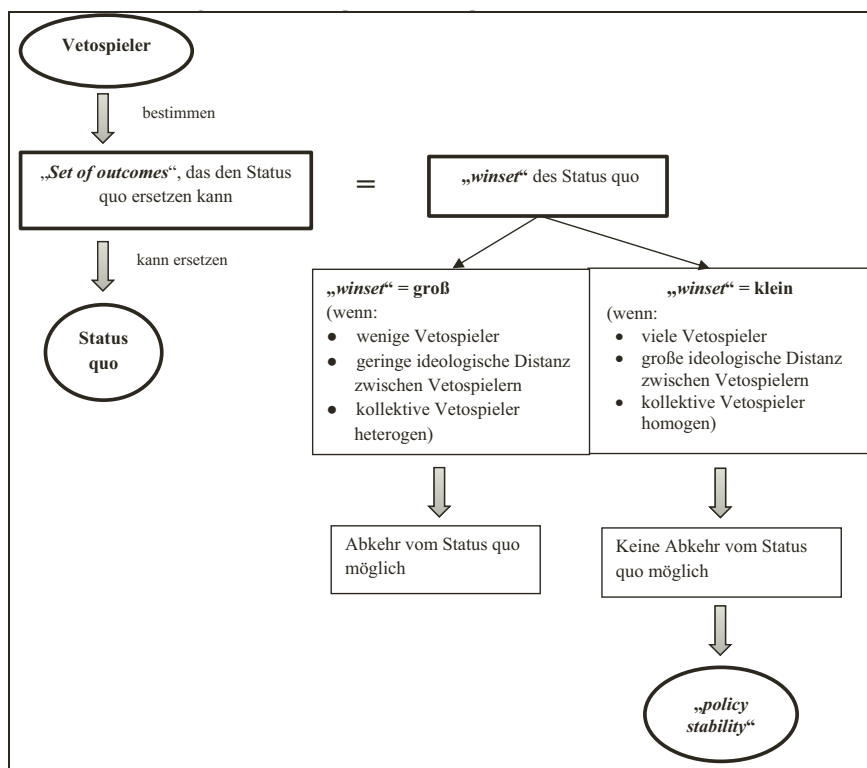
„In der Formulierung von Hibbs (1977) und Tufte (1978) berücksichtigt die These von der Parteidifferenz zwar, welche Politik die Regierungen aufgrund der Interessen ihrer Wähler zu welchem Zeitpunkt betreiben wollen, sie sieht aber davon ab, ob und inwieweit die Regierungen diese Politik verwirklichen können“ (Schmidt/Ostheim 2007: 52). Hierin zeigt sich ein Schwachpunkt der Parteidifferenztheorie. Aufgrund der im Zitat erwähnten Lücke in der Theorie erscheint es sinnvoll, gerade jene Akteure eines Systems zu untersuchen, die die Politikverwirklichung beeinflussen oder gar verhindern können. Zu diesem Zweck wird die von George Tsebelis entwickelte Vetospielertheorie im Folgenden herangezogen. Denn sie beschäftigt sich genau mit der aufgeworfenen Frage, welche Akteure über Vetomacht verfügen und wie diese von den jeweiligen Vetospielern eingesetzt werden kann.

Beweggrund für George Tsebelis, 1995 Grundlagen für eine neue Theorie für die vergleichende Politikwissenschaft zu entwickeln, war die Tatsache, dass sich die vergleichende Staatstätigkeitsforschung bis dato immer auf dieselben Vergleichskriterien stützte. Man unterschied zwischen den Begriffspaaren Präzidentialismus und Parlamentarismus, Bikameralismus und Unikameralismus sowie zwischen Zwei-Parteien- und Mehr-Parteien-Systemen, wich jedoch von diesen Kategorisierungsmustern nicht ab. Tsebelis hingegen argumentiert, dass die Logik der Entscheidungsprozesse zwischen diesen Paaren – obwohl diese sich gegenseitig ausschließen sollten – durchaus vergleichbar sein könnte.²³ Aus diesem Grund verwirft er eine solche Kategorisierung und ordnet staatliche Systeme nicht den oben definierten Paaren zu, sondern vergleicht Staaten anhand einer Variable, nämlich der Leistungsfähigkeit eines Systems in Bezug auf einen *policy-change* (Tsebelis 1995: 289ff.). In seiner „*method of making comparisons across systems*“ (ebd.: 292) stellt das Leistungsvermögen für einen *policy-*

²³ So will Tsebelis nicht von vornherein verwerfen, dass Handlungslogiken in einem präsidentiellen System ähnlich zu solchen beispielsweise in einem Vielparteiensystem sein könnten (Tsebelis 1995: 292).

change dementsprechend die abhängige Variable dar. Wenn ein solches Leistungsvermögen nicht gegeben ist, wird dieser Zustand von Tsebelis als *policy stability* bezeichnet (ebd.). *Policy stability* kann folglich als „Unbeweglichkeit von Politik“ (Abromeit/Stoiber 2006: 63) verstanden werden, da die Möglichkeiten für einen Politikwechsel aufgrund der fehlenden Voraussetzungen nicht gegeben sind. So stellt eine der Kernfragen von Tsebelis' Forschungsprojekt die Frage dar, wie bestimmte Akteure (vermeintliche Vetospieler) die Stabilität von politisch getroffenen Entscheidungen beeinflussen. Folgende Grafik verdeutlicht diese Zusammenhänge der Vetospielertheorie.

Abbildung 6: Zusammenhänge zwischen Vetospielern, Status quo und *winset*



Quelle: eigene Darstellung nach Tsebelis 2002: 2ff.

Tsebelis definiert dabei: „*Veto players are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo*“ (Tsebelis 2002: 19). Demnach besitzt jedes politische System eine Struktur von Vetospielern, die sich – je nach System – in ihrer Anzahl, ihrer Distanz untereinander und ihrer Homo-

genität unterscheiden. Dabei könnten diese Vetospieler auf vielfältige Weise auf das sogenannte „*set of outcomes*“ einwirken. Dasjenige „*set of outcomes*“, welches den Status quo ersetzen kann, wird als *winset* bezeichnet. Da das *winset* ein bestimmtes „*set of outcomes*“ darstellt, ist es ebenfalls von der Konstellation und Struktur der Vetospieler abhängig. Wenn diese Vetospielerkonstellation nur ein kleines *winset* zulässt, so ist eine Abkehr vom Status quo nicht oder nur zu einer äußerst geringen Wahrscheinlichkeit möglich, sodass dementsprechend die oben erwähnte Unbeweglichkeit der Politik (*policy stability*) gegeben sei (Tsebelis 2002: 2).

Unabhängig davon, welche konkreten Vetospieler in einem Land existieren – seien es parteipolitische oder institutionelle – so gäbe es doch drei Kennzeichen von Vetospielern, die die *policy stability* beeinflussten. Zum einen sei die Anzahl der Vetospieler maßgebend für politische Wandlungsprozesse. Je mehr Vetospieler es in einem System gäbe, desto schwieriger sei es, Entscheidungen zu treffen, die den Status quo veränderten. Dies führe somit zu einer hohen Unbeweglichkeit der Politik (Tsebelis 1995: 293). Ein zweites Kriterium für die Beweglichkeit der Politik sei die Kongruenz der Vetospieler. Das bedeutet, dass die Distanz der politischen Positionen der verschiedenen Vetospieler von wesentlicher Bedeutung sei. Ein dritter Aspekt, der die *policy stability* beeinflusse, sei die Kohäsion der jeweiligen Vetospieler. So müsse beachtet werden, welche Ähnlichkeiten und welchen Zusammenhang die einzelnen Gruppen innerhalb eines Vetospielers hätten (Tsebelis 1995: 301). Das dritte Kriterium zeigt bereits, dass eine weitere Differenzierung der Vetospieler vorgenommen werden muss, da beispielsweise das Kriterium der Kohäsion nur bei kollektiven Vetospielern zum Tragen kommt, auf individuelle Vetospieler (wie den Präsidenten eines Staates) jedoch nicht angewendet werden kann. Daher soll nach Darstellung der wesentlichen Grundzüge der Theorie nun eine genauere Unterscheidung der Vetospieler vorgenommen werden, um anhand dieser die Auswirkungen der drei erwähnten Kriterien auf den Politikprozess analysieren zu können.

2.2.1 Unterscheidung der Vetospieler

Seit Erscheinen der Vetospielertheorie in den Jahren 1995 und 2002 wurde die Theorie weiterentwickelt. Im folgenden Kapitel sollen nach Darstellung der Kategorisierungen von George Tsebelis auch theoretische Weiterentwicklungen anderer Autoren beleuchtet werden, um eine geeignete Definition von Vetospielern für die vorliegende Analyse zu erarbeiten.

2.2.1.1 Institutionelle und parteipolitische Vetospieler

„If veto players are generated by the constitution, they are called institutional veto players. (...). If veto players are generated by the political game, they are

called partisan veto players” (Tsebelis 2002: 19). Tsebelis unterscheidet folglich zwischen Vetospielern, die von der Verfassung eines jeweiligen Landes vorgegeben werden, und zwischen solchen Vetospielern, die sich aus dem politischen System heraus ergeben. Institutionelle Vetospieler stellen in diesem Zusammenhang solche Akteure dar, die von der Verfassung als aktive Gestalter des Gesetzgebungsprozesses vorgesehen werden (ebd.). In der Bundesrepublik Deutschland ist ein solcher Vetospieler der Deutsche Bundesrat. Parteipolitische Vetospieler stehen insofern in einem Zusammenhang mit institutionellen Vetospielern, als parteipolitische Akteure Teil eines institutionellen Vetospielers sein können (ebd.). So kann beispielsweise im Deutschen Bundesrat – der seines Zeichens bereits einen institutionellen Vetospieler darstellt – eine Partei oder auch ein Parteienbündnis aufgrund bestimmter Mehrheitsverhältnisse wiederum als parteipolitischer Vetospieler fungieren. Somit können Parteien über gewichtige Vetopositionen verfügen und jede Regierungspartei des Bundes oder einer Landesregierung kann sich als potenzieller Vetospieler eignen.

Ein Kritikpunkt an der grundsätzlich nachvollziehbaren Unterscheidung von Tsebelis ist seine mangelnde weitere Charakterisierung von Vetospielern. So wird beispielsweise seine Vernachlässigung der Rolle der Oppositionsparteien kritisiert. Diese unterschieden sich von Parteien in einer Regierungskoalition darin, dass ihnen eine Vetomacht im Sinne von Tsebelis fehle. Durch die Nichtbetrachtung von Oppositionsparteien als potenzielle Vetospieler werde folglich der Einfluss des Parteienstatus – Regierungs- oder Oppositionsstatus – auf Politikergebnisse verkannt (Ganghof/Bräuniger 2003: 2ff.).

Trotz dieser Kritikpunkte soll in vorliegender Arbeit eine Unterscheidung im Sinne von Tsebelis in institutionelle und parteipolitische Vetospieler vorgenommen werden. Weil sich bei Koalitionsregierungen als einer „Abwandlung des *‘divided governments’*“ (Petring 2010: 43) abzeichnet, dass sich „die Trennung der Macht nicht zwischen Exekutive und Legislative, sondern innerhalb der Exekutive durch unterschiedliche Kabinettportfolios offenbart“ (ebd.), soll untersucht werden, ob es bestimmte Parteien gab, die über ihren Koalitionspartner dominant waren. Oppositionsparteien sollen trotz der vorgebrachten Kritik in der Betrachtung außer Acht gelassen werden, da ihnen als nicht-regierender Akteur ein formales Einfluss- und Vetopotenzial fehlt.

2.2.1.2 Individuelle und kollektive Vetospieler

Neben dieser Unterscheidung in institutionelle und parteipolitische Vetospieler nimmt Tsebelis eine weitere Untergliederung in individuelle und kollektive Vetospieler vor.

2.2.1.2.1 Individuelle Vetospieler

Ein individueller Vetospieler zeichnet sich dadurch aus, dass er allein durch Einlegen seines Vetos eine Entscheidung blockieren oder verhindern kann. Ein Beispiel für einen solchen Vetospieler stellt der amerikanische Präsident dar, weil seine Zustimmung von der amerikanischen Verfassung gefordert wird (Tsebelis 2002: 19).

Da bei einem individuellen Vetospieler – im Gegensatz zu einem kollektiven Akteur – keine internen Entscheidungsfindungen stattfinden müssen, stellt Tsebelis die grundlegenden Aussagen seiner Theorie zunächst anhand individueller Vetospieler dar. Betrachtet man die Abbildung 6, so sieht man bereits, dass es drei maßgebende Parameter der Theorie gibt, die gleichzeitig Vetospieler und ihr Verhältnis zueinander charakterisieren. Neben der Kohäsion der Vetospieler, die nur bei kollektiven Akteuren zu berücksichtigen ist, müssen in diesem Zusammenhang die Anzahl und die Distanz der Vetospieler untereinander genannt und betrachtet werden. Diese drei Parameter, die jeweils das *winset* und damit die *policy stability* beeinflussen, dienen Tsebelis zu folgenden Grundannahmen.

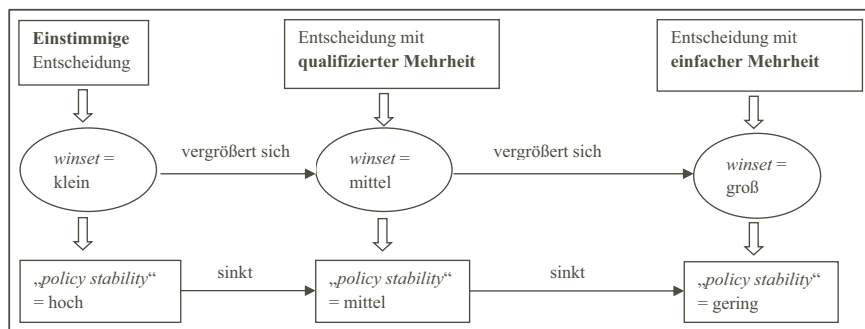
Als erstes zeigt er, dass die Anzahl der Vetospieler für die *policy stability* entscheidend sei. Hier gelte die Regel, dass jeder zusätzliche Vetospieler dafür Sorge, dass sich das *winset* – also die Sachverhalte, die letztlich zu einer Änderung des Status quo führen können – verkleinere. Ein kleineres *winset* vergrößere demnach automatisch die Gefahr der Unbeweglichkeit der Politik. So steigere sich diese mit dem Eintritt eines neuen Vetospielers oder bleibe bestenfalls konstant (Tsebelis 2002: 24f.).

Zusätzlich zur Anzahl der Vetospieler ist deren ideologische Distanz zueinander ein ausschlaggebendes Kriterium, um die Veränderbarkeit der *policy stability* zu bestimmen. Der Zusammenhang stellt sich so dar, dass die Unbeweglichkeit der Politik zunähme, je weiter die Idealpunkte der Vetospieler voneinander distanziert seien (ebd.: 26ff.). Würde jedoch ein weiterer Vetospieler zum Geschehen hinzutreten, dessen Idealvorstellungen zwischen denen der bisher vorhandenen Vetospieler läge, so beeinflusse der neu hinzugekommene Akteur die *policy stability* in diesem konkreten Fall nicht. Denn dieser werde von den anderen „absorbiert“ (ebd.: 28). Absorption heißt in diesem Fall, dass sich durch den Eintritt des neuen Vetospielers keine Veränderung des *winsets* ergeben hat und sich dadurch folglich auch die *policy stability* als unverändert erweist (ebd.). Diese von Tsebelis konstruierte „Absorptionsregel“ sorgt dafür, dass die Zahl der Vetospieler in einem System maßgeblich von deren Kongruenz abhängt. Denn für den Fall, dass zwei institutionelle Akteure kongruent sind, werden sie nicht mehr als zwei verschiedene Vetospieler gezählt, sondern gelten nur als ein einziger Akteur mit Vetomacht. Kongruent wären sie z.B. bei institutionellen Vetospielern dann, wenn in beiden Institutionen dieselben Mehrheitsverhältnisse herrschen würden. So könnten der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bun-

desrat zu einem Vetospieler zusammengefasst werden, wenn beispielsweise in beiden Instanzen die Regierungsparteien die Mehrheit inne hätte (Tsebelis 1995: 310). Für die vorliegende Analyse wird dieser Fall für das weitere Vorgehen bedeutend sein, da sich für die betrachteten Krisenzeiträume in der Bundesrepublik durch die Absorptionsregel jeweils andere Vetospielerkonstellationen ergeben könnten (s. einleitend dazu Kap. 4.1.2).

Dabei mache es durchaus einen Unterschied, mit welcher Mehrheitsregel Entscheidungen getroffen werden. Denn diese Entscheidungsregeln können in direktem Zusammenhang zu einer Veränderung der *policy stability* stehen (Tsebelis 2002: 38ff.), wie sich an der folgenden Übersicht ablesen lässt:

Abbildung 7: Auswirkungen unterschiedlicher Entscheidungsregeln auf die „*policy stability*“



Quelle: eigene Darstellung nach Tsebelis 2002: 38ff.

Man kann deutlich erkennen, dass die Unbeweglichkeit der Politik von der jeweiligen Entscheidungsregel abhängt. Wenn ein Entschluss durch Einstimmigkeit herbeigeführt werden muss, so wird sich das *winset* als klein erweisen. Denn die Schnittmenge der einzelnen Akteure wird durch den Zwang, dass alle zustimmen müssen, entsprechend klein sein. Folgerichtig wird dann die *policy stability* hoch sein (s. Abb. 6). Für den Fall, dass aber nicht alle Akteure einer Entscheidung zustimmen müssen, vergrößert sich somit die Schnittmenge der Übereinstimmungen und damit automatisch das *winset*. Dies hat zur Folge, dass die Unbeweglichkeit der Politik abnimmt, da nun eine größere Wahrscheinlichkeit besteht, dass eine Lösung gefunden werden kann, die den Status Quo ablösen kann. Wird nur mit einfacher Mehrheit entschieden, so ist das *winset* am größten, weil die Schnittmenge und somit die Zahl der möglichen Ergebnisse aufgrund dieses Abstimmungsmodus wächst. Entsprechend größer ist dementsprechend die Chance, einer Unbeweglichkeit der Politik entgegen zu wirken und den Status Quo ändern zu können (Tsebelis 2002: 39f.).

Während sich also bei individuellen Vetospielern die *policy stability* durch deren Anzahl, deren Distanz zueinander und die jeweilige Entscheidungsregel beeinflussen und verändern lässt, kommt das dritte Kriterium der Kohäsion nur bei kollektiven Vetospielern zum Tragen und soll daher im nächsten Kapitel erläutert werden.

2.2.1.2.2 Kollektive Vetospieler

Während es sich bei einem individuellen Vetospieler um eine einzelne Person handelt, die allein entscheiden kann, wann und in welcher Weise sie ihre Vetomacht einsetzen möchte, greifen bei kollektiven Vetospielern andere Regeln und es treten im Vergleich zu einem individuellen Vetospieler bedeutende Unterschiede auf. Kann ein individueller Vetospieler seine Ziele stringent und ohne Abstimmung mit anderen Akteuren verfolgen, müssen kollektive Akteure interne Entscheidungsregeln befolgen. Als Folge dieser Entscheidungsprozesse kann es für kollektive Akteure schwierig sein, einheitliche Positionen und Ziele zu finden und zu definieren.

Die Kohäsion²⁴ der Vetospieler ist ein entscheidender Faktor, der sich direkt auf die Fähigkeit zum Politikwechsel auswirken kann. So bestehe zwischen der internen Kohäsion der Vetospieler und der *policy stability* gemäß Tsebelis folgender Zusammenhang: Je kohärenter ein kollektiver Vetospieler sei, desto größer sei die *policy stability*. Denn wenn ein Vetospieler geschlossen auftreten könne, besäße er eine bessere Vetoposition als ein Vetospieler, dessen Mitglieder intern uneins seien. Durch diese größere Vetomacht könnte folglich ein kohärenter Vetospieler mögliche Reformpläne der Regierung effizienter blockieren oder verhindern. Die Fähigkeit der Regierung, einen Politikwechsel herbeizuführen, wäre dadurch beeinflusst, sodass sich so letztlich eine höhere Unbeweglichkeit der Politik erklären ließe (Tsebelis 1995: 311; Tsebelis 2002: 48). Bei geringer Kohäsion eines kollektiven Akteurs sinke dementsprechend im Umkehrschluss die *policy stability*.

Wie kohärent ein kollektiver Vetospieler letztlich ist, hängt von diversen Faktoren ab. Neben der Anzahl der individuellen Mitglieder könne des Weiteren das Wahlsystem einen entscheidenden Einfluss auf die Kohäsion eines kollektiven Vetospielers nehmen. So könnten sich in einem System des Verhältniswahlrechts Parteien herausbilden, deren Vorsitzende eine stärkere Kontrolle über Personalentscheidungen hätten und somit den internen Zusammenhalt steigern könnten (Tsebelis 2002: 13). Zusätzlich könne ebenso die institutionelle Struktur die Kohäsion eines kollektiven Akteurs fördern. Dies sei beispielsweise in einem parlamentarischen System der Fall, weil ein abweichendes Abstimmungsverhalten in der Regierungskoalition dort eine Gefahr für die Regierung darstellen könnte (ebd.).

²⁴ Kohäsion definiert Tsebelis als „similarity of policy positions among the constituent units of each veto player“ (Tsebelis 1995: 289).

Wie dargestellt, unterscheiden sich zwar die Regeln für individuelle Vetospielern deutlich von denen für kollektive Vetospieler. Als grundlegende Faktoren, von denen letztlich die Politikstabilität abhängt, sind jedoch die Parameter der Zahl der Vetospieler, deren Distanz zueinander und deren Kohäsion zu nennen. So kann man festhalten: *„In conclusion (...) the policy stability of a political system increases with the number of vetoplayers, decreases with their congruence (...) and increases with the cohesion of each of them”* (Tsebelis 1995: 313).

2.2.1.3 Konsensuale und kompetitive Vetospieler

Neben den eben erläuterten Unterscheidungen von Vetospielern, wie sie Tsebelis vornimmt, wurden durchaus abweichende Untergliederungen dieser Akteure vorgeschlagen. Uwe Wagschal weicht in seinen Untersuchungen zu Reformblockaden durch Vetospieler in der Steuerpolitik von der Tsebelischen Definition ab. Während Tsebelis Vetospieler positiv als einen Akteur festlegt, der sich durch seine aktive Zustimmung auszeichnet, so erweitert Wagschal diese Definition. Denn für ihn ist ein Akteur auch dann Vetospieler, wenn er eine Entscheidung „maßgeblich beeinflussen oder im nachhinein abändern kann“ (Wagschal 1999b: 232). Somit müssen gemäß Wagschal auch solche Institutionen als Vetospieler gelten, die zwar keine formale Vetomacht besitzen – wie Tsebelis dies fordert –, aber dennoch Einfluss nehmen oder das Ergebnis nachträglich abändern können (ebd.). Als ein für diese Arbeit relevantes Beispiel kann in diesem Zusammenhang die Bundesbank genannt werden. So geht es in vorliegender Untersuchung nicht darum, dass einem Akteur de jure eine Vetoposition zusteht, sondern dass Akteure auch de facto ein politisches Veto einlegen können.

Des Weiteren nimmt Wagschal eine zweite Umformulierung und Erweiterung der Tsebelischen Kategorien vor. So schlägt Wagschal vor, zwischen konsensualen und kompetitiven Vetospielern zu unterscheiden (Wagschal 1999a: 629). Ausgangspunkt dieser Überlegung ist die Beobachtung, dass Vetospieler sowohl hinsichtlich ihrer Konflikt- als auch hinsichtlich ihrer Wettbewerbsintensität voneinander variierten (Wagschal 2009: 117). Konsensuale Vetospieler unterschieden sich insofern von kompetitiven Vetospielern, als sie weniger wettbewerbs- und konfliktorientiert seien. Während zum Beispiel der Deutsche Bundesrat und eine unabhängige Notenbank zu den kompetitiven Vetospielern zählten, würden dann im Umkehrschluss Regierungsparteien oder korporatistische Akteure konsensuale Vetospieler darstellen (Wagschal 1999a: 629).

Eine ähnliche Einteilung der Vetospieler nehmen auch Vicki Birchfeld und Markus Crepaz vor, indem sie von kompetitiven und kollektiven Vetopunkten sprechen. Dabei seien kompetitive Vetopunkte solche, bei denen die beteiligten Akteure in voneinander unabhängigen politischen Institutionen tätig sind, wie dies beispielsweise im Föderalismus der Fall ist (Birchfeld/Crepaz 1998: 181f.). Kollektive Vetopunkte seien hingegen solche, bei denen sich die politischen

Akteure in demselben Entscheidungsgremium befinden und „*interact with each other on a face to face basis*“ (ebd.: 182).

Obwohl die beschriebenen weiteren wesentlichen Ergänzungen Wagschals²⁵ von Steffen Ganghof kritisiert und abgelehnt worden sind (Ganghof 1999: 465f.), erscheint folgende – bereits erwähnte – Ergänzung der Vetospielerdefinition als sinnvoll: „Nicht nur die Zahl, die Konkurrenz und die Kohäsion sind wichtig, sondern auch, daß Entscheidungen im nachhinein von anderen Vetospielern beeinflusst oder abgeändert werden können, wie etwa durch (...) das Verhalten der Tarifparteien oder eine restriktive Geldpolitik“ (Wagschal 1999b: 231). Da Tsebelis selbst fordert, dass in politikfeldspezifischen Fallstudien Akteure wie Gewerkschaften und Arbeitgeber in die Untersuchung einbezogen werden müssen²⁶, soll der vorliegenden Arbeit im Folgenden die erweiterte Definition von Wagschal zugrunde gelegt werden. Demnach werden nicht nur Vetospieler betrachtet, die im laufenden Entscheidungsprozess per formaler Vetomacht die Entscheidung verhindern können, sondern es werden ebenso Akteure betrachtet, die die Entscheidungsfindung während des Prozesses auf informellen Wegen beeinflussen oder im Nachhinein ihr Veto einlegen können. Beispiele für solche Akteure im Politikfeld der Wirtschaftspolitik könnten Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände oder die Deutsche Bundesbank sein.

Darüber hinaus wird die zugrunde gelegte Definition von Wagschal noch dahingehend verändert, dass sie Vetospieler weiter ausdifferenziert. So soll im Folgenden zwischen Vetospielern (+) und Vetospielern (-) unterschieden werden. Dabei stellen Vetospieler (+) jeweils solche Akteure dar, die eine Entscheidung um konkrete Sachverhalte erweitern und somit supplementär handeln. Wenn zum Beispiel bestimmte Paragraphen durch Drängen des DGB in ein Gesetzesvorhaben aufgenommen werden, so wäre dieser in einem solchen Fall als Vetospieler (+) einzuordnen. Im Gegensatz dazu werden diese Akteure von Vetospielern (-) abgegrenzt, die prohibitiv bestimmte Teile einer Maßnahme verhindern und diese dann nur in reduzierter Form wirksam werden kann. Wenn beispielsweise bestimmte Teilmaßnahmen auf Initiative einer Regierungspartei

²⁵ Zum einen stellt Wagschal die Absorptionsregel von Tsebelis – der gemäß sich Vetospieler in bestimmten Konstellationen gegenseitig aufheben können – in Frage und wendet sie dementsprechend auch nicht an (Wagschal 1999b: 230). Zum anderen kodiert Wagschal Vetospieler nicht nach den von Tsebelis vorgeschlagenen Kodierungsregeln. Stattdessen betrachtet Wagschal abstrakte Kategorien wie beispielsweise „Föderalismus“ oder „Verhältnismäßigkeitsrecht“ als Vetospieler und bezieht sie auch in dieser Form in seine Berechnungen der Vetospielerindizes ein (ebd.: 238). Birchfeld und Crepaz gehen im Übrigen ähnlich vor, da auch sie die Ausprägungen bestimmter politischer Systeme wie beispielsweise den Föderalismus oder die Form des Wahlrechts als abstrakte Berechnungsgrundlage für Vetospielerpunkte nutzen (Birchfeld/Crepaz 1998: 181f.).

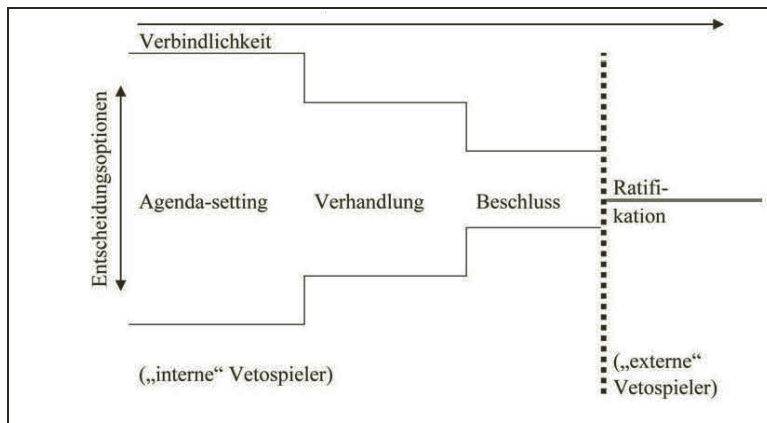
²⁶ „*I claim that they [other actors than partisan actors] should be included in analyses of specific policy areas, or case studies. For example, in corporatist countries the veto players of the political system may be replaced by labor and management*“ (Tsebelis 2002: 81).

aus einem Investitionspaket entfernt werden, so muss diese als Vetospieler (-) gelten.

2.2.1.4 Interne und externe Vetospieler

Ebenfalls eine weitere und innovative Einteilung von Vetospielern hat Arthur Benz vorgenommen. Er schlägt vor, die Vetospieler dahingehend zu unterscheiden, ob sie direkt am Entscheidungsprozess beteiligt sind oder nicht. Vetospieler, die „auf den Ablauf des Entscheidungsprozesses, auf die Problemdefinition, auf Interessenkonflikte, auf Verfahren und auf die Beschlussfassung unmittelbar einwirken [können]“ (Benz 2003: 213), bezeichnet er als „interne“ Vetospieler. Externe Akteure mit Vetomacht wirkten hingegen an der Entscheidungsfindung nicht direkt mit. Sie zeichneten sich hingegen dadurch aus, dass sie zwar „Entscheidungen verhindern [könnten], die in einer anderen Institution von anderen Akteuren getroffen worden sind“ (ebd.), jedoch diese Blockade nur reaktiv bewirken könnten (ebd.).

Abbildung 8: Vetospielerunterscheidung im Modell des politischen Prozesses nach Benz



Quelle: Benz 2009: 55.

Weiterhin variierten diese beiden Typen von Vetospielern in ihren Interessen, die sie verfolgten. Während interne Vetospieler neben ihren eigenen Zielen – damit sich überhaupt ein Politikergebnis finden lässt – auch die ihrer Partner verfolgen müssten, könnten sich externe Vetospieler ganz auf ihre Interessen konzentrieren. Denn im Gegensatz zu den „mixed motives“ (Benz 2009: 55), die interne Vetospieler verfolgen müssten, um mit einem Partner eine Lösung zu erarbeiten, unterlägen externe Vetospieler keinen Abstimmungszwängen. Als Beispiele für

interne Vetospieler lassen sich gemäß Benz Regierungen anführen, während Parlamente nur als externe Vetospieler zu kategorisieren seien (ebd.).

Im Weiteren stellt sich nun die Frage, ob die Unterscheidung von externen und internen Vetospielern auch für die vorliegende Arbeit eine tragfähige definitorische Grundlage bilden kann. Während eine prinzipielle Unterscheidung in Vetospieler, die direkt in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind, und solche, die erst im Ratifikationsprozess eingreifen können, sinnvoll ist, eignet sich diese Unterscheidung für die vorliegende Untersuchung jedoch nicht. Dabei liegt das Problem weniger in der Unterscheidung von internen und externen Vetospielern.²⁷ Vielmehr ist die Definition von externen Vetospielern problematisch, die Benz seinen Überlegungen zugrunde legt. Im Gegensatz zu internen Akteuren mit Vetomacht, deren Vetoposition schon in Form eines *Einwirkens* deutlich werden kann, zeige sich eine Vetoposition der externen Akteure nur in einem *Verhindern* (Benz 2003: 213). Wegen dieser Einschränkung können außer Parlamenten – die von Benz auch als Beispiel für externe Vetospieler angeführt werden – kaum andere Akteure zu den externen Vetospielern gezählt werden. Allenfalls der Bundesrat kann unter diese subsummiert werden, jedoch erfüllen weder Bundesbank noch Interessenverbände das Kriterium des formalen Verhindern-Könnens. Insbesondere, wenn man die erweiterte Beschreibung von Vetospielern nach Wagschal²⁸ zugrunde legt, nach der auch Beeinflussung und Abänderung von Entscheidungen als Vetomacht gedeutet werden, macht in der vorliegenden Arbeit eine Unterscheidung von Vetospielern nach dem Vorschlag von Benz keinen Sinn. Denn weder Bundesbank noch Interessenverbände – die in dieser Arbeit untersucht werden – könnten so eindeutig als Vetospieler klassifiziert werden.

Wie schon in Abbildung 8 deutlich wird, spricht Benz der Phase des *Agendasettings* eine besondere Bedeutung für den politischen Entscheidungsprozess zu, weil „Politikgestaltung (...) primär in der Phase des Agenda-setting [geschieht]“ (Benz 2009: 54). Daher ist dieser Zeitabschnitt auch für Vetospieler wichtig, da sie in einer solchen Phase mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten haben und es sich folglich auszahlt, möglichst früh in das Verfahren involviert zu sein. Falls sie diesen Zeitpunkt verpassen, könnten wegen des nachträglichen destruktiven Vetos politische Kosten entstehen (ebd.). Aus diesem Grund ist die Identifikation und Analyse von Agendasetzern wesentlicher Be-

²⁷ Die Zuordnung beispielsweise von Bundesbank und Gewerkschaften kann zunächst nicht eindeutig vorgenommen werden. So kann die Bundesbank weder zu den internen Vetospielern noch eindeutig zu den externen Vetospielern gezählt werden, da die Bank nicht unmittelbar mitentscheiden kann, aber auch nicht in den Ratifizierungsprozess eingebunden ist. Ebenso fällt auch eine Identifikation der Gewerkschaften schwer, weil sie ebenfalls weder formal in den Entscheidungsprozess eingebunden sind, noch im Nachhinein die Entscheidung verhindern können.

²⁸ „Ein Vetspieler ist ein individueller oder kollektiver Akteur, der eine *Policy*-Entscheidung verhindern, maßgeblich beeinflussen oder im Nachhinein abändern kann“ (Wagschal 1999a: 629).

standteil der Forschungsfrage vorliegender Arbeit und soll im folgenden Kapitel zunächst theoretisch erläutert werden. Außerdem muss die Phase des *Agendasettings* wegen der Zusammenstellung der zu untersuchenden Vetospieler analysiert werden, denn durch die Auswahl von Interessenverbänden als Untersuchungsgegenstand ergeben sich Besonderheiten. Interessenverbände treten nämlich – so die Annahme – besonders in der Phase des *Agendasettings* in den Vordergrund, da es – wegen fehlender formaler Vetomacht – gerade diese Phase des politischen Prozesses ist, in der Interessenverbände am stärksten beeinflussen und eventuell die Agenda zugunsten ihrer Interessen abändern können.

2.2.2 Agendasetzer

„What is an agenda: it is a list of issues and events that are viewed at a point in time as ranked in a hierarchy of importance” (Rogers/Dearing, 1988: 565). Wenn die Agenda folglich – verkürzt dargestellt – eine nach Wichtigkeit geordnete Liste von Themen ist, kommt dementsprechend auch der Phase des *Agendasettings* und den Agendasetzern selbst sowohl im politischen Prozess (s. dazu Abb. 2) als auch in vorliegender Analyse eine besondere Bedeutung zu. Daher müssen dieser Zeitraum und diese Akteure im Speziellen untersucht werden, indem nach Darlegung der theoretischen Grundlagen die verschiedenen Typen von Agendasetzermacht und letztlich die eigentlichen Agendasetzer in der politischen Praxis untersucht werden.

2.2.2.1 Theoretische Grundannahmen

Einleitend in diese Zusammenhänge soll folgende Tabelle zunächst einmal zeigen, dass die Phase des *Agendasettings* selbst in verschiedene Formen untergliedert werden kann. Die Tabelle zeigt, unter welchen Voraussetzungen ein Thema auf die Agenda gelangen kann. Beeinflussende Faktoren sind dabei die jeweiligen Akteure (staatliche oder gesellschaftliche) und die öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung.

Tabelle 3: Formen des *Agendasettings*

Öffentliche Unterstützung	Initiative	
	Staatliche Akteure	Gesellschaftliche Akteure
hoch	a. Konsolidierung	c. Von Außen initiiert
gering	b. Mobilisierung	d. Von Innen initiiert

Quelle: eigene Darstellung nach Howlett/Ramesh 2003: 140.

a. zeigt den Fall, dass ein staatlicher Akteur aus dem politisch-administrativen Raum heraus ein Problem mit großer Unterstützung seitens der Öffentlichkeit auf die Agenda setzt, sodass dieses Thema „konsolidiert“ wird. Wenn ein staatlicher Akteur ein Thema hingegen ohne eine breite öffentliche Unterstützung – wie dies in Fall b. geschieht – auf die Agenda bringen möchte, muss er versuchen, Beihilfe der Öffentlichkeit zu mobilisieren. Die Fälle c. und d. beziehen sich auf Problemstellungen, in denen gesellschaftliche Akteure tätig werden. Wird ein Problem von der Öffentlichkeit gestützt, so wird das Thema von außen auf die Agenda gesetzt (wie dies z.B. im Fall der Umweltpolitik häufig geschehen ist). Erfährt die Problemstellung aber keine öffentliche Mitwirkung – als Beispiel dazu kann die Agrarpolitik genannt werden – erfolgt die Initiierung von innen (Schubert/Blum 2011: 113).

Da sich die vorliegende Arbeit mit *Agendasetting* während und nach ökonomischen Krisen beschäftigt und innerhalb eines solchen Zeitraumes die öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung demgemäß naturbedingt hoch ist, wird in dieser Untersuchung das Hauptaugenmerk auf den in obiger Grafik fett und kursiv hervorgehobenen Typen des *Agendasettings* liegen. Dass dem *Agendasetting* in einem solchen Zeitraum ein *Policy*-Problem vorausgeht, welches auf die Agenda gesetzt werden muss, kann zweifelsohne bejaht werden. Denn ein *Policy*-Problem als „Diskrepanz zwischen einem Ist- und einem Soll-Zustand, der mit den gegenwärtig verfügbaren sozio-politischen Steuerungsmitteln erreicht werden könnte“ (Schneider/Janning 2006: 50), liegt zur Zeit einer wirtschaftlichen Krise vor.

Auch die Merkmalsdimensionen, die von Schneider/Janning erarbeitet worden sind, um zu zeigen, welche Kennzeichen ausschlaggebend sind, damit ein Thema auf die Agenda gelangt, sind beim Untersuchungsgegenstand der Krisenzeiträume weitgehend erfüllt. Schneider und Janning unterscheiden, ob ein Thema

- eindeutig oder mehrdeutig ist,
- starke oder marginale gesellschaftliche und soziale Relevanz besitzt,
- dringlich oder verschiebbar ist,
- einfach oder komplex ist,
- eine Routineangelegenheit oder ein Novum darstellt oder
- eine große oder geringe symbolische Bedeutung hat (Schneider/Janning 2006: 56).

Da Krisenreaktionen zumindest als gesellschaftlich äußerst relevant, dringlich, symbolisch bedeutsam und in Teilen – je nachdem, welche Innovationen die zu untersuchenden Krisenreaktionen darstellen – als Novum anzusehen sind, ist davon auszugehen, dass sie ohne Hindernisse auf die Agenda gelangen können.

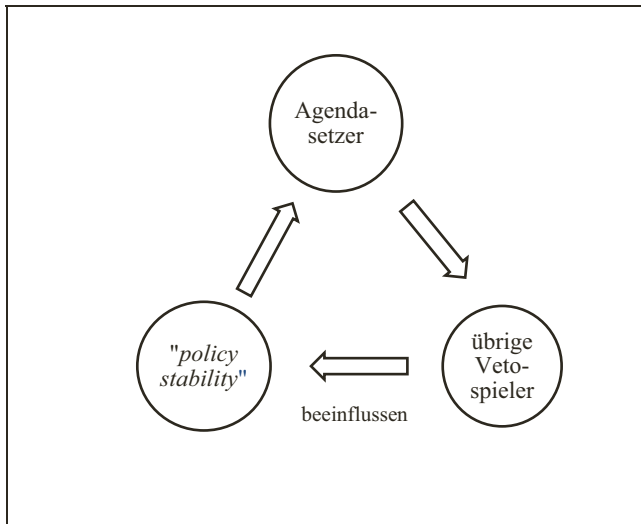
Wenn besonders in Bezug auf den Konjunkturverlauf von einer „zyklische[n] Themenwiederkehr“ (Schubert/Blum 2011: 115) gesprochen wird,

scheint dies auf den ersten Blick für vorliegende Analyse einschlägig zu sein. Denn eine zyklische Themenwiederkehr besagt, dass zum Beispiel in Rezessionsphasen bestimmte Themen wie Beschäftigung oder Leistungen des Wohlfahrtsstaates in den Vordergrund treten (ebd.). Dieser Zusammenhang ist generell zwar durchaus wichtig, für vorliegende Arbeit jedoch nicht von Belang, weil nicht gefragt werden soll, *ob* ein Thema auf die Agenda gelangt, sondern *von wem* das Thema auf die Agenda gesetzt worden ist. Um in diesem Zusammenhang die Agendasetzer als Akteure näher definieren zu können, dienen folgende Ausführungen.

Agendasetzer sind gemäß der Definition von Tsebelis „*the specific veto players that present 'take it or leave it proposals' to the other vetoplayers*“ (Tsebelis 2002: 3). Daraus folgt, dass Agendasetzer eine „*significant control over the policies that replace the status quo*“ (ebd.) haben. Das wiederum bedeutet, dass Agendasetzer insofern eine Machposition innehaben, als sie einen größeren Einfluss auf jene Politikpositionen haben, die letztendlich den Status quo ersetzen können. Da Agendasetzer gemäß obiger Definition selbst als Vetospieler einzuordnen sind, müssen sie den anderen Vetospielern Politikinhalte und Vorschläge unterbreiten, die diese annehmen oder ablehnen können. Dabei treffen Agendasetzer diese Auswahl nicht objektiv, sondern bieten ihren möglichen Gegenspielern (oder auch Mitspielern wie beispielsweise Koalitionspartnern) die Entwürfe an, die sie selbst favorisieren. Somit können Agendasetzer eine Vorauswahl treffen und die Politikempfehlungen in ihrem Sinne selektieren (ebd.).

Doch trotz dieser vermeintlichen Vorteile, die die Rolle eines Agendasetzers mit sich bringt, ist die Agendasetzermacht dennoch nicht losgelöst vom sonstigen politischen Prozess zu betrachten. Denn nicht nur die übrigen Vetospieler werden von Agendasetzern beeinflusst, sondern die anderen Vetospieler können ihrerseits die Bedeutung der Agendasetzer manipulieren (s. Abb. 9). Ist zum Beispiel die Unbeweglichkeit der Politik zu groß – und diese hängt maßgeblich von den Aktivitäten der anderen Vetospieler ab – und existieren keine Entscheidungen, die den Status quo ersetzen können, so ist auch die Macht der Agendasetzer dementsprechend gering (ebd.).

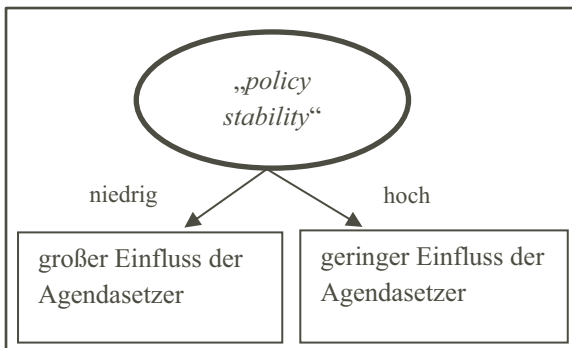
Abbildung 9: Wechselbeziehungen zwischen Agendasetzern, Vetospielern und der „policy stability“



Quelle: eigene Darstellung nach Tsebelis 2002: 2f.

Den genauen Zusammenhang zwischen Unbeweglichkeit der Politik und Agendasetzermacht verdeutlicht folgende Grafik. Diese ist insofern eine Ergänzung der Abbildung 6, da der dortige Endpunkt (die *policy stability*) wie folgt weitergeschrieben werden könnte.

Abbildung 10: Rolle der Agendasetzer



Quelle: eigene Darstellung nach Tsebelis 2002: 3.

Wenn sich die *policy stability* als niedrig erweisen sollte, so gibt es dadurch bessere Voraussetzungen für Agendasetzer, Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen. Denn nur wenn eine Abkehr vom Status Quo prinzipiell möglich erscheint, macht es für einen Agendasetzer Sinn, in Erscheinung zu treten. Dies geschieht in den meisten Fällen dadurch, dass Agendasetzer Vorschläge unterbreiten, die für die übrigen Vetospieler akzeptabel sind (Tsebelis 2002: 2f.).

Je höher allerdings die Unbeweglichkeit der Politik ist, desto geringer sei folglich die Einflussnahme der Agendasetzer auf die Politikentscheidungen. In einem solchen Fall mache es letztlich auch keinen Unterschied, wer die politischen Entscheidungen zu beeinflussen versucht, da eine Änderung des Status quo von vornherein nicht möglich erscheine (ebd.).

Analog zu den Erkenntnissen hinsichtlich der Distanz der einzelnen Mitglieder eines kollektiven Vetospielers sei auch bei der Rolle eines Agendasetzers dessen Position innerhalb eines Akteursraumes bedeutend. Befinde sich der Agendasetzer inmitten der übrigen Vetospieler, so steige die Macht der Agendasetzer. Denn wenn sich ein Agendasetzer mit seiner Position möglichst nah an den übrigen Vetospielern – also schon im *winset* – befindet, so kann er mit großer Wahrscheinlichkeit diese eigene Position auf die Agenda setzen und damit äußerst einflussreich sein. Ist er hingegen weit von den anderen Vetoakteuren entfernt, so muss auch der Agendasetzer bei der Entscheidungsfindung womöglich weit von seiner eigenen Position abweichen und ist daher weniger mächtig (Tsebelis 2002: 35).

In den folgenden Kapiteln wird es darum gehen, die konkreten Akteure zu identifizieren, die an der Agendasetzung beteiligt sind. Einleitend dazu kann die im Verlauf der Arbeit zu prüfende Hypothese angeführt werden, dass „*Agenda setting (...) the main reason [is] that governments in parliamentary systems dominate the policy making process. It empowers the government to select its preferred point among the multiple possible solutions that would be accepted by parliament and provides the institutional means to prevent this proposal from being altered on the floor*“ (Tsebelis 2009: 13). Bevor jedoch die Frage, ob tatsächlich die Regierung eines Staates entscheidender Agendasetzer ist oder ob nicht doch andere Akteure wie Interessenverbände eine bedeutende Rolle spielen, beleuchtet werden kann, soll zunächst ein Überblick über die generellen Einflussmöglichkeiten, die einem Agendasetzer zu Verfügung stehen können, gegeben werden.

2.2.2.2 Typen von Agendasetzermacht

Die Ausführungen des vorigen Kapitels müssen um den Aspekt ergänzt werden, dass es nicht nur eine einzige Form der Agendasetzermacht gibt, sondern diese variieren kann. Wenn man in einem allgemeinen Sinne *Agendasetting* als „die Fähigkeit eines polit[ischen] Akteurs, die Inhalte oder den Ablauf polit[ischer]

Tagesordnungen zu bestimmen“ (Schubert 2010a: 5), sieht, kann darunter im Speziellen sowohl „ein positives Vermögen (...) (z.B. dafür zu sorgen, daß ein bestimmtes Thema behandelt werden muss), als auch (...) eine Vetokraft (z.B. dafür zu sorgen, daß bestimmte Entscheidungen nicht getroffen werden)“ (ebd.) verstanden werden.

Herbert Döring unterscheidet nicht nur diese zwei Fähigkeiten, sondern untergliedert auch noch einmal die verschiedenen Agenden zwischen einer Themenagenda, einer Abstimmungsagenda und einer Zeitplanagenda (Döring 2005: 109). Analog zu den unterschiedlichen Ausprägungen der drei Agendatypen und den von Klaus Schubert analysierten Fähigkeiten kann auch die Agendasetzermacht folglich voneinander zu trennende Dimensionen annehmen. Wenn man Agendasetzermacht im Allgemeinen definiert als *„the term 'agenda power' [that] is reserved in a narrow sense to control over the design and selection of proposals that arise for a vote“* (Döring 1995b: 223), dann kann man unter diese Definition die Dimensionen der Beeinflussung der Themen-, der Abstimmungs- und der Zeitplanagenda subsumieren. Diese werden in den beiden folgenden Kapiteln näher betrachtet.

2.2.2.2.1 Themenagenda

Bezug nehmend auf die zu Beginn des Kapitels der Agendasetzer eingeführte allgemeine Definition von Agenda²⁹, die auf Everett Rogers und James Dearing zurückgeht, kann diese Begriffsklärung allerdings noch differenziert werden. Roger Cobb und Charles Elder beschreiben die öffentliche Agenda als *„[a]ll issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority“* (Cobb/Elder 1972: 85). Aber auch wenn man diese Definition zugrunde legt, stellt sich die zentrale Frage *„Why do some issues get addressed by governments while others are ignored?“* (Howlett/Ramesh/Perl 2009: 93).

Wenn man diese Frage und den Prozess des Setzens der Themenagenda betrachtet, wird man zwangsläufig mit der Rolle der Medien, die diese im angesprochenen Prozess einnehmen, konfrontiert (dazu beispielsweise Maurer 2010; Eichhorn 2005). Denn *„[s]chon die Auswahl von Nachrichten hat immer auch meinungsbildende Aspekte“* (von Beyme 1997: 77) und kann somit in sigifikantem Maße die Themenagenda beeinflussen. Da jedoch die *„Rolle [der Medien] für das Agendasetting vielfach übertrieben wurde“* (ebd.: 76) und die Medien in vorliegender Arbeit nicht als Akteur, der mit Vetomacht ausgestattet ist, betrachtet werden können, wird die Rolle der Medien im Agendasetzungsprozess nicht näher beleuchtet. Nichtsdestotrotz muss – und diese Überlegungen liegen fol-

²⁹ *„What is an agenda: it is a list of issues and events that are viewed at a point in time as ranked in a hierarchy of importance“* (Rogers/Dearing 1988: 565).

genden Ausführungen zugrunde – die Bedeutung der Medien als Katalysator mit berücksichtigt werden.

Welches Thema³⁰ oder *Issue* letztlich auf die Agenda gelangt, hängt von seiner Wichtigkeit ab (Eichhorn 2005: 8). In der Typologie von Neuman³¹ (Neuman 1990: 167ff.) stellt eine Krise eine eigene Form des *Issues* dar. Dabei betreffen „Krisen (...) die vitalen Interessen eines Landes oder seiner Bevölkerung“ (Eichhorn 2005: 9). Mithilfe dieser Typologie lassen sich die in dieser Arbeit zu untersuchenden Gegenstände – nämlich Wirtschaftskrisen – eindeutig als ein *Issue* einordnen, welches gute Chancen besitzt, einen hohen Stellenwert auf der Themenagenda einzunehmen.

Während Klaus von Beyme der Opposition ein entscheidendes Mitspracherecht beim *Agendasetting* zuschreibt (von Beyme 1997: 75f.) und auch Thomas Bräuninger und Marc Debus untersuchen, ob nicht nur die Regierung als Gesetzesinitiator zu zählen ist, sondern eben auch die Opposition ein Vorhaben auf den Weg zu bringen vermag (Bräuninger/Debus 2009), kann die Oppositionsrolle im Gesetzgebungsprozess in vorliegender Untersuchung nicht berücksichtigt werden. Dies geschieht ebenfalls – vergleichbar zur Vernachlässigung der Medienbedeutung – aus dem Grund, dass die Opposition nicht über eine formale Vetomacht verfügt. Des Weiteren sollen auch die für die Analyse der Themenagenda bedeutenden Arbeiten Frank Brettschneiders (Brettschneider 1995) die vorliegende Untersuchung allenfalls flankieren. Brettschneiders Forschungen zur übergeordneten Frage, ob „ein Zusammenhang zwischen der öffentlichen Meinung zu politischen Sachfragen und den parlamentarischen Aktivitäten im Deutschen Bundestag“ (Brettschneider 1995: 138) besteht, führen zum Ergebnis, dass die Responsivität³² des Deutschen Bundestages von 1949 bis 1990 weder kontinuierlich gestiegen noch gesunken ist (ebd.: 148). Besonders für den Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik konstatiert Brettschneider, dass dort die Responsivität im Vergleich zu anderen Politikfeldern am geringsten ist. Anhand zahlreicher Beispiele in diesem Bereich kann er nachweisen, dass der Wandel der öffentlichen Meinung und Politikerhandeln auseinander fallen. Einen wesentlichen Grund dafür sieht er in dem großen Einfluss der Interessenverbände auf politische Entscheidungen. Denn die Sachverhalte, die bei Interessenverbänden einen hohen Stellenwert einnehmen, sind häufig nicht mit denen der Öffentlichkeit

³⁰ „Thema“ umfasst den zu untersuchenden Gegenstand nur unzureichend, er wird durch das englische Wort „*issue*“ besser umschrieben. *Issues* können dabei als „aktuelle Themen und öffentliche Anliegen, die mit dem nationalen Interesse verknüpft sind“ (Eichhorn 2005: 8), beschrieben werden.

³¹ In dieser untergliedert er *Issues* in Krisen, symbolische Krisen, Probleme und Nicht-Probleme (Neuman 1990: 167ff.).

³² Um die Responsivität näher zu fassen, untersucht Brettschneider, ob im Falle eines Wandels der öffentlichen Meinung auch die Handlungen des Deutschen Bundestages mit diesem übereinstimmen. Konkret stellt sich Brettschneider also die Frage, ob parlamentarische Handlungen sich an der öffentlichen Meinung orientieren und einen Wandel dieser auch einen Wandel der parlamentarischen Handlungen nach sich zieht (Brettschneider 1995: 139).

kongruent (ebd.: 154). Diese Ergebnisse bestätigen das Vorgehen in der vorliegenden Arbeit, da sie zeigen, dass Interessenverbände besonders im Bereich des *Agendasettings* erheblichen Einfluss ausüben können und in keinem Falle außer Acht gelassen werden dürfen.

Dass dennoch der von Brettschneider untersuchte Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und deren eventuell stattfindender Umsetzung in politische Entscheidungen für vorliegende Analyse nicht weiter aufgegriffen werden kann, ist wie folgt zu begründen. Es soll primär untersucht werden, *welcher* Akteur einen Titel auf die Themenagenda gebracht hat und nicht, durch welche Motivation (beispielsweise durch eine extrinsische Motivation, die von der Öffentlichkeit hervorgerufen wird) dies geschah. Dementsprechend wird dergestalt vorgegangen, dass zunächst untersucht wird, welcher Akteur die Gesetzesinitiative eingebracht hat (zum Beispiel die Regierung). Im zweiten Schritt gilt es herauszufinden, wer innerhalb dieses kollektiven Akteurs – denn von einem solchen ist als Gesetzesinitiator auszugehen (von Beyme 1997: 93 und Tab. 11) – seine Vorstellungen durchgesetzt hat. Dort muss zum Beispiel gefragt werden, welche Partei innerhalb der Regierung für eine bestimmte inhaltliche Ausgestaltung ausschlaggebend war.

2.2.2.2.2 Abstimmungs- und Zeitplanagenda

Während sich die Themenagenda mit der Frage beschäftigt, welche Themen auf welchem Weg auf die Agenda gelangt sind, hat Herbert Döring in seinen Untersuchungen sowohl die Abstimmungs- als auch die Zeitplanagenda ausführlich analysiert. Dabei versteht er unter Abstimmungsagenda „das Recht, erst einmal die Option zu definieren, über die abgestimmt werden soll, und schließt auch die Anberaumung einer Nicht-Entscheidung ein“ (Döring 2005: 111). Folglich habe die Regierung sowohl die Kontrolle über Abstimmungsinhalte (*proposal-powers*) als auch die Macht, bestimmte Inhalte gar nicht erst zur Abstimmung zuzulassen (*gatekeeping-power*) (ebd.).

Als Zeitplanagenda versteht Döring die „Kontrolle der knappen parlamentarischen Ressource Zeit“ (ebd.). In diesem Fall werde das Zeitbudget des Parlaments von den Agendasetzern derart ausgeweitet oder beschnitten, dass dadurch eine Selektion der zu beratenden Entwürfe oder gar der zu treffenden Entscheidungen herbeigeführt werden könne (ebd.).

Döring zeigt in seiner Untersuchung mit internationalem Analyserahmen, welcher Akteur die Abstimmungs- und Zeitplanagenda im Wesentlichen bestimmt und welche Unterschiede zwischen den Staaten dabei auftreten können. Er hat dafür 18 westeuropäische Staaten in sieben von ihm entwickelten Kategorien analysiert (Döring 1995b: 223ff.). Folgende Tabelle zeigt die Erkenntnisse Dörings im Überblick. Dabei liegt der Fokus seiner Untersuchung (wie auch in der Annahme von Tsebelis) im Besonderen auf der Regierung, da davon ausgegangen wird, dass es sowohl eine „Herrschaft der Regierung über die *Abstimm-*

mungsagenda (H.i.O.)“ (Döring 2005: 109) als auch eine „Herrschaft der Regierung über die *Zeitplanagenda* (H.i.O.)“ (ebd.) gebe.

Tabelle 4: Dimensionen der Agendasetzermacht bezüglich Abstimmungs- und Zeitplanagenda

Merkmal	Mögliche Ausprägungen
Welcher Akteur legt maßgeblich die Agenda des Parlaments fest? Einfluss der Regierung sinkt ↓	<ol style="list-style-type: none"> 1. Die Regierung allein bestimmt die Agenda. 2. Die Regierung bestimmt bei einer Präsidentenkonferenz eine Mehrheit, die größer ist als ihr Anteil in der Kammer. 3. Die Mehrheit einer Präsidentenkonferenz entscheidet, bei der die Parteien verhältnismäßig vertreten sind. 4. Konsensuale Entscheidung von Parteigruppen bei einer Präsidentenkonferenz; die Entscheidung kann aber von der Kammer überstimmt werden. 5. Der Präsident entscheidet nach Absprache mit den Parteien; seine Entscheidung kann nicht von der Kammer überstimmt werden. 6. Zerklüftete Agenda, wenn keine einstimmige Entscheidung der Parteivorsitzenden erreicht wird. 7. Die Kammer bestimmt die Agenda selbst.
Bis zu welchem Grad kann nur die Regierung Steuergesetze einbringen? ↓	<ol style="list-style-type: none"> 1. Das Parlament hat nur ein eingeschränktes Einbringungsrecht. 2. Das Parlament hat ein uneingeschränktes Einbringungsrecht.
In welchem Ausmaß ist ein Gesetzgebungsausschuss in seiner Arbeit durch eine vorangegangene Plenumsdiskussion beschränkt? ↓	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plenum entscheidet über Grundsätze bevor der Ausschuss tagt und lässt diesem nur wenig Raum für Abweichungen. 2. Plenum tagt vor Ausschuss und gibt keine strikt bindenden Entscheidungen vor. 3. Ausschuss tagt vor Plenum und präsentiert endgültige Lösungen.
Inwieweit darf ein Gesetzgebungsausschuss von einer Gesetzesvorlage der Regierung abweichen? ↓	<ol style="list-style-type: none"> 1. Das Parlament billigt das Original der Regierung und die Änderungen des Ausschusses werden im Anhang ergänzt. 2. Wenn Änderungen des Ausschusses vom zuständigen Minister nicht akzeptiert werden, dann wird der Vorschlag der Regierung als Gesetz verabschiedet. 3. Der Ausschuss darf Vorschläge unterbreiten, die der Regierung entgegengesetzt sind. 4. Ausschüsse dürfen sich über Regierungsvorschläge hinwegsetzen.
Welcher Akteur kontrolliert den Zeitplan der Ausschussphase im Gesetzgebungsprozess? ↓	<ol style="list-style-type: none"> 1. Die Regierung allein setzt den Zeitplan fest. 2. Das Plenum des Parlaments hat die Aufsicht über den Zeitplan. 3. Der Ausschuss selbst hat das Recht, seinen Zeitplan zu setzen; er wird dabei aber vom Plenum überwacht. 4. Der Ausschuss selbst bestimmt seinen Zeitplan und wird dabei nicht vom Plenum kontrolliert.
Inwieweit kann die Regierung die Plenardebatte über ein Gesetz zeitlich bescheiden? ↓	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zeitliche Begrenzung wird von Mehrheit des Plenums bestimmt. 2. Zeitliche Begrenzung wird durch eine Vereinbarung der Parteien untereinander vorgenommen. 3. Es gibt keine zeitliche Kontrolle.
Was ist die maximale Lebensdauer eines bisher nicht angenommenen Gesetzes, bevor es erlischt? ↓	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gesetz erlischt am Ende einer Sitzungsperiode (6-12 Monate) 2. Gesetz erlischt am Ende einer Legislaturperiode. 3. Gesetz erlischt am Ende einer Legislaturperiode, kann aber in die nächste Periode übertragen werden. 4. Gesetz erlischt nie.

Quelle: eigene Darstellung nach Döring 1995b.

Diese sieben Kategorien (die Ausprägung, die auf die Bundesrepublik zutrifft, ist jeweils fett markiert) beschreiben letztlich, in welchem Ausmaß die Regierung die Macht hat, die Abstimmungsagenda und den parlamentarischen Zeitplan zu bestimmen. Für vorliegende Untersuchung interessieren jedoch – neben der Erstellung der Themenagenda – aus obiger Darstellung lediglich die ersten beiden Merkmale. Das heißt, es müssen sowohl der Akteur, der die Agenda des Parlaments festlegt, als auch der Einfluss der Regierung bei Einbringung von Steuergesetzen näher betrachtet werden. Für eine genaue Analyse dazu sei auf Kap. 4.4 verwiesen.

2.2.2.3 Agendasetzer in der Praxis des politischen Prozesses

Während die klassische Parteienforschung das Parlament als maßgebend für politische Entscheidungen ansieht (Duverger 1959), grenzt Tsebelis sich von dieser Vorgehensweise ab und fokussiert sich auf Regierungen als Agendasetzer (Tsebelis 2002: 67ff.). Abweichend von dieser Annahme der Theorie von Tsebelis sollen im Verlauf der Arbeit nur die Akteure als potenzielle Agendasetzer analysiert werden, die auch als Vetospieler in Betracht kommen. Somit werden also im Konkreten die verschiedenen Parteien einer Regierungskoalition³³, der Deutsche Bundesrat, die Bundesbank und die Interessenverbände im Hinblick auf ihre Agendasetzermacht in Krisenzeiten analysiert.

Um Agendasetzer des Weiteren näher zu untersuchen, betrachtet Tsebelis das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament genauer und fragt, welche „*causal mechanisms*“ (Tsebelis 2002: 92) diese beiden verbinden. Auch eine solche Untersuchung soll in vorliegender Arbeit aus mehreren Gründen nicht vorgenommen werden. Denn einerseits sollen – da wie bereits erläutert Agendasetzer selbst Vetospieler sind – in dieser Arbeit auch nur solche Akteure als Agendasetzer einbezogen werden, die zuvor als potenzielle Vetospieler analysiert worden sind. Da das gesamte Parlament allerdings nicht als Vetospieler gelten kann (denn bei einer funktionierenden Regierungskoalition kann ein Veto der Oppositionsparteien im Bundestag eine Entscheidung nicht zu Fall bringen³⁴) und nur die Koalitionsparteien über ein de-facto-Veto verfügen, soll auch das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung nicht näher betrachtet werden.

Wie bereits deutlich wurde, ist vielmehr die Zusammensetzung und Stabilität der Regierungskoalition ausschlaggebend dafür, welche Politikentscheidungen letztlich umgesetzt werden. Dabei ist zu unterscheiden, ob es sich bei der zu analysierenden Koalition um eine „*Minimum-Winning Coalition*“³⁵, eine „*Over-*

³³ „It [agenda setting] can also be done through bargaining among the different government parties“ (Tsebelis 2002: 91).

³⁴ Dabei wird der Rechtsweg vor dem Bundesverfassungsgericht außer Acht gelassen.

³⁵ Ein solches Bündnis ist dadurch gekennzeichnet, dass die Koalition ihre Mehrheit verliert, sobald ein Partner den Zusammenschluss verlässt, da die Macht zwischen so wenig Mitgliedern wie möglich gesplittet werden soll (Schütttemeyer 2010: 619).

sized Coalition“³⁶ oder ein „Minority Government“³⁷ handelt (Tsebelis 2002: 94ff.). Während die beiden letztgenannten Konstellationen für vorliegende Arbeit weniger von Belang sein werden, weil sie in den Untersuchungszeiträumen nicht eingetreten sind, sind *Minimum-Winning*-Koalitionen hingegen bedeutend. In einer solchen Koalition deckt sich die Parlamentsmehrheit mit den Regierungsmitgliedern, weil das Bündnis aus genau so vielen Parteien besteht, die zur Erreichung der Mehrheit vonnöten sind. In einer solchen Verbindung tritt nun jenes Phänomen auf, welches oben als Begründung für das Ignorieren des Verhältnisses zwischen Regierung und Parlament in vorliegender Arbeit angeführt wurde: Das Parlament hat bei einer solchen *Minimum-Winning*-Koalition kaum eine Möglichkeit, die von der Regierung beschlossenen Entscheidungen zu durchbrechen (ebd.: 94f.). Dabei besitzen die einzelnen Koalitionspartner jedoch umso mehr Einfluss und Macht, da es auf ihre Zustimmung zum Vorschlag des jeweils anderen Bündnispartners ankommt: „Ultimately, however, all decisions within a (minimal-winning) cabinet must enjoy the unanimous consent of all coalition parties, because the ultimate sanction that coalition partners hold over each other's behavior is the threat to leave the coalition“ (Thies 2001: 596). In diesem Zusammenhang wird für die Bundesrepublik Deutschland die Rolle der FDP in dieser Arbeit näher zu untersuchen sein, denn wenn von ihr behauptet wird, dass „[p]olitische Machtwechsel (...) anderswo vom Wähler ausgelöst [werden], in der Bundesrepublik – so scheint es – von der FDP“ (Dittberner 1987: 9), dann muss dies für den weiteren Verlauf der Arbeit berücksichtigt werden.

³⁶ Bei dieser Koalition handelt es sich um einen Zusammenschluss, der entstanden ist, obwohl eine Partei allein bereits eine Mehrheit im Parlament inne gehabt hätte. Die Koalition besteht also mindestens aus einem Partner, der für eine Mehrheitsbeschaffung nicht nötig gewesen wäre (Tsebelis 2002: 95).

³⁷ Im Fall einer Minderheitsregierung setzt sich diese aus Parteien zusammen, die insgesamt weniger Abgeordnete haben als die Hälfte der Mitglieder des Parlaments und bezeichnet damit „die im parlamentarischen Regierungssystem atypische Lage, daß zwischen Regierung und Parlament nicht die grundsätzliche politische Übereinstimmung herrscht, die im Regelfall (...) die einvernehmliche und koordinierte Steuerung des Staates ermöglicht“ (Puhl 1986: 20).

Wirtschaftskrisen in Deutschland
Reaktionsmuster von Vetospielern und Agendasetzern
Kiesow, J.
2015, XVIII, 362 S. 30 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-08107-2