

# Mechanismen deutscher Politik

*Philip Manow und Steffen Ganghof*

## 1 Einleitung

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## 2 Mechanismenorientierte Regierungslehre

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

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

---

<sup>1</sup> Eine exzellente zusammenfassende Diskussion der Rationalitätsannahme bei der Interpre-

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



chen. Ähnliche institutionelle Strukturen konfrontieren die politischen Akteure in demokratischen Regierungssystemen mit ähnlichen Anreizen, Möglichkeiten und Problemen. Die Politikwissenschaft untersucht deshalb in systematischen Vergleichsstudien, unter welchen Bedingungen und mit welchen Wirkungen bestimmte Instrumente des Regierens (zum Beispiel Vertrauensfrage, Investiturabstimmungen, Koalitionsverträge, etc.) eingesetzt werden und in welcher Form grundlegende Probleme kollektiven Regierungshandelns (zum Beispiel Koordination, Delegation) in unterschiedlichen institutionellen Kontexten auftreten. Der vergleichende Fokus auf Mechanismen hat dabei nicht nur zu einer rigorosen Theorie- und Hypothesenbildung beigetragen, sondern gerade auch die empirische Arbeit stark angeregt. Um die sorgsam abgeleiteten Implikationen unbeobachtbarer Mechanismen mit empirischer Evidenz zu konfrontieren, müssen nämlich häufig erst neue Datensätze erhoben oder zusammengefügt werden. Beispiele sind vergleichende Arbeiten über die Agenda-Setzer-Macht von Regierungen,<sup>3</sup> über die Mechanismen der Koalitionsbildung und -stabilisierung<sup>4</sup> oder über die Probleme politischer Delegationsbeziehungen.<sup>5</sup> Wir sehen die Beiträge dieses Bandes im Kontext dieser vergleichenden Literatur.

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 3 Die Beiträge im Einzelnen

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Literatur

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

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

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



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

