

Julia von Blumenthal · Stephan Bröchler (Hrsg.)

Müssen Parlamentsreformen scheitern?

Schriften der Sektion Regierungssystem und Regieren in der
Bundesrepublik Deutschland der Deutschen Vereinigung für
Politische Wissenschaft

Julia von Blumenthal
Stephan Bröchler (Hrsg.)

Müssen Parlamentsreformen scheitern?



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Katrin Emmerich

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe

Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Anke Vogel, Ober-Olm

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15468-8

Inhalt

<i>Stephan Bröchler und Julia von Blumenthal</i> Einleitung.....	7
---	---

<i>Julia von Blumenthal</i> Schach dem Premier! Parlamentsreformen in parlamentarischen Regierungssystemen	11
--	----

I. Reformen des Deutschen Bundestages

<i>Heinrich Oberreuter und Jürgen Stern</i> Parlamentsreform als beständige Herausforderung	47
--	----

<i>Christian Demuth</i> Parlamentarische Reformen als evolutionärer Prozess.....	67
---	----

<i>Stefan Marschall</i> Policy matters! Reformpotenziale und -grenzen hinsichtlich der Rolle von Parlamenten in der militärischen Sicherheitspolitik.....	89
---	----

<i>Dieter Wiefelspütz</i> Der Auslandseinsatz der Streitkräfte und der Deutsche Bundestag	109
--	-----

II Europäische Erfahrungen

<i>Stefan Köppl</i> Parlamentsreformversuche und Parlamentsreformen in Italien	149
---	-----

<i>Ruth Lüthi</i> Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?.....	171
--	-----

Peter Schiffauer

Parlamentarische Reform im Europäischen Parlament 201

Autorenverzeichnis 251

Einleitung

Stephan Bröchler und Julia von Blumenthal

In der öffentlichen wie in der politikwissenschaftlichen Bewertung wird die Rolle der Parlamente im politischen Prozess skeptisch eingeschätzt. Angesichts von Europäisierung, dem Wandel des Regierens und der Inkompatibilität mit den Bedingungen der Mediengesellschaft wird ihnen eine zentrale Rolle kaum mehr zugetraut. Dass Parlamente handlungsfähig sind, stellt jedoch eine zentrale Anforderung für die Funktionsfähigkeit von Demokratien dar. Denn unabhängig davon, ob das Parlament als „der Gesetzgeber“ oder als „Mit-Gesetzgeber“ eingeschätzt wird, kommt der Legislative eine entscheidende Bedeutung für die Bearbeitung öffentlicher Probleme und die Legitimation politischer Entscheidungen zu.

Der vorliegende Band greift einen wichtigen Aspekt der Debatte über die Handlungsfähigkeit des Parlaments auf: die Frage der Fähigkeit zu erfolgreichen Parlamentsreformen. Denn die Bewertung der künftigen Rolle eines Parlaments hängt wesentlich davon ab, wie man seine Chancen einschätzt, effektiv den Herausforderungen zu begegnen. Der Blick auf die politikwissenschaftliche Debatte zeigt, dass die Fähigkeit eines Parlaments, die Bedingungen seiner Funktionserfüllung und Aufgabenwahrnehmung zu verbessern, grosso modo kritisch eingeschätzt wird. Jenseits einer populistischen Parlamentarismuskritik wird eine deutliche Diskrepanz einerseits zwischen den intendierten hochgesteckten Zielen von Parlamentsreformen, wie Erhöhung der Gestaltungsfähigkeit, bessere Transparenz und gesellschaftliche Kommunikation, sowie andererseits den mageren Erfolgen der eingeleiteten Reformen diagnostiziert.

Der Titel des Bandes „Müssen Parlamentsreformen scheitern?“ nimmt unmittelbar Bezug auf die skeptische Einschätzung der Fähigkeit eines Parlaments zur eigenen Reform. Dabei ist der Titel jedoch bewusst mit einem Fragezeichen versehen. Denn für die Autorinnen und Autoren des Bandes ist die Frage der Reformfähigkeit bzw. -unfähigkeit keineswegs entschieden. In den einzelnen Artikeln geht es statt eines simplen „Ja“ oder „Nein“ vielmehr um ein differenziertes analytisch wie empirisch anspruchsvolles Verständnis von Parlamentsreformen. Die vorliegenden Aufsätze möchten besonders zur Klärung zweier Aspekte beitragen: Erstens wird den Gründen für das Scheitern von Parlamentsreformen politikwissenschaftlich nachgegangen. Was sind die empirischen Befunde und welche Bedeutung kommt ihnen im Lichte theoretischer Reflexion zu?

Zweitens werden Ursachen für erfolgreiche Reformen analysiert. Lassen sich Hinweise auf Handlungskorridore für künftige Reformen des Parlaments identifizieren?

Einleitend entwirft Julia von Blumenthal in ihrem Beitrag „Schach dem Premier! Parlamentsreformen in parlamentarischen Regierungssystemen“ eine Typologie von Parlamentsreformen, die an der verfolgten Zielsetzung ansetzt. Die Unterscheidung von Öffnung, Modernisierung, inkrementeller Reform und weitreichender Reform orientiert sich dabei daran, inwiefern das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Parlament tangiert wird. Unter Verwendung eines modifizierten Vetospieleransatzes formuliert von Blumenthal Hypothesen, unter welchen Bedingungen bestimmte Typen von Parlamentsreformen zu erwarten sind. Die exemplarische Analyse von Parlamentsreformen in Großbritannien, Australien und Deutschland bestätigt die verbreitete Skepsis gegenüber weit reichenden Reformen, zeigt aber auch, dass begrenzte Parlamentsreformen unter bestimmten Bedingungen erfolgreich sein können.

Die folgenden Beiträge in der ersten Sektion beleuchten die Reformererfahrungen des Deutschen Bundestages aus theoretischer und empirischer Perspektive: Heinrich Oberreuter und Jürgen Stern leisten in ihrem Aufsatz „Parlamentsreformen als beständige Herausforderung. Veränderungen zwischen institutionellem Wandel und ‚großer Reform‘ am Beispiel des Deutschen Bundestages“ zunächst einen Beitrag zur Klärung des Begriffs „Parlamentsreform“. Sie unterscheiden in Anlehnung an Gerhard Göhler zwei verschiedene Arten parlamentarischer Reformen: Strukturwandel und Funktionswandel. Ersterer zielt letztlich auf eine Veränderung der Position des Parlaments in seinem institutionellen Kontext und ist nach Ansicht der Autoren für den Deutschen Bundestag weder notwendig noch wünschenswert. Letzterer zielt auf eine Anpassung an sich verändernde Kontextbedingungen und auf eine Verbesserung der Funktionserfüllung. Hier sehen die Autoren sehr wohl Reformpotenzial für den Bundestag, das sie im Folgenden anhand konkreter Reformvorschläge diskutieren. Ziele sind dabei eine größere öffentliche Aufmerksamkeit für Plenardebatten, eine Attraktivitätssteigerung des Mandats sowie der Ausbau von Mitwirkungs- und Kontrollrechten gegenüber der EU.

Christian Demuth leistet in seinem Aufsatz „Parlamentarische Reformen als evolutionärer Prozess“ einen Beitrag zu einem theoriegeleiteten Verständnis von Parlamentsreformen. Denn Demuth sieht eine zentrale Ursache für die mangelnde Fähigkeit, das Scheitern von Parlamentsreformen politikwissenschaftlich anspruchsvoll zu erklären, in einem Theoriedefizit. Heutige Analysen reflektieren noch zu unsystematisch die institutionellen Restriktionen, die Reformen verhindern oder konterkarieren. Einen geeigneten Ausgangspunkt, um die politikwissenschaftliche Analysefähigkeit zu erhöhen, sieht Demuth im Ansatz des institutionellen Lernens, der auf der Theorie des Evolutorischen Institutionalismus fußt. Die Leistungsfähigkeit dieses Ansatzes wird am Beispiel der Verab-

scheidung des Untersuchungsausschussgesetzes im Jahr 2001 aufgezeigt, die sich einerseits als „Ergebnis kontingenter Situationsstrukturen“ erweist, andererseits aber einem bereits länger bestehenden Entwicklungspfad entspricht.

Zu einem eher optimistischen Schluss im Hinblick auf das Gelingen von Parlamentsreformen kommt Stefan Marschall unter der Überschrift „Policy Matters! Reformpotenziale und -grenzen hinsichtlich der Rolle von Parlamenten in der militärischen Sicherheitspolitik“. Selbst in einem von der Prägung der Regierung und dem Erfordernis einheitlichen Auftretens nach außen so geprägten Feld wie der militärischen Sicherheitspolitik ist es Parlamenten gelungen, ihre Handlungsspielräume zu erweitern oder zumindest zu sichern. Marschall zeigt dies in einer nach den wesentlichen parlamentarischen Ressourcen, der Gesetzgebung, der Kontrolle, der Herstellung von Öffentlichkeit und der Abwahl der Regierung, systematisierten Analyse, die die Erfahrungen des Deutschen Bundestages international vergleichend auswertet.

Einen praxisnahen Einblick in die Reformwerkstatt „Deutscher Bundestag“ gibt Dieter Wiefelspütz in seinem Beitrag „Der Auslandseinsatz der Streitkräfte und der Deutsche Bundestag“. Ebenfalls am Beispiel der Verfahrensregeln über den Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland zeigt er, auf welche Weise der Bundestag seine aus der Verfassung abgeleitete Position mit Hilfe des Parlamentsbeteiligungsgesetzes einerseits absichert und andererseits an die Notwendigkeiten entscheidungsfähiger Außenpolitik anpasst. Dabei werden durchaus unterschiedliche Positionen der Fraktionen sichtbar, die sich nicht allein auf durch Zugehörigkeit zu Regierungsmehrheit oder Opposition induzierte institutionelle Eigeninteressen zurückführen lassen. In seinem Ausblick macht Wiefelspütz deutlich, dass Parlamentsreformen wie die Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes immer nur Etappen und nie eine endgültige Festlegung darstellen. Parlamentsreformen sind folglich ein kontinuierlicher Prozess der Anpassung an sich verändernde Umweltbedingungen.

Die zweite Sektion erweitert den Fokus der Analyse auf Erfahrungen mit Parlamentsreformen im europäischen Kontext. Zum Anfang richtet Stefan Köppl den Blick auf die Reform des italienischen Parlaments. In seinem Artikel „Parlamentsreformversuche und Parlamentsreformen in Italien“ wird argumentiert, dass Italien ein fruchtbares Feld für die Erforschung institutioneller Reformprozesse des Parlaments darstellt. Köppl arbeitet die hohe Bedeutung struktureller Konstellationen und ihrer Dynamik für das Verständnis der Reformprozesse heraus. Dabei werden sowohl die „großen Würfe“ der Verfassungs- und Parlamentsreformen als auch inkrementelle Reformversuche der italienischen Legislative in die Analyse einbezogen. Die Untersuchung von Köppl zeigt, wie voraussetzungsvoll sich angesichts der komplexen Parteienlandschaft Italiens die verschiedenen Reformanläufe erweisen.

Mit den Bestrebungen, die Handlungsfähigkeit des Parlaments der Schweiz zu verbessern, befasst sich Ruth Lüthi in ihrem Aufsatz „Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?“. Lüthi zeigt auf, wie sich die Handlungsfähigkeit des Schweizer Parlaments verändert hat. Es wird dargelegt, wie die Bundesversammlung über Parlamentsreformen seit den 1960er Jahren bis zur Totalrevision des Verfassungstextes zu Beginn des 21. Jahrhunderts von einer schwachen zu einer gestaltungstarken Institution wurde. Den Schlüssel für den Reformerfolg sieht Lüthi dabei im inkrementellen Vorgehen der Akteure. So wurde auf einen ambitionierten Masterplan wie den einer umfassenden Parlamentsreform verzichtet. Stattdessen wurde die Reform des Schweizer Milizparlaments in vielen kleinen unspektakulär erscheinenden Schritten betrieben.

Peter Schiffauer wendet sich in seinem Beitrag „Parlamentarische Reform im Europäischen Parlament“ den Bestrebungen zur Reform der Arbeitsweise des Europäischen Parlaments zu. Die Darstellung von Schiffauer vermittelt einen Überblick über die Veränderungs- und Reformprozesse der europäischen Legislative, die das Ziel verfolgen, die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Parlaments strukturell zu verbessern. Die Analyse soll helfen, ein klareres Bild der gegenwärtigen Entwicklungstrends der parlamentarischen Repräsentation zu zeichnen. Um diesen Anspruch einzulösen, untersucht Schiffauer aktuelle Aktivitäten, die zum Ziel haben, sowohl die Arbeitsweise des Parlaments zu verbessern als auch die öffentliche wie die mediale Wahrnehmung zu erhöhen.

Versucht man nun, trotz der unterschiedlichen Herangehensweisen und Untersuchungsobjekte eine gemeinsame Antwort der Beiträge auf die im Titel des Bandes aufgeworfene Frage zu formulieren, so könnte diese in etwa so lauten: Parlamente sind in ein komplexes institutionelles Gefüge eingebunden, das strukturelle Reformen im Regelfall nicht wahrscheinlich, in vielen Fällen nicht einmal wünschenswert erscheinen lässt. Bei inkrementellen Reformen der eigenen Arbeitsweise sind Parlamente jedoch weder handlungsunfähig noch machtlos den auf sie wirkenden externen Einflüssen ausgesetzt.

Herzlich möchten wir uns bei allen bedanken, die zum Gelingen des Bandes beigetragen haben. In ganz besonderer Weise gilt unsere Danksagung den Autorinnen und Autoren des Bandes. Hervorzuheben ist ferner Torsten Heymann vom Lehrgebiet „Demokratie und Entwicklung“ der FernUniversität in Hagen für die technische Unterstützung bei der Fertigstellung. Unser Dank gilt schließlich Herrn Frank Schindler und Frau Katrin Emmerich vom VS-Verlag für die stets konstruktive Begleitung unseres Vorhabens.

Schach dem Premier! Parlamentsreformen in parlamentarischen Regierungssystemen¹

Julia von Blumenthal

Die Frage nach der Reformierbarkeit des Parlaments wird in parlamentarischen Regierungssystemen generell eher skeptisch betrachtet. Gerade in Westminster-Systemen wird gefragt, wie die Position des Parlaments so gestärkt werden kann, dass es die auch im Rahmen dieses Modells vorgesehene Funktion der Kontrolle der Regierung wahrnehmen kann (Pond 2008: 52). Tendenzen zur Personalisierung von Politik haben dazu geführt, dass Beobachter eher eine zunehmende Dominanz der Exekutive und eine Präsidentialisierung des Systems für wahrscheinlich halten (Foley 1993; Sturm 2006: 804f.). Darüber hinaus erzeugen Erwartungen an die Präsenz der Abgeordneten vor Ort gerade in Parlamenten mit einem auf Wahlkreisen basierendem Wahlsystem Anreize, das Parlament selbst als „merely instrumental“ zum Zweck der Wiederwahl zu behandeln (Wright 2004: 869). Auch in andern parlamentarischen Regierungssystemen wie der Bundesrepublik Deutschland findet die These von der „Entparlamentarisierung“, der Reduzierung des Parlaments auf seine Funktion als Ratifikationsinstanz anderenorts getroffener Entscheidungen, Unterstützung (Papier 2003; Beyme 1999: 539). Die Anforderungen von Globalisierung und Europäisierung sowie ein Wandel des Regierens von förmlicher Gesetzgebung (Government) zu kooperativen Formen unter Einbeziehung der Betroffenen (Governance) scheinen einen Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente geradezu zwangsläufig zur Folge zu haben.

Angesichts dieser Ausgangskonstellation läge es nahe, sich der generell skeptischen Sicht auf die Reformfähigkeit von Parlamenten anzuschließen. Dies gilt umso mehr, als Parlamente als in besonderer Weise von „institutional conservatism“ geprägt und dem Wirken institutioneller Beharrungskräfte ausgesetzt gelten (Longley/Hoffmann 2000: 131). Demnach wäre bereits der Beschluss über eine Parlamentsreform, verstanden als eine intentional herbeigeführte, nachhaltige Veränderung der Arbeitsstrukturen, ein erklärungsbedürftiges Ereignis. Auch der empirische Befund einer Fülle von Ansätzen zur Parlamentsreform, die sich für die

¹ Bei diesem Text handelt es sich um die überarbeitete Fassung meines Habilitationsvortrags, den ich im Dezember 2007 an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg gehalten habe. Der Titel spielt auf das Buch von Friedbert W. Rüb „Schach dem Parlament“ (2001) an.

Bundesrepublik gerade auf der Ebene der Bundesländer beobachten lässt, wäre dann kein Gegenargument, wenn man dem Titel des Bandes folgend zu der Einschätzung kommt, dass auch beschlossene Parlamentsreformen scheitern können, wenn sie in der parlamentarischen Praxis nicht in der beabsichtigten Weise Wirkung entfalten.² Schach dem Premier, d.h. eine Parlamentsreform, die die Kräfteverteilung zwischen Regierung und Parlament zugunsten des Parlaments verschiebt, erscheint aus dieser Perspektive als eine realitätsferne Anmutung.

In einem ersten Schritt werde ich den Typus des „parlamentarischen Regierungssystems“ näher betrachten und erläutern, warum eine Eingrenzung des Themas auf parlamentarische Regierungssysteme sinnvoll ist. In einem zweiten Schritt werde ich den Begriff der Parlamentsreform genauer bestimmen, um daraus Kriterien für die systematische Erfassung und den Vergleich zu gewinnen. Anschließend werde ich unter Verwendung des in der vergleichenden Politikwissenschaft gängigen Vetospieler-Ansatzes Hypothesen darüber entwickeln, unter welchen Bedingungen Parlamentsreformen realisierbar erscheinen. Diese Hypothesen werden exemplarisch anhand von Ansätzen zu Parlamentsreformen in den parlamentarischen Regierungssystemen Großbritanniens, Australiens und Deutschlands einem empirischen Test unterworfen. Am Ende soll ein zweifaches Fazit stehen, das zum einen Auskunft darüber gibt, wann sich ein „window of opportunity“ für Parlamentsreformen öffnet, und zum anderen Perspektiven für weitere vergleichende Forschung zu Parlamentsreformen aufzeigt.

1 Zur Einschränkung der Analyse auf parlamentarische Regierungssysteme

Neuere Ansätze der vergleichenden Politikwissenschaft wie der Vetospieler-Ansatz und die Analysen von Lijphart zielen bewusst darauf, für alle Arten von demokratischen Regierungssystemen anwendbar zu sein.³ Gerade für die Analyse von Parlamentsreformen erscheint es jedoch aus theoretischen Erwägungen sinnvoll, den Fokus zunächst allein auf parlamentarische Regierungssysteme zu richten. Dazu bedarf es eines kurzen Blicks auf die wesentlichen Charakteristika,

2 Dies kann auch daraus folgen, dass bestimmte Instrumente nicht oder nur selten verwendet werden. So hat der Bundestag von der 1995 eingeführten Möglichkeit der erweiterten öffentlichen Ausschussberatung (s. unten, Abschnitt 4.3) bis zum März 2003 gerade viermal Gebrauch gemacht (Feldkamp 2005: 475).

3 Tsebelis 1999: 591; Tsebelis 1995: 290; Lijphart 1999: IX, 301. Anders sieht dies auch Ganghof, der in einer kritischen Auseinandersetzung unter Verweis auf „unterschiedliche Grundlogiken“ parlamentarischer und präsidentieller Systeme die Vorzüge eines auf parlamentarische Regierungssysteme begrenzten Ansatzes herausstellt (Ganghof 2005: 427).

nach denen parlamentarische und präsidentielle Regierungssysteme unterschieden werden.

Winfried Steffani benannte in seiner bekannten Unterscheidung präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme nach dem zentralen Kriterium der Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament darüber hinaus die „hochgradige personelle Trennung bzw. Unabhängigkeit von Parlament und Regierung“ im präsidentiellen und die „Kooperation“ und „personelle Verflechtung“ von Parlament und Regierung im parlamentarischen System als die wesentlichen Unterschiede (Steffani 1979: 39). Das parlamentarische Regierungssystem ist dementsprechend dadurch gekennzeichnet, dass die Regierung und die sie tragenden Fraktionen, d.h. die Parlamentsmehrheit, als Handlungseinheit auftreten. Sie bilden die Regierungsmehrheit. Für eine Reform des Parlaments ist damit von vollständig anderen institutionellen Rahmenbedingungen auszugehen als im präsidentiellen Regierungssystem, wo auch im Fall übereinstimmender Parteizugehörigkeit von Präsident und Mehrheitsfraktion im Parlament letzteres eine wesentlich größere Unabhängigkeit gegenüber dem Präsidenten behält (Lösche 1992: 226ff.; Braml 2007: 193f.).

In parlamentarischen Regierungssystemen⁴ ist damit auch im Gegensatz zum präsidentiellen Regierungssystem die organschaftliche Trennung der Gewalten, Regierung und Parlament, nachrangig gegenüber der institutionellen Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition (Steffani 1997: 25).⁵ Für das parlamentarische Regierungssystem kommt es damit wesentlich auf die „dynamische Gewaltenteilung“ (Holtmann 2004) zwischen Regierung, Mehrheitsfraktionen und Opposition an. Eine vollständige Verkürzung auf das Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition scheint für die Frage von Parlamentsreformen nicht sinnvoll, da sich immer wieder Konstellationen ergeben, in denen auch Abgeordnete der Mehrheitsfraktionen institutionelles Eigeninteresse der Institution Parlament vertreten.

Dass die Grundüberlegungen von Steffani auch heute noch aktuell sind, zeigt der Beitrag von Matthew Søberg Shugart im Oxford Handbook of Political Institutions (2006).⁶ Shugart nennt die Abberufbarkeit durch die Mehrheit des

4 Auf die umfangreiche Diskussion, wie Systeme, die hiernach parlamentarisch wären, von anderen Ansätze aber als Mischtypen charakterisiert werden, einzuordnen wären, muss in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden, da sich die exemplarische Analyse auf eindeutig parlamentarische Regierungssysteme konzentriert.

5 Zur – nicht von Steffani stammenden – begrifflichen Differenzierung zwischen Gewaltentrennung als Trennung von Exekutive, Legislative und Judikative und Gewaltenteilung als Prinzip, „das die Aufteilung von Macht innerhalb des Staates insgesamt (betrifft)“, vgl. Arnauld 2001: 678.

6 Auch die mit dem Principal-Agent-Ansatz arbeitende vergleichende Studie von Strøm et. al. basiert auf einer Minimaldefinition, die der von Steffani eng verwandt ist: „(P)arliamentary

Parlaments als wesentliches Kriterium und darüber hinaus die Entstehung des Kabinetts aus dem Parlament.

„A parliamentary system makes the executive an agent of the assembly majority, hierarchically inferior to it because the majority in parliament creates and may terminate the authority of the executive“ (Shugart 2006: 346).

Shugarts Ansatz geht über die vorwiegend institutionalistischen Überlegungen Steffanis hinaus: Von ihrer institutionellen Struktur her sind präsidentielle und parlamentarische Systeme klar unterschieden: Im präsidentiellen System ist die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative wegen der von einander unabhängigen Wahl beider Institutionen von „transaction“ gekennzeichnet, während im parlamentarischen System die Beziehung zwischen Parlament und Regierung hierarchisch ist:

„In a hierarchy, one institution derives its authority from another institution, whereas in a transaction, two (or more) institutions derive their authority independently of one another“ (Shugart 2006: 344).

Das konkrete Zusammenspiel der Institutionen und das Verhalten der Akteure in ihnen ist von einem Zusammenspiel von hierarchischen und „transactional“ Elementen geprägt, wobei der durch den institutionellen Rahmen begründete prinzipielle Unterschied zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Systemen bestehen bleibt (Shugart 2006: 348). Aus der Mischung, die wesentlich durch die Mehrheitsverhältnisse im Parlament und informelle Regeln der Interaktion von Parlament und Regierung abhängt, lassen sich verschiedene Typen parlamentarischer Regierungssysteme identifizieren: Im „majoritarian parliamentarism“ mit seiner eindeutigen Mehrheit einer Partei dominiert Hierarchie. Hier entwickelt sich potenziell eine Machtkonzentration bei der Exekutive, die nur durch interne Meinungsverschiedenheiten in der Regierungsmehrheit in Frage gestellt werden kann (Shugart 2006: 353). Im „transactional parliamentarism“ hingegen behindert die stets aufs Neue zu vollziehende Mehrheitsbildung aus mehreren Parteien die Dominanz der Exekutive (ebd.). Der Ansatz von Shugart zeigt damit nicht nur, warum Veränderungen der parlamentarischen Binnenstrukturen in parlamentarischen Regierungssystemen nach wesentlich anderen Regeln ablaufen als in präsidentiellen Regierungssystemen, sondern erlaubt auch eine differenzierte vergleichende Analyse verschiedener parlamentarischer Systeme.

government is a system of government in which the Prime Minister and his or her cabinet are accountable to any majority of the members of parliament and can be voted out of office by the latter, through an ordinary or constructive vote of no confidence“ (Müller/Bergman/Strøm 2003: 13).

In der Zusammenschau der Ansätze zur systematischen Erfassung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme wird deutlich, dass in den parlamentarischen und präsidentiellen Systemen gerade für den Fall von Parlamentsreformen von wesentlich unterschiedlicher Akteursstruktur, Interessenkonstellation und institutionellen Rahmenbedingungen auszugehen ist. Die im parlamentarischen Regierungssystem grundlegend andere Art der Verwirklichung von Gewaltenteilung ist auch bei der konzeptionellen Erfassung verschiedener Typen von Reformen zu berücksichtigen, um nicht der Gefahr zu erliegen, dass

„[...] das Parlament [...] nach dem Vorbild eines unbestimmten goldenen Zeitalters betrachtet und vor Aufgaben gestellt (wird), die es gar nicht imstande ist, effektiv wahrzunehmen“ (Johnson 1981: 34).

Das Parlament existiert als kollektiver Akteur im parlamentarischen Regierungssystem nur in Ausnahmefällen. Durch seine enge Verbindung mit der Regierung ist es im Gegensatz zum amerikanischen Kongress nicht frei darin, seine institutionelle Struktur zu wählen, da jede Parlamentsreform automatisch auch die Interessen der Regierung berührt. Bei der vergleichenden Analyse von parlamentarischen Regierungssystemen bleibt zu berücksichtigen, bis zu welchem Grad die Regierung das Parlament dominiert und inwieweit das Parlament zumindest in Entscheidungen in eigener Sache über institutionell abgesicherte oder zumindest im Einzelfall zugestandene Autonomie verfügt.

2 Institutioneller Wandel, Reform oder Wandel – Zum Begriff von Parlamentsreformen

Wie der Begriff der Reform insgesamt, ist auch derjenige der Parlamentsreform vieldeutig. Versuche zur Differenzierung setzen an der Frage der Intentionalität, dem Grad der Veränderung und/oder den vorrangigen Zielen an. Institutioneller Wandel dient dabei als Oberbegriff, der die Frage, inwiefern institutionelle Veränderungen Ergebnis zielgerichteten Handelns sind, offen lässt (Golsch 1998: 248). Der Begriff der Parlamentsreform bezeichnet in Abgrenzung dazu, die „planvolle und gezielte Umgestaltung des Parlaments als Organisation“ (Marschall 1999: 10). Thaysen schlägt zudem noch den differenzierten Gebrauch von Parlamentsreform (Singular!) und Parlamentsreformen (Plural!) vor (Thaysen 1972: 18f.): Parlamentsreformen im Plural bezeichnet alle Formen institutioneller Änderungen unabhängig von ihrer Reichweite und Zielsetzung. Ähnlich dem Begriff des institutionellen Wandels kann der Begriff der Parlamentsreformen daher als ein Oberbegriff verwendet werden, der sich vom institutionellen Wan-

del dadurch abgrenzt, dass Reformen immer intentional herbeigeführt sind. Unter Parlamentsreform im Singular versteht Thaysen zum einen den Prozess des Reformierens. Zum anderen bezeichnet Parlamentsreform ein konsistentes Reformprogramm. Der Idealfall einer Parlamentsreform sei dann gegeben, wenn sie gleichermaßen Effizienz, Transparenz und Partizipation erhöhe, denn deren gleichzeitige Beförderung und Steigerung sei „der entscheidende Anspruch an ein demokratisches Regierungssystem“ (Thaysen 1972: 104). Ausgehend davon unterscheidet Marschall vier Ziele, die mit Parlamentsreformen verfolgt werden können:

- „(1) Stärkung des Parlaments im politischen System
- (2) Stärkung des einzelnen Abgeordneten
- (3) Verkopplung von Parlament und Bevölkerung
- (4) Steigerung der Effizienz parlamentarischer Arbeit“ (Marschall 1999: 75).

Zu einem ganz ähnlichen Ergebnis kommt auch Oberreuter in seiner Beschäftigung mit der Frage, wie eine Parlamentsreform aussehen sollte, die den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems gerecht wird:

- „1. Sicherung der Kommunikation von Parlament und Öffentlichkeit durch verstärkte Transparenz des parlamentarischen Verfahrens;
- 2. Sicherung und Verbesserung der Führungs- und Kontrollqualität der (parlamentarischen) Regierung gegenüber der Exekutive;
- 3. Akzentuierung der Funktionseinheit regierende Mehrheit durch durchlässige Willensbildung zwischen Parlamentsmehrheit und Kabinett;
- 4. Ausbau der Oppositionsposition als Residuum der überkommenen Parlamentsrechte zugunsten der Funktionssicherung des neuen ‚Dualismus‘ im parlamentarischen Regierungssystem
- 5. Ständige Verbesserung der Arbeitsbedingungen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit mit Bürokratie und Verbänden“ (Oberreuter 1981b: 28).

Eine Ausrichtung der Begrifflichkeit an der Zielsetzung ist auch charakteristisch für die Literatur zum britischen House of Commons (Flinders 2007: 177): Veränderungen, die darauf zielen, die Effizienz des Parlaments zu erhöhen, indem zum Beispiel der Gesetzgebungsprozess beschleunigt wird, werden als Modernisierung bezeichnet.⁷ Modernisierung liegt vorrangig im Interesse der Regierung, die so ihre politischen Vorhaben schneller Gesetz werden lassen kann. Eine Parlamentsreform liegt aus dieser Perspektive nur dann vor, wenn das Ziel der institutionellen Änderungen die Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung ist.

⁷ Ähnlich auch Wright, der zwischen „modernisation-as-efficiency“ und „modernisation-as-scrutiny“ (Wright 2004: 870) unterscheidet.

Flinders hat anhand der Reformen des britischen Unterhauses eine Dreier-Typologie vorgeschlagen, die daran anknüpft, inwieweit mit einer Reform die Übertragung von Ressourcen an das Parlament verbunden ist.⁸

Tabelle 1: Typen von Parlamentsreformen nach Flinders 2007

	Inhalt	Wirkung
Modernising Parliament	Fokus auf Verfahren und Gesetzgebung; keine oder kaum Stärkung der Kontrollinstrumente	cosmetic
Incremental-bounded Reform	Erweiterung der Ressourcen des Parlaments und damit seiner Fähigkeit zur Kontrolle, ohne die Kontrolle der Exekutive über zentrale Prozesse und Machtzentren anzutasten	moderate
Parliamentary Reform	Weitreichende Reform, die die vorherige Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative erheblich verändert	far-reaching

Quelle: Flinders 2007: 179; eigene Zusammenfassung und Übersetzung

Gemeinsam ist diesen drei Formen, dass es sich um intentionale Veränderungen handelt. Gerade beim mittleren Typus kann es sich um zunächst punktuelle Abweichungen von der üblichen parlamentarischen Praxis handeln, deren Wirkung im Sinne einer Reform der parlamentarischen Arbeitsweise sich erst in der Summe mehrerer Veränderungen und über einen längeren Zeitraum veränderter Übung heraus kristallisiert. Die Bezeichnung der Reformen, insbesondere des ersten Typs als „cosmetic“, verweist darauf, dass als Ideal einer Parlamentsreform die Stärkung des Parlaments gegenüber der Exekutive angesehen wird. Reformen, die die Effizienz des Parlaments erhöhen, können aber auch im Interesse der Abgeordneten sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn das knappe Zeitbudget der Abgeordneten durch eine Vielzahl von detaillierten gesetzgeberischen Aufgaben, deren politisch kontroverser Gehalt gering ist, in Anspruch genommen wird, oder wenn die Abgeordneten sich vorrangig auf ihre Arbeit im Wahlkreis konzentrieren. Eine Schwäche dieser Typologie liegt darin, dass institutionelle Veränderungen, die nicht die Kontrollfunktion des Parlaments gegen-

⁸ Flinders (2007: 178) greift hier auf Rhodes und Smith zurück und verwendet einen weiten Begriff von Ressourcen (legitimacy, agenda-setting, capacity, ideas, structures, political support, finances etc.). Wesentlich ist, dass Ressourcentransfer nicht als Null-Summen-Spiel konzipiert ist, so dass Parlamentsreformen nicht als „Machtübertragung“ zu Lasten der Regierung betrachtet werden müssen.

über der Regierung oder seine Mitwirkung an der Gesetzgebung betreffen, mit dieser Typologie nicht erfasst werden können.

Für eine vergleichende Analyse von Parlamentsreformen, die sich auf alle Funktionen eines Parlaments beziehen können, bietet sich eine leicht modifizierte Kategorisierung an, die die von Marschall und Oberreuter formulierten Ziele mit den Überlegungen von Flinders kombiniert. Für eine systematische Analyse der Chancen von Parlamentsreformen ist es ferner wichtig, innerhalb der Typen zu unterscheiden, welche Norm verändert wird: Je nachdem, ob es sich um einen Passus der Verfassung, eines Gesetzes, der Geschäftsordnung oder um eine informelle Regel handelt, gelten andere Entscheidungsregeln. Damit ändert sich auch die Akteurskonstellation insbesondere im Hinblick auf die im folgenden Abschnitt näher zu beschreibenden Vetopositionen.

Tabelle 2: Typen von Parlamentsreformen

	Zielsetzung	Maßnahmen
Öffnung	Intensivierung der Verbindung von Parlament und Bevölkerung	Verbesserung der Kommunikation durch Parlamentsmedien, Öffnung von Sitzungen u.ä.
Modernisierung	Effizienzsteigerung	Straffung des Gesetzgebungsprozesses z.B. durch Einführung abschließender Entscheidungskompetenz in Ausschüssen und Verkürzung von Fristen
inkrementelle Reform	Erweiterung der Kontrollfähigkeit des Parlaments; bedingte Stärkung gegenüber der Exekutive	Anhörungsrechte; parlamentarische Hilfsdienste
weitreichende Reform	nachhaltige Veränderung der Machtverteilung zwischen Legislative und Exekutive	Selbstaufhebungsrecht des Parlaments; Misstrauensvotum; grundlegende Reform des Wahlrechts

Quelle: eigene Darstellung

Eine Öffnung des Parlaments zielt vorrangig auf die Verbesserung der Erfüllung der Artikulations- und Kommunikationsfunktion und bezweckt damit eine Erhöhung der Akzeptanz des Parlaments als Institution. Dies berührt nicht unmittelbar das Verhältnis von Legislative und Exekutive bzw. von Regierungsmehrheit und Opposition, auch wenn ein größeres Selbstbewusstsein der Institution Parlament mittelbar auch Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit bzw. Opposition haben kann.

Unter Modernisierung fallen all diejenigen Maßnahmen, die geeignet sind, die Entscheidungsprozesse im Parlament, vornehmlich im Gesetzgebungsprozess, zu beschleunigen. Soweit Maßnahmen der Modernisierung dazu geeignet sind, Doppelarbeit zu vermeiden, sind sie nicht nur im Interesse der Regierung sondern auch der Abgeordneten. Wenn die Steigerung der Effizienz jedoch die Möglichkeiten zur Mitwirkung am politischen Prozess verringert, so berührt sie die Interessen zumindest derjenigen Abgeordneten, für die die intensive Arbeit an Gesetzen wesentlicher Teil ihres Amtes ist.⁹ Inwiefern Parlamentsreformen dieses Typs Wirkung entfalten, hängt auch davon ab, ob Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung tatsächlich genutzt werden. Ob dies der Fall ist, dürfte auch davon abhängen, in welchem Maße die Regierung das Verfahren im Parlament bestimmt oder dieses vom Parlament in Eigenregie und unter Einbeziehung der Opposition gesteuert wird.

Inkrementelle Reformen verändern das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative zumindest graduell. Es handelt sich dabei um kleinere institutionelle Änderungen, die das Parlament in Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion stärken: Denkbar sind dabei sowohl Änderungen der formellen institutionellen Struktur durch die Einführung von erweiterten Anhörungsrechten des Parlaments gegenüber der Regierung als auch die Stärkung der Abgeordneten durch eine Verbesserung der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Auch Veränderungen informeller institutioneller Regeln im Binnenverhältnis der Regierungsmehrheit, die die Parlamentsmehrheit gegenüber der parlamentarischen Regierung stärken, wie sie auch Oberreuter in seinem Katalog vorsieht (Oberreuter 1981: 28), können als inkrementelle Reform erfasst werden. Inkrementelle Reformen bewegen sich innerhalb des jeweiligen Rahmens eines parlamentarischen Regierungssystems und verändern den Grad der Exekutivdominanz nicht sofort und unmittelbar. Graduelle Veränderungen können jedoch langfristig Weiterungen nach sich ziehen, da sie potenziell das Selbstbewusstsein und die eigenständige Handlungsfähigkeit der Parlamentarier stärken. Inkrementelle Reformen wecken zumindest partiell den Widerstand der Regierung, ihre Realisierung hängt daher wesentlich von der Konfliktfähigkeit und -bereitschaft der Abgeordneten ab.

Weitreichende Reform, d.h. Parlamentsreform nach Thaysen im Singular, ist geeignet, den Grad der Exekutivdominanz über das Parlament zu verringern. Da dies unmittelbar in die politischen Handlungsmöglichkeiten der Regierung

9 Auf die unterschiedliche Bedeutung der parlamentarischen Tätigkeit im engeren Sinne für die Abgeordneten weist Wright hin. Gerade in Systemen mit Direktwahl im Wahlkreis kann die Arbeit im Parlament gegenüber der Präsenz im Wahlkreis im Hinblick auf Karriere und Wiederwahl nachrangig sein, soweit die Parlamentsarbeit nicht als „fuel for relentless local campaigning activity“ geeignet ist (Wright 2004: 869).

nachhaltig eingreift, stoßen institutionelle Änderungen dieser Art auf entsprechend deutlichen Widerstand. Beispiele solcher weitreichender Reform können die Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Parlaments sein sowie die Erleichterung der Bedingungen für ein Misstrauensvotum, das den Rücktritt der Regierung zur Folge hat. Unterhalb solcher Änderungen der formalen institutionellen Struktur kann – gerade in Westminster-Systemen – auch die Verringerung des personalpolitischen Einflusses der in die Regierung eingebundenen Whips auf die Besetzung von Funktionen im Parlament eine Verringerung der Exekutivdominanz bedeuten.¹⁰

Auch eine grundlegende Reform des Wahlrechts kann eine weitreichende Parlamentsreform darstellen, wenn sie – in der Terminologie von Strøm et al. formuliert – geeignet ist, die Delegationskette zwischen Parlament und Regierung zu verändern: Zu denken ist hier in erster Linie an die Ablösung des Mehrheitswahlrechts durch ein Verhältniswahlrecht, das, indem es die Wahrscheinlichkeit absoluter Mehrheiten verringert und eine höhere Zahl von Parlamentsparteien begünstigt, den hierarchischen Charakter der Beziehung zwischen Regierung und Parlament schwächt und die „transactional“ Elemente stärkt.¹¹

3 Vergleichende Analyse von Parlamentsreformen mit dem Vetospieler-Ansatz

Trotz der einleitend erwähnten wissenschaftlichen und öffentlichen Aufmerksamkeit für Erfolg und Misserfolg von Parlamentsreformen sind systematische Vergleiche, die parlamentarische Regierungssysteme zum Gegenstand haben, eher selten. Zwar existiert eine beachtliche Zahl von Studien, die sich Parlamentsreformen in Westminster-Systemen zuwenden.¹² Ein vergleichender An-

10 Denkbar wäre natürlich auch eine weit reichende institutionelle Änderung, die das Parlament nachhaltig schwächt, wie zum Beispiel die Einführung eines nicht an eine verlorene Vertrauensfrage gebundenen und über den Bundespräsidenten vermittelten Parlamentsauflösungsrechts für den deutschen Bundeskanzler. Eine solche Reform müsste, soweit es sinnvoll ist, diese unter der Überschrift Parlamentsreform zu thematisieren, in einer eigenen Kategorie erfasst werden.

11 Ein Beispiel für eine solche Wahlrechtsreform, die allerdings die zweite und nicht die erste Kammer betrifft, ist die Einführung einer Variante des Verhältniswahlrechts für die Wahlen zum australischen Senat. Seitdem hat sich die Zahl der Parteien im Senat erhöht und die Wahrscheinlichkeit übereinstimmender Mehrheitsverhältnisse in der ersten Kammer, dem House of Representatives, und dem Senat verringert. Dadurch schwächte sich auch der Durchgriff der Regierung auf den Senat ab. Vgl. dazu auch unten, Abschnitt 4.2.

12 Vgl. dazu die bereits erwähnten Studien von Wright 2004, Flinders 2007 und Pond 2008 sowie Power 2007. Zur Reaktion der nationalen Parlamente auf die Europäische Integration vgl. Auel 2003 sowie Maurer/Wessels 2001.

satz, der für verschiedene Typen von Parlamentsreformen in parlamentarischen Regierungssystemen Verwendung finden könnte, scheint jedoch bislang nicht entwickelt, auch wenn Oberreuters Diktum aus dem Jahr 1981, das Thema sei noch nie Gegenstand einer vergleichenden Analyse gewesen (Oberreuter 1981a: 5), nicht mehr zutrifft. Im Interesse der Anschlussfähigkeit an andere Zweige der vergleichenden Politikwissenschaft liegt es nahe, sich für die Entwicklung von theoretisch fundierten Hypothesen über die Bedingungen für erfolgreiche Parlamentsreformen zunächst solcher Ansätze zu bedienen, die in der vergleichenden Politikwissenschaft generell Verwendung finden. Ein solcher Ansatz ist der Vetospieler-Ansatz von George Tsebelis, der in der vergleichenden Politikwissenschaft weite Verbreitung gefunden hat und auch in der Parlamentarismusforschung Verwendung findet (Helms 2005: 393; Ganghof 2003).

3.1 Der Vetospieler-Ansatz

Der Vorteil des Vetospieler-Ansatzes, der eigentlich für die Analyse von Policies entwickelt wurde und erst jüngst auf Entscheidungen über die Spielregeln von Politik angewandt wurde (Abromeit 2007), ist seine theoretische Einfachheit und Stringenz, die gleichzeitig auch Auslöser für kritische Beiträge war (Abromeit/Stoiber 2006: 63, Ganghof 2003: 7ff.; Merkel 2003). Der Anspruch, für alle Arten von Systemen anwendbar zu sein, ist zwar – wie oben ausgeführt – für diese Untersuchung nicht entscheidend, bietet jedoch den Vorteil, dass die hier entwickelten Überlegungen auf einer solchen theoretischen Basis damit potenziell auch auf die vergleichende Analyse von Parlamentsreformen in parlamentarischen und präsidentiellen Systemen ausgeweitet werden könnten.

Die kritische Diskussion des Vetospieler-Ansatzes, auf die an dieser Stelle nicht ausführlicher eingegangen werden soll, hat zu verschiedenen Vorschlägen für eine Modifikation geführt bzw. zu einer parallelen Entwicklung von Überlegungen zu Vetopunkten (Abromeit/Stoiber 2006: 68ff.; Stoiber 2007: 33ff.; Kaiser 1998: 537ff.; 2002: 93). In dieser Untersuchung soll der Vetospieler-Ansatz in der Fassung verwendet werden, die Heidrun Abromeit und Michael Stoiber vorgeschlagen haben. Abromeit und Stoiber geben einige der rigiden theoretischen Annahmen von Tsebelis auf und machen den Ansatz damit auch besser nutzbar für qualitative Analysen.

Eine erste Modifikation betrifft die von Tsebelis getroffene Annahme, dass Vetospieler durch ihre stabilen policy-Präferenzen hinreichend gekennzeichnet seien. Abromeit und Stoiber diskutieren dies kritisch, entscheiden sich jedoch nicht, welche der vorgeschlagenen Erweiterungen, sei es um das Motiv der Stimmenmaximierung (Ganghof 2003: 16, 19) oder um konstruktive Handlungs-

orientierungen (Benz 2003: 211ff.), in einen erweiterten Ansatz zu integrieren wäre, da dies im Rahmen der von ihnen vorgenommenen Analyse nicht notwendig sei (Abromeit/Stoiber 2006: 70).

Die zweite, für die Analyse von Parlamentsreformen in parlamentarischen Regierungssystemen entscheidende Modifikation, ist die von Abromeit/Stoiber vorgenommene Ausdifferenzierung der Typen von Vetospielern. Nach der rigiden Konzeption von Tsebelis gibt es nur zwei Arten von Vetospielern, „institutional“ und „partisan“ (Tsebelis 2002: 79), wobei Tsebelis für den Fall anzunehmender gleicher Policy-Präferenzen davon ausgeht, dass Vetospieler absorbiert werden. Für ein parlamentarisches Regierungssystem mit Ein-Parteien-Regierung nach Westminster-Typus bleibt es daher bei einem Vetospieler; Regierung und Parlamentsmehrheit werden hier in der Regel nicht differenziert betrachtet, da „[...] every government *as long as it is in power* is able to impose its will on parliament“ (Tsebelis 2002: 94). Tsebelis selbst weist darauf hin, dass es über die von ihm identifizierten Vetospieler hinaus weitere geben könne, wie zum Beispiel einzelne einflussreiche Minister oder Ausschussvorsitzende. Für seine generalisierende Analyse seien diese jedoch „random noise“ und nicht weiter zu berücksichtigen (Tsebelis 2002: 81; ähnlich auch Tsebelis 1995: 306ff.). Von besonderer Bedeutung ist neben der Zahl der Vetospieler die Frage, wer als Agenda-Setzer auftreten kann und so den Ausgangspunkt des Entscheidungsprozesses festlegt (Tsebelis 2002: 33).

Abromeit und Stoiber erweitern den Katalog der Vetospieler, indem sie danach fragen, zu welchem Zeitpunkt einer Entscheidung ein Vetospieler eingreifen kann und über welche Machtressourcen er verfügt. Ausgehend von den beiden Grundtypen ergeben sich daraus die folgenden weiteren Arten von Vetospielern:

- Mitgestaltende Vetospieler sind von Beginn eines Entscheidungsprozesses an beteiligt und haben als Agenda-Setzer einen erheblichen Einfluss auf den Inhalt der Entscheidung, während Vetospieler mit nur einem nachträglichen Vetorecht einen geringeren Einfluss haben (Abromeit/Stoiber 2006: 70f.).
- Bedingte Vetospieler sind solche, deren „Beteiligung am Prozess von der Entscheidung eines anderen Akteurs abhängt“ (Stoiber 2007: 34). Dies können auch gesellschaftliche Akteure sein, die in Anlehnung an die Überlegungen von Kaiser (1998: 538) zwar nicht über formelle Entscheidungskompetenz im ursprünglichen Sinn von Tsebelis’ Definition eines Vetospielers verfügen, die jedoch „an Vetopunkten der Expertise oder Delegation in das politische Spiel kommen“ (Stoiber 2007: 36).
- Bei den partisan-Vetospielern ist zu unterscheiden, ob sie dauerhaft auftreten oder nur situativ aktiviert werden. Abromeit und Stoiber zeigen, dass genau zu prüfen ist, wann partisan-Vetospieler tatsächlich absorbiert wer-

den, wie Tsebelis dies annimmt. Unter Rückgriff auf Überlegungen von Kaiser weisen sie ferner daraufhin, dass nicht nur Parteien, sondern auch andere gesellschaftliche Akteure wie organisierte Interessen in bestimmten Konstellationen über Vetomacht verfügen (Abromeit/Stoiber 2006: 72).

Die von Stoiber und Abromeit formulierten Erweiterungen des Vetospieler-Ansatzes haben zur Folge, dass bei Parlamentsreformen in parlamentarischen Regierungssystemen genau zu analysieren ist, ob der institutionelle Vetospieler Parlament tatsächlich vollständig absorbiert wird und die Regierung als einziger effektiver Vetospieler mit Agenda-Setzer-Macht verbleibt oder ob sich die Regierungsmehrheit als kollektiver Akteur ausdifferenziert. Situativ kann dann entweder das Parlament oder die Parlamentsmehrheit als Vetospieler aktiviert werden.

In einer ersten Anwendung des für Policy-Analysen entwickelten Ansatzes auf Entscheidungen über die Spielregeln der Politik, zeigt Abromeit, dass für politische Entscheidungsprozesse dieser Art in besonderer Weise zu berücksichtigen ist, wie die politischen Akteure die Situation bewerten, da

„über Erfolg und Misserfolg weniger die Zahl der Vetospieler als vielmehr das Verhalten der effektiven Vetospieler entscheidet“ (Abromeit 2007: 74).

Die Einschätzung des Status quo, die Dringlichkeit seiner Veränderung und strategische Überlegungen, die auch kooperatives Verhalten als vorteilhaft erscheinen lassen, führen dazu, dass nicht wie von Tsebelis angenommen die Policy-Präferenzen das Handeln determinieren (Abromeit 2007: 61, 74).

3.2 Anwendung der Vetospieler-Ansatzes auf Parlamentsreformen

Im Folgenden soll nun der modifizierte Vetospieler-Ansatz auf die Konstellation von Parlamentsreformen in parlamentarischen Regierungssystemen angewandt werden, bevor in einem weiteren Schritt darauf aufbauend Hypothesen über die Erfolgswahrscheinlichkeit formuliert werden. Im parlamentarischen Regierungssystem gibt es einen institutionellen Vetospieler, nämlich das Parlament, dessen Zustimmung für eine Parlamentsreform erforderlich ist. Weitere Vetospieler wie eine zweite Kammer oder das Volk kommen nur ins Spiel, wenn es sich um eine Verfassungsänderung handelt, die nicht allein die betroffene Kammer des Parlaments beschließen kann. Dieser Fall soll hier einstweilen nicht weiter verfolgt werden. Als partisan-Vetospieler tritt die Regierungsmehrheit auf, d.h. die Regierung und die sie tragenden Fraktionen. Da diese eine Handlungseinheit bilden und als kollektiver Vetospieler in der Lage sind, eine einheitliche Position zu

formulieren und durchzusetzen, wird der institutionelle Vetospieler Parlament insbesondere für den Fall einer Einparteieregierung vollständig absorbiert. Handelt es sich um eine Koalitionsregierung, so kann jeder der Koalitionspartner zum Vetospieler werden. Als Agenda-Setzer tritt in der Regel die Regierung auf.

Für den Fall der Parlamentsreformen kann sich dann eine andere Konstellation ergeben, wenn eine solche Entscheidung nicht als gewöhnliche, dem Parteienwettbewerb unterworfenen Frage behandelt wird. Potenziell differenzieren sich innerhalb der Regierungsmehrheit die Interessen aus: Auch die Abgeordneten der Mehrheitsfraktion(en) haben ein Interesse daran, ihre Position innerhalb der Regierungsmehrheit zu stärken. Dies kann entweder über eine Veränderung der internen informellen Regeln geschehen oder über eine formale Stärkung des Parlaments als Institution, die sowohl den Mehrheits- als auch den Oppositions-angeordneten zugute kommt. Im Extremfall differenzieren sich die Interessen innerhalb der Regierungsmehrheit so weit aus, dass der partisan-Vetospieler Regierungsmehrheit sich auflöst und nur der institutionelle Vetospieler Parlament übrig bleibt, der seine Position gegenüber der Regierung neu definiert. Soweit die Regierung das Recht zur Parlamentsauflösung hat, verfügt sie weiterhin über eine Vetoposition. Offen ist, wer in einer solchen Konstellation als Agenda-Setzer auftritt: Neben den Fraktionen können externe situative Vetospieler wie die Öffentlichkeit oder das Verfassungsgericht den Prozess einer Parlamentsreform anstoßen.

Aus der Anwendung des modifizierten Vetospieler-Ansatzes auf die Konstellation bei Parlamentsreformen lassen sich die folgenden Hypothesen entwickeln:

1. Unter den Bedingungen parlamentarischer Regierungssysteme sind weitreichende Parlamentsreformen so gut wie ausgeschlossen, da in der Regel der institutionelle Vetospieler Parlament vollständig durch den partisan-Vetospieler Regierungsmehrheit absorbiert wird. Die Regierung als Agenda-Setzer wird jede Schwächung ihrer Position zu verhindern wissen. Nur in akuten Krisensituationen, in denen Parlamentsreformen zum Erhalt der Legitimation des Systems zwingend notwendig erscheinen, sind weitreichende Reformen, die die Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament schwächen, denkbar.
2. Auch inkrementelle Reformen erscheinen eher unwahrscheinlich, werden jedoch möglich, wenn die Regierungsmehrheit nicht als einheitlicher kollektiver Vetospieler auftritt. Ob sie dies tut, hängt von der Situationsdefinition ab und davon, ob die Frage einer Parlamentsreform aus dem Alltag politischen Entscheidens herausgenommen wird (Abromeit 2007: 61, 74).

3. Paketlösungen, die für alle Beteiligten eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellen, indem sie zum Beispiel Modernisierung und Öffnung verbinden, haben die größte Realisierungschance. Schon Thaysen hat in seiner empirischen Analyse der Reformen des Bundestages in den 60er Jahren gezeigt, dass „in der Regel nur pareto-optimale Lösungen zu erwarten“ sind (Thaysen 1972: 222).

4 Vergleichende Analyse von Parlamentsreformen in Großbritannien, Australien und Deutschland

Für die empirische Überprüfung der Hypothesen bedarf es nun folgender Schritte: Zunächst sind die jeweiligen Parlamentsreformen hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Reichweite in die oben entwickelte Typologie einzuordnen. In einem zweiten Schritt ist näher zu analysieren, wie der Vetospieler Regierungsmehrheit auftritt, inwiefern es Anzeichen einer partiellen Auflösung gibt. Dabei ist auch die Situationsdefinition zu berücksichtigen. Ferner sind der Agenda-Setzer zu identifizieren sowie die Rolle eventuell relevanter weiterer externer und situativer Vetospieler.

Für die Diskussion der Hypothesen werden im Folgenden exemplarisch Fälle von Parlamentsreformen herangezogen. Ziel ist es, mit den Fallstudien wesentliche Typen unterschiedlicher institutioneller Konfigurationen in parlamentarischen Regierungssystemen abzudecken, wie sie in Abschnitt 2 erläutert wurden. Dazu ist es notwendig, zunächst das britische House of Commons, als das Muster aller Westminster-Systeme, als eindeutigen Fall eines „majoritarian parlamentarism“ einzubeziehen.¹³ Als Gegenmodell und Beispiel für ein parlamentarisches Regierungssystem, das als „transactional parlamentarism“ einzuordnen ist und indem zugleich der Einfluss des organschaftlichen Gewaltenteilungsverständnisses vergleichsweise ausgeprägt ist, dient der Deutsche Bundestag. Als Zwischentyp eines Parlaments, das einerseits in der Westminster-Tradition verankert und durch seine zumindest im House of Commons stets vorhandene Einparteien-Mehrheit als „majoritarian parlamentarism“ zu kennzeichnen ist, andererseits aber auch Elemente des „transactional parlamentarism“ beinhaltet, wird das australische Parlament analysiert.

Da Reformen auch Reaktionen des Parlaments auf äußere Bedingungen darstellen und sich durch den gesellschaftlichen Kontext die Akteurskonstellation (Zahl der Vetospieler) und die institutionellen Rahmenbedingungen verändern,

13 Da dieser Beitrag explorativen Charakter hat, werden mit den Fallstudien verschiedene Arten von Zielen verfolgt. Sie sind so angelegt, dass sowohl „Hypothesis-Generating“ als auch „Theory-Confirming“ und „Theory-infirming“ damit erzielt werden können (Lijphart 1971: 691ff.).