

André Kaiser

Mehrheitsdemokratie und Institutionen- reform

Verfassungspolitischer Wandel in
Australien, Großbritannien, Kanada
und Neuseeland im Vergleich

Campus

Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform

Mannheimer Beiträge zur politischen Soziologie und
positiven politischen Theorie
Band 4

Herausgegeben von Franz Urban Pappi und Jan van Deth

André Kaiser, PD Dr. phil., vertritt derzeit den Lehrstuhl für Vergleichende Systemlehre an der Universität zu Köln. Zuvor war er an den Universitäten Mannheim und Konstanz sowie als Visiting Professor bzw. Visiting Fellow an der University of Melbourne, Australien, an der Victoria University of Wellington, Neuseeland, am Nuffield College, University of Oxford, Großbritannien und am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln tätig.

André Kaiser

Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform

Verfassungspolitischer Wandel in Australien,
Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität
Mannheim gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

ISBN 978-3-593-37118-4 Print
ISBN 978-3-593-45948-6 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2002 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Druck und Bindung: CPI books Leck, GmbH
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

www.campus.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	9
Vorwort des Autors	11
1. Einleitung: Die Reform politischer Institutionen als Gegenstand der vergleichenden Politikwissenschaft	13
1.1. Die Erklärung von Institutionenwandel	18
1.2. Methodische Überlegungen	24
1.3. Die Westminster-Demokratien als „area“	28
1.4. Aufbau der Untersuchung	40
Teil I Konzeptionelle Bausteine	45
2. Vom klassischen zum neuen Institutionalismus	47
2.1. Das Neue am neuen Institutionalismus	48
2.2. Der handlungstheoretisch basierte neue Institutionalismus	52
2.3. Designer, Campaigner und Entscheider - Akteure in Institutionenreformdebatten	65
2.4. Institutionelle Regimes	70
3. Das Konzept der Mehrheitsdemokratie	73
3.1. Von der Westminster- zur Mehrheitsdemokratie	75
3.2. Neuere Ansätze der Demokratietyologie	79
3.3. Ein Alternativvorschlag: Entscheidungspunkte der Demokratie	92
4. Modi der Institutionenreform	103
4.1. Institutioneller Konservatismus	105
4.2. Pfadabhängige Institutionenreform	109
4.3. Institutionenreform als Pfadwechsel und Lernen von Modellen	111
4.4. Regimeeffekte und Leitinstitutionen	117

Teil II	Empirische Anwendung	119
5.	Die institutionellen Regimes im Vergleich	121
5.1.	Die Grenzen der quantitativen Vermessung	129
5.2.	Die qualitative Veränderung der institutionellen Regimes	142
5.3.	Der Einfluß der föderalen Staatsorganisation auf die institutionellen Regimes Australiens und Kanadas	150
6.	Der Kontext von Institutionenreformdebatten	159
6.1.	Schwindende ‚Britishness‘ und nationale Identität	161
6.2.	Gesellschaftliche Fragmentierung	167
6.3.	Ökonomischer Wandel	170
6.4.	Einstellungsmuster zu den politischen Institutionen im Vergleich	174
7.	Die Auslöser von Institutionenreformdebatten	187
7.1.	Das Problem des Verfassungskonsensus	188
7.2.	Ausbleibende Alternanz	198
7.3.	Künstliche Mehrheitsbildung	204
7.4.	Gestärkte Kleinparteien	211
7.5.	Mandatsnorm und Policy-Reformen	215
8.	Akteure in Institutionenreformdebatten	229
8.1.	Entscheider: Die Parteien	231
8.2.	Campaigner: Issue-Gruppen und Think Tanks	258
8.3.	Designer: Wissenschaftliche Experten	289
9.	Verfahren der Institutionenreform	303
9.1.	Rigide Verfassungen: Australien und Kanada	306
9.1.1.	Informeller Verfassungswandel als Ausweg	310
9.2.	Flexible Verfassungen: Großbritannien und Neuseeland	317
9.3.	Der Trend zu Referenden	321

10. Leitinstitutionen, Domino- und Sperrklinkeneffekte: Das Beispiel Wahlsystemreform	335
10.1. Wahlsysteme als Reformgegenstand	336
10.2. Die kanadische Ausnahme	347
10.3. Interdependenzen der Wahlsystemreform	352
10.4. Die Veränderung der Parlamentsgröße als funktionales Äquivalent	359
11. Fallstudien: Institutionenreform zwischen Konservativismus, Pfadabhängigkeit und Pfadwechsel	363
11.1. Australien: Der Wechsel von der Monarchie zur Republik	364
11.2. Großbritannien: Die Reform des House of Lords	381
11.3. Neuseeland: Die Reform des Wahlsystems	404
12. Resümee	423
Anhang	431
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen im Textteil	432
Tabellen im Anhang	433
Liste der Interviews	502
Literaturverzeichnis	506

Vorwort der Herausgeber

Die Politikwissenschaft beurteilt heute das mehrheitsdemokratische Regierungssystem des sogenannten Westminster-Modells anders als noch in den 50er und 60er Jahren. In den Verfassungslehren der damaligen Zeit wurde das britische System als Vorbild einer Regierungsform mit eindeutiger Verantwortlichkeit der Regierung bei gleichzeitiger Responsivität gegenüber den Politikpräferenzen der Wählerschaft dargestellt. Heute werden Nachteile in Form radikaler Politikwechsel stärker betont. Gleichzeitig haben Politikwissenschaftler wie Lijphart und Lehmruch zunächst mit dem Regierungstyp der Konkordanzdemokratie (consociational democracy) ein Gegenmodell für segmentierte Gesellschaften wie die Niederlande oder die Schweiz entwickelt, das Lijphart schließlich zum Typ der Konsensdemokratie verallgemeinert hat. Da Konsensbildung die Aufgabe jeder Regierung ist, wird durch die Begriffswahl eine gewisse Überlegenheit dieses Regierungstyps insinuiert. Kaiser schlägt als Gegenbegriff zu den von ihm behandelten Mehrheitsdemokratien britischen Typs den Begriff der Verhandlungsdemokratie vor, der auf die zugrundeliegenden Entscheidungsprozesse abhebt.

Thema seiner Arbeit sind die verfassungspolitischen Auseinandersetzungen und -entscheidungen in Großbritannien und seinen früheren Kolonien Kanada, Australien und Neuseeland, die alle die zentralen Institutionen der Mehrheitsdemokratie vom Mutterland übernommen haben. In allen diesen Gesellschaften kamen in den letzten Jahrzehnten Reformdebatten in Gang, die zu Gesetzesvorschlägen führten, die teilweise scheiterten und teilweise Erfolg hatten. Die Konzentration auf das Politikfeld der Verfassungspolitik lenkt den Blick auf die politischen Systeme in actu und führt über reine Strukturvergleiche hinaus. Der Autor orientiert sich dabei an der Policy-

Forschung, behält aber den wesentlichen Unterschied im Blick. Die Policy-Forschung kann die Wirkung der Policy auf die gesellschaftliche Wohlfahrt in Übereinstimmung mit den Policy-Zielen als Beurteilungskriterium heranziehen. Die Kausalkette von der Änderung einer Verfassungsregel zur gesellschaftlichen Wohlfahrt oder wenigstens zum allgemeinen Legitimitätseinverständnis mit dem System ist in der Regel aber zu langfristig und komplex, um als Beurteilungskriterium von Verfassungsänderungen kurzfristig verwendbar zu sein.

Analytisch kennzeichnet Kaiser reine Mehrheitsdemokratien als Systeme mit einem Minimum an autonomen Entscheidungspunkten. An diesen Punkten haben Veto-Akteure die „institutionell angelegte Chance ... ihrer Position ... Geltung zu verleihen“. Kaiser kann als Vertreter eines akteurszentrierten Institutionalismus angesehen werden, der Institutionenreformpolitik als „institutional choice“ versteht. Für den Entscheidungsausgang sind die interessengeleiteten Interaktionen der Veto-Akteure in einem vorgegebenen institutionellen Handlungsrahmen entscheidend. Dies weist der Autor mit seinen empirischen Analysen des Reformprozesses in den Mehrheitsdemokratien britischen Typs nach.

Im Neo-Institutionalismus kommen durch die Akteurszentrierung die institutionelle Analyse der Verfassungslehren und die Rational-Choice-Ansätze zusammen. Trotzdem bleiben charakteristische Unterschiede wie insbesondere die stärker auf formale Modellbildung ausgerichtete Stoßrichtung von Rational-Choice-Ansätzen, die z.B. George Tsebelis mit seiner Veto-Spieler-Theorie vertritt. Wir reihen beide Ansätze unter die positive politische Theorie ein. Sie haben beide das Ziel, Politik als Ergebnis des zielgerichteten Handelns der Akteure unter dem Einfluss gegebener institutioneller Bedingungen zu verstehen und zu erklären. Es handelt sich also um positive und nicht um normative Varianten der politischen Theorie.

Vorwort des Autors

Dieses Buch ist die leicht überarbeitete und aktualisierte Fassung meiner im November 2000 von der Fakultät für Sozialwissenschaften an der Universität Mannheim angenommenen Habilitationsschrift. Auf der Grundlage einer Reihe von konzeptionellen Bausteinen für die Analyse von Institutionenreformen in demokratischen Regierungssystemen werden die verfassungspolitischen Debatten in vier Westminster-Demokratien – Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland – untersucht.

Vergleichende Forschung dieser Art – das wurde mir erst im Lauf der Zeit wirklich bewußt – ist in ungewöhnlich hohem Maß angewiesen auf Unterstützung. Der British Council, der Erich Dorp-Fonds im Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, die Fritz Thyssen Stiftung und das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung haben bei der Finanzierung von Forschungsaufenthalten geholfen. Cheryl Saunders und Anne Mullins (Centre for Comparative Constitutional Studies der University of Melbourne), die Mitglieder des New Zealand Political Change Project, namentlich Jonathan Boston (Victoria University of Wellington), Keith Dowding (London School of Economics and Political Science) und Vincent Wright (Nuffield College, University of Oxford) haben mich bei der Vorbereitung der Auslandsaufenthalte und der Anbahnung von Interviews unterstützt. Ich habe einer großen Zahl von Interviewpartnern – auch denjenigen, die ich nicht namentlich erwähnen kann – für ihre Bereitschaft zu danken, sich für meine Fragen Zeit zu nehmen. In manch einem Fall mündete die ursprüngliche Befragung in einen Dialog, der bis heute anhält. Peter Graf Kielmansegg und Franz Urban Pappi haben sich nicht nur als Gutachter der Habilitationsschrift zur Verfügung gestellt, sondern über viele Jahre inhaltliche Anregungen gegeben. Jan van Deth, Herbert Döring, Rainer-Olaf

Schultze und Roland Sturm haben mich an wichtigen Punkten zu erneutem Nachdenken gezwungen. Zu danken habe ich auch den Kollegen und Mitarbeitern, zunächst am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft III der Universität Mannheim, dann am Lehrstuhl für Regionalpolitik der Universität Konstanz; schließlich am Lehrstuhl für Vergleichende Systemlehre der Universität zu Köln, allen voran Joachim Ochse, der mich bei der Aufbereitung des Datenmaterials unterstützt hat, Matthias Lehnert, der darauf insistierte, daß man auch in der deutschen Sprache durchaus knappe Sätze formulieren kann, Nicolas Rost, der bei der Anfertigung der Druckvorlage behilflich war, und Ingeborg Strohmeyer, die eine akribische Endkorrektur vornahm.

Claudia und Victoria mußten in den Jahren der Arbeit an diesem Buch manches erdulden. Hoffentlich werden sie finden, daß es sich gelohnt hat. Ihnen ist das Buch gewidmet.

Mannheim, im Juni 2002

André Kaiser

1. Einleitung: Die Reform politischer Institutionen als Gegenstand der vergleichenden Politikwissenschaft

Die Zeithorizonte politischer Akteure, politischer Entscheidungen und politischer Institutionen unterscheiden sich erheblich voneinander. Während die handelnden Individuen und Gruppen kommen und gehen, Organisationen sich in stetiger Veränderung befinden und die getroffenen Entscheidungen mal kürzer, mal länger Bestand haben, sind Institutionen prinzipiell wenn nicht für die Ewigkeit, so doch für von Menschen nicht überschaubare Zeiträume bestimmt. Diese durch unsere Erfahrungen zumeist bestätigte Vorstellung mag der tiefere Grund dafür sein, daß die Entstehung und Veränderung politischer Institutionen bislang in der vergleichenden Politikwissenschaft kaum zum Thema geworden ist. Institutionenanalyse wird vorrangig als Untersuchung des Bestehenden betrieben, Institutionenwandel unweigerlich mit historischen Brüchen, Kriegen, Revolutionen, Neuanfängen verbunden. Dies wird an zwei zentralen Theoremen deutlich, die Stephen Krasner (1984: 242; Genschel 1996) im Rahmen eines Literaturberichts über die amerikanische „Bringing the State Back In“-Bewegung formuliert: Die gegen Darwins Theorie gerichteten, aus neueren Beiträgen der Evolutionsbiologie stammenden Ideen des „punktierten Gleichgewichts“ und der „kreativen Zerstörung“ beziehen sich beide darauf, daß vermeintlich stabile institutionelle Arrangements plötzlich zusammenbrechen und durch neue, ebenfalls bald wieder stabil scheinende Strukturen abgelöst werden. Eine solche Gegenüberstellung von Phasen der institutionellen Stasis und des raschen Zusammenbruchs und Neubeginns übersieht, daß Institutionenwandel sich viel häufiger in zwei weniger spektakulären Modi vollzieht. Institutionen können einmal so umgebaut werden, daß sie neuen Herausforderungen

besser gerecht werden, ohne daß ein abrupter Bruch mit der den etablierten Institutionen zugrundeliegenden Logik der instrumentalen Handlungschancen oder symbolischen „Leitidee“ (Lepsius 1995) erfolgt. Diesen Vorgang nenne ich pfadabhängige Institutionenreform. Zum zweiten läßt sich beobachten, daß gelegentlich bislang fremde institutionelle Lösungen aus anderen Kontexten übernommen werden in der Hoffnung, daß sie in der neuen Umgebung ähnlich wirken wie in derjenigen, in der sie ursprünglich entstanden sind. Diesen zweiten Modus der Institutionenreform, der eine bewußte Entscheidung für einen Pfadwechsel voraussetzt, nenne ich institutionelle Modellorientierung. Wo solche Vorgänge in etablierten Demokratien überhaupt wissenschaftlich thematisiert worden sind, blieben sie auf Fallstudien zu einzelnen Institutionenreformen in einem Land begrenzt. Am ehesten finden sich unter dem Stichwort Institutionenreform noch Beiträge zur Verwaltungsreform bzw. Reform des öffentlichen Sektors (Hesse/Benz 1990; Lane 1990). Für die zentralen politischen Institutionen eines Regierungssystems wird der Begriff nicht verwendet. Stattdessen wird von der Reform des Wahlsystems, des Föderalismus und so weiter gesprochen. Die unausgesprochene Annahme scheint zu sein, daß an solchen Vorgängen nichts verallgemeinert werden könne. Es existieren nur ganz wenige Arbeiten, die sich des Themas in vergleichender Perspektive annehmen (Banting/Simeon 1985; von Beyme 1996; Bogdanor 1988a; Hesse/Johnson 1995; Sartori 1997). Mit dem von den Transitionsprozessen nach Ende des Ost-West-Konflikts ausgelösten neuen Interesse an der institutionellen Architektur demokratischer Regierungssysteme zeichnet sich hier aber eine Wende ab (Bale/Kopecký 1998; Goodin 1996: 15; Kitschelt 1994; Krennerich/Lauga 1997; Linz 1997; Weaver/Rockman 1993). So hat etwa die Frage, ob sich für die neuen Demokratien Osteuropas, Lateinamerikas und Asiens eher das parlamentarische, das präsidentielle oder – sofern man einen dritten Typus der institutionellen Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative für sinnvoll hält – das semipräsidentielle Regierungssystem eignet, längst den engen Rahmen der Transitionsforschung (Döring 1997; Linz 1990; Stepan/Skach 1994; Shugart/Mainwaring 1997; Thibaut 1996) verlassen und wird inzwischen ganz allgemein im Hinblick auf die Leistungsprofile moderner Demokratien gestellt (Moe/Caldwell 1994; Riggs 1997; Weaver/Rockman 1993a). Paradoxerweise ist es also die „dritte Welle“ der Demokratiegründungen (Huntington 1991), die der alten politikwissenschaftlichen Frage nach den

institutionellen Bedingungen für eine gute Ordnung neuen Auftrieb verleiht. Das „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1992) erweist sich in Wirklichkeit als Zeit erneuter Selbstzweifel in den etablierten Demokratien.

Die von der Trias Stabilität – Krise – Zusammenbruch geprägte vergleichende Politikwissenschaft übersieht dabei, sofern sie sich überhaupt für institutionelle Fragen interessiert, daß Institutionen in etablierten Demokratien kontinuierlich Gegenstand von Reformüberlegungen und -forderungen sind, wenn diese auch nur selten verwirklicht werden. Die *Differentia specifica* des demokratischen Regimetypus ist es ja gerade, daß institutionelle Grundentscheidungen prinzipiell immer zur Disposition gestellt und damit aufhebbar sind, wenn auch häufig unter der Bedingung sehr hoher Zustimmungsschwellen. Die von Adam Przeworski als „institutionalizing uncertainty“ bezeichnete konstitutionelle Leistung erfolgreicher Demokratisierungsprozesse bezieht sich auch auf die Institutionen selbst (Przeworski 1988: 63). Solche öffentlichen Auseinandersetzungen über Institutionenreformen können zum einen fallspezifischen Faktoren geschuldet, also Folge landesspezifischer Konstellationen sein, wie etwa bei den laufenden Reformdiskussionen in Italien und Belgien. Zum anderen scheint es über die Länder hinweg so etwas wie konjunkturelle Auf- und Abschwünge der Thematisierung ihrer institutionellen Architektur zu geben, die von kulturellen, ökonomischen oder sozialen Veränderungen in der Umwelt der politischen Systeme, aber auch von genuin politischen Prozessen ausgelöst werden können. Beispielhaft sei hier die Regionalisierung bislang strikt unitarischer politischer Systeme in Westeuropa genannt, die auf innergesellschaftlichen Wandel einerseits, auf den Prozeß der supranationalen Integration andererseits zurückgeführt werden kann. Die Massierung institutionenpolitischer Debatten seit Mitte der 1970er Jahre legt zusätzlich die Vermutung nahe, daß die politische wie wissenschaftliche Auseinandersetzung über institutionelle Lösungen für die neuen Demokratien erst Südeuropas, dann Lateinamerikas, und nun Osteuropas Rückwirkungen auf die etablierten Demokratien haben (Daalder 1993: 30). Dieser Vorgang, also die Thematisierung von politischen Institutionen, die Skizzierung von Reformüberlegungen, die Forderung von mehr oder weniger tiefgreifenden Veränderungen und deren erfolglose oder erfolgreiche Umsetzung ist Gegenstand dieser Abhandlung. Ich möchte zeigen, daß auch für Institutionenreformen in etablierten Demokratien die Perspektive des „institutional choice“, wie sie mittlerweile in der Transitions-

forschung (Colomer 1995a, 1995b; Crawford/Lijphart 1997; di Palma 1990; Geddes 1996; Rüb 1994; Merkel/Sandschneider/Segert 1996) geläufig ist, angewendet werden kann und fruchtbare Einsichten ermöglicht. Dazu ist es allerdings erforderlich, von der klassischen institutionalistischen Herangehensweise Abschied zu nehmen, die sich durch eine starke Fallorientierung, die Konzentration auf einzelne Institutionen und die Betonung von Beschreibung gegenüber Erklärung auszeichnet.

Auf der Grundlage des neuen Institutionalismus soll wenn nicht eine Theorie der Institutionenreform so doch wenigstens eine Kartierung des theoretischen Neulandes entfaltet und die Reformdebatte zu einzelnen Institutionen im Rahmen komplexer institutioneller Arrangements politischer Systeme untersucht werden. Die Analyse erfolgt im internationalen und intertemporalen Vergleich für die vier nach der „most similar“-Logik ausgewählten Länder Australien, Großbritannien¹, Kanada und Neuseeland von den 1960er bis in die 1990er Jahre. Neuer Institutionalismus meint dabei nicht einfach ein erneutes Interesse an Institutionen, sondern ein handlungstheoretisch fundiertes Konzept, in dem Institutionen, hier vorrangig verstanden als Regeln und Regelsysteme der Interaktion politischer Akteure, zugleich als strukturelle Begrenzer und Ermöglicher von politischem Handeln fungieren – als Begrenzer, weil sie den Akteuren selektiv Handlungschancen zuweisen; als Ermöglicher, weil sie politische Interaktion von Unsicherheit über die Motive und Strategien der Akteure entlasten. Die Charakterisierung von Institutionen als Regeln bezieht sich dabei auf beide Dimensionen von Institutionalität zugleich, sowohl auf ihre instrumentale Rolle als auch auf ihre Symbolhaftigkeit. In ihrer ersten Rolle regeln sie Machtfragen, in der zweiten drücken sie Leitideen darüber aus, zu welchem Zweck die politische Gemeinschaft konstituiert ist. Dieser Doppelcharakter von Institutionen bedeutet, daß diese prinzipiell in zweierlei Hinsicht zum Gegenstand von Reformforderungen werden können – einmal, weil sie als Instrument der politischen Interaktion versagen bzw. Regeln nicht mehr von allen Beteiligten anerkannt werden; zum zweiten, weil sich in der Gesellschaft die konstitu-

¹ Der hier verwendete Begriff „Großbritannien“ folgt keineswegs einfach dem konventionellen Sprachgebrauch, sondern soll signalisieren, daß die Probleme Nordirlands nicht Gegenstand der Untersuchung sind. Dort, wo eine Nichtberücksichtigung der Nordirland-Problematik deshalb rein „künstlich“ wäre, weil die britische Reformdebatte in starker Wechselwirkung mit ihr steht, wird diese Beziehung explizit thematisiert.

tiven Vorstellungen über das Gemeinwesen verändern können. Es gibt mithin zwei Orte, an denen Reformdiskussionen entstehen können. Der instrumentale Konflikt bricht zwischen den politischen Akteuren selbst aus, der symbolische Konflikt läßt die Gesellschaft oder Teile von ihr in Distanz zu den bestehenden Institutionen des politischen Systems treten. Aber auch im zweiten Fall, dies ist eine zentrale Prämisse dieser Untersuchung, muß diese Distanz erst bei den politischen Akteuren zum Thema werden, um politische Relevanz zu erlangen.

In diesem Verständnis können Institutionenreformen als Ergebnisse der kooperativen oder konfliktiven Interaktion politischer Akteure interpretiert werden, wobei sowohl die Akteursintentionen als auch die Interaktionsmuster mindestens zum Teil durch die bestehenden Institutionen selbst wieder strukturiert sind. Genau an diesem Punkt wird die Auffassung des neuen Institutionalismus am deutlichsten, die ihn von dem in der Politikwissenschaft immer schon - manchmal mehr, manchmal weniger - vorhandenen Nachdenken über Institutionen unterscheidet: „Institutions are the products of politics“ (Soltan 1998: 45). Ein solcher Ansatz kann erstens danach fragen, welche Wirkung Institutionen auf den politischen Prozeß ausüben und in welchem Ausmaß sie die Ergebnisse von politischem Handeln prägen. In diesem Fall fungieren Institutionen sozusagen als die unabhängige Variable. Er kann aber zweitens auch dazu genutzt werden, Institutionen als abhängige Variable aufzufassen und danach zu fragen, wie eine bestimmte institutionelle Konstellation zustandekommt. Der neue Institutionalismus in seinen verschiedenen Varianten hat sich bislang fast ausschließlich der ersten Frage, der Erklärung von politischem Prozeß und Politikergebnissen durch institutionelle Faktoren gewidmet. Die zweite Frage nach der Erklärung von Entstehung, Stabilität und Instabilität sowie Wandel von Institutionen ist demgegenüber noch weitgehend unbearbeitet (Peters 1999: 150; Rothstein 1996: 153).

Auf der Grundlage des neuen Institutionalismus kann von der bloßen Beschreibung solcher Vorgänge ein Stück weit zu ihrer Erklärung vorangeschritten werden. Auch wenn eine solche Perspektive in der Gegenüberstellung mit dem klassischen politikwissenschaftlichen Institutionalismus insofern „neu“ ist, als sie in der Tat systematisch erst seit den 1980er Jahren entwickelt worden ist, kann sie doch auf eine ideengeschichtliche Tradition verweisen, die von den Federalists begründet wurde und seither wenigstens

als Unterströmung immer präsent war (Grofman 1989). Die entscheidende Frage des „institutional choice“ wird von John Stuart Mill gleich zu Beginn seiner „Considerations on Representative Government“ prägnant formuliert: „To what extent Forms of Government are a Matter of Choice“ (Mill [1861] 1993: 188). Mills Antwort, daß bei der Institutionenwahl zwar der strukturelle Kontext nicht völlig unbedeutend ist, daß den Akteuren bei der Konstruktion von Institutionen aber ein relativ großer Spielraum verbleibt, dient als Richtschnur für diese Untersuchung.

1.1. Die Erklärung von Institutionenwandel

Das bisherige Angebot für die Erklärung des Auftretens, Verlaufs und Ausganges von Institutionenreformdebatten in demokratischen Regierungssystemen, darauf wurde schon hingewiesen, ist schon deshalb sehr begrenzt, weil der Gegenstand bisher kaum von der vergleichenden Politikwissenschaft in den Blick genommen wurde. Am ehesten finden sich Beiträge im Bereich der Verwaltungsreformforschung. Vor diesem Hintergrund haben James March und Johan Olsen ihre Überlegungen entwickelt und den Begriff „new institutionalism“ in das Zentrum der politikwissenschaftlichen Diskussion gerückt (March/Olsen 1984, 1989).² Johan Olsen (1992: 248-249) gehört dabei zu den ganz wenigen, die sich mit Erklärungsmustern für institutionellen Wandel beschäftigt haben. Er unterscheidet drei auf unterschiedlichen Analyseebenen ansetzende Erklärungen: Auf der Makroebene des politischen Systems ist das Theorem des „environmental determinism“ angesiedelt, demzufolge Institutionenwandel als Resultat von strukturellen Veränderungen in der institutionellen Umwelt aufzufassen ist. Auf der Mikroebene des politischen Systems, also bei den Akteuren setzt die „purposeful choice“-Erklärung an. In dieser Sichtweise ist Institutionenwandel das Ergebnis von Reformen, die von politischen Akteuren auf der Grundlage strategischer Überlegungen eingeleitet worden sind. Auf der Mesoebene des politischen Systems verortet Olsen eine dritte Perspektive, die der „institutional

² Allerdings ist die von ihnen begründete spezifische Variante in der Praxis der vergleichenden Politikwissenschaft eher randständig geblieben. Die Gegenüberstellung verschiedener Varianten des neuen Institutionalismus und die Verortung dieser Untersuchung ist Gegenstand des Kapitels 2.

autonomy“. Danach ist Institutionenwandel vor allem sichtbares Resultat eigendynamischer Prozesse der institutionellen Anpassung an äußere Herausforderungen, wobei die Richtung in hohem Maße von der institutionellen Kultur geprägt wird. Olsen ist der Auffassung, daß keine der skizzierten Richtungen allein Institutionenwandel erklären kann. Es komme vielmehr darauf an, „to examine the tension and interplay between environments, purposeful actors and historically developed institutions“ (Olsen 1992: 249-250). Diese Gegenüberstellung verdeutlicht, daß bei der Suche nach Erklärungsangeboten, ähnlich wie bei vielen anderen sozialwissenschaftlichen Fragestellungen, die drei Paradigmen der Struktur, der Kultur und des Akteurs die Auswahl bestimmen (Braun 1997; Lewin 1988; Warwick 1990). In strukturalistischen Ansätzen wird politisches Handeln durch externe Begrenzungen kanalisiert, die in der starken, deterministischen Variante dieser Theorie keine, in einer schwächeren Variante keine wirklich bedeutsamen Handlungsalternativen offenhalten. Der Akteur wird ausgeblendet, weil seinen Präferenzen, Erwartungen, Entscheidungsmustern a priori keine Bedeutsamkeit zuerkannt wird. Nach Gambetta zeichnen sich diese Ansätze aus durch „the tendency to focus on the fence rather than on what the cows do within it“ (Gambetta 1987: 8). Akteurstheoretische Ansätze dagegen fassen politisches Handeln als intentional, an Zwecken ausgerichtet, auf, ignorieren dabei aber strukturelle Voraussetzungen des Handelns, vor allem deren Bedeutung für die Formulierung von Präferenzen fast völlig. Eine wesentliche Annahme akteurstheoretischer Ansätze ist, daß sie den Handelnden „the capacity to relate to (their; AK) future“ (Gambetta 1987: 17) zusprechen. Kulturalistische Ansätze erkennen zwar an, daß Akteurshandeln nicht durch äußere Umstände determiniert ist, sie gehen aber davon aus, daß Akteure – ob nun bewußt oder unbewußt, weil sie diese internalisiert haben – bestimmten kulturellen Standards folgen.

Ich folge in meiner Untersuchung den Annahmen akteurstheoretischer Ansätze, nehme die Frage, woher die Präferenzen der Handelnden eigentlich kommen, aber bewußt auf. Anders als im klassischen Rational Choice-Ansatz, bei dem die Präferenzbildung als exogen betrachtet und im Prinzip institutionenfrei, mindestens jedoch institutionenblind konzipiert wird, gehe ich davon aus, daß es die bestehenden Institutionen selbst sind, die die Handlungsmöglichkeiten und Handlungsalternativen in der Auseinandersetzung um Institutionenreformen zwar nicht determinieren, aber in hohem Maße

strukturieren. Genau an diesem Punkt zeigt sich die Reflexivität von Institutionen. Sie werden zum Gegenstand von Reformdebatten, strukturieren und ermöglichen diese aber selbst. Dieses Vorgehen ignoriert nicht, daß struktureller Kontextwandel eine wichtige Quelle für solche Reformdebatten sein kann. Es wird damit aber behauptet, daß Strukturwandel nicht quasi deterministisch Institutionenwandel nach sich zieht. Inwieweit Veränderungen in der Umwelt des politischen Systems Anlaß zu Debatten geben, wird in der Untersuchung insofern berücksichtigt, als Zeitreihendaten zu einer ganzen Reihe von demographischen, sozialen und ökonomischen Indikatoren erhoben werden.³ Da hier von der These ausgegangen wird, daß Institutionenreformen mit Akteursintentionen und -strategien in politischen Interaktionen erklärt werden müssen, müßten sich unterschiedliche Entwicklungen auch dann zeigen lassen, wenn sehr ähnliche Fälle untersucht werden, in denen die Akteure auf der Grundlage gleichartiger kultureller Muster handeln. Dies ist die methodische Begründung für die Fallauswahl nach der „most similar cases“-Logik. Sowohl die dominanten politischen Kulturen als auch die politischen Strukturen der vier Westminster-Demokratien Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland sind einander so ähnlich, daß sie eine Konzentration auf die politischen Akteure und ihr Handeln zulassen.

Im Zentrum der Analyse stehen also die Handlungskalküle politischer Akteure. Handlungskalküle sind vor allem Risikoabwägungen. Im Hinblick auf die Möglichkeit, daß die zentralen politischen Institutionen zum Gegenstand von Reformdiskussionen werden, sind politische Entscheidungen ausgesprochene „high risk“-Abwägungen. Es muß nicht weiter ausgeführt werden, daß es gerade solche Kontexte sind, für die die Annahme, daß Akteure rational handeln, ganz besonders realistisch ist. Die Beteiligten stehen in immer wiederkehrenden Interaktionen und verfügen daher über ein beträchtliches Maß an Informationen über die Präferenzen und Strategien der jeweils anderen Beteiligten (Tsebelis 1990: 32-35). Rationales Handeln ist hier aber nicht einfach gleichzusetzen mit bloß eigeninteressiertem Handeln. Eigeninteressen lassen sich angesichts der Unsicherheit darüber, wie sich eine Reform konkret auswirken wird, häufig gar nicht genau bestimmen (Brennan-/Buchanan 1985: 29). Da sich politische Akteure dessen bewußt sind, daß sie im öffentlichen Raum handeln und ihre Entscheidungen anhand von Kri-

³ Das Datenmaterial dazu findet sich im Anhang in den Tabellen I.1. bis I.7.

terien der Legitimität, Effektivität und Stabilität institutioneller Arrangements begründen müssen, ist davon auszugehen, daß es sich um „reasoned choices“ (Budge 1993) handelt, in denen Eigeninteresse und Gemeinwohlorientierung in einem dauernden Spannungszustand stehen. Responsibilität und Responsivität sind institutionell strukturierte Repräsentationsleistungen, die politische Akteure dazu veranlassen, mindestens nach einem Ausgleich von eigenen und gesamtgesellschaftlichen Interessen zu streben (Brennan/Buchanan 1985: 36). Im Einzelfall mag die Gemeinwohlbegründung vorwiegend als rhetorische Übung zu interpretieren sein, aber selbst dann weist die „zivilisierende Macht der Heuchelei“ (Elster 1994: 51) eine zu starke Orientierung am bloßen Machtkalkül in die Schranken des für das Gemeinwesen Verträglichen. Und schließlich verbleibt als systemisch angelegte Bremse der nächste Wahltermin.

Der genannte Befund, daß eine systematisch vergleichende Forschung zur Institutionenpolitik in demokratischen Regierungssystemen bisher kaum stattgefunden hat, ist auch insofern überraschend, als in ganz verschiedenen Kontexten herausgearbeitet worden ist, daß Demokratien seit den 1970er Jahren durch umfassende gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen vor neue Herausforderungen gestellt worden sind. Begriffe wie Postmaterialismus, Multikulturalismus, Supranationalismus, Regionalismus und Globalisierung dokumentieren, in welcher Vielfalt auch die Frage nach der Angemessenheit etablierter institutioneller Arrangements gestellt ist. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts wird offenbar, daß nicht nur der gesellschaftliche Nachkriegskonsensus über die wirtschafts- und sozialpolitischen Grundlagen, sondern auch über institutionelle Arrangements aufzubrechen beginnt. Die politikwissenschaftliche Forschung hat auf diese Herausforderungen vorerst mit der Beschäftigung mit Policy-Fragen reagiert, und erst über diesen Umweg eine neue Sensibilität für institutionelle Strukturen als Filter, Weichensteller, Begrenzer und Beförderer des politischen Prozesses gewonnen.

Institutionenreformpolitik kann als eine ganz besondere Variante von Policy-Reform betrachtet werden. Insofern ist es sinnvoll, bei der Suche nach Erklärungsansätzen für Institutionenwandel danach zu fragen, ob aus dem Theoriearsenal der Staatstätigkeitsforschung Anleihen genommen werden können. Manfred Schmidt (1993, 1999) unterscheidet die folgenden Richtungen in der vergleichenden Policy-Forschung:

- (1) Die *sozioökonomische Schule* interpretiert staatliche Policy-Produktion als Reaktion auf strukturelle wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen und Problemlagen. Ihr liegt ein strukturalistischer Erklärungsansatz zugrunde, wie er zuvor bereits skizziert und verworfen wurde. Diese Theorie kann die Varianz der Staatstätigkeit zwischen Systemen mit ähnlicher sozioökonomischer Entwicklung nicht befriedigend erklären. Sozioökonomischem Wandel kommt allenfalls Bedeutung als Auslöser für Reformdebatten zu.
- (2) Die *Machtressourcentheorie* führt die Policy-Produktion auf sozioökonomische Interessen und deren Artikulations- und Konfliktfähigkeit zurück. Das Hauptproblem dieses Ansatzes ist die Ausblendung der institutionellen Restriktionen auch für machtvolle Akteure. Der Hinweis darauf, daß Debatten im politischen Raum von mächtigen gesellschaftlichen Gruppen bewirkt werden können, ist für diese Untersuchung jedoch von Belang. Es wird zu prüfen sein, ob solche Gruppen existieren und über welche Einwirkungs-chancen sie verfügen. Dabei ist vor allem an Issue-Gruppen und Think Tanks als Aggregationsinstanzen zu denken.
- (3) Die *Parteiendifferenzthese* führt unterschiedliche Policy-Produktion auf die jeweiligen Programmatiken von linken und rechten Parteien zurück. Diese These ignoriert jedoch die Möglichkeit, daß Parteien lernen. Sie können Policy-Rezepte entweder von ihren Gegnern im politischen Wettbewerb oder aus ganz anderen Kontexten übernehmen. Gerade im Hinblick auf Institutionenreformpolitik zeigt sich, daß solche „contagion“- und Diffusions-effekte relativ häufig auftreten. Zwar haben die Parteien in den Westminster-Demokratien unterschiedliche Leitvorstellungen im Hinblick auf die institutionellen Arrangements. Dabei wird auf der politischen Linken traditionell eher der Partizipationsausweitung und Machtkonzentration bei der Parlamentsmehrheit, auf der politischen Rechten eher der Begrenzung der Macht der Regierung durch Gegeninstitutionen und der reinen repräsentativen Demokratie das Wort geredet. Faktisch ebnen aber die Eigeninteressen der an der Regierung befindlichen Parteien jedweder Couleur solche Unterschiede ein. Es ist vorrangig die Wettbewerbslogik zwischen Regierung und Opposition, die die Policy-Positionen bestimmt.
- (4) Der von Manfred Schmidt skizzierte *politisch-institutionelle Ansatz* zeigt eine große Ähnlichkeit mit dem zuvor skizzierten Programm des handlungstheoretisch basierten neuen Institutionalismus. Er greift vor allem Defizite der anderen Theoreme auf und besteht darauf, daß Akteure, ihre Situati-

onsdeutungen und schließlich ihre Auswahl unter mehreren Alternativen stark von institutionellen Handlungskanälen geprägt sind.

(5) Die vor allem im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozeß entwickelte *Mehrebenentheorie* argumentiert, daß die Policy-Produktion der einen Ebene nur in Wechselwirkung mit derjenigen auf einer anderen Ebene verstanden werden kann. Für die Institutionenreformpolitik ist diese Argumentation insofern bedeutsam, als sie darauf verweist, daß Reformdebatten in politischen Systemen, die in starker Interaktion miteinander stehen, sich wechselseitig beeinflussen können. Dieser Möglichkeit trägt die Untersuchung dadurch Rechnung, daß sie Reformanleihen im Sinne eines Modelllernens explizit in den Blick nimmt. Für den britischen Fall ist zusätzlich zu prüfen, ob von der Mitgliedschaft des Landes in der Europäischen Union relevante Reformimpulse ausgehen.

(6) Die Theorie von der *Politikerblast* argumentiert, daß ein Großteil der Policy-Produktion zum Zeitpunkt t von Policy-Entscheidungen der Vorperioden bestimmt ist. Es besteht also immer die Möglichkeit, daß Pfadabhängigkeit der eigentliche erklärende Faktor für politische Entscheidungen ist. Auch dieses Argument ist im Hinblick auf die Politik der Institutionenreform unmittelbar relevant, zumal es die Institutionen selbst sind, die den Entscheidungskontext politischer Akteure strukturieren.

Noch ein weiterer im Rahmen der Policy-Forschung entwickelter Vorschlag ist von unmittelbarem Interesse. John Keeler (1993) argumentiert, daß die Durchsetzbarkeit großer Reformprogramme davon abhängt, ob ein genügend großes „window of opportunity“ zur Verfügung steht. Dessen Größe hängt von zwei Faktoren ab, von dem Ausmaß an Wählerunterstützung und von der wahrgenommenen Dringlichkeit. Keeler hat diese Überlegungen am Beispiel von Roosevelts „New Deal“, Attlees Umbau der Wirtschafts- und Sozialpolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, Johnsons „Great Society“, den neoliberalen Maßnahmen der Thatcher-Regierungen sowie Mitterands Reformprogramm überprüft. Breite Wählerunterstützung für ein Reformprogramm, die als Mandat zum Handeln interpretiert werden kann, stellt sich in Mehrheitswahlssystemen leichter ein als in Verhältniswahlssystemen, in denen sich häufig nach der Wahl erst Koalitionsregierungen auf der Grundlage von Kompromißprogrammen zusammenfinden müssen. Es ist daher nicht zufällig, daß alle von Keeler untersuchten Reformprojekte in Systemen statt-

fanden, deren Wahlsysteme die stark disproportionale Verrechnung von Stimmen in Parlamentssitze erlauben. Ähnlich wie bei den von Keeler betrachteten Policy-Reformpaketen handelt es sich bei größeren Institutionenreform-Vorhaben um „extraordinary policy-making“. Es wird zu prüfen sein, ob deren Umsetzung ebenfalls von der Größe eines „window of opportunity“ abhängt.⁴ Dabei gilt es aber zu beachten, daß neben diesen großen, in der Öffentlichkeit diskutierten Maßnahmen zahlreiche Institutionenreformdebatten geführt werden, die außerhalb des engen Kreises der politischen Akteure, Berater und akademischen Experten kaum thematisiert werden. Paradoxerweise kann man für solche Konstellationen, in denen nicht externe Entwicklungen Handlungsdruck auslösen, sondern die politischen Akteure sozusagen unter sich bleiben, ebenfalls von einem großem „window of opportunity“ sprechen.⁵

1.2. Methodische Überlegungen

In methodischer Hinsicht nutzt die Untersuchung die Chancen, die sich aus der Konzentration auf wenige Länder ergeben, deren Kontexte für Institutionenreformpolitik sehr ähnlich sind. Auf diese Weise läßt sich die – in der Literatur kaum je explizierte – These prüfen, daß strukturelle oder kulturelle Faktoren für Institutionenreformen verantwortlich sind. Würde diese Argumentation zutreffen, dann müßten sich in den vier hier in den Blick genommenen Westminster-Demokratien gleichlaufende Entwicklungen ereignen. Wenn dies aber nicht der Fall ist, dann spricht vieles dafür, daß das Akteurshandeln von entscheidender Bedeutung ist. Zugleich bietet ein solches Vergleichsdesign die Chance, genauer zu studieren, in welchen Handlungskonstellationen Akteure für Reformen plädieren und unter welchen Bedingungen sie dabei erfolgreich sind. Die zugrundeliegende „most similar cases“-Methode wird üblicherweise als eine mögliche Antwort

⁴ Der Vorschlag, das von John Kingdon und John Keeler für die Policy-Forschung entwickelte Konzept des „window of opportunity“ für die Analyse von Institutionenwandel fruchtbar zu machen, ist auch von Andrew Cortell und Susan Peterson vorgebracht worden (1999).

⁵ Cortell und Peterson argumentieren ähnlich: „The size of the window of opportunity depends on the degree and scope of societal demands and/or elite autonomy“ (1999: 167).

auf das „small N“-Problem genannt, also die Schwierigkeit, daß in der vergleichenden Analyse von Strukturen und Prozessen in verschiedenen politischen Systemen häufig die Fallzahl zu gering ist, als daß statistische Methoden sinnvoll angewendet werden könnten (Dogan/Pelassy 1990: 132; Lijphart 1971, 1975a). Ein solches Vorgehen birgt allerdings auch Probleme. Insbesondere die Gefahr der Überdeterminierung und das sogenannte Galtonsche Problem sind hier zu nennen.

Das Problem der Überdeterminierung kann sich ergeben, da wegen der geringen Kontextvariation rivalisierende Hypothesen nicht in ein und derselben Untersuchung geprüft und gegebenenfalls zurückgewiesen werden können (Collier 1991: 15; Peters 1998: 38). Das hier verfolgte Ziel – darauf wurde bereits hingewiesen – ist allerdings bescheidener bzw. genauer: realistischer. Es geht nicht um die umfassende Formulierung einer allgemeinen Theorie des Institutionenwandels, sondern um die Entwicklung eines theoretisch orientierten Gerüsts, mit dem Institutionenwandel überhaupt erst in vergleichender Perspektive untersucht werden kann. Dieses wird dann auf eine spezifische Ländergruppe angewendet. Auf diese Weise lassen sich der Versuch, zumindest theoretisch angeleitete Antworten auf eine die konkreten Fälle transzendierende, allgemeine Fragestellung zu geben, und das Interesse, konkrete Ereignisse unter Beachtung ihrer Kontextbezüge zu erklären, verbinden. Ein solches Verfahren ist jüngst als Strategie der Ausarbeitung von „analytic narratives“ (Bates u.a. 1998) bezeichnet worden.

Das zweite Problem, nach dem britischen Anthropologen Francis Galton benannt, ist gewichtiger. Die Logik des Vergleichens beruht darauf, daß Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Fällen herausgearbeitet werden, die unabhängig voneinander sind. Die Auswahl von Ländern, die kulturell und strukturell große Ähnlichkeiten aufweisen, mithin in Castles' Formulierung eine „family of nations“ bilden (1993), beinhaltet jedoch die Möglichkeit, daß diese Ähnlichkeit in hohem Maße durch eine wechselseitige Beeinflussung dieser Länder bedingt ist und damit das Kriterium der Unabhängigkeit des Einzelfalls methodisch nicht erfüllt wird (Narroll 1965). Gerade in der hier untersuchten Ländergruppe gibt es eine Reihe von Faktoren, die eine solche Interdependenz wahrscheinlich machen. Australien, Kanada und Neuseeland standen als „weiße Siedlerkolonien“ lange Zeit in einem kolonialen Abhängigkeitsverhältnis von Großbritannien, das durch ökonomische und kulturelle Verflechtung, letzteres vor allem über die Do-

minanz Britischstämmiger unter den Immigranten in die drei Siedlergesellschaften, bis in die 1960er Jahre verlängert wurde. All dies hat sich seither drastisch abgeschwächt. Die veränderten sicherheitspolitischen und weltwirtschaftlichen Realitäten nach dem Zweiten Weltkrieg und heterogener zusammengesetzte Immigrationsströme haben zu einer Auseinanderentwicklung dieser Ländergruppe geführt. Dennoch müssen solche Interdependenzen für den Untersuchungszeitraum kontrolliert werden.⁶ Weiter muß explizit geprüft werden, ob Vorschläge zur Institutionenreform zwischen den untersuchten Ländern diffundieren. Solcherart Interaktion sollte allerdings weniger als methodisches Problem denn als aufschlußreicher Untersuchungsgegenstand betrachtet werden. Die Analyse nimmt sich des Diffusionsmechanismus durch eine explizite Prüfung der Rolle von Modellernen bzw. des, wie es Richard Rose (1991c: 458) genannt hat, „lesson-drawing across national boundaries“ an. Solche Vorgänge interessieren in zwei Varianten: Einmal geht es darum, das Lernen von Akteuren eines Landes von kulturell und strukturell ähnlichen Modellen zu untersuchen. Zum anderen gilt es aber auch, Lernen von systemfremden Modellen zu berücksichtigen. Die nachfolgenden Analysen werden zeigen, daß Institutionenreformdebatten in der Gruppe der Westminster-Demokratien häufig als Diffusionsprozesse ablaufen, in denen die Thematisierung in einem Land nachfolgende Thematisierungen in den anderen Ländern zur Folge hat. Aber das bedeutet selbstverständlich nicht, daß diese Prozesse quasi-automatisch ablaufen. Auch Modellernen erfordert die explizite Bezugnahme von Akteuren in den anderen Ländern auf die Entwicklung im Ursprungsland der Idee. Die Richtung von Diffusionen verläuft zudem heute – anders als zu Zeiten der kolonialen und unmittelbaren nachkolonialen Beziehungen Großbritanniens zu den Siedlergesellschaften – eher von den experimentierfreudigeren „outposts“ der britischen Zivilisation zum „Mutterland“ als in umgekehrter Richtung.

Den Problemen des „most similar cases“-Design bei kleiner Fallzahl stehen eine Reihe von wichtigen Vorzügen gegenüber. Die landläufige Auffassung, nach der die Beschränkung auf wenige Fälle eine Art „second best“-Lösung für Analysedesigns darstellt, bei denen die erreichbare Fallzahl, insbesondere im Verhältnis zu der großen Menge an möglichen erklärenden Variablen, statistische Analysen nicht zuläßt, übersieht völlig, daß nur fall-

⁶ Dazu dient die Erhebung statistischer Zeitreihendaten, die im Anhang dokumentiert sind.

orientierte Forschung, anders als ihr variablenorientiertes Pendant, ein intensives Verstehen, Interpretieren und Erklären der Konfiguration einzelner Fälle ermöglicht (Ragin 1998). In solchen Untersuchungsdesigns kann besser als auf der Grundlage statistischer Verfahren dem Umstand Rechnung getragen werden, daß sich der Untersuchungsgegenstand häufig als komplexes Gefüge sich wechselseitig beeinflussender Beziehungen zwischen Ereignissen, Strukturen, Akteuren und Handlungsbedingungen darstellt: „No single condition is usually either necessary or sufficient. Causal conditions are sufficient only in combinations, and usually different combinations of conditions produce the same outcome“ (Ragin 1998: 162). Es wird sich in dieser Untersuchung zeigen, daß sich die Muster von Institutionenreformdebatten in der Tat häufig als Zusammenwirken von längerfristigem strukturellen Wandel und kurzfristigen Ereignissen als notwendige und Akteurskonstellationen mit entsprechenden Handlungsbedingungen als hinreichende Bedingungen darstellen. Der hier vorgenommene Vier-Länder-Vergleich hat überdies den Vorteil, daß in bestimmten Hinsichten durch explizite Kontextvariation aufschlußreiche Kontrastierungen möglich sind und der Bedeutung möglicher intervenierender Variablen nachgegangen werden kann. Dafür seien hier zwei wichtige Beispiele genannt. Erstens zeichnen sich alle drei ehemaligen Siedlerkolonien im Unterschied zu Großbritannien dadurch aus, daß ihre Gesellschaften über eine Urbevölkerung⁷ sowie über quantitativ bedeutsame Migrationsgruppen aus inzwischen sehr unterschiedlichen Herkunftskulturen verfügen. Der Vergleich zwischen Großbritannien und den anderen drei Ländern ermöglicht eine Abschätzung, wie relevant diese demographischen Aspekte für die Institutionenreformpolitik sind. Zweitens bietet sich die Chance, der Bedeutung einer föderalen Staatsorganisation für den Verlauf von Institutionenreformdebatten nachzugehen. Eines der wichtigsten Ergebnisse der von Arend Lijphart (1984a: 214) vorgenommenen Faktorenanalyse zu den institutionellen Merkmalen stabiler Demokratien ist, daß neben der auf die Machtfülle einer Regierung im Zusammenspiel von Regierung und Parlament sowie Parteien- und Wahlsystem bezogenen „executives-parties“-Dimension eine davon unabhängige „federal-unitary“-Dimension von Institutionen der Staatsorganisation und verfassungsrechtlichen Normierung existiert (Lijphart 1990: 72). Ein Vergleich der parlamen-

⁷ Die Bevölkerung in den keltischen Randgebieten Großbritanniens als eine Art „Urbevölkerung“ zu interpretieren, würde die Suche nach Äquivalenzen zu weit treiben.

tarischen Bundesstaaten Australien und Kanada mit den unitarisch verfaßten Regierungssystemen Großbritanniens und Neuseelands ermöglicht Aufschluß darüber, ob die mit dem Föderalismusprinzip zusammenhängenden institutionellen Regelsysteme systematischen Einfluß auf die Muster der Institutionenreformdebatte haben.

1.3. Die Westminster-Demokratien als „area“

In Anbetracht der in der Literatur zu vergleichenden Methoden immer wieder hervorgehobenen Vorzüge der Beschäftigung mit den stabilen Westminster-Demokratien als kultureller „area“ ist es um so erstaunlicher, daß diese Fallgruppe, sieht man einmal von einigen in die Jahre gekommenen, aber immer noch klassischen Studien (Brady 1947; Bryce 1925a; King 1908; Laing 1958, 1963) ab, in modernen politikwissenschaftlichen Untersuchungen bislang weit seltener genutzt wird als man annehmen könnte. Selbst wenn man den Begriff „Vergleich“ wohlwollend flexibel verwendet und darunter auch die Nebeneinanderstellung von Einzelfallabhandlungen versteht, bleibt die Liste der erwähnenswerten Titel äußerst kurz: Andrew Armitage (1995) zeigt erhebliche Unterschiede trotz relativ ähnlicher Ausgangsbedingungen in den Assimilierungs- und Integrationspolicies Australiens, Kanadas und Neuseelands im Hinblick auf die jeweilige Urbevölkerung auf. Jean Blondel (1987) geht der Frage nach, ob ähnliche Kontextbedingungen auch zu ähnlichen Rekrutierungsmustern beim politischen Führungspersonal führen. David Butler (1983) deutet die in den Westminster-Systemen vorgefundene Variationsbreite an Parteiensystemen und Typen der Regierungsbildung als Beleg dafür, daß Duvergers Annahme eines kausalen Zusammenhangs zwischen Mehrheitswahlsystemen und Zweiparteiensystemen nicht haltbar sei. Francis Castles (1993a) zeigt auf, daß die „Familie“ der angelsächsischen Länder insgesamt Vorreiter bei der neoliberalen Wende der Staatstätigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft gewesen ist. Robert Hazells (1989) Untersuchung zur „Freedom of Information“-Gesetzgebung in Australien, Kanada und Neuseeland ist eine Fallstudie zu Policy-Diffusion und Policy-Lernen. Howard Leichter (1983) untersucht das Phänomen der Policy-Diffusion am Beispiel des Commonwealth, dessen Rolle als internationales Regime betont wird. Alan Ward (1987) geht der Frage nach, warum beim Export des britischen

Verfassungsmodells in die Siedlerkolonien nirgendwo das tatsächlich sich institutionalisierende parlamentarische Regierungssystem, sondern quasi ein Abbild der britischen Fiktion der Mischverfassung in den Gründungsdokumenten niedergelegt worden ist und sich seither daran kaum etwas geändert hat. Patrick Wellers (1985) institutionell orientierter Vergleich der Handlungsmöglichkeiten von Premierministern zeigt erhebliche Unterschiede auf, die mit der landläufigen Generalisierung als „prime ministerial government“ völlig verschleiert werden. Ähnliches kann er auch im Hinblick auf die entscheidende Bedeutung von Parteistatuten für die Chancen, einen Premierminister der eigenen Partei abzulösen, zeigen (1994). Graham Wilson (1994) schließlich ergründet, warum der Vorbildcharakter des Westminster-Modells seit den 1960er verblaßt ist. Mit Ausnahme der Studien zur Policy-Diffusion und Patrick Wellers vergleichender Analyse der Machtressourcen von Premierministern nutzen diese Untersuchungen aber das im „most similar cases“-Design liegende Potential für die Erklärung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den Ländern nicht wirklich, sondern verbleiben auf der beschreibenden Ebene.

Für die Auswahl dieser vier Länder zur Analyse von Institutionenreformpolitik gibt es neben methodischen auch gute inhaltliche Gründe: Westminster-Demokratien sind in institutioneller Hinsicht ganz besondere Handlungskontexte. Sie stellen gewissermaßen die „hard cases“ dar, an denen sich die hier vertretenen handlungstheoretischen Überlegungen messen lassen müssen (Peters 1998: 70). In der vergleichenden Politikwissenschaft werden Westminster-Demokratien mittlerweile, im Anschluß an die von Arend Lijphart vorgenommene Unterscheidung (1984a; 1999) von Mehrheitsdemokratie und Konsensdemokratie als zwei polaren idealtypischen Entscheidungsmodi, als dem ersten Pol mehr oder weniger nahe kommende Mehrheitsdemokratien bezeichnet. Der Begriff bezieht sich darauf, daß solche Regierungssysteme durch ein Institutionenensemble gekennzeichnet sind, das Einparteienregierungen ermöglicht, die über ein extrem hohes Maß an Entscheidungskompetenz verfügen, ohne daß sie durch andere Akteure institutionell blockiert oder zum Verhandeln gezwungen werden können. Eine solche institutionelle Konstruktion läßt sofort die Frage aufkommen, wie sie überhaupt stabil entstehen kann bzw. warum sich nicht an der Regierung befindliche Akteure bereiftinden, sie als legitim anzuerkennen. Denn die Konzentration aller Entscheidungsmacht auf einen Akteur ist für jene Beteiligten,