Jan W. van Deth,
Thomas König (Hg.)

# Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt

campus

Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung
Band 4
Herausgegeben vom Vorstand des Mannheimer Zentrums
für Europäische Sozialforschung:
Jan W. van Deth, Beate Kohler-Koch und Walter Müller

Jan W. van Deth, Thomas König (Hg.)

# Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.
ISBN 3-593-36362-3

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 © 2000 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen
Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany

**Besuchen Sie uns im Internet:** www.campus.de

# Vorwort

Mit dem vierten Band des Mannheimer Jahrbuchs für Europäische Sozialforschung wird ein neues Konzept unter veränderter Herausgeberschaft vorgestellt. Stand zuvor mit den Themen „Das europäische Mehrebenensystem" (Band 1), „Europäische Institutionenpolitik" (Band 2) und „Europa der Bürger?" (Band 3) unter der Herausgeberschaft von Thomas König, Elmar Rieger und Hermann Schmitt die europäische Integration im Mittelpunkt der Jahrbuchreihe, so widmet sich der vorliegende vierte Band mit dem Thema „Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt" der Disziplin selbst. Anlaß für diesen Schwerpunktwechsel gab die Tagung der europäischen politikwissenschaftlichen Vereinigung des *European Consortium for Political Research (ECPR)*, die Ende März 1999 in Mannheim stattfand. In 26 verschiedenen *Workshops* präsentierten insgesamt 549 Teilnehmer aus 31 Ländern ihre neuesten Forschungsergebnisse.

Während der Tagungsvorbereitung kam die Idee auf, aus den zahlreichen Beiträgen, welche für eine Präsentation beim Kongreß ausgewählt worden waren, eine Selektion zu treffen, die einen Einblick in die politikwissenschaftliche „Werkstatt" mit ihren unterschiedlichen Fragestellungen und Methoden geben sollte. An dieser Stelle sei den Autoren herzlich für die Mitarbeit unter den engen zeitlichen Bedingungen gedankt. Wir waren sehr erfreut, daß fast alle angefragten Autoren ihre Beiträge zur Verfügung stellten und auch bereit waren, in kurzer Zeit die von den Herausgebern gewünschten Änderungen vorzunehmen. Diese Bereitschaft führen wir mitunter auf die hohe Reputation zurück, die das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung und sein Jahrbuch von nationalen und internationalen Sozialwissenschaftlern erhalten.

Zum Gelingen dieses Bandes haben vor allem die Übersetzer Tanja Cornelius und Daniel König beigetragen. Es war oftmals nicht einfach, die auf hohem Niveau verfaßten Beiträge in angemessener Art und Weise ins Deutsche zu übersetzen. Wertvolle redaktionelle Unterstützung leistete hier Andrea Hennecke. Die Qualität des Bandes kommt aber auch durch seine Erscheinungsform zum Ausdruck. Für das *Layout* war Sigrid Mack-Manhart verantwortlich. Weiterer Dank gebührt aber auch dem Vorstand des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, der die Herausgeber mit der Herstellung des Bandes beauftragt und uns die zusätzliche finanzielle

Unterstützung gegeben hat. Schließlich möchten wir an dieser Stelle Elmar Rieger und Hermann Schmitt für ihren Einsatz und die Arbeit beim Aufbau dieser Reihe von Jahrbüchern in den letzten Jahren danken.

Mannheim, den 1. Oktober 1999 Die Herausgeber

# Inhalt

*Jan W. van Deth und Thomas König*
Einführung:
Das breite Feld der Politikwissenschaft anno 1999 9

*Michael D. McDonald und Silvia M. Mendes*
Der Politikraum von Parteiprogrammen 22

*Jan Kleinnijenhuis und Paul Pennings*
Die Messung der Parteipositionen auf der Basis
von Parteiprogrammen, Medienberichterstattung
und Wahrnehmung durch die Wähler 57

*Alexa Robertson*
Europa erzählt:
Erzählanalyse und Fernsehnachrichten über Europa 87

*Paul Pennings*
Die Konsequenzen der Rekrutierung von Ministern für die
Regierungspolitik in Westeuropa 114

*Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm*
Die Schlüssel zum Zusammensein:
Koalitionsabkommen in parlamentarischen Demokratien 136

*Lars Johannsen*
Institutionelles Design und Demokratiegrad 171

*Ole Nørgaard*
Politische Institutionen und wirtschaftlicher Wandel in jungen
Demokratien am Beispiel ehemals kommunistischer Länder 196

*Todd Landman*
Organisation und Einfluß:
Die grüne Bewegung aus vergleichender Perspektive 224

*Patrick Ireland*
Die politische Partizipation der Einwanderer in Westeuropa: Die Macht der Institutionen 249

*Dieter Wolf*
Regelungsbefolgung auf verschiedenen politischen Ebenen: Wird nationales Recht wirklich besser befolgt als internationales Recht? 281

*Ronald D. Gelleny und Christoper J. Anderson*
Wirtschaft, Verantwortlichkeit und die öffentliche Unterstützung für den Präsidenten der Europäischen Kommission 306

*Bernhard Weßels*
Politische Repräsentation und politische Integration in der EU: Ist die Quadratur des Kreises möglich? 337

*Christopher Hood*
Übereinkommen und Reformen im öffentlichen Dienst 373

*Joel D. Aberbach und Bert A. Rockman*
Das Syndrom der Neustrukturierung: Politik mit anderen Mitteln? 394

*Bernhard Ebbinghaus und Anke Hassel*
Soziale Pakte: Die Rolle der Konzertierung in der Reform kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten 418

Verzeichnis der Autoren 446

Inhaltsverzeichnis von Band I–III 451

*Jan W. van Deth und Thomas König*

# Einführung: Das breite Feld der Politikwissenschaft anno 1999

## 1 Die *ECPR-Joint Sessions*

Die Politikwissenschaft hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg verbreitet und ausdifferenziert. Diese Entwicklung zeigt sich unter anderem in der Gründung politikwissenschaftlicher Fachbereiche an vielen Universitäten, der Welle von Veröffentlichungen sowie im schnellen Wachstum nationaler und internationaler Berufsverbände. Mehrere Gebiete der Politikwissenschaft – wie zum Beispiel Wahlstudien, Institutionen- oder Methodenlehre – haben sich einerseits teilweise zu eigenständigen Subdisziplinen entwickelt. Andererseits sind in Überschneidung mit Disziplinen wie der Ökonomie, dem Staatsrecht, der Sozialpsychologie und Organisationssoziologie neue Ansätze gemeinsam ausgearbeitet worden. Heutzutage reflektiert die Politikwissenschaft die gesellschaftliche Vielfältigkeit und die Probleme des Regierens in vielerlei Hinsicht. Die Themenpalette reicht von den Herausforderungen an die Kommunalpolitik bis zur Neudefinition des kollektiven Sicherheitsbegriffs mit Blick auf das nächste Jahrtausend. Gleichzeitig werden die politikwissenschaftlichen Methoden fortentwickelt und sind an einigen Orten bereits fester Bestandteil einer politikwissenschaftlichen Ausbildung. Zur Zeit gehören diskurstheoretische Interpretationen genauso zum Fachbereich wie die Anwendung logistischer Regressionsmodelle.[1]

Die Etablierung der Politikwissenschaft zeigt sich auch in der Erfolgsgeschichte des 1970 gegründeten *European Consortium for Political Research* (ECPR), das mittlerweile 250 politik- und sozialwissenschaftliche Fakultäten und Forschungsinstitute in etwa zwanzig europäischen Ländern zu seinen Mitgliedern zählt. Dazu kommen im Augenblick ungefähr dreißig assoziierte Institutionen aus den USA, Kanada, Israel und Japan. Das Hauptziel des ECPR ist die Unterstützung und Weiterentwicklung der Politikwissenschaft durch die Förderung der Zusammenarbeit, die Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten sowie den Aufbau professioneller Kontakte.[2] Darüber hinaus sieht die Organisation eine wichtige Aufgabe darin, Informa-

tionen zu Forschung und Lehre zur Verfügung zu stellen. Deshalb ist das ECPR ein Zusammenschluß von Institutionen, welche die Förderung der wissenschaftlichen Infrastruktur in den Vordergrund stellt, und keine Interessenorganisation individueller Wissenschaftler.

Seit mehr als 25 Jahren organisiert das ECPR alljährlich eine mehrtägige wissenschaftliche Konferenz (die sogenannten *Joint Sessions of Workshops*), bei der sich hunderte Politikwissenschaftler aus vielen Ländern treffen. Zum Anlaß des zehnjährigen Jubiläums des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES) fanden die *Joint Sessions* 1999 in Mannheim statt. Damit ist Mannheim nicht nur der „Geburtsort" der *Joint Sessions*, sondern bis heute auch die einzige Stadt, die zweimal als Gastgeber dieser sehr umfangreichen Veranstaltungen auftrat. Rudolf Wildenmann, der nicht nur die Mannheimer Fakultät für Sozialwissenschaften, sondern auch das ECPR mit aufbaute, hatte schon Anfang der 70er Jahre die *Joint Sessions* nach Mannheim geholt.

Während der *Joint Sessions* 1999 präsentierten insgesamt 549 Teilnehmer aus 31 Ländern ihre neuesten Forschungsergebnisse in 26 verschiedenen *Workshops*. Es ist dieser außergewöhnliche Umfang und die Differenzierung der Konferenzbeiträge, die das Wachstum und die Reife der heutigen europäischen Politikwissenschaft belegen.

## 2 Thematik und Problematik

Den *Joint Sessions* geht eine Vielzahl an Evaluationsrunden voraus. Die Themenauswahl der Mannheimer *Workshops* fand schon Ende 1997 statt. Aus den fast 50 Anträgen zur Einrichtung eines *Workshops* wählte das *ECPR Workshop Komitee* zunächst 27 *Workshops* aus. Kriterien für die Auswahl waren Attraktivität und Innovation des Vorschlags, die Möglichkeiten zur internationalen Kooperation, Anschluß an bereits existierende Forschung, Beteiligung möglichst vieler europäischer Länder und die Förderung von Diskussionen. Nur für eines der ursprünglich 27 *Workshop*-Themen lag die Resonanz so weit unter der Erwartung, daß es gestrichen wurde (*Workshop* 8: „Koordination oder Wettbewerb? Steuerpolitik in Europa"). In anderen Workshops hingegen mußte die Teilnehmerzahl beschränkt werden, nachdem deutlich wurde, daß die Anmeldungen die verfügbaren Plätze deutlich übertrafen. Die offiziellen Themen der 26 durchgeführten *Workshops* sahen wie folgt aus:

1. Politiker, Bürokraten und institutionelle Reform
2. Die Konsequenzen der Kandidatenauswahl
3. Demokratie in der Dritten Welt: Was soll man tun?
4. Konservative Politik und der Charakter des Konsenses in den 90er Jahren
5. Die Messung von Politikpositionen politischer Akteure
6. International-distributive Gerechtigkeit: Kosmopolitismus und seine Kritiker
7. Auf dem Weg zum stabilen Frieden in Europa: Theoretische und empirische Forschung
9. Warum fügen sich soziale Akteure? Der Vergleich europäischer und internationaler Normen
10. Europäische Aspekte der postkommunistischen Entwicklung
11. Europäische Parlamente: Wiederentdeckung, Neufokussierung oder Neuerfindung?
12. Politische Institutionen: Intermediäre zwischen Wirtschaft und Politik?
13. Institutionelle Designs
14. Die sich ändernde Rolle lokaler Politiker
15. Staatsbürgerschaft, politische Mobilisierung und ethnische Minoritäten: Vergleichende und integrierende Ansätze
16. Erfolg und Mißerfolg von Herrschaft: Eine vergleichende Analyse
17. Die Frauenbewegung und die Internationalisierung: Die ‚dritte Welle' im Kontext transnationaler demokratischer Institutionen
18. Die Neudefinition von Sicherheit
19. Konzertierung und Politik
20. Innovation in demokratischer Theorie
21. Umweltprotest in vergleichender Perspektive
22. Die politische Nutzung von Erzählungen
23. Regionalismus überdacht: Territoriale Politik im Zeitalter der Globalisierung
24. Das Regulieren von Kommunikation im Zeitalter von Multimedia
25. Plurale Rationalität und Politikanalyse
26. Nationale Modelle und transnationale Strukturen: Globalisierung und Politik
27. Erweitern oder vertiefen? Europäische Integration am Scheideweg

Die Breite der Themenfelder der Mannheimer Tagung entsprach den Programmen der *Joint Sessions* der letzten Jahre und kann als exemplarisch für die Politikwissenschaft im Jahr 1999 betrachtet werden. Die Liste ist jedoch

nicht das Ergebnis eines Versuchs, auf systematische Weise das ganze Fachgebiet präsentieren oder die bedeutsamsten und vielversprechendsten Entwicklungen hervorheben zu wollen. Die Themenliste spiegelt vielmehr die wichtigsten Fragen wider, mit denen sich europäische Politikwissenschaftler Ende der 90er Jahre beschäftigen. Bezüglich dieser Themen möchte man gerne die neuesten Forschungsergebnisse den Kollegen vorstellen. Die *Joint Sessions* sind also eine Art Werkstatt oder sogar Marktplatz aktueller Forschungsinteressen, welcher die Chance bietet, neue Fragestellungen, Ansätze und Ergebnisse im kleinen Expertenkreis zu diskutieren. Die Konferenzbeiträge sind daher oftmals *work in progress*, und die kritischen Anmerkungen der Kollegen werden dankbar genutzt, um die Arbeit zu verbessern und den Erwartungen der *scientific community* anzupassen. Wer die fast 500 Papiere liest, bekommt einen sehr guten Überblick über die Thematik und Problematik der derzeitigen Politikwissenschaft.[3]

## 3 Ein breites Feld

In diesem Band präsentieren wir eine sehr beschränkte Auswahl der Konferenzbeiträge der Mannheimer *Joint Sessions*. Aber wie entscheidet man, welche zwei bis drei Prozent der Papiere einen akzeptablen Überblick über die Konferenz oder sogar den gesamten Bereich geben? Einfach aus jedem Workshop ein Papier zu wählen, wäre sehr unbefriedigend und würde auch zu einer viel zu umfangreichen Sammlung führen. Konzentration auf ein bestimmtes Thema wie zum Beispiel Globalisierung oder auf eine bestimmte Methode wie zum Beispiel qualitative Ansätze würde wiederum *per definitionem* keinen Überblick über die politikwissenschaftliche Forschung im Jahr 1999 geben.[4]

Das Fachgebiet der Politikwissenschaft läßt sich nicht einfach strukturieren, und die üblichen Vorschläge oder die in Lehrbüchern zu findenden Einteilungen sind meistens nicht allgemeingültig oder einseitig. Greenstein und Polsby stellten schon vor einem Vierteljahrhundert fest, daß „*early in his career, the fledging political scientist learns that his discipline is ill-defined, amorphous, and heterogeneous*" (1975, V). Für diese offenbar mangelhafte Kohärenz des Fachgebietes lassen sich mehrere Gründe aufführen. Erstens gibt es einfach keine Übereinstimmung über die Frage, was genau politische und nichtpolitische Themen und Objekte sind. Die Definition des Begriffs „Politik" selbst ist sogar Objekt politikwissenschaftlicher

Auseinandersetzungen, da Politik dem Wesen nach ein *essentially contested concept* ist. Was zur Politik gehört, variiert nach Zeit und Ort sowie nach der Fragestellung und dem Blickwinkel des Wissenschaftlers. Zweitens gibt es – trotz des unumstrittenen Erfolgs der sogenannten *behavioral revolution* – keine Vorgehensweise der Politikanalyse, welche als einzigartig und eigenständig für die Politikwissenschaft anzusehen ist. Politikwissenschaftler nutzen eine Reihe sehr verschiedener Ansätze und Methoden, und von einer einheitlichen und dominanten Methodologie kann sicher nicht gesprochen werden.[5] Ein dritter Grund für die fachwissenschaftliche Differenzierung ist die äußerst beschränkte Bedeutung, welche die Kenntnis der historischen und internationalen Entwicklung der eigenen Disziplin in manchen Studien spielt. Wer nicht weiß, welche Lösungen schon geprüft worden sind, neigt schnell dazu, für die eigene Arbeit einen außergewöhnlichen Platz zu fordern (Almond 1990, 178).[6]

Eine starke und einseitige Betonung der Breite und Differenzierung des politikwissenschaftlichen Felds führt allerdings nicht notwendigerweise zu einer eher negativen Einschätzung der Entwicklung. Im Gegenteil: Man kann diese Vielfalt auch als Ausdruck einer lebenskräftigen Disziplin betrachten, die offen ist für neue Themen und in der die Exploration neuer Ansätze offensichtlich wichtiger ist als die Nachahmung und Exegese etablierter Einsichten. Außerdem bedeutet ein gewisser Mangel an Kohärenz auf der Ebene der Gesamtdisziplin natürlich keineswegs, daß in Teilbereichen die Qualität der wissenschaftlichen Arbeit deswegen fragwürdig wäre. Wie Goodin und Klingemann feststellen: „*While the minimal standards are largely shared ones, the higher aspirations are many and varied. But as in medicine so too in political science, each sub-speciality within the larger profession has its own internal standards of excellence, by which each member of that fraction of the profession is properly judged. And in political science just as in medicine, there is some broad sense across the profession as a whole as to how all the subspecialities sit together to form a coherent larger whole*" (1996, 6-7).

Es sind genau diese Hinweise auf einen *broad sense across the profession as a whole*, welche Versuche zur Nutzung einer Systematik der Politikwissenschaft nicht sofort überflüssig oder sinnlos machen. Ein Überblick einiger Beispiele systematischer Einteilungen der Politikwissenschaft ist Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1: Einige Beispiele systematischer Einteilungen der Politikwissenschaft

| *Finifter (1993)* | *Zeitschrift für Politikwissenschaft** | *Goodin und Klingemann (1996)* | *American Pol. Science Review*** |
|---|---|---|---|
| 1. Theory and method. | 1. Grundlagen; Allgemeines. | 1. The discipline. | 1. Political theory. |
| 2. Political processes and individual political behavior. | 2. Innere Politik,(vergleichende) Regierungslehre, politische Systeme. | 2. Political institutions. | 2. American politics. |
| 3. Political institutions of the state. | 3. Europäische Union. | 3. Political behavior. | 3. Comparative politics. |
| 4. Nations and their relationships. | 4. Internationale Politik. | 4. Comparative politics. | 4. International relations. |
| | 5. Politische Philosophie, Ideengeschichte, Politische Theorie. | 5. International relations . | |
| | | 6. Political theory. | |
| | | 7. Public policy and administration. | |
| | | 8. Political economy. | |
| | | 9. Political methodology. | |

* Systematik der „aktuellen und annotierten Bibliographie zur Politikwissenschaft"
** Für die Einteilung von Buchrezensionen benutzte Gliederung

Für ihre *State of the Art*-Sammlung benutzte Finifter (1993) eine vierteilige Gliederung, bei der neben Theorien und Methoden drei verschiedene Objekte (Prozesse, Institutionen und Nationen) die Hauptbereiche bestimmen. Ein ähnlicher Blickwinkel ist der Systematik der ausführlichen Bibliographie der Zeitschrift für Politikwissenschaft zu entnehmen. Auch hier werden Theorien und Methoden getrennt von drei objektorientierten Kategorien (Innenpolitik, Europäische Union und Internationale Politik). Stärker an der akademischen Arbeitsteilung der Politikwissenschaft orientiert sich die Einteilung von Goodin und Klingemann (1996), deren Betrachtung der Entwicklung der Disziplin (Teil 1) und der Methoden (Teil 9) sich auf den ersten Blick von den anderen Teilen unterscheiden. Diese sieben anderen Teile umfassen jedoch nicht nur Objekte (wie z.B. politische Institutionen oder internationale Beziehungen), sondern auch Bereiche, die eher durch bestimmte Vorgehensweisen charakterisiert sind (wie z.B. politische Theorie oder politische Ökonomie). Auch hier zeigt sich bei genauerem Hinschauen ein Unterschied zwischen einerseits spezifischen Vorgehensweisen und andererseits Objekten oder Themen der Politikwissenschaft. Diese Unterscheidung ist ebenfalls der Einteilung der Buchrezensionen der *American Political Science Review* zu entnehmen, die neben zwei theoretisch/methodisch definierten Bereichen (politische Theorie und vergleichende Politikwissenschaft) zwei objektdefinierte Bereiche (amerikanische Politik und internationale Beziehungen) aufführt.

Selbstverständlich sind weder die genaue Bezeichnung der Objekte noch die Andeutung der Methoden und Ansätze in diesen Beispielen uniform gewählt worden. Internationale Beziehungen sind in jeder Gliederung als selbständiges Objekt anerkannt, und politische Theorien nehmen eine ähnliche Position in der Kategorie Methoden und Ansätze ein. Es überrascht nicht, daß die Kategorien *American Politics* bzw. Europäische Union nur jeweils auf einer Seite des Atlantiks verwendet werden. Weiterhin finden sich an verschiedenen Stellen Hervorhebungen für vergleichende Politik, politische Institutionen und politisches Verhalten. Je differenzierter die jeweilige Systematik wird, je deutlicher wird die Relevanz der alten Beobachtung von Bernard Crick: „*What can be political, however, is wider than sometimes is supposed*" (1964, 194). Dem vorliegenden Band unterliegt daher die grobe Gliederung nach Methoden und Objekten, von denen sich viele auf Europa beziehen.

## 4 Ein Blick in die Werkstatt

Bei der Auswahl der Beiträge dieses Bandes stand das Ziel im Vordergrund, einen Überblick über die derzeitigen europäischen politikwissenschaftlichen Aktivitäten zu bieten. Dieser Überblick sollte auch Berührungspunkte zu den wichtigsten Themen der Forschung am MZES haben, d. h., daß Beiträge bevorzugt wurden, welche sich mit international vergleichender Forschung und Integrationsforschung beschäftigen. Dabei war von Anfang an klar, daß es sich hier nur um eine Momentaufnahme handeln könnte und daß die Konferenzbeiträge – wie schon erwähnt – als *work in progress* zu betrachten sind.

Der vorliegende Band gliedert sich in einigen Teilen gemäß dem im letzten Abschnitt herausgearbeiteten Unterschied zwischen eher methodisch/theoretisch orientierten Ansätzen und Beiträgen, in deren Mittelpunkt ein bestimmtes Objekt oder Thema steht. Dabei liegt der Schwerpunkt des Bandes eindeutig bei den letztgenannten Aufsätzen. Die Beiträge im ersten Teil zeigen alle, wie man mit bestimmten Vorgehensweisen zuverlässige und genaue Aussagen erzielen kann, ohne sich in rein methodischen Auseinandersetzungen zu verlieren. Selbstverständlich wird auch im zweiten Teil die Qualität der Vorgehensweise berücksichtigt, doch liegt der Fokus hier auf der Analyse bestimmter Objekte oder Themen. Die interessantesten Beiträge jeder wissenschaftlichen Diskussion sind natürlich durch den Einsatz adäquater Methoden zur Erreichung theoretisch/inhaltlich relevanter Schlußfolgerungen gekennzeichnet. David Easton hat sicher recht mit seiner Bemerkung: „*...it is better to be vague than non-relevantly precise*" (1970, 209). Aber diese Feststellung schließt nicht aus, daß es noch besser ist, relevante Aussagen zu präsentieren, die genau und gut untermauert sind. Die in diesem Band aufgenommenen Beiträge streben alle danach, unterscheiden sich aber in ihrer Schwerpunktsetzung. Aus diesem Grund geben sie ihrer Gesamtheit einen guten Einblick in die politikwissenschaftliche Werkstatt und können als eine Musterkarte der aktuellen Forschung, jedoch nicht als eine Art Kanon etablierter Einsichten und Ergebnisse gewertet werden.

Der erste Abschnitt des Bandes umfaßt drei Beiträge, die methodisch/theoretische Fragen in den Vordergrund stellen. Zunächst präsentieren Michael D. McDonald und Silvia M. Mendes ihre Untersuchungsergebnisse zum Thema „Der Politikraum von Parteiprogrammen" (S. 22). Ziel ihrer Analyse ist die Beantwortung der Frage, inwieweit unterschiedliche Methoden zur Bestimmung der Anordnung von Parteien in einen mehrdimensionalen Politikraum zu validen und zuverlässigen Messungen führen, wenn

Informationen aus Expertenbefragungen und Dokumentenanalysen zu Parteiprogrammen verglichen werden. Der politische Einfluß von Parteien wird auch von Jan Kleinnijenhuis und Paul Pennings in ihrem Aufsatz „Die Messung von Parteipositionen auf der Basis von Parteiprogrammen, Medienberichterstattung und Wahrnehmung durch die Wähler" (S. 57) berücksichtigt. Die Autoren benutzen dabei eine zyklische Darstellung des Politikprozesses, demzufolge Parteien versuchen, die Medien zu beeinflussen, die wiederum Einfluß auf die Wähler und Parteiprogramme ausüben und umgekehrt die Veränderungen in der öffentlichen Meinung widerspiegeln. Eine ganz andere Forschungsmethode wird von Alexa Robertson in ihrem Beitrag „Europa erzählt: Erzählanalyse und Fernsehnachrichten über Europa" (S. 87) vorgestellt. Über eine vergleichende Studie von britischen und schwedischen Nachrichtentexten überprüft sie die Möglichkeiten der Interpretation dieser Nachrichten als identitätsfördernde Institutionen. Ist es möglich, vermittels Erzählanalysen die Macht der Fernsehnachrichten allgemeingültig und zuverlässig zu bestimmen?

Alle weiteren Beiträge in diesem Band sind mehr durch ihren Objekt- oder Themenbezug als durch eine Diskussion der verwendeten Methoden charakterisiert. Einige dieser Beiträge behandeln unterschiedliche Objekte (z.B. Verwaltungsreformen oder Lohnpolitik) - diese sind am Ende des Bandes aufgenommen. Für andere Beiträge ist diese Charakterisierung weniger eindeutig, weshalb sie sich an die drei erstgenannten Beiträge anschließen, die methodisch/theoretische Fragen in den Vordergrund stellen. Auf diese Weise ist eine Art Gliederung entstanden, wobei am Anfang die methodisch/theoretisch fokussierten und am Schluß die objektorientierten Aufsätze stehen. Alle objektorientierten Beiträge stützen sich zudem auf Datenauswertungen, die sich auf zwei oder mehrere Länder beziehen und deswegen vergleichende Analysen ermöglichen.

Die beiden ersten eher objektorientierten Beiträge beschäftigen sich mit den Regierungen und Ministern als den wichtigsten politischen Akteuren. Paul Pennings stellt in seinem Beitrag „Die Konsequenzen der Rekrutierung von Ministern für die Regierungspolitik in Westeuropa" (S. 114) die Auswirkungen der Ministerauswahl auf die Arbeitsweise der Kabinette in den Vordergrund. Die Analyse zeigt, daß Regierungspolitik kaum von der Auswahl bestimmter Ministerkandidaten abhängt, solange die nominierende Partei geschlossen auftritt, die Kandidaten über politische Erfahrung verfügen und günstige ökonomische Rahmenbedingungen vorhanden sind. Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm stützen sich bei ihrer Antwort auf die Frage, welche Arten von Koalitionsabkommen unter welchen Bedingungen

gewählt werden, auf eine Variante der Transaktionskosten-Theorie. Aus ihrem Beitrag „Schlüssel zum Zusammensein: Koalitionsabkommen in parlamentarischen Demokratien" (S. 136) geht hervor, daß Koalitionsabkommen Ergebnisse von komplexen Koalitionsverhandlungen sind und sehr unterschiedliche Formen annehmen können.

In den folgenden Beiträgen steht die Bedeutung politischer Institutionen für das Funktionieren demokratischer Systeme im Mittelpunkt. Lars Johannsen stellt sich in seinem Beitrag „Institutionelles Design und Demokratiegrad" (S. 171) die Frage, welche Bedeutung der Präsidentialismus für eine Demokratisierung hat. Dazu untersucht er den Einfluß des institutionellen Designs in zwanzig post-kommunistischen Systemen. Auch Ole Nørgaard macht die Entwicklung in diesen Ländern zum Objekt seiner Forschung. Sein Beitrag „Politische Institutionen und wirtschaftlicher Wandel in jungen Demokratien am Beispiel ehemals kommunistischer Länder" (S. 196) erläutert, warum einige, aber nicht alle Ostblockstaaten in der Lage waren, die Hürden ihres ehemaligen Systems zu überwinden. Der Einfluß politischer Institutionen und Organisationen ist auch in den beiden folgenden Beiträgen ein wichtiges Thema. In seinem Beitrag „Organisation und Einfluß: Die grüne Bewegung aus vergleichender Perspektive" stellt Todd Landman die Ergebnisse seiner Studie über die Entwicklung der grünen Parteien vor (S. 224). Hierbei greift er nicht nur auf Analysen aus mehreren Ländern zurück, sondern vergleicht auch den politischen Einfluß der Grünen mit dem der Frauen-, Homosexuellen- und Rechtsradikalenbewegungen in diesen Ländern. Anschließend behandelt Patrick Ireland das Thema „Die politische Partizipation der Einwanderer in Westeuropa: Die Macht der Institutionen" (S. 249). Diese Studie über ein klassisches Thema der politischen Prozeßforschung – die Partizipationsforschung – zeigt, wie fließend die Abgrenzungen von Institutionsanalysen heutzutage sind. Ireland dokumentiert deutliche Unterschiede in Bezug auf Politik, institutionellen Kontext und partizipatorisches Verhaltensmuster der Einwanderer in mehreren europäischen Ländern.

In der politikwissenschaftlichen Forschung wird der bis heute einzigartige Prozeß der europäischen Integration und die Entwicklung der dazugehörigen Institutionen oftmals als ein Sonderthema betrachtet. Anhand des Beispiels der „machtsichernden Wettbewerbspolitik" stellt Dieter Wolf die Frage: „Regelungsbefolgung auf verschiedenen politischen Ebenen: Wird nationales Recht wirklich besser befolgt als internationales Recht?" (S. 281). Er kommt zu der überraschenden Schlußfolgerung, daß der Grad an Regelungsbefolgung auf der europäischen Ebene wesentlich höher als auf der

nationalen ist. Die Problematik der öffentlichen Unterstützung für die europäische Integration und die europäischen Institutionen wird von Ronald D. Gelleny und Christopher J. Anderson in ihrem Beitrag „Wirtschaft, Verantwortlichkeit und die öffentliche Unterstützung für den Präsidenten der Europäischen Kommission" behandelt (S. 306). Ihre Analysen weisen darauf hin, daß die Haltung gegenüber dem Kommissionspräsidenten unter den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten eine utilitaristische Ausprägung besitzt, aber zu gleicher Zeit auf mangelhafte Information zurückzuführen ist. Bernhard Weßels geht schließlich der Frage nach: „Politische Repräsentation und politische Integration in der EU: Ist die Quadratur des Kreises möglich?" (S. 337). Auf der Grundlage von Angaben der Abgeordneten des Europäischen Parlaments und nationaler Parlamente zeigt sich, daß zur Zeit kein Konsens über die Ausgestaltung der EU-Institutionenordnung vorherrscht.

Die letzten drei Beiträge dieses Bandes behandeln Verwaltungen und Verwaltungsreformen sowie die Politikgestaltung in mehreren Ländern. In seinem Aufsatz „Übereinkommen und Reformen im öffentlichen Dienst" analysiert Christopher Hood die Anwendung von Übereinkommen in verschiedenen Verwaltungssystemen (S. 373). Daß politische Entscheidungen manchmal unter dem Deckmantel der Verwaltungsreform durchgeführt werden, zeigen Joel D. Aberbach und Bert A. Rockman in ihrem Beitrag „Das Syndrom der Neustrukturierung: Politik mit anderen Mitteln?" (S. 394). Dazu vergleichen die Autoren die amerikanische „*Reinvention*-Debatte" mit ähnlichen Bestrebungen in anderen Ländern, um die Probleme und Aussichten einer Neustrukturierung des Regierens zu untersuchen. Auch Bernhard Ebbinghaus und Anke Hassel analysieren die Möglichkeiten der Reformpolitik, stellen dabei jedoch einzelne Politikfelder und nicht Verwaltungsreformen in den Vordergrund. Unter dem Titel „Soziale Pakte: Die Rolle der Konzertierung in der Reform kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten" (S. 418) analysieren sie die Dynamik dieser Reformen anhand der Lohn- und der Sozialpolitik, insbesondere der Rentenreform. Die Frage, warum unterschiedliche Länder unterschiedliche Verfahren einleiten, um Reformen durchzuführen, kann nur befriedigend beantwortet werden, wenn der Grad der Autonomie organisierter Akteure gegenüber Regierungen berücksichtigt wird.

Leider ist es nicht gelungen, einen Beitrag aus dem Bereich der normativen politikwissenschaftlichen Diskussion aufzunehmen. Diese Lücke folgt fast unmittelbar aus unserer Entscheidung, insbesondere Beiträge auszuwählen, die an die Europaforschung am MZES anschließen. Infolge dieses Kriteriums richtet sich die Aufmerksamkeit eher auf vergleichende, empiri-

sche Studien als auf normativ/philosophische Ansätze. Dennoch wurde ein diesbezüglicher Konferenzbeitrag ausgewählt, doch konnte er nicht veröffentlicht werden, da der Autor unsere Bitte, seinen Beitrag zur Verfügung zu stellen, nicht beantwortete. Genau weil sich die vergleichende, empirische Forschung in den letzten Jahrzehnten so stark entwickelt hat, ist eine engere Verknüpfung mit eher normativ orientierten Ansätzen in Zukunft sicherlich wünschenswert.

## Anmerkungen

1 Siehe für die historischen Entwicklungen der Politikwissenschaft in verschiedenen europäischen Ländern die Beiträge in: Vallès and Newton (1991) oder die Bemerkungen von Almond (1996, 75-78).

2 Newton (1991) präsentiert eine kurze Geschichte der ECPR sowie seine wichtigsten Ereignisse. Siehe für einen Rückblick auf 25 Jahre *ECPR Joint Sessions* auch das Sonderheft der *ECPR News* (1997 [8/3]).

3 Kopien aller Papiere werden von der ECPR zur Verfügung gestellt. Für eine komplette Liste sowie für Bestellmöglichkeiten siehe die *ECPR-Website*: http://www.essex.ac.uk/ECPR

4 Manche *Workshop*-Themen werden in Sammelbänden veröffentlicht. Diese thematischen Bände sind in den *Routledge/ECPR Studies in European Political Science* aufgenommen.

5 Wie Gary King feststellt „...*political science has few, if any, established methodological standards*" (1989, 4). Sein eigener Versuch – *unifying political methodology* – beschränkt sich leider von Anfang an auf Analysen quantitativer Daten.

6 Neben Faulheit spielt hier sicherlich auch der Charakter der wissenschaftlichen Arbeit eine Rolle: „*It is an abiding difficulty in science that perspective is distorted because the structure of scientific knowledge makes its own history seem irrelevant*" (Maddox 1998, 1).

## Literatur


Almond, Gabriel A. 1990. *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science.* Newbury Park: Sage.

Almond, Gabriel A. 1996. „Political Science: The History of the Discipline". In *A new Handbook of Political Science;* hrsgg. von Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann. Oxford: Oxford University Press: 50-96.

Crick, Bernard. 1964. *In Defence of Politics.* Harmondsworth: Penguin Books.

Easton, David. 1970. „The New Revolution in Political Science". In *Acta Politica.* 5: 208-21.

Finifter, Ada W. Hrsg. 1993. *Political Science: The State of the Discipline II.* Washington D.C.: APSA.

Goodin, Robert E. und Hans-Dieter Klingemann. Hrsg. 1996. *A New Handbook of Political Science.* Oxford: Oxford University Press.

Greenstein, Fred J. und Nelson W. Polsby. Hrsg. 1975. *Handbook of Political Science. Reading,* Mass.: Addison-Wesley.

King, Gary. 1989. *Unifying Political Methodology. The Likelihood Theory of Statistical Inference.* Cambridge: Cambridge University Press.

Maddox, John. 1998. *What Remains to be Discovered.* London: MacMillan.

Newton, Kenneth. 1991. „The European Consortium for Political Research". In *European Journal of Political Research.* 20: 445-58.

Vallès, Josep M. und Kenneth Newton. Hrsg. 1991. „Political Science in Western Europe, 1960-1990". In *European Journal of Political Research.* Sonderheft 20: 3 und 4.

*Michael D. McDonald und Silvia M. Mendes*[1]

# Der Politikraum von Parteiprogrammen

Übersetzt von Tanja Cornelius

## 1 Politikalternativen und ihre Messung

In einer Demokratie haben politische Parteien die Aufgabe, den Bürgern politische Alternativen anzubieten. Dadurch treten sie in einen Wettbewerb um die Gunst der Wähler (Schumpeter 1944). Die Existenz alternativer Politikprogramme bietet den Wählern die Möglichkeit, eine Regierung zu wählen, welche eine Politik der einen oder anderen Richtung vertritt (Stimson, MacKuen und Erikson 1995). Böten Parteien keine Auswahl an verschiedenen Politikalternativen an, wäre der Öffentlichkeit jede Möglichkeit zur Kontrolle der Regierung und somit der Politikergebnisse verwehrt (Sullivan und O'Connor 1972). Parteipolitische Alternativen können selbst dort eine Rolle spielen, wo die demokratische Wahl nicht die letzte Entscheidung bezüglich der Regierungsbildung darstellt. Dies ist oft der Fall in Mehrparteiensystemen, in denen die Verhandlungen zwischen realisierbaren Regierungsalternativen von den parteipolitischen Positionen abhängen (Laver und Schofield 1990; Laver und Shepsle 1996). Bei der Realisierung ihrer Politik greifen die regierenden Parteien gemäß der Mandatstheorie auf diejenigen politischen Grundsätze zurück, für die sie während des Wahlkampfes geworben haben. Dabei verfolgen linke bzw. rechte Regierungsparteien unterschiedliche Politikalternativen (Hibbs 1977; Castles 1982; McDonald, Budge und Hofferbert 1998). Kurz: Um die Funktionsweise zeitgenössischer Demokratien verstehen und bewerten zu können, bedarf es einer fundierten Kenntnis der Politikpositionen von Parteien.

Systematische Informationen darüber liefert das *Comparative Manifestos-Projekt* (CMP), in welchem die politischen Schwerpunkte der Parteiprogramme kompetitiver Demokratien der Nachkriegszeit kodiert sind. Die Daten umfassen – unter Berücksichtigung aller Wahlen bis 1993 – über 27

Staaten und 229 Parteien (Volkens 1994) inklusive der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa, Südostasien und Lateinamerika und wurden fast jedes Jahr ergänzt.

Die Kritik an den CMP-Daten zielt darauf ab, daß sie zwar Aufschluß über die Aussagen von Parteien geben, nicht jedoch die Parteipositionen als solche erfassen. Laver und Garry (1998, 19) vertreten die Ansicht, daß es „gute Gründe" gebe, „die CMP-Daten als Quelle zur Bestimmung von Parteipositionen anzuzweifeln...". Die Tatsache, daß diverse Forscher es trotz der weitverbreiteten Verfügbarkeit der CMP-Daten vorzogen, Parteipositionen vermittels Expertenbefragungen zu erfassen, impliziert dieselbe Kritik.

Ziel des folgenden Beitrags ist eine Bewertung der CMP-Daten als eine Informationsquelle zu parteipolitischen Positionen. Im ersten Abschnitt wird die Datenbasis von CMP beschrieben und ein Überblick über die Erstellung von Indikatoren für Parteipositionen gegeben. Der zweite Abschnitt bewertet die Validität und Reliabilität der Links-rechts-Parteipositionierungen aus drei Expertenbefragungen. Dabei soll herausgefunden werden, ob die Expertenskalen als eine sinnvolle Basis zur Anordnung der Parteien auf dieser Dimension genutzt werden können. Der dritte Abschnitt behandelt zwei Themen. Er beginnt mit der Berechnung der Validität von fünf auf Grundlage der CMP-Daten erstellten Links-rechts-Skalen, deren Übereinstimmung mit den Expertenurteilen untersucht wird. Danach wird die Reliabilität der fünf Skalen geprüft. Der vierte Abschnitt bietet eine Vorschau auf die Verwendung der CMP-Daten für die Erstellung von Politikskalen, welche sich von der Links-rechts-Anordnung unterscheiden. Abschließend erfolgt eine Diskussion der Verwertbarkeit sowohl von Expertenbefragungen als auch der CMP-Daten für die Anordnung von Parteien im mehrdimensionalen Politikraum.

## 2 CMP-Daten und abgeleitete Politikskalen

Die CMP-Daten wurden von Ian Budge, David Robertson und Derek Hearl (1987; siehe auch Laver und Budge 1992; Klingemann, Hofferbert und Budge 1994; Volkens 1994) ausführlich dokumentiert. Um Inhalt, Form und die zugrunde liegende Theorie der Datenerfassung vorzustellen, soll zunächst ein kurzer Überblick über die wichtigen Entscheidungen gegeben werden, die von der *Manifesto Research Group* (MRG) getroffen wurden. Anschließend sollen die verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten dieser

Daten für die Erstellung von Politikskalen besprochen werden. Es zeigt sich, daß Details bei der Skalenkonstruktion nicht unerhebliche Konsequenzen für Reliabilität und Validität nach sich ziehen.

## *2.1 CMP-Daten*

Unter der Schirmherrschaft des *European Consortium for Political Research* hat sich in den späten 70er Jahren eine internationale Gruppe von länderspezialisierten Wissenschaftlern mit der erklärten Absicht zusammengefunden, Verfahren zur Sammlung und Kodierung von Parteimanifesten, -programmen, -plattformen oder ihren Äquivalenten zu entwickeln. Dahinter stand die Intention, eine Informationsgrundlage über die Politikalternativen von Parteien zu generieren, welche zur Beobachtung über einen längeren Zeitraum hinweg und zum zwischenstaatlichen Vergleich genutzt werden kann. Dem Beispiel David Robertsons (1976), Ian Budges und Dennis Farlies (1977) folgend, kodierte die MRG Aussagen von Parteiprogrammen in verschiedene Kategorien von Politikpräferenzen. Ursprünglich wurden 54 allgemeine Politikkategorien definiert, die durch länderspezifische Subkategorien ergänzt wurden. Später wurden zwei weitere hinzugefügt, so daß nun insgesamt 56 Kategorien vorliegen. Jede Kategorie entspricht einem der sieben Politikfelder Außenpolitik, Freiheit und Demokratie, Regierung, Wirtschaft, Wohlfahrt und Lebensqualität, Gesellschaftsstruktur und soziale Gruppen.

Unmittelbarer Gegenstand der Kodierung sind Sätze aus Parteiprogrammen oder, wenn es die Sprache vorgibt, sogenannte Quasisätze. Jeder Satz wird genau einer der 56 Kategorien zugeordnet; ist eine solche Zuordnung nicht möglich, wird er als unkodierbar erachtet. Der entsprechende Länderspezialist soll erkennen, in welcher der 56 Kategorien der Inhalt eines Satzes den politischen Schwerpunkt setzt. In einem nächsten Schritt werden die Gesamtzahl der (Quasi)Sätze berechnet und der Wert für jede Kategorie als Prozentsatz der Sätze ermittelt, die in dieser Kategorie ihren Schwerpunkt haben. Beispielsweise enthielt das *Conservative Manifesto 1976* der britischen konservativen Partei 409 Sätze, von denen 34 oder 8.3% das freie Unternehmertum betonten. Folglich erhielten die britischen Konservativen für das Jahr 1976 für freies Unternehmertum einen Wert von 8.3.

Den theoretischen Rahmen der Kodierung liefert die Salienztheorie politischer Wahlkämpfe. Diese impliziert, „daß der wesentliche Aspekt der Dokumente nicht in der parteilichen Unterstützung einer bestimmten Politik

innerhalb der jeweiligen Politikfelder liegt, sondern vielmehr in dem Grad, zu welchem ein bestimmtes Politikfeld bevorzugt wird" (Budge 1987, 24). Das heißt, daß Parteien miteinander konkurrieren, indem sie den Schwerpunkt auf Politikbereiche legen, von denen sie sich einen Vorteil bei der Wahl versprechen, und diejenigen Themen vernachlässigen oder ignorieren, die von ihren Konkurrenten besetzt sind. Dieser theoretische Rahmen war vielfach Quelle von Zweifeln und Kritik. Budge (1987, 25) schreibt: „Die Argumente für die Salienztheorie erscheinen plausibel, da aber solch ein Schritt ein radikales Umdenken verlangt, sollte er auch gerechtfertigt sein." Weiterhin merkt er an, daß selbst ausführliche Studien wenige Unterschiede zwischen den Politikalternativen von Parteien enthüllten und daß Parteien sich eher in dem Gewicht unterschieden, das sie verschiedenen Politikkategorien beimessen. Michael Laver und John Garry sind davon nicht überzeugt. Ihr Mißtrauen gegenüber den CMP-Daten basiert auf „...grundsätzlichen Bedenken gegenüber dem CMP-Kodierungsverfahren, dessen Schwerpunkt eher auf der politischen Schwerpunktsetzung denn auf der politischen Positionierung liegt" (Laver und Garry 1998, 19).

Doch sollte die Kodierung nicht als nichtpositional hinsichtlich der Politikalternativen gedeutet werden. In den meisten Fällen sind diese Kategorien leicht als Politikoptionen oder als Ergebnisse zu interpretieren, die von Parteien angestrebt werden. 54 der 56 Kategorien betreffen eindeutige Wertaussagen. Nach Tabelle 1 sind 26 Politikkategorien des CMP von dreizehn Politikkonzepten abgeleitet, wobei die Erwähnung als entweder positiv oder negativ kodiert werden kann. Diese Pro/Kontra-Kategorien spielen eine wesentliche Rolle bei der Frage, ob eine Partei Wert auf die eine Politikoption oder auf deren Gegenteil legt – z.B. auf eine mehr oder eine weniger protektionistische Politik. Dreizehn weitere Kategorien verlangen die befürwortende Erwähnung einer Politik. Das heißt beispielsweise, daß bei der Kodierungsanweisung für freies Unternehmertum die zahlreichen kritischen Äußerungen einer kommunistischen Partei zu freiem Unternehmertum nicht unter dieser Kategorie gefaßt werden. Die dreizehn befürwortenden Kategorien werden als Bewertungen von bestimmten Typen politischer Ideen – z.B. dem Wunsch nach einer marktwirtschaftlichen Organisation der Volkswirtschaft – interpretiert. Weitere fünfzehn Kategorien beziehen sich auf Themen wie Frieden oder Marktregulierung und auf die Frage, ob diese Themen als erstrebenswert, notwendig oder bedeutend erachtet werden. Übrig bleiben nur zwei der 56 Kategorien, in denen der Wert, welcher einer bestimmten Idee oder einem bestimmten Politikergebnis zugewiesen wird, nicht zielgerichtet ist. Tatsächlich jedoch ist eine dieser Kategorien – Verstaatli-

chung – als zielgerichtet einzustufen. Die andere ist die absichtlich unausgerichtete, allumfassende Kategorie der Intention einer Partei, ein wirtschaftliches Ziel zu verfolgen, welches durch die Kodierungsvorgaben nicht näher spezifiziert wird.

Tabelle 1: Pro/kontra-Kategorien der CMP

| *Positive und negative Kategorien* | *Befürwortende Erwähnung* | *Notwendigkeit/ Ziel/ Wichtigkeit* | *Andere* |
|---|---|---|---|
| Außenbeziehung | Antiimperialismus | Frieden | ökonom. Interessen |
| Militär | Freiheit und Menschenrechte | Anreize | Nationalisierung |
| Internationalismus | Demokratie | Marktregulierung | |
| Europäische Union | Politische Gewalt | Regierungseffizienz | |
| Konstitutionalismus | Freies Unternehmertum | Beseitigung der Korruption | |
| Protektionismus | Wirtschafsplanung | Keynesianische Nachfrage | |
| Zentralisierung | Korporatismus | Produktivität | |
| Ausbau des Wohlfahrtsstaates | Marxistische Analyse | Wirtschaftskontrolle | |
| Verbesserung der Ausbildung | gegen Wachstum | wirtschaftliche Orthodoxie | |
| Nationale Lebensweise | Agrar und Bauern | Umweltschutz | |
| traditionelle Moral | Mittelklasse/ Akademiker | Kultur- u. Freizeiteinrichtungen | |
| Multikulturalismus | unterprivil. Minderheiten | „Recht und Ordnung" | |
| Arbeitergruppen | nichtökonomische Bevölkerungsgruppen | soziale Harmonie | |

Ausschließlich verbale Kritik an den CMP-Daten reicht nicht aus, sie als Quelle für die Identifizierung der Parteipolitikpositionen anzuzweifeln. Gemäß unserer Interpretation kodiert die CMP-Datei die Aussagen von Parteien nach ihrer Bewertung bestimmter Typen von Politikoptionen, Ideen und Ergebnissen, weshalb die Behauptung einer Dichotomie von Schwerpunktsetzung und Positionierung fragwürdig erscheint. Ob die CMP-Daten für die Verortung von Parteien im Politikraum herangezogen werden können, läßt sich letztlich nur aus ihrer Verwendung und Evaluation selbst ableiten.

## 2.2 *CMP-Daten und Parteipolitikskalen*

Hinsichtlich der Verwendung der CMP-Daten wird die kluge Warnung ausgesprochen, daß es „keine ‚korrekte' Repräsentation" und „keine korrekt bestimmbare Dimensionalität des politischen Raums" gebe und daß „unterschiedliche Anwendungen" „unterschiedliche Detailbestimmungen" erforderten (Laver und Shepsle 1996, 27, Hervorhebung im Original). Aus genau diesen Gründen wurden die 56 Kodierungskategorien entwickelt. Über Details zu verfügen kann ein Segen, aber auch eine Bürde sein. Sie zwingen Forscher zu Vorstudien bezüglich des geeigneten Meßinstruments, damit die CMP-Daten in einer für eine bestimmte Untersuchungsfrage geeigneten Weise aufbereitet werden können. Fast jeder, der solche Vorstudien durchgeführt hat, kann die Frustration, zu welcher sie oft führen, bestätigen. Zahlreiche Meßmöglichkeiten wurden bereits vorgeschlagen, doch gibt es wenige Standards, die ihre Auswahl erleichtern würden. Mitglieder der MRG, die über eine gründliche Kenntnis der Daten verfügen, haben verschiedene Kategorien miteinander kombiniert und sind – was wenig erstaunt – für dieselbe Links-rechts-Dimension zu unterschiedlichen Meßergebnissen bei der Positionierung der Parteien gelangt. Tabelle 2 zeigt vier dieser Studien, bei denen mindestens einer der Autoren Mitglied des MRG war.

Trotz der großen Vertrautheit mit den CMP-Daten gibt es nur einen geringen Grad an Übereinstimmung über die zu verwendenden Kategorien einer Links-rechts-Einordnung von Parteien. Laver und Budge (1992) haben eine universelle Links-rechts-Skala erstellt, in die Kategorien aller sieben Politikbereiche eingegangen sind. Fast ebenso universalistisch konzipiert ist das Verfahren von Budge und Robertson (1987, 404), die gar eine linke, isolationistische Position und eine kapitalistische, traditionalistische Position identifizieren. Ihre „Links-*versus*-kapitalistisch"-Positionen decken, abgesehen vom Wohlfahrtsbereich, alle Kategorien ab. Die Links-rechts-Messung von Bartolini und Mair (1990) konzentriert sich dagegen auf ökonomische Themen, da in ihrer Links-rechts-Skala lediglich die Kategorien aus dem wirtschaftlichen Bereich berücksichtigt werden.

Tabelle 2: MRG Kategorien in den Links-rechts-Skalen von vier Studien

| *MRG Var# Bereich* | *Laver u. Budge* | *Budge u. Robertson* | *Bartolini u. Mair* | *Laver u. Garry* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | *ökonomisch* | *sozial* |
| *Linke Items* | | | | | |
| 102 Außenpol. | | gegen bes. Außenbez. | | | |
| 103 Außenpol. | Dekolonisierung | Dekolonisierung | | | |
| 105 Außenpol. | gegen Militär | | | | |
| 106 Außenpol. | Frieden | | | | |
| 107 Außenpol. | für Internationalismus | | | | |
| 110 Außenpol. | | gegen EU | | | |
| 202 Freiheit | Demokratie | | | | |
| 204 Freiheit | | | | | gegen Konstitutionalismus |
| 304 Verwaltung | | | | | Korruption in der Verwaltung |
| 403 Wirtschaft | Regulierung des Kapitalismus | Regulierung des Kapitalismus | Regulierung des Kapitalismus | Regulierung des Kapitalismus | |
| 404 Wirtschaft | Wirtschaftsplanung | | Wirtschaftsplanung | Wirtschaftsplanung | |
| 406 Wirtschaft | für Protektionismus | | für Protektionismus | für Protektionismus | |
| 408 Wirtschaft | | | wirtschaftliche Ziele | | |
| 409 Wirtschaft | | | Keynesianische Wirtschaft | | |
| 410 Wirtschaft | | | Produktivität | | |

| *MRG Var# Bereich* | *Laver u. Budge* | *Budge u. Robertson* | *Bartolini u. Mair* | *Laver u. Garry* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | *ökonomisch* | *sozial* |
| 411 Wirtschaft | | | Technik und Infrastruktur | | |
| 412 Wirtschaft | Wirtschaftskontrolle | | Wirtschaftskontrolle | Wirtschaftskontrolle | |
| 413 Wirtschaft | Verstaatlichung | Verstaatlichung | Verstaatlichung | Verstaatlichung | |
| 504 Wohlfahrt | für Wohlfahrt | | | | |
| 506 Wohlfahrt | für Ausbildung | | | | |
| 602 Gesellsch. | | gegen nationale Lebensweise | | | gegen nationale Lebensweise |
| 604 Gesellsch. | | gegen trad. Moral | | | gegen trad. Moral |
| 701 Gruppen | für Arbeitnehmer | für Arbeitnehmer | | | |
| *Rechte Items* | | | | | |
| 104 Außenpol. | für Militär | | | | |
| 108 Außenpol. | | für Europäische Union | | | |
| 203 Freiheit | für Konstitutionalismus | | | | für Konstitutionalismus |
| 201 Freiheit | Freiheit und Menschenrechte | Freiheit und Menschenrechte | | | |
| 301 Verwaltung | | für Dezentralisierung | | | |
| 303 Verwaltung | | Verwaltungseffizienz | | | |
| 304 Verwaltung | | Korruption in der Verwaltung | | | |
| 305 Verwaltung | Verwaltungsautorität | Verwaltungsautorität | | | Verwaltungsautorität |

| *MRG Var# Bereich* | *Laver u. Budge* | *Budge u. Robertson* | *Bartolini u. Mair* | *Laver u. Garry* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | *ökonomisch* | *sozial* |
| 401 Wirtschaft | freies Unternehmertum | freies Unternehmertum | freies Unternehmertum | freies Unternehmertum | |
| 402 Wirtschaft | Anreize | Anreize | Anreize | Anreize | |
| 407 Wirtschaft | gegen Protektionismus | | gegen Protektionismus | gegen Protektionismus | |
| 414 Wirtschaft | wirtschaftl. Orthodoxie | wirtschaftl. Orthodoxie | wirtschaftl. Orthodoxie | wirtschaftl. Orthodoxie | |
| 505 Wohlfahrt | gegen Wohlfahrt | | | gegen Wohlfahrt | |
| 601 Gesellsch. | für nationale. Lebensweise | | | | für nationale Lebensweise |
| 603 Gesellsch. | für trad. Moral | für trad. Moral | | | für trad. Moral |
| 605 Gesellsch. | „Recht und Ordnung" | | | | „Recht und Ordnung" |
| 606 Gesellsch. | soziale Harmonie | soziale Harmonie | | | soziale Harmonie |
| 607 Gesellsch. | | für Multikultura-lismus | | | |

Nach Laver und Garry (1998) können Links-rechts-Positionen von Parteien am besten mit den Begriffen des Interesses an Staatsintervention einerseits *versus* Wirtschaftskapitalismus plus negative Einstellung zur Wohlfahrt andererseits beschrieben werden. Die sozialen und kulturellen Werte werden hier als ein separater Aspekt der Links-rechts-Politik – liberal *versus* konservativ – behandelt.

Man kann die Frage stellen, ob eine dieser Links-rechts-Skalen richtig und die anderen falsch seien. Aber hier liegt nicht das Problem, denn – wie Laver und Shepsle richtig bemerken – je nach Fragestellung kann jede Skala zutreffend sein. Allerdings läßt sich überprüfen, ob und welche dieser fünf Alternativen mit der wissenschaftlichen Vorstellung von links-rechts übereinstimmt. Können die CMP-Daten nicht zur Feststellung der Links-rechts-Positionen verwendet werden, dann sind Zweifel an der Validität des Meßkonzepts angebracht. Im schlimmsten Fall würde die Einschätzung von Laver und Garry (1998) gegenüber den CMP-Daten bestätigt. Eine zweite mögliche Ursache für die verschiedenen Links-rechts-Positionierungen der Parteien könnte in dem Meßverfahren liegen, das zur Konstruktion der CMP-Skalen verwendet wurden. Messen kann treffend definiert werden als „die Zuordnung von Zahlen zu Objekten oder Ereignissen nach bestimmten Regeln" (Stevens 1946, 667). Die Entscheidungen darüber, wie die Bestandteile der verschiedenen Kategorien den Parteien zugeordnet werden, können jedoch große Differenzen hervorrufen. Die Möglichkeiten hierfür sind zahlreich und verschieden, doch soll sich an dieser Stelle auf zwei Verfahren konzentriert werden:

1. das Subtraktionsverfahren, bei dem die Messung über die Differenz zwischen gegensätzlichen Themen erfolgt, die zu allen Themen der Partei ins Verhältnis gesetzt wird,
2. das Verhältnisverfahren, bei dem die Messung auf bestimmte Themen reduziert und zu allen gegensätzlichen Themen in Relation gesetzt wird.

Laver und Budge (1992) verwenden 26 Kodierungskategorien für die Definition ihrer Links-rechts-Skala. Sie fügen dreizehn linke Themen hinzu und ziehen davon die Summe von dreizehn rechten Themen ab. Demnach erhält eine Partei, die insgesamt 200 Aussagen macht, von denen 100 (oder 50%) linke Themen und 40 (oder 20%) rechte Themen zum Gegenstand haben, einen Wert von + 30 (50-20). Dieses Differenz- oder Subtraktionsverfahren stimmt mit der Salienztheorie überein, da eine Partei insgesamt 30 Einheiten mehr linke als rechte Themen betont. Nun stelle man sich vor, daß diese Partei vor der nächsten Wahl exakt das gleiche sagt, aber 200 neue Aussa-

gen über Themen hinzufügt, die nicht in die Links-rechts-Skala eingehen (z.B. positive Aussagen zum Umweltschutz). Im Resultat liegen von dieser Partei nun insgesamt 400 Aussagen vor, und relativ zu dieser Summe macht sie nur halb so viele linke Aussagen (25%) und halb so viele rechte Aussagen (10%) wie bei der ersten Wahl. Aus diesem Grund reduziert sich ihre Links-Position von + 30 auf + 15. Sie hat sich durch ihre Zuwendung zu politischen Themen, die nicht innerhalb der für die Links-rechts-Skala relevanten Kategorien liegen, in Richtung des Zentrums bewegt.

Alternativ können Parteipositionen auf der Grundlage ihrer Links-rechts-Tendenzen untersucht werden, wenn Parteien linken und rechten Themen ihre Aufmerksamkeit schenken. Bei Laver und Garry werden die linken und rechten Aussagen einer Partei über den Prozentsatz der Gesamtheit an linken und rechten Aussagen dieser Partei verrechnet. In dem oben gewählten Beispiel führen die 50% linken und 20% rechten Schwerpunkte bei der ersten Wahl zu einem Wert von 71,4 (50/70) auf einer Links-rechts-Skala. Bei der zweiten Wahl liegt die Links-rechts-Position der Partei ebenfalls bei 71,4 (25/35), so daß die Links-rechts-Anordnung der Partei bei Verwendung des Verhältnisverfahrens konstant bleibt.

Wodurch wird nun die Anordnung einer Partei am geeignetsten beschrieben, durch das Subtraktions- oder das Verhältnisverfahren? Es gibt, wie schon gesagt, keine Möglichkeit, diese Frage einfach zu beantworten. Die Validität eines Verfahrens hängt vielmehr davon ab, was der Forscher messen will. Hat man die Absicht, eine Partei in einem Raum zu positionieren, der durch seine Schwerpunkte auf linken *versus* rechten Themen im Verhältnis zu allen Themen definiert wird (hierbei wird Wert gelegt auf die allgemeine Gewichtung der Links- und Rechtsthemen), dann ist wohl das Subtraktionsverfahren vorzuziehen. Besteht dagegen die Absicht, die Partei ungeachtet der Gewichtung auf der Links-rechts-Skala als solcher zu positionieren, dann ist sicherlich das Verhältnisverfahren zu präferieren.

## 3 Bewertung der von Experten erstellten Politikskalen

Die inhaltlich variierende Links-rechts-Skala von Laver und Budge und die ökonomische Links-rechts-Skala von Bartolini und Mair können einerseits auf die unterschiedliche Intentionen der Autoren zurückgeführt werden. Andererseits läßt sich ihre Validität über die Einschätzung von Experten überprüfen, die eine Links-rechts-Anordnung der Parteien vorgenommen haben.

Unter diesem Gesichtspunkt lautet die Frage, ob die CMP-Daten mit den Angaben der Experten übereinstimmen. Geht man von Expertenskalen als dem Maßstab für eine Evaluation aus – ohne viel über deren Reliabilität und Validität zu wissen –, dann besteht allerdings die Gefahr, daß alle Unstimmigkeiten zwischen den Experten- und CMP-Daten auf die CMP-Daten zurückgeführt werden. Dabei können die Links-rechts-Positionierungen der verschiedenen Expertenskalen auf unterschiedliche Art gemessen worden sein und/oder ein erhebliches Maß an „Rauschen" enthalten. Das würde in etwa der unrealistischen Forderung entsprechen, daß die CMP-Daten bewegliche Zielscheiben treffen müssen.

Seit 1980 haben Castles und Mair (1984), Laver und Hunt (1992) sowie Huber und Inglehart (1995) Expertenskalen von Parteipositionen veröffentlicht. Zusammen umfassen diese 84 Parteien in sechzehn westlichen Ländern, die seit der Nachkriegszeit zu den Demokratien zählten (siehe Anhang). Die Skalen von Castles und Mair sowie von Huber und Inglehart konzentrieren sich explizit auf die Links-rechts-Positionierung von Parteien. Laver und Hunt baten dagegen ihre Experten, die Parteien auf acht Dimensionen zu verorten. Nach ihrer Auffassung entspricht die Dimension *public ownership* am ehesten der gewöhnlichen Konzeption von links-rechts (Laver und Hunt 1992, 122). Zur Überprüfung werden zunächst die drei Dimensionen *public ownership, social issues, taxes versus spending* der Laver-Hunt-Skalen und die Skalen von Castles-Mair und Huber-Inglehart herangezogen.

Die Expertenskalen – erstellt in den frühen 80ern und 90ern – können mit dem Meßmodell von Heise (1969) hinsichtlich Reliabilität und Stabilität untersucht werden. Dieses Modell geht von einem *Markovschen*-Prozeß aus, demzufolge der Wechsel einer Partei von ihrer heutigen Position zur morgigen unbeeinflußt ist von ihrer gestrigen. Da also angenommen wird, daß die Reliabilität zu jedem Zeitpunkt dieselbe ist, bedarf es für die Heiseschen Stabilitäts- und Reliabilitätsschätzungen nur einer Korrelationsmatrix:

| | *C u. M* | *L u. H own* | *L u. H social* | *L u. H tax* | *H u. I* | *Mittelwert* | *Std. Abw.* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| C u. M | 1,000 | | | | | 5.28 | 2.23 |
| L u. H own | 0,902 | 1,000 | | | | 6,07 | 2,15 |
| L u. H soc. | 0,777 | 0,641 | 1,000 | | | 5,08 | 2,54 |
| L u. H tax | 0,896 | 0,949 | 0,653 | 1,000 | | 5,58 | 2,14 |
| H u. I | 0,930 | 0,890 | 0,768 | 0,903 | 1,000 | 5,39 | 2,18 |

„C u. M" ist die Bezeichnung für Castles-Mair-Skala, „L u. H own" für die Laver-Huntsche *public-ownership*-Skala, „L u. H social" für die Laver-Huntsche *social*-Skala, „L u. H tax" für die Laver-Huntsche *tax- und service*-Skala und „H u. I" für die Huber-Inglehart-Skala. Die Metrik der Skalen wurde angepaßt, so daß alle zwischen 0 und 10 rangieren, wobei 0 die am weitesten linke und 10 die am weitesten rechte Position angibt. Diese Anpassung erlaubt den direkten Vergleich der Mittelwerte und Standardabweichungen.

Die Castles-Mair- und die Huber-Inglehart-Skala korrelieren sehr viel höher miteinander als mit jeder der drei Laver-Hunt-Messungen. Tatsächlich korreliert die *public-ownership*-Skala höher mit der Castles-Mair-Skala als die *social-* oder *tax/service*-Skala. Allerdings stimmt die *tax/service*-Skala etwas höher mit der Huber-Inglehart-Skala überein als die *social-* oder *public-ownership*-Skala. Noch interessanter ist aber die Tatsache, daß die *social*-Skala von Laver und Hunt höher mit den allgemeinen Links-rechts-Skalen – Castles-Mair und Huber-Inglehart – korreliert als mit der *public-ownership-* oder der *tax/service*-Skala. Dieses Korrelationsmuster deutet darauf hin, daß alle drei Dimensionen von Laver und Hunt inhaltlich durch die allgemeinen Links-rechts-Skalen abgedeckt sind. Die Regressionsanalyse der Castles-Mair- und der Huber-Inglehart-Skala auf die drei Skalen von Laver und Hunt ergibt, daß die Links-rechts-Variation bei den beiden allgemeinen Links-rechts-Skalen mit allen drei Dimensionen von Laver und Hunt verknüpft ist:

$$C\,u.\,M = -0{,}478 + 0{,}466\,Own + 0{,}278\,Social + 0{,}270\,Tax, \text{ mit } R^2 = 0{,}886;\ s_e = 0{,}764.$$
$$\qquad (0{,}253)\quad (0{,}124)\qquad (0{,}044)\qquad (0{,}126)$$

und

$$H\,u.\,I = -0{,}134 + 0{,}270\,Own + 0{,}258\,Social + 0{,}460\,Tax, \text{ mit } R^2 = 0{,}873\ ;\ s_e = 0{,}776.$$
$$\qquad (0{,}514)\quad (0{,}126)\qquad (0{,}044)\qquad (0{,}128)$$

Demnach schließt das Links-rechts-Konzept die Themen Staatseigentum und Wirtschaftsmanagement als auch die Wohlfahrtsthemen Steuern, Ausgaben und Dienstleistung sowie die sozialen Werte, d.h. Autoritarismus, individuelle Freiheit, Moralordnung und ähnliches, ein. Dieses Ergebnis unterstreicht auch die von Huber und Inglehart durchgeführte Inhaltsanalyse, mit der die Deutung von links-rechts durch ihre Experten untersucht wurde. In allen sechzehn Ländern beziehen sich die wichtigsten Links-rechts-Themen, die von ihren Experten angeführt wurden, auf den Wirtschafts- und Klassenkonflikt: Dieser beinhaltet unter anderem die Themen Privateigen-

tum, Umverteilung, Inflation, Beschäftigung und öffentliche Ausgaben (Huber und Inglehart 1995, 78). Weiter berichten Huber und Inglehart (1995, 86-9), daß die Sekundärdimension der Deutung von links-rechts entweder Autoritarismus (Kontrolle aller Lebensbereiche durch die Regierung, zivile Rechte und Freiheiten etc.), traditionelle *versus* neue Kultur (religiöse Werte, Moralordnung, Säkularismus, Sozialkonservatismus, Umwelt etc.) oder Xenophobie (Rassismus, Intoleranz gegenüber Immigration etc.) umfaßt.

Um die Messungen von Laver-Hunt mit der Deutung von links-rechts durch Castles-Mair und Huber-Inglehart in Einklang zu bringen, wurde ein gewichteter Durchschnitt der Laver-Hunt Skalen für *public ownership* plus *social values* plus *tax and service* errechnet. Die Skalen *public ownership* und *tax and service* erhielten eine Gewichtung von 1,5, die *social values* wurden mit 1,0 gewichtet. Dadurch besaßen sie im Vergleich zu den sozialen Themen ein dreimal so hohes Gewicht für wirtschaftliche Themen – eine Relation, die aus den Regressionskoeffizienten folgt. Setzt man die gewichteten Laver-Hunt-Maße in die Korrelationsmatrix ein, so ergibt sich:

| | *C u. M* | *L u. H* | *H u. I* | *Mittelwert* | *Std. Abw.* |
|---|---|---|---|---|---|
| C u. M | 1,000 | | | 5,28 | 2,23 |
| L u. H | 0,941 | 1,000 | | 5,64 | 2,06 |
| H u. I | 0,930 | 0,936 | 1,000 | 5,39 | 2,18 |

Das gewichtete Laver-Hunt-Maß korreliert viel höher mit Castles-Mair und Huber-Inglehart als jedes einzelne Maß. Aus diesem Grund kann die gewichtete Laver-Hunt-Skala bezüglich Inhalt und Konstruktion als valider als jedes ihrer getrennten Maße betrachtet werden. Nach dem Heise-Meßmodell ergeben sich folgende Stabilitäts- und Reliabilitätsschätzungen:

| | | |
|---|---|---|
| Reliabilität | = | 0,947 |
| Stabilität, Anfang der 80er bis Ende der 80er | = | 0,988 |
| Stabilität, Ende der 80er bis Anfang der 90er | = | 0,994 |
| Stabilität, Anfang der 80er bis Anfang der 90er | = | 0,982 |

Die Messungen sind hoch reliabel, da 94,7% der Variation systematisch und nur etwa 5% zufällig sind. Dieses Ergebnis kann sowohl positiv als auch negativ interpretiert werden. Aus positiver Sicht ist die Zufälligkeit in den Plazierungen der Parteien durch die Experten sehr gering. Demgegenüber erscheint die Verwendung der Expertenskalen als Ausgangspunkt für die Veränderung der Parteipositionen problematisch (Knutson 1998). Im we-

sentlichen finden sich bis auf einen geringfügigen Meßfehler kaum Veränderungen, da die Experten Parteien über eine Dekade hinweg auf denselben Positionen anordneten. Das heißt entweder, daß sich die Parteien niemals bewegt oder daß die Experten lediglich eine zeitlose, allgemeine Übersicht der Parteistandorte gegeben haben.

## 4 Validität und Reliabilität der CMP-Skalen

Zur Bewertung der Validität und Reliabilität der aus den CMP-Daten konstruierten Skalen wurden die fünf Links-rechts-Skalen aus Tabelle 2 oben herangezogen. Die Werte für jede dieser fünf Skalen wurden sowohl über das Subtraktions- (rechts-links) als auch über das Verhältnisverfahren (rechts/[rechts+links]) berechnet. Weil die Expertenskalen keine Änderung der Parteipositionen anzeigen, wurden für jede Partei die Durchschnittswerte der CMP-Skalen für den Zeitraum von 1972-92 verwendet.

### *4.1 CMP-Validität*

Schaubilder 1a und 1b zeigen die Faktorladungen (Hauptachse mit Varimax-Rotation) aller fünf CMP-Skalen. Die Analyse umfaßt die drei Links-rechts-Skalen der Experten, und – zur Bestimmung des Faktorraumes – die Werte für *public ownership* und *social values* der Laver-Hunt-Skala. Schaubild 1a zeigt die Ladungen der Subtraktionsmaße, Schaubild 1b die der Verhältnismaße. Zur Vereinfachung der Darstellung können die beiden Faktoren als reine Indikatoren einer ökonomischen (horizontale Achse) und einer sozialen Dimension (vertikale Achse) betrachtet werden. Demnach stellen die Expertenskalen eine Kombination aus diesen beiden Dimensionen dar, wobei sie der Wirtschaft etwas mehr Gewicht beimessen. Auf der Wirtschaftsachse laden die CMP-Daten höher als die Expertenskalen. Dennoch sind sie näher an der horizontalen Achse als die Laver-Hunt-Skala *public ownership*.

Schaubild 1a: Faktorladungen der Expertenskalen und der CMP-basierten Subtraktionsskalen

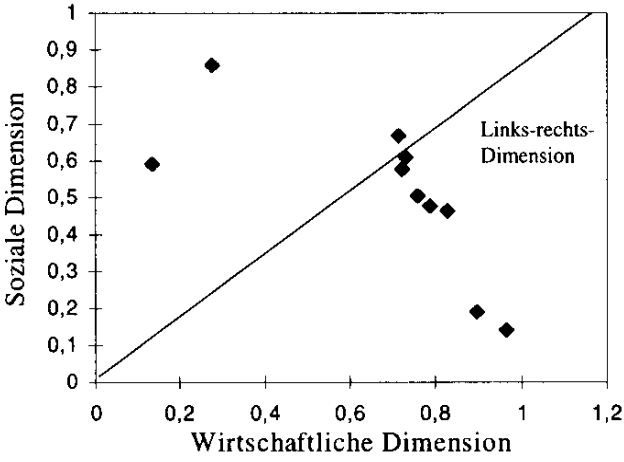
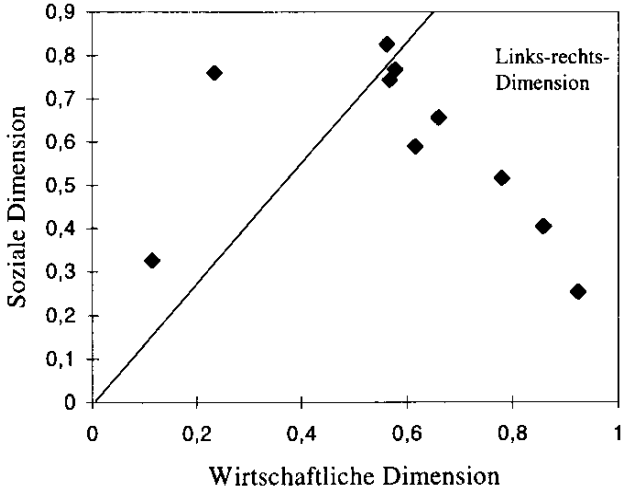



Schaubild 1b: Faktorladungen der Expertenskalen und der CMP-basierten Verhältnisskalen



Übersicht 1: Faktorladungswerte von Schaubild 1a und 1 b

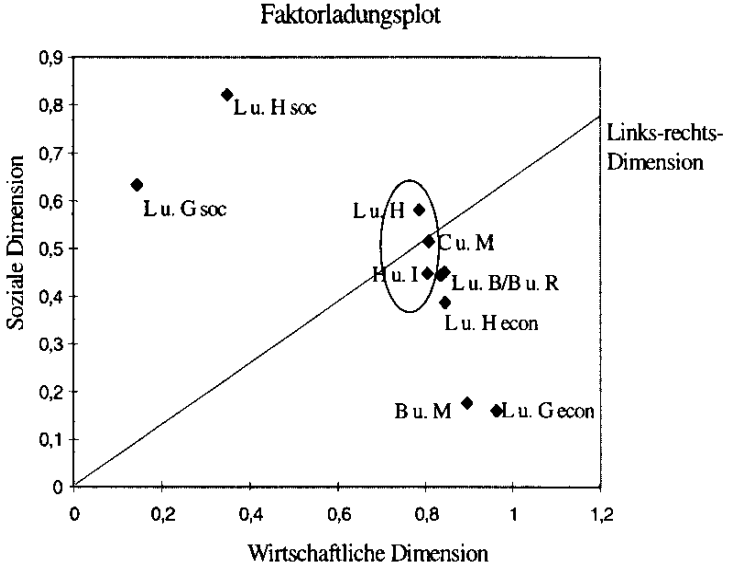
| *Skala* | *Varimax-Rotation der Expertenskala* | | *Varimax-Rotation der Expertenskala Zentroid* | |
|---|---|---|---|---|
| Castles-Mair 1a | 0,731 | 0,610 | 0,952 | -0,013 |
| 1b | 0,578 | 0,767 | 0,960 | -0,014 |
| Laver-Hunt 1a | 0,713 | 0,670 | 0,977 | 0,044 |
| 1b | 0,563 | 0,826 | 0,999 | 0,033 |
| Huber-Inglehart 1a | 0,723 | 0,577 | 0,924 | -0,033 |
| 1b | 0,568 | 0,743 | 0,935 | -0,020 |
| Budge-Robertson 1a | 0,759 | 0,505 | 0,905 | -0,111 |
| 1b | 0,616 | 0,589 | 0,839 | -0,149 |
| Laver-Budge 1a | 0,825 | 0,462 | 0,927 | -0,186 |
| 1b | 0,780 | 0,516 | 0,877 | -0,325 |
| Bartolini-Mair 1a | 0,895 | 0,192 | 0,804 | -0,437 |
| 1b | 0,924 | 0,254 | 0,751 | -0,596 |
| Laver-Garry econ. 1a | 0,965 | 0,141 | 0,824 | -0,521 |
| 1b | 0,859 | 0,405 | 0,834 | -0,454 |
| Laver-Garry social 1a | 0,133 | 0,592 | 0,486 | 0,363 |
| 1b | 0,115 | 0,326 | 0,331 | 0,100 |
| Laver-Hunt own 1a | 0,787 | 0,479 | 0,909 | -0,149 |
| 1b | 0,660 | 0,656 | 0,919 | -0,145 |
| Laver-Hunt social 1a | 0,275 | 0,858 | 0,767 | 0,472 |
| 1b | 0,234 | 0,760 | 0,752 | 0,260 |

Da die Expertenskalen als Maßstab für links-rechts angesehen werden, liegen die CMP-Daten geringfügig außerhalb der Validitätsmarge. Um die genaue Abweichung der CMP-Skalen zu bestimmen, wird nach Guilford und Hoepfner (1969) die horizontale Dimension so rotiert, daß sie direkt durch den Zentroiden, der sich aus den drei Expertenskalen bildet, verläuft. Die Expertenskalen werden recht gut durch die Links-rechts-Achse definiert, da sie auf ihr hoch laden und sich auf der orthogonalen Achse bei Null befinden. Dies bestätigt die Schlußfolgerung, daß sie hinsichtlich der angenommenen Links-rechts-Positionierung der Parteien hoch reliabel (Kommunalitäten > 0,9) und valide (fast reine Maße) sind. Die Ladungen der CMP-Skalen zeigen, daß sie ähnlich, aber geringfügig abweichend messen. Aus diesem Grund kann keine als ein präzises, valides Maß für links-rechts ein-

gestuft werden. Sie legen eine zu große Gewichtung auf Wirtschaft und/oder eine zu geringe auf Soziales, um den Experteneinschätzungen von Links-rechts entsprechen zu können. Für eine endgültige Bewertung sollte jedoch berücksichtigt werden, daß die CMP-Maße, insbesondere nach dem Subtraktionsverfahren von Budge-Robertson und Laver-Budge, gute Annäherungen an die Links-rechts-Positionierungen der Expertenskalen aufweisen. Die Bartolini-Mair und Laver-Garry CMP-Skalen waren dagegen hauptsächlich zur Bestimmung der ökonomischen oder sozialen Positionierung der Parteien entwickelt worden, was sie auch tun.

Als nächstes stellt sich die Frage, ob mit den CMP-Daten ein valideres Links-rechts-Maß erzeugt werden kann, wobei Validität noch immer in den Begriffen der Expertenskalen definiert und über das Subtraktionsverfahren von Budge-Robertson und Laver-Budge gemessen wird. Die intuitiv ansprechendste Methode einer Annäherung an die Expertenskalen dürfte im Hinzufügen bzw. Entfernen von ökonomischen und sozialen Themen liegen. Obwohl verschiedene Anpassungen vorgenommen wurden, durch die sich ihre Position bei der Faktorenanalyse manchmal näher zu der Links-rechts-Dimension bewegt, reichte die CMP-Skala so nahe an die Links-rechts-Dimension heran wie jede der drei Expertenskalen selbst. Eine Analyse der Residuen deckt auf, daß fünf Parteien konsequent anders gewertet wurden. Die italienischen Kommunisten (PCI) und die dänischen Zentrumsdemokraten (CD) wurden beträchtlich weiter links plaziert als durch die CMP-Werte. Die Experten positionierten die PCI beinahe genauso weit links wie die französische PCF, während die CMP-Skalen sie entschieden weiter in der Mitte verorteten. Die dänische CD wurde von den Experten als zentristische Partei eingestuft, ähnlich der norwegischen SP und der schwedischen CP, wohingegen die CMP-Skalen die dänische CD als rechts der Mitte werteten, genauso weit rechts wie die dänische KF und FRP. Die konservative italienische MSI ist laut den Experten ungefähr so weit rechts, wie es eine Partei nur sein kann. Die CMP-Skalen hingegen plazieren sie zwar rechts der Mitte, aber nicht auf der extremen Rechten. Schließlich erzielen die finnische KESK und die norwegische Hørye bei den Experten Werte rechts der Mitte, wohingegen die CMP-Skalen beide Parteien Mitte-links verorten.

Schaubild 2: Zweidimensionale Faktorenanalyse der Experten- und CMP-Skalen (unter Ausschluß von fünf Parteien)




Übersicht 2: Zweidimensionale Ergebnisse der Faktorenanalyse der Experten- und CMP-Skalen unter Ausschluß von fünf Parteien*

| *Skala* | *Faktorladungswerte* | | | |
|---|---|---|---|---|
| | *Varimax Rotation* | | *Rotation zum Zentroiden der Expertenskalen* | |
| Castles-Mair | 0,809 | 0,515 | 0,959 | 0,002 |
| Laver-Hunt | 0,787 | 0,581 | 0,976 | 0,070 |
| Huber-Inglehart | 0,836 | 0,444 | 0,944 | -0,072 |
| Budge-Robertson | 0,806 | 0,448 | 0,921 | -0,053 |
| Laver-Budge | 0,845 | 0,451 | 0,955 | -0,071 |
| Bartolini-Mair | 0,896 | 0,176 | 0,851 | -0,331 |
| Laver-Garry econ | 0,963 | 0,160 | 0,899 | -0,380 |
| Laver-Garry social | 0,145 | 0,633 | 0,461 | 0,457 |
| Laver-Hunt own | 0,846 | 0,387 | 0,922 | -0,126 |
| Laver-Hunt social | 0,349 | 0,822 | 0,735 | 0,508 |

* Anmerkung: Die fünf ausgeschlossenen Parteien sind die dänische CD, die finnische KESK, die italienische PCI und MSI sowie die norwegische Høyre.

Diese fünf Parteien, die große Unterschiede zwischen den Experten- und den CMP-Skalen aufweisen, wurden aus der folgenden Analyse ausgeschlossen. Die Ergebnisse werden in Übersicht 2 dargestellt, das die numerischen Werte unterhalb des Schaubilds aufführt. Unter Ausschluß der fünf Parteien scheinen die Laver-Budge und Budge-Robinson CMP-Skalen sehr nahe an der Links-rechts-Dimension der Experten zu liegen. Die Laver-Budge-Skala ist fast identisch mit derjenigen der Huber-Inglehart-Experten, und die Budge-Robinson-Skala reicht nahe an sie heran.

Diese Ergebnisse lassen unterschiedliche Schlußfolgerungen zu. Die CMP-Daten können gegenüber der Parteipositionierung durch Experten als valide Maße eingestuft werden. Die subtrahierten CMP-Skalen scheinen geringfügig valider zu sein als die Verhältnismaße. Insbesondere die beiden subtrahierten CMP-Skalen, in denen ökonomische und soziale Politikaussagen miteinander kombiniert wurden – Budge-Robertson und Laver-Budge – sind gute Annäherungen an die Links-rechts-Positionierung der Parteien, die von den Experten vorgenommen wurde. Mit Ausnahme der fünf Parteien sind diese beiden CMP-Skalen fast identisch mit der Hubert-Inglehart-Skala. Zweifelhaft ist jedoch, ob die mangelnde Übereinstimmung bei fünf Parteien gegen einen Validitätsanspruch für die CMP-Skalen spricht, wobei die Plazierung dieser fünf Parteien durch die Experten genauso fragwürdig ist, da sie womöglich eher die Reputation dieser Parteien als ihr tatsächliches Eintreten für eine Politik wiedergeben.

### *4.2 CMP-Reliabilität*

Neben der Untersuchung der langfristigen Validität stellt sich die Frage, ob die CMP-Daten für spezifische Zeitpunkte genutzt werden können. Die Anwendung auf kleinere Zeiträume würde ermöglichen, die CMP-Skalen für die Analyse von Veränderungen zu verwenden, da Parteien wohl in unterschiedlichem Ausmaß strategische und ehrliche Angaben über ihre Politikpositionen machen. Eine solche Untersuchung ist mit den Expertenskalen nicht möglich, da Experten die Parteien meistens recht stabil verorten. Wenn jedoch die CMP-Skalen nicht für einzelne Zeitpunkte verwendet werden können, dann dürfen sie nicht als nützlicher (aber auch nicht als weniger nützlich) als die Expertenbefragungen erachtet werden. Die Experten- und die CMP-Skalen können zur Verortung der Parteien herangezogen werden, aber keine dieser Datenquellen würde dann eine Untersuchung der Dynamik der Parteibewegungen erlauben. Daher müssen zusätzliche Informationen

über die CMP-Skalen hinsichtlich einzelner Wahlen gewonnen werden. Die erste Frage lautet deshalb, ob sie reliable Maße für Parteipositionen sind, die zweite richtet sich auf die Stabilität der Positionen, falls sie reliabel sein sollten.

Die Reliabilität der über das Subtraktions- und Verhältnisverfahren erstellten CMP-Skalen wurde wiederum mit Hilfe des Heise-Meßmodells bewertet, das schon auf die Expertenskalen angewendet wurde. Die Zeitpunkte bildeten die letzten Wahlen vor jeder Expertenbefragung – für Castles-Mair vor 1983, für Laver-Hunt vor 1990, für Huber-Inglehart vor 1993. In Ländern, in denen zwischen 1990 und 1993 keine Wahlen stattgefunden haben, ist der Zeitpunkt t-3 die letzte Wahl des CMP94-Datensets (Volkens 1994), und die Wahl zum Zeitpunkt t-2 ist diejenige, die vor jener war. Mit diesen Daten wurde die Korrelationsmatrix generiert, die in Tabelle 3 wiedergegeben ist. Nacheinander wurden die Reliabilität der Messung und die Stabilität der Positionen für die dreifache Korrelationsmenge geschätzt.

Die Laver-Budge CMP-Skala ist ebenso hoch reliabel wie die Expertenskalen. Auch die Budge-Robertson-Skala und die Laver-Garry-Skala erweisen sich als reliabel. Die Bartolini-Mair-Skala hingegen entspricht fast keiner Reliabilitätskonvention, da weniger als 80% ihrer Variation systematisch sind. Die Sozialpolitikskala von Laver und Garry ist mit einer Reliabilität von nur 0,069 für das Subtraktions- und mit 0,123 für das Verhältnisverfahren größtenteils sogar als „Rauschen" einzustufen. Für die variierende Reliabilität gibt es wohl mehrere Gründe. Erstens tendieren Skalen, die wie die von Budge-Robertson und von Laver-Budge mit einer großen Anzahl an Themen gebildet wurden, zu einer höheren Reliabilität. Das wird in konventionellen Tests bestätigt und scheint auch auf die CMP-Daten zuzutreffen. Zweitens können die Themen der Bartolini-Mair-Skala ein unterschiedliches Gewicht haben. Drittens kann die Reliabilität auf verschiedene Themen empfindlich reagieren. Insbesondere die positiven und negativen Wohlfahrtsthemen, die von der Bartolini-Mair-Skala ausgeschlossen und in den Budge-Robertson-, Laver-Budge- und Laver-Garry-Wirtschaftsskalen berücksichtigt wurden, könnten die systematische Variation zu den Parteipositionen erklären (Budge et al. o.J., Kapitel 2).

Tabelle 3: Korrelationen, Reliabilität und Stabilität der Links-rechts-Parteipositionen für jede der sechs CMP-Skalen (Drei-Wellen-Panel für 66 Parteien)

| *CMP* | | *Korrelationen* | | | *Wert* | *Reliabilität* | | *Stabilität* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Skala* | | *Zeit 1 T1-T2* | *Zeit 2 T2-T3* | *Zeit 3 T1-T3* | *Verhältniswert* Subtraktionswert* | | | | |
| Budge u. Robertson | Zeit 1 | 1,000 | 0,768 | 0,591 | Verhältnis | 0,875 | 0,878 | 0,770 | 0,676 |
| | Zeit 2 | 0,427 | 1,000 | 0,673 | Subtraktion | 0,889 | 0,480 | 0,831 | 0,399 |
| | Zeit 3 | 0,355 | 0,739 | 1,000 | | | | | |
| Laver u. Budge | Zeit 1 | 1,000 | 0,787 | 0,650 | Verhältnis | 0,987 | 0,798 | 0,826 | 0,659 |
| | Zeit 2 | 0,741 | 1,000 | 815 | Subtraktion | 0,942 | 0,786 | 0,845 | 0,664 |
| | Zeit 3 | 0,626 | 0,796 | 1,000 | | | | | |
| Bartolini u. Mair | Zeit 1 | 1,000 | 0,663 | 0,632 | Verhältnis | 0,757 | 0,875 | 0,953 | 0,834 |
| | Zeit 2 | 0,614 | 1,000 | 0,722 | Subtraktion | 0,654 | 0,938 | 1,016 | 0,953 |
| | Zeit 3 | 0,624 | 0,665 | 1,000 | | | | | |

| *CMP* | | *Korrelationen* | | | *Wert* | *Reliabilität* | | *Stabilität* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Skala* | | *Zeit 1 T1-T2* | *Zeit 2 T2-T3* | *Zeit 3 T1-T3* | *Verhältniswert* Subtraktionswert* | | | | |
| Laver u. Garry Wirtschaft | Zeit 1 | 1,000 | 0,863 | 0,604 | | | | | |
| | Zeit 2 | 0,778 | 1,000 | 0,742 | Verhältnis* | 1,060 | 0,814 | 0,700 | 0,570 |
| | Zeit 3 | 0,716 | 0,804 | 1,000 | Subtraktion | 0,874 | 0,891 | 0,920 | 0,820 |
| Laver u. Garry Sozial | Zeit 1 | 1,000 | 0,099 | 0,184 | | | | | |
| | Zeit 2 | 0,039 | 1,000 | 0,228 | Verhältnis | 0,123 | ---- | ---- | ---- |
| | Zeit 3 | 0,202 | 0,350 | 1,000 | Subtraktion | 0,069 | ---- | ---- | ---- |

Anmerkung:
Die Zeitpunkte werden durch die unmittelbar vor 1983, 1990 und 1995 liegenden Wahlen eines Staates bestimmt. Für die Länder, in denen zwischen 1990 und 1993 keine Wahlen stattfanden, ist der Zeitpunkt 3 die letzte im Datensatz CMP94 berücksichtigte Wahl (Volkens 1994), und die Wahl zum Zeitpunkt 2 ist die, die dieser vorangegangen ist. Die Stabilitäts- und Reliabilitätsschätzungen wurden mittels der Formel des Heise-Meßmodels (1969) berechnet.

* Die Verhältniswertung läßt die Position einer Partei manchmal unbestimmt. In diesen Fällen haben wir die Partei von allen Korrelationen der jeweiligen Skala ausgeschlossen. Ausgeschlossen wurden: B u. R – die finnische SDP; B u. M – die italienische MSI; L u. G Wirtschaft – die italienische MSI; L u. G Sozial – die belgische VU; die kanadische NDP; die kanadische Lib und PC; die dänische KF; die finnische FDP; die schwedische Com und SD.

Neben den Reliabilitäts- sind aber auch die Stabilitätsschätzungen von großer Bedeutung. Nach Budge-Robertson und Laver-Budge sind Parteien nicht völlig stabil, sondern bieten zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschiedene Positionen an. Wie schon zuvor erwähnt, öffnet diese Variation die Tür zum Gebrauch der CMP-Skalen für eine Analyse der Parteiveränderungen, vor allem der Veränderungen strategischer Art. Aus anderen Untersuchungen (Budge, Robertson und Hearl 1987; Laver und Budge 1992; Klingemann, Hofferbert und Budge 1994; Budge et al. o.J., Kapitel 2) ist bereits bekannt, daß sich Parteien auf längere Sicht nicht zu weit von ihrer gewöhnlichen Links-rechts-Position entfernen. Noch seltener überspringt eine Partei auf der Links-rechts-Dimension eine andere. Tabelle 3 zeigt aber, daß Parteipositionen auf Dauer veränderbar sind. Insgesamt lassen diese Ergebnisse darauf schließen, daß sich Parteien nicht zu weit von ihrer ideologischen Basis entfernen, um ihre Stammwähler nicht zu befremden, aber dennoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Positionen einnehmen.

## 5 Von der Links-rechts-Anordnung abweichende CMP-Skalen

Ziel der Untersuchung war die Überprüfung der Validität und Reliablilität der CMP-Skalen für die Anordnung der Politikpositionen von Parteien auf der Links-rechts-Dimension. In einigen Fällen ist jedoch eine Bestimmung der Politikpositionen im mehrdimensionalen Politikraum erforderlich. Aus diesem Grunde baten beispielsweise Laver und Hunt (1992) ihre Experten, die Parteipositionen auf acht Dimensionen zu identifizieren. In diesem Abschnitt sollen die Validität und Reliabilität der Parteipositionen auf unterscheidbaren wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen untersucht werden.

Alle drei oben aufgeführten Faktorenanalysen weisen auf eine interessante Interpretation der wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen hin. Die CMP-Skalen, die als Meßinstrumente der wirtschaftlichen und sozialen Politikpositionen konstruiert wurden, sind näher an der Orthogonalen als die Expertenplazierungen von Laver-Hunt auf den Wirtschafts- und Sozialdimensionen. Die Wirtschaftsskalen von Bartolini-Mair und Laver-Garry laden auch höher auf der Wirtschaftsdimension und niedriger auf der Sozialdimension als die Skala *public ownership* von Laver und Hunt. Ebenso zeigt die Sozialskala von Laver-Garry, wenngleich sie als eine Messung von

„Rauschen" einzustufen ist, eine niedrigere Nähe zur Wirtschaftsdimension als die auf einer Expertenbefragung basierende Skala *social values* von Laver und Hunt (vgl. Schaubild 1 und 2). Eine Interpretation dieser Ergebnisse wäre, daß die Experten von Laver-Hunt einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Parteipositionen auf der Wirtschafts- und Sozialpolitik herstellen.

Tabelle 4: Politikkonzepte der CMP-Kategorien

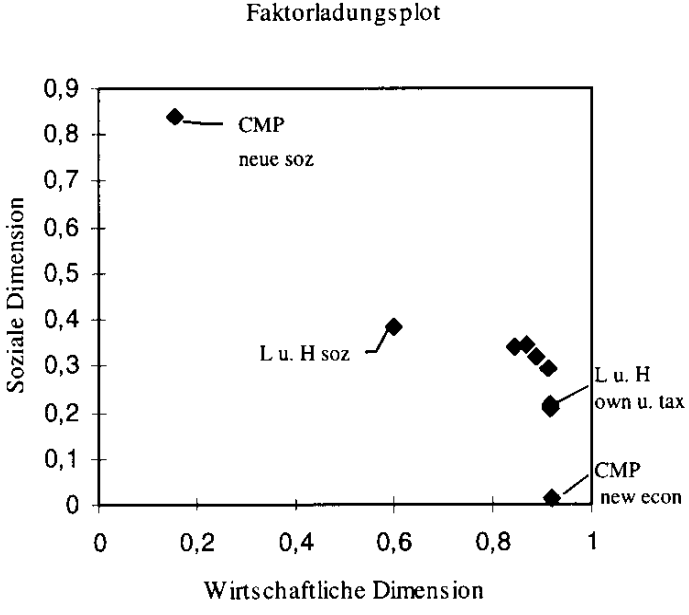
| *Ökonomische Kategorien* | | *Soziale Kategorien* | |
|---|---|---|---|
| *links* | *rechts* | *links* | *rechts* |
| für Zentralisierung | Dezentralisierung | gegen nat. Lebensweise | für nat. Lebensweise |
| Marktregulierung | freies Unternehmertum | gegen tradit. Moral | für tradit. Moral |
| Planwirtschaft | gegen Protektionismus | für Multikulturalismus | gegen Multikulturalismus |
| Korporatismus | Produktivität | für Minderheiten | Recht und Ordnung |
| für Protektionismus | Infrastruktur | nichtökonomische Gruppen | soziale Harmonie |
| Keynesianische Wirtschaftspolitik | wirtschaftliche Orthodoxie | | |
| Kontrollwirtschaft | gegen Wohlfahrt | | |
| Verstaatlichung | gegen Ausbildung | | |
| Marxismus | gegen Arbeiter | | |
| soziale Gerechtigk. | | | |
| für Wohlfahrt | | | |
| für Ausbildung | | | |
| für Arbeitergruppen | | | |

Ähnlich den Instruktionen, die Laver und Hunt ihren Experten gaben, wurden daher CMP-Skalen für Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt. Es wurden ökonomische Themen eingeschlossen, die als Indikatoren für die Unterstützung der Parteien für oder gegen Staatseigentum und für die Bereitschaft für Steuern und Ausgaben zu betrachten sind. Parteien der Linken werden dabei weit gefaßt definiert; Parteien der Rechten eng. Soziale Themen wurden hinsichtlich ihrer hohen Priorität als soziale Basiseinheit für Individuen (liberal) oder entgegengesetzt für die gesamte Gemeinschaft (konservativ) eingestuft. Auf dieser Grundlage wurden dreizehn linke und

neun rechte Kategorien als Indikatoren für die Links-rechts-Positionierung in der Wirtschaftspolitik sowie fünf liberale und fünf konservative Kategorien als Indikatoren für sozialpolitische Positionen aufgenommen und mit dem Subtraktionsverfahren zu ökonomischen und sozialen Politikpositionen der Parteien ausgewertet.

Zur Überprüfung der inhaltlichen Validität dieser neuen Indikatoren wurde wiederum eine Faktorenanalyse (mit den Durchschnittswerten der Jahre 1972-92) mit diesen Daten sowie den CMP-basierten Links-rechts-Skalen von Laver-Budge und Budge-Robertson plus den Links-rechts-Expertenskalen von Castles-Meir und Huber-Inglehart plus den Skalen *public ownership, social values, tax and service* von Laver-Hunt durchgeführt. Alle 66 Parteien, für die CMP- und Expertendaten zur Verfügung standen, sind in diese Analyse eingegangen.

Schaubild 3: Zweidimensionale Faktorenanalyse der Experten- und CMP-Skalen zur Untersuchung der Trennbarkeit der wirtschaftlichen von der sozialen Dimension



Übersicht 3: Faktorladungswerte von Schaubild 3

| *Skala* | *Varimax Rotation* | *Rotation Expertenzentroid* |
|---|---|---|
| Castles-Mair | 0,911 | 0,291 |
| Huber-Inglehart | 0,886 | 0,318 |
| Budge-Robertson | 0,843 | 0,341 |
| Laver-Budge | 0,866 | 0,343 |
| Laver-Hunt own | 0,914 | 0,208 |
| Laver-Hunt social | 0,597 | 0,383 |
| Laver-Hunt tax | 0,914 | 0,216 |
| CMP new econ | 0,921 | 0,012 |
| CMP new social | 0,157 | 0,838 |

Nach diesen Ergebnissen stehen die neuen CMP-basierten Wirtschafts- und Sozialskalen fast rechtwinklig zueinander. In diesem Politikraum geben die Links-rechts-Skalen der Experten und des CMP eher ökonomische als soziale Politikpositionen wieder. Folglich besteht zwischen der Laver-Hunt-Skala *public ownership* und *tax and service* und einer anderen bzw. der allgemeinen Links-rechts-Dimension kein großer Unterschied. Ihre beiden Wirtschaftsskalen sind weniger mit der Sozialdimension verwandt als die Plazierungen von Castles-Mair und Huber-Inglehart, insbesondere auf der Links-rechts-Dimension. Am interessantesten ist wohl die Tatsache, daß die ökonomische und die soziale Dimensionen in diesem Raum viel eindeutiger zu unterscheiden sind als in den vorangegangenen Analysen. Die Parteipositionen für Sozialpolitik, wie von den Laver-Hunt-Experten ermittelt, beziehen sich mehr auf die Links-rechts-Einordnung hinsichtlich der Wirtschaftspolitik als auf sozialen Liberalismus/Konservatismus. Womöglich können die Experten ihre eigene Sichtweise der Parteien in der Sozialpolitik von der in der Wirtschaftspolitik nicht trennen.

| | $Ökon_{t1}$ | $Ökon_{t2}$ | $Ökon_{t3}$ | $Sozial_{t1}$ | $Sozial_{t2}$ | $Sozial_{t3}$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| $Ökon_{t1}$ | 1,000 | | | | | |
| $Ökon_{t2}$ | 0,684 | 1,000 | | | | |
| $Ökon_{t3}$ | 0,585 | 0,821 | 1,000 | | | |
| $Sozial_{t1}$ | | | | 1,000 | | |
| $Sozial_{t2}$ | | | | 0,339 | 1,000 | |
| $Sozial_{t3}$ | | | | 0,234 | 0,485 | 1,000 |

Sind die neuen CMP-basierten Wirtschafts- und Sozialpolitikskalen auch reliabel? Die Antwort fällt nicht eindeutig aus. Die durch die Vergrößerung des zeitlichen Rahmens (frühe 80er, Mitte bis späte 80er und späte 80er/frühe 90er Jahre) verdreifachten wechselseitigen Korrelationen für jede Skala sind. Die Anwendung des Heise-Meßmodells auf diese Korrelationen ergibt die folgenden Reliabilitäts- und Stabilitätsschätzungen:

| | | ökonomisch | sozial |
|---|---|---|---|
| Reliabilität | = | 0,960 | 0,703 |
| Stabilität, Anfang der 80er bis Ende der 80er | = | 0,712 | 0,482 |
| Stabilität, Ende der 80er bis Anfang der 90er | = | 0,855 | 0,690 |
| Stabilität, Anfang der 80er bis Anfang der 90er | = | 0,609 | 0,333 |

Die Wirtschaftsskala ist hoch reliabel, $r_{xx} = 0{,}960$. Die Positionen der Parteien in der Wirtschaftspolitik sind ebenfalls stabil, ähnlich der Stabilität, die für die Links-rechts-Skala von Laver-Budge geschätzt wurde. Die Reliabilität der Sozialskala ist nicht so sehr von „Rauschen" bestimmt, da ihre Reliabilität immerhin 0,80 beträgt. Dennoch sind die Politikpositionen der Parteien auf der sozialen Liberalismus/Konservatismus-Skala weniger stabil und dynamischer als auf der ökonomischen Links-rechts-Skala. Dem Stabilitätsmuster zufolge versuchen Parteien eher durch ein Manövrieren auf der Sozialdimension Wähler zu gewinnen, während sie bei ökonomischen Prinzipien unbeirrbar bleiben.

## 6 Schlußbetrachtung

Nach diesen Analysen können die CMP-Daten zur Erzeugung valider und reliabler Maße für die Politikpositionen von Parteien verwendet werden. Verwendet man Einschätzung der Politikpositionen durch Experten als Kriterium für die Bestimmung einer Partei als linke, rechte oder zentrale Partei, dann verorten die CMP-basierten Messungen für links-rechts von Budge und Robertson sowie von Laver und Budge die Parteien sehr ähnlich wie die Experten. Klammert man die Unterschiede zwischen den Experten- und den CMP-Daten bei fünf Parteien – bei der dänischen CD, der finnischen KESK, den italienischen PCI und MSI und der norwegischen Hørye – aus, dann plazieren beide die Parteien sogar fast identisch auf der Links-rechts-Skala. Hinsichtlich der Reliabilität konnte gezeigt werden, daß die drei Expertenbefragungen mit nahezu 95% hoch reliable Messungen der Links-rechts-

Positionen liefern. Vergleichbar reliabel sind die CMP-basierten Links-rechts-Skalen von Laver und Budge. Hinsichtlich Validität und Reliabilität unterscheiden sich die Ergebnisse der Expertenbefragungen und zumindest die CMP-Skalierung der Parteien von Laver und Budge nur wenig. Offensichtlich kann man der Parteipositionierung der Expertenbefragung genauso viel Vertrauen schenken wie der CMP-basierten Positionierung.

Validität und Reliabilität sind notwendige Eigenschaften für gute Messungen. Bei zwei anderen wichtigen Eigenschaften der Politikpositionen von Parteien deuten die Analysen sogar darauf hin, daß Expertenbefragungen zu kurz greifen, während die CMP-Daten sich als brauchbarer erweisen können. Die Experten plazierten die Parteien in sehr stabilen Positionen, so daß man die Expertenbefragungen kaum zur Untersuchung der Dynamik der Politikpositionen von Parteien heranziehen kann. Die CMP ist vielleicht die einzige Datenquelle, die ein Instrument zur Beobachtung der Dynamik der Politikpositionen von Parteien und zur Analyse von Parteibewegungen, die durch verschiedene theoretische Propositionen vorhergesagt werden, darstellt. Weiter scheinen die Expertenbefragungen zu zweifelhaften Ergebnissen darüber zu führen, ob die Parteien auf verschiedenen Dimensionen unterscheidbare Standorte einnehmen. Das Design der Erhebung von Laver und Hunt (1992) zielte ausdrücklich und vorsichtig darauf ab, Expertenmeinungen zu den Politikpositionen auf mehreren scheinbar verschiedenen Dimensionen zu erfassen. Die Ergebnisse geben aber Anlaß zu Zweifel, ob die befragten Experten tatsächlich klare und scharfe Unterscheidungen vornehmen, während die CMP-Daten dies ermöglichen. Vereinfacht ausgedrückt: Die Parteien meinen das, was sie z.B. über Sozial- und Wirtschaftspolitik sagen. Die Analyse ihrer Aussagen verrät, daß Parteien ihre politischen Debatten auf unterscheidbaren, fast völlig getrennten Dimensionen führen.

Alles in allem: Die CMP-Daten bieten dem Forscher das gleiche wie Expertenbefragungen. Was jedoch die politische Dynamik von Parteien und ihre Positionen in unterscheidbaren Dimensionen betrifft, sind die CMP-Daten nicht nur alles, was wir haben, sondern auch gut, valide und reliabel.

## Anmerkung

1 McDonald dankt dem *Netherlands Institute for Advanced Study* (NIAS) für ein Stipendium, das es ihm ermöglichte eine vorläufige Fassung der hier wiedergegebenen Analy-

se durchzuführen. Mendes dankt der Universität von Minho und der *Fundação para a Ciência e Tecnologia* für die finanzielle Unterstützung während ihres Aufenthaltes bei *SUNY*-Binghamton. Wir beide danken Ian Budge, Leonard Ray, Richard Hofferbert, Hans Keman, Michael Laver, Paul Pennings und Andrea Volkens für Beobachtungen und Ideen, die das Manuskript verbesserten – in einigen Fällen ohne es zu kennen und noch öfter durch die Kraft ihrer Argumente.

## Literatur

Bartolini, Stefano und Peter Mair. 1990. *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Budge, Ian. 1987. „The Internal Analysis of Election Programmes". In *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies;* hrsgg. von Ian Budge, David Robertson und Derek Hearl. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Budge, Ian und Dennis Farlie. 1977. *Voting and Party Competition: A Theoretical Critique and Synthesis Applied to Surveys from Ten Democracies.* New York: Wiley.

Budge, Ian, Richard I. Hofferbert, Hans Keman, Michael D. McDonald und Paul Pennings. O.J. *Organizing Democratic Choice.* Manuskript. University of Essex.

Budge, Ian, David Robertson und Derek Hearl. Hrsg. 1987. *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Castles, Francis G. 1982. „The Impact of Parties on Public Expenditures. In *The Impact of Parties;* hrsgg. von Francis G. Castles. London: Sage.

Castles, Francis und Peter Mair. 1984. „Left-Right Political Scales: Some ‚Expert' Judgments". In *European Journal of Political Research.* 12: 73-88.

Guilford, Joy P. und Ralph Hoepfner. 1969. „Comparison of Varimax Rotations with Rotations to Theoretical Targets". In *Educational and Psychological Measurement.* 29: 3-23.

Heise, David R. 1969. „Separating Reliability and Stability in Test-Retest Correlation". *American Sociological Review.* 33: 93-101.

Hibbs, Douglas A., Jr. 1977. „Political Parties and Macroeconomic Policies". In *American Political Science Review.* 71: 1467-87.

Huber, John und Ronald Inglehart. 1995. „Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies". In *Party Politics.* 1: 73-111.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert und Ian Budge. 1994. *Parties, Policies, and Democracy.* Boulder, CO: Westview.

Knutsen, Oddbjørn. 1998. „Expert Judgements of the Left-right Location of Political Parties: A Comparative Longitudinal Study". In *West European Politics.* 21: 63-94.

Laver, Michael J. und Ian Budge. 1992. *Party Policy and Government Coalitions.* New York: St. Martin's.

Laver, Michael und John Garry. 1998. *Estimating Policy Positions from Party Manifestos.* Vortrag für den Workshop of the European Consortium for Political Research. Warwick, UK.

Laver, Michael und W. Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition.* New York: Routledge.

Laver, Michael und Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe.* Oxford, UK: Oxford University Press.

Laver, Michael und Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

McDonald, Michael D., Ian Budge und Richard I. Hofferbert. 1998. *American Party Platforms and Dynamic Representation: Responsiveness, Choice, and Rationality.* Vortrag für das Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston, MA.

Robertson, David. 1976. *A Theory of Party Competition.* London und New York: Wiley.

Schumpeter, Joseph A. 1944. *Capitalism, Socialism, and Democracy.* New York: Harper & Row.

Stimson, James A. Michael B. MacKuen und Robert S. Erikson. 1995. „Dynamic Representation". In *American Political Science Review.* 89: 543-65.

Sullivan, John L. und Robert E. O'Connor. 1972. „Electoral Choice and Popular Control of Public Policy: The Case of the 1966 House Elections". In *American Political Science Review.* 66: 1256-68.

Stevens, Stanley. 1946. „On the Theory of Scales of Measurement". In *Science.* 103: 677-80.

Volkens, Andrea. 1994. *Comparative Manifestos Project: Dataset CMP94.* Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin, Forschungsinstitut für Institutionen und sozialer Wandel.

Wiley, David E. und James A. Wiley. 1970. „The Estimation of Measurement Error in Panel Data". In *American Sociological Review.* 35: 112-17.

# Anhang

Parteiskalen und ihre Links-rechts-Werte gemäß Expertenbefragung[1]

| *Partei* | | | *L u. H* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *C u. M/L u. H/H u. I* | *CMP* | *C u. M* | *Own* | *Social* | *Tax* | *H u. I* |
| *Australien* | | | | | | |
| AD/DEM/AD | 321 | 5,3 | 9,91 | 4,67 | 7,71 | 3,00 |
| ALP/LAB/ALP | 320 | 3,1 | 9,10 | 7,19 | 10,10 | 4,75 |
| LPA/LIB/LPA | 620 | 7,5 | 15,76 | 12,52 | 15,29 | 7,13 |
| NCP/NAT/NPA | 810 | 7,8 | 14,29 | 16,43 | 14,43 | 8,50 |
| *Österreich* | | | | | | |
| KPO/KPO/--- | - | 0,5 | 3,00 | 6,83 | 5,25 | - |
| ---/G/GA | 110 | - | 7,56 | 4,25 | 7,00 | 2,86 |
| SPO/SPO/SPO | 320 | 3,0 | 9,11 | 7,00 | 10,67 | 4,75 |
| ---/---/LF | - | - | - | - | - | 6,33 |
| OVP/OVP/OVP | 520 | 5,8 | 12,67 | 13,78 | 13,56 | 6,25 |
| FPO/FPO/FPO | 420 | 6,8 | 15,78 | 11,89 | 15,44 | 8,63 |
| *Belgien* | | | | | | |
| PCB u. KPB/---/--- | - | 1,4 | - | - | - | - |
| RW/---/--- | 911 | 2,6 | - | - | - | - |
| PS/PS/PS | 320 u. 322 | 2,5 | 6,60 | 4,20 | 6,80 | 4,00 |
| SP/SP/SP | 320 u. 321 | 2,9 | 6,80 | 4,20 | 7,00 | 4,20 |
| A u. E/ECO u. AG/ A u. E[2] | - | 4,5 | 8,00 | 6,60 | 9,20 | 3,45 |
| FDP/FDP/FDF | 912 | 5,6 | 10,33 | 9,67 | 10,75 | 7,00 |
| PSC/PSC/PSC | 520 u. 522 | 6,3 | 14,00 | 16,20 | 12,60 | 5,71 |
| CVP/CVP/CVP | 520 u. 521 | 5,8 | 14,00 | 18,20 | 12,40 | 6,00 |
| VU/VU/VU | - | 6,8 | 15,40 | 16,40 | 12,60 | 6,50 |
| PVV/PVV/--- | 420 u. 421 | 7,8 | 18,80 | 6,80 | 17,20 | - |
| PRL/PRL/PRL | 420 u. 422 | 7,6 | 18,80 | 8,75 | 17,00 | 7,29 |
| VB/FB/--- | - | 9,8 | 16,00 | 19,00 | 15,00 | - |
| RAD/UDRT/--- | - | 9,2 | - | - | - | - |
| *Kanada* | | | | | | |
| NDP/ND/NDP | 320 | 3,2 | 5,79 | 3,93 | 5,54 | 2,90 |
| ---/PQ/BQ | - | - | 6,92 | 5,00 | 7,23 | 3,50 |
| L/LIB/L | 420 | 5,3 | 10,04 | 8,67 | 9,35 | 5,10 |
| PC/CON/PCP | 620 | 6,5 | 14,04 | 12,54 | 13,58 | 7,30 |
| PCS/---/RP | 951 | 7,8 | - | - | - | 9,00 |
| *Dänemark* | | | | | | |
| ---/---/RGE | - | - | - | - | - | 2,00 |
| VS/VS/--- | 210 | 0,8 | 4,29 | 1,38 | 3,38 | - |

| *Partei* | | | *L u. H* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *C u. M/L u. H/H u. I* | *CMP* | *C u. M* | *Own* | *Social* | *Tax* | *H u. I* |
| DKP/DKP/--- | 220 | 1,0 | 2,33 | 7,33 | 3,57 | - |
| SF/SF/SF | 230 | 1,9 | 5,50 | 2,40 | 6,70 | 2,89 |
| ---/CC/--- | 221 | - | 3,20 | 6,50 | 7,33 | - |
| ---/G/--- | - | - | 8,20 | 6,83 | 7,17 | - |
| SD/SD/SD | 320 | 3,8 | 8,75 | 7,00 | 9,10 | 4,22 |
| RV/RV/RV | 410 | 4,8 | 13,25 | 5,60 | 12,50 | 5,67 |
| CD/CD/CD | 330 | 5,7 | 12,43 | 11,22 | 11,78 | 6,00 |
| KRF/KRF/KRF | 520 | 6,2 | 14,63 | 18,30 | 12,70 | 6,22 |
| KF/KF/KF | 620 | 7,3 | 16,00 | 11,56 | 16,00 | 7,56 |
| V/V/V | 420 | 6,7 | 17,75 | 12,30 | 17,40 | 8,11 |
| FRP/FP/FRP | 951 | 8,7 | 19,25 | 14,00 | 19,40 | 9,13 |
| *Finnland* | | | | | | |
| ---/DA/--- | - | - | 2,93 | 5,23 | 3,64 | - |
| SKDL/FPDL/VAS | 221 | 1,8 | 4,79 | 3,85 | 4,50 | 3,50 |
| SDP/SDP/SDP | 320 | 3,0 | 8,29 | 6,36 | 5,86 | 4,38 |
| ---/G/VIHR | 110 | - | 9,69 | 3,71 | 7,43 | 4,00 |
| LKP/LPP/LKP | - | 5,6 | 14,50 | 6,90 | 13,00 | 6,25 |
| KESK/AC/KESK | 810 | 5,2 | 12,14 | 14,86 | 11,21 | 7,00 |
| SMP/FRP/SMP | - | 5,8 | 12,69 | 14,77 | 10,43 | 7,00 |
| RKP/SPP/SFP | 951 | 6,1 | 14,93 | 9,39 | 14,71 | 6,57 |
| ---/P/--- | - | - | 11,88 | 15,88 | 11,78 | - |
| KOK/KOK/KOK | 620 | 7,2 | 15,07 | 11,46 | 14,29 | 7,38 |
| SKL/FCL/SKL | 520 | 6,8 | 14,85 | 19,21 | 13,71 | 9,00 |
| *Frankreich* | | | | | | |
| ---/---/LO | - | - | - | - | - | 1,00 |
| ---/---/LCR | - | - | - | - | - | 1,00 |
| PCF/PCF/PCF | 220 | 1,4 | 1,47 | 7,60 | 2,13 | 2,25 |
| PS/PS/PS | 320 | 2,6 | 7,67 | 3,87 | 6,73 | 4,13 |
| E/G/E | - | 3,5 | 11,00 | 4,15 | 7,50 | 4,44 |
| ---/---/GE | - | - | - | - | - | 4,40 |
| MRG/MRG/MRG | - | 3,8 | 10,14 | 5,92 | 8,87 | 4,75 |
| ---/---/CDS | 522 | - | - | - | - | 5,75 |
| UDF/UDF/UDF | 521 u. 999 | 6,6 | 16,40 | 11,53 | 13,57 | 6,67 |
| ---/---/PR | - | - | - | - | - | 7,20 |
| RPR/RPR/RPR | 621 u. 992 | 8,2 | 16,07 | 14,47 | 14,00 | 7,88 |
| CNIP/---/--- | - | 8,6 | - | - | - | - |
| FN/FN/FN | - | 9,8 | 18,47 | 19,36 | 18,00 | 10,00 |
| *Deutschland* | | | | | | |
| ---/---/PDS | 221 | - | - | - | - | 1,50 |
| DKP/---/--- | 220 | 1,4 | - | - | - | - |
| G/G/G | 111 | 2,8 | 7,13 | 2,90 | 5,21 | 2,91 |
| SPD/SPD/SPD | 320 | 3,3 | 8,13 | 6,68 | 6,53 | 3,83 |
| FDP/FDP/FDP | 420 | 5,1 | 17,38 | 6,84 | 15,68 | 5,64 |

| *Partei* | | | *L u. H* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *C u. M/L u. H/H u. I* | *CMP* | *C u. M* | *Own* | *Social* | *Tax* | *H u. I* |
| CDU/CDU/CDU | 521 | 6,7 | 13,56 | 14,42 | 13,53 | 6,42 |
| CSU/CSU/CSU | 521 | 7,9 | 13,71 | 18,00 | 13,25 | 7,30 |
| ---/---/Rep | - | - | - | - | - | 9,30 |
| *Irland* | | | | | | |
| WP/WP/DL | 220 | 1,8 | 2,91 | 5,79 | 4,35 | 2,70 |
| ---/DSP/--- | - | - | 3,88 | 4,88 | 4,80 | - |
| LAB/LAB/LAB | 320 u. 991 | 3,6 | 6,09 | 7,50 | 6,53 | 4,10 |
| ---/SF/--- | - | - | 4,96 | 9,78 | 6,31 | - |
| FF/FF/FF | 620 | 6,3 | 11,50 | 16,15 | 13,82 | 5,80 |
| FG/FG/FG | 520 u. 991 | 6,8 | 13,88 | 11,59 | 14,68 | 7,00 |
| ---/PD/PDP | 420 | - | 16,52 | 10,12 | 17,12 | 8,30 |
| *Italien* | | | | | | |
| PdUP/---/--- | 210 | 0,6 | - | - | - | - |
| DP/DP/RC | 211 u. 212 | - | 2,88 | 3,00 | 1,43 | 1,00 |
| PCI/PCI/PDS | 220 | 1,6 | 5,88 | 5,25 | 3,00 | 2,50 |
| ---/G/RV | 110 | - | 8,86 | 3,57 | 6,40 | 2,60 |
| PR/PR/--- | 310 | 2,3 | 10,86 | 1,71 | 8,00 | - |
| PSI/PSI/PSI | 320 | 3,1 | 10,13 | 6,25 | 9,14 | 5,00 |
| PSDI/PSDI/PSDI | 330 | 5,4 | 11,29 | 9,29 | 9,43 | 5,25 |
| PRI/PRI/PRI | 410 | 4,8 | 14,31 | 7,00 | 14,00 | 5,60 |
| DC/DC/DC | 520 | 5,4 | 10,38 | 17,00 | 11,00 | 6,33 |
| PLI/PLI/PLI | 420 | 5,9 | 16,50 | 7,63 | 16,29 | 7,30 |
| ---/---/LEGA | - | - | - | - | - | 7,50 |
| MSI/MSI/MSI | 710 | 9,1 | 14,88 | 19,50 | 14,57 | 9,33 |
| *Niederlande* | | | | | | |
| ---/---/GL[3] | 110 | 1,0 | 3,27 | 2,05 | 2,36 | 1,78 |
| PvdA/PvdA/PvdA | 320 u. 991 | 2,6 | 8,31 | 4,00 | 5,79 | 4,20 |
| D66/D66/D66 | 330 u. 991 | 4,4 | 11,69 | 3,93 | 10,36 | 4,80 |
| CDA/CDA/CDA | 521 u. 992 | 5,7 | 13,85 | 14,80 | 13,57 | 6,30 |
| VVD/VVD/VVD | 420 | 7,4 | 16,92 | 6,13 | 17,36 | 7,20 |
| GPV/GPV/GPV | - | 9,0 | 17,20 | 19,15 | 14,83 | 8,86 |
| RPF/RPF/RPF | - | 9,2 | 17,27 | 19,31 | 16,17 | 9,00 |
| SGP/SGP/SGP | - | 9,2 | 17,64 | 19,39 | 16,00 | 9,00 |
| ---/---/CD | - | - | - | - | - | 9,50 |
| *Neuseeland* | | | | | | |
| ---/---/NLP | - | - | - | - | - | 3,50 |
| ---/---/A | - | - | - | - | - | 3,71 |
| LAB/LAB/LP | 320 | 3,8 | 14,71 | 14,00 | 13,79 | 5,80 |
| SC/DEM/--- | 951 | 5,6 | 11,78 | 12,20 | 9,46 | - |
| NP/NAT/NP | 620 | 6,0 | 13,31 | 7,15 | 11,23 | 7,30 |

| *Partei* | | *L u. H* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *C u. M/L u. H/H u. I* | *CMP* | *C u. M* | *Own* | *Social* | *Tax* | *H u. I* |
| *Norwegen* | | | | | | |
| ---/---/RV | 220 | - | - | - | - | 1,33 |
| SV/SF/SV | 221 | 1,2 | 5,44 | 3,61 | 4,06 | 2,55 |
| DNA/A/Ap | 320 | 3,0 | 8,17 | 6,33 | 6,37 | 4,13 |
| V/V/V | 420 | 4,0 | 10,94 | 8,22 | 9,41 | 5,86 |
| SP/SP/SP | 810 | 5,8 | 12,33 | 13,61 | 9,74 | 5,33 |
| ---/DLF/--- | 410 | - | 12,88 | 10,86 | 11,56 | - |
| KrF/KrF/KrF | 520 | 6,1 | 11,39 | 18,44 | 9,58 | 6,55 |
| H/H/H | 620 | 7,7 | 15,83 | 9,94 | 14,32 | 8,00 |
| Fp/FRP/Fp | 951 | 9,4 | 19,12 | 11,18 | 18,39 | 9,18 |
| *Schweden* | | | | | | |
| VPK/COM/V | 220 | 1,2 | 3,95 | 4,00 | 3,58 | 2,62 |
| SD/SD/SdAP | 320 | 2,9 | 9,42 | 6,63 | 7,63 | 4,08 |
| ---/G/MP | 110 | - | 11,13 | 6,08 | 7,41 | 4,25 |
| FP/PP/FP | 420 | 5,5 | 15,47 | 6,75 | 13,63 | 5,92 |
| CP/CP/C | 810 | 5,9 | 13,21 | 11,69 | 10,84 | 5,92 |
| ---/CDU/KDS | 520 | - | 13,85 | 16,92 | 12,21 | 7,00 |
| M/M/MSP | 620 | 7,7 | 17,44 | 12,20 | 17,00 | 8,33 |
| ---/---/NYD | 951 | - | - | - | - | 9,09 |
| *Großbritannien* | | | | | | |
| LAB/LAB/LAB | 320 | 2,3 | 7,44 | 6,53 | 5,35 | 4,43 |
| PC/PC/--- | - | 3,4 | 7,30 | 8,96 | 5,43 | - |
| SNP/SNP/--- | - | 4,4 | 7,33 | 9,56 | 5,96 | - |
| Lib/DEM/LDP[4] | 420 u. 991 | 4,8 | 12,03 | 6,87 | 8,21 | 5,21 |
| Com/CON/CON | 620 | 7,8 | 18,18 | 15,34 | 17,21 | 7,71 |
| UU/---/--- | - | 8,3 | - | - | - | - |
| *USA* | | | | | | |
| D/DEM/DEM | 320 | 4,8 | 13,03 | 6,03 | 6,34 | 4,15 |
| R/REP/REP | 620 | 6,8 | 17,97 | 15,80 | 15,71 | 6,85 |

Anmerkungen:

1 Die Parteien der einzelnen Länder werden von links nach rechts angeordnet, wobei für die Positionierung die Durchschnittswerte der drei Expertenskalen verwendet wurden.

2 Die belgischen Grünen werden als Kombination von Castle-Mair wiedergegeben. Für Laver-Hunt und Huber-Inglehart wurden separate Durchschnittswerte berechnet.

3 Die Werte für die niederländische Grüne Linke nach Castle-Mair und Laver-Hunt wurden als Durchschnitt der Werte für PRP/CPN/PSP berechnet, Huber-Inglehart berichten lediglich linke Werte für die Grünen.

4 Die Werte nach Castle-Mair für die britischen Liberalen und die Sozialdemokratische Partei wurden als Durchschnitte ermittelt. Laver-Hunt und Huber-Inglehart führen nur Werte für die Allianz auf.

*Jan Kleinnijenhuis und Paul Pennings*[1]

# Die Messung von Parteipositionen auf der Basis von Parteiprogrammen, Medienberichterstattung und Wahrnehmung durch die Wähler

Übersetzt von Tanja Cornelius

## 1 Einleitung

Politikpositionen können mehr oder weniger wichtig, intensiv oder prioritär sein. Zudem haben Politikpositionen eine Richtung, da Parteien mehr oder weniger für oder gegen bestimmte Lösungen sind. Hier soll die Bedeutung eines bestimmten Themas, gewöhnlich operationalisiert nach seiner Häufigkeit in politischen Texten, als Themenrelevanz bezeichnet werden. Der positive oder negative Tenor eines Standpunktes bezüglich eines Themas wird als die Richtung einer Themenposition bezeichnet. Kann dabei eine Verwechslung ausgeschlossen werden, wird vereinfacht von „Themenposition" gesprochen. Solche Politikpositionen sind physischen Kräften vergleichbar, die durch Vektoren mit einer bestimmten Länge (Relevanz) und einem Winkel (Richtung) darstellbar sind.

In diesem Beitrag werden die durch Parteiprogramme vermittelten Politikpositionen mit den in den Medien dargestellten und den von der Öffentlichkeit wahrgenommenen verglichen. Messungen von Politikpositionen können auf Parteiprogrammen basieren (z.B. Budge und Farlie 1983; Budge, Robertson und Hearl 1987; Laver und Budge 1992; Klingemann, Hofferbert und Budge 1994), durch eine Inhaltsanalyse der Medienberichterstattung über politische Nachrichten ermittelt werden (z.B. van Cuilenburg 1977) oder als wahrgenommene Positionen aus Befragungen, beispielsweise aus nationalen Wahlumfragen, gewonnen werden.

Es liegt auf der Hand, daß diese unterschiedlichen Datenquellen nicht zu identischen Schätzungen führen. Verallgemeinernd kann man sagen, daß die

Daten, die zu einer Schätzung von Politikpositionen herangezogen werden, einen Rückschluß auf die subjektiven Vorstellungen der Akteure zulassen sollen, damit kausale Aussagen über die zu erklärenden Phänomene gemacht werden können. Forschungsergebnisse (z.B. Budge und Hofferbert 1990; Klingemann, Hofferbert und Budge 1994; Kleinnijenhuis und Rietberg 1995) weisen darauf hin, daß eine auf der Basis von Parteiprogrammen ermittelte Parteiagenda der öffentlichen und der Medienagenda vorausgeht. Die per Inhaltsanalyse ermittelte Agenda der Medien geht wiederum der per Umfrage gemessenen öffentlichen Agenda voraus. Umgekehrt beeinflußt die öffentliche Agenda direkt die Parteiagenda, nicht aber die Medienagenda. Somit erscheint es einleuchtend, daß zur Erklärung der Regierungsbildung oder der öffentlichen Politik Parteimanifeste herangezogen werden (z.B. Budge und Laver 1992). Parteiprogramme können als ein Kompromiß zwischen *policy seeking* (fundamental) und *office seeking* (moderat) verstanden werden. Doch das Parteiprogramm alleine kann kaum tägliche Nachrichten hervorbringen. Medienberichterstattung ist daher die sich anbietende Quelle, um die *vote seeking*-Ambitionen der Parteien zu erschließen, da Politikpositionen während der Wahlkampfmonate durch *media events* vermittelt werden müssen.

## 2 Zyklische Hypothesen zur Politik in den Niederlanden 1989-1998

Die Schätzung der Politikpositionen von Parteien soll sich auf die Politikpositionen der Parteien während der letzten Wahlkampagnen (1989, 1994 und 1998) in den Niederlanden beschränken, da für diesen Zeitraum und dieses Land entsprechende Daten zur Verfügung standen. Welche Fakten aber sollen durch eine valide räumliche Darstellung der Politikpositionen in den Niederlanden beleuchtet werden?

1994 wurde zum ersten Mal seit dem Ersten Weltkrieg eine Regierung mit einem „violetten" Kabinett, bestehend aus der konservativen VVD, der sozialdemokratischen PvdA und der liberalen D66, ohne die Beteiligung der Christdemokraten gebildet, die im Jahre 1998 verlängert wurde. Einer validen räumlichen Darstellung der Relevanz und der Richtungen der Parteipositionen sollte möglichst zu entnehmen sein, warum die CDA von der Regierung ausgeschlossen wurde, obgleich Laver (1995) auf der Grundlage

seiner auf Expertenurteilen basierenden Darstellung der niederländischen Parteipolitik folgerte, daß sich eine Regierung ohne die Beteiligung der CDA nicht im Gleichgewicht befinde.

Grundsätzlich sollte eine valide räumliche Darstellung Hinweise auf die Volkstümlichkeit der politischen Angebote geben, welche die verschiedenen Parteien ihren Wählern machen. Die Messung der Politikpositionen der Parteien sollte möglichst die gewaltigen Verluste der CDA im Jahre 1994 und ihren weiteren Stimmenverlust im Jahre 1998 (vgl. Tabelle 1), den Sieg der VVD, die inkonsistenten Ergebnisse der Sozialdemokraten (PvdA fiel im Jahre 1994 ab von 49 auf 37 Sitze und hatte im Jahr 1998 wieder einen Zugewinn von acht Sitzen) und der Liberaldemokraten (die D66 verbesserte sich von 12 Sitzen im Jahre 1989 auf 24 Sitze im Jahre 1994 und fiel nach der Wahl 1998 wieder zurück auf 14 Sitze) erklären.

Tabelle 1: Letzte Wahlergebnisse der Parteien und Parteifamilien in den Niederlanden

| *Partei* | *Parteifamilie* | *Parlamentssitze (150 Sitze)* | | |
|---|---|---|---|---|
| | | *1989* | *1994* | *1998* |
| GroenLinks | Neue Linke/Ökologisten | 6 | 5 | 11 |
| PvdA | Sozialdemokraten | 49 | 37 | 45 |
| D66 | Liberaldemokraten | 12 | 24 | 14 |
| CDA | Christdemokraten | 54 | 34 | 29 |
| VVD | Konservative Liberale | 22 | 31 | 38 |
| SGP, GPV, RPF | Orthodoxe Christen | 6 | 7 | 8 |
| CD, CP86 | Extreme (fast rassistische) Rechte | 1 | 3 | 0 |
| Andere | | 0 | 9 | 5 |

Jedoch stellen Veränderungen in der Relevanz der Themen für die Wähler oder Veränderungen in den von den Wählern wahrgenommenen Parteipositionen keine autonomen Phänomene dar. Zur Erklärung dieser Verschiebungen sollen valide Messungen der Relevanz und der Richtung der Themenpositionen von Parteien, die den Medien entnommen wurden, vorgenommen werden.

# 3 Messung der Parteipositionen auf der Basis von Parteiprogrammen

## *3.1 Der Ansatz der MRG zur Schätzung der Politikpositionen*

Die Literatur zu Parteimanifesten wird von der Manifesto Research Group (z.B. Budge und Farlie 1983; Budge, Hearl und Robertson 1987; Klingemann, Hofferbert und Budge 1994) dominiert. Bei ihrer Messung wird jeder (Elementar)Satz eines Parteiprogramms einer von insgesamt 56 sachthematischen Kategorien zugeordnet, um die Relevanz dieser 56 Sachthemen festzustellen. Dieser Ansatz sollte eher als thematische Inhaltsanalyse denn als relationale Inhaltsanalyse bezeichnet werden, da die Häufigkeit der Erwähnung von politischen Kernfragen oder Themen in den Mittelpunkt gestellt und sich weniger mit ihren Relationen zu anderen Akteuren bzw. anderen Themen (bzw. mit der Richtung dieser Relationen) befaßt wird (vgl. Roberts 1997).

Der Ansatz der MRG ist jedoch nicht ausschließlich thematisch, sondern weist auch geringfügig relationale Aspekte auf. Sein Ziel ist die Bestimmung der Richtung von Positionen zu ausgewählten Sachthemen. Bei dreizehn Sachthemen (z.B. Militär, Ausbau des Wohlfahrtsstaats, traditionelle Moralvorstellungen) ist die Richtung der Themenposition implizit in der Kodierung enthalten, wobei sogar der größte Teil von 2x13 Kategorien auf einer Unterscheidung zwischen befürwortender und ablehnender Haltung basiert. Für die Kodierung wurde unterschieden, ob ein Satz zu diesen Gegenständen der Menge der „positiven" oder „negativen" Äußerungen zuzuordnen ist.

Die Längsschnitttdaten der MRG erwiesen sich als geeignet für die Schätzung von Politikpositionen auf mehreren Dimensionen sowie für mehrere Länder, Parteien und Jahre (Robertson und Hearl 1987; Laver und Budge 1992; Budge, Pennings und Keman 1994). Gewöhnlich werden die von den Daten der MRG abgeleiteten Politikpositionen auf einer Links-rechts-Skala angeordnet. Problematisch erscheint dabei, daß die Wahl der linken und rechten Sachthemen recht willkürlich vorgenommen wird. Darüber hinaus wird der Reliabilität (oder Skalierbarkeit) der Links-rechts-Themen nur selten Aufmerksamkeit geschenkt und daher meist keine Analyse der Skalierbarkeit durchgeführt (z.B. Budge und Laver 1992; Klingemann et al. 1994). In anderen Veröffentlichungen wird zur Überprüfung eine Faktorenanalyse durchgeführt (z.B. Budge et al. 1987), obwohl diese Technik bei

einer nicht streng bipolaren Skala mit Zwischenpositionen (nicht nur extrem links *versus* extrem rechts) zu fehlerhaften Ergebnissen führt (van Schuur und Kiers 1994).

In diesem Kapitel wird auf die Links-rechts-Skala von Pennings und Keman Bezug genommen (Pennings und Keman 1994). Ausgehend von Sachthemen, die aufgrund ihrer inhaltlichen Aussage als links oder rechts bewertet werden können, untersuchen Pennings und Keman (1984), ob Parteien, die von Experten als linksstehend eingestuft wurden (Castles und Mair 1984), konsequent linke Themen bevorzugen, und ob als rechts erachtete Parteien tatsächlich rechte Themen ansprechen. Dieser Expertentest der Links-rechts-Skala von Pennings und Keman liefert übrigens vergleichbare Ereignisse wie eine Skalierbarkeitsanalyse von Likert auf der Basis von *Cronbachs alpha.* Eine Analyse der Likert-Skalierbarkeit zeigt jedoch, daß die Entfernung der promilitärischen Kategorie (104) die Skala von Pennings-Keman ein wenig verbessern würde. Im Folgenden wird die Skala von Pennings-Keman verwendet (vgl. Tabelle 2).

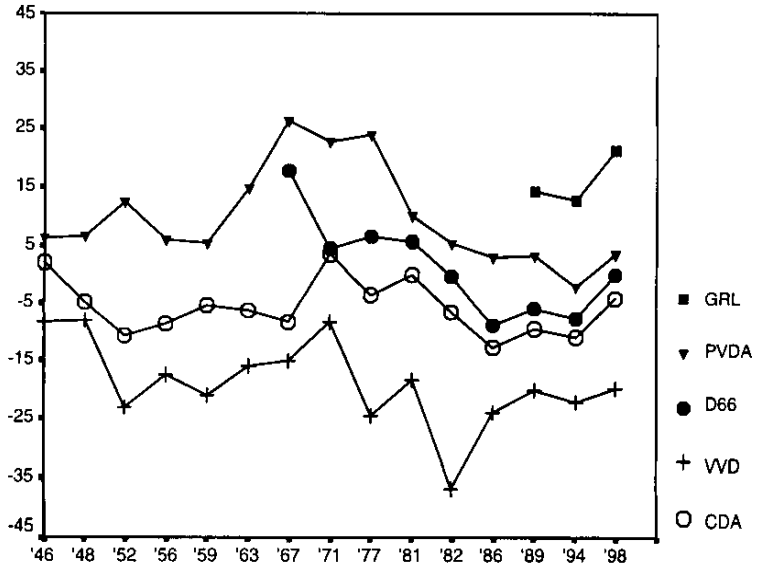
Tabelle 2: Zusammensetzung der Links-rechts-Skala von Pennings und Keman, 1994

| *Linke Schwerpunkte: Summe der % für* | | | *Rechte Schwerpunkte: Summe der % für* | |
|---|---|---|---|---|
| 105 | antimilitär | | 104 | promilitär |
| 106 | Frieden | | 303 | Effizienz der Verwaltung |
| 202 | Demokratie | Minus | 505 | gegen Soziale Leistungen |
| 413 | Verstaatlichung | | 401 | freies Unternehmertum |
| 503 | soziale Gerechtigkeit | | 402 | wirtschaftliche Anreize |
| 701 | für Beschäftigung | | 414 | wirtschaftliche Orthodoxie |
| | | | 605 | „Ruhe und Ordnung" |

Quelle: Pennings, Keman et al. 1994, 40; Cronbachs alpha = 0,56.

Anhand des Schaubildes 1 kann man erkennen, daß die Parteien gemäß der Skala von Pennings-Keman keine „Bocksprünge" vollführen, wohingegen diese auf der Skala von Klingemann et al. (1994) nachgewiesen werden, wenn man die D66 und die Jahre nach 1989 berücksichtigt.

Schaubild 1: Links-rechts-Skala für Wahljahr nach Pennings und Keman




### *3.2 Der probabilistische Schlüsselwortansatz zur Schätzung von Politikpositionen*

Manuelle Kodierung ist eine zeitaufwendige und ermüdende Angelegenheit. Anstelle einer Einordnung der Sätze in gegebene Kategorien kann man mit Computerhilfe Schlüsselwörter zählen, die als Indikatoren für diese Kategorien gelten. Oft wird diese „computergestützte Inhaltsanalyse" mit einem auf einer thematischen Inhaltsanalyse basierendem Zählen von Schlüsselwörtern gleichgesetzt, anstatt sie als auf einer syntaktischen und semantischen Satzanalyse beruhende relationale Inhaltsanalyse zu verstehen (z.B. Roberts 1997). In diesem Artikel werden Beispiele gegeben, wie Parteiprogramme mittels des probabilistischen Schlüsselwortansatzes kodiert werden können. Diese Kodierung ist völlig kompatibel mit den Daten der MRG, da die elektronischen Dokumente in dieselben Kategorien übertragen wurden. Dadurch soll die Reliabilität der computergestützten Kodierung überprüft werden,

was nur durch einen Vergleich mit bestehenden Kodierungen erreicht werden kann.

Die nächste Frage zielt darauf ab, ob die Kategorien, die von der MRG ausgewählt wurden, durch eine probabilistische Kodierung auf der Grundlage von Schlüsselwörtern vorgefunden werden. Die ursprünglichen MRG-Kodierungen für eine Anzahl ausgewählter Parteiprogramme werden also genutzt, um die probabilistische Eignung der Schlüsselwörter zu eichen. Die probabilistische Kodierung hat den Vorteil, daß die Ambiguität der Wörter bewahrt wird. Da Wörter nicht nur einzigartige Punkte sind, die auf eine Kategorie verweisen, nutzt die probabilistische Kodierung die Wahrscheinlichkeit ihres Vorkommens in den verschiedenen – von der „Eichungsmenge" der Programme abgeleiteten – Kategorien, um die Wahrscheinlichkeit des Vorkommens dieser Kategorien zu berechnen. Dieses Verfahren setzt sich aus vier Schritten zusammen:

1. Die Originalcodes der MRG (101 bis einschließlich 706) wurden manuell den unabhängigen (Quasi)Sätzen einer bestimmten Menge von Parteiprogrammen zugeordnet, die als „Eichungsmenge" den Ausgangspunkt darstellt. Dabei wird jeder (Elementar)Satz einer der Kategorien der MRG zugeordnet.
2. Jedem Wort(Stamm) der Eichungsmenge werden 56 Wahrscheinlichkeiten, d.h. eine Wahrscheinlichkeit für jede der 56 Kategorien des MRG-Schemas, zugewiesen. Das Ergebnis ist ein probabilistisches Wörterbuch: In welchem Grad ein gegebenes Wort als Indikator für eine der MRG-Kategorien gilt, hängt von der empirischen Wahrscheinlichkeit ab, mit der es in eine der 56 Kategorien der Eichungsmenge paßt. Somit werden willkürliche, „manuelle" binäre Entscheidungen darüber, ob ein Wort (stamm) ein Indikator einer bestimmten Kategorie ist oder nicht, vermieden.[2]
3. Das probabilistische Wörterbuch kann zusätzlich manuell verfeinert werden. In unserem Beispiel werden Wörter, die weniger als fünfmal auftreten, aus dem Wörterbuch entfernt (diese Wörter werden – wegen der „zu kleinen" Eichungsmenge – eine Wahrscheinlichkeit von Null für die meisten Kategorien haben). Auch diejenigen Wörter, die extrem häufig auftreten, aber nicht zwischen den Kategorien unterscheiden, werden entfernt (u.a. funktionale Wörter wie bestimmte oder unbestimmte Artikel).
4. Das probabilistische Wörterbuch wird auf die „Anwendungsmenge" der Parteiprogramme übertragen, die kodiert werden muß. Für ein Parteiprogramm kann die Häufigkeit der Erwähnung einer bestimmten MRG-

Kategorie berechnet werden als die Summe der Häufigkeiten eines Wortes aus der Eichungsmenge. Diese wird dann durch die jeweilige Wahrscheinlichkeit gewichtet, mit der sie in die überprüfende MRG-Kategorie paßt. Um die multivariate Zusammengehörigkeit der Wörter genau einzubeziehen, kann auch eine Diskriminanzanalyse (Namenwirth et al. 1987) oder jede andere fortgeschrittene Klassifizierungstechnik durchgeführt werden.

Die Anwendung dieses Ansatzes wird aufgrund der Datenlage auf die Niederlande begrenzt. In die Eichungsmenge wurden drei der fünf Parteiprogramme des Jahres 1998 (PvdA, VVD, CDA) aufgenommen. Die Anwendungsmenge umfaßt die Programme aller niederländischen Parteien (1946-1998), wobei die Programme der Eichungsmenge ausgeschlossen wurden. Der Ansatz kann auf jede Sprache angewendet werden. Eine andere mögliche Vorgehensweise wäre, ihn ausschließlich auf ins Englische übersetzte Dokumente anzuwenden, so daß für einen internationalen Vergleich ein und dasselbe Wörterbuch zur Verfügung steht. Der Schlüsselwortansatz ist ziemlich robust gegenüber Übersetzungsfehlern, da die Übersetzung von Wörtern sehr viel unproblematischer ist als die Übersetzung von Sätzen.

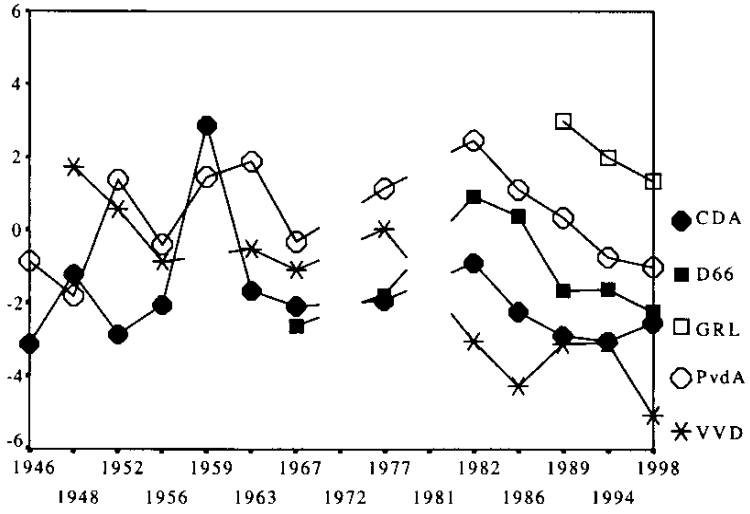
Wenngleich die Resultate der probabilistischen Kodierung noch immer Fragen aufwerfen, erscheint es angebracht fortzufahren. Schaubild 2 illustriert auf Grundlage der vorgestellten Methode die Positionsveränderungen der niederländischen Parteien auf der Links-rechts-Skala von Pennings und Keman (1994).

Eine wichtige Beobachtung ist die weitgehende Ähnlichkeit in der Positionierung der fünf untersuchten Parteien. Sowohl die manuell kodierte Skala der MRG als auch die auf computergestützter Kodierung basierende Skala liefern ähnliche Anordnungen der Parteien. Darüber hinaus bestätigen die meisten Expertenskalen diese Anordnung (siehe Laver und Schofield 1990 für einen Überblick). Allerdings weisen die beiden Kodierungsmethoden auch auffallende Unterschiede auf:

1. Auf der computergestützten Skala wird die D66 für die frühere Periode sehr viel weiter rechts plaziert.
2. Im Jahr 1998 bewegen sich außer der CDA alle Parteien nach rechts, wohingegen die MRG-Skalen eine Verschiebung aller Parteien nach links andeuten.
3. Die probabilistische Wort-Kodierung kann auf Dokumente geringeren Umfangs, d.h. bei weniger als etwa zehn Seiten, nicht angewendet werden. Diese Schlußfolgerung basiert auf den heftigen Bewegungen auf der

Links-rechts-Skala für die Jahre vor 1967, als die Parteiprogramme in der Regel weniger als zehn Seiten umfaßten (z.B. findet sich die CDA im Jahr 1959 auf der am weitesten linken Position [!]).

Schaubild 2: Probabilistische Links-rechts-Skala für Wahljahr*




*) basierend auf Pennings-Keman (1994)

Diese Unterschiede weisen darauf hin, daß die probabilistische Kodierung, wenngleich vielversprechend, in dieser Form noch immer ungenau ist. Der folgende Teil dieses Abschnitts ist daher auf die manuelle Kodierung der Parteiprogramme durch die MRG angewiesen.

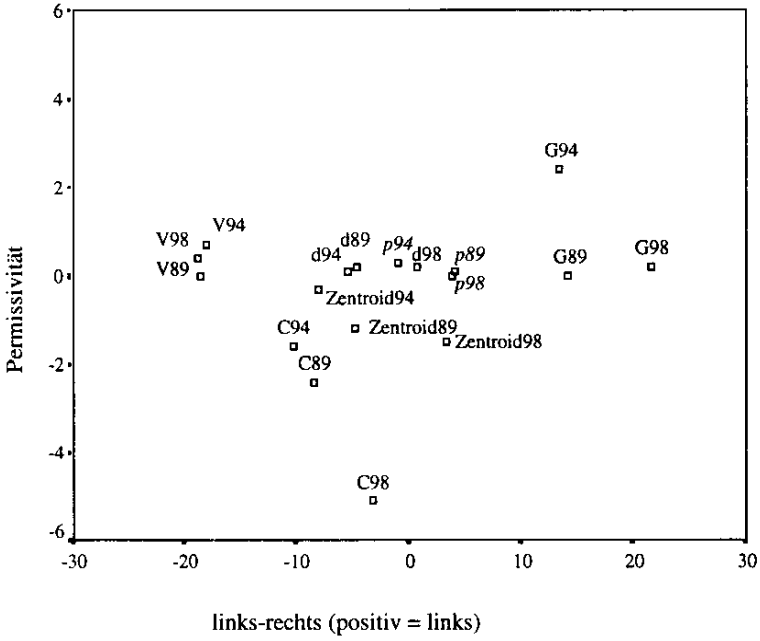
### *3.3 Politikpositionen und Regierungsbildung: Die Frage nach der Vorhersagequalität*

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, daß die Schätzung der Politikpositionen einen Beitrag zur Erklärung der Regierungsbildung leistet, aber keine vollständige Erklärung geben kann. Hierbei steht die Bildung der „violetten Koalition" ohne die Beteiligung der CDA in den Jahren 1994 und 1998 im Vordergrund. Diese kann anhand einer eindimensionalen Links-rechts-Skala

nicht erklärt werden, da die CDA auf der Links-rechts-Achse in den Jahren 1989, 1994 und 1998 stabil zwischen D66 und VVD positioniert ist. Daher wird eine Darstellung der Politikpositionen im zweidimensionalen Raum erforderlich. Als zweite Dimension bietet sich für die Niederlande eine Achse mit den Extrempunkten „klerikale Orthodoxie" (die in einem orthodoxen Calvinismus verwurzelt ist) und „libertäre Freizügigkeit" an (z.B. Laver und Hunt 1992). Die „Permissivitätsskala" kann ähnlich wie die Links-rechts-Skala operationalisiert werden (Pennings und Keman 1984). Wir haben alle 56 MRG-Sachthemen mit den Mittelwerten der Werte, die die Experten den Parteien für die Variablen „permissive Politiken" (v10) und „Klerikalismus" (v13) (Laver und Hunt 1992) gegeben haben, korreliert. Lediglich das Thema „Traditionelle Moralvorstellung: positiv" korreliert hoch mit einem Thema der Expertenskala (per 603). Die Konservatismus-Liberalismus-Skala wurde durch Subtraktion der Variable „Traditionelle Moralvorstellung: positiv" (per 603) von der Variable „Traditionelle Moralvorstellung: negativ" (per 604) ermittelt. Somit bedeutet ein positiver Wert auf der Links-rechts-Skala „links" und auf der konservativ-progressiven Skala „permissiv".

In der zweidimensionalen Darstellung entspricht der Zentroid dem Mittelwert der Politikpositionen der fünf Parteien auf den beiden Dimensionen. Dieser Mittelwert wird durch die Anzahl an Parlamentssitzen sowie der Relevanz, die den beiden Dimensionen beigemessen wird (gemäß den Expertenurteilen von Laver und Hunt 1992), gewichtet. Dieser Zentroid repräsentiert deshalb den Mittelwert der Wähler, weil die Gewichtung den Wähler in den Vordergrund stellt. In Schaubild 3 wird die Entwicklung der Politikpositionen und Wählerzentroiden im Laufe der Zeit wiedergegeben. Es verdeutlicht, daß das Jahr 1994 tatsächlich eine Ausnahme darstellt, weil der Zentroid relativ rechte sozioökonomische Positionen mit permissiven Positionen auf der Liberalismus-Konservatismus-Skala kombiniert. Die erste Beobachtung erklärt die Zusammenarbeit von PvdA und VVD, die zweite den Ausschluß der CDA. Im Jahre 1998 bewegte sich der Wählerzentroid auf der Links-rechts-Dimension stärker nach links und auf der Konservatismus-Liberalismus-Dimension zur konservativen Seite. Hätte sich diese Situation 1994 ergeben, so wäre ein violettes Kabinett weniger wahrscheinlich gewesen. In der Tat ist die zweite violette Koalition weniger stabil als die erste. Im Mai 1999 trat die D66 aus der Koalition aus, die anschließend nur durch neue Zugeständnisse an die D66 gerettet werden konnte. In den Medien wurde über zahlreiche weitere Beinahekrisen des zweiten violetten Kabinetts berichtet.

Schaubild 3: Zweidimensionale Darstellung der Politikpositionen und Gleichgewichtspunkte seit 1989




Legende: 1989-Kabinett = P+C; 1994-Kabinett = P+V+D; 1998-Kabinett = P+V+D. p = PvdA; V = VVD; d = D66, C = CDA; G = Grüne Linke; □ = Politikposition; Zentroid = Schwerpunkt. Ein hoher Wert auf beiden Dimensionen bedeutet links und permissiv.

Die Schätzung der Politikpositionen auf Grundlage der MRG-Daten im zweidimensionalen Raum liefert wichtige Einblicke in den Ursprung der ersten Koalition ohne die CDA des Jahres 1994. Die durchgeführte Clusteranalyse nach den von Budge und Laver (1992) vorgeschlagenen Verfahren deckt jedoch auf, daß die Bewegungen im zweidimensionalen Themenraum zu unbedeutend sind, um den Ausschluß der CDA im Jahre 1994 entscheidend zu erklären.

Tabelle 3: Relevanz und Richtung der Themenpositionen niederländischer Parteien in den Jahren 1994 und 1998, basierend auf der Medienberichterstattung

| | *Sozialdemokraten* | | *Liberale* | | *Christdemokraten* | | *Konservativ-Liberale* | | *Ökologisten* | | *Orthodoxe Christen* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *1994* | *PvdA* | | *D66* | | *CDA* | | *VVD* | | *GroenLinks* | | *SGP GPV RPF* | |
| | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* |
| | (%) | (Mittel) | (%) | (Mittel) | (%) | (Mittel) | (%) | (Mittel) | (%) | (Mittel) | % | Mittel |
| Links | 10,3 | 0,32 | 3,1 | 0,19 | 16,2 | -0,05 | 4,1 | -0,52 | 0,3 | 0,75 | 0,00 | 0,00 |
| Rechts | 8,4 | 0,24 | 3,0 | 0,51 | 9,2 | 0,44 | 3,5 | 0,57 | 0,8 | -0,13 | 0,26 | 0,13 |
| Valenz | 4,2 | 0,47 | 1,0 | 0,51 | 3,7 | 0,23 | 2,1 | 0,50 | 0,4 | 0,50 | 0,00 | 0,00 |
| Asylbewerber | 5,8 | -0,08 | 0,1 | -0,25 | 4,2 | -0,25 | 4,1 | -0,52 | 0,3 | 0,88 | 0,00 | 0,00 |
| Christl. Ethik | 0,0 | 0,00 | 0,3 | -0,30 | 1,3 | 0,05 | 0,3 | 0,70 | 0,0 | 0,00 | 0,13 | 1,00 |
| Umwelt | 2,5 | 0,12 | 1,8 | 0,54 | 1,4 | -0,37 | 0,5 | 0,01 | 0,8 | 0,96 | 0,39 | 0,08 |
| Demokratie | 0,8 | 0,88 | 0,9 | 1,00 | 0,0 | 0,00 | 0,0 | 0,00 | 0,1 | 0,50 | 0,00 | 0,00 |
| Europa | 0,3 | 0,13 | 0,1 | -0,75 | 0,4 | 1,00 | 0,1 | 1,00 | 0,0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Andere | 1,5 | 0,80 | 0,0 | 0,00 | 0,7 | 0,59 | 0,1 | 1,00 | 0,0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Tabelle 3: (Fortsetzung)

| | *Sozialdemokraten* | | *Liberale* | | *Christdemokraten* | | *Konservativ-Liberale* | | *Ökologisten* | | *Orthodoxe Christen* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *1998* | *PvdA* | | *D66* | | *CDA* | | *VVD* | | *GroenLinks* | | *SGP GPV RPF* | |
| | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* | *Relevanz* | *Richtung* |
| | (%) | (Mittel) | (%) | (Mittel) | (%) | (Mittel) | (%) | (Mittel) | % | (Mittel) | % | Mittel |
| Links | 5,4 | 0,77 | 1,1 | 0,19 | 1,5 | 0,62 | 3,6 | -0,14 | 0,7 | 0,73 | 0,11 | 0,75 |
| Rechts | 5,7 | -0,14 | 6,2 | 0,20 | 1,5 | 0,43 | 6,0 | 0,35 | 0,3 | -0,27 | 0,14 | 0,50 |
| Valenz | 4,6 | 0,65 | 3,8 | 0,51 | 1,2 | 0,19 | 2,0 | 0,37 | 0,5 | 0,69 | 0,18 | 0,65 |
| Asylbewerber | 2,4 | 0,23 | 0,7 | 0,50 | 0,6 | -0,36 | 2,6 | -0,52 | 0,2 | 0,85 | 0,00 | 0,00 |
| Christl. Ethik | 0,8 | -0,41 | 1,3 | -0,51 | 1,2 | 0,66 | 0,8 | -0,01 | 0,0 | 0,00 | 0,77 | 0,97 |
| Umwelt | 6,0 | 0,60 | 3,8 | 0,35 | 1,5 | -0,07 | 6,6 | -0,02 | 1,7 | 0,80 | 0,84 | 0,22 |
| Demokratie | 1,8 | 0,11 | 0,9 | 0,70 | 0,1 | 0,33 | 1,3 | 0,10 | 0,3 | 0,44 | 0,21 | -0,08 |
| Europa | 1,4 | 0,25 | 0,9 | 0,17 | 0,1 | 0,17 | 3,2 | -0,26 | 0,0 | -0,75 | 0,11 | -0,92 |
| Andere | 2,4 | -0,11 | 5,4 | -0,45 | 0,5 | 0,37 | 2,9 | 0,41 | 0,1 | -0,90 | 0,07 | 0,13 |

Gewichtung = Prozentsatz der gesamten Aufmerksamkeit für die Themenposition der Parteien, der einer bestimmten Themenposition einer bestimmten Partei gewidmet wird (Tabelle Prozent).
Richtung = Durchschnittswert der Positionen einer bestimmten Partei zu einem bestimmten Sachthema entsprechend der einzelnen Kernsätze.
Beispiel: 1994 wurde ein größerer Anteil der Nachrichten der Themenposition der PvdA (Sozialdemokraten) gewidmet als im Jahre 1998 (10,3% verglichen mit 5,4%). Laut Medien hatte die PvdA 1994 eine moderatere pro-linke Einstellung zu diesen Themen als 1998 (+0,32 im Jahr 1994 gegenüber +0,77 im Jahr 1998).
Quellen: Kleinnijenhuis et al. 1995, 1998; Kleinnijenhuis und De Ridder 1998.

# 4 Die Messung der Parteipositionen auf der Grundlage der Medienberichterstattung

Aus der Perspektive der *office seeking*- und *policy seeking*-Ambitionen von Parteien stellt das Parteiprogramm das Bindeglied zwischen den Politikpräferenzen der Parteimitglieder und der Regierungspolitik dar. Hinsichtlich der *vote seeking*-Ambitionen jedoch ist die tägliche Medienberichterstattung über die Parteipositionen zu Sachthemen sehr viel wichtiger. Das Parteiprogramm schränkt die Freiheit einer Partei während des Wahlkampfes ein, weil immer die Gefahr besteht, von Journalisten als inkonsequent kritisiert zu werden. Die sehr viel ernstere Befürchtung der Parteien besteht allerdings darin, daß sie während des Wahlkampfes aufgrund ihrer Widerspruchsfreiheit und Vorhersagbarkeit ihren Nachrichtenwert verliert und aus den Schlagzeilen geraten könnte. Im Laufe eines Wahlkampfes wird der Stimmenfang weitgehend als ein selbständiges Spiel mit eigenen Kriegsschauplätzen, Strategen und *spin doctors* betrachtet. Politische Nachrichten sind jedoch aufgrund der Tatsache, daß sie sowohl von konkurrierenden Parteien als auch von Journalisten beeinflußt werden, nicht notwendigerweise ein unverzerrter Indikator für die *vote seeking*-Ambitionen von Parteien.

## *4.1 Nachrichtenquellen und Methoden der Inhaltsanalyse*

Die folgende Analyse stützt sich auf die politischen Nachrichten in fünf nationalen Tageszeitungen *(De Telegraaf, Algemeen Dagblad, De Volkskrant, NRC/Handelsblad und Trouw)* sowie zwei Nachrichtensendungen zur Haupteinschaltzeit (NOS, RTL4) aus der Zeit vom 24. Januar bis zum 3. Mai 1994 (Wahltag). Ebenso wurden die Politiknachrichten derselben Medien für die Periode vom 15. September 1997 bis 6. Mai 1998 (Wahltag) untersucht. Mit Hilfe der ausgewählten Zeitungen und Nachrichtensendungen soll das allgemeine nationale Nachrichtenklima abgebildet werden.

Die Schlagzeilen und die einleitenden Abschnitte der Zeitungsberichte sowie alle Politikmeldungen des Fernsehens wurden Satz für Satz mittels der *Network Analysis of Texts*, die vom Programm CETA2 unterstützt wird (van Cuilenburg et al. 1986; De Ridder 1994a, 1994b; Kleinnijenhuis, de Ridder und Rietberg 1997), ausgewertet. Jeder Satz wurde in Kernsätze aufgeteilt, die ein Subjekt durch ein Prädikat mit einem Objekt verbinden. Grob

geschätzt bezieht sich ein Viertel der ursprünglichen Kernsätze direkt auf Themenpositionen der Parteien. Für die Kernsätze, die die Themenposition der Parteien repräsentieren, wurde die Subjekt-Prädikat-Objekt-Syntax eines Kernsatzes auf die Syntax: „Partei/Themenposition/Sachthema" reduziert. Die Themenposition des Kernsatzes kann auf einer Pro-kontra-Skala quantifiziert werden mit einem Zahlenranking von +1 (befürwortend) bis einschließlich -1 (ablehnend). Weiter unten werden zwei Beispiele für solche Kernsätze gegeben. Subjekt und Objekt wurden für diesen Artikel auf eine begrenzte Menge an Parteifamilien und Themenbereiche umkodiert (siehe Reihen der Tabelle 3). In eckigen Klammern finden sich die Kernsätze, auf denen die vorliegenden Analysen basieren.

Scharping / fordert ganzjähriges Tempolimit (+1,00) /Umweltschutz
[SPD /+1/Umwelt]
CDU / Kürzungen für jüngere Empfänger (-1,00) /Arbeitslose
[CDU /-1/linkes Thema]

Die Relevanz eines bestimmten Themas für eine bestimmte Partei kann operationalisiert werden als Prozentsatz der in den Medien berichteten Äußerungen der Parteien, die sich mit der Position von Parteien hinsichtlich der Themen befassen. Die Richtung der Themenposition kann errechnet werden als der Mittelwert der Werte für die Sätze, die sich mit der Themenposition der Partei befassen.

Die Aufteilung der Sätze in elementare Subjekt-Prädikat-Objekt-Satzteile (z.B. Roberts 1997) mit Hilfe des Computers stellt ein Problem dar, jedoch scheint eine Lösung nicht mehr allzu fern zu sein. Linguisten haben computergestützte Thesauren entwickelt, der auf genaue Informationen über die syntaktische Einbettung, die wahrscheinlichsten Bedeutungen und den praktischen Gebrauch der Wörter und Phrasen zurückgreift (z.B. Burnage 1990; Miller und Miller 1990; Martin, Demeersseman und Maks 1998; Vossen 1998). Prinzipiell können inhaltsanalytische Programme, die diesen computergestützten Thesauren nutzen, geschrieben werden, zur Zeit sind sie jedoch noch nicht erhältlich.

### *4.2 Themenpositionen der Parteien: Veränderungen von 1994 bis 1998*

Tabelle 3 gibt Relevanz und Richtung der Themenpositionen der niederländischen Parteien von 1994 und 1998 wieder. Hierzu wurden die Nachrichten

zu den Sachthemen in zehn Themengebiete aufgeteilt, welche die Reihen von Tabelle 3 bilden. Diese Zahlen werden ausführlich erörtert, weil daraus die wesentliche Entwicklung der niederländischen Politik zwischen 1994 und 1998 hervorgeht.

Linke Sachthemen befassen sich mit sozialer Sicherheit, Lohngarantien usw. Gegenüber 1994 hat die Relevanz der linken Themen beträchtlich abgenommen (z.B. ist PvdA von 10,3 auf 5,4, und die CDA von 16,2 auf 1,5 gesunken). Alle Parteien verschoben sich in Richtung eher linker Themenpositionen (z.B. PvdA von 0,32 zu 0,77, CDA von -0,05 auf 0,62). Der wirtschaftliche Wohlstand der Jahre 1997-98 kann eine Ursache dafür sein, daß linke Maßnahmen im Jahr 1998 weniger kontrovers und in der Folge weniger schlagzeilenträchtig sind, wohingegen sich die Wirtschaft in den Jahren 1991-1993 in einer kleinen Flaute befand.

Eine weitere Erklärung liegt in den bizarren politischen Manövern der Christdemokraten (CDA). Die Christdemokraten veröffentlichten im Jahre 1993 den Entwurf ihres Parteiprogramms früher als alle anderen Parteien, um dem Wahlkampf eine rechtsgerichtete Note zu verleihen. Sie versprachen einen Wendepunkt in der Nachkriegsgeschichte, der die „weichen" (linken) Politiken beenden sollte, die für das wachsende Haushaltsdefizit verantwortlich gemacht wurden. Anfangs schien dieser frühe Zug sehr erfolgreich zu sein, da das CDA-Programm in außerordentlichem Maße die Medienaufmerksamkeit auf sich zog. Das Programm der Wirtschaftsliberalen (VVD) hingegen wurde von den Medien fast nicht beachtet, obwohl der im Programm der CDA vorgeschlagene Einsparbetrag lediglich neun Billionen Gulden gegenüber zwanzig Billionen im Programm der VVD betrug. In den letzten Monaten von 1993 machte sich jedoch eine Trendwende bemerkbar. Zwar registrierten die Journalisten keinen politischen Wendepunkt, wohl aber Spannungen zwischen dem neuen Parteivorsitzenden der CDA, Elco Brinkman, und dem Premierminister Ruud Lubbers (CDA). Außerdem begannen Journalisten, ihre Fragen hinsichtlich der Einschnitte in der Sozialversicherung in erster Linie an CDA-Politiker zu richten. Als der Einsparbetrag im endgültigen Parteiprogramm von Januar 1994 verdoppelt wurde (von 9 auf 18 Billionen Gulden), kündigte der Parteifunktionär Kolnaar an, daß ein Einfrieren der Renten notwendig sein werde. Darüber hinaus sollten „so viele Bürger wie möglich auf der neutralen Linie" gehalten werden. Scheinbar wollte Kolnaar verhindern, daß die VVD in der erwarteten Wirtschaftsprognose der Niederländischen Zentralen Planungsagentur (CPB) weitaus als die am härtesten durchgreifende Partei gewertet werden würde. Jedenfalls änderte die CDA das rechte Motto „Der Staat muß seinen Gürtel

enger schnallen, damit es dir besser geht" in ein volkstümliches „Du mußt den Gürtel enger schnallen, damit es dem Staat besser geht". In den folgenden Monaten dominierten linke Sachthemen, wie die Steuerung der Sozialversicherungen. Gegen Ende des Wahlkampfes versuchte die CDA, sich zur Linken hin zu öffnen, wodurch sie aber ihre Glaubwürdigkeit und schließlich die Wahlen sowie die Regierungskoalition verlor. Ein interner CDA-Evaluierungsausschuß (Gardeniers-Komitee) riet zu einer Positionsverschiebung nach links, zumindest aber dazu, das soziale Profil der CDA eindeutiger herauszustellen. Allen Messungen zufolge weist das CDA-Programm des Jahres 1998 eine Verlagerung nach links auf. Die Mediendaten zur Richtung der politischen Ansichten im Jahr 1998 deuten darauf hin, daß andere Parteien auf diese Verschiebung der Christdemokraten reagiert haben, indem sie ihre Positionen ebenfalls nach links bewegten. Im Ergebnis war die leichte Linksverschiebung im Jahr 1998 nicht kontrovers, was sich auch darin niederschlug, daß Nachrichten über linke Sachthemen seltener wurden.

Die Nachrichten über rechte Themen (Finanzdefizit, Steuern, Kriminalität) zeigen eine ähnliche Entwicklung, da auch hier die Aufmerksamkeit gegenüber 1994 insgesamt abnahm. Mit Ausnahme der CDA verringerte sich die Rechtsorientierung der Parteien (die Links-rechts-Werte sind für die PvdA von 0,24 auf -0,13, für die D66 von 0,51 auf 0,20 und für die VVD von 0,57 auf 0,30 gesunken). Während sich 1994 die VVD am rechten Rand befand, nahm 1998 die CDA diesen Platz ein. Sie versuchte, in Fragen der Kriminalität eine härtere Haltung einzunehmen als die VVD. Der Plan der CDA, die Strafverfolgung von zehnjährigen Jugendlichen einzuführen, befand sich jedoch außerhalb der Akzeptanzgrenzen der Wähler (Rabinowitz und McDonald 1989). In der letzten Fernsehdebatte war es für den Vorsitzenden der VVD, Bolkestein, ein Leichtes, die verwundbarste Stelle der Christdemokraten als Familienpartei herauszustellen, indem er die Ansicht vertrat, daß zehnjährige Jugendliche zwar hart, aber in erster Linie innerhalb ihrer Familien bestraft werden sollten.

Was die Valenzthemen (Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge) anbelangt, war im Jahr 1998 eindeutig die PvdA führend (0,65), während bei der vorangegangenen Wahl die D66 voran stand (0,51). Der außerordentlich niedrige Wert der CDA des Jahres 1998 (0,19) war das Ergebnis eines Medienrummels um die Wirtschaftsprognose der Niederländischen Zentralen Planungsagentur (CPB), die zu erkennen gab, daß das Programm der CDA zu einer geringeren Beschäftigungsrate führen würde als die Programme der anderen Parteien. Im Jahr 1998 korrigierte die CDA ihren Programmentwurf

jedoch nicht, um zu positiven Prognosen der CPB zu gelangen – vielleicht weil sie sich ihres groben Fehlers des Jahres 1994 entsann, den Betrag der vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen zu verdoppeln, um in den Schlagzeilen über den CPB-Prognosen besser abzuschneiden.

Im Jahr 1994 erschütterte das Thema Asylbewerber die Wahlkampagne. Dieses Thema, das bis 1993 mit Rassismus verknüpft wurde, wurde von der VVD lanciert (Relevanz 4,1%, Position -0,52). Andere Parteien reagierten. Im Jahre 1998 hatte das Thema unter anderem deshalb an Bedeutung verloren, weil es durch die Hinterbänkler der VVD in den frühen Phasen des Wahlkampfes vertreten und zertreten wurde. Darüber hinaus machte die Partei negative Schlagzeilen, als der Leiter der VVD-Kampagne, van Baalen, der SS-Sympathien beschuldigt wurde.

### *4.3 Darstellung der Themenpositionen in den Medien und Wahlergebnisse*

Im Vergleich zum vorausgegangenen Wahlkampf verbesserte sich die Berichterstattung über die PvdA im Jahr 1998. Zwar war die Aufmerksamkeit gegenüber linksgerichteten Themen zurückgegangen, aber dies galt ebenso für die rechtsgerichteten Themen. Gegenüber 1994 machte sich insgesamt ein Linkstrend bemerkbar; nur die im Vergleich zu anderen Parteien relative Position der PvdA blieb konstant. Auch besetzte die PvdA stärker als andere Parteien die Valenzthemen.

Die D66 schnitt schlecht ab gegenüber 1994. 1994 stellte sie eine ökologische Alternative zur PvdA dar (0,54 für D66 verglichen mit 0,12 für die PvdA im Jahre 1994). Im darauffolgenden Wahlkampf jedoch waren die Rollen vertauscht. Zwar war die D66 an der Regierung beteiligt, hatte aber der PvdA das Umweltministerium überlassen. Dadurch konnte die PvdA ihren ökologischen Standpunkt publik machen (0,35 für die D66 gegenüber 0,60 für die PvdA im Jahre 1998).

Die CDA schnitt bei beiden Wahlen miserabel ab, da ihre traditionellen Themen an Nachrichtenwert verloren. Darüber hinaus wurden die Vorschläge der CDA auf anderen Gebieten von den übrigen Parteien übernommen und teilweise sogar erweitert. Lediglich bei den rechten Themen übertraf die CDA ihre Konkurrenten, in der Frage der Strafverfolgung von Jugendlichen allerdings auch die öffentlichen Akzeptanzgrenzen.

Die VVD schnitt bei den Wahlen im Jahr 1994 besser ab als 1998. Sie verfügte 1994 über ein klares Profil bei der Frage der Asylbewerber (Relevanz 4%, Richtung -0,52), den rechten (Relevanz 3,5%, Richtung 0,57) so-

wie den linken Themen (Relevanz 4%, Richtung -0,52). Im Jahr 1998 hingegen vertrat die VVD weniger eindeutige politische Positionen (Relevanz Asylbewerber nur 2.1%, prorechte Positionen nur 0,35 und antilinke Positionen lediglich -0,14). Gegenüber Umfragen aus dem Jahr 1997 mußte sie bei der Wahl 1998 tatsächlich Verluste hinnehmen, verglichen mit der Wahl 1994 hatte sie jedoch immer noch Zuwächse zu verzeichnen. 1994 hatte die VVD nicht nur gegenüber den Wahlen von 1989 Zugewinne gemacht, sondern auch gegenüber den Umfragen aus dem Jahr 1993.

GroenLinks konnte sich gegenüber 1994 verbessern, weil ökologische Sachthemen im Jahr 1998 stark an Bedeutung gewannen. Von den Medien fast unbeachtet blieben die orthodoxen christlichen Parteien. Folglich stimmen die Daten aus Tabelle 3 zur Medienberichterstattung ziemlich gut mit den Wahlergebnissen überein. Eine genauere Zeitreihen-Analyse der Abhängigkeit der Parteipräferenzen in wöchentlichen Panel-Umfragen von den wöchentlichen Veränderungen bei den Themennachrichten zeigt, daß Veränderungen in den Nachrichten zu bestimmten Sachthemen tatsächlich wichtige Vorhersagefaktoren für die Änderungen von Parteipräferenzen darstellen (Kleinnijenhuis et al. 1995, 1998).

### *4.4 Zu einer sparsamen Darstellung des parteipolitischen Themenraums auf der Grundlage der Medienberichterstattung*

Obwohl die Daten aus Tabelle 3 eine Interpretation des *vote seekings* durch Themenpositionen erlauben, ist für einen direkten Vergleich der durch Medien ermittelten und der aus Parteiprogrammen abgeleiteten Themenpositionen eine Reduzierung der dimensionalen Darstellung erforderlich. Die geeignete Technik für eine Reduzierung der Dimensionalität des Politikraumes von Parteien, der nicht nur Themenpositionen, sondern auch Relevanz wiedergibt, ist die Gewichtete Metrische Multidimensionale Skalierung (GMMDS). Der Grundgedanke der GMMDS ist, daß Themenpositionen von Parteien als Distanzen zwischen Parteien und Themen in einem Raum betrachtet werden können. Die Kon-pro-Themenskalen [-1. ..., +1] von Tabelle 3 können linear in Distanzen [2,....,0] transformiert werden (eine extreme Pro-Position (+1) entspricht einer Distanz von 0, eine extreme Kon-Position entspricht einer Distanz von 2). Bei m-Themen und n-Parteien genügt ein mehrdimensionaler Raum mit m+n-1 Dimensionen, um diese Distanzen

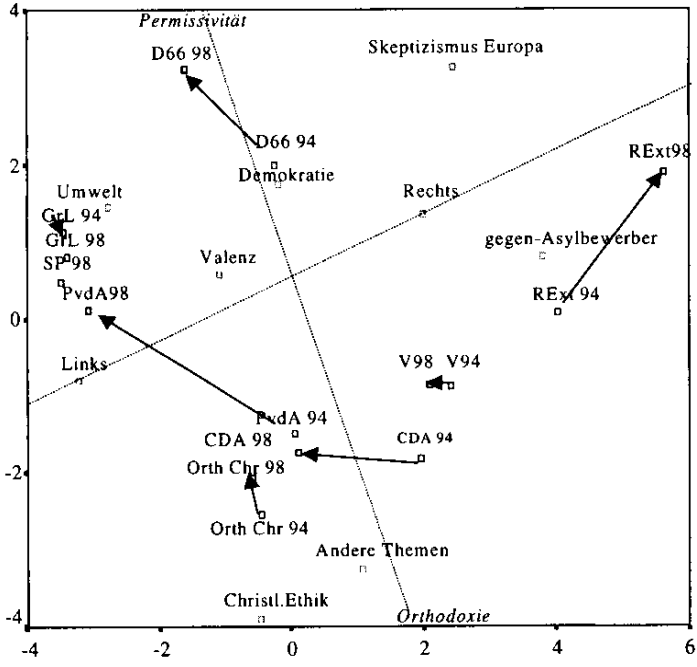
ohne Verzerrung abzubilden. Die Distanzen zwischen Parteien und Themen in diesem mehrdimensionalen Raum sollte so wenig wie möglich verzerrt sein, wenn der Raum „eingeebnet" wird zu einen Raum geringerer Dimensionalität. Die Relevanz jeder Parteiposition zu einem Thema zeigt an, wie problematisch eine Verzerrung der entsprechenden Distanz ist. GMMDS minimiert die Probleme einer Verzerrung der Distanzen (Heiser 1982; Borg und Groenen 1997). Das Programm PROXSCAL, das in SPSS 9.1 enthalten sein wird, unterstützt GMMDS.

Schaubild 4 gibt den mittels GMMDS auf zwei Dimensionen reduzierten Themenraum wieder. Für eine leichtere Interpretation des zweidimensionalen Themenraums wurden manuell neue Achsen hinzugefügt. Die erste Achse ist die Links-rechts-Achse und verbindet die Positionen von „links" und „rechts". Die zweite Achse ist orthogonal zur Links-rechts-Achse und wird mit „Permissivität *versus* Orthodoxie" bezeichnet (gleichbedeutend mit Permissivität *versus* Klerikalismus). Schaubild 4 kann mit Schaubild 3, das aus den Parteiprogrammen abgeleitet wurde, verglichen werden. Es zeigt, daß Euroskeptizismus und fremdenfeindliche Politiken als extrem rechte Politiken gedeutet werden können. Tatsächlich sind die fremdenfeindlichen Parteien Parteien der extremen Rechten (CD, CP86 usw., RExt94 und RExt98 im Schaubild). Auf der Links-rechts-Achse ist die Anordnung ungefähr: SP, GroenLinks, Orthodoxe Christen, CDA und D66, VVD (V94 und V98 im Schaubild) und schließlich die Parteien der extremen Rechten. Die zweite orthogonale Achse trennt Themen wie Demokratisierung von christlicher Ethik und die D66 von der CDA.

Schaubild 4 illustriert die Geschichte der *vote seeking*-Positionen der Parteien. Die Position der VVD für 1998 ist in der Nähe ihrer Position des Jahres 1994 geblieben. Die Position der CDA war 1994 nahe derjenigen der VVD, bewegte sich jedoch 1998 nach links, um mit der Position der PvdA aus dem Jahre 1994 um linksorientierte Wähler zu konkurrieren. Aber auch die Position der PvdA verschob sich nach links. Außerdem wurden Umweltthemen betont, um für die unzufriedenen Wähler des linken Flügels, die eher zu SP und GroenLinks tendieren, attraktiver zu werden. Die D66 veränderte ihre Position auf der Permissivität-Orthodoxie-Achse in Richtung einer radikaleren Permissivität. Sie schlug vor, die bereits liberalen Euthanasiepraktiken in den Niederlanden noch liberaler zu gestalten. Darüber hinaus verteidigte sie gegen den Protest der Kirchen und Gewerkschaften vehement die von Wirtschaftsverbänden geforderte 7-Tage- und 24-Stunden-Verfügbarkeit. Die CDA jedoch nahm trotz der Provokationen der D66 keine orthodoxere Position ein. Im letzten Monat vor den Wahlen gab es jedoch

kaum Nachrichten entlang der Permissivität-Orthodoxie-Achse. Die Folge war, daß nur die Schattenkämpfe entlang der Links-rechts-Achse zwischen SP, GroenLinks, PvdA und VVD Nachrichten lieferten.

Schaubild 4: Zweidimensionale GMMDS-Reduktion des aus den Medien ermittelten parteipolitischen Themenraums




## 5 Messung der Parteipositionen auf der Grundlage der Wahrnehmungen der Wähler

### *5.1 Wahrnehmung der Themenposition von Parteien*

In den Niederländischen Nationalen Wahlstudien (Anker und Oppenhius 1993; Aarts und van der Kolk 1999) sind jedes Wahljahr Themen der Links-rechts-Dimension und der Orthodoxie-Permissivität-Dimension vertreten.

Die Links-rechts-Dimension wird durch das Thema „Einkommensunterschiede", die Orthodoxie-Permissivität-Dimension durch die Themen „Abtreibung" und „Euthanasie" repräsentiert. Von 1994 an wurde auch das Problem ethnischer Minderheiten angesprochen, das nicht nur als ein rechtes Thema, sondern auch als eigene Dimension betrachtet werden kann (Laver 1995). Die Respondenten wurden gebeten, ihre persönlichen und ihre wahrgenommenen Parteipräferenzen hinsichtlich dieser Themen auf einer Sieben-Punkte-Skala anzugeben. In Tabelle 4 wurden diese Skalen linear in Kon-pro-Skalen [-1...+1] transformiert. Laut der Wähler waren die drei Sachthemen, die in Tabelle 4 wiedergegeben werden, 1998 gleich wichtig (Mittelwert für die Fragen zur Bedeutung der Themen der Nationalen Wahlstudie 1998 für Einkommensunterschiede, Euthanasie beziehungsweise ethnische Minderheiten 0,67, 0,70, 0,67.; die Daten wurden in eine Politikskala von 0 bis 1 transformiert).

Im Jahre 1994 befürworteten die Wähler weniger Einkommensunterschiede (0,18) als 1989 (0,27) oder 1998 (0,32). Sie glaubten, daß die Parteipositionen bezüglich der Einkommensunterschiede im Jahr 1998 gegenüber 1994 etwas zur linken Seite rückten. Insbesondere wurde die CDA weiter links positioniert (von -0,13 zu 0,09).

Tabelle 4: Wählerpräferenzen und Wahrnehmung der Themenpositionen von Parteien

| | *Links-rechts Einkommensunterschiede [-1..+1], Kon..Pro* | | | *Orthodoxie-Permissivität Euthanasie (1989) Abtreibung (1994,1998) [-1..+1], Kon..Pro* | | | *Ethnische Minderheiten [-1..+1] Kon..Pro* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *1989* | *1994* | *1998* | *1989* | *1994* | *1998* | *1994* | *1998* |
| PvdA | 0,63 | 0,48 | 0,50 | 0,50 | 0,33 | 0,32 | 0,27 | 0,20 |
| D66 | 0,28 | 0,15 | 0,17 | 0,44 | 0,43 | 0,41 | 0,06 | 0,05 |
| CDA | -0,16 | -0,13 | 0,09 | -0,45 | -0,38 | -0,46 | 0,03 | -0,03 |
| VVD | -0,49 | -0,47 | -0,42 | 0,32 | 0,32 | 0,34 | -0,36 | -0,44 |
| Wähler | 0,27 | 0,18 | 0,32 | 0,33 | 0,45 | 0,39 | -0,30 | -0,23 |

Die Wahrnehmung der Parteipositionen zu den Themen Abtreibung und Euthanasie veränderte sich nicht wesentlich. Nach Tabelle 4 vergrößerten sich im Jahr 1998 die Meinungsunterschiede zwischen CDA und D66 1998 hinsichtlich der Euthanasiepraxis gegenüber 1994 (0,66 .. -0,51 gegenüber 0,05 .. -0,30). Diese Entwicklung hat ihre Ursache vor allem in der Diskus-

sion über die von der D66 vorgeschlagene Änderung des Euthanasie-Gesetzes, durch die die Euthanasie vollkommen legalisiert werden sollte. 1998 nahmen die Wähler einen radikaleren Standpunkt der CDA wahr, sie sahen aber keine Veränderung der Position der D66. Die Wählerpräferenzen verschoben sich geringfügig in Richtung einer weniger permissiven Haltung. Hierfür können zwei Ursachen vermutet werden: Zum einen fand eine breite Mediendiskussion statt, als bekannt wurde, daß Ärzte und Krankenschwestern den Tod älterer Patienten verantworteten, ohne das vorgeschriebene Verfahren zur Euthanasie berücksichtigt zu haben. Zum anderen haben die jugendlichen *Ecstasy*-Opfer im Zeitraum von 1994 bis 1998 zur gesellschaftlichen Beunruhigung geführt. Bemerkenswert ist, daß mit Ausnahme der D66 alle Parteien in ihren Programmen weniger permissive Haltungen vertraten (vgl. Schaubild 4).

Hinsichtlich ethnischer Minderheiten nahmen die Wähler 1998 rigidere Themenpositionen wahr als 1994. Sie sahen nicht, daß die anderen Parteien im Jahr 1994 der härteren Haltung der VVD gefolgt sind. 1998 war die Befürwortung härterer Maßnahmen durch die Wähler etwas geringer als 1994 (-0,23 gegenüber -0,30). 1997 zog der Fall der Familie Gümüs, die aufgrund einer unzureichenden Aufenthaltserlaubnis in die Türkei abgeschoben wurde, große Aufmerksamkeit der Medien auf sich. Zum ersten Mal wurde der abstrakte Begriff des Asylbewerbers visualisiert. Die Medien konzentrierten sich auf den sympathischen Schneider Gümüs, der in die Türkei zurückgeschickt wurde, obwohl er viele Jahre in Amsterdam gelebt hatte, und auf seine Tochter, die fließend niederländisch sprach und in vielen Nachrichtensendungen eingeladen wurde.

Vergleicht man Tabelle 4 mit den vorangegangenen Tabellen zu Parteipositionen aus Medien, gelangt man zu der Schlußfolgerung, daß Wähler recht sensibel für Änderungen in der Medienberichterstattung über die Parteipositionen zu bestimmten Sachthemen sind.

### 5.2 *Zur kombinierten Messung der Wahrnehmungen von Themenpositionen und Themenrelevanz*

Tabelle 4 läßt Verschiebungen in den Parteipräferenzen der Wähler weitgehend ungeklärt. Es bleibt offen, warum beispielsweise 1998 die linksorientierte PvdA so außerordentlich dazugewonnen hat, während die CDA Verluste hinnehmen mußte, obwohl die Wähler die Verschiebung der CDA nach links wahrnahmen. Die einleuchtendste Antwort auf diese Fragen ist, daß

die Themenrelevanz nicht unabhängig von der Position der beteiligten Parteien ist. Sozialdemokraten besetzen die linksgerichteten Themen. Linksorientierte Wähler werden selbst dann der PvdA treu bleiben, wenn die Christdemokraten ihre Position nach links verschieben. Die Politik der Einkommensnivellierung ist ein wichtiges Charakteristikum der PvdA – als Themenbesetzer – und nicht der CDA. Auf dieser Grundlage basiert die Theorie der Themenrelevanz (*issue saliency theory* oder *issue ownership theory;* Budge und Farlie 1983; Petrocik 1996).

Bisher wurden nur wenige Versuche unternommen, die Relevanz von Themen in die Umfrageforschung zu integrieren. Der am häufigsten angewandte Ansatz sind Fragestellungen der Art: „Welche der folgenden Parteien ist ihrer Ansicht nach am besten geeignet, um Probleme hinsichtlich <Thema> zu lösen?" Die Antworten auf diese Fragen sind jedoch nur von begrenztem Wert, da eine Partei, welche nicht ausgewählt wird, entweder zu unauffällig oder ganz auffällig unbeliebt sein kann. Der Themenschwerpunkt einer Partei wird daher nicht unabhängig von der Richtung ihrer Themenposition gemessen. Ein sorgfältiger Versuch, Themenposition und Themenrelevanz separat zu messen, wurde von Laver und Hunt (1992) unternommen. Sie baten Experten, die wahrgenommenen Themenpositionen von Parteien als auch die wahrgenommene Themenrelevanz für diese Parteien einzuschätzen. Diese Methode stellt jedoch einen beträchtlichen Zeitaufwand dar. Ein schnelleres Verfahren wird von der Trouw/NIPO Forschung geliefert (Kleinnijenhuis et al. 1998, 111ff., n = 1065 Respondenten).

Die Respondenten wurden gefragt, mit welchem Thema aus einer umfangreichen Themenliste eine Partei primär und sekundär assoziiert wird. Nur hinsichtlich dieser zwei Themen wurde dann die Frage gestellt, ob der Befragte diese Partei befürwortet oder ablehnt. Nach der Zustimmung zu Parteipositionen anstelle nach einer Einschätzung derselben zu fragen, hat den Vorteil, daß die Frage umgangen wird, ob die Befragten einer Partei gemäß dem Ähnlichkeits- oder dem Richtungsmodell zustimmen (Rabinowitz und McDonald 1989). Anstelle der Richtung der Parteipositionen erhält man den Grad der Zustimmung zu einer Partei. Die Ergebnisse werden in Tabelle 5 wiedergegeben.

Tabelle 5: Themenrelevanz und Zustimmung zu Themenpositionen gemäß Wählerbefragung

| | *Sozialdemokraten PvdA* | | *Liberale D66* | | *Christdemokraten CDA* | | *Konservativ-Lib. VVD* | | *Ökologisten GroenLinks* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Relevanz* % | *Zustimmung [-1..+1]* | *Relevanz* % | *Zustimmung [-1..+1]* | *Relevanz* % | *Zustimmung [-1..+1]* | *Relevanz* % | *Zustimmung [-1..+1]* | *Relevanz* % | *Zustimmung [-1..+1]* |
| links (soziale Sicherheit) | 37 | +0,22 | 7 | +0,13 | 8 | +0,25 | 7 | -0,12 | 19 | +0,17 |
| rechts (Verbrechen, Finanzdefizit) | 13 | +0,14 | 8 | +0,04 | 15 | +0,27 | 44 | +0,20 | 4 | +0,20 |
| Valenz (Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge, Ausbildung) | 52 | +0,29 | 3<br>0 | +0,14 | 17 | +0,24 | 16 | +0,24 | 13 | +0,28 |
| Asylsuchende | 5 | -0,23 | 4 | -0,24 | 3 | +0,01 | 33 | +0,10 | 12 | -0,18 |
| christliche Ethik (Familie, Werte) | 6 | +0,30 | 4 | +0,29 | 85 | +0,20 | 9 | +0,28 | 6 | +0,14 |
| Umwelt, Infrastruktur | 4 | +0,07 | 9 | +0,07 | 3 | +0,12 | 8 | +0,11 | 62 | +0,16 |
| Demokratie (Teilzeitbeschäftigung) | 42 | +0,29 | 6 | +0,21 | 8 | +0,20 | 10 | +0,28 | 7 | +0,25 |

Beispiel: 13% der Respondenten assoziieren die PvdA mit rechten Themen (Verbrechen und/oder Finanzdefizit). Die durchschnittliche Zustimmung für die Position der PvdA war +0,14. Für die VVD beträgt diese Rate 44%, was anzeigt, daß rechte Themen von der VVD besetzt werden. Darüber hinaus ist die Position der VVD geringfügig positiver bewertet worden (+0,20).

Tabelle 5 bestätigt die verbreitete Meinung zum Thema Staatseigentum. Sozialdemokraten werden primär mit linken Themen (37%) und Chancengleichheit (Demokratie, Teilzeitarbeit) (42%) in Verbindung gebracht. Aufgrund des Kanzlerbonus' und des ökonomischen Aufschwungs besetzt die PvdA auch Valenzthemen (Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge, Ausbildung) (53%). Der Kanzlerbonus-Effekt stimmt auch mit Petrociks (1996) Version der *issue ownership*-Theorie überein. Außerdem wurde die Politik der PvdA hinsichtlich der Valenzthemen positiver als die der anderen Parteien bewertet (0,29). Die Tatsache, daß Gesundheitsfürsorge mit der PvdA und nicht mit der D66 in Verbindung gebracht wird, obwohl die Vorsitzende der D66, Els Borst, das Gesundheitsministerium innehatte, bedarf einer Erklärung.

Borst konnte die Wähler erfolgreich davon überzeugen, daß die Gesundheitsfürsorge ein zentrales Anliegen der D66 sei. Arbeitnehmerorganisationen und die semigouvernementale Gesundheitsindustrie gingen davon aus, daß Borst nicht riskieren würde, eine Gesundheitspolitik gegen ihre Reputation durchzusetzen. Sie hielten sich nicht an die Abmachung, ihren Etat zu kürzen, und bildeten statt dessen mit den Angestellten eine einflußreiche Koalition gegen Borst, welche die Gehälter der Angestellten im Gesundheitssektor erhöhen wollte. Wenige Wochen vor der Wahl streikten die Krankenschwestern und andere Beschäftigte des Gesundheitssektors. Borsts Bitte, ihren Forderungen mit zwei Billionen Gulden nachzukommen, wurde zwar im violetten Kabinett entsprochen, doch ließ nun Premierminister Wim Kok (PvdA) – und nicht die Vorsitzende der D66 – verlauten, daß den Beschäftigten des Gesundheitssektors mehr zukommen sollte.

In Tabelle 7 rangiert die D66 in jedem Sektor, abgesehen vom Umweltschutz, niedriger als die PvdA. Im Vergleich mit 1994 war sie bei Umweltfragen sogar beinahe verschwunden. Als Oppositionspartei hatte sich die D66 im Jahre 1994 einen Ruf in Umweltfragen erworben und war in diesem Jahr die stärkste oppositionelle Umweltschutzpartei. In dieser Zeit protestierte sie gegen infrastrukturelle Megaprojekte, die die letzten grünen Gegenden Hollands verdrängen sollten. Im violetten Kabinett jedoch erhielt die PvdA das Umweltministerium, während GroenLinks die Rolle der D66 als starke „grüne" Oppositionspartei der D66 übernahm. 1998 brachten nur noch 9% der Wähler die D66 mit Umweltfragen in Verbindung, gegenüber 62% der Wähler, die GroenLinks mit Umwelt assoziierten. Die Übernahme der von der D66 besetzten Themen kann eine Erklärung dafür sein, warum mehr Wähler die D66 unterstützen, wenn sie sich in der Opposition befin-

det, während sie in der Koalitionsregierung große Verluste hinnehmen mußte (in den Jahren 1977, 1982 und 1998).

Laut Tabelle 5 ist die CDA immer noch diejenige Partei, die aus Sicht der Wähler (85%) das Thema „Christliche Werte hinsichtlich Familienleben und Leben allgemein" besetzt. Der Ratschlag des Evaluationsausschusses der CDA (Gardeniers-Kommitee), sich ein sozialeres, linkeres Profil zu geben, konnte der Partei nicht helfen. Linke Themen waren aufgrund des Vorschlags der CDA, alle Gehälter einschließlich der Renten einzufrieren, die dominanten Themen im Wahlkampf 1994, im Wahlkampf 1998 aber waren sie nicht nachrichtenträchtig. Lediglich eine Minderheit der Wähler (8%) war der Ansicht, daß linke Sachthemen zu den Hauptanliegen der CDA gehören. Diese Wähler bewerteten die Verschiebung nach links (0.25), die aber für den Wahlkampf kein wirkungsvolles Instrument war.

Die Wirtschaftlich-Liberalen (VVD) besetzten die rechten Themen Finanzdefizit und Verbrechen (44%) und Asylbewerber (33%). Die meisten Wähler stimmten eher der rigiden Position der VVD gegenüber Asylbewerbern zu als den diplomatischeren Lösungsvorschlägen der anderen Parteien. Jedoch konnte die VVD diesen Vorteil in der entscheidenden Phase des Wahlkampfes nicht nutzen, da ihr Kampagnenleiter van Baalen aufgrund des Vorwurfs des Nazi-Sympathisantentums zurücktreten mußte.

Die kombinierten Daten über Wählerwahrnehmungen der Relevanz von Themen und der Richtungen der Themenpositionen erlauben eine eindeutige Erklärung des Wahlergebnisses. Die Parteien, die als Sieger aus den Wahlen hervorgingen – PvdA, VVD und GroenLinks – wurden mit Themen verknüpft, die eine gute Reputation hatten. Die Verliererparteien D66 und CDA wurden hingegen mit wenig versprechenden Themen in Zusammenhang gebracht. Die D66 nahm in jeder wichtigen Beziehung eine nachgeordnete Position ein. Die CDA konnte nicht davon profitieren, hauptsächlich mit traditioneller Orthodoxie in Verbindung gebracht zu werden. Als die D66 während des Wahlkampfs mit ihrem Vorschlag, Euthanasie völlig zu entkriminalisieren, die CDA provozierte, zögerte diese, da sie befürchtete, als reaktionäre Partei wahrgenommen zu werden. Während des letzten Wahlkampfmonats fehlten Nachrichten auf der Permissivität/Orthodoxie-Achse fast völlig.

## 6 Schlußbemerkung

Eine Annahme dieses Artikels lautete, daß Politikpositionen physischen Kräften gleichen, die als mathematische Vektoren einer bestimmten Länge (Relevanz) und in einem bestimmten Winkel (Richtung) dargestellt werden können. Es zeigte sich, daß verfeinerte Messungen der Relevanz und der Richtung der Themenposition von Parteien, die auf der Grundlage von Parteiprogrammen, Medienberichterstattung und Wählern ermittelt wurden, neue Einblicke in den zyklischen Politikprozeß liefern. Parteiprogramme lassen auf die *office seeking-* und *policy seeking*–Positionen von Parteien schließen, während die Medienberichterstattung Aufschluß über ihre *vote seeking*-Positionen gibt. Die Daten zu den Niederlanden stimmten mit einem zyklischen Modell symbolischer Demokratie überein (vgl. Kleinnijenhuis und Rietberg 1995). Demnach scheinen Parteien die Medien zu beeinflussen, die wiederum Einfluß auf die Wähler ausüben. Umgekehrt spiegeln Parteiprogramme eindeutig Veränderungen in der öffentlichen Meinung wider.

Zur Methodologie kann die Hoffnung ausgesprochen werden, daß eine automatisierte oder zumindest halbautomatisierte Inhaltsanalyse zur Messung von Parteipositionen, die sich auf einen Thesaurus mit syntaktischen, semantischen und pragmatischen Informationen auf Wörter stützt, in den nächsten Dekaden *online* erhältlich sein wird. Eine einfache Methode für eine automatisierte probabilistische Inhaltsanalyse wurde in diesem Artikel vorgestellt. Die Ergebnisse sind, wenn nicht völlig zufriedenstellend, so doch versprechend.

## Anmerkungen

1 Die Autoren danken ihren Kollegen Dirk Oegema (Vrije Universiteit Amsterdam) und Jan de Ridder (Universiteit van Amsterdam), die an dem Forschungsprojekt beteiligt waren. Mike Ghasemi, Nel Ruigrok, Pieter Heerma, Francien Berndsen, Henk van de Kamp, Martin Oostdam und Barbara Roest machten die verschiedenen Projekte zur Inhaltsanalyse möglich, die als Datengrundlage für diesen Beitrag dienten.

2 An dieser Stelle sollte angemerkt werden, daß anstelle eines auf Wörtern basierenden probabilistischen Wörterbuches der sogenannte n-gram-Ansatz (z.B. http://www.cs.umbc.edu/ngram) angewendet werden kann. Nicht nur die Wahrscheinlichkeit von „Wörtern" (eine Aneinanderkettung von Buchstaben, die von Leerstellen oder Satzzeichen eingeschlossen wird) in einer bestehenden MRG-Kategorie, sondern auch die

Wahrscheinlichkeit der Reihenfolge der beiden bestimmten Buchstaben des Alphabets usw. können mittels fortgeschrittener Klassifikationstechniken geschätzt werden.

## Literatur


Aarts, Cees W.A.M. und Henk van der Kolk. 1999. *CD-ROM Dutch National Election Study 1998*. Enschede: University Twente.

Anker, Hans und Erik V. Oppenhuis. 1993. *Dutch Parliamentary Election Study 1989: An Enterprise of the Dutch Political Science Community*. Amsterdam : Steinmetz Archive/SWIDOC.

—. 1995. *Dutch Parliamentary Election Study 1994: An Enterprise of the Dutch Political Science Community*. Amsterdam : Steinmetz Archive/SWIDOC.

Borg, Ingma. und Patrick J. F. Groenen. 1997. *Modern Multidimensional Scaling : Theory and Applications*. New York (etc.): Springer.

Budge, Ian und Dennis J. Farlie. 1983. *Explaining and Predicting Elections. Issue Effects and Party Strategies in Twenty-three Democracies*. London: Allen and Unwin.

Budge, Ian und Michael J. Laver. Hrsg. 1992. *Party Policy and Government Coalitions*. Basingstoke, etc.: MacMillan.

Budge, Ian, David Robertson und Derek Hearl. Hrsg. 1987. *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Election Programmes in Nineteen Democracies*. London: Cambridge University Press.

Burnage, Gavin. 1990. CELEX: *A Guide for Users*. 1. Ausg. Nijmegen: Centre for Lexical Information (UNIX, erhältlich durch: celex@mpi.nl).

Castles, Frank G. und Peter Mair. 1984. „Left-right Political Scales: Some ‚Expert' Judgements". In *European Journal of Political Science*. 12: 73-88.

Cuilenburg, Jan J. van. 1977. *Lezer, krant en politiek*. Amsterdam: Free University Press.

Cuilenburg, Jan J. van, Jan Kleinnijenhuis und Jan A. de Ridder. 1986. „Towards a Graph Theory of Journalistic Texts". In *European Journal of Communication*. 1: 65-96.

Fan, David P. 1996. Predictions of the Bush-Clinton-Perot Presidential Race from the Press. In *Political Analysis*. 6: 67-105.

Heiser, Willem J. 1982. *Unfolding Analysis of Proximity Data*. Leiden: University of Leiden (Dissertation).

Kleinnijenhuis, Jan und Ewald M. Rietberg. 1995. „Parties, Media, the Public and the Economy". In *European Journal of Political Research*. 28: 95-118.

Kleinnijenhuis, Jan, Jan A. de Ridder und Ewald M. Rietberg. 1997. „Reasoning in Economic Discourse: An Application of the Network Approach to the Dutch Press". In *Text Analysis for the Social Sciences: Methods for Drawing Statistical Inferences from Texts and Transcripts;* hrsgg. von C.W. Roberts. New York: Erlbaum: 191-207.

Kleinnijenhuis, Jan und Jan A. de Ridder. 1998. „Issue News and Electoral Volatility. A Comparative Analysis of Media Effects During the 1994 Election Campaigns in Germany and the Netherlands". In *European Journal of Political Research*. 31-33: 413-37.

Kleinnijenhuis, Jan, Dirk Oegema, Jan A. de Ridder und Herman J. Bos. 1995. *De democratie op drift*. Amsterdam: VU-uitgeverij.

Kleinnijenhuis, Jan, Dirk Oegema, Jan A. de Ridder und Petronella C. Ruigrok. 1998. *Paarse polarisatie: de slag in de media om de kiezer.* Deventer: Samsom.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard Hofferbert und Ian Budge. 1994. *Parties, Policies, and Democracy.* Boulder: Westview Press.

Laver, Michael und Ian Budge. 1992. *Party Policy and Government Coalitions.* Houndmills: MacMillan.

Laver, Michael und W. Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition.* London: Routledge.

Laver, Michael und Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Laver, Michael. 1995. Party Policy and Cabinet Portfolios in the Netherlands 1994. In *Acta Politica.* 30: 3-28.

Martin, Willy, Hanny Demeersseman und Isa Maks. 1998. Documentatie Referentie Bestand Nederlands. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (erhältlich über die Autoren).

Miller, George A., Katherine J. Miller et al. 1990. Special Issue on Wordnet. In *International Journal of Lexicography.* 3: 235-312.

Pennings, Paul und Hans Keman. 1994. „'Links' en 'Rechts' in de Nederlandse Politiek". In *Jaarboek 1993 van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.* Groningen: 118-44.

Pennings, Paul, Hans Keman und Jan Kleinnijenhuis. 1999. *Doing Research in Political Science. An Introduction to Comparative Methods and Statistics.* London etc.: Sage.

Petrocik, John R. 1996. „Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study". In *American Journal of Political Science.* 40: 825-50.

Rabinowitz, George und Stuart Elaine McDonald. 1989. „A Directional Theory of Issue Voting". In *American Political Science Review.* 83: 93-122.

Ridder, Jan A. de. 1994a. *Van tekst naar informatie.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (Dissertation).

—. 1994b. *CETA2 Reference Manual.* Groningen: ProGamma.

Roberts, Carl W. Hrsg. 1997. *Text Analysis for the Social Sciences: Methods for Drawing Statistical Inferences from Texts and Transcripts.* New York: Erlbaum.

Schuur, Wijbrandt H. van und Henk A. L. Kiers. 1994. „Why Factor Analysis Often is the Incorrect Model for Analyzing Bipolar Concepts, and what Model to Use Instead". In *Applied Psychological Measurement.* 18: 97-110.

Vossen, Piek. Hrsg. 1998. Special issue on EuroWordnet: A Multilingual Database with Lexical Semantic Networks. In *Computers and the Humanities.* 32: 73-251.

*Alexa Robertson*

# Europa erzählt: Erzählanalyse und Fernsehnachrichten über Europa

Übersetzt von Daniel König

„Sag mir, mit wem du lebst,
und ich sage dir, wer du bist."
*The Earl of Chesterfield*

## 1 Einleitung

Nach allgemeiner Auffassung stellt die Globalisierung des Fernsehens eine Bedrohung für den Bereich der nationalen Öffentlichkeit dar, in deren Mitte der aufgeklärte Bürger steht. Das globale Fernsehen spricht eher die internationale Verbraucherwelt als den nationalen Bürger an. Globales Fernsehen ist aber auch *live*-Fernsehen, worauf Gelehrte und Journalisten gerne hinweisen (Altheide und Snow 1991; Gurevitsch 1996; Negrine 1996; van Ginnekin 1998). Auf diesem konkurrierenden Markt ist es meist wichtiger, die Nachricht als erster zu senden als sie richtig darzustellen. Aber selbst wenn die Fakten korrekt sind, wird einem durch die Geschwindigkeit der Ausstrahlung, sei es per Satellit oder auf digitalem Wege, die Möglichkeit zur Reflexion und zur Analyse genommen. Wie ein englischer Journalist es formuliert: „Es bleibt keine Zeit für eine Analyse. Man hat nicht die Möglichkeit, mit anderen Menschen zu reden. Die Dinge passieren um einen herum, und die einzige Möglichkeit mitzuhalten, ist *live* zu senden. Das ist das Wesentliche. Wenn man nicht *live* ist, braucht man gar nicht erst mitzuspielen."[1]

Wir leben in einer Zeit, in der es an Kontinuität mangelt, in der Geschichten elegant verwischt und durch andere ersetzt werden, sobald diese erkennbar werden. Dadurch wird der Bürger seiner Erinnerung beraubt (Ascherson 1988, 86). Eine pessimistische Interpretation des Informationszeitalters läßt Marshall McLuhans Prophezeiung wahr werden: Im globalen Dorf ist die Botschaft das Medium. Meiner Meinung nach wirft diese Aussage zwei Probleme auf. Erstens muß die Bindung des Publikums entlang globaler Konsumentenströmungen noch bewerkstelligt werden. Trotz der

unzähligen Satellitensender bleiben Nachrichten eine nationale Angelegenheit (Robertson 1999). Die Rolle, welche die traditionellen Medien im letzten Jahrzehnt spielten, wenn es um die Förderung der gemeinsamen Identität ging, hat viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen (z.B. Morley 1992; Morley und Robins 1995; Price 1995; Castells 1997; Schlesinger 1997; Slaatta 1998). Daß noch einiges über die Macht der Medien zu lernen ist, haben die Architekten der europäischen Integration nicht vergessen. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden einige Programme entwickelt, um Platz für einen „europäischen Kulturraum" zu schaffen. Die Europäische Union (EU) gründete *Euronews*, bekannt als Europas Antwort auf *CNN*, um „sich selbst ein Image auf dem Bildschirm zu schaffen" (Machill 1998, 428). Die Medien spielen sehr wohl eine revolutionäre, eine globalisierende Rolle, wenn sie die Welt zusammenschrumpfen lassen, aber ihnen kann auch eine konservative Rolle zukommen, wenn sie die Identifikation mit der vorherrschenden politischen und/oder kulturellen Gemeinschaft fördern.

Das zweite Problem, das durch die Globalisierung der Nachrichten auftritt – vorausgesetzt, daß diese *live* gesendet werden, aus dem Zusammenhang gerissen und ohne überdacht worden zu sein –, resultiert aus der primären Erforschung von Krisenberichterstattungen. Was wir über den angeblichen „*CNN*-Effekt" wissen, ist zum Großteil das Ergebnis von Untersuchungen, die sich mit der Berichterstattung über den Golfkrieg und andere Konflikte beschäftigt haben. Viele Schlußfolgerungen stützen sich deshalb auf Material, das in Bezug auf Kultur, Genre und Zeit sehr begrenzt ist.[2] Wie steht es aber mit der alltäglichen Berichterstattung, die regelmäßig und über längere Zeit hinweg geschaut wird? Nach Billig (1995, 6) werden etablierte Nationen durch eine Anzahl von „ideologischen Verhaltensweisen" bzw. durch ständige Erinnerung an ihre Nationalität reproduziert. Da diese Verhaltensweisen meist unbenannt und unbemerkt bleiben, spricht er von einem „banalen Nationalismus". Wie aber werden „wir" und „die Anderen" in der banalen Berichterstattung dargestellt?

Die These, die diesem Beitrag und dem verwendeten Ansatz zugrunde liegt, geht davon aus, daß die europäische Öffentlichkeit ihrer Erinnerung nicht beraubt wurde. Im Gegenteil, die Nachrichten, die historische und kulturelle Themen vermitteln, interpretieren die turbulente politische Umwelt und machen sie erst verständlich. Nachrichtensendungen werden von Journalisten vorbereitet – zurechtgeschnitten ist wohl das bessere Wort – die in verschiedenen politischen Kulturen sozialisiert wurden, die wenigsten davon Kriegsgebiete. Die Darstellung bekannter Themen und das Verlangen der Journalisten und der Öffentlichkeit nach „Verstehen" weist der Nach-

richt die Funktion des Geschichtenerzählens zu. Die Beachtung des Alltäglichen und des Banalen geht daher auch mit einer Verschiebung des analytischen Blickwinkels einher. Jahrelang versuchten Politikwissenschaftler, die Macht der Medien mit Hilfe von Konzepten wie dem „Agenda-Setting" und „Gatekeeping" zu studieren. Es wurden die Unterschiede und Merkmale verschiedener Ansichten und Fraktionen zu bestimmten politischen Themen untersucht, wobei der Schwerpunkt in den Fallstudien über ausländische Nachrichten meist auf dem Medieninhalt lag. Der Mangel an Kontinuität und an Kontext in der Berichterstattung wurde hingegen fast gewohnheitsgemäß seit Cohen (1963, 99) beklagt, der sich in seiner klassischen Studie beschwerte, daß ein Sinn für das Ganze nicht erkannt werden könne.

Wissenschaftler aus anderen Disziplinen haben jedoch vorgeschlagen, daß die Aufgabe der Nachrichten, dem aufgeklärtem Bürger seine tägliche Dosis Fakten zu geben, damit dieser sich eine politische Meinung bilden und sein politisches Verhalten ableiten kann, zweitrangig sei. Im Vordergrund stünde vielmehr ihre soziale, rituelle Funktion. Anhänger dieses sozialpolitischen oder ideologischen Ansatzes kümmern sich weniger um den tatsächlichen Inhalt, das „Was?" der Nachrichten, als vielmehr um ihre technischen und symbolischen Formen und Strukturen, um das: „Wie funktioniert es?" (z.B. Tuchman 1976; Smith 1979; Knight und Dean 1982; Barkin 1984; Bennett und Edelman 1985; Bird 1987; Berger 1997;). Anstatt die Nachrichten als eine Quelle für Informationen anzusehen, betrachten sie diese als eine Erzählung, bei der die erzählten Geschichten die Kontinuität und den Kontext liefern, den die ausländischen Nachrichtenuntersuchungen übersehen haben.

Diesen narrativen Ansatz legten vor allem Schüler der sogenannten „Kritischen Schule" in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren Untersuchungen über inländische Berichterstattung zugrunde. Aber während das Interesse an diesem Ansatz in anderen Zweigen der Sozialwissenschaften zugenommen hat, scheint es im Bereich der Medienforschung abgenommen zu haben. Und soweit bekannt, wurde die Erzählanalyse selten in Untersuchungen über Weltnachrichten jenseits der nationalen Grenzen angewandt.[3] Der folgende Beitrag soll zeigen, daß Nachrichtenmaterial ein fruchtbarer Boden für die Erzählanalyse sein und daß umgekehrt dieser Ansatz hilfreiche Einblicke in das meinungsmachende Potential von TV-Nachrichtentexten geben kann.

Ein Bericht von Medienforschern über die narrative Funktion von Nachrichten soll als Grundlage für eine Methode dienen, mit der Nachrichtensendungen in einer Weise kodiert werden, welche die Macht der Fernsehnach-

richten als Erzähler und Identitätsstifter in einer validen, duplizierbaren und reliablen Weise untersuchbar macht. Diese Methode wird auf britische und schwedische Nachrichtentexte angewandt, um herauszufinden, welche „Geschichten" über Europa erzählt werden. Es wird einerseits davon ausgegangen, daß Berichterstattung eine existierende Welt nicht einfach reflektiert, sondern eine politische Realität zu konstruieren hilft. Auf empirischer Basis soll ein Einblick in die Mechanismen gegeben werden, die uns zu Gruppen und Gemeinden zugehörig fühlen lassen, welche zum Teil durch die Medien begründet werden (Thompson 1995, 35). Letztlich könnte die Erzählanalyse die methodologische Lücke schließen zwischen dem Selbst/Andere-Blickwinkel der kollektiven Identitätstheorie und den Wir/Diese-Strukturen, welche die semiotische Analyse der Berichterstattung über das aktuelle Geschehen zuschreibt.

## 2 Fernsehnachrichten als Quelle für Erzählungen

Der Frage, ob Fernsehen als Akteur oder als eine Arena dient (meiner Meinung nach dient es beidem), wurde bereits viel Aufmerksamkeit gewidmet. Nach Dahlgren (1995, 12) ist Fernsehen der Ort, an dem öffentliches Wirken stattfindet. Nach Kozloff (1992, 67) ist es auch der Geschichtenerzähler Nummer eins in unserer zeitgenössischen Gesellschaft. Aber was haben Fernsehnachrichten mit den anderen Geschichten gemeinsam, die durch die Erzähltheorie angesprochen werden? Die meisten Definitionen von Erzählungen stellen diese als eine Aufzählung oder einen Vortrag einer Abfolge von Ereignissen dar. Man geht im Allgemeinen davon aus, daß diesen eine Struktur zugrunde liegt. Labov und Waletzky (1967) identifizierten sechs solcher struktureller Elemente: die Übersicht (welche die eigentliche Handlung und den Hauptpunkt zusammenfaßt und deutlich macht, warum eine bestimmte Geschichte überhaupt erzählt wird), die Einführung (welche die Bühne vorbereitet, indem sie das „Wer, Wann, Wo" und die Ausgangssituation der Handlung wiedergibt. Die komplizierte Handlung ist der zentrale Punkt der Geschichte selbst. Sie beantwortet die Frage: „Was ist passiert?" Die Auswertung beantwortet die Frage nach dem Sinn der Geschichte. Eine richtungslose Abfolge von Sätzen ist laut Labov und Waletzky (1967) keine Erzählung. Die Erzählung hat einen Zweck, und es ist das Hauptanliegen des Erzählers, den Wert der Geschichte zu rechtfertigen und zu zeigen, war-

um die berichteten Ereignisse erzählenswert sind (Labov und Waletzky 1967, zitiert von Bell 1994, 101).

Bell (1994, 103-07) modifizierte diese Definition, um sie auf Nachrichten anwenden zu können. Die Übersicht wird zur Einleitung, wobei die Schlagzeile als Übersicht über die Übersicht betrachtet werden kann. Die Einführung wird zum „wer, was, wann" und „wo" des klassischen Journalismus, und der Schluß bezieht sich auf die Verabschiedung am Ende einer Nachrichtensendung. Nachrichten unterscheiden sich aber auch in einem anderen Aspekt von Erzählungen. Viele Definitionen, die sich mit der Analyse der Erzählung beschäftigen, unterstreichen die Abfolge in der Ausbreitung der Ereignisse und deren linearem oder chronologischem Charakter. In der Erzählung haben Geschichten einen Anfang und ein Ende. Diese Beschreibung paßt nicht ohne Einschränkungen auf Nachrichtenerzählungen. Deren Essenz wird treffender durch Gray (1992) charakterisiert, der das Erschaffen einer Erzählung über das Aussuchen von Zwischenfällen definiert, so daß ein Zusammenhang suggeriert werden kann. In vielen Medienanalysen sind die Begriffe Erzählung, Thema und Abfolge austauschbar. Gitlin (1980, 7) würde beispielsweise die wesentlichen Züge der Erzählung, wie sie bei Gray, Martin oder Fowler (welcher behauptet, die Erzählung sei die Errichtung einer Verbindung zwischen den Ereignissen, die aufgezählt werden) vorkommen, über den *media-frame* beschreiben als „die Prinzipien der Auswahl, des Schwerpunktes und der Präsentation, bestehend aus Theorien über das, was existiert, was passiert und was eine Rolle spielt".

Was in diesem Beitrag unter einer Erzählung verstanden wird, ist ganz einfach die Wiedergabe einer Geschichte in einer bestimmten Nachrichtensendung. So eine Erzählung kann ein oder mehrere Themen enthalten. Sie unterscheidet sich in diesem Sinne vom *media-frame* schon durch die ihr zugrundeliegenden Metaphern. Das *frame*-Konzept impliziert etwas Statisches, das um einen Schnappschuß oder ein Foto herum drapiert wird, während eine Erzählung sich Stück für Stück entfaltet und *per definitionem* einen Erzähler braucht. In diesem Sinn ist Jencks Metapher des „imaginären Museums" besonders hilfreich, die sich auf ein Museum bezieht, das vollgestopft ist mit verschiedensten Medienprodukten, aus denen die Leute versuchen, einen Sinn zu ziehen. In diesem Museum ist der Journalist der Verwalter, der die Gegenstände so anordnet, daß die Besucher in der Lage sind, sie zu sehen und sich einen Reim darauf zu machen.[4]

Nach meiner Auffassung muß man sich mit zwei gegensätzlichen Wesenszügen beschäftigen, wenn man Erzählungen verstehen will: Strukturen, welche greifbar sind und von der quantitativen Analyse erfaßt werden kön-

nen, und Bedeutung, welche abstrakt und schwer zu greifen ist. Viele Erzählanalysen von Nachrichten, die in den späten 70ern und frühen 80ern durchgeführt wurden, legten ihren Schwerpunkt auf die Strukturen und zeichneten sich durch die Anhäufung vieler oberflächlicher Merkmale von Nachrichtensendungen aus. Zum Beispiel untersuchte Smith (1979, 75), der sich für die mythischen Elemente im Fernsehen interessierte, zwanzig Nachrichtensendungen, die wochentags im US-Fernsehen ausgestrahlt wurden, um seine These zu belegen, derzufolge Fernsehnachrichten, bewußt oder unbewußt, auf der Grundlage eines begrenzten Repertoires steter und vorhersehbarer Erzählungen strukturiert sind. Um diese Theorie, die den Medien eine nicht spontane, sondern geplante Auswahl an Ereignissen für ihre Berichterstattung unterstellt, empirisch zu überprüfen, teilte er die Nachrichten in vier Kategorien ein: spontane Ereignisse, Kommentare zu spontanen Ereignissen, geplante Ereignisse und Kommentare zu geplanten Ereignissen. Er fand heraus, daß 70% aller berichteten Ereignisse und deren Kommentare zuvor geplant waren (Smith 1979, 76).

Fernseherzählungen können jedoch nur verstanden werden, wenn man sowohl die Bedeutungen, die verschlüsselt im Nachrichtentext stecken, als auch die Strukturen beachtet, in die sie eingebettet sind. Journalisten sind durch ein bestimmtes Land, ihre nationale Kultur, ihren Arbeitsplatz oder ihr berufliches Umfeld geprägt. Sie „kleiden" die Nachrichten so ein, daß sie für ihre Landsleute einen Sinn ergeben. Dies tun sie sowohl bewußt als Lieferanten der medialen Kultur als auch unbewußt als Angehörige derselben geographischen Kultur. Die Geschichten in den Abendnachrichten sind schließlich interessant, weil das Fernsehen die linguistischen, sozialen und historischen Faktoren nicht nur einfach wiedergibt, sondern aktiv und kreativ Einfluß auf sie nimmt (Hartley 1982, 7; Fairclough 1995, 55). Diese Ansicht über Medienagenturen wird nicht nur von Wissenschaftlern, sondern auch von Journalisten vertreten. Zwei Kameramänner der BBC sagten über ihre Berichterstattung im Golfkrieg: „Jedesmal, wenn wir etwas filmen, filmen wir uns bekannte Dinge. Wir filmen, wie wir wollen, was wir sehen wollen, das, wovon wir denken, daß es gesendet werden könnte (...) Ich filmte genauso, wie ich jedes andere Ereignis filmen würde (....) Ich produzierte eher Material, das sendefähig war, als solches, welches das wiedergab, was wirklich geschah."[5]

## 3 Über Strukturen und Bedeutung in Fernsehtexten

Der Ansatz des *gatekeeping* in der Nachrichtenanalyse setzt eine wirkliche Welt voraus, aus der die Nachrichten kommen. Die Journalisten füllen die vielversprechenden Nachrichten für den öffentlichen Verbrauch ab. Der semiotische Ansatz dagegen unterstellt, daß ohne „das konzeptuelle Raster, durch welches Realität für uns erst greifbar wird" (Bignell 1996), keine wirkliche Welt existieren kann. Dieses konzeptuelle Raster basiert auf Gegensätzlichkeiten. Ein gegebenes Konzept ist nichts Natürliches, das die intrinsischen Merkmale der „Welt dort draußen" wiedergibt, sondern etwas, das im Verhältnis zu anderen Konzepten auf eine negative Weise Bedeutung und Definition erhält (ibd., 6). Nach Saussure besteht seine „eigentliche Charakteristik darin, das zu sein, was die anderen nicht sind" (Saussure 1974).

Auf die Nachrichten bezogen, macht das Konzept des „Westens" erst Sinn, wenn es dem „Osten", der „Dritten Welt" oder früher dem „Warschauer Pakt" gegenübergestellt wird. Konzepte sind daher nur von Bedeutung, wenn sie in einem sozialen Kontext stehen und in diesem in einer allgemeingültigen Weise benutzt werden. Wenn sich der Kontext ändert, verändert das Konzept seine Bedeutung. Dies verlangt nach einer diachronischen Herangehensweise als Ergänzung zu der allgegenwärtigen Fallstudienstrategie der internationalen Nachrichtenanalyse. Für kritische Medientheoretiker sind das politisch Interessante an solchen Konzepten deren multiple Ausprägungen, um deren Fixierung die einzelnen sozialen Kräfte kämpfen (Hartley 1982; Fiske 1987; Hall 1994; Stevenson 1995). Hartley deutet darauf hin, daß das Wort „Demokratie" beispielsweise ursprünglich ein „Buh"-Wort war, welches im 16. Jahrhundert synonym zu dem Wort „Pöbel" benutzt wurde, was daher rührte, daß Monarchisten wie Hobbes sich darum bemühten, die negative Definition dieses Konzepts „einzubürgern". Erste Untersuchungen sehen das Konzept „Europa" als einen Schauplatz eines ähnlich gearteten Kampfes, hat es sich doch in einigen Nachrichtenmagazinen (z.B. *Euronews,* Deutschland) zu einem Hurra-Wort entwickelt, während es in anderen (z.B. Großbritannien) ein Buh-Wort bleibt und in Schweden ein überraschend schwankendes „Hui/Pfui" ist. Europa wird als vorbestimmter gemeinsamer Marktplatz und kulturelle Schnittstelle angesehen oder als ein künstliches Gebilde, dessen natürlicher Teil eine Inselnation mit einer eigenen Kultur niemals sein kann. Die Erzählanalyse zeigt einen Weg auf, wie solche Praktiken und ihre politische Qualität entlarvt werden können.

In den erzählenden Nachrichten wird Bedeutung auf drei Ebenen, der denotativen, der konnotativen und der mythologischen erzeugt (Manning und Cullum-Swan 1994, 466). Ein Foto, welches Menschen zeigt, die mit Hämmern die Berliner Mauer bearbeiten, denotiert die Zerstörung eines Bauwerks, welches für mehrere Jahrzehnte in einer deutschen Stadt stand. Die denotative Bedeutung eines Wortes oder eines Konzepts ist relativ festgelegt. Die Konnotation dagegen enthält die soziale Dimension der Kommunikation (Turner 1994, 121). Laut Barthes weist die Konnotation den Zeichen eine weitere Bedeutung hinter der denotativen Ebene zu. Dasselbe Foto kann für das Ende des Kalten Krieges – der Ost und West trennte – oder für den Sieg des Volkswillens über starre Strukturen stehen. Resultierend aus der geballten Kraft einer Szene oder aus einem implizierten Vergleich nicht vorhandener Alternativen wertet die Konnotation unsere Erwartungen dessen, was hätte sein können, aus, um sie mit dem, was ist, zu vergleichen (Hartley 1982, 26-27). Mit anderen Worten: Konnotation arbeitet – vor allem in Fernsehtexten – mit der Tendenz der Zuschauer, Wissenslücken mit bereits vorhandenem eigenen Wissen zu schließen. Als sich beispielsweise Rumänien und andere ehemalige Ostblockstaaten um die Aufnahme in die EU bewarben, zeigte das schwedische Fernsehen in einem Bericht Bilder von Draculas Schloß. Die fliegenden Champagnerkorken, die an dem Tag zu sehen waren, als Schweden sich beworben hatte, glänzten in diesem Bericht durch Abwesenheit.

Zeichen und ihre Konnotationen zusammen bilden nach Barthes den Mythos. Dieser beschreibt, wie Texte strukturiert sind, um bestimmte Botschaften an den Zuschauer zu senden. Diese Botschaften lassen gewisse Ansichten über bestimmte Konzepte als natürlich erscheinen. Die dem Mythos eigene Qualität ist, daß er die einzig wahre Botschaft und nicht eine von mehreren möglichen zu sein scheint. Er läßt „Eventualität" als „unabänderlich", historische und politische Intentionen als unschuldig erscheinen und verleiht ihnen die Klarheit eines Tatsachenberichtes und nicht die einer Erklärung (Barthes 1993, 142-43). Vor allem mit diesem Vorgang des Erschaffens eines Mythos' befaßt sich die Erzählanalyse (Smith 1979; Knight und Dean 1982; Elliot, Murdoch und Schlesinger 1986; Fiske 1987; Jensen 1995). So werden Texte auf ihre Strukturen hin untersucht und daraufhin, wie diese Strukturen in der Lage sind, eine ganz bestimmte Botschaft und keine andere zu übermitteln. Eine solche Analyse geht der Frage nach, ob und wenn ja, warum bestimmte Eindrücke, Erklärungen und Resultate natürlicher erscheinen als andere. In der vorliegenden Untersuchung allerdings sollen diese größeren Fragen indirekt und in einem relativ späten Stadium

der Analyse gestellt werden. In einem Zwischenstadium werden diese Überlegungen als direktere Fragen operationalisiert und an den Text gestellt. So sorgfältig auch immer eine solche Analyse geführt wird, sie kann nichts über den Sinn aussagen, den sich die Zuschauer tatsächlich aus Nachrichtenberichten machen. Die neuere Rezeptionsforschung betont, daß Untersuchungen wie die vorliegende nicht vollständig sind, wenn sie nicht beachten, wie die Zuschauer im Alltag Nachrichten „lesen". Die Aufgabe dieser Erzählanalyse ist deshalb, die Parameter des Bedeutungsbereiches festzulegen, welche den Mauern unseres eingangs erwähnten imaginären Museums entsprechen. Man kann sicher davon ausgehen, daß nicht jeder Besucher dieses Museums alle Ausstellungsgegenstände erkennt und deuten kann. Doch niemand kann sehen, was nicht ausgestellt ist, und niemand kann sich an etwas erinnern, das er nicht gesehen hat.

## 4 Eine Führung durch das imaginäre Museum

Wie trägt das Fernsehen zur Kultivierung kollektiver Identität bei, und welches Bild erhalten europäische Bevölkerungen von ihrem Land durch das Fernsehen? Um diese Frage zu beantworten, wurde eine Studie durchgeführt, in der Erzählungen in Nachrichtensendungen über Europa und europäische Angelegenheiten untersucht und in Bezug auf Zeit und Kultur miteinander verglichen wurden. Die hier vorgestellte Analyse besteht aus einer vorläufigen Auswahl an Materialien und Methoden dieser Gesamtstudie, basierend auf Samstagssendungen der Monate Januar bis November 1998. Es handelt sich hierbei um die 21 Uhr-Ausgabe von *BBC World* und Schwedens größte Nachrichtensendung *Rapport*, die um 19.30 Uhr gesendet wird. Obwohl die Gesamtstudie auch Wochentagsreportagen (wie Deutschlands Heute-Sendung und *Euronews*) enthält, wurden die Samstagssendungen aus mehreren Gründen für diese Teilanalyse gewählt. Zum einen ermöglichen sie dem einzelnen Wissenschaftler, Reportagen über einen bestimmten Zeitraum hinweg miteinander zu vergleichen, wie in diesem Fall über ein Jahr hinweg. Zum anderen kann man nach dem, was Cohen et al. (1996) als „Domestizierung des Auswärtigen" beschrieben haben, davon ausgehen, daß ein großer Teil der Rolle der Medien bei der Kultivierung der nationalen Identität von Journalisten geleistet wird, welche Ereignisse auf internationaler Ebene dem nationalen Publikum verständlich machen. Da an Wochenenden in den nationalen und europäischen Parlamenten weniger Aktivität zu

verzeichnen ist als an Wochentagen, bleibt in den Samstagnachrichten mehr Raum für die auswärtige Welt. Drittens wird in Bezug auf die Kultivierung des Wir-Gefühls ein Aspekt der Samstagnachrichten berücksichtigt, der normalerweise von Forschern als irritierend empfunden wurde: der beachtliche Gehalt an Sport. Eine zunehmende Anzahl an Untersuchungen hat nachgewiesen, daß Medien und Sport viel mit der Entstehung einer kollektiven Identität zu tun haben.

Die erzählende Funktion von Nachrichten macht es erforderlich, die Aufmerksamkeit auf diejenigen Elemente der Berichterstattung zu lenken, die Bedeutung erzeugen. Neben diesem qualitativen Analyseaspekt sollten aus dem empirischen Material aber auch Erkenntnisse über Strukturmuster gewonnen werden. Aus diesem Grund und weil es sich bei dem Material dem Wesen nach um Massenkommunikation handelt, wurde auch eine beachtliche quantitative Zahl an oberflächlichen Merkmalen gesammelt. Zur Systematisierung wurde zunächst ein *code*-Plan entwickelt. Dieser enthielt verschiedene Schlüsselfragen, auf welche hin jeder Nachrichtentext zu untersuchen war. Die meisten dieser Fragen sind in früheren Studien entwikkelt worden, so beispielsweise von Smith.[6] Wenngleich seine Kategorien in der Praxis nur schwer anzuwenden waren (Wie genau definiert man Spontaneität?), waren einige Merkmale, die Smith 1979 in einer Untersuchung über Nachrichtensendungen erstellt hatte, auch zwanzig Jahre später noch eine nützliche Starthilfe für die Untersuchung ähnlicher Nachrichtensendungen.

### *4.1 Die Charakteristik des Nachrichtengegenstandes*

Zur Unterscheidung zwischen „harten Nachrichten" und Erzählungen wurde der Smith/Boorstin-Test angewandt, mit dem die Zugehörigkeit der insgesamt 219 Nachrichtengegenstände zu folgenden Kategorien festgestellt wurde. Handelt es sich um:

a) ein unvorhergesehenes Ereignis innerhalb der letzten 24 Stunden (z.B. eine Bombenexplosion, terroristische Anschläge, Naturkatastrophen)?
b) ein geplantes Ereignis innerhalb der letzten 24 Stunden (z.B. ein Treffen, eine Wahl, eine Beerdigung)?
c) einen aktuellen Streit (innerhalb der letzten 24 Stunden) über einen andauernden Konflikt/Prozeß/Entwicklung (z.B. die Ergebnisse eines Tref-

fens während der andauernden Friedensgespräche in Paris, die offizielle Bekanntmachung, daß die Bilanz der Opfer einer seit zwei Monaten andauernden Epidemie ein gewisses Niveau erreicht hat, die Nachricht, daß ein Ballonfahrer im Zuge einer Weltumrundung Europa erreicht)?

d) einen andauernden Prozeß oder eine Entwicklung ohne gegenwärtigen Bezug (z.B. die Nachricht, daß Rußland eine neue Rakete entwickelt hat, daß Indianer aus Brasilien lesen und schreiben lernen)?
e) einen Kommentar über ein aktuelles Ereignis (z.B. die Nachricht, daß Großbritanniens Innenminister sich weigert zurückzutreten, obwohl sein Sohn wegen Drogenmißbrauchs verhaftet wurde)?
f) einen Kommentar über einen andauernden Konflikt/Prozeß/Entwicklung (z.B.: chinesische Behörden sagen, die Umweltverschmutzung müsse bekämpft werden, John Major sagt, die Friedensgespräche in Nordirland hätten ein kritisches Stadium erreicht)?
g) keines der aufgeführten (z.B.: Schweden und Russen mögen Kriminalromane)?

Von diesen Kategorien beschreibt nur a) die wirklich „harten Nachrichten" im Gegensatz zu „Pseudoereignissen", wenngleich unter Umständen auch die Kategorien b) und c) eingeschlossen werden könnten. Jedoch beinhaltet Kategorie c) auch „die ständigen politischen Dramen, die von einer Krise in die andere taumeln", wie Bennett und Edelman sich ausdrücken (Bennett und Edelman 1985, 157). Diese Kategorie sollte also auch Informationen über den Serieneffekt von Nachrichten liefern. Treten solche Nachrichten in erhöhtem Maße auf, dann ist die Einstufung einer Zusammenhanglosigkeit von politischen Ereignissen problematisch, wenn ein Ereignis verschwindet und sofort durch ein anderes ersetzt wird. Ein erhöhtes Maß an Nachrichten der Kategorien d) bis f) würde die Behauptung von Bennett und Edelman bestätigen, daß „die Geschichten des täglichen Lebens, die die Nachrichten durch höchst selektive Eindrücke der Realität liefern, die Wahrheiten über soziale Oberschichten und deren öffentliches Auftreten verkörpern" (ibd., 158).

### *4.2 Der Kontext*

Um dies zu erreichen, muß man den Kontext beachten, in dem Geschichten über Europa stehen. Ist Europa etwas, das in den Konferenzräumen von Brüssel und Straßburg zu suchen ist oder eher in den Häusern und an den

Arbeitsplätzen gewöhnlicher Europäer? Ist Europa ein Schauplatz für bewaffnete Konflikte, Naturkatastrophen oder Kultur? Ist es eine Legende innerer oder äußerer Angelegenheiten? Ist es Gegenstand des Parlaments oder der Wirtschaft?

### *4.3 Der Standpunkt*

Eine Anzahl von Fragen sollte die Perspektive bestimmen, von der aus Geschichten über Europa erzählt werden. War der Reporter allwissend, stand er z.B. über einem Konflikt zweier oder mehrerer Parteien, oder kommentierte er die Gedanken eines Entscheidungsträgers? War er oder sie scheinbar der einen oder anderen Seite zugeneigt? Wurde der Bericht über eine Flut von einem lokalen Anwohner oder dem Reporter gegeben? Wurde eine Seite eines Konflikts nicht wiedergegeben? Und wo steht der Zuschauer? Befinden wir uns inmitten einer Menschenmenge oder beobachten wir eine Demonstration von einem entfernten Hausdach aus? Betrachten wir die Akteure durch einen Zaun oder ein Fenster oder sind wir eingeladen, den Raum zu betreten, in dem sie leben und diskutieren? Sind wir losgelöste Beobachter, denen die Information zugespielt wird, nur damit wir „Bescheid wissen" oder verlangt man von uns eine Reaktion auf die Berichte, wenn nicht durch Handeln, dann doch wenigstens durch Emotionen?

Obwohl die Vercodung der folgenden Analyse nicht überprüft wurde, kann man davon ausgehen, daß verläßliche Zahlen für allgemeine Aussagen vorliegen. Jedoch werden von den letzten drei Fragen keine verläßlichen Ergebnisse erwartet. Diese basieren auf der genauen Betrachtung von Nachrichten aus dem europäischen Sektor. Sie untersuchen die pädagogischen und dramatischen Merkmale, also die Grundeigenschaften der Erzählung des entsprechenden Berichts. Die erste Frage untersucht, ob die Kamera oder der Reporter einen augenscheinlichen Bezug auf Gegenstände, Ereignisse oder Handlungen nehmen, die einen symbolischen Wert haben könnten, und welche Funktion ihnen zukommen könnte. Die zweite Frage bezieht sich auf den semiotischen Charakter des Textes und untersucht, ob Gegensätze vorhanden sind (z.B. katholisch/evangelisch, gewaltbereite Regierung/friedliebende Dorfbewohner oder Ost/West). Die dritte und letzte Frage untersucht das Thema des Berichts. Sie fragt: „Worum geht es? Was für eine Geschichte wird hier erzählt?"

Der Rahmen dieses Beitrags reicht nicht aus, um alle Ergebnisse dieser vorläufigen Studie aufzuführen. Die folgenden Ergebnisse umreißen jedoch

die untersuchten Nachrichtentexte und zeigen speziell die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von britischen und schwedischen Programmen auf. Smiths Test zum Vorhandensein von Erzählungen wurde in leicht veränderter Version auf alle Nachrichten angewandt.

Wie man in Tabelle 1 erkennen kann, sind nur 37 der 219 untersuchten Nachrichten der Kategorie „harte Nachrichten" zuzuweisen (6%). Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß die ersten drei Kategorien 141 von 219 und damit 61% der Nachrichten ausmachen. Das bedeutet, daß nach Smith und Boorstin mindestens ein Drittel als Pseudoereignisse anzusehen sind. Dieser erste Überblick deutet darauf hin, daß ein großer Teil der Daten Erzählungen enthält, während nur wenige „harte Nachrichten" vorliegen. Weiterhin zeigt sich, daß *live*-Nachrichten vielleicht doch nicht das Wesentliche sind, zumindest nicht an Samstagen. Das Spiel, auf das sich der zitierte Reporter am Anfang dieses Beitrags bezieht, könnte also durchaus ein anderes sein.

Tabelle 1: Verteilung der Samstagsnachrichten von Januar bis November 1998, geordnet nach Art der Nachricht

| *Art der Nachricht* | *BBC World* | *Rapport* | *Gesamt* |
|---|---|---|---|
| Unvorhergesehenes Ereignis | 17 | 20 | 37 |
| Geplantes Ereignis | 34 | 23 | 57 |
| Aktueller Streit in einem andauernden Prozeß | 27 | 20 | 47 |
| Nachricht ohne gegenwärtigen Bezug | 11 | 26 | 37 |
| Kommentar über aktuelles Ereignis | 7 | 7 | 14 |
| Kommentar über andauernden Prozeß | 12 | 12 | 24 |
| Andere | 0 | 3 | 3 |
| Summe | 108 | 111 | 219 |

Auf der Grundlage dieser Übersicht wurden nun Berichte aussortiert, die Europa oder europäische Angelegenheiten betrafen. Von dieser Gruppe wurden Telegramme (Notizen, die 40 Sekunden oder kürzer sind),[7] die nationale Angelegenheiten, Sport und das Wetter betrafen, ausgeschlossen.

Die überwältigende Mehrheit an ausgeschlossenen „Europanachrichten" kamen von *BBC World*-Programmen. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Zum einen sendet BBC wesentlich mehr Telegramme als *Rapport*, was wiederum darauf hindeutet, daß *BBC* ihren Zuschauern mehr oberflächliche Berichte zeigt. Zum anderen sind die meisten britischen Berichte rein nationaler Natur, obwohl sie auf ein internationales Publikum ausgerichtet

sind. Diese Berichte betreffen in der Regel die *Royal Family* und versuchen, britische Angelegenheiten nicht in einem erweiterten Kontext darzustellen.

Die nächste Frage betraf den Kontext, in dem Berichte über Europa erschienen, wobei einer Nachricht mehr als ein Kontext zugeordnet werden konnte. Der physische Kontext, der in den meisten Nachrichten immer wieder vorkam, war: Schauplatz eines Unfalls, einer Katastrophe, einer Demonstration oder eines Menschenauflaufs, eine Straße oder öffentliche Plätze sowie Regierungsgebäude. Europa kam auch in militärischen Einrichtungen, auf Straßen, in Cafés, an Grenzübergängen, auf dem Land und in *Rapport* in den Häusern der Leute vor. Tabelle 2 stellt den politischen Kontext europäischer Nachrichten dar.

Tabelle 2: Politischer und/oder institutioneller Kontext ausgewählter Nachrichten in Bezug auf Europa oder europäische Angelegenheiten von Januar bis November 1998

| *Politischer/institutioneller Kontext* | *BBC World (n=20)* | *Rapport (n=22)* | *Gesamt (n=42)* |
|---|---|---|---|
| Europäische Union, Europa | 6 | 7 | 13 |
| GUS, Innenpolitik Rußlands | 2 | 5 | 7 |
| International, UN | 2 | 3 | 5 |
| Schweden/EU, Nordeuropa | 0 | 4 | 4 |
| Innenpolitik Frankreichs | 2 | 1 | 3 |
| Innenpolitik der Türkei | 2 | 1 | 3 |
| Ost/West Beziehungen | 1 | 1 | 2 |
| Andere | 2 | 0 | 2 |
| Keine | 4 | 2 | 6 |

Die lange Liste der Darsteller dieser Erzählungen wurde angeführt von Berufsständen wie Doktoren, Anwälten, Journalisten und Experten (fünf in *BBC World* und zehn in *Rapport*) und von den Institutionen für Recht und Ordnung wie Polizei, Angehörige der Judikative und Soldaten (sieben in *BBC World* und sechs in *Rapport*). Danach folgten die Regierungsoberhäupter und Minister (fünf in *BBC World* und fünf in *Rapport*). Demzufolge berichtete *BBC World* mehr über Demonstranten und Opfer, *Rapport* mehr über gewöhnliche Leute, Arbeiter und Kulturbeauftragte (*BBC* zeigte kaum welche). Einige dieser Ergebnisse spiegeln zweifellos den Nachrichtentag wider: Die meisten Parlamente sind samstags geschlossen, und die wenigsten gehen zur Arbeit. Die Politiker stehen also nicht im Rampenlicht und

machen den gewöhnlichen Leuten Platz, die nun Zeit haben, an öffentlichen Aktionen teilzunehmen, seien es Demonstrationen oder kulturelle Ereignisse. Die nächste Frage betraf den Blickwinkel, aus dem berichtet wird. Wurde die Geschichte von dem Reporter erzählt oder einer anderen Person im Bericht; wurde zu ihr von einem entfernten Punkt aus Bezug genommen oder nur eine Seite der Diskussion wiedergegeben?

Tabelle 3: Blickwinkel in Samstagsnachrichten über Europa oder europäische Angelegenheiten von Januar bis November 1998

| *Blickwinkel* | *BBC World (n=20)* | *Rapport (n=22)* | *Gesamt (n=42)* |
|---|---|---|---|
| Wer erzählt? | | | |
| Reporter | 12 | 5 | 17 |
| Beteiligte/r und der Reporter | 7 | 16 | 23 |
| Nicht zu entscheiden | 1 | 1 | 2 |
| Summe | 20 | 22 | 42 |
| | | | |
| Welche Sichtweise wird dargestellt? | | | |
| Allwissender Reporter | 12 | 6 | 18 |
| Die Sichtweise einer Seite | 7 | 15 | 22 |
| Nicht zu entscheiden | 1 | 1 | 2 |
| Summe | 20 | 22 | 42 |

Tabelle 3 zeigt, daß bei *BBC World* doppelt so viele Geschichten aus der Perspektive des allwissenden Reporters erzählt wurden wie bei *Rapport*. Auf der anderen Seite berichtete *Rapport* eher nur von einem Standpunkt aus als von mehreren. Die Perspektiven, aus denen *BBC World* und *Rapport* gleichermaßen berichteten, waren u.a. die offizielle, die des Westens, des Außenseiters, der politischen Opposition und der Öffentlichkeit (die letztere tauchte einmal in *BBC World* und achtmal in *Rapport* auf). Das Publikum wurde von BBC in allen Programmen dieser Stichprobe durchgehend auf Distanz gehalten. Es wurde in die Rolle des stillen Beobachters gedrängt. Nur bei drei der zwanzig *BBC World*-Berichte befanden sich die Zuschauer innerhalb der Geschichte. Umgekehrt bei *Rapport*, wo viel näher am „Darsteller" gefilmt wurde. In siebzehn von zweiundzwanzig Fällen wurde der Zuschauer von *Rapport* auf einen Marktplatz, in eine Stadt oder in ein Haus geführt. Meistens aber stand er neben dem Reporter, während dieser mit den betreffenden Personen der Geschichte sprach.

Tabelle 4: Gegensätze in Samstagsnachrichten über Europa oder europäische Angelegenheiten von Januar bis November 1998

| *Gegensätze* | *BBC World* | *Rapport* |
|---|---|---|
| Bürokraten, Behörden, Politiker / leidende Menschen | 4 | - |
| Regierung, Polizei / Demonstranten | 2 | - |
| Außenseiter / politische Macht; Regierung / Volk | 4 | 1 |
| Arbeitnehmer / Arbeitgeber | - | 1 |
| kriegerische Führer / friedliebende Bevölkerung | 1 | 1 |
| Regierung / Opposition | 1 | 1 |
| Extremisten / Opfer | 1 | 1 |
| Antidemokraten/ Demokraten | 2 | 3 |
| Katholiken / Protestanten | 3 | - |
| pro EMU / kontra EMU | - | 1 |
| Mensch / Natur | 3 | - |
| Westen / Rußland | 1 | - |
| EU / nichtdemokratischer Staat | 1 | 3 |
| Vernünftige Briten / streitsüchtige Europäer | 1 | - |
| regional / europäisch | - | 2 |
| Kommunistische Industrie / verwundbare Menschen | 1 | - |
| Optimisten / Skeptiker | 1 | 1 |
| kluge Experten / Laien | 1 | - |
| Tod / Leben, Mörder / Ernährer | 1 | 1 |
| Ordnung / Chaos, Anarchie | - | 2 |
| Licht / Dunkelheit; Morgendämmerung / Einbruch der Nacht | - | 1 |
| Farbenfroher Marktplatz / wüstenartiger Friedhof | - | 1 |
| Pläne / Realität, Versprechungen / Ergebnisse | 1 | 2 |
| Tradition / Geschäftsinteresse | - | 1 |
| Insider / Outsider | - | 1 |
| Heute / damals | - | 2 |
| Bewaffnet / unbewaffnet | 1 | 1 |
| Gute Jungs / böse Jungs | 1 | 2 |
| Weibliche Autoren / männliche Autoren | - | 1 |
| Schwerstarbeit / Passivität | - | 1 |
| keine | 1 | 2 |

Vorhin wurde bereits gesagt, daß der semiotische Ansatz in der Nachrichtenanalyse davon ausgeht, daß Individuen und Kollektive durch das definiert sind, was sie nicht sind, und daß Erzählungen um Gegensätze wie z.B. „wir/die Anderen" herum aufgebaut sind. Obwohl man immer Gefahr läuft, das zu sehen, was man sehen will, konnte ich ohne Schwierigkeiten verschiedene grundlegende Gegensätze in den Texten erkennen. In welchen Programmen und mit welcher Häufigkeit sie auftraten, ist Tabelle 4 zu entnehmen.

Tabelle 5: Vermuteter Inhalt in Samstagsnachrichten über Europa oder europäische Angelegenheiten von Januar bis November 1998

| *Themen* | *BBC World* | *Rapport* | *Gesamt* |
|---|---|---|---|
| Europa verändert sich nicht, der Kalte Krieg geht weiter, historische Erblasten | 4 | 1 | 5 |
| Europa verändert sich nicht | 1 | 2 | 3 |
| Konflikte sind in dieser Welt unvermeidlich | 5 | - | 5 |
| Die Notlage der Flüchtlinge; das ewige Leid der Unterdrückten | 3 | 1 | 4 |
| Nachricht über Recht und Ordnung | 2 | 1 | 3 |
| Nachricht über unergründliche Gewalt | 2 | 1 | 3 |
| Die Beziehung zwischen Schwedischer und europäischer Kultur | - | 2 | 2 |
| Wilder Westen, Mafia, gute Jungs *vs.* böse Jungs | 1 | 2 | 3 |
| Von Politikern manipulierte und betrogene Bevölkerung | 1 | 1 | 2 |
| Die sich auflehnenden Franzosen | 2 | - | 2 |
| Sich streitende Europäer | 1 | - | 1 |
| Gewöhnlicher Mann zahlt Preis für kriegerische Politiker | 1 | - | 1 |
| Rückkehr zur Normalität, das Leben nach der Katastrophe | 1 | - | 1 |
| Kulturelle Erbschaften | 1 | - | 1 |
| Kultur hat in anderen Ländern höheren Stellenwert | - | 1 | 1 |
| Wichtigkeit der Traditionen *vs.* geschäftlichen Zielen | - | 1 | 1 |
| Wichtigkeit der Solidarität | - | 1 | 1 |
| Die Mächte des Lichts gegen die Mächte der Finsternis | - | 1 | 1 |
| „Wir" sind zivilisiert, die „Anderen" sind „Barbaren" | - | 1 | 1 |
| Nachricht über unnötiges Leid | 1 | - | 1 |
| Nachricht über politische Unterdrückung | 1 | - | 1 |
| Norweger sind den Schweden überlegen | - | 1 | 1 |
| Es kommt immer anders als Politiker versprechen, besonders wenn es um die EU geht | - | 1 | 1 |

Schließlich bleibt noch die Frage, welche Themen den einzelnen Berichten zugrunde lagen. Welche Geschichten wurden eigentlich erzählt? Jedem Bericht konnten mehrere Themen zugeordnet werden, praktisch waren es aber maximal zwei (siehe Tabelle 5). Wenn dies die Erzählungen sind, die den Nachrichten über Europa einen Rahmen verleihen, wie werden diese Ge-

schichten dann erzählt? Um diese Frage zu beantworten, werden im letzten Teil des Beitrags einige Texte der obigen Stichprobe etwas genauer unter die Lupe genommen.

## 5 Opfer oder Akteure? Mythos und Exil

Es wurde schon angedeutet, daß die Nachrichten Konzepten wie der „Demokratie", dem „Westen", „Europa" und dem „Markt" ein- oder mehrdeutige Werte zuweisen. Zeichen oder Konzepte gewinnen ihre Bedeutung nicht nur aus dem Kontrast zu anderen Konzepten, sondern nach Bignell (1996, 14) auch durch solche Zeichen, die im Text nicht auftreten. Diesen Faktor sollte eine umfassende Analyse einbeziehen. Ein Vergleich der Berichterstattung desselben Ereignisses in verschiedenen nationalen Medien scheint der einzig verläßliche Weg, fehlende Konzepte zu erkennen. Es folgen nun zwei Beispiele, über die immer wieder episodenhaft berichtet wurde: die Geschichte der Flüchtlinge aus Kurdistan und Algerien.

### *5.1 Das Leiden der Kurden*

Am 3. Januar berichtete *BBC World*, daß die Grenzkontrollen in Frankreich und Österreich verschärft wurden. Dies sei eine Reaktion auf die Welle der kurdischen Flüchtlinge, die nach Italien ströme. Der Sprecher berichtet über die Problematik nach dem Schengen-Abkommen, die Grenzen zu überwachen. Die Kamera aber erzählt eine stille und bewegende Geschichte aus der Sichtweise der Emigranten. Frauen und Kinder, die auf Schiffen über Italien nach Deutschland transportiert werden, rücken in das Blickfeld des Zuschauers. Begleitet werden sie von der italienischen Polizei (man erzählt uns, daß die italienische Regierung trotz starker Proteste der Türkei und von Mitgliedern der EU den Flüchtlingen mit offenen Armen gegenübertritt). Der Bericht endet mit der Information, daß die EU die Türkei aufgefordert hat, eine politische Lösung des Kurden-Problems zu finden.

Nach einem Pressetelegramm über den Abschuß eines türkischen Militärhubschraubers durch die PKK am 28. November 1998 (*BBC World* berichtete ebenfalls) zeigte *Rapport* gewöhnliche Kurden in ihrem Heimatdorf

im Südwesten der Türkei. Zuerst sehen wir eine Debatte mit Anwälten der kurdischen *Hadep*-Partei. Uns wird mitgeteilt, daß diese Partei zwar legal sei, aber trotzdem die Verhaftung von 107 Mitgliedern und neun ihrer Anführer habe hinnehmen müssen. Während in anderen Langzeitkonflikten, wie z.B. in Israel und Nordirland, bereits Fortschritte erzielt worden seien, bedürfe es größerer Anstrengungen, um den Konflikt in der Türkei zu lösen, fährt der Sprecher fort. Das Bild eines Mannes, der in einem ansonsten leeren Parlamentsgebäude die Treppen hinabsteigt, ist der einzige Eindruck, den die Zuschauer von der türkischen Seite erhalten. Nun begleiten wir den Reporter ins Dorf. Wir betreten ein belebtes Café, in dem Türken und Kurden zusammen Tee trinken und Domino spielen. Das Dorf heißt *Little Sweden*, denn es besitzt einen Olof Palme-Park, eine Olof Palme-Straße, ein schwedisches Restaurant und ein schwedisches Reisebüro. Im Gegensatz zu dem türkischen Regierungsgebäude, in dem nichts passiere, wird uns berichtet, sei dieses Dorf berühmt für seine hart arbeitenden Einwohner, von denen viele nach Schweden ausgewandert seien. Es ist nicht allzu schwer festzustellen, welche Seite der schwedische Zuschauer einnehmen soll. In diesem Bericht sind die Kurden nicht nur ein Problem der Türken, sie betreffen auch Schweden. Die vermittelte Botschaft ist eine der schwedischen Öffentlichkeit wohlbekannte. Konflikte sind das Ergebnis aggressiver oder passiver undemokratischer Regierungen: Läßt man den gewöhnlichen Mann in Ruhe, lebt er friedlich sein fleißiges Leben.

### *5.2 Opfer der Gewalt in Algerien*

Fernsehjournalisten hatten dagegen ihre Schwierigkeiten mit dem Konflikt in Algerien. Eine strenge Zensur der algerischen Behörden sorgte für einen Mangel an Bildern über den Konflikt, und da Fernsehen ein visuelles Medium ist, gerieten Reporter und Produzenten in ein Dilemma (dazu Hellman und Robertson 1997). Dieses Problem beeinflußte die Art und Weise, wie *BBC* über die Morde in Algerien berichtete. Solche Nachrichten wurden in Telegrammen gesendet, die, wie z.B. am 10. Januar 1998, nur verlassene Räume und blutbefleckte Wände zeigten. Es sind nur wenige Menschen zu sehen. Stellungnahmen und Handlungen Einzelner oder Mehrerer werden nicht gesendet.

Vergleicht man diese Berichte mit denen von *Rapport*, werden fehlende Konzepte deutlich. Der Bericht einer schwedischen Journalistin vom 10. Ja-

nuar begann in Marseille. Von diesem südeuropäischen Hafen ist es nur ein „Katzensprung" nach Nordafrika. Hier findet sie Algerier, die nicht schweigen, sondern reden wollen. Algerier, deren Wut größer ist als ihre Angst. Ihre kleine Gemeinschaft in der Fremde, ein farbenfroher, weltoffener Ort voller Leben, steht im krassen Gegensatz zu den Bildern ihres Heimatlandes: Eine staubige, trockene Landschaft umschließt die Friedhöfe, auf denen die unschuldigen Opfer der Fundamentalisten liegen.

Die Algerier, die uns ihre Geschichte erzählen, wollen zurück zur Demokratie, sie sind eher politische Akteure als Opfer. Mit ihnen können wir uns identifizieren, denn sie tragen westliche Kleider und reden mit uns in einer europäischen Sprache in einer gewohnten Umgebung. Eine von ihnen ist Latifa Madani. Sie arbeitet für die sozialistische Partei Frankreichs. Mit ihren eigenen Worten erzählt sie uns von einem französischen Radiobericht über Algerien: „Ich hörte den Bericht zu Ende. Dann wurde mir klar, daß von meinem Heimatland die Rede war, und ich konnte die Tränen nicht zurückhalten. Ich lebe hier schon lange und konnte es nicht glauben. Es war wie eine andere Welt, ein Alptraum."

Die Exilalgerier halten es für notwendig, daß die Welt informiert wird, damit sie diejenigen isoliert, die andere Menschen töten, weil sie anders denken; und damit die Welt erfährt, daß dies nicht der Wille Allahs sei. Die Gewalt müsse aufhören, sagen viele, und einer stellt fest: „Man kann nicht mit jemandem einen Dialog führen, der eine Axt oder ein Messer in seinen Händen hält." Daß diese europäischen Algerier die Mächte des Lichtes im Kampf gegen die Mächte der Dunkelheit repräsentieren sollen, wird durch die Dramaturgie des Berichtes deutlich, der mit dem Sonnenaufgang beginnt und bei Hereinbrechen der Nacht mit folgenden Worten endet: „Eine politische Lösung in Algerien ist nicht in Sicht, selbst wenn die EU ihren Abgeordneten entsenden sollte. Währenddessen wird der alte Mann in Marseille weiterhin seine Gebete sprechen, und sein Führer Soheib wird weiterhin seine Treffen abhalten. Doch letzte Nacht erhielt er eine Morddrohung. Den ihm angebotenen Polizeischutz lehnte er ab. Ob dies die richtige Entscheidung war, kann noch keiner sagen."

## 6 Erkenntnisse und Aufgaben für weiterführende Untersuchungen

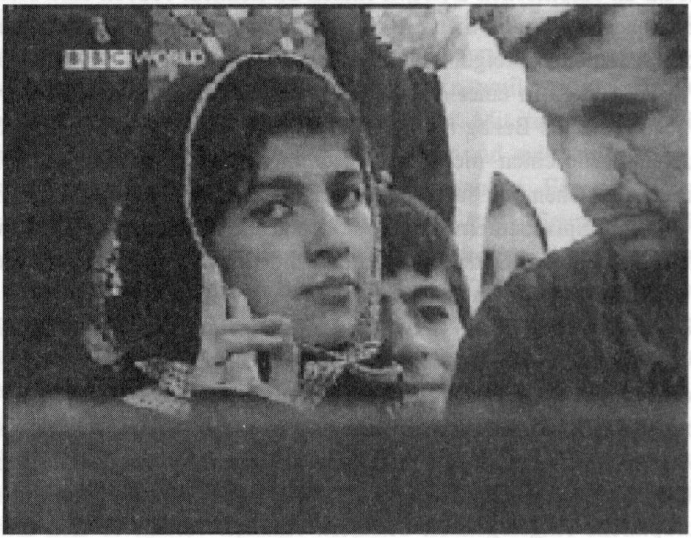
Die hier angewandte Methode muß weiterentwickelt werden, um eine größere Anzahl an empirischen Belegen finden zu können. Jedoch sind selbst in dieser vorläufigen Studie mehrere Muster erkennbar. Die kleine Anzahl der „unvorhergesehenen Ereignisse" und die etwas häufiger auftretenden „aktuellen Streitigkeiten in einer andauernden Entwicklung" sowie die Berichte ohne gegenwärtigen Bezug bei *BBC World* und *Rapport* deuten darauf hin, daß deren Nachrichten nicht aus zusammenhanglos aneinandergereihten Ereignissen bestehen, die durch neue Ereignisse ersetzt werden, sondern daß diese Berichte Episoden einer Serie oder eines Feuilletons sind. Sie enthalten viele verschiedene Darsteller, Hintergründe und Themen, von denen sich viele von Land zu Land unterscheiden.

Die vergleichende Analyse der Berichte über kurdische und algerische Auswanderer deckt die Abwesenheit einiger Konzepte auf, die sonst nicht entdeckt worden wäre. Der *BBC World*-Bericht über die Massaker in Algerien bezieht Europa nicht mit ein. Erst wenn wir den *Rapport*-Bericht betrachten, in dem Algerier aus Marseille als Europäer dargestellt werden, wird uns bewußt, daß der *BBC World*-Bericht den Algerien-Konflikt nicht als europäische Angelegenheit definiert. Ähnlich verhält es sich mit den Berichten über die Kurden. Erst wenn wir das schwedische Dorf betreten haben, in dem die Kurden leben, und wir ihnen zugehört haben, wie sie beim Friseur über Politik reden, wird uns bewußt, daß der *BBC*-Bericht über die Flüchtlinge in italienischen Gewässern zwar mitfühlend ist, die Flüchtlinge aber auf Distanz hält und sie nicht zu Wort kommen läßt. Sie sind ein türkisches Problem, kein europäisches. Was in dem einen Programm einen europäischen Bezug herstellt, existiert nicht im anderen.

Tritt man einen Schritt beiseite und betrachtet die standardisierten Ergebnisse, kann man diese in groben Zügen der eingangs erwähnten Konnotation und dem Mythos zuordnen. Die junge kurdische Frau, die mehrmals in *BBC World*-Berichten auftaucht[8], in einem Boot treibend, umgeben von stummen, verzweifelten Landsleuten, kann als ein Symbol für die Flüchtlinge gesehen werden, die stets ein Merkmal europäischer Geschichte und Politik waren. Sie steht auch für die Flüchtlingsströme, die die europäischen Regierungen ständig beschäftigen. Sie symbolisiert das staatenlose Opfer, das in einem Meer der Bürokratie treibt. Wir empfinden Mitleid für sie, können

uns aber nicht mit ihr identifizieren. Obwohl wir ihr in die Augen schauen, ist sie außer Reichweite. Ein Dialog entsteht nicht.

*BBC World*, 3. Januar 1998

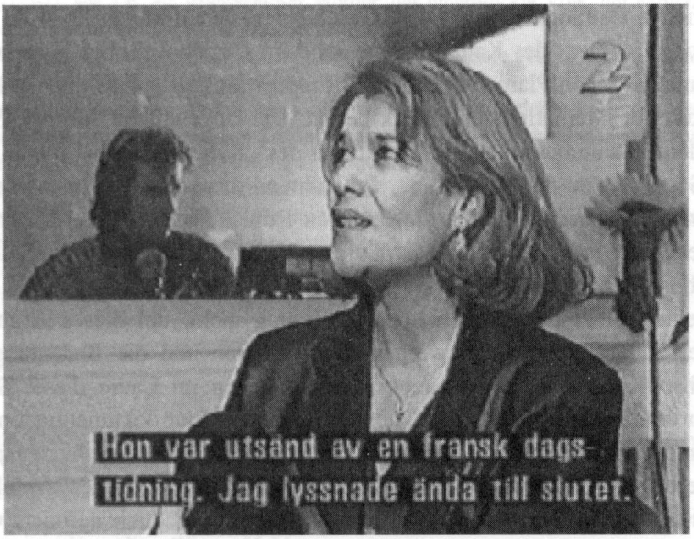



Die Konnotationen der algerischen Frau im *Rapport*-Bericht sind anderer Natur. Sie, die im Vergleich zu der kurdischen Frau einen Namen und eine Stimme hat, ist in erster Linie weder ein Flüchtling noch ein Opfer. Wenn sie als Symbol dient, dann steht sie nicht für die Hilflosigkeit, sondern für das demokratische Potential, das in ihrem Heimatland steckt. Diese Frau ist ein Akteur, kein Statist, und mit ihr können wir uns identifizieren. Sie ist uns sehr nahe, und wir haben das Gefühl, als rede sie mit uns und nicht mit dem Reporter, vor allem, weil sie mehr über Gefühle als über Politik spricht. Hier besteht Hoffnung, während auf dem Boot der Kurden die Hoffnungslosigkeit regiert.

Für den einen dieser Exilanten, dieser Nichteuropäer in Europa, empfinden wir Sympathie, für den anderen empfinden wir Respekt. Liest man diese beiden Geschichten vor dem Hintergrund der anderen vierzig Geschichten dieser Studie, könnte man sagen, daß dem britischen und schwedischem Fernsehen, wo diese Exilanten auftraten, unterschiedliche Mythen zugrunde liegen. Der Mythos von *BBC World* ist geprägt von der Unausweichlichkeit:

Die Europäische Union hin oder her, es wird immer Flüchtlinge geben, es wird immer Leid geben. Es ist eine Schande, aber da können wir nichts machen und die Zuschauer, die alles aus der Entfernung betrachten, auch nicht.

*RAPPORT,* 10. Januar 1998




Der Mythos von *Rapport* besagt, daß der Unterdrückte sich immer wehren kann und daß bedeutsame Schlachten mit der Feder gegen das Schwert geführt werden können, von Leuten, mit denen wir uns identifizieren können. Dieser Mythos paßt zu der politischen Kultur, die der Sender schon lange pflegt. Der Eindruck, den man erhält, wenn man Nachrichten wie die der kurdischen Frau näher betrachtet, wird durch die Tabellen 3 und 5 bestätigt. *BBC World* sendet eine größere Anzahl an unparteiischen Nachrichten (allwissender Reporter), in denen das Publikum als entrückter Beobachter angesprochen wird und nur um der Information willen informiert wird. In *Rapport* dagegen ist es der Zuschauer gewohnt, nahe an die Personen einer Nachricht herangeführt zu werden. Dabei ist er dazu aufgerufen, mehr zu tun als nur Notiz zu nehmen. Die meisten Themen bei *BBC World* handeln von der Unausweichlichkeit von Leid und Konflikt. Gottes Wille oder unmenschliche Kräfte galten in einigen Berichten als die Verursacher des Unglücks. In den *Rapport*-Berichten taucht Gottes Wille nicht auf, Leid und

Konflikt erscheinen nicht als unausweichlich und haben immer einen menschlichen Verursacher.

Wandel und Kontinuität in der internationalen Politik sind zwei weitere Punkte eines immer wieder auftauchenden Themas in verschiedenen Texten der Stichprobe. Bei *BBC World* liegt der Schwerpunkt auf Kontinuität, speziell in Berichten über frühere Gegner wie Deutschland, Rußland und andere ehemalige Ostblockstaaten. Diese Geschichten stehen immer noch im militärischen Kontext des Kalten Krieges und im sozialpolitischen Kontext der kommunistischen Planwirtschaft. Bei *Rapport* hingegen wird die Veränderlichkeit der internationalen Politik betont. Die Ungewißheit und das Elend, die dem Zusammenbruch der Strukturen des „Kalten Krieges" folgte, wird im Gegensatz zu der Kontinuität, die während dieser Epoche herrschte, unterstrichen. Die Bedrohung, die nun von Rußland ausgeht, ist das organisierte Verbrechen, wobei die Mafia die grau gekleideten russischen Soldaten als „böse Buben" ablöst.

Leider reicht der Platz in diesem Beitrag nicht, um dieses Argument weiter zu verfolgen, doch werden das Auftreten und die Bedeutung des Wechsel/Kontinuität-Gegensatzes in Erzählungen im Laufe dieser Studie näher untersucht werden. Auch die Bedeutung der hier dokumentierten Muster muß noch festgestellt werden. Was implizieren die verschiedenen Bevölkerungen, die verschiedene Geschichten über ihr politisches Umfeld erzählt bekommen, in denen der „Europäer" unterschiedlich definiert wird? Wenn die Zuschauer von *Rapport*, aber nicht die von *BBC World* Europa mit kurdischen und algerischen Exilanten teilen, was sagt das über ihre Identität aus?[9]

## Anmerkungen

1 Dave Green in der BBC Dokumentation „*The Eye of the Storm*".
2 In den meisten Untersuchungen über Massenmedien dominieren Studien über britische und US-Medien. Werden mehrere Länder in die Analyse einbezogen, wie in van Dijks Untersuchungen der Presse (van Dijk 1998), dann beschränkt sich der zeitliche Rahmen meist auf einen Tag.
3 Knight und Dean (1982), die die Kanadische Berichterstattung über die Befreiung der Iranischen Botschaft in London analysierten, stellen eine Ausnahme dar. Ansonsten verweist eine Studie auf einen relevanten Bericht aus 18 Zeitungsartikeln.
4 Jenck's Konzept wird dargestellt in Bondebjerg 1992.
5 Susan Stein und Ian Pritchard in der *BBC* Dokumentation „*The Eye of the Storm*".

6 Da der Platz in diesem Aufsatz begrenzt ist sind nicht alle Fragen und deren Ergebnisse hier aufgeführt. Einige Fragen stellten sich als unzulänglich heraus und werden nun auch nicht in die gesamte Studie (dieser Aufsatz ist nur ein Auszug dieser Untersuchung) eingehen. Andere Fragen, die hier nicht erwähnt werden, werden in der Gesamtstudie Beachtung finden. Dazu gehört zum Beispiel die Frage nach sog. *stock characters*, die von Berger wie folgt definiert wurden: *Stock characters* sind Charaktere die mit erkennbaren Zügen ausgestattet sind, also Stereotypen deren Wesen leicht zu erkennen ist (Berger 1997, 67), wie z.B. ein gewissenloser Mörder, das unterdrückte Volk, der ehrliche, arbeitende Mann oder der nichtsahnende Zeuge.

7 Jedoch wurden Telegramme berücksichtigt, wenn das andere Programm einen längeren Bericht über dasselbe Thema sendete.

8 Dasselbe Filmmaterial wird in zwei Berichten aus dieser Stichprobe verwendet und tauchte ein Jahr später in einem Trailer für ein *BBC World* Nachrichtenmagazin wieder auf.

9 Die Autorin dankt Annabel Herzog, Philippe Teillet, Stig Arne Norhstedt, Kjell Goldmann, Lucas Pettersson, Maria Hellman und Kristina Riegert für ihre Kommentare zu den verschiedenen Fassungen dieses Aufsatzes

## Literatur

Altheide, David L. und Robert P. Snow. 1991. *Media Worlds in the Postjournalism Era*. New York: Aldine de Gruyter.

Ascherson, Neal. 1988. *Games with Shadows*. London: Radius.

Barkin, Steve M. 1984. „The Journalist as Storyteller: An Interdisciplinary Perspective". In *American Journalism*. Winter: 27-33.

Barthes, Roland. 1993/1957. *Mythologies*. London: Vintage Books.

Bell, Allan und Peter Garrett. Hrsg. 1998. *Approaches to Media Discourse*. London: Blackwell.

Bell, Allan. 1994. „Telling Stories". In *Media Texts: Authors and Readers;* hrsgg. von David Graddol und Oliver Boyd-Barrett. Clevedon: The Open University: 100-18.

Bennett, W. Lance und Murray Edelman. 1985. „Toward a New Political Narrative". In *Journal of Communication*. 35: 156-71.

Berger, Arthur Asa. 1997. *Narratives in Popular Culture, Media, and Everyday Life*. London: Sage.

Bignell, Jonathan. 1997. *Media Semiotics*. Manchester: Manchester University Press.

Billig, Michael. 1995. *Banal Nationalism*. London: Sage.

Bird, Elizabeth S. 1987. „Media and Folklore as Intertextual Communication Processes: John F. Kennedy and the Supermarket Tabloids". In *Communication Yearbook* New Brunswick. 10: 758-72.

Bondebjerg, Ib. 1992. „Intertextuality and Metafiction. Genre and Narration in the Television Fiction of Dennis Potter". In *Media Cultures. Reappraising Transnational Media;* hrsgg. von Michael Skovmand und Kim Christian Schrøder. London: Routledge: 161-80.

Boyd-Barrett, Oliver. 1994. „Language and Media: A Question of Convergence". In *Media Texts: Authors and Readers;* hrsgg. von David Graddol und Oliver Boyd-Barrett. Clevedon: The Open University: 22-39.

Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity. The Information Age: Economy, Society and Culture.* Oxford: Blackwells: 2.

Cohen, Akiba A., Mark R. Levy, Itzhak Roeh und Michael Gurevitch. 1996. *Global Newsrooms, Local Audiences. A Study of the Eurovision News Exchange.* London: John Libbey and Co.

Cohen, Bernard. 1963. *The Press and Foreign Policy.* New Jersey: Princeton University Press.

Dahlgren, Peter. 1995. *Television and the Public Sphere. Citizenship, Democracy, and the Media.* London: Sage.

Dijk, Teun van. 1988. *News Analysis.* Hillsdale, NJ: Erlbaum.

Elliott, Philip, Graham Murdock und Philip Schlesinger. 1986. „'Terrorism' and the State: A Case Study of the Discourses of Television". In *Media, Culture and Society. A Critical Reader;* hrsgg. von Richard Collins, et al. London: Sage.

Fairclough, Norman. 1995. *Media Discourse.* London: Edward Arnold.

Fiske, John. 1987. *Television Culture.* London: Routledge (1995).

Fowler, Roger. 1991. *Language in the News: Discourse and Ideology in the Press.* London: Routledge.

Ginneken, Jaap van. 1998. *Understanding Global News.* London: Sage.

Gitlin, Todd. 1980. *The Whole World is Watching.* Berkley: University of California Press.

Graddol, David. 1994. „The Visual Accomplishment of Factuality". In *Media Texts: Authors and Readers;* hrsgg. von David Graddol and Oliver Boyd-Barrett. Clevedon: The Open University: 136-57.

Gray, Martin. 1992. *A Dictionary of Literary Terms.* Beirut: Longman, York Press.

Gurevitch, Michael. 1996. „The Globalization of Electronic Journalism". In *Mass Media and Society;* hrsgg. von James Curran and Michael Gurevitch. London: Arnold: 204-23.

Hall, Stuart. 1994. „Encoding/Decoding". In *Media Texts: Authors and Readers;* hrsgg. von David Graddol und Oliver Boyd-Barrett. Clevedon: The Open University: 200-11.

Hartley, John. 1982. *Understanding News.* London: Routledge (1995 Edition).

Hellman, Maria und Alexa Robertson. 1997. *A Day in the Aktuellt Newsroom.* Stockholm University: Department of Political Science.

Jensen, Klaus Bruhn. 1995. *The Social Semiotics of Mass Communication.* London: Sage.

Knight, Graham und Tony Dean. 1982. „Myth and the Structure of News". In *Journal of Communication.* 32: 144-61.

Kozloff, Sarah. 1992. „Narrative Theory and Television". In *Channels of Discourse, Reassembled. Television and Contemporary Criticism;* hrsgg. von Robert C. Allen. London: Routledge: 67-100.

Machill, Marcel. 1998. „Euronews: the first European News Channel as a Case Study for Media Industry Development in Europe and for Spectra of Transnational Journalism Research". In *Media, Culture and Society.* 20: 427-50.

Manning, Peter K. und Betsy Cullum-Swan. 1994. „Narrative, Content, and Semiotic Analysis". In *Handbook of Qualitative Research;* hrsgg. von N.K. Denzin und Y. S. Lincoln. London: Sage: 463-77.

Martin, Wallace. 1986. *Recent Theories of Narrative.* London: Cornell University Press.

Morley, David. 1992. „Electronic communities and Domestic Rituals. Cultural Consumption and the Production of European Cultural Identities". In *Media Cultures. Reappraising Transnational Media;* hrsgg. von Michael Skovmand and Kim Christian Schrøder. London: Routledge: 65-83.

Morley, David und Kevin Robins. 1995. *Spaces of Identity. Global Media, Electronic Landscapes and Cultural Boundaries*. London: Routledge.

Negrine, Ralph. 1996. *The Communication of Politics*. London: Sage

Price, Monroe. 1995. *Television, the Public Sphere and National Identity*. Oxford: Clarendon Press.

Saussure, Ferdinand D. 1974. *Course in General Linguistics*. London: Fontana und Collins: 117, zitiert in Hartley 1982: 17-18.

Schlesinger, Philip. 1997. „From Cultural Defence to Political Culture: Media, Politics and Collective Identity in the European Union". In *Media, Culture and Society*. 19: 369-91.

Slaatta, Tore. 1998. *Europeanisation and the Norwegian Media*. Unveröffentlichte Dissertation.

Smith, Robert Rutherford. 1979. „Mythic Elements in Television News". *Journal of Communication*. Winter: 75-82.

Thompson, John B. 1995. *The Media and Modernity. A Social Theory of the Media*. Cambridge: Polity Press.

Tuchman, Gaye. 1976. „Telling Stories". In *Journal of Communication*. Herbst: o.S.

Turner, Graeme. 1994. „Film Languages". In *Media Texts: Authors and Readers;* hrsgg. von David Graddol und Oliver Boyd-Barrett. Clevedon: The Open University: 119-35.

*Paul Pennings*[1]

# Die Konsequenzen der Rekrutierung von Ministern für die Regierungspolitik in Westeuropa

Übersetzt von Tanja Cornelius

## 1 Einleitung

In demokratischen Systemen fällt die Kandidatenauswahl für Ministerämter vornehmlich in den Zuständigkeitsbereich politischer Parteien. Obwohl diese parteipolitische Selektion weitreichende Konsequenzen für den Regierungsprozeß nach sich zieht, werden in der Literatur fast ausschließlich die Selektionskriterien und selten deren Folgen untersucht (Ranney 1981; Gallagher; Marsh 1988). Offen bleibt, wie sich die Auswahl von Parlaments- und Ministeramtskandidaten auf den politischen Prozeß, insbesondere auf die Regierungspolitik, auswirkt. Eine generelle Antwort auf diese Frage ist allerdings nicht zu erwarten. Ganz allgemein läßt sich lediglich folgende Klassifizierung möglicher Folgen erstellen (Marsh 1993; McAllister 1996): Zum einen beeinflußt das Auswahlverfahren die Responsivität und Verantwortlichkeit der Parteien, d.h. die Art, wie Parteien auf Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Präferenzen der Öffentlichkeit reagieren und versuchen, ihr Mandat auszuüben (Keman 1997; Pennings 1997). Für Parteien, die ihre Kandidaten mittels zentralisierter Prozeduren rekrutieren, ist eine bessere Mandatsausübung zu erwarten als für solche, die ihre Kandidatenauswahl in Form von offenen Wahlen organisieren (Budge und Hofferbert 1990; Royed 1996).

Zum zweiten kann sich das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ändern: Beispielsweise messen Kabinettsminister ihrer Rolle gegenüber dem Parlament eine unterschiedliche Bedeutung bei, wobei diejenigen Minister, die eine gute Beziehung zum Parlament unterhalten, in der Durchsetzung ihrer politischen Vorstellungen erfolgreicher zu sein scheinen. Folglich hängt die politische Stabilität eines Kabinetts zum Teil von der Art seiner

Beziehung zum Parlament ab, welche wiederum dadurch bestimmt wird, wie die Kabinettsmitglieder dieses Verhältnis gestalten. Den Parteien ist daher durch die Kandidatenauswahl die Möglichkeit gegeben, die Beziehung von Legislative und Exekutive entscheidend zu beeinflussen (Strøm 1997).

Schließlich ergeben sich Konsequenzen für die Regierungspolitik selbst: Durch die Wahl eines Kandidaten mit politischem Profil (z.B. Befürwortung oder Ablehnung der europäischen Integration, von Staatsinterventionen usw.) kann eine Partei die Regierungspolitik in eine bestimmte Richtung lenken. Um ihre Politik durchsetzen zu können, versuchen die meisten Parteien Kandidaten mit entsprechendem Profil zu rekrutieren (Pennings 1998). Ob dies tatsächlich Folgen nach sich zieht, hängt jedoch von zahlreichen weiteren Faktoren ab.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Konsequenzen der Ministerauswahl für die Arbeitsweise der Kabinette (und damit indirekt auch für die Regierungspolitik). Das Amt des Ministers stellt eine wichtige Kandidatenkategorie dar, da Minister für das Funktionieren und die Dauer von Kabinetten sowie für deren Politikgestaltung von großer Bedeutung sind (Blondel und Thiébault 1991, Blondel und Müller-Rommel 1993, Laver und Shepsle 1994). Aus diesem Grund scheint ihre Selektion eine besonders geeignete Kategorie zu sein, um die Auswirkungen der Kandidatenauswahl auf die Inhalte der Regierungspolitik zu analysieren. Zugleich muß jedoch berücksichtigt werden, daß Ministerkandidaten keine repräsentative Kategorie für Bewerber um politische Ämter darstellen. Zwar liegt die Entscheidungsgewalt über die Auswahl der europäischen Kabinettsminister zum größten Teil in den Händen der Parteiführung, doch können Premierminister und andere Parteiführer gegebenenfalls ihr Veto gegen einen Kandidaten einlegen (Gallagher et al. 1995, 34). Hierin besteht sicherlich der größte Unterschied zwischen der Ministerselektion und der Auswahl von Kandidaten für ein parlamentarisches Mandat (Norris 1997).

Die Konsequenzen der Ministerselektion können kaum in einer Weise gemessen werden, die vergleichend und generalisierbar zugleich ist. Die individuellen Charakterzüge und sozialen Kompetenzen einzelner Minister können zwar großen Einfluß auf die Politikgestaltung haben, sind aber in einem allgemeinen Schema über die Folgen der Kandidatenauswahl nicht zu erfassen. Dies ist jedoch kein wesentliches Hindernis für ihre empirische Erforschung. Weiter unten wird vielmehr die Auffassung vertreten, daß der politisch-institutionelle und der wirtschaftliche Kontext ministerieller Politik die Hauptdeterminanten für die Folgen der Ministerauswahl darstellen. Die Analyse zeigt, daß nicht entscheidend ist, welcher Minister ausgewählt

wird, solange drei Bedingungen erfüllt sind: Geschlossenheit der nominierenden Partei, politische Erfahrung des Kandidaten und günstige ökonomische Rahmenbedingungen. Wenngleich diese Bedingungen nicht immer gleichzeitig erfüllt werden, treten systematische Abweichungen in der Arbeitsweise und der Leistung von Kabinetten auf, die – zu einem bestimmten Grad – das Ergebnis der unterschiedlichen Rekrutierungsverfahren sind.

## 2 Hypothesen, Methodologie und Daten

In ihrer Publikation *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* stellen Laver und Shepsle für die Determinanten des Regierens durch demokratisch gewählte Kabinette drei Hypothesen auf (Laver und Shepsle 1984, 8f.):

1. Die parteipolitische Zusammensetzung von Kabinetten entscheidet über die Politikergebnisse *(party government)*.
2. Die Aufteilung der Portefeuilles unter den Parteien bestimmt das Regierungsprogramm *(party* oder *ministerial government)*.
3. Die Verteilung der Portefeuilles innerhalb der Parteien beeinflußt die Regierungspolitik *(ministerial government)*.

Der dritte Faktor, die Auswahl der Minister, soll weniger relevant sein als die ersten beiden Faktoren, da der ministerielle Handlungsspielraum wesentlich durch die parteipolitische Zusammensetzung und die Verteilung der Ministerien festgelegt wird. Parteien versuchen als einheitliche Akteure aufzutreten; und von Ministern wird erwartet, daß sie als loyale Agenten der Parteien fungieren. Interne Konflikte sollen auch nicht nach außen getragen werden. Daher ist es nach Laver und Shepsle für den Regierungsprozeß unerheblich, ob Minister X oder Y gewählt wird, solange beide derselben Partei angehören und diese Partei als einheitlicher Akteur auftritt. Unter diesen Annahmen liegt die Bedeutung individueller Minister für den Regierungsprozeß primär in ihrer Agendamacht, d.h. in ihrer Möglichkeit zu bestimmen, ob ein Vorschlag auf die Agenda des Kabinetts gesetzt wird und Einfluß auf die Inhalte der Vorschläge, die auf die Agenda gekommen sind, auszuüben (Laver und Shepsle 1994, 298; Dudley und Richardson 1996). Mit anderen Worten haben Minister nahezu eine Monopolstellung bei der Initiierung politischer Maßnahmen (Gallagher et al. 1995, 28).

Die Schlußfolgerung von Laver und Shepsle ist zwar einerseits plausibel, sagt aber andererseits wenig über die spezifischen Interaktionen von Kabinett, Regierungsparteien, Ministern und den sozioökonomischen sowie politisch-institutionellen Kontext des Regierens aus. Ihre Resultate sind zu allgemein gehalten und stützen sich auf Länderstudien, nicht aber auf eine systematische empirische Untersuchung der Folgen der Ministerselektion. Der vorliegende Beitrag liefert dagegen eine systematische Analyse dieser Folgen für die Arbeitsweise von Kabinetten. Die Ergebnisse werden schließlich nicht der Schlußfolgerung von Laver und Shepsle widersprechen, sondern sie vielmehr um eine genauere Einsicht in den Zusammenhang zwischen dem Typus der Kandidatenselektion, dem Ministertypus, der Art des Kabinetts und der entsprechenden Regierungspolitik ergänzen.

Die Untersuchung der Auswirkungen der Ministerselektion bedarf allerdings einer Reihe von Hypothesen:

- Das zentrale Unterscheidungskriterium der verschiedenen Auswahlverfahren europäischer Parteien ist die Frage, ob der Kandidatenauswahl offene oder zentralisierte Methoden zugrunde liegen (Ware 1996; Krouwel 1999).
- Offene Auswahlverfahren weisen eine Tendenz zur Ernennung außerparlamentarischer Minister auf (*outsider*: Minister ohne oder mit nur geringer politischer oder ministerieller Erfahrung). Geschlossene Verfahren führen hingegen zu einer verstärkten Nominierung interner Kandidaten (*insider*: Minister mit einer langjährigen Ministerkarriere) (Katz und Mair 1992; Krouwel 1999).
- Insider besitzen die besten Voraussetzungen dafür, durch effizientes kabinettinternes Konfliktmanagement politische Stabilität zu bewahren (Blondel und Thiébault 1991).

Ein methodologisches Problem besteht jedoch in der Verknüpfung der unterschiedlichen Untersuchungseinheiten, die sowohl die Charakteristika von Parteien (das Verfahren der Kandidatenselektion), einzelnen Ministern und Kabinetten umfassen. Ohne diese Verknüpfung ist jedoch keine vergleichende Analyse der Folgen der Kandidatenselektion möglich. Gleichzeitig muß das kausale Inferenzproblem beachtet werden, wenn die Politik des Kabinetts durch einzelne Personen bestimmt wird, die wiederum verschiedenen Untersuchungseinheiten zugeordnet sein können. Um zu vermeiden, daß sich die Untersuchungseinheiten bei jeder Analyse unterscheiden, wurden zwei Datensätze mit mehreren Ebenen (geschichtet) angelegt. Der erste Datensatz enthält Daten der Parteien, die in Tabelle 1 und Schaubild 1 prä-

sentiert werden. Der andere verknüpft Daten der Minister mit dem Kontext, in dem diese agieren, nämlich:

1. den Typus des Verfahrens der Kandidatenselektion sowie andere Charakteristika der Parteien, denen die Minister angehören (Krouwel 1999) (vgl. Hypothese 1);
2. den sozialen und politischen Hintergrund von 1599 einzelnen Ministern in zwölf europäischen Staaten (Blondel und Thiébault 1991) (vgl. Hypothese 2);
3. Dauer und Ende der Kabinette (Woldendorp et al. 1993) sowie die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der ministeriellen Politik (Pennings et al. 1999) (vgl. Hypothese 3).

Die Untersuchung umfaßt die Länder Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, die Niederlande, Norwegen, Schweden und Großbritannien. Für diese zwölf Länder waren Daten über die Kandidatenselektion, Minister und Regierungspolitik verfügbar. Der Datensatz führt alle Minister und deren individuelle Eigenschaften für 301 Nachkriegskabinette im Zeitraum von 1945 bis 1985 (n=4820 Minister) auf. Die Daten einzelner Minister wurden übertragen, wenn sie Mitglied mehrerer Kabinette waren. Dieses Datenformat hat den Vorteil, daß es eine Analyse der Konsequenzen der Ministerauswahl ermöglicht; die Analyseeinheiten bilden die Minister und ihre Eigenschaften. Es gilt jedoch zu beachten, daß eine ungleiche Verteilung der Minister über die Parteien hinweg vorliegt, welche sich auf die Analyseergebnisse auswirken wird. Diese Ungleichverteilung ist realistisch und unvermeidlich, da nicht alle Parteien (wenn überhaupt) durch dieselbe Anzahl von Ministern vertreten werden. Daraus ergibt sich, daß die Konsequenzen der Ministerauswahl relativ zur Anzahl der Minister pro Partei analysiert werden.

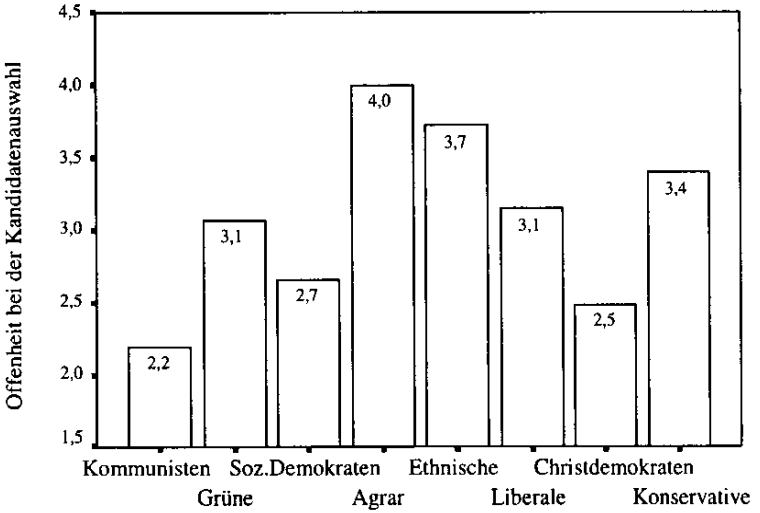
Die Daten der Minister wurden von Blondel und Mitarbeitern aus *Who's Who* und aus von den Parlamenten veröffentlichten Biographien entnommen (der Originaldatensatz enthält 2899 Minister in achtzehn europäischen Staaten) (Blondel und Thiébault 1991; Blondel und Müller-Rommel 1993). Der begrenzte Erfassungszeitraum stellt das größte Defizit dieser Datenlage dar. Diese Einschränkung könnte die Politikeffekte der Ministerselektion dämpfen, da man davon ausgehen kann, daß der Einfluß einzelner Kandidaten nach 1984 steigt. Die Anzahl der validen Fälle ist jedoch hoch genug, um einen vergleichenden und generalisierbaren Überblick der Konsequenzen der Ministerselektion in Westeuropa zu gewährleisten.

## 3 Die Offenheit der Kandidatenselektion

Die erste Hypothese zielt auf die zentrale Variable dieses Beitrags ab. Wie variieren die Verfahren der Kandidatenselektion innerhalb westeuropäischer Parteien? Nach Norris (1996) kann die Kandidatenselektion nach zwei Dimensionen unterschieden werden, der bürokratisch-patronistischen und der zentralisiert-dezentralisierten. Im westeuropäischen Kontext ist die zweite Dimension die wichtigere, da die meisten Parteien moderne Massenparteien mit relativ langen demokratischen Traditionen darstellen. Darüber hinaus ist sie optimal zu operationalisieren und daher für die folgende Analyse am geeignetsten. Die Operationalisierung des Typs der Kandidatenselektion basiert auf Krouwels Adaption der von Katz und Mair (1992) zusammengestellten Daten zur Kandidatenauswahl. Die Skala rangiert von 1 (geschlossen) bis 7 (offen), wobei der Wert 1 bedeutet, daß der amtierende Parteivorsitzende die parlamentarischen Kandidaten auswählt, der Wert 7 hingegen, daß die Mitglieder der Partei formal das Recht und die Möglichkeit haben, an Auswahlverfahren in offenen Primaries, Referenden oder Abstimmungen aller Parteimitglieder teilzunehmen. Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit wurde diese Skala in fünf etwa gleich große Gruppen umgewandelt. Die Reihenfolge bleibt jedoch erhalten: Je höher der Wert, desto offener ist die Kandidatenauswahl.

In Schaubild 1 sind die Parteifamilien von links nach rechts auf der Grundlage der Links-rechts-Dimension nach Klingemann et al. (1994) angeordnet (n=564. Parteien und Parteifamilien, die nicht auf der Links-rechts-Dimension angeordnet werden können oder insgesamt nur in wenigen Kabinetten repräsentiert sind, wurden vernachlässigt). Anhand des Schaubilds ist zu erkennen, daß das Verhältnis zwischen dem Grad der Offenheit der Kandidatenselektion und der entsprechenden Parteifamilie einer umgekehrten U-Kurve entspricht. Je weiter rechts eine Parteifamilie positioniert ist, desto offener ist das Selektionsverfahren; ab einem bestimmten Punkt tendiert das Verfahren jedoch wieder zu einer stärkeren Zentralisierung. Die größten Verzerrungen der umgekehrten U-Form finden sich bei den sozialdemokratischen und den konservativen Parteien.

Schaubild 1: Die Offenheit von Parteifamilien bei der Kandidatenauswahl (geordnet von links nach rechts)




Die Form der Kurve ist deshalb interessant, weil sie deutlich zeigt, daß die Dimension der Offenheit nicht mit der Links-rechts-Dimension übereinstimmt, die so zentrale Bedeutung für die sozioökonomische Politikgestaltung hat. Aber sie weist auch auf Probleme der Interpretation hin, da bestimmte Konsequenzen sich neutralisieren oder einander widersprechen können. Wird beispielsweise unter denselben Bedingungen der Einfluß einer linken und einer rechten Regierungspartei (beide mit geschlossenen Selektionsverfahren) auf den Regierungsprozeß verglichen, lassen sich eventuell zwei unterschiedliche Einflüsse und damit kein Zusammenhang zwischen Kandidatenselektion und Politikformulierung feststellen. Dieses Ergebnis entspräche der Schlußfolgerung von Laver und Shepsle, nach der *party government* die vorherrschende Regierungsform in Europa ist. Demzufolge werden die Konsequenzen der Kandidatenselektion von dem Einfluß der dominierenden ideologischen (Links-rechts-)Orientierung der Parteien überlagert.

Eine andere Schlußfolgerung auf der Grundlage von Schaubild 1 ist, daß die großen Parteifamilien, die in westeuropäischen Kabinetten dominieren, erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Offenheit ihrer Auswahlverfahren aufweisen (Range von 2.2-2.4). In der Literatur besteht eine Tendenz, Euro-

pa und die USA hinsichtlich der Offenheit ihre Selektionsverfahren einander gegenüberzustellen. Dieser Vergleich ist jedoch irreführend, da unterstellt wird, daß zentralisierte Verfahren in Europa die Norm bilden. Dies trifft jedoch nicht zu, wenngleich seit den 70er Jahren ein moderater Anstieg dieser Verfahren zu verzeichnen ist (Krouwel 1999). Welche Faktoren tragen zu den Unterschieden der Kandidatenselektion zwischen westeuropäischen Parteien bei? Die Auswirkungen folgender Faktoren werden mittels einer Regressionsanalyse überprüft:

Tabelle 1: Regression des Kandidatenselektionstyps nach parteiorganisatorischen und elektoralen Variablen (adj. $R^2$=0,244)[2]

| *Variablen* | *B* | *Std.* | *Beta* | *t* | *Sig.* |
|---|---|---|---|---|---|
| Konstante | 3,21 | 1,60 | | 2,00 | 0,51 |
| Anzahl an Kongressen (Krouwel) | 0,27 | 0,14 | 0,25 | 1,94 | 0,058 |
| Einfluß Vorsitzender (Laver und Hunt '92) | -0,05 | 0,03 | -0,23 | -1,63 | 0,110 |
| Gruppeneinfluß (Laver und Hunt '92) | 0,12 | 0,06 | 0,27 | 2,17 | 0,34 |
| Gallagher Index der Disproportionalität (Lijphart '94) | -0,07 | 0,05 | -0,19 | -1,47 | 0,147 |
| Links-rechts-Position (Krouwel '99) | 0,00 | 0,01 | 0,03 | 0,20 | 0,843 |
| Anzahl an Spaltungen (Krouwel '99) | 1,69 | 0,73 | 0,29 | 2,33 | 0,024 |

Quellen: Krouwel 1999; Lijphart 1994; Laver und Hunt 1992.

Die meisten Parteien mit offenen Selektionsverfahren sind dadurch gekennzeichnet, daß sie sich bestens darauf verstehen, außenstehende Gruppen zu nutzen, um Druck auszuüben. Gleichzeitig dient diese Offenheit als wichtigstes Vehikel von Interessengruppen zur Beeinflussung der Kandidatenauswahl. Laver und Hunt (1992) haben den Einfluß von Interessengruppen auf der Basis einer Expertenbefragung gemessen. Ein niedriger Wert auf der Skala von 1 bis 20 entspricht einem großen Einfluß von Interessengruppen. Auf der Basis dieser Werte ist ein negativer Zusammenhang zwischen dem

Typus der Kandidatenselektion und dem Einfluß von Interessengruppen zu erwarten.

Parteien mit zentralisierten Selektionsverfahren schützen sich oft selbst vor externen Einflüssen und erteilen dem Parteivorsitzenden das letzte Wort bei der Kandidatenauswahl. Die Variable „Einfluß der Parteivorsitzenden" wurde der Befragung von Laver und Hunt entnommen, wie sie bei Krouwel (1999) wiedergegeben ist. Die Anzahl an Faktionen bzw. innerparteilichen Gruppierungen (d.h. die Wahrscheinlichkeit von Konflikt und Spaltungen) ist in offenen Parteien höher als in zentralisierten (Krouwel 1999). Parteien mit offenen Verfahren veranstalten öfter Kongresse und halten die Anforderungen an neue Mitglieder niedrig (Ware 1996; Krouwel 1999). Es besteht kein Zusammenhang zwischen dem Wahlsystem (operationalisiert als Grad der Wahlproportionalität: hoch=disproportional) und dem Verfahren der Kandidatenselektion, das in den Parteien des jeweiligen Systems dominiert (hauptsächlich, weil die Kandidatenauswahl ein Charakteristikum von Parteien und nicht von Wahlsystemen ist).

Der relative Einfluß dieser Faktoren wird in Tabelle 1 gezeigt (angepaßtes $R^2$=0,244; n=747). Hypothese 1 wird durch die Ergebnisse der Regressionsanalyse nicht bestätigt. Als Grund hierfür kann vermutet werden, daß Interessengruppen in Europa generell Einflußmöglichkeiten haben, diese also nicht auf eine bestimmte Gruppe von Parteien beschränkt sind. Alle anderen Hypothesen werden durch Tabelle 1 bestätigt, wenn auch die kausalen Effekte nicht sehr stark ausgeprägt sind. Demnach hängen parteiorganisatorische Eigenschaften in systematischer Weise mit dem Modus der Auswahl parlamentarischer Kandidaten zusammen. Bestimmte Parteicharakteristika wie eine hohe Anzahl an Kongressen, ein moderater Einfluß der Parteivorsitzenden und eine relativ hohe Faktionszahl stehen gemeinhin in Zusammenhang mit offenen Verfahren der Kandidatenselektion.

Diese Zusammenhänge bedeuten allerdings nicht notwendigerweise, daß verschiedene Selektionsverfahren auch Minister unterschiedlicher Herkunft bedingen. Wenngleich die Verfahren zwischen den Parteien signifikant differieren, unterscheiden sich die Minister kaum hinsichtlich ihrer demographischen Eigenschaften. In vielerlei Hinsicht handelt es sich um eine homogene Gruppe mit ähnlichem sozialen Hintergrund. Dies wird beispielsweise durch die Berufe der Minister illustriert, die kaum mit dem sozialen Hintergrund der Wähler ihrer Partei in Zusammenhang stehen (die Datenanalyse, die hier nicht wiedergegeben wird, basiert auf der ISMP-Datei: Nieuwbeerta 1995). Die meisten Minister gehören den höchsten Berufsgruppen an, während die Wähler sehr heterogene Berufszugehörigkeiten aufweisen. Analoge

Feststellungen sind hinsichtlich Geschlecht (Minister sind vornehmlich männlich) und Erziehung (die meist einem sehr hohen Niveau entspricht) zu machen.

Zusammenfassend zeigt sich, daß die Offenheit der Selektionsverfahren von den Eigenschaften der Parteiorganisation abhängt. Westeuropäische Parteien sind nicht einheitlich zentralisiert, wie dies in der Literatur häufig unterstellt wird, wenn Europa mit den USA verglichen wird. Es bestehen signifikante Unterschiede zwischen Parteien und Parteifamilien. Welche Bedeutung diese Unterschiede haben, ist das zentrale Thema der folgenden Abschnitte.

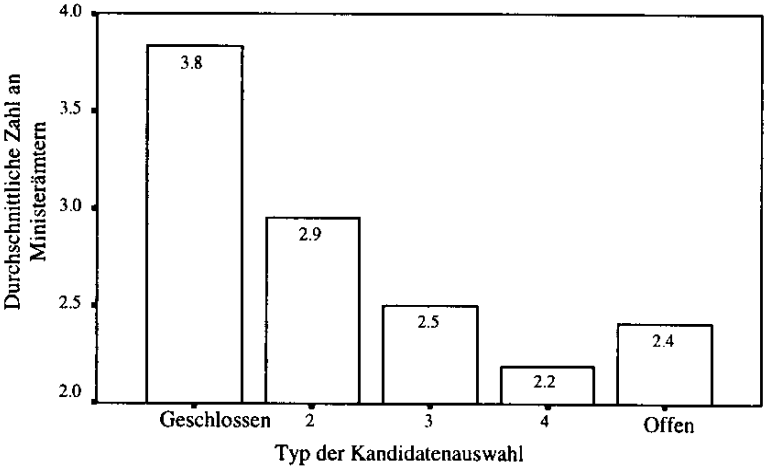
## 4 Kandidatenselektion und Ministertypus

Wie bereits dargelegt wurde, ist mit dem Kabinettsminister der Fokus der Analyse auf einen bestimmten Kandidatentypus gerichtet. Nach de Winter (1991) können Kabinettsminister in zwei Kategorien unterteilt werden: *Insider* und *outsider* (de Winter 1991). Dies ist eine wichtige Unterscheidung, da sie die Responsivität und die Verantwortlichkeit der Parteien, die Beziehung zwischen Legislative und Exekutive sowie den Regierungsprozeß selbst beeinflußt. *Outsider* sollen größere Probleme haben, Konflikte und Konfrontationen innerhalb des Kabinetts und gegenüber dem Parlament zu vermeiden. Sie werden oft als Technokraten betrachtet, denen es nicht möglich ist, eine persönliche Verbindung von Exekutive und Legislative aufzubauen (de Winter 1991, 44). Parteien mit offenen Selektionsverfahren wählen eher einen externen Minister. *Insider* sollen dagegen die Stabilität des Kabinetts fördern können. Zentralisierte Parteien mit geschlossenen Selektionsverfahren neigen am stärksten dazu, Minister mit einer langen ministerialen Karriere auszuwählen. Dies heißt jedoch nicht, daß die interne Rekrutierung allein auf zentralisierte Parteien beschränkt ist. Alle Parteien versuchen *Insider* zu nominieren und zu wählen, da sie für den Zusammenhalt der Partei unentbehrlich sind (Laver und Shepsle 1994, 302).

Welcher Ministertypus rekrutiert wird, hängt nicht allein von der Art des Selektionsverfahrens ab, sondern auch von den politischen Traditionen und Institutionen. In einigen europäischen Staaten, wie beispielsweise den Niederlanden, bevorzugten die politischen Eliten lange Zeit entpolitisierte Kabinette, die soziale Konflikte beschwichtigen sollten. Dahinter steht die Absicht, durch die Auswahl unabhängiger Experten politisch sensible Porte-

feuilles in Regierungskoalitionen zu neutralisieren. Diese Beschwichtigungspolitik wurde in den Niederlanden durch den Einschluß von Repräsentanten organisierter sozialer Gruppen in die Kabinette verstärkt, um die Integration der Eliten zu fördern. Zusätzlich sehen die Verfassungen der Niederlande wie auch der skandinavischen Länder vor, daß Abgeordnete, die zu Ministern ernannt werden, ihr Parlamentsmandat niederlegen müssen. Während aber in den Niederlanden, Schweden und Österreich eine Tendenz zu technokratisch-orientierten Kabinetten besteht, finden sich die am stärksten politisierten Kabinette in Dänemark, Italien und Irland (de Winter 1991).

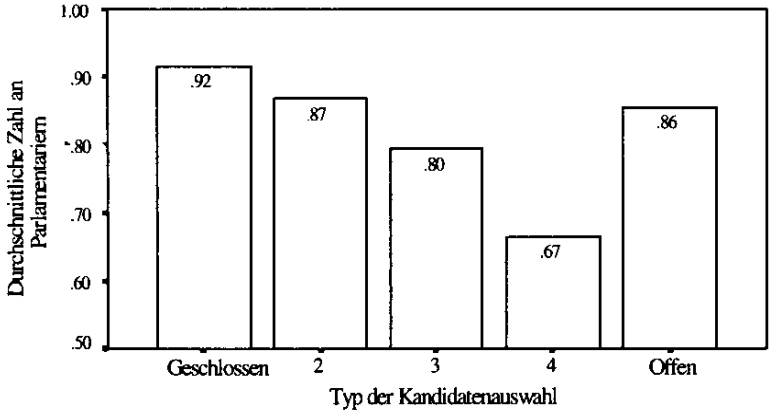
Schaubild 2: Zahl der Ministerämter pro individuellem Minister bezogen auf den Typ bei der Kandidatenauswahl




Der Grad, zu dem Minister *insider* sind, wird durch die Anzahl der Amtsperioden pro Minister operationalisiert (basierend auf der Definition, die in Abschnitt 2 gegeben wurde). Wie Schaubild 2 zeigt, neigen Parteien umso stärker zu einer Wahl interner Kandidaten mit einer relativ langen Ministerialkarriere, je geschlossener oder zentralisierter das Selektionsverfahren ist. Allerdings ist dieser Zusammenhang, wie im ersten Abschnitt betont wurde, nicht unmittelbar abzuleiten, weil sich die Ministerselektion von derjenigen „normaler" Parlamentsmitglieder dadurch unterscheidet, daß Minister oftmals von den Parteivorsitzenden nominiert werden. Dennoch stellt die Nominierung der Minister keine willkürliche Auswahl zwischen erfahrenen Politikern dar, wie der in Schaubild 2 verdeutlichte (empirische) Zusam-

menhang nahelegt. Das Organisationsprinzip der Partei, einschließlich ihres Verfahrens der Kandidatenselektion, ist mit der Wahl von *insidern* oder *outsidern* systematisch verbunden. Diese Koppelung ist wichtig aufgrund ihrer weitreichenden Folgen für die Arbeitsweise und die Politikgestaltung von Kabinetten, die Entwicklung des Verhältnisses von Legislative und Exekutive sowie die Responsivität und Verantwortlichkeit gegenüber den Parteien. Was aber macht *insider* zu einem besonderen Ministertypus, und warum hat ihre Wahl solche Auswirkungen?

Schaubild 3: Zahl an Parlamentariern pro Selektionstyp




Durchschnitte werden gebildet durch Recodierung der Variablen v15 (0,3,4=0) (1,2=1)

Eine Erklärung leitet sich – wiederum – aus der Dominanz von *party government* in Europa ab. Von *insidern* wird erwartet, daß sie sich der Partei gegenüber loyal verhalten und mit den formalen und informellen Regeln und Traditionen der Partei sowie der Entscheidungsfindung im Kabinett vertraut sind. Diese Kenntnis und Erfahrung ist aufgrund der doppelten Rolle eines Kabinettsministers als Leiter eines Ministeriums und als Parteirepräsentant von Bedeutung. Der Grundsatz der „kollektiven Kabinettverantwortlichkeit", bei der jeder Minister an die vom Kabinett beschlossene Politik gebunden ist (Gallagher et al. 1995, 27), verlangt von Ministern sowohl ihre Verantwortlichkeiten gegenüber Partei und Kabinett zu vereinigen, als auch sie voneinander zu trennen. Weil Minister dem Kabinett oftmals Politikvorschläge unterbreiten, ist ihre Politikposition für die Entscheidungsfindung des Kabinetts und daher auch für die Einlösung von Parteiversprechen be-

deutsam. Parteien und Kabinette können folglich nur erfolgreich sein, wenn es auch die Minister sind. Da die Ziele von Partei und Kabinett nicht immer identisch sind, stellen Minister die zentralen Akteure dar, wenn diese Ziele in Einklang gebracht werden müssen. Parteien werden daher bemüht sein, Minister auszuwählen, die am besten geeignet erscheinen, die Ziele der Partei in der komplexen und anspruchsvollen Arena der Entscheidungsfindung im Kabinett zu realisieren.

Nach Schaubild 3 neigen Parteien mit geschlossenen Selektionsverfahren stärker dazu, Minister aus dem Parlament zu wählen als Parteien mit offenen Verfahren. Da jedoch das offenste Verfahren eine Ausnahme von dieser Regel darstellt, wird der Zusammenhang zwischen der Selektionsmethode und dem Ministertypus auf der Basis zweier verschiedener Operationalisierungen des Ministerkandidatentypus' verstärkt. Bei der Interpretation der Werte muß berücksichtigt werden, daß die Anzahl der Minister zwischen den Parteien ungleich verteilt ist. Die belgische CVP beispielsweise dominiert die offenste Kategorie der Kandidatenauswahl. Da Belgien auch ein Land ist, in dem fast alle Minister einen parlamentarischen Hintergrund haben, erklärt dies die hohen Mittelwerte der Anzahl der Parlamentarier in der offensten Kategorie.

Tabelle 2: Der parlamentarische Hintergrund der Minister je Land

| | *Anzahl an Parlamentariern* | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Land* | | | | | | | | | | | | |
| | *Swe* | *Nor* | *Dän* | *Fin* | *Bel* | *Nie* | *Fra* | *Ita* | *Deu* | *Öst* | *GB* | *Ire* | *Ges.* |
| Mittel | 0,61 | 0,53 | 0,82 | 0,66 | 0,92 | 0,53 | 0,85 | 0,96 | 0,72 | 0,73 | 0,94 | 0,99 | 0,81 |
| N | 246 | 251 | 302 | 376 | 572 | 220 | 826 | 869 | 342 | 151 | 266 | 148 | 4569 |
| Std. Abweichung | 0,49 | 0,50 | 0,38 | 0,47 | 0,27 | 0,50 | 0,35 | 0,19 | 0,45 | 0,45 | 0,25 | 0,12 | 0,39 |

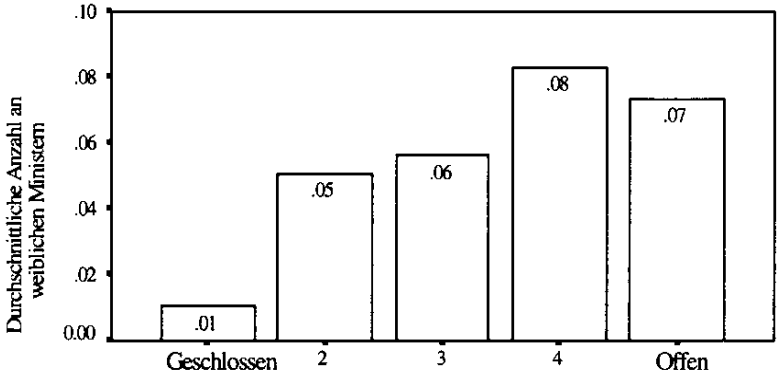
Mittelwerte basieren auf einer Dichotomisierung der Variable v015 des Blondel-Datensatzes (0,3,4=0) (1,2=1).

Tabelle 2 gibt die durchschnittliche Anzahl der Parlamentarier unter den Ministern in westeuropäischen Staaten wieder (1=Parlamentarier, 0=Nichtparlamentarier). Während in Irland, Italien und Großbritannien nahezu alle Minister Parlamentarier sind oder waren, trifft dies nur auf etwa die Hälfte der Minister in den Niederlanden und Norwegen zu. In Irland und Großbritannien stellt die hohe Anzahl an Parlamentariern im Kabinett ein Charakte-

ristikum des *Westminster*-Modells dar (der Premierminister wählt parlamentarische Kollegen), während sie in Italien Bestandteil des „partitokratischen" Kabinettscharakters ist (für eine vollständige Darstellung der Variationen parlamentarischer Rekrutierung siehe de Winter 1991, 49-51). In den meisten westeuropäischen Staaten hat der Grad an externer Rekrutierung in der Nachkriegszeit abgenommen. Der Trend geht also in Richtung einer Politisierung der Exekutivmacht als Folge der zunehmenden internen Rekrutierung (Krouwel 1999, 213). Dies steht in Einklang mit dem Emporkommen der sogenannten Kartellpartei, die durch eine Verflechtung von Partei und Staat gekennzeichnet ist (Katz und Mair 1995).

Neben *insidern* und *outsidern* existiert ein dritter Kandidatentypus, der sich teilweise mit den ersten beiden überschneidet, aber auch besondere Aufmerksamkeit verlangt: Ministerinnen. Je offener das Selektionsverfahren ist, desto größer ist die Möglichkeit von Interessengruppen, den Prozeß legislativer Rekrutierung zu beeinflussen. Die Bereitschaft, eine Frau für Parteipositionen zu nominieren und zu wählen, hängt von Faktoren wie dem Wahlsystem, der ideologischen Orientierung und dem innovativen Charakter der Parteien ab. Diese Erkenntnis korrespondiert mit dem bereits gezeigten Ergebnis, daß Parteien mit offenen Verfahren eher bereit sind, Kandidaten mit relativ kurzer parlamentarischer Erfahrung zu wählen.

Schaubild 4: Zahl der weiblichen Minister pro Typ des Kandidatenauswahlverfahrens




Durchschnitte basieren auf der rekodierten Variable v03 (1=0) (2=1)

Schaubild 4 bestätigt den erwarteten Zusammenhang zwischen der Methode der Kandidatenselektion und der Anzahl an Ministerinnen. An dieser Stelle soll nicht auf die Konsequenzen der Auswahl von Ministerinnen auf die Politikinhalte eingegangen werden, wobei neuere Forschungsergebnisse auf die Beeinflussung von Politikresultaten durch Geschlechtsunterschiede hinweisen (Norris 1993; Thomas 1994; Lovenduski und Norris 1996).

## 5 Kandidatenselektion und Dauer des Kabinetts

Hat die Rekrutierung der Minister Auswirkungen auf die Arbeitsweise des Kabinetts? Diese Frage kann durch die Einbeziehung des Ministertyps in ein multivariates Modell zur Erklärung der Regierungsdauer beantwortet werden. Ein solches Verfahren wurde von Strøm (1984) entwickelt, der drei signifikante Faktoren für die Erklärung der Regierungsdauer ausmacht:

- Die Relevanz von Wahlen: Je bedeutsamer Wahlen für die Regierungsbildung, desto länger ist die Amtsdauer der Regierung (die Relevanz von Wahlen ist ein zusammengesetzter Faktor, der aus dem Grad der Verknüpfung von Wahlen und Regierungsbildungen sowie dem Auftreten von Regierungswechseln vor Ende der Legislaturperiode gebildet wird, siehe Strøm 1984, 747).
- Die Dauer einer Krise, die jeder Regierungsbildung vorausgeht: Je länger die Dauer der Krise, desto höher sind die Verhandlungskosten und infolgedessen desto länger die Regierungsdauer (vermutlich hat die vorgeschaltete Abstimmung die meisten Hindernisse für den Zusammenhalt der Regierung beseitigt, vgl. Strøm 1984, 749).
- Die parlamentarische Basis, d.h. der Anteil parlamentarischer Sitze, über den die regierenden Parteien verfügen: Je höher diese Zahl ist, desto länger ebenfalls die Amtsdauer der Kabinette.

Die grundlegende Unterscheidung innerhalb der Gruppe von Ministern ist diejenige zwischen *insidern* und *outsidern*. *Outsider* oder externe Kandidaten sind eine heterogene Gruppe, zusammengesetzt aus Führungspersönlichkeiten aus der Wirtschaft und (wissenschaftlichen) Spezialisten (d.h. apolitische Außenseiter) einerseits und stärker politisch orientierten Außenseitern andererseits, die von etablierten Interessengruppen (Gewerkschaften, soziale Bewegungen) kommen. Ihre Gemeinsamkeit besteht in der widersprüchli-

chen Loyalität, die sie ihrem Fachgebiet oder ihrer soziopolitischen Herkunft und der Partei entgegenbringen. In Zeiten politischer Krisen können diese doppelten Loyalitäten Friktionen verursachen.

Wie zuvor wurde der Ministertypus als „gesamte Amtszeit als Minister in Jahren" operationalisiert. Erwartet wird ein positiver Zusammenhang zwischen Ministertypus und Kabinettsdauer: Je länger die Amtserfahrung der Minister, desto stärker sind die stabilisierenden Effekte auf die Kabinette. Die Variable „Anzahl Parteien" wurde hinzugefügt, da ein negativer Zusammenhang zwischen dieser Variable und der Dauer von Kabinetten erwartet wird. Wenn der Ministertypus überhaupt ein zusätzlicher Faktor der erklärten Varianz ist, dann wäre eine neue erklärende Variable für die Arbeitsweise von Kabinetten eingeführt worden.

Tabelle 3: Die relativen Konsequenzen der Ministerauswahl für die Kabinettsdauer (V). Adj. $R^2$=0.28.

| *Variablen** | *B* | *Std. Fehler* | *Beta* | *t* | *Sig.* |
|---|---|---|---|---|---|
| Konstante | -202,69 | 51,29 | | -3,95 | 0,000 |
| 1. Ministerielle Erfahrung | 5,21 | 1,56 | 0,06 | 3,33 | 0,001 |
| 2. Effektive Anzahl an Parteien | -37,22 | 6,74 | -0,11 | -5,52 | 0,000 |
| 3. Elektorale Bedeutung | 122,64 | 4.,3 | 0,51 | 25,37 | 0,000 |
| 4. Dauer der Krise | 2,72 | 0,22 | 0,24 | 12,16 | 0,000 |
| 5. Parlamentarische Basis | 726,96 | 63,51 | 0,21 | 11,45 | 0,000 |

* Variablen 3-5 sind nach Strøm (1990) operationalisiert. „Ministerielle Erfahrung" ist die Gesamtzeit an Ministerjahren (Blondel und Thiébault 1991).

Alle Variablen sind signifikant und die Koeffizienten (Betas) haben das erwartete Vorzeichen. Allerdings hat der Ministertypus lediglich einen schwachen Effekt. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, daß erfahrene Minister nur dann einen stabilisierenden Einfluß auf Kabinette haben, wenn die ökonomischen Bedingungen schlecht sind. Trifft dies zu, dann haben Minister, ungeachtet ihres Umfelds, keinen autonomen, sondern einen konditionalen Einfluß auf die Kabinettsdauer. Die logische nächste Frage lautet daher: Wann ist die Erfahrung des Ministers entscheidend? Verlängern erfahrene Minister etwa die Lebensdauer von Kabinetten generell oder lediglich unter bestimmten Bedingungen? Wenn die Konsequenzen der Ministerauswahl vom sozioökonomischen und institutionellen Umfeld abhängen, dann be-

steht ein Interaktionseffekt zwischen dem Ministertypus und anderen Variablen. Die Existenz von Interaktionseffekten wird daher für ökonomische und institutionelle Variablen überprüft. Als ökonomische Variable wurde der Zustand der Wirtschaft herangezogen, der durch den sogenannten Armutsindex operationalisiert wurde. Dieser wird durch die Addition der Inflations- und Arbeitslosenrate (beide in % des BIP ausgedrückt) gebildet. Schaubild 5 zeigt zwei Geraden mit den Mittelwerten der dichotomisierten Werte für „Dauer von Kabinetten in Jahren".

Schaubild 5: Interaktion zwischen Ministererfahrung und Wirtschaftstrend

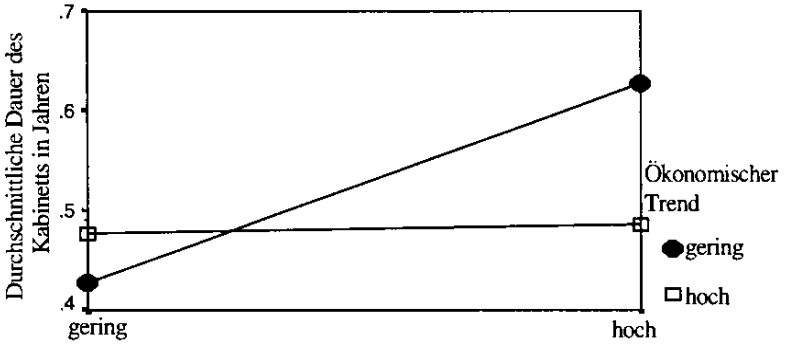
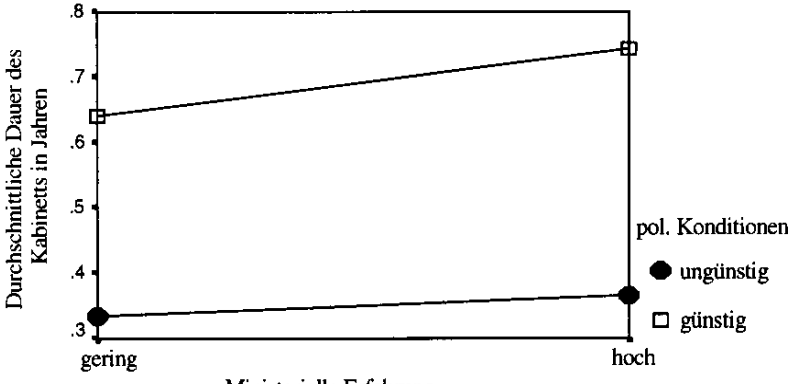



Schaubild 5 zeigt, daß zwischen der wirtschaftlichen Lage eines Landes und der durchschnittlichen Amtszeit der Minister ein Interaktionseffekt besteht. Eine wirtschaftlich günstige Lage wirkt sich nicht auf die Amtsdauer aus. Nur wenn sich die Wirtschaft in einer Krise befindet, besteht zwischen der Zahl der Amtsjahre als Minister und der Kabinettsdauer ein positiver Zusammenhang. Der Grund hierfür wurde schon dargelegt: Erfahrene Minister sind besser ausgerüstet, schwierige Situationen zu bewältigen. Außerdem haben sie mehr zu verlieren als weniger erfahrene Minister und werden daher kompromißbereiter sein. Die Varianzanalyse ergibt, daß dieser zweiseitige Interaktionseffekt signifikant ist ($F=18{,}1$, $n=2810$).

Schaubild 6 veranschaulicht die Kabinettsdauer unter günstigen (1) und ungünstigen (0) politischen Bedingungen. Günstige Bedingungen wurden als eine Kombination von hoher Wahlbedeutung und einer niedrigen Zahl effektiver Parteien operationalisiert. Alle anderen möglichen Kombinationen zwischen Bedeutung und Parteien wurden als ungünstig für die Kabinetts-

dauer definiert. Es ist zu erwarten, daß in einer Situation mit einer niedrigen Parteienzahl und einer geringen Wahlbedeutung junge und relativ unerfahrene Minister die Kabinettsstabilität leichter aufrechterhalten können als erfahrene Minister unter weniger günstigen Bedingungen. Diese Vermutung wird durch Schaubild 6 jedoch nicht bestätigt: Erfahrene Minister stärken die Stabilität des Kabinetts unabhängig von der Anzahl der Parteien und der Höhe der Wahlbedeutung. Diese Eigenschaft macht erfahrene Minister zu wertvollen Kabinettsmitgliedern: Sie stärken die Kabinettsstabilität in allen Parteisystemen sowohl unter günstigen als auch unter ungünstigen politischen Konditionen hinsichtlich der Anzahl an Parteien, der Bedeutung der Wahl etc. Dies bedeutet nicht, daß die politischen Rahmenbedingungen unwichtig sind: Sie beeinflussen die Amtsdauer von Kabinetten in signifikanter Weise. Die durchschnittliche Kabinettsdauer ist unter günstigen politischen Bedingungen zweimal so lang wie unter ungünstigen Bedingungen (wie in Schaubild 6 gezeigt). In dieser Hinsicht spielen politische Prozesse eine ebenso große Rolle wie ökonomische.

Schaubild 6: Nichtinteraktion zwischen ministerieller Erfahrung und politisch-institutionellen Bedingungen




Durchschnitte basieren auf dichotomisierten Variablen

Eine andere Möglichkeit zur Überprüfung der Folgen der Ministerselektion für das Regieren besteht darin, den Armutsindex als abhängige Variable zu wählen und dem Minister- oder Regierungstypus gegenüberzustellen. Auch hier wird kein Interaktionseffekt zwischen Minister- und Regierungstypus

festgestellt. Folglich deckt sich der erfahrene Ministertypus mit einer relativ guten ökonomischen Leistung – unabhängig vom Kabinettstyp.

Diese Art der Analyse ist insofern angebracht, da sie einen einfachen und effektiven Zugang zu einer vergleichenden, empirischen und systematischen Untersuchung von Konsequenzen der Ministerauswahl ermöglicht. Die Analyse der Interaktionen zeigt, unter welchen Bedingungen Arbeitsweise und Leistung von Kabinetten von der Rekrutierung der Minister beeinflußt werden. Die Ergebnisse belegen recht eindeutig, daß die Wahl erfahrener Minister bei ungünstigen ökonomischen Rahmenbedingungen die Amtsdauer von Kabinetten verlängert.

## 6 Schlußfolgerung

Den Ergebnissen zufolge besteht zwischen der Kandidatenselektion und ihren Konsequenzen kein Verhältnis im Maßstab 1:1. Die meisten Konsequenzen sind konditional und müssen im politisch-institutionellen sowie im ökonomischen Kontext des Regierens gesehen werden. Die empirischen Ergebnisse bestätigen die Auswirkungen der Ministerselektion auf Responsivität und Verantwortlichkeit, auf die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive sowie auf den Prozeß des Regierens.

Die Hauptaussage dieses Beitrags konzentriert sich auf den Ministertypus: Die Selektion von Ministern mittels geschlossener Verfahren begünstigt interne Kandidaten, sogenannte *insider*. Diese Minister haben optimale Voraussetzungen, Kabinettsstabilität, verantwortliches Regieren sowie ein produktives Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive zu fördern. Wie anhand der Interaktionseffekte gezeigt wurde, hängt es jedoch von der wirtschaftlichen Situation ab, ob sie diesen positiven Einfluß wirklich ausüben. Die Unterschiede zwischen internen und externen Kandidaten (sogenannten *outsidern*) nehmen zu, wenn die wirtschaftliche Lage schlecht ist.

Ein weiteres Ergebnis dieses Beitrags ist die Aufdeckung einer konsistenten Logik, die hinter den Folgen der Ministerselektion steht. Die Selektionsverfahren sind mit den organisatorischen Profilen der Parteien verknüpft. Aufgrund der dargestellten Verknüpfung erscheint es lohnend, den Typus der Kandidatenselektion als eine neue Variable in die politische Analyse zu integrieren. Es wurde gezeigt, daß die Kandidatenselektion in Westeuropa innerhalb verschiedener politisch-institutioneller Kontexte und mit der Veränderung der ökonomischen Situation variiert, und zwar in ihrer Struktur

und in ihren Konsequenzen. Das Verfahren der Kandidatenselektion und vor allem die Konsequenzen der unterschiedlichen Verfahren werden aufgrund der abnehmenden Bedeutung von strukturellen Unterschieden und dem steigenden Einfluß der Medien sogar noch wichtiger werden. Aus diesem Grund hat die Auswahl von Ministern nicht nur Auswirkungen auf die Arbeitsweise von Kabinetten und die Formulierung der Regierungspolitik, sondern auch auf den Erfolg der Parteien in modernen Demokratien.

## Anmerkungen

1 Ich danke André Krouwel, daß er mir seine Ph.D.-Daten zur Verfügung stellte sowie für seine hilfreichen Kommentare zu früheren Versionen dieses Beitrags (vgl. Krouwel 1999).

2 Erklärung: Es wurden nur Parteien ausgewählt, die vor 1984 an einer Regierung beteiligt waren und einen Eintrag bei der Kandidatenselektion hatten. Die Anzahl an Kongressen wurde offiziellen Angaben entnommen; die Angaben zu Gruppeneinfluß und Einfluß der Vorsitzenden entstammen Experteneinschätzungen auf einer Skala von 1-20 (Laver und Hunt 1992) (gering=starker Einfluß); die Links-rechts-Position entspricht der gemittelten Parteiposition auf der Basis der *Manifesto*-Daten von Klingemann et al. (hoch= links); die Anzahl an Spaltungen rekurriert auf die Anzahl an innerparteilichen Spaltungen oder Verbindungen mit anderen Parteiorganisationen innerhalb einer Periode von fünf Jahren (Krouwel 1999).

## Literatur


Blondel, Jean. 1987. *Political Leadership. Towards a General Analysis.* London: Sage.

Blondel, Jean und Ferdinand Müller-Rommel. Hrsg. 1993. *Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision-making in Western European Cabinets.* Houndmills: St. Martin's Press.

Blondel, Jean und Jean-Louis Thiébault. Hrsg. 1991. *The Profession of Government Minister in Western Europe.* Houndmills: Macmillan.

Budge, Ian und Richard I. Hofferbert. 1990. „Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures". In *American Political Science Review.* 84: 111-31.

Dudley, Geoffrey und Jeremy Richardson. 1996. „Promiscuous and Celibate Ministerial Styles: Policy Change, Policy Networks and British Roads Policy". In *Parliamentary Affairs.* Vol. 29: 566-83.

Gallagher, Michael, Michael Laver und Peter Mair. 1995. *Representative Government in Modern Europe.* New York: McGraw-Hill.

Gallagher, Michael und Michael Marsh. Hrsg. 1998. *Candidate Selection in Comparative Perspective*. London: Sage.

Hine, David. 1996. „Political Parties and the Public Accountability of Leaders". In *Elitism, Populism, and European Politics;* hrsgg. von John Hayward. Oxford: Clarendon Press: 121-42.

Katz, Richard S. und Peter Mair. Hrsg. 1992. *Party Organizations. A Data Handbook*. London: Sage.

—. 1995. „Changing Models of Party Organization and Party Democracy". In *Party Politics*. Vol. 1: 5-28.

Keman, Hans. 1997. „The Politics of Problem-solving: Democratic Responsiveness and Political Accountability". In *The Politics of Problem-solving in Postwar Democracies;* hrssg. von Hans Keman. Houndmills: Macmillan: 162-87.

Kleinnijenhuis, Jan, Dirk Oegema, Jan A. de Ridder und Nel Ruigrok. 1998. *Paarse Polarisatie. De slag om de kiezer in de media*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert und Ian Budge et al. 1994. *Parties, Policies and Democracy*. Bouldner: Westview Press.

Krouwel, André. 1999. *The Catch-all Party in Western Europe 1945-1990: A Study of Arrested Development*. Amsterdam: Vrije Universiteit (Ph. D.).

Laver, Michael und W. Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.

Laver, Michael und Kenneth A. Shepsle. Hrsg. 1994. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of twenty-seven Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Lovenduski, Joni und Pippa Norris. 1996. *Women in Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Marsh, Michael. Hrsg. 1993. „Selecting Party Leaders". In *European Journal of Political Science*. Special issue Vol. 24: 229-360.

McAllister, Ian. 1996. „Leaders". In *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective;* hrsgg. von Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris. London: Sage: 280-98.

Nieuwbeerta, Paul. 1995. *The Democratic Class Struggle in Twenty Countries, 1945-1990*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Norris, Pippa. 1993. „Conclusions: Comparing Legislative Recruitment". In *Gender and Party Politic;* hrsgg. von Joni Lovenduski und Pippa Norris. London: Sage: 309-30.

—. 1996. „Legislative Recruitment". In *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective;* hrsgg. von Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi und Pippa Norris. London: Sage: 184-215.

—. Hrsg. 1997. *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pennings, Paul. 1997. „Socioeconomic Problem-solving Between Conflict and Consensus". In *The Politics of Problem-solving in Postwar Democracies;* hrsgg. von Hans Keman. Houndsmills: Macmillan: 68-84.

—. 1998. „The Triad of Party system change: Votes, Office and Policy". In *Comparing Party System Change;* hrsgg. von Paul Pennings und Jan-Erik Lane. London: Routledge: 79-100.

Pennings, Paul, Hans Keman und Jan Kleinnijenhuis. 1999. *Doing Research in Political Science. An Introduction to Comparative Methods and Statistics.* London: Sage.

Ranney, Austin. 1981. „Candidate Selection". In *Democracy at the Polls;* hrsgg. von David Butler, Howard R. Penniman und Austin Ranney. Washington: American Enterprise Institute.

Royed, Terry. 1996. „Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Areas". In *British Journal of Political Science.* Vol. 26 (1): 45-80.

Strøm, Kaare. 1984. „Party Goals and Government Performance in Parliamentary Democracies". In *The American Political Science Review.* Vol. 79: 738-54.

—. 1997. „Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies". In *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour;* hrsgg. von Wolfgang C. Müller und Thomas Saalfeld. London: Frank Cass.

Sue, Thomas. 1994. *How Women Legislate.* Oxford: Oxford University Press.

Winter, Lieven de. 1991. „Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet". In *The Profession of Government Minister in Western Europe;* hrsgg. von Blondel, Jean und Jean-Louis Thiébault. Houndmills: Macmillan: 44-69.

Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems.* Oxford: Oxford University Press.

*Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm*

# Die Schlüssel zum Zusammensein: Koalitionsabkommen in parlamentarischen Demokratien

## 1 Einleitung

Die meisten parlamentarischen Demokratien werden von Koalitionsregierungen regiert, ja parlamentarische Demokratie scheint überhaupt, insbesondere wenn sie mit einem Verhältniswahlrecht kombiniert ist, diese Art des Zusammenseins zwischen politischen Parteien zu begünstigen. Aber politisches Zusammensein steht, wie jedes andere, vor Herausforderungen und hat seine Kosten. Im Falle von Koalitionsregierungen muß zuerst die Kooperation errichtet und dann aufrecht erhalten werden, nicht nur zwischen den Führern und den parlamentarischen Hinterbänklern ein und derselben Partei, sondern auch zwischen den Führern verschiedener Parteien sowie zwischen den Führern einer Partei und den Hinterbänklern einer anderen. Es versteht sich von selbst, daß eine solch vielschichtige Kooperation sehr viel schwerer hergestellt werden kann als die Koordination innerhalb einer einzigen Partei oder institutionellen Arena. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für *coalition governance*, also dafür, Wege und Mechanismen zu finden, durch die die oft komplexen Muster der Kooperation und Koordination in Koalitionen sichergestellt werden können. Diese Mechanismen, diese Schlüssel zum Zusammensein, sind Gegenstand unseres Beitrags.

*Governance*, also die Praxis des Regierens, war lange Zeit allenfalls ein marginales Anliegen der Literatur über Regierungskoalitionen. In vielerlei Hinsicht entspricht diese Literatur den romantischen Hollywoodfilmen aus den 50er Jahren. Viel Aufmerksamkeit gilt der Werbung und dem „wer bekommt wen?", während vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit auf die Frage gerichtet wird, wie solche Allianzen tatsächlich arbeiten. Es ist relativ einfach, die externen Parameter des Verhandlungsprozesses (z.B. seine Dauer) zu erfassen, ebenso wie sein Resultat, was die Parteienzusammen-

setzung der Regierung und die Verteilung der Ministerien auf die Parteien angeht. Es ist aber sehr viel schwieriger, die Details der Praxis des Regierens und der täglichen Arbeit von Koalitionen herauszufinden. Zu oft haben sich Untersuchungen zu Regierungskoalitionen damit zufrieden gegeben, die Mitgliedschaft in Koalitionen und vielleicht ihre Amtsdauer zu erfassen. Bis jetzt gibt es jedenfalls wenig Übereinstimmung darüber, wie die Praxis des Regierens analytisch verstanden werden kann und was die wichtigsten dabei verwendeten Institutionen sind.

Die Praxis des Regierens in Koalitionen beinhaltet zwei Probleme, die in der *Rational Choice*-Literatur viel Aufmerksamkeit gefunden haben – allerdings weniger in jener Literatur dieses Forschungsprogramms, die sich mit Koalitionen befaßt –, nämlich Verhandeln (*bargaining*) und Delegation. In diesem Beitrag werden wir Probleme des Regierens in parlamentarischen Vielparteiensystemen ansprechen. Wir beginnen, indem wir die Bedeutung des Verhandelns und von Übereinkommen in parlamentarischen Systemen untersuchen. Wir beschreiben dann zwei wichtige Fälle des Verhandelns über die Bildung von Koalitionen und die sehr unterschiedlichen Koalitionsabkommen, welche die Ergebnisse dieser Verhandlungen waren. Von diesen speziellen Fällen gehen wir zu einer viel breiteren Auswahl: Wir beschreiben mit Hilfe eines neuen Datensatzes über Koalitionsabkommen und Koalitionsinstitutionen die Praxis des Regierens in Koalitionen in dreizehn europäischen Ländern. Diese Daten, die von einer großen internationalen Forschergruppe erhoben wurden, dürften die bisher wertvollste Informationsbasis zur Praxis des Regierens in Koalitionen in westeuropäischen Staaten sein.[1] Wir zeigen, daß Koalitionsabkommen verschiedene Formen annehmen können und uns helfen, Koalitionen zu unterscheiden, wobei ein Kontinuum zwischen „festgefügten" und „lockeren" Koalitionen existiert. Wir argumentieren, daß Parteien, die Koalitionsregierungen bilden, komplexe und schwierige Verhandlungsprobleme vor sich haben, und wir zeigen einige der Optionen, die ihnen zur Verfügung stehen. Mit Hilfe der Transaktionskostenanalyse beginnen wir zu erklären, welche Arten von Übereinkommen und Koalitionsinstitutionen unter welchen Bedingungen gewählt werden.

## 2 Parlamentarismus und Koalitionspolitik

In der umfangreichen Literatur über demokratische Regime gibt es keine universell akzeptierte Definition parlamentarischer Regierungssysteme oder parlamentarischer Demokratie (Lijphart 1992; Strøm i. E.). In diesem Beitrag definieren wir ein parlamentarisches Regierungssystem als ein System, in dem der Premierminister und sein oder ihr Kabinett der parlamentarischen Mehrheit (im Fall von bikameralen Parlamenten der Mehrheit des Unterhauses) verantwortlich sind und von ihr gestürzt werden können. Parlamentarische Demokratie bedeutet, daß die Entscheidungen der Regierung von einer parlamentarischen Mehrheit kontrolliert werden. Mit einigen Ausnahmen arbeiten Parlamente typischerweise unter der Mehrheitsregel (Rasch 1995). Um die Praxis des Regierens in parlamentarischen Demokratien zu studieren, müssen wir zuerst die kritischen „Spieler", die solche Mehrheiten konstituieren, identifizieren. Aus pragmatischen Gründen und übereinstimmend mit dem Großteil der theoretischen Literatur über Koalitionen, gehen wir von der Annahme kohäsiver politischer Parteien aus: Sie sind unsere Untersuchungseinheiten. Politische Parteien mögen das Problem des kollektiven Handelns zu überwinden haben, wenn es darum geht, nach außen einheitlich aufzutreten, aber die empirische Bilanz zeigt, daß sie offensichtlich in der Lage sind, dieses Problem in der weit überwiegenden Zahl der Fälle zu lösen (Laver und Schofield 1990, Kapitel 2).

In Vielparteiensystemen gibt es immer die Möglichkeit, daß eine Partei allein über keine parlamentarische Mehrheit verfügt. Solche „Minderheitensituationen" (*minority situations*) (Strøm 1990) erfordern daher die Bildung von Koalitionen zwischen politischen Parteien. Solche Koalitionen können reine parlamentarische Allianzen sein, in welchen eine Minderheitsregierung die parlamentarische Unterstützung von Tag zu Tag oder von *issue* zu *issue* sucht. In der Mehrzahl der Fälle schließt das Errichten von Koalitionen aber Regierungsämter mit ein, so daß die Parteien, die gemeinsam eine parlamentarische Mehrheit bilden, auch über die Zusammensetzung des Kabinetts entscheiden und die Exekutive beherrschen. Diese Möglichkeit ist in der Tat in den meisten parlamentarischen Systemen zur Regel und nicht zur Ausnahme geworden.

## 2.1 *Koalitionsverhandlungen und Koalitionsabkommen*

Schon die Existenz von Koalitionsregierungen zeigt, daß es irgendeine Art von Vereinbarung zwischen den daran beteiligten Parteien gibt. Politische Parteien bzw. ihre Führer haben wahrscheinlich verschiedene Präferenzen im Hinblick auf viele politische Fragen, was zumindest teilweise durch ihre Motivation, für sich selbst Vorteile im Hinblick auf Politikinhalte (*policy*), politische Ämter (*office*) und zukünftige Wahlen (*votes*) zu erzielen, begründet ist (Strøm 1990; Müller und Strøm 1999). Alle diese Güter sind mit großer Wahrscheinlichkeit rar, so daß nicht alle Ansprüche gleichzeitig befriedigt werden können. Regierungsämter und andere Güter sind nur begrenzt verfügbar, ihre Verteilung ist mehr oder weniger ein Nullsummenspiel. Wahlpolitische Vorteile sind sogar in noch strikterer Weise von Nullsummencharakter, denn der Erfolg einer Partei muß zu Lasten einer anderen gehen. Zwar können in einigen Fällen alle Regierungsparteien auf Kosten der Opposition gewinnen, aber viel häufiger stehen Koalitionsparteien miteinander in einer Art Wettbewerb um Wählerstimmen (Rose und Mackie 1983). Und schließlich können kaum jeweils alle Politikpräferenzen der Koalitionsparteien gleichzeitig realisiert werden, selbst wenn die Parteien, die eine Koalition bilden, mehr oder weniger miteinander vereinbarte Politikpräferenzen haben.

Interessenkonflikte zwischen den Regierungsparteien machen Verhandlungen zwischen ihnen und Kompromisse notwendig. Die Literatur zu Koalitionen hat traditionell dem Prozeß der Koalitionsverhandlungen und seiner Resultate – abgesehen von der Parteienkombination der daraus hervorgehenden Regierung – wenig Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. aber Diermeier und van Roozendaal 1998). Die wichtigste Ausnahme von dieser Regel ist die Verteilung von Ministerien auf die Parteien, welche natürlich auch ein Ausdruck des Übereinkommens zwischen den Koalitionspartnern ist (siehe zuletzt Budge und Keman 1990). Wir sehen in der von uns aufgezeigten Vernachlässigung eine wichtige Lücke im Verständnis des Regierens in parlamentarischen Systemen. In der vorliegenden Arbeit richten wir unsere Aufmerksamkeit daher zunächst auf den Prozeß, in welchem die politischen Parteien ihr Zusammensein abmachen und konzentrieren uns dabei vor allem auf Koalitionsabkommen, welche sie für diesen Zweck abschließen.

## 3 Koalitionsabkommen

Unter Koalitionsabkommen verstehen wir die autoritativste Vereinbarung der Zusammenarbeit, die politische Parteien ausarbeiten, bevor sie gemeinsam in eine Regierungskoalition gehen. Sie sind generell darauf ausgerichtet, die Zusammenarbeit der Koalitionsparteien sicherzustellen. Solche Abkommen verpflichten ihre Partner zur Koalitionsdisziplin, die in parlamentarischen Abstimmungen, bei anderen parlamentarischen Aktivitäten und sonstigen Handlungen der Parteien unterschiedlich weitreichend sein kann. Die Parteiführer schließen solche Abkommen wahrscheinlich im Glauben ab, daß die Aufrechterhaltung der Koalition langfristig zu einem besseren Ergebnis führen wird als eine Situation, in der jeder Spieler sich beliebig verhalten kann und keine Koalitionsdisziplin üben muß.

Koalitionsabkommen haben verschiedene Zwecke und richten sich an verschiedene Auditorien, wie z.B. die Wählerschaft oder die Parteibasis. Wir können vertikale und horizontale Funktionen unterscheiden. Erstere beziehen sich auf die Wähler oder Mitglieder der Partei. In diesem Sinne sind Koalitionsabkommen Verpflichtungen, durch welche sich die Parteien selbst „an den Mast binden", so daß die Parteiführer, wenn sie die Koalition durch unangenehme Situationen steuern, einen Mechanismus haben, der es ihnen erlaubt, der Versuchung und dem Druck ihrer eigenen Parteien zu widerstehen, sich nicht an die erzielten Übereinkommen zu halten (vgl. Elster 1984, 34-47). Von zentralem Interesse für die vorliegende Arbeit ist aber die horizontale Funktion von Koalitionsabkommen. Diese besteht darin, den Koalitionspartnern Informationen zu geben, die Kommunikation zwischen ihnen zu erleichtern und Konflikte zu begrenzen oder ihre Lösung zu erleichtern.

Koalitionsabkommen sind sowohl inner- als auch zwischenparteiliche Verpflichtungen und Informationsmechanismen. Während sie bei sorgfältiger Konstruktion ihre innerparteilichen Funktionen einigermaßen zufriedenstellend erfüllen mögen, ist die Herstellung von Verpflichtungen zwischen den Parteien oft eine außerordentlich schwierige Aufgabe. Innerhalb der einzelnen Parteien können die existierenden Regeln und Strukturen zur Durchsetzung des Abkommens und damit Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen verwendet werden. Das wird erleichtert durch den Umstand, daß alle Angehörigen einer Partei ein kollektives Interesse an ihrem Wahlerfolg haben. Solch begünstigende Voraussetzungen existieren aber nicht im selben Ausmaß im Hinblick auf Vereinbarungen zwischen den Koalitionsparteien, so daß Koalitionsinstitutionen typischerweise gemeinsam

mit den Politikinhalten und den anderen Voraussetzungen für die Bildung einer gemeinsamen Regierung verhandelt werden müssen.

Eine Vereinbarung zwischen den Koalitionsparteien garantiert an sich noch nicht, daß zwischen- oder innerparteiliche Kooperation tatsächlich erreicht wird. Zwar kann ein Koalitionsabkommen an sich bereits einen gewissen Durchsetzungswert haben, insbesondere wenn es veröffentlicht wird, viel von seiner Effektivität kann aber von seinen spezifischen Inhalten und den mit ihm etablierten Mechanismen zu seiner Durchsetzung und zur Lösung von Konflikten innerhalb der Koalition abhängen. Wir gehen also davon aus, daß die Details von Koalitionsabkommen einen systematischen Effekt auf ihre Durchsetzung und schlußendlich auf den Erfolg der jeweiligen Koalitionen haben.

Nachdem Koalitionsabkommen und jene Herausforderungen für die Koalitionsregierung, auf die sie eine Antwort sind, bisher so wenig studiert und verstanden wurden, beginnen wir bescheiden und induktiv, indem wir zwei Fälle von Koalitionsabkommen aus Finnland und Österreich betrachten. Es handelt sich dabei nicht um zufällig ausgewählte, sondern im Gegenteil um besonders wichtige und schwierig zu bildende Koalitionen, in denen Parteien zusammenarbeiteten, die zuvor für relativ lange Zeit in Konflikt miteinander standen. Im Falle Finnlands werden wir die Mitte-links-Koalition betrachten, die 1966 gebildet wurde und das politische Leben Finnlands für den Großteil der nächsten beiden Jahrzehnte dominiert hat. Der österreichische Fall ist die Bildung der neuen großen Koalition zwischen der SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs) und der ÖVP (Österreichische Volkspartei) im Jahre 1987, eine Koalition, die im Jahre 1999 noch immer im Amt ist. Diese Parteien waren in der früheren „schwarz-roten" Koalition seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs (genauer: seit 1947) bis 1966 Partner, standen einander aber in den folgenden beiden Jahrzehnten in striktem Wettbewerb gegenüber, und natürlich sind sie bis heute die beiden wichtigsten Parteien Österreichs. In beiden Fällen handelt es sich also um Koalitionen, die unter herausfordernden Umständen gebildet wurden und auf Initiativen beruhten, von denen man schon damals annehmen konnte, daß sie einen großen Einfluß auf die jeweiligen politischen Systeme haben würden.

### *3.1 Finnland 1966*

Im Jahre 1966 kehrte Finnland zur „Volksfront"-Formel aus Kommunisten, Sozialdemokraten und der Zentrumspartei (bis 1965 Bauernpartei) zurück.

Gelegentlich enthielt diese Formel auch die Schwedische Volkspartei und die Liberale Partei. Sie war zuerst in der unmittelbaren Nachkriegszeit erprobt worden. Nach 1948 wurden allerdings die Kommunisten aus der Regierung ausgeschlossen, und seit 1959 befanden sich auch die Sozialdemokraten in der Opposition (Puntila 1975, 218 u. 232). Nachdem die Sozialdemokraten die Regierung verlassen hatten, wurde Finnland aus Koalitionen aller nicht-sozialistischen Parteien (Zentrum, Schwedische Volkspartei, Liberale und Konservative) oder von „technischen" Kabinetten, die vom Präsidenten ernannt worden waren, regiert.

Im Jahre 1966, unter neuer Führung, vollzogen die Sozialdemokraten eine außenpolitische Kehrtwende und erklärten ihre Unterstützung für die offizielle Außenpolitik ihres Landes, nämlich freundliche Beziehungen mit der Sowjetunion zu pflegen (Puntila 1975, 232). Das brachte ihnen wieder Mitspieler im Koalitionsspiel. Die Kommunistische Partei ging in den Jahren 1965 und 1966 ebenfalls durch eine Reihe von Veränderungen , die sie für die anderen Parteien akzeptabler machte (Wagner 1971, 27–34).

Die Wahl 1966 stärkte die Sozialdemokraten beträchtlich: Sie gewannen 55 Sitze (+7). Auch die Sozialdemokratische Opposition, eine linke Splittergruppe, die sich von den Sozialdemokraten gelöst hatte, schnitt gut ab und gewann 7 Sitze (+5). Mit den 41 Sitzen der Kommunisten (–6) ergab das eine Mehrheit der Linken in dem 200 Sitze umfassenden Parlament. Die Zentrumspartei, die nach der Wahl von 1966 49 Sitze hielt (–4), wurde durch diese Wahl auf den Status der zweitstärksten Parlamentspartei reduziert. Auch die anderen nichtsozialistischen Parteien hatten bei der Wahl Parlamentssitze verloren: Liberale (9 Sitze, –4), Schwedische Volkspartei (12 Sitze, –2) und Konservative (26 Sitze, –4). Ein Sitz wurde von einer bäuerlichen Splittergruppe gewonnen, die sich von der Zentrumspartei losgesagt hatte.

Zu dieser Zeit zielte Finnlands machtvoller Präsident Urho Kekkonen auf eine politische Depolarisierung und eine konsensuale Wirtschaftspolitik ab.[2] Angesichts der wirtschaftlichen Probleme, denen sich die neue Regierung gegenübersehen würde, wollte er die Parteien der Arbeiterklasse – die Sozialdemokraten und die Kommunisten – in die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik einbinden (Luebbert 1986, 223-25). Dementsprechend präferierte er zunächst die Bildung einer Allparteienregierung. Nachdem dieser Versuch aber fehlgeschlagen war, konzentrierte sich der sozialdemokratische Regierungsbildner auf eine „Volksfront"-Regierung aus drei Parteien, den Sozialdemokraten, Kommunisten und der Zentrumspartei. Im Gegensatz zu den Kommunisten war die Zentrumspartei an einer Regierungsbetei-

ligung nicht interessiert, da sie zunächst auf eine Erholung in der Opposition gesetzt hatte (Luebbert 1986, 223-25).

Die Sozialdemokraten waren sehr an einer Rückkehr in die Regierung interessiert, nachdem das sowjetische „Veto" gegen sie aufgehoben worden war. Dabei besaßen sie allerdings eine starke Präferenz für den Einschluß der Zentrumspartei in die Regierung. Nachdem sie bei der Wahl viele nichtsozialistische Wähler gewonnen hatten, fürchteten sie sich davor, ihre wahlpolitische Stärke durch die Bildung einer Regierung der Linken zu unterminieren. Jedenfalls hätte eine Regierung aus Sozialdemokraten und Kommunisten nur über 97 Sitze im Parlament verfügt und sie von der Sozialdemokratie abgesplitterten Sozialdemokratischen Opposition abhängig gemacht, mit der die Sozialdemokraten eine äußerst konfliktgeladene Beziehung hatten. All das brachte die Zentrumspartei in eine sehr starke Verhandlungsposition. Sie präsentierte eine Serie weitreichender Forderungen, die ein neues großzügiges Pensionssystem für Bauern, ein neues, für die Bauern günstiges Preisgesetz und für eine Übergangsperiode die Rückkehr zum alten Preisgesetz, das bereits ausgelaufen war, enthielten.

In den Verhandlungen akzeptierten die Sozialdemokraten und die Kommunisten schließlich den Großteil dieser Forderungen. Gleichzeitig einigten sich die Parteien über ein Paket an Steuererhöhungen. Die Zentrumspartei war auch im Hinblick auf die Verteilung der Regierungsämter erfolgreich. Die Kommunisten erhielten kein Ministerium, das ausschließlich unter ihrer Kontrolle war. In zwei Ministerien hatten sie entweder einen sozialdemokratischen (Verkehr) oder von der Zentrumspartei stammenden (Soziales) zweiten Minister im Haus, oder ihr Minister war der zweite Minister, zusammen mit einem ersten Minister der Sozialdemokraten (Finanzen).[3] Im Fall von geteilten Ministerien hat jeder Minister spezifische Aufgaben, die er im Rahmen formaler Autonomie ausübt, bleibt aber unter der genauen Beobachtung seines Kollegen im Ministerium. Auf dieser Basis wurde die Vier-Parteien-„Volksfront"-Regierung gebildet, für die schließlich auch die sozialdemokratische Opposition gewonnen worden war. Diese Regierung wurde aufgrund ihrer parlamentarischen Stärke (152 von 200 Sitzen) und weil sie die Regierungsverantwortung auf Parteien aufteilte, die die schärfsten Konkurrenten im Wettbewerb um Wähler waren, als geeignet angesehen, harte wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen. Insbesondere waren die Kommunisten der Hauptkonkurrent nicht nur der Sozialdemokraten im Hinblick auf die Stimmen der Arbeiterklasse, sondern auch der Zentrumspartei im Hinblick auf die Stimmen der Kleinbauern des Nordens (Luebbert 1986, 223f.).

Traditionell waren die nunmehrigen Regierungsparteien durch große Unterschiede in den politisch-inhaltlichen Positionen getrennt (Nyholm 1982), und weder die Sozialdemokraten noch die Zentrumspartei waren von der Glaubwürdigkeit der demokratischen Verpflichtung der Kommunisten überzeugt. Die Bildung dieser Regierung auszuhandeln, dauerte 68 Tage, was eine der längsten Regierungsbildungsperioden in der finnischen Nachkriegsgeschichte darstellt. Die Verhandlungsergebnisse wurden in einem Koalitionsabkommen festgehalten, dieses wurde publiziert. Trotz der Länge der Verhandlungen spezifizierte das Koalitionsabkommen die Politik der Koalition nicht im Detail. Es definierte ihre Politikziele nur in allgemeiner Form und hatte lediglich einen Umfang von weniger als 800 Worten. Die Koalitionsparteien hatten nur über wenige ausgewählte politische Fragen eine substantielle Übereinkunft erzielt. Die Koalitionsvereinbarung verpflichtete die Parteien nur im Hinblick auf diese Fragen zu parlamentarischer Abstimmungsdisziplin. Das Prinzip, daß Koalitionsdisziplin nur für explizit vereinbarte Sachverhalte gilt, galt auch für andere Aspekte des parlamentarischen Verhaltens. Das heißt, für den Großteil der Regierungsarbeit gab es keine genauen Vorgaben. So wurde auch kein spezieller Mechanismus etabliert, um mit Konflikten umzugehen, die zwischen den Koalitionsparteien entstanden (Nousiainen 1997, 338 u. 436).

Damit war die *policy-agenda* dieser sorgfältig verhandelten Koalition bemerkenswert offen. Dies wurde im tatsächlichen Verhalten der Koalitionsparteien reflektiert. Markku Laakso (1972) hat in seiner Studie von 150 namentlichen Abstimmungen aus dem ersten Jahr dieser Koalition gezeigt, daß die Zentrumspartei in einem von sechs Fällen im Parlament von ihren Koalitionspartnern der Linken überstimmt wurde.

Es gab aber auch ernste Konflikte zwischen den Kommunisten und den anderen Parteien. Der kommunistische Verkehrsminister überschritt einige Male jenes Maß, das die anderen Parteien zu tolerieren bereit waren. Er engagierte sich für die Vergabe von Regierungsaufträgen an sowjetische Firmen, einschließlich des politisch besonders sensiblen Baus von Atomkraftwerken, unterstützte sowjetische Interessen in finnischen Entscheidungen über den Bau von *pipelines* und versuchte, der Neutralitätspolitik seines Landes eine noch stärker prosowjetische Ausrichtung zu geben. Im März 1968 wurden dieser Minister und der Sozialminister entlassen und durch Reformkommunisten ersetzt (Wagner 1971, 40f.). Es kann argumentiert werden, daß sich sogar in der „lockeren" finnischen Koalition schließlich die zentrale Führung durchgesetzt hat. Gleichzeitig wurde mit der Schwedi-

schen Volkspartei eine weitere nichtsozialistische Partei aufgenommen und ein neuer sozialdemokratischer Premierminister angelobt.

Trotz vieler politischer Differenzen zwischen den Regierungsparteien war die finnische „Volksfront"-Koalition 1968 in der Lage, die finnische Einkommenspolitik neu zu strukturieren (Husu 1972; Helander 1982; 1984). Obwohl diese Politik zunächst unpopulär war und zu einem ernsten Rückschlag für alle Regierungsparteien bei der Wahl 1970 führte, wurden sowohl die Einkommenspolitik als auch – mit der zeitweiligen Zuflucht zu „technischen" Kabinetten, wenn der wahlpolitische Druck zu groß wurde – die „Volksfront"-Koalitionsformel über viele Jahre aufrechterhalten.

### *3.2 Österreich 1987*

Im Jahre 1987 kehrte Österreich zur Regierungsform der „großen Koalition" zurück, also der gemeinsamen Regierung von SPÖ und ÖVP. Diese Koalitionsformel war ursprünglich in der unmittelbaren Nachkriegszeit etabliert worden und bis 1966 gültig, bis Wahlerfolg und politische Depolarisierung es zuerst der ÖVP und später der SPÖ erlaubten, Einparteienregierungen zu bilden. Von 1983 bis 1986 war eine wenig glückliche Koalition zwischen der SPÖ und der Freiheitlichen Partei (FPÖ) an der Regierung. Diese Koalition wurde von den Sozialdemokraten beendet, als der damalige FPÖ-Obmann durch eine Person – Jörg Haider – ersetzt wurde, die von den Sozialdemokraten als nicht vertrauenswürdig betrachtet wurde. Außerdem begann die SPÖ 1986 – nunmehr *de facto* unter neuer Führung – die Notwendigkeit einer Regierung mit einer starken parlamentarischen und außerparlamentarischen Basis zu sehen, um unpopuläre aber notwendige politische Reformen durchzuführen (Müller 1988). Die wichtigsten politischen Fragen auf der Tagesordnung waren Budgetsanierung, Privatisierung und europäische Integration.

Die Auflösung der SPÖ-FPÖ-Koalition führte zu vorzeitigen Wahlen. Trotz eines Verlustes von 10 Sitzen blieb die SPÖ die stärkste Partei (mit 80 Sitzen). Die ÖVP (77 Sitze) verlor 4 Sitze, die FPÖ gewann 6 dazu (d.h. sie hielt insgesamt 12 Sitze), und die neu im Parlament etablierten Grünen gewannen 8 Sitze. Obwohl die SPÖ und die ÖVP sich über viele der zu lösenden Probleme grundsätzlich einig waren, unterschieden sie sich erheblich darin, wie diese Probleme angegangen und die damit verbundenen Lasten verteilt werden sollen. Dennoch nahmen beide Parteien Koalitionsverhandlungen auf und schlossen sie nach 59 Tagen erfolgreich ab. Zu diesem Zeit-

punkt waren das die zweitjüngsten Koalitionsverhandlungen in der Geschichte der Zweiten Republik gewesen. Sie resultierten in dem bis dahin bei weitem längsten Koalitionsabkommen, das es in Österreich je gegeben hatte: ein Dokument mit nicht weniger als 13.900 Worten, das die Politik der neuen Regierung und die Regeln der Koalitionspolitik genau beschrieb. Die politischen Maßnahmen der neuen Regierung wurden darin in großem Detail vorgezeichnet; insbesondere im Bereich der Budgetpolitik bemühten sich die Koalitionsparteien darum, Unklarheiten zu vermeiden. Daher wurden Zahlen sowohl für die Ziele der Regierung als auch ihre Maßnahmen angegeben (Müller 1994).

Ebenso große Aufmerksamkeit wurde den Spielregeln für das Zusammenwirken der Parteien in der Koalition geschenkt. Die Parteien verpflichteten sich zur vollständigen Koalitionsdisziplin in der Gesetzgebung. Diese Verpflichtung wurde in der politischen Praxis vollständig eingehalten. In der Gesetzgebungsperiode 1986 bis 1990 gab es keine einzige Abstimmung über Gesetzesvorlagen, in der die Koalitionspartner gegeneinander stimmten (Müller 1997a, 232). Das Koalitionsabkommen enthielt keine Bestimmungen über das sonstige parlamentarische Verhalten. In der Praxis erwies sich Zusammenarbeit als die Norm, obwohl sie gelegentlich durch beschränkten Konflikt relativiert wurde. Das Abkommen enthielt auch eine „Neuwahlregel", nach der ein Zusammenbruch der Koalition automatisch zu einer Auflösung des Parlaments und zu Neuwahlen führen würde. Um die Arbeit der Koalition reibungslos zu gestalten, wurde ein spezieller Konfliktmanagementmechanismus etabliert, der in der politischen Praxis weiter ausgestaltet wurde (Müller 1997b).

Trotz enttäuschender Wahlergebnisse in den Jahren 1990 und 1994 und nur marginaler Verbesserungen in einer vorzeitigen Parlamentswahl im Jahr 1995 wurde die große Koalition nach jeder dieser Wahlen erneuert. Obwohl die Budgetpolitik sehr viel mehr ein Auf und Ab war, als es von den Koalitionspartnern ursprünglich geplant war, erreichte die Koalition diesbezüglich ihre wichtigsten Ziele. Das gilt noch mehr für die europäische Integration: 1995 wurde Österreich Mitglied der Europäischen Union.

Es gibt bemerkenswerte Parallelen zwischen den beiden Fällen – der zweiten „Volksfront"-Periode in Finnland und der neuen „großen Koalition" in Österreich –, die beide jeweils eine neue Ära der Koalitionspolitik einleiteten. In beiden Fällen waren wichtige politische Fragen auf der Tagesordnung: eine neue Wirtschaftspolitik in Finnland und Budgetsanierung und europäische Integration in Österreich. Dennoch unterschieden sich die institutionellen Lösungen, die von den Koalitionspartnern gefunden wurden,

sehr. Während die finnischen Parteien sich für ein Koalitionsabkommen entschieden, das permissiv und flexibel war, war das österreichische umfassend und „streng". Ähnliche Situationen bei der Koalitionsbildung können also bemerkenswert unterschiedliche Koalitionsabkommen und Mechanismen der Zusammenarbeit herbeiführen. Die Unterschiedlichkeit der Abkommen, unter denen politische Parteien in eine Koalition gehen, ist eine Fragestellung, die großes wissenschaftliches Interesse verdient. Eine noch größere Herausforderung ist freilich, eine Erklärung für diese Unterschiede zu finden.

## 4 Koalitionsabkommen: vergleichende Daten

In diesem Abschnitt geben wir einen Überblick über Koalitionsabkommen und die Praxis des Regierens in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg. Die hier vorgestellten Daten werden in einer Reihe von Publikationen, die sich zur Zeit in Vorbereitung befinden (für eine erste Präsentation siehe Müller und Strøm 1997; 2000) in noch umfassenderer Weise beschrieben und analysiert. Die vorliegende Arbeit untersucht Koalitionsabkommen in 13 westeuropäischen Demokratien, welche alle wichtigen parlamentarischen Systeme dieser Region enthält, in denen regelmäßig Koalitionen gebildet werden. Wir haben nur Länder mit einer sehr geringen Bevölkerung (in denen die wissenschaftliche Literatur oft nur sehr punktuell ist und potentielle Mitarbeiter schwer zu finden sind) und solche Länder, in denen Koalitionen die Ausnahme und nicht die Regel sind (z.B. Großbritannien), nicht in die Datensammlung aufgenommen. Die Daten beziehen sich auf die gesamte Periode seit dem Zweiten Weltkrieg, vom ersten Nachkriegskabinett bis zum 30. Juni 1996 (mit der Ausnahme von Frankreich, wo wir nur die Fünfte Republik untersuchen und Portugal, wo wir nur die Zeit seit der Transition zur Demokratie betrachten). Unsere Daten wurden von Experten zu den jeweiligen Ländern gesammelt.[4]

### *4.1 Kabinette*

Ein Kabinett ist die Gruppe der politisch ernannten Angehörigen der Exekutive, der die Entscheidungsfindung in wichtigen nationalen Angelegenheiten obliegt.[5] Aber wann endet ein Kabinett, und wann beginnt ein neues?

In der vorliegenden Arbeit sprechen wir immer dann von einem neuen Kabinett, wenn zumindest eines der folgenden Kriterien erfüllt ist:

1. Eine Veränderung in der Parteienzusammensetzung des Kabinetts. Als Mitglieder der Regierungskoalition werden nur jene Parteien gezählt, die stimmberechtigte Vertreter im Kabinett haben. Externe Unterstützungsparteien, also Parteien, welche die Regierung im Parlament unterstützen, aber keine Ministerposten halten, werden hier nicht mitgezählt.
2. Eine Veränderung in der Besetzung des Premierministeramtes. Unter Premierminister verstehen wir den Vorsitzenden des Kabinetts, welchen Titel das Amt auch immer haben mag (z.B. Bundeskanzler, Präsident des Staatsrates, Taoiseach).
3. Eine Parlamentswahl, gleichgültig, ob sie am Ende der verfassungsmäßigen Periode zwischen Wahlen (der *constitutional interelection periode* [CIEP]) (King et al. 1990) stattfindet oder vorzeitig durch eine Auflösung des Parlaments vor Erreichung des regulären Endes der Gesetzgebungsperiode.[6]

### *4.2 Koalitionsabkommen*

Koalitionsabkommen sind definiert als die schriftlichen Abkommen zwischen den Parteien, welche die höchste Verpflichtungskraft haben, d.h., die maßgeblichsten Dokumente, die das Verhalten der Koalitionsparteien beschränken. Koalitionsabkommen können formellen oder informellen Charakter haben, und sie können ausschließlich für die interne Verwendung oder auch für die öffentliche Darstellung konzipiert sein.

Wir gehen zuerst auf die Existenz und die Typen von Koalitionsabkommen ein. Koalitionen können sich formale Koalitionsabkommen geben oder auf solche verzichten. Schließen sie formale Abkommen ab, können diese interne oder öffentliche Dokumente sein. Wie Tabelle 1 demonstriert, haben 136 (61%) unserer 223 Kabinette ein identifizierbares Koalitionsabkommen. Es gibt aber große Unterschiede zwischen den Ländern. Koalitionen in Finnland, Luxemburg, Norwegen, Portugal und Schweden sowie seit 1949 in Österreich basieren immer auf Koalitionsabkommen. Im Gegensatz dazu sind Koalitionsabkommen die Ausnahme und nicht die Regel in Italien, wo nur 3% der Kabinette (ein einziger Fall) sich auf ein solches Dokument stützen konnte. In den anderen Ländern haben zwischen 63% (Belgien) und 36% (Frankreich) der Kabinette ein Koalitionsabkommen als Grundlage.

Tabelle 1: Koalitionsabkommen in Westeuropa, 1945-1996

| *Land* | *Kein Koalitionsabkommen* | *Vorwahl-Koalitionsabkommen* | *Nachwahl-Koalitionsabkommen* | *Koalitionsabkommen während der Wahlperiode* | *Vor- und Nachwahl Koalitionsabkommen* | *Insgesamt* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Belgien | 11 | 0 | 12 | 7 | 0 | 30 |
| Dänemark | 8 | 0 | 3 | 2 | 0 | 13 |
| Deutschland | 12 | 0 | 7 | 2 | 0 | 21 |
| Finnland | 0 | 0 | 14 | 18 | 1 | 33 |
| Frankreich | 7 | 3 | 0 | 0 | 1 | 11 |
| Irland | 2 | 1 | 6 | 0 | 0 | 9 |
| Italien | 33 | 0 | 0 | 1 | 0 | 34 |
| Luxemburg | 0 | 0 | 14 | 0 | 0 | 14 |
| Niederlande | 11 | 0 | 9 | 1 | 0 | 21 |
| Norwegen | 0 | 0 | 2 | 0 | 5 | 7 |
| Österreich | 3 | 0 | 14 | 0 | 0 | 17 |
| Portugal | 0 | 4 | 1 | 1 | 0 | 6 |
| Schweden | 0 | 1 | 4 | 2 | 0 | 7 |
| Insgesamt | 87 | 9 | 86 | 34 | 7 | 223 |

Anmerkung: Die Einträge sind jeweils die Zahl der Koalitionskabinette.

Koalitionsabkommen können in der Verhandlungsperiode, die der Regierungsbildung unmittelbar vorangeht, ausgearbeitet werden, oder können schon früher verhandelt worden sein, z.B. vor einer Wahl. Die große Mehrheit der Koalitionsabkommen in unserer Stichprobe (63,2%) wurde unmittelbar nach Wahlen ausgearbeitet. Ein Viertel (25%) resultierte aus Verhandlungen während einer Gesetzgebungsperiode, was wahrscheinlich zumeist in Verbindung mit einer Änderung der Parteienzusammensetzung der Regierung vor sich ging. 6,6% der Koalitionsabkommen waren Vor-Wahl-Koalitionsabkommen. In diesen Fällen hatten sich die entsprechenden politischen Parteien auf eine gemeinsame Plattform geeinigt, auf dieser Basis als potentielle Regierungskoalition gemeinsam den Wahlkampf bestritten und schließlich die Regierungsgeschäfte übernommen. Sieben Kabinette (5,1%) basierten sowohl auf Vorwahl- als auch auf Nachwahlabkommen.

Über die Zeit gibt es einen Trend zur stärkeren Verwendung von schriftlichen Koalitionsabkommen (Tabelle 2). Während in den 40er Jahren weniger als die Hälfte aller Koalitionskabinette auf solchen Abkommen basierte, waren es in den 90er Jahren schon 70%. Typischerweise wurden formelle Koalitionsabkommen nach einigen Jahren der Erfahrung mit der Koaliti-

onspolitik eingeführt, in Österreich 1949, in Belgien 1958, in den Niederlanden 1963. In Deutschland datierte die erste Erfahrung mit Koalitionsabkommen zwar schon aus den frühen 60er Jahren, sie wurden aber erst in den 80er Jahren ein permanenter Bestandteil der Koalitionspolitik, ebenso in Frankreich in den frühen 80er Jahren.

Tabelle 2: Die Verwendung schriftlicher Koalitionsabkommen pro Dekade, 1945-1996

| | *1940er* | *1950er* | *1960er* | *1970er* | *1980er* | *1990er* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Koalitionskabinette | 22 | 43 | 35 | 39 | 50 | 33 |
| Koalitionskabinette mit Koalitionsabkommen | 10 | 22 | 22 | 25 | 34 | 23 |
| Prozent | 45 | 51 | 63 | 64 | 68 | 70 |

Anmerkung: Die Einträge in die Tabelle sind die Koalitionskabinette, die im jeweiligen Jahrzehnt ihr Amt angetreten haben.

Von den 136 Koalitionsabkommen waren 112 (82,4%) für die Publikation bestimmt, als sie entworfen wurden (Tabelle 3). Koalitionsabkommen waren stets öffentliche Dokumente in Finnland, Frankreich, Irland, Norwegen, Portugal und Schweden. Einige dieser Dokumente sind freilich Vorwahlabkommen (Frankreich, Portugal) oder parlamentarische Alternativen zum Budget der Regierung (Norwegen). Eine Mehrheit der Koalitionsabkommen in den Niederlanden (91%), Belgien (89%), Österreich (86%), Deutschland (66%) und Dänemark (60%) war öffentlich. Im Gegensatz dazu sind Koalitionsabkommen in Luxemburg immer geheimgehalten worden.

Tabelle 3: Umfang und Inhalt von Koalitionsabkommen, 1945-1996[1]

| *Land* | *Umfang (in Worten)* | | *Allgemeine Verfahrensregeln (in %)* | | *Spezifische Verfahrensregeln (in %)* | | *Verteilung von Ämtern (in %)* | | *Verteilung von Kompetenzen (in %)* | | *Politikinhalte (policies) (in %)* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Durch-schnitt* | *Be-reich* | *Durch-schnitt* | *Be-reich* | *Durch-schnitt* | *Be-reich* | *Durch-schnitt* | *Be-reich* | *Durch-schnitt* | *Be-reich* | *Durch-schnitt* | *Be-reich* |
| Belgien | 14.180 | 3.200-43.600 | 1,3 | 0-5 | 5,3 | 0-14 | 0,5 | 0-3 | 0,7 | 0-3 | 92,4 | 83-99 |
| Dänemark[2] | 2.920 | 900-4.100 | 0 | 0 | 15,3 | 6-30 | 0 | 0 | 0 | 0 | 84,7 | 70-90 |
| Deutschland | 6.200 | 600-16.800 | 5,5 | 0-28 | 0,9 | 0-4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 93,5 | 68-100 |
| Frankreich[3] | 1.740 | 530-2.100 | 2,2 | 0-9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 97,8 | 93-100 |
| Niederlande | 12.050 | 3.100-28.400 | 3,2 | 1-16 | 4,4 | 1-29 | 0,3 | 0-3 | 2,5 | 1-9 | 89,6 | 52-97 |
| Norwegen | 11.300 | 2.900-31.100 | 0 | 0 | 0,5 | 0-4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 99,5 | 97-100 |
| Österreich | 7.260 | 700-23.300 | 17,5 | 1-50 | 15,5 | 0-44 | 10,2 | 1-30 | 8,3 | 0-25 | 48,3 | 0-98 |
| Portugal | 13.750 | 2.500-34.300 | 24,7 | 10-39 | 4,9 | 1-14 | 1,5 | 0-5 | 0 | 0 | 77,1 | 60-100 |
| Schweden | 2.440 | 1.100-5.200 | 0 | 0 | 2,6 | 0-8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 97,4 | 92-100 |

Anmerkungen:

[1] Keine Daten zu Finnland, Irland, Italien und Luxemburg.

[2] Basierend auf drei von 13 Koalitionsabkommen.

[3] Für 1981 haben wir die vor und nach der Wahl geschlossenen Koalitionsabkommen addiert.

Unsere Länderexperten haben 66 Koalitionsabkommen von neun der 13 Länder zusammengetragen und analysiert. In den verbleibenden Ländern sind Koalitionsabkommen entweder geheim (Luxemburg), existieren kaum (Italien), oder unsere Länderexperten waren aus anderen Gründen nicht in der Lage, die Dokumente aufzufinden und zu analysieren. Bei der Auswertung dieser Dokumente, die niemals zuvor einer solchen systematischen wissenschaftlichen Analyse unterzogen wurden, haben unsere Mitarbeiter sich darauf konzentriert, den Umfang, den Inhalt und die Implikationen dieser Dokumente zu erfassen.

Koalitionsabkommen, seien sie nun formeller oder informeller Art, verpflichten die Koalitionsparteien zu einem bestimmten Ausmaß an Koalitionsdisziplin bei parlamentarischen Abstimmungen und anderen parlamentarischen Aktivitäten. Ihr Zweck ist es, Zusammenarbeit zu fördern und gemeinsame Erwartungen zu etablieren, indem die Politikpositionen der Koalition oder die Spielregeln der Koalition oder beides fixiert werden. Es gibt drei große Fragen, die in Koalitionsübereinkommen geregelt sind: erstens Politikinhalte, zweitens die Verteilung von Ämtern und drittens die Spielregeln der Koalition. Einige Koalitionsabkommen beinhalten substantielle und explizite Vereinbarungen über Politikinhalte. Andere verlassen sich statt dessen auf eine Reihe von Verhaltensregeln oder eine spezifische Verteilung von Ämtern, um ihre gemeinsamen Ziele zu erreichen und die „Beute" unter den Koalitionsparteien aufzuteilen.

Der zweithäufigste Aspekt von Koalitionsabkommen in Westeuropa ist die Fixierung der Spielregeln innerhalb der Koalition. Es gibt kein Land in unserer Stichprobe, in dem allgemeine oder spezifische Spielregeln niemals Eingang in ein Koalitionsabkommen gefunden hätten. Im westeuropäischen Durchschnitt sind 11,5% des Umfangs eines Koalitionsabkommens diesem Zweck gewidmet. Allerdings unterscheiden sich die Länder in unserer Stichprobe beträchtlich, wobei die Bandbreite von mehr als einem Drittel der Worte (Österreich) bis zu weniger als 1% (Norwegen) reicht.

Im Gegensatz dazu ist die Verteilung von Ämtern und Kompetenzen unter den Koalitionspartnern nur in einer Minderheit der Länder Gegenstand von formellen Koalitionsabkommen geworden. Wieder liegt Österreich an der Spitze, wo vom typischen Koalitionsabkommen rund ein Fünftel des Umfangs für diese Zwecke verwendet wird. Das Fehlen von Aussagen über die Verteilung von Regierungsämtern in den Koalitionsabkommen anderer Länder sollte aber nicht als Anzeichen dafür verstanden werden, daß diese

Frage dort von geringerer Bedeutung sei. Vielmehr ist davon auszugehen, daß die Koalitionsparteien formalisierte und veröffentlichte Übereinkommen dieser Art als nicht notwendig und vielleicht gar als peinlich betrachten. Ein Konsens über die Ämterverteilung ist aber eine Voraussetzung dafür, daß die Koalition überhaupt die Regierung übernehmen kann. Diese Übereinkunft formell in das Koalitionsabkommen aufzunehmen, macht nur dann Sinn, wenn die Koalitionsparteien das als notwendig erachten, um die Vereinbarung gegen zukünftige Versuche ihrer einseitigen Abänderung zu schützen, z.B. durch den Premierminister, der von seinen institutionellen Prärogativen der Entlassung und Ernennung Gebrauch machen könnte. Auch die Verteilung von Ämtern unterhalb der Kabinettsebene unter den Koalitionspartnern findet viel häufiger statt als die Koalitionsabkommen suggerieren. Offensichtlich bemühen sich die Koalitionsparteien, solche Übereinkünfte informell und so geheim wie möglich zu halten.

### *4.4 Das Ausmaß der Vollständigkeit*

Einige Koalitionsabkommen sind vollständiger als andere. Ein Abkommen ist umso vollständiger, je mehr es die Politikinhalte der Koalition festschreibt. Es gibt kein perfektes empirisches Maß für die Vollständigkeit von Koalitionsabkommen, doch können wir ihren Umfang (die Anzahl der Worte) als Annäherungswert nehmen. Je länger also ein Koalitionsabkommen ist, desto vollständiger ist der „Vertrag" zwischen den Koalitionsparteien.

Das kürzeste Koalitionsabkommen in unserer Stichprobe ist gerade über 500 Worte lang (Frankreich), während das längste mehr als 43.000 Worte umfaßt (Belgien). Die durchschnittliche Länge eines Koalitionsabkommens liegt in Frankreich, Schweden und Dänemark unter 3.000 Worten. Es ist zwischen 3.000 und 8.000 Worten in Deutschland und Österreich, während Koalitionsabkommen in Norwegen, den Niederlanden, Belgien und Portugal im Durchschnitt mehr als 10.000 Worte enthalten.[7] Auch gibt es substantielle Variationen innerhalb der einzelnen Länder. In komplexen Verhandlungssituationen besteht eine schwache Tendenz zu längeren Abkommen, wofür Belgien ein wichtiges Beispiel ist. Die Länge der niederländischen und portugiesischen Koalitionsabkommen zeigt jedoch an, daß die Komplexität von Verhandlungssituationen allein keine hinreichende Bedingung für lange Abkommen ist. Und der Fall Dänemark zeigt, daß auch sehr komplexe Verhandlungssituationen zu kurzen Koalitionsabkommen führen können. Es

sei allerdings darauf hingewiesen, daß die dänischen Koalitionsabkommen sich alle auf Minderheitsregierungen beziehen. In solchen Situationen, in denen die Regierung sich um externe Unterstützung bemühen muß, ist es wahrscheinlich nicht zweckmäßig, sich innerhalb der Koalition zu sehr festzulegen.

Die Länderexperten unseres Forschungsprojekts haben die Koalitionsabkommen auf einer gemeinsamen Skala kodiert, wobei die Vollständigkeit der Vereinbarungen im Hinblick auf die Determinierung der Regierungspolitik erfaßt wurde. Ein Abkommen ist vollständig, wenn es alle Aspekte der Koalitionspolitik umfaßt: das Treffen von Entscheidungen (prozedurale Regeln), die Verteilung der Portfolios (Ämter und Kompetenzen) und Politikinhalte. Allerdings muß ein breit angelegtes Koalitionsabkommen nicht immer ein restriktives Abkommen sein, das die Parteien eng an gemeinsame Positionen bindet. Koalitionen, die auf einem umfassenden Politikprogramm (*policy*) basieren, können generell als „enger" (disziplinierter) angesehen werden als Koalitionen, bei denen dies nicht der Fall ist. Es kann aber Ausnahmen davon geben. Die österreichische große Koalition war von den späten 40er Jahren bis in die frühen 60er Jahre gewiß eine „festgefügte" („enge"), aber sie basierte fast ausschließlich auf prozeduralen Regeln und nicht auf einem umfassenden Programm über die Inhalte der Regierungspolitik. Ein hohes Ausmaß an Verpflichtung auf ein gemeinsames Vorgehen im Parlament, verbunden mit einer starken „Neuwahlregel", war ausreichend, um eine Reihe von „festgefügten" Koalitionen zu ermöglichen (Müller 1997b).

Die Restriktivität der Politikprogramme wurde mit der Hilfe eines ordinalen, vier Kategorien umfassenden Kodierschemas analysiert. Wir unterscheiden Koalitionen, die ein umfassendes Programm der Politikinhalte haben, solche, die ein umfassendes Programm haben, in dem aber gewisse Materien nicht enthalten sind, solche, die ein Programm haben, das die Koalitionsparteien nur im Hinblick auf einige ausgewählte Fragen verpflichtet und Koalitionen, in denen es kein gemeinsames Politikprogramm gibt. In drei Ländern, Dänemark, Luxemburg und Portugal, besaßen alle Koalitionsabkommen das höchste Ausmaß an Verpflichtungskraft. Das andere Extrem ist Frankreich, wo zwei Drittel aller Koalitionen kein Politikprogramm hatten, auf das sich die Koalitionsparteien verpflichtet hatten. Österreich und die Niederlande sind jene zwei Systeme, die das größte Ausmaß an Varianz hinsichtlich der Verpflichtung auf Politikinhalte zeigen. In beiden Fällen wurden die Koalitionsabkommen bezüglich der Politikinhalte über die Zeit umfassender, und in beiden Fällen lief dies parallel zu einem Niedergang

der traditionellen Parteiloyalitäten und einer Zunahme des Parteienwettbewerbs (Luther und Müller 1992; Andeweg und Irwin 1993).

Tabelle 4: Das Ausmaß an Vereinbarungen über Politikinhalte (*policies*) in westeuropäischen Koalitionsregierungen

| | *Keine Vereinbarung* | *Vereinbarung nur über einige ausgewählte Politikinhalte* | *Vereinbarung über viele Politikinhalte* | *Umfassende Vereinbarungen* | *N* |
|---|---|---|---|---|---|
| Belgien | 0 | 6 | 5 | 13 | 24 |
| Dänemark | 0 | 0 | 0 | 13 | 13 |
| Deutschland | 0 | 9 | 8 | 4 | 21 |
| Finnland | 0 | 14 | 6 | 13 | 33 |
| Frankreich | 7 | 0 | 4 | 0 | 11 |
| Irland | 2 | 1 | 6 | 0 | 9 |
| Italien | 0 | 20 | 12 | 0 | 32 |
| Luxemburg | 0 | 0 | 0 | 15 | 15 |
| Niederlande | 1 | 8 | 3 | 7 | 19 |
| Norwegen | 0 | 2 | 1 | 4 | 7 |
| Österreich | 1 | 9 | 2 | 5 | 17 |
| Portugal | 0 | 0 | 0 | 6 | 6 |
| Schweden | 0 | 0 | 3 | 4 | 7 |

Anmerkung: Die Einträge in die Tabelle sind jeweils die Anzahl der Koalitionskabinette.

## 5 Erklärung der Praxis des Regierens in Koalitionen

Bisher haben wir uns aus einem vorwiegend deskriptiven Interesse bemüht, die Welt der Koalitionsabkommen und wichtige Aspekte der Praxis des Regierens in parlamentarischen Demokratien darzustellen. Aber eine solche deskriptive Darstellung führt notwendigerweise zu einer Reihe von interessanten analytischen Fragen. Warum unterscheiden sich die europäischen Staaten in dem hier dokumentierten Ausmaß? Warum entscheiden sich Parteien, die eine bestimmte Koalition bilden, für einen bestimmten Abkommenstyp und nicht für einen anderen? Und allgemeiner, wie können wir die Wahl jener Mechanismen zu verstehen beginnen, mit deren Hilfe Koalitionen regieren?

Verhandlungen über Koalitionen sind keine einfache Angelegenheit. Das beruht zum Teil auf Problemen, die allen Formen politischen Verhandelns

unterliegen, und zum Teil ist es auf Faktoren zurückzuführen, die sich speziell auf Regierungskoalitionen beziehen. Kurz gesagt sind viele der Probleme, die dem Verhandeln über Koalitionen innewohnen, auf zwei Eigenschaften von Verhandlungssituationen zurückzuführen: erstens Informationsunsicherheit und zweitens Mangel an Durchsetzungsfähigkeit.

### *5.1 Informationsunsicherheit*

Wie beim Leben eines Kindes sind die Ungewißheiten, die im Laufe des Lebens einer Regierung entstehen können, außerordentlich schwer mit einem gewissen Grad an Genauigkeit vorherzusagen. Daher ist die Aufgabe, einen kompletten Vertrag für eine solche Koalition zu schreiben, eine sehr große Herausforderung. In den meisten Ländern ist nicht einmal die Dauer der Gesetzgebungsperiode gewiß, wenn das Koalitionsabkommen abgeschlossen wird. Die Macht zur Auflösung des Parlaments kann bei Politikern liegen, die selbst nicht an dem Koalitionsabkommen beteiligt sind, zum Beispiel bei einem direkt gewählten Präsidenten. Die Tatsache, daß das Parlament aufgelöst und damit die Koalition potentiell beendet werden kann, ist unter bestimmten Umständen außerhalb der Kontrolle der Vertragsparteien, was die Situation kompliziert. Vor allem aber sind die Aufgaben einer Regierung heute so komplex und unvorhersehbar, daß sie die Ausarbeitung solcher Vereinbarungen zu einer Aufgabe von einschüchternder Größe machen, selbst unter den günstigsten Umständen. Das wird natürlich darin reflektiert, daß die Regierungsbildung die Delegation von Macht an Beauftragte (*agents*) wie Minister und ihre Mitarbeiter bedeutet, welche hochspezialisierte Aufgaben haben. Es ist Faktum, daß die Auftraggeber (*principals*) – hier die Koalitionsparteien – nicht hoffen können, genügend Informationen zu haben, um ihre Beauftragten (*agents*) – hier die Regierungsmitglieder und andere politisch ernannte Funktionäre – bei der Delegation im Hinblick auf einzelne Entscheidungen effektiv zu instruieren.

### *5.2 Durchsetzungsprobleme*

Einer der Gründe, warum politische Parteien in Koalitionsverhandlungen so oft ihre Ziele nicht erreichen, ist, daß die zwischen den Koalitionspartnern getroffenen Abkommen in der politischen Praxis schwer durchzusetzen sind und daß die Parteien selbst dieses Problem erkennen. Politische Parteien, die

Koalitionsabkommen abschließen, stehen vor einem offensichtlichen Durchsetzungsproblem. Im Unterschied zu Verträgen in der Wirtschaft gibt es hier keine Gerichte, die das Koalitionsabkommen erzwingen können. In der Terminologie von Williamson (1985) und Shepsle (1996) können sich die Koalitionsparteien nicht auf die Durchsetzung der Koalitionsabkommen durch externe Dritte, sondern nur auf ihre endogene Befolgung verlassen.[8] Ein besonders schwerwiegendes Problem in Koalitionsverhandlungen kann die Reihenfolge sein, in der politische Parteien ihre Auszahlungen erhalten. Wenn diese für alle Parteien gleichmäßig über die zu erwartende Regierungszeit verteilt sind, dann wird jede von ihnen vermutlich einen gleichbleibenden Anreiz haben, die Koalition am Leben und arbeitsfähig zu erhalten. Wenn aber die Auszahlungen sehr ungleichmäßig über diesen Zeitraum verteilt sind, dann hat jene Partei, die bereits einen großen Teil ihres Anteils (z.B. ein wichtiges Gesetz) erhalten hat, einen Anreiz, ihre Verpflichtungen später nicht zu erfüllen. Dieses Problem des nichtgleichzeitigen Tauschs (Weingast und Marshall 1988) kann die Durchsetzung von Koalitionsabkommen verhindern und so die Koalition destabilisieren. Politische Parteien werden sich daher bemühen, solche Ungleichmäßigkeiten bei den Anreizen zu vermeiden, wann immer das möglich ist.

### *5.3 Institutionelle Lösungen*

Die Verhandlungsprobleme, mit denen politische Parteien, die in Koalitionsverhandlungen involviert sind, sich auseinandersetzen müssen, sind also ernst und schwerwiegend, aber nicht notwendigerweise ohne jede vernünftige Lösung. Es gibt sowohl informelle als auch formelle (institutionelle) Möglichkeiten für ihre Bewältigung. Manchmal können Verhandlungsprobleme durch informelle Mittel gelöst werden, z.B. wenn die Präferenzen der Parteien so gut aufeinander abgestimmt sind, daß ein erfolgreicher Handel erleichtert wird. Oder die Antizipation entweder von wiederholten Interaktionen in derselben Arena oder von Interaktionen derselben Spieler in verschiedenen Arenen[9] kann die Parteiführer dazu führen, sonst nicht durchsetzbare Abkommen einzuhalten und so dazu beitragen, daß Verhandlungen erfolgreich sind (z.B. Shepsle 1996, 229-31; siehe auch Axelrod 1984; Frank 1988; Kreps 1990).

Parteien, die in eine Koalitionsregierung eintreten, können aber nicht immer darauf hoffen, daß ihre Präferenzen ausreichend mit denen der anderen Parteien übereinstimmen oder daß der Schatten zukünftiger Interaktion

ausreichend lang ist, um Kooperation herbeizuführen. Sie können also nicht davon ausgehen, daß, was immer sie vereinbaren in der Praxis auch eingehalten werden wird. Das macht es wieder notwendig, nach Lösungen in Form von institutionellen Arrangements zu suchen. Die Suche nach Institutionen wird von den beiden oben identifizierten Problemen – begrenzte Information und Durchsetzungsprobleme – bestimmt. Institutionen, die die Zusammenarbeit garantieren sollen, müssen zwei Dinge bereitstellen: (1) *„A communications mechanism that provides the information necessary to know when punishment is required"* und (2) *„incentives for those individuals to carry out punishment when called on to do so"* (North 1990, 57).

### *5.4 Unvollständige Verträge*

In sozialen Beziehungen gehen Menschen eine Vielzahl von Vereinbarungen und Verträgen ein, deren Bedingungen mehr oder weniger komplett sind. In bestimmten Fällen, typischerweise dann, wenn sehr viel auf dem Spiel steht und die Ungewißheiten abschätzbar sind, können die Vertragsparteien einen Vertrag mit einem großen Ausmaß an Vollständigkeit errichten. In einem solchen Vertrag werden Rechte und Pflichten unter allen möglichen Bedingungen erschöpfend und sehr detailliert niedergelegt. Ein Verkaufsvertrag über ein Haus beispielsweise kann einer jener Fälle sein, in denen Käufer und Verkäufer sich um die Ausarbeitung eines möglichst vollständigen Vertrages bemühen. In anderen Fällen ist die Vereinbarung jedoch tendenziell weniger vollständig (siehe unter anderem Epstein und O'Halloran 1997; Grillo 1997; Salanié 1997; Richter und Furubotn 1999). Wie Persson, Roland und Tabellini (1997) ausgeführt haben, sind Verfassungen beispielsweise immer unvollständige Verträge. Wir gehen davon aus, daß das auch für Koalitionsabkommen gilt. Man kann mit Sicherheit sagen, daß sie, so lang sie auch immer sein und welches Ausmaß an Bestimmtheit und Formalität sie auch haben mögen, niemals alle Möglichkeiten erfassen, die während des Lebens eines Kabinetts auftreten können.

Ein umfassender Vertrag kann durch substantielle oder prozedurale Vereinbarungen erreicht werden. Ein in substantieller Hinsicht umfassender Vertrag würde jede politische (*policy*) Entscheidung, jeden parlamentarischen oder gesellschaftlichen Konflikt, dem sich die Regierung gegenüber sehen könnte, antizipieren und den Kurs der Koalition in all diesen Fragen festlegen. Solche Verträge auszuarbeiten ist natürlich nicht möglich. Daher können Koalitionsabkommen das Problem der Unvollständigkeit nur durch

prozedurale Regeln lösen. Statt des Inhalts einer politischen Entscheidung werden dabei die Mittel zur Problemlösung aufgezeigt. (Ein Vertrag in der Wirtschaft würde z.B. einen Vermittler bestimmen, welcher wiederum festlegen könnte, welcher Gerichtsort zuständig ist, etc.)

### *5.5 Zentralisierte versus dezentralisierte Autorität*

Obwohl Koalitionsabkommen wahrscheinlich immer unvollständig sind, können sich dennoch im Hinblick auf ihre Reichweite und darauf, wie sie mit den aus unvollständigen Verträgen entstehenden Problemen umgehen, große Unterschiede ergeben. Unvollständige Abkommen erfordern einen Mechanismus zur Lösung von Fragen, über die die Vereinbarung nichts enthält. Die ökonomische Literatur über Verträge nimmt an, daß solche Fragen durch die Spezifizierung von Residualrechten gelöst werden, d.h., daß jene Partei identifiziert wird, welche das Recht hat, endgültige Entscheidungen über Angelegenheiten zu treffen, die im Vertrag nicht geregelt sind. Wir können zwischen zentralisierten Regierungsstrukturen, in denen solche Autorität beim *principal* liegt und dezentralisierten Arrangements, in denen der *agent* diese Macht hat, unterscheiden (Aghion und Tirole 1997). Im Hinblick auf Koalitionsregierungen würden zentralisierte Regierungsstrukturen die Residualrechte in die Hände eines Teams von Anführern der Koalition legen, in dem wahrscheinlich jede Partei repräsentiert wäre. Dezentralisierte Autorität würde bedeuten, daß solche Rechte statt dessen jeweils bei jener Partei liegen, die ein bestimmtes Ressort oder eine bestimmte Behörde kontrolliert.

Die Strukturen zur Steuerung von Koalitionskabinetten in parlamentarischen Demokratien haben bisher wenig systematische wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren. Allerdings hat ein neueres grundlegenderes Werk in der *Rational Choice*-Literatur ein spezifisches und konsequenzenreiches Argument über solche Institutionen in die Diskussion eingeführt. In *making and breaking governments* konstatieren Michael Laver und Kenneth Shepsle, daß in Kabinettregierungen nur dezentralisierte Autorität möglich sei. Sie argumentieren, daß die Exekutive die kritische Macht der Agendakontrolle gegenüber dem Parlament besitzt. Insbesondere durchdringt die Agendamacht die Organisation der Exekutive selbst: *„The agenda and implementation power that the cabinet exercises vis-à-vis the parliament is in turn exercised vis-à-vis the cabinet by individual ministers and their civil servants"* (1996, 281). In der Sichtweise von Laver und Shepsle werden in

parlamentarischen Demokratien politische Entscheidungen dadurch getroffen, daß für bestimmte Politikbereiche spezifische „Eigentumsrechte" durch die Zuteilung von Ministerposten vergeben werden. Jeder Geschäftsbereich, der typischerweise einem Ministerium entspricht, wird an eine, und nur eine, Partei vergeben, und es gibt keinen Mechanismus, durch welchen eine andere Partei, die das Ministerium „besitzende" Partei davon abhalten kann, dort ihre ideale Politik durchzusetzen. Anzahl und Zusammensetzung der Geschäftsbereiche in der Regierung werden dabei als für jeden Regierungsbildungsprozeß endogen fixiert angenommen.

Die Darstellung von Koalitionsregierungen durch Laver und Shepsle ist elegant und faszinierend, aber nicht völlig plausibel. Zum einen nehmen sie implizit an, daß die Delegation durch Minister in dem Sinne, daß ihre Agenten – die Beamten – dazu angeleitet werden können, im Interesse des Ministers zu handeln, funktioniert, daß aber die Delegation von der parlamentarischen Mehrheit an die Minister nicht existiert. Allerdings stehen parlamentarischen Führern als *principals* viel stärkere Mechanismen der Ex-post-Kontrolle zur Verfügung als Ministern. Wenn ein Minister gegen den Wunsch der parlamentarischen Mehrheit handelt, kann er oder sie einfach aus seinem Amt entfernt werden. Beamte dagegen haben typischerweise gesicherte Positionen. Daher würden wir unter sonst gleichen Umständen erwarten, daß Minister eher „treue Diener" ihres „Herrn" sind als Beamte.

Noch grundlegender ist die Frage, warum *ministerial government* – die Herrschaft der einzelnen Minister – als ein Mechanismus der Kabinettsregierung überhaupt entsteht. Wenn die einzelnen Geschäftsbereiche solch dramatische Macht der Agendakontrolle haben, wann und warum sollten rationale Politiker sich für die Art von Institutionen entscheiden, wie sie Laver und Shepsle beschreiben? Unter ihren Annahmen resultiert die Stabilität in der Regierung aus der Unfähigkeit der Parteien, sich auf gegenseitig vorteilhafte Politikpositionen zu einigen. Dieses Unvermögen ist wiederum darauf zurückzuführen, daß es keine mögliche Verteilung der Geschäftsbereiche gibt, die es den Parteien erlauben würde, solche Abkommen durchzusetzen. Aber wenn es die allgemeine Charakteristik des *ministerial government* ist, solche Gelegenheiten für gegenseitige Vorteile zu verhindern, warum sollten die Parteien solche Institutionen kreieren oder aufrechterhalten?

Das empirische Problem mit dem *ministerial government* ist, daß es nach Meinung von Experten in der Realität für wichtige politische Fragen kaum existiert.[10] Es kann gewiß im Hinblick auf Routineentscheidungen angetrof-

fen werden, aber diese sind nicht das, was den Kern der parlamentarischen Demokratie ausmacht.

Allgemein gesprochen, erfolgt die Koordination im Kabinett durch kollektive Kabinettsentscheidungen über wichtige politische Fragen. Solche Fragen können die einstimmige Beschlußfassung im Kabinett oder eine andere Form der breiten Übereinstimmung erforderlich machen. Außerdem gibt es einzelne Minister, die Verantwortlichkeiten haben, welche bewußt quer zu denen der anderen Minister verlaufen. Einige Schlüsselressorts, insbesondere die des Premierministers und des Finanzministers, stellen eindeutig eine Herausforderung für das Konzept der Departmentalisierung und des *ministerial government* von Laver und Shepsle dar. In vielen Ländern haben sowohl der Premierminister als auch der Finanzminister Koordinationsfunktionen, die sich ganz bewußt mit der Zuständigkeit der anderen Minister überschneiden (siehe Müller et al. 1993 und Larsson 1993). Koalitionsregierungen sind oft durch eine detaillierte und strenge Budgetaufsicht durch den Finanzminister gekennzeichnet. Zu den Aufgaben des Premierministers gehört sogar noch stärker die Durchsetzung einer kohärenten Politik.

Schließlich können Koalitionsabkommen mittels verschiedener geteilter Kompetenzen durchgesetzt werden. Zum Beispiel können Minister von verschiedenen Parteien in dasselbe Ministerium berufen werden. Staatssekretäre (*junior ministers*) einer Partei können in Ministerien, die von einer anderen Partei gehalten werden, entsandt werden; oder es können Klauseln in Gesetze aufgenommen werden, so daß wichtige Gesetzesakte der Zustimmung eines vorher bestimmten Kreises an Ministern bedürfen. Kurz gesagt: In der wirklichen Welt gibt es eine Bandbreite an Regierungsstrukturen, in denen Autorität nicht in dem Ausmaß dezentralisiert ist, wie es die Theorie des *ministerial government* impliziert.

Die Prämisse des *ministerial government* von Laver und Shepsle verneint also die Möglichkeit (oder zumindest die Praktikabilität) zentralisierter Autorität im Kabinett, bei der die Residualentscheidungsmacht nicht bei den einzelnen Ministern, sondern bei einem Team der Koalitionsführer liegen würde. In der Realität hingegen dürften beide Typen von Regierungsinstitutionen existieren und Doktrinen der parlamentarischen Demokratie anerkennen, sowohl individuelle als auch kollektive Ministerverantwortlichkeit. Das heißt: Zentralisierte Autorität ist eine in der Realität mögliche Option in der Koalitionspolitik, und das Verhandeln über Koalitionen besteht oft in der Wahl zwischen zentralisierter und dezentralisierter Autorität. Es ist gut dokumentiert, daß Koalitionsparteien versuchen, sich durch formale Koali-

tionsabkommen an gemeinsam vereinbarte Politikpositionen zu binden, ebenso wie an Vereinbarungen, die durch institutionelle Mechanismen wie innere Kabinette, Koalitionsausschüsse und Gipfeltreffen der Parteiführer erzielt werden (Müller und Strøm 1997).

## 6 Die Wahl von Institutionen

Welche Art von Regierungsinstitutionen wählen Koalitionsparteien aus und warum? Unter welchen Bedingungen sollten wir mehr oder weniger vollständige Verträge erwarten, und wann sollte zentralisierte Autorität gegenüber dezentralisierten Lösungen bevorzugt werden oder umgekehrt? Wir haben oben argumentiert, daß die Probleme, die es bei der Bildung von Koalitionen gibt, von solchen Faktoren wie Ungewißheit, Heterogenität der Präferenzen und Mangel an Kontrolle über die politische Umwelt herrühren. Wir erwarten, daß dieselben Faktoren Form und Inhalt von Koalitionsabkommen beeinflussen und ebenso die mit ihnen eingerichteten spezifischen Institutionen. Konkreter ausgedrückt heißt das: Wir erwarten vollständigere Koalitionsabkommen und mehr elaborierte Institutionen für ihre Durchsetzung, je geringer die jeweiligen Transaktionskosten sind. Das bedeutet: Je geringer die Kosten der in den Verhandlungen verbrachten Zeit, je besser beobachtbar das Verhalten des Koalitionspartners und je geringer die Kosten der Durchsetzung des Abkommens, desto vollständiger werden Koalitionsabkommen sein. Aus dieser Logik ergeben sich mehrere testbare Vorhersagen, die sich darauf beziehen, ob umfassende oder minimale Koalitionsabkommen getroffen werden.

### *6.1 Anzahl der Koalitionsparteien*

Umfassende Koalitionsabkommen sind weniger wahrscheinlich in Situationen von großer Verhandlungskomplexität. Je größer die Anzahl der Parteien, die in den Prozeß der Ausarbeitung eines Abkommens einbezogen werden müssen, desto zeitaufwendiger sind solche Verhandlungen vermutlich und desto höher die Opportunitätskosten. Komplexe Verhandlungssituationen erhöhen die Transaktionskosten, und hohe Transaktionskosten führen zur Akzeptanz von weniger vollständigen Vereinbarungen. Verhandlungskomplexität ist zum Großteil eine Funktion der Anzahl der Parteien, die Teil

des Koalitionsvertrages sind (Laver und Schofield 1990, Kap. 5). Wir erwarten, daß umfassende Koalitionsabkommen unter den Bedingungen großer Verhandlungskomplexität am wenigsten häufig auftreten, d.h., wenn es eine größere Anzahl an Koalitionsparteien gibt. Je größer deren Anzahl, desto weniger umfassend wird das Koalitionsabkommen sein. Andererseits kann ein großes Ausmaß an Verhandlungskomplexität auch die Kosten des Zusammenbruchs einer Koalition erhöhen. Wenn das zutrifft, können Koalitionsparteien auch umfassende Abkommen ausarbeiten, um solche Ergebnisse zu vermeiden.

### *6.2 Die Länge der (verbleibenden) Regierungszeit*

Die Charakteristika von Koalitionsabkommen werden auch die Situationen, in denen sie ausgearbeitet wurden, reflektieren. Kurz gesagt: Je länger die erwartete Lebensdauer einer Koalition, desto mehr Transaktionskosten, welche die Ausarbeitung eines Koalitionsabkommens verursachen, können über den Lebenszeitraum der Koalition hinweg „abgeschrieben" werden. Wenn die Amtszeit einer Koalition kurz sein wird (z.B. weil die Parlamentsperiode sich bereits dem Ende zuneigt), wird es oft für die Parteien nicht wert sein, viel Zeit und Energie in Koalitionsverhandlungen zu investieren und ein autoritatives und umfassendes Koalitionsabkommen auszuarbeiten. Der Extremfall wäre eine Übergangsregierung, die vermutlich gar kein Koalitionsabkommen oder allenfalls ein sehr einfaches haben wird. Auch werden die politischen Entscheidungen, denen kurzlebige Koalitionen gegenüberstehen, leichter vorhersagbar sein. Wir erwarten ebenfalls, daß Vorwahl-Koalitionsabkommen kürzer sind als solche, die nach den Wahlen geschlossen werden, angesichts der Unsicherheit, unter der Vorwahlabkommen immer ausgearbeitet werden. Schließlich ist zu erwarten, daß Länder mit einer längeren Gesetzgebungsperiode umfassendere Koalitionsabkommen haben als Länder mit kürzeren Gesetzgebungsperioden.

Wovon hängt es ab, ob Autorität unter unvollständigen Verträgen zentralisiert oder dezentralisiert wird? In ihrer Analyse von formaler und echter Autorität in Organisationen haben Aghion und Tirole (1997, 27) herausgefunden, daß Autorität wahrscheinlich dann an die *agents* delegiert wird, wenn

1. Entscheidungen dem *principal* wenig bedeuten,

2. dem *agent* vom *principal* vertraut werden kann, weil zwischen ihren Präferenzen ein hohes Ausmaß an Übereinstimmung besteht (*ex-ante*-Wahrscheinlichkeit der Ähnlichkeit der Präferenzen),
3. Entscheidungen für den *agent* von großer Bedeutung sind und
4. Entscheidungen ausreichend „innovativ" sind, so daß der *principal* nur begrenzte Fähigkeiten zu ihrer Steuerung hat.

### *6.3 Heterogenität von Präferenzen*

Die zweite dieser Bedingungen ist von direkter und besonderer Bedeutung für die Koalitionspolitik, wenn es eine große Heterogenität der Präferenzen innerhalb der Koalition gibt. In Übereinstimmung mit Aghion und Tirole erwarten wir, daß die Zentralisierung von Autorität innerhalb der Koalition positiv mit der ideologischen Heterogenität der Koalition korreliert. Die Einhaltung von Vereinbarungen scheint in *policy*-kompakten Kabinetten eine weniger große Herausforderung zu sein. Einparteienkabinette sollten daher eher dem von Laver und Shepsle beschriebenen Konzept des *ministerial government* entsprechen als Koalitionen aus mehreren Parteien. Bei Koalitionen erwarten wir, daß diejenigen mit einer größeren *policy*-Bandbreite (*policy range*) mehr zentralisierte Regierungsstrukturen haben als jene, die ideologisch kompakt sind. Des weiteren erwarten wir, daß das Ausmaß an ideologischer Heterogenität ein guter und signifikanter Indikator für das Ausmaß der *policy*-Kongruenz ist (Warwick 1994). Heterogenität von Präferenzen kann aber auch aus dem wahlpolitischen Wettbewerb resultieren. Je mehr die Koalitionspartner miteinander im Wettbewerb stehen, desto mehr werden sie die Notwendigkeit sehen, sich gegenseitig Koalitionsdisziplin aufzuerlegen. Wettbewerb kann *ex ante* operationalisiert werden als die Ungewißheit über den Ausgang von Wahlen, der man sich empirisch annähern kann über den existierenden Abstand an Stimmen und Parlamentssitzen zwischen den Koalitionsparteien (siehe Strøm 1989 und 1992).

### *6.4 Größe*

Aghion und Tirole haben zentralisierte Autorität auch für jene Situationen als vorteilhaft herausgearbeitet, in denen für den *principal* viel auf dem Spiel steht (Bedingung 1). In der Koalitionspolitik kann das mit der Anfäl-

ligkeit eines Kabinetts für parlamentarische Niederlagen (und dadurch vielleicht den Sturz des Kabinetts) korrelieren. Das wiederum ist in einem großen Ausmaß eine Funktion der Größe der Koalition. Seit Riker (1962) haben sich Koalitionsforscher mit den Implikationen des Mehrheitsstatus', insbesondere wenn dieser *minimal winning* ist, auseinandergesetzt, d.h. wenn Koalitionen genügend Stimmen haben, um die parlamentarischen Entscheidungen zu bestimmen, solange alle Koalitionspartner ihre Unterstützung leisten. Dieses *size principle* sagt natürlich voraus, daß nur Koalitionen mit *minimal winning size* gebildet werden. Allerdings ist dasselbe Merkmal (*minimal winning*-Status), welches die Auszahlungen an die Angehörigen der Koalition maximiert, auch jenes, welches die Anfälligkeit einer Koalition für das Abfallen von Koalitionsangehörigen maximiert. Es gehört zur Definition von *minimal winning*-Koalitionen, daß sie durch jeden einzelnen ihrer Angehörigen gestürzt (oder zumindest auf Minderheitsstatus reduziert) werden können. Wir nehmen daher an, daß Koalitionen mit *minimal winning*-Status von ihren Mitgliedern die größte Verpflichtung auf Koalitionsdisziplin verlangen werden. Koalitionen mit *surplus majority*-Status können es sich im Gegensatz dazu leisten, Mitglieder zu verlieren; bei solchen Koalitionen mag es daher weniger ein Beharren auf solch expliziten Verpflichtungen geben. Minderheitskabinette müssen jedenfalls darauf vorbereitet sein, auch außerhalb der Koalition um Unterstützung zu verhandeln, was bedeutet, daß strenge Verpflichtungen der dem Kabinett angehörenden Parteien von geringerem Nutzen sind. Wir können daher erwarten, daß sie ein geringeres Ausmaß an Disziplin verlangen und weniger umfangreiche Koalitionsabkommen haben als *minimal winning*-Koalitionen, jedoch mehr als Koalitionen mit *surplus majority*-Status.

Das sind nur einige Präpositionen, die aus unserem allgemeinen Verständnis von Verhandlungen abgeleitet werden können. Eine rigorosere Entwicklung und ein Test der entsprechenden Hypothesen sind Gegenstand weiterer Forschung der Autoren.

## 7 Schluß

Unser Wissen über Koalitionen in parlamentarischen Demokratien ist noch immer sehr lückenhaft. Die Literatur hat lange an einem Merkmal gelitten, das für Hollywood-Filme der 50er Jahre typisch war: Der Auswahl eines zukünftigen Partners und der Brautwerbung wurde sehr viel mehr Aufmerk-

samkeit geschenkt, als dem Prozeß des tatsächlichen Zusammenlebens. Das gilt ebenso für Regierungskoalitionen. Das wichtigste Ziel des vorliegenden Aufsatzes war es, ein klein wenig von diesem Ungleichgewicht abzubauen und auf verschiedene Weise zu einem besseren Verständnis der Praxis des Regierens in Koalitionen beizutragen.

Wir haben uns auf das Zusammenleben in Koalitionen konzentriert und insbesondere die Übereinkommen zwischen den Koalitionspartnern und die Mechanismen für die Durchsetzung dieser Übereinkommen betrachtet. Der dabei verfolgte Ansatz war induktiv. Wir haben mit der Betrachtung zweier wichtiger und unterschiedlicher Fälle begonnen und sind dann zu einem systematischeren und breiteren Vergleich von Koalitionsabkommen übergegangen. Wir haben Ursachen diskutiert, warum solche Abkommen ausgearbeitet werden und warum ihre Durchsetzungsmechanismen oft mit großer Sorgfalt und Liebe fürs Detail konstruiert werden. Koalitionsabkommen und die Institutionen, die sie unterstützen, sind sehr vielfältig und reichen von sehr unvollständigen „Verständigungen" zwischen den Koalitionspartnern bis zu äußerst detaillierten Dokumenten, die ausgeklügelte Regeln und elaborierte Mechanismen etablieren, mit deren Hilfe die Koalitionsabkommen umgesetzt werden können.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist unsere Analyse explorativ und kann nicht hoffen, die große Varianz in den Koalitionsabkommen tatsächlich zu erklären. Wir haben uns aber bemüht, Erwartungen im Hinblick auf die Verwendung solcher Abkommen zu generieren. Ganz allgemein formuliert, erwarten wir, daß Koalitionsabkommen umso umfassender sind, je weniger Parteien an der Koalition teilnehmen und je größer der Zeithorizont der Koalition ist. Wir erwarten „engere" oder stärker zentralisierte Koalitionen, die sich in expliziten und detaillierteren Abkommen sowie in elaborierteren Institutionen für ihre Durchsetzung niederschlagen, wenn die Koalitionen in größerem Ausmaß verwundbar sind und wenn zwischen den Koalitionspartnern eine hohe Heterogenität der Präferenzen existiert. In zukünftiger Forschung werden wir die Determinanten von Koalitionsabkommen empirisch untersuchen und die Argumente, die wir hier zu entwickeln begonnen haben, einem empirischen Test unterziehen. Wir glauben, daß sich ein solches Unterfangen lohnen und unser Verständnis von Koalitionen vergrößern wird.

## Anmerkungen

1 Siehe Kropp und Sturm (1998) für Koalitionen in den deutschen Ländern.
2 Details des Regierungsbildungsprozesses stammen aus einer Reihe von detaillierten Berichten aus der Neuen Zürcher Zeitung, 5. Mai bis 1. Juni 1966.
3 In dieser Regierung gab es nur ein anderes geteiltes Ressort, nämlich das Landwirtschaftsministerium, das mit einem ersten Minister der Zentrumspartei und einem zweiten Minister von den Sozialdemokraten besetzt war.
4 Zusammen mit den Autoren dieses Beitrags waren die folgenden Experten an der Datensammlung beteiligt: Rudy B. Andeweg, Torbjörn Bergman, Maurizio Cotta, Erik Damgaard, Lieven De Winter, Patrick Dumont, José M. Magone, Paul Mitchell, Hanne Marthe Narud, Jaakko Nousiainen, Thomas Saalfeld, Arco Timmermans, Jean-Louis Thiébault und Luca Verzichelli.
5 In der vorliegenden Arbeit wird ein Kabinett als die Gruppe jener Individuen (typischerweise etwa 15 bis 25) verstanden, die in diesem Spitzenorgan der Exekutive Stimmrecht hat. Wir zählen Staatssekretäre etc. nicht als Angehörige des Kabinetts, auch wenn sie an den Sitzungen teilnehmen und Rederecht genießen, solange sie kein Stimmrecht haben.
6 Zusammen stellen diese drei Bedingungen eine relativ restriktive Definition eines Kabinetts dar. Das heißt, daß ihre Anwendung in einigen Fällen zu einer etwas größeren Anzahl an Kabinetten führen mag, als dies nach der nationalen Konvention der Fall wäre. Der Vorteil dieser Definition liegt darin, daß potentielle Unklarheiten über den Charakter einzelner Kabinette vermieden werden. Aus diesem Grund ist sie eine Art Standarddefinition in der international vergleichenden Analyse von Regierungskoalitionen in parlamentarischen Demokratien geworden.
7 Verschiedene Sprachen brauchen eine unterschiedliche Anzahl von Worten, um denselben Inhalt auszudrücken. Wir haben die Koalitionsabkommen auf der Basis der offiziellen Übersetzungen des Vertrags von Amsterdam überprüft. Die Rangordnung der Länder hat sich dadurch nicht verändert.
8 Der Unterschied zwischen Koalitionsabkommen und Verträgen in der Wirtschaft sollte aber auch nicht übertrieben werden. Sogar Verträge in der Wirtschaft können nicht ohne Kosten und Risiken durchgesetzt werden (Kreps 1990, 101). Auch sind dritte Parteien nicht irrelevant dafür, ob und wie Koalitionsparteien die miteinander geschlossenen Vereinbarungen einhalten. Diese dritten Parteien sind aber keine neutralen, sondern sie sind die Mitbewerber mit den Vertragsparteien in der Wahlarena (die von Koalitionskrisen profitieren können) und potentielle Verbündete in zukünftigen Koalitionen.
9 Im Konkreten kann die Koalitionspolitik auf der gesamtstaatlichen Ebene Auswirkungen auf die substaatliche Ebene antizipieren (vgl. Jun 1994; Downs 1998, 193-202), oder *spill-over* Effekte in die korporatistische Arena haben.
10 Siehe die Beiträge der Länderexperten in Laver und Shepsle (1994). Im Hinblick auf das in der einen Fallstudie angesprochene Finnland z.B. ist Nousiainen (1994) sehr kritisch gegenüber dem Konzept der Ministerautonomie von Laver und Shepsle.

# Literatur


Aghion, Philippe und Jean Tirole. 1997. „Formal and Real Authority in Organizations". In *Journal of Political Economy* 105: 1-29.

Andeweg Rudy B. und Galen Irwin. 1993. *Dutch Government and Politics*. London: Macmillan.

Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Budge, Ian und Hans Keman. Hrsg. 1990. *Parties and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Diermeier, Daniel und Peter van Roozendaal. 1998. „The Duration of Cabinet Formation Processes in Western Multi-party Democracies". In *British Journal of Political Science*. 28: 609-26.

Downs, William M. 1998. *Coalition Government, Subnational Style*. Columbus: Ohio State University Press.

Elster, Jon. 1984. *Ulysses and the Sirenes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Epstein, David und Sharyn O'Halloran. 1997. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Manuskript.

Frank, Robert H. 1988. *Passions Within Reason. The Strategic Roles of the Emotions*. New York: W.W. Norton.

Grillo, Michele. 1997. „Democracy, Competition, and the Principle of Isonomia: An Economic Analysis of the Political Exchange as an Incomplete Contract". In *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives;* hrsgg. von Albert Breton et al. Cambridge: Cambridge University Press.

Helander, Voitto. 1982. „A Liberal-Corporatist Sub-system in Action: The Incomes Policy System in Finland". In *Patterns of Corporatist Policy-Making;* hrsgg. von Gerhard Lehmbruch und Philipe C. Schmitter. Beverly Hills: Sage.

—. 1984. „Corporatism or Quasicorporatism: The Development of Prices Policy Mechanisms in Finland from 1968 to 1978". In *Politics in the Era of Corporatism and Planning;* hrsgg. von Heikki Paloheimo. Tampere: Finnpublishers Oy.

Husu, Erkki. 1972. „The Economic Stabilization Programmes and their Political Consequences in Finland, 1967–1979". In *Scandinavian Political Studies*. Alte Serie. 7: 259-65.

Jun, Uwe. 1994. *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern*. Opladen: Leske + Budrich.

King, Gary, James Alt, Nancy Burns und Michael Laver. 1990. „A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies". In *American Journal of Political Science*. 34: 846-71.

Kreps, David M. 1990. „Corporate Culture and Economic Theory". In *Perspectives on Positive Political Economy;* hrsgg. von James E. Alt und Kenneth A. Shepsle. Cambridge: Cambridge University Press.

Kropp, Sabine und Roland Sturm. 1998. *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen*. Opladen: Leske + Budrich.

Laakso, Markku. 1972. „Riker's ‚Size Principle' and its Application to Finnish Roll-Call Data". In *Scandinavian Political Studies*. Alte Serie. 7: 197–218.

Larsson, Torbjörn. 1993. „The Role and Position of Ministers of Finance". In *Governing Together;* hrsgg. von Jean Blondel und Ferdinand Müller-Rommel. New York: St. Martins Press.

Laver, Michael und Kenneth Shepsle. Hrsg. 1994. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
—. 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
Laver, Michael und Norman Schofield. 1990. *Multi-party Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
Lijphart, Arend. Hrsg. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
Luebbert, Gregory M. 1986. *Comparative Democracy. Policy making and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press.
Luther, Kurt Richard und Wolfgang C. Müller. Hrsg. 1992. *Politics in Austria*. London: Frank Cass.
Müller, Wolfgang C. 1988. „Die neue große Koalition in Österreich". In *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 17: 321-47.
—. 1994. „Koalitionsabkommen in der Österreichischen Politik". In *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. 25: 346-53.
—. 1997a. „Das Parteiensystem". In *Handbuch des politischen Systems Österreichs;* hrsgg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Franz Horner, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. Wien: Manz.
—. 1997b. „Österreich: Festgefügte Koalitionen und stabile Regierungen". In *Koalitionsregierungen in Westeuropa;* hrsgg. von Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm. Wien: Signum.
Müller, Wolfgang C. und Kaare Strøm. Hrsg. 1997. *Koalitionsregierungen in Westeuropa*.Wien: Signum.
—. Hrsg. 1999. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
—. Hrsg. i.E. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
Müller, Wolfgang C., Wilfried Philipp und Peter Gerlich. 1993. „Prime Ministers and Cabinet Decision-making Processes". In *Governing Together;* hrsgg. von Jean Blondel und Ferdinand Müller-Rommel. New York: St. Martin's Press.
North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change und Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
Nousiainen, Jaakko. 1994. „Finland: Ministerial Autonomy, Constitutional Collectivism, und Party Oligarchy". In *Cabinet Ministers und Parliamentary Government;* hrsgg. von Michael Laver und Kenneth A. Shepsle. Cambridge: Cambridge University Press.
—. 1997. „Finnland: Die Konsolidierung der parlamentarischen Regierungsweise". In *Koalitionsregierungen in Westeuropa;* hrsgg. von Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm. Wien: Signum.
Nyholm, Pekka 1982. „Finland: A Probabilistic View of Coalition Formation". In *Government Coalitions in Western Democracies;* hrsgg. von Eric C. Browne und John Dreijmanis. New York: Longman.
Persson, Torsten, Gerard Roland und Guido Tabellini. 1997. *Separation of Powers und Political Accountability*. Manuskript.
Puntila, Lauri A. 1975. *The Political History of Finland 1809–1966*. London: Heinemann.
Rasch, Bjørn Erik. 1995. „Parliamentary Voting Procedures". In *Parliaments und Majority Rule in Western Europe;* hrsgg. von Herbert Döring. New York: St. Martin's Press.

Richter, Rudolf und Eirik G. Furubotn. 1999. *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
Rose, Richard und Thomas T. Mackie. 1983. „Incumbency in Government: Asset or Liability?". In *West European Party Systems: Continuity und Change;* hrsgg. von Hans Daalder und Peter Mair. London: Sage Publications.
Salanié, Bernard. 1997. *The Economics of Contracts*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
Shepsle, Kenneth A. 1996. „Political Deals in Institutional Settings". In *The Theory of Institutional Design;* hrsgg. von Robert E. Goodin. Cambridge: Cambridge University Press.
Strøm, Kaare. 1989. „Inter-Party Competition in Advanced Democracies". In *Journal of Theoretical Politics*. 1: 277–300.
—. 1990a. *Minority Government und Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
—. 1990b. „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". In *American Journal of Political Science*. 34: 565–598.
—. 1992. „Democracy as Political Competition". In *American Behavioral Scientist*. 35: 375-96.
—. i.E. Delegation und Accountability in Parliamentary Democracy". In *European Journal of Political Research*. 36: im Erscheinen.
Wagner, Ulrich. 1971. *Finnlands Kommunisten. Volksfrontexperiment und Parteispaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
Warwick, Paul V. 1994. *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
Weingast, Barry R. und William Marshall. 1988. „The Industrial Organization of Congress". In *Journal of Political Economy*. 91: 765–800.
Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

*Lars Johannsen*[1]

# Institutionelles Design und Demokratiegrad

Übersetzt von Daniel König

## 1 Einleitung

Zu Beginn der 90er Jahre hat Juan Linz (1990a, 1990b) in zwei Artikeln dem Parlamentarismus gegenüber dem Präsidentialismus eine Vormachtstellung bei der Sicherung der Demokratie eingeräumt. Seither ist eine Debatte über die Bedeutung politischer Institutionen für das Erreichen erwünschter Resultate entfacht, die am Ende dieses Jahrzehntes nach wie vor ergebnislos ist. Der folgende Beitrag greift diese Debatte auf, indem er den Demokratisierungsprozeß in Osteuropa und der früheren Sowjetunion untersucht. Dies wirft allerdings zwei Probleme auf: Weil erstens die Frage nicht lautet, ob, sondern zu welchem Grad und zu welchem Zeitpunkt Verfassungen eine Rolle spielen, müssen bei institutionellen Erklärungen auch strukturelle Variablen berücksichtigt werden. Deshalb sollen in diesem Beitrag rivalisierende institutionelle Erklärungen in einem multivariaten Modell auf den Einfluß von Modernisierung hin überprüft werden. Zweitens sollen einige der methodologischen Probleme gelöst werden, indem eine neue Kategorisierung politischer Systeme nach dem Grad der verfassungsmäßigen Macht des Präsidenten und nach der Anzahl der im Parlament vertretenen effektiven Parteien vorgenommen wird.[2]

Hinsichtlich der Frage nach dem Einfluß des institutionellen Designs auf den Grad der Demokratie werden in dieser Untersuchung zwei Hypothesen überprüft. Dabei wird die Annahme widerlegt, daß der Präsidentialismus der Demokratie weniger dienlich sei als der Parlamentarismus. Wahrscheinlicher ist vielmehr die Annahme, daß Entwicklung und Stabilisierung einer Demokratie gehemmt werden, wenn sich die Kombination von Regierungsform und Mehrparteiensystem bezüglich der parlamentarischen Fragmentierung und des Grades der präsidentiellen Macht jenseits einer gewissen „To-

leranzschwelle" befindet. Allerdings lassen sich daraus nur vorsichtige Schlußfolgerungen ziehen, da die vorliegende Untersuchung hinsichtlich des institutionellen Designs eher explorativer denn konfirmativer Natur ist. Verfassungen spielen eine Rolle und so auch das institutionelle Design, doch bleibt der sozioökonomische Kontext eines Landes der wesentliche Vorhersagefaktor für den Demokratiegrad.

Im folgenden Abschnitt werden die Linzsche Argumentation gegen den Präsidentialismus und die dadurch ausgelöste Debatte zusammengefaßt und erörtert. Abschnitt 3 stellt Argumente für die Neuordnung von zwanzig postkommunistischen Systemen vor. In Abschnitt 4 wird kurz die Verwendung der Kontrollvariable „Modernisierung" diskutiert. Vor diesem Hintergrund werden in Abschnitt 5 die beiden Hypothesen getestet, indem die rivalisierenden institutionellen Erklärungen auf den Einfluß des sozioökonomischen Umfelds überprüft werden. Im letzten Abschnitt schließlich sollen die entsprechenden Schlußfolgerungen gezogen und Vorschläge für weiterführende Forschungen gemacht werden.

## 2 Institutionelles Design und Demokratisierung

Die Argumentation gegen den Präsidentialismus kann wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Präsidentielle Systeme sind starr, da die Amtszeiten für den Präsidenten und die Gesetzgebung festgelegt sind.
2. Weil der Präsident und die gesetzgebende Körperschaft beide vom Volk legitimiert sind, besteht ein fortwährendes Konfliktpotential. Die Konflikte können sich zu einer Verfassungskrise ausweiten, da das Parlament und der Präsident unterschiedliche Aufgaben haben und unterschiedliche Machtressourcen kontrollieren. Die Starrheit des präsidentiellen Systems erschwert die Möglichkeit, derartige Probleme zu lösen (Linz, 1990a, 1990b; Sartori, 1994; Colomer, 1994).
3. Präsidentschaftswahlen sind Nullsummenwahlen, in denen der Sieger alle Stimmen auf sich vereint, was die Polarisierung einer Gesellschaft verstärken kann.

Man sollte noch erwähnen, daß in Präsidialsystemen die Macht gefährlicherweise in den Händen einer Person liegt. Macht wird folglich personalisiert. Hieraus zieht Linz die Schlußfolgerung, daß Präsidialsysteme der Sta-

bilisierung der Demokratie weniger dienlich sind als der Parlamentarismus. Seit ihrer Veröffentlichung ist diese These von einer Vielzahl an empirischen Studien und wissenschaftlichen Diskussionen vielfach bekräftigt, aber auch widerlegt und kritisiert worden.

Hinsichtlich der Dauerhaftigkeit demokratischer Systeme konnten Stephan und Skach (1993) die These unterstützen. Sie fanden heraus, daß 61% der parlamentarischen Regierungsformen mindestens zehn Jahre lang ununterbrochen demokratisch waren, während dies für Präsidentialsysteme nur in 20% der Fälle zutraf. In einer quantitativen Studie konnten Przeworski et al. (1996) Linz' These ebenfalls bekräftigen. Sie betrachteten lediglich rein präsidentielle und rein parlamentarische Regierungsformen und kamen zu dem Ergebnis, daß die Wahrscheinlichkeit eines Zusammenbruchs der Demokratie bei präsidentiellen Systemen weitaus höher ist als bei parlamentarischen. Lane (1996, 200-14; Zitat von Seite 211) findet keinen sehr starken Zusammenhang zwischen den institutionellen Voraussetzungen und einer stabilen Demokratie, wobei ergänzt werden muß, daß kein institutioneller Mechanismus allein automatisch zur Demokratie führt. Lane kommt jedoch ebenfalls zu dem Schluß, daß der Parlamentarismus „der beste Wetteinsatz" zu sein scheint.

Angesichts dieser erdrückenden Beweislast gegen den Präsidentialismus haben Shugart und Carey (1992), die sich einer anderen Definition dauerhafter Demokratien als Stephan und Skach bedienen, Hinweise gefunden, die die Linz-These sowohl unterstützen als auch widerlegen. Für alle Länder gilt, daß der Präsidentialismus eher zu einem autoritären System geführt hat als der Parlamentarismus. Betrachtet man aber nur die Länder der Dritten Welt, dann brechen parlamentarische Systeme häufiger zusammen als präsidentielle. Mettenheim (1997, 1-15) kritisiert wie Shugart und Carey (1992), daß Linz demokratische Präsidialsysteme in einen Topf mit Systemen wirft, in denen die Amtsinhaber die Unterstützung der Bevölkerung mißbrauchen. Dies führt zu einem unsauberen Vergleich und erzeugt in der Analyse einen *bias* gegen den Präsidentialismus.

Sartori (1994, 83) kritisiert die Zuteilung aller Fälle zu ihren Reinformen eingehend: „In der Realität bringt die Einteilung in diese zwei Kategorien illegitime Bettgefährten hervor." Gerechterweise muß gesagt werden, daß keiner der oben genannten Wissenschaftler Präsidentialismus und Parlamentarismus als reine, singuläre oder einfache Formen des Regierens erachtet. Wie bereits erwähnt, untersuchten Shugart und Carey (1992) die semipräsidentielle Form des Präsidentialismus und deren Folgen für die Demokratie, und Mettenheim und Rockman (1997, 242) führen an, daß präsidentielle

Systeme so unterschiedlicher Art sein können wie parlamentarische. Lijphart (1995; Di Palma, 1990) überprüft, ob – der durch Koalitionsregierungen und proportionale Repräsentation – gekennzeichnete Parlamentarismus anderen Formen überlegen ist und kommt zu einer Schlußfolgerung, die den Parlamentarismus mit einer moderaten proportionalen Repräsentation favorisiert.

Bemerkenswert erscheint eine weitere Bedingung, die üblicherweise in der Debatte und auch in den oben angesprochenen Beispielen zu finden ist: der Grad der Proportionalität des Wahlsystems. Dafür sprechen drei Gründe:

1. Wegen des Mehrheitscharakters präsidentieller Regierungsformen – den übrigens auch der Westminster-Parlamentarismus besitzt – konzentriert sich die Debatte auf die Alternative der proportionalen Repräsentation (Horowitz, 1992).
2. Die Wahlgesetze, selbst wenn sie noch keinen konstitutionellen Status besitzen, sind Teil der Verfassung, d.h. sie begründen die politische Ordnung. Wie das Verfahren, mit dem politische Führer für das Parlament bzw. die Präsidentschaft gewählt werden, bestimmt auch das Wahlsystem die Art der Ausformung des Präsidentialismus bzw. des Parlamentarismus.
3. Wie schon der vielsagende Untertitel von Taagepera und Shugarts (1989, 2) wegweisender Studie der Wahlsysteme: *Electoral rules can make or break a party – or even a country* besagt, verbinden Wahlstudien die Debatte über das Design und die Dauerhaftigkeit der Demokratie. Seit dem von Duverger Ende der 50er Jahre aufgestellten Gesetz und der bahnbrechenden Studie von Rae (1967) ist der Zusammenhang zwischen der Art des Wahlsystems und derjenigen des Parteiensystems bekannt (Rae 1971; Taagepera und Shugart 1989; Lijphart 1990; Sartori 1994).

Diese Einsicht führte zu mehreren Studien, in denen die Regierungsform und die Art der Repräsentation verbunden wurden. Stepan und Suleiman (1995) warnen in einer Untersuchung der Fünften Republik Frankreichs und der frühen Übergangsphase Polens vor einer semipräsidentiellen Regierungsform. Sie behaupten, daß dieses System nur dann der Demokratie förderlich sei, wenn eine Partei im Parlament regelmäßig die Mehrheit erhält (Shugart und Carey 1992, 49-53). Mainwaring (1993), der die Regierungsform mit derjenigen des Parteiensystems kombiniert, ist der Auffassung, daß das Versagen präsidentieller Systeme nicht auf den Präsidentialismus an sich zurückzuführen ist, sondern auf die Kombination mit einem Mehrpar-

teiensystem. Obwohl Przeworski et al. (1996) zu dem Schluß kommen, daß der Präsidentialismus in jedem Fall anfälliger für einen Zusammenbruch ist als der Parlamentarismus, weisen sie ebenfalls auf den Zusammenhang zwischen Präsidentialismus und einem exzessiven Mehrparteiensystem hin. In der ansonsten zerstrittenen wissenschaftlichen Debatte scheint dies der einzige Punkt, in dem sich die Mehrheit der Forscher einig ist (Jones 1995, 30).[3] Am wahrscheinlichsten versagt folglich die Demokratie, wenn der Präsidentialismus entweder auf ein Mehrparteiensystem trifft oder wenn er einer gespaltenen Regierung gegenübersteht, die Partei des Präsidenten also nicht die parlamentarische Mehrheit besitzt. Mit diesem Konsens läßt sich die Debatte über den Zusammenhang zwischen Demokratie und Präsidentialismus/Parlamentarismus jedoch nicht beenden.

Die Alternative, die hier zu Linz' Hypothese angeboten wird, befaßt sich mit der systemischen Logik von Präsidentialismus und Parlamentarismus. Beide folgen einer eigenen systemischen Logik, deren Verletzung unterschiedliche Folgen für die Entwicklung der Demokratie haben kann. Es existiert jedoch eine Gleichgewichtszone, in der sich verschiedene Kombinationen von Parteiensystem und Regierungsform bewegen können. Erst außerhalb dieser Zone kommt es zu entscheidenden Folgen für die Demokratie.

Drei Gedankengänge haben zur Formulierung der hier zugrunde gelegten Hypothese geführt. Der erste war die Frage, ob eine systemische Logik überhaupt existiert. Sartori (1994, 85) kategorisiert seine Fälle nach präsidentiellen, semipräsidentiellen und parlamentarischen Systemen. Dabei betont er die Notwendigkeit, daß die systemische Logik nicht verletzt werden dürfe, selbst wenn die Fälle Merkmale eines anderen Systems importierten. Auch Stepan und Skach (1993) unterstreichen die Existenz einer solchen Logik, und Duvergers (1993) Abhandlung über die semipräsidentielle Regierungsform Frankreichs belegt, daß semipräsidentielle Systeme ihre eigene Logik haben, die sich von derjenigen des Präsidentialismus bzw. des Parlamentarismus unterscheidet.

Der zweite Gedankengang beschäftigt sich mit den beiden Kritikpunkten von Linz - der Starrheit und der Machtkonzentration des Präsidentialismus. Die Relevanz dieser Probleme steigt bei einer geteilten Regierung, welche in einem Mehrparteiensystem wahrscheinlicher ist. Hier ist die Partei des Präsidenten nur eine von vielen, und es kann eine effektive Opposition fehlen, wenn die gesetzgebende Körperschaft zu gespalten ist, um dem Präsidenten entgegentreten zu können. Diese Überlegung überschneidet sich mit der vorhergehenden Debatte und Kritik an Linz' These, in die der Grad des

Mehrparteiensystems Eingang gefunden hat. Ein exzessives Mehrparteiensystem kann sogar zu einem zentrifugalen und polarisierten Pluralismus führen. Ein extrem fragmentiertes Parlament ist möglicherweise weder in der Lage, einen starken Präsidenten auszugleichen, noch kann es sich in einem Koalitionensystem konsolidieren.

Der dritte Gedankengang rekurriert auf Mainwaring und Lijpharts empirische Untersuchungen. Beide erwähnen das Problem der exzessiven parlamentarischen Fragmentierung. Wenn diese jedoch ein Problem für beide Regierungsformen darstellt, kann dann der Parlamentarismus etwa einer Fragmentierung toleranter begegnen als der Präsidentialismus? Impliziert die Logik des Präsidentialismus, derzufolge der Sieger alle Stimmen auf sich vereint, bzw. die des Parlamentarismus, nach der jeder berücksichtigt wird, daß der Grad an Fragmentierung für beide Systeme eine unterschiedliche Bedeutung hat? Die hier vorgezogene Formulierung ist, daß es für beide Regierungsformen eine gewisse Toleranzzone gibt. Der Begriff „Zone" wurde gewählt, da sich eine zu geringe Fragmentierung als genauso gefährlich für die Entwicklung der Demokratie erweisen kann wie eine zu extreme. Die gängige Weisheit, nach der eine Demokratie „regieren wie repräsentieren" muß, wird im Allgemeinen als ein Dilemma zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlsystem interpretiert, da die Verhältniswahl eher der Repräsentations- und das Zwei-Parteien-Format der Mehrheitswahl eher der Regierungsfunktion dient (Lijphart 1995). Doch sollte nicht erwartet werden, daß die Beziehung zwischen der Anzahl an Parteien im Parlament (Fragmentierung) so deutlich ist: Wenige politische Parteien, also weniger als zwei, stellen eine ähnliche Gefahr für die Demokratie dar, da es keine effektive Opposition geben kann. Entweder ist die Oppositionspartei im Vergleich zur Mehrheitspartei zu klein, oder eine Opposition ist erst gar nicht zugelassen, wie es z.B. im Kommunismus der Fall war.[4]

Warum sollte es den Ländern außerhalb dieser Zone schlechter gehen als den Ländern innerhalb der Zone? Ein Element des Pluralismus muß vorhanden sein, um die Macht der alten Eliten zu brechen, da diese nicht zum Rücktritt oder zur Teilung der Macht bereit sind. Wie Easter (1997, 187-90) zeigt, ist die Wahl der Institution als eine Strategie der politischen Akteure zu verstehen. Gefestigte unreformierte Eliten bevorzugen, den Zugang zu den Machtressourcen über die Einrichtung eines starken Präsidentialismus zu kontrollieren. Demnach stagniert der Demokratisierungsprozeß in denjenigen Ländern, in denen entweder ein starker Präsidentialismus oder ein schwacher Pluralismus herrscht (oder beides). Jedoch ist Pluralismus allein keine Garantie, da mit steigender Fragmentierung nicht nur die Probleme

der Koalitionsbildung und der extremen Polarisierung zunehmen, sondern auch die Konsolidierung der politischen Parteien schwerfällt. Ein solches Szenario verhindert jede wirtschaftliche und politische Reform und bereitet die Grundlagen für eine Umkehr des demokratischen Prozesses vor.

## 3 Die politischen Systeme Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion

Linz definiert präsidiale Regierungsformen über eine Vielzahl bekannter Merkmale. Zum Beispiel werden die dualen und festgelegten Mandate für den Präsidenten und die Legislative als Nullsummenspiel aufgefaßt, da nur eine Partei das Präsidentenamt ergattern kann. So hilfreich diese Merkmale für die Definition des Präsidentialismus' sind, so wenig sagen sie über das betreffende System aus. Beispielsweise werden die Präsidenten der Vereinigten Staaten oder Islands zwar direkt gewählt und haben, von den Amtsenthebungsverfahren abgesehen, eine festgelegte Amtszeit, doch unterscheiden sie sich erheblich in ihrer politischen Machtstellung. Diese Unterschiede resultieren nicht aus der Größendifferenz beider Länder, sondern aus den unterschiedlichen Machtbefugnissen, welche die einzelnen Verfassungen ihren Präsidenten einräumen.

Nach Linz liegt dem Präsidentialismus eine Nullsummensituation zugrunde. Diese Konzeption scheint sich aber nur unter der Bedingung zu bestätigen, daß die Verfassung dem Präsidenten ein hohes Machtpotential einräumt. Wenn der Präsident nur der symbolische Staatsrepräsentant ist und keine Exekutivmacht besitzt, hat die Nullsummensituation bei den direkten Wahlen keine Bedeutung. Wenn aber umgekehrt der Präsident der Kopf der Exekutive ist, dann nimmt die Relevanz von Wahlen zu. Es ist also der Grad an Autorität, der den qualitativen Unterschied zwischen den Präsidenten ausmacht.

Die Definition der präsidentiellen Autorität geht auf Birchs (1993, 28-42) Definition der politischen Autorität zurück. Birch (1993, 32) definiert politische Autorität als eine „Kombination aus politischer Macht und Legitimität. Macht entspricht der Fähigkeit, seine Vorstellungen umsetzen zu können, und Legitimität resultiert aus der Qualität der Bevollmächtigung, diese Macht auszuüben". In diesem Sinne entspricht die Autorität des Präsidenten seiner Fähigkeit, legitime Entscheidungen treffen zu können. Da diese Er-

mächtigung sowie ihre Einschränkungen meistens in der Verfassung verankert sind, wird von der verfassungsmäßig erworbenen Autorität gesprochen.

Um die konstitutionell verankerte präsidentielle Autorität zu messen, wurde der *Index der Presidential Authority* (IPA) entwickelt.[5] Der IPA dient der länderspezifischen Unterscheidung und damit dem Vergleich präsidialer Autoritäten. Dem IPA zufolge kann die konstitutionell verankerte Macht des Präsidenten in drei Kategorien eingeteilt werden: symbolische, ernennende und politische Macht. Jede dieser Kategorien wird wiederum unterteilt in Entscheidungen, die der Präsident fällen, Entscheidungen, an denen er sich beteiligen und Entscheidungen, die er nicht fällen kann. Der IPA berücksichtigt auch, daß die Legitimität des Präsidenten durch seine Direktwahl zusätzlich erhöht wird.[6] Von den zwanzig Präsidenten der Grundgesamtheit waren vierzehn direkt gewählt. Die restlichen sechs wurden von Parlamenten ins Amt berufen.

Die Präsidentenrolle reicht von einer rein symbolischen Funktion bis hin zu der eines mächtigen politischen Akteurs. Von den drei Formen der Machtressourcen ist die symbolische Macht die unwichtigste. Jedoch ist sie keineswegs bedeutungslos, da Präsidenten mehrfach auf symbolischen Veranstaltungen die Gelegenheit ergriffen haben, zu politischen Handlungen aufzurufen.[7]

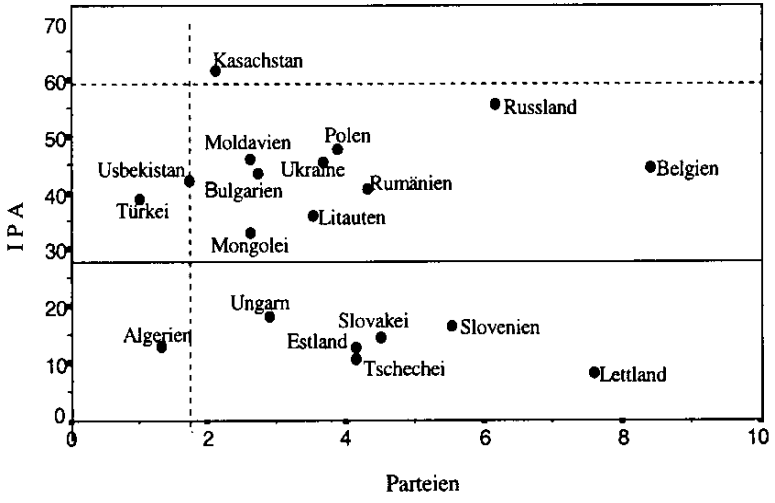
Die in *checks-and-balance*-Systemen verankerte Möglichkeit, Schlüsselfunktionen in der Exekutive zu besetzen oder bei der Besetzung anderer Schlüsselfunktionen mitzuwirken, stellt einen weiteren wichtigen Aspekt für die Autorität des Präsidenten dar. Dabei geht es nicht um den Aufbau einer Präsidialverwaltung, sondern um die Möglichkeit des Präsidenten, führende Positionen mit seinen Anhängern zu besetzen und sie nach seinen Vorstellungen zu kontrollieren. Aus dieser Funktion erwächst dem Präsidenten ein großer politischer Einfluß auf die Entscheidungen der Exekutive.

Die größte Bedeutung kommt jedoch der politischen Macht des Präsidenten zu.[8] Eine vollständige Bewertung der Fälle ergab, daß kein Präsident sämtliche politischen Machtbefugnisse besitzt, wenngleich die Präsidenten von Rußland und Kasachstan dem sehr nahe kommen. Dagegen besitzen die Präsidenten der tschechischen Republik, Estlands und Lettlands sehr wenig politische Macht. Das Erlassen von Dekreten, das Vetorecht und das Ergreifen von Notstandsmaßnahmen sind die verbreitetsten Befugnisse, während die Möglichkeit, Berichte von der Regierung einzufordern, recht selten vorkommt. Einige dieser Befugnisse erscheinen auf den ersten Blick rein verfahrensrechtlicher Natur zu sein, wie z.B. die Macht, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen einzuberufen. McGregor (1994) verweist allerdings auf

Lech Walesa, der im Mai 1993 die Möglichkeit der Parlamentsauflösung nutzte, nachdem das Parlament nach einem Mißtrauensvotum gegen die Regierung Suchocka keinen Kandidaten für das Amt des Premierministers präsentieren konnte.[9] Um ein autoritäres Regime einzuführen, löste Lettlands Diktator Karlis Ulmanis 1930 vermittels der provisorischen Verfassung von 1922 das Parlament auf (Nørgaard 1996, 47-8). Und in Rußland hat Boris Jelzin schon des öfteren das Parlament unter Druck gesetzt, indem er mit dessen Auflösung drohte, wenn es seinen Kandidaten für das Amt des Premierministers ablehne.

In der Tat statten einige Verfassungen ihre Präsidenten mit mehr politischer Macht aus als andere. Der IPA wurde entwickelt, um diese Unterschiede zu messen, so daß die Werte einen Vergleich der präsidentiellen Autorität erlauben. Diese Werte sind nicht nur hilfreich für die Einteilung in eher präsidentielle und eher parlamentarische Formen. Darüber hinaus kann der Grad der präsidentiellen Autorität direkt mit der Entwicklung der Demokratie verglichen werden. Mit dem IPA läßt sich also die Linzsche These auf zweierlei Arten überprüfen.

Schaubild 1: Präsidentielle Autorität (IPA) und Anzahl an effektiven Parteien im Parlament (1997)




In Schaubild 1 sind die einzelnen Länder gemäß dem Grad ihrer präsidentiellen Autorität und der Anzahl an effektiven Parlamentsparteien abgebildet.

Die Abbildung läßt sich in zwei Gruppen einteilen: Die obere Gruppe besteht aus Ländern mit einer relativ starken präsidentiellen Autorität und einer großen Spannweite an politischen Parteien. Die untere Gruppe besteht aus Ländern mit relativ schwachen Präsidenten mit einer großen Spannweite an politischer Autorität.

Die beiden unterbrochenen Linien markieren die Grenze, an der Länder nicht mehr als demokratisch gelten können, da sie entweder einen zu starken Präsidenten haben oder zu wenig Pluralismus aufweisen. Die durchgezogene Linie markiert die Grenze zwischen präsidialer und parlamentarischer Regierungsform, die zur Festlegung der fehlenden insitutionellen Variablen nach folgenden Regeln erstellt wurde: Zur angemessenen Unterscheidung zwischen präsidialer und parlamentarischer Regierungsform wird auf Mettenheims Feststellung, daß Linz keine Unterscheidung zwischen autoritären und demokratischen Präsidialsystemen vornimmt, rekurriert. Aus diesem Grund wird die IPA-Skala bei einem Wert von 60 begrenzt, so daß ein Wert über 60 eher eine Diktatur als ein präsidentielles System darstellt. Des weiteren werden bei einem Wert von 30 die Präsidialsysteme (IPA>30) von den parlamentarischen Systemen (IPA=<30) getrennt. Auf diese Weise läßt sich ein Dummy konstruieren, der die Länder in präsidentielle und parlamentarische Systeme einteilt.

Die Toleranzzone nimmt ihren Ausgangspunkt in der Teilung von parlamentarischen und präsidentiellen Systemen. Hinzu kommen aber noch Bedingungen hinsichtlich der Anzahl an Regierungsalternativen und an politischen Parteien, die an der Bildung der Regierungsalternativen partizipieren können. Daraus ergibt sich eine Toleranzzone von 1,8 bis 3,7 für präsidentielle Systeme und von 1,8 bis 5,9 für parlamentarische Systeme, was sich an der Anzahl an effektiven Parlamentsparteien (Ns) bemerkbar macht. Die Systemtoleranz kann demnach als Dummy kodiert und in die multivariate Analyse einbezogen werden.[10]

Zur Klassifizierung politischer Systeme wurde anstelle der traditionellen Dichotomie von präsidentiellem und parlamentarischem System die verfassungsmäßige Autorität des Präsidenten verwendet. Mit Hilfe des IPA kann die Linzsche These auf zwei Arten überprüft werden. Bei der ersten wird der IPA direkt angewandt, bei der zweiten zur Ableitung von dichotomen Variablen politischer Systeme benutzt. Auf der Grundlage der Entscheidungsregeln ließ sich schließlich die institutionelle Toleranzzone bestimmen. Im nächsten Abschnitt wird Modernisierung als Kontrollvariable in der multivariaten Analyse diskutiert.

## 4 Modernisierung als Kontrollvariable

Ein Aspekt der Demokratisierungsdebatte liegt auf den strukturellen Bedingungen für einen Wandel zur Demokratie. Dieser bezieht sich auf die Modernisierung und beschreibt den langen Prozeß des sozioökonomischen Wandels, durch den ein Land auf die Demokratie vorbereitet wird.

Nach Lipset (1959), der oftmals als Begründer der Modernisierungstheorie betrachtet wird, werden sozioökonomisch entwickelte Länder eher demokratisch regiert. Obwohl sein Standpunkt heftig kritisiert wurde – man verwies auf einige Ausnahmen wie Indien oder die neu industrialisierten Staaten – haben verschiedene Modernisierungsuntersuchungen einen Zusammenhang zwischen den sozioökonomischen Bedingungen und der Existenz einer stabilen Demokratie gefunden (Dahl 1971; Diamond 1992; Hadenius 1992; Karvonen 1997). Demnach ruft die wirtschaftliche Entwicklung eine vielfältige und komplexere Gesellschaft hervor, die eine autoritäre Herrschaft mehr und mehr erschwert. Macht wird stärker verteilt und die wirtschaftliche Entwicklung erleichtert den Zugang zu Kommunikationsmitteln und zu höheren Bildungsebenen. Eine größer werdende Schicht der Bevölkerung wird dann versuchen, Einfluß auf die Politik zu gewinnen (Dahl 1989, 251-54; Huntington 1991). Dieser Modernisierungsprozeß erzeugt einen Druck zur Demokratisierung. Wird auf diese Weise also die Demokratie forciert, dann müßte auf der Mikroebene ein Wandel der Werte und Einstellungen bei der Bevölkerung zu beobachten sein. Die Modernisierungstheorie berücksichtigt folglich sowohl die Mikro- als auch die Makroebene. Für die Ebenen getrennt voneinander wie auch für eine Kombination aus beiden ist bereits eine Vielzahl an Variablen vorgeschlagen worden, um den Modernisierungsprozeß zu beschreiben bzw. vorherzusagen. Die traditionellen Maßeinheiten für die sozioökonomische Entwicklung sind in Modernisierungsstudien das BIP *per capita* (mit oder ohne Logfunktion), der Grad an Verstädterung, Bildung sowie Merkmale der Kommunikation und dienen in dieser Studie als Kontrollvariablen. Weiterhin werden dichotome Variablen als *dummies* für unterschiedliche Wertvorstellungen (Christentum des Westens *vs.* östliche Orthodoxie und Islam)[11] und für die Abhängigkeit des Systems (ehemalige Sowjetunion oder nicht)[12] gebildet. Schließlich wird noch eine Maßeinheit für ethnische Homogenität als Kontrollvariable eingeführt.[13]

Wie die Bezeichnung „Modernisierung" schon andeutet, waren die Länder in der Regel in „moderne" und „unmoderne" eingeteilt, wobei zur letzteren Kategorie hauptsächlich Ostblockstaaten gehörten. Im großen und gan-

zen ist die Modernisierung ein Teil der westlichen (kapitalistischen) Entwicklung. Allerdings folgten die kommunistischen Länder mit ihrer Zwangswirtschaft und ohne Absatzmarkt einem anderen Entwicklungspfad. Es stellt sich daher die Frage, ob die Modernisierungstheorie überhaupt auf ehemals kommunistische Länder übertragen werden kann. Im Vergleich zu anderen Ländern erscheinen die ehemals kommunistischen relativ modern. Jedoch lief die kommunistische Entwicklung am Markt vorbei. Diese Tatsache ist ein wesentliches Element bei der Zersplitterung von Macht und der Herausbildung von Freiheit und Präferenzen, die für den Übergang zu einer Demokratie nötig sind. Wenn die strukturellen Bedingungen Voraussetzungen für die Demokratie sind, dann können die kommunistischen Länder zum Zeitpunkt des Übergangs im Vergleich zur westlichen Modernisierung als relativ „verzerrt" eingestuft werden. Der Grad an „Verzerrung" sollte mit Blick auf die Ausgangsbedingungen für die Demokratie berücksichtigt werden. Bei seiner Untersuchung des Zusammenhangs zwischen politischen Institutionen und wirtschaftlichem Wandel in den neuen Demokratien geht Nørgaard (1999) davon aus, daß Verzerrung dem wirtschaftlichen Wandel großen Schaden zufügt. In seiner quantitativen Studie wird der Grad an „Verzerrung" gemessen und ein Verzerrungsfaktor entwickelt, der sich aus fünf Variablen zusammensetzt und den Grad der Zentralisierung und der funktionellen Spezialisierung der Wirtschaft berücksichtigt. Des weiteren gehen in ihn die „Verzerrung" der Preise und des wahren Wertes der entsprechenden Währung ein. Schließlich berücksichtigt Nørgaard noch die „Vollständigkeit" des real existierenden Sozialismus, gemessen an der Anzahl von Jahren, welche ein Land der Planwirtschaft unterlag, als einem Indikator für alle Aspekte von der Organisation bis hin zur Mentalität und für den Grad der Verwurzelung des sozialistischen Systems ableitet. Dieser Verzerrungsfaktor wird hier als Kontrollvariable einbezogen.

Abschließend sollten noch einige Defizite der Modernisierungstheorie erwähnt werden. Erstens leidet die vorliegende Studie unter demselben Manko wie diejenige Lipsets, da die generalisierenden Aussagen über einen Prozeß auf einem einzigen Zeitpunkt beruhen. Der Punkt ist jedoch nicht, daß die Länder in ihrem Demokratisierungs- und Modernisierungsprozeß beobachtet werden sollten, sondern daß keines von ihnen als demokratisch eingestuft werden kann, vergleicht man seine jetzige Situation mit der von vor zehn Jahren. In dieser kurzen Zeit haben sich die strukturellen Bedingungen im Gegensatz zur Regierungsform kaum verändert. Die bisherigen Modernisierungsstudien konnten zwar einen statistischen Zusammenhang zwischen Modernisierung und Demokratisierungsgrad bestätigen, doch

bleibt die Frage der Kausalität nach wie vor offen. In ihrer jüngsten Betrachtung der Modernisierungstheorie wenden sich Przeworski und Limongi (1997) gegen die deterministische Ansicht, daß Demokratie ein Nebenprodukt der wirtschaftlichen Entwicklung sei. Sie behaupten, daß zielstrebige politische Akteure die Demokratie auf jeder Entwicklungsstufe einführen könnten, daß aber wirtschaftliche Bedingungen bzw. Beschränkungen eine Rolle für das Überleben einer Demokratie spielen. Przeworski und Limongis Einspruch muß stattgegeben werden. So wurde in vielen armen Ländern bereits ein Demokratisierungsprozeß eingeleitet, wohingegen die Demokratie schon in vielen relativ wohlhabenden Ländern gescheitert ist. Darüber hinaus ist der Einsatz der politischen Akteure ein wichtiger Erklärungsfaktor für den Erfolg oder das Scheitern von Demokratie. Im Fall der kommunistischen Länder öffnete sich mit dem Kollaps des kommunistischen Regimes plötzlich eine Tür, die den 29 Ländern die Gelegenheit gab, einen Demokratisierungsprozeß einzuleiten. Dieser politische Freiraum wurde stark von den sozialen und strukturellen Einschränkungen bestimmt, denen die politischen Akteure unterworfen waren. Sechs bis acht Jahre nachdem sich der durch den Zusammenbruch aufgewirbelte Staub gelegt hat und die anfängliche Euphorie abgeklungen ist, spielen diese strukturellen Bedingungen, die laut Przeworski und Limongi für das Überleben der Demokratie verantwortlich sind, womöglich eine wichtige Rolle.

Oben wurden verschiedene Modernisierungsvariablen vorgestellt, die als Kontrollvariablen für die institutionellen Erklärungen der demokratischen Entwicklung dienen. Ohne solche Kontrollvariablen können in einem multivariablen Modell weder rivalisierende institutionelle Erklärungen überprüft noch die Bedeutung der Institutionen für die demokratische Entwicklung bestimmt werden.

## 5 Institutionelles Design und Demokratiegrad

Die Prämisse dieser Studie war, daß Institutionen für die Demokratie von Bedeutung sind. Die Frage ist nur, wann und unter welchen Bedingungen. Zu ihrer Beantwortung werden im Folgenden drei rivalisierende institutionelle Parameter hinsichtlich ihrer Voraussetzungen für die Demokratie untersucht.

Eine einfache Regression zeigt in Tabelle 1, daß der Grad an Demokratie (umgekehrter *Freedom House Index*) einen signifikanten Zusammenhang

mit drei institutionellen Bedingungen aufweist. Die verbleibende vierte Bedingung, die Anzahl an effektiven Parteien, scheint keine bedeutsame Erklärung für den Demokratisierungsgrad zu liefern. Der Grund hierfür liegt in der nichtlinearen Relation, die bei wenig Parteien und starker Fragmentierung eher glockenförmig verläuft. Von den drei institutionellen Bedingungen besitzt die als Dummy kodierte Systemtoleranz die größte Erklärungskraft. Die Richtung ist recht eindeutig, da der Grad an präsidentieller Autorität und der Präsidentialismus einen negativen Einfluß haben, wohingegen die Systemtoleranz innerhalb der Toleranzzone positiv zu bewerten ist.

Tabelle 1 gibt auch die Ergebnisse der einfachen Regression der traditionellen Modernisierungsvariablen wieder. Unter den sozioökonomischen Bedingungen weist der Grad der wirtschaftlichen Aktivität, gemessen in BIP *per capita* (PPP), Telefonen und dem Grad an Verstädterung einen positiven und signifikanten Zusammenhang zu dem der Demokratisierung auf. Des weiteren hat der Grad an „Verzerrung" noch sieben Jahre später einen negativen Einfluß auf die Demokratie.

Bildung steht, wie nicht anders zu erwarten war, in positivem Zusammenhang zur Demokratie. Im Gegensatz zu den Ergebnissen von Hadenius, der eine globale Modernisierungsstudie über die Entwicklung der Demokratie durchführte, scheint der Grad an Belesenheit in den ehemals kommunistischen Ländern keinen besonderen Einfluß auf die Demokratie zu haben. Der Grund dafür liegt in den geringen Unterschieden zwischen diesen Ländern, wo Belesenheit weitverbreitet ist. Dennoch spielt Bildung eine Rolle. Die höchste Signifikanz (0,001) und damit der stärksten explanatorische Zusammenhang besteht zwischen der durchschnittlichen Anzahl an Schuljahren und dem Grad an Demokratie: Je weiter der Bildungsstand über die reine Fähigkeit des Lesens und Schreibens hinausgeht, desto höher ist der Grad an Demokratie. Erklärt sich dieses Phänomen aus der Fähigkeit einer gebildeten Bevölkerung, abstrakte und komplizierte Konzepte wie Demokratie und Menschenrechte verstehen, diskutieren und verinnerlichen zu können und mit ihrer Stimme für ihre Interessen einzustehen? Diese rhetorische Frage bezieht sich auf Lipsets (1959, 84) klassische Aussage, daß der Modernisierungsprozeß den „Horizont des Menschen erweitert, sie befähigt, die Notwendigkeit der Toleranz zu erkennen (...) und sie in die Lage versetzt, rationale Wahlentscheidungen zu treffen".

Tabelle 1: Einfache Regression zur Demokratisierung von 1996-97[14]

| | *Standardisierte Reg. Koeffizienten* | *Erklärte Varianz (%)* | *N* |
|---|---|---|---|
| Anzahl der effektiven Parteien (Ns) | 0,24 | 0,4 | 19 |
| Institutionelle Erklärungen | | | |
| Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (1,0) | -0,47** | 17,6 | 20 |
| Präsidentielle Autorität (IPA) | -0,49** | 19,7 | 20 |
| Systemtoleranz (1,0) | 0,57** | 28,7 | 19 |
| Sozioökonomische Bedingungen | | | |
| BIP *per capita* (1997, PPP, log) | 0,55** | 26,3 | 20 |
| Telefone (Leitungen pro 1000 Einwohner, 1994) | 0,61*** | 34,2 | 20 |
| Verzerrung | -0,49** | 19,3 | 20 |
| Verstädterung (Prozent der Bevölkerung, 1995) | 0,45* | 15,6 | 20 |
| Bedingungen der Bildung und der Erziehung | | | |
| Durchschnittliche Schuljahre (1994, log) | 0,80**** | 62,8 | 20 |
| Belesenheit (1995) | 0,09 | -4,6 | 20 |
| Demographische, kulturelle und systemische Abhängigkeit | | | |
| Ethnische Homogenität | -0,29 | 3,5 | 20 |
| Religion (1,0) | 0,74*** | 52,2 | 19 |
| Ehemalige Sowjetunion (1,0) | -0,47** | 17,8 | 20 |

* Signifikanz auf dem 0,10-Niveau, ** Signifikanz auf dem 0,05-Niveau, *** Signifikanz auf dem 0,01-Niveau, **** Signifikanz auf dem 0,001-Niveau.

Anmerkungen: BIP in *Purchasing Power Parities* (PPP). Die ethnische Homogenität wird gemessen durch die effektive Anzahl der ethnischen Gruppen $1/\Sigma ehi_i^2$. eh ist der Anteil (%) der Bevölkerung der i-ten ethnischen Gruppe. Das katholische und evangelische Christentum wurde mit 1 kodiert, das orthodoxe Christentum und der Islam mit 0. Die buddhistische Mongolei wurde von der Stichprobe ausgeschlossen.

Da die Länder, in denen ethnische Unruhen stattfinden bzw. stattgefunden haben, aus der Stichprobe ausgeschlossen wurden, überrascht es nicht, daß ethnische Homogenität keine bedeutsame Erklärung liefert. Allerdings korreliert sie stark mit dem „Verzerrungsfaktor". Das ist vor allem eine Folge der sowjetischen Industriepolitik, unter der russische Ethnien in neugegründete Städte geschickt wurden, welche nun Teil der unabhängigen Staaten sind. Unter den kulturellen Erklärungen findet aufgrund des positiven Zusammenhangs zwischen Demokratie und westlichem Christentum Hunting-

tons große These Bestätigung. Die Variable Systemabhängigkeit – ob ein Land Teil der Sowjetunion war oder nicht – hat einen signifikanten (0,05) negativen Einfluß auf den Demokratisierungsgrad. Dies wird allerdings teilweise durch den Verzerrungsfaktor hervorgerufen, der die Anzahl an Jahren unter der Planwirtschaft einbezieht.

Um die Relevanz der drei institutionellen Erklärungen zu bestimmen, wurde zunächst ein Modernisierungsfaktor konstruiert, der dem Vergleich dienen sollte. Hierzu wurden die insignifikanten Variablen entfernt und die Bedeutung der restlichen mittels einer schrittweisen multivariaten Regression geschätzt. Das Ergebnis wurde in drei multiple Regressionen eingegeben, bei denen lediglich die institutionellen Variablen verändert wurden. Da nach dem Ergebnis der schrittweisen Regression nur die durchschnittlichen Schuljahre einen bedeutsamen Beitrag leisteten, wurde diese Variable in den folgenden drei Regressionen berücksichtigt. Deren Ergebnisse sind in Tabelle 2 dargestellt, in der die Dummy-Variablen Präsidialsystem *versus* parlamentarisches System, Grad an präsidentieller Autorität und Systemtoleranz zusammen mit den durchschnittlichen Schuljahren zum Demokratisierungsgrad in Beziehung gesetzt werden.

Die Ergebnisse zeigen, daß von den institutionellen Variablen nur die Systemtoleranz einen Beitrag zur Erklärung der Demokratievarianz liefern kann. Anhand der standardisierten Regressionskoeffizienten und der insgesamt erklärten Varianz wird ersichtlich, daß den institutionellen Variablen im Vergleich zu den durchschnittlichen Schuljahren eine geringere Bedeutung zukommt. Zwar trägt das institutionelle Design zur Erklärung der beobachteten Varianz des Demokratisierungsgrads bei, doch besitzen die sozioökonomischen Bedingungen eine bessere Vorhersagekraft.

Das Regressionsergebnis bestätigt sowohl die Erwartungen der Modernisierungstheorie als auch die Prämissen für die Erklärung der Systemtoleranz. Eine Aufteilung der Macht und ein breiter Zugang zu ihr sind notwendig, um die Macht der alten Eliten zu brechen und eine pluralistische Gesellschaft zu schaffen. Dies ist zum Teil eine Folge der Modernisierung. Wird sie jedoch durch ein institutionelles Design modifiziert, das weder eine extreme Fragmentierung noch eine Zentralisierung der Machtressourcen zuläßt, dann besteht ein positiver Einfluß auf den Demokratisierungsgrad. Da hier nur der Grad der Demokratisierung betrachtet wird, sollten die Schlußfolgerungen nicht auf die Konsolidierung der Demokratie angewandt werden. Die Interpretation zweier Fälle könnte jedoch etwas mehr Licht auf die institutionelle Erklärung werfen und gleichzeitig die Relevanz dieser Erklärung für den Prozeß der Konsolidierung andeuten.

Tabelle 2: Drei multiple Regressionen über den Demokratisierungsgrad von 1996-97

| | *Standardisierte Reg. Koeffizienten* | *Erklärte Varianz (%)* | *N* |
|---|---|---|---|
| A) | | | |
| Präsidentialismus vs Parlamentarismus | 0,03 | | |
| Durchschnittliche Schuljahre | 0,82 *** | | |
| | | 60,7 | 20 |
| B) | | | |
| Präsidentielle Autorität (IPA) | -0,03 | | |
| Durchschnittliche Schuljahre | 0,79 *** | | |
| | | 60,7 | 20 |
| C) | | | |
| Systemtoleranz | 0,27 * | | |
| Durchschnittliche Schuljahre | 0,71 **** | | |
| | | 71,1 | 19 |

* Signifikanz auf dem 0,10-Niveau, ** Signifikanz auf dem 0,05-Niveau, *** Signifikanz auf dem 0,01-Niveau, **** Signifikanz auf dem 0,001-Niveau.

Blickt man nochmals auf die Untersuchungsergebnisse von Stepan und Suleiman (1995, 406-10) für die frühe Phase des polnischen Übergangs, dann hat ein stark fragmentiertes Parlament in Kombination mit einem semipräsidentiellen System zu heftigen Auseinandersetzungen geführt, die wiederum die Unterstützung der demokratischen Institutionen seitens der Bevölkerung untergruben. Durch die Wahlsystemreformen und die Verabschiedung einer neuen Verfassung sank die Anzahl an effektiven Parteien von über zehn bei der ersten freien Wahl auf drei bei der Wahl von 1997.[15] In diesem Zeitraum stieg der Anteil derjenigen, die sich bei der jährlichen Umfrage durch Eurobarometer mit der Entwicklung der Demokratie zufrieden zeigten, von 32% (1992) auf über 50% (1995), wobei er 1996 mit 44% wieder etwas zurückging (CEEB Nr. 3, 1992; CEEB Nr. 6, 1995; CEEB Nr. 7, 1996). Seit sich Polen der Toleranzzone angenähert hat, steigt auch wieder die öffentliche Unterstützung für die Demokratie.

Weißrußland besaß ein stark fragmentiertes Parlament und befand sich unter einer autoritären Herrschaft. Allerdings ist die Situation hier etwas komplizierter, da das stark fragmentierte Parlament Lukashenko 1996 die Möglichkeit einräumte, die Verfassung durch einen Volksentscheid zu ändern. Es darf bezweifelt werden, daß dieser Volksentscheid nach heutigen Standards fair und frei durchgeführt wurde, aber die neue Verfassung stärkte

die Stellung des Präsidenten nicht nur in formaler Hinsicht. Kurze Zeit später schaffte Luskashenko das international anerkannte Parlament ab und setzte eine Marionettenregierung ein. Der Prozeß der Demokratisierung wurde revidiert.

Als eine institutionelle Erklärung könnte die Toleranzzone unser Verständnis des Demokratisierungsprozesses verbessern. Wie bereits erwähnt, sollten weitere Nachforschungen über die Art und Weise, wie Institutionen Verhalten und Werte bestimmen, angestrengt werden.

## 7 Schlußfolgerungen

Verschiedene institutionelle Erklärungen wurden für die Etablierung, die Entwicklung und die Stabilisierung der Demokratie gegeben. Eine der bekanntesten und meistdiskutierten Thesen ist die von Juan Linz, dem zufolge der Präsidentialismus der Demokratie weniger dienlich ist als der Parlamentarismus. Dieser Debatte folgend wurde in der vorliegenden Untersuchung der Versuch einer alternativen institutionellen Erklärung unternommen, welche die Regierungsform mit der Anzahl der im Parlament vertretenen effektiven Parteien kombiniert. Die Idee war, jeder Regierungsform eine Toleranzzone unter Berücksichtigung der Anzahl an effektiven Parteien zuzuweisen. Es wurde angenommen, daß ein System außerhalb dieser Zone der demokratischen Entwicklung weniger dienlich sei, da die politische Macht entweder zu zentralisiert oder das Parlament zu fragmentiert sei, um demokratische Reformen zu unterstützen. Die institutionelle Erklärung zielte also nicht auf die Regierungsform *per se* ab, sondern auf deren Kombination mit der Ausprägung des Parteiensystems. Darüber hinaus wurde die klassische Einteilung der Regierungsformen in präsidentielle und parlamentarische Systeme kritisiert. Der qualitative Unterschied in den Regierungsformen wurde vielmehr in der verfassungsmäßigen Autorität des Präsidenten gesehen, auf deren Grundlage eine andere Kategorisierung der politischen Systeme Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion durchgeführt wurde.

Die Prämissen dieser Studie waren, daß Institutionen für den Demokratisierungsprozeß von Bedeutung sind und daß diese Bedeutung bislang noch keiner empirischen Überprüfung unterzogen wurde. In dieser explorativen Studie wurden rivalisierende institutionelle Erklärungen auf den Einfluß struktureller Bedingungen hin untersucht. Den Ergebnissen zufolge kann die

Behauptung, daß der Präsidentialismus der Demokratie weniger dienlich sei als der Parlamentarismus, widerlegt werden, selbst wenn der als Dummy-Variable kodierte Präsidentialismus und der Grad an präsidentieller Autorität einen negativen Zusammenhang zum Demokratisierungsgrad aufweisen. Auf den Einfluß der sozioökonomischen Entwicklung hin kontrolliert, besaß die Regierungsform allein keine Erklärungskraft.

Im Gegensatz dazu bestätigte sich die alternative institutionelle Hypothese, bei der für jede Regierungsform eine Toleranzzone hinsichtlich der Parlamentsfragmentierung eingerichtet wurde. Beides hatte einen unabhängigen Effekt auf den Grad der Demokratisierung, der auch bei der Kontrolle der sozioökonomischen Bedingungen erhalten blieb. Die multivariate Regression zeigte jedoch auch, daß die sozioökonomischen Bedingungen eine stärkere Erklärungskraft besaßen.

Basierend auf diesen Erkenntnissen lautet die erste Empfehlung an baldige Demokraten, keine Angst vor der Wahl der Regierungsform zu haben. Natürlich gibt es Grenzen bei der Frage, in welchem Maß ein Land Macht personalisieren und auf in der Hand des Präsidenten konzentrieren sollte. Wurde die Entscheidung über die Regierungsform gefällt, sollten es die Verfassungsväter vermeiden, den Parlamentarismus oder den Präsidentialismus mit einem Wahlsystem zu verbinden, welches ein stark proportionales und pluralistisches Parteiensystem fördert. Bei präsidentiellen Systemen ist allerdings mehr Zurückhaltung gefragt als bei parlamentarischen Regierungsformen. Die Literatur bietet vielfältige Alternativen zur Gestaltung des Wahlsystems hinsichtlich der Proportionalität oder der Anzahl an effektiven Parteien. So kann die Konsolidierung des Parteiensystems über die Festlegung der Wahlbezirksgröße, die Einführung von Sperrklauseln oder auf andere Art unterstützt werden. Die Empfehlung lautet hier, mit Vorsicht ein System zu etablieren, das die positiven Effekte des Pluralismus fördert und die negativen der Fragmentierung hemmt.

Abschließend wurden zwei exemplarische Beispiele aufgeführt, welche eher instruktiven Charakter besitzen, da weitere Untersuchungen nötig wären, die den Einfluß von Institutionen auf die demokratische Konsolidierung zu verschiedenen Zeitpunkten messen. Diese Untersuchungen sollten jedoch nicht nur einen längeren Zeitraum umfassen, sondern auch die Unterstützung des Demokratieprozesses seitens der Bevölkerung als Variable einführen, um zusammen mit anderen ein Licht auf die Konsolidierung der Demokratie zu werfen. Der Modernisierungsprozeß und die Art und Weise, wie Institutionen das politische Verhalten und politische Werte auf dem Weg

zur Konsolidierung mitgestalten, könnten sich dabei als fruchtbar für weitere Erklärungen der Demokratisierung erweisen.

## Anmerkungen

1 Der größte Teil dieses Aufsatzes entstand während eines Besuchs beim *Center for the Study of Democracy* an der Universität Irvine in Kalifornien, während des Wintersemesters 1998. Mein Dank gilt dem Direktor des Zentrums, Russell Dalton, der mir viel ermöglicht hat und den Angehörigen der Fakultät, die meine Arbeit ständig kommentierten. Des weiteren danke ich Ole Nørgaard, Jørgen J. Poulsen und Jørgen Elklit von der Universität Aarhus für ihre Unterstützung und Kritik.

2 Sannersted (1996) nimmt die methodischen Ansätze dieser Debatte kritisch unter die Lupe.

3 Jedoch bilden Power und Gasiorowski (1997) die Ausnahme, die im Falle der Dritte-Welt-Länder keine Beweise weder für die These von Mainwaring noch für die These von Linz finden konnten.

4 Die empirische Grenze, die von Vanhanen in seiner operationalen Definition der Demokratie aufgestellt wurde, besagt, daß die Opposition mindestens 30% der Sitze im Parlament besitzen sollte. Dies ist gleich einer Anzahl effektiver Parteien von 1,8 (Vanhanen, 1984). Die Formel für die Berechnung effektiver Parteien im Parlament ist $Ns=1/\Sigma pi^2$, wobei p die Anzahl der Sitze der i-ten Partei in Prozent ist. Mehr zu wie man Ns mißt siehe Kap. 8 in Taagepera und Shugart (1989) und Taagepera (1997). Für eine andere Sicht über die Messung relevanter Parteien im Parlament siehe Sartori (1994, 32-39)

5 Der IPA wurde zusammen mit Ole Nørgaard entwickelt. Die Kommentare und Anregungen von Kollegen der vergleichenden Regierungslehre und der politischen Theorie der politischen Fakultät der Universität von Aarhus waren sehr hilfreich, sowie die Anregungen von Jørgen Elklit. McGregor (1994) und Frye (1997) verdienen ebenfalls unseren Dank für ihre Inspiration. Des weiteren gilt mein Dank auch Ole H. Hansen, der das Datenmaterial für die Kodierung der einzelnen Fälle zusammengestellt hat.

6 Der Index der präsidentiellen Autorität (IPA) mißt und vergleicht die Autorität von Präsidenten in verschiedenen Ländern auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Befugnisse. Der IPA berücksichtigt dabei drei wesentliche Machtressourcen: (S) symbolische Ressourcen, (A) ernennende Ressourcen und (P) politische Ressourcen. Die Art der Wahl (direkte Wahl oder Wahl durch das Parlament) (E) und die Länge der Amtszeit (L) wird ebenfalls berücksichtigt.
Jede dieser Machtressourcen wird auf der Grundlage einer Vielzahl an Befugnissen berechnet. Der Präsident besitzt entweder diese Befugnisse komplett, in eingeschränkter Form oder gar nicht. In Fall 1 wird der Befugnis eine 1 zugeordnet, seine eingeschränkten Befugnisse erhalten eine ½ und im letzten Fall wird die Befugnis nicht bewertet.
Die Formel lautet: $1(\Sigma S)+2(\Sigma A)+3(\Sigma P)*E*L=IS/336*100=IPA$. IS ist der Indexwert in Bezug auf den Maximalwert (336). Jede Machtressource wird in der letztendlichen Be-

rechnung des IPA gewichtet. S wird um den Faktor 1 gewichtet, A mit einer 2 und P um den Faktor 3. Die Wahlmethode wird um den Faktor 2 multipliziert wenn der Präsident direkt gewählt wird und die Länge der Amtszeit um den Faktor 1y, wobei y die Amtszeit in Jahren ausdrückt. Wird der Präsident auf Lebenszeit gewählt dann L=2.

Symbolische Macht (S): 1. Verleihung von Auszeichnungen, Titeln; 2. Einberufung des Parlaments zu Verfassunggebenden Sitzungen; 3. Bewilligung von Gnadengesuchen oder Amnestien; 4. Bewilligung der Staatsbürgerschaft; 5. Bewilligung von Asyl; 6. Unterzeichnung und/oder Verkündung neuer Gesetze; 7. Durchführung der Vereidigungen.

Ernennende Macht (A): 1. Premierminister; 2. Minister; 3. Übergangsregierung; 4. Verfassungsgericht oder oberster Gerichtshof; 5. Wahlkommission; 6.Schiedsrichter; 7. Richter; 8. Oberstaatsanwalt; 9. Behörden der Zentralbank; 10. Sicherheitsrat; 11. Vorgesetzte des Staatsdienstes; 12. Dienstälteste Kommandeure; 13. Botschafter.

Politische Macht (P): 1. Oberbefehlshaber des Militärs; 2. Vorsitz des nationalen Sicherheitsrates; 3. Gesetze zur Überarbeitung blockieren; 4. Gesetze dem Verfassungsgericht vorlegen; 5. Vorschläge zur Gesetzgebung; 6. Erläßt Verfügungen; 7. Vorschläge zu Zusatzartikeln der Verfassung; 8. Einberufung von Sondersitzungen des Parlaments; 9. Erhält gewisse Rechte, wenn das Parlament nicht zusammentreten kann; 10. Erhält Vollmachten aufgrund eines Notstandes; 11. Auflösung des Parlaments und Ausschreibung von Neuwahlen; 12. Aufruf zum Volksentscheid; 13. Teilnahme an Parlamentssitzungen; 14. Ansprache an das Parlament; 15. Einberufung des Kabinetts; 16. Teilnahme an Kabinettsitzung; 17. Einforderung eines Regierungsberichtes.

7 Darüber hinaus gibt die symbolische Funktion den Präsidenten eine große politische Plattform und er besitzt die Unterstützung des Volkes. Die zum größten Teil formalen Präsidenten von Lettland und Estland besitzen einen höheren Beliebtheitsgrad als der mächtigere Präsident von Litauen, der für die wirtschaftliche Krise der Übergangsphase direkt verantwortlich gemacht wurde (Nørgaard 1996, 107-08).

8 Die politische Macht des Präsidenten sollte bei der Gestaltung der Verfassung vorsichtig durchdacht werden, denn es ist diese Macht die eine potentielle Gefahr für andere Institutionen und für die Demokratie darstellt, da sie in der Hand einer Person liegt.

9 Dieser Zwischenfall ereignete sich unter der alten „kleinen Verfassung" Polens. Im Jahre 1997 hat Polen eine neue Verfassung angenommen, in der diese Macht eingeschränkt ist.

10 Es gibt drei Regeln: 1. Die präsidentielle Regel (30<IPA=<60). Eine Partei sollte mindestens 10 Prozentpunkte mehr besitzen als die anderen Parteien im System um eine präsidentielle Partei zu ermöglichen. Es sollte möglich sein, eine regierungsfähige Koalition (50%) mit nicht mehr als zwei Parteien. Des weiteren sollten zwei Koalitionen möglich sein. Eine Partei kann nicht an mehr als einer Koalition beteiligt sein. 2. Die parlamentarische Regel (0<IPA=<30). Zwei Parteien sollten mindestens 5 Prozentpunkte mehr besitzen als die anderen Parteien, um eine Regierungspartei und eine Oppositionspartei zu bilden. Eine Regierungskoalition (50%) sollte mit nicht mehr als drei Parteien möglich sein. Zwei Koalitionen sollten möglich sein. Eine Partei kann nicht an mehr als einer Koalition beteiligt sein. 3. Für beide Systemformen gibt es eine niedrigere Grenze für die Anzahl effektiver Parteien. In einem Zwei-Parteien-Format sollte die Opposition nicht weniger als 30% der Sitze halten. Zwei Beispiele: 1. In einem Präsidialsystem gibt es vier Parteien A, B, C, D, mit 35, 15, 25 und 25% der Sitze. Zwei Koalitionen sind möglich: A+B und C+D. Diese würden die Mehrheit erhalten und A hat

mindestens zehn Prozentpunkte mehr als die anderen Parteien. Dieses Beispiel führt zu einem Wert von Ns=3,7. 2. In einem parlamentarischen System gibt es sechs Parteien A, B, C, D, E, F mit 20, 15, 15, 20, 15 und 15% der Sitze. Zwei Regierungskoalitionen sind möglich: A+B+C und D+E+F. A und D sind mindestens fünf Prozentpunkte von den anderen entfernt. Ns= 5,9 in diesem Fall.

11 Huntington (1991 und 1996) argumentiert, daß die östliche Orthodoxie und der Islam der Demokratie weniger förderlich sind als Protestantismus und Katholizismus. In einem früheren Artikel (1984) behauptete er sogar, daß die katholische Kirche ein gespaltenes Verhältnis zur Demokratie habe. Hadenius (1992) hat herausgefunden, daß die Anzahl der Protestanten einen unabhängigen wesentlichen Effekt auf den Grad der Demokratie hat.

12 Die ursprüngliche Diskussion drehte sich um die Rolle der Kolonialisierung. Siehe Bollen und Jackman (1985); Lipset, Seong und Torres (1993), Hadenius (1992).

13 Rustow (1970, 350-52) sah die nationale Einigkeit als eine Voraussetzung für die Demokratie und Powell (1982, 51) fand, daß der Mangel an Homogenität zu einer erhöhten Gewalttätigkeit führte.

14 Der Grad der Demokratie von Karatnycky, Motyl und Shor (1997) und *Freedom House surveys*. BIP *per capita* von EBRD (1997). Das mongolische BIP von UNDP (1998). Ethnische Homogenität basiert auf den Daten von CIA (1998). Durchschnittliche Schuljahre, Verstädterung, Belesenheit und Telefone von UNDP (1997). Verzerrung von Nørgaard (1999).

15 Nicht weniger als 29 Parteien wurden durch die Wahl 1991 ins Parlament gewählt. Keine Partei erhielt mehr als 14% der Stimmen, was zu einem stark fragmentierten Parlament führte. Heute befindet sich Polen innerhalb der Toleranzzone. Das Datenmaterial dieser Studie beruht auf den Wahlergebnissen vor 1997, da der *Freedom House Ranking* für 1996-1997 entworfen wurde.

## Literatur


Birch, Anthony H. 1993. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routhledge.

Bollen, Kenneth A. und Robert W. Jackman. 1985. „Political Democracy and the Size Distribution of Income". In *American Sociological Review*. Vol. 50: 438-57.

CEEB. 1992. Central and Eastern Eurobarometer. Danish Data Archives: Nr. 3.

CEEB. 1995. Central and Eastern Eurobarometer. Danish Data Archives: Nr. 6.

CEEB. 1996. Central and Eastern Eurobarometer. Danish Data Archives: Nr. 7.

CIA. 1998. *World Factbook 1998, CIA:* www.odci.gov/cia/publications/factbook

Colomer, Josep M. 1994. „The Blame Game of Presidentialism". In *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies (Aufsätze zu Ehren von Juan J. Linz);* hrsgg. von H. E. Chehabi und Alfred Stepan. Boulder: Westview Press: 375-92.

Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Diamond, Larry. 1992. „Economic Development and Democracy Reconsidered". In *American Behavioural Scientist.* Vol. 35 (4/5): 450-99.

Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions.* Berkeley: University of California Press.

Duverger, Maurice. 1992. „A New Political System Model: Semi-Presidential Government". In *Parliamentary versus Presidential Government;* hrsgg. von Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press: 142-49.

Easter, Gerald M. 1997. „Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS". In *World Politics.* 49: 184-211.

EBRD. 1997. *Transition Report 1997.* EBRD.

Frye, Timothy. 1997. „A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies". In *Comparative Political Studies.* Vol. 30 (5): 523-52.

Hadenius, Axel. 1992. *Democracy and Development.* Cambridge: Cambridge University Press.

Horowitz, Donald L. 1992. „Comparing Democratic Systems". In *Parliamentary versus Presidential Government;* hrsgg. von Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press: 203-6.

Huntington, Samuel P. 1984. „Will More Countries be Democratic?". In *Political Science Quarterly.* 99: 193-218.

—. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* Norman: University of Oklahoma Press.

—. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order.* New York: Touchstone Books.

Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies.* Notre Dame und London: University of Notre Dame Press.

Karatnycky, Adrian, Alexander Motyl und Boris Shor. Hrsg. 1997. *Nations in Transit 1997: Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States.* New Brunswick: Transaction Publishers.

Karvonen, Lauri. 1997. *Demokratisering.* Lund: Studentlitteratur.

Kornblight, Miriam. 1991. „The Politics of Constitution-making: Constitutions and Democracy in Venezuela". In *Journal of Latin American Studies.* 23: 61-89.

Lane, Jan Erik. 1996. *Constitutions and Political Theory.* Manchester: Manchester University Press.

Lijphart, Arend. 1995. „The Virtues of Parliamentarism: But Which Kind of Parliamentarism?". In *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies (Aufsätze zu Ehren von Juan J. Linz);* hrsgg. von H. E. Chehabi und Alfred Stepan. Boulder: Westview Press: 363-73.

Linz, Juan J. 1990a. „The Perils of Presidentialism". In *Journal of Democracy.* Winter: 51-69.

Linz, Juan J. 1990b. „The Virtues of Parliamentarism". In *Journal of Democracy.* Herbst: 84-91.

Lipset, Seymor Martin. 1959. „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Legitimacy". In *American Political Science Review.* 53: 69-105.

Lipset, Seymor Martin, Kyoung-Ryoung Seong und John Charles Torres. 1993. „A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy". In *International Social Science Journal.* May: 155-75.

Mainwaring, Scott. 1993. „Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination". In *Comparative Political Studies*. 26 (2): 198-228.

McGregor, James. 1994. „The Presidency in East Central Europe". In *RFE/RL Research Report*. Vol. 3, 14. Januar: 23-31.

Mettenheim, Kurt von. 1997. *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mettenheim, Kurt von und Bert A. Rockman. 1997. „Presidential Institutions, Democracy and Comparative Politics". In *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts;* hrsgg. von Kurt von Mettenheim. Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 237-46.

Nørgaard, Ole, Dan Hindsgaul, Lars Johannsen und Helle Willumsen. 1996. *The Baltic States after Independence*. Cheltenham: Edward Elgar.

Nørgaard, Ole. 1999. *Political Institutions and Economic Change in Emerging Democracies*. Aufsatz für die 27. ECPR Joint Session of Workshops, Mannheim, Germany.

Powell, Bingham G. 1982. *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*. Cambridge: Harvard University Press.

Power, Timothy J. und Mark J. Gasiorowski. 1997. „Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World". In *Comparative Political Studies*. 30 (2): 123-55.

Przeworski, Adam et al. 1996. „What Makes Democracies Endure?". In *Journal of Democracy*. Vol. 7 (1) January: 39-55.

Przeworski, Adam und Fernado Limongi. 1997. „Modernization: Theories and Facts". In *World Politics*. Vol. 49 Januar: 155-83.

Rae, Douglass. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. (überarbeitete Ausgabe), New Haven: Yale University Press.

Rustow, Dankwart. 1970. „Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model". In *Comparative Politics*. 2 (3): 337-63.

Sannerstedt, Anders. 1996. *Författningens roll i demokratiseringsprocessen: En kritisk granskning av forskningen om parliamentarism eller presidentialism* (The Role of the Constitution in the Process of Democratization: A Critical Study of the Research of Parliamentarism or Presidentialism). Aufsatz zur XI Nordic Political Science Conference. Helsinki.

Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.1997.

Shugart, Matthew Soberg und John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

Stepan, Alfred und Cindy Skach. 1993. „Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism *versus* Presidentialism". In *World Politics*. 46 (1): Oktober.

Stepan, Alfred und Ezra N. Suleiman. 1995. „The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil". In *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies (Essays in Honor of Juan J. Linz);* hrsgg. von H. E. Chehabi und Alfred Stepan. Boulder: Westview Press: 393-414.

Taagepera, Rein und Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Taagepera, Rein 1997. „Effective Number of Parties for Incomplete Data". *Electoral Studies*. Vol. 16 (2): 145-51.

Vanhanen, Tatu. 1984. „The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850-1979". *Commentationes Scientiarum Socialium*. Nr. 24: 168 Seiten.

UNDP. 1997. *Human Development Report 1997*. UNDP.
UNDP. 1998. *Human Development Report 1998*. UNDP.

## Literatur zu Wahlergebnissen:

Electoral studies. 1990. Elsevier Science Ltd, Great Britain: Vol. 9.
Electoral studies. 1991. Elsevier Science Ltd, Great Britain: Vol 10.
Electoral studies. 1992. Elsevier Science Ltd, Great Britain: Vol. 11.
Electoral studies. 1993. Elsevier Science Ltd, Great Britain: Vol. 12.
Electoral studies. 1994. Elsevier Science Ltd, Great Britain: Vol. 13.
Electoral studies. 1995. Elsevier Science Ltd, Great Britain: Vol. 14.
Electoral studies. 1996. Elsevier Science Ltd, Great Britain: Vol. 15.
Electoral studies. 1996. Elsevier Science Ltd, Great Britain: Vol. 16.
Wilfried Derksen's Electoral Website. 1998. www.agora.stm.it/elections/election.htm.
Parline database. 1998. Inter-Parliamentary Union, URL: http://www.ipu.org.
Rose, Munro und Tom Mackie. „Elections in Central and Eastern Europe Since 1990". In *Studies in Public Policy*. Glasgow: University of Strathclyde: Nr. 300.

*Ole Nørgaard*

# Politische Institutionen und wirtschaftlicher Wandel in jungen Demokratien am Beispiel ehemals kommunistischer Länder

Übersetzt von Daniel König

## 1 Fragestellung

„Warum ist Albanien nicht so reich wie die Schweiz? Beide Länder waren für den größten Teil ihrer Geschichte dünn besiedelt, besaßen Söldnerarmeen und waren isoliert, sie besitzen kaum natürliche Ressourcen, bestehen zum größten Teil aus Gebirge, sie sind schwach und doch unabhängig." (Eric Hobsbawn).[1]

Warum sind einige Länder arm und andere reich? Warum ist Albanien – mit Hobsbawns Worten – nicht Estland? Die Antwort liegt ganz allgemein in der Existenz von Institutionen, die Produktion anstelle von Diversion (Korruption, *rent-seeking*) favorisieren, die offen für internationalen Handel und die zumindest teilweise privatisiert sind (Hall und Jones 1996). Aber warum sind einige Länder schneller und eher in der Lage, veraltete Institutionen durch wirtschaftliche Infrastrukturen zu ersetzen, welche in einem neuen historischen Kontext Wachstum und Wohlstand fördern?

Die Beantwortung dieser Frage führt uns in den Bereich der Politik und der politischen Analyse, weil der Wandel von Institutionen Auswirkungen auf die Verteilung von Wohlstand und Macht hat. Aus diesem Grund werden politische Akteure versuchen, wirtschaftliche und politische Institutionen nach ihren Vorstellungen und Interessen zu gestalten. Der Wandel wirtschaftlicher Institutionen wurde bereits von zahlreichen Wirtschaftshistorikern (Gerschenkron 1962; Olsson 1982; North 1990, 1997), Soziologen (Weber 1992) wie auch von politikwissenschaftlichen Historikern (Moore 1969) ausführlich untersucht. Neuerdings liegt zudem eine umfangreiche

Literatur über die strukturellen Veränderungen und den Wandel der Institutionen in Entwicklungsländern (Nelson 1990; Williamson 1992; Bates und Krueger 1994; Haagard 1995; Lal und Myint 1996) sowie über die jungen Demokratien (Haggard und Web 1993; Haggard und Web 1994; Haggard und Kaufman 1995; Haggard, Lafay und Morrison 1995)[2] vor. Viele osteuropäische (und russische) Wissenschaftler arbeiten darüber hinaus an vergleichenden Studien über die politischen Aspekte des wirtschaftlichen Wandels in ihren Ländern (Denosova 1994; Karpunin 1994; Mikhalev 1994; Onikienko 1994; Greskovits 1998).[3]

Vorliegender Beitrag beschäftigt sich mit dieser Fragestellung vor dem Hintergrund des Zusammenbruchs des kommunistischen Systems. Warum waren nur wenige ehemals kommunistische Länder in der Lage, ihre wirtschaftlichen Institutionen erfolgreich zu erneuern und warum scheiterten andere? Um diese Fragen zu beantworten, muß das Feld der Wirtschaftsanalyse verlassen und das Zusammenspiel zwischen den Ausgangsbedingungen, den politischen Institutionen und den Strategien zur Erschaffung neuer Institutionen untersucht werden.[4] Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine politische Institution unvorteilhafte Ausgangsbedingungen überwinden, nämlich indem sie die Anreize für soziale Akteure modifiziert (Bartlet und Hunter 1997, 88). Institutionen verändern zwar nicht die Präferenzen sozialer Akteure, doch sie beeinflussen deren Strategien und Möglichkeiten und damit auch deren Aussichten, ihre Ziele erreichen zu können.

Der Einfluß politischer Institutionen auf die Politikformulierung war besonders groß während der Zeit der Übergangsregierungen in den ehemals kommunistischen Ländern. Hier hat das totalitäre Wesen des herrschenden Systems, in dem sämtliche sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ebenen miteinander verknüpft waren, zu einer gleichsam totalitären Veränderung der gesellschaftlichen Institutionen geführt. Die Initiatoren dieser Veränderungen – lokale Eliten, internationale Institutionen und Berater sowie wenig greifbare Ideen, Ideologien oder einfach nur der Zeitgeist – wurden mit entscheidenden Problemen kollektiven Handelns und distributiven Dilemmata konfrontiert, da die sich die verbreitende Nachfrage nach Modernisierung (und Wohlstand) westlichen Vorbilds eine Gegenbewegung der bestehenden Eliten und distributiven Koalitionen hervorrief, die sich gegen die wirtschaftlichen, sozialen und moralischen Folgen des institutionellen Wandels richtete. Es gab, um den polnischen Soziologen und Aktivisten Jadwiga Staniszkis zu zitieren, „keine Gruppierung mit Transformationsinteresse" (Frenzel-Zagoska 1993, 183). Zwar sollte man berücksichtigen, daß ein Jahrzehnt eine zu kurze Zeit ist, um Theorien zu entwickeln und allgemeine

Aussagen zu treffen, doch bietet der Wandel der ehemals kommunistischen Wirtschaftssysteme eine fast einmalige quasi-experimentelle Situation für Sozialwissenschafter. Es handelt sich um mehrere Länder, deren Systeme sich vor der Wende in vielerlei Hinsicht glichen und die danach mit annähernd derselben Zielsetzung versuchten, ihre Institutionen umzustrukturieren. Der Fokus dieser Untersuchung liegt dabei auf zwanzig ehemaligen Ostblockstaaten, die nicht in einen Krieg verwickelt beziehungsweise anderen Faktoren ausgesetzt waren, welche die Wirkungsweise politischer Institutionen negativ beeinflussen. Die ausgewählten Länder decken einen großen Teil Europas und Asiens ab, was ermöglicht, daß ein breites Spektrum zusammenhängender Faktoren in die Kausalmodelle einbezogen werden kann.[5]

Im ersten Teil des Beitrags werden die Beziehungen zwischen den strukturellen Ausgangsbedingungen beziehungsweise dem assoziierten politischen Kontext und dem Wandel der wirtschaftlichen Institutionen untersucht. Im zweiten Teil werden die Resultate einer ländervergleichenden Regression über die Rolle, welche die politischen Institutionen für den wirtschaftlichen Wandel spielen, präsentiert. Im dritten Teil schließlich wird ein erstes Kausalmodell vorgestellt. Demnach erklären politische Institutionen sowie insbesondere die Mobilisierung der Bevölkerung und das Ausmaß an Demokratie, warum einige, aber nicht alle Ostblockstaaten in der Lage waren, die strukturellen Beschränkungen ihrer früheren Systeme zu überwinden.

## 2 Die Ausgangssituation und der Wandel der Institutionen

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Untersuchung des Zusammenspiels dreier Parameter: die in den ursprünglichen Strukturen der sozialistischen Wirtschaftssysteme gefundenen Beschränkungen, die Politik, die zur gewünschten institutionellen Veränderung führt sowie die Gestaltung der demokratischen Institutionen[6], welche die Verteilung der Mittel und der politischen Macht unter den politischen Akteuren beeinflussen.

## 2.1 *Die Ausgangssituation*

Betrachtet man die zwanzig ehemals kommunistischen Länder, dann findet man unweigerlich eine unendliche Zahl verschiedener Merkmale – geographische, kulturelle und historische –, die auf die eine oder andere Art den Wandel wirtschaftlicher Institutionen beeinflussen. In dieser Untersuchung liegt der Schwerpunkt auf denjenigen, die direkt daraus folgten, was ich den „sozialistischen Weg der Modernisierung" nennen möchte. Dieser Weg entwickelte zwei unterschiedliche gesellschaftliche Parameter, die dem kommunistischen System unterliegen, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Es wird davon ausgegangen, daß diese beiden Parameter entscheidend sind, wenn der duale Wechsel zwischen politischen und wirtschaftlichen Institutionen in ehemals kommunistischen Ländern vorhergesagt werden soll.

Auf der einen Seite führte der sozialistische Entwicklungsweg zu einer „modernen Gesellschaft" in dem Sinne, was wir heute darunter verstehen. So wurde beispielsweise das Bildungsniveau angehoben, es entstand eine Leistungskultur, technologischer Fortschritt wurde ebenso wie die Verbesserung der Infrastruktur und der Kommunikationssysteme vorangetrieben. All diese Merkmale bilden die Voraussetzungen für die heutigen Bestrebungen, wirtschaftliche Institutionen zu verändern, um in einem neuen internationalen Kontext bestehen zu können.[7]

Auf der anderen Seite hat der sozialistische Entwicklungsweg aber auch einige unbeabsichtigte Folgen verursacht, die mit dem neuen wirtschaftlichen System nicht übereinstimmen, was beim Eintritt in den internationalen Markt berücksichtigt werden muß. Die ehemals kommunistischen Wirtschaftssysteme sind in dem Sinne „verzerrt", daß sie nicht nur ihre Institutionen neu gestalten, sondern auch die alten Institutionen abschaffen müssen. Diese „Verzerrung" – keineswegs ein ausschließlich kommunistisches Produkt – hat in den meisten Fällen eine relative Rückständigkeit bewirkt, weshalb viele Länder hinter der westeuropäischen Entwicklung zurückblieben (Gerschenkron 1962; Chirot 1989; Berend 1995). Wie Modernität ist Verzerrung ein integriertes Konzept, dessen empirische Ausprägungen in verschiedenen sozialen Sphären miteinander verknüpft sind – als Beispiele seien die industrielle Struktur, technologische Rückständigkeit, übertriebenes Gleichheitsstreben, kulturelle Engstirnigkeit und eine antidemokratische politische Kultur genannt.

Im Folgenden soll der Behauptung nachgegangen werden, daß der Grad an Modernisierung und Verzerrung gemeinsam den Grad an Einschränkung

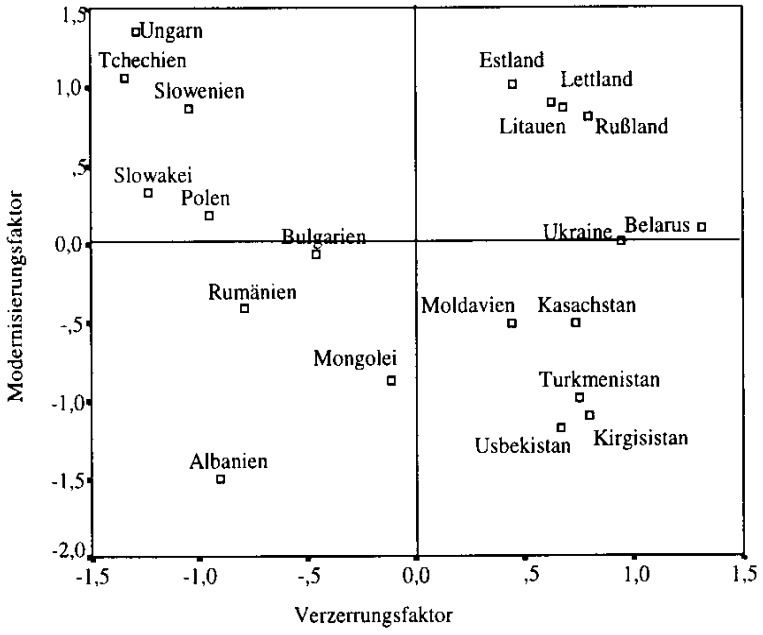
der institutionellen Entwicklung definieren. Um diese Behauptung zu überprüfen, wurden neun Variablen mit einer Faktorenanalyse auf die Frage hin ausgewertet, ob die beiden angesprochenen Faktoren identifiziert werden können.

Modernisierung wird durch vier Variablen beschrieben: Die „Anzahl an Telefonleitungen" steht stellvertretend für die infrastrukturelle Entwicklung. Die „durchschnittlich absolvierte Schulzeit" ist ein Indikator für das Bildungsniveau der Bevölkerung, „Fernsehen" steht für den Grad der Kommunikation zwischen Bevölkerung und Regierung, während der „Grad der Verstädterung" ein Beschäftigungsprofil, insbesondere den Anteil der Landwirtschaft, anzeigt. Zusammen sollen diese Variablen den strukturellen Grad an Modernisierung abbilden, der ein wichtiger Bestandteil im Übergang zur Marktwirtschaft ist.

Verzerrung wird durch fünf Variablen repräsentiert: „Monopol" beschreibt den Anteil an großen, zentral gesteuerten Unternehmen, d.h. in der ehemaligen Sowjetunion den Anteil an sogenannten *all union enterprises* und in Zentral- und Osteuropa den Anteil an Unternehmen mit über 5000 Angestellten. „Anteil am Handel innerhalb dieses Gebiets (CMEA)" beinhaltet die Spezialisierung der Wirtschaft innerhalb der sozialistischen Arbeitsteilung und damit das erwartete Ausmaß des Erstschocks, als mit dem Kollaps der CMEA und der Sowjetunion die Handelsbeziehungen zusammenbrachen. „Jahre unter zentraler Planung" ist ein Indikator für die Intensität des Sozialismus – von der Organisation über die Mentalität der Leute bis hin zur gesellschaftlichen und politischen Verankerung des sozialistischen Systems. „Unterdrückte Inflation" steht für den Mangel an Gütern und für die relative Verzerrung der Produktion im Verhältnis zur Nachfrage, während der „Schwarzmarktkurs" den erwarteten und wahren Wert der Währung und damit den Grad an Verzerrung der nationalen Wirtschaft im Verhältnis zu den relativen Preisen, die in einer liberalisierten Wirtschaft vorherrschen würden, indiziert. Es soll angenommen werden, daß die Summe dieser fünf zugegebenermaßen ungleichgewichtigen Variablen den strukturellen Faktor an Verzerrung angeben, der den Übergang zur Marktwirtschaft belastet/erschwert.[8]

Bezieht man nun die genannten Variablen in eine Faktorenanalyse ein, produzieren sie zwei Hauptfaktoren, die Modernisierung beziehungsweise Verzerrung repräsentieren. Die beiden Faktoren wurden zur Konstruktion zweier zusammengesetzter Indizes verwendet, die eine Einteilung der Länder in vier Cluster ermöglichen.

Schaubild 1: Verzerrung und Modernisierung: vier Gruppen




- Die Gruppe oben links in Schaubild 1 stellt hochentwickelte Länder mit geringer Verzerrung dar. Es handelt sich um die Länder Mittel- und Osteuropas (Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien, Slowakei und Polen).
- Die Gruppe oben rechts setzt sich aus fortschrittlichen, jedoch stark verzerrten Ländern zusammen. Es handelt sich um Länder der ehemaligen Sowjetunion (das Baltikum, Rußland und mit der größten Verzerrung die Ukraine und Weißrußland [Belarus]).
- Die Gruppe unten rechts besteht aus weniger fortschrittlichen und verzerrten Ländern der früheren Sowjetunion, genauer den Republiken Zentralasiens: Kasachstan, Turkmenistan, Kirgisistan, Usbekistan und Moldavien.
- Weiter davon entfernt ist die letzte Gruppe, bestehend aus vier Ausreißern. Albanien, Rumänien und die Mongolei sind recht schwach entwikkelt. Daß sie kaum verzerrt sind, hat insbesondere im Fall von Albanien und Rumänien seine Ursachen in den geringeren makroökonomischen Ungleichgewichten trotz großer Unternehmen, was durch eine isolatio-

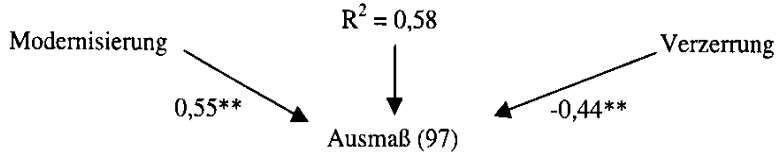
nistische Wirtschaftspolitik hervorgerufen wurde. Bulgariens Position zwischen der ehemaligen Sowjetunion und Zentral- und Ostasien entlarvt es als „sechzehnte Sowjetische Republik", die sehr stark in den sowjetischen Wirtschaftsablauf integriert war. Dasselbe gilt auf einer niedrigeren Entwicklungsstufe für die Mongolei.

### 2.2 *Der Wandel der Institutionen*

Ein weiteres Problem betrifft die Messung des aggregierten Wandels wirtschaftlicher Institutionen, die sich von der Planwirtschaft hin zur Marktwirtschaft entwickelt haben. Der kumulierte Weltbank-Index zur wirtschaftlichen Liberalisierung basiert auf jährlichen Einschätzungen der (additiven) institutionellen Veränderungen in drei Bereichen: Binnenmärkte (Liberalisierung der inländischen Preise und Abschaffung der staatlichen Handelsmonopole), internationale Märkte (Liberalisierung des ausländischen Handels und der Währung) und Eintritt in den Privatsektor (Privatisierungen im kleinen und großen Stil und Bankenreform). Es handelt sich um eine offene Ordinalskala, die eher die Entfernung zum alten System anzeigt als die Nähe zu einem Idealtypus einer Marktwirtschaft (de Melo, Denizer und Gelb 1996). Demgegenüber bilden die EBRD-Transitionsindikatoren einen kumulativen Index, der die Entwicklung in Richtung einer modernen westlichen Marktwirtschaft in vier Bereichen mißt: Entwicklung der Unternehmen (Neustrukturierung der Unternehmen und Privatisierung), Märkte und Handel (Liberalisierung der Preise, des Handels, Austausch mit dem Ausland und Wettbewerb), Entwicklung der Finanzinstitutionen (Bankreformen und Liberalisierung der Zinssätze, Sicherheitsmärkte und Finanzinstitutionen ohne Banken) und rechtliche Reformen (Ausmaß und Effektivität der rechtlichen Infrastruktur). Der höchste Wert in der EBRD-Skala entspricht einem westlichen Marktwirtschaftssystem. Trotz der etwas anderen Logik und der größeren Anzahl vor allem der institutionellen Variablen, die im EBRD-Index enthalten sind, messen die beiden Indizes 1994 denselben Prozeß in einer bivariaten Korrelation von 0,91 (auf dem 0,01-Signifikanzniveau).

Die folgende Analyse basiert auf den Einschätzungen des Weltbank-Index (von 1989 bis 1994) und des EBRD-Index (von 1995 bis 1997).[9] Unter Berücksichtigung der Einwände, die sich auf den Gebrauch zweier unterschiedlicher und auf subjektiven Beurteilungen beruhenden Indizes beziehen, werden die beiden Messungen des institutionellen Wandels als „Ausmaß (94)" bzw. „Ausmaß (97)" bezeichnet.

Schaubild 2: Ausgangsbedingungen und institutionelle Entwicklung (Beta-Werte in Klammern)

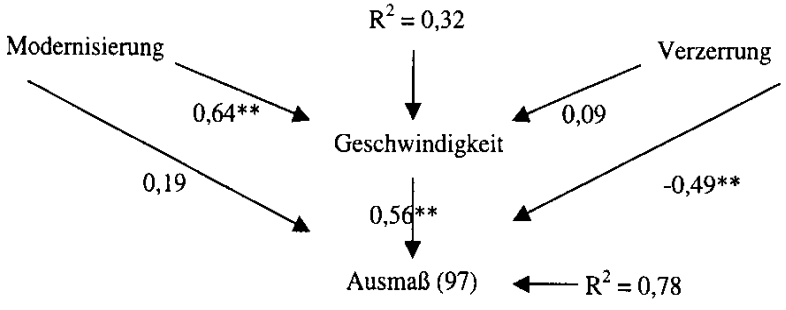



Ausmaß (97) =2,81 + 0,38*Modernisierung (0,55**) – 0,30*Verzerrung (-0,44**)

| t-Werte: | 31,72 | 3,54 | -2,82 |
|---|---|---|---|

In der Beschreibung des institutionellen Wandels wird zwischen dem Ausmaß an Wandel, das den Umfang der Reformen beschreibt und dem Tempo der Reformen unterschieden (institutioneller Wandel nach einem Jahr der Reformen). Werden nun die Faktoren Modernisierung und Verzerrung in eine Regressionsanalyse einbezogen, so erklären sich die großen Unterschiede in der Fähigkeit einzelner Länder, institutionellen Wandel herbeizuführen. Die Ergebnisse dieser Regression, welche die strukturelle Determinierung der zwanzig ehemals kommunistischen Länder bei der Veränderung ihrer wirtschaftlichen Institutionen zeigt, faßt Schaubild 3 zusammen.

Schaubild 3: Ausgangsbedingungen, Geschwindigkeit und institutionelle Entwicklung (Beta-Werte in Klammern)




Ausmaß(97) = 2,09 +0,13*Mod. (0,19) –0,34*Verz. (-0,49**) +0,66*Gesch. (0,56**)

| t-Werte | 11,1 | 1,31 | -4,31 | 4,06 |
|---|---|---|---|---|

Laut Schaubild 2 hängt die Entwicklung wirtschaftlicher Institutionen stark von der Ausgangssituation ab. Gemeinsam erklären diese beiden Faktoren ungefähr 58% der Varianz der institutionellen Entwicklung. Modernisierung

sagt einen höheren und Verzerrung einen niedrigeren Standard hinsichtlich der institutionellen Entwicklung voraus. Diese Behauptung wird noch gestützt, wenn Geschwindigkeit als intervenierende Variable zwischen Ausgangsbedingungen und institutioneller Entwicklung eingeführt wird. Demnach übt Modernisierung einen großen Einfluß auf die Geschwindigkeit aus, während der Einfluß auf den institutionellen Wandel (Ausmaß 97) sich nur indirekt bemerkbar macht. Verzerrung hat keinen Einfluß auf die Geschwindigkeit, jedoch wirkt sie sich negativ auf den institutionellen Wandel aus. Moderne Länder sind also eher in der Lage, schnelle und umfangreiche Reformen durchzuführen, während die Wahrscheinlichkeit, überhaupt Reformen durchzuführen, bei „verzerrten" Ländern relativ gering ist. Zusammen erklären Verzerrung, Modernisierung und Tempo ungefähr 78% der Varianz der institutionellen Entwicklung.[10]

### *2.3 Erklärung struktureller Vorhersagen*

Wie kann die strukturelle Abhängigkeit des wirtschaftlichen Wandels von dem ursprünglichen Kontext erklärt werden? Dieser Einfluß ist Resultat der politischen Kräfte und der administrativen Kapazitäten, welche die strukturellen Merkmale und die politischen Erfahrungen ihres Landes widerspiegeln. Diese politischen Kräfte engagieren sich in der Gründung und Implementierung der institutionellen Strategien und reagieren auf die sozialen und wirtschaftlichen Folgen dieser Strategien. Auf dieser Erklärungsebene hat Modernisierung einen positiven Einfluß auf die Fähigkeit des Systems, rechtzeitig brauchbare Strategien zu entwickeln. Wie man Schaubild 3 entnehmen kann, beeinflußt der Grad an Modernisierung den institutionellen Wandel durch Geschwindigkeit, d.h., die Fähigkeit, eine schnelle und umfassende politische Linie zu entwickeln. Daraus läßt sich ableiten, daß erstens moderne Infrastrukturen auf der Verwaltungsebene die Durchführung einer Strategie erleichtern, zweitens die Verstädterung der Vermittlung und Verbreitung einer neuen Politik förderlich ist, während auf dem Lande eher konservative Reformvorstellungen vorherrschen. Drittens fördert ein hohes Bildungsniveau der Bevölkerung als Bestandteil der Modernisierung das Verständnis für die Visionen einer radikalen Reformpolitik und deren Unterstützung.[11]

Franzel-Zagorska (1993, 719) zieht auf der Grundlage empirischer Untersuchungen und der Erkenntnisse Lipsets[12] (1959) die Schlußfolgerung, daß „der Einfluß des Bildungsstandards darauf hindeutet, daß die geistige Fähig-

keit, die generelle Lage des Landes zu verstehen und zu deuten, eine wichtige Rolle in der Beurteilung der Regierungspolitik spielt. Ein hohes Bildungsniveau erlaubt das Verständnis für eine weitreichende Politik, die für den Erfolg der Reformen nötig ist. Weniger Gebildete reagieren eher auf die direkte Bedrohung ihrer Arbeitsplätze und ihres Lebensstandards und fordern von der Regierung eher, diesen Lebensstandard zu sichern." Auch Bates und Kruger (1994, 180) argumentieren, daß Bildung ein Indikator für eine besser ausgebildete Arbeiterschaft und eine kompetentere Bürokratie sei.

In politischer Hinsicht resultiert der größte Einfluß der Ausgangsbedingungen auf die Wahl der institutionellen Strategien aus dem Grad an Verzerrung. Dieser wird durch den politischen Druck der direkten Verlierer des Wandels bestimmt, zu denen die politischen Eliten und soziale Gruppen (distributive Koalitionen) gehören. Die Dilemmata kollektiven Handelns und sozialer Verteilung stellen erhebliche Einflußgrößen dar (Olson 1965, 1990). Daß kollektive Handlungsdilemmata eine Rolle in der Verwirklichung institutionellen Wandels spielen, wurde bereits von vielen Autoren beobachtet (Surdej 1993; Bofinger 1995; Crawford 1995; Spiegeliere 1995; Leidy und Ibrahim 1996). „Verzerrte" ehemalige kommunistische Wirtschaftssysteme repräsentieren extreme Fälle kollektiver Handlungsdilemmata, bei denen die Verlierer des Wandels mehr Ressourcen besitzen als die Gewinner, wenn es überhaupt welche gibt. In dieser Hinsicht haben die Vorsitzenden der großen Gesellschaften und Unternehmen mehr als andere Akteure die Möglichkeit, Koordinationsprobleme zu lösen und kollektive Interessen zu verfolgen. Sie bilden eine Minderheit, sitzen aber in den Schaltzentralen des Landes, haben die nötigen bürokratischen Ressourcen, sind meistens Mitglieder des herrschenden *Nomenklatura*-Netzwerks mit einem guten Draht zur Regierung und genießen die politische Unterstützung der Belegschaft, die von dem Überleben dieser Unternehmen abhängig ist. In einem solchen System gibt es viele Engpässe in der Verwaltung, und der Widerstand weniger Unternehmen und Regionen reicht oftmals aus, die institutionellen Reformen zu blockieren. Selbst wenn für eine Reform gestimmt wurde, gibt es genügend sogenannter Vetopunkte, an denen Akteure aufgrund ihres organisatorischen Einflusses Reformen blockieren können, typischerweise durch die Zurückhaltung von Informationen und die Verursachung von Verzögerungen (Pei 1996, 136).

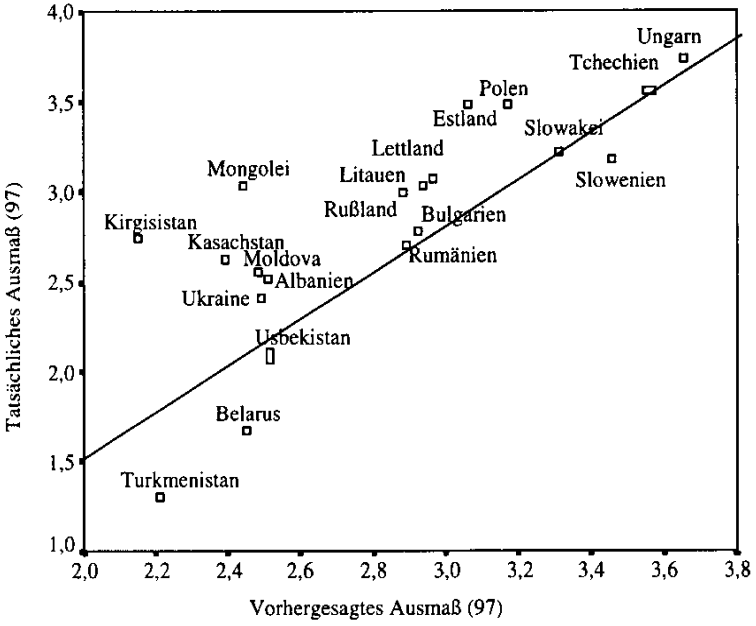
Der Einfluß dieser Gruppen ist besonders groß in Ländern mit einer verbreiteten und mächtigen Industrie, die weite Teile der Gesamtwirtschaft ausmacht. Nach Leidy und Ibrahim (1996), die sich mit der Liberalisierung

des Handels befaßten, äußert sich dieser Einfluß in finanziellen Zuwendungen, im Erhalt der Regierungsmonopole und in verschiedenen anderen Privilegien. Einige der Länder mit dem höchsten Industrieaufkommen waren am langsamsten bei der Liberalisierung ihres Außenhandels. Spiegileire (1995) greift auf dieselbe Theorie zurück, um die Rolle von Gazprom in Rußland zu verdeutlichen. In einer vergleichenden Analyse von vier russischen Regionen (Nizhny Novgorod, Tyumen, Jaroslav und Saratov) zeigt Stoner-Weiss (1997), daß sich die Verdichtung wirtschaftlicher Struktur positiv zur politischen Performanz verhält, da große Unternehmen in der Lage sind, kollektive Handlungsdefizite zu beseitigen und mit den Regierungen zusammenzuarbeiten. Über diese Kanäle kann die herrschende Elite die Vorteile einer verzögerten Stabilisierung, z.B. billige Kredite und die Kontrolle des Außenhandels sowie weitere finanzielle Vergünstigungen, nutzen[13]. Gegen diese politische Macht der Unternehmenselite, die von den Arbeitern der niedergehenden Industrie unterstützt wird, finden sich die potentiellen Unterstützer auf Seiten der technokratischen Spezialisten, politischen Idealisten, neu entstehenden Industrien und des generellen langfristigen sozialen Interesses an einer effizienten Wirtschaft. Unterstützung ist in diesen Ländern jedoch lediglich im Begriff zu entstehen, recht diffus und ohne institutionelle Basis.

Zu dem Dilemma des kollektiven Handelns gesellt sich das der Verteilung. In einer Situation, in der die spärlichen und schwindenden Ressourcen für industrielle Investitionen, die Verbesserung der Infrastruktur und die Fortbildung der Arbeiterschaft genutzt werden müssen, führt der wirtschaftliche Niedergang zu neuen Forderungen nach Sozialabgaben und wirtschaftlicher Umverteilung für die Verlierer des Wandels, zu denen die Landwirtschaft, Arbeitslose und die unverhältnismäßig große Anzahl an Pensionären und Frührentnern gehören. In diesem Zusammenhang sehen sich die Länder mit einer stark verzerrten Wirtschaft einer schwierigen Aufgabe gegenüber. Sind die Zahlungen für den strukturellen Wandel extrem hoch in Bezug auf Inflation, Verringerung des BSPs und Anstieg der Armut[14], dann ist der Erfolg der institutionellen Strategien abhängig von dem Ausmaß an Verzerrungen, welche die Kosten des institutionellen Wandels und die organisatorischen Mittel der Gegner bestimmen. „Wirtschaftssysteme, die den Übergang mit stärker verzerrten industriellen Strukturen antreten, werden auf dem Weg der Reform stärker leiden als andere. Dies hat Auswirkungen auf die Erfolgswahrscheinlichkeit und auf die Entscheidung über die Art der Reform." (Aslund, Boones und Johnson, 304). Wenn also die Reformer nicht in der Lage sind, die Reformen durchzusetzen, liegt das

nicht unbedingt an mangelnder Unterstützung oder politischem Unmut, sondern einfach nur daran, daß die Kosten zu hoch sind.

Schaubild 4: Vorhergesagter und tatsächlicher Wandel wirtschaftlicher Institutionen




Das sind die generellen Muster und Mechanismen, welche die Ausgangsbedingungen in Form von Modernisierung und Verzerrung mit dem Wandel wirtschaftlicher Institutionen verbinden. Trotzdem waren einige Länder in der Lage, die strukturellen Barrieren der kommunistischen Ära und die Dilemmata des kollektiven Handelns und der Verteilung zu überwinden. Andere Länder verhielten sich dagegen zögerlicher als zu erwarten war. Schaubild 4 zeigt die eigentliche Position der zwanzig Länder auf der EBRD-Skala institutioneller Veränderung im Vergleich zu ihrer vorhergesagten Position, dargestellt durch die Regressionsgerade. Dabei weichen vier Länder deutlich von der vorhergesagten Position ab[15]: Turkmenistan und Weißrußland (Belarus) sind hinsichtlich Modernisierung und Verzerrung unterentwickelt. Estland hat sich im Hinblick auf Verzerrung besser als vorhergesagt, im Hinblick auf Modernisierung jedoch erwartungsgemäß entwikkelt. Kirgisistan liegt bei beiden Faktoren oberhalb der Linie. Polen entwik-

kelt sich etwas besser als erwartet, denn es ist relativ unmodern, hat einen niedrigen Bildungsstandard sowie einen niedrigen Grad an Verstädterung und an infrastrukturellen Variablen.

Wie erklären sich diese unterschiedlichen Fort- und Rückschritte? Sind sie die Folge unterschiedlicher Ausgangsbedingungen, die in der Verzerrung/Modernisierung-Dichotomie nicht berücksichtigt werden, wie z.B. Kultur, Traditionen oder soziale Werte, welche den sozialen Gesetzen des Marktes widerstehen? Oder sind sie bedingt durch Zufall oder zeitgeschichtliche Ereignisse, so z.B., als der Zusammenbruch in Albanien politische Turbulenzen verursachte oder als die globale Finanzkrise im Herbst 1998 über Rußland hereinbrach? Oder sind sie Folge unterschiedlicher politischer Institutionen, welche die relative Macht der politischen Akteure unter sonst gleichen Bedingungen erhöht oder vermindert haben? Diesen Fragen soll im nächsten Abschnitt nachgegangen werden.

### *2.4 Demokratische Institutionen und wirtschaftlicher Wandel*

Bisher wurden die Ausgangsbedingungen – Verzerrung und Modernisierung – untersucht, als stünden sie durch ihren Einfluß auf die wirtschaftliche und politische Position sozialer und bürokratischer Gruppen in einem direkten Zusammenhang mit dem Wandel wirtschaftlicher Institutionen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Macht politischer und sozialer Akteure wird vielmehr definiert durch die formellen und informellen politischen Institutionen der jungen Demokratien. Will man folglich das duale Ziel der demokratischen Konsolidierung und des wirtschaftlichen Wandels verfolgen, dann sollten die demokratischen Institutionen so beschaffen sein, daß zumindest eine kritische Masse an gesellschaftlichen Interessen ihren Weg in die Institutionen findet oder es als lohnenswert empfindet, ihre Forderungen mittels dieser Institutionen zu formulieren. Ist dies nicht der Fall, werden beispielsweise die Interessen der Mehrheit bei wichtigen Entscheidungen permanent übergangen, sucht sich diese andere, außerparlamentarische Kanäle, um ihre Forderungen durchzusetzen, wodurch die Demokratie gefährdet wird. Es wäre insbesondere zu erwarten, daß Unternehmer ihre bürokratischen Ressourcen ins Spiel bringen. Auf den ersten Blick zeigt sich jedoch, daß in den meisten Fällen die Demokratie parallel zu dem Wandel wirtschaftlicher Institutionen entwickelt wurde. Trotz der hohen sozialen Kosten kam es zu keinen Hungeraufständen[16], und die Aktionen der Industrie waren gemäßigt. Wie ist das zu erklären? Hat die Erfahrung des Kommunis-

mus die Bürger und Wähler die Tugenden des Philosophen Platos gelehrt? Sind sie sich des längerfristigen Ziels bewußt und erdulden deshalb eine kurzfristige Verschlechterung ihrer Lebenslage? Solche Tugenden sind von Bürgern westlicher Demokratien wohl kaum zu erwarten. Spielt statt dessen die Beschaffenheit der politischen Institutionen eine Rolle in der Aussöhnung von Demokratie und wirtschaftlichem Wandel?

Um diese Fragen zu beantworten, werden zwei Arten von demokratischen Institutionen unterschieden: die staatlichen und die gesellschaftlichen. Institutionen des Staates werden in neuen Verfassungen verankert, so beispielsweise die Rechtswege und das Wahlsystem, die Ausweitung politischer und bürgerlicher Rechte oder das Verhältnis von Exekutive und Legislative. Sind diese Institutionen endogene Bestandteile des Wandels, dann unterliegen sie denselben Ausgangsbedingungen, welche die Veränderung der wirtschaftlichen Institutionen beeinflußt haben. Bei diesem dreidimensionalen Spiel sind selbst die Regeln Teil des Spiels. Auch können wir nicht davon ausgehen, daß die gesellschaftlichen Institutionen, die durch Interessenkonflikte entstehen, von den Ausgangsbedingungen unberührt bleiben. Um diese Argumentation weiter zu verfolgen, wird der Einfluß von vier politischen Institutionen auf den wirtschaftlichen Wandel untersucht. Von diesen vier Institutionen sind zwei staatliche und zwei gesellschaftliche.

Staatliche Institutionen: der Grad der Demokratie, gemessen durch den *Freedom House Index* von 1997, und das Verhältnis von Exekutive und Legislative, gemessen durch den Index der präsidentiellen Autorität[17], der die formellen verfassungsmäßigen Rechte des Präsidenten mit denen des Parlaments vergleicht. Gesellschaftliche Institutionen: systemkritische Mobilisierung, gemessen an der Anzahl abgegebener Stimmen gegen die herrschende Elite, und der politische Pluralismus, gemessen an der Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien (n-Sitze).[18]

### *2.5 Der Einfluß staatlicher Institutionen*

In der Diskussion über politische Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung stand der Gegensatz zwischen Diktatur und Demokratie immer im Mittelpunkt: Dient die Isolation von politischen Entscheidungsträgern der Durchführung struktureller Reformen, die zu Lasten der Gesellschaft gehen, oder ist die Partizipation der Gesellschaft nötig, um die Qualität und die Tragfähigkeit der Politik zu sichern? (Przeworski 1991; Alesina und Perotti 1994). Während sich die Agenda geändert hat, beherrscht dieses Thema

noch heute die Diskussion über politische Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung. Die Fragen lauten, wieviel Demokratie strukturellen Reformen zuträglich ist und an welchem Punkt die Reformen greifen. Und wirkt sich die Beschaffenheit demokratischer Institutionen, speziell das Verhältnis von Präsident und Parlament, auf den Einfluß politischer Institutionen und auf die wirtschaftliche Entwicklung aus? (Nohlen und Fernandez 1991; Lijphart 1992; Stephan und Skach 1993; Rasch 1996).

Tabelle 1: Demokratie und präsidentielle Autorität (durch Ausgangsbedingungen erklärt)

| | *Adj. $R^2$* | *Modernisierungsfaktor* | *Verzerrungsfaktor* |
|---|---|---|---|
| Demokratie | 0,74 | 0,76** | -0,44** |
| Präsidentielle Autorität | 0,30 | 0,34 | 0,51** |

** Signifikanz auf dem 0,01 Niveau.

In der vorliegenden Studie wird der Einfluß der Ausgangsbedingungen auf staatliche Institutionen untersucht. Tabelle 1 zeigt einen starken Zusammenhang zwischen dem Grad an Demokratie und den beiden Ausgangsmerkmalen: Das Ausgangsniveau der Modernisierung hat einen stark positiven Einfluß auf die Demokratie, Verzerrung einen relativ negativen. Betrachtet man die Stärke des Präsidenten (Index der präsidentiellen Autorität), dann wird dieser recht stark durch das Ausgangsniveau der Verzerrung beeinflußt, während mit dem Grad an Modernisierung kein wesentlicher Zusammenhang besteht.

Wie erklären sich nun diese Kausalrelationen? Der Zusammenhang zwischen Modernisierung und Demokratie ist bereits an anderer Stelle diskutiert worden und soll hier nicht wiederholt werden (Lipset 1959; Hadenius 1992; Przeworski und Limongo 1993; Diamond 1997). Um den Einfluß der Verzerrung auf die Demokratisierung zu erklären, kann man die Erklärungsmodelle verwenden, die im vorherigen Abschnitt vorgestellt wurden. Die Gestaltung der Institutionen spiegelt meistens die kurzsichtigen Interessen und die Strategien der herrschenden Elite wider.[19] In der Anfangsphase des institutionellen Wandels entschieden sich alle Länder für ein relativ starkes Präsidial- und Mehrheitswahlsystem. Jedoch hielt dieses nur in jenen Ländern, in denen auch die kommunistische Elite die Wende überstand. Dies ist

z.B. belegt durch den starken Zusammenhang zwischen dem Grad an Elitenkontinuität und IPA.[20]

Tabelle 2: Ausgangsbedingungen, Demokratie und Wandel der wirtschaftlichen Institutionen

| | *Adj. $R^2$* | *Demokratie* | *Modernisierungsfaktor* | *Verzerrungsfaktor* |
|---|---|---|---|---|
| Ausmaß (97) | 0,82 | 0,90** | | |
| Ausmaß (97) | 0,58 | | 0,55** | -0,44** |
| Ausmaß (97) | 0,80 | 0,80** | 0,03 | -0,16 |

** Signifikanz auf dem 0,01 Niveau.

Geht man von diesen Beobachtungen aus, dann sollte nicht erwartet werden, daß politische Institutionen einen Einfluß auf den Wandel wirtschaftlicher Institutionen haben. Beide sind das Ergebnis desselben politischen Prozesses, der den Rahmen für den wirtschaftlichen Wandel festlegt. Diese Erwartungen werden durch Tabelle 2 und 3 bestätigt. Tabelle 2 zeigt, daß der Grad an Demokratie den Wandel der Wirtschaft so stark vorherbestimmt, daß die Ausgangsbedingungen (Modernisierung und Verzerrung) an Bedeutung verlieren. Mit anderen Worten: Die Demokratie (gemessen durch den *Freedom House Index*) entwickelt sich fast parallel zum wirtschaftlichen Wandel.

Tabelle 3: Ausgangsbedingungen, präsidentielle Autorität und Wandel der wirtschaftlichen Institutionen

| | *Adj. $R^2$* | *Präsidentielle Autorität* | *Modernisierungs-faktor* | *Verzerrungsfaktor* |
|---|---|---|---|---|
| Ausmaß (97) | 0,15 | -0,44* | | |
| Ausmaß (97) | 0,58 | | 0,55** | -0,44** |
| Ausmaß (97) | 0,55 | 0,02 | 0,55** | -0,45** |

* Signifikanz auf dem 0,05 Niveau, ** Signifikanz auf dem 0,01 Niveau.

Nach Tabelle 3 verändern sich unter Berücksichtigung des präsidentiellen Autoritätsindexes die Unterschiede im wirtschaftlichen Wandel nicht (Ausmaß 97). Demzufolge stellen staatliche Institutionen keine passiv vermit-

telnden Einrichtungen dar, welche die Stellung der sozialen und politischen Kräfte beeinflussen. Vielmehr sind sie dem Wandel dienlich und durch dieselben Umstände und politischen Kräfte entstanden, die den wirtschaftlichen Wandel gestalten.

### 2.6 *Der Einfluß gesellschaftlicher Institutionen*

Gesellschaftliche Institutionen entstehen aus der Dynamik und den Brüchen einer Gesellschaft. Sie repräsentieren den Teil des Wandels, der von der herrschenden Elite nur teilweise kontrolliert werden kann. Ihre Fähigkeit, staatliche Institutionen nach ihrem Willen zu gestalten, hängt nämlich von den Wahlergebnissen ab. Das Hauptproblem betrifft in diesem Fall die Partizipation und die Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen als *Aktiva* oder *Passiva* wirtschaftlichen Wandels. Diese klassische Diskussion geht zurück auf Huntington (1968) und wurde in Bezug auf den neuen Kontext von Peirera et al. (1993) wieder aufgenommen. Eine erste Annäherung würde die Vermutung nahelegen, daß politischer Pluralismus (gemessen an der Anzahl an Parteien im ersten freien Parlament) in einem positiven Zusammenhang zum Modernisierungsgrad steht, während die Mobilisierung systemkritischer Kräfte (gemessen an der Anzahl der Stimmen für Nichtkommunisten oder Reformkommunisten) in einem positiven Verhältnis zur Modernisierung und in einem negativen zur Verzerrung stehen sollte (Tabelle 4).

Tabelle 4: Ausgangsbedingungen, soziale und wirtschaftliche Institutionen

| | *Adj. $R^2$* | *Modernisierungsfaktor* | *Verzerrungsfaktor* |
|---|---|---|---|
| Politischer Pluralismus | 0,23 | 0,54* | -0,10 |
| Antisystem-Mobilisierung | 0,76 | 0,75* | -0,33** |

* Signifikanz auf dem 0,05 Niveau, ** Signifikanz auf dem 0,01 Niveau.

Diese Erwartungen werden durch die Resultate, welche eine niedrige Beziehung zwischen Modernisierung und Pluralismus beziehungsweise zwischen systemkritischer Mobilisierung und Modernisierung (positiv) und Verzerrung (negativ) aufzeigen, nur teilweise bestätigt. Anders ausgedrückt, führt eine hohe Modernität zu vermehrtem Pluralismus und zu einer erhöhten

systemkritischen Mobilisierung. Verzerrung hat keinen signifikanten Einfluß auf den Pluralismus, erschwert aber die systemkritische Mobilisierung.

Die zweite Frage lautet daher, ob die politische Einbeziehung einer großen Spannweite an Interessen in die politischen Institutionen und die systemkritische Mobilisierung den wirtschaftlichen Wandel behindern oder fördern. Während sich diese Debatte an der klassischen Diktatur/Demokratie-Dichotomie orientiert, hat die neuere Forschung, die sich innerhalb des Demokratieparadigmas bewegt, auf die Notwendigkeit hingewiesen, zwischen den frühen und späten Phasen institutionellen Wandels zu unterscheiden. In der frühen Phase sei es notwendig, schnell Entscheidungen zu treffen, um auf wirtschaftliche Schwankungen reagieren zu können. In dieser Phase ist es von Vorteil, wenn die Bevölkerung nicht mobilisiert wird und die Spannweite der vertretenen Interessen recht klein gehalten wird. In einem späteren Stadium, wenn größere strukturelle Veränderungen nötig werden, ist dagegen die Berücksichtigung breiter sozialer und politischer Kräfte von Vorteil (Haggard und Kaufman 1992, 312f.; Waterbury 1992; Nelson 1994). Gilt dies auch für ehemals kommunistische Länder?

Um diese Frage zu beantworten, betrachten wir die beiden folgenden Tabellen, die das Verhältnis zwischen Pluralismus, systemkritischer Mobilisierung und dem Wandel wirtschaftlicher Institutionen aufzeigen. Laut Tabelle 5 treten die erwarteten Beziehungen nicht ein: Während der frühen Phase der Reform erhöht der Pluralismus die Vorhersagekraft für institutionelle Veränderungen in der Wirtschaft um 14%, wenn die Log-Funktion für n-Sitze benutzt wird.[21] Weiterhin geht hervor, daß bei einer Erhöhung der Zahl an effektiven Parteien auf fünf bis sechs (auf der Log-Skala), auch die Chancen für einen Erfolg einer allumfassenden Reform steigen.[22]

Tabelle 5: Ausgangsbedingungen, Pluralismus und institutioneller Wandel

| | *Adj. $R^2$* | *Modernisierungsfaktor* | *Verzerrungsfaktor* | *Pluralismus* |
|---|---|---|---|---|
| Ausmaß (97) | 0,29 | | | 0,58** |
| Ausmaß (97) | 0,58 | 0,55** | -0,44** | |
| Ausmaß (97) | 0,67 | 0,57** | -0,37** | 0,18 |
| Ausmaß (97) | 0,72 | 0,43** | -0,35** | 0,35* (log) |

* Signifikanz auf dem 0,05 Niveau, ** Signifikanz auf dem 0,01 Niveau.

Tabelle 6 liefert ein relativ eindeutiges Bild: Je größer die erste Mobilisierung gegen das herrschende Regime war (gemessen an der Prozentzahl der Stimmen, die nicht auf kommunistische Parteien oder deren Folgeparteien entfielen), desto höher waren die Chancen dafür, daß das Land umfassende wirtschaftliche Veränderungen durchführte. Diese Variable erhöht die Vorhersagekraft für institutionellen Wandel um 11%. Im Gegensatz zu anderen jungen Demokratien sind also Pluralismus und systemkritische Mobilisierung dem Wandel wirtschaftlicher Institutionen dienlich, wenn die Ausgangsbedingungen kontrolliert werden.

Tabelle 6: Ausgangsbedingungen, systemkritische Mobilisierung und institutioneller Wandel

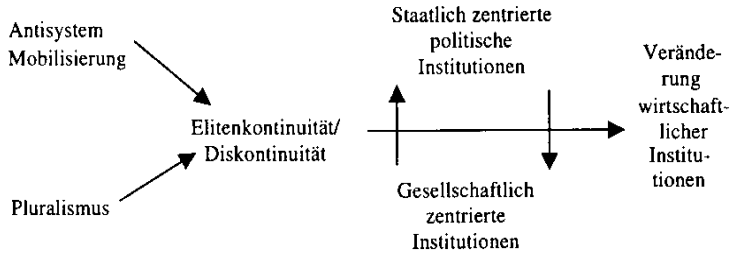
| | *Adj. $R^2$* | *Antisystem Mobilisierung* | *Modernisierungsfaktor* | *Verzerrungsfaktor* |
|---|---|---|---|---|
| Ausmaß (97) | 0,70 | -0,85** | | |
| Ausmaß (97) | 0,58 | | 0,55** | -0,44** |
| Ausmaß (97) | 0,71 | -0,75** | n.a. (1) | -0,18 |

* Signifikanz auf dem 0,05 Niveau,** Signifikanz auf dem 0,01 Niveau.
(1) Modernisierung wird aufgrund von Multikollinearität mit sytemkritischer Mobilisierung ausgeschlossen.

### *2.7 Die „teuflischen" oder „göttlichen" Kreise politischer Institutionen*

Staatliche Institutionen (Demokratie und präsidentielle Autorität) sind für die Entwicklung politischer Institutionen in ehemals kommunistischen Demokratien die treibenden Kräfte, die den wirtschaftlichen Wandel behindern bzw. fördern. Dagegen sind es die gesellschaftlichen Institutionen (Pluralismus und systemkritische Mobilisierung), die es einigen Ländern ermöglichen, die beschränkenden Ausgangsbedingungen des alten Systems zu überwinden. Zerbrechen also der Zusammenhalt des alten Systems und insbesondere die Elitenkontinuität, dann kommt dies zwar in der Entwicklung staatlicher Institutionen zum Ausdruck, wird jedoch durch die gesellschaftlichen Institutionen verursacht. Das Kausalmodell sieht also folgendermaßen aus:

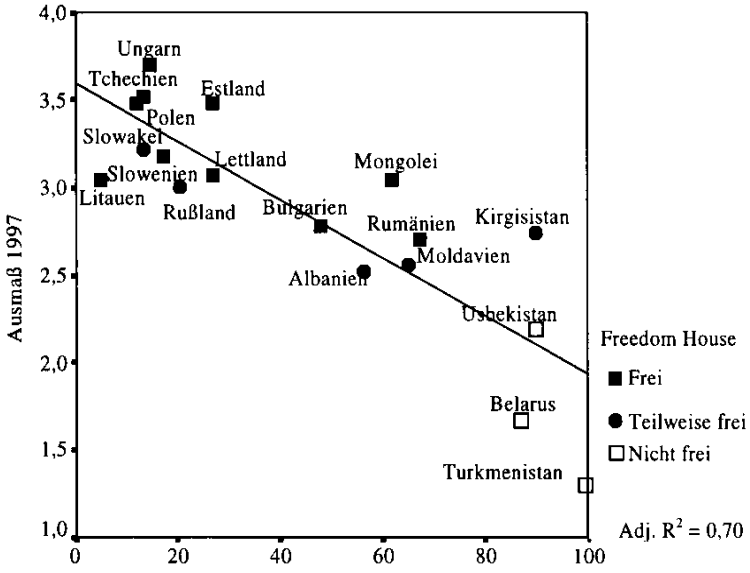
Schaubild 5: Kreise entstehender Institutionen




Aus diesem Modell folgt, daß die politischen Ereignisse zu Beginn des dualen Wandels der politischen und wirtschaftlichen Institutionen entscheidend sind, denn sie schaffen die Voraussetzungen für seine weitere Entwicklung. In den Ländern, in denen die Elitenkontinuität besonders hoch war, traten starke Präsidialsysteme an die Stelle der kommunistischen Regierung. Sofern sich diese halten konnten, behinderten sie den wirtschaftlichen Wandel, vertraten konservative Interessen und schränkten die Demokratie ein. In anderen Fällen, in denen die Elitenkontinuität durch die Mobilisierung der Massen und die Beteiligung vieler Parteien gebrochen wurde, entwickelte sich die Wirtschaft genauso wie die Demokratie recht zügig. Schaubild 6 verbindet den Grad an Demokratie mit demjenigen der systemkritischen Mobilisierung und dem wirtschaftlichen Wandel in den einzelnen Ländern:

Nach Schaubild 6 besteht ein starker Zusammenhang zwischen Demokratie und wirtschaftlichem Wandel. Weiterhin war die systemkritische Mobilisierung dort besonders hoch, wo die Institutionalisierung am weitesten fortgeschritten war. Dazu gehörten die Länder Mitteleuropas, das Baltikum und Rußland, die, mit Ausnahme von Rußland und der Slowakei, heute alle als „frei" gelten. Die Länder Südosteuropas werden in ihrer demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung als teilweise „frei" kategorisiert. Der Grad an systemkritischer Mobilisierung war in diesen Ländern gemäßigt und sie haben unterschiedliche demokratische Standards erreicht. Die Länder mit der geringsten wirtschaftlichen Entwicklung sind jene, die eine geringe systemkritische Mobilisierung und eine schwach ausgeprägte Demokratie aufweisen.

Schaubild 6: Systemkritische Mobilisierung, Demokratie und Wandel wirtschaftlicher Institutionen




Betrachtet man diese Zusammenhänge und Muster etwas näher, dann kommt man zu der Schlußfolgerung, daß zwischen den politischen und wirtschaftlichen Institutionen entweder ein Teufelskreis oder dessen Gegenstück zum Tragen kommt. Brachen die Länder mit ihrer Vergangenheit, dann entstanden demokratische und pluralistisch-politische Institutionen. Diese sorgten für erfolgreiche wirtschaftliche Reformen, was wiederum zur Stärkung der Demokratie beitrug. Da nun das Interesse an diesen Institutionen stieg, verbesserte sich auch deren wirtschaftliche Leistung. Dadurch stieg die Unterstützung in der Bevölkerung für das politische System, das solche Ergebnisse erreicht hatte. Der Teufelskreis ergibt sich dagegen aus dem Umkehrschluß.

## 3 Zusammenfassung und Ausblick

Zentrales Anliegen dieses Beitrags war die Beantwortung der Frage, warum trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen einige ehemals kommunistische Länder eher in der Lage waren, wirtschaftliche Reformen durchzuführen, als andere. Die Beantwortung erfolgte in zwei Schritten. Zuerst wurde untersucht, wie strukturelle Unterschiede in einem System seine letztliche Entwicklung beeinflußten. Es zeigte sich, daß der Grad an gesellschaftlicher Modernisierung einen positiven Einfluß auf den Erfolg institutionellen Wandels hat. Es wurde auch festgestellt, daß der Grad an Verzerrung, also die Verankerung des Sozialismus, negative Auswirkungen auf diese Entwicklung hatte. Dieser Zusammenhang wurde zurückgeführt auf die Macht der herrschenden Eliten und Institutionen, institutionelle Reformen zu implementieren, die ihren Gruppeninteressen dienten. Jedoch war die Beziehung zwischen den Ausgangsbedingungen und dem schließlichen Wandel der wirtschaftlichen Institutionen nicht eindeutig. So sollte im zweiten Schritt untersucht werden, ob die unterschiedliche Gestaltung demokratischer politischer Institutionen eine Erklärung für die unterschiedliche Entwicklung der Länder liefern konnte. Es stellte sich heraus, daß staatliche Institutionen (Grad der Demokratie und Macht des Präsidenten) keine unabhängige Erklärungskraft besaßen. Sie spiegeln dieselben Ausgangsbedingungen wider, die zum Wandel der wirtschaftlichen Institutionen führten und waren in der Hand der herrschenden Elite, die sie zur Sicherung ihrer Privilegien und Positionen nutzten. Diese reziproke Logik, derzufolge der Wandel der wirtschaftlichen Institutionen durch die staatlichen Institutionen reflektiert und angetrieben wird, konnte nur durch die treibende Kraft der gesellschaftlichen Institutionen – dem Grad an politischem Pluralismus und systemkritischer Mobilisierung – durchbrochen werden. Ein hoher Grad an Pluralismus und Mobilisierung konnte die Verbindung der Elite zu den politischen Institutionen durchbrechen, wodurch neue politische Kräfte ihre Reformvorstellungen durchsetzen konnten.

Obwohl die Ergebnisse zum großen Teil die Frage nach der unterschiedlichen Entwicklung der zwanzig Länder beantworten, bleiben noch einige wichtige Punkte offen. Erstens wurden die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Wandels noch nicht beachtet und es wurde nicht erklärt, warum eine ähnliche Politik in relativ ähnlichen Ländern so viele unterschiedliche Ergebnisse erzielte. Es wurde auch nicht erklärt, in welchem Verhältnis die Kosten zur Ausgangssituation stehen und wie sie zu einer Unterstützung oder Ablehnung der Politik führen können. Zweitens wurden

nicht die Gründe dafür aufgeführt, warum einige Länder sich gegen das alte System auflehnten und damit die Plattform schufen, die den wirtschaftlichen und politischen Wandel möglich machten. Drittens blieb der Einfluß der Urheber, der Ideen, der Akteure und Organisationen im In- und Ausland, welche die Reformen durchführten und vorantrieben, unberücksichtigt. Und schließlich wurde nicht beachtet, daß auch andere Faktoren als der Wandel von Institutionen Wachstum und Wohlfahrt bewirken können.[23] Es ist offenkundig, daß der negative oder positive Effekt, den diese exogenen Variablen auf Wachstum und Wohlfahrt haben, die politische Unterstützung und die Durch- bzw. Weiterführung institutioneller Reformen mitbestimmt.[24]

## Anmerkungen

1 Zitiert in Chirot 1989, 3.

2 Ich benutze den Ausdruck „junge Demokratien" um politische Systeme zu beschreiben, die gerade aus einem nichtdemokratischen System entstanden sind, und um ihn dem Begriff des „jungen Marktes" anzugleichen. Deswegen enthält der Ausdruck keinerlei Information über die bereits geschehene Entwicklung oder die Zukunft oder ob sich jenes Land in der Übergangsphase oder der Konsolidierungsphase befindet. Das Konzept des jungen Marktes wird in Frank Partnoy, *„F.I.A.S.C.O. Blood in the Water on Wall Street"*, Profile Books, London 1998, 68f. beschrieben.

3 Ein Überblick der Schwerpunkte und Beiträge über die Politik der Wirtschaftsreform in den 90ern findet sich bei Rodrik 1996.

4 Eine umfassende Analyse müßte ebenfalls die politischen Einflüsse auf wirtschaftliche Stabilität, Wachstum, Verteilung (Ungleichheit) und Armut mit einschließen. Leider würde dies den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen, eine solche Analyse wird jedoch in meinem nächsten Buch erscheinen: *„Democracy and Change of Economic Institutions in post-Communist Economies"*. London: Elgar.

5 Es handelt sich um folgende Länder: Albanien, Weißrußland, Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Kasachstan, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Moldavien, Mongolei, Polen, Rumänien, Rußland, Slovakei, Slovenien, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan.

6 Wir gehen damit über die klassische und bis jetzt ungeklärte Diskussion hinaus, welche die Fähigkeiten der Demokratie, einen Wechsel wirtschaftlicher Institutionen steuern und aufrecht erhalten zu können, der Diktatur gegenüberstellt. Jedoch werden wir sehen, daß einige alte Themen in dem neuen Kontext auftauchen werden, vor allem in Bezug auf isolierte Exekutiven und ob diese einen Vorteil haben, teure soziale Reformen durchzuführen.

7 Der Begriff „Modernität" sollte in Bezug auf den Kommunismus nicht verwundern. Schließlich war es das Ziel von Marx, Lenin und deren Nachfolgern, die westliche Modernität einzuholen und zu überholen und nicht einen anderen Weg zu beschreiten.

8 Die Variablen zur Modernisierung sind dem Weltbank-Entwicklungsindikator entnommen. Die Variablen zur „Verzerrung" stammen aus nationalen statistischen Jahrbüchern und von De Melo, Denizer, Gelb und Tenev (1997).

9 Ein weiteres Argument für den Gebrauch zweier unterschiedlicher Indizes in derselben Analyse ist, daß die institutionellen Variablen des EBRD-Index in einem späten Stadium des institutionellen Umbruchs an Bedeutung gewinnen, während in der Anfangsphase eher die Liberalisierung (*World Bank-Index)* von Bedeutung ist.

10 Benutzen wir den Weltbank 1994 *Cumulated Liberalisation*-Index als Grundlage, präzisiert sich unsere Vorhersage mit $r^2$= 0,96, da die Verzerrungsvariable die Voraussage bei Tempo erhöht. Mit anderen Worten, wir erhalten ein extrem hohes $r^2$ weil „verzerrte" Länder, die früh ihre Reformen begannen, gezwungen waren ihre Geschwindigkeit zu verringern. Dadurch erhöht sich die Aussagekraft unserer Gleichung (3).

11 Daten des *East-Eurobarometer* belegen ebenfalls den positiven Zusammenhang zwischen dem Grad der Verstädterung, des Bildungsniveaus und der Unterstützung für einen wirtschaftlichen Umbruch.

12 In seinem Artikel von 1959 sagte Lipset, daß „Modernität den Horizont des Menschen erweitert und ihn befähigt, die Notwendigkeit toleranten Verhaltens zu erkennen (...) sie erhöht seine Fähigkeit rationale Wahlentscheidungen zu treffen" (Lipset. 1959, 84).

13 Über *rent-seeking* in ehemals kommunistischen Ländern (siehe Roland 1991).

14 Der Zusammenhang zwischen dem Grad der Ausgangsverzerrung und den wirtschaftlichen und sozialen Ausgaben wird belegt durch einen Rückgang der Kosten in der Ausgangssituation.

15 „Deutlich" definiert eine Abweichung, die höher ist als die erwartete Standardabweichung.

16 Eine Einführung über die Zusammenhänge zwischen Politik, Wirtschaft und Hungeraufständen in anderen jungen Märkten findet man bei Walton und Seddon (1994).

17 IPA mißt die formellen verfassungsmäßigen Rechte des Präsidenten, indem ein Mittelwert seiner symbolischen und politischen Macht erstellt wird. Je höher der Wert ist, desto höher sind die formellen Rechte eines Präsidenten. Diese Erkenntnis beruht auf eigenem Datenmaterial, welches durch den Vergleich der Verfassungen der 20 Länder ermittelt wurde.

18 Die Interessenvertretung entsteht natürlich durch die Möglichkeit zu wählen und durch gegensätzliche Interessen. Uns interessieren in diesem Zusammenhang aber nur die Folgen dieser Grundbedingungen, nämlich die Spannweite des Pluralismus im Parlament. Als Maßeinheit benutzen wir die Anzahl effektiver Parteien. Diese Maßzahl wurde von Laakso und Taagepera (1989, Kap. 8) eingeführt. Eine effektive Partei ist eine Partei, die groß genug ist, um für eine Koalitionsbildung in Frage zu kommen. Je mehr effektive Parteien also im Parlament vertreten sind, desto mehr Parteien werden auch benötigt, um in einer Koalition die Mehrheit zu erhalten. Dadurch sinkt die Effektivität des Parlaments.

19 Higley, Kullberg und Pakulsky (1996) beschreiben Elitenkontinuität als eine Folge der institutionellen Anpassung, die in einzelnen Ländern nach Stalins Tod durchgeführt wurde. Die Ziele dieser Eliten waren es, in der UdSSR und in Mitteleuropa die Unsi-

cherheit, die unter Stalin vorherrschend gewesen war, durch die stabileren Institutionen Breschnews zu ersetzen. In einigen dieser Länder waren die Eliten in der Lage, die Vorteile des wirtschaftlichen und politischen Wandels zu nutzen. Besonders in Mitteleuropa war ein reibungsloserer Übergang zu beobachten.

20 Easter (1997) teilt Elitenkontinuität in ehemals kommunistischen Ländern in drei Gruppen ein: hohe Kontinuität (etablierte Eliten), mittlere Kontinuität (reformierte Eliten) und niedrige Kontinuität (zersplitterte Eliten). Wenn wir nun diese Einteilung anwenden und Litauen in die mittlere Kategorie einordnen, erhalten wir eine Korrelation zwischen Elitenkontinuität und IPA von 0,65 (0,01 sign.). Je höher also der Grad der Elitenkontinuität, desto stärker ist die Präsidentschaft.

21 Die Gültigkeit dieser These kann angezweifelt werden, denn die meisten Parteien Mittel- und Osteuropas versuchen möglichst alle Interessen auf sich zu vereinen und haben eine sehr schwache gesellschaftliche Grundlage. In der folgenden Analyse jedoch gehen wir davon aus, daß eine höhere Anzahl an Parteien im Parlament für eine breitere Abdekkung der Interessen steht (siehe dazu auch Hellman 1998).

22 Das theoretische Argument für den Gebrauch der Log-Funktion ist, daß die Geschwindigkeit begrenzt ist, in der institutioneller Wechsel vollzogen werden kann, ungeachtet der Anzahl der Parteien. Jedoch hatten alle Länder mit einem Wert höher als 3 auf der EBRD-Skala mehr als zwei effektive Parteien bei ihrer ersten Wahl.

23 Meine Einschätzung zeigt, daß institutioneller Wechsel in diesen 20 Ländern, nach dem Erhalt der Unabhängigkeit nur ungefähr 44% der Unterschiede in der BSP-Entwicklung ausmacht.

24 Wir sollten auch den Einfluß schwer zu definierender Variablen, wie z.B. Mentalität, gesellschaftliches Kapital und wirtschaftliche Traditionen, aber auch greifbare Merkmale, wie z.B. natürliche Ressourcen, geographische Lage oder das internationale wirtschaftliche Umfeld, berücksichtigen.

## Literatur


Alesina, Alberto und Roberto Perotti. 1994. „The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature". In *The World Bank Economic Review.* 8 (3): 351-74.

Åslund, Anders, Peter Boone und Simon Johnson. 1996. „How to Stabilize. Lessons from Post-communist Countries". In *Brookings Papers of Economic Activity.* 1: 217–314.

Bartlet, David und Wendy Hunter. 1997. „Market Structures, Political Institutions, and Demokratization: The Latin American and East European Experiences". In *Review of International Political Economy.* (1): 87-126.

Bates, Robert H. und Anne O. Krueger. Hrsg. 1994. *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform.* Oxford: Blackwell.

Berend, Ivan T. 1995. „Alternative or Transition? Choices and Determinants: East Central Europe in the 1990s". In *Markets, States and Democracy: The Political Economy of Post-communist Transformation;* hrsgg. von Beverly Crawford. Boulder, Co.: Westview Press: 130-50.

Bofinger, Peter. 1995. *The Political Economy of the Eastern Enlargement of the EU.* Londen: Centre for Economic Policy Research, Diskussionspapier Serie 1234.

Chirot, Daniel. Hrsg. 1989. *The Origins of Backwardness in Eastern Europe.* Berkeley: University of California Press.

Crawford, Beverly. 1995. Post-communist Political Economy: A Framework for the Analysis of Reform. In *Markets, States and Democracy;* hrsgg. von Beverly Crawford, Boulder, Co.: Westview Press.

De Melo, Martha, Cevdet Denizer und Allan Gelb. 1996. *From Plan to Market. Patterns of Transition.* The World Bank Policy Research Department.

De Melo, Martha, Cevdet Denizer, Allan Gelb und S. Tenev. 1997. *Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies.* Mimeo, The World Bank International Finance Corporation.

Desonova, E. 1994. „Ot Finansovoj Uroki Razvivjushixhsja Stran". In *Morovaja Ekonomika Mezhdunaro Dnye Otnoshenija.* Vol. 8 (9): 115-18.

Diamond, Larry. 1995. „Democracy and Economic Reform: Tensions, Compatibilities, and Strategies of Reconcillation". In *Economic Transition in Eastern Europe and Russia: Realities of Reform;* hrsgg. von Edward Lazear und Stanford, C.A.: Hoover Institute Press.

Easter, Gerald M. 1997. Preference for Presidentialism. Post-communist Regime Change in Russia and the NIS. In *World Politics.* 49: 184-211.

EBRD *Transition Report. (folgende Jahrgänge).* London: European Bank of Reconstruction and Development.

Frenzel-Zagórska, Janina. 1993. „The Road to a Democratic Political System in Post-communist Eastern Europe". In *From one Party State to Democracy;* hrsgg. von Janina Frenzei-Zagórska. Amsterdam und Atlanta: Rodopi 163-95.

Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective.* Cambrige, MA.: Harvard University Press.

Greskovits, Béla. 1998. *The Political Economy of Protest and Patience. East European and Latin American Transformations Compared.* Budapest: CEU Presse.

Hadenius, Axel. 1992. *Democracy and Development.* Cambridge: Cambridge University Press.

Haggard, Stephan und Robert R. Kaufmann. 1992. „The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries". In *The Politics of Economic Adjustment;* hrsgg. von Stephan Haggard und Robert R. Kaufmann. Princeton, NJ: Princeton University Press 270-315.

Haggard, Stephan und Steven B. Webb. 1993. „What do we Know About the Political Economy of Economic Policy Reform". In *The World Bank Research Observer.* 8 (2): 143-68.

—. 1994. *Voting for Reform.* The World Bank, Oxford: Oxford University Press.

Haggard, Stephan. 1995. *Pathways from the Periphery.* Ithaca und London: Cornell University Press.

Haggard, Stephan und Robert R. Kaufmann. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions.* Princeton, NJ.: Princeton University Press.

Haggard, Stephan; Jean D. Lafay und Christian Morrisson. 1995. *The Political Feasibility of Adjustment in Developing Countries.* Paris: OECD.

Hall, Robert und Charles I. Jones. 1996. *The Productivity of Nations.* Working Paper Series. Cambridge MA.: National Bureau of Economic Research.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies.* New Haven, CT.: Westview Press.

Karatnycky, Adrian, Alexander Motyl und Boris Shor. 1997. *Nations in Transit 1997.* New Brunswick: Transaction Publishers.

Karpunin, V. 1994. „Problemy Privatizatchii v Razvivajushichsja Stranach". In *Morovaja Ekonomika i Mezhdunaro Dnye Otnoshenija.* 8 (9): 120-25.

Kornai, Janos. 1992. *The Socialist System.* Oxford: Oxford University Press.

Lal, Deepak und Hla Myint. 1996. *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth.* Oxford: Clarendon Press.

Leidy, Michael und Ali Ibrahim. 1996. *Recent Trade Policies and Approach to Further Reform the Baltics, Russia and Other Countries of the FSU.* Washington, D.C.: IMF Working Paper 71.

Lijphart, Arend. 1992. „Introduction". In *Parliamentary versus Presidential Government;* hrsgg. von Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press 1-27.

Lipset, Seymor Martin. 1959. „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". In *American Political Science Review.* o.S.

Mikhalev, Vladimir 1994. „Regulirovanie Zarabotnoj Platy: Opyt Ret'egornira Dija Reform v Rossli". In *Morovaja Ekonomika i Mezhdunaro Dnye Otnoshenija* 8 (9): 125-30.

Moore, Barrington Jr. 1969. *Social Origins of Dictatorship and Democracy.* London: Penguin Press.

Nelson, Joan M. 1990. „Conclusions". In *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World;* hrsgg. von Joan M. Nelson. Princeton, NJ: Princeton University Press.

—. 1993. „The Politics of Economic Transition. Is Third World Experience Relevant in Eastern Europe". In *World Politics.* 45: 433-63.

—. 1994. „Linkages Between Politics and Economics". In *Journal of Democracy.* 5 (4): 49-62.

Nohlen, Dieter und Mario Fernandez. 1991. *Presidencialismo versus Parlamentarismo.* Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

—. 1997. *The Contribution of the New Institutional Economics to Understanding of the Transition Problem.* UNU/WIDER Annual Lecture, Internet: www.wider.unu.edu/northpl.htm

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action.* Cambridge MA.: Harvard University Press.

—. 1982. *The Rise and Decline of Nations.* New Haven und London: Yale University Press.

—. 1990. „The Logic of Collective Action in Soviet-type Societies". In *Journal of Soviet Nationalities* 1. (2): 8-33.

Onkienko, A. 1994. „Ispol'sovanievnes Hnego Faktora: Opyt Kitaja". In *Morovaja Ekonomika i Mezhdunaro Dnye Otnoshenija.* 8 (9): 130-34.

Pereira, Bresser; José Maravall und Adam Przeworski. 1993. *Economic Reforms in new Democracies. A Social Democratic Approach.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pei, Minxin. 1996. „Microfoundations of State-socialism and Patterns of Economic Transformation". In *Communist and Post-communist Studies.* 29 (2): 121-45.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market.* Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam und Fernando Limongo. 1993. „Political Regimes and Economic Growth". In *Journal of Economic Perspectives.* 7 (3): 51-69.

Rasch, Bjørn-Erik. 1996. „Presidentsstyrets utfordringer. Demokratisk Institutionsformning i Latin-Amerika og Chile". In *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift.* 3 (4): 187-216.

Spiegeleire, Stephan de. 1995. „Levels and Units of Analysis in post-Soviet Studies". In *Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union;* hrsgg. von Stephan de Spiegeleire und Klaus Segbers. Baden-Baden: Nomos-Verlag: 43-82.

Stephan, Alfred und Cindy Skach. 1993. „Constitutional Framework and Democratic Consolidation". In *World Politics.* 46 (1): 1-22.

Stoner-Weiss, Kathryn. 1997. *Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Surdej, Alexander. 1993. *Distributional Coalitions and Economic Reforms.* Unpublished paper.

Waterbury, John. 1992. „The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process". In *The Politics of Economic Adjustment;* hrsgg. von Stephan Haggard und Robert R. Kaufman. Princeton: Princeton University Press: 182-220.

Weber, Max. 1992. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism.* London und New York: Routledge.

Williamson, John. 1993. „In Search for a Manual for Technopols". In *The Political Economy of Policy Reform;* hrsgg. von John Williamson. Institute for International Economics. 9-48.

*Todd Landman*

# Organisation und Einfluß: Die grüne Bewegung aus vergleichender Perspektive

Übersetzt von Tanja Cornelius

## 1 Einleitung

Erreichen soziale Bewegungen tatsächlich ihre Ziele? Wichtiger noch, gelingt es der Bewegung der Grünen, ihre Vorstellungen zu verwirklichen? Diese Fragen zielen auf ein Thema ab, das für die Erforschung sozialer Bewegungen zentral ist: die Spezifizierung des politischen Einflusses sozialer Bewegungen aus vergleichender Sicht und der Schlüsselfaktoren, die zur Erklärung ihres unterschiedlichen Erfolgs beitragen. Seit der Veröffentlichung von Gamsons *Strategy of Social Protest* (1975) wird der politische Einfluß von sozialen Bewegungen systematisch erforscht. Während dieser Einfluß früher als die „große Unbekannte der Forschung über soziale Bewegungen" (Foweraker und Landman 1997, 234-35) galt, stützen sich neuere Studien, die auf ein Verständnis der deskriptiven, vergleichenden und kausalen Aspekte des politischen Einflusses sozialer Bewegungen abzielen, auf Gamsons (1975) ursprüngliche Konzeptionalisierung (vgl. Welch 1975; Klein 1984; Costain 1992; Kriesi et al. 1995; Banaszak 1996; Bashevkin 1998). Sie gehen von der Annahme aus, daß der politische Einfluß sozialer Bewegungen keine einmalige Angelegenheit ist, bei der es um alles oder nichts geht. Einfluß wird vielmehr als unmittelbarer Gewinn für die Organisation der Bewegungen (Zald und Ash 1966; Gamson 1975), als rechtlich-institutionelle Veränderung auf der Ebene des Regierens und der politischen Gesellschaft (Kuechler und Dalton 1990; Rohrschneider 1993) sowie als Wandel der Werteinstellungen und langfristigen kulturellen Veränderungen innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft verstanden (Cohen und Arato 1992; McAdam und Rucht 1993; Tarrow 1994; Johnston und Klandermans 1995).

Trotz dieser unterschiedlichen Aspekte besteht Konsens darüber, daß die „durch Protest herbeigeführten Veränderungen der politischen Gestaltung" (della Porta und Diani 1999, 228) ein Schlüsselelement darstellen. Hierauf aufbauend sollen in diesem Beitrag der politische Aspekt des Einflusses sozialer Bewegungen operationalisiert und ein vergleichender Ansatz entwickelt werden, der eine Untersuchung des Einflusses der Bewegung der Grünen in Großbritannien, den Niederlanden, Deutschland, Frankreich, USA, Brasilien, Chile und Mexiko im Zeitraum von 1965 bis 1995 erlaubt. Zusätzlich zu diesem internationalen Zeitreihenvergleich wird der Einfluß der Grünen mit demjenigen von Frauen-, Homosexuellen- und Rechtsradikalenbewegungen verglichen. Damit wird die Bewegung der Grünen über Zeit, Raum und den Sektor existierender Bewegungen hinweg verglichen.

Der Vergleich rekurriert auf zentrale Konzepte der Theorie sozialer Bewegungen und untersucht die Beziehung zwischen ihren Organisationen und ihrem politischen Einfluß, indem er die Unterschiede hinsichtlich der politischen Opportunitätsstruktur und anderer kontextueller Faktoren prüft. Die Ergebnisse der vergleichenden Analyse zeigen, daß die formale Organisation eine zentrale Voraussetzung für die Aktivitäten sozialer Bewegungen ist, um bei Regierungen positive Reaktionen hervorrufen zu können. Der Beitrag beginnt mit einem kurzen Überblick über die Literatur zu sozialen Bewegungen und deren Einfluß. Anschließend werden Aussagen zu Organisation und Einfluß der Bewegung der Grünen gemacht. In einem nächsten Schritt wird ein vergleichendes Modell des Einflusses spezifiziert und geschätzt. Abschließend werden die Implikationen dieses Beitrags für die Politik der Bewegungen diskutiert.

## 2 Theorien des Einflusses von Bewegungen

Anders als Revolutionen, Bürgerkriege oder *Coups d'Etat* führen die meisten Aktivitäten von sozialen Bewegungen nicht zu einer vollständigen Transformation der Gesellschaft, wodurch eine Untersuchung ihres Einflusses erschwert wird. Es gibt auch keine eindeutigen Erfolge, da der Einfluß von Bewegungen kurz-, lang- und mittelfristig sein und ausgeübt werden kann. Soziale Bewegungen können auch nur auf bestimmte Problembereiche abzielen, neue Aktionsformen schaffen oder gesellschaftliche Werte ändern. Daher ist ein singuläres Verständnis von Erfolg oder Einfluß problematisch, weil es eine begrenzte Menge an Resultaten impliziert (Munck 1990). Es

sollten daher zusätzliche variable und diskrete Indikatoren des Einflusses sozialer Bewegungen eingeführt werden.

In theoretischer Hinsicht haben strukturalistische, psychologische, rationalistische und kulturalistische Ansätze auf unterschiedliche Weise versucht, den Ursprüngen von Bewegungen, ihrer historischen Entwicklung und ihrem Einfluß Rechnung zu tragen (vgl. Lichbach 1995, 1997, 1998). Strukturalistische und psychologische Theorien konzentrieren sich auf die Ursprünge und vernachlässigen oftmals den Einfluß der Bewegungen. Im Mittelpunkt marxistischer und postmarxistischer Analysen stehen beispielsweise langfristige Strukturveränderungen, welche die „neuen Antagonismen" innerhalb der modernen Gesellschaften hervorgerufen haben und die sich in Aktivitäten sozialer Bewegungen manifestieren sollen (Laclau und Mouffe 1985). Für die Postmarxisten lösten soziale Bewegungen in neuer Zeit die Arbeiterklasse als Agent des historischen Wandels ab (Boggs 1986). Psychologische und massengesellschaftliche Theorien widmen sich vornehmlich dem Verschwinden oder der Reabsorption von Bewegungen und sehen sie als soziale Abweichungen und damit als ein weitläufiges Symptom einer dysfunktionalen Gesellschaft an. Gemäß den Deprivationstheorien liegt der Erfolg von sozialen Bewegungen in der Beseitigung der Ursachen relativer Deprivation. Rationalistische Ansätze hingegen stellen den Erfolg von Bewegungen in den Mittelpunkt des Interesses, indem sie ihre Erklärungen auf der instrumentellen Annahme eines an Mittel und Zweck orientierten Verhaltens von Individuen aufbauen. Kulturalistische Ansätze schließlich befassen sich hauptsächlich mit dem langfristigen Einfluß von Bewegungen, da diese neue Identitäten geltend machen, alternative Diskursformen entwickeln und Autonomie gegenüber dem politischen System sichern sollen.

Diese sehr knappe Darstellung verschiedener Theorien deutet auf drei allgemeine Kategorien des Einflusses von Bewegungen hin. Bewegungsspezifischer Einfluß bezieht sich auf das Wachstum und die Mobilisierung organisierter Bewegungen und das Erreichen unmittelbarer Ziele und Forderungen (Zald und Ash 1966). Unter rechtlich-institutionellem Einfluß werden Änderungen in der Regierungsgesetzgebung und in juristischen Urteilen (Klein 1984; Wilson 1990, 80; Costain und Majostorovic 1994; Bashevkin 1994a, 1994b, 1996; Banaszak 1996; Epp 1998), Einfluß auf politische Agenden und die Gründung neuer Parteien subsumiert (Kuechler und Dalton 1990, 290; Rohrschneider 1993). Hinsichtlich der Wertehaltung hat Einfluß Veränderungen bei den Angehörigen sozialer Bewegungen (Tarrow 1994, 172), bei der Diffusion von zeitgenössischen Ideen und Praktiken der Bewe-

gung (McAdam und Rucht 1993; Tarrow 1994) sowie Änderungen der öffentlichen Meinung zur Folge (Kuechler und Dalton 1990, 290; Rochon 1990, 105; Wilson 1990, 80; Cohen und Arato 1992, 507; Costain 1992; Costain und Majstorovic 1994). Da in vorliegendem Beitrag die Beziehung zwischen sozialen Bewegungen und Politik verglichen werden soll, wird eine spezifische Ausprägung der Kategorie des rechtlich-institutionellen Einflusses verwendet: die Menge der von der Regierung gefällten legislativ-judikativen Entscheidungen, die sich auf die Ziele der Bewegungen beziehen.

Während viele der vorgestellten Ansätze von der Prämisse ausgehen, daß die Existenz von Mißständen zu Mobilisierung führt, welche sich wiederum auf die rechtlich-institutionellen Bedingungen auswirkt, gehen rationalistische Ansätze der Frage nach, „wie" Bewegungen Einfluß erlangen. Innerhalb der breiten Schule rationalistischer Ansätze konzentriert sich die Ressourcen-Mobilisierungs-Theorie (RMT) auf genau diese Frage. Hier werden Mißstände als gegeben angenommen und die Art und Weise untersucht, wie soziale Bewegungen Ressourcen mobilisieren und ihre Ziele verfolgen (Lipsky 1970; Oberschall 1973; McCarthy und Zald 1977). Ausgangspunkt der RMT ist die Annahme, daß sich soziale Bewegungen aus rationalen Akteuren zusammensetzen, wodurch sie sich vom „irrationalen" *bias* psychologischer Ansätze unterscheidet. Gemäß der RMT ist jedes Verhalten mit Kosten verbunden, weswegen Mißstände allein keinen ausreichenden Grund für soziales Handeln darstellen können. Olsons (1965) Kosten-Nutzen-Analyse wendet sich von der Deprivation ab und geht bei Mißständen eher der Frage nach dem „Wie" der Mobilisierung (Morris und Müller 1992, 3) als dem „Warum" nach (Foweraker 1995). Die RMT konzentriert sich auf den Erfolg und den aktionistischen Charakter sozialer Bewegungen, wobei kollektives Handeln als Bestandteil des konventionellen politischen Verhaltens aufgefaßt wird. Der Fokus liegt auf den objektiven Variablen sozialer Bewegungen wie Organisation, Interessen, Ressourcen, politische Opportunitäten, Strategien und den rationalen Akteuren (sowohl Individuum wie Gruppe) (Jenkins 1983, 528; Cohen und Arato 1992, 497-509).

Die Ressourcen-Mobilisierungs-Theorie schenkt insbesondere der Rolle der Organisationen sozialer Bewegungen (OSB) große Aufmerksamkeit, die ihre Anhängerschaft zu kollektivem Handeln mobilisieren und danach streben, von staatlichen Stellen kollektive Güter zu erhalten. OSB liefern einer Bewegung oft die Struktur, potentielle Aktivisten zu rekrutieren und Ziele und Strategien der Bewegung zu definieren, was sie zu einem zentralen Faktor für deren allgemeinen Einfluß macht. Sie stellen eine Reihe infor-

meller und formaler Netzwerke zur Verfügung, welche eine Mobilisierung ermöglichen (Diani 1992, 1995; della Porta und Diani 1999). Durch die Mobilisierung von Ressourcen erlauben sie sozialen Bewegungen, ihre Aktivitäten aufrechtzuerhalten und zu erweitern. Sie fungieren sowohl als Rückgrat der Mobilisierungsanstrengungen als auch als Kampfarena in Zeiten, in denen nur geringe oder keine offene Mobilisierung stattfindet. In der Regel verfügen sie über Büros, Personal, Mitglieder sowie Mitteilungsblätter und andere wichtige kurzlebige Veröffentlichungen und können leicht auf konventionellem oder „virtuellem" Wege kontaktiert werden (Castells 1997). Organisationen sozialer Bewegungen stellen somit ein greifbares Element einer Sozialbewegung dar.

In der Literatur über soziale Bewegungen wird oftmals auf einen Zusammenhang zwischen den Aktivitäten von OSB und Veränderungen in der Politik hingewiesen. Häufig präsentieren Studien über soziale Bewegungen eines Landes oder mehrerer Länder eine parallele Diskussion und Analyse von Organisation und Politik, wobei die Beziehung zwischen den beiden selten in einer expliziten Weise analysiert wird (vgl. Kitschelt 1986; Hays 1987; Dalton 1994; Kriesi et al. 1995; Epp 1998). Noch seltener wird der Zusammenhang zwischen der Organisation von Bewegungen und Gesetzgebung untersucht (Banaszak 1996). Trotz dieses Mangels ist die Annahme plausibel, daß ein Zusammenhang vorliegt, da Organisationen danach streben, die politische Agenda der Regierung anzufechten und zu ändern. Während die Impulse für eine soziale Mobilisierung zu jedem beliebigen Thema von spontanen öffentlichen Demonstrationen und öffentlichem Protest ausgehen können, ist die Mobilisierung nach dieser anfänglichen und enthusiastischen Periode nur mittels formaler Organisationen aufrechtzuerhalten. Sie können helfen, Kampagnen zu initiieren und sind in der Lage, über einen längeren Zeitraum der Auseinandersetzung Kampagnenkontinuität zu sichern. Deshalb ist die Organisationszahl sozialer Bewegungen für jede gegebene Bewegung eine wichtige Variable für eine vergleichende Erforschung des Einflusses sozialer Bewegungen. Die zentrale Hypothese lautet daher, daß zwischen der Verbreitung solcher Organisationen und den Veränderungen in der Politik ein Zusammenhang bestehen muß.[1]

Über den einfachen bivariaten Zusammenhang zwischen Organisation und Politik hinaus müssen auch andere beeinflussende Faktoren beachtet werden, da OSB nicht in einem restriktionsfreien politischen Kontext agieren. Sie fordern die verfügbaren politischen Optionen heraus, die an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit gegeben sind, und reagieren zugleich auf diese. Neben der RMT versucht ein zweiter rationalistischer

Ansatz, die Idee der eingeschränkten Mobilisierung zu überprüfen. Dieser Ansatz wird unterschiedlich bezeichnet: als Politische-Prozeß-Theorie (PPT) (McAdam 1982; Costain 1992), Politische Opportunitätsstruktur (POS) (Kitschelt 1986; Brockett 1991; Tarrow 1994) oder Strukturierte Politische Opportunitätstheorie (SPOT) (Lichbach 1998, 269). Die Vertreter dieses Ansatzes betrachten rationale Akteure als unter bestimmten institutionellen und kontextabhängigen Zwängen stehend, welche die Fähigkeit jeder Gruppe einschränken, ihre Ziele zu verfolgen. Kitschelt (1986, 58) beispielsweise behauptet, daß es der früheren Forschung nicht gelungen sei zu erklären, warum analoge Bewegungen in ähnlichen Gesellschaften so unterschiedlichen Erfolg gehabt haben. Mit Hilfe der Untersuchung der politischen Opportunitätsstruktur, die aus sehr einfachen und objektiven Konzeptionalisierungen zu komplexeren und subjektiveren weiterentwickelt wurde (Duyvendak 1995, 33; Fowareaker 1995, 73), können die unterschiedlichen Schicksale ähnlicher Bewegungen analysiert werden.

Die Entwicklung eines POS-Konzeptes begann mit Eisingers (1973) ursprünglicher Spezifizierung offener und geschlossener Regierungsstrukturen, die Kitschelt (1986, 64) um „starke" und „schwache" Output-Strukturen ergänzt hat, die „sich aus spezifischen Ressourcenkonfigurationen zusammensetzen, institutionellen Arrangements und historischen Vorläufern sozialer Mobilisierung" (Kitschelt 1986, 58). Zu diesen formalen Aspekten fügte Tarrow (1994, 18) weniger formale Faktoren wie Offenheit des Zugangs zur Macht, Verschiebungen in den vorherrschenden Orientierungen, Verfügbarkeit einflußreicher Eliten sowie Spaltungen innerhalb und zwischen Eliten hinzu. Eine aktuellere Formulierung der POS stammt von McAdam et al. (1996, 10) und umfaßt die folgenden vier Merkmale:

1. Relative Offenheit oder Geschlossenheit des institutionalisierten politischen Systems.
2. Stabilität der breiten Elitenstrukturen, auf die sich das politische System stützt.
3. Vorhandensein von Bündnispartnern der Eliten.
4. Kapazität und Neigung des Staates zu Repression.

Die POS wurde zur Erklärung von Strategie, Form und Einfluß sozialer Mobilisierung verwendet. Eisinger (1973) beispielsweise behauptet, daß die soziale Mobilisierung in einer offenen (oder teilweise offenen) POS am höchsten ist. Nach Koopmans (1992, 26) bestimmt die POS sowohl die Form der Bewegungen als auch deren Dynamik. Für Tarrow (1994, 155-69)

erklären Veränderungen in der POS Ansteigen, Höhepunkt und Abfallen eines Protestzyklus.

Trotz der sich beständig verändernden Konzeptionalisierung der POS und ihres wahrgenommenen Einflusses auf die soziale Mobilisierung blieben einige Elemente, insbesondere die zentrale Rolle des Staates, konstant. Seit seiner Renaissance als unabhängige Variable wurde der Staat in zahlreiche vergleichende Arbeiten integriert (Nettl 1968; Skocpol 1979; Evans et al. 1985; Wickham Crowley 1992). Während diese Arbeiten die unabhängigen Effekte des Staates betonen, neigt die Forschung zur sozialen Bewegung dazu, ihn als unabhängige und abhängige Variable zugleich zu sehen (Munck 1978, 27), da der Staat gleichzeitig das zu erklärende Objekt sowie der Ausgangspunkt der Erklärung ist (Tilly 1978; Slater 1985; Birnbaum 1988; Tarrow 1994, 61-5; Jenkins und Klandermans 1995). Der Staat ist die „fundamentale Referenz" (Calderón et al. 1992, 25), hat einen „Anteil an vielen Entscheidungen" (Chalmers 1977, 31) und gibt das Muster der Interessenvermittlung vor (Wilson 1990). Er wird in seinem Anspruch auf das Legitimitätsmonopol der Gewaltausübung (Weber 1991, 82-83) als stark oder schwach wahrgenommen (Birnbaum 1988; Davidheiser 1992), da er kollektive Handlungen anregen oder aber sie verhindern kann. Daher muß jede analytische POS-Anwendung Maße über die Stärke des Staates einbeziehen.

Diese knappen theoretischen Überlegungen weisen auf einige wichtige Punkte hinsichtlich der Präsenz, der Mobilisierung und des politischen Einflusses sozialer Bewegungen hin. Erstens manifestieren sich Mißstände und Lösungen kollektiver Handlungsprobleme in der Verbreitung von Organisationen sozialer Bewegungen. Zweitens stellt der politische Wandel einen zentralen Aspekt des Einflusses sozialer Bewegungen dar, der durch die Anzahl der auf die Ziele der Bewegung bezogenen legislativ-judikativen Regierungsentscheidungen repräsentiert wird. Drittens sollte zwischen der Anzahl an Organisationen sozialer Bewegungen und legislativ-judikativen Entscheidungen seitens der Regierung ein Zusammenhang bestehen, da die Organisationen sozialer Bewegungen auf eine Änderung der Politik abzielen. Viertens wird das Verhältnis zwischen Bewegungen und Regierung von anderen bedeutenden kontextuellen Faktoren wie der Stärke des Staates und dessen Offenheit gegenüber Herausforderern beeinflußt. Am Beispiel der Grünen wird im nächsten Abschnitt dieser Zusammenhang zwischen Organisation und Einfluß der Bewegung über Raum, Zeit und den Sektor der existierenden Bewegungen hinweg verglichen.

## 3 Die Organisationen der grünen Bewegung und deren Einfluß im Vergleich

Der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Organisation und Einfluß werden univariate und bivariate vergleichende Analysen der grünen Bewegung vorangestellt, die international, über einen größeren Zeitraum und verschiedene Ausprägungen hinweg angelegt sind. Für die Identifizierung der Organisationsmuster grüner Bewegungen und ihres Einflusses über Raum, Zeit und Sektor hinweg werden Mittelwerte eines Datensatzes berechnet, der für eine umfassendere vergleichende Studie über soziale Bewegungen entwickelt wurde (Landman 1999a). Dieser Datensatz enthält Indikatoren für vier Bewegungen (Frauen, Homosexuelle, Grüne und Rechtsradikale) in acht Ländern (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Brasilien, Chile und Mexiko) über drei aufeinander folgende Zeiträume (1965-75, 1976-85, 1986-95) mit einer Gesamtzahl von 96 Beobachtungen.

### *3.1 Organisationen der grünen Bewegung*

Dieser Beitrag greift auf eine Definition der grünen Bewegung zurück, die sowohl ihre „Flügel" als auch ihr „Zentrum", wie in verschiedenen Kontexten bezeichnet, umfaßt (Dobson 1995, 14-5). Demnach setzt sich die grüne Bewegung aus fortgesetzten kollektiven Handlungen von Gruppen zusammen, die aufgrund der Sorge um die Erdressourcen und um das Verhältnis von natürlicher zu menschlicher Welt Forderungen an soziale und politische Institutionen stellen.[2] Über die Zeit hinweg fand eine Entwicklung in Richtung Konsumption (oder Extraktion) der natürlichen Ressourcen statt, die durch die herrschenden politischen, ökonomischen und sozialen Institutionen verbreitet und vorangetrieben wurde.

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat der Industrialismus, dessen Weltanschauung oder „Meta-Erzählung" (Brulle 1995, 310) auf der Ausbeutung der Natur sowie auf Materialismus und Konsumption beruht (Richardson 1995, 4f.), das traditionelle holistische Verständnis des Planeten Erde abgelöst. Das Aufkommen moderner grüner Politik stellte die industrielle Weltanschauung nicht nur in Frage, sondern lieferte eine Alternative dazu (Prendiville und Chafer 1990; Gottlieb 1993, 7). Wie bei anderen Bewegungen, die in diesem Beitrag untersucht werden, führte das Erkennen des „grünen"

Problems und die Versuche zu dessen Lösung jedoch zu verschiedenen Ausprägungen innerhalb der Bewegung, die sich in verschiedenen grünen Organisationen manifestierten. Diese verschiedenen Ausprägungen schließen konservative Umweltschützer, lokale Gruppen, die sich dem Motto: „Nicht in meinem Hinterhof" verschrieben haben (NIMBY), liberale Umweltschützer, Ökosozialisten, Ökologisten, Ökoanarchisten, Ökofeministen und Umweltgerechtigkeitsgruppen ein. Für den Vergleich werden die wichtigsten Organisationen nach Bewegung, Land und Zeitraum zusammengefaßt.[3]

Tabelle 1: Organisationen nach Bewegung, Land und Zeitraum (Vergleich der Mittelwerte)

| *Vergleichskategorie* | *Mittelwert* | *Standardabweichung* | *N*[b] |
|---|---|---|---|
| Bewegung | | | |
| Frauen | 11,6 | 7,0 | 24 |
| Homosexuelle | 5,5 | 5,3 | 24 |
| Grüne | 12,5 | 7,5 | 24 |
| Rechtsradikale | 14,9 | 11,6 | 24 |
| *F*-Statistik[a] | 5,78** | | |
| Land | | | |
| USA | 22,1 | 10,9 | 12 |
| Großbritannien | 13,9 | 6,7 | 12 |
| Frankreich | 14,8 | 8,0 | 12 |
| Deutschland | 7,1 | 5,2 | 12 |
| Niederlande | 7,6 | 6,8 | 12 |
| Brasilien | 7,5 | 4,6 | 12 |
| Chile | 8,1 | 9,1 | 12 |
| Mexiko | 7,7 | 5,8 | 12 |
| *F*-Statistik | 6,41* | | |
| Zeitraum | | | |
| 1965-1975 | 7,7 | 6,4 | 32 |
| 1976-1985 | 13,0 | 9,4 | 32 |
| 1986-1995 | 11,1 | 9,4 | 32 |
| *F*-Statistik | 3,88 | | |

* $p < 0{,}10$; ** $p < 0{,}05$; *** $p < 0{,}001$.

[a] Die *F*-Statistik zeigt die Unterschiede zwischen den Gruppen, die angeben, ob der Unterschied in der für die abhängige Variable x (die Organisationen) beobachteten Varianz zwischen den Mitgliedern einer bestimmten Kategorie (z.B. Bewegung, Land, Zeitraum) statistisch signifikant ist (vgl. Fox 1997, 155-202).

[b] N variiert zwischen den Kategorien, da auf der Ebene der Bewegungen die Vergleiche auf dem Durchschnitt der acht Länder über drei Perioden (N=24); auf der Ebene der Länder der Durchschnitt über vier Bewegungen und drei Perioden (N=12); und auf der Ebene des Zeitraums der Durchschnitt über vier Bewegungen und acht Länder ermittelt wurde (N=32).

Tabellen 1 und 2 zeigen die durchschnittliche Anzahl an OSB, geordnet nach Bewegungen, Ländern und Zeitraum. Von den vier Bewegungen haben die Rechtsradikalen die höchste Anzahl an Organisationen, ihnen folgen die Grünen, die Frauen- und die Homosexuellenbewegungen. Die meisten Organisationen findet man in den USA, gefolgt von Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden, Chile, Deutschland, Brasilien und Mexiko. Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, daß die Organisationenzahl mit der Zeit gestiegen ist. Wenn auch nicht unvermeidlich, so deutet dies doch stark auf einen Prozeß hin, der einer Organisationsdynamik nach Weber-Michel entspricht (Kriesi 1996, 156-57).

In Tabelle 2 wird die durchschnittliche Anzahl an Organisationen nach Bewegung und Land sowie nach Bewegung und Zeitraum verglichen. In Großbritannien finden sich die meisten grünen Organisationen, gefolgt von den USA, den Niederlanden, Deutschland, Frankreich und den lateinamerikanischen Ländern. Darüber hinaus zeigt sich eine Zunahme der Anzahl an Grünen- und Homosexuellenbewegungen über alle Zeiten hinweg, während die Frauen- und Rechtsradikalenbewegungen in der zweiten Periode ihren Höhepunkt hatten.

Tabelle 2: Organisationen nach Bewegung und Land sowie Bewegung und Zeitraum (Vergleich der Mittelwerte)

| | *Grüne* | *Frauen* | *Homosexuelle* | *Rechtsradikale* |
|---|---|---|---|---|
| USA | 21,3 | 18,0 | 12,0 | 37,0 |
| Großbritannien | 20,3 | 9,7 | 8,0 | 17,7 |
| Frankreich | 15,0 | 9,0 | 11,7 | 25,7 |
| Deutschland | 9,3 | 6,3 | 0,3 | 12,3 |
| Niederlande | 18,3 | 4,8 | 2,7 | 5,3 |
| Brasilien | 6,3 | 12,7 | 4,7 | 6,3 |
| Chile | 4,7 | 20,7 | 0,3 | 6,7 |
| Mexiko | 4,3 | 12,3 | 4,0 | 10,0 |
| | | | | |
| 1965-1975 | 8,9 | 8,5 | 3,0 | 10,4 |
| 1976-1985 | 12,8 | 14,3 | 6,5 | 18,6 |
| 1986-1995 | 15,8 | 12,0 | 6,9 | 15,6 |
| F-Statistik | 5,8*** | | | |

* $p < 0{,}10$; ** $p < 0{,}05$; *** $p < 0{,}001$

Trotz ihrer Vielfalt hat die grüne Bewegung über die Jahre hinweg zahlreiche Forderungen artikuliert, auf die nationale Regierungen reagieren und die sie in ihren legislativ-judikativen Entscheidungen unterstützen können. Solche Forderungen zielen unter anderem auf die Erhaltung und Bewahrung der Natur ab, schließen lokale Themen wie Straßenbau, Flughafenerweiterungen und Giftmüll, sauberere Gewinnung und Nutzung von Energie, Recycling, umweltfreundliche Konsumgüter, Transport gefährlicher Abfälle und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für überproportional betroffene ethnische und rassische Minderheitengruppen ein. In Anlehnung an die Arbeiten über soziale Bewegungen in den USA (Klein 1984; Costain 1992; Costain und Majostorovic 1994; Wolfson 1995), Kanada, Schweiz und Großbritannien (Lovenduski und Randall 1993; Bashevkin 1994a, 1994b, 1996; Banaszak 1996) liegt der vorliegenden Messung der legislativ-judikativen Entscheidungen ein gründliches Studium der Primär- und Sekundärliteratur zu den Bewegungen zugrunde. Vier unabhängige Indikatoren messen die legislativ-judikativen Entscheidungen, die Regierungen bezüglich der Ziele der Bewegungen trafen: positive, negative und ambivalente Entscheidungen sowie das Verhältnis der positiven zur Gesamtzahl der Entscheidungen (Prozentsatz). Tabellen 3 und 4 geben die durchschnittlichen Zahlen dieser Einflußmaße nach Bewegung, Land und Zeitraum wieder.[4]

Nach Tabelle 3 kann die Bewegung der Grünen die meisten positiven Entscheidungen aufweisen, gefolgt von den Frauen-, den Rechtsradikalen- und den Homosexuellenbewegungen. Für die USA werden die meisten positiven Entscheidungen festgestellt, gefolgt von Großbritannien, den Niederlanden, Frankreich, Deutschland und den lateinamerikanischen Ländern. Die Dominanz der USA kann teilweise auf die aktive und einflußreiche Rolle des *Supreme Court* bei der Politikformulierung zurückgeführt werden. Hinsichtlich der negativen Entscheidungen ist die rechtsradikale Bewegung führend, gefolgt von den Frauen-, den Homosexuellen- und den grünen Bewegungen. Der signifikante Unterschied bezüglich der Rechtsradikalen ist in gewissem Grad eine Funktion der Gewinne der anderen Bewegungen. Das heißt, daß der Erfolg der Frauen- und der Homosexuellenbewegung für die Rechtsradikalen einen Verlust darstellt. Kommentatoren beider Bewegungen neigen tatsächlich dazu, diesen Zusammenhang in Null-Summen-Spielen auszudrücken (vgl. Ezekiel 1995; Vaid 1995).

Tabelle 3: Legislativ-judikativer Einfluß von 1965 bis 1995 (Vergleich der Mittelwerte)

| | *Positive Entscheidungen* | *Negative Entscheidungen* | *Ambivalente Entscheidungen* | *Verhältnis der positiven zur Gesamtzahl* |
|---|---|---|---|---|
| Frauen | 4,2 | 1,4 | 0,4 | 76,8 |
| Homosexuelle | 2,2 | 1,3 | 0,2 | 6035 |
| Grüne | 7,2 | 0,4 | 0,4 | 93,5 |
| Rechtsradikale | 3,3 | 7,0 | 0,8 | 33,0 |
| F-Statistik | 4,13** | 15,49*** | 2,67 | 25,00*** |
| USA | 10,9 | 5,9 | 1,2 | 56,8 |
| Großbritannien | 7,8 | 6,3 | 0,7 | 58,3 |
| Frankreich | 3,3 | 2,3 | 0,3 | 68,4 |
| Deutschland | 2,3 | 1,2 | 0,8 | 58,7 |
| Niederlande | 3,9 | 1,9 | 0,0 | 72,5 |
| Brasilien | 2,0 | 0,8 | 0,3 | 65,7 |
| Chile | 1,3 | 0,3 | 0,3 | 75,2 |
| Mexiko | 2,3 | 0,3 | 0,1 | 78,3 |
| F-Statistik | 7,02*** | 4,29*** | 3,38** | 0,51 |
| 1965-1976 | 4,9 | 2,3 | 0,3 | 69,8 |
| 1976-1985 | 4,8 | 3,0 | 0,4 | 68,1 |
| 1986-1995 | 3,2 | 2,3 | 0,7 | 58,1 |
| F-Statistik | 1,04 | 0,27 | 2,15** | 0,91 |

** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Die meisten ambivalenten Entscheidungen trifft die radikale Rechte, gefolgt von den Grünen, den Frauen- und den Homosexuellenbewegungen. Dabei sind die USA, Großbritannien und Deutschland führend, ihnen folgen Frankreich, die lateinamerikanischen Länder und die Niederlande. Das Verhältnis von positiven Entscheidungen zur Gesamtzahl der Entscheidungen ist für die grüne Bewegung am höchsten, ihr folgen die Frauen-, Homosexuellen- und Rechtsradikalenbewegungen. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind jedoch bei dieser Variable nicht signifikant. Darüber hinaus liegen die höheren Werte für die lateinamerikanischen Länder in ihrer vergleichsweise geringen Gesetzgebungstätigkeit begründet. Nur die ambivalenten Entscheidungen unterscheiden sich signifikant für die drei Zeiträume.

Tabelle 4 führt einen multivariaten Vergleich über die Mittelwerte der positiven Entscheidungen auf. Demnach erzielte die meisten positiven Ent-

scheidungen die Frauenbewegung in den USA während der ersten Periode, die Homosexuellenbewegung in den Niederlanden während der zweiten Periode, die grüne Bewegung in den USA während der ersten Periode und die Bewegung der radikalen Rechten sowohl in den USA als auch in Großbritannien während der zweiten Periode.

Tabelle 4: Positive Entscheidungen nach Bewegung und Land und nach Bewegung und Zeitraum (Vergleich der Mittelwerte)

| | *Bewegung* | | | |
|---|---|---|---|---|
| | *Frauen* | *Homosexuelle* | *Grüne* | *Rechtsradikale* |
| USA | 11,3 | 3,3 | 20,0 | 9,0 |
| Großbritannien | 9,3 | 4,0 | 9,0 | 9,0 |
| Frankreich | 5,7 | 4,0 | 2,7 | 2,3 |
| Deutschland | 1,3 | 1,3 | 4,3 | 2,3 |
| Niederlande | 2,3 | 4,7 | 8,0 | 0,7 |
| Brasilien | 1,0 | 0,0 | 4,0 | 3,0 |
| Chile | 0,3 | 0,3 | 2,3 | 1,7 |
| Mexiko | 1,7 | 0,0 | 7,0 | 0,7 |
| 1965-1975 | 5,6 | 1,6 | 9,5 | 2,8 |
| 1976-1985 | 4,3 | 2,6 | 8,1 | 4,0 |
| 1986-1995 | 2,6 | 2,4 | 3,9 | 3,9 |
| Summe | 4,2 | 2,2 | 7,2 | 3,3 |

## 4 Modellierung des Einflusses der Bewegung

Über diese Einzelvergleiche der Organisationen der Bewegungen und deren Einfluß hinausgehend soll der Zusammenhang zwischen beiden untersucht werden. Neben den beiden Primärvariablen bedingen zwei weitere Variablen den Zusammenhang zwischen Organisationen und Entscheidungen. Erstens wird die sogenannte *linkage*-Struktur operationalisiert, die aus der Stärke des Staats und seiner Offenheit gegenüber Herausforderungen resultiert (Kriesi 1995, 177; Kriesi et al. 1995, 33). Dieses Maß fügt sich optimal in das breitere Konzept der politischen Opportunitätsstruktur ein. Zweitens wird ein Faktorindex mehrerer kontextueller Variablen verwendet, der den Grad an innenpolitischem Konflikt (Gurr 1993), die Bevölkerungsstärke, den Protest „bedrohter Minderheiten" (Gurr 1993) und Arbeitskämpfe um-

faßt. Dabei ist es wichtig, daß diese beiden zusätzlichen Variablen der Reihe nach betrachtet werden.

Die auf die *linkage*-Struktur bezogene Variable weist zwei Dimensionen auf: die institutionelle Stärke des Staats (schwach oder stark) und seine vorherrschende Strategie gegenüber den Bürgern (Ausschluß, informelle oder formale Beteiligung). Nach Kriesi et al. (1995, 28-33) ist die institutionelle Stärke des Staats eine Funktion aus dem Grad an territorialer Zentralisierung, der relativen funktionalen Gewaltenteilung innerhalb der Staatsinstitutionen, der Struktur der parlamentarischen Arena, dem Typus der Verwaltungskohäsion und der Verfügbarkeit von direkt-demokratischen Verfahren wie Referenden. Die dominante Strategie gegenüber den Bürgern reflektiert die „Verfahren, die Systemmitglieder anwenden, wenn sie mit Herausforderungen konfrontiert werden", die entweder ausschließend oder integrierend sein können (Kriesi et al. 1995, 34-5). Schaubild 1 zeigt die Matrix, die sich aus der Kombination der beiden Dimensionen der *linkage*-Struktur ergibt.

Schaubild 1: Die *linkage*-Struktur (Übernommen aus Kriesi et al. 1995, 33-37)

| | | *Stärke des Staates* | |
|---|---|---|---|
| | | *Schwach* | *Stark* |
| *Dominante Strategie* | Exklusion | | (1) Frankreich, Brasilien, Chile, Mexiko |
| | Informelle Beteiligung | (2) USA | (3) Großbritannien |
| | Formale Beteiligung | | (4) Deutschland, Niederlande |

Für die acht Länder ergibt die Kombination der beiden Dimensionen vier unterschiedliche Kategorien der *linkage*-Struktur, die von 1 (schwach) bis 4 (stark) kodiert wurden. Eine schwache *linkage*-Struktur verbindet selektive Exklusion mit starker staatlicher Gewalt. Sie charakterisiert sowohl die Neopatrimonialstaaten Lateinamerikas als auch den stark ausschließenden französischen Staat.[5] Eine geringfügig stärkere *linkage*-Struktur, die in sich informelle Beteiligung und schwache Staatsgewalt vereinigt, kennzeichnet das pluralistische politische System der USA. Eine gemäßigte *linkage*-Struktur verbindet informelle Beteiligung mit einem starken Staat und wird durch das semipluralistische System Großbritanniens repräsentiert. Eine starke *linka-*

*ge*-Struktur schließlich kombiniert formale Inklusion mit einer starken Staatsgewalt. Als Beispiele hierfür dienen die neokorporatistischen Systeme Deutschlands und der Niederlande.[6]

Die Variable, die den allgemeinen Konflikt angibt, ist ein Faktorindex, der sich aus dem Grad des innenpolitischen Konflikts (Banks 1994), der Größe der Bevölkerung, dem Protest von „bedrohten Minderheiten" (Gurr 1993) und den Arbeitskämpfen zusammensetzt. Innenpolitischer Konflikt wird als der Mittelwert der vier Konfliktvariablen „allgemeine Streiks", „Krawalle", „gegen die Regierung gerichtete Demonstrationen" und „Attentate", die den Daten des *Cross-Polity Time-Series Data Archive* entnommen werden, gemessen (Banks 1994). Protest von bedrohten Minderheiten wird durch den Mittelwert des Protestindexes von Gurr (1993) gemessen, der wie folgt kodiert wird: keine berichteten Proteste (0), verbale Opposition (1), symbolischer Widerstand (2), Demonstration mit weniger als 10.000 Teilnehmern (3), Demonstration mit zwischen 10.000 und 100.000 Teilnehmern (4) und Demonstration mit mehr als 100.000 Teilnehmern (5). Arbeitskämpfe werden als Mittelwert der Streikrate der *Statistical Yearbooks* der *International Labour Organization* (ILO) gemessen.

Mit diesen vier Indikatoren werden wichtige exogene Einflüsse auf den Hauptzusammenhang zwischen Organisation und Einfluß erfaßt, da sie sowohl die Größenunterschiede zwischen den Ländern (Bevölkerung) als auch die Anwesenheit anderer sozialer Protestformen wiedergeben. Alle vier Indikatoren korrelieren hoch miteinander – eine nichtrotierte Hauptkomponentenanalyse identifizierte einen einzigen Faktor für alle. Tabelle 5 listet diese vier Indikatoren und ihre Ladungen auf diesem allgemeinen Kontextfaktor auf.

Tabelle 5: Komponenten-Faktorladungen auf dem generellen Konfliktfaktor (N=96)

| *Komponenten* | *Genereller Konflikt* |
|---|---|
| Innenpolitischer Konflikt | 0,78*** |
| Bevölkerung | 0,74*** |
| Protest bedrohter Minderheiten | 0,51*** |
| Streik | 0,22** |

** p<0,05; *** p<0,01

Mit der *linkage*-Struktur und dem generellem Konfliktfaktor werden mögliche exogene Einflüsse auf den primären Zusammenhang zwischen Organisationen und legislativ-judikativen Entscheidungen überprüft. Die *linkage*-Struktur kann sowohl das Politikresultat bedingen als auch die Fähigkeit von Bewegungsorganisationen, die Zielsetzung der Regierungen zu beeinflussen. In ähnlicher Weise können der Grad an sonstigem sozialem Protest und Bevölkerungsstärke die Anzahl an Organisationen und die Resultate der Regierungspolitik bestimmen. Über diese Annahmen kann ein Modell entwickelt werden, das den Zusammenhang zwischen OSB, legislativ-judikativen Entscheidungen sowie die vermittelnden Effekte der *linkage*-Struktur und den generellen Konfliktfaktor einschließt. Formal lautet dieses Modell wie folgt:

$$\text{EINFLUSS}_t = f\{\text{EINFLUSS}_{t-1}, \text{OSB}_t, \text{LINKAGE}_t, \text{KONFLIKT}_t\}$$

Hierbei ist EINFLUSS die Anzahl an legislativ-judikativen Entscheidungen, OSB die Anzahl an Organisationen sozialer Bewegungen, LINKAGE die *linkage*-Struktur und KONFLIKT der generelle Konflikt-Faktor. Die abhängige Variable ist EINFLUSS, während unabhängige Variablen OSB, LINKAGE und KONFLIKT sind. Dieses Modell umfaßt auch eine Verzögerungsvariable ($\text{EINFLUSS}_{t-1}$). Diese wird als eine wichtige unabhängige Variable angesehen, da der Einfluß im Zeitraum (t) von demjenigen in einem vorangegangenen Zeitraum (t-1) abhängen kann. Die Berücksichtigung eines Verzögerungsterms erfaßt einerseits das politische Beharrungsvermögen in einem politischen System und dient andererseits als nützliche Kontrolle für die Autokorrelation in einer linearen Schätzung der Parameter (vgl. Sanders und Ward 1994).

Bevor die Parameter für das Modell geschätzt werden, muß zunächst der bivariate Zusammenhang zwischen den einzelnen Variablen untersucht werden. Tabelle 6 führt eine bivariate Korrelationsmatrix der Variablen des Modells einschließlich der Verzögerungsvariable auf, die in die Regressionsschätzung eingehen. Demnach besteht zwischen zwei unabhängigen Variablen (OSB und KONFLIKT) und drei Einflußvariablen ein positiver Zusammenhang für positive, negative und ambivalente Entscheidungen. Schon diese oberflächliche Untersuchung deutet darauf hin, daß die Existenz von Organisationen signifikant mit dem Volumen der legislativ-judikativen Regierungsentscheidungen korreliert. Der umgekehrte Zusammenhang zwischen der Anzahl an Organisationen von sozialen Bewegungen und negativen legislativ-judikativen Entscheidungen beruht auf dem Einschluß der Rechtsradikalen. Diese Korrelation entfällt, wenn man die Rechtsradikalen aus der Analyse herausnimmt, wohingegen der positive

Zusammenhang zwischen OSB und positiven wie ambivalenten Entscheidungen bestehen bleibt ($r = 0{,}36$, $p < 0{,}01$ bzw. $r = 0{,}29$, $p < 0{,}05$). Weitere nichtparametrische Assoziationstests (*Kendall's tau b*) decken eine positive Verknüpfung der *linkage*-Institutionen mit der Anzahl an positiven (b 0,26, $p < 0{,}01$) und negativen ($b = 0{,}21$, $p < 0{,}01$) Regierungsentscheidungen auf. Eine hier nicht dargestellte Untersuchung des Streudiagramms zeigt, daß Systeme mit niedrigen und moderaten *linkage*-Strukturen eine größere Anzahl solcher Entscheidungen aufweisen. Dieser umgekehrte U-förmige Zusammenhang wird mit einer Dummy-Variable für eine niedrig-moderate *linkage*-Struktur erfaßt.

Tabelle 6: Bivariate Korrelationsmatrix für die Modell-Variablen (Pearson's r)

| | *Einfluß 1 (positiv)* | *Einfluß 2 (negativ)* | *Einfluß 3 (ambivalent)* | *Einfluß 4 (Verhältnis)* |
|---|---|---|---|---|
| OSB | 0,39*** | 0,47*** | 0,38** | -0,12 |
| Linkage | 0,13 | 0,11 | 0,09 | -0,08 |
| Konflikt | 0,51*** | 0,27** | 0,31** | -0,14 |

** $p < 0{,}05$; *** $p < 0{,}01$

Neben diesen Verknüpfungen erster Ordnung können auch die Parameter des oben abgebildeten Modells geschätzt werden. Dazu wird folgende allgemeine lineare Schätzung des Modells aufgestellt:

$$\text{Einfluß}_t = \alpha_t + \beta_1 \text{Einfluß}_{t-1} + \beta_2 \text{OSB}_t + \beta_3 \text{Konflikt}_t + \varepsilon_t$$

Hierbei sind $\alpha$, $\beta_1$, $\beta_2$ und $\beta_3$ die zu schätzenden Parameter, $\varepsilon_t$ der Vorhersagefehler.[7] Da alle drei Typen legislativ-judikativer Entscheidungen einen Zusammenhang mit den drei unabhängigen Variablen (OSB, LINKAGE und KONFLIKT) aufweisen, werden die Ergebnisse aller Regressionen wiedergegeben.

Die erste Spalte von Tabelle 7 enthält die unabhängigen Variablen einschließlich des Verzögerungsterms der drei getrennt aufgeführten Einflußvariablen. Jede Zelle gibt die nichtstandardisierten Koeffizienten mit t-Werten in Klammern wieder. Insgesamt zeigt sich, daß die Zahl der OSB in einem positiven Zusammenhang zu der Zahl positiver und ambivalenter legislativ-judikativer Entscheidungen steht, selbst nach der Überprüfung der vorherigen legislativ-judikativen Aktivität, einer erleichterten *linkage*-Struktur und

sonstigen sozialen Protests. Nach diesen Ergebnissen besteht zwischen OSB und legislativ-judikativen Regierungsentscheidungen ein Zusammenhang.

Tabelle 7: Parameterschätzungen für das vergleichende Modell des Bewegungseinflusses (verzögerte endogene Variable, kleinste-Quadrate-Schätzung)

| | *Einfluß 1 (Positive Entscheidungen)* | *Einfluß 2 (Negative Entscheidungen)* | *Einfluß 3 (Ambivalente Entscheidungen)* |
|---|---|---|---|
| Konstante ($\alpha_t$) | 0,37 | -0,59 | -0,07 |
| | (0,39) | (-0,66) | (-0,38) |
| Einfluß $1_{t-1}$ | 0,30*** | | |
| | (3,20) | | |
| Einfluß $2_{t-1}$ | | 0,48*** | |
| | | (4,35) | |
| Einfluß $3_{t-1}$ | | | 0,14 |
| | | | (1,08) |
| OSB | 0,10* | 0,09 | 0,03** |
| | (1,70) | (1,43) | (2,25) |
| Linkage† | 3,6** | 2,72** | 0,67** |
| | (2,28) | (1,82) | (2,31) |
| Konflikt | -0,21 | -0,003 | -0,24 |
| | (-0,19) | (-0,002) | (-1,15) |
| $R^2$ | 0,53 | 0,57 | 0,31 |
| F | 13,29*** | 15,85*** | 5,37*** |
| DF | 47 | 47 | 47 |

Nicht-standardisierte Koeffizienten, t-Werte in Klammern; * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$; DF=Freiheitsgrade † Da nichtparametrische Tests einen nichtlinearen Zusammenhang zwischen *linkage*-Struktur und Einfluß aufdeckten, wurde in der Regression eine Dummy-Variable benutzt, die niedrig-moderate Werte erfaßt.

## 5 Schlußfolgerung

In dieser Untersuchung wurde – weitgehend auf den analytischen Kategorien der Ressourcen-Mobilisierungstheorie basierend – ein Vergleich des politischen Einflusses der grünen Bewegung über Raum und Zeit hinweg angestellt, der mit dem Einfluß der Frauen-, Homosexuellen- und Rechtsradikalenbewegungen verglichen wurde. Durch die Verknüpfung der Rolle der

Organisationen mit der legislativ-judikativen Entscheidungsfindung der Regierung konnte die Bedeutung formaler Organisation für die Politik der Bewegungen festgestellt werden. Während der Zusammenhang zwischen formalen Organisationen und Regierungsentscheidungen in der Literatur über soziale Bewegungen nur implizit auftaucht und von wenigen Fallstudien überprüft wurde, wird in diesem Beitrag ein solcher Zusammenhang empirisch nachgewiesen. Die deskriptiven Vergleiche haben gezeigt, daß die grüne Bewegung im Vergleich zu den drei anderen Bewegungen nicht über die meisten Organisationen verfügt, aber die positiven legislativ-judikativen Entscheidungen am deutlichsten beeinflußt hat. Die formale Organisation der grünen Bewegung ist am höchsten in Großbritannien und den USA, wo – neben den Niederlanden – auch ihr Einfluß, gemessen in positiven legislativ-judikativen Entscheidungen, am größten ist. Die multivariate Analyse hat einen positiven Zusammenhang zwischen Organisationen von Bewegungen und Einfluß aufgedeckt, der auch bei der Überprüfung für vergangene Entscheidungen, *linkage*-Struktur, Größe des Landes und sonstigen sozialen Protest stabil bleibt. Wie bei allen empirischen Analysen können sicherlich noch weitere Faktoren zur Erklärung des Zusammenhangs von Regierungsentscheidungen und Zielen sozialer Bewegungen beitragen. Im Vordergrund dieser Analyse stand jedoch die Verbindung zwischen Organisationen und Einfluß.

Die Bedeutung der Verbindung zwischen formaler Organisation und politischen Regierungsentscheidungen hat Auswirkungen auf die Politik der Bewegungen. Erstens sollte jede erfolgreiche Strategie, die auf eine Realisierung der „grüneren" Gesellschaft abzielt, die Bedeutung von Organisation erkennen. Nach Demonstrationen und wenn sich die Wogen geglättet haben, spielen formale Organisationen eine zentrale Rolle für die Aufrechterhaltung und die Weiterentwicklung der Ideen und Ziele einer Bewegung. Die Professionalität und die Kontakte des Organisationspersonals kann es Gruppen erleichtern, einen schrittweisen Wandel in Gestalt neuer Gesetze zu bewirken. Zweitens kann eine „grünere" Gesellschaft realisiert werden, wenn die Entscheidungen der Regierung mit staatlicher Autorität implementiert und forciert werden können. Während die Durchführung direkter Aktionen und öffentlichkeitswirksamer Demonstrationen nur ein Instrument des allgemeinen „Protestrepertoires" (Tilly 1986; Tarrow 1994) darstellt, geht aus diesem Beitrag eindeutig hervor, daß fortgesetzte Kampagnen von Organisationen, welche auf einen Politikwechsel auf nationaler Ebene abzielen, langfristig eine solidere Grundlage für eine grüne Gesellschaft bieten können.

## Anmerkungen

1 Aufgrund des Vergleichsaspekts dieser Studie wird die Anzahl an OSB den Mitgliederzahlen als Maß für die Aktivität sozialer Bewegungen vorgezogen.

2 Für einen Vergleich sollen hier die drei anderen Bewegungen knapp definiert werden. Frauenbewegung wird definiert als soziopolitische Bewegung, der hauptsächlich – aber nicht notwendigerweise ausschließlich – Frauen angehören, die auf der Basis der Geschlechterrolle Forderungen an kulturelle und politische Systeme stellen (Alvarez 1990, 23). Die Homosexuellenbewegung hat zum Ziel, alle Formen von Vorurteilen, Diskriminierung und Gewalt gegenüber homosexuellen, bisexuellen und transsexuellen Frauen und Männern zu beseitigen (Vaid 1995; Wintemute 1995; Sullivan 1996). Die radikale Rechte hat keine bestimmte politische Richtung oder ideologischen Korpus (Ignazi und Ysmal 1992, 9) oder *essentialist core* (Hainsworth 1992, 7) wie Unterdrückung der Frauen, Heterosexismus oder Umweltverschmutzung, über den sie ihre Anhängerschaft mobilisiert. Sie verfügt vielmehr über ein Bündel an Ideen und Ängsten, die von ihren verschiedenen Fraktionen artikuliert werden. Dies sind unter anderem Antisemitismus, Xenophobie, Selbstverteidigung und Mißtrauen gegenüber Modernisierung und fortschreitendem politischen Wandel (Minkenberg und Inglehart 1989, 86; Betz 1994, 172-73; Ezekiel 1995; Mudde 1995; Castells 1997).

3 Die Primär- und Sekundärliteratur enthält eine Vielzahl an Hinweisen auf die wichtigsten Organisationen von sozialen Bewegungen, die einen Beitrag zur Zielerreichung der vier hier untersuchten Bewegungen geleistet haben. Da es für viele Organisationen und für einige Länder schwierig ist, Mitgliederzahlen zu erhalten, wurde sich hier auf folgende Kriterien gestützt: Organisation auf nationaler Ebene (1), Aufbau einer organisatorischen Struktur (2) und Erwähnung in mehr als einer einzigen Quelle (3). Die umfassende Liste kann beim Autor angefordert werden.

4 Die Kodierung der wichtigsten legislativ-judikativen Entscheidungen basiert auf Bashevkin (1994a, 1994b, 1996, 1998), Costain (1992), Costain und Majostorovic (1994) und Banaszak (1996), die alle die Entscheidungen auf nationaler Ebene anhand von formalen legislativen und rechtlichen Parametern (Bashevkin 1996, 534) wie legislativer Entscheidung, Einrichtung von Ministerien und judikative Entscheidungen gemessen haben. Diese legislativen und judikativen Entscheidungen repräsentieren die Politikergebnisse der Regierung (Weale 1992 *cf.* Easton 1953), die sich auf jede der vier Bewegungen beziehen. Jede Entscheidung wurde in Hinblick auf die organisierten Interessen der vier Bewegungen als positiv, negativ oder ambivalent kodiert. Eine vollständige Liste aller Entscheidungen ist vom Autor erhältlich.

5 Es scheint sonderbar, Frankreich und die lateinamerikanischen Fallbeispiele in einen Topf zu werfen, da Frankreich zu den fortgeschrittenen industrialisierten Demokratien gehört (Kitschelt 1986; Birnbaum 1988; Duyvendak 1995, 43; Kriesi 1995, 177; Kriesi et al. 1995, 37). Frankreich wird jedoch durch weder formale noch informelle Zugangserleichterungen ein hohes Grad an Repressionen, fehlender Veto-Möglichkeit oder substantiven Konzessionen gekennzeichnet (Kriesi 1995, 177). Außerdem ist die *linkage*-Struktur kein linearer Indikator für Demokratie, sondern lediglich für den relativen Zugang, den Gruppen zu den formalen Machtinstitutionen haben.

6 Obwohl diese Typologie nach subjektiven Kriterien erstellt wurde, korrelieren ihre Kategorien und ihre Skalierung signifikant hoch ($r = 0{,}49$, $p < 0{,}001$) mit einem kombinierten Faktorindex, der sich aus Wahlmöglichkeit (keine, eingeschränkte, mäßige, keine

Einschränkungen), Wahlsystem (keines, Mehrheitswahlsystem, Mischwahlsystem, Verhältniswahlsystem), Anzahl effektiver Parteien (Laakso und Taagapera 1979), Repressionsgrad (Gastil 1987, 1989, 1990; Freedom House 1990, 1995), Einschränkung der Regierungsgewalt (Jaggers und Gurr 1995) und dem Grad der Zentralisierung des Staats (Jaggers und Gurr 1995) zusammensetzt.

7 Verwendet man in einer Zeitreihen-Regressionsanalyse eine abhängige Verzögerungsvariable, so bietet sich die gewöhnliche Schätzmethode der kleinsten Quadrate (OLS) an (Sanders und Ward 1994; Landman 1999a, 1999b).

## Literatur


Alvarez, Sonia. 1990. *Engendering Democracy in Brazil.* Princeton: Princeton University Press.

Banks, Arthur S. 1994. *Cross-Polity Time Series Data Archive*, Binghamton, NY: State University of New York at Binghamton.

Banaszak, Lee Ann. 1996. *Why Movements Succeed or Fail: Opportunity, Culture, and the Struggle for Woman Suffrage.* Princeton: Princeton University Press.

Betz, Hans-Georg. 1994. *Radical Right-Wing Populism in Western Europe.* New York: St. Martin's Press.

Bashevkin, Sylvia. 1994a. „Confronting Neo-Conservatism: Anglo-American Women's Movements under Thatcher, Reagan, and Mulroney". In *International Political Science Review.* 15(3): 275-96.

—. 1994b. „Facing a Renewed Right: American Feminism and the Reagan/Bush Challenge". In *Canadian Journal of Political Science.* 27: 669-98.

—. 1996. „Tough Times in Review: The British Women's Movement During the Thatcher Years". In *Comparative Political Studies.* 28 (4): 525-52.

—. 1998. *Women on the Defensive.* Chicago: University of Chicago Press.

Birnbaum, Pierre. 1988. *States and Collective Action: The European Experience.* Cambridge University Press: Cambridge.

Brulle, Robert J. 1995. „Environmentalism and Human Emancipation". In *Social Movements: Critiques, Concepts, Case-studies;* hrsgg. von Stanford Lyman. London: Macmillan: 309-28.

Calderón, Fernando, Alejandro Piscitelli und José Luis Reyna. 1992. „Social Movements: Actors, Theories, Expectations". In *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy;* hrsgg. von Arturo Escobar und Sonia E. Alvarez. Boulder: Westview Press.

Castells, Manuel. 1997. *The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume II, The Power of Identity.* Oxford: Blackwell.

Chalmers, Douglas. 1977. „The Politicized State in Latin America". In *Authoritarianism and Corporatism in Latin America;* hrsgg. von James M. Malloy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Cohen, Jean und Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory.* Cambridge, MA.: MIT Press.

Costain, Anne N. 1992. *Inviting Women's Rebellion: A Political Process Interpretation of the Women's Movement.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Costain, Anne N. und Steve Majstorovic. 1994. „Congress, Social Movements and Public Opinion: Multiple Origins of Women's Rights Legislation". In *Political Research Quarterly.* Vol. 47 (1):111-35.

Dalton, Russell. 1994. *The Green Rainbow: Environmental Groups in Western Europe,* New Haven: Yale University Press.

Davidheiser, Evelyn B. 1992. „Strong States, Weak States: The Role of the State in Revolution". In *Comparative Politics.* 24. Juli: 463-75.

della Porta, Donatella und Mario Diani. 1999. *Social Movements: An Introduction.* Oxford: Blackwell.

Diani, Mario. 1992. „The Concept of a Social Movement". In *Sociological Review.* 40: 1-25.

Diani, Mario. 1995. *Green Networks: A Structural Analysis of the Italian Environmental Movement.* Edinburgh: Edinburgh University Press.

Dobson. 1995. *Green Political Thought,* 2. Ausg. London: Unwin and Hyman.

Duyvendak, Jan Willem. 1995. „From Revolution to Involution: The Disappearance of the Gay Movement in France". In *Journal of Homosexuality.* 29 (4): 369-85.

—. 1995. *The Power of Politics: New Social Movements in France.* Boulder: Westview.

Easton, David. 1953. *The Political System.* New York: Knopf.

Eisinger, Peter K. 1973. „The Conditions of Protest Behavior in American Cities". In *American Political Science Review.*Vol. 67: 11-28.

Epp, Charles R. 1998. *The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective.* Chicago: University of Chicago Press.

Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich und Theda Skocpol. Hrsg. 1985. *Bringing the State Back in.* New York: Cambridge University Press.

Ezekiel, Raphael S. 1996. *The Racist Mind: Portraits of American Neo-Nazis and Klansmen.* Hammondsworth: Penguin Books.

Foweraker, Joe. 1995. *Theorizing Social Movements.* London: Pluto Press.

Foweraker, Joe und Todd Landman. 1997. *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis.* Oxford: Oxford University Press.

Freedom House. 1990. *Freedom in the World: Political and Civil Liberties, 1989-1990.* New York: Freedom House.

—. 1995. *Freedom in the World: Political and Civil Liberties, 1994-1995.* New York: Freedom House.

Gamson, William A. 1975. *The Strategy of Social Protest.* Homewood, IL: Dorsey Press.

Gastil, Raymond D. 1987. *Freedom in the World: Political and Civil Liberties, 1986-1987.* New York: Freedom House.

—. 1989. *Freedom in the World: Political and Civil Liberties, 1988-1989.* New York: Freedom House.

—. 1990. „The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions". In *Studies in Comparative International Development:* 25: 25-50.

Gottlieb, Robert. 1993. *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement.* Washington DC: Island Press.

—. 1993. „Why Minorities Rebel: A Cross National Analysis of Communal Mobilization and Conflict since 1945". In *International Political Science Review:* 14 (2): 161-201. Data available from URL: http://www.bsos.umd.edu/cidcm/mar/cbwebpg.htm.

Hays, Samuel P. 1987. *Beauty, Health, and Permanence: Environmental Politics in the United States, 1955-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hainsworth, Paul. 1992. *The Extreme Right in Europe and the USA*. London: Pinter Publishers.

—. 1992. „Introduction. The Cutting Edge: The Extreme Right in Post-War Western Europe and the USA". In *The Extreme Right in Europe and the USA;* hrsgg. von Paul Hainsworth. London: Pinter Publishers.

Ignazi, Piero und Collette Ysmal. 1992. „Extreme Right-wing Parties in Europe". In *European Journal of Political Research*: 22 (1) Special Issue: Extreme Right-wing Parties in Europe: 1-2.

Jaggers, K. und Ted R. Gurr. 1995. „Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data". In *Journal of Peace Research*. 32: 469-82.

Jenkins, Craig J. 1983. „Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements". In *Annual Review of Sociology*. 9: 527-53.

Jenkins, J. Craig und Bert Klandermans. Hrsg. 1995. *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. London: UCL Press.

Johnston, Hank und Bert Klandermans. Hrsg. 1995. *Social Movements and Culture*. London: UCL Press.

Kitschelt, Herbert P. 1986. „Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in 4 Democracies". In *British Journal of Political Science*: 16. Januar.

Klein, Ethel. 1984. *Gender Politics: From Consciousness to Mass Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Koopmans, Ruud. 1992. *Democracy from Below: New Social Movements and the Political System in West Germany*. University of Amsterdam: Amsterdam.

Kriesi, Hanspeter. 1996. „The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context". In *Comparative Perspectives on Social Movements;* hrsgg. von McAdam et al. Cambridge: Cambridge University Press: 152-84.

Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Ian Willem Duyvendak und Marco G. Giugni. 1995. *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*. London: UCL Press.

Kuechler, Manfred und Russell Dalton. 1990. „New Social Movements and the Political Order: Inducing Change for Long-term Stability?" In *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies;* hrsgg. von Russell Dalton und Manfred Kuechler. Cambridge: Polity Press: 277-300.

Laakso, Markku und Rein Taagepera. 1979. „'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". In *Comparative Political Studies:* 12 (1): o.S.

Laclau, Ernesto und Chantal Mouffe. 1985. *Hegemony and Socialist Stratgey: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.

Landman, Todd. 1999a. *Agents of Change: The Comparative Impact of Social Movements*. Unveröffentlichtes Dissertations-Manuskript, das z.Zt. überprüft wird. University of Essex.

—. 1999b. „Economic Development and Democracy: The View From Latin America". In *Political Studies*. September.

Lichbach, Mark. 1995. *The Rebel's Dilemma*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

—. 1997. „Social Theory and Comparative Politics". In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure;* hrsgg. von Mark Lichbach und Alan Zuckerman. Cambridge: Cambridge University Press.

—. 1998. „Where Have All the Foils Gone? Competing Theories of Contentious Politics and the Civil Rights Movement". In *Social Movements and American Political Institutions;* hrsgg. von Anne Costain und Andrew McFarland. Lanham: Roman and Littlefield: 268-84.

Lipsky, Michael. 1970. *Protest in City Politics.* Chicago: Rand Mac. Nally.

Lovenduski, Joni und Vicky Randall. 1993. *Contemporary Feminist Politics: Women and Power in Britain.* Oxford: Oxford University Press.

McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency.* Chicago: University of Chicago Press.

McAdam, Doug und Dieter Rucht. 1993. „The Cross-National Diffusion of Movement Ideas". In *ANNALS, AAPSS.* 528: 56-74.

McCarthy, John und Zald Mayer. 1973. *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization.* Morristown, N.J.: General Learning Press.

Minkenberg, Michael und Ronald Inglehart. 1989. „Neoconservatism and Value Change in the USA: Tendency in the Mass Public of a Postindustrial Society". In *Contemporary Political Culture: Politics in a Postmodern Age;* hrsgg. von John R. Gibbins. London: Sage Publications.

Morris, Aldon D. und Carol McClurg Mueller. 1992. *Frontiers in New Social Movement Theory.* New Haven: Yale University Press.

Mudde, Cas. 1995. „Right Wing Extremism Analyzed". *European Journal of Political Research.* 27: 203-24.

Munck, Gerardo L. 1990. „Identity and Ambiguity in Democratic Struggles". In *Popular Movements and Political Change in Mexico;* hrsgg. von Joe Foweraker und Ann Craig. Boulder: Lynne Reinner: 23-42.

Nettl, John P. 1968. „The State as a Conceptual Variable". In *World Politics.* 20: 559-92.

Oberschall, Anthony. 1973. *Social Conflict and Social Movements.* Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Prendiville, Brendan und Tony Chafer. 1990. „Activists and Ideas in the Green Movement in France". In *Green Politics One;* hrsgg. von Wolfgang Rüdig. Edinburgh: University of Edinburgh Press: 177-209.

Richardson, Dick. 1995. „The Green Challenge". In *The Green Challenge: The Development of Green Parties in Europe;* hrsgg. von Dick Richardson und Chris Rootes. London: Routledge: 4-22.

Rochon, Thomas R. 1990. „The West European Peace Movement and the Theory of New Social Movements". In *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies;* hrsgg. von Russell Dalton. Cambridge: Polity Press, 105-21.

Rohrschneider, Robert. 1993. „Impact of Social Movements on European Party Systems". In *Annals, AAPSS.* 528: 142-55.

Rucht, Dieter 1989. „Environmental Movement Organizations in West Germany and France: Structure and Interorganizational Relations". In *International Social Movement Research.* 2: 61-94.

Sanders und Ward. 1993. „Time Series Techniques For Repeated Cross-Section Data". In *Analysing Social and Political Change: A Casebook of Methods;* hrsgg. von Robert Davies und Angela Dale. Sage: 201-23.

Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China.* Cambridge: Cambridge University Press.

Slater, David. 1985. *New Social Movements and the State in Latin America.* Amsterdam: CEDLA.

Sullivan, Andrew. 1996. *Virtually Normal: An Argument About Homosexuality.* London: Picador.

Tarrow, Sydney. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution.* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

— 1986. *The Contentious French.* Cambridge: Harvard University Press.

Vaid, Urvashi. 1995. *Virtual Equality: the Mainstreaming of Gay and Lesbian Liberation,* New York: Anchor Books.

Weber, Max. 1991. „Politics as a Vocation". In *From Max Weber: Essays in Sociology;* hrsgg. von Hans H. Gerth und Charles Wright Mills. London: Routledge: 77-128.

Welch, Susan. 1975. „The Impact of Urban Riots on Urban Expenditures". In *American Journal Of Political Science.* 19 (4): 741-60.

Wickham-Crowley, Timothy. 1992. *Guerrillas and Revolution in Latin America.* Princeton: Princeton University Press.

Wilson, Frank L. 1990. „Neo-corporatism and the Rise of New Social Movements". In *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies;* hrsgg. von Cambridge: Polity Press. 67-83.

Wintemute, Robert. 1995. *Sexual Orientation and Human Rights: The United States Constitution, the European Convention, and the Canadian Charter.* Oxford: Clarendon Press.

Wolfson, Mark. 1995. „The Legislative Impact of Social Movement Organizations: The Anti-Drunken-Driving Movement and the 21-Year-Old Drinking Age". In *Social Science Quarterly.* 76 (2): 311-27.

Zald, Mayer N. und Roberta Ash. 1966. „Social Movement Organizations: Growth, Decay and Change". In *Social Forces.* 44: 327-41.

*Patrick Ireland*

# Die politische Partizipation der Einwanderer in Westeuropa: Die Macht der Institutionen

Übersetzt von Daniel König

## 1 Erklärungsansätze zur Rolle von Immigranten

Europäer leben in einer multikulturellen Gesellschaft. Ehemalige Immigranten und Arbeiter der früheren Kolonien wurden in eine neue Heimat eingebürgert, an die sie Forderungen und Ansprüche stellen. Wie mobilisiert sich die Bevölkerungsschicht der Immigranten, damit ihre Bedürfnisse und Forderungen in westeuropäischen Ländern Gehör finden? Und welche Strategien und Formen werden dazu verwandt?[1] Die politische Partizipation solcher Minderheiten ist ein komplexer Prozeß, der durch viele Variablen bestimmt wird. Erst jetzt wurde begonnen, schlüssige Antworten auf diese Fragen zu geben.

Schon kurz nach dem Zweiten Weltkrieg führte in Westeuropa das schnelle Wirtschaftswachstum zu einem Mangel an Arbeitskräften und zur Nachfrage nach ausländischen Arbeitern. Mitte der fünfziger Jahre kamen viele Immigranten aus den Anrainerstaaten Europas und aus Entwicklungsländern, unter anderem auch aus den früheren Kolonien und aus Territorien in Übersee. Lange Zeit wurde ihre Anwesenheit nicht als dauerhaft angesehen, weder von den Immigranten selbst noch von den Ländern, aus denen sie stammten, noch von ihren Gastgeberländern. Die Politiker Europas machten keine Anstalten, sich auf eine einheitliche politische Linie zu einigen, um die gesellschaftlichen und politischen Folgen dieser Massenrekrutierung zu bewältigen. In den siebziger Jahren erreichte die Situation einen kritischen Punkt, als die Ölkrise zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in den Gastgeberländern führte. Die ersten Stimmen gegen die Immigranten wurden laut, und es wurde klar, daß die Gäste nicht mehr gehen würden. In dieser Zeit stellten die Gastgeberländer jede weitere Immi-

gration wegen der steigenden Arbeitslosigkeit ein. Seitdem haben sie es sich zur Aufgabe gemacht, die vielfältigen Einwanderergemeinden zu integrieren, die durch die Völkerwanderung der Nachkriegszeit entstanden und in sozioökonomischer Hinsicht unterschiedlicher und vielschichtiger geworden sind.

Da die Immigranten keine formellen politischen Rechte oder andere politische Mittel besaßen, wurden sie von Wissenschaftlern und Politikern als unorganisierte und apolitische Elemente der Wirtschaft betrachtet (Miller, 1981). Mittlerweile ist jedoch deutlich geworden, daß die Einwanderer nicht bereit sind, sich dieser passiven Rollenzuschreibung zu fügen. Allerdings unterscheiden sich ihre Partizipationsmuster von Land zu Land. In einigen Ländern betonen die Einwanderer ihre ethnische Gemeinschaft, in anderen äußert sich die Partizipation nicht über die ethnische Zugehörigkeit, sondern nimmt Bezug auf gesellschaftlichen Rang, Sozialarbeit, Menschenrechte und individuelle Staatsbürgerschaft. Nach einem schleppenden Beginn hat die Wissenschaft heute eine beeindruckende Menge an Material gesammelt, die wertvolle Einblicke in den Zusammenhang zwischen Immigranten und der Politik im Europa der Nachkriegszeit geben kann. Es liegen im wesentlichen drei allgemeine Ansätze vor, die das Verständnis über diese Zusammenhänge fördern können:

### *1.1 Die Klassentheorie*

Autoren wie Castles und Kosack (1974, 1985), Lawrence (1974), Tahar (1979), Phizacklea (1980), Miles (1982), Miles und Phizacklea (1977, 1984), Rex (1979, 1996) und Castles et al. (1984, 1990) sind sich einig, daß die Art und Weise der Partizipation von Immigranten durch ihre gemeinsame Klassenzugehörigkeit geformt wird. Demnach hat das Bedürfnis des Kapitalismus nach billigen Arbeitskräften die Einwanderung bedingt und ein ethnisch/rassisches Subproletariat entstehen lassen. Die Arbeitgeber und der Staat hätten die Arbeiterklasse in ausländische und autochthone Elemente eingeteilt, so daß die Kosten des industriellen Wiederaufbaus auf beide verteilt werden konnten. Ethnizität und Rasse seien dadurch zu den Modalitäten geworden, durch die Immigranten Klassenunterschiede in Westeuropa wahrnehmen. Diese Entwicklung habe zu einem falschen Bewußtsein geführt, welches die Arbeiterklasse spaltete und sie an einem gemeinsamen Handeln hinderte. Neo-Marxisten betrachten jegliche Formen politischer Partizipati-

on durch Immigranten, selbst ethnisch bedingte, als eine Interessenvertretung einheimischer und ausländischer Arbeiter.

### *1.2 Die ethnische-rassische Theorie*

Moore (1975), Foner (1979), Rex und Tomlinson (1979), Miller (1981), Heisler und Barbara Schmitter-Heisler (1990) und Touraine (1990) sind im Kern der Meinung, daß ethnische Zugehörigkeit von fundamentaler Bedeutung und ethnisch motivierte Politik in naher Zukunft nicht wegzudenken sind. In einigen Studien wird der multikulturellen Herkunft (Rex und Moore, 1967; Rex und Tomlinson, 1979; Ben-Tovin und Gabriel, 1982; Banton, 1985; Moulin, 1985) oder der gemeinsamen Religion (Dumont, 1986; Safran, 1986; Balibar und Wallerstein, 1988; Étienne, 1989) eine vergleichsweise eigenständige und dauerhafte Rolle als Bestimmungsfaktor der politischen Mobilisierung von Immigranten zugeschrieben. In dieser Hinsicht wird davon ausgegangen, daß Immigranten ihre politischen Interessen unter Rückgriff auf ethnische, rassische, regionale oder religiöse Elemente organisieren und artikulieren. Dabei entwickle sich die Art und Weise der politischen Partizipation einzelner Gruppen durch Sozialisierungsprozesse innerhalb der Gruppe, durch die Reaktionen auf Diskriminierung und durch Austausch mit anderen Gruppen. Dies führe zu einem eigenen partizipatorischen Verhalten, wobei die politischen Verhaltensmuster, die in den Heimatländern entstanden sind, die politische Partizipation oftmals zusätzlich beeinflußten (Ireland 1994). Immigranten mit demselben Hintergrund müßten demnach in verschiedenen Ländern ähnliche Partizipationsformen entwickeln, die durch die ähnlichen sozioökonomischen Bedingungen und einen ähnlichen Grad an Ausländerfeindlichkeit in Westeuropa noch begünstigt werden (Ireland 1997).

### *1.3 Die institutionelle Kanalisierungstheorie*

Autoren wie Lowi (1964), Cohen (1982), Thompson (1983), Jakubowicz et al. (1984) und Ireland (1989) heben hervor, daß die Partizipationsmuster der Immigranten eine Reaktion auf bestimmte Einwanderungspolitiken und bürokratische Vorgehensweisen darstellen. Dazu gehören vor allem Verfahrensweisen und Gesetze, welche die Staatsangehörigkeit und die Einbürgerung regeln und die einen erheblichen Einfluß auf die Integration und das

Wesen ethnischer Beziehungen in modernen Industrienationen ausüben (Brubaker 1989; 1992; Soysal 1994). Von diesen Beobachtungen ausgehend wurden bereits vergleichende Untersuchungen über zwei Länder und vier Städte durchgeführt, die das Verhalten der Immigranten in Abhängigkeit von institutionellen Strukturen erforschten (Ireland 1994). Letztere umfassen die juristischen und politischen Institutionen, welche die „Entscheidungsmöglichkeiten der Einwanderer gestalten und einschränken" (Katznelson 1973, 42). Hierunter fallen beispielsweise politische Parteien, Gewerkschaften und religiöse oder humanitäre Organisationen ohne finanzielle Interessen, die den Einsatz unterschiedlicher Ressourcen stärken bzw. schwächen können. Sie fungieren als institutionelle „Torwächter" und kontrollieren die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Immigranten.

In diesem Beitrag wird der Zusammenhang zwischen Institutionen und Partizipationsformen in Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Deutschland untersucht. Es handelt sich um Länder des sogenannten Kerneuropas, deren politische Entscheidungsträger versuchen, Einwanderer verschiedenster Herkunft zu integrieren. Im Jahre 1996 betrug der Ausländeranteil in Belgien 9% der Gesamtbevölkerung, in Frankreich waren es über 6,3%[2], in Deutschland 8,9% und in den Niederlanden 4,5% (SOPEMI 1998, 31f.)[3]. Diese vier Länder sind zur Heimat von Einwanderergruppen verschiedenster Herkunft geworden, deren Anteil von Stadt zu Stadt sehr stark variiert. Die dadurch verursachten Probleme, seien sie nun real oder eingebildet, und die entsprechenden politischen Reaktionen unterscheiden sich von Region zu Region, von Ort zu Ort, von Land zu Land und von Zeit zu Zeit.[4] Jedoch ist auch auf nationaler Ebene ein Vergleich möglich, da die Einwanderer in Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Deutschland ähnlichen Klassen angehören und größtenteils Italiener, Spanier, Türken und Marokkaner sind. Ihre unterschiedlichen Partizipationsmuster lassen sich auf bestimmte Faktoren zurückführen, wenn Merkmale wie Klassenzugehörigkeit und Herkunft bei unterschiedlichen institutionellen Variablen konstant gehalten werden können. Es zeigt sich, daß die Institutionen eines Landes, wie die Integrationspolitik, das Staatsbürgerschaftsrecht und die institutionellen „Torwächter", mehr als jede ethnische Gemeinsamkeit die Form der Einwandererpartizipation bestimmen. Institutionen verbinden die Menschen mit der Politik, da sie an unterschiedlichen Orten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten das Zugehörigkeitsgefühl zu Herkunft, Klasse und anderen Gemeinschaften verstärken oder reduzieren.

## 2 Frankreich

Seit der Französischen Revolution dominiert in Frankreich das jakobinische Modell, das die Mitgliedschaft in einer nationalen Gemeinschaft über eine freiwillige Bindung an die Republik und an ihre Werte definiert. Ethnische und andere subkulturelle Gemeinschaften werden zwar akzeptiert, aber in die Privatsphäre verbannt. Nach William Safran (1991, 221) äußert sich dieses Prinzip in der Gesetzgebung, die das *jus soli* und nicht die französische Abstammung betont, wenn es um die Vergabe der französischen Staatsbürgerschaft geht. Einbürgerungsgesetze wurden erlassen, um aus „Ausländern Franzosen zu machen" (Mauco 1932). Dieser oftmals schmerzhafte Prozeß wurde von Einrichtungen wie der Armee, der kommunistischen Partei Frankreichs, den Gewerkschaften, der Kirche und dem zentralisierten Bildungs- und Erziehungswesen überwacht (Weber 1976).

### *2.1 Die Ankunft der Vielfalt*

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges führten der Bevölkerungsschwund und der wirtschaftliche Neuaufbau zu mehr Arbeitsplätzen als französische Arbeiter vorhanden waren. Aus diesem Grund erlaubte Frankreich erstmals eine massive Einwanderung verschiedener Nationalitäten: Neben Italienern kamen in den 60er und 70er Jahren vor allem Spanier, Serben, Nordafrikaner und Türken ins Land, von denen viele aus ländlichen Gegenden stammten und eine niedrige Bildung besaßen. Die traditionellen Methoden der Einbürgerung funktionierten zwar immer noch, jedoch bereitete die steigende ethnische und rassische Mannigfaltigkeit zusehends Schwierigkeiten, vor allem als die autoritären Strukturen der Kirche und der Familie durch die fortschreitende Modernisierung untergraben wurden.

Ein Jahr nach der Ölkrise von 1973 wurde die Einwanderung neuer Arbeitskräfte untersagt. Die Giscard-Regierung versprach, die ansässigen Einwanderer in die französische Gesellschaft zu integrieren. Allerdings existierte bereits ein ethnisches Minderheitenproblem, da der Arbeitsmarkt, die Wohnungspolitik und der hohe Zustrom an Einwanderern relativ stabile Immigrantengemeinden entstehen ließen. Die unterschiedliche Behandlung der einzelnen Volksgruppen durch die Regierung hatte bei Immigranten zudem ein Gefühl der Gemeinsamkeit entstehen lassen, ein Gefühl, das bei Neuankömmlingen nicht so stark ausgeprägt war. Mit der Ausdehnung des sozialen Wohlfahrtssystems wurde auch die Bindung zu den Heimatländern

stetig reduziert. Die französische Linke forderte, daß ausländische Arbeiter innerhalb ihrer Bewegung tätig werden sollten, wodurch sie die herrschenden Verbände der algerischen *Amicales* und die südeuropäischen Katholiken und Kommunisten herausforderte. Gegen diese Behandlung durch das französische System lehnten sich die Einwanderer auf (Ireland 1996b).

### 2.2 *Die Öffnung der Linken*

Als unter François Mitterand die Sozialisten (PS) 1981 an die Macht kamen, führten sie ein größeres Maß an kulturellem Pluralismus ein. Sie gaben den Immigranten mehr Freiraum, sich nach Klasse, Ethnizität, Rasse und Religion zu organisieren. Bereits am 9. Oktober 1981 wurde ein Gesetz erlassen, das ausländische Verbände den französischen gleichstellte und ihnen das Recht auf Unterstützung durch öffentliche Mittel zusicherte. Fortan mußten französische Solidaritätsverbände im Kampf um öffentliche Gelder auch gegen die Verbände der Immigranten antreten (Verbunt 1985). Die Liberalisierung gab den Aktivitäten der Immigrantenverbände Auftrieb, die so vielfältig wie ihre Gemeinden selbst waren und alle denkbaren Richtungen repräsentierten.

### 2.3 *Die jüngeren Generationen*

Die Kinder der „zweiten Generation" der Immigranten, von denen Anfang der 80er Jahre bereits über eine Millionen in Frankreich lebten, nahmen mittlerweile dieselben niedereren Positionen im Beschäftigungssystem ein wie ihre Eltern. Die meisten erhielten die französische Staatsbürgerschaft automatisch oder spätestens mit Erreichen des 18. Lebensjahres. Ihre hohen Ansprüche, Erwartungen und Forderungen an die französische Gesellschaft unterschieden sich allerdings von denen der ersten Generation. Ihr Sinn für Zugehörigkeit und für gemeinsames Handeln war weder auf ihre Klassenzugehörigkeit noch auf ihre Herkunft zurückzuführen, sondern vor allem durch das lokalpolitische, kulturelle und wirtschaftliche Netzwerk bedingt, in dem sie sich bewegten. Die Aufgabe, diese Kinder „anzupassen" und einzubürgern, fiel zuerst den öffentlichen Schulen zu, die allerdings Probleme mit der Eingliederung hatten, wenn der kulturelle Hintergrund die Anpassung erschwerte. Die Einwanderer lebten in den Städten und Betonklötzen des HLM-Projektes (Sozialwohnungen) von Frankreichs Industrievierteln. Hier

haben sich die französischen und ausländischen Arbeiterkinder zusammengefunden.

In den französischen Vororten führten diese Projekte zu den ersten gemeinsamen Initiativen ausländischer Jugendlichen. Die begrenzten sozioökonomischen Mobilitätschancen, verbunden mit dem relativ leichten Zugang zur französischen Staatsbürgerschaft, ermutigten Angehörige der zweiten und dritten Generation, sich in Gruppen zu organisieren.[5] Während die erste Einwanderergeneration zu Beginn der 90er Jahre eher Partizipation durch Anpassung betrieb, bevorzugten die folgenden Generationen die unkonventionellen „Waffen der Schwachen", die sich oftmals als notwendig und erfolgreich für Randgruppen erweisen. Nordafrikaner der zweiten Generation (die *Beurs)* waren in diesen Bewegungen besonders stark vertreten. Einige waren gewalttätig („Rock gegen die Polizei" 1980-81), andere friedlich und multikulturell (Marsch gegen Rassismus und für Gleichheit 1983, *Convergence '84, SOS-Racisme*). Andere wiederum waren eine reine Angelegenheit der *Beurs* (Die arabische Jugend Lyons und seiner Vororte-JALB) oder sie befaßten sich mit Möglichkeiten der Wählererfassung (*France-Plus*) und kulturellen Aktivitäten (Ireland 1996b).

### *2.4 Der Islam und der Laienstaat*

Die religiösen Forderungen einer steigenden und seßhaft gewordenen Bevölkerung führte in Verbindung mit den neuen Möglichkeiten der Verbände nach 1981 zum Bau von hauptsächlich sunnitischen Moscheen und ließ örtliche muslimische Gruppen entstehen. Der Islam verbreitete sich auch unter den Arbeitern in den Fabriken. Die Forderungen der Moslems nach Gebetsräumen in Fabriken wurde von 1981-83 und 1989-90 in Streiks der Immigranten gegen einige Autowerke durchgesetzt (Benoît 1982; Lazzarato 1990). Der islamische Fundamentalismus hat dennoch unter den Afrikanern oder den Türken in Frankreich wenig Anhänger gefunden. Besonders die jüngere Generation benutzte den Islam jedoch als Hilfsmittel in einem Prozeß, durch den Integration durch Protest erreicht werden sollte. Versuche der Franzosen, einen „gallischen Islam" zu propagieren, führten lediglich zu Spannungen innerhalb der moslemischen Bevölkerung (Lochon 1990).

Anfang der 80er Jahre standen die Immigranten den Anhängern Jean-Marie Le Pens und seiner *Front National* gegenüber, die sich die Stimmung einer sozialen und wirtschaftlichen Krise zunutze machten. Das französische Wahlsystem mit zwei Wahlgängen und dem Erfordernis einer absoluten Mehrheit hatte die *Front National* lange Zeit aus der französischen Politik verbannt. Das änderte sich durch die Dezentralisation, die von den Sozialisten begonnen wurde. Wie auch die Immigranten erzielten die *Frontistes* ihre ersten Erfolge auf kommunaler Ebene. Präsident Mitterands Entscheidung, das Wahlsystem 1986 in ein Verhältniswahlsystem umzuwandeln, ermöglichte der *Front National* den Einzug ins Parlament.

Auf diesen Sieg der Rechten folgte eine repressivere Immigrationspolitik während der *Cohabitations*-Phase. Der neue Innenminister Charles Pasqua verfolgte eine harte Linie und lehnte Multikulturalismus strikt ab. Aber die Regierung mußte aufgrund des Widerstands einlenken, der sich auf die französische Tradition von Gleichheit und Brüderlichkeit berief. Am Ende des Jahres 1986 und zu Beginn des Jahres 1987 wurde die Regierung durch Studentendemonstrationen gezwungen, ihre Pläne zur Reform des Bildungs- und Erziehungswesens (der *Devaquet*-Plan) und des Staatsangehörigkeitsrechts (die *Chalandon*-Reform) zurückzuziehen.

Die zweite Immigrantengeneration stellte 1988 insgesamt 3% der gesamten Wählerschaft, in einigen Gemeinden waren es sogar mehr. Diese Gruppe unterstützte mehrheitlich die Wiederwahl Mitterands. Immer mehr junge Leute ausländischer Herkunft erschienen auf den Kandidatenlisten der großen Parteien (Bouamama 1989). Zu diesem Zeitpunkt hatte die PS ihre Forderung nach einem „Recht auf Unterschiedlichkeit" *(droit à la difference)* zugunsten der Kampagne „zusammenleben" *(vivre ensemble)* aufgegeben. Sie betonte nun die Gemeinsamkeiten und nicht die Unterschiede der kulturellen Vielfalt. Die Einwanderungsproblematik verschmolz mit den größer werdenden sozialen und urbanen Problemen, welche die traditionellen Parteigrenzen überlagerten. Die Lager der Linken wie der Rechten spalteten sich in Befürworter der ethnischen Vielfalt und in Vertreter des traditionellen jakobinischen Modells der Einbürgerung. Die Auswirkungen dieser Polarisierung auf das französische Gemeinwesen wurden spätestens an der berühmten „Kopftuch"-Affäre im Herbst 1989 und den Aufständen in den Vorstädten 1990 deutlich.

Anfang der 80er Jahre hatte die französische Regierung die wütenden Proteste der zweiten Generation zunächst mit Polizeigewalt beantwortet.

Später wurden dann Institutionen auf örtlicher Ebene geschaffen, die mit den nötigen finanziellen Mitteln die kulturelle und politische Artikulationsfähigkeit der Immigranten erleichtern sollten. Diese Strategie entschärfte die Revolten, die in französischen Städten brodelten, und ermöglichte die Eingliederung der Führer der zweiten Generation. Die neue *beurgeois*-Elite wurde als Vermittlerin zwischen ihrer Generation und der französischen Gesellschaft tätig (Geisser, 1997), gleichzeitig aber verlor sie den Kontakt zu einem Großteil der Jugendlichen, denen es immer noch an gesicherten Aufstiegschancen mangelte. Die Aufwiegler der „Intifada der Vorstädte" von 1990 waren die Jüngsten und Marginalisiertesten dieser Kohorte. Diese vernachlässigten Jugendlichen der Vorstädte hatten ein „paralleles Überlebensnetzwerk" entwickelt, bestehend aus Schwarzmarkthandel, Bagatelldelikten und Drogen.

Unterdessen hatte sich die Antirassismus-Bewegung, welche die Rechte in ihre Schranken verwiesen hatte, fast aufgelöst. *SOS-Racisme* und *France-Plus* übten nun keinen nennenswerten Einfluß mehr aus. Die Einwanderer, die sich an den gewaltsamen Demonstrationen von 1994 beteiligten, um gegen die geplante Senkung der Ausbildungsgelder zu protestieren, glichen eher den desillusionierten Aufständischen der frühen 90er Jahre als den freundlichen *Potes* der 80er Jahre. Die Jugendlichen nordafrikanischer Herkunft hatten kein Vertrauen mehr in die Verbände, die sie und ihre Interessen vertreten sollten (Jazouli, 1995). Inmitten dieser „Vorstadtkrise" vollzog sich ein Trend in Richtung einer ethnischen und multiethnischen Neugruppierung nach Straßen und Wohnblöcken (Bachmann und le Guennec, 1996).

### 2.6 *Die Wiedergeburt des Jakobinertums*

Der Staat hat sich heute wieder auf das traditionelle Modell der individuellen Einbürgerung besonnen. Die französischen Werte werden verteidigt, der „angelsächsische ethnische Pluralismus" wird ebenso wie die „Stammesbildung" abgelehnt (zitiert in Ireland 1996b, 42). Das Jakobinertum wurde wieder eingeführt, um dem neuen ethnischen Pluralismus zu begegnen. Als 1993 die Rechte die zerstrittenen Sozialisten schlug, wurde Charles Pasqua erneut Innenminister, der an seiner repressiven Gangart festhielt. Im Kern ist Frankreich jedoch seinem universellen, auf Gleichheit beruhendem Republikanismus treu geblieben. Die Veränderungen im Staatsbürgerschaftsrecht haben das Prinzip des *jus soli* unangetastet gelassen (Hoffmann 1994, 14). Zwischen 1995-1996 mußte der konservative Premierminister Alain Juppé

eine Krise meistern, als nichtregistrierte Einwanderer und Asylanten sich in Kirchen verbarrikadierten und den „Hoffnungsmarsch" organisierten (Coindé 1997). Eine weitere Protestbewegung zwang 1997 Premierminister Jean-Louis Debré, seinen Vorschlag zur Reform der Einwanderungspolitik zu ändern (Waters 1998).

Die Unruhen in Frankreichs Vorstädten gehen weiter, wie die Aufstände in Toulouse, Longwy und Straßburg von 1998 zeigen. Die Verbände in den Gemeinden der Einwanderer sind nur noch fragmentarisch tätig, bleiben jedoch eine Quelle spontaner und kreativer Energie (*C'est mon quartier*, 1995). Identitäten und Konflikte scheinen sich zu territorialisieren. An einigen Orten wird diesem Phänomen mit lokalen organisatorischen und institutionellen Netzwerken entgegengewirkt (Kastoryano 1996).

## 3 Die Niederlande

Im Gegensatz zu Frankreich werden die Niederlande als ein Beispiel für das multikulturelle Modell angeführt (Castles und Miller 1998). Die Niederländer begannen recht spät, Arbeiter zu „importieren", da sie kaum Schwerindustrie besitzen und wenig Kohle fördern. Aus diesem Grund haben die Niederlande weniger ausländische Mitbewohner, dafür aber mehr nichteuropäische Ausländer als andere Länder Europas. Über ein Viertel der Ausländer sind Türken und mehr als ein Fünftel Marokkaner. Ganze 60% dieser Minderheiten leben in Nord- und Südholland (Heimat eines Drittels der holländischen Bevölkerung), die meisten in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht (Tesser, van Dugteren und Merens 1996).

Die niederländische Bevölkerung hat diese Vielfalt in ihr Leben einbezogen und sich auch mehrmals für ein multikulturelles Modell ausgesprochen. Das Ergebnis ist eine höhere institutionelle Partizipation und eine größere ethnische Mobilisierung als in Frankreich, die jedoch nicht immer den Vorstellungen der niederländischen Politiker entspricht. Da sie sich der Gefahr der Segregation bewußt sind, die durch kulturellen Pluralismus entstehen kann, haben Politiker ihre Entscheidungen stets den örtlichen Begebenheiten angepaßt. Dabei zögerten sie nicht, ihre Politik zu ändern, wenn unerwünschte Nebeneffekte auftraten. Die Partizipationsmuster der Immigranten weisen darauf hin.

### *3.1 Eine Politik für ethnische Minderheiten*

Die Niederländer haben einen bemerkenswerten Pragmatismus entwickelt und eine bessere politische Abstimmung als ihre Nachbarländer demonstriert. Noch bevor sie klar definierte Richtlinien über den Umgang mit ethnischen Minderheiten entwarfen, hatten sich die Niederländer auf die Tatsache der Nachkriegseinwanderung eingestellt. Gastarbeiter auf Zeit, zum größten Teil Südeuropäer in den frühen 60er Jahren, wurden zuerst von katholischen Wohlfahrtsverbänden betreut, die von der Bevölkerung zunehmend unterstützt wurden (von 40% 1964 bis 100% 1975). Als gegen Ende des Jahrzehnts vermehrt Nichtchristen in die Niederlande kamen, verloren die Verbände zur Unterstützung ausländischer Arbeiter ihren konfessionellen Charakter und kümmerten sich nur noch um Gastarbeiter.[6] Ein großes Subsystem an öffentlichen, halböffentlichen und privaten Organisationen entstand, um die Bedürfnisse der Einwanderer nach Unterkunft und sozialer Unterstützung zu befriedigen.

Dieser Ansatz führt die Tradition der „Versäulung" (*verzuiling*) fort, welche die Niederländer im neunzehnten Jahrhundert einführten, um ihre damalige Vielfältigkeit gesellschaftlich zu bewältigen. Dieses System basiert auf Interessenvertretungen in allen Bereichen des öffentlichen Lebens und erfordert die Zusammenarbeit verschiedener konfessioneller und weltlicher Organisationen (Lijphart 1975). Die großen kulturellen und religiösen Gemeinden, wie z.B. die Protestanten, die Katholiken und die Laizisten, besaßen ihre eigenen Gewerkschaften, ihre eigenen Parteien, Schulen, Sozialbehörden und Sendeanstalten. Viele der Aufgaben, „die in anderen Ländern vom Staat, der Kommune oder der Stadt ausgeführt werden, wurden in den Niederlanden in die Hände von quasiregierenden Institutionen gelegt" (Toonen 1996, 615). Dieses System hat die soziale und politische Integration der niederländischen Gesellschaft erleichtert.

Es ist also nicht überraschend, daß die Politiker sich dieses Modells bedienten, als gegen Ende der 70er Jahre die Einwanderung die Integration zu bedrohen schien. Die Ölkrise von 1973 führte zu einem Stopp bei der Rekrutierung neuer Arbeitskräfte, ermutigte aber die Emigration von den holländischen Antillen, Aruba und Surinam. Die Wiedervereinigung von Familien wurde ebenfalls fortgesetzt. In den Jahren 1972 und 1976 kam es in Rotterdam und Schiedam zu Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Minderheiten und Niederländern. Einige Anhänger einer unabhängigen Molukkischen Republik wandten sich dem Terrorismus zu. Gleichzeitig entstand eine politische Mobilisierung gegen die Einwanderung: In den

70ern gewann die Vereinigung der niederländischen Bürger und nach 1980 die Centrums-Partei (CP) an Bedeutung. Sie gewannen 1982 einen Sitz im Unterhaus des nationalen Parlaments (den sie 1986 wieder verloren und 1989 zurückerhielten) (Entzinger 1984).

Der Staat antwortete mit der Forderung nach einer auf den ethnischen Zugehörigkeiten der Minderheiten basierenden Integrationspolitik (Minderhedennota 1983). Sie schloß Menschen aus den ehemaligen Kolonien, Gastarbeiter und ihre Familien, Sinti und Roma, Flüchtlinge, eingebürgerte Mitglieder dieser Gemeinden und ihre Nachfahren bis hin zur dritten Generation ein, sofern sie sich noch als Ausländer betrachteten. Diese Gruppen machten immerhin 15% der niederländischen Gesamtbevölkerung aus (Penninx, Schoorl und van Praag 1994, 1).[7]

Die Regierung wollte die Emanzipation dieser Gruppen und ihre schrittweise Integration durch eine vom Staat unterstützte Partizipation in der Wirtschaft und in soziopolitischen Institutionen erreichen. Die Minderheiten sollten zur Selbstorganisation ermutigt werden (Voogt 1994). Das Ideal war eine einheitliche, aber pluralistische Gesellschaft, die zwar aus ethnischen Gruppen bestehen sollte, doch in der gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Elemente ineinandergreifen. Um dieses Ziel zu erreichen, genehmigte der Innenminister Zuschüsse für Minderheitenprogramme und Verbände. Beratende Einrichtungen auf nationaler und kommunaler Ebene sollten Minderheiten ein Mitspracherecht in der Politik gewähren. Zudem sollte die Einbürgerung erleichtert werden (Heijs 1995).

Zuvor wurde die Mobilisierung von Immigranten meist von linken Aktivisten aus Politik und Gewerkschaften vorangetrieben, die in Opposition zu den Regimen ihrer Herkunftsländer standen. Viele Südeuropäer pflegten enge Kontakte zu italienischen und spanischen Organisationen der katholischen Kirche. Während der 80er Jahre führte diese staatliche Unterstützung zur Gründung von Einwandererverbänden, die lockere Beziehungen zu ihrem Heimatland pflegten. Türkische und marokkanische Moslems organisierten sich besonders schnell in sportlichen und kulturellen Organisationen (Layton-Henry 1990). Auch die Angehörigen der zweiten Generation gründeten ihre Verbände mit dem Ziel, innerhalb der holländischen Gesellschaft gemeinsame Formen der Emanzipation zu entwickeln (Penninx, Schoorl und van Praag 1994, 176-88). Integration fand nun auf der lokalen und sogar auf der nachbarschaftlichen Ebene statt.

Ansässige Ausländer erhielten das Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Im Vergleich zur niederländischen Bevölkerung war die Wahlbeteiligung der Immigranten recht gering, wobei die Wähler durch ihre Herkunft und ihre

Umgebung unterschiedlich geprägt waren. Die Arbeiterpartei (PvdA) erhielt die meisten Stimmen der Minderheiten, aber auch die Grünen und die Christdemokraten wurden unterstützt. Einige Minderheiten waren durch ihre importierten regionalen, religiösen und sonstigen Unterschiede polarisiert (Buijs und Nelissen 1994). Insgesamt kam es zu einer deutlichen Mobilisierung der Immigranten, die sich sowohl an den Niederlanden als auch dem Heimatland ausrichtete. Dennoch verliefen die sozialen Beziehungen in den Niederlanden während der 80er Jahre weitaus harmonischer als in ihren Nachbarländern.

### *3.2 Weg vom Multikulturalismus*

Gegen Ende der 80er Jahre wurde deutlich, daß die Minderheiten immer noch Randgruppen darstellten. Unbeabsichtigterweise kam es zu einer Entfremdung von der niederländischen Gesellschaft, als man die Minderheiten unter die Obhut des Sozialstaates stellte (*Nederlands Centrum Buitenlanders* 1993). Die Organisation der ethnischen Minderheiten, die der Staat angeregt hatte, führten zu ungewollten Nebeneffekten wie Fragmentierung und Zersplitterung (Rath 1991). Bald ersetzte der Kampf gegen die Deprivation benachteiligter Gebiete die Unterstützung für Initiativen, welche die ethnische Zugehörigkeit und Solidarität pflegten. Es bestand Einigkeit darüber, daß sich die Südeuropäer gut integriert hatten, so daß sie nicht mehr Ziel solcher Bemühungen waren. Sie hatten sich ohne größere Zwischenfälle in das politische und gemeinsame Leben der Niederländer eingegliedert (Lindo 1994).

### *3.3 Auf der Suche nach dem Gleichgewicht*

Aber nicht jeder war mit dem Erreichten zufrieden. Unmut über die sozioökonomischen Veränderungen und über das Wachstum der ausländischen Bevölkerung stärkte wieder die CP, so daß in den 90er Jahren einige Anti-Immigranten-Parteien in die Stadträte von zehn großen Städten einziehen konnten. Die Moslems wurden zur Zielscheibe dieser Parteien. Während der 80er Jahre hatten niederländische Politiker den Kontakt zu islamischen Organisationen aufgenommen, weil diese immer größer wurden und man dachte, daß sie bei der Durchsetzung der Minderheitenpolitik nützlich sein könnten. So unterstützte die Regierung beispielsweise 1985 die Einrichtung einer islamischen Sendeanstalt. Ein Jahr später erhielten Imame den glei-

chen rechtlichen Status wie andere religiöse Führer (Shadid und van Koningsveld 1996).[8]

Doch sehr zum Ärger der niederländischen Behörden wurden in diesen Verbänden, deren Entstehung der Staat gefördert hatte, ethnische, regionale und politische Differenzen ausgetragen (Can und Can-Engin 1997). Auf allen Ebenen versuchte man, sich fieberhaft von Orthodoxie und Dogmatismus hin zu Dialog und Integration zu wenden (Landman 1996). Die Kontroverse über den Islam wurde noch zusätzlich angeheizt durch den Golfkrieg und die sogenannte „*Salman Rushdie*-Affäre". Das Innenministerium unternahm mehrere erfolglose Versuche, die islamischen Verbände zur Zusammenarbeit untereinander und mit ihren weltlichen Gegenstücken zu ermutigen. Im Jahre 1992 forderte eine Regierungskommission über „ausländische Schüler in der Klasse" eine Strategie, welche die Benachteiligung bekämpft und die gesellschaftliche Integration erleichtert (*Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs* 1992). Es entstand daraufhin das sogenannte Bürgerprogramm, das auf Verträgen auf der städtischen Ebene aufbaute und sich der Lebensqualität in den Nachbarschaften zuwandte (van Zelm 1996). Die Politik zur Integration von Neuankömmlingen führte diesen Gedanken 1996 weiter: Die Regierung entschloß sich, den Erwerb der niederländischen Sprache zur Bedingung zu machen und richtete in den Städten Büros zur Durchsetzung dieser Politik ein (Nekuee 1997).

Die neuesten politischen Integrationsversuche werden als eine „Einer für Alle"-Strategie kritisiert, die der zunehmenden ethnischen und sozioökonomischen Vielfalt der Immigrantenpopulation nicht gerecht wird (Asscher 1996). Viele Minderheiten, besonders Türken und Marokkaner, werden sozial und wirtschaftlich immer weiter an den Rand der Gesellschaft gedrängt (Buijs und Nelissen 1994). Die institutionelle Offenheit hat eine gesellschaftliche Neuordnung und die Entstehung gesellschaftlicher Bewegungen unter den Jugendlichen verhindert (Sunier 1996). Fast ein Drittel der Türken und Marokkaner besitzen nun die doppelte Staatsbürgerschaft, und die Niederlande haben in Europa die meisten Ausländer eingebürgert (1996 ungefähr 11%; Vermeulen 1997, 119). Trotzdem wirkt die steigende Gewalt von Jugendbanden, der Drogenhandel und die Zunahme an Bagatelldelikten beängstigend auf die Niederländer. Hierzu hat auch das Aufdecken von Netzwerken nationalistischer Türken und fundamentalistischer Extremisten in den letzten zwei Jahren beigetragen (*Vandalisme/Jeugdcriminaliteit* 1994).

## 4 Belgien

Belgien hat eine Einwanderungspolitik verfolgt, die von Frankreich und den Niederlanden beeinflußt wurde. Um Belgien zu verstehen, muß man die Existenz von zwei getrennten Nationen berücksichtigen. Nach dem Zweiten Weltkrieg kamen spanische und italienische Arbeiter in die Fabriken der französischsprachigen Wallonie. Zu Beginn der 60er Jahre rekrutierte Belgien Nordafrikaner, insbesondere Marokkaner. Die Einwanderung der Türken begann einige Jahre später und fand in drei Schritten statt: Zuerst kamen sie in die wallonischen Industriegebiete, dann in die Minen und Baustellen von Luxemburg und in die Region Brabant und schließlich in den 70er Jahren in die großen Städte Flanderns, wo sie Fabrik- und Aushilfsarbeiten verrichteten (Blaise und Martens, 1992). Durch diese historische Entwicklung gibt es in der Wallonie zwar mehr Einwanderer (1990: 11,35%), die sich aber gleichmäßiger verteilen. In Flandern sind es 4,26% mit einem großen türkischen Anteil. Brüssel hat ebenfalls eine lange Tradition relativ hoher Einwanderungsströme. Seit 1960 beträgt der Zustrom 29%, wobei es sich hauptsächlich um Marokkaner und Südeuropäer handelt.

### *4.1 Eine verspätete Reaktion der Politik*

Bis Ende der 80er Jahre war es den freiwilligen „Torwächtern", besonders den katholischen Institutionen, überlassen, die ausländischen Arbeiter und ihre Familien bei ihrer Eingliederung in die belgische Gesellschaft zu unterstützen (Deslé 1992). Die Gewerkschaften, obwohl sie unterschiedliche Ideologien verfolgten und dezentralisiert waren, spielten eine ähnlich wichtige Integrationsrolle. Seit 1946 konnten katholische Gewerkschaften sehr erfolgreich südeuropäische Arbeiter eingliedern. Die sozialistischen Gewerkschaften befaßten sich erst viel später mit diesem Thema. Die Linken, die am stärksten in der Wallonie vertreten waren, organisierten regionale multiethnische Kommissionen und akzeptierten nur zögerlich die ethnischen Unterschiede.[9] Trotz dieser Unterschiede unterstützten alle Gewerkschaften Ende der 70er Jahre die Forderungen der Einwanderer nach gleichen sozioökonomischen und politischen Rechten (Martiniello 1990). Belgische und ausländische Aktivisten dominierten die Bemühungen um die Einwanderer, da diese bis 1984 keine eigenen Verbände gründen oder sich um öffentliche Gelder bewerben konnten, es sei denn, drei Fünftel ihrer Mitglieder besaßen die belgische Staatsangehörigkeit. Der *Consultative Council on*

*Immigration* (CCI), der 1965 eine ähnliche Vorläuferinstitution ersetzte, sollte Bedingungen zur Erleichterung der Integration und Einbürgerung der Familien ausländischer Arbeiter schaffen. Der CCI setzte sich aus Vertretern der wesentlichen Ministerien, regionalen Wirtschaftsräte und der Regionen zusammen, in denen ein Großteil der Einwanderer wohnte.[10] In der Wallonie kam es auf regionaler Ebene zu ähnlichen Bemühungen, die bald von beratenden Kommissionen aus der Brüsseler Region unterstützt wurden. Um diese zu koordinieren, brachte das sogenannte *Liaison-Komitee für ausländische Arbeiter* (CLOTI) Stellvertreter der Gewerkschaften und der Immigrantenarbeiterorganisationen zusammen. Als Flandern gegen Ende der 60er Jahre mit der Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte begann, wurden sie auch hier aktiv.

Im Jahre 1974 wurde in Belgien die Neueinwanderung gestoppt. Die Verantwortung für die „Begrüßungs-Politik" und Arbeitsmarktthemen wurde häufig den Regionen und den Sprachgemeinden überlassen, die seit 1971 kulturelle Autonomie besaßen. Erst der Durchbruch der Rechten in den 80er Jahren zwang den Staat zu reagieren. In einem Bericht von 1989 definierte die Regierung ihre Ansichten zur Integration: Anpassung, wo es die öffentliche Ordnung verlangt (Einhaltung der Gesetze), Förderung der Beteiligung an der belgischen Gesellschaft und Respekt gegenüber der kulturellen Vielfalt. In diesen Vorstellungen stecken Elemente der „Anpassung" des französisch-republikanischen Modells und des auf Klassenzugehörigkeit basierenden sozialistischen Ansatzes der Wallonie sowie des auf Volkszugehörigkeit aufbauenden Modells des holländischsprachigen Flandern.

### *4.2 Die Föderalisierung*

Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre kam der belgische Föderalisierungsprozeß in Gang. Zulassungs- und Asylpolitik, Fragen der Staatsbürgerschaft, Wahlrecht und die meisten Angelegenheiten des Sozialstaates blieben im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Arbeitsmarktpolitik fiel dagegen in die Kompetenz der Regionen (Wallonie und Flandern); Bildungs-, Erziehungswesen und Kultur wurden zur Angelegenheit der französisch-, holländisch- und deutschsprachigen Kulturkomittees. Die Städte erhielten für die Förderung eigener Initiativen finanzielle Unterstützung.[11] Diese Stärkung der „zentrifugalen" Kräfte in Belgien unterstrich den „unterschiedlichen politischen Aufbau der ethnischen Kategorien der Immigranten in der Wallonie und in Flandern" (Martiniello 1995, 132).

### *4.3 Die Wallonie*

Die politische Auseinandersetzung in der Wallonie ist geprägt vom französischen Modell der Staatsbürgerschaft und der nationalen Zugehörigkeit. Die politische Dominanz des *L'état-nation*-Gedankens hat lange Zeit für örtliche Ausprägungen eines Assimilationismus gesorgt (Martiniello 1995, 139). Zusammen mit der vorherrschenden sozialistischen Rhetorik erklärt dies die relative Vernachlässigung der ethnischen Immigrationsdimension in der Wallonie. Eine direkte Politik für ethnische Minderheiten war lange Zeit ein Tabu. Initiativen wurden in größere, übergreifende soziale Themen eingegliedert, die sich mit der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, der Wohnungssuche, der medizinischen Versorgung und Ähnlichem befaßten (Rea 1993).

Infolgedessen gab es wenige Verbände von Marokkanern und anderen Gruppen in der Wallonie. Die spanischen und italienischen Organisationen haben dagegen die Verbindungen mit den Katholiken und der Arbeiterbewegung in Belgien und in ihrer Heimat aufrechterhalten. Ihr organisatorischer Aufbau entspricht dem französischem Muster, obwohl die institutionelle Kanalisierung in Belgien eine Orientierung am Heimatland länger gefördert hat (Vandenbrande 1995b, 34-50). Während in Belgien eine koordinierte Politik zur Integration der jugendlichen Einwanderer vorgesehen war, die im Rahmen des Kampfes gegen soziale Ungleichheit zum Tragen kommen sollte, war der Ansatz der französischen Gemeinden jedoch dezentralisiert und vielfältiger. Trotzdem wurde der Ausdruck „ethnische Minderheit" bis 1991 nicht verwendet, da er die Realität der Einwanderer nicht zutreffend beschreibt (Blaise und Martens 1992, 60).

### *4.4 Flandern*

Die niederländische Gemeinde gründete 1977 unterdessen das Flämische Komitee zur Überwachung der Entwicklung der Einwanderung (VOCOM). Flandern näherte sich einem multikulturellen Modell an, das viele Parallelen zum niederländischen hatte. Im Jahre 1982 gründete die flämische Regierung den Flämischen Rat für Einwanderer (VHRM), dessen Mitglieder zu einem Drittel ausländischer Herkunft waren. Begrenzte Mittel und Kompetenzen sowie die Tatsache, daß der Rat von Einwanderern kaum wahrgenommen wurde, behinderten seine Arbeit. Dennoch setzte der VHRM die Errichtung regionaler und örtlicher Integrationszentren durch. Im Jahre 1990

wurde das VOCOM durch das „Flämische Zentrum" für die Integration der Einwanderer ersetzt, deren Aufgaben die Koordination der Ebenen, die Entwicklung einer tragbaren Einwanderungspolitik, die Organisation von antirassistischen Kampagnen und die Vergabe von Ämtern an ausländische Gemeindevertreter waren. Ein Drittel ihrer Generalversammlung und ihres Verwaltungsrats bestand aus Immigrantenvertretern.[12] Die ethnische Zugehörigkeit der Einwanderer wurde beim flämischen Ansatz akzeptiert. Die demokratischen und ethnischen Organisationen der Immigranten erhielten ab 1992 auch finanzielle Unterstützung. Das führte zu einer Ausbreitung der Verbände, die Belgien und ihre Heimatländer miteinander verbinden wollten.

### *4.5 Eine Annäherung der Politik oder deren Ohnmacht?*

Die Politiker in der Wallonie wie in Flandern waren sich der Unterschiede ihrer Integrationspolitik wohl bewußt. In der Wallonie wurde Anfang der 90er Jahre deutlich, daß Herkunft und Ethnizität Merkmale für die gesellschaftliche Marginalisierung waren, die durch eine unspezifische Politik zur Bekämpfung der Armut nicht verschwanden. Zur selben Zeit wurde den Flamen bewußt, daß eine gruppenspezifische Politik Tendenzen zu einer gesellschaftlichen „Balkanisierung" Vorschub leisten würde (Vandenbrande 1995a). Der Aufstieg des nationalistischen flämischen Blocks (*Vlaams Blok*-VB) bei den Kommunalwahlen von 1988 und die Entstehung gleichgesinnter Parteien in der Wallonie wie der Nationalen Front und Agir („Handeln") verdeutlichten, daß Belgien ein Gesellschafts- und ein Einwanderungsproblem hatte (Shu Yun 1990). Premierminister Wilfried Martens gründete daraufhin die königliche Kommission für Einwanderungspolitik. Auf ihren Rat hin wurden 1991 die Partizipation der Einwanderer innerhalb der belgischen Gesellschaft gefördert und das belgische Staatsbürgerschaftsrecht gelockert.

Islamische und jugendliche Einwanderer verschärften jedoch die Situation. Ende der 80er Jahre kam es wie in Frankreich zu einer „Kopftuch-Affäre" und 1991, im Raum Brüssel, zu mehreren Unruhen, bei denen jugendliche Nordafrikaner sich mit der Polizei bekämpften. Wie in Frankreich spielten Moslems auch in Belgien eine zentrale Rolle beim Protest gegen die Einwanderungspolitik. Die Diskussion über die Errichtung einer moslemischen Säule nach niederländischem Vorbild kam auf, die ähnlich wie die katholisch/flämische und die sozialdemokratisch/wallonische die Spannun-

gen reduzieren sollte (*Pacificatie* 1992). Der Islam besitzt jedoch in Belgien weder eine schlagkräftige Organisation noch konnte der gemeinsame Glaube die nationalen und ethnischen Unterschiede der Einwanderergruppen überwinden. Obwohl Belgien die Religionsfreiheit garantiert und Kirche und Staat voneinander getrennt sind, besteht ein System der formellen religiösen Anerkennung, das viele finanzielle Vorteile, wie z.B. die vollständige Unterstützung des Staats für den Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, mit sich bringt. Der Islam wurde 1974 offiziell anerkannt, aber damit eine Religion ihren Status geltend machen und diese Vorteile nutzen kann, muß sie ein repräsentatives Exekutivgremium ernennen. Erst nach jahrelangen Auseinandersetzungen konnte der Islam im Dezember 1998 eine solche Vertretung einrichten.

Die Diskussion über die islamische Jugend hat die Aufmerksamkeit auf die zahlreichen sozialen Probleme der belgischen Großstädte gelenkt. Belgische Politiker reagierten mit der Angleichung der Einbürgerungsgesetze an das *jus soli*, das die kulturellen Unterschiede mit gesellschaftlicher Harmonie und Gleichheit verbinden soll (Martiniello 1998). Diese Ansicht gab der königlichen Kommission und deren Nachfolger, dem Zentrum für Chancengleichheit und zur Bekämpfung von Rassismus, neuen Aufschwung. Doch die Aufgabe war nicht einfach, denn zum einen erzielten die VB, FN und Agir bei der Europawahl 1994 ihre besten Ergebnisse, zum anderen war die Arbeitslosigkeit unter ausländischen Jugendlichen gestiegen (Leman 1994, 72). Da die Verbände der ersten Generation sich hauptsächlich mit ihrer Muttersprache und ihrer eigenen Kultur befaßten, konnten sie die Jugend kaum einbinden. Die französischen gesellschaftlichen Bewegungen haben in der Wallonie und in Brüssel ein Echo hervorgerufen, und es ist wahrscheinlich, daß sie von den Belgiern übernommen werden (Deschamps und Pauwels 1992).

Belgien hat sich an die dysfunktionalen Partizipationsmuster gewöhnt, die in Frankreich und den Niederlanden existieren. Im Jahre 1995 gab es erneut Unruhen in Molenbeek, dem Ballungszentrum Brüssels und Umgebung, in Liège und 1997 in der Nähe von Antwerpen. Obwohl es in Belgien noch keine Jugendbanden gibt, findet sich in vielen Städten ein Netzwerk des organisierten Verbrechens, dem viele Jugendliche afrikanischer und türkischer Herkunft angehören (Bortolini 1996). Das sehr komplexe institutionelle System des Landes lähmt die Politik, wirksame Gegenmittel zu finden.

# 5 Deutschland

Die Kritik an der deutschen Einwanderungspolitik erscheint gerechtfertigt: Trotz der fünf Millionen ausländischer Einwohner weigern sich die Politiker standhaft, Deutschland als Einwanderungsland zu akzeptieren. Darüber hinaus wird in „Deutschland Staatsbürgerschaft traditionell über das Prinzip des *jus sanguinis* definiert, also über eine Volkszugehörigkeit durch deutsche Vorfahren, die trotz des rassistischen Untertons und der Nazipolitik, die mit ihm verbunden wird, beibehalten wurde" (Safran 1995, 108). Dieser Volksglaube schränkt die Möglichkeiten der Politiker zur Ausländerintegration auf allen Ebenen der Gesellschaft ein. Aufgrund der geringen Offenheit des deutschen Systems und der ethnischen Selbstbestimmung behandeln deutsche Institutionen Einwanderer als Klienten. Außerhalb dieser Kontrolle haben sie sich in politischen Gruppen zusammengeschlossen, die eine stärkere Bindung zu ihrem Heimatland aufweisen als in den drei anderen Ländern.

## *5.1 Soziale Demokratie*

Deutschlands soziale Marktwirtschaft ist durch eine Einbindung des Individuums über soziale und wirtschaftliche Rechte definiert. Die obersten Gerichte haben stets die bürgerlichen und legalen Rechte von Ausländern betont, wie auch das Grundgesetz jedem Einwohner das Recht auf ein Leben in Würde, auf Bildung und auf Entwicklung seiner Fähigkeiten zusichert. Die Angst vor Segregation verhindert jedoch die explizite Anerkennung und den Schutz ethnischer Minderheiten (Oberndörfer 1994). Gesellschaftliche Institutionen haben durch ihre soziale Kontrollfunktion dafür gesorgt, daß diejenigen, die keinen deutschen Paß besitzen, eine untergeordnete und abhängige Position einnehmen (Thränhardt 1988).

Nach 1945 konnten zunächst die Flüchtlinge aus den ehemaligen Ostgebieten die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts für den Wiederaufbau Deutschlands weitgehend erfüllen. Doch es kamen auch Gastarbeiter aus Südeuropa, die sich vornehmlich im Süden der Republik niederließen. Als nach dem Bau der Berliner Mauer (1961) der Nachkriegsboom anhielt, wandten sich die Arbeitgeber und die Politiker an die Türkei, um die verlorenen Arbeitskräfte aus dem Osten zu ersetzen. In dieser Zeit entstand vor allem in Norddeutschland ein großer Bedarf an Arbeitskräften. Heute stellen Türken 43% der ausländischen Einwohner Bremens und 37% der Ausländer Nordrhein-

Westfalens. In Bayern sind es vergleichsweise nur 27.5%, also fünf Prozentpunkte weniger als im Bundesdurchschnitt (Cohn-Bendit und Schmid 1993).

Die deutschen Gewerkschaften bestanden auf der Gleichbehandlung ausländischer und deutscher Arbeiter, damit deren Position nicht untergraben werde. Selbst als Mitte der 60er das Rotationsmodell seinen Reiz verloren hatte, ging man weiterhin davon aus, daß die meisten Gastarbeiter früher oder später in ihre Heimat zurückkehren würden. Die Zurückbleibenden würden sich mühelos in die deutsche Gesellschaft eingliedern, was sich positiv auf den Arbeitsmarkt und die Ausbildungssituation auswirken würde. Das soziale Wohlfahrtssystem verhinderte die Entstehung von „Ausländerkolonien" oder „Ghettos". Die Einwanderer wurden über Wohnviertel verteilt und lebten mit Deutschen, die ähnliche sozioökonomische Merkmale aufwiesen (Blanc 1991).

Trotz der offiziellen Weigerung, Gastarbeiter als ethnische Minderheiten anzusehen, wurden besonders auf kommunaler Ebene aus pragmatischen Gründen ethnische und kulturelle Minderheiten in der Sozialpolitik berücksichtigt (Rex 1996, 51). Die Sozialarbeit hatte mit der Ausländerpolitik explizite Ziele formuliert und die drei großen halbstaatlichen Organisationen übernahmen die Verantwortung für einzelne Nationalitäten: Die römisch-katholische *Caritas* arbeitete mit Italienern, Spaniern und Portugiesen zusammen, das protestantische Diakonische Werk mit Griechen und die weltlich-gewerkschaftliche Arbeiterwohlfahrt mit Einwanderern aus der Türkei. Diese Verbände waren in allen Stadtteilen sehr aktiv.[13] Einige Bundesländer und größere Städte setzten auch Ausländerbeauftragte zur Wahrung der Interessen der Einwanderer ein. Bonn folgte dem Berliner Beispiel und ernannte 1978 einen Bundesbeauftragten für die Interessen der Ausländer.[14] Vor allem am Arbeitsplatz unterstützten die institutionellen Träger die Interessen der Immigranten, die keine andere Wahl hatten als die Rolle der hilfsbedürftigen (und dadurch kontrollierten) Bevölkerungsschicht zu akzeptieren.

Um der Kritik an diesem paternalistischen System zu begegnen, richteten mehrere norddeutsche Städte Ausländerbeiräte ein, die teilweise von Ausländerverbänden und von ausländischen Einwohnern gewählt wurden und die örtlichen Behörden beraten sollten. Diese Struktur einer „Ersatzpartizipation", deren Organisation sich an ethnischen/nationalen Merkmalen ausrichtete, wurde heftig kritisiert, da sie kein wirkliches politisches Sprachrohr bieten würde. Das Verfassungsgericht in Karlsruhe unterband auch die Bemühungen einiger Länder wie Berlin, Hamburg, Sachsen und Schleswig-

Holstein, die das kommunale Wahlrecht auf ausländische Einwohner ausweiten wollten.

Die Zahl der Ausländerverbände und ihre lokale Verbreitung stieg jedoch kontinuierlich. Arbeiterbewegungen, Studentengruppen und Gewerkschaften, die den Regimen ihrer Heimatländer kritisch gegenüberstanden, waren von Anfang an beliebt, dicht gefolgt von religiösen Organisationen (christlich, griechisch-orthodox und moslemisch). Die finanziellen Zuschüsse, die nur auf kommunaler Ebene erhältlich waren, unterstützten den Aufbau einer sozialen Infrastruktur, die hinsichtlich ihres Wohlstands und – aus deutscher Sicht – ihrer chaotischen Vergabepraxis die Strukturen der Gemeinden widerspiegelte (Özcan 1989; Schwarz 1992). Ihr Blick richtete sich selten auf die Gesellschaft des Gastgeberlandes, wie beispielsweise in Frankreich, den Niederlanden oder selbst Belgien. In den 80er Jahren entstanden Dachverbände, zuerst auf kommunaler, später dann auch auf Bundesebene. Sie waren die einzige Hoffnung, Einfluß auf die deutsche Politik zu nehmen.[15]

Am Ende des Jahrzehnts waren die Kinder der Gastarbeiter immer noch *in puncto* Erziehung und Bildung benachteiligt, und Einwanderer lebten in schlechteren Wohnungen als ihre deutschen Kollegen. Aber die Deutschen klopften sich selbst auf die Schulter, weil sie es geschafft hatten, eine gesellschaftliche Instabilität wie in Frankreich und Belgien zu verhindern. Die strukturellen Indikatoren sahen jedenfalls relativ gut für die Millionen ausländischer Mitbürger aus.

### *5.2 Die Wiedervereinigung*

Die deutsche Wiedervereinigung zerstörte die Illusion einer möglichen Integration. In den Jahren nach dem Fall der Mauer kam es zu gewalttätigen Ausschreitungen gegenüber Einwanderern (Rostock, Mölln, Solingen). Die Asylgesetze wurden verschärft und die Abschiebung unerwünschter Ausländer vereinfacht (Ireland 1997). Die Bundesregierung rückte von dem Ziel ab, eine globalere und positive Einwanderungspolitik zu formulieren und befaßte sich fast ausschließlich mit der Reform der Asylgesetzgebung (Deponti 1999).

Nach jedem gewalttätigem Zwischenfall zogen hunderttausende Deutsche mit Parolen gegen Haß durch die Straßen und bildeten Lichterketten. Eine umfassende Politik blieb jedoch aus. Die Reduzierung der Sozialhilfe, die Dezentralisierung der Sozialpolitik und der „Wohlfahrtschauvinismus" (der Unwille, soziale und wirtschaftliche Mittel mit den Einwanderern zu teilen)

haben vielmehr zu einer Mobilisierung über die ethnischen Grenzen hinweg geführt (Faist 1994). Die strukturellen Veränderungen in der Schwerindustrie zogen eine höhere Arbeitslosigkeit nach sich, von der besonders Gastarbeiter betroffen waren (Norman 1998).

In Deutschland sind die integrativen Kräfte in den Augen der Ausländer geschwächt worden, so daß sich Jugendliche mit ähnlicher ethnischer Herkunft zusammenschließen. Besonders unter den Kindern und Enkeln türkischer und nordafrikanischer Einwanderer haben sich Verbitterung und Unsicherheit breit gemacht. Sie meiden nun die Organisationen und Institutionen, die früher ihre Gemeinden mit der deutschen Gesellschaft verbunden haben. Sie haben sich auf der Suche nach Schutz nach innen gewandt, romantisieren ihre traditionellen Lebensweisen und schmieden sich eine neue Identität ohne westliche Bezugspunkte. Unter den Türken hat diese „Selbstghettoisierung" zu politischen Bewegungen auf beiden Seiten des politischen Spektrums geführt. Auf ethnischer Grundlage entstanden politische Parteien wie z.B. die Demokratische Partei Deutschlands, die 1995 von eingebürgerten Türken gegründet wurde und der Regierung in Ankara nahesteht. Jugendbanden streifen durch heruntergekommene Wohnviertel, beteiligen sich an Überfällen und liefern sich heftige Auseinandersetzungen mit Aussiedlergangs und der Polizei (Farin und Seidel-Pielen 1991).

Andere singen in Rockbands über die Zwiespältigkeit und die Verzweiflung jugendlicher Ausländer. Diese „Kanackenkinder" haben zu einer kulturellen Vielfalt beigetragen, ähnlich wie die Bewegung der *Beurs* in Frankreich. Ihr inoffizieller Sprecher, Feridun Zaimoglu, ist als der Malcolm X der deutschen Türken bekannt geworden. Als die Bundesbeauftragte für die Interessen der Ausländer ihn zur offiziellen „Multikulturellen Woche" einlud, die reichlich anatolischen Volkstanz und *Döner Kebab* bot, antwortete er: „Was hat dieser Scheiß mit meinem Leben zu tun?" (Lottmann 1997). Es gibt ein deutliches Konfliktpotential unter den jugendlichen Ausländern (Schwarz 1992, 69-70), jedoch besitzen die deutschen Institutionen noch genügend strukturelle Macht, um die Entstehung einer sozialen Bewegung oder größere Unruhen zu verhindern.

### *5.3 Multikulturalismus auf deutsch*

Trotz der offiziellen Weigerung, Deutschland als multiethnisches Land anzuerkennen, werden in kirchlichen Kreisen und der politischen Linken Rufe nach einer Politik laut, die der niederländischen Minderheitenpolitik folgt.

Der Effekt ist eine gemäßigte Ausländerfreundlichkeit, welche sich in einer Solidarität ausdrückt, die wenig kostet und keinen großen Aufwand erfordert (Ulrich 1992). Tatsächlich hat der Multikulturalismus in den nördlichen Bundesländern und in einigen großen Städten seinen Weg in die Sozialpolitik, die Sozialarbeit und in das Bildungs- und Erziehungswesen gefunden (Robertson-Wensauer 1993).

Wie auch andernorts ist der Islam zu einer beliebten Zielscheibe der Agitation geworden. In Deutschland ist die Beziehung zwischen Kirche und Staat eine Angelegenheit der Bundes- und Länderregierungen. Alle Glaubensrichtungen müssen neutral und gleich behandelt werden, doch unterstützt der Staat Vertreter anerkannter Religionen, subventioniert die Pflege und die Restauration von Kirchen und zieht die Steuern für alle Religionen ein. Bis heute hat sich keine islamische Organisation gefunden, die in der Lage wäre, für den gesamten Glauben einzutreten (Vermeulen 1997). Der Fundamentalismus des Islam und der kurdische Terrorismus werden als die größte Gefahr angesehen. In den städtischen Ausländerbeiräten haben unter Türken und Nordafrikanern islamische Listen mittlerweile mehr Bedeutung als linksgerichtete. Auch Deutschland hatte seine „Kopftuch-Affäre", als die Behörden in Baden-Württemberg einer Lehrerin afghanischer Herkunft das Tragen des *hijab* verboten, das als „Symbol der kulturellen Isolation" galt (Sommer 1998).

Nichtsdestotrotz verändert sich Deutschland in kleinen, aber wichtigen Bereichen. Langsamer als in Frankreich und in den Niederlanden, die liberalere Einbürgerungsgesetze haben, treten nun in Deutschland viele Einwanderer den großen Parteien bei, während deutsche Mitglieder sie verlassen. Zum Beispiel sind 2% der Berliner Wählerschaft eingebürgerte Ausländer, und drei Mitglieder des Bundestages sind türkischer Abstammung (Deponti 1999). In den Jahren 1990, 1993 und 1994 (SOPEMI 1998, 64) wurde die Einbürgerung für die Kinder der Gastarbeiter erleichtert. Zu Beginn des Jahres 1999 änderte die neue Regierung die Rechtsgrundlage dahingehend, daß es nun Ausländerkindern erlaubt ist, die deutsche und die Nationalität ihrer Eltern zu führen, wenn ein Elternteil mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt hat. Im Alter von 23 Jahren müssen sie sich dann für eine Nationalität entscheiden. Solche Reformen können eine weiterreichende Integration einleiten, was einen bedeutenden Einfluß auf die politische Mobilisierung der Einwanderer haben wird.

# 6 Zusammenfassung

Wie sie den „Islam bekamen, den sie verdienten" (Rath et al. 1996, 267), ernten die europäischen Gastgeberländer auch die politische Mobilisierung der Einwanderer, die sie gesät haben. In jedem Land haben Integrationspolitik, Einbürgerungsgesetze und institutionelle „Torwächter" maßgeblich die Entwicklung beeinflußt. Die Partizipationsformen von Einwanderern südeuropäischer, nordafrikanischer und türkischer Herkunft waren eher auf die Spezifika der Gastländer als auf die Eigenheiten der Ethnien selbst zurückzuführen. Inhalt, Ausrichtung und Artikulation variierten mit den unterschiedlichen politischen Opportunitätsstrukturen. Ethnische Beziehungen, sofern diese keine Erfindung zum Zwecke der gesellschaftlichen Manipulation sind, können mit politischen und sozialen Projekten in Verbindung gebracht werden (Barth 1969). Die neue ethnische Grundlage, die im Westen deutlich wird, kann nicht von den Erfahrungen der Isolation und der Unzulänglichkeit der Verwaltung getrennt werden, die den Minderheiten oftmals keine andere Wahl lassen, als sich in ihrer Volksgruppe selbst zu organisieren (Modood, Beishon und Virdee 1994).

Die politische Organisation nach Klassenzugehörigkeit ist nicht zwangsläufig. Gastarbeiter aus ähnlichen Industriezweigen haben in unterschiedlichen institutionellen Strukturen unterschiedliche Partizipationsstrategien verfolgt. Trotz der Entstehung einer ausländischen Mittelschicht gehört der Großteil der Einwanderer immer noch der Arbeiterklasse an. Institutionelle, ethnische und rassische Diskriminierung und die unterschiedlichen, intervenierenden Einflüsse der Arbeiterbewegungen in den einzelnen Ländern haben zu einer „Vieldeutigkeit der Klassen" geführt (Sabel 1982): Langfristige Variationen unter den Arbeitern verschiedener ethnischer oder nationaler Herkunft existieren auf unterschiedlichen Gebieten und in verschiedenen Bereichen. Gewerkschaften und Parteien haben in den einzelnen Ländern die Probleme im sozioökonomischen Bereich, das Problem der Generationen und des Geschlechts mit anderen Kontexten verbunden.

Wenn man dieselben Einwanderergruppen in unterschiedlichen Gastgeberländern betrachtet, dann fallen einige Gemeinsamkeiten auf, die sicherlich auf den Einfluß des Heimatlandes und der dortigen Regierung sowie auf formelle und informelle „Netzwerke" zurückzuführen sind. Einige Herausforderungen waren in allen Gastgeberländern gleich, wie z.B. der Islam und die zweite und dritte Generation. Sie wurden teilweise mit einer ähnlichen Politik angegangen. Unter Politikern und Immigrantenaktivisten wird Grenzen ein zunehmend geringerer Stellenwert beigemessen.

Trotzdem gibt es deutliche Unterschiede in Bezug auf Politik, institutionellen Kontext und Partizipationsmuster der Einwanderer in Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Deutschland. Da die Sozialpolitik in Europa immer weiter dezentralisiert wird, werden sich die Unterschiede in den ethnischen Beziehungen innerhalb der einzelnen Länder vergrößern. Vergleiche auf kommunaler Ebene müssen jetzt die Ergebnisse dieses Ländervergleiches bestätigen.

## Anmerkungen

1 Die Begriffe „Immigranten" und „Bevölkerungsschicht der Immigranten" werden nicht verwendet, wenn ein anderer Begriff besser die politischen Unterschiede in einem bestimmten Kontext veranschaulicht. Wenn die Begriffe „zweite Generation" und „dritte Generation" verwendet werden, dann hat dies keine politische oder ideologische Bedeutung, sondern entspricht nur dem gängigen amerikanischen Sprachgebrauch.

2 Diese Zahl stammt von 1990. Der Anteil sollte seitdem gestiegen sein.

3 Diese Zahlen lassen einen großen Teil der in diesen Ländern wohnhaften Ausländer unberücksichtigt. Dies gilt insbesondere für Frankreich und die Niederlande, die traditionell eine großzügige Gesetzgebung auf diesem Gebiet betreiben. Man muß auch berücksichtigen, daß Frankreich und die Niederlande viele Immigranten aus ihren ehemaligen Kolonien aufgenommen haben, die von Geburt her eine französische oder niederländische Abstammung besaßen (Koopmans und Kriesi 1997, 13f.).

4 Das politische Verhalten kann auf ethnische Gruppen oder auf die Einwanderer im Allgemeinen ausgerichtet sein oder sich gegen die soziale Marginalisierung wenden. In diesem Fall ist die Politik geprägt durch die liberalen Ansichten über die Rechte des Individuums oder durch die sozialdemokratische Betonung der Eingliederung der Klassen. Diese Unterscheidung wird in dieser Analyse berücksichtigt.

5 Dieselbe Logik diktiert auch das politische Verhalten in den französischen Besitzungen in Übersee, speziell auf den Westindischen Inseln (Guadeloupe und Martinique).

6 Nationale soziale Zuwendungen an frühere Kolonisten wurden in diesem Zeitraum eingestellt und durch neue Einrichtungen ersetzt, die von der Regierung subventioniert wurden.

7 In den Niederlanden lebt eine Minderheit in separaten Wohnvierteln und hat wenige Möglichkeiten, ihre Kultur zu „leben". Diese hat mehrere negative sozioökonomische Auswirkungen (Kaderadvies 1995).

8 Aufgrund der Überzeugung, daß es in den zusehends weltlichen Niederlanden genug Kirchen gab, wurde 1983 die staatliche Unterstützung zum Bau von Kirchen eingestellt. Dazu gehörte auch der Bau von Moscheen (Vermeulen 1997, 120f.).

9 Die Kommunisten litten unter starker Polizeikontrolle, ausländische mehr als eingebürgerte Belgier.

10 Der CCI, der später umbenannt wurde in *Consultative Council for Populations of Foreign Origin*, beendete sein Mandat 1991, obwohl danach noch einige Treffen stattfanden.

11 Persönliches Interview mit Prof. Andrea Rea, *Université Libre de Bruxelles*, Brüssel, Oktober 1997.

12 Das Geld kam von dem *Flemish Fund for the Integration of the Disadvantaged*. 60% des Geldes kamen den Großstädten zu (Blaise und Martens 1992).

13 Persönliches Interview mit Erhardt Heintze, Referent für Zuwanderungsangelegenheiten, Senat Bremen, November 1992.

14 Die Entscheidungsgewalt blieb zum größten Teil beim Innenministerium, das sich oft mit den entsprechenden Ministern der Länder beriet.

15 Die Kommentare stammen von Valentina Stefanski, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, 27. November 1992.

## Literatur


Asscher, Ben. 1996. „Integratie minderheden moet anders". In *Utrechts Nieuwsblad*. December 3: 9.

Bachmann, Christian und Nicole Le Guennec. 1996. *Violences urbaines*. Paris: Albin Michel.

Balibar, Étienne und Immanuel Wallerstein. 1988. *Race, Nation, Classe: Les identités ambiguës*. Paris: La Découverte.

Banton, Michael. 1985. *Promoting Racial Harmony*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barth, Fredrik. 1969. *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Cultural Difference*. London: Allen and Unwin.

Ben Tahar, Mekki. 1979. *Les arabes en France*. Rabat: Société Marocaine des Éditions Réunis.

Benoît, Floriane. 1982. *Le printemps de la dignité*. Paris: Éditions Sociales.

Ben-Tovin, G. und J. Gabriel. 1982. „The Politics of Race in Britain, 1962-79". In *‚Race' in Britain: Continuity and Change;* hrsgg. von Charles Husbands. London: Hutchinson: 145-71.

Blaise, Pierre und Albert Martens. 1992. „Des immigrés à intégrer". In *Courrier Hebdomadaire*. No. 1358-9 Brussels: Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques.

Blanc, Maurice. 1991. „Von heruntergekommenen Altenquartieren zu abgewerteten Sozialwohnungen: Ethnische Minderheiten in Frankreich, Deutschland und dem Vereinigten Königreich". In *Information zur Raumentwicklung*. 6-7: 447-57.

Blommaert, Jan und Jef Verscheuren. 1993. „The Rhetoric of Tolerance, or what Police Officers are Taught about Migrants". In *Journal of Intercultural Studies*. 14 (1): 49-63.

Bortolini, Massimo. 1996. „La presse et les immigrés en Belgique en 1995". In *Migrations-Société*. 8 (44): 109-22.

Bouamama, Said. 1989. „Élections municipales et immigration: essai de bilan". *Migrations-Société*. 1 (3): 22-45.

Brubaker, W. Rogers. Hrsg. 1989. *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and America.* New York: University Press of America.
—. 1992. *Citizenship and Nationhood.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Buijs, Frank J. und Carien Nelissen. 1994. „Tussen continuiteit en verandering: Marrokanen in Nederland". In *Het demokratisch ongeduld: De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid;* hrsgg. von Vermeulen, Hans und Rinus Penninx. Amsterdam: Het Spinhuis: 177-206.
Can, Murat und Hatice Can-Engin. 1997. *De zwarte tulp.* Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.
Castles, Stephen und Godula Kosack. 1974. „How the Trade Unions Try to Control and Integrate Immigrant Workers in the German Federal Republic". In *Race.* 15 (4): 497-514.
—. 1985. *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe.* 2. Ausg. Oxford: Oxford University Press.
Castles, Stephen und Mark J. Miller. 1998. *The Age of Migration.* New York: The Guilford Press.
Castles, Stephen et al. 1984. *Here for Good.* London: Pluto Press.
Castles, Stephen et al. 1990. *Mistaken Identity: Multiculturalism and the Demise of Nationalism in Australia.* 2. Ausg. Sydney: Pluto Press.
„C'est mon quartier." 1995. *Informations Sociales.* Paris: Caisse Nationale d'Allocations Familiales: 45.
Cohen, Gaynor. 1982. „Alliance and Conflict among Mexican Americans". In *Ethnic and Racial Studies.* 5 (2) 175-95.
Cohn-Bendit, Daniel und Thomas Schmid. 1993. *Heimat Babylon.* Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.
Coindé, Henri. 1997. „L'occupation de Saint-Bernard et l'asile dans l'eglise". In *Migrations-Société.* 9 (53): 81-85.
Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs. 1992. *Ceders en de tuin.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
Deponti, Luisa. 1999. „Politique d'immigration et droit de la nationalité en Allemagne". In *Migrations Société.* 11 (61): 121-36.
Deschamps, Luk und Koenraad Pauwels. Hrsg. 1992. *Eigen organisaties van migranten.* Brussels: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
Deslé, Els. 1992. *Grenzen aan de racisme bestrijding.* Brussels: Vrije Universiteit Brussel, Interuniversitaire Attractiepool 37.
Dumont, G. F. 1986. *La France ridée.* Paris: Éditions Pluriel.
Entzinger, Han B. 1984. *Het minderhedenbeleid; dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere immigratielanden in Europa.* Meppel/Amsterdam: Boom.
Étienne, Bruno. 1989. *La France et l'islam.* Paris: Hachette.
Faist, Thomas. 1994. „Immigration, Integration, and the Ethnicization of Politics". In *European Journal of Political Research.* 25: 439-59.
Farin, Klaus und Eberhard Seidel-Pielen. 1991. *Krieg in den Städten.* Berlin: Rotbuch Verlag.
Foner, Nancy. 1979. „West Indians in New York City and London". In *International Migration Review.* 13 (2): 284-97.
Geisser, Vincent. 1997. *Ethnicité républicaine. Les élites d'origine maghrébine dans le systéme politique française.* Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Heijs, Eric. 1995. *Van vreemdeling tot Nederlander.* Amsterdam: Het Spinhuis.
Heisler, Martin O. und Barbara Schmitter-Heisler. 1990. *Citizenship: Old, New, and Changing.* Aufsatz zum Workshop on Dominant National Cultures and Ethnic Identities, Freie Universität Berlin, 11-14. Juni.
Hoffmann, Stanley. 1994. „France: Keeping the Demons at Bay". In *New York Review of Books.* 41 (5): 14ff.
Ireland, Patrick. 1989. „The State and the Political Participation of the ‚New' Immigrants in France and the United States". In *Revue française d'études américaines.* 41: 315-28.
—. 1994. *The Policy Challenge of Ethnic Diversity.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
—. 1995. „Migration, Free Movement, and Immigrant Integration in the European Union: A Bifurcated Policy Response". In *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration;* hrsgg. von Stephan Leibfried and Paul Pierson. Washington, D.C.: Brookings Institution: Kap. 7.
—. 1996a. „Asking for the Moon: Immigrant Political Participation in the European Community". In *The Impact of European Integration;* hrsgg. von George A. Kourvetaris and Andreas Moschonas. Westport, Conn.: Praeger: Kap. 6.
—. 1996b. „Vive le Jacobinisme: Les Étrangers and the Durability of the Assimilationist Model in France". In *French Politics and Society.* 14 (2): 33-46.
—. 1997. „Socialism, Unification Policy, and the Rise of Racism in Eastern Germany". In *International Migration Review.* 31 (119): 541-68.
Jakubowicz, Andrew, M. Morrissey und Joanne Palser. 1984. *Ethnicity, Class, and Social Welfare in Australia* Sydney: Social Welfare Research Center, University of New South Wales.
Jazouli, Adil. 1995. „Les jeunes 'Beurs' dans la société française". In *Migrations-Société.* 7 (38): 6–24.
Kaderadvies: Eenheid en verscheidenheid. 1995. Amsterdam: Het Spinhuis voor de Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid.
Kastoryano, Riva. 1996. *La France, l'Allemagne et leurs immigrés.* Paris: Armand Colin.
Katznelson, Ira. 1973. *Black Men, White Cities.* London: Oxford University Press.
Koopmans, Ruud und Hanspeter Kriesi. 1997. „Citizenship, National Identity, and the Mobilisation of the Extreme Right". In *Working Paper FS III 97-101.* Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
Landman, Nico 1996. „Islamitische organisatievorming in Nederland". In *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek;* hrsgg. von Henk Heeren, Patricia Vogel und Hans Werdmölder. Amsterdam: Uitgeverij Boom: 98-118.
Lawrence, Daniel. 1974. *Black Migrants, White Natives.* Cambridge: Cambridge University Press.
Layton-Henry, Zig. 1990. „Immigrant Associations". In *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe;* hrsgg. von Zig Layton-Henry. London: Sage: Kap. 5.
Lazzarato, Maurizio. 1990. „Peugeot 89". In *L'Europe multicommunautaire.* In *Special issue of Plein Droit.* Paris: GISTI: 115-19.
Leman, Johan. 1994. *Kleur bekennen.* Tielt: Uitgeverij Lannoo.
Lijphart, Arend. 1975. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands.* Berkeley: University of California Press.

Lindo, Flip. 1994. „Het stille succes: De sociale stijging van Zuideuropese arbeidsmigranten in Nederland". In *Het demokratisch ongeduld: De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid;* hrsgg. von Hans Vermeulen und Rinus Penninx. Amsterdam: Het Spinhuis: 117-44.

Lochon, Christiane. 1990. „Vers la création d'instances supérieures de l'Islam en France". In *L'Afrique et l'Asie modernes.* Nr. 165 Paris: CHEAM, Sommer: 18-46.

Lottmann, Joachim. 1997. „Kanak Attack!". *Die Zeit.* 47: 24.

Lowi, Theodore J. 1964. *At the Pleasure of the Mayor.* New York: Free Press of Glencoe.

Martiniello, Marco. 1990. *Elites, leadership et pouvoir dans les communautés ethniques d'origine immigrée: le cas des Italiens en Belgique francophone.* Ph.D. diss. European University Institute, Florence.

—. 1995. „The National Question and the Political Construction of Immigrant Ethnic Communities in Belgium". In *Racism, Ethnicity, and Politics in Contemporary Europe;* hrsgg. von Hargreaves, Alec G. und Jeremy Leaman. Aldershot: Edward Elgar: 131-44.

—. 1998. „Les élus d'origine étrangère à Bruxelles: une nouvelle étape de la participation politique des populations d'origine immigrée". In *Revue européenne des migrations internationales.* 14 (2) 123-49.

Mauco, Georges. 1932. *Les étrangers en France.* Paris: Armand Colin.

Miles, Robert. 1982. *Racism and Migrant Labour.* London: Routledge and Kegan Paul.

Miles, Robert und Annie Phizacklea. 1977. „Class, Race, Ethnicity, and Political Action". In *Political Studies.* 25: 491-507.

—. 1984. *White Man's Country.* London: Pluto Press.

Miller, Mark J. 1981. *Foreign Workers in Western Europe: An Emerging Political Force?* New York: Praeger.

Minderhedennota. 1983. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Modood, Tariq, Sharon Beishon und Satnam Virdee. 1994. *Changing Ethnic Identities.* London: Policy Studies Institute.

Moore, Robert. 1975. *Racism and Black Resistance in Britain.* London: Pluto Press.

Moulin, Jean-Pierre. 1985. *Enquête sur la France multiraciale.* Paris: Calmann-Lévy.

Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB). 1993. *Het jaar van de omslag.* Utrecht: NCB.

Nekuee, Shervin. 1997. „New in the Netherlands". In *Merger.* 5 (1): 20.

Norman, Peter. 1998. „German Job Crisis Hits Turks Harder". In *Financial Times.* 13. Februar: 2.

Oberndörfer, Dieter. 1994. „Völkisches Denken". In *Die Zeit.* 24: 12.

Özcan, Ertekin. 1989. *Türkische Immigrantenorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin: Hitit Verlag.

„Pacificatie is als model nog altijd relevant: Interview met Arend Lijphart." 1992. *NRC Handelsblad.* 11. Mai: 2.

Penninx, Rinus, Jeannette Schoorl und Carlo van Praag. 1994. *The Impact of International Migration on Receiving Countries: The Case of the Netherlands.* Den Haag: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute.

Phizacklea, Annie. 1980. *Labour and Racism.* London: Routledge and Kegan Paul.

Piguet, Étienne. 1999. „Les jeunes issus de l'immigration en Suisse". In *Migrations Société.* 11 (62): 77-86.

Rath, Jan. 1991. *Minorisering: De sociale constructie van etnische minderheden.* Amsterdam: Sua.

—. 1997. *A Game of Ethnic Musical Chairs?*. Aufsatz zur Second International MigCities Conference on Migrants and Minorities in European Cities. Université de Liège, November: 6-8.

Rath, Jan, K. Groenendijk und Rinus Penninx. 1993. „De erkenning en institutionalisering van de Islam en België, Groot-Brittannië en Nederland". In *Tijdschrift voor Sociologie.* 14 (1): 53-76.

Rath, Jan, Rinus Penninx, Kees Groenendijk und Astrid Meijer. 1996. *Nederland en zijn islam.* Amsterdam: Het Spinhuis.

Rea, Andrea. 1993. „La politique d'intégration des populations d'origine étrangère". In *Migrations et minorités ethniques dans l'espace européen;* hrsgg. von Marco Martiniello und Marc Poncelet. Brussels: De Boeck Université.

Rex, John. 1979. „Black Militancy and Class Conflict". In *Racism and Political Action in Britain;* hrsgg. von Robert Miles and Annie Phizacklea. London: Routledge.

—. 1996. *Ethnic Minorities in the Modern Nation State.* London: Macmillan Press, Ltd.

Rex, John und Robert Moore. 1967. *Race, Community, and Conflict: A Study of Sparkbrook.* Oxford: Oxford University Press.

Rex, John und Sally Tomlinson. 1979. *Colonial Immigrants in a British City: A Class Analysis.* London: Routledge.

Robertson-Wensauer, Caroline Y. Hrsg. 1993. *Multikulturalität—Interkulturalität?* Baden-Baden: NOMOS Verlag.

Sabel, Charles. 1982. *Work and Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Safran, William. 1986. „Islamization in Western Europe: Political Consequences and Historical Parallels". In *Annals.* 485: 99-112.

—. 1991. „State, Nation, National Identity, and Citizenship". In *International Political Science Review.* 12 (3): 219-38.

—. 1995. „Ethnicity and Citizenship: The Canadian Case—Conclusions". In *Nationalism and Ethnic Politics.* 1 (3): 107-11.

Schmitter-Heisler, Barbara. 1983. „Immigrant Minorities in West Germany: Some Theoretical Concerns". In *Ethnic and Racial Studies.* 6 (3) 308-19.

Schwarz, Thomas. 1992. *Zuwanderer im Netz des Wohlfahrtsstaats.* Berlin: Editions Parabolis.

Shadid, W.A.R. und P.S. van Koningsveld. 1996. „Islampolitiek en islamonderzoek in Nederland". In *Etnische minderheden en wetenschappelijk onderzoek;* hrsgg. von Henk Heeren, Patricia Vogel und Hans Werdmölder. Amsterdam: Uitgeverij Boom: 37-54.

Shu Yun, Ma. 1990. „Ethnonationalism, Ethnic Nationalism, and Mini-nationalism". In *Ethnic and Racial Studies.* 13 (4): 527-41.

Sommer, Theo. 1998. „Der Kopf zählt, nicht das Tuch". In *Die Zeit.* 30: 3.

SOPEMI. 1998. *Trends in International Migration.* Paris: OECD.

Soysal, Yasemin. 1994. *The Limits of Citizenship.* Chicago: University of Chicago Press.

Sunier, Thijl. 1996. *Islam in beweging: Turkse jongeren en islamitische organisaties.* Amsterdam: Het Spinhuis.

Tesser, Paulus T., F.A. van Dugteren und A. Merens. 1996. *Rapportage Minderheden 1996.* Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: Vuga.

Thompson, John L. P. 1983. „The Plural Society Approach to Class and Ethnic Political Mobilization". In *Ethnic and Racial Studies.* 6 (2): 127-53.

Thränhardt, Dietrich. 1988. „Die Bunderepublik Deutschland — Ein unerklärtes Einwanderungsland". In *Aus Politik und Zeitgeschichte.* 24: 3-13.

—. 1994. *Landessozialbericht—Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen.* Münster: Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelmsuniversität.
Toonen, Theo A.J. 1996. „On the Administrative Condition of Politics". In *West European Politics.* 19 (3) (Juli): 609-32.
Touraine, Alain. 1990. „Pour une France multiculturelle". *Libération.* Ocktober 15: 8.
Ulrich, Bernd. 1992. „Immer mehr Feinde". In *Kommune.* 2: 33f., 43.
Vandalisme/Jeugdcriminaliteit (Infomap). 1994. Apeldoorn: Bibliothek Apeldoorn.
Vandenbrande, K. 1995a. *Het Vlaams-Brussels migrantenbeleid.* Brussels: Vrije Universiteit Brussel, Interuniversitaire Attractiepool 37.
—. 1995b. *Het Vlaams-Brussels migrantenbeleid bestaat niet.* Brussels: Vrije Universiteit Brussel, Interuniversitaire Attractiepool 37.
Verbunt, Gilles. 1985. „Relations associations immigrés/associations de solidarité". In *Forum des associations.* Paris: CAIF, May: 23-25.
Vermeulen, Hans. 1984. *Etnische groepen en grenzen: Surinamers, Chinezen en Turken.* Weesp: Het Wereldvenster.
—. 1997. *Immigration Policy for a Multicultural Society.* Brussels: Migration Policy Group, Mai - Englische Version von Hans Vermeulen. Hrsg. 1997. *Immigrantenbeleid voor de multicultuele samenleving.* Amsterdam: Het Spinhuis.
Vermeulen, Hans und Rinus Penninx. Hrsg. 1994. *Het demokratisch ongeduld: De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid.* Amsterdam: Het Spinhuis.
Voogt, Peter W. 1994. *In de buurt: Participatie van migranten bij buurtsbeheer.* Rotterdam: Rotterdams Instituut Bewonersondersteuning.
Waters, Sarah. 1998. „New Social Movement Politics in France: The Rise of Civic Forms of Mobilisation". In *West European Politics.* 21(3): 170-86.
Weber, Eugen. 1976. *Peasants into Frenchmen.* Stanford: Stanford University Press.
Zelm, E.A. van. 1996. *Sturen met twaalf kapiteins.* Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

*Dieter Wolf*

# Regelungsbefolgung auf verschiedenen politischen Ebenen: Wird nationales Recht wirklich besser befolgt als internationales Recht?

## 1 Einleitung

Zu den offensichtlich nicht hinterfragbaren, ewigen Wahrheiten der Theorie der Internationalen Beziehungen wie auch des Völkerrechts der vergangenen hundert Jahre scheint das Argument zu gehören, daß nationalstaatliches Recht zwangsläufig deshalb wirksamer als internationales Recht sei, weil hinter ihm die hierarchische Durchsetzungsgewalt des Territorialstaates stehe (Austin 1885; Kelsen 1966). Leitidee dieses Arguments ist die Annahme, daß sich mit dem Aufkommen des klassischen Territorialstaates im Gefolge des Westfälischen Friedens von 1648 die Staatsgewalt in mehrere Richtungen entwickelt hat. Die wichtigste dieser Entwicklungen im Bereich von Macht und Sicherheit läßt sich mit zwei Aspekten beschreiben: Auf der einen Seite akzeptierten sich die Territorialstaaten gegenseitig als souveräne Mächte, die bereit waren, ihr Land und ihre Interessen auch bewaffnet zu verteidigen. Zum anderen erlangten dieselben Territorialstaaten ein rechtliches wie praktisches Gewaltmonopol gegenüber ihren Gesellschaften (Zürn 1998a, 37-54). In den folgenden Jahren verloren die subnationalen Akteure – wie etwa der Adel, die Kirche oder die Städte – nicht nur ihre Rechte und Instrumente, um Krieg gegen fremde Staaten (oder deren subnationale Akteure) zu führen, sondern auch die Möglichkeit, einseitig die eigenen Vorstellungen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern durchzusetzen. Vielmehr harmonisierten die Zentralbehörden das staatliche Rechtssystem, sorgten für Vermittlung, Ausgleich sowie Jurisdiktion in Streitfällen und stellten ihr Gewaltmonopol zur Verfügung, um das territorialstaatliche Recht und die Entscheidungen der Gerichte durchzusetzen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich – theoretisch gesehen – der moderne Wohlfahrtsstaat kaum von der absolutistischen Monarchie des 17. Jahrhunderts im Frankreich Ludwigs XIV.

Aufgrund gerade dieser Entwicklung wird das Völkerrecht heute in einer völlig anderen Perspektive gesehen. Souveräne Staaten, die keinerlei hierarchische Zentralgewalt über sich wissen, müssen sich mit einem tendentiell anarchischen internationalen Umfeld auseinandersetzen, in dem sie permanent gezwungen sind, ihre Autonomie und ihre Interessen zu verteidigen (Waltz 1979). Sie schließen internationale Vereinbarungen nur dann ab, wenn diese in ihre Strategien passen, und zeigen sich bereit, die Abkommen sofort zu brechen, wenn sich ihre Präferenzen verändert haben. In diesem Umfeld stehen und fallen Verträge mit den Interessen ihrer „Herren", das heißt, die Wirksamkeit von Völkerrecht hängt wesentlich von der freiwilligen Regelungsbefolgung der Staaten ab (Schachter 1991). Fehlt diese freiwillige Befolgung, so gibt es nur wenige Mittel, sie anderweitig zu erlangen. Einige Autoren verweisen dabei auf hegemoniale Macht und Sanktionen (Downs, Rocke und Barsoom 1996), andere argumentieren, daß finanzielle Unterstützung und der Transfer von technischem *knowhow* – also eine Art ständigen Befolgungsmanagements – den einzigen Weg darstellt, um die Wirksamkeit von Völkerrecht zu verbessern (Chayes und Chayes 1995). Gleichgültig, welche Bedeutung diesen Argumenten zukommt, sie alle unterstreichen die grundsätzlich angenommene Unterscheidung zwischen nationalem und internationalem Recht: Ersteres ist wirksam, weil hinter ihm die hierarchische Staatsmacht steht, letzteres lädt geradezu zu seiner Nichtbeachtung ein, weil ein glaubwürdiger Garant mit Sanktionsmacht fehlt.

Diese Perspektive führt in der laufenden Debatte um Globalisierung und Denationalisierung etliche Autorinnen und Autoren zu einer pessimistischen Prognose der Möglichkeit erfolgreichen Regierens jenseits des Nationalstaates. Denationalisierte Märkte, so ihr Argument, unterminierten die Fähigkeit des klassischen Wohlfahrtsstaates, seine ökonomischen und sozialen Probleme autonom auf der Basis einer national bestimmten politischen Strategie zu lösen. Internationale Kooperation biete hierzu kaum eine brauchbare Alternative an, weil sie weder demokratisch legitimiert noch gegen einseitige Aufkündigung geschützt sei. Deshalb schlagen die Autoren vor, die internationale Kooperation auf ein unausweichliches Mindestmaß zu begrenzen und gleichzeitig die autonome Handlungsfähigkeit der Wohlfahrtsstaaten zu stärken (Streeck 1995; Scharpf 1996). Wenngleich dieses Argument heftig kritisiert worden ist (Pierson und Leibfried 1995; Beck 1997; Zürn 1998b), scheint auch dieser Debatte die scheinbar ewige Wahrheit der Theorien internationaler Politik zu unterliegen: Die Regelungsbefolgung im nationalen Rahmen ist hoch, weil das nationale Recht durch eine staatliche Sanktionsgewalt gestützt wird. Völkerrecht kann allenfalls versu-

chen, diese Regelungsbefolgung durch komplexe und zuweilen versteckte Mechanismen auf unvollkommene Weise zu imitieren (Burley und Mattli 1993; Weiler 1993; Alter 1998).

Dies verweist auf eine Reihe von politikwissenschaftlich interessanten Fragen, deren erste und wichtigste jene ist, ob sich die oben zitierte ewige Wahrheit empirisch rechtfertigen läßt. Weisen nationale Regelungen tatsächlich einen wesentlich höheren Grad an Regelungsbefolgung auf als internationale Verträge oder Völkerrecht? Gestaltet sich internationale Kooperation weniger effektiv hinsichtlich ihrer Problemlösungsfähigkeit - schlicht und einfach, weil es keinen *Leviathan* gibt, um die getroffenen Absprachen zuverlässig durchzusetzen?

Der vorliegende Artikel ist ein Versuch, den Leser/die Leserin zur Vorsicht gegenüber einer unhinterfragten Akzeptanz der scheinbar ewigen Wahrheit internationaler Politik zu mahnen. Er offeriert ein wichtiges Beispiel aus der marktsichernden Wettbewerbspolitik, bei dem der Vergleich der nationalen mit der europäischen Ebene ein völlig gegenteiliges Ergebnis zeigt: Der Grad der Regelungsbefolgung im europäischen Kontext ist wesentlich höher als im nationalen. Dieses politikwissenschaftlich anregende Beispiel präsentiert der Artikel in vier Schritten. Ein erster Schritt befaßt sich mit dem Begriff der Regelungsbefolgung und beleuchtet die Auswahl des untersuchten Politikfeldes. Der zweite und dritte Schritt stellen die empirischen Befunde jeweils für die nationale (deutsche) und die europäische Ebene dar, während der vierte Schritt schließlich in vergleichender Perspektive die Ergebnisse zusammenfaßt und Erklärungsmöglichkeiten skizziert.

## 2 Das Konzept der Regelungsbefolgung und die Auswahl des Politikfeldes

Die Frage nach der Befolgung jeder Art von nationalen oder internationalen Regelungen durch die angesprochenen Akteure gehört zu der politikwissenschaftlichen Forschung nach den Wirkungen politischer Entscheidungen und Inhalte. Diese Wirkungsforschung ist weder neu noch umfaßt sie eine kohärente, klar strukturierte Forschungsagenda. Vielmehr lassen sich mindestens drei unterschiedliche Richtungen unterscheiden:

1. Politikimplementationsforschung: Die Implementationsforschung umfaßt die wahrscheinlich breiteste Analyseperspektive auf die Wirkungen von politischen Entscheidungen und stellt im wesentlichen die mittlerweile klassische Frage von Thomas R. Dye (1976), mit der dieser das Konzept der *policy*-Analyse verdeutlichte: *„What do governments do, why do they do it, and what difference does it make?"* Wie gut wird die untersuchte *policy* implementiert? Gibt es Umsetzungsprobleme? Trägt die *policy* zur Lösung der politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Probleme bei, zu deren Behebung sie eigentlich beschlossen wurde? Im Rahmen dieses Artikels ist es unmöglich, auch nur die wesentlichen Ausrichtungen dieses politikwissenschaftlichen Untersuchungsbereichs zu beschreiben (für aktuelle Literaturüberblicke vgl. unter anderem Najam 1995; Smyrl 1997). Zentraler Gegenstand der diesbezüglichen Forschungsarbeiten sowohl in den USA als auch in der Bundesrepublik ist die Frage, warum die politischen Reformmaßnahmen vor allem der 60er und 70er Jahre die von ihnen angestrebten Ziele kaum erreichten; warum also zum Beispiel „die Gemeinsame Agrarpolitik so ist, wie sie ist, und nicht, wie sie sein sollte" (Schmitt 1984).
2. Politikeffektivitätsforschung: Die Frage nach der Effektivität angewandter Regelungen erlangte in jüngster Zeit vor allem im Kontext der Forschungen zur internationalen Umweltpolitik erhebliche Bedeutung (vgl. etwa Victor, Raustiala und Skolnikoff 1998). Im Gegensatz zu dem sehr breiten Untersuchungsansatz der Implementationsforschung konzentrieren sich die Arbeiten der Effektivitätsforschung sehr viel enger auf die Frage der Kapazität verschiedener Politikinstrumente zur Lösung der untersuchten politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Probleme. Kernelement dieser Forschungsagenda ist die Frage, wie ein institutionelles und regulatives Design aussehen muß, um möglichst effektiv die politisch gewünschten Ziele einer Regelung zu erreichen. Welche Politikinstrumente führen zu welchen Politikergebnissen? Sind manche Instrumente effektiver in der Problemlösung als andere? Das zentrale Ziel dieser Forschung ist die Verbesserung des Designs von politischen Entscheidungen, institutionellen Strukturen und Implementationsstrategien, um deren Problemlösungsfähigkeit zu erhöhen (Nollkaemper 1992; Bernauer 1995; Levy, Young und Zürn 1995).
3. *Compliance*-Forschung: Während sich sowohl die Implementations- als auch die Effektivitätsforschung mit Politikinhalten, Politikinstrumenten und Umsetzungsstrategien als zentrale abhängige Variablen der Untersuchung befaßt, konzentriert sich die politikwissenschaftliche Forschung

über die *compliance*, die Regelungsbefolgung, auf das Verhalten der Akteure, und zwar zunächst auf die unmittelbaren Adressaten einer Regelung und dann auch auf die potentiell von den Konsequenzen Betroffenen. Wann halten Staaten internationale Verträge ein? Wann gibt es Regelungsbrüche?

Regelungsbefolgung läßt sich als eine spezifische Form von Kooperation darstellen. Um das Verhältnis von Kooperation und *compliance* deutlich zu machen, sind verschiedene Typen von Kooperation zu unterscheiden (vgl. hierzu Ostrom 1990, 52; Zürn 1992, 149-50). Kooperation erster Ordnung kann hierbei zunächst allgemein definiert werden als eine Verhaltensweise, die es den Interaktionspartnern potentiell ermöglicht, ihre gewünschten Interaktionsergebnisse zu verwirklichen (die Bundesrepublik verzichtet auf die Verschmutzung des Rheins). Wenn alle Interaktionspartner kooperieren, können mithin gemeinsame Ziele erreicht werden (keine Verschmutzung des Rheins). Kooperation erster Ordnung kann spontan, in Abwesenheit von Institutionen, zustande kommen, wird aber durch das Vorhandensein von Institutionen, welche die kooperativen Verhaltensweisen gegebenenfalls akteursspezifisch festlegen (Regelungen) erheblich erleichtert (entsprechende Rheinregelung der EG). Die Kooperation, die notwendig ist, um solche institutionalisierten Regelungen zu begründen, kann als Kooperation zweiter Ordnung bezeichnet werden (entsprechende Verhandlungen im Rahmen der EU). Wenn schließlich die Verfahren, mit denen die kooperativen Institutionen zur Bewältigung konkreter Probleme begründet werden, wiederum selbst quasikonstitutionell festgeschrieben sind, so stellt die Kooperation, die durch die Konstitution geschaffen wurde, eine Kooperation dritter Ordnung dar (Römische Verträge, Vertrag von Maastricht). Vor dem Hintergrund dieser Unterscheidung wird nun deutlich, daß *compliance* zum einen Kooperation erster Ordnung sein kann, welche durch das Vorhandensein von Regelungen (das Ergebnis der Kooperation zweiter Ordnung) bedingt wird; zum anderen aber auch regelbefolgende Politikformulierung, also Kooperation zweiter Ordnung, die im Rahmen von Konstitutionen (das Ergebnis von Kooperation dritter Ordnung) stattfindet. Der vorliegende Artikel befaßt sich nicht mit der Politikformulierung, sondern mit dem ersten Typ von *compliance*, insbesondere den Mechanismen, mittels derer Kooperation erster Ordnung auf der Grundlage existierender Regelungen induziert wird.

Regelungsbefolgung und Regelungsbruch sind keineswegs rein dichotomische Variablen. Ebenso wie *compliance* neben der Einhaltung der Regelungen auch deren Übererfüllung umfaßt, kann auch *noncompliance* sehr

unterschiedliche Formen annehmen (Mitchell 1996, 11-3). Das beginnt bei dem Verlangen nach Verlängerung der Übergangsfristen, während der eine Vereinbarung umgesetzt werden muß, umfaßt technische und funktionale Probleme bei der Zielerreichung (etwa zu geringe finanzielle Ressourcen oder fehlende Problemlösungskapazitäten) und reicht bis zum (einmaligen) intentionalen Verstoß gegen die Bestimmungen bis hin zur gänzlichen Beendigung der Zusammenarbeit und Aufhebung der geschlossenen Vereinbarung. Bei der Betrachtung von *compliance* und *noncompliance* gilt es daher, im wesentlichen zwischen fünf Ausprägungen zu differenzieren (Weiler 1993; Chayes und Chayes 1995; Downs, Rocke und Barsoom 1996):

1. Vollständige *compliance*, das heißt Einhaltung der Regelungen.
2. Unabsichtliche (unfreiwillige) *noncompliance* aufgrund von Faktoren, die außerhalb der Verantwortung der Regelungsadressaten liegen.
3. Absichtliche *noncompliance*, das heißt intentionaler Verstoß gegen die Vereinbarung.
4. Fortgesetzter Bruch der Vereinbarung auch nach einem Schiedsspruch.
5. Endgültiger Bruch der Vereinbarung.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lassen sich drei wesentliche Kriterien zur Auswahl des passenden Politikfeldes für die Untersuchung formulieren. Diese Kriterien lauten:

1. Bei dem Politikbereich muß es sich um ein wichtiges Feld politischer Aktivitäten sowohl auf nationaler (bundesdeutscher) als auch europäischer Ebene handeln.
2. Die untersuchten Regelungen dürfen nicht selbstimplementierend sein, das heißt, für die Umsetzung und die Regelungsbefolgung sollte eine problematische soziale Situation (Zürn 1992) angenommen werden, in der zumindest ein gewisser Anreiz zur Nichtbefolgung enthalten ist.
3. Die Adressaten der Regelungen müssen in der einen oder anderen Form staatliche Akteure sein. Handelt es sich um gesellschaftliche Akteure, so würde ein zusätzliches Problem die Untersuchung verkomplizieren. Es ginge nämlich etwa im internationalen Bereich nicht nur um die Umsetzung des Völkerrechts durch die unterzeichnenden Staaten, sondern auch um den Grad des Erfolges bei der Durchsetzung der ratifizierten Regelung gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren. Diese sicherlich wichtige Transmissionsaufgabe soll hier aber zunächst unberücksichtigt bleiben.

Ein Politikfeld, das diese Bedingungen sehr gut erfüllt, ist die Wettbewerbspolitik und dabei vor allem die Subventionskontrolle. Subventionen stellen ein wichtiges staatliches Instrument zur Beeinflussung von Märkten und zur Korrektur von Marktversagen dar. Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der staatlichen Unterstützung wirtschaftlich unterentwickelter Regionen, bei der Förderung wirtschaftlichen Wachstums in neuen Technologien, beim Schutz der Umwelt sowie beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Allerdings brandmarkt die volkswirtschaftliche Theorie eine überbordende staatliche Subventionsvergabe als eine protektionistische Maßnahme, welche eine staatlich verordnete Marktverzerrung und eine Fehlallokation von Ressourcen zur Folge hat. Da Regierungen sich regelmäßig mit Forderungen unterschiedlicher Branchen und Unternehmen nach Protektion konfrontiert sehen und diesen Verlangen nicht selten aus wahltaktischen Überlegungen nachgeben, existiert ein kontinuierlicher Bedarf nach Kontrolle staatlicher Beihilfen.

Darüber hinaus erweisen sich die zu diesem Zweck eingeführten Regelungen als keineswegs selbstimplementierend. Zwar liegt es im Interesse aller beteiligten staatlichen Akteure, zur Schonung des eigenen Haushalts einen ruinösen Subventionswettlauf um mehr Investitionen und Arbeitsplätze zu verhindern. Gleichwohl ergibt sich für jeden einzelnen Akteur stets ein Anreiz zum Trittbrettfahren bei der Subventionskontrolle. Jede Regierung besitzt ein Interesse daran, die Nachbarregierungen davon abzuhalten, ihre Industrie zu unterstützen, während sie selbst jede Chance zu nutzen sucht, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer eigenen Betriebe zu stärken. Daraus resultiert in der Regel eine problematische soziale Situation (*mixed motive game*) vom Typus des „Gefangenendilemmas". Diese problematische soziale Situation ist zwar kooperativen Lösungen zugänglich, diese ergeben sich indessen keineswegs automatisch und selbstverständlich (Zürn 1992; Scharpf 1997). Und schließlich konzentriert sich der Politikbereich „Subventionskontrolle" auf staatliche Akteure als die Adressaten der Regelungen: auf die Regierungen der Bundesländer im Kontext des bundesdeutschen Föderalismus sowie auf die Regierungen der Mitgliedstaaten im Falle der Subventionskontrolle der Europäischen Gemeinschaft. Die betrachteten empirischen Fälle vermeiden also das Problem der Transmission regulativer Vorgaben in gesellschaftliche Regelungsbefolgung.

## 3 Subventionskontrolle auf nationaler und auf europäischer Ebene

Die Beantwortung der Frage der Subventionskontrolle hängt in erheblichem Umfang von der Definition des Begriffs „Subvention" (oder „staatliche Beihilfe") ab. Dies stellt keine leichte Aufgabe dar, zeigen sich die Regierungen doch ausgesprochen erfindungsreich bei der Ausgestaltung neuer Methoden zur Unterstützung ihrer Betriebe und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften. Eine sehr breite Definition von Subventionen umfaßt alle direkten und indirekten Vorteile, die staatliche Institutionen Firmen und Unternehmen offerieren: direkte Finanztransfers, Kredite, Unterstützung für Forschung und Entwicklung, Exportanreize, aber auch indirekte Hilfen wie die Verbesserung der Infrastruktur, Steuererleichterungen, niedrige Kreditzinsen, Ausfallbürgschaften für Exporte oder der Erlaß von Schulden (etwa im Kontext von Vergleichsverfahren). Diese breite Definition verweist auf die große Spannbreite möglicher finanzieller oder regulativer Instrumente, die von Regierungen dazu genutzt werden, Betriebe zu stützen, um sektorale beziehungsweise regionale wirtschaftliche Krisen zu meistern, das Wirtschaftswachstum zu verbessern und zu stabilisieren oder die Arbeitslosigkeit zu verringern. Diese breite Definition macht indessen jeden Versuch der vergleichenden Analyse unterschiedlicher Ebenen der politischen Entscheidungsfindung (national, europäisch, international) unmöglich, da keine Möglichkeit besteht, die dafür notwendigen umfangreichen empirischen Daten zu sammeln. Deshalb beschränkt sich vorliegender Artikel auf die direkten staatlichen Finanzhilfen an Unternehmen, das heißt, auf Finanztransfers (und Steuererleichterungen), aus denen der Staat keine marktfähige Gegenleistung (Aktien, Produkte, Dienstleistungen) seitens des Unternehmens erhält.

### *3.1 Subventionskontrolle im nationalen Rahmen: Das Beispiel der deutschen Bundesländer*

Artikel 30 des Grundgesetzes schreibt den 16 bundesstaatlichen regionalen Einheiten – den Bundesländern – eigene Staatsqualität zu. Sie verfügen über eigenständige Gesetzgebungskompetenzen, autonome Steuererhebungsrechte und einen unabhängigen Landeshaushalt. Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 gibt dem Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung das Recht

zur Regelung der Wirtschaftspolitik, das der Bundesgesetzgeber in den vergangenen 50 Jahren extensiv für einen genügend autonomen Handlungsspielraum zur Durchführung wirtschafts-, finanz- und strukturpolitischer Maßnahmen. Zusammengenommen erreichen die Länderhaushalte ungefähr das Volumen des Bundeshaushaltes (jährlich rund 450 Mrd. DM), stellen also eine wichtige Quelle wirtschaftspolitischer Interventionen dar. Sowohl die wirtschaftliche Situation als auch die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesländer gestaltete sich in den vergangenen 50 Jahren recht unterschiedlich. In den ersten rund 25 Jahren bildeten vor allem die nördlichen Bundesländer aufgrund ihrer florierenden Montan- und Schiffbauindustrie das Schwungrad der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik, während der Süden auf Unterstützung aus dem Länderfinanzausgleich sowie auf Bundeszuweisungen angewiesen blieb, um seine Ausgaben decken zu können. Seit Anfang der 80er Jahre haben indessen insbesondere die süddeutschen Länder Bayern und Baden-Württemberg zusammen mit Hessen diese Rolle übernommen. Während Kohle, Stahl und Schiffbau zu Krisensektoren mit massiven Strukturproblemen gerieten, entwickelten sich die süddeutschen Automobil-, Maschinenbau-, Computer- und Chemieindustrien zu den neuen wirtschaftlichen Wachstumsbereichen. Folglich hatten zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Länder individuell immer wieder den Anreiz, ihre Betriebe zu subventionieren, um deren Konkurrenzfähigkeit auf dem bundesdeutschen Markt gegenüber Unternehmen in anderen Bundesländern zu stärken. Das führte zu einem stetigen Anstieg der direkten Ländersubventionen von 13,4 Mrd. DM im Jahre 1970 auf 46,8 Mrd. DM im Jahre 1997.

Natürlich waren die Länderregierungen sich des massiven, haushaltsmäßig ruinösen und wirtschaftlich verschwenderischen Konkurrenzkampfes um mehr und bessere Investitionen bewußt. Gleichwohl gelang es ihnen erst Anfang der 80er Jahre, sich auf zwei intergouvernementale Inter-Länder-Kodizes zur Begrenzung der staatlichen Subventionsvergabe zu einigen, die zusammen mit dem Bundesgesetz über die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" die wesentliche rechtliche Grundlage für die Beihilfenkontrolle darstellen. Der erste dieser beiden Kodizes, der „Kodex über Ländersubventionen" wurde von den Wirtschaftsministern der Länder und des Bundes am 7. Juli 1982 unterzeichnet. Er unterstreicht die Auffassung, daß die Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels primär die Aufgabe der Unternehmen und nicht des Staates sei. Letzterer habe vielmehr die politischen Rahmenvorgaben so zu setzen und aufrechtzuerhalten, daß die deutsche Wirtschaft langfristig ohne ständigen

finanziellen Beistand öffentlicher Kassen ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern imstande sei. Staatliche Beihilfen sollten auf wenige Fälle schwerer wirtschaftlicher und sozialer Folgen des Strukturwandels begrenzt bleiben, falls weniger interventionistische Alternativen staatlicher wirtschaftspolitischer Instrumente die gewünschten Ziele nicht erreichten. Des weiteren formulierte der Kodex sechs wesentliche Voraussetzungen, die diese wenigen, begrenzten Fälle staatlicher Beihilfevergabe erfüllen sollten:

1. Zur Sicherung existierender Wirtschaftsstrukturen und zur Verhinderung von Strukturwandel (einzige Ausnahme: Absicherung der national wichtigen Versorgung mit bestimmten Rohstoffen) sollte keine staatliche Hilfe geleistet werden. Vielmehr sollten die Beihilfen zur Anregung des Strukturwandels und zur Erhöhung der Produktivität gewährt werden, sowie nur dann, wenn der Strukturwandel zu ungerechtfertigten negativen Konsequenzen führen würde, der Betrieb die notwendigen Ausgaben für Forschung und Entwicklung nicht selbst bezahlen könnte oder einige Regionen besonders hart von der wirtschaftlichen Anpassung betroffen wären. In diesen Fällen solle die Hilfe möglichst nicht mittels direkter Finanztransfers, sondern über indirekte Maßnahmen wie Infrastrukturverbesserungen oder Steuererleichterungen gewährt werden.
2. Subventionen sollten nur aus einer Quelle kommen und eindeutig einer Regierungsebene (subnational, national oder europäisch) zuzuordnen sein. Es gelte, die Mischung mehrerer Beihilfequellen zu vermeiden sowie die entsprechenden Programme der unterschiedlichen Ebenen zu koordinieren, um einen Wettbewerb zwischen diesen Programmen oder die Förderung miteinander inkompatibler wirtschaftspolitischer Ziele zu verhindern. Im Falle möglicher alternativer Förderungsmöglichkeiten sei das effektivste der zur Verfügung stehenden Programme zu nutzen.
3. Die Regierungen sollten den Eingriff in den Markt so gering wie möglich gestalten. Deshalb sei es notwendig, die Subventionen zu minimieren (üblicherweise wesentlich kleiner als die von den Eignern oder Aktionären des Unternehmens beigesteuerten Mittel), sie zeitlich zu begrenzen und degressiv zu gestalten sowie – wo möglich – mit der Verpflichtung zu verbinden, die finanziellen Hilfen nach erfolgreicher Restrukturierung (teilweise oder vollständig) zurückzuzahlen.
4. Beihilfen sollten nur dann gewährt werden, wenn das mit ihnen anvisierte wirtschaftspolitische Ziel klar definiert sowie Erfolg oder Mißerfolg quantitativ meßbar seien.

5. Alle Vergaben von Beihilfen sollten an regelmäßige obligatorische Überprüfungen und Erfolgskontrollen bezüglich der Erreichung der angestrebten Zielsetzungen gebunden werden.
6. Alle zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kodexes (Juli 1982) bereits laufenden Beihilfeprogramme sollten entsprechend der im Kodex niedergelegten Vorgaben überprüft und eventuell angepaßt oder beendet werden.

Darüber hinaus unterzeichneten am 30. Mai 1983 dieselben Wirtschaftsminister den zweiten intergouvernementalen Inter-Länder-Kodex, den „Kodex über Subventionen für Einzelunternehmen", um die Bestimmungen der ersten Vereinbarung nochmals hinsichtlich einzelner Betriebe (im Gegensatz zu Beihilfen für ganze Sektoren oder regionale Schwerpunkte) zu konkretisieren. In diesem zweiten Kodex unterstrichen die Wirtschaftsminister erneut die Prinzipien des ersten und hoben hervor, daß die Rettung vom Konkurs bedrohter Firmen grundsätzlich nicht die Aufgabe staatlicher Stellen sein könne, weil jede finanzielle Hilfe für solche Firmen die Wettbewerbssituation ihrer Konkurrenten beeinträchtigen, ungewollte Präzedenzfälle für die Zukunft schaffen und zudem Anlaß für einen ungewünschten Subventionswettlauf zwischen konkurrierenden staatlichen Akteuren bieten würde. Daher legte der Kodex fest, daß staatliche Beihilfen nur in Ausnahmesituationen bereitgestellt werden sollten, falls die Möglichkeiten der Selbsthilfe für die Firmen (seitens der Eigentümer, Aktionäre oder Gläubiger) bereits erschöpft seien und die zu erwartenden negativen Auswirkungen von Konkursen für die jeweilige regionale Wirtschaft einen solchen Eingriff in die Marktkräfte rechtfertigten. In jedem Fall sollten solche Hilfen nur für einen begrenzten Zeitraum gegeben und selbst in den genannten Ausnahmefällen dann vermieden werden, wenn sie direkt oder indirekt Konkurrenten der Empfänger schädigten. Voraussetzung für die Freigabe der Beihilfe müsse sein, daß das jeweilige Unternehmen die Abschlüsse der vergangenen drei Jahre offenlege, ein detailliertes strategisches Konzept für die Restrukturierung des Geschäfts unterbreite und mehrere Gutachten unabhängiger Experten dieses Konzept für tragfähig erklärten. Und schließlich verbot der Kodex explizit die Verstaatlichung der Firma zum Zwecke der Restrukturierung.

Das Bundesgesetz über die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", das 1969 in Kraft trat, zielte ursprünglich darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Struktur- und Regionalpolitik zu verbessern. Mit Blick auf die Begrenzung

staatlicher Subventionen lesen jedoch sowohl einige Politiker als auch Juristen aus dem §5 Nr. 4 des Gesetzes eine Sperrwirkung für alle autonomen, eigenständigen Länderbeihilfen jenseits der Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgabe heraus. In dieser heftig umstrittenen Lesart des Gesetzes wäre es den Länderregierungen untersagt, eine Firma außerhalb der im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe festgelegten regionalen Schwerpunkte zu fördern (zumindest müßte die Förderhöhe wesentlich geringer als im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe bleiben), die Förderung über die in der Gemeinschaftsaufgabe festgelegten Fördersätze hinaus aufzustocken oder wirtschaftliche beziehungsweise soziale Zielsetzungen zu unterstützen, die von der Gemeinschaftsaufgabe nicht erfaßt werden.[1]

Des weiteren enthält der §11 Abs. 2 desselben Gesetzes einen weiteren wichtigen Aspekt hinsichtlich der Subventionskontrolle. Er ermächtigt die Bundesregierung, Bundesmittel von den Ländern zurückzufordern, falls diese die in der Gemeinschaftsaufgabe festgelegten Vergabebedingungen nicht einhalten. Lassen sich die vom Bund für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen quasi als „Karotte" der gesetzlichen Regelung interpretieren, so enthält der §11 ohne Zweifel den potentiellen „Stock", mittels dessen die Bundesregierung die ungesetzliche Anwendung der Fördergelder unterbinden könnte.

Alle drei Regelungen können – soweit sie sich mit der Kontrolle von Subventionen befassen – als regulative Instrumente zur Begrenzung und Überwachung (re)distributiver Länderprogramme angesehen werden. Die Regelungen formulieren Richtlinien für die Vergabe von staatlichen Beihilfen durch die Länderregierungen an deren Unternehmen. Die Adressaten dieser Bestimmungen sind damit eindeutig die Regierungen der Bundesländer. Die zentrale Zielsetzung besteht darin, die regionalen Exekutiven davon abzuhalten, in einen ruinösen Subventionswettlauf um Investitionen einzutreten.

In welchem Umfang halten die Länderregierungen diese Regelungen ein? Die empirischen Daten erlauben nur einen Schluß: Mit wenigen Ausnahmen ignorierten sie schlicht alle Bestimmungen.

In den Anfangsjahren war die Gemeinschaftsaufgabe teilweise durch erhebliche Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und einzelnen Landesregierungen um die rechtliche Bewertung zusätzlicher Länderprogramme zur Stützung der regionalen Wirtschaft geprägt. Insbesondere Bayern versuchte, einerseits Bundesgelder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zu bekommen, andererseits aber zu verhindern, daß die damit verbundenen Konditionen die Münchener Regierung in ihrer Entscheidungs-

freiheit einengten. Seit den 80er Jahren wurden diese Streitigkeiten jedoch zur Rarität. Obwohl die meisten Länderregierungen inoffiziell einen Subventionswettlauf zwischen den Ländern um mehr und bessere Investitionen sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze beklagen, zeigten die wenigen Versuche zur Stärkung der regulativen Instrumente zur Begrenzung dieses Wettlaufs praktisch keinerlei Erfolg. Der wichtigste dieser Ansätze war 1982 die Initiative Niedersachsens im Bundesrat zur Formulierung eines Bundesgesetzes zur Subventionskontrolle. Sie konnte sich jedoch nicht einmal der Unterstützung durch die Mehrheit des Bundesrates versichern, so daß das Vorhaben scheiterte, bevor es den politischen Willensbildungsprozeß auf Bundesebene erreichte (Bleckmann 1984).

Tabelle 1: Jährliche Gesamtsumme an staatlichen Beihilfen in der Bundesrepublik in Mrd. D-Mark seit 1970

| | *70* | *75* | *80* | *85* | *88* | *89* | *90* | *91* | *92* | *93* | *94* | *95* | *96* | *97* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bund an alte Län. | 15,1 | 21,1 | 27,3 | 30,5 | 32,7 | 33,5 | 35,2 | 48,1 | 48,6 | 46,3 | 45,9 | 47,7 | 53,0 | 53,2 |
| | | | | | | | | 31,8 | 28,9 | 25,5 | 25,6 | 25,9 | 34,2 | 32,2 |
| Län. Ant. der alten Län. | 13,4 | 20,0 | 27,3 | 31,5 | 32,6 | 33,7 | 34,2 | 43,7 | 41,4 | 45,6 | 46,2 | 46,2 | 47,2 | 46,8 |
| | | | | | | | | 32,4 | 29,2 | 30,6 | 30,2 | 28,8 | 28,7 | 28,8 |

Quellen: Deutscher Bundestag, Drucksachen 13/8420, 13/2230, 12/5580, 12/1525.

Obwohl die Auseinandersetzungen um finanzielle Aspekte zwischen den Länderregierungen nach der Vereinigung erneut zunahmen (Nägele 1996, 282-90), führten diese nicht zu neuerlichen Versuchen, die staatlichen Beihilfen (und damit die Haushaltsausgaben) zu begrenzen. Vielmehr kulminierten sie 1998 in Klagen der drei süddeutschen „Geberländer" Bayern, Baden-Württemberg und Hessen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich, der – so der Vorwurf – die wirtschaftlich starken Länder unverhältnismäßig benachteilige. Die Kläger zielten also nicht auf die Ausgaben-, sondern vielmehr auf die Einnahmenseite der ökonomisch schwächeren Bundesländer. Die Subventionsvergabe blieb unangetastet.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei Betrachtung der Aktivitäten der Bundesregierung ab (Nägele 1996, 140). Nach Auskunft des Bundesverwaltungsgerichts gab es in den dreißig Jahren des Bestehens der Gemeinschaftsaufgabe noch kein einziges Gerichtsverfahren, das sich auf §11 Abs. 2 des Gesetzes berufen hätte. Mit anderen Worten: In all den Jahren hat die Bundesregierung nicht ein einziges Mal ernsthaft versucht, von den Ländern zweckentfremdete Gelder zurückzufordern. Im Gegensatz zu dieser Stille sind die Akten voll von juristischen Auseinandersetzungen auf der Grundlage von §11 Abs. 3 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe. Hier indessen geht es um das Recht der Länder, Gelder von den Unternehmen zurückzufordern, die diese bestimmungswidrig eingesetzt hatten. Das allerdings ist eine andere Geschichte.

### *3.2 Subventionskontrolle auf europäischer Ebene*

Das zentrale Ziel des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 – heute als EG-Vertrag der wesentliche Teil des Vertrages über die Europäische Union – war die Schaffung eines gemeinsamen, grenzkontrollfreien europäischen Marktes für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Von Beginn an insistierten dabei die „Herren der Verträge", die Regierungen der Mitgliedstaaten, darauf, im Rahmen des Vertrages eine gemeinsame Wettbewerbspolitik zu institutionalisieren und zeigten sich bereit, in diesem Bereich erhebliche Kompetenzen auf die europäische Ebene zu verlagern (Rosenstock 1995, 79-86). Dagegen erlangte die Europäische Union nur in wenigen anderen Bereichen ähnlich umfangreiche Entscheidungsspielräume wie bei der Kontrolle mitgliedstaatlicher Beihilfen (Bleckmann 1997, Rz 2071-2072). Die starke Position der europäischen Ebene läßt sich festmachen an

1. der unbedingten Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle geplanten Beihilfen für Unternehmen rechtzeitig bei der Europäischen Kommission anzumelden;[2]
2. dem ausgesprochen breiten Entscheidungsspielraum der Europäischen Kommission bei der Behandlung der angemeldeten Fälle;
3. der direkten Anwendbarkeit der Vertragsbestimmungen und dem nur geringen Umfang an sekundärem Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich der Gemeinschaftspolitik (Slot 1993, 45);

4. dem direkten Zugang zum Europäischen Gerichtshof in den Fällen, in denen Mitgliedsregierungen die Entscheidungen der Europäischen Kommission nicht akzeptieren. Dieser Zugang fußt nicht auf Artikel 226 EG-Vertrag (Vertragsverletzung), dessen Prozedere als langwierig und langsam gilt, sondern auf Artikel 88 Abs. 2 EG-Vertrag, der speziell für die gerichtliche Überprüfung von Subventionskontrollfällen eingerichtet wurde (Caspari 1987, 77-8);
5. der aufschiebenden Wirkung des Untersuchungsverfahrens, das die Kommission nach der Notifikation eines Beihilfevorhabens durch eine Mitgliedsregierung einleiten kann. Ein Mitgliedsstaat muß in jedem Fall auf die Zustimmung der Kommission (beziehungsweise den Ablauf von Ausschlußfristen) warten, bevor er die Beihilfe geben darf.

Die zentralen Bestimmungen der Subventionskontrollregelungen auf europäischer Ebene bestehen aus den Artikeln 87 und 88 EG-Vertrag, einigen richtungsweisenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes sowie einer Reihe von Rahmenregelungen und Richtlinien der Europäischen Kommission. Während die ersten beiden Kategorien als integrale Bestandteile des Europarechts gelten, zählt die dritte zu den inoffiziellen Instrumenten der Kommission, um interessierte Parteien über die Intentionen der Kommission bei ihren Entscheidungen in den notifizierten Einzelfällen zu informieren (Rawlinson 1993). Ein verbindlicher Rechtscharakter wird ihr abgesprochen. Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag zeichnet sich durch ein striktes, grundsätzliches Verbot staatlicher Beihilfen aus. Jede Form von finanzieller Hilfe an einzelne Betriebe oder Wirtschaftsbereiche gilt als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, sofern sie den Wettbewerb verzerrt und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Damit sieht sich die Europäische Kommission in der Lage, jede staatliche Finanzhilfe in der Gemeinschaft zu verbieten, falls diese

a) die Funktion des Marktes beeinträchtigt und
b) in den grenzüberschreitenden Handel mit Waren, Dienstleistungen und Kapital eingreift.

Abs. 2 des Artikels 87 EG-Vertrag listet dann die Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Bestimmung auf. Staatliche Subventionen sind demnach trotz der Bestimmungen in Abs. 1 erlaubt, wenn sie

a) als soziale Unterstützung für bestimmte Konsumenten gezahlt werden und nicht diskriminierend gegen Waren oder Dienstleistungen bestimmter Herkunft wirken;

b) in Fällen von Naturkatastrophen oder ähnlichen unvorhergesehenen Anlässen aufgewandt werden, um das normale Funktionieren der Wirtschaft wieder zu gewährleisten;
c) Teil der Anstrengungen der Bundesregierung sind, um nach der deutsch-deutschen Einigung 1990 die Marktwirtschaft in den fünf neuen Bundesländern aufzubauen.

Weitere Ausnahmen vom grundsätzlichen Subventionsverbot des EG-Vertrages finden sich außerdem in den Vertragsbestimmungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (Artikel 36 EG-Vertrag), zur Verkehrspolitik (Artikel 73 EG-Vertrag) sowie zur Rüstungsbeschaffung und der damit verbundenen Rüstungsindustrie in Europa.

Absatz 3 des Artikels 87 EG-Vertrag definiert schließlich die Bedingungen, unter denen die Europäische Kommission ermächtigt ist, bestimmte staatliche Beihilfen zu erlauben, falls diese nicht zu stark in die Märkte eingreifen. Unter diesen Bedingungen kann eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein, wenn sie

a) zur Restrukturierung regionaler Wirtschaften bestimmt ist und der Lebensstandard sowie das Arbeitsplatzangebot in diesen Regionen deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt;
b) der Unterstützung wichtiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen von gesamteuropäischem Interesse oder dem Wiederaufbau einer gut funktionierenden Wirtschaft eines Mitgliedstaates nach einem massiven wirtschaftlichen Einbruch dient;
c) dazu benutzt wird, kulturelle Aktivitäten zu finanzieren beziehungsweise sicherzustellen, so daß kulturell wertvolle Traditionen oder Güter geschützt werden;
d) zur Unterstützung einer Maßnahme eingesetzt wird, die auf der Basis eines Vorschlages der Europäischen Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit unterstützt wird.

Das Standardverfahren der Gemeinschaft für die Untersuchung und eventuelle Genehmigung von mitgliedstaatlichen Subventionen ist ebenfalls klar strukturiert: Jeder Mitgliedstaat, der plant, einem seiner Unternehmen oder Wirtschaftssektoren staatliche Beihilfen zukommen zu lassen, ist verpflichtet, einen ausführlichen Vorschlag für diese Maßnahme bei der Europäischen Kommission einzureichen. Diese ist dann gehalten, im Rahmen eines vorgegebenen Zeitraumes festzustellen, ob die vorgeschlagene Maßnahme mit dem Binnenmarkt vereinbar ist oder ob sie Bestimmungen enthält, die

sein Funktionieren gefährden würden. Während dieser Prüfung darf der Antragsteller das Vorhaben nicht umsetzen. Die Kommission genehmigt üblicherweise nach dieser ersten Kontrolle all jene Anträge, die weniger als 100.000 Euro in drei Jahren an eine Firma ausschütten oder die offensichtlich eine der drei Ausnahmen des Absatzes 2 von Art. 87 EG-Vertrag betreffen (Bleckmann 1997, Rz 2076-2082).

Entdeckt die Kommission indessen fragliche Elemente oder problematische Aspekte im Vorschlag der Mitgliedsregierung, steht ihr die Möglichkeit offen, ein formelles Untersuchungsverfahren einzuleiten. Während dieses Verfahrens verlangt die Kommission in der Regel nicht nur Auskünfte und Erklärungen von seiten der antragstellenden Mitgliedsregierung, sondern öffnet das Verfahren auch für interessierte Dritte, also beispielsweise für andere Mitgliedsregierungen, einschlägige Interessengruppen oder potentielle Konkurrenten der von den angestrebten Beihilfen profitierenden Unternehmen. Auf der Grundlage dieser Anhörungen fällt die Kommission dann eine Entscheidung, die – vor allem bei einem Verbot – im Amtsblatt veröffentlicht werden muß. Gegen diese Entscheidung können sowohl die antragstellende Regierung als auch potentielle Konkurrenten vor dem Europäischen Gerichtshof klagen (Bleckmann 1997, Rz 2082). Hält sich die Mitgliedsregierung nicht an die veröffentlichte Entscheidung, so steht es der Kommission frei, gegen sie eine Klage nach Art. 88 Abs. 2 EG-Vertrag vor dem Europäischen Gerichtshof zu erheben, um diese Entscheidung gerichtlich zu sanktionieren.

Wie sieht nun die Regelungsbefolgung im Falle der europäischen Subventionskontrolle aus? Gibt es Hinweise darauf, daß sie den Umfang der mitgliedstaatlich verteilten Beihilfen an Unternehmen beeinflußt?

Tabelle 2: Jährliche Gesamtsumme der staatlichen Beihilfen in der EU in Mrd. Euro

| | *88* | *89* | *90* | *91* | *92* | *93* | *94* | *95* | *96* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EU 12 | 43,9 | 33,6 | 44,2 | 39,8 | 39,1 | 44,1 | 41,2 | 37,4 | 34,1 |
| EU 15 | | | | | | | | 38,6 | 35,2 |
| % BIP | 4,1 | 3,2 | 4,0 | 3,6 | 3,2 | 3,8 | 3,4 | 2,9 | 2,7 |

Quellen: KOM (98) 417 endg.; KOM (97) 170 endg.; KOM (95) 365 endg.

Die Zahlen vermitteln ein klares Bild. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Gesamtsumme der von der Kommission in ihren Statistiken verzeichneten staatlichen Beihilfen den realen Umfang der mitgliedstaatlichen Finanzhilfen gründlich unterschätzt, erscheint der Trend doch eindeutig: Im Jahre 1996 gaben die 15 Mitgliedstaaten der erweiterten Gemeinschaft weniger Geld für staatliche Subventionen aus als die 12 Staaten der Gemeinschaft im Jahre 1992 vor Einführung des Binnenmarktes und erheblich weniger als die 12 Mitgliedstaaten im Jahr der Binnenmarkteinführung 1993. Der Rückgang erreicht fast 25 Prozent.

Dieses Bild korrespondiert mit den Beobachtungen der Wirtschaftswissenschaftler und Juristen, die sich mit Fragen der europäischen Subventionskontrolle befassen. Obwohl die wesentlichen Bestimmungen des Artikels 87 EG-Vertrag seit der Einführung des EWG-Vertrages 1958 praktisch unverändert geblieben sind, notifizierten die Mitgliedsregierungen bis in die 80er Jahre nur sporadisch und unvollkommen ihre Beihilfeprogramme bei der Kommission. Darüber hinaus gelangte die Kommission in den ersten fünfzehn Jahren der Gemeinschaft mehr oder weniger bei all diesen notifizierten Fällen zu einem für die Antragsteller positiven Bescheid (Rosenstock 1995, 82-6). Dieses Verhalten änderte sich jedoch drastisch im Zuge der Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 sowie der damit verbundenen erneuten Anstrengungen zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes (Caspari 1987, 87). Auf der einen Seite erzwang die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Gerichtshof die rigide Einhaltung der Notifizierungsbestimmungen seitens der Mitgliedsregierungen. Auf der anderen Seite nutzte sie die weitreichenden Kompetenzen, die ihr der Vertrag zubilligte, und begann damit, die eingereichten mitgliedstaatlichen Anträge gründlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarktvorhaben zu überprüfen.

Dieses Vorgehen mündete zunächst in einer zunehmenden Zahl abgelehnter Beihilfenanträge. Das führte nicht nur zu Klagen seitens der Mitgliedsregierungen, die Kommission überspanne die ihr zustehenden Rechte und greife in die legitime Budgethoheit der Partnerländer ein. Es zwang die nationalen Verwaltungen auch dazu, ihren Programmentwicklungsprozeß den Kommissionsvorgaben anzupassen (Nägele 1996, 139). Um diesen Anpassungsprozeß zu unterstützen, entwickelte die Kommission ein System informeller Rahmenvorgaben und Richtlinien, um die nationalen Antragsteller von vornherein über die Chancen ihrer Subventionspläne nicht im Unklaren zu lassen (Cananea 1993; Rawlinson 1993).

Mit der formellen Vollendung des Binnenmarktes Anfang des Jahres 1993 ließ die Kommission keinen Zweifel daran, daß sie die Begrenzung und nachfolgende Verringerung der staatlichen Beihilfen als eines ihrer wichtigsten Ziele zur Schaffung eines wirklichen gemeinsamen europäischen Marktes ansehe. Obwohl die Kommission für einige ihrer Entscheidungen teilweise harsche Kritik hinnehmen mußte, erlangte sie während der 90er Jahre erhebliche Autorität in Fragen der Wettbewerbspolitik. Das ging soweit, daß einige Regierungen der deutschen Bundesländer sich über den Verlust jedweden Haushaltsspielraums in Fragen der Struktur- und Regionalpolitik jenseits des genehmigten strikten Rahmens der Gemeinschaft beklagten.[3]

## 4 Schlußfolgerungen

Der Vergleich der beiden Fälle führt zu einem interessanten und – zumindest im Kontext der üblichen Debatten – ziemlich überraschenden Ergebnis: Die Regelungen auf europäischer Ebene zur Begrenzung der Subventionen werden von den Adressaten erheblich besser befolgt als jene auf der nationalen (bundesdeutschen) Ebene. Es erscheint sogar kaum übertrieben zu behaupten, die Subventionskontrolle auf bundesdeutscher Ebene habe sich erst dann als wirksam erwiesen, nachdem die Europäische Kommission ernsthafte Maßnahmen im Rahmen des Binnenmarktes ergriffen hatte. Dieses Ergebnis widerspricht dem traditionellen politikwissenschaftlichen Erfahrungsschatz und weckt Zweifel an einer der scheinbar ewigen Wahrheiten in der Debatte über Globalisierung und Denationalisierung. Ein solches Resultat führt zwangsläufig zu der Frage, wie dieser überraschende empirische Befund zu erklären ist. Steht hinter den präsentierten Fällen ein besonderes Spezifikum des untersuchten Politikfeldes, das einen falschen Eindruck vom Gegenstand vermittelt (und damit das traditionelle politikwissenschaftliche Bild retten würde)?

Es gibt gleich mehrere ernsthafte Argumente, die – sollten sie sich als korrekt erweisen – die Glaubwürdigkeit dieses Analyseergebnisses untergraben würden. Die wichtigsten dürften folgende sein:

a) Im Fall der bundesdeutschen Subventionskontrolle besitzen die zwischen den Ländern vereinbarten Kodizes keinerlei Rechtsqualität. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Form von *soft law*, von Absichtserklärun-

gen, deren Um- und Durchsetzung nie intendiert war. Dieses Argument besitzt zweifellos großes Gewicht. Während die bundesdeutsche Form der Verregelung auf informellen Kodizes basiert, ist die europäische Regelung in der Verfassung der Gemeinschaft, dem Vertrag über die Europäische Union, verankert. Deshalb erscheint es plausibel zu behaupten, der vergleichsweise geringe Grad an Regelungsbefolgung auf bundesdeutscher Ebene lasse sich auf die unzureichende Rechtsqualität der Kodizes zurückführen (Zürn und Wolf 1999). Damit verlagert sich der Fokus der Analyse jedoch nur auf eine zweite, ebenso wichtige Frage: Warum entwickelte das bundesdeutsche politische System keine ebenso wirksame Begrenzung der staatlichen Beihilfen auf dem nationalen Markt? Gerade vor dem Hintergrund des jahrelangen bundesdeutschen Insistierens auf der Verankerung einer wirksamen Wettbewerbspolitik nach dem ordnungspolitischen Modell der Sozialen Marktwirtschaft im EG-Vertrag erscheint es um so erstaunlicher, daß es national bei scheinbar zahnlosen Absichtserklärungen blieb. Warum also drängte die Bundesrepublik auf die Einführung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag und verhinderte dagegen die Verankerung einer ähnlichen Maßnahme auf nationaler Ebene?

b) Im bundesdeutschen Fall – so ein weiteres denkbares Gegenargument – existiert eine wichtige Bundesebene mit einem vergleichsweise umfangreichen Haushalt, mit Hilfe dessen die Bundesregierung sich in der Lage sieht, die divergierenden Ländersubventionspolitiken entlang von vom Bund festgelegten Richtlinien auszugleichen. Auch dies erweist sich als ausgesprochen stichhaltiger Einwand. Angesichts des sehr umfangreichen Bundeshaushaltes ist es möglich, den Ländern erheblichen Spielraum bei der Verfolgung ihrer regional- und strukturpolitischen Ziele zu lassen, ohne daß dies den bundesdeutschen Binnenmarkt gefährden könnte, weil im Zweifelsfalle der Bund ausgleichend einzugreifen vermag. Allerdings summieren sich die 16 Länderhaushalte zu ungefähr der Größe des Bundeshaushaltes und geraten so zu einer wesentlichen Quelle staatlicher Marktinterventionen. Damit aber ergeben sich nicht nur erhebliche Zweifel an der Erklärungskraft des Arguments über die ausgleichende Wirkung des Bundeshaushaltes. Vielmehr erscheint auch der ökonomische Sinn einer solchen Politik in höchst zweifelhaftem Licht, da es mit erheblicher Ressourcenverschwendung verbunden wäre, erst die Bundesländer unkoordiniert alles subventionieren zu lassen, was diese für angebracht und notwendig halten, und dann den Bundeshaushalt

zur „Gegensubventionierung" zu nutzen, um die negativen Effekte der Länderbeihilfenprogramme wieder auszubügeln.

c) Ein ähnliches Argument orientiert sich an der immer wieder betonten Staatsqualität und damit „Souveränität" der Bundesländer. Die Länderregierungen, so der Kern der Kritik, verweigerten sich auf der Basis verfassungsrechtlich verankerter Prinzipien jedem Versuch, ihren haushaltspolitischen Handlungsspielraum ernsthaft einzuschränken. Hätte die Bundesregierung irgendeine bundesrechtliche Regelung zur Begrenzung der Länderbeihilfen eingeführt, so wäre dies nicht nur am Veto des Bundesrates gescheitert, sondern auch vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft worden, weil damit die Länder wesentliche, ihre autonome Staatlichkeit charakterisierende Kompetenzen verloren hätten. Vor dem Hintergrund der Diskussionen um den bundesdeutschen Föderalismus und die Klagen der Länder über den Verlust wesentlicher politischer Zuständigkeiten an den Bund und die EU (Borkenhagen 1998; Clostermeyer und Lehr 1998) erhält dieses Argument erhebliche Glaubwürdigkeit. Allerdings müßte dasselbe Argument dann auch gegen den Transfer von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene gelten. Warum blockierten die Bundesländer jede wirksame nationale Regelung, akzeptierten aber (oder forderten gar) eine europäische? Und ebenso erstaunlich: Wenn diese Form von Wettbewerbspolitik zu einer wesentlichen Einschränkung der Budgetautonomie – und damit der staatlichen Souveränität – führt, warum verlangten dann die Mitgliedsregierungen deren Verankerung im EG-Vertrag?

d) Ein weiteres Argument schließlich zieht das Zahlenmaterial der Kommission in Zweifel. Die dort angegebenen Größenordnungen für die Verringerung der staatlichen Beihilfen spiegelten lediglich die sich stetig verbessernden mitgliedstaatlichen Strategien wider, den Kommissionskontrollen auszuweichen und die Subventionen über von der Kommission nicht kontrollierte oder von ihr explizit geöffnete Kanäle (wie die Unterstützung von Forschung und Entwicklung oder Umweltschutz) fließen zu lassen. Es unterliegt keinerlei Zweifeln, daß derartigen Lerneffekten eine große Rolle zukommt. Sogar die Kommission selbst gibt unumwunden zu, die Antragsteller hätten gelernt, ihre Vorschläge so zu feilen, daß sich ihre Chancen für eine Zustimmung seitens der Kommission wesentlich erhöhten. Damit aber – so die Kritik – sei es kein Wunder, wenn die europäischen Statistiken im Vergleich zu den bundesdeutschen einen „Erfolg" der Subventionskontrolle verkündeten. *De facto* gebe es diesen Erfolg aber nicht. Allerdings muß in diesem Zusammen-

hang auf einen entscheidenden Unterschied der Forschungsperspektiven verwiesen werden: Aus der Sicht der eingangs erwähnten Effektivitätsforschung müßte ein solches Ausweichverhalten als ernsthaftes Problem angesehen werden, weil die Adressaten offensichtlich Schlupflöcher in der Regelung gefunden haben, welche die Zielerreichung gefährden. Aus der Perspektive der *compliance*-Forschung hingegen relativiert sich diese Einschätzung erheblich. Jede Form von Lernen, Ausweichen oder Ausnutzen von Schlupflöchern zeigt grundsätzlich die Wirksamkeit der betrachteten Regelung im Hinblick darauf, daß sich der jeweilige Adressat offensichtlich dazu veranlaßt sieht, sein Verhalten zu verändern. Daher verweist diese Verhaltensänderung einfach auf die ursprüngliche – leicht umformulierte – Frage zurück: Warum fühlten sich die Adressaten der europäischen Subventionskontrollregelung dazu veranlaßt, ihr Verhalten zu verändern, während die deutschen Länder offensichtlich keinerlei derartigen Druck verspürten, bevor der europäische Binnenmarkt eingeführt wurde?

Angesichts dieser Befunde fallen klare und einleuchtende Erklärungen ausgesprochen schwer. Zwei institutionelle beziehungsweise prozedurale Aspekte lassen sich allerdings erkennen: Im bundesdeutschen Fall der Subventionskontrolle erhielt der Bund nie jene institutionelle Machtposition gegenüber den Bundesländern wie sie der Europäischen Kommission gegenüber Mitgliedsregierungen übertragen wurde. Vielmehr blieb es im Kontext des deutschen Föderalismus bei intergouvernementalen Absichtserklärungen ohne eine entsprechende angemessene Institutionalisierung derselben. Des weiteren blockierte das deutsche Bundesverwaltungsgericht praktisch jeden Versuch der wirksamen Einführung einer Konkurrentenklage gegen Subventionsentscheidungen in der Bundesrepublik. Zwar existiert dieses Recht theoretisch, doch stellte das Gericht erhebliche Beweishürden für den Kläger auf, um seinen Fall durchzusetzen (Löw 1992). Deshalb scheiterten auch die wenigen Fälle einer Konkurrentenklage vor bundesdeutschen Verwaltungsgerichten und damit auch jede Möglichkeit, mittels richterlicher Rechtsfortbildung den Bund dazu zu zwingen, ein wirksames Subventionskontrollrecht einzuführen. Auf europäischer Ebene hingegen eröffnete der Europäische Gerichtshof sehr früh diese Möglichkeit. Beide Aspekte sind aber zugegebenermaßen nur ein wenig befriedigender erster Schritt hin zu einer möglichen Erklärung, zumal beide zunächst selbst einer hinreichenden Erklärung bedürfen.

## Anmerkungen

1 Zur teilweise heftigen Debatte um die Sperrwirkung der Gemeinschaftsaufgabe vgl. unter vielen Goroncy 1970a; 1970b; 1971; Tiemann 1970; 1971.
2 Vgl. dazu auch die sogenannte Transparenzrichtlinie der Kommission: Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980; Amtsblatt der EG L 195/80, S. 195.
3 Für eine aufschlußreiche Stellungnahme in dieser Angelegenheit seitens eines Vertreters der rheinland-pfälzischen Landesregierung vgl. Harden 1993, 81-82.

## Literatur


Alter, Karen J. 1998. „Who Are the "Masters of the Treaty"? European Governments and the European Court of Justice". In *International Organization*. 52 (1): 121-47.

Austin, John. 1885. „The Province of Jurisprudence Determined". In *Lectures on Jurisprudence or: The Philosophy of Positive Law;* hrsgg. von John Austin. London: John Murray, 5. Ausgabe: 1: 79-103.

Beck, Ulrich. 1997. *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus, Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bernauer, Thomas. 1995. „The Effect of Environmental Institutions: How We Might Learn More". In *International Organization*. 49 (2): 351-77.

Bleckmann, Albert. 1984. „Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen. Gutachten D für den 55. Deutschen Juristentag". In *Verhandlungen des Deutschen Juristentags*. 55 (1): D1-D115.

—. 1997. *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften*. Köln: Heymanns, 6. Aufl.

Borkenhagen, Franz H. U. Hrsg. 1998. *Europapolitik der deutschen Länder. Bilanz und Perspektiven nach dem Gipfel von Amsterdam*. Opladen: Leske + Budrich.

Burley, Anne-Marie und Walter Mattli. 1993. „Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration". In *International Organization*. 47 (1): 41-76.

Cananea, Giacinto. 1993. „Administration by Guidelines: The Policy Guidelines of the Commission in the Field of State Aids". In *State Aid: Community Law and Policy;* hrsgg. von Ian Harden. Köln: Bundesanzeiger: 61-75.

Caspari, Manfred. 1987. „Die Beihilferegeln des EWG-Vertrages und ihre Anwendung". In *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag;* hrsgg. von Ernst-Joachim Mestmäcker, Hans Möller und Hans-Peter Schwarz. Baden-Baden: Nomos: 69-91.

Chayes, Abram und Antonia Handler Chayes. 1995. *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Clostermeyer, Claus-Peter und Stefan Lehr. 1998. „Ländermitwirkung bei völkervertraglichem Handeln auf EU-Ebene. Brauchen wir ein ‚Lindau II'?". In *Die Öffentliche Verwaltung*. 51 (4): 148-54.

Downs, George W., David Rocke und Peter Barsoom. 1996. „Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?". In *International Organization.* 50 (3): 379-406.

Dye, Thomas R. 1976. *Policy Analysis. What Governments do, Why they do it, and What Difference it Makes.* Alabama: University of Alabama Press.

Goroncy, Robert. 1970a. „Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91b des Grundgesetzes. Zugleich ein Beitrag zu Artikel 91a GG". In *Deutsches Verwaltungsblatt.* 85 (8): 310-17.

—. 1970b. „Der Mitwirkungsbereich des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a und 91b des Grundgesetzes". In *Die Öffentliche Verwaltung.* 23 (4): 109-14.

—. 1971. „Mitwirkungsbereich und Zusammenwirken bei den Gemeinschaftsaufgaben. Erwiderung". In *Die Öffentliche Verwaltung.* 24 (3): 85-6.

Harden, Ian. Hrsg. 1993. *State Aid: Community Law and Policy.* Köln: Bundesanzeiger.

Kelsen, Hans. 1966. *Principles of International Law.* New York: Holt, Rinehart, Winston, 2. Ausgabe.

Levy, Marc A., Oran Young und Michael Zürn. 1995. „The Study of International Regimes". In *European Journal of International Relations.* 1 (3): 267-330.

Löw, Norbert. 1992. *Der Rechtsschutz des Konkurrenten gegenüber Subventionen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht.* Baden-Baden: Nomos.

Mitchell, Ronald B. 1996. „Compliance Theory: An Overview". In *Improving Compliance With International Environmental Law; hrsgg.* von James Cameron, Jacob Werksman und Peter Roderick. London: Earthscan: 3-28.

Nägele, Frank. 1996. *Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung.* Opladen: Leske + Budrich.

Najam, Adil. 1995. *Learning From the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective* (IIASA Working Paper WP-95-61). Laxenburg: IIASA.

Nollkaemper, André. 1992. „On the Effectiveness of International Rules". In *Acta Politica.* 27 (1): 49-70.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, Paul und Stephan Leibfried. 1995. „The Dynamics of Social Policy Integration". In *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration;* hrsgg. von Stephan Leibfried und Paul Pierson. Washington D.C.: Brookings Institution: 432-65.

Rawlinson, Frank. 1993. „The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid". In *State Aid: Community Law and Policy;* hrsgg. von Ian Harden. Köln: Bundesanzeiger: 52-60.

Rosenstock, Manfred. 1995. *Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften.* Frankfurt am Main: Peter Lang.

Schachter, Oscar. 1991. *International Law in Theory and Practice.* Dordrecht: Nijhoff.

Scharpf, Fritz W. 1996. „Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States". In *Governance in the European Union;* hrsgg. von Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck. London: Sage: 15-39.

Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research.* Boulder, Co.: Westview.

Schmitt, Günther. 1984. „Warum die Agrarpolitik so ist, wie sie ist, und nicht, wie sie sein sollte". In *Agrarwirtschaft.* 33 (5): 129-36.

Slot, Piet Jan. 1993. „Procedural Law of State Aids". In *State Aid: Community Law and Policy;* hrsgg. von Ian Harden. Köln: Bundesanzeiger: 36-49.

Smyrl, Marc E. 1997. *European Policies, Regional Programs, Local Politics. Implementing European Community Regional Policy: 1985-1994.* Ph.D. Thesis. Cambridge, Ma.: Harvard University.

Streeck, Wolfgang. 1995. „From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy". In *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration;* hrsgg. von Stephan Leibfried und Paul Pierson. Washington D.C.: Brookings Institution: 389-431.

Tiemann, Burkhard. 1970. „Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung. Stellungnahme zu Goroncy". In *Die Öffentliche Verwaltung.* 23 (21): 725-30.

—. 1971. „Der Beteiligungsgrad des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben. Schlußwort". In *Die Öffentliche Verwaltung.* 24 (3): 86-87.

Victor, David G., Kal Raustiala und Eugene Skolnikoff. Hrsg. 1998. *Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice.* Cambridge, Ma.: MIT-Press.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics.* New York: Random House.

Weiler, Joseph H. H. 1993. „Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration". In *Journal of Common Market Studies.* 31 (4): 417-46.

Zürn, Michael. 1992. *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes.* Opladen: Leske + Budrich.

—. 1998a. *Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance.* Frankfurt/M.: Suhrkamp.

—. 1998b. „Schwarz-Rot-Grün-Braun: Reaktionsweisen auf Denationalisierung". In *Politik der Globalisierung;* hrsgg. von Ulrich Beck. Frankfurt am Main. Suhrkamp: 297-330.

Zürn, Michael und Dieter Wolf. 1999. „Europarecht und Internationale Regime: Zu den Merkmalen von Recht jenseits des Nationalstaates". In *Recht jenseits des Staates* (ZERP-Diskussionspapier 1/99)*;* hrsgg. von Jürgen Neyer, Dieter Wolf und Michael Zürn. Bremen: ZERP: 1-32.

*Ronald D. Gelleny und Christopher J. Anderson*

# Wirtschaft, Verantwortlichkeit und die öffentliche Unterstützung für den Präsidenten der Europäischen Kommission

Übersetzt von Tanja Cornelius

## 1 Fragestellung

In den letzten Jahren ist bei der Bevölkerung ein reges Interesse an den Determinanten für die Wahrnehmung der Arbeitsweise und des Nutzens der Europäischen Union (EU) entstanden (Eichenberg 1998; Gabel 1998a). Diese Entwicklung liegt vermutlich in der wachsenden Bedeutung begründet, die der europäischen Öffentlichkeit beim europäischen Integrationsprozeß durch Referenden zu EU-Mitgliedschaften, zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und zum Maastrichter Vertrag zukommt. Die öffentliche Meinung zum Integrationsprozeß hat die Aufmerksamkeit sowohl von Integrationsforschern als auch von Wissenschaftlern auf sich gezogen, die Politikprozesse und politisches Verhalten aus vergleichender Perspektive erforschen. Während für Integrationsforscher die Öffentlichkeit ein wichtiger Bestandteil der Entwicklung und der Funktionsweise der europäischen Integration sowie der institutionellen Entwicklung ist (Schneider und Weitsman 1996; Carrubba 1997; Hooghe und Marks 1999), betrachten die letztgenannten die EU – und das politische Massenverhalten in der EU – als ein faszinierendes Laboratorium zur Überprüfung von Theorien, die im Kontext stabiler Nationalstaaten entwickelt wurden (van der Eijk und Franklin 1996; Franklin und Wlezien 1997).

Der Großteil der Literatur zur öffentlichen Meinung in der EU, der sich als Teil dieser Forschungsagenda entwickelt hat, konzentriert sich auf die Unterstützung des Integrationsprozesses (siehe z.B. Gabel 1998a) und erklärt die Einstellung zur Integration mit Hilfe utilitaristischer Ansätze. Auf

der Grundlage von Eigeninteresse und Kosten-Nutzen-Analysen hat eine Reihe von Studien darauf hingewiesen, daß die Bürger die EU und den Integrationsprozeß stärker unterstützen, wenn sie von ihm positive Erträge erwarten – entweder für ihren Nationalstaat oder für sie persönlich (Eichenberg und Dalton 1993; Anderson 1995a; Gabel 1998a).

Vorliegender Beitrag soll diese Literatur in zweierlei Hinsicht ergänzen. Zum einen werden die Auswirkungen utilitaristischer Überlegungen auf die öffentliche Meinung in einem Bereich untersucht, der bisher noch nicht erforscht wurde: die Unterstützung für den Präsidenten der Kommission[1]. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, ob die Bürger überhaupt utilitaristische Überlegungen anstellen können, wenn sie über die Kommission und deren Präsidenten schlecht informiert sind und Präsident wie Kommission keiner demokratischen Verantwortung unterliegen. Aus Daten über die Popularität des Kommissionspräsidenten Jacques Delors während seines letzten Amtsjahres (1994), die in den (damals) zwölf Mitgliedstaaten der EU erhoben wurden, geht hervor, daß die Bürger zugleich utilitaristisch denken, aber schlecht informiert sind, wenn sie die Leistung des Kommissionspräsidenten beurteilen. Neben der Tatsache, daß ungefähr die Hälfte aller Bürger keine Meinung zur Leistung des Kommissionspräsidenten hat, zeigt diese Untersuchung aber auch, daß utilitaristische Überlegungen sehr stark die Zufriedenheit mit seiner Arbeit determinieren.

Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Literatur zur öffentlichen Unterstützung der europäischen Integration und Institutionen, die auf ökonomische und utilitaristische Effekte zurückgeführt werden kann. Es wird behauptet, daß die Haltung der Bevölkerung gegenüber dem Kommissionspräsidenten im wesentlichen zwei Ausprägungen aufweist – utilitaristisch und uninformiert – und daß diese die Meinungsbildung in verschiedener Weise beeinflussen. Anschließend werden die Daten vorgestellt und die Wahrnehmung des Kommissionspräsidenten durch die Bevölkerung erörtert. In einem nächsten Schritt wird ein Modell der öffentlichen Unterstützung für den Kommissionspräsidenten entwickelt, das mit Hilfe multinominaler logistischer Regressionen geschätzt wird. Den Abschluß bilden eine Diskussion der Ergebnisse und Vorschläge für die weitere Forschung.

## 2 Utilitaristische Modelle der öffentlichen Meinung zu Europa

In den vergangenen Jahren beschäftigte sich ein Großteil der Forschung zur öffentlichen Unterstützung der europäischen Integration mit der Frage, ob die öffentliche Meinung von der wirtschaftlichen Lage und der Kosten-Nutzen-Kalkulation der Bevölkerung bestimmt wird (Eichenberg und Dalton 1993; Anderson 1995a; Gabel 1998a). Diese Fragestellung knüpft unmittelbar an die Forschung über ökonomisches Wahlverhalten in fortgeschrittenen industrialisierten Demokratien an, nach deren Ergebnissen die Popularität der Regierung und deren Unterstützung durch die Wähler mit der volkswirtschaftlichen Situation verbunden ist (Lewis-Beck 1988; Anderson 1995b). Sie gründet auch auf Theorien über Gewinne, die durch den freien Handel zwischen den europäischen Staaten erzielt werden (Gabel 1998a). Ausgehend von den Lobpreisungen der wirtschaftlichen Vorteile, welche die Integration für die Mitgliedstaaten erbringen soll, durch die Politiker, nehmen einige Forscher an, daß die Bürger Kosten und Nutzen der Integration für ihre Volkswirtschaft abwägen. Eine Reihe empirischer Studien hat gezeigt, daß volkswirtschaftliche Indikatoren und die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Situation systematisch die länderspezifische Unterstützung für ein integriertes Europa bedingen (Eichenberg und Dalton 1993; Smith und Wanke 1993; Anderson und Kaltenthaler 1996; Gabel und Whitten 1997).[2]

Da solche Modelle „quasiökonomischen Wahlverhaltens" aufgrund ihrer empirischen Validität kaum angreifbar sind, wurde die ihnen zugrunde liegende Mikro-Logik selten explizit erörtert. Im Folgenden wird davon ausgegangen, daß traditionelle ökonomische Wahlmodelle (in einem allgemeineren Sinne wird von utilitaristischen Modellen gesprochen) nicht *eo ipso* auf die EU übertragen werden können bzw. einige Modifikationen erforderlich sind. Vor allem zwei Annahmen, die in der Literatur zum ökonomischen Wahlverhalten getroffen werden, lassen sich im Kontext der EU nicht aufrechterhalten. Erstens wird normalerweise angenommen, daß ökonomisches Wahlverhalten im wesentlichen darauf beruht, daß die Bürger ihre Regierung für die Steuerung der Wirtschaft zur Verantwortung ziehen (Key 1961; Alt und Crystal 1983; Holbrook und Garand 1996). Im Gegensatz dazu können die Bürger politische Akteure – wie die Kommission – auf der Basis ökonomischer oder anderer Politikergebnisse kaum hinterfragen, da diese keiner Kontrolle durch demokratische Wahlen unterliegen. Zweitens setzen Analysen des ökonomischen Wahlverhaltens voraus, daß die Bürger die

Auswirkungen des Regierungshandelns auf politische Ergebnisse abschätzen können, und damit fähig und willens sind, zwischen dem Regierungshandeln und der nationalen Wirtschaftslage eine Verbindung herzustellen. Da die Bürger aber häufig unzureichend über die EU informiert sind (Anderson 1998) und die Kommission und ihr Präsident nur geringen Einfluß auf die europäischen Wirtschaften ausüben, können sie nicht wissen oder annehmen, inwieweit wirtschaftliche Ergebnisse von der EU-Politik beeinflußt werden. Wird diese Verbindung zwischen ökonomischen Ergebnissen und der Bewertung des Kommissionspräsidenten jedoch nicht hergestellt, dann dürfte kein ökonomisches Wahlverhalten existieren. Angesichts der objektiven Auswirkungen der Kommissionsaktivitäten auf die Wirtschaft und des Kenntnisstands der Bürger läßt die Annahme, daß die EU-Bürger die europäischen Institutionen und Entscheidungsträger vornehmlich nach ökonomischen Kriterien bewerten bzw. daß die ökonomischen Effekte des Wählens auf europäischer denen auf nationaler Ebene entsprechen, zweifelhaft erscheinen.

## 3 Utilitaristische Überlegungen zum Kommissionspräsidenten

Um Modelle der utilitaristischen Zustimmung überprüfen zu können, wird im Folgenden die Unterstützung für den Präsidenten der europäischen Kommission untersucht. Während umfassende Studien über die Zustimmung für den amerikanischen Präsidenten und andere Regierungsspitzen bereits vorliegen, wurde die Popularität des sichtbarsten Repräsentanten der EU bisher noch nicht analysiert. In Anbetracht der Tatsache, daß sich die Forschung in diesem Bereich der politischen Ökonomie auf Parteien und politische Regierungsakteure konzentriert, können von einer auf den Kommissionspräsidenten gerichteten Analyse Einblicke in den Zusammenhang von Ökonomie und Zustimmung für die EU erwartet werden.

Dabei lassen sich grundsätzlich zwei konkurrierende Sichtweisen des Verhältnisses von Kommission und europäischer Öffentlichkeit unterscheiden. Erstere richtet sich auf den tatsächlichen Einfluß der Kommission und unterstreicht die Relevanz der Kommissionsaktivitäten und deren Auswirkung auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten. Gemäß dieser Perspektive bewertet die Bevölkerung den Kommissionspräsidenten auf der Grundlage ökonomischer Ergebnisse. Weil der Kommissionspräsident nicht direkt durch die europäischen Bevölkerungen gewählt wird und diesen daher nicht

direkt verantwortlich ist, wird dieses Modell als „quasiökonomisches" Wahlmodell bezeichnet.

Der zweiten Perspektive zufolge sind die Bürger über die EU im Allgemeinen und die Kommission im Besonderen offenkundig nicht ausreichend informiert (Janssen 1991; Anderson 1998). In einer Eurobarometer-Umfrage, die im Jahre 1994 in allen Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, konnte zum Beispiel weniger als die Hälfte (44%) der Befragten den Namen des Kommissionspräsidenten nennen. Allerdings kann es für die Bürger durchaus rational sein, der Kommission nicht zu viel Aufmerksamkeit zu schenken, weil diese der Bevölkerung nicht direkt verantwortlich ist. Unter den Umständen einer geringen Verantwortlichkeit und einem niedrigem Informationsstand erscheint es jedoch nicht angebracht, die Kommission und ihren Präsidenten auf der Basis ökonomischer Ergebnisse zu beurteilen.

### *3.1 Argumente für „quasiökonomisches" Wahlverhalten: Die Kommission und die europäische Wirtschaft*

In den bisherigen Studien über die EU werden die Rolle und die Bedeutung der Kommission oft vernachlässigt. Dieser Mangel an Aufmerksamkeit gegenüber der Kommission ist sicherlich auf die Dominanz des Erklärungsparadigmas zurückzuführen, das die Mitgliedstaaten als die Motoren der EU-Integration definiert. Gemäß dieser intergouvernementalistischen Perspektive nimmt die Kommission eine untergeordnete Rolle ein und führt lediglich die Wünsche der Mitgliedstaaten aus (Keohane und Hoffmann 1991; Moravcsik 1991; Hoffmann 1994)[3]. In einer Reihe von Arbeiten wird mittlerweile jedoch die Ansicht vertreten, daß die Kommission ein bedeutender politischer Akteur ist, der, indem er die Politikpräferenzen der Mitgliedstaaten beeinflußt, eigene politische Ziele verfolgt (Sandholtz und Zysman 1989; Sandholtz 1996; Hayes-Renshaw und Wallace 1997; Smyrl 1998). Die Kommission kann ihre unternehmerischen Fähigkeiten besonders in Zeiten günstiger nationaler Wirtschaftsverhältnisse und einer wachsenden Bedeutung internationaler wirtschaftlicher oder sicherheitspolitischer Belange nutzen, und wenn die EU von nationalen Eliten als geeignetes Instrument zur Stärkung nationaler Ziele wahrgenommen wird (Dinan 1994; Cini 1996; Marks, Hooghe und Black 1996; Christiansen 1997).[4]

Als Exekutive der EU kommt der Kommission die Aufgabe zu, Initiativen vorzuschlagen, politische Beschlüsse zu implementieren und deren Einhaltung zu überwachen sowie als Hüterin der Verträge zu fungieren. Dar-

über hinaus vermittelt sie zwischen den Mitgliedstaaten, tritt für die EU in internationalen Handelsverhandlungen auf, schützt die Interessen der kleineren Staaten und repräsentiert das Gewissen und die Stimme der EU (Cini 1996). Angesichts der bedeutenden und öffentlichen Rolle, welche die Kommission und ihr Präsident in der wirtschaftlichen Domäne der EU erlangt haben, werden Fragen nach dem ökonomischen Wahlverhalten und der öffentlichen Meinung über den Präsidenten um so relevanter.

Obgleich es schwierig ist, den direkten Einfluß der Kommission auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten abzuschätzen, kommt ihr durch ihr legislatives Initiativrecht und ihre Überwachung der Funktionsweise des Binnenmarktes eine zentrale Rolle im europäischen Entscheidungsprozeß zu (sie erläßt 6–7000 legislative Instrumente pro Jahr). Beispielsweise konstatierte der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors, daß etwa 80% der Sozial- und Wirtschaftsgesetzgebung von Brüssel erlassen würden (Hitiris 1994; Wilks 1996; *The Economist* 1997). Dabei macht sich der Einfluß der Kommission auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten am unmittelbarsten im Agrar- und im Stahlsektor bemerkbar, für die der Kommission die direkte Kompetenz zur Preisfestlegung und zur Verwaltung des Produktionsertrags erteilt wurde. Weiterhin kann sie durch ihre Überwachungsfunktion bei der Einhaltung der EU-Gesetzgebung und bei der Wettbewerbsregulierung bedeutende öffentliche und politische Aufmerksamkeit erlangen (Tarrow 1998) – insbesondere, wenn die Kommission fordert, daß staatliche Beihilfen zurückgegeben und/oder Bußgelder gegen Firmen erhoben werden. Zudem kann die Kommission in Form von Strukturfonds über den Haushalt die Wirtschaft beeinflussen. Und schließlich können ihr die Mitgliedstaaten die deutlich erkennbare Aufgabe übertragen, Strategien zur Überwindung von ökonomischen Schwierigkeiten zu entwickeln.

Im Laufe der Jahre hat sich die Kommission selbst als bedeutender Akteur innerhalb des wirtschaftlichen Bereiches der EU etabliert. Das heißt nicht, daß sie die vorherrschende Rolle der Mitgliedstaaten mißachtet, die europäische Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsleistung zu steuern. Dennoch hat die Kommission Kompetenzbereiche erworben, die früher ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten waren (z.B. die Wettbewerbspolitik). Damit wurden die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten eingeschränkt, „all die Sachen zu unternehmen, die ihnen in der Vergangenheit möglich waren" (Nicolaides 1998).

### 3.2 *Argumente gegen „quasiökonomisches" Wahlverhalten: Geringe Verantwortlichkeit und niedriger Informationsstand*

Die Kommissare sind dem Europäischen Parlament (EP) nicht einzeln verantwortlich, sondern es kann nur die gesamte Kommission durch einen Mißtrauensantrag entlassen, wofür eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und mindestens die Mehrheit der EP-Mitglieder benötigt wird. Vor diesem Hintergrund eines fehlenden direkten Einflusses wird offensichtlich, daß Kommission und Kommissionspräsident nicht wie nationale Regierungen den Bürgern gegenüber verantwortlich sind. Angesichts der fehlenden demokratischen Verantwortlichkeit kann darüber gestritten werden, warum die europäische Öffentlichkeit überhaupt einen Anreiz haben sollte, der Kommission und ihrem politischen Einfluß auf die europäische Wirtschaft viel Aufmerksamkeit zu schenken (siehe auch Duch und Taylor 1997). Darüber hinaus sind die EU-Bürger bekanntlich über die EU und die Kommission nicht informiert. Anderson (1998, 572-73) berichtet beispielsweise, daß „eine bedeutende Mehrheit von 65 bis 70% angibt, über die EU schlecht informiert zu sein" und daß lediglich „ungefähr ein Drittel ausreichendes Wissen" hinsichtlich der EU besitzt.

Zahlreiche Meinungsumfragen haben gezeigt, daß die Bürger entwickelter Demokratien ihre Regierungen für wirtschaftliche Ergebnisse verantwortlich machen. Diese Ansicht hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg weitläufig durchgesetzt (Alt und Crystal 1983; Clarke et al. 1992). Aufgrund des Mangels an effektiven Verantwortungsmechanismen und zuverlässiger Information seitens der Bürger kann jedoch angenommenen werden, daß es auf europäischer Ebene keine bedeutenden ökonomischen Effekte für die Unterstützung des Kommissionspräsidenten gibt. Vielmehr zieht das Fehlen von Verantwortlichkeit sogar einen geringeren Kenntnisstand nach sich. Die Unterstützung für den Präsidenten müßte also auf Variablen beruhen, die von der Information der Bevölkerung oder ihrer Wahrnehmung der wirtschaftlichen Situation unabhängig sind.

### 3.3 *Eine Fallstudie: Jacques Delors*

Im Folgenden werden die Determinanten der öffentlichen Unterstützung von Jacques Delors untersucht, der von 1985 bis 1995 Präsident der Kommission war. Seine lange und erfolgreiche Präsidentschaft gilt als ein Musterbeispiel für den Handlungsspielraum eines Kommissionspräsidenten. Zu sei-

nem Erfolg trugen mehrere Faktoren bei: So verfügte Delors über eine beträchtliche politische Erfahrung, welche ihm half, in der politischen Umgebung der EU erfolgreich zu operieren. Er war nicht nur früheres EP-Mitglied, sondern auch ehemaliger französischer Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltsminister in der Regierung Pierre Mauroy. Somit war er nicht nur mit bedeutenden Staatsangelegenheiten vertraut, sondern auch das zähe Feilschen gewohnt, das nötig ist, um politische und wirtschaftliche Übereinkommen in der EU zu erreichen und die Ziele der Kommission durchzusetzen (Armstrong und Bulmer 1998).

Darüber hinaus gelang es Delors, innerhalb der Kommission eine starke Führungsrolle einzunehmen, indem er die institutionellen Vorteile seines Amtes geschickt auszunutzen wußte: Zum einen verfügt der Kommissionspräsident über mehr Personal als andere Kommissare, so daß er sich besser über die Arbeit der gesamten Kommission informieren kann. Zweitens erlauben die wöchentlichen Treffen unter Leitung der *Chefs de Cabinet* dem Präsidentenbüro, die Agenda der wöchentlichen Kommissionstreffen zu kontrollieren und zu beeinflussen. Dieser Vorteil wurde von Delors mit der Unterstützung von Pascal Lamy genutzt, der sich bei diesen Sitzungen einen Ruf als energischer Promoter von Delors' Agenda erwarb[5]. Drittens erstatten Generalsekretariat und Juristischer Dienst dem Präsidenten Bericht und liefern damit eine „administrative, politische und öffentlichkeitswirksame Machtgrundlage, die sich durch eine enorme Kompetenz und intellektuelle Agilität auszeichnet" (Spence 1994, 101).[6] Und schließlich ermöglicht die Verteilung der Portefeuilles dem Kommissionspräsidenten, innerhalb der Kommission wichtige Politikfelder zu kontrollieren. Delors nutzte dieses Instrument, als er beispielsweise Währungsangelegenheiten in seinen Kompetenzbereich legte und das Binnenmarkt-Portefeuille von Kommissar Cockfield zwischen drei neuen Kommissaren aufteilte (Edwards und Spence 1994).

Während der Präsidentschaft Delors' waren die Kommission und der Präsident in zunehmendem Maß der öffentlichen Aufmerksamkeit ausgesetzt: „Da die Bürger, Politiker, Geschäftsleute und Journalisten der Mitgliedstaaten den Inhaber des höchsten EU-Amtes auf Schritt und Tritt verfolgten, stand der Kommissionspräsident im Rampenlicht der Medien." (FBIS 1994). Durch seine öffentlichkeitswirksamen Erfolge (EEA, Delors I und II, das Weißbuch zur europäischen Währungspolitik) wurde Delors ein prominenter europäischer Politiker und internationaler Staatsmann. Die steigende Popularität des Kommissionspräsidenten erleichterte aber auch, ihn für wirtschaftliche Mißerfolge zur Verantwortung zu ziehen (Edwards und Spence

1994; Ross 1994; Smith 1996). Die Mitgliedstaaten konnten Delors und die Kommission für die Haushaltskürzungen, die für das Erreichen der Kriterien für die Währungsunion nötig waren, verantwortlich machen. Diese Haushaltsbeschränkungen fielen mit einer dürftigen Wirtschaftsleistung der meisten Mitgliedstaaten zusammen, wodurch die negative öffentliche Meinung verstärkt und die Legitimität der Kommission in Frage gestellt wurde.

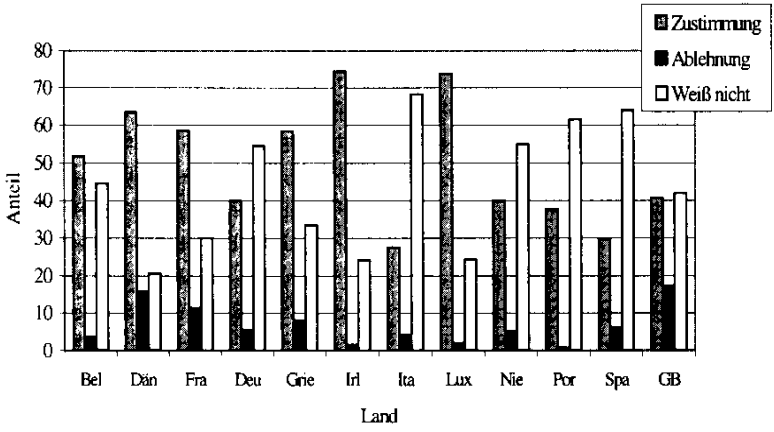
## 4 Messung der Unterstützung für den Kommissionspräsidenten

Die Daten zur öffentlichen Unterstützung des Kommissionspräsidenten entstammen Eurobarometer-Umfragen, die seit den frühen 70er Jahren halbjährlich in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Für die Erhebungen wurde eine mehrstufige Wahrscheinlichkeitsauswahl mit zufälliger Auswahl der Befragten vorgenommen, und sie basieren auf den Angaben der über fünfzehn Jahre alten EU-Bürger. Die in dieser Untersuchung berücksichtigten Länder sind: Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Spanien. Die Erhebungen zu Eurobarometer 42 (EB 42) wurden in den Mitgliedstaaten zwischen dem 28. November und dem 31. Dezember des Jahres 1994 durchgeführt. Die Umfrage umfaßte etwa 1.000 Personen je Land.[7]

Die Unterstützung für den Kommissionspräsidenten wurde über die Leistungsbemessung Delors durch die Befragten ermittelt. Die Frage lautete: „Wie schätzen Sie die Leistung des Kommissionspräsidenten Jacques Delors ein? Würden Sie seine Leistung als sehr gut, gut, ausreichend oder ungenügend bezeichnen?" Die Antwortkategorien reichen von „sehr gut" bis „sehr schlecht" und beinhalten auch die Kategorie „weiß nicht". Diese Popularitätsfrage ist der über Jahre gestellten Gallup-Frage für den amerikanischen Präsidenten sehr ähnlich („Sind Sie zu zufrieden mit der Art und Weise, in der NAME sein Präsidentenamt ausfüllt?" mit den Antwortkategorien „zufrieden", „unzufrieden" und „keine Meinung"). Schaubild 1 zeigt die Verteilung der Meinungen über Delors' Präsidentschaft, die dem Eurobarometer 42 (Herbst 1994) entnommen wurden. Der graphischen Darstellung zufolge bestehen zwischen den Ländern signifikante Unterschiede in der Popularitätsquote: Sie bewegt sich zwischen fast 75 Prozent in Irland und Luxemburg bis hin zu weniger als 30 Prozent in Italien und Spanien. Die

durchschnittliche Zustimmungsrate liegt bei etwa 50 Prozent (47,6%), das heißt, daß etwa die Hälfte der Bürger mit der Amtsausübung Delors' einverstanden war.

Schaubild 1: Öffentliche Unterstützung für den Kommissionspräsident




Bemerkenswerter ist die Tatsache, daß sich sehr wenige Bürger gegen den Kommissionspräsidenten aussprachen – im Durchschnitt weniger als 10 Prozent (7,1%), wobei die Dänen mit 15,9 Prozent die höchsten und die Portugiesen mit 0,8 Prozent die niedrigsten Unzufriedenheitswerte haben. Dies wirft die Vermutung auf, daß Unzufriedenheit mit dem Kommissionspräsidenten als keine Meinung geäußert wurde. Tatsächlich ist die Wahrscheinlichkeit, daß keine Bewertung des Präsidenten erfolgt (45,3%) gleich der Wahrscheinlichkeit, daß eine positive Bewertung vorliegt (47,6%). Die höchsten Quoten für keine Meinung zu Delors finden sich mit über 60 Prozent in Italien, Spanien und Portugal, wohingegen die niedrigsten in Dänemark, Irland und Luxemburg bei 20 bis 25 Prozent liegen. Bei der Frage nach der Leistung des Kommissionspräsidenten sind folglich die häufigsten Antwortkategorien Zustimmung und keine Meinung (siehe Anhang S. 332 für deskriptive Statistiken).

## 5 Modellierung der Unterstützung für den Kommissionspräsidenten

Zur Erklärung der Zustimmung zum Kommissionspräsidenten wurden verschiedene multinominale Logit-Modelle geschätzt. Die drei zentralen Elemente sind: utilitaristische Überlegungen, Variablen, welche die Differenzen zwischen den Befragten hinsichtlich ihrer Information über die Europäische Union in Rechnung stellen und Angaben über Jacques Delors. Zunächst werden die utilitaristischen Überlegungen über die Wahrnehmung der persönlichen und nationalen wirtschaftlichen Verhältnisse, die Einschätzung einer profitablen Mitgliedschaft in der EU und die Haltung gegenüber dem Binnenmarkt (die in der Literatur gewöhnlich auch als ein Indikator für das Humankapital Ausbildung verwendet wird) geschätzt. Von denjenigen, die die wirtschaftliche Lage und den Binnenmarkt positiv bewerten und glauben, daß ihr Land von der EU-Mitgliedschaft profitiert hat, wird eine Zustimmung zu der Amtsführung Delors' als Kommissionspräsident erwartet. Des weiteren wird angenommen, daß Individuen mit einem hohen Niveau an Humankapital dem Präsidenten gegenüber positiv eingestellt sind.

Dabei muß die signifikante Anzahl an Befragten ohne Meinung in Rechnung gestellt werden, weil diese Angaben entweder ein fehlendes Informationsniveau oder eine Ablehnung von Delors widerspiegeln können. Wenn die Kategorie „weiß nicht" Ablehnung ausdrücken würde, dann hingen negative utilitaristische Einschätzungen signifikant mit der Mißbilligung des Präsidenten zusammen. Wenn jedoch „weiß nicht" keine Meinung bedeutet, dann ist ein signifikanter Zusammenhang zwischen den Indikatoren für Kenntnis, Information und dem Interesse für die Politik der EU einerseits und der Bereitschaft zur Äußerung einer positiven oder negativen Meinung zum Kommissionspräsidenten andererseits zu erwarten. Schließlich wird davon ausgegangen, daß die Meinung der Bevölkerung über Delors von Faktoren beeinflußt sein kann, die mit seinen persönlichen und politischen Charakteristika zusammenhängen oder auf demographische Unterschiede zurückzuführen sind. Hierfür wird erwartet, daß die Meinung über Delors von seiner Herkunft als Franzose und prominenter sozialistischer Parteipolitiker beeinflußt wird. Insbesondere sollten französische Anhänger sozialistischer Parteien Delors als Kommissionspräsident stärker unterstützen. Überprüft werden aber auch die üblichen demographischen Variablen wie Alter und Geschlecht.

Äußerten sich die Befragten sehr positiv oder bewerteten sie die Arbeit Delors als ziemlich gut, dann wurden die Angaben mit der Zahl 2 kodiert, eine ziemlich schlechte oder sehr schlechte Amtsführung wurde als 1 kodiert, bei keiner Meinung erhielten sie eine 0. Es ist also zu beachten, daß die abhängige Variable keine Rangordnung der Antworten auf die Frage nach dem Präsidenten wiedergibt.

### *5.1 Utilitaristische unabhängige Variablen*

Die utilitaristischen Variablen dienen zur Erfassung der Wahrnehmung der eigenen und der nationalen Wirtschaftslage und der Einschätzung der Befragten, inwieweit das jeweilige Land von der EU-Mitgliedschaft und dem Integrationsprozeß profitiert. Ökonomische Bewertungen wurden mit egozentrischen und soziotropischen Wahrnehmungen der wirtschaftlichen Lage gemessen. Das multivariate Modell baut auf retrospektiven ökonomischen Einschätzungen auf, da die Fragen über den Kommissionspräsidenten darauf abzielten, wie Jacques Delors sein Amt ausgeübt hat. Die Variablen wurden von 1 (viel schlechter) bis 5 (viel besser) kodiert. Es wird erwartet, daß ein positiver Zusammenhang zwischen Wahrnehmung und Unterstützung für den Präsidenten besteht (siehe Anhang).

Wie zuvor erwähnt, beeinflussen die Kommissionsaktivitäten häufig die Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten und die Verteilung der Profite der EU-Politik. Um die Effekte der utilitaristischen Wahrnehmung des Nutzens der EU-Mitgliedschaft auf die Unterstützung des Kommissionspräsidenten zu messen, wurde die folgende Frage herangezogen: „Unter Berücksichtigung aller Tatsachen: Sind Sie der Meinung, daß unser Land unterm Strich von der Mitgliedschaft in der EU profitiert hat?" Angaben über den Profit eines Landes wurden mit 1 kodiert, alle übrigen mit 0.

Die wohl größte Leistung von Delors' Präsidentschaft war die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), die Ende 1992 zur Vollendung des Binnenmarktes geführt hat. Zur Messung der Meinung über den Binnenmarkt fragte Eurobarometer: „Stehen Sie dem europäischen Binnenmarkt, den es seit 1993 gibt, voller Hoffnung, weniger hoffnungsvoll, skeptisch oder sehr skeptisch gegenüber?" Die Antworten reichen von 1 (sehr skeptisch) bis 4 (hoffnungsvoll). Folglich wird ein positiver Zusammenhang zwischen einer zustimmenden Haltung zum Binnenmarkt und der Zufriedenheit mit dem Kommissionspräsident erwartet.

In einer Reihe von Studien haben Matthew Gabel und seine Mitarbeiter die Gründe für die Nutzendifferenzen untersucht, die durch Handels- und Marktliberalisierungen entstehen, (Gabel und Palmer 1995; Gabel und Whitten 1997; Gabel 1998a, 1998c, 1998d). Unter Verwendung des Ausbildungsniveaus der Bevölkerung als Indikator für Humankapital kontrollieren diese Studien die Einstellung gegenüber der Integration bei denjenigen, die aufgrund ihrer Fähigkeiten und Ressourcen aus einer integrierten europäischen Wirtschaft Vorteile erzielen können (Becker 1980). Befragte, die beispielsweise aufgrund ihres Bildungsniveaus eher in der Lage sind, von weiterer Integration zu profitieren, sollten also den Kommissionspräsident, dessen wichtigstes Vermächtnis die Vollendung des Binnenmarktes ist, stärker unterstützen. Ausbildung wurde auf einer Skala von 0 (niedrig) bis 10 (hoch) gemessen, und es wird ein positiver Zusammenhang zwischen dieser Variable und der Unterstützung für Delors erwartet (siehe auch Anderson und Reichert 1996).

### 5.2 *Informationsbezogene unabhängige Variablen*

Des weiteren sollen der Kenntnisstand, d.h. die Information und das Interesse der Bürger an der EU-Politik, zum einen und ihre Bereitschaft zur Äußerung einer positiven oder negativen Meinung über den Kommissionspräsidenten zum anderen untersucht werden. Es wird angenommen, daß ein hohes Niveau an Interesse für EU-Politik und an Wissen und Kenntnis über die EU und die Kommission seltener zur Angabe von „weiß nicht" bei der Leistungseinschätzung des Kommissionspräsidenten führt.[8] Demnach sollte bei den Interessierten und Informierten eine höhere Wahrscheinlichkeit bestehen, eine negative oder positive Meinung – also überhaupt eine Meinung – auszudrücken.

Weil sich die meisten Bürger nicht sehr intensiv mit dem Integrationsprozeß – geschweige denn mit der komplizierten EU-Politik – beschäftigen, gehen einige Autoren davon aus, daß das Interesse an der EU-Politik eine wichtige Variable für das öffentliche Verständnis der Integration ist (Janssen 1991). Interessierte sollten also mit größerer Wahrscheinlichkeit eine (positive oder negative) Meinung zu dem Kommissionspräsidenten haben. Das Interesse an der EU-Politik wurde auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht interessiert) bis 4 (sehr interessiert) gemessen (siehe Anhang für den Wortlaut der Frage). Die Befragten wurden auch gebeten, ihr Informationsniveau bezüglich der EU einzuschätzen: „Alles in allem, wie gut fühlen Sie sich

über die EU und ihre Institutionen informiert?" Die Antworten wurden von 1 (überhaupt nicht) bis 4 (sehr gut) kodiert. Auch hier wird ein negativer Zusammenhang zwischen dieser Variable und der Kategorie „weiß nicht" sowie ein positiver Zusammenhang zwischen den beiden anderen Antwortkategorien erwartet. Um die spezifische Kenntnis über die Kommission zu ermitteln, wurde folgende Frage verwendet: „Haben Sie in letzter Zeit über die Kommission in Brüssel gehört oder gelesen?" Gaben die Befragten an, von der Kommission gehört zu haben, dann wurde diese Antwort als 1, andernfalls als 0 kodiert. Wie in den Fällen zuvor wird ein positiver Zusammenhang zwischen dieser Variable und der Bereitschaft erwartet, eine Meinung über den Kommissionspräsidenten zu äußern.[9]

### *5.3 Delors-spezifische Kontrollvariablen: Einstellung gegenüber Frankreich und Nähe zu sozialistischen Parteien*

Schließlich sollen die Auswirkungen der persönlichen und politischen Eigenschaften von Jacques Delors und die demographischen Unterschiede zwischen den Befragten auf die Beurteilung seiner Amtsführung festgestellt werden. Zunächst wird die Hypothese überprüft, nach der frankophile Befragte eine positivere Meinung über Delors haben. Außerdem wird erwartet, daß Anhänger sozialistischer Parteien aufgrund seiner eigenen Mitgliedschaft ihm gegenüber positiver eingestellt sind. Die Einstellung zu Frankreich wurde mit Hilfe der folgenden Frage gemessen: „Bitte geben Sie für jeden der zwölf Mitgliedstaaten an, ob Sie sich ihm verbunden fühlen oder nicht." Antworten, die eine Verbundenheit zu Frankreich ausdrückten, wurden als 1, alle anderen als 0 kodiert. Die Unterstützung sozialistischer Parteien wurde von der folgenden Frage abgeleitet: „Wenn morgen Wahlen wären, welche Partei würden Sie wählen?" Wenn die Antwort lautete, daß der Befragte für die Sozialistische Partei (oder eine der sozialistischen Parteien) stimmen würde, erhielt die Angabe einen Wert von 1, in allen anderen Fällen eine 0.

### *5.4 Demographische Kontrollvariablen*

Zur Spezifizierung der individuellen Ebene müssen die demographischen Variablen überprüft werden, die mit der Unterstützung der Integration und anderen politischen Sachthemen verknüpft sind. Darüber hinaus wurden

Länder-Dummy-Variablen konstruiert, um konfundierende Variablen zu erfassen (Referenzkategorie ist Frankreich). Inglehart (1970; Inglehart und Rabier 1978; Inglehart und Reif 1991) hat zuerst auf den Zusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und Integration hingewiesen. Nach ihm ist der Wertewandel ein Schlüsselfaktor für die öffentliche Haltung gegenüber der Integration, da die jüngere Generation der Nachkriegszeit einen fundamentalen Wandel der politischen Werte erfahren hat. Die Generationen, die in diesen Zeiten des materiellen Wohlstands aufwuchsen, haben ein geringeres Interesse an materialistischen Werten, d.h. an wirtschaftlicher und physischer Sicherheit und orientieren sich statt dessen primär an postmaterialistischen politischen Werten.

Diese neue Wertorientierung soll die Einstellung der Bevölkerung gegenüber internationaler Politik und Kooperation beeinflussen (Inglehart 1970). Nach Inglehart haben besonders jüngere Generationen eine eher kosmopolitische Lebenseinstellung, distanzieren sich von chauvinistischen Ansichten und bemühen sich um ein internationales Verständnis und die europäische Integration. In Anlehnung an die Wertewandelthese sollte das Alter des Befragten (gemessen in Jahren) mit der Unterstützung für den Kommissionspräsidenten negativ korrelieren, falls der Präsident als ein Symbol der EU gesehen wird.

Lange Zeit standen Frauen dem Integrationsprozeß eher kritisch gegenüber. Weil Frauen aufgrund ihrer Position auf dem Arbeitsmarkt eher zu den Verlierern des Integrationsprozesses gehören und weil die restriktive Haushaltspolitik und die Einschnitte in das Wohlfahrtssystem, die zum Erreichen der Euro-Zone nötig waren, überproportional Frauen trafen, wird für die Einstellung gegenüber dem Kommissionspräsidenten eine Kluft zwischen den Geschlechtern erwartet. Es wird angenommen, daß zwischen Geschlecht (kodiert als 0,1; 1=weiblich) und der Meinung zu Delors' Amtsführung ein negativer Zusammenhang besteht.

## 6 Ergebnisse

Die multivariaten Regressionsmodelle schätzen die Unterstützung für den Kommissionspräsidenten (kodiert 0 = weiß nicht; 1 = schlechte Amtsführung; 2 = gute Amtsführung) und die Variablen der individuellen Ebene als unabhängige Variablen. Weil für die abhängige Variable drei ungeordnete Antwortkategorien vorliegen, wurden multinominale Logit-Schätzungen

vorgenommen (Whitten und Palmer 1996). Die unabhängigen Variablen sind die utilitaristischen Variablen und Informationsmaße, die Kontrollvariablen für die direkten Delors-Effekte sowie die demographischen Variablen. Mit k-Antwortkategorien schätzt das multinominale Logit-Modell k-1-Gleichungen, wobei die verbleibende Kategorie den Basiswert bestimmt. In diesem Fall ist die Basislinie 0, d.h. die Antwort „weiß nicht" auf die Frage nach der Zustimmung.

Die Koeffizienten zeigen die Auswirkungen einer unabhängigen Variablen in Form der Wahrscheinlichkeit an, ob der Befragte „gute Amtsführung" (2) oder „schlechte Amtsführung" (1) gegenüber „weiß nicht" (0) wählen wird. Die Wahrscheinlichkeit von „weiß nicht" ist 1 minus die Wahrscheinlichkeit, daß die beiden anderen Antwortkategorien gewählt werden („gute Amtsführung" und „schlechte Amtsführung"). Die Basiskategorie ist „keine Meinung".

Laut Tabelle 1 (S. 333) spielen utilitaristische Überlegungen für die Haltung der Bevölkerung gegenüber Delors' Amtsführung eine signifikante Rolle. Insbesondere sind diejenigen mit dem Kommissionspräsidenten einverstanden, die glauben, daß ihr Land von der EU-Mitgliedschaft profitiert. Umgekehrt zeigen die Ergebnisse für „unzufrieden" und „weiß nicht", daß eher mit „weiß nicht" geantwortet wird, wenn dem Land ein Profit zugewiesen wird. Insgesamt sind die Befragten in signifikanter Weise eher mit dem Präsidenten einverstanden, wenn die EU-Mitgliedschaft als profitabel für ihr Land eingeschätzt wird. Dabei beeinflußt die Meinung zum Binnenmarkt sehr stark die Zustimmung für den Präsidenten. In Übereinstimmung mit den „quasiökonomischen" Wahlmodellen führt eine positive Einstellung gegenüber dem Binnenmarkt zur Zustimmung für den Präsidenten bzw. verringert die Wahrscheinlichkeit für seine Ablehnung. Utilitaristische Überlegungen zum Nutzen der EU-Mitgliedschaft und Urteile über den Binnenmarkt haben folglich signifikante Auswirkungen auf die Zustimmung für den Präsidenten – Auswirkungen, die mit der These des „quasiökonomischen" Wahlverhaltens übereinstimmen.

Diese Resultate sind bemerkenswert, weil die Fragen zur Wahrnehmung der nationalen und persönlichen Wirtschaftslage geringe Effekte haben. Es liegt kein signifikanter Zusammenhang zwischen der persönlichen wirtschaftlichen Lage und der Zustimmung für den Präsidenten vor, und die soziotropischen Fragen haben nur schwache substantielle Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit für die Zustimmung und keinen Effekt auf die Unzufriedenheit verglichen mit der Äußerung „keine Meinung". Somit finden sich keine Beweise für ein „quasiökonomisches" Wahlverhalten hinsichtlich

der Zustimmung für den Kommissionspräsidenten, und auch die soziotropischen Effekte erwiesen sich als nicht sehr bedeutsam. Die Analysen zeigen jedoch einen systematischen Zusammenhang zwischen utilitaristischen Variablen und der Zustimmung für den Präsidenten. Mit diesen Variablen kann die Unterstützung für den Kommissionspräsidenten besser erklärt werden als durch allgemeine Wahrnehmungen der nationalen Wirtschaftsleistung.[10]

Die Variablen über Information und Kenntnisstand zeigen außerordentlich beständige Ergebnisse. Die an der EU-Politik Interessierten gaben an, erst kürzlich von der Kommission gehört zu haben, und sind in signifikanter Weise mit Delors' Amtsführung entweder zufrieden oder unzufrieden. Ein hohes subjektives Informationsniveau verringert folglich die Wahrscheinlichkeit für die Angabe von „weiß nicht". Bei der Untersuchung der Resultate für die Delors-spezifischen und demographischen Kontrollvariablen mußten einige Variablen vernachlässigt werden. Tatsächlich waren die Frankophilen eher mit der Leistung Delors einverstanden; jedoch waren sie auch (in geringem Maße) häufiger bereit, ihre Unzufriedenheit auszudrücken. Ebenfalls sind die Anhänger sozialistischer Parteien eher mit Delors einverstanden und mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit mit seiner Leistung unzufrieden. Schließlich hat das Geschlecht einen signifikanten Einfluß auf die Bewertung von Delors' Leistung. Dieser Koeffizient ist für die Kategorien Zustimmung und Ablehnung negativ. Das heißt, daß Frauen mit einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit antworten, daß sie keine Meinung hätten, wenn sie nach der Leistung des Kommissionspräsidenten gefragt werden.

In nichtlinearen Modellen, wie dem multinominalen Logit-Modell, entspricht der berichtete Koeffizient nicht dem Randeffekt oder einem von einem Erwartungswert abgeleiteten Effekt. Daher müssen die Ergebnisse kombiniert werden, um Randeffekte zu erhalten. Die Schätzungen der Randeffekte werden als gesamter Durchschnitt der Datenmenge berechnet.

Nach Tabelle 2 (S.335) bestätigen die Randeffekte, die sich aus den Modellschätzungen errechnen, die Aussage der Koeffizienten. Positive, auf die EU bezogene utilitaristische Überlegungen – Nutzen der EU-Mitgliedschaft und Einstellung gegenüber dem Binnenmarkt – erhöhen signifikant die Wahrscheinlichkeit, daß die Befragten mit dem Präsidenten einverstanden sind und verringern die Wahrscheinlichkeit, daß sie entweder Unzufriedenheit oder keine Meinung äußern. Darüber hinaus ist festzustellen, daß eine positive Einschätzung der nationalen Wirtschaftslage die Wahrscheinlichkeit der Unterstützung für den Präsidenten erhöht und die Wahrscheinlichkeit der Äußerung keiner Meinung in fast gleichem Maße senkt.

Die Informationsvariablen wirken sich in zwei Richtungen aus: Erstens erhöht ein höheres Informationsniveau die Wahrscheinlichkeit, daß Bürger mit dem Präsidenten einverstanden sind; zweitens senken ein hoher Informations- und Kenntnisstand die Wahrscheinlichkeit, daß sie keine Meinung äußern. Interessanterweise konnten die Effekte der auf die Information bezogenen Variablen für die Wahrscheinlichkeit der negativen Meinungsäußerung vernachlässigt werden.

Um einen zusätzlichen Einblick zu erhalten, wurde die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung (variierend zwischen 0 und 1) als eine Funktion verschiedener unabhängiger Variablen berechnet. Zu diesem Zweck wurden alle übrigen unabhängigen Variablen auf ihrem Mittelwert festgelegt und die Wahrscheinlichkeit ermittelt, mit der die nicht konstant gehaltene Variable unter eine der drei Antwortkategorien fällt (Greene 1997, 915). Die Durchschnittsperson ist eine hypothetische Person, deren anfängliche Wahrscheinlichkeit, positiv auf die Zustimmungsfrage zu antworten, gleich der Häufigkeit der Stichprobe für die Zustimmungskategorie und damit repräsentativ für den durchschnittlichen Befragten ist. Diese Wahrscheinlichkeit liegt bei 0,476. Demnach haben die Fragen nach dem Nutzen, der einem Land durch seine EU-Mitgliedschaft erwächst und nach der Einstellung gegenüber dem Binnenmarkt einen signifikant größeren Einfluß auf die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung als retrospektive soziotropische Wahrnehmungen. In Anbetracht der Tatsache, daß die anfängliche Zustimmungswahrscheinlichkeit des durchschnittlichen Befragten bei etwa 0,48 liegt, erhöht eine positive Einstellung zum Binnenmarkt die Zustimmungswahrscheinlichkeit um circa 55 Prozent. Entsprechend erhöht die Aussage, daß das Land von der EU-Mitgliedschaft profitiert, die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung auf über 0,55. Im Gegensatz dazu erhöht eine positive Wahrnehmung der nationalen Wirtschaftsleistung die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung nur geringfügig auf weniger als 50 Prozent.

Für die unabhängigen Effekte der auf den Informationsstand bezogenen Variablen ist festzuhalten, daß der subjektive Eindruck, informiert zu sein, den größten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung hat, wohingegen von der Kommission gehört zu haben und interessiert zu sein in sehr viel geringerem Maße solche Auswirkungen hat. Für diejenigen, die glauben, sehr gut über die EU informiert zu sein, erhöhte sich diese Wahrscheinlichkeit auf circa 0,55. Folglich hat die subjektive Kenntnis der EU eine ebenso signifikante Auswirkung wie die effektivste utilitaristische Variable.

# 7 Diskussion

Die Ergebnisse dieser Studie haben Einfluß auf unser Verständnis der europäischen Integration und der Bewertung europäischer Institutionen durch die Bürger. Darüber hinaus läßt die Analyse allgemeine Schlußfolgerungen über die öffentliche Meinung zu internationalen Institutionen und Politiken zu. Schließlich haben unsere Erkenntnisse Folgen für die Theorien des ökonomischen Wahlverhaltens und die Fragestellungen nach Information und Verantwortlichkeit. Im Gegensatz zu den meisten Studien zur öffentlichen Unterstützung der europäischen Integration, die sich hauptsächlich auf die Zustimmung der Bevölkerung zum Integrationsprozeß, zur EU-Mitgliedschaft ihres Landes oder auf ihre Meinung darüber, ob die EU aufgelöst werden soll, konzentrieren, wurde in dieser Studie die Bewertung der Leistung des sichtbarsten Politikgestalters – des Kommissionspräsidenten – untersucht. Übereinstimmend mit allgemeinen Aussagen zur Unterstützung der europäischen Integration wurde herausgefunden, daß die europäische Bevölkerung systematisch utilitaristische Überlegungen in Rechnung stellt, wenn sie die Leistung des Kommissionspräsidenten bewertet (Gabel 1998a).

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, daß die Information über die EU ein zentraler Bestandteil von Modellen der öffentlichen Meinung über europäische Institutionen ist. Die Verteilung der Antworten macht deutlich, daß viele Europäer keine Meinung äußern, wenn sie nach dem Kommissionspräsidenten gefragt werden. Nach den vorliegenden Ergebnissen bewerten Befragte, die informiert sind (oder den Eindruck haben, sie seien informiert) mit sehr viel höherer Wahrscheinlichkeit die Leistung des Präsidenten. Demnach ist ein signifikanter Teil der europäischen Bevölkerungen nicht an europäischer Politik interessiert. Und wenn diesen Bürgern wichtige Kenntnisse fehlen, dann geben sie auch an, keine Meinung zu haben.

Obwohl dieses Phänomen mit dem allgemeinen Problem des Demokratiedefizits in der EU verknüpft sein mag, bedeutet es auch, daß ein signifikanter Anteil der europäischen Öffentlichkeit von der EU-Politik betroffen ist und eine recht überlegte Wahl trifft, wenn nach der EU-Politik gefragt wird. Außerdem – und vielleicht wichtiger – ist festzustellen, daß bei der getrennten Untersuchung gut und schlecht informierter Bürger, deren Ergebnisse hier nicht wiedergegeben werden, keine signifikanten Unterschiede bezüglich der Anstellung utilitaristischer Überlegungen bei der Leistungsbewertung des Kommissionspräsidenten festzustellen sind. Folglich sind weniger gut informierte Wähler in der Lage, besser informierte nachzuahmen – eine Erkenntnis, die mit der Forschung in anderen Gebieten der öf-

fentlichen Meinung übereinstimmt (Zaller 1992; Lupia 1994). Das heißt auch, daß trotz der scheinbaren Existenz zweier europäischer Öffentlichkeiten – die interessierte, kenntnisreiche und informierte auf der einen und die unzugängliche, nicht wahrnehmende und uniformierte auf der anderen Seite – deren jeweiliges Verhalten empirisch schwer zu unterscheiden ist. Des weiteren kann die Parteinähe die öffentliche Meinung über europäische Institutionen beeinflussen. Die konsistenten signifikanten Effekte der Unterstützung sozialistischer Parteien auf die Zustimmung zu Jacques Delors weisen darauf hin, daß die Bürger Parteianhängerschaft mit Urteilen über Europa verbinden (Hix und Lord 1997; Taggart 1998). Dies ist auch der Fall bei anderen Überlegungen, z.B. hinsichtlich der Nationalität des Präsidenten.

Diese Schlußfolgerungen müssen jedoch durch weitere Forschungen bestätigt werden, um nachzuweisen, in welchem Grad sie nur für die Leistung Jacques Delors und dessen Amtszeit zutreffen. Schließlich war Delors der wohl bekannteste Präsident, den die Kommission je hatte, und die Umfrage wurde während seines letzten Amtsjahres durchgeführt. Daher könnte der Nachweis von wirtschaftlichen oder utilitaristischen Effekten (bzw. daß solche Effekte überhaupt nachgewiesen wurden) nur mit dieser Eurobarometer-Umfrage möglich gewesen sein. Außerdem ist noch offen, ob und in welchem Grade diese Ergebnisse für die europäische Öffentlichkeit als Ganzes und für die einzelnen Mitgliedstaaten gelten, oder ob sie durch Faktoren wie Medienlandschaft oder objektive Vorteile (wie Strukturfonds) beeinflußt werden.

Schließlich geben die Resultate Aufschluß über ökonomisches Wahlverhalten bei Abwesenheit einer demokratischen Verantwortlichkeit und bei einem niedrigen Informationsstand. Traditionelle ökonomische Wahlverhaltensmodelle würden voraussagen, daß ökonomische Effekte nur schwach die Zustimmung für den Kommissionspräsidenten beeinflussen, weil seine Verantwortlichkeit niedrig – tatsächlich inexistent – ist. Übereinstimmend mit dieser Erwartung wurde festgestellt, daß die traditionellen Indikatoren ökonomischen Wahlverhaltens geringe substantielle Effekte haben. Allerdings hat eine ökonomische Haltung gegenüber der EU einen signifikanten Einfluß auf die Zustimmung für den Kommissionspräsidenten als einen bedeutenden institutionellen Akteur. Vielleicht genauso wichtig ist, daß die Zahl der Bürger, die eine Meinung über die politische Autorität äußern, geringer ist, wenn keine Verantwortlichkeit vorliegt.

## 9 Schlußfolgerung

In diesem Beitrag wurden die Auswirkungen utilitaristischer Überlegungen auf die Unterstützung für den Präsidenten der Europäischen Kommission analysiert. Insbesondere wurde der Frage nachgegangen, ob das Fehlen demokratischer Verantwortlichkeit sowie ein niedriges Niveau an Information über die EU die utilitaristische Motivation bei der Bewertung des Kommissionspräsidenten beeinflußt. Die Analyse der Popularität des Kommissionspräsidenten Jacques Delors zeigte, daß Europäer zugleich utilitaristisch denken und schlecht informiert sind, wenn sie die Leistung des Kommissionspräsidenten beurteilen. Utilitaristische Überlegungen beeinflussen systematisch ihre Zustimmung zu dem vom Präsidenten Geleisteten, und das sowohl bei informierten als auch bei weniger informierten Bürgern.

Für viele Politiker in modernen Demokratien sind hohe Popularitätsquoten eine politische Ressource, in vielen Fällen auch eine Machtressource (Brace und Hinckley 1992; Kinder 1998). Dies kann auch auf den Präsidenten der Europäischen Kommission übertragen werden, allerdings mit der entscheidenden Einschränkung, daß eine hohe Popularität zur Machtvergrößerung beiträgt, da die Bürger unbeliebte politische Führer an der Wahlurne zur Verantwortung ziehen können. Bis der Kommissionspräsident von einem europäischen Volk gewählt wird oder ihm auf andere Weise direkt verantwortlich ist, ist seine Macht auch bei einer hohen Popularität begrenzt. Außerdem sollte im Kontext der öffentlichen Meinung über den Kommissionspräsidenten überdacht werden, was die Zustimmung für den Präsidenten bei dem signifikanten Anteil weniger gut Informierter bedeutet. Man kann die Aussage treffen, daß hohe Popularitätsquoten – selbst angesichts eines beträchtlichen Mangels an Information seitens der europäischen Bevölkerungen – eine nützlichere politische Ressource darstellen, wenn bedeutende politische Sachprobleme betrachtet werden. In Anbetracht der jüngsten „Europäisierung" der Politik in der Union (Tarrow 1998) kann davon ausgegangen werden, daß die öffentliche Unterstützung für institutionelle Akteure in Zukunft wichtiger werden wird, weil die europäische Öffentlichkeit ihnen mehr Aufmerksamkeit schenken wird und weil umgekehrt die institutionellen Akteure die öffentliche Meinung stärker berücksichtigen werden.

## Anmerkungen

1 Die offizielle Bezeichnung der Europäischen Kommission ist „Kommission der Europäischen Gemeinschaften". In der Presse wird der Kommissionspräsident auch als „Europäischer Präsident" bezeichnet. Wir werden uns in dieser Studie auf den Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften als den „Präsidenten der Kommission", „Kommissionspräsidenten" oder „Präsident" beziehen.

2 Ein weiterer Forschungsstrang hat behauptet, daß die Bevölkerung ihren persönlichen Nutzen in Betracht zieht, wenn sie nach der EU gefragt wird. Auf der Grundlage des Begriffes des Humankapitals wird davon ausgegangen, daß diejenigen, die Vorteile aus einer immer weiter integrierten europäischen Wirtschaft ziehen können, die politischen Institutionen, die eine solche Integration vorantreiben, stärker unterstützen werden (z.B. die Europäische Union).

3 Ein bekanntes Beispiel, das diese Sichtweise untermauert, ist der Luxemburger Kompromiß des Jahres 1966, durch den der französische Präsident De Gaulle das nationale Vetorecht zu jedem Vorschlag, der ein vitales Interesse eines Mitgliedstaates betraf, durchsetzte. Durch diesen Kompromiß wurde die Möglichkeit der Kommission, Gesetze zu initiieren, eingeschränkt, da der Einspruch nur eines einzigen Mitgliedstaates jeden Vorschlag scheitern ließ.

4 Die Verhandlungen, die der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vorausgingen, fanden beispielsweise in einem Klima wachsenden ökonomischen Wachstums in der EU und der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs statt; darüber hinaus sahen die nationalen Führer in einer steigenden europäischen Kooperation eine Chance, ihre Nationalökonomien zu stärken.

5 Vgl. George Ross (1995) für einen ausführlichen Blick auf die Rolle Lamys während der Präsidentschaft Delors. In der Tat war Lamys Spitzname *„Delors' Exocet"* (*The Economist* 23. Juli 1994).

6 Das Generalsekretariat liefert die Verwaltungsstruktur für die Bearbeitung der Vorschläge und sitzt den wöchentlichen Sitzungen der *Chefs de Cabinet* vor. Der juristische Dienst gibt eine erste Meinung zu jedem Kommissionsvorschlag ab, um seine Kompatibilität mit dem EU-Recht sicherzustellen.

7 Hierzu gibt es zwei Ausnahmen: In Deutschland befragte Eurobarometer nach der Vereinigung im Jahre 1990 etwa 2.000 Menschen (jeweils 1.000 in Ost- und Westdeutschland), wohingegen in dem kleinsten Mitgliedstaat Luxemburg das *Sample* ungefähr 500 Befragte umfaßte. Wir behandeln das deutsche *Sample* so, als entstamme es einer Bevölkerung. Wir glauben, daß dies mehr als vier Jahre nach der Vereinigung angebracht ist, was dadurch bestätigt wird, daß die inhaltlichen Ergebnisse, die wir weiter unten wiedergeben, unverändert bleiben, wenn wir nur die westdeutsche Stichprobe benutzen.

8 Subjektive Indikatoren von Information, Interesse und Kenntnis sind eng verknüpft mit dem objektiven Informationsniveau (Anderson 1998), weswegen die Annahme plausibel ist, daß subjektive Indikatoren eine gute Annäherung an das objektive Informationsniveau hinsichtlich der EU darstellen.

9 Die bivariaten Korrelationen zwischen den Informationsvariablen schwanken zwischen 0,28 (von der Kommission gehört und an EU-Politik interessiert), 0,29 (von der Kommission gehört und sich für informiert haltend) und 0,43 (sich für informiert haltend und Interesse an EU-Politik). Die Korrelationen dieser Variablen mit der auf Ausbildung be-

zogenen Variable sind sogar noch niedriger, sie bewegen sich zwischen 0,11 und 0,21. Damit sollte Multikollinearität keine Quelle der Ineffizienz der Schätzungen sein.

10 Es ist zu beachten, daß die schwachen Ergebnisse für Variablen der ökonomischen Wahrnehmung nicht dem Einschluß der Fragen zu EU-Nutzen und EEA zuzuschreiben ist. Schließt man diese Fragen von der Analyse aus, so blieben die Koeffizienten für die ökonomische Wahrnehmung so gut wie unverändert (z.B. soziotropische Wahrnehmungen [Zustimmung/weiß nicht] = 0,063 *versus* 0,035 [Tabelle 1]). Dasselbe gilt für die anderen Antwortkategorien und für die Randeffekte.

## Literatur


Alt, James und Alec Crystal. 1983. *Political Economics.* Berkeley: University of California Press.

Anderson, Christopher J. 1995a. „Economic Uncertainty and European Solidarity Revisited: Trends in Public Support for European Integration". In *The State of the European Union, Vol. 3: Building a European Polity?;* hrsgg. von Carolyn Rhodes und Sonia Mazey. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

—. 1995b. *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies.* Armonk, NY: M.E.Sharpe.

—. 1998. „When in Doubt, Use Proxies: Attitudes Toward Domestic Politics and Support for European Integration". In *Comparative Political Studies.* 31 (5): 569-601.

Anderson, Christopher J. und Karl Kaltenthaler. 1996. „The Dynamics of Public Opinion Toward European Integration, 1973-1993". In *European Journal of International Relations.* 2 (2): 175-99.

Anderson, Christopher J. und M. Shawn Reichert. 1996. „Economic Benefits and Support for Membership in the European Union: A Cross-National Analysis". In *Journal of Public Policy.* 15 (3): 231-49.

Armstrong, Kenneth und Simon Bulmer. 1998. *The Governance of the Single European Market.* Manchester: Manchester University Press.

Becker, Gary S. 1980. *Human Capital.* 2. Ausg. Chicago: University of Chicago Press.

Brace, Paul und Barbara Hinckley. 1992. *Follow the Leader: Opinion Polls and the Modern Presidents.* New York: Basic Books.

Carrubba, Clifford J. 1997. „Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?". In *Journal of Politics.* 59 (2): 469-96.

CEC. 1997. *Grants and Loans from the European Union.* Luxembourg: Office of the European Communities.

—. 1998. *The Community Budget: The Facts in Figures.* Luxemburg: Office of the European Communities.

Christiansen, Thomas. 1996. „A Maturing Bureaucracy? The Role of the Commission in the Policy Process". In *European Union: Power and Policy-Making;* hrsgg. von Jeremy Richardson. London: Routledge.

Cini, Michelle. 1996. *The European Commission.* New York: Manchester University Press.

Clarke, Harold D., Euel Elliott, William Mishler, Marianne Stewart, Paul Whiteley und Gary Zuk. 1992. *Controversies in Political Economy: Canada, Great Britain, the United States.* Boulder: Westview Press.

Dinan, Desmond. 1994. „The European Community, 1978-93". In *The Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 531: 10-24.

Duch, Raymond und Michaell Taylor. 1997. „Economics and the Vulnerability of Pan European Institutions". In *Political Behavior.* 19 (1): 65-80.

Edwards, Geoffrey und David Spence. 1994. „The Commission in Perspective". In *The European Commission;* hrsgg. von Geoffrey Edwards und David Spence. Essex: Longman.

Eichenberg, Richard. 1998. „Citizen Support for Policy Integration". In *Supranational Governance: The Institutionalization of the European Union;* hrsgg. von Wayne Sandholtz und Alec Stone Sweet. New York: Oxford University Press.

Eichenberg, Richard und Russell Dalton. 1993. „Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration". In *International Organization* 47 (4): 507-34.

Eijk, Cees van der und Mark N. Franklin. 1996. *Choosing Europe?* Ann Arbor: University of Michigan Press.

European Court of Auditors. 1995. „Annual Report Concerning the Financial Year 1994". In *Official Journal* c/303. Luxemburg: Office of the European Communities.

Franklin, Mark N. und Christopher Wlezien. 1997. „The Responsive Public: Issue Salience, Policy Change, and Preferences for European Unification". In *Journal of Theoretical Politics.* 9 (3): 347-63.

Gabel, Matthew J. 1998a. *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

—. 1998b. „Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories". In *Journal of Politics.* 60 (2): 333-54.

—. 1998c. „Economic Integration and Mass Politics: Market Liberalization and Public Attitudes in the European Union". In *American Journal of Political Science.* 42 (3): 936-53.

—. 1998d. „The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union". In *Comparative Politics.* 30 (4): 463-77.

Gabel, Matthew und Harvey Palmer. 1995. „Understanding Variation in Public Support for European Integration". In *European Journal of Political Research.* 27 (1): 3-19.

—. 1998. *National Interest, Public Opinion, and European Integration: A Political-Economy Model of National-Level Public Support.* Unveröffentlichtes Manuskript. Lexington: University of Kentucky.

Gabel, Matthew und Guy Whitten. 1997. „Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European Integration". In *Political Behavior.* 19 (1): 81-96.

Greene, William. 1997. *Econometric Analysis.* 3. Ausg. New York: Macmillan.

Hayes-Renshaw, Fiona und Helen Wallace. 1997. *The Council of Ministers.* New York: St. Martin's Press.

Hitiris, Theo. 1994. *European Community Economics.* New York: Harvester Wheatsheaf.

Hix, Simon und Christopher Lord. 1997. *Political Parties in the European Union.* New York: St. Martin's Press.

Hoffmann, Stanley. 1994. *„Europe's Identity Crisis Revisited".* In *Daedalus.* 123 (2): 1-24.

Holbrook, Thomas und James C. Garand. 1996. „Homo Economus? Economic Information and Economic Voting". *Political Research Quarterly.* 49 (2): 351-75.

Hooghe, Liesbet und Gary Marks. 1999. „The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration". In *Continuity and Change in Contemporary Capitalism;* hrsgg. von Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks und John Stephens. New York: Cambridge University Press.

Inglehart, Ronald. 1970. „Public Opinion and Regional Integration". In *International Organization.* 24: 746-95.

Inglehart, Ronald und Karl-Heinz Reif. 1991. „Analyzing Trends in West European Opinion: The Role of the Eurobarometer Surveys". In *Eurobarometer: The Dynamics of European Public Opinion;* hrsgg. von Karl-Heinz Reif und Ronald Inglehart. New York: St. Martin's Press.

Inglehart, Ronald und Jacques-René Rabier. 1978. „Economic Uncertainty and European Solidarity: Public Opinion Trends". In *Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 440: 66-87.

Janssen, Joseph. 1991. „Postmaterialism, Cognitive Mobilization, and Public Support for European Integration". In *British Journal of Political Science.* 21 (4): 443-68.

Keohane, Robert O. und Stanley Hoffmann 1991. „Institutional Change in Europe in the 1980s". In *The New European Community: Decision Making and Institutional Change;* hrsgg. von Robert Keohane und Stanley Hoffmann. Boulder: Westview Press.

Key, Valdimer O. 1961. *The Responsible Electorate.* New York: Basic Books.

Kinder, Donald R. 1998. „Opinion and Action in the Realm of Politics". In *The Handbook of Scial Psychology,* Vol. 2, 4. Ausg.; hrsgg. von Daniel T. Gilbert, Susan T. Fiske und Gardner Lindzey. New York: McGraw -Hill.

Lewis-Beck, Michael. 1988. *Economic and Elections: The Major Democracies.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Liebert, Ulrike. 1998. *Gender Politics in the European Union: The Return of the Public.* Aufsatz für das Annual Meeting of the American Political Science Association. 3-6 September: Boston, MA.

Lupia, Arthur. 1994. „Shortcuts versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections". In *American Political Science Review.* 88: 63-76.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe und Kermint Blank. 1996. „European Integration from the 1980s: State-centric versus Multi-level Governance". In *Journal of Common Market Studies.* 34 (3): 341-78.

Moravcsik, Andrew. 1991. „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statescraft in the European Community". In *International Organization.* 45 (1): 19-56.

Nicolaides, Phedon. 1998. „The Role of Member States as Rule-makers in the European Union". In *Intereconomics.* Januar: 3-10.

Ross, George. 1995. *Jacques Delors and European Integration.* New York: Oxford University Press.

Sandholtz, Wayne. 1996. „Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions". In *Journal of Common Market Studies.* 34 (3): 403-29.

Sandholtz, Wayne und John Zysman. 1989. „1992: Recasting The European Bargain". In *World Politics.* 42 (1): 95-128.

Schneider, Gerald und Patricia A. Weitsman. 1996. „The Punishment Trap: Integration Referendums as Popularity Contests". In *Comparative Political Studies.* 28 (4): 582-607.

Smith, Mitchell P. 1996. „Integration in Small Steps: The European Commission and Member-State Aid to Industry". In *West European Politics.* (3): 563-82.

Smith, Dale L. und Juergen Wanke. 1993. „Completing the Single European Market: An Analysis of the Impact of the Member State". In *American Journal of Political Science.* 37 (2): 529-54.

Smyrl, Marc E. 1998. „When (and how) Do the Commission's Preferences Matter?". In *Journal of Common Market Studies.* 36 (1): 79-99.

Spence, David. 1994. „Structure, Functions and Procedures in the Commission". In *The European Commission;* hrsgg. von Geoffrey Edwards und David Spence. Essex: Longman.

Taggart, Paul. 1998. „Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems". In *European Journal of Political Research.* 33 (3): 363-88.

Tarrow, Sidney. 1998. „Building a Composite Polity: Popular Contention in the European Union". In *Cornell University: Institute for European Studies Working Paper* 98/3. Ithaca, NY.

Wallace, Helen. 1994. „The Council and the Commission on the Brink of Maastricht". In *The Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 531: 56-68.

Whitten, Guy D. und Harvey D. Palmer. 1996. „Heightening Comparativists' Concern for Model Choice: Voting Behavior in Great Britain and the Netherlands". In *American Journal of Political Science.* 40 (1): 231-60.

Whitten, Guy D., Gabel, Matthew und Harvey Palmer. 1996. „Euro-Pork: How EU Fiscal Policy Influences Public Support for European Integration". Aufsatz für das Annual Meeting of the International Studies Association. 18.-22. April 1996: San Diego, CA.

Wilks, Stephen. 1996. „Regulatory Compliance and Capitalist Diversity in Europe". In *Journal of European Public Policy.* 3 (4): 536-59.

Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion.* New York: Cambridge University Press.

## Anhang: Deskriptive Statistik

| *Variable* | *Minimum* | *Maximum* | *Mittelwert* | *Std.-Abweichung* |
|---|---|---|---|---|
| Zustimmung für den Präsidenten | 0 | 2 | 1,02 | 0,96 |
| Nutzen der EU-Mitgliedschaft | 0 | 1 | 0,68 | 0,46 |
| Hoffnung/Befürchtung bzgl. des Europäischen Binnenmarkts | 1 | 4 | 2,75 | 0,78 |
| Soziotropische wirtschaftliche Einschätzungen (retrospektiv) | 1 | 5 | 2,85 | 0,99 |
| Egozentrische wirtschaftliche Einschätzungen (retrospektiv) | 1 | 5 | 2,88 | 0,85 |
| Von Kommission gehört | 0 | 1 | 0,61 | 0,49 |
| Interesse an EU-Politik | 1 | 4 | 2,22 | 0,90 |
| Subjektives Informationsniveau bzgl. EU | 1 | 4 | 2,11 | 0,78 |
| Verbundenheit mit Frankreich | 0 | 1 | 0,15 | 0,35 |
| Unterstützung sozialistischer Parteien | 0 | 1 | 0,23 | 0,42 |
| Humankapital (Ausbildung) | 0 | 10 | 4,78 | 3,23 |
| Alter | 15 | 98 | 43,55 | 17,86 |
| Geschlecht | 0 | 1 | 0,51 | 0,50 |

Quelle: Eurobarometer 42, November/Dezember 1994.

Tabelle 1: Multinominale logistische Modelle der Zustimmung für den Präsidenten der Kommission

| *Unabhängige Variable* | *ln (Zustimmung/weiß nicht)* | *ln (Ablehnung/weiß nicht)* |
|---|---|---|
| EU: Nutzen für Land | 0,383*** | -0,607*** |
| (hoch = hat profitiert) | (0,063) | (0,104) |
| Europäischer Binnenmarkt | 0,294*** | -0,503*** |
| (hoch = hoffnungsvoll) | (0,038) | (0,062) |
| Soziotropisch wirtschaftliche | | |
| Einschätzungen (retrospektiv) | 0,098** | 0,048 |
| (hoch = positiv) | (0,030) | (0,050) |
| Egozentrisch wirtschaftliche | | |
| Einschätzungen (retrospektiv) | 0,035 | 0,074 |
| (hoch = positiv) | (0,034) | (0,056) |
| Information Kommission | 0,735*** | 0,610*** |
| (hoch = von ihr gehört) | (0,055) | (0,097) |
| An EU-Politik interessiert | 0,377*** | 0,386*** |
| (hoch = interessiert) | (0,034) | (0,056) |
| Subjektives Informationsniveau | 0,429*** | 0,182** |
| bzgl. EU (hoch = informiert) | (0,039) | (0,065) |
| Verbundenheit mit Frankreich | 0,523*** | 0,435* |
| (hoch = Verbundenheit) | (0,105) | (0,206) |
| Unterstützung sozial. Parteien | 0,203** | -0,266* |
| (hoch = ja) | (0,063) | (0,111) |
| Humankapital (Ausbildung) | 0,029** | 0,021 |
| (hoch = gehobene Ausbildung) | (0,010) | (0,017) |
| Alter | 0,012*** | 0,010*** |
| (in Jahren) | (0,002) | (0,003) |
| Geschlecht | -0,355*** | -0,584*** |
| (1 = weiblich) | (0,052) | (0,090) |

| *Unabhängige Variable* | *ln (Zustimmung/weiß nicht)* | *ln (Ablehnung/weiß nicht)* |
|---|---|---|
| Belgien | -0,670*** | -1,581*** |
| | (0,130) | (0,157) |
| Dänemark | -0,263 | 0,313 |
| | (0,147) | (0,198) |
| Deutschland | -1,425*** | -1,542*** |
| | (0,117) | (0,182) |
| Griechenland | -0,225 | -0,367 |
| | (0,135) | (0,208) |
| Italien | -2,135*** | -2,980 |
| | (0,154) | (0,268) |
| Irland | 0,160 | -1,184*** |
| | (0,153) | (0,339) |
| Luxemburg | -0,094 | -1,349*** |
| | (0,178) | (0,386) |
| Niederlande | -1,495*** | -1,214*** |
| | (0,131) | (0,219) |
| Portugal | -1,416*** | -3,204*** |
| | (0,148) | (0,426) |
| Spanien | -1,418*** | -1,420*** |
| | (0,133) | (0,104) |
| Großbritannien | -0,688*** | 0,448 |
| | (0,131) | (0,170) |
| Konstante | -2,692*** | -1,232*** |
| | (0,200) | (0,300) |

| | |
|---|---|
| -2LL | 6522.631 |
| % korrekt | 67.0 |
| Fehlerreduktion | 24.3 |
| Chi-Quadrat (d.f.) | 3027.346 (46) |
| N | 8.960 |

Anmerkung:
"Weiß nicht" dient als Basiskategorie. *** $p < 0{,}001$; ** $p < 0{,}01$; * $p < 0{,}05$; zweiseitige Signifikanztests. Frankreich ist Referenzkategorie.

Tabelle 2: Randeffekte utilitaristischer und informationsbezogener Variablen für die Zustimmung für den Präsidenten der Europäischen Kommission

| | *Kategorie der abhängigen Variable* | | |
|---|---|---|---|
| *Unabhängige Variable* | *Zustimmung* | *Ablehnung* | *Weiß nicht* |
| EU: Nutzen für Land | 0,112*** | -0,046*** | -0,066*** |
| (hoch = hat profitiert) | (0,014) | (0,006) | (0,014) |
| Europäischer Binnenmarkt | 0,066*** | -0,035*** | -0,032*** |
| (hoch = hoffnungsvoll) | (0,009) | (0,004) | (0,008) |
| Soziotropisch wirtschaftliche Einschätzungen (retrospektiv) | 0,022** | -0,001 | -0,021** |
| (hoch = positiv) | (0,007) | (0,002) | (0,006) |
| Egozentrisch wirtschaftliche Einschätzungen (retrospektiv) | 0,006 | 0,003 | -0,009 |
| (hoch = positiv) | (0,008) | (0,003) | (0,007) |
| Information über die Kommission | 0,153*** | 0,008 | -0,160*** |
| (hoch = von ihr gehört) | (0,013) | (0,005) | (0,013) |
| An EU-Politik interessiert | 0,076*** | 0,008** | -0,083*** |
| (hoch = interessiert) | (0,008) | (0,003) | (0,008) |
| Subjektives Informationsniveau bzgl. EU | 0,095*** | -0,005 | -0,090*** |
| (hoch = informiert) | (0,009) | (0,003) | (0,009) |
| Verbundenheit mit Frankreich | 0,109*** | 0,005 | -0,114*** |
| (hoch = Verbundenheit) | (0,023) | (0,011) | (0,023) |
| Unterstützung sozialistischer Parteien | 0,058*** | -0,022*** | -0,036** |
| (hoch = ja) | (0,014) | (0,006) | (0,014) |
| Humankapital (Ausbildung) | 0,006** | 0,000 | -0,006** |
| (hoch =gehobene Ausbild,) | (0,002) | (0,001) | (0,002) |
| Alter | 0,002*** | 0,000 | -0,003*** |
| (in Jahren) | (0,000) | (0,000) | (0,000) |
| Geschlecht | -0,064*** | -0,019*** | 0,083*** |
| (1 = weiblich) | (0,012) | (0,005) | (0,012) |

| *Unabhängige Variable* | *Kategorie der abhängigen Variable* | | |
|---|---|---|---|
| | *Zustimmung* | *Ablehnung* | *Weiß nicht* |
| Belgien | -0,103*** | -0,062*** | 0,165*** |
| | (0,030) | (0,014) | (0,030) |
| Dänemark | -0,073* | 0,026** | 0,047 |
| | (0,030) | (0,009) | (0,032) |
| Deutschland | -0,284*** | -0,034*** | 0,317*** |
| | (0,027) | (0,009) | (0,027) |
| Griechenland | -0,040 | -0,012 | 0,052 |
| | (0,030) | (0,010) | (0,029) |
| Italien | -0,437*** | -0,032* | 0,469*** |
| | (0,036) | (0,014) | (0,037) |
| Irland | 0,080* | -0,070*** | -0,010 |
| | (0,034) | (0,019) | (0,034) |
| Luxemburg | 0,025 | -0,070*** | 0,045 |
| | (0,040) | (0,021) | (0,039) |
| Niederlande | -0,312*** | -0,013 | 0,325*** |
| | (0,030) | (0,011) | (0,030) |
| Portugal | -0,223*** | -0,124*** | 0,347*** |
| | (0,035) | (0,026) | (0,034) |
| Spanien | -0,287*** | -0,027* | 0,314*** |
| | (0,030) | (0,010) | (0,030) |
| Großbritannien | -0,179*** | 0,049*** | 0,130*** |
| | (0,029) | (0,009) | (0,028) |
| Konstante | -0,596*** | 0,028 | 0,567*** |
| | (0,048) | (0,015) | (0,045) |

Anmerkung:
Die Randeffekte wurden für die unabhängigen Variablen ermittelt durch Variieren des Wertes einer unabhängigen Variable, wobei alle anderen unabhängigen Variablen konstant auf ihren Mittelwerten gehalten wurden. *** $p < 0{,}001$; ** $p < 0{,}01$; * $p < 0{,}05$; zweiseitige Signifikanztests.

*Bernhard Weßels*[1]

# Politische Repräsentation und politische Integration in der EU: Ist die Quadratur des Kreises möglich?

## 1 Einführung

Der Europäische Einigungsprozeß verläuft in immer schnelleren Schritten. Er wird begleitet von einer zunehmenden Debatte über die zukünftige institutionelle Gestalt und die politische Legitimität dieser Ordnung. Die Positionen reichen von euphorischer Unterstützung des „Europäischen Projekts" bis zu stark verwurzeltem Skeptizismus. Die Debatte ist sowohl durch konfligierende Ideologien als auch ein hohes Maß an Unsicherheit geprägt. Es gibt kein historisches Vorbild, und die institutionelle Fantasie der Beobachter ist sowohl begrenzt als auch unpräzise und läßt Raum für vielfältige Spekulationen (Schmitter 1996a, 131).

Was auch immer die Zukunft bringen wird, schon heute verfügt die Europäische Union (EU) über beachtliche verteilungspolitische Kompetenzen und ihre Rechtsetzung hat das Supremat über nationales Recht. Nach Schmitter lag 1950 die Kompetenz in den 28 von ihm untersuchten Politikfeldern noch beim Nationalstaat. Eine Verlagerung dieser Kompetenzen fand am schnellsten im ökonomischen Bereich statt. 1968 lagen zwei Drittel der Kompetenzen ökonomiebezogener Politik auf der nationalen Ebene, 1992 waren es noch 50 Prozent, im Jahre 2001 werden es nicht mehr als sieben Prozent sein. Im Bereich der Sozialpolitik, der Außenpolitik einschließlich Verteidigung und verfassungsbezogener Fragen war der Prozeß der Kompetenzverlagerung langsamer und begann eigentlich erst wirklich in den 90er Jahren (Schmitter 1996a, 125; berechnet aus Tabelle 6.1.). Diese Entwicklung verdeutlicht Fortschritte bei der politischen Integration, auch wenn sie primär im Bereich ökonomischer Politik stattfand. Wolfgang Wessels verweist darauf, daß die Institutionen der EU *de jure* und zu einem großem Maß auch *de facto* unabhängig von nationalen Regierungen sind. Die Implikation für die souveränen Staaten sei, daß sie mit politischen Akteuren

außerhalb ihrer unmittelbaren Kontrolle umzugehen hätten (Wessels 1996, 21).

Eine offene Frage ist, wie ein solches System unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten zu beurteilen ist und wie die politischen Institutionen der EU und ihre Akteure kontrolliert und verantwortlich gehalten werden können. Eine der wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft der EU ist mithin, wie sie das Problem demokratischer Entscheidungsfindung und demokratischer Repräsentation lösen wird. Derzeit deckt sie den Demokratiebedarf augenscheinlich nicht. Wie drängend das Problem ist, ergibt sich nicht nur aus der öffentlichen Debatte über das sogenannte demokratische Defizit, die Zufriedenheit europäischer Parlamentarier mit dem Funktionieren der Demokratie in der EU ist ebenfalls eher gering. Sowohl Europaparlamentarier als auch Abgeordnete aus elf Mitgliedsländern der Union zeigen hier eine auffällige Einigkeit in der Beurteilung (Tabelle 1). Selbst wenn es keine öffentliche Debatte über die Qualität und die Form der Demokratie in der EU gäbe, dieser Befund ist Ausdruck für den Bedarf nach institutionellem Wandel.

Tabelle 1: Zufriedenheit von Parlamentariern mit dem Funktionieren der Demokratie in der Europäischen Union und ihren Herkunftsländern

| | *MEP* | | *MNP* | |
|---|---|---|---|---|
| | *EU* % | *Herkunftsland* % | *EU* % | *Herkunftsland* % |
| sehr zufrieden | 5 | 14 | 3 | 15 |
| weitgehend zufrieden | 46 | 58 | 47 | 65 |
| nicht sehr zufrieden | 37 | 22 | 40 | 17 |
| überhaupt nicht zufrieden | 13 | 7 | 10 | 3 |
| N = 100 % | 310 | | 1392 | |

Es ist eine offene Frage, ob die nationalstaatliche Demokratie als *blueprint* für die zukünftige politische Ordnung der EU dienen kann und soll. Offensichtlich ist allerdings, daß die Parlamente als Repräsentationskörperschaften eine entscheidende Rolle spielen müssen, will die EU sich als demokratische Ordnung qualifizieren. Die weitreichenden Schritte der Kompetenzausweitung des Europäischen Parlaments (EP), die bereits unternommen wurden, bedeuten aber nicht, daß das Demokratieproblem in der EU damit gelöst ist. Wie Scharpf (1996a) zu Recht betont hat, genügt es nicht, auf die

europäische Ebene zu blicken. Der Machtzuwachs der EU schwächt gleichzeitig die Rolle nationaler Parlamente und die politische Legitimität auf der Ebene der Nationalstaaten. Nationale Parlamente müssen damit und wollen wohl auch eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der EU als Ordnung und in wichtigen Politikfeldern spielen.

In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, in welchem Maße Abgeordnete sowohl des EP als auch der nationalen Parlamente die weitere Integration der Union unterstützen und welche Form der politischen Ordnung sie präferieren. Es geht also um die Frage der Verteilung politischer Autorität einerseits, und um die Frage nach notwendigen institutionellen Wandlungen und die Gestalt der künftigen politischen Ordnung andererseits. Zentral sind dabei die Erklärungen und die Konsequenzen, die sich aus den Unterschieden zwischen den Nationen bzw. den Abgeordneten unterschiedlicher Mitgliedsländer ergeben. Diese Frage ist für den Fortgang der Integration entscheidend: Konsens macht Lösungen einfach, Dissens kann den Integrationsprozeß zu einer ähnlich unmöglichen Aufgabe machen wie die Quadratur des Kreises.

## 2 Kompetenzverlagerung: Positionen und Erklärungen

Die europäische Integration richtete sich – anfänglich und über einen längeren Zeitraum – vor allem auf die Integration von Märkten. Die ökonomische Integration führte zu einer positiven ökonomischen Performanz der nationalen Ökonomien der Mitgliedsstaaten und leistete einen wesentlichen Beitrag zu deren ökonomischem Wohlstand. Der EWG-Vertrag von 1957 definierte klare Regeln für die Zukunft des Handels, hinsichtlich der Sozial- und Landwirtschaftspolitik hingegen wurden lediglich Leitlinien festgelegt (Nugent 1989, 38). Erst mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 wurden erste Schritte zur Konstitutionalisierung der Politik-Kompetenzen der europäischen Ebene ergriffen. Sie betrafen die Kooperation in der Außenpolitik, Umweltschutz, Forschung und technologische sowie regionale Entwicklung. Seitdem hat die politische Integration der Europäischen Gemeinschaften mehr und mehr Wichtigkeit erlangt und weitere Entscheidungs- und Politikkompetenzen sind auf die EU übergegangen. Die Frage ist jedoch, warum dem Prozeß der wirtschaftlichen Integration ab einem bestimmten Zeitpunkt die politische Integration einschließlich der

beachtlichen Verlagerung politischer Autorität folgte. Was waren die treibenden Kräfte, wo lagen die Widerstände gegen diese Entwicklung?

Die Erklärungen, die im Folgenden versucht werden, argumentieren von einer rationalistischen und institutionalistischen und weniger von einer idealistischen Perspektive aus. Von Beginn an ist die Debatte über die europäische Integration durch zwei Lager geprägt: die sogenannten „Realisten" und die sogenannten „Idealisten". Auch wenn die „Idealisten" auf die öffentlichen Güter, die ein integriertes Europa bereitstellen kann, verweisen, kann durchaus angezweifelt werden, daß Ideale wie Gemeinschaft, Frieden, Wohlstand und ähnlich abstrakte Werte die treibende Kraft und Motivation der politischen Protagonisten des Integrationsprozesses sind. Es ist wahrscheinlicher, daß zwei Erscheinungsformen der Globalisierung – ein unpräziser, in diesem Kontext aber nützlicher Begriff – die treibenden Kräfte der politischen Integration der EU sind. Die eine steht im Zusammenhang mit dem Charakter politischer Probleme, die andere mit dem politischen Regimewettbewerb, der in einem gewissen Ausmaß durch den Prozeß der ökonomischen Integration selbst produziert ist. Widerstände gegen eine weitere Kompetenzverlagerung von der nationalstaatlichen auf die europäische Ebene hingegen gehen von spezifischen nationalen Institutionenstrukturen aus. Widerstände stehen sowohl im Zusammenhang mit dem Legitimationsproblem wie mit der Frage, wer Gewinner und Verlierer einer weiteren politischen Integration und Internationalisierung politischer Kompetenzen ist.

In diesem Abschnitt soll eine empirische Antwort zu einigen zentralen Aspekten dieser Diskussion auf der Basis zu spezifizierender Hypothesen gegeben werden. Im Hinblick auf die Befürwortung der Kompetenzverlagerung in unterschiedlichen Politikbereichen ist – so die auszuarbeitende Hypothese – der Grad der Globalisierung von Politikproblemen zentral (Problem-Globalisierungshypothese). Bezogen auf die Unterschiede zwischen Nationen im Grad der Befürwortung der Kompetenzverlagerung hingegen ist zum einen das Ausmaß der Einbindung und Abhängigkeit in die internationalen Märkte (ökonomische Globalisierungshypothese) entscheidend, zum anderen, in welchem Ausmaß nationale institutionelle Strukturen sich eigensinnig gegen eine Kompetenzverlagerung verhalten. Dabei ist einerseits unter bestimmten Bedingungen von einem Widerstand organisierter Interessen in den Nationalstaaten auszugehen (organisierte Interessenhypothese), andererseits unter bestimmten Bedingungen vom Widerstand nationaler Parlamente (politische Institutionenhypothese).

## 2.1 *Kompetenzverlagerung und der Charakter politischer Probleme*

Der europäische Integrationsprozeß seit den 80er Jahren wird häufig sowohl als Produkt als auch als Antwort auf einen Prozeß gesellschaftlicher und ökonomischer Globalisierung angesehen, der seit Mitte der 70er Jahre einsetzt. Einige Autoren argumentieren sogar, daß die *boundaries* des Nationalstaates zunehmend verschwinden und ihre Bürger immer stärker der kulturellen, ökonomischen und sozialen Dynamik der Gesamtwelt ausgesetzt seien (Buzan 1994, 103). Mit anderen Worten: Probleme werden global. Ein Ausdruck dieser Globalisierung ist die Konvergenz von Problem-Agenden zwischen Ländern. Konvergenz wird als die zentrale Konsequenz der Globalisierung angesehen (Berger und Dore 1996). Ein weiterer und direkter Ausdruck der Globalisierung ergibt sich aus der Natur einiger Probleme, die aufgrund ihres Charakters vor Landesgrenzen nicht haltmachen. Sinnott bezeichnet sie als ein Beispiel für die endogene Internationalisierung von Politiken (Sinnott 1995, 247f.).

Es existieren also zwei Erscheinungsformen der Problemglobalisierung: erstens, die Konvergenz der Bedeutung von Problemen, d. h. Länder sind den Problemen zunehmend in gleicher Weise ausgesetzt; und zweitens das Aufkommen von Problemen wie Umweltverschmutzung, die durch ihren Charakter grenzüberschreitend sind. Eine mögliche Antwort auf globale Probleme ist, die politische Steuerungskapazität für derartige Problemlagen durch geeignete internationale oder supranationale Institutionen aufzubauen oder zu erhöhen (Zürn 1995). Zu berücksichtigen ist dabei allerdings der Unterschied zwischen Problemen, deren Bedeutung konvergiert, und solchen, die eine grenzüberschreitende Reichweite haben. Sinnott (1995) verweist auf das unterschiedliche politische Instrumentarium, das bei endogener und exogener Internationalisierung heranzuziehen ist. Dies nicht zuletzt deshalb, weil eine Konvergenz in der Problembedeutung noch nicht indiziert, daß der Nationalstaat nicht in der Lage ist, das Problem zu bearbeiten. Probleme mit grenzüberschreitender Reichweite lassen sich hingegen prinzipiell nicht nationalstaatlich lösen. Es existieren zwei Gründe, warum Probleme grenzüberschreitende Reichweite haben können: zum einen die Natur (z. B. Wasser- oder Luftverschmutzung), zum anderen Institutionen. Wenn Zugangsbarrieren zwischen Märkten abgebaut und internationalen Marktkräften ein größerer Einfluß im Nationalstaat eingeräumt wird, wird die Effektivität nationalstaatlicher Standardpolitikinstrumente unweigerlich geschwächt (Ruggie 1994, 8). Zum anderen können, wenn die Internationali-

sierung des Regierens bereits weit fortgeschritten ist, Probleme nur noch auf der supranationalen Ebene bearbeitet werden (Zürn 1995, 8).

Es scheint also nicht unrealistisch, in der Globalisierung von Problemen eine Hauptquelle der Internationalisierung des Regierens zu sehen. Aus dem Gesagten lassen sich die folgenden Hypothesen formulieren:

1. Je größer die territoriale Problemreichweite, d. h. je grenzüberschreitender, desto wahrscheinlicher ist es, daß gewählte Repräsentanten eine (stärkere) Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene befürworten.
2. Je größer und konvergenter die Problembedeutung, desto wahrscheinlicher ist es, daß Parlamentarier die Kompetenzverlagerung befürworten.
3. Die Problemreichweite ist von größerer Bedeutung bei der Erklärung der Befürwortung von Kompetenzverlagerungen, weil konvergente Problemlagen nationalstaatliche Steuerungskapazität nicht *per se* ausschließen.

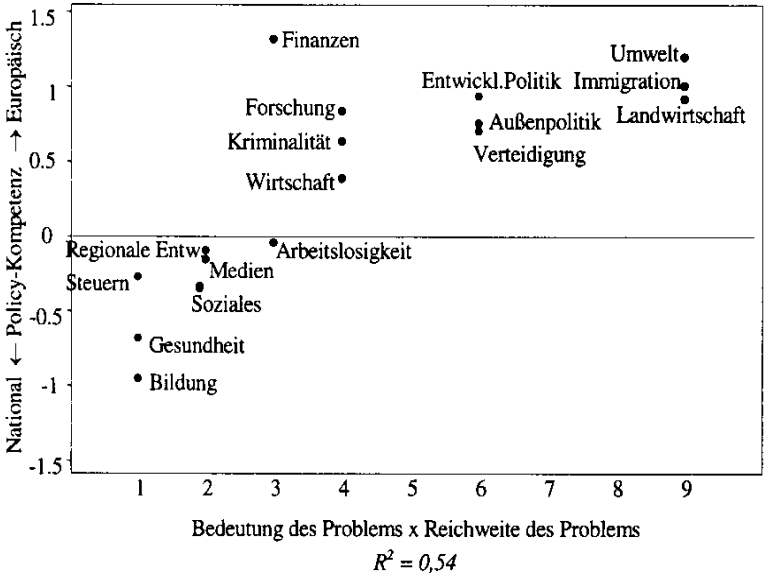
Schaubild 1: Klassifikation von *policy*-Bereichen nach Problemen von internationaler Bedeutung und internationaler Reichweite

| Internationale Bedeutung | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Hoch (3) | Arbeitslosigkeit | | Landwirtschaft<br>Umwelt<br>Immigration | |
| Mittel (2) | Regionale Entwicklung Sozialpolitik | Kriminalität<br>Wirtschaft<br>Forschung | Verteidigung<br>Entwicklungspolitik<br>Außenpolitik | |
| Niedrig (1) | Gesundheit<br>Bildung<br>Steuern | Medien | Finanzpolitik | |
| | Niedrig (1) | Mittel (2) | Hoch (3) | Internationale Reichweite |

Zentral für die Prüfung der Hypothesen ist die Klassifikation von Politikfeldern. Wie Sinnott bereits vermerkte, ist die Operationalisierung des Konzepts endo- und exogener Internationalisierung nicht trivial (Sinnott 1995, 262).[2]

Eine erste Inspektion der empirischen Ergebnisse für die Mitglieder des Europaparlaments und elf nationaler Parlamente ergibt einen Befund, der den generellen Hypothesen entspricht, daß konvergente Problembedeutung und internationale Reichweite von Problemen bei der Beurteilung der Kompetenzverlagerung eine zentrale Rolle spielen (Schaubild 2 und 3).

Schaubild 2: Kompetenzebene und Problemcharakter, Mitglieder des Europäischen Parlaments




Mit Hilfe einer Regressionsanalyse lassen sich die Hypothesen genauer untersuchen. Dabei wurden Problembedeutung und Problemreichweite als separate Determinanten der durchschnittlichen Befürwortung der Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene eingeführt. Eine Aggregatanalyse wurde für jede der 26 Ländergruppen (EP-Abgeordnete aus 15, nationale Parlamentarier aus 11 Ländern) für jeweils 17 Fälle, d. h. Politikfelder, durchgeführt. Die Erwartung aus den Hypothesen ist, daß beide Faktoren, Reichweite und Bedeutung von Problemen, letztere allerdings in geringerem Maße, einen positiven Einfluß auf die Unterstützung der Kompetenzverlagerung haben.

Schaubild 3: Kompetenzebene und Problemcharakter, Abgeordnete aus elf nationalen Parlamenten

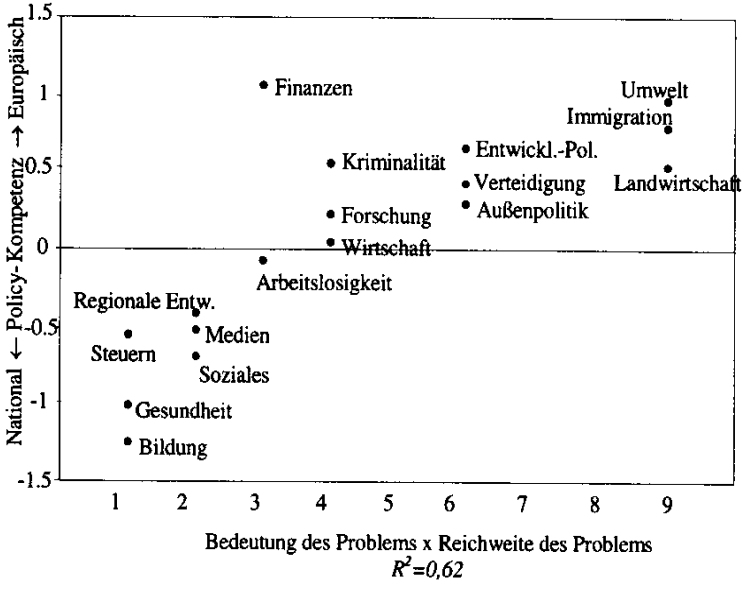



Tabelle 2: Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene, Problembedeutung und Problemreichweite - Zusammenfassung von 23 Regressionen

| *Gruppen/Regressionen* | $R^2$ | *x (Bedeutung)* | *x (Reichweite)* |
|---|---|---|---|
| Mittelwert von allen | 0,62 | 0,19 | 0,62 |
| Mittelwert für MEPs | 0,63 | 0,20 | 0,66 |
| Mittelwert für MNPs | 0,60 | 0,18 | 0,57 |
| Regression über alle Ländergruppen | 0,34*** | 0,19** | 0,62*** |

Aggregierte Regression der Mittelwerte der Kompetenzzuschreibung für 17 Policy-Bereiche, 15 Ländergruppen von MEPs und 11 Gruppen von MNPs (n=17 für jede Regression); Regression für alle Länder: n = 442.
* sign. bei 0,05; ** sign. bei 0,01; *** sign. bei 0,001.

Dies bestätigt sich in den Ergebnissen. Der durchschnittliche Determinationskoeffizient ($R^2$) der 26 Regressionen ist recht hoch (0,62). Im Durch-

schnitt ist er für die EP-Abgeordneten etwas höher als für die nationalen Parlamentarier. Der durchschnittliche Regressionskoeffizient für die Problemreichweite ist etwa dreimal so groß wie der für die Problembedeutung (Tabelle 2).

### 2.2 *Kompetenzverlagerung und ökonomische Globalisierung*

Wie bereits angemerkt, ist der Ausgangspunkt der europäischen Integration die Liberalisierung von Märkten, d. h. die wirtschaftliche Integration. Im Kontext der Diskussion um ökonomische Globalisierung und den Zusammenhang zur politischen Integration wird besonders die Bedeutung zunehmender Interdependenz nationaler Ökonomien hervorgehoben. Es wird argumentiert, daß die politisch geförderte Internationalisierung der Ökonomie zu erfolgreich war und Nationalstaaten sich jetzt in der Problemlage sehen, daß ihre Kapazität, die ökonomische, soziale und kulturelle Folgen ökonomischer Globalisierung zu bearbeiten, geschwunden ist. Die einzige Möglichkeit, so wird argumentiert, den unerwünschten Nebenfolgen zu begegnen, liegt darin, den Staat auszuweiten. Das heißt, die territoriale Reichweite staatlicher Autorität muß so erweitert werden, daß sie der geographischen Ausdehnung der Märkte entspricht (z. B. Zürn 1995, 8f.). Offensichtlich impliziert dies die Internationalisierung des Regierens.

Allerdings ist offensichtlich, daß Nationalstaaten – auch die innerhalb der EU – in unterschiedlicher Weise durch die ökonomische Globalisierung betroffen sind. Eine Nation mit einem starken Binnenmarkt und einer Produktpalette, die weder den Import noch den Export von Gütern besonders dringlich macht, ist weniger betroffen als eine Nation mit kleinem Binnenmarkt und kleiner Produktpalette. Die Abhängigkeit nationaler Ökonomien vom Weltmarkt bzw. die Interdependenz zwischen Ökonomien wird von den Schulen der Wirtschaftswissenschaften unterschiedlich konzeptualisiert (siehe Beiträge in Berger und Dore 1996). So ist es z. B. üblich, ökonomische Interdependenz über die Außenhandelsrate zu messen. Dem liegt jedoch ein merkantilistisches Verständnis des Handels zugrunde. Klassische Ökonomen wie Ricardo oder John Stuart Mill argumentieren hingegen, der Zweck des Außenhandels sei der Import, nicht der Export. Krugman drückt dies folgendermaßen aus: „Exporte sind Kosten – etwas, das wir produzieren müssen, weil unsere Import-Handelspartner frech genug sind, Bezahlung einzufordern. Oder – um es anders zu sagen: ein Export ist ein indirekter Weg, einen Import zu ‚produzieren', was häufig effizienter ist, als die not-

wendigen Importe selbst zu produzieren" (Krugman 1996, 18, freie Übersetzung BW).

In diesem Sinne ist der Ausgangspunkt ökonomischer Interdependenz die Frage nach den notwendigen Importen, um ein Land effizient und zufriedenstellend mit Gütern zu versorgen. Importe sind also eine Belastung, die durch Exporte gedeckt werden muß. Außenhandelsabhängigkeit läßt sich daher als Exportdruck definieren, um die Handelsbilanz auszubalancieren. Es sollten daher Importe und Exporte aufeinander bezogen gemessen werden. Ein derartiges standardisiertes Maß ist Importe minus Exporte gemessen als Prozent des Bruttosozialprodukts. Die oben formulierte ökonomische Globalisierungshypothese nimmt also an, daß eine höhere internationale Handelsabhängigkeit mit einer Befürwortung weiterer Kompetenzverlagerung auf die EU-Ebene einhergeht, weil diese zu einer Angleichung der Marktzugangsbedingungen, Regulationsstrukturen, Anreize usw. führt.

Die empirischen Ergebnisse widersprechen der Hypothese nicht. Abgeordnete von Ländern, die unter starkem Exportdruck stehen, wo die Importe also die Exporte übersteigen, befürworten in der Tat stärker als andere die Kompetenzverlagerung auf die EU-Ebene. Das trifft insbesondere auf griechische, belgische, portugiesische, spanische und österreichische Abgeordnete zu. Abgeordnete der Länder, die von der internationalen Arbeitsteilung profitieren, wo Exporte also die Importe übersteigen, sind in weitaus geringerem Maße Befürworter der Kompetenzverlagerung. Alle Abgeordnetengruppen zusammengenommen (EP-Abgeordnete aus 14, nationale aus zehn Ländern; keine Handelsdaten für Luxemburg verfügbar), korrelieren die Beurteilung der Kompetenzverlagerung und die Außenhandelsabhängigkeit signifikant mit 0,46. Die Korrelation ist für die Gruppen der EP-Abgeordneten 0,49, für nationale Parlamentarier 0,48. Die Zusammenhänge sind eher mäßig stark, widersprechen der Hypothese nicht, lassen aber mehr als genug Raum für alternative Erklärungen.

### *2.3 Kompetenzverlagerung und nationale organisierte Interessen*

Organisierte Interessen spielen in vielen nationalen politischen Systemen eine wichtige Rolle, wie nicht zuletzt die Korporatismusdebatte gezeigt hat. Forschungsergebnisse verweisen darauf, daß in vielen Fällen die Integration der Interessengruppen in politische Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse zu positiven Resultaten insbesondere im Bereich ökonomischer Performanz und Sozialpolitik führt. Korporatistische Länder scheinen eine bes-

sere Beschäftigungspolitik zu praktizieren, haben im Durchschnitt höhere Wachstumsraten usw. Wichtig für die korporatistische Integration ist einerseits die politische Komposition der Regierung (Alvarez, Garrett und Lange 1991), wichtiger noch die Struktur der Interessengruppen und Interessengruppensysteme. Wenn Interessengruppen durch ihre Integration in nationale Politikprozesse Vorteile für sich und ihre Klientele erzielen können, werden sie nur wenig bereit sein, der nationalen Politikstruktur Kompetenzen entziehen zu lassen. Interessengruppen, die von ihrer Einbindung in nationalstaatliche Strukturen profitieren, werden schon im Eigeninteresse gegen eine Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene sein. Es kann also angenommen werden, daß die Existenz einer starken korporatistischen Arena einigen institutionellen Widerstand bedingt. Diese generelle Annahme läßt sich noch spezifizieren. In der korporatistischen Arena werden vor allem verteilungspolitisch relevante Politikprobleme und -felder bearbeitet. Die organisierten Interessenhypothesen sind also die folgenden:

1. Je stärker die Interessenvermittlungsstruktur eines Landes korporatistischen Mustern folgt und je stärker die organisierten Interessen sind, desto stärker ist die Resistenz gegen die Aufgabe oder Veränderung der nationalen Politikmuster und Entscheidungsprozesse.
2. Der Widerstand ist in korporatistischen Ländern in den Politikfeldern besonders ausgeprägt, die unmittelbar Verteilungsinteressen berühren, insbesondere also in wirtschafts-, sozial- und wohlfahrtspolitischen Feldern.

Um diese Hypothesen zu prüfen, sind Maße für die Stärke des Korporatismus und der Interessengruppen heranzuziehen. Korporatismus-Skalen werden in zahlreichen Varianten von Experten vorgehalten. Lijphart und Crepaz haben aus diesen Expertenratings einen recht verläßlichen Index konstruiert (Lijphart und Crepaz 1991). Er steht allerdings leider nur für 11 der 15 Nationen, die hier zu untersuchen sind, zur Verfügung. Manchmal wird gewerkschaftlicher Organisationsgrad als Ersatzmaß für den Grad des Korporatismus herangezogen, was pragmatisch, aber nicht unproblematisch ist (Golden 1993; W. Weßels 1996), denn es indiziert nur die Stärke einer Partei des korporatistischen Zirkels. Ein weiteres Maß, das gewisserweise eine Brücke schlägt zwischen Gewerkschaftsstärke und Korporatismus, mißt die rechtliche Regulierung und Privilegierung der Arbeitsbeziehungen (Armingeon 1992). Alle drei Maße werden hier als Indikatoren für die Stärke nationaler Interessengruppensysteme und ihre Integration in politische Entscheidungsprozesse herangezogen.

Die Aggregatkorrelationen zwischen diesen drei Maßen und der durchschnittlichen Befürwortung der Kompetenzverlagerung auf die EU-Ebene sind allesamt negativ, im Falle der Gewerkschaftsdichte zudem trotz der geringen Fallzahl signifikant. Die Stärke und der Grad der Einbindung organisierter Interessen in die nationale Politikarena stellt also in der Tat eine institutionelle Barriere gegen eine weitere Kompetenzverlagerung und damit weitere politische Integrationsprozesse dar (Tabelle 3).

Tabelle 3: Interessengruppen und Widerstand gegen die Verlagerung von *policy*-Kompetenzen auf die europäische Ebene

| | *Ausmaß des Korporatismus* | *Gewerkschaftsdichte 1970-1990* | *Rechtliche Stützung von Gewerkschaften* |
|---|---|---|---|
| | *(Korrelation mit dem Gesamtkompetenzwert)* | | |
| Gesamt | -0,43 (n=18) | -0,57** (n=26) | -0,46* (n=24) |
| MEP | -0,35 (n=11) | -0,64** (n=14) | -0,46 (n=14) |
| Nur MNP | -0,72 (n=7) | -0,43 (n=11) | -0,48 (n=10) |

* sign. > 0,05; ** sign. > 0,01.

Um die Hypothese zu prüfen, daß der Widerstand sich insbesondere auf verteilungsrelevante Politikfelder richtet, wurde zwischen korporatistischen und anderen Politikfeldern unterschieden. Zu ersteren zählen solche, die die soziale oder Gleichheitsdimension betreffen, also Sozialpolitik, Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Steuern und Bildung (vgl. Roller 1991 mit einer ähnlichen Einordnung). Um nicht zu viele Fälle zu verlieren, wurde das Korporatismusmaß in die folgende Analyse nicht einbezogen. Gewerkschaftsdichte und der Indikator für die Regulierung der Arbeitsbeziehungen werden also in zwei Regressionen eingeführt, einer bezogen auf alle nichtsozial, nichtgleichheitsbezogenen Politikfelder und einer bezogen auf soziale und Gleichheitsfragen.

Die Ergebnisse über die Politikfelder und Länder hinweg ergeben folgendes. Erstens kovariiert der Widerstand gegen eine Kompetenzverlagerung bei korporatistischen Politikfeldern sehr viel stärker mit den unabhängigen Variablen. Der Anteil erklärter Varianz liegt etwa 50 Prozent höher, nämlich bei 25 Prozent bei korporatistischen und 17 Prozent bei nichtkorpo-

ratistischen Politikfeldern. Zweitens ist der Effekt der Regulierung der Arbeitsbeziehungen nur bezogen auf korporatistische Politikfelder signifikant (Tabelle 4).

Die Ergebnisse stützen die organisierte Interessenhypothesen. In den Ländern, in denen organisierte Interessen stark sind, ist die institutionelle Barriere gegen den Wandel stärker, und das drückt sich auch in den Präferenzen der Abgeordneten aus. Dies ist insbesondere in den Politikfeldern der Fall, die für die sozioökonomischen Interessengruppen aufgrund ihrer Verteilungswirksamkeit von Relevanz sind.

Tabelle 4: Regression der Kompetenzverlagerung für nichtsozialpolitische und sozialpolitische Themen bezogen auf die Stärke von Interessengruppen

| | $R^2$ | *Beta (Gewerkschaftsdichte)* | *Beta (Rechtliche Stützung)* |
|---|---|---|---|
| Nichtsozialpolitische Themen | 0,17*** | -0,40*** | -0,01 |
| Sozial- und Gleichstellungspolitik | 0,25*** | -0,25** | -0,30** |

Aggregierte Regression über *policy*-Bereiche und Länder.
Anzahl der Fälle: nichtsozialpolitische Themen 288: sozialpolitische und Gleichberechtigungsthemen (Sozialpolitik, Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Steuern und Bildung) 120.
* sign. > 0,05; ** sign. > 0,01; *** sign. > 0,001.

### 2.4 *Kompetenzverlagerung und die Macht nationaler Parlamente*

Ein weiterer Faktor nationaler institutioneller Eigenheit, der die Haltung gegenüber der Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaat und EU beeinflussen kann, betrifft die Macht nationaler Parlamente. Es ist mehrfach darauf verwiesen worden, daß Parlamente – auch ohne Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene – unter Machtverlust zu leiden hätten. So vermerkt Norton, daß Parlamente von gesetzgebenden Körperschaften – zu die Gesetzgebung beeinflussenden Körperschaften – transformiert wurden und eine substantielle Machtverschiebung zugunsten der Exekutive stattgefunden hätte (Norton 1996b, 3-5). Auch wenn diese Beobachtung generell zutreffen mag, so sind die Unterschiede im Zusammenspiel und Gegeneinan-

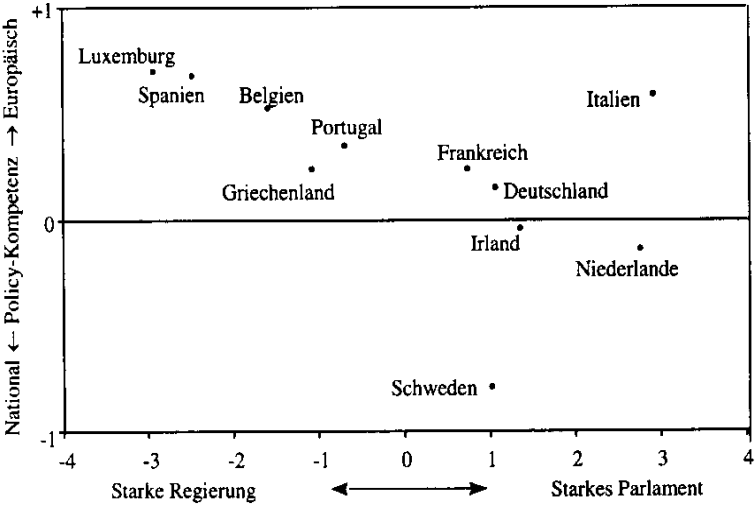
der von Parlament und Regierung in den Mitgliedsländern der Union doch beträchtlich. Die Macht nationaler Parlamente kann als ein Kontinuum von vollständiger Machtlosigkeit gegenüber der Regierung bis hin zu exklusiver parlamentarischer Kompetenz begriffen werden.

Es ist organisationstheoretisch naheliegend und empirisch mehrfach beobachtet, daß Organisationen eher dazu tendieren, ihre Macht, Reichweite und Größe auszuweiten, als sie bereitwillig zu schmälern. Diese Tendenz ist besonders bei bereits starken Organisationen gegeben. Wenn Parlamente hiervon keine Ausnahme sind, wäre demgemäß zu erwarten, daß starke Parlamente einer Kompetenzverlagerung eher Widerstand entgegensetzen. Auch aus einer demokratietheoretischen Perspektive erscheint ein solcher Widerstand plausibel. Abgeordnete, die kollektiv über starke demokratische Kontrollmacht auf der nationalen Ebene verfügen, täten nicht gut daran, diese Situation gegen eine einzutauschen, bei der die demokratische Kontrolle eher fraglich wäre. Es läßt sich also folgende Hypothese formulieren: Je mächtiger ein nationales Parlament ist, desto stärker wird der Widerstand seiner Mitglieder gegenüber einer Verlagerung politischer Kompetenzen auf die europäische Ebene sein.

Nun ist parlamentarische Macht kein Tatbestand, der trivial zu operationalisieren und zu messen ist. Die vergleichende Forschung über nationale Parlamente von Herbert Döring und Kollegen hat jedoch hervorragend geeignete Indikatoren hervorgebracht. In einer explorativen Faktorenanalyse ermittelte Döring drei Dimensionen der Macht des Parlaments, die indikativ sind für die Stärke des Parlamentes gegenüber der Regierung. Die erste Dimension mißt die Kontrolle über die Parlamentsagenda (zeitlich, sachlich), die zweite die Stärke der Ausschüsse in der Gesetzgebung, die dritte, inwieweit das parlamentarische Plenum die Kompetenz hat, über Abstimmungsfolgen selbst zu entscheiden. Hier wurden die Werte dieser drei Dimensionen einfach addiert, um ein umfassendes Maß parlamentarischer Macht zu erhalten. Schaubild 4 zeigt, daß die empirischen Resultate stark in Deckung mit der Hypothese sind.

Auch wenn die Daten aufgrund der kleinen Fallzahl mit einiger Vorsicht zu interpretieren sind, ergibt sich mit Ausnahme von Schweden und Italien eine nahezu perfekte lineare Beziehung zwischen Parlamentsmacht und Ablehnung einer Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene. Auch wenn es eine *Ad hoc*-Interpretation ist, lassen sich Gründe anführen, warum Schweden und Italien vom generellen Muster abweichen: Schweden ist nach wie vor sehr euroskeptisch, in Italien ist umgekehrt das Mißtrauen gegen die eigene Demokratie höher als in allen anderen betrachteten Nationen.

Schaubild 4: Kompetenzverteilung und Machtverteilung zwischen Regierung und Parlament auf der nationalen Ebene (geschätzte Werte)




Anmerkung: r = 0,52.

## 2.5 *Gesamtmodell zur Erklärung der Unterstützung der Kompetenzverlagerung*

Um abschätzen zu können, in welcher Stärke die bisher behandelten Faktoren zusammengenommen und jeder für sich die Orientierungen der Abgeordneten zur Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene beeinflussen, wird ein Gesamtmodell getestet. Aus Abschnitt 2.1 ist bereits bekannt, daß Problemreichweite und Problembedeutung etwa 34 Prozent der Varianz der Einstellungen zur Kompetenzverteilung binden. Die Außenhandelsabhängigkeit eines Landes steigert den Anteil erklärter Varianz um weitere knapp 10 Prozentpunkte, die Merkmale zur Struktur nationaler Interessenvermittlungssysteme (Gewerkschaftsdichte, Regulierung der Arbeitsbeziehungen) nochmals um 10 Prozentpunkte (Tabelle 5).

Aus Gründen der Multikollinearität zwischen den Faktoren Außenhandelsabhängigkeit und Parlamentsmacht war es nicht möglich, beide in ein gemeinsames Regressionsmodell einzubeziehen. Daher wurden alternativ

die Modelle 4 und 5 getestet (Tabelle 8). Die Ergebnisse zeigen, daß der Faktor „Macht nationaler Parlamente" die Varianzaufklärung des einfachen Modells mit den Faktoren Problemreichweite und -bedeutung um 6 Prozentpunkte steigert und die beiden Merkmale der Interessengruppensysteme nochmals 6 Prozent der Varianz binden. Strukturelle und institutionelle Faktoren wie die Außenhandelsabhängigkeit, die Beschaffenheit nationaler Interessenvermittlungssysteme und die Machtausstattung nationaler Parlamente tragen, je nach Modell, jeweils zwischen 6 und 10 Prozentpunkte zur Varianzaufklärung bei, insgesamt in den beiden alternativen Modellen 19 bzw. 12 Prozentpunkte (Tabelle 5). Die Effekte sind durchweg signifikant und haben das entsprechend der Hypothesen zu erwartende Vorzeichen.

Tabelle 5: Erklärungsmodell für Unterschiede bei Unterstützung der Verlagerung von *policy*-Kompetenzen auf die europäische Ebene

| | *Modell 1* beta | *Modell 2* beta | *Modell 3* beta | *Modell 4* beta | *Modell 5* beta |
|---|---|---|---|---|---|
| Bedeutung des Problems (*load*) | 0,13*** | 0,14** | 0,14*** | 0,14*** | 0,14*** |
| Reichweite des Problems (*scope*) | 0,53*** | 0,51*** | 0,51*** | 0,52*** | 0,52*** |
| Außenhandelsabhängigkeit | | 0,32*** | 0,29*** | | |
| Gewerkschaftsdichte | | | -0,19*** | | -0,25*** |
| Gesetzl. Regelung der Gewerkschaftssysteme | | | -0,17*** | | -0,08*** |
| Macht der nationalen Parlamente | | | | -0,20*** | -0,13** |
| Erklärte Varianz (adj. $R^2$) | 0,34*** | 0,43*** | 0,53*** | 0,40*** | 0,46*** |

Aggregierte Regression, Fälle: *policy*-Bereiche mal Gruppen (14 MEP; 10 MNP); max. n=432; min. n=340.
* sign. bei 0,05; ** sign. bei 0,01; *** sign. bei 0,001.
Aufgrund der Multikollinearität zwischen „Außenhandelsabhängigkeit" und „Macht der nationalen Parlamente" war es unmöglich, ein Modell zu testen, das beide Variablen gleichzeitig enthielt.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß zwei Arten von Kräften wirken, die die Einstellungen zur Kompetenzverteilung in unterschiedliche Richtungen treiben. Diejenigen, die im Zusammenhang mit Globalisierungsprozessen gesehen werden können, also Problemeigenschaften und die ökonomische Einbettung eines Landes in die internationale Ökonomie, tragen zu positiven Orientierungen gegenüber der Verlagerung von Kompetenzen auf die EU-Ebene bei. Diejenigen Faktoren, die für starke nationale Institutio-

nen stehen, hier untersucht bezogen auf die Interessenvermittlungssysteme und die nationalen Parlamente, wirken hingegen eher in Richtung einer Resistenz gegenüber weiteren Kompetenzverlagerungen.

## 3 Institutionelle Reform und die zukünftige politische Ordnung der EU

Die Abgeordneten in Europa urteilen je nach Politikbereich und dem Land, aus dem sie kommen, unterschiedlich über die Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene. *Per saldo* wird aber doch in einem beträchtlichen Maß der EU die Politikkompetenz zugebilligt. Das macht die Probleme demokratischer Kontrolle einerseits und politischer Repräsentation andererseits auch vor dem Hintergrund der – unabhängig von den Präferenzen - faktisch weiter zunehmenden Kompetenz der EU besonders dringlich. Auf der einen Seite können diese Probleme als reine Koordinationsprobleme angesehen werden. Auf der anderen Seite tangieren sie die Frage nach der zukünftigen politischen Ordnung generell. Beide Aspekte, das Koordinationsproblem und das Institutionenproblem, stehen in enger Beziehung zueinander. Für das politische Tagesgeschäft mag zwar das Koordinationsproblem von größerer praktischer Relevanz sein, für die zukünftige Entwicklung der Demokratie in Europa scheint hingegen das Institutionenproblem wichtiger. Wessen Handlungen koordiniert werden sollen und wer Handeln wie kontrollieren soll, hängt zweifelsohne mit der Frage zusammen, welche politische Ordnung präferiert wird. Sollen Parlamente oder Regierungen eine stärkere Rolle spielen? Sollten nationale Parlamente größere Kontroll- und Einflußmöglichkeiten hinsichtlich der EU-Politik ihrer Regierungen haben? Soll demokratische Kontrolle der EU auf der nationalstaatlichen oder der europäischen Ebene angesiedelt sein? Demokratie hat das Problem, zwei Leistungen gleichzeitig vollbringen zu müssen: effizientes *policy making* und demokratische Repräsentation (Shepsle 1988). Ersteres kann als Koordinationsproblem angesehen werden; letzteres ist ein zweiseitiges Problem. Es bezieht sich sowohl auf Kontrolle und Zurechenbarkeit politischen Handelns als auch auf die Beziehung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten. Auf der EU-Ebene bedarf es auch aus der Sicht der Abgeordneten in Europa einer ganzen Reihe institutioneller Verbesserungen, wenn diese Leistungen tatsächlich erbracht werden sollen.

### *3.1 Institutionelle Verbesserungen*

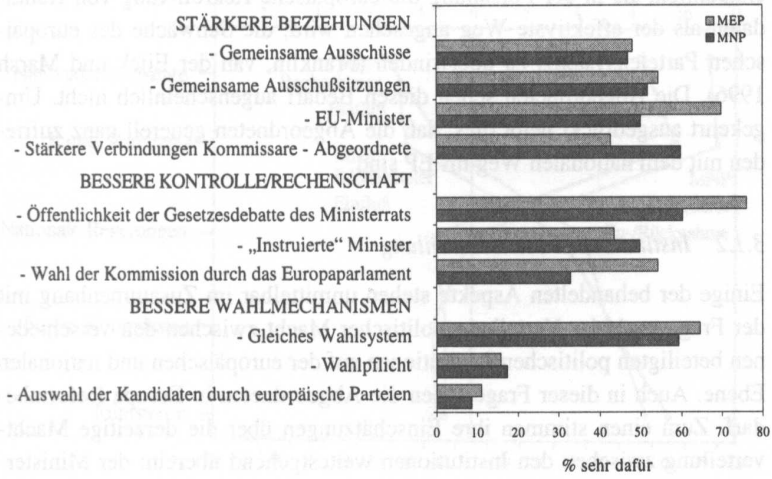
#### *3.1.1 Koordination und Kontrolle*

Betrachtet man den sich in den Einschätzungen der Abgeordneten widerspiegelnden Bedarf an institutionellen Verbesserungen, so besteht augenscheinlich ein starker Bedarf an besserer Koordination zwischen nationaler und europäischer Ebene. Sowohl Europa- als auch Abgeordnete nationaler Parlamente befürworten zu zwei Dritteln gemeinsame Ausschüsse zur Diskussion von EU-Vorschlägen und gemeinsame Ausschußsitzungen. Daß nationale Regierungen ein Ministerium speziell für Europapolitik haben sollten, befürworten 82 Prozent der Europa- und 63 Prozent der nationalen Abgeordneten. Im Gegensatz hierzu verlangen Parlamentarier nationaler Parlamente stärker als Europaabgeordnete bessere Beziehungen zur Europäischen Kommission. Auf der einen Seite signalisieren diese Ergebnisse, daß Abgeordnete auf beiden Ebenen größere Koordinationsprobleme wahrnehmen. Auf der anderen Seite ergeben sich deutliche Differenzen, die aus der unterschiedlichen Rolle der Institutionen, aus denen die Abgeordneten jeweils kommen, resultieren. Ein Europaministerium stärkt ohne Zweifel die europäische Ebene. Bessere Beziehungen zwischen Kommission und nationalen Parlamenten stärkt den Einfluß der nationalen Ebene auf europäische Politik (Schaubild 5). Gleichwohl bleibt trotz dieser Unterschiede festzuhalten, daß der Wunsch nach besserer Koordination prinzipiell geeignet ist, zu besserer Kooperation und stärkerer Integration zu kommen (vgl. König 1997, 106).

Die Verbesserung demokratischer Kontrolle und Zurechenbarkeit ist den Abgeordneten in Europa ebenfalls ein Anliegen. Eine institutionelle Möglichkeit wäre die Öffentlichkeit der Gesetzgebungsdebatte des Ministerrates. Hierdurch wäre die Transparenz ebenso wie die Möglichkeit der Zurechnung von Entscheidungen sicherlich verbessert. Fast 90 Prozent der Europaabgeordneten und drei Viertel der nationalen Abgeordneten befürworten dies. Eine weitere Möglichkeit verbesserter Kontrolle böten „instruierte" Minister, d. h. solche, die darauf verpflichtet sind, im Ministerrat den Instruktionen ihres nationalen Parlamentes zu folgen. Zwei Drittel der nationalen Parlamentarier und 57 Prozent der Europaabgeordneten befürworten diesen Vorschlag. Ein dritter Aspekt der Kontrolle ist die Rekrutierung der Kommission. Mehr als 60 Prozent der Europaabgeordneten wollen, daß die Kommission durch das EP zu wählen ist, aber lediglich 42 Prozent der nationalen Parlamentarier. Diese Zahlen verdeutlichen, daß Abgeordnete in

Europa einen noch höheren Bedarf an einer Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten als der Koordination sehen.

Schaubild 5: Beurteilung von Vorschlägen für einen institutionellen Wandel




Die Beurteilungen basieren auf einer 7-Punkt-Skala mit Werten von 1 (sehr dafür) bis 7 (strikt dagegen). Die Prozentsätze beziehen sich auf den Anteil der Antworten mit Werten 1, 2 u. 3.

Der dritte hier zu behandelnde Aspekt betrifft die Beziehungen zwischen Wählern und Gewählten. Er ist von besonderer Bedeutung für demokratische politische Repräsentation. Im institutionellen Sinne sind Wahlen das zentrale Instrument zur Übersetzung der Wünsche der Repräsentierten in Machtverteilungen (Dahl 1971, 1975; Held 1996, 204). Europawahlen können nach wie vor nicht mit nationalen Wahlen gleichgesetzt werden. Zwar ist bei den Europawahlen in diesem Jahr (1999) zum ersten Mal in allen Ländern das Proportionalwahlrecht zur Anwendung gekommen (in Großbritannien wurde zuvor immer noch nach Mehrheitswahlrecht gewählt), aber Europawahlen sind noch immer nicht gleiche Wahlen. Die Anzahl der Stimmen, die für einen Sitz im EP benötigt wird, variiert beträchtlich zwischen den Mitgliedsländern. Diese Disproportionalität existiert aus gutem Grund: kleineren Ländern soll eine faire Repräsentanz im EP ermöglicht sein. Es ist nicht eindeutig, ob die Abgeordneten dieses Disproportionalitätsproblem im Blick haben, wenn mehr als zwei Drittel von ihnen nach einem einheitlichen Wahlsystem in der EU verlangen. Die Wahlpflicht als

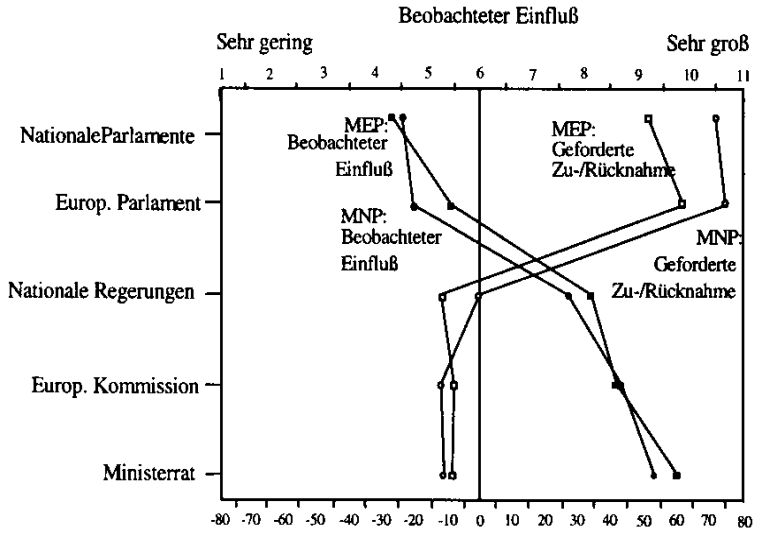
Mittel, eine stärkere Beziehung zwischen EP und Wählern zu stiften, befürwortet nur eine geringe Zahl der Abgeordneten. Diejenigen, die eine Rekrutierung der Kandidaten für die Europawahlen auf der europäischen statt der nationalen Ebene befürworten, liegt sogar noch darunter. Das ist insofern erstaunlich, als in der Forschung die europäische Rekrutierung von Kandidaten als der effektivste Weg angesehen wird, die Schwäche des europäischen Parteiensystems zu überwinden (Franklin, van der Eijck und Marsh 1996). Die Abgeordneten sehen diesen Bedarf augenscheinlich nicht. Umgekehrt ausgedrückt heißt dies, daß die Abgeordneten generell ganz zufrieden mit dem nationalen Weg ins EP sind.

### *3.1.2 Institutionelle Machtverteilung*

Einige der behandelten Aspekte stehen unmittelbar im Zusammenhang mit der Frage nach der Verteilung politischer Macht zwischen den verschiedenen beteiligten politischen Institutionen auf der europäischen und nationalen Ebene. Auch in dieser Frage sehen die Abgeordneten in Europa Reformbedarf. Zum einen stimmen ihre Einschätzungen über die derzeitige Machtverteilung zwischen den Institutionen weitestgehend überein: der Ministerrat wird als mächtigste Institution europäischer Politik eingestuft, gefolgt von Kommission und den nationalen Regierungen. Das EP nimmt eine mittlere Position zwischen wenig und viel Einfluß ein, den nationalen Parlamenten wird am wenigsten Einfluß zugesprochen (Schaubild 6).

Andererseits wünschen sie augenscheinlich eine andere Machtverteilung. Abgeordnete auf beiden Ebenen wollen einen größeren Einfluß für die Parlamente, sowohl für das EP als auch für die jeweiligen nationalen Parlamente. Abgeordnete nationaler Parlamente sehen hier sogar einen noch stärkeren Veränderungsbedarf als die Abgeordneten des EP. Während dem EP und den nationalen Parlamenten mehr Einfluß zuwachsen soll, soll der Einfluß nationaler Regierungen, der Europäischen Kommission und des Ministerrates etwas, wenngleich nicht gravierend, verändert werden. Die aus den Präferenzen der Abgeordneten resultierende neue Machtverteilung wäre also nicht eine Umkehrung der gegenwärtigen. Vielmehr geht es den Abgeordneten um eine gleichmäßigere Verteilung politischer Macht im Institutionengefüge von Nationalstaat und EU.

Schaubild 6: Beobachtete und gewünschte Veränderung des Einflusses von Institutionen europäischer Politik




### *3.2 Sichtweisen zur zukünftigen politischen Ordnung der EU*

Die Modelle zur möglichen politischen Ordnung der EU rangieren von Vorstellungen eher technokratischer und regulatorischer Institutionen bis hin zur vollentwickelten Demokratie. Die Debatte ist komplex und im wesentlichen an existierenden politischen Ordnungen orientiert (Zürn 1995). Die Hauptalternativen lassen sich in zwei Begriffspaaren umreißen: Intergouvernementalismus *versus* Parlamentarismus bzw. Konföderalismus *versus* Föderalismus (Wessels 1996). Die beiden Gegensatzpaare bezeichnen nicht das gleiche, denn Föderalismus existiert in parlamentarischer und präsidentieller Form. In der Diskussion über die zukünftige Ordnung der EU hingegen scheinen sie mehr und mehr miteinander zu verschmelzen oder ineinander zu verschwimmen. Das hat nicht zuletzt mit dem Umstand zu tun, daß Parlamentarismus auf der europäischen Ebene kaum ohne föderative Elemente gedacht werden kann, da es um die Zusammenführung unterschiedlicher Nationen unter Aufrechterhaltung des Subsidiaritätsprinzips geht.

Die zentralen Charakteristika der beiden Alternativen lassen sich recht sparsam kontrastieren. Das intergouvernementale Modell basiert auf der Souveränität der Nationalstaaten. Es ist eine Art Zusammenführung von Souveränitäten (*pooling of sovereignties*, Wessels 1996, 23), die ihre Repräsentanz im Ministerrat findet. Das Parlament als Institution spielt auf der europäischen Ebene in diesem Modell keine Rolle. Auf der nationalen Ebene ist es die Quelle der Legitimität der Regierungen. Das parlamentarische Modell, häufig mit dem Föderalismusmodell gleichgesetzt, erfordert eine komplette Umstrukturierung der existierenden europäischen Institutionenordnung. Dazu gehört, daß die Rolle des EP auf der europäischen Ebene vergleichbar würde mit der Rolle, die nationale Parlamente in den Mitgliedsländern spielen. Zwar sind die Unterschiede zwischen den nationalen Parlamenten in Bezug auf ihre konkreten Kompetenzen und ihre Macht beträchtlich (Norton 1996a). Sie alle sind aber gesetzgebende Körperschaften und sie wählen die Regierungen. Das ist beim EP (noch) nicht der Fall. Es gibt zahlreiche weitere Implikationen der beiden Modelle im Hinblick auf die Machtverteilung und die konkrete Gestalt ihrer Institutionen. Der grundlegende Unterschied zwischen dem intergouvernementalen und dem parlamentarischen Modell liegt jedoch darin, wo demokratische Legitimität jeweils entstehen soll. Im Intergouvernementalismus ist die Quelle der Legitimität der souveräne Nationalstaat. Die Macht der europäischen Ebene ist abgeleitet von der Zusammenführung nationaler Machtmonopole. Im parlamentarischen Modell, zumindest wenn es voll entfaltet ist, liegt die Macht auf der europäischen Ebene und die Quelle der Legitimität ist das EP.

Tabelle 6: Modelle politischer Ordnung

| | | *Verantwortung der EU* | |
|---|---|---|---|
| | | *gering* | *hoch* |
| Macht des EP, Gesetze zu beschließen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar Geltung erlangen | hoch | schwacher Staat | starker Intergouvernementalismus |
| | gering | schwacher Parlamentarismus | starker Parlamentarismus |

Hier kann die Frage nach der bevorzugten politischen Ordnung nicht direkt angesprochen werden. Indirekt kann sie aber mit Hilfe von zwei Indikatoren bearbeitet werden, die sich auf die Macht der europäischen Ebene einerseits

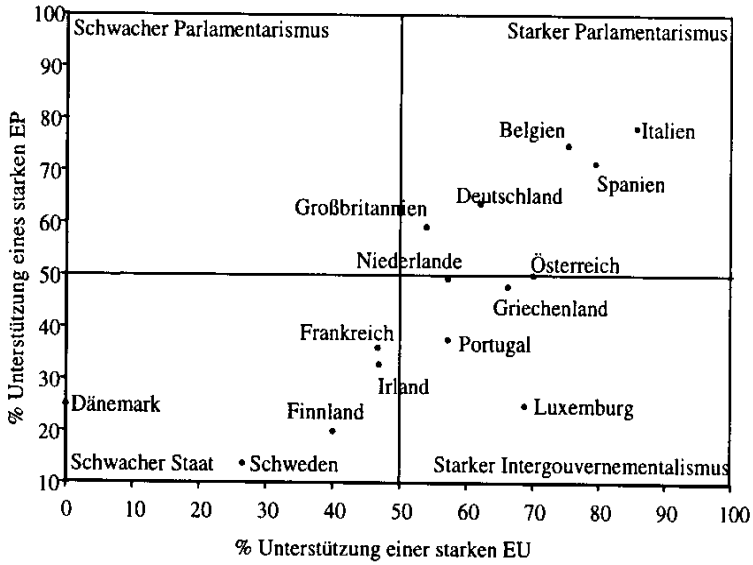
und die Rolle des EP andererseits beziehen. Werden diese beiden Indikatoren kombiniert, können Modelle politischer Ordnung differenziert werden, die der Unterscheidung zwischen Intergouvernementalismus und Parlamentarismus sehr nahe kommen. Werden die beiden Dimensionen dichotom konzeptualisiert, entsteht eine Vier-Felder-Tafel, die die prinzipiellen Alternativen einschließt (Tabelle 6).

### *3.2.1 Verteilung der Präferenzen*

Graduell lassen sich die Präferenzen der Abgeordneten betrachten, wenn die Anteile, von denen eine starke europäische Ebene und ein starkes EP gewünscht werden, für die einzelnen Länder ausgewiesen werden. Dabei zeigt sich, daß von den vier durch die dichotome Klassifikation erzeugten prinzipiellen Alternativen lediglich drei empirisch auftreten. Dänemark, Schweden, Finnland, Frankreich und Irland fallen – gemessen an den Präferenzen der Abgeordneten – in die Kategorie des schwachen europäischen Staates. Weder will die Mehrheit ihrer Abgeordneten eine starke EU noch ein starkes Parlament. In Frankreich und Irland fehlen nur ein paar Prozentpunkte zur Mehrheit für eine starke intergouvernementale Ordnung. Abgeordnete Luxemburgs und Portugals präferieren diese Ordnung, die Abgeordneten Griechenlands, der Niederlande und Österreichs liegen mit ihren Präferenzen zwischen starkem Intergouvernementalismus und Parlamentarismus. Für einen starken Parlamentarismus sprechen sich, in der Reihenfolge zunehmender Stärke, die Abgeordneten von Großbritannien, Deutschland, Belgien, Spanien und Italien aus (Schaubild 7).

Die Unterschiede zwischen den Abgeordneten der fünfzehn Mitgliedsnationen zeigen, daß es keine gemeinsame länderübergreifende Vorstellung über die künftige politische Ordnung gibt. Ohne eine gemeinsame Perspektive ist es jedoch unwahrscheinlich, daß klare Entscheidungen über institutionelle Reformen leicht zustande kommen. Die Situation wird sogar noch komplexer, wenn nicht nur die Unterschiede zwischen den Nationen, sondern auch zwischen Parlamentariern auf den beiden Ebenen betrachtet werden. Die Präferenzen nationaler und der Euro-Parlamentarier weichen zum Teil beträchtlich voneinander ab. Insbesondere in Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden favorisiert eine Mehrheit der nationalen Parlamentarier eine andere politische Ordnung als die Vertreter im EP.

Schaubild 7: Präferierte Modelle politischer Ordnung




Das Schaubild basiert auf einer 7-Punkt-Skala; 1 steht für eine nachdrückliche Befürwortung einer starken Europäischen Union oder eines starken Europäischen Parlamentes, 7 steht für eine Ablehnung. Die Prozentzahlen beziehen sich auf die befürwortenden Antworten.

Die Struktur der Unterschiede ist eindeutig: die Abgeordneten der nationalen Parlamente bevorzugen entweder einen schwachen europäischen Staat oder die intergouvernementale Lösung, die Europaabgeordneten dieser Länder die parlamentarische Lösung (Tabelle 7). Ebenso deutlich ist, daß keine stabilen Situationen existieren, da vielfach keine absolute, sondern nur eine relative Mehrheit für eines der Modelle existiert. Auch diese Ergebnisse verweisen darauf, daß es alles andere als leicht sein wird, einen Konsens sowohl zwischen Abgeordneten verschiedener Länder als auch zwischen Abgeordneten beider Ebenen zu erreichen.

Tabelle 7: Relative und absolute Mehrheiten von MEP und MNP für die Präferenz einer bestimmten politischen Ordnung

| | *Schwacher Staat* | *Starker Intergouvernementalismus* | *Schwacher Parlamentarismus* | *Starker Parlamentarismus* |
|---|---|---|---|---|
| AU | | | | MEP (p) |
| BE | | | | MEP; MNP |
| DE | MEP | | | |
| FI | MEP | | | |
| FR | MNP | | | MEP |
| GE | | | | MEP; MNP (p) |
| GR | | MNP (p) | | MEP |
| IR | MEP; MNP | | | |
| IT | | | | MEP; MNP |
| LU | | MNP (p) | | MEP |
| NE | MNP (p) | | | MEP |
| PO | MEP; MNP | | | |
| SP | | | | MEP; MNP |
| SW | MEP; MNP | | | |
| GB | | | | MEP |

MEP = Abgeordnete im Europäischen Parlament (ohne [p] absolute Mehrheitsposition, sonst relative Mehrheitsposition).
MNP = Abgeordnete nationaler Parlamente (ohne [p] absolute Mehrheitsposition, sonst relative Mehrheitsposition).

### *3.2.2 Politische Ordnung, institutionelle Reform und politische Ideologie*

Diese nationalen und Ebenenunterschiede werden zudem noch durch ideologische Präferenzen gebrochen. Wie in den nationalen Parlamenten gilt auch im EP, daß die ideologische Links-rechts-Dimension neben einer anti- oder prointegrativen Haltung die grundsätzlichen Standpunkte in der Debatte vorstrukturiert (Hix und Lord 1998, 209). Hooghe und Marks (1999) argumentieren explizit, daß Widerspruch in der EU definiert ist durch einen zweidimensionalen ideologischen Raum: Sozialdemokratie *versus* Markt-Liberalismus konstituiert die eine, Nationalismus *versus* Supranationalismus die andere Dimension. Ihnen zufolge wird ein regulierter Kapitalismus von der politischen Linken, Neoliberalismus von der politischen Rechten bevorzugt. Die Definitionen des regulierten Kapitalismus und Neoliberalismus sind mit unserer Unterscheidung eines starken Parlamentarismus bzw. eines schwachen Staates auf der europäischen Ebene nahezu identisch.

Das neoliberale Projekt meint die Befreiung der Märkte von politischer Bevormundung, was gleichzusetzen ist mit einer Gegenposition zu einer starken *Euro-Polity*. Das Modell des regulierten Kapitalismus zielt auf eine liberale Demokratie, die in der Lage ist, Märkte zu regulieren und Umverteilungen vorzunehmen. Für letzteres ist eine Stärkung der parlamentarischen Demokratie auf der EU-Ebene entscheidend (Hooghe und Marks 1999, 82-8).

Diese Beobachtungen spiegeln sich auch in dem Zusammenhang zwischen den artikulierten institutionellen Veränderungswünschen bezogen auf Koordination und Repräsentation sowie zwischen den Vorstellungen zur künftigen politischen Ordnung und ideologischen Positionen wider. So wird eine Stärkung der demokratischen Kontrolle stärker von der politischen Linken gefordert, was zu der These paßt, das Ziel eines regulierten Kapitalismus sei mit einer Vertiefung der Demokratie verbunden (Tabelle 8). Auch in den Präferenzen für eine Veränderung der institutionellen Machtverteilung spiegeln sich unterschiedliche ideologische Positionen wider. Die politische Linke tritt stärker als die politische Mitte und Rechte für eine Stärkung des EP ein und gleichzeitig für einen Machtabbau der Kommission und des Rates.

Tabelle 8: Ideologische Links-rechts-Position, institutionelle Verbesserungen und bevorzugte politische Ordnung

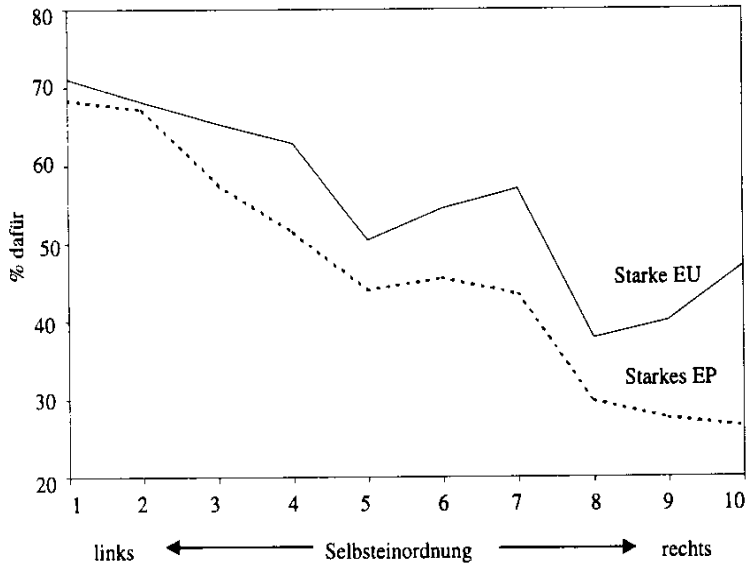
| | *Korrelation mit Links-rechts-Selbsteinordnung* |
|---|---|
| Bessere Koordination (zusammengefaßter Wert) | 0,06 |
| Mehr Kontrolle (zusammengefaßter Wert) | 0,25*** |
| Bessere Verbindung im Wahlverfahren (zusammengefaßter Wert)) | 0,13*** |
| Geforderter Machtzuwachs für: | |
| - die nationalen Parlamente | 0,04 |
| - das Europäische Parlament | 0,20*** |
| - die nationalen Regierungen | -0,17*** |
| - die Europäische Kommission | 0,01 |
| - den Ministerrat | -0,18*** |

*** sign. bei 0,000.

Diese Ergebnisse lassen vermuten, daß Supranationalismus seine Heimat eher bei der politischen Linken als bei der Rechten hat. Das zeigt sich auch,

wenn die Befürwortung einer starken EU und eines starken EP betrachtet wird. Während etwa 70 Prozent der Abgeordneten, die sich ganz weit links einstufen, sowohl eine starke EU als auch ein starkes EP befürworten, sind in der politischen Rechten lediglich knapp die Hälfte für eine starke EU und lediglich ein Drittel für ein starkes EP (Schaubild 8).

Schaubild 9: Macht der EU, Macht des EP und Ideologie




Das verweist darauf, daß Ideologie auch die Präferenzen für die künftige politische Ordnung mitbestimmt. In der Tat befürworten zwei Drittel der linken Mitglieder des EP eine parlamentarische europäische Ordnung, unter den Abgeordneten nationaler Parlamente ist es knapp die absolute Mehrheit (52 Prozent). Die entsprechenden Zahlen für sich politisch eher rechts einordnende Abgeordnete liegen bei etwa 25 Prozent auf beiden parlamentarischen Ebenen. Die Mehrheit der politischen Rechten bevorzugt einen schwachen europäischen Staat (Tabelle 9).

Da Ideologie die Präferenzen der Abgeordneten auf beiden institutionellen Ebenen in etwa auf die gleiche Weise und in die gleiche Richtung bewegt, könnte Ideologie also ein über Nationen hinweg einigendes Band sein, wenn Entscheidungen parteipolitisch statt national bilanziert würden (König 1997, 182). Gleichzeitig bedeutet das aber auch, daß ein nationaler Konsens

dort, wo ideologische Differenzen groß sind, in der Frage der Gestalt der zukünftigen politischen Ordnung nicht ohne weiteres existiert.

Tabelle 9: Staatsmodell[a] und politische Ideologie[b]

| | *MEP* | | | *MNP* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Links* | *Zentrum* | *Rechts* | *Links* | *Zentrum* | *Rechts* |
| | % | % | % | % | % | % |
| Schwacher Staat | 18 | 20 | 68 | 27 | 40 | 54 |
| Starker nichtparlamentarischer Staat | 9 | 9 | 4 | 13 | 19 | 17 |
| Schwacher parlamentarischer Staat | 7 | 9 | 4 | 8 | 7 | 4 |
| Starker parlamentarischer Staat | 66 | 61 | 25 | 52 | 34 | 25 |
| n = 100 % | 122 | 142 | 28 | 390 | 776 | 175 |

a Zusammenfassung von Einstellungen zu einem Europäischen Parlament mit der Macht, direkt Gesetze zu beschließen, und dazu, der Europäischen Union mehr Verantwortung zu übertragen. Beide wurden mit 7-Punkt-Skalen gemessen, die drei höchsten Kategorien der Befürwortung wurden den restlichen gegenübergestellt. Die Kategorien wurden folgendermaßen zusammengefaßt: weder für ein starkes EP noch für eine starke EU: schwacher Staat; für eine starke EU, aber kein starkes EP: starker nichtparlamentarischer Staat; für ein starkes EP, aber keine starke EU: schwacher parlamentarischer Staat; für ein starkes EP und eine starke EU: starker parlamentarischer Staat.

b Links-rechts-Selbsteinordnung auf einer 10-Punkt-Skala, wobei 1 links und 10 rechts bedeutet. 1, 2, 3 wurden als links kodiert, 4, 5, 6, 7 als Zentrum; 8, 9, 10 als rechts.

### *3.2.3 Präferenzen für eine politische Ordnung der EU und ihre makrostrukturellen Determinanten*

Bis jetzt hat die Analyse erbracht, daß deutliche Spannungen zwischen den Abgeordneten unterschiedlicher Länder, unterschiedlicher parlamentarischer Ebenen und unterschiedlicher ideologischer Orientierungen hinsichtlich ihrer Präferenzen für die zukünftige politische Ordnung der EU existieren. Die Analyse der Einstellungen zur Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene hat ergeben, daß die Differenzen zwischen den Abgeordneten unterschiedlicher Nationen zumindest partiell erklärt werden können durch Faktoren wie die Außenhandelsabhängigkeit und die Eigensinnigkeit nationaler institutioneller Strukturen, hier gezeigt am Beispiel der Strukturen der Interessenvermittlungssysteme sowie der Macht nationaler Parlamente gegenüber nationalen Regierungen.

In diesem Abschnitt geht es um die Prüfung der Frage, ob die Hypothesen zum Einfluß ökonomischer Globalisierung, die organisierte Interessenhypothesen und die politische Institutionenhypothese auch für die Präferenzen für eine politische Ordnung der EU von Belang sind. Da die Analyse auf der Ebene der Ländergruppen von Abgeordneten angesiedelt ist und empirisch lediglich drei (prinzipiell vier) Alternativen politischer Ordnung zur Analyse stehen, ist die Zahl der Fälle für eine multiple Aggregatregression zu klein. Daher wird hier das Verfahren der Diskriminanzanalyse angewendet, um die Determinationskraft der angeführten Faktoren zu bestimmen. Die Diskriminanzanalyse ist eine explorative Methode, die es zu bestimmen erlaubt, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe durch unabhängige Variablen vorausgesagt werden kann. In diesem Falle ist die Gruppenzugehörigkeit definiert durch die drei Ordnungsmodelle, also Befürworter eines schwachen europäischen Staates, einer intergouvernementalen Ordnung und einer europäischen parlamentarischen Ordnung. Die unabhängigen Variablen sind die Außenhandelsabhängigkeit und die Struktur der Gewerkschaftssysteme. Aufgrund der Multikollinearität von Außenhandelsabhängigkeit und Stärke nationaler Parlamente wird letztere hier nicht mit in die Analyse einbezogen. Um einen Maßstab zu haben, wie gut die genannten Faktoren eine Zuordnung der länderbezogenen Abgeordnetengruppen zu den Präferenzmodellen politischer Ordnung erlauben, wird zum Vergleich die Analyse der Einstellungen zur Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene herangezogen.

Tabelle 10 zeigt, daß bei Kenntnis der Merkmale des Gewerkschaftssystems und des Grades der Außenhandelsabhängigkeit 83 Prozent der Abgeordnetengruppen in Bezug auf ihre Präferenzen für die zukünftige politische Ordnung korrekt klassifiziert werden. Eine stärkere Außenhandelsabhängigkeit geht einher mit einer größeren Unterstützung des parlamentarischen Modells, ein starkes Gewerkschaftssystem mit einer größeren Unterstützung der intergouvernementalen Lösung. Eine vergleichbare Struktur ergibt sich bezogen auf die Einstellungen zur Kompetenzverteilung, wie aus den oben durchgeführten Analysen bekannt und auch den Ergebnissen der Diskriminanzanalyse in Tabelle 10 zu entnehmen ist. Ein Vergleich der beiden Diskriminanzanalysen zeigt, daß die Zugehörigkeit zu Gruppen mit bestimmten Präferenzen für eine politische Ordnung besser vorhergesagt werden kann als im Falle der Kompetenzverteilung. Allerdings ist die Anzahl der Fälle auch sehr viel geringer.

Tabelle 10: Diskriminanzanalyse von präferierter politischer Ordnung und Kompetenzverteilung

| | *Kompetenzverlagerung* | *Präferierte Ordnung*[a] |
|---|---|---|
| Standard. kanonischer Funktionskoeffizient/Korrelation mit Funktion 1 | | |
| - Problembedeutung | 0,30 / 0.69 | - / - |
| - Problemreichweite | 0,82 / 0.38 | - / - |
| - Exportabhängigkeit | 0,51 / 0.30 | 0,97 / 0,51 |
| - Gewerkschaftsdichte | -0,32 / -0.33 | -0,96 / 0,52 |
| - Gesetzliche Regelung | -0,24 / -0.22 | -0,03 / -0,19 |
| Anzahl der Fälle | 442 | 24 |
| Anzahl definierter Gruppen | 5 | 3 |
| Gruppenwerte für Funktion 1: | | |
| | 1. gegen Verlagerung -1,49 | 1. Schwacher Staat -2,89 |
| | 2. -0,72 | 2. Intergouvernrment. 1,44 |
| | 3. 0,12 | 3. Parlamentarisch. 0,83 |
| | 4. 0,90 | |
| | 5. für Verlagerung 1,28 | |
| Erklärte Varianz, Funktion 1 | 88,18 | 99,03 |
| $Eta^2$ (Wert Funktion 1 nach Gruppen) | 0,51*** | 0,76*** |
| $R^2$ (Wert Funktion 1, Regress. für Gruppen) | 0,50*** | 0,44*** |
| Richtig zugeordnet in Prozent | 44,61 | 83,33 |
| Mittel der richtigen Zuordnung in Prozent | 45,0 | 72,6 |
| Mittel der zugrundegelegten Wahrscheinlichkeit in Prozent | 25,2 | 39,3 |

*** sign. $p < 0{,}000$
[a] (starke EU + starkes EP)/2

Wird statt der Außenhandelsabhängigkeit die Stärke nationaler Parlamente in die Diskriminanzanalyse eingeführt, fallen die Ergebnisse schlechter aus, aber zeigen den erwarteten Effekt: Abgeordnete, die aus Ländern mit starken Parlamenten kommen, bevorzugen einen schwachen europäischen Staat oder eine intergouvernementale Lösung vor einer parlamentarischen.

Die Ergebnisse zeigen, daß, bezogen auf die Präferenzen für die zukünftige politische Ordnung der EU, „Land" in der Tat einen Unterschied macht. Der Grad der Einbettung einer Nation in den internationalen Handel kova-

riiert mit Abgeordnetenpräferenzen für ein parlamentarisches Europa, starke nationale Institutionensysteme gehen einher mit Abgeordneten, die eher eine „schwächere" politische Ordnung Europas präferieren. Die Doppelstruktur der Kräfte, die bereits bezogen auf die Einstellungen zur Kompetenzverteilung beobachtet wurde, existiert also auch hinsichtlich der präferierten politischen Ordnungsmodelle.

## 4 Schlußfolgerungen

Ist die Quadratur des Kreises möglich? Diese Frage bedeutet bezogen auf die europäische Integration, welche Chancen und Möglichkeiten sich in bezug auf eine institutionelle Lösung des Demokratieproblems in der EU aus der Perspektive der Abgeordneten in Europa aus dem EP und elf Nationalstaaten ausmachen lassen.

Die Analyse richtete sich auf zwei zentrale Dimensionen politischer Integration: die Attribution politischer Autorität einerseits, die demokratische Kontrolle andererseits. Die Ergebnisse zeigen, daß ein Konsens über die zukünftige Gestalt der Institutionenordnung in der EU zwischen den Abgeordneten in Europa nicht existiert. Mehrere Konflikt- oder Spannungsdimensionen verhindern dies: Interessenunterschiede zwischen Abgeordneten der europäischen und nationalen Ebene, differierende Vorstellungen zwischen Abgeordneten unterschiedlicher Nationen und letztlich auch Differenzen zwischen Abgeordneten unterschiedlicher politischer Lager. Auch wenn die Konfliktfaktoren teilweise in entgegengesetzte Richtungen wirken, bedeuten diese *cross-cuttinig cleavages* nicht, daß ein Konsens leicht zu erzielen wäre.

Die unterschiedlichen Aspekte der Vorstellungen über institutionellen Wandel in Europa sind in den Köpfen der Abgeordneten stark aufeinander bezogen. So weisen relativ konkrete Vorstellungen über institutionelle Reformen in die gleiche Richtung wie die abstrakteren Vorstellungen über die künftige politische Ordnung der EU. Das ist einerseits positiv zu bewerten, da Vorstellungen über konkreten Wandel und zukünftige Ideale nicht in Widerspruch geraten. Andererseits sind diese mehr oder minder konsistenten Sichtweisen relativ fest verankert und die unterschiedlichen Positionen kaum miteinander vermittelbar. Einige streben eine vollentwickelte parlamentarische Ordnung in der EU an, andere wollen einen schwachen europäischen Staat, wieder andere präferieren die intergouvernementale Varian-

te. Diese Unterschiede zwischen Abgeordneten lassen sich zu einem beachtlichen Teil auf strukturelle Faktoren zurückführen, die nicht ohne weiteres änderbar sind: so scheinen die unterschiedliche Außenhandelsabhängigkeit der Nationen und ihre unterschiedlich gestalteten Institutionensysteme die Einstellungen der Abgeordneten unterschiedlicher Nationen mit zu formen. Abgeordnete aus Ländern mit starken nationalen Parlamenten und starken nationalen organisierten Interessen stehen einer supranationalen Lösung eher skeptisch gegenüber. Gleichzeitig drängen der globale Charakter von Problemen und Globalisierungsprozesse in der Ökonomie in die entgegengesetzte Richtung.

Derzeit gibt es keine Mehrheitsmeinung hinsichtlich der zukünftigen politischen Ordnung, die eine Chance hätte, sich ohne vehemente Opposition durchzusetzen. Das betrifft nicht nur Unterschiede zwischen Ländern, sondern auch zwischen ideologischen Lagern. Dort, wo ideologische Orientierungen die Präferenzen steuern, werden Unterschiede zwischen Ländern oder parlamentarischen Ebenen relativ unbedeutend. Ideologie kann also einigen. Sie spaltet aber auch. Die Unterschiede zwischen der politischen Linken und politischen Rechten unter den Abgeordneten in Bezug auf die präferierten politischen Ordnungen sind so groß, daß Einigkeit hier nicht erwartet werden kann. Selbst wenn es zu einer numerischen Mehrheit für eine der Optionen käme, kann europäische Integration und eine veränderte politische Ordnung wohl kaum durch Mehrheitsentscheid durchgesetzt werden. Die Implementation einer anderen politischen Ordnung auf der europäischen Ebene bedarf des Konsenses als Basis. Die vorgestellten Ergebnisse verweisen jedoch darauf, daß dieser wohl in weiter Ferne liegt. Es bleibt derzeit dabei: der politische Integrationsprozeß als Demokratisierungsprozeß der EU bleibt eine der Quadratur des Kreises vergleichbare Aufgabe.

## Anmerkungen

1 Dieser Beitrag basiert auf Ergebnissen des internationalen Forschungsprojekts *Political Representation in Europe*, die in dem von Richard S. Katz und dem Autor herausgegebenen Band *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, Oxford: Oxford University Press 1999, veröffentlicht wurden. Dabei wurde insbesondere auf die Kapitel 1, 9 und 11 zurückgegriffen, die entweder vom Autor allein oder in Koautorenschaft verfaßt wurden. Die dortigen Ergebnisse werden um ein Gesamtmodell zur Erklärung der Einstellungen zur Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene (Abschnitt 2) und die makrotheoretische Erklärung der Präferenzen

für die zukünftige politische Ordnung der EU erweitert (Abschnitt 3). Eine Beschreibung der Daten, auf die sich der genannte Band und dieser Beitrag beziehen, findet sich im Anhang.

Die „Europa-Parlamentarier-Studie" und die Studie „Abgeordnete in Europa" sind Teilprojekte des Gesamtprojekts „Politische Repräsentation in Europa", zu dem auch die Europäische Wahlstudie rechnet. Die Parlamentarierstudie wurden Jacques Thomassen (Universität Twente) und Bernhard Weßels (WZB) koordiniert und geleitet, die Europawahlstudie 1996 von Hermann Schmitt (MZES). Die Europa-Parlamentarierstudie wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert und die Befragung durch Infratest Burke durchgeführt. Die nationalen Parlamentarierstudien wurden von Länderteams durchgeführt. Die Daten der beiden Parlamentarierstudien sind unter den Studiennummern ZA3078 und ZA3079 im Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Köln, archiviert.

2 Die Klassifikation wird an anderem Orte näher begründet. Hier entfällt dies aus Platzgründen (siehe Weßels und Kielhorn 1999, 177-79).

## Literatur


Alvarez, R. Michael, Geoffrey Garrett und Peter Lange. 1991. „Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance". In *American Political Science Review.* 85: 539-56.

Armingeon, Klaus. 1992. *Staat und Arbeitsbeziehungen – Ein internationaler Vergleich.* Abschlußbericht für die DFG über das geförderte Projekt „Regulierung der Arbeitsbeziehungen". Heidelberg: mimeo.

Berger, Suzanne und Ronald Dore. Hrsg. 1996. *National Diversity and Global Capitalism.* Ithaca und London: Cornell University Press.

Buzan, Barry. 1994. „The Interdependence of Security and Economic Issues in the ‚New World Order'". In *Political Economy and the Changing Global Order;* hrsgg. von Richard Stubs und Geoffrey R. D. Underhill. London: Macmillan Press: 92-112.

Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchie, Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

Döring, Herbert. 1995a. „Is Government Control of the Agenda Likely to Keep ‚Legislative Inflation' at Bay?". In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe;* hrsgg. von Herbert Döring. Frankfurt und New York: Campus und St. Martins Press: 654-87.

—. Hrsg. 1995b. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe.* Frankfurt und New York: Campus und St. Martins Press.

Franklin, Mark, Cees van der Eijk und Michael Marsh. 1996. „The Electoral Connection and the Democratic Deficit". In *Choosing Europe?;* hrsgg. von Cees van der Eijk und Mark Franklin, Ann Arbor: The University of Michigan Press: 366-90.

Golden, Miriam. 1993. „The Dynamics of Trade Unionism and National Economic Performance". In *American Political Science Review.* 87: 439-54.

Held, David. 1996. *Models of Democracy.* Stanford: Stanford University Press.

Hix, Simon und Christopher Lord. 1998. *Political Parties in the European Union.* New York: St. Martin's Press.

Hooghe, Liesbet und Gary Marks. 1999. „The Making of a Polity: The Struggle over European Integration". In *Continuity and Change in Contemporary Capitalism;* hrsgg. von Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks und John Stephens. Cambridge University Press: 70-97.

König, Thomas. 1997. *Europa auf dem Weg zum Mehrebenensystem.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Krugman, Paul R. 1996. „Making Sense of the Competitiveness Debate". In *Oxford Review of Economic Policy.* 12: 17-25.

Lijphart, Arend und Markus M. L Crepaz. 1991. „Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages". In *British Journal for Political Science.* 21: 235-56.

Norton, Philip. Hrsg. 1996a. *National Parliaments and the European Union.* London: Frank Cass.

—. 1996b. „Parliaments: A Framework for Analysis". In *Parliaments in Western Europe;* hrsgg. von Philip Norton. London: Frank Cass: 1-9.

Nugent, Neill. 1989. *The Government and Politics of the European Community.* Durham: Duke University Press.

Roller, Edeltraud. 1991. *Ein analytisches Schema zur Klassifikation von Politikinhalten.* Diskussionspapier FS III; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB): 201

Ruggie, John G. 1994. „Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism". In *Journal of International Affairs.* 48: 1-12.

Scharpf, Fritz W. 1996a. *Economic Integration, Democracy and the Welfare State.* MPIfG Arbeitspapier: Köln: 2.

Schmitter, Philippe C. 1996a. „Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts". In *Governance in the European Union.* London: Sage: 121-50.

—. 1996b. „Imagining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories". In *Governance in the European Union;* hrsgg Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck. London: Sage, 1-14.

Shepsle, Kenneth A. 1988. „Representation and Governance". In *Political Science Quarterly.* 103: 461-84.

Sinnott, Richard. 1995. „Policy, Subsidiarity und Legitimacy". In *Public Opinion and Internationalized Governance;* hrsgg. von Oskar Niedermayer und Richard Sinnott. Oxford: Oxford University Press: 246-76.

Weßels, Bernhard. 1999. „Decision-making and Institutional Change". In *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration;* hrsgg. von Richard Katz und Bernhard Weßels. Oxford: Oxford University Press: 213-28.

Weßels, Bernhard und Richard Katz. 1999. „Introduction: European Parliament, National Parliaments, and European Integration". In *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration;* hrsgg. von Richard Katz und Bernhard Weßels. Oxford: Oxford University Press: 3-19.

Weßels, Bernhard und Achim Kiehlorn. 1999. „Which Competencies for Which Political Level?". In *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration;* hrsgg. von Richard Katz und Bernhard Weßels. Oxford: Oxford University Press: 174-96.

Wessels, Wolfgang. 1996. „Institutions of the EU System: Models of Explanation". In *The European Union and Member States;* hrsgg. von Dietrich Rometsch und Wolfgang Wessels. Manchester und New York: Manchester University Press: 20-36.

Zürn, Michael. 1995. „Über den Staat und die Demokratie in der Europäischen Union". In *Probleme einer Verfassung für Europa;* hrsgg. von Michael Zürn und Ulrich K. Preuß, ZERP Diskussionspapier 95, 3. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Europäische Rechtspolitik: 1-40.

# Anhang

Europa-Parlamentarier-Studie 1996, Studie Abgeordnete in Europa 1996: Feldarbeit, Rücklauf, Repräsentativität

| *Studie* | *Feldarbeit* | *Zahl der Befragten* | *Realisierte Befragungen* | *Duncan Index of Dissimilarity* [a] *bezogen auf* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | *(in % aller Abgeordneten)* | *Land* | *Partei* | *Geschlecht* | *Alters-gruppen* |
| Europa-Parlamentarier | 20.05.- 21.6.1996 | 314 | 50,2 | 9,11 | 7,99 | 0,32 | 3,50 |
| Abgeordnete nat. Parlamente: | (29.4.1996-10.7.1997) | 1367 | 37,6 | n.a. | 7,01 | 1,45 | 2,97 |
| - Belgien | 3.6.1996-28.4.1997 | 87 | 58,0 | n.a. | 7,20 | 0,60 | 4,00 |
| - Deutschland | 21.5.-6.8.1996 | 317 | 47,2 | n.a. | 6,80 | 1,50 | 5,60 |
| - Frankreich | 2.7.1996-10.7.1997 | 146 | 25,3 | n.a. | 7,70 | 0,40 | 6,90 |
| - Griechenland | 15.4.-31.7.1996 | 60 | 20,0 | n.a. | 16,30 | 0,70 | 11,30 |
| - Irland | 9.7.-25.10.1996 | 71 | 42,8 | n.a. | 3,20 | 0,00 | — |
| - Italien | Juni-Okt. 1996 | 94 | 14,9 | n.a. | 18,30 | 2,40 | — |
| - Luxemburg | 12.6.1996-28.2.1997 | 28 | 46,7 | n.a. | 14,10 | 3,10 | — |
| - Niederlande | 29.4.-19.7.1996 | 65 | 43,3 | n.a. | 10,70 | 3,60 | — |
| - Portugal | 13.6.-4.8.1996 | 54 | 23,5 | n.a. | 8,50 | 0,50 | — |
| - Spanien | Herbst 1996 | 130 | 37,1 | n.a. | 4,90 | 2,80 | — |
| - Schweden | 5.3.-10.12.1996 | 315 | 90,3 | n.a. | 1,80 | 1,30 | 0,80 |

[a] Der *Duncan Index of Dissimilarity* mißt die Prozentpunktdifferenzen zwischen Verteilungen, in diesem Falle die zwischen dem Universum der zu Befragenden und dem realisierten *Sample*. Das Maß variiert zwischen 0 (keine Unterschiede zwischen den Verteilungen) und 100 (maximaler Unterschied).

n.a.: nicht anwendbar.

— : keine Informationen verfügbar.

*Christopher Hood*

# Übereinkommen und Reformen im öffentlichen Dienst

Übersetzt von Tanja Cornelius

## 1 Formen der Übereinkommen im öffentlichen Dienst

Mit der aktuellen Reform des öffentlichen Dienstes beschäftigen sich seit einiger Zeit viele Beiträge, welche die Entwicklungen des New Public Management (NPM) und des regulativen Staats beschreiben, vergleichen und erklären. Trotz unterschiedlicher Ansätze wird mittlerweile von allen Seiten akzeptiert, daß das Verständnis über die Art und die Gründe von NPM nur mit geeigneten Bezugsgrößen für unterschiedliche institutionelle Arrangements verbessert werden kann, die Ausgangspunkt der Bemühungen um eine Reform des öffentlichen Dienstes in verschiedenen Ländern sind. Und dies wiederum erfordert eine differenziertere Betrachtung des „alten" Public Management (PM), das in der Literatur allzu oft zu einem sehr allgemeinen traditionellen Bürokratiemodell simplifiziert wird. In diesem Beitrag soll das Konzept der „Übereinkommen im öffentlichen Dienst" (ÜÖD) eingeführt werden, das der Analyse und dem Vergleich von Verwaltungssystemen dient.

Das ÜÖD-Konzept ist insbesondere mit den späten Arbeiten von Bernard Schaffer (1973, 252) verbunden, der die Entwicklung des öffentlichen Diensts in Großbritannien zu einem bestimmten Zeitpunkt beschreiben und erklären wollte. Für Schaffer waren die ÜÖD in Großbritannien „konstruierte" Übereinkommen des neunzehnten Jahrhunderts, welche zwischen Politikern und Beamten über ihre jeweiligen Ansprüche und Aufgaben geschlossen wurden. Sie waren fast ausschließlich Konventionen und nahmen teilweise extreme Formen an: „In diesen ... Übereinkommen zwischen gewählten Politikern und älteren Bürokraten des neunzehnten Jahrhunderts tauschten letztgenannte ihre parteipolitische Orientierung, einige ihre politi-

schen Rechte ein gegen lebenslange Karrieren, Reputation und einen Sechs-Stunden-Arbeitstag" (Hood und Jackson 1991, 168). Die Politiker erwarben ihrerseits durch diesen Tausch das Recht zur Ernennung und Entlassung von Beamten, deren Arbeitsverhältnis durch unparteiischen Gehorsam und fachliche Kompetenz geprägt war. Allerdings sind Schaffers britische ÜÖD eine Fiktion, da derartige Abkommen niemals formal geschlossen wurden. Einen ähnlichen Ansatz führen Aberbach, Putnam und Rockmann (1981) mit dem Rollenkonzept des schablonenhaften (wiederholten) Verhaltens ein, welches als Antwort auf das Handeln anderer gegeben wird. Schaffers Beschreibung der britischen ÜÖD geht jedoch über die ersten drei Rollentypen von Bürokraten und Politikern hinaus, die Aberbach, Putnam und Rockmann (1981) aufführen. Die Fiktion der ÜÖD vermag Hinweise auf eine Erklärung zu geben, da sich britische Politiker und Beamte verhielten, *als ob* ein solches Abkommen geschlossen worden wäre.

Obwohl Schaffer die ÜÖD ursprünglich als ein britisches oder zumindest *Westminster*-spezifisches Konzept entwickelte, kann es in mehrere Richtungen erweitert werden – sowohl für strategische Analysen als auch für einen historischen und internationalen Vergleich. Ganz allgemein können ÜÖD als reale oder konstruierte Übereinkommen definiert werden, die zwischen Beamten und anderen Akteuren eines politischen Systems über ihre jeweiligen Ansprüche und Aufgaben geschlossen werden, und die sich in Konventionen, formalem Recht oder einer Kombination aus beidem manifestiert. Dieses Konzept kann der Identifikation von historischen oder nationalen Unterschieden zwischen verschiedenen Formen von Übereinkommen dienen, die der NPM-Ära vorangingen. Es kann aber auch für eine Untersuchung von strategischem Verhalten über die den Übereinkommen zugrunde liegenden Themen verwendet werden. In diesem Beitrag sollen beide Fragestellungen behandelt werden.

Um das Konzept über die spezifische von Schaffer diskutierte Form hinaus zu verwenden, erscheint es sinnvoll, auf Feigenbaum und Henigs (1993) Unterscheidung zwischen pragmatischen und systemischen Ansätzen zurückzugreifen. Ein systemisches ÜÖD ist Teil eines grundsätzlichen (auch konstruierten) konstitutionellen Übereinkommens. Ein Beispiel hierfür ist das bündnische Übereinkommen innerhalb einer sozial gespaltenen Gesellschaft, das seinen Ausdruck in einer repräsentativen Bürokratie des öffentlichen Diensts findet (Subramaniam 1967). Mit einer solchen Konstruktion soll verhindert werden, was Horowitz (1985) „Ethnokratie" nennt, nämlich die Dominanz einer ethnischen Gemeinschaft. Engagierte Mitglieder der verschiedenen sozialen Gruppen (Ethnien, Rassen, Religionen usw.) liefern

hier zuweilen den einzigen „Leim", der die Gesellschaft zusammenhält. Im Gegenzug erhalten sie administrative, militärische oder polizeiliche Gewalt über verschiedene soziale Gruppen in Form von offenen oder *de facto*-Quoten. In Anbetracht der Tatsache, daß bürokratische, militärische und polizeiliche Strukturen häufig im Zentrum ethnischer Konflikte stehen, sind zahlreiche politische Systeme wie z.B. Belgien, die Schweiz und die Europäische Union ohne eine repräsentative Bürokratie gar nicht vorstellbar (Chapman 1959, 85; Krislov 1974, 82-103; Page 1997). In seiner extremsten Ausprägung ist bei einem bündnischen Übereinkommen die Zugehörigkeit der Beamten zu einer sozialen Gruppen wichtiger als ihre Leistung.

Ein anderer Typ des systemischen Übereinkommens wurde von Hegel in seiner „Philosophie des Rechts" (1896) beschrieben. Bei diesem Typ verfolgen Beamte das öffentliche oder kollektive Wohl des Staats, der Gesellschaft oder der verfassungsmäßigen Ordnung. Im Gegenzug erhalten sie gesellschaftliche Anerkennung und, zumindest nach Hegel, materiellen Wohlstand für die gesamte Zeit ihrer Berufsausübung. Dadurch werden sie von der Notwendigkeit entbunden, ihrem Eigeninteresse zu große Aufmerksamkeit schenken zu müssen. Eng damit verwandt ist das konfuzianische Verständnis des Beamten als einem Treuhänder, der im Austausch für seine Verpflichtung, das gesellschaftliche Interesse weit über sein persönliches zu stellen, einen hohen Status erhält. Wenngleich Bürokratieökonomen wie William Niskanen (1971, 193) jede Form eines hegelianischen Übereinkommens verspotten, werden sie doch weiterhin angestrebt. Als Beispiele können viele zeitgenössische institutionelle Arrangements wie unabhängige Zentralbanken und von der Politik isolierte ökonomische Regulierungsbehörden herangezogen werden, die der nichtgewählten Beamtenschaft eine autonome Rolle zuweisen. Ein weiteres prominentes Beispiel ist die im deutschen Grundgesetz von 1949 verankerte Rolle des Staatsdienstes als Verfassungshüter, welcher die Beamten stärker auf die Verfassung als auf die amtierende Regierung verpflichtet. Schwedische Beamte haben nach Thomas Anton (1980, 6) traditionell eine ähnliche Rolle durch ihr Beteiligungsrecht am politischen Entscheidungsprozeß, das die Verfassung von 1809 garantiert. In einem hegelianischen oder konfuzianischen Übereinkommen besitzen Beamte innerhalb der Verfassungsstruktur einen autonomen Status und fungieren eher als Treuhänder denn als Agenten eines Vorgesetzen im Sinne der *Principal-Agent*-Metapher.

Im Gegensatz zu systemischen ÜÖD, die auf der Verfassung oder dem Fundament einer Gesellschaft aufbauen, werden durch die eher pragmatischen Übereinkommen die geeigneten Rollen, Aufgaben und Arbeitsbezie-

hungen zwischen gewählten Politikern und Beamten ausgehandelt. Nach Weaver und Rockman (1993) können solche Übereinkommen eher als Teil eines Arrangements zur Entscheidungsfindung denn als fundamentale institutionelle Beschränkungen angesehen werden. Wichtig ist, daß Systeme wie Belgien, der Libanon, Indien oder die Europäische Union kaum weiterbestehen könnten, würde ihr öffentlicher Dienst von einer einzigen ethnischen, konfessionellen oder nationalen Gruppe bzw. Kaste repräsentiert. Allerdings können andere politische Systeme durchaus eine bürokratische Ordnung einrichten, die sich von ihrer bisherigen unterscheidet (wie z.B. eine Bürokratie im Sinne eines Beutesystems anstelle eines klassenorganisierten Staatsdiensts oder umgekehrt). Pragmatische ÜÖD scheinen weichere gesellschaftliche Grundlagen als systemische zu haben oder Teil eines engeren Übereinkommens zwischen Beamten und Politikern zu sein; sie sind damit stärker an die *Principal-Agent*-Metapher angelehnt.

Es gibt mehrere Ausprägungen pragmatischer ÜÖD, bei denen der eine Endpunkt der Skala von Gruppenübereinkommen definiert wird, die den öffentlichen Dienst als Ganzes oder allgemeine Klassen auffassen. Den anderen Extrempunkt stellen individuelle Übereinkommen dar, bei denen Spitzenbeamte ihre eigene Rolle, ihre Arbeitsbedingungen und ihr Verhältnis zu Politikern auf einer personenbezogenen Basis aushandeln. Im letzteren Fall gibt es keine verallgemeinerbaren ÜÖD, sondern lediglich individuelle *ad hoc*-Übereinkommen, in denen Beamte in Verhandlungen mit Politikern treten und einen persönlichen Management- oder Aufsichtsbereich erhalten, der nicht den tagespolitischen Erfordernissen unterworfen ist. Im Gegenzug verpflichten sich die Beamten, die Verantwortung für ihre Fehler zu tragen.

Für die meisten Systeme des öffentlichen Diensts ist von Mischtypen auszugehen, die dennoch in ihrem Schwerpunkt variieren. Die verbreitetste Gruppenform des pragmatischen Übereinkommens ist wohl der schafferianische Typ: Beamte bieten der Regierung ihre Loyalität und Fachwissen an und erwarten dafür Vertrauen, Anonymität, leistungsbasierte Bezahlung und eine dauerhafte oder zumindest unbeschränkte Amtsdauer. Wie das bündnische und hegelianische Übereinkommen wird hier über die von Aberbach, Putnam und Rockman (1981) vorgestellten Rollentypen I bis III der Beziehungen zwischen Bürokraten und Politikern hinausgegangen (Chapman 1959, 31). Ungewöhnlich ist der Grad, in dem Beamte als politische Eunuchen betrachtet werden und mit dem Politiker die Ernennungen und Entlassungen von Beamten kontrollieren. Solche Übereinkommen definieren den öffentlichen Dienst als eine Klasse, weil Beamte hier wenig Raum haben,

mit Politikern in individuelle Verhandlungen über ihre Beziehungen zu treten oder umgekehrt. Auf dem anderen Ende der Skala finden sich stark managerorientierte oder regulative Übereinkommen, bei denen Wortlaut, Konditionen und Arbeitsverhältnisse personenbezogen und individuell ausgehandelt werden. Zu solchen Extremfällen zählt die US-amerikanische Tradition der oder die vieldiskutierte neuseeländische CEO-Struktur seit der Reform von 1986. Solche managerorientierten oder regulativen Übereinkommen werden gewöhnlich von Politikern geschlossen, die Verantwortung für Fehlentscheidungen gegen den Verlust von Gewinnen eintauschen (Fiorina 1986).

Zwischen dem schafferianischen und dem managerorientierten Typ findet sich eine große Mischkategorie. Hier wird die Verantwortung eher zwischen Politikern und Beamten geteilt als auf einzelne Beamte übertragen. Dieser Mischtyp entspricht in etwa dem bürokratischen Rollentyp bei Aberbach und Rockman (1981), dem zufolge politische Funktionen mit den gewählten Politikern geteilt werden. Die Mischkategorie bietet einerseits größeren Raum für individuelle Abkommen zwischen Politikern und Beamten als die reinen schafferianischen Übereinkommen, andererseits haben sie noch immer einen kollektiven Aspekt. Sie reichen von Privatsekretär- oder Beraterrollen als traditionellen Vertrauensposten bis hin zu extensiveren Vereinbarungen wie im französischen Kabinettsystem, in dem Politiker ihr vertrautes Beraterteam auswählen und mit diesen auf einer *Team*-Basis arbeiten. Die Verwaltung des Erb- oder Futterkrippensystems vieler lateinamerikanischer Staaten befindet sich ebenfalls zwischen den reinen schafferianischen und den managerorientierten Typen.

Diese fünf Typen, die nicht allumfassend sind, werden in Tabelle 1 aufgeführt. Hier werden notwendigerweise nur reine Formen dargestellt, während es sich bei den meisten Verwaltungssystemen in der Praxis um Mischformen handelt, wie beispielsweise um eine Kombination aus hegelianisch und managerorientiert in Schweden, oder aus hegelianisch und bündnisch im Fall von Singapur. Selbst in Großbritannien trifft das schafferianische Übereinkommen mit dem *National Civil Service* nur auf einen Teil des öffentlichen Diensts zu, nicht aber auf den nachgeordneten öffentlichen Dienst der *Quangos*, deren Führungspersonal unter *patronage*-orientierten Bedingungen rekrutiert wird. Das Unterscheidungskriterium ist die institutionelle Ausformung, von der aus Verwaltungssysteme in die NPM-Ära eintreten. Allgemein wird erwartet, daß diese instutionelle Ausformung eines politischen Systems für die Bemühungen um die Reform des öffentlichen Diensts bzw. für deren Ausbleiben prägend ist.

Tabelle 1: Fünf klassische Typen der Übereinkommen des öffentlichen Diensts

| *Übergeordneter Typus* | *Sub-Typus* | *Nutzen für Gesellschaft oder Politiker* | *Nutzen für Beamte* | *Vorkommen* |
|---|---|---|---|---|
| Systemisch; allgemeine soziale oder konstitutionelle Übereinkommen | Bündnisches Übereinkommen | Sozialer Zusammenhalt durch repräsentative Bürokratie | Anteil an der administrativen Gewalt | Belgien, Indien, Libanon, Trinidad, EU |
| | Hegelianische oder konfuzianische Übereinkommen | Beamter in der Rolle des Treuhänders, der dem Gemeinwohl verpflichtet ist | Gesellschaftlicher Status (nach Hegel zusätzlich materielle Absicherung für die gesamte Zeit der Amtsausübung) | Deutschland |
| Pragmatisch; detailliertere Übereinkommen zwischen Politikern und Bürokraten | Schafferianisches Übereinkommen | Loyales Verhalten gegenüber der und Bereitstellung von Fachwissen für die aktuelle Regierung | Unbefristetes Arbeitsverhältnis, Vertrauen der Minister, Vermeidung von öffentlicher Verantwortung für politische Entscheidungen | Großbritannien, Systeme des klassischen *Westminster*-Modells und verwandte Systeme |
| | Managerorientiert/ regulatives Übereinkommen | Beamte, die für Durchführungs- oder Funktionsfehler verantwortlich gemacht werden können | Autonome Arbeitsausführung oder „Managementraum" | US *City*-Manager, Generalstabschefs etc. |
| | Hybrides Übereinkommen | Bereitstellung von Fachwissen bei gleichzeitiger Loyalität gegenüber Partei oder einzelnen Ministern | Vertrauen der Minister, eingeschränkte politische Haftung für politische Entscheidungen | Französisches Kabinett |

## 2 Vielfalt und Wandel bei Übereinkommen im öffentlichen Dienst

Die Veränderung von ÜÖD kann als ein dynamischer Prozeß vielfältiger Variationen verstanden werden, der zahlreiche Mischformen produziert. Allerdings liegt noch keine systematische vergleichende Analyse des Wandels und der Stabilität von ÜÖD vor. Die Anzahl vergleichender Studien über den öffentlichen Dienst ist noch immer relativ gering (Raadschelders 1998, 160). Darüber hinaus fehlt eine allgemein anerkannte Methode, mit der die internationalen Variationen des Wandels solcher Übereinkommen erklärt werden können. Drei vorläufige Hypothesen können jedoch aufgestellt werden: Im Zeitalter des NPM scheinen systemische Übereinkommen im Allgemeinen heikler zu sein als pragmatische. Der Typus des reinen schafferianischen Übereinkommens gerät heutzutage unter besonders großen Druck. Diese Schwächung muß aber in den meisten Fällen nicht zu reinen managerorientierten Übereinkommen führen, sondern bringt vielmehr Mischtypen bzw. schafferianisch-managerorientierte Typen hervor.

Obwohl nach Barzelay (1999) der Forschungsstand über internationale NPM-Reformen lückenhaft ist und sich fast ausschließlich den englischsprachigen Ländern widmet, deutet vieles auf einen häufigeren Wandel des schafferianischen Übereinkommens hin. Das bedeutet jedoch nicht, daß das systemische Übereinkommen völlig unverändert geblieben ist. In Deutschland wird beispielsweise das hegelianische ÜÖD zunehmend durch die Gründung privatrechtlicher Einheiten umgangen, die viele staatliche Aufgaben des öffentlichen Diensts übernehmen. Und viele der modernen Management- und Dienstleistungslehren werden auf unterschiedliche ÜÖD-Typen angewendet, wobei das reine schafferianische Übereinkommen dem stärksten Druck ausgesetzt ist.

Das schafferianische Übereinkommen wurde in mehreren Ländern geschwächt. Nicht nur der Sechs-Stunden-Tag, den Schaffer als Teil des Übereinkommens betrachtete und der ein Vierteljahrhundert später eher kurios erscheint, wurde abgeschafft, sondern auch die dauerhafte bzw. unbeschränkte Anstellung insbesondere der Ministeriumsspitzen eingeschränkt (in Australien unter der *Commonwealth*-Regierung nach 1983, in Neuseeland nach 1988, in Großbritannien seit 1984 und 1989). Darüber hinaus wurde die geschlossene Beförderungsstruktur und die Anonymität der Beamten aufgegeben. In einigen Fällen geschah dies durch eine einseitige Verringerung der Verantwortung der Minister, so beispielsweise beim klassi-

schen *Westminster*-Modell, in dem die allumfassende ministerielle Verantwortlichkeit zugunsten einer Ausdehnung ihrer Patronagemacht verlagert wurde. Die Dominanz von Politikberatung und Management durch Karrierebeamte wurde vor allem in Kanada mit der Einführung von Personalchefs, Sonderberatern und Regulatoren verringert. Zudem hat die Ausweitung der Informationskanäle das Vertrauensklima der leitenden Beamten verändert, selbst wenn sie solche Maßnahmen zu umgehen wußten. Diese Entwicklungen richten sich gegen die Rolle der Karrierebeamten, die als vertraute Ministerberater berechtigt und fachkundig sind, hinter geschlossenen Türen einen freien Meinungsaustausch zu pflegen, wofür sie in der Öffentlichkeit Loyalität zeigen und sich parteipolitischer Aktivitäten enthalten. Ihr Schwerpunkt liegt nun in ihrer Rolle als Implementeure und Regulatoren, was nach Campbell und Wilson (1995) den Ausschlag für den Niedergang des *Whitehall*-Modells gab.

Es ist in der Tat bemerkenswert, daß ausgerechnet Neuseeland mit den meisten schafferianischen Übereinkommen sich am weitesten davon entfernt zu haben scheint. Dort gewährte der *Public Service Act* von 1912 leitenden Beamten derart hohe Amtsansprüche, daß Politiker weniger Handlungsspielraum bei der Versetzung oder Entlassung leitender Bürokraten hatten als ihre britischen Kollegen. In Großbritannien erlaubte noch das königliche Privileg, Einstellungen und fristlose Entlassungen beim *Civil Service* vorzunehmen. Solche Unterschiede werden jedoch kaum diskutiert, da der weitverbreiteten politischen Rhetorik des NPM zufolge das schafferianische Übereinkommen generell durch das managerorientierte ersetzt wird, welches im Austausch für die direkte Verantwortlichkeit mehr Führungs- oder Regelungsraum gewähren soll. Abgesehen von Neuseeland ist jedoch häufig ein partieller Übergang zum managerorientierten Übereinkommen wie z.B. in Großbritannien, Australien und Kanada zu beobachten, das mit einer abgeschwächten Form des schafferianischen Übereinkommens verbunden wird (Hood 1998).

Es muß an dieser Stelle betont werden, daß diese Hypothesen einen vorläufigen Charakter haben. Aber wenn das reine schafferianische Übereinkommen in der NPM-Ära tatsächlich direkten Angriffen stärker ausgesetzt sein sollte als andere Formen und außerdem eher durch Mischformen als durch reine managerorientierte Übereinkommen ersetzt wird, dann stellt sich die Frage nach den Gründen für diese Entwicklung. Eine einfache These der politischen Reaktion, die dem Privatisierungstyp von Hirschman (1982) entspräche, kann dieses Muster nicht ohne weiteres erklären. Wenn sich nämlich jeder ÜÖD-Typ aufgrund seiner negativen Effekte über die Zeit

hinweg selbst in Frage stellen würde, dann müßten alle Typen gleichermaßen einem Reformdruck ausgesetzt sein. Da dies jedoch nicht zutrifft, müssen die Faktoren gewichtet werden, die für die Wahl von verschiedenen ÜÖD seitens der Politiker ausschlaggebend sind. Hierfür müssen die allgemeinen historischen Veränderungen in der Politik, Technologie oder Organisation im Zeitalter des NPM berücksichtigt werden.

Eine allgemein akzeptierte Gewichtung dieser Faktoren steht jedoch nicht zur Verfügung. Ein möglicher Ausgangspunkt ist Murray Horns (1995, 16-22) Erklärung einer Institutionenwahl auf der Grundlage der Transaktionskostentheorie. Horn geht von dem Ziel des Gesetzgebers oder anderer institutionellen Gestalter aus, verbindliche Zusagen über die Dauerhaftigkeit der präferierten Maßnahmen zu erhalten, um die Verwaltungskosten zu minimieren, die aus dem Risiko entstehen, daß Beamte oder administrative Organisatoren eigene Interessen verfolgen und außer Kontrolle geraten. Hinzu kommt die Absicht, Unsicherheitskosten für bevorzugte Interessen zu minimieren, die sich aus dem Risiko ergeben, daß einem oder mehreren Akteuren beträchtliche Kosten aufgebürdet werden, die nicht vorauszusehen waren. Aus dieser Perspektive führen hegelianische und bündnische Übereinkommen zu institutionellen Abmachungen, die einer bestimmtem Form von ethnischem bzw. sozialem Konfliktmanagement oder der Verfassung den Vorzug gegeben (mit variablen Verwaltungskosten für Gesellschaft oder Politiker, abhängig von Faktoren wie der Fähigkeit, Bürokratie durch Gerichte zu steuern). Solche institutionellen Arrangements sind nur unter hohem Kostenaufwand veränderbar, so daß sich Reformen eher durch Umgehungen oder Überlagerungen als durch einen frontalen Angriff vollziehen werden.

Bei pragmatischen Übereinkommen ist die Verbindlichkeit der schafferianischen und hybriden Fälle gering und unterschiedlich für die managerorientierte/regulative Form des Übereinkommens, obwohl solche Verbindlichkeiten in parlamentarischen Systemen begrenzt sind. Die Verwaltungskosten sind im reinen schafferianischen Typ voraussichtlich variabel, da die Erwartung einer dauerhaften Anstellung nur über zeitintensive Besprechungen kontrolliert werden kann, falls die „politische Chemie" zwischen Politiker und Bürokrat nicht stimmt. Sie sind voraussichtlich höher als beim managerorientierten Typ, weil die Einigung über den vertraglichen Rahmen zeitintensiv ist, und sie ohne Tagesordnung arbeiten. Demgegenüber ist beim hybriden Typ die Einstellung an bestimmte Politiker gebunden und eine Kontrolle nicht notwendig. Die Unsicherheitskosten der Politiker sind bei schafferianischen und hybriden Übereinkommen voraussichtlich höher als

beim Managertyp: Im ersten Fall wird die Verantwortung vom Minister getragen und beim hybriden Typ zumindest mit dem öffentlichen Dienst geteilt, während Politiker bei managerorientierten Übereinkommen die Verantwortung an einzelne Beamte übergeben können.

Die hieraus zu ziehenden Schlußfolgerungen sind in Tabelle 2 aufgeführt. Demnach ziehen Politiker das reine schafferianische Übereinkommen den anderen beiden Formen vor, wenn nur die Verwaltungskosten niedriger eingeschätzt werden. Reine managerorientierte oder regulative Übereinkommen wären gegenüber dem schafferianischen oder den hybriden Typen zu bevorzugen, wenn die Unsicherheitskosten sehr hoch ausfallen oder wenn ein außerordentlicher Grad an Verbindlichkeit gewünscht wird, der durch das managerorientierte/regulative Übereinkommen gewährleistet werden kann und die hohen Verwaltungskosten überwiegt.

Folglich ist eine Abkehr vom schafferianischen Übereinkommen mit höheren Unsicherheitskosten im Fall politischer Fehlentscheidungen und hoch einzuschätzender Verwaltungskosten und die Hinwendung zu einer anderen Form des pragmatischen ÜÖD bei weitem nicht zwangsläufig. Warum sollten beispielsweise die Unsicherheitskosten während oder vor der NPM-Ära gestiegen sein, so daß sich Politiker eher von Schutzaspekten leiten lassen? Oder warum sollen die Verwaltungskosten, die mit dem schafferianischen Übereinkommen anfallen, verglichen mit der managerorienteriten Alternative hoch erscheinen? Obwohl zur Beantwortung dieser Fragen eine umfassende vergleichend-historische Analyse erforderlich wäre, sollen hier doch einige mögliche Entwicklungen diskutiert werden, die den Schutzaspekt und damit die Neigung, den Bürokraten höhere Unsicherheitskosten aufzuerlegen, bei Politikern gestärkt haben. Diese Veränderungen können auf die Ausstattung der Regierung mit potentiell mehr Verantwortlichen, auf ein in vielen Demokratien zu beobachtendes schwindendes Vertrauen der Bevölkerung in Politiker und auf die zunehmende Professionalisierung der Politik zurückgehen. Hinzu kommt seit dem Ende des Kalten Kriegs ein Politikstil, der das *Public Management* selbst zum beherrschenden Thema macht (Power 1997), da moderne Staaten verstärkt in internationale Regime eingebunden sind (Aucoin 1990; Dryzek 1996, 17-34).

Tabelle 2: Verpflichtung, Unsicherheit und Bürokratie bei pragmatischen Übereinkommen

| *Merkmale der Leistungsfähigkeit oder der Kosten* | *Typus des pragmatischen Übereinkommens* | | |
|---|---|---|---|
| | *Schafferianisch* | *Hybrid* | *Managerorientiert* |
| Grad der Verpflichtung | Niedriger (Loyalität gegenüber der aktuellen Regierung) | Niedriger (Loyalität gegenüber Partei oder Minister) | Unterschiedlich |
| Unsicherheitskosten für Politiker bei politischen Fehlern | Höher (Beamten gelten als „anonym") | Höher (Verantwortung wird mit Team geteilt) | Potentiell niedriger, wenn die Verantwortung erfolgreich übertragen wird |
| Verwaltungskosten der Politiker für die Steuerung der Beamten | Unterschiedlich (niedrige Kosten für die Gründung, Beamte müssen jedoch kontinuierlich in Gesprächen überzeugt werden) | Mittel (keine Kosten für ein Gefüge auf Distanz, das Beamtentum wird an den Politikern ausgerichtet, Erfordernis der Auswahl und der Ernennung) | Höher (Kontrolle auf Distanz bedeutet zeitlichen Aufwand für den Entwurf und das Management der Verträge) |

Wenn die oben angestellte Überlegung über Transaktionskosten zutrifft, dann sehen sich Politiker, die eine Abkehr vom reinen schafferianischen Übereinkommen favorisieren, einem *trade-off* von niedrigeren Unsicherheits- und höheren Verwaltungskosten des managerorientierten Typs einerseits bzw. höheren Unsicherheits- und niedrigeren Verwaltungskosten des hybriden Übereinkommens andererseits gegenüber. Soll man nun aufgrund der Tatsache, daß relativ wenige Systeme vom schafferianischen zum reinen managerorientierten Übereinkommen gewechselt haben, die Schlußfolgerung ziehen, daß sich Politiker stärker mit Verwaltungs- als mit Unsicherheitskosten beschäftigen? In diesem Fall würde die Logik des Schutzaspekts kaum zutreffen, da sich die meisten Systeme pragmatischen Typs offensichtlich nicht nach den managerorientierten Grundsätzen der schwedischen Verwaltungsstruktur oder der neuseeländischen Vertragsmethode entwickelt haben. Der Übergang zum managerorientierten Übereinkommen scheint sogar eher die Ausnahme zu sein, da die Vielzahl an Betrugsmöglichkeiten eine Untersuchung womöglich erschweren. Betrug könnte die Wahl der Politiker in mindestens zweierlei Hinsicht beeinflussen. Eine mögliche Erklärung, weswegen nicht zum reinen managerorientierten Typ gewechselt wird, läge in den besseren Betrugsmöglichkeiten der Politiker bei hybriden oder abgeschwächten schafferianischen Formen. Hier können Politiker die Verantwortung auf die Bürokraten übertragen, ohne sich die zusätzlichen Verwaltungskosten aufzubürden, die bei einem Wechsel zum managerorientierten Typ entstehen würden. Zum anderen können Beamte beim managerorientierten Übereinkommen eher betrügen, so daß die Unsicherheitskosten auf die Politiker zurückfielen.

## 3 Betrügen oder Wort halten?

Wenn Betrugsmöglichkeiten eng mit Transaktionskosten verbunden sind, dann müssen die Anreize und Gelegenheiten zum Betrügen oder Worthalten untersucht werden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden in Tabelle 3 einige der wichtigsten Betrugsoptionen zusammengefaßt, die den Akteuren unter den fünf ÜÖD zur Verfügung stehen.

Beim bündnischen Typ, bei dem Beamte in einer geteilten Gesellschaft im Austausch für einen Anteil an administrativer Gewalt den „Leim" liefern, ist die wichtigste Betrugsmöglichkeit eine Forcierung der sozialen Segmentierung, was z.B. durch Rassismus, Bevorzugung von Mitgliedern bestimm-

ter Nationalitäten oder Ethnien erfolgen kann. Für Politiker oder die Gesellschaft bestehen die Betrugsoptionen in der Umgehung der bündnischen Bürokratie oder in einer tendenziösen Verteilung administrativer Gewalt zwischen verschiedenen sozialen Gruppen. Beim hegelianischen Typ können Beamte nur auf den eigenen Vorteil bedacht sein anstatt dem Gemeinwohl zu dienen. Diese Verhaltensweise kann sich beispielsweise in Korruption äußern. Für Politiker und Gesellschaft liegt hier die Hauptbetrugsform in der Verweigerung oder Aushöhlung der Beamtenautorität und des lebenslangen Gehalts.

Bei den pragmatischen Formen können Beamte beim reinen schafferianischen Typ durch Illoyalität und/oder neutrale Kompetenz betrügen. Solche Aktionen schließen das Zuspielen von sensiblem Material an Journalisten oder Oppositionsparteien ein. Betrügen mit neutraler Kompetenz ist mit der Unfähigkeit verbunden, zu führen und/oder politische Problemfelder zu analysieren. Politiker können beim schafferianischen Typ betrügen, wenn sie eine Karrierebürokratie verhindern und Parteimitgliedschaften bei Einstellungen, Entlassungen und Beförderungen berücksichtigen. Die Möglichkeiten für Betrug scheinen beim hybriden und schafferianischen Typ für beide Seiten weitgehend gleich zu sein, obwohl im ersten Fall von den Beamten eher erwartet wird, daß sie sich der Partei oder bestimmten Personen gegenüber loyaler verhalten als gegenüber der amtierenden Regierung und Politiker eher für ihre eigenen *Protegés* sorgen.

Die reine managerorientierte Form offeriert beiden Seiten besonders viele Möglichkeiten. Beamte können durch heimliche Absprachen mit Politikern oder Gesetzgebern außerhalb der Bestimmungen des vereinbarten Abkommens (Barker 1998), durch Umgehung des Abkommens (Foster 1992) oder durch Lobbyarbeit die politischen Rahmenbedingungen beeinflussen, wobei der Manager eher als politischer Akteur denn als Verwalter der von Politikern beschlossenen Maßnahmen operiert. Die wichtigste Betrugsart seitens der Politiker besteht wohl in inakzeptablen Eingriffen in den Managerbereich. Dieses Verhalten war trotz des offiziell distanzierten Verhältnisses zwischen Ministern und öffentlichen Körperschaften in Großbritannien über vierzig Jahre hinweg zu beobachten und wird als ein Schlüsselelement für den Untergang öffentlicher Unternehmen angesehen, die größtenteils durch regulierte öffentliche Versorgungsbetriebe ersetzt wurden.

Tabelle 3: Betrugsmöglichkeiten in fünf Übereinkommen des öffentlichen Diensts

| *Übergeordneter Typus* | *Sub-Typus* | *Nutzen für Gesellschaft oder Politiker* | *Nutzen für Beamte* | *Wie die Gesellschaft/Politiker betrügen können* | *Wie Beamte betrügen können* |
|---|---|---|---|---|---|
| Allgemeine gesellschaftliche oder konstitutionelle Übereinkommen | Bündnisches Übereinkommen | Sozialer Zusammenhalt durch repräsentative Bürokratie | Anteil an der administrativen Gewalt | Verdeckte Diskriminierung durch Einstellungen, Entlassungen usw. | Förderung sozialer Segmentierung |
| | Hegelianische oder konfuzianische Übereinkommen | Beamter fungiert als Treuhänder, der dem Gemeinwohl verpflichtet ist | Status (nach Hegel zusätzlich materielle Absicherung während der gesamten Amtsausübung) | Verweigerung/Aushöhlung des Status oder der „Alimentation" | Korruption und selbstsüchtiges Verhalten |
| Detailliertere Übereinkommen zwischen Politikern und Bürokraten | Schafferianische Übereinkommen | Loyalität gegenüber der und Bereitstellung von Fachwissen für die aktuelle Regierung | Dauerhaftes Amt, Vertrauen der Minister, Vermeidung von öffentlicher Verantwortlichkeit für politische Entscheidungen | Parteipatronage bei Anstellungen, Entlassungen usw. Täuschung/ Umgehung | illoyales Verhalten (Durchsickernlassen von Informationen, Sabotage) oder Inkompetenz |
| | Hybride Übereinkommen | Bereitstellung von Fachwissen und Loyalität gegenüber Partei oder einzelnen Ministern | Vertrauen der Minister, eingeschränkte öffentliche Verantwortung für politische Entscheidungen | Doppeltes Spiel und Verweigerung wechselseitiger Unterstützung für Beamte | illoyales Verhalten (Durchsickernlassen von Informationen, Sabotage) oder Inkompetenz |
| | Manageorientier-tes/ regulatives Übereinkommen | Beamte, die für Durchführungs- oder Funktionsfehler verantwortlich sind | Autonome Arbeitsausführung oder „Managementraum" | Verdeckte Eingriffe in Arbeitsgänge durch Politiker | Weigerung, die Verantwortung für Fehler oder schlechte Leistung zu übernehmen |

Ein Blick auf die Betrugsmöglichkeiten wirft ein Schlaglicht auf mindestens drei analytische Sachverhalte und Probleme. Erstens hängt das Gesamtergebnis der Übereinkommen von den kombinierten Strategien beider Seiten ab, und wie im klassischen Gefangenendilemma umfassen die Alternativen das gegenseitige Wort halten, das beidseitige Betrügen sowie das Betrügen seitens der einen, nicht aber der anderen Seite. Die entsprechenden Resultate können von einem „kooperativen Gleichgewicht" (Axelrod 1984), in dem Übereinkommen von beiden Seiten eingehalten werden, bis hin zu einer Pokerspiel-Kultur reichen, in der beide Seiten kontinuierlich manövrieren und keine der anderen vertraut, so daß das Übereinkommen kaum glaubwürdig ist und nicht lange halten wird. Tabelle 4 faßt die vier möglichen Ergebnisse zusammen.

Tabelle 4: Übereinkommen des öffentlichen Diensts: Betrügen oder Wort halten?

| | *Gesellschaft/Politiker* | |
|---|---|---|
| *Beamte* | *Wort halten* | *Betrügen* |
| Wort halten | (1) „Kooperatives Gleichgewicht", Übereinkünfte des öffentlichen Diensts basieren auf großem Vertrauen. | (2) Beamte sind unterwürfig oder fatalistisch und gleichgültig oder resigniert. |
| Betrügen | (3) Öffentlichkeit oder Politiker mißtrauen den Beamten, fühlen sich aber nicht in der Lage, das System zu ändern. | (4) „Poker-Spiel" bei geringem Vertrauen, keine stabilen Übereinkünfte des öffentlichen Diensts möglich. |

Zweitens ist in solchen Interaktionen die Wahrnehmung des Betrügens und Worthaltens zentral, wobei diese bei den Akteuren variieren kann. Nach Polidano (1998, 36) entsprach die Haltung zumindest einiger Politiker gegenüber Beamten in Ländern des *Westminster*-Modells vor der NPM-Ära den Eintragungen der dritten Zelle: Größtenteils basierend auf den Erfahrungen der 60er und 70er Jahre herrschte die Ansicht vor, daß die Minister unfähig seien, ihre Ministerien zu kontrollieren, weshalb leitende Beamte in der Lage und willens waren, die ministeriellen Forderungen zu sabotieren, um ihre eigenen Interessen zu schützen. Aus der Perspektive zahlreicher Beamten entsprach diese Beziehung jedoch eher dem Inhalt der zweiten

Zelle, da die Politiker ihre Verantwortung einseitig auf die Beamten übertrugen, ihnen aber ihre gemäß dem schafferianischen Übereinkommen traditionelle Berechtigung absprachen, in vertraulichen, politischen Gesprächen ein „Machtwort" zu sprechen.

Ein anderes Beispiel an fehlender Übereinstimmung in der Wahrnehmung von Betrug stellen die sogenannten *menage à trois*-Arrangements dar, die sich in zahlreichen Ländern des *Westminster*-Modells unter den Ministern und Premierministern herausgebildet haben. Hier wurde das traditionelle Modell des Ministers, der von einem Karrierebeamtentum seiner Ministeriumsleitung beraten wird, durch ein triadisches Verhältnis ersetzt. Die dreiseitigen Beziehungen umfaßten den Minister, die Ministeriumsführung und den Amtsleiter oder Sonderberater (wie in der kanadischen *menage à trois*) und/oder ein Dreieck zwischen Minister, Verwaltungschef und offizieller Spitze der führenden Verwaltung (wie bei der Einführung von Exekutivbehörden unter einem managerorientierten Übereinkommen in Großbritannien). Einige, womöglich traditionell eingestellte Beamte sehen in der *menage à trois* mit all ihren Möglichkeiten, Dinge zu umgehen, eine Form des Betrugs gegenüber dem schafferianischen Übereinkommen, während Politiker und einige Beamte sie als ein rechtmäßiges Gegenmittel zur subtilen Illoyalität von Beamten deuten.

Zudem gibt es Formen des Betrugs, die unterschiedliche Ausprägungen von ÜÖD annehmen, wenn im selben System mehrere Übereinkommenstypen koexistieren. Das *menage à trois*-Verhältnis, wie es z.B. in Großbritannien durch Hinzufügen eines managerorientierten Übereinkommens für Exekutivbehörden und Regulierung aus einem schafferianischen Übereinkommen entstand, kann zu komplexeren Betrugsformen führen. So werden beispielsweise Minister Möglichkeiten entdecken, die Spitze der führenden Behörde zu umgehen und direkt mit dem Verwaltungschef über sensible Politikangelegenheiten zu verhandeln. Die Spitze der führenden Behörde hat dann einen Anreiz, ihre Position gegenüber den anderen beiden Mitgliedern der *menage à trois* zu verteidigen, indem sie Vorkehrungen zur Überwachung der Verwaltung durch das Ministerium trifft. So hat dies beispielsweise der ständige Staatssekretär des britischen Innenministeriums Mitte der 90er Jahre als defensive Antwort auf das direkte Verhandeln zwischen Innenministerium und Chef der Gefängnisverwaltung getan.

Das Ergebnis dieser dreiseitigen Dynamik kann paradox sein: Beamte, die an ein autonomes individuelles Management unter einem managerorientierten Übereinkommen glauben, finden heraus, daß ihr Handlungsspielraum eher mehr als weniger Vorschriften und Aufsicht durch den Rest der Büro-

kratie unterworfen ist. Ein Großteil der Managementkritik des britischen Verwaltungssystems konzentrierte sich auf das Scheitern der führenden Behörden, detaillierte Verfahrenskontrollen durchzuführen, obwohl die Rhetorik verbreitet war, daß ein Schwerpunkt auf managerorientierte Verpflichtungen und Ergebnisse gelegt werden müsse (Torsa 1994, Hood et al. 1999). Hogwood et al. (1998) sehen im Verwaltungssystem sogar eine pathologisch exzessive Verantwortlichkeit, und Polidano (1998, 49) zeigt, daß solche Entwicklungen die administrative Verantwortlichkeit unbeabsichtigt verringern und zu einer administrativen Blockade führen.

Die dritte Kernfrage, die die Strategie des Betrügens oder Wort haltens aufwirft, zielt auf die Mechanismen ab, die vor beidseitigem Betrügen bewahren können (Zelle 4 der Tabelle 4). Mögliche und zusammenhängende Antworten sind unter anderem eine Kultur mit gemeinsamen Einstellungen und Anschauungen, Regeln und Institutionen wie Gerichtshöfe oder spezielle Kommissare sowie gegenseitige Kontrollvorkehrungen, die bei Betrug die Erwartung von Sanktionen erzeugen (Scholz 1991). All diese Möglichkeiten eines betrugssicheren ÜÖD scheinen jedoch Lücken aufzuweisen. Kulturen, die von einer hohen Solidarität zwischen gewählten Politikern und Beamten geprägt sind, werfen im modernen Zeitalter aufgrund der oben erwähnten historischen Trends Probleme auf. Übereinkommen sind daher effektiver durch formale Regeln und öffentliche Institutionen zu kontrollieren, wenn sie in verfaßtem Recht ausgedrückt sind. Aber viele Aspekte einer Einhaltung solcher Übereinkommen sind inhärent schwer zu überprüfen. Gegenseitige Sanktionen verlangen mehrfache Interaktionen gleichgestellter Akteure, die sich in einem späteren Spiel wieder treffen. Während die zuletzt genannte Bedingung vermutlich zutrifft, sind die ersten beiden wohl eher unwahrscheinlich.

Gegenseitige Sanktionen, die Beamte gegenüber Politikern anwenden, können beim schafferianischen Übereinkommen subtil sein, wenn sie mit verdeckter Obstruktion oder kreativem Gehorsam verbunden werden. Aber der verstärkende Effekt solchen Verhaltens kann darin bestehen, daß das schafferianische Übereinkommen seltener beibehalten wird und Politiker dazu übergehen, es durch hybride oder managerorientierte Übereinkommen zu ersetzen. Diese Möglichkeit verletzt die Voraussetzung für einen gegenseitigen Sanktionsmechanismus, bei dem sich die Akteure auf der gleichen Ebene befinden. Vielmehr bieten sich Beamte unter dem managerorientierten oder dem hybriden Übereinkommen andere Sanktionsmöglichkeiten. Im Fall des managerorientierten Übereinkommens können die wirkungsvollsten Antworten durch Beamte nach ihrer Entlassung erfolgen. Wenn Politiker

‚betrogen' haben, dann können die Beamten sie mittels der Veröffentlichung interner Informationen angreifen (Barker 1998; Lewis 1997.) Der Versuch seitens der Politiker, die behördlichen Führungskräfte durch eine großzügige finanzielle Abfindung ruhig zu stellen, kann dann negative politische Konsequenzen nach sich ziehen, wenn dies als Verschwendung aufgefaßt würde.

Folglich kann der Grund für den seltenen Übergang vom schafferianischen zum reinen managerorientierten Übereinkommen entweder in einer geringer als erwartet ausfallenden Gewichtung der Unsicherheitskosten politischer und operationaler Fehler im Vergleich zu den Verwaltungskosten durch die Politiker liegen, oder in den Kosten von Betrug und Möglichkeiten für Betrug. Versuche von Politikern, unter einem reinen managerorientierten Übereinkommen alle Unsicherheitskosten auf Beamte zu übertragen, stellen eine sehr riskante Strategie dar. Sie ist nur erfolgreich, wenn die vertraglichen Vereinbarungen eindeutig oder alle Eventualitäten voraussehbar sind, oder wenn Politiker nicht durch heimliches Einmischen in die Arbeit der Manager betrogen haben. Allerdings hat der Übergang zu eher hybriden Typen oder kombinierten schafferianisch-managerorientierten Übereinkommen nicht nur eine geringere Auswirkung auf die Unsicherheitskosten der Politiker, sondern kann auch über Betrugsmöglichkeiten die Verwaltungskosten des reinen schafferianischen Übereinkommens reduzieren. Betrugsfaktoren dieser Art können daher eine Erklärung bieten, warum trotz der managerorientierten Rhetorik und den scheinbar starken Anreizen für Politiker, die Verantwortung auf Beamte zu schieben, so wenige Länder diesen ÜÖD-Typ gewählt haben.

## 4 Zusammenfassung und Ausblick

Ziel dieses Beitrags war eine Analyse der ÜÖD mit Blick auf die Ausgangspunkte der Reform des öffentlichen Diensts. Unterschiedliche Reformmodelle sind wahrscheinlich auf den jeweiligen Übereinkommenstyp zurückzuführen, der als *Status quo* vorhanden ist, und die Betrugsmöglichkeiten, die dieser bietet. Entgegen der Annahme der zeitgenössischen Literatur zur Reform des öffentlichen Diensts, welche die traditionelle Verwaltung als ein einheitliches Modell darstellt, haben ÜÖD in den modernen Demokratien sehr unterschiedliche Formen angenommen. Politische Systeme, die mit einem systemischen Übereinkommen begannen, führten Reformen durch, die sich von denjenigen mit pragmatischen Übereinkommen unterscheiden.

Öffentliche Dienste, die im bündnischen Übereinkommen verwurzelt sind, erweisen sich als resistenter gegen die Doktrin des „laß die Manager managen". Öffentliche Dienste, die in einem hegelianischen oder konfuzianischen Übereinkommen ihren Ursprung haben, werden nur schwerlich die Doktrin einer *Principal-Agent*-Beziehung zwischen Politikern und Bürokraten übernehmen. Aus diesem Grund gelingen in beiden Fällen Reformbemühungen nur mit einer Quasibetrugsstrategie des Übergehens, wenn beispielsweise wie in Deutschland privatrechtliche Einheiten mit Schlüsselaufgaben beauftragt werden, während der öffentliche Dienst kaum verändert wird.

Solche Vorgehensweisen sind bei Systemen pragmatischen Typs nicht erforderlich. Hier kann die Abweichung von den Schwerpunkten einer Reform des öffentlichen Diensts eher aus der Beschaffenheit der bestehenden Übereinkommen resultieren. Systeme, die von hybriden Übereinkommen ausgehen, weisen zum Beispiel Verwaltungsprobleme auf, die sich sehr von den reinen schafferianischen Übereinkommen unterscheiden. Es ist daher vermutlich kein Zufall, daß Neuseeland, welches den drastischsten Wandel vom schafferianischen zum managerorientierten Typ vollzog, die höchsten Verwaltungskosten für die Politiker hatte. Der Schutzaspekt, der oft als gemeinsames Anliegen von Politikern betrachtet wird, wirft jedoch noch Fragen auf, da trotz aller Vorzüge die Möglichkeit für eine Übertragung von Unsicherheitskosten bei sinkendem politischen Vertrauen kaum genutzt wurde. Ansatzweise kann dieser Verzicht auf das managerorientierte Übereinkommen mit einer unterschiedlichen Einschätzung von Verwaltungs- und Unsicherheitskosten sowie verschiedenen Betrugsmöglichkeiten zurückgeführt werden.

Wie bereits erwähnt, ist das ÜÖD-Konzept mit dem der Rollen verwandt. Daher überrascht auch nicht die Überschneidung der Ergebnisse mit denen von Aberbach, Putnam und Rockman (1981). Im Gegensatz zur doktrinären Entwicklung der US-amerikanischen öffentlichen Verwaltung führt jedoch die hier zugrunde gelegte Tauschperspektive einerseits zu recht unterschiedlichen Kategorien und ermöglicht andererseits eine Analyse des strategischen Handelns über Betrügen und Wort halten bei Übereinkommen des öffentlichen Diensts. Wenngleich eine Untersuchung der Wirkungen auf die Regierungsfähigkeit den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, ist davon auszugehen, daß solche Übereinkommen, soweit sie Eigenschaften von Regimen und allgemeineren gesellschaftlichen bzw. institutionellen Grundzügen verkörpern, die Regierungsfähigkeit prägen.

# Literatur


Aberbach, Joel D. und Bert A. Rockman. 1988. „Image IV Revisited: Executive and Political Roles". In *Governance.* 1 (1): 1-25.

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam und Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Cambridge MA: Harvard University Press.

Anton, Thomas J. 1980. *Administered Politics: Elite Political Culture in Sweden.* Boston: Martinus Nijhoff.

Aucoin, Peter. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective.* Ottowa: Institute for Research on Public Policy.

Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation.* New York: Basic Books.

Barker, Anthony. 1998. „Political Responsibility for UK Prison Security - Ministers Escape Again". In *Public Administration.* 75: 1-23.

Barzelay, Michael. 1999. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue.* Berkeley: University of California Press.

Boston, Jonathan, James Martin, June Pallot und Pat Walsh. 1996. *Public Management: The New Zealand Model.* Auckland: Oxford University Press.

Campbell, Colin und Graham K. Wilson. 1995. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Oxford: Blackwell.

Centre for Ethnic Studies, UWI. O.J. *Ethnicity and Employment Practices in Trinidad and Tobago.* St. Augstine: UWI Centre for Ethnic Studies.

Chapman, Brian. 1959. *The Profession of Government.* London: Unwin University Books.

Dryzek, John. 1996. *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits and Struggles.* Oxford: Oxford University Press.

Feigenbaum, Harvey B. und Jeffrey R. Henig. 1993. „Privatization and Democracy". In *Governance.* 6 (3): 438-53.

Fiorina, Morris. 1986. „Legislator Uncertainty, Legislator Control and the Delegation of Legislative Power". In *Journal of Law, Economics and Organization.* 2 (1): 33-51.

Foster, Sir Christopher. 1992. *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly.* Oxford: Blackwell.

—. 1996. „Reflections on the True Significance of the Scott Report for Government Accountability". In *Public Administration.* 74 (4): 567-92.

Hegel, Georg W. F. 1896. *Philosophy of Right* (übersetzt von S.W. Dyde), London: Bell.

Hirschman, Albert. 1982. *Shifting Involvements.* Oxford: Blackwell.

Hogwood, Brian W., David Judge und Murray McVicar. 1998. *Too Much of a Good Thing? The Pathology of Accountability.* Aufsatz für die Political Studies Association Annual Conference, University of Keele 7-9 April 1998.

Hood, Christopher. 1998. „Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering – or Trobriand Cricket?". In *Governance.* 11 (4): 443-62.

Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George W. Jones und Anthony J. Travers. 1999. *Regulation in Government: Waste-watchers, Quality Police and Sleaze-busters.* Oxford: Oxford University Press.

Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration.* Cambridge: Cambridge University Press.

Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict.* Berkeley: University of California Press.

Krislov, Samuel. 1974. *Representative Bureaucracy.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Lewis, Derek. 1997. *Hidden Agendas: Politics, Law and Disorder.* London: Hamish Hamilton.

Majone, Giandomenico. 1994. „The Rise of the Regulatory State in Europe". In *West European Politics.* 17: 77-101.

Niskanan, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago: Aldine Atherton.

Page, Edward. 1997. *People Who Run Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Polidano, Charles. 1998. „Why Bureaucrats Can't Always Do What Ministers Want: Multiple Accountabilities in Westminster Democracies". In *Public Policy and Administration.* 13 (1): 35-50.

Power, Michael K. 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification.* Oxford, Oxford University Press.

Raadschelders, Jos C. N. 1998. *Handbook of Administrative History.* New Brunswick: Transaction Books.

Schaffer, Bernard. 1973. *The Administrative Factor.* London: Frank Cass.

Scholz, John T. 1991. „Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness". In *American Political Science Review* 85 (1): 115-36.

Schick, Alan. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change.* Wellington: State Services Commission.

Silberman, Bernard. 1993. *Cages of Reason.* Chicago: Chicago University Press.

Subramaniam, Venkateswarier. 1967. „Representative Bureaucracy: A Reassessment". In *American Political Science Review.* 61: 1010-19.

Trosa, Sylvie. 1994. *Next Steps: Moving On.* London: Office of Public Service and Science.

Weaver, Kent R. und Bert A. Rockman. Hrsg. 1993. *Do Institutions Matter?* Washington, DC.: The Brookings Institution.

*Joel D. Aberbach und Bert A. Rockman*[1]

# Das Syndrom der Neustrukturierung: Politik mit anderen Mitteln?

Übersetzt von Daniel König

## 1 Einleitung

Unter der amerikanischen Variante des *New Public Management* (NPM) ist gemeinhin eine Neustrukturierung des Regierens zu verstehen. Am ersichtlichsten wird dies am *National Performance Review* (NPR) des Vizepräsidenten Al Gore, offiziell zwar in *National Partnership for Reinventing Government* umbenannt, doch im Allgemeinen nach wie vor als NPR oder einfach nur als *reinvention* bezeichnet. Gore fordert eine Regierung, die „besser arbeitet und weniger kostet".[2] An diesem lobenswerten Vorsatz gibt es nichts auszusetzen, jedoch muß die Frage nach den Mitteln, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, geklärt werden.

Vorliegender Artikel wird den Kern der amerikanischen *reinvention*-Debatte erläutern, diese mit ähnlichen Bestrebungen anderer Länder vergleichen und die Probleme und Aussichten einer Neustrukturierung des Regierens untersuchen. Weiterhin werden in einem übergeordneten Zusammenhang die Optionen einer Neustrukturierung diskutiert. Ein wesentlicher Punkt dabei ist, daß politische Entscheidungen oftmals unter dem Deckmantel der Verwaltungsreform gefällt werden. Während die Neustrukturierungsinitiative bislang die Techniken des Managements betont hat, lautet die grundsätzliche Frage, was der Bürger eigentlich vom öffentlichen Sektor erwarten kann. Erst wenn diese Frage beantwortet ist, gewinnen die Techniken des Managements Bedeutung.

## 2 Ursprünge und Elemente der Neustrukturierung

Der *National Performance Review* (NPR) nahm seinen Anfang mit dem Amtsantritt Bill Clintons, als dieser seinen Vizepräsidenten Al Gore beauftragte, eine gründliche Bewertung der Bundesregierung vorzunehmen. Diese Bewertung wurde von ungefähr 250 Staatsbediensteten durchgeführt und lieferte einen Berg an Dokumenten sowie einen Abschlußbericht, der von Fachleuten und Akademikern kontrovers diskutiert wurde. Die erste Phase des NPR beschäftigte sich mit dem Aufbau der Regierung, während sich die zweite Phase auf deren Aufgaben konzentrierte. Jetzt, in der dritten Phase, geht es um die Ergebnisse wichtiger Behörden wie z.B. der Finanzbehörde, wo Fehlleistungen sich als schädlich für Politik und Management, aber auch für Al Gores politische Aussichten im Jahr 2000 erweisen könnten. In dieser dritten Phase wird auf die Ziele des *Government Performance and Results Act* Bezug genommen, die von den Behörden eine klare Zielsetzung und deren Überprüfung verlangen (Kamensky 1996, 251; Kettl 1998, 5).

NPR ist darüber hinaus aber auch Teil einer weltweiten Bewegung, die als *New Public Management* (NPM) bekannt wurde. Es gibt einige unterschiedliche Auffassungen von NPM, aber der Grundgedanke wird im NPR-Bericht schon früh klar und deutlich in einem Kapitel mit der Überschrift: „Das Grundproblem: Verwaltungen der Industrieepoche im Informationszeitalter" erwähnt. Dort steht: „Sind Regierungen von Natur aus inkompetent? Definitiv nicht. Sind die Bundesbehörden mit unfähigem Personal besetzt? Auch nicht. Das Problem liegt tiefer: In Washington existieren Organisationen, welche für eine Umgebung geschaffen wurden, die es nicht mehr gibt. Von den 30er bis in die 60er Jahre wurden große, von oben nach unten funktionierende, zentralisierte Verwaltungen aufgebaut, welche die öffentlichen Angelegenheiten erledigten. Sie entsprachen den damaligen Unternehmensstrukturen. Mit ihrem starren Aufgabenbereich und ihrer standardisierten Vorgehensweise, ihrer vertikalen Hierarchie und ihren standardisierten Dienstleistungen waren diese Bürokratien zwar beständig, aber langsam und mühsam. In einer Welt des Wandels, in der die Technologien Informationen mit Lichtgeschwindigkeit befördern, in der ein harter weltweiter Wettbewerb herrscht und in der die Ansprüche der Menschen gestiegen sind, funktionieren diese großen Verwaltungen mit ihrer *top down*-Hierarchie nicht mehr, seien sie nun privater oder staatlicher Natur. *Saturn* wird nicht mehr wie *General Motors* geführt und INTEL nicht wie IBM." (Gore 1993, 32-3).

Präsident Clinton drückte sich noch deutlicher aus, als er das NPR-Programm ankündigte: „Kurz gesagt: Es wird Zeit, daß unsere Regierung sich der Wirklichkeit anpaßt, den Gürtel enger schnallt und ihre Angelegenheiten in einem Wirtschaftssystem regelt, das auf Information beruht, sich schnell verändert und seinen Schwerpunkt auf Geschwindigkeit, Funktionstüchtigkeit und Service legt und nicht auf Regeln und Regularien." (ibd., 129). Das *New Public Management* beruht folglich auf der Annahme, daß die Staatsorgane (und viele Regierungsprogramme) einer veränderten Welt angepaßt werden müssen. Das Ziel ist, die Verwaltung und deren Kultur in einer Weise zu verändern, bei der man sich auf organisatorische Verbesserungen, individuelle Leistung und auf Anregungen des Marktes (wenn möglich, in Richtung einer Privatisierung) konzentriert. Die starre Bürokratie der Vergangenheit muß durch kleinere, flexiblere, kundenorientierte Organisationen ersetzt werden.

Der Schlüssel hierzu sind *New Management*-Systeme. Gibt man Managern angemessene Anreize und die nötige Handlungsfreiheit, in einer stark wettbewerbs- und leistungsorientierten Umgebung tätig zu werden, würde dies laut NPM-Befürwortern das Vertrauen in die Regierung wiederherstellen und zu einer effektiven Verwendung der Steuergelder führen. Das Ziel ist ein schlanker Staat, welcher nur die nötigen Funktionen ausführt, dies aber auf effiziente und effektive Weise.

Nun ist es eine Sache, über die Neustrukturierung ehrwürdiger Institutionen zu reden, eine andere jedoch, sie durchzuführen. Zur Überraschung vieler haben Nationen wie Großbritannien, Neuseeland, Schweden und Australien, um nur einige zu nennen, die einen großen Staatsapparat besaßen, genau das getan, und die NPR-Belegschaft hat deren Aktivitäten genau beobachtet. Die OECD widmet dem Thema Neustrukturierung eine *website*[3], die Weltbank predigt es schon seit geraumer Zeit, kurz: Die Sache gewinnt an Bewegung. Die eine Frage ist: Warum? Die andere: Warum jetzt? Beide sind nicht so leicht zu beantworten. Wie gerade aufgezeigt, lautet die Antwort von NPR, daß diese Bestrebungen entstanden seien, „weil die Anforderungen des Informationszeitalters die Regierungen der Industrieepoche an ihre Grenzen geführt haben." (ibd. 1993, 38). Nationen, gleichgültig, welche Ideologien sie vertreten, werden also durch pure Notwendigkeit zur Neustrukturierung gezwungen.

Aber was genau macht NPM zu einer Notwendigkeit? Christopher Hood (Hood 1990, 207), ein anerkannter britischer Wissenschaftler, kam zu einigen rivalisierenden Erklärungen und entschied sich schließlich, mit gewisser Skepsis, für eine Antwort, die derjenigen des Gore-Berichts nicht unähnlich

war. Er sieht NPM als „Reaktion der Verwaltung auf die großen sozialen Veränderungen, die durch den Postindustrialismus hervorgerufen wurden". Die technologischen Veränderungen, insbesondere die Einführung großer, leistungsfähiger Computernetzwerke, ermöglichen es den Regierungen, sich zurückzuziehen und straffere, flexiblere Organisationen zu betreiben. Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur, verbunden mit dem technologischen Fortschritt in der Wirtschaft, haben die traditionelle Unterstützung der Wähler für eine sich ausdehnende Regierung bröckeln lassen. Der Durchschnittswähler ist auf der Einkommensleiter nach oben geklettert und nicht länger bereit, die Programme und Strukturen des Wohlfahrtsstaats zu finanzieren.

Andere, wie beispielsweise der Analytiker der Weltbank Holmes oder Shand von der OECD (der nun für den Internationalen Währungsfonds tätig ist) sind der Auffassung, daß die Reform des öffentlichen Sektors „eine Reaktion auf das perzipierte Übergewicht des Wohlfahrtsstaats" gewesen sei (Holmes und Shand 1995, 551). Dies spiegle sich in der zunehmenden Größe der Regierung und dem damit verbundenen Haushaltsdefizit sowie in der Erkenntnis wider, daß die Regierung nicht alle unsere Probleme lösen könne. Man muß die Auffassung eines übergewichtigen Wohlfahrtsstaats nicht teilen, um der Grundaussage dieser Erklärung beizupflichten. Viele Vorzüge des modernen Wohlfahrtsstaates, insbesondere die Renten, stellten in den letzten Jahren eine immer größer werdende Belastung dar, denn die gestiegene Lebensdauer hat das Verhältnis zwischen Rentnern und arbeitender Bevölkerung verändert. Dieses Problem wird sich noch vergrößern, wenn die Generation des Babybooms den Ruhestand erreicht. Immer mehr Menschen stehen der Kapazität der Regierung, die gesellschaftlichen Probleme zu lösen, skeptisch gegenüber, wobei nicht unerwähnt bleiben sollte, daß die Regierung im Lauf der Jahre mit zunehmend schwierigeren Problemen konfrontiert worden ist. Eine kürzlich veröffentlichte Studie hat die Situation kurz zusammengefaßt: „Anfang der 80er Jahre (als das *New Public Management* seine Tätigkeit aufnahm) war der Haushalt durch Stagnation, Inflation, Arbeitslosigkeit, eine ständig sinkende Produktivität und durch Fehlinvestitionen stark angegriffen, was zu großen und beständigen Defiziten führte" (Caiden 1998, 252).

Da man zur Verringerung der Defizite versuchte, öffentliche Ausgaben einzuschränken, aber gleichzeitig unbeliebte Steuererhöhungen vermeiden und die Privatwirtschaft wiederbeleben wollte, schien NPM zur Kostenreduzierung und zur Verschlankung des Regierungsapparats die Lösung zu sein.[4] Eine weitere Erklärung für NPM ist, daß aufgrund der Globalisierung die

Regierungen ihre Politik nicht mehr vollständig autonom betreiben können (Savoie 1995; Kamensky 1996, 248; Peters 1996, 1-13).[5] Die globale Konkurrenz und die Möglichkeit, Kapital blitzschnell zu transferieren, sorgen für einen intensiven Wettbewerb der Regierungen um Kapital und Investitionen. Um dazu in der Lage zu sein, müssen sie ihre Budgets kontrollieren und ihre Besteuerung, Lebenselixier des Wohlfahrtsstaats, in einem angemessenen Rahmen halten.

Staaten schränken sich selbst ein, so Richard Rosecrance (1996, 60), um in einer globalen Wirtschaft, in der Technologien, Kapital und Arbeit einem freien *flow* unterliegen, wettbewerbsfähig zu bleiben. Nach Rosecrane überschwemmt der *flow* der internationalen Produktionsfaktoren die Wirtschaftskraft eines Staates und macht ihn bei der Lösung seiner wirtschaftlichen Probleme von ausländischen Kräften abhängig: „Die Länder müssen Investitionsanreize für ausländisches Kapital bieten. Dazu müssen sie darauf bedacht sein, die Inflation niedrig, die Produktivität hoch und die Währung stark zu halten. Hinzu kommen flexible und gut ausgebildete Arbeitskräfte. Diese Anforderungen können mit inländischen Interessen konfligieren, welche dem Staat höhere Ausgaben, größere Haushaltsdefizite und mehr Sozialleistungen abverlangen. Ein solcher Konflikt führt zu einer dauerhaften Unsicherheit hinsichtlich des Arbeitsmarktes, der Sozialleistungen und der medizinischen Versorgung. Konnte in den isolierten Wirtschaftssystemen der Vergangenheit die Innenpolitik für diese Probleme noch eine Lösung erzielen, so vermag sie allein dies heutzutage nicht mehr."

Hinzu kommt, daß die Öffentlichkeit, zumindest in den USA, zunehmend unzufrieden ist mit der Art und Weise, in der viele Regulierungen umgesetzt werden. Das ist keine einfache Angelegenheit, denn die Situation ähnelt der Diskussion über die Sozialbeiträge, in deren Genuß jeder kommen möchte, aber nicht bereit ist, mehr Steuern zu bezahlen. Genauso verlangen die Menschen nach frischer Luft, klarem Wasser, guten Lebensmitteln und Medizin, aber möglichst ohne selbst dafür belastet zu werden. Oftmals sagen ihnen auch die Ziele nicht zu, die durch die Regulierungen erreicht werden sollen, wie beispielsweise Quotenregelungen am Arbeitsplatz. Daß der NPR in dieselbe antiregulatorische Kerbe schlägt wie die Öffentlichkeit, hat zwar nicht dieselben Ursachen, doch profitieren die Politiker von der öffentlichen Anerkennung des NPR. Schließlich haben der Wandel in Technologie und Wirtschaft und die zahlreichen Probleme, mit denen der Staat konfrontiert ist, das Gefühl entstehen lassen, daß die Methoden des privaten Sektors denen des öffentlichen überlegen sind. Der Ruf der *New Public Management*-Befürworter nach Privatisierung, Deregulierung und Aufgabenminimierung

stimmt mit einer politischen Ansicht überein, die in letzter Zeit auf vielen politischen Ebenen Einzug gehalten hat.

Kurz: Es gibt eine Vielzahl von Erklärungsansätzen, weshalb *New Public Management* (mit seiner amerikanischen Variante, dem *National Performance Review*) entstanden ist und weshalb es einen so hohen Einfluß auf die heutigen Regierungen hat. Jeder dieser Ansätze besitzt vermutlich eine gewisse, jedoch keine hinreichende Erklärungskraft. Aus diesem Grund ist dieses Gebiet noch tiefgreifender zu untersuchen. Eindeutig ist jedoch, daß die Regierungen der USA und anderer Industrienationen einem sich ändernden Umfeld gegenüberstehen, was zu Bestrebungen führt, die Vorschläge des NPM umzusetzen. Laut Donald Kettl, einem führenden Wissenschaftler des *New Public Managements*, hat die weltweite Revolution des *Public Managements* zwei grundlegende Ausprägungen (Kettl 1997, 447). Bei der einen, die von ihm als *let managers manage* bezeichnet wird und die unter anderem in Australien und Schweden angewandt wurde, gingen die Reformer davon aus, daß die „Manager schon wußten, was zu tun sei, bestehende Regeln, Vorgehensweisen und Strukturen sie jedoch behinderten". Die Manager, die durch standardisierte Vorgehensweisen und durch die herrschende Politik in ihren Möglichkeiten eingeschränkt seien, müßten frei arbeiten können, um auftretende Probleme auf kreative und flexible Art und Weise lösen zu können. „Kern des *let the managers manage* ist die Kundenfreundlichkeit. Die Manager konzentrieren sich auf den Kunden und nicht auf die Bedürfnisse der Bürokratie. Der Schwerpunkt liegt also eher auf der Verbesserung der Regierungsapparate als auf der Kostenreduzierung." (ibd., 447).

Die andere Ausprägung des *Public Managements* nennt Kettl *making managers manage* (ibd., 448). Dieser Ansatz wurde in Neuseeland und in Großbritannien angewandt. Hier war man der Meinung, daß „die meisten Regierungseinrichtungen und Programme Monopole sind und Manager deswegen keinen Anreiz haben, etwas zu verbessern. Die einzige Möglichkeit, die Leistungen der Regierung zu verbessern, war also, die Manager den Gesetzen des Marktes auszusetzen." (ibd., 448). Dies geschah auf vielfältige Art und Weise. Im Zuge der *Next Step*-Initiative Großbritanniens wurden Abteilungen eingerichtet, die vertraglich an die Durchführung bestimmter Richtlinien und Vorgehensweisen gebunden waren. In Neuseeland werden Manager auf Vertragsbasis eingestellt und können entlassen werden, wenn sie ihre Ziele verfehlen. Beide Nationen haben Privatisierungen durchgeführt und ihre Aufgaben minimiert, ganz im Sinne rationaler Wirtschaftswissenschaftler.

Kettl (1997, 449) geht davon aus, daß die beiden Ansätze in entgegengesetzte Richtungen führen. Ersterer sensibilisiert die Manager gegenüber dem Kunden. Er gibt ihnen die Freiheit, flexibel zu handeln, um den Service zu verbessern. Ihre Motivation leitet sich dabei aus den Bedürfnissen und Anforderungen der Kunden ab. Die Ziele des zweiten Ansatzes werden von der Spitze vorgegeben. Die Manager besitzen jedoch die nötigen Freiheiten, die entsprechenden Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele durchzuführen. Kettl bemerkt weiter, daß die Amerikaner, die für die Neustrukturierung zuständig waren, sich beider Ansätze bedienten, ohne darüber nachzudenken, ob diese zusammenpassen oder nicht. Dies führte zu Vorschlägen, die zwar viele Facetten abdeckten, aber keine einheitliche Linie aufwiesen.

Was genau sind nun die Hauptpunkte der Neustrukturierung in den USA? Auf den ersten Blick erscheint sie recht übersichtlich. Der ursprüngliche NPR-Bericht zählt vier wesentliche Grundsätze auf, denen verschiedene Vorschläge zugeordnet werden. Diese Vorschläge befassen sich hauptsächlich mit dem „Wie" des Regierens (Wie soll eine Regierung funktionieren?). Wie eingangs erwähnt; gab es später weitere, als NPR II bezeichnete Vorschläge, deren Augenmerk mehr auf dem „Was" des Regierens lag (Was macht die Regierung – bzw. was sollte sie machen?) (Carroll 1995, 302). Die jetzige Phase, NPR III oder Phase III, beschäftigt sich mit der Verbesserung von 32 zentralen Behörden. Dabei bedient man sich des *Outcome Measurement* zur Umgestaltung der Bundesverwaltung (Kettl 1998, 5-6).

Die vier Grundsätze des NPR I sind: 1. Reduzierung der Bürokratie; 2. Der Kunde ist König; 3. Bevollmächtigung der Angestellten und 4. Zurück zu den Grundlagen. Trotz der klaren Betonung des „Wie" hat Punkt 4 auch Auswirkungen auf das „Was". Die Durchführung von Punkt 1 erfordert mehrere Schritte, in denen verschiedene Regulierungen abgebaut werden und die Regierung verschlankt wird. Die Aufmerksamkeit vieler Analytiker hat der Vorschlag auf sich gezogen, die Regulierungen auf der Bundesebene zu reduzieren und die Zuständigkeit des Bundes für Staaten (Länder) und Kommunen einzuschränken. Dieser Vorschlag ermöglicht den Behörden, Bestimmungen zu umgehen. Gleichzeitig wird der Kongreß aufgefordert, den Behörden weniger Vorschriften aufzuerlegen. Dadurch werde das eingeschränkt, was Kritiker gerne als die „Überwachung" durch den Kongreß bezeichnen. Weiterhin beinhaltet der Vorschlag, daß den Staaten und Gemeinden genehmigt wird, getrennte Bewilligungsprogramme zu stärken, und daß den Ministern des Kabinetts die Möglichkeit gegeben wird, Staaten und Gemeinden die Umgehung von Bundesstatuten zu bewilligen. Ein weiterer Vorschlag des NPR-Berichts ist, die finanziellen Beschränkungen zu lok-

kern, die den Behörden von OMB und Kongreß auferlegt wurden. Dadurch soll eine Laufzeitverlängerung des Haushaltes von einem aufs andere Geschäftsjahr ermöglicht und die Festlegung des Haushaltes durch eine zweijährige Budgetierung erleichtert werden. Personalentscheidungen sollen dezentralisiert werden, um den Managern die Möglichkeit zu geben, nach eigenem Ermessen Angestellte einzustellen, zu befördern, zu belohnen und zu entlassen. Eine Reform des Beschaffungsprozesses sei ebenfalls notwendig. Die starren Beschaffungsregeln sollen abgeschafft werden; statt dessen soll man sich mehr auf den Markt verlassen. In einem letzten Schritt wurden die Aufsichtsbeamten der Behörden aufgefordert, nicht so sehr auf die Einhaltung der Regularien zu achten, sondern vielmehr dazu beizutragen, die Leistung der Behörde zu verbessern.

Des weiteren macht der NPR-Bericht zahlreiche Vorschläge, welche den Kunden an vorderste Stelle rücken. Die Behörden werden angehalten, sich ein Bild davon zu machen, welche Dienstleistungen ihre Kunden erwarten (durch Umfragen und Ähnliches). Erscheint der Auftrag eines Kunden lohnenswert, sind die Behörden aufgefordert, den Wettbewerb mit internen und externen Dienstleistungsanbietern sowie mit privaten Anbietern aufzunehmen. Wird ein Regierungsmonopol als absolut notwendig angesehen, wie beispielsweise im Fall der Überwachung der Flugsicherheit, dann sollen die betreffenden Behörden wie Unternehmen geführt und dazu angehalten werden, auf die Kunden einzugehen. Schließlich empfiehlt der NPR-Bericht, daß bestimmte Bundesaufgaben dem Markt überlassen werden, wie beispielsweise die Aus- und Weiterbildung sowie die Arbeitsplatzinspektion.

Der NPR macht des weiteren Vorschläge, welche die Angestellten dazu anregen sollen, gute Ergebnisse zu erzielen. Es solle eine „Kultur der öffentlichen Unternehmerschaft" entstehen (Gore 1993, 96). Die Entscheidungsmacht soll dezentralisiert werden, um Angestellten die Möglichkeit zu geben, selbständig Entscheidungen zu treffen. Gleichzeitig soll das Aufsichtspersonal reduziert werden. Die Angestellten müssen nun für ihre Leistung Eigenverantwortung übernehmen. In diesem Punkt verweist der NPR-Bericht vehement auf den *Government Performance and Results Act* von 1993 und fordert dessen vollständige Durchführung. Dieser sieht eine jährliche Zielsetzung voraus und die Möglichkeit, außerhalb der Statuten tätig zu werden (*Management Flexibility Waivers*). Auch der Präsident ist dazu aufgerufen, schriftliche Leistungsübereinkünfte mit den Behörden- und Abteilungsleitern zu treffen. Der Bericht führt als Beispiel die britischen Leistungsverträge an und weist darauf hin, daß Behörden, welche die vereinbarten Leistungen nicht erbringen, Konsequenzen zu tragen hätten

(ibd., 116). Abschließend fordert der NPR-Bericht, daß die Beamten in der neustrukturierten Regierung die nötige Ausbildung und das entsprechende Handwerkszeug erhalten, um ihre Arbeit zu erledigen. Man solle zudem sicher gehen, daß diese auch angewandt würden (ibd., 117).

Der vierte und letzte Grundsatz des NPR I-Berichts ist die Rückorientierung auf die Grundlagen. Das ist der Teil, der sich mit dem „Was" des NPR II-Berichts überschneidet. Zunächst soll die Bundesregierung diejenigen Elemente eliminieren, die überflüssig sind (ibd., 145). Es ist offensichtlich, daß dies die politischen Interessen und Wertvorstellungen einiger beschneidet. Der Bericht konzentriert sich hier auf überkommene beziehungsweise sich überlappende Einrichtungen und auf die Abschaffung spezifischer Privilegien (ibd., 160). Die Beispiele, die der NPR-Bericht für letztere nennt, würden von den meisten vermutlich nicht als kontrovers erachtet werden, allerdings würde so mancher eine Vielzahl von Bundesprogrammen in diese Rubrik einordnen. Weitere Vorschläge zu Punkt 4 sehen die Erhöhung von Benutzergebühren (die Behörden sollen hier nach eigenem Ermessen verfahren), die Bekämpfung von Betrugsdelikten, die Investition in eine bessere Produktivität und die Überarbeitung politischer Programme zur Kosteneinsparung vor.

NPR I forderte eine Ersparnis von 108 Milliarden Dollar, verteilt auf fünf Jahre. 40% der Ersparnisse entstanden durch die „Durchorganisierung" der Bürokratie, was zu der Abschaffung von 252 000 Arbeitsplätzen (später wurde diese Zahl durch den Kongreß auf 272 900 erhöht) führte. NPR II forderte eine weitere Ersparnis von ca. 70 Milliarden Dollar, ebenfalls auf fünf Jahre gerechnet, die durch Programmänderungen, Kündigungen und Privatisierung erreicht werden sollte. Eine Analyse des NPR II-Programms ergab, daß von den ausgewiesenen Veränderungen (einige Behörden wie die NASA erbrachten nicht die geforderten Sparleistungen) 84% eine Änderung der rechtlichen Grundlagen erforderten (NPR 1995, 1-24). Einsparungen können also nicht einfach durch Änderungen auf der Verwaltungsebebene erreicht werden. Viele der Leistungsschwächen in der Verwaltung beruhen auf einer rechtlichen Grundlage. Die Ursachen der Probleme sind also eher politischer denn verwaltungstechnischer Natur. Auf diesen Punkt wird zum Schluß dieses Beitrags noch einmal eingegangen, um die Bedeutung der Restrukturierung für die Politik zu betonen.[6]

Der NPR I-Bericht wurde stark kritisiert, weil er den Kostenpunkt betonte und nicht auf die Verbesserung der Regierungsleistung einging. Er versäumte es auch, zu erklären, wie man die Unterstützung des Kongresses erhalten sollte, die zur Umsetzung der rechtlichen Grundlagen notwendig

war (Kettl 1994, 5-6). Präsident und Vizepräsident bejubelten die Reduzierungen in der Verwaltung und die voraussichtlichen Ersparnisse. Der Kostenpunkt dominierte über den Leistungsfaktor. Dies stellte zwar keine Überraschung, jedoch ein Problem dar, denn „wenn man hohe Ersparnisse in kurzer Zeit erreichen will, kann dies die Bemühungen untergraben, die Verwaltung zu verbessern, und die Kosten auf lange Sicht erhöhen" (ibd., 5).

Zusammengefaßt ist der *National Performance Review* (NPR) also Teil einer Bewegung, die unter *New Public Management* bekannt ist. Obwohl es verschiedene Varianten des NPM gibt, basieren alle auf dem Grundgedanken, daß die Verwaltung sich ändern muß. Betont werden hierbei eine straffere Organisation, die Leistung einzelner und die Einbindung des Marktes. Während die einen den Ansatz bevorzugen, den Kettl als *let managers manage* bezeichnet hat, favorisieren andere den mehr zentralistischen Ansatz des *make managers manage*, bei dem die Zielvorgabe von oben kommt und die Manager dann versuchen, diese Ziele umzusetzen. Der NPR bedient sich beider Ansätze. Er legt den Schwerpunkt zwar auf den Kundenservice, beinhaltet aber auch Vorschläge für zentral gesteuerte Ziele. Ziele des NPR sind, Regierungsprogramme zu reduzieren, Geld zu sparen, Aufgaben zu verringern sowie Privatisierung, Wettbewerb und Marktbildung zu fördern, um mit wirtschaftlichen Methoden eine ergebnis- und leistungsorientierte Verwaltung zu führen. Des weiteren fordert der NPR-Bericht ein eigenverantwortlicheres Handeln der Angestellten und stellt den Kunden in den Mittelpunkt. Leider gibt er jedoch keine Handlungsanweisungen für den Fall, daß diese Elemente aufeinanderprallen.

Man könnte mehrere Bände füllen, wollte man über die verschiedenen Methoden des Managements schreiben, die der NPR empfiehlt. Manche haben das tatsächlich getan. Viele der Vorschläge beinhalten interessante Ideen, wie man den Managern die benötigten Freiheiten einräumt, damit sie erfolgreich arbeiten können. Wenn hier einige Gedanken des NPR kritisiert werden, dann ist dies als konstruktive Kritik gedacht. In der Tat ist nicht beabsichtigt, sämtliche vorgeschlagenen Reformen zu verreißen, doch sollen einige Probleme angesprochen und darauf hingewiesen werden, daß diese Probleme größer sind als von NPR oder NPM angenommen.

## 3 Kritik an der Restrukturierung: Probleme und Aussichten

Wie zuvor erwähnt, sind einige Elemente des NPR sehr ansprechend. Jedoch muß daran erinnert werden, daß viele Regularien die Beamten mehr frustrieren als die Bevölkerung, die nur selten mit ihnen in Kontakt kommt. Die wenigsten werden bestreiten, daß es von Vorteil ist, sorgfältig darüber nachzudenken, was man besser machen könnte oder wie man die Privatwirtschaft flexibler gestalten könne (wobei dieser Ansatz eher in anderen Nationen von Erfolg gekrönt sein wird, wo der öffentlicher Sektor traditionellerweise die Aufgaben des öffentlichen Nahverkehrs und anderer quasikommerzieller Dienste übernommen hat). Aus Verträgen auszusteigen könnte sinnvoll sein, obwohl die Erfahrung der Regierung zeigt, wie schwer es sein kann, den Vertragsprozeß effektiv zu überwachen.[7]

Objektiv betrachtet, kann man die Bemühungen, mit Hilfe der modernen Technik straffere Organisationen zu schaffen, in denen weniger Angestellte ein besseres Produkt abliefern, nur zustimmen. Und alle, die sich über das „Wie" einer Regierung Gedanken machen, wollen sicherlich, daß die Bürger von den Beamten zuvorkommend und höflich behandelt werden. Insofern sollen die vorgeschlagenen Änderungen nicht kritisiert, jedoch genauer unter die Lupe genommen werden. Zunächst werden die vier Hauptpunkte des NPR-Berichtes untersucht. Später wird dann auf weitere Themen eingegangen, die durch den NPR aufgeworfen wurden. Dazu gehören dann auch einige allgemeinere Punkte, die ebenfalls Auswirkungen auf das politische System haben.

Das erste große Ziel des NPR ist die Reduzierung der Bürokratie. Bürokratie ist ein negativ konnotierter sprachlicher Ausdruck. Die wenigsten würden behaupten, daß Bürokratie eine Notwendigkeit sei. Kaufman (1977, Kap. 2) argumentiert jedoch, daß die Bürokratie geschaffen wurde, um die Menschen vor Mißbrauch zu schützen, um für eine Gleichbehandlung aller zu sorgen, um Interessen auf rationale Art und Weise in den politischen Entscheidungsprozeß einzubinden und um eine effektive Verwaltung und um eine öffentliche Kontrolle der administrativen Handlungen zu gewährleisten. Dies alles sind Werte, die in einer Demokratie von vielen als wichtig erachtet werden. Leider sind komplizierte und unbequeme Prozeduren nötig, um sie zu garantieren. Das ist das Dilemma der Bürokratie: die Kosten gegen die Vorteile abzuwägen. Will man nun, wie der NPR, diese Prozeduren vereinfachen, dann müssen Veränderungen wohl überlegt sein. Dazu gehören vor allem jene Veränderungen, die auf die löbliche Absicht abzielen, die Regierung zu deregulieren und zu verschlanken, und bei denen die Kosten

und die erwarteten Vorteile gegeneinander abgewogen werden müssen. James Q. Wilson (1994, 670), der sich auf Kaufman bezieht, ist der Ansicht, daß die Garantien der Gleichheit im öffentlichen Sektor – wie z.B. die Regeln, nach denen Behörden einstellen, Anschaffungen tätigen und Verträge abschließen – den einzelnen Bürger und organisierte Interessen in unserer Gesellschaft schützen. Regeln garantieren festgelegte Prozeduren zur Entwicklung und Verbreitung von Regulierungen (*Administrative Procedures Act*), so daß sich interessierte Bürger über die Absichten der Regierung informieren und dazu äußern können. Manche Regeln wurden eingeführt, damit bestimmte Gruppen (wie z.B. Unternehmen, welche von Minderheiten geführt werden oder kommunale Regierungen) Zugang zu öffentlichen Mitteln haben. In diesem Fall sind die Regeln notwendig, um Interessen zu sichern oder um den Sieger einer politischen Auseinandersetzung zu ermitteln.

Dies läßt darauf schließen, daß die Flexibilität der Verwaltung nur solange als positiv empfunden wird, solange man sich nicht ungerecht behandelt fühlt. Geschieht dies jedoch, dann wird man sehr schnell die alten Verfahrensweisen zurückfordern, damit Gerechtigkeit und Transparenz gewährleistet sind. Peter Aucoin (1990, 132; Frederickson 1996, 266) bemerkt in einem Artikel über Verwaltungsreformen in anderen Ländern: „Die wesentliche Frage ist, ob Politiker neue Regulierungen oder Änderungen bestehender Regulierungen fordern werden, sobald die ersten unausweichlichen Fehler in der Verwaltung auftreten oder wenn Verstöße gegen noch junge Normen, wie z.B. die Gleichberechtigung am Arbeitsplatz, entdeckt werden." Da sich sein Artikel auf das *Westminster*-Modell konzentriert, berücksichtigt Aucoin die noch größere Wahrscheinlichkeit nicht, daß gewählte Politiker, in einer Institution wie dem Kongreß der Vereinigten Staaten, schnell neue Gesetze und Vorschriften als Antwort auf Skandale und Mißbräuche fordern würden. Tatsache ist, daß die restriktivsten Regulierungen, die wir heute haben, durch den Kongreß in Kraft gesetzt wurden.

Der zweite Punkt des NPR-Berichtes ist, den Kunden als König zu betrachten. Dies ist ein weiteres Ziel, das auf den ersten Blick einfach und erstrebenswert wirkt. Natürlich will jeder, daß die Behörden ihre Kunden zuvorkommend und zu ihrer vollen Zufriedenheit behandeln. Doch sind nicht alle Kunden gleich. Eine Regierungsbehörde wie z.B. die Post hat den gewöhnlichen Bürger zum Kunden, der für die geleisteten Dienste eine Gebühr entrichten muß. Hier ist es selbstverständlich, daß der Betrieb nach dessen Wünschen und Bedürfnissen ausgelegt wird. In den meisten anderen Fällen handelt es sich aber um Bevölkerungsschichten, deren Interessen beschnitten

wurden oder um die Empfänger viel kritisierter staatlicher Zuwendungen wie der Sozialhilfe. In diesen Bereichen haben auch andere ein Mitspracherecht, da sie durch die Umverteilung der Steuergelder die nötigen Mittel bereitstellen oder ebenfalls in ihren Interessen beschnitten wurden. Wen soll man in diesen Fällen als Kunden betrachten? Wessen Interessen sollen bevorzugt behandelt werden? Dies sind eigentlich Fragen der Legitimität und der Unparteilichkeit und damit in erster Linie Probleme der Politik. Kurz gesagt: Es ist nicht immer klar definierbar, wer der Kunde ist und wer zuerst bedient werden soll. Ein Kritikpunkt an diesem Ansatz ist die Art und Weise, wie der Bürger betrachtet bzw. wie er nicht betrachtet wird. Einige Wissenschaftler sehen die Restrukturierung gar als eine Verleugnung des Bürgers. Ihre These lautet: „Als Bürger erwarten wir von der Regierung, daß sie uns nicht nur ihre Dienste anbietet, sondern daß sie auch die Prinzipien und Ideale der Öffentlichkeit vertritt." (deLeon und Denhardt 1997, 8-10). Mit anderen Worten: Es gibt einen Unterschied zwischen privatwirtschaftlichen Anbietern und denjenigen Dingen, die wir kollektiv durch eine Regierung verwirklicht wissen wollen. Kamensky (1996, 252), einer der wichtigsten Größen in der Restrukturierungsinitiative, stellt sich dieser Kritik. Er vertritt die Auffassung, daß es einen Unterschied mache, ob man dem Bürger den Kundenservice mitgestalten ließe oder ihm ein Mitspracherecht in politischen Angelegenheiten einräume.

Der NPR setzt sich lediglich für die Mitgestaltung im Kundenservice ein, nicht aber für ein politisches Mitspracherecht. Die Regierung legt den politischen Rahmen fest, in welchem die Befriedigung der Kundenbedürfnisse angegangen werden kann. Diese Unterscheidung sollte in einigen Punkten für Klarheit sorgen, sie weicht aber dem oben erwähnten eigentlichen Widerspruch aus, nämlich dem Spannungsverhältnis zwischen dem, was der Kunde will und dem was die Regierungspolitik vorschreibt. Das gilt umso mehr, wenn Manager nach Kriterien arbeiten, die über die Kundenbefriedigung hinausgehen. Letztlich bleiben Zweifel an der Analogie zur Kundenfreundlichkeit des Marktes. Der NPR geht davon aus, daß das oberste Ziel von Unternehmen zufriedene Kunden sind. Tatsache ist jedoch, daß deren Hauptziel der Profit ist. Zufriedene Kunden sind dabei nur Mittel zum Zweck. Unternehmen versuchen, soweit sie dazu in der Lage sind, die Konkurrenz auszuschalten, um den größtmöglichen Gewinn aus den Kunden herauszuholen. Ist Konkurrenz vorhanden, müssen Unternehmen zwischen einem guten Service und niedrigen Preisen abwägen. Jeder, der mit inländischen Fluglinien fliegt, wird diese Erfahrung gemacht haben. Der zweite Punkt des NPR-Berichtes birgt also noch eine Menge ungelöster Probleme.

Der dritte Punkt ist die „Bevollmächtigung der Angestellten". Den Regierungsangestellten Freiraum zu geben, eigenverantwortlich und kreativ an der Organisation mitzuwirken, ist ebenfalls ein Ziel, das die wenigsten als negativ empfinden würden. Doch wie bei den anderen Punkten tauchen auch hier gravierende Probleme auf. Das erste und offensichtlichste ist die Gefahr eines Skandals. Wilson zitiert die folgenden Zeilen des NPR-Berichts: „In Washingtons hochpolitischer Welt besteht die größte Gefahr nicht darin, daß ein Regierungsprogramm keinen Erfolg hat, sondern daß ein Skandal entstehen könnte." (Gore 1993, 33). Er geht davon aus, daß dies auch so bleiben wird. Diese Tatsache ist einer erfolgreichen und dauerhaften „Bevollmächtigung der Angestellten" nicht zuträglich. Ein weiteres Problem betrifft die gestellten Erwartungen. Ruft man sich nochmals die Spannung zwischen den Zielen in Erinnerung, dann stellt sich die Frage, wieviel Freiheit demokratische Systeme ihren Angestellten in der Verwaltung einräumen sollen, besonders in Fällen, wo die Politik durch ihre Verwaltung definiert wird. Nennt das politische System der Verwaltung, wie es oft der Fall ist, nur ungefähre Ziele, wie „frei" sollen dann Angestellte handeln können, ohne ständig überprüft zu werden? Und was passiert, wenn sich der Kongreß und die Exekutive über die Ziele uneins sind und den Behörden unterschiedliche Anweisungen geben?

Viele dieser Probleme werden wieder auftauchen, wenn über die Durchsetzung des *Government Performance and Results Act* (GPRA) gesprochen wird. Der NPR bezeichnet den GPRA als ein hervorragendes Beispiel für das eigenverantwortliche Handeln von Angestellten. Wie bereits einige Male zuvor erwähnt, enthält der Ansatz eine Menge Vorteile, Ziele zu entwickeln, die von den Angestellten erfüllt werden sollen. Die Probleme treten auf, wenn die Statuten wie der GPRA in Situationen durchgesetzt werden sollen, in denen die Ziele auf der politischen Ebene nicht eindeutig festgelegt sind, oder wenn die Ziele zwar klar sind, die Mittel für diese Programme aber noch diskutiert werden (manchmal sind weder die Mittel noch die Ziele klar definiert).

Der vierte und letzte Punkt des NPR-Berichtes fordert die Rückorientierung auf die Grundlagen. Hier soll in einem ersten Schritt abgeschafft werden, was „wir nicht brauchen". Wer würde einem solchen Ziel negativ gegenüberstehen? Jedoch kann man sich darüber streiten, was zu den Grundlagen zählt und was nicht. In der Tat liegt das Problem nicht in der Frage nach dem Verwaltungssystem und dessen Mechanismen, sondern in der Einigung über die Aufgaben der Regierung. Wie Wilson (1994, 671) anmerkt, sieht der ursprüngliche NPR-Bericht nur die Schließung einiger Zweigstel-

len vor und kritisiert vornehmlich Subventionen für die Woll-, Honig- und Mohairindustrie. Diese Vorschläge sind recht konkret, obwohl sie sicherlich von den Befürwortern dieser Subventionen kritisiert werden. Wie bereits erwähnt, geht der NPR II-Bericht einen Schritt weiter. Dies erfordert jedoch die Zustimmung des Kongresses, da die betreffenden Regierungsprogramme durch die Legislative geschützt sind. Der Schlüssel zu den Veränderungen liegt also in der Politik und nicht in der Verwaltung. Hinter den meisten Regierungsprogrammen steht eine Wählerschaft, die diese unterstützt. Diese argumentiert, daß die Programme für die Nation unabdingbar seien und macht in der Regel Vorschläge, wie sie noch auszuweiten seien. Daher ist meist mit Konflikten zu rechnen, und man muß eine Menge politisches Kapital investieren, um eine Entscheidung über das, „was wir brauchen und was wir nicht brauchen", zu erzielen. Natürlich können äußere Umstände, wie z.B. der Zusammenbruch der Sowjetunion im Falle des US-Verteidigungsprogramms, zu einer Klärung beitragen. Andere, wie Moe, kommen zu dem Schluß: „Was wir heute wirklich brauchen, ist, uns Gedanken darüber zu machen, was wir von unserer Regierung erwarten." (Moe 1994, 119). Frederickson (1996, 268) spricht in diesem Zusammenhang von dem „Problem der falschen Probleme". Damit meint er, daß „die Regierung versucht, schwierigen politischen Entscheidungen, die sich mit den wahren Problemen des öffentlichen Lebens beschäftigen, aus dem Weg zu gehen und statt dessen die Verbesserung der Verwaltung als Lösung präsentiert". NPR spricht zwar einige politische Entscheidungen an, aber die wirklich schwierigen Punkte werden umgangen. Und es sind genau diese Punkte, die Frederickson meint, wenn er von den wahren Problemen des öffentlichen Lebens spricht.

Da der NPR-Bericht so viele Elemente enthält und so viele Aspekte des Regierens anspricht, könnte man unendlich lang mit Kommentaren und Kritik fortfahren. Dafür, daß dieses Reformpaket sich mit der Verbesserung der Regierungsleistung und deren Organisationen beschäftigt, wird die Rolle der *high-level*-Manager kaum berücksichtigt. Der NPR verlangt zwar Einsparungen beim Aufsichtspersonal als ein Mittel zur Reduzierung des Verwaltungsapparates bei gleichzeitiger Ausweitung der Kontrolle, schweigt sich aber über die steigende Anzahl der politischen Vertreter aus. Ihre Anzahl hat sich seit 1960 dramatisch erhöht. Sie sind Teil eines Phänomens, das Light (1995) als die „Verdickung der Regierung" bezeichnet hat. Er weist darauf hin, daß die frühere Rechtfertigung einer begrenzten Kontrolle in den natürlichen Beschränkungen der Führer lag. Die heutige Motivation entspringe aber dem Wunsch der Präsidenten, stärkere Kontrolle über diejenigen Büro-

kraten zu erhalten, denen sie nicht trauen. Durch das Versäumnis des Gore-Berichts, die politischen Vertreter in seine Vorschläge einzubeziehen, sei er nicht in der Lage, eines der wesentlichen Hindernisse auf dem Weg zu einer kleineren und besser funktionierenden Bundesverwaltung zu beseitigen (Sanger 1996, 126). Mit so vielen politischen Vertretern an der Spitze ist es schwierig, jemanden für die erzielten Ergebnisse zur Verantwortung zu ziehen, wie vom NPR-Bericht vorgesehen. Die Volcker-Kommission konstatiert des weiteren, daß die Fähigkeiten und Fachkenntnisse der höchsten Beamten nicht effektiv genutzt werden können, wenn viele Schlüsselpositionen von politischen Vertretern besetzt sind.[8] Der NPR-Bericht beschäftigt sich ausführlich mit Personalfragen wie Ausbildung und Einstellung und mit dem Nutzen moderner Technologien, aber er schreckt davor zurück, zu erwähnen, daß die Entsandten des Präsidenten zu viele Positionen besetzen, für die sie die entsprechenden Qualifikationen nicht besitzen.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der laut Kettl im NPR-Bericht unerwähnt bleibt, ist die Notwendigkeit, das neue Verwaltungssystem in den Haushalt einzubinden. Ein großer potentieller Vorteil einer leistungsorientierten Verwaltung ist, daß sie die Überlegungen zu politischen Zielen unterstützen und Daten darüber liefern kann, wie diese Ziele erreicht werden können. Das sollte den gewählten Behörden helfen, „Anträge für staatliche Subventionen abzuwägen und das Geld dort zu investieren, wo es am meisten Erfolg verspricht" (Kettl 1997, 457). Der *Government Performance and Results Act* war dazu gedacht, die Leistung zu erhöhen und meßbar zu machen. Wie er allerdings in der Praxis funktionieren wird, bleibt abzuwarten. Die finanzielle Seite bleibt weiterhin ein Problem. Das *General Accounting Office* bemerkt, daß es „aufgrund der großen Unterschiedlichkeit, mit der Behörden Regierungsprogramme durchführen, für Kongreß und Exekutive problematisch werden wird, wenn sie ihre Ziele in den Haushalt einbringen wollen".[9]

Man könnte in diesem Stil fortfahren, doch sollte klar geworden sein, daß der NPR-Bericht einige Probleme aufwirft, die gründliche Überlegungen und schwierige Entscheidungen mit sich bringen. Je beständiger die Elemente der Reform sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß sie Erfolg haben werden. Einige Vorschläge konnten problemlos umgesetzt werden. Aufgabenminimierung, die Straffung des Einstellungsverfahrens, die Verwendung verschiedener Mittel, um die Meinungen der Kunden zu erfahren und auf sie zu reagieren, die Rationalisierung des Beschaffungsprozesses, der verstärkte und effektivere Gebrauch von Informationstechnologie und die Beachtung einer Vielzahl interner Reformen sind mit einigem Erfolg bereits durchgeführt worden (NPR 1997, 1-3). Die große Frage bleibt je-

doch, ob die Unregelmäßigkeiten und Probleme des NPR-Berichts erkannt und behoben werden können. Folgende Punkte sind dabei von Bedeutung:

1. Wie werden sich die Elemente des *let managers manage* und des *make managers manage* miteinander vertragen?
2. Wie wird das fehleranfällige politische System der USA auf die unausweichlichen Fehler und Skandale reagieren, die in einer neustrukturierten Verwaltung auftreten werden?
3. Kann eine Verwaltung so flexibel und anpassungsfähig sein, wie es der NPR-Bericht vorsieht, kann sie zur Rechenschaft gezogen werden und wenn ja, von wem? Kettl (1997, 456), definitiv kein Gegner der Reformen, behauptet gar, daß die Leistungskontrolle und die kundenfreundliche Orientierung der NPR-Vorschläge „das Verhältnis zwischen den Verwaltungsbeamten und den Entscheidungsträgern verändern. Zumindest geben sie den Verwaltungsbeamten eine gewisse Autonomie gegenüber den politischen Entscheidungsträgern. Im weitreichendsten Fall nehmen sie den Entscheidungsträgern die Druckmittel, die sie zur Kontrolle der öffentlichen Manager einsetzen".
4. Wie reagiert die neustrukturierte Regierung auf die Unbeständigkeiten der amerikanischen Gewaltenteilung, insbesondere wenn sich Kongreß und Präsident gegenüberstehen? Welcher Institution wären die Behörden verantwortlich? Was geschieht, wenn der Kongreß die Bewilligung von Geldern verweigert, welche notwendig sind, um die Zielsetzungen der Behörden zu erreichen? Wie soll man dann die Manager bewerten?
5. Wie sähe das Verhältnis zwischen Managern und Entscheidungsträgern aus, würden die NPR-Vorschläge durchgesetzt? Würden die Entscheidungsträger und insbesondere der Kongreß davon absehen, sich in die Verwaltung einzumischen, selbst wenn man sich über die Ziele geeinigt hätte? Warum sollte der Kongreß die vom NPR vorgesehenen Einschränkungen akzeptieren? (Kettl 1997, 307, 309)
6. Welches wären die politischen und gesellschaftlichen Folgen, wenn „das kurzfristige Ziel, die Leistungsfähigkeit der Regierung zu erhöhen, die soziale Gleichheit beeinträchtigt" (Frederickson 1996, 269)? Werden die Philosophie eines reduzierten, schlanken Staates und die Organe einer neustrukturierten Regierung den Forderungen nach Gleichheit, welche die nächste wirtschaftliche Rezession begleiten werden, standhalten?

## 4 Einige weiterreichende Überlegungen

Hinter der ganzen Diskussion über das NPR-Programm steckt eine Frage, die schwer zu beantworten ist: Wie wichtig ist der Aspekt des Managements in der Gesamtheit der Dinge? Die Restrukturierungsinitiative und die *New Public Management*-Bewegung gehen davon aus, daß die Reform der Verwaltung ein Hauptpunkt bei der Lösung der Probleme ist, denen heutige Regierungen gegenüberstehen. Die neustrukturierte Regierung wird leistungsfähiger arbeiten und weniger kosten, sie wird die Dienstleistungen auf das Wesentliche reduzieren, überflüssige Elemente abschaffen und das Vertrauen des Volkes in die Regierung wiederherstellen, behaupten die Reformisten. Die Regierung wird auch die Vorteile der modernen Technologie besser nutzen können, was dem Land zu einer besseren Position in der internationalen Wirtschaft verhelfen wird.

Viele der NPR-Vorschläge sind relativ konfliktfrei. Über höfliche und effektive Dienstleistungen läßt sich genauso wenig streiten wie über den Gebrauch moderner Kommunikationsmittel und neuester Technologie, um die Organisationen leistungsfähiger zu machen. Die Vor- und Nachteile der Aufgabenminimierung und der Privatisierung vieler Bereiche stehen ebenfalls nicht zur Debatte. Die meisten Beobachter werden zustimmen, daß Regeln und Statuten sorgfältig überdacht werden sollten, wenngleich sicherlich unterschiedliche Meinungen darüber existieren, welche Regeln notwendig sind.

Schwierig wird es, betrachtet man die politische Seite der Restrukturierung. Obwohl die Reform als eine Verwaltungsreform beschrieben wird, ist sie im Grunde eine politische. Sie wirft einige fundamentale Fragen auf, die mit den Veränderungen in der Verwaltung und in der Personalpolitik einhergehen. Der NPR-Bericht sieht Änderungen der Machtverteilung vor, ohne zu erwähnen, zu wessen Vorteil dies geschehen soll. Der Einfluß der Spitze soll erhöht werden, genauso wie der Einfluß derjenigen, die der NPR-Bericht als „Kunden" bezeichnet. Darüber, wer in der Spitze mehr Einfluß erhalten soll, macht der NPR-Bericht jedoch verständlicherweise keine definitive Aussage. Er befürwortet allerdings eine zumindest teilweise Entmachtung des Kongresses und beantwortet diese Frage dadurch indirekt. In der Frage der Verfügungs- und Beurteilungskompetenz sieht der NPR eine Erhöhung der Verfügungsfreiheit der niedrigeren Angestellten vor, gleichzeitig sollen aber die Ziele der Spitze (oder die Wünsche der Kunden, je nach Kapitel des Berichtes) durchgesetzt werden. Weiterhin macht der Bericht äußerst fragwürdige Vorschläge zur Reduzierung des bürokratischen

Apparates. Auch die Frage nach der Verantwortlichkeit (Wer ist rechtlich zur Verantwortung zu ziehen?) wird von dem Bericht nicht eindeütig beantwortet. Stellt man die leidige Frage, welchen Gewalten in einem System getrennter und sich oftmals kontrovers gegenüberstehender Organe die Behörden unterliegen, so bleibt diese genauso strittig und ungelöst wie zuvor. Dieses Problem ist seit dem NPR zwar nicht größer geworden, doch ob die Leistungsfähigkeit wirklich verbessert wurde, sei dahingestellt.

Die größten Probleme treten jedoch auf, wenn es um die Reduktion der Regierungsfunktionen auf das Wesentliche und um die Abschaffung überflüssiger Aufgaben geht. Diese Problematik wird vom NPR als eine Angelegenheit der Verwaltung betrachtet. In der Tat ist sie das aber nur zu einem kleinen Teil. Es handelt sich hierbei nämlich um die Kernfrage, was die Bevölkerung von der Regierung erwartet und was sie bereit ist, dafür zu zahlen. Selbst wenn man optimistische Annahmen bezüglich der Vorteile einer leistungsfähigeren Regierung macht, bleibt offen, was zu erledigen ist und wer dafür bezahlt. Die USA sind, wie viele andere westliche Demokratien, seit den frühen 70ern mit vielen politischen Problemen konfrontiert worden. Dazu gehören Probleme wie die relative Knappheit der Ressourcen aufgrund steigender Ansprüche, Herausforderungen des Nationalstaats wie die zunehmende Globalisierung, Regulierungsprogramme, die im Prinzip alle akzeptieren, in der Praxis aber nicht einsehen (wie z.B. Umweltschutz oder Bürgerrechte) sowie die Entstehung politischer Bewegungen, die der Regierung und ihren Ausgaben feindlich gesonnen sind. Könnten wir darüber Einigung erzielen, welche Regierungspolitik wir möchten, wie wir mit all diesen Problemen umgehen sollen, würde sich vieles von alleine erledigen. Die „guten Menschen", von denen der NPR-Bericht spricht, könnten mit oder ohne NPR-Reformen das System in einer allgemein akzeptierten Art und Weise führen, unterstützt durch ein besseres Management und unter Beachtung verwaltungstechnischer Aspekte durch diejenigen, die Politik betreiben.

Eine leistungsfähigere Regierung für weniger Geld ist immer willkommen, und die Reform der Verwaltung kann dabei helfen. Ob allerdings das NPR-Management die Lösung ist, bleibt selbst in jenen Bereichen fraglich, in der ihre Methoden eingeführt worden sind. Kürzungen der Regierungsprogramme und der Staatsausgaben sorgen für die eigentlichen Ersparnisse – oder natürlich ein stetiges Wirtschaftswachstum, welches Einsparungen überflüssig macht und vorhandene Löcher stopft. Die amerikanischen Bürger wollen zwar eine kleinere Regierung, aber auch die großen Programme, wie beispielsweise die Sozial- und Krankenversicherung, welche zu den am

besten verwalteten Behörden gehören. Das Land muß sich entscheiden, was es will und was es bereit ist zu bezahlen. Trotzdem sind Reformen in der Verwaltung wichtig. Sie sind, vernünftig angewandt, in der Lage, Probleme zu beheben. Die Entscheidung aber, was die Aufgaben der Regierung sein sollen, ist Sache demokratisch gewählter Politiker. Man kann durch Aufgabenminimierung natürlich Kosten sparen, aber den großen Schnitt macht man erst, wenn man das Programm komplett abschafft.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die strategische Planung, die den NPM-Reformen zugrunde liegt. Einige bezweifeln, ob in unserer heutigen Welt strategische Planung angebracht ist. So stellen Boston und Pallot, welche die Reformen in Neuseeland untersucht haben, das strategische Planen dem strategischen Denken gegenüber: „Angesichts der schnellen Veränderungen unserer Zeit (wie z.B. das Informationszeitalter, die Globalisierung und die Demokratisierung in Gemeinden und an Arbeitsplätzen), erscheint strategisches Planen überholt, denn Unwägbarkeiten sind unmöglich vorauszusehen. Vorhersagen sind in der Regel falsch, und der analytische und berechnende Stil übersieht kleinere Informationen und wichtige Nuancen. Das strategische Denken dagegen basiert auf Kreativität, Intuition und organisatorischem Verständnis. Strategien können nicht nach Plan entwickelt und stur durchgezogen werden, sondern müssen ständig und überall neu überdacht werden." (Boston und Pallot 1997, 386).

Es soll hier nicht die Bedeutung dieser beiden Ansätze in Bezug auf das Management abgewogen werden, doch wäre es eine Ironie des Schicksals, wenn die Regierungen die gestrigen Methoden der Wirtschaft in der Absicht übernehmen würden, im Stil der heutigen Ökonomie zu arbeiten. Will man die Restrukturierung beurteilen, muß man sich über den Sinn der Regierung Gedanken machen. „So sehr die Reformisten auch versuchen, wirtschaftliche Methoden auf Regierungsabläufe zu übertragen, wird die Regierung doch niemals ein Unternehmen sein. In einer Demokratie ist es ihre hauptsächliche Aufgabe, die Interessen des Volkes zu vertreten. Sie tritt für Werte wie Gleichheit und Gerechtigkeit ein. Regierungen sind entstanden, weil der Markt und die wirtschaftlich geführten Verwaltungen nicht in der Lage sind, die über die reine Leistungsfähigkeit hinausgehenden Ziele zu verfolgen." (Kettl 1997, 459). Kettl ist jedoch durchaus der Meinung, daß „leistungsorientierte Verwaltungen" die Regierungen in ihrem Streben, die Interessen des Volkes zu vertreten, unterstützen können (ibd., 460).

Regierungsprogramme sollten eine Verbesserung der Verwaltung leisten und den Bürgern die Bewertung der Regierungsleistung erleichtern. Kritiker betonen immer wieder, daß der kundenorientierte Ansatz des NPR und die

Ziele der US-Regierung nicht zusammenpassen. Caroll (1998, 309) formuliert es folgendermaßen: „An die Stelle der Absichten und Werte, die in der Präambel unserer Verfassung als die Ziele unserer Gesellschaft festgehalten wurden – die nationale Einheit, die gemeinsame Landesverteidigung, innerer Frieden, Gerechtigkeit, Wohlfahrt, Freiheit – treten beim NPR Werte einer Konsumgesellschaft wie die Zufriedenheit des Kunden. Er verwandelt die Regierung in ein Dienstleistungsinstrument und übersieht dabei, daß ihre Rolle bei der Konfliktlösung, der Festlegung nationaler Ziele, der Kontrolle der Polizeigewalt, der Investition in die nationale Zukunft und bei der Verwirklichung verfassungsmäßiger Werte und politischer Ziele wenig bis gar nichts mit Dienstleistung und Kundenzufriedenheit zu tun hat."

Am Ende der Diskussion über das *New Public Management* bleibt ein ungutes Gefühl hinsichtlich seiner Betonung des Leistungskriteriums und der Befriedigung des Kunden (nicht des Bürgers). Ein Teil des Problems liegt in der Unvereinbarkeit der beiden Seiten. Aber wie die Zitate Kettls und Carrolls verdeutlichen, besteht auch ein Spannungsverhältnis zwischen politischer und verwaltungstechnischer Effizienz. Je mehr man akzeptiert, daß die Aufgaben der Regierung in der Durchsetzung von Gleichheit und Gerechtigkeit liegen, desto wichtiger wird es zu spezifizieren, wo NPR-Methoden angewandt und wo sie in den Hintergrund rücken sollen. In den Worten Wilsons (1994, 672): „Man kann die Regierung nicht mit Erfolg umgestalten, ohne sich Gedanken darüber zu machen, was die Regierung tun soll." Die Restrukturierungsinitiative legt den Schwerpunkt auf die Methoden des Managements, von denen viele wichtig und nützlich sind. Doch an erster Stelle muß die Frage stehen, was der Bürger vom öffentlichen Sektor erwartet, und erst dann sollte man überlegen, wie diese Ziele am besten zu erreichen sind.

## Anmerkungen

1 Dieser Artikel ist Kapitel 7 (*Reinventing Government*) unseres neuen Buches „*In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*" (Washington D.C.: *The Brookings Institution*, demnächst) entnommen. Er wird hier abgedruckt mit der Genehmigung der *Brookings Institution*. Wir danken der *Brookings Institution* und dem Personal des *Governmental Studies Program*, insbesondere Robert Katzmann und Thomas Mann, für ihre Kameradschaft, die Bereitstellung von Büros und ihre finanzielle Unterstützung während unseres Aufenthaltes in Washington. Joel Aberbach bedankt sich für die Unterstützung des *Academic Senate* und des *Center for American Politics and Pu-*

*blic Policy* der UCLA und bei Wendy Hunter für ihre Unterstützung während der Recherche. Bert Rockman dankt Paul Mullen für seine Unterstützung.

2 Al Gore, „Creating A Government That Works Better and Costs Less". Das Vorwort zu diesem Bericht betont, daß die beiden Aufgaben der NPR darin liegen die Kosten zu senken und die Effizienz zu erhöhen.

3 Www.oecd.org/puma/

4 Scholz (1997, 3) sagt, daß der Gedanke eines schlanken Staates oder die Notwendigkeit, den Staat durchzuorganisieren, ein aktuelles Thema ist. Dieses Ziel wird von allen Seiten unterstützt. Die leeren Staatskassen und der umfangreiche Aufgabenbereich des öffentlichen Sektors haben die Aufmerksamkeit für eine Reform erhöht.

5 B. Guy Peters, „The Future of Governing" (Lawrence: University of Kansas Press. 1996), 1-13 und auch Donald J. Savoie. „Globalization and Governance". In G. Peters und D. J. Savoie, Hrsg., „Governance in a Changing Environment" (Montreal: McGill/ Queens University Press, 1995, und John Kamensky von der NPR-Belegschaft, „Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform", 248.

6 Mehr zu diesem Thema finden sich in Kap. 8 unseres neuen Buches „In the Web of Politics: Three Decades of U.S. Federal Executive". Man sollte noch erwähnen, daß, laut Kettl, Phase III über die Reduzierung hinaus gehen sollte: Man wollte auch Ergebnisse produzieren. Jedoch waren einige dieser Ergebnisse, wie z.B. sichere Gemeinden, keine Aufgaben der Bundesregierung. Siehe Kettl „Reinventing Government": A FIFTH Year Report Card, 5-6.

7 Leary (1998, B9, B13) beschreibt das Versagen der NASA, Verträge für den Bau von zwei Satelliten einzuhalten, die innerhalb von zwei Jahren ins All befördert werden sollen. Jeder dieser Satelliten hätte 60 Million Dollar gekostet. Unter der neuen NASA-Politik, die mit den Worten „schneller, besser, billiger" umrissen werden kann, wurde den Vertragspartnern viel Freiraum gelassen. Leistungsprämien sollten die Fertigstellung garantieren. Man wollte jedoch dafür sorgen, daß die Kosten nicht zu hoch ausfielen. Das Konzept erschien durchführbar, jedoch versäumte es die NASA den Ablauf zu überwachen, und so wurden auftretende Problem erst bekannt, als es zu spät war.

8 Siehe dazu „The Report of the National Commission on the Public Service, Leadership for America: Rebuilding the Public Service" (Washington, 1989), 16-9. Das Kapitel heißt: „Make more Room near the Top for Career Executives".

9 United States General Accounting Office, „The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation will be Uneven" GAO/GGD-97-109, 96

## Literatur


Aberbach, Joel D. und Bert A. Rockman. Forthcoming. *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive.* Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Aucoin, Peter. 1990. „Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". In *Governance.* 3 (2): 132.

Boston, Jonathan und June Pallot. 1997. „Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector". In *Journal of Policy Analysis and Management.* 16 (3): 386.

Caiden, Naomi. 1998. „A New Generation of Budget Reform". In *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms;* hrsgg. von B. Guy Peters und Donald J. Savoie. Montreal: McGill-Queens University Press.

Carroll, James D. 1995. „The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review". In *Public Administration Review.* 55 (3): 302.

de Leon, Linda und Robert B. Denhardt. 1997. *The Political Theory of Reinvention.* Aufsatz für das Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington, DC.

Frederickson, H. George. 1996. „Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". In *Public Administration Review.* 56 (3): 266.

Gore, Al. 1993. *Creating A Government That Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review.* New York: Plume.

Holmes, Malcolm und David Shand. 1995. „Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years". In *Governance.* 8: o.S.

Hood, Christopher. 1990. „De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance?". In *Governance.* 3 (2): 207.

Kamensky, John M. 1996. „Role of the ‚Reinventing Government' Movement in Federal Management Reform". In *Public Administration Review.* 56 (3): 251.

—. o.J. „Role of the 'Reinventing Government' Movement in Federal Management Reform". o.O.: o.V.

Kaufman, Herbert. 1977. *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses.* Washington: The Brookings Institution: Kapitel 2.

Kettl, Donald F. 1997. „The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". In *Journal of Policy Analysis and Management.* 16 (3): 447.

—. 1998. *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card.* A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. CPM 98-1: 5.

—. 1994. *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review,* A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management. CPM 94-2.

Leary, Warren E. 1998. „NASA Learns that Faster and Cheaper isn't Always so." In *New York Times*: B9, B13.

Light, Paul C. 1995. *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability.* Washington: The Brookings Institution.

Moe, Ronald C. 1994. „The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". In *Public Administration Review.* 54 (2): 119.

National Performance Review. 1997. SAVINGS: Brief Explanation of Savings Estimates and How they were Derived. NPR Savings, www.npr.gov/library/papers/bkgrd/expain.html, 1-3.

Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing.* Lawrence: University of Kansas Press: 1-13.

Report of the National Commission on the Public Service. 1989. *Leadership for America: Rebuilding the Public Service.* Washington: 16-9.

Report of the National Performance Review. 1995. In *Common Sense Government.* (9/7/1995). Appendix C: New Recommendations by Agency, 1-24.

Rosecrance, Richard. 1996. „The Rise of the Virtual State". In *Foreign Affairs.* 75 (4): 60.

Sanger, M. Bryna. 1996. „Review of Thickening Government". In *Journal of Policy Analysis and Management.* 15 (1): 126.

Savoie, Donald J. 1995. „Globalization and Governance". In *Governance in a Changing Environment;* hrsgg. von B. Guy Peters und Donald Savoie. Montreal: McGill/Queens University Press.

Scholz, Rupert. 1997. *Preface to the Final Report of the Lean State Advisory Committee to the German Federal Government by the Chair.*

United States General Accounting Office. 1997. *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation will be Uneven.* GAO/GGD-97-109: 96.

Webpage for the Public Management Service (PUMA), Organisation for Economic Co-operation and Development. www.oecd.org/puma/.

Wilson, James Q. 1994. „Reinventing Public Administration". In *Political Science and Politics.* 27 (4): 670.

*Bernhard Ebbinghaus und Anke Hassel*[1]

# Soziale Pakte: Die Rolle der Konzertierung in der Reform kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten

## 1 Einleitung

In allen westeuropäischen Ländern steht die Reform des Wohlfahrtsstaats auf der politischen Tagesordnung. Angesichts der Herausforderungen von hoher Arbeitslosigkeit, wirtschaftlicher Internationalisierung und demographischem Wandel müssen Regierungen ihre Sozial- und Beschäftigungspolitik den neuen Bedingungen anpassen. Der Reformdruck ist in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern ähnlich, da sie alle an dem Syndrom des *welfare without work* leiden (Esping-Andersen 1996). Die Antworten auf diesen Reformdruck unterscheiden sich jedoch: Während manche Regierungen einseitig Reformen gegen organisierte Interessen durchgesetzt haben, haben andere zum Mittel der Konzertierung mit organisierten Interessen gegriffen, um Anpassungsprozesse zu koordinieren und einen breiten sozialen Konsens für die Veränderungen zu erreichen. Das Ziel dieses Beitrags ist es, eine Erklärung für die augenscheinlich unterschiedlichen Reformansätze zu liefern. Die Niederlande wurden in jüngster Zeit als ein erfolgreiches Modell der Konzertierung beschrieben (Visser und Hemerijck 1998). Auch die Erfahrungen in Italien in den neunziger Jahren sind ein Beispiel für eine gelungene Konzertierungspolitik (Regini 1997). Auf der anderen Seite können Deutschland und Frankreich als Fälle dienen, in denen der Versuch zur Konzertierung in der Vergangenheit entweder fehlgeschlagen ist (Bispinck 1997) oder große soziale Konflikte über wohlfahrtsstaatliche Reformen entstanden sind (Uterwedde 1998).

Warum wählen manche Länder den Weg der Konzertierung, um Reformen einzuleiten und andere nicht? Um diese Frage zu beantworten, muß man die Rolle der Konzertierung in der Reform des Wohlfahrtsstaates konzeptionell erfassen. Wir betonen Konzertierung als ein wichtiges Instrument für wohlfahrtsstaatliche Reform aus zwei Gründen: Erstens umfassen wohl-

fahrtsstaatliche Reformen mehr als nur die Kürzung öffentlicher Ausgaben. Die anvisierten Reformen betreffen die Sozial-, Beschäftigungs- und Tarifpolitik, die als Politikfelder hochgradig miteinander verflochten sind. Zweitens hat der durch Konzertierung erreichte politische Konsens zwischen Regierungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften für die Koordinierung einzelner Reformmaßnahmen einen hohen Stellenwert. Beide Aspekte werden zudem in den aktuellen Debatten zweier voneinander relativ unabhängiger Forschungsstränge widergespiegelt.

Zum einen hat sich die wissenschaftliche Debatte über die Reform des Wohlfahrtsstaates lange Zeit auf die Frage der Rückführung sozialstaatlicher Ausgaben konzentriert. Doch selbst in Staaten wie den USA und Großbritannien, in denen Regierungen entschlossen waren, Sozialausgaben zu kürzen, blieb die tatsächliche Reduzierung der Ausgaben auf einem eher begrenzten Niveau stecken. Kürzungen der Sozialhaushalte erfolgten in der Regel unsystematisch; Sozialausgaben wurden weniger eingefroren als auf die sozialen Gruppen verlagert, welche die größte Vetomacht besaßen. Die Unfähigkeit der Regierungen, wohlfahrtsstaatliche Leistungen substantiell abzubauen und die Kernbereiche der sozialen Sicherung zu reformieren, wurde mit der Popularität der entsprechenden Programme, den ungewissen Vorteilen solcher Reformen sowie mit institutionellen *lock-in*-Effekten erklärt (Pierson 1994). Erst in neueren Beiträgen zur Debatte um wohlfahrtsstaatliche Reformen wird deutlich, daß man die überwiegende Konzentration auf die Kürzung von Sozialausgaben überwinden muß (Clayton und Pontusson 1998), da sich die Wohlfahrtsstaaten in einem tiefgreifenden Umstrukturierungsprozeß befinden. Zum Beispiel kann man eine Verschiebung von öffentlichen zu privaten Transferleistungen beobachten, die den Charakter sozialstaatlicher Leistungen insgesamt verändern wird (Shalev 1996). Diese Umstrukturierungsprozesse werden zudem von Akteuren getragen, die sich von denjenigen der wohlfahrtsstaatlichen Expansion deutlich unterscheiden. Klassenübergreifende Allianzen in exportorientierten Industrien wenden sich dabei zunehmend gegen die Interessen der Akteure in öffentlichen und binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren (Clayton und Pontusson 1998; Pierson 1998). Diese Beobachtungen weisen darauf hin, daß wohlfahrtsstaatliche Reformen in einem breiteren Kontext von Veränderungen des Arbeitsmarktes und der Rolle der organisierten Tarifparteien betrachtet werden sollten.

Ein zweiter Forschungsstrang beschäftigt sich mit der Renaissance der Konzertierung in Form sozialer Pakte in den neunziger Jahren (Fajertag und Pochet 1997; Schmitter und Grote 1997; Hassel 1998). Diese Literatur in-

terpretiert tripartistische Konzertierung als eine Auswirkung des zunehmenden internationalen Wettbewerbs. Danach haben sich in der Vorbereitung auf die Europäische Währungsunion viele Regierungen für eine Art Wettbewerbskorporatismus mit anderen politischen Akteuren entschieden, um die Konvergenzkriterien zu erfüllen (Rhodes 1997). Die Logik von Sozialpakten wird allerdings mißverstanden, wenn sie sich zu eng auf die Frage der Lohnzurückhaltung im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit konzentriert. Sozialpolitische Reformen – die Senkung von Lohnnebenkosten und die Anpassung der Systeme sozialer Sicherung an neue Beschäftigungsformen – sind ebenso wichtige Bestandteile der vereinbarten Sozialpakte wie eine zurückhaltende Lohnpolitik. Zugleich kann eine Analyse sozialer Pakte helfen, den Umstrukturierungsprozeß der Wohlfahrtsstaaten besser zu verstehen.

Aus diesen Gründen sollen die Debatte in der vergleichenden Wohlfahrtsforschung wie auch die Studien über die neuen Konzertierungen um zwei Argumente bereichert werden. Erstens um das Argument, daß Konzertierungen mehr umfassen als die Einbindung der Gewerkschaften in eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnzurückhaltung. Konzertierte Reformprozesse richten sich auf die Reform der institutionellen Grundlagen des Wohlfahrtsstaats – bestehend aus der Arbeitsmarktregulierung, der Systeme sozialer Sicherung und der Tarifpolitik. Zweitens soll darauf hingewiesen werden, daß die Dynamik der Konzertierungsprozesse von institutionellen Voraussetzungen abhängig ist, insbesondere von der Steuerungsform einzelner Politikfelder. In kontinentaleuropäischen Ländern können Gewerkschaften und Arbeitgeber eine unterstützende, aber auch eine blokkierende Rolle bei wohlfahrtsstaatlichen Reformen spielen, da sie oftmals in die Selbstverwaltung von sozialen Sicherungssystemen eingebunden sind und damit Vetopositionen besitzen.

Für die Regierungen sind die Angebote im Rahmen eines politischen Tauschs begrenzt, da die Ressourcen des Wohlfahrtsstaats zunehmend limitiert sind. Daher müssen sich Regierungen strategisch verhalten, um die Sozialpartner durch eine glaubwürdige Interventionsandrohung in Konzertierungsprozesse einbinden zu können. Andererseits haben die Sozialpartner auch ein Eigeninteresse an Konzertierung, wenn sie dort Reformansätze beeinflussen können, welche ohne ihr Zutun ansonsten unilateral durchgeführt würden.

Für die folgende Analyse wurden vier kontinentaleuropäische Staaten als Beispiele konservativer Wohlfahrtsstaaten ausgewählt, um mit einem *most-similar-country*-Design möglichst ähnliche Fälle zu vergleichen (Esping-

Andersen 1990; Esping-Andersen 1996). Es handelt sich bei den Ländern um Frankreich, Deutschland, Italien und die Niederlande. Diese ähneln sich in ihren Systemen sozialer Sicherung, welche sich im Großen und Ganzen aus einkommensabhängigen Versicherungsbeiträgen finanzieren, beitragsbezogene Sozialleistungen bereitstellen und den Schwerpunkt ihrer Sozialpolitik auf Transferleistungen legen. Diese Wohlfahrtsstaaten leiden seit den siebziger Jahren an dem Phänomen des *welfare without work* (Esping-Andersen 1996), das gekennzeichnet ist durch eine hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Beschäftigungsquoten (Tabelle 1). Sie stehen alle vor dem Dilemma, daß ein zunehmender Anteil der inaktiven Bevölkerung hohe Transferleistungen erhält, die von einem kleiner werdenden aktiven Bevölkerungsteil finanziert werden müssen (Scharpf 1998). Ihr hohes Sozialleistungsniveau, kombiniert mit geringer Arbeitsmarktdynamik, führt zu hohen Lohnnebenkosten und einem großen finanziellen Druck auf die Systeme sozialer Sicherung. In allen vier Ländern haben die Regierungen auf diese finanzielle Last der Sozialausgaben in den achtziger und neunziger Jahren mit einer ganzen Reihe von Reformen reagiert. Allerdings waren Deutschland und Frankreich nicht in der Lage, eine zu den Niederlanden und Italien vergleichbare Reformdynamik zu entwickeln.

Im ersten Abschnitt wird der analytische Zugriff auf die Rolle der Konzertierung in der Reform kontinentaleuropäischer Wohlfahrtsstaaten diskutiert, der die Steuerungsform einzelner Politikfelder in den Vordergrund stellt. Es wird davon ausgegangen, daß der Grad der Autonomie verbandlicher Akteure gegenüber der Intervention durch Regierungen die zentrale Kategorie für die Erklärung von Konzertierung ist. Der zweite und dritte Abschnitt diskutiert diese Dynamik anhand der Lohnpolitik und der Sozialpolitik, insbesondere der Rentenreform. Diese Abschnitte geben einen Überblick über die wesentlichen Entwicklungen konzertierter Reformpolitik in beiden Politikfeldern. Der letzte Abschnitt faßt die einzelnen Erklärungsschritte für den Erfolg (oder Mißerfolg) der Konzertierung in den Ländern nochmals zusammen. Selbstverständlich unterliegt ein Vier-Länder-Vergleich den Grenzen kleiner Fallzahlen, so daß alternative Erklärungen nicht systematisch ausgeschlossen werden können.

Aus diesem Grund handelt es sich um einen explorativen Beitrag über die Rolle der Steuerungsformen für Konzertierungsversuche im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Reformen.

Tabelle 1: Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsindikatoren, 1980-1996

| | *Beschäftigungsquote (in %)* | | *Arbeitslosigkeit (in %)* | | *Lohnnebenkosten (in %)* | | *Sozialausgaben (in % am BSP)* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Land* | *1980* | *1996* | *1980-89* | *1990-96* | *1980* | *1995* | *1980* | *1995* |
| Universalistisch | | | | | | | | |
| Schweden | 79,4 | 69,8 | 2,7 | 7,0 | 29,8 | 33,4 | 39,0 | 41,4 |
| Dänemark | 75,4 | 74,2 | 8,0[a] | 8,3[a] | 27,5 | 32,6 | | |
| Konservativ | | | | | | | | |
| Deutschland | 66,3 | 64,0 | 5,9 | 6,7 | 25,7 | 29,6 | 42,9 | 44,9 |
| Frankreich | 63,8 | 58,8 | 9,0 | 10,9 | 23,5 | 30,1 | 44,4 | 48,1 |
| Niederlande | 54,2 | 66,4 | 9,7 | 6,6 | 28,5 | 28,0 | 43,2 | 44,5 |
| Italien | 56,2 | 51,3 | 9,5 | 10,8 | 18,4 | 23,7 | 46,0 | 50,2 |
| Liberal | | | | | | | | |
| Großbritannien | 70,2 | 68,7 | 10,0 | 9,0 | 18,3 | 22,8 | 28,1 | 28,6 |
| USA | 66,9 | 73,6 | 7,2 | 6,3 | 13,7 | 16,3 | 26,4 | 28,1 |
| Japan | 70,3 | 74,1* | 2,5 | 2,6 | 9,9 | 14,1 | 38,8 | 41,6 |

Quellen: (Beschäftigungsquote): OECD *Labour Force Statistics*; (Arbeitslosigkeit): OECD *Employment Outlook*; (Sozialausgaben): *OECD Social Expenditure Statistics;* (Indirekte Arbeitskosten): Institut der Deutschen Wirtschaft (eigene Berechnungen).

Anmerkung: Standardisierte Arbeitslosenrate (OECD Definition) außer für Dänemark: [a] nicht standardisiert; *1995. Sozialausgaben in % an BSP; (4-5): Indirekte Arbeitskosten als Anteil an den gesamten Arbeitskosten in der verarbeitenden Industrie; * Westdeutschland.

## 2 Voraussetzungen konzertierter Reformen: Steuerungsformen und Verhandlungspositionen

Um zu verstehen, warum einige kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten zum Mittel der Konzertierung gegriffen haben, scheint es sinnvoll darauf zu achten, wie die einzelnen betroffenen Politikfelder miteinander verbunden sind, welchen Steuerungsformen sie unterliegen und wie die drei wesentlichen Akteure in diese Steuerung involviert sind. Die Analyse nutzt die Erkenntnisse institutioneller Ansätze zur Rolle organisierter Interessen im politischen Entscheidungsprozeß, insbesondere der Korporatismus- und der Steuerungstheorie (Streeck und Schmitter 1985; Hollingsworth, Schmitter und Streeck 1994; Mayntz 1997). Konzertierungen sind dabei das Ergebnis eines politischen Tauschs der Spitzenverbände mit der Regierung oder zwischen den Sozialpartnern in Bereichen weitgehender Selbstverwaltung, die von den Regierungen an die Verbände delegiert wurde. Unilaterale Reformen der Sozial- und Arbeitsregulierung, wie in den Fällen der angelsächsischen Wohlfahrtsstaaten, stehen daher konzertierten Reformen gegenüber.

Eine notwendige Voraussetzung für Konzertierung besteht darin, daß die beteiligten kollektiven Akteure sich der Unterstützung ihrer Mitglieder sicher und anerkannte Vertragspartner zum Abschluß von Vereinbarungen mit anderen Verbänden sind (Hollingsworth, Schmitter und Streeck 1994, 7). Verbandliche Steuerung (*associational governance*) beinhaltet einen doppelten Vermittlungsprozeß: im Verhältnis zu ihren Mitgliedern und im Verhältnis zu anderen Akteuren in dem entsprechenden Politikfeld (Streeck 1987). Hier können kollektive Akteure eine doppelte Strategie verfolgen, wenn sie im Verhandlungsprozeß mit anderen Akteuren auf die (möglicherweise fehlende) Folgebereitschaft ihrer Mitglieder verweisen und im Binnenverhältnis die erzielten Ergebnisse als den einzig möglichen Kompromiß verkaufen können. Im Unterschied zum Regierungshandeln basiert die Handlungsfähigkeit von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden nicht auf der Anwendung öffentlich legitimierter Gewalt, sondern auf ihrer Verbandsstärke resultierend aus Mitgliedern und Organisationsressourcen.

Unter Steuerung soll die Regulierung der Spielregeln verstanden werden, welche die Kompetenzen kollektiver Akteure und die Art ihrer Einbindung in Entscheidungsprozesse definieren. Die Steuerungsform formt die Opportunitätsstruktur wie auch den Politikstil der Akteure im Entscheidungsprozeß (Immergut 1992; Visser und Hemerjick 1998). Wenn man sich die wesentlichen Politikfelder sozialer Pakte, die Lohnpolitik und die Sozialpolitik,

unter diesen Vorgaben genauer betrachtet, stellt man fest, daß beide Politikfelder sowohl sektoral ausdifferenziert als auch miteinander verflochten sind. Innerhalb der staatlichen Bürokratie haben sich die Politikfelder über die Zeit ausdifferenziert (Lehmbruch 1991): Sie werden oftmals von unterschiedlichen Ministerien (Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsministerien) verwaltet und von unterschiedlichen sektoralen Diskursen geprägt. Zugleich sind sie miteinander verflochten, da die Sozialpartner in die Selbstverwaltung der sozialen Sicherungssysteme ebenso involviert sind wie in die Selbstregulierung der Arbeitsmärkte über die Tarifpolitik.

In der Praxis setzt die Regierung die institutionellen Bedingungen, unter denen eine Selbstregulierung der Arbeitsmärkte stattfindet. Das Recht, sich in tariffähigen Verbänden zu organisieren, Tarifverträge verbindlich abzuschließen und Streiks oder Aussperrungen als Kampfmittel einzusetzen, wie auch die allgemeinen Bedingungen, unter denen Arbeitsverträge abgeschlossen werden, werden durch das Arbeitsrecht reguliert. Regierungen können durch die Gesetzgebung beeinflussen, welche Tarifparteien an Tarifverhandlungen teilnehmen und Tarifverträge abschließen können. In Ländern mit politisch gespaltenen Gewerkschaften ist die Entscheidung über die Anerkennung einer Organisation als Tarifpartei eine hochpolitische Entscheidung. Über die prozedurale Regulierung hinaus kann die Regierung materielle Bestimmungen über Arbeitsbedingungen beschließen; sie kann Mindestlöhne festlegen oder in manchen Ländern auch Löhne einfrieren. Die Einwirkungsmöglichkeit der Regierung auf die Interessenverbände ist vielfältig (Mayntz 1997, 279), da sie die Spielregeln modifizieren, einen Akteur unterstützen, die Wahrnehmung der Probleme durch gezielte Informationen verändern und direkt in Tarifverhandlungen intervenieren kann, wenn bestimmte Entscheidungen nicht anders erreicht werden können.

Grundsätzlich sind sowohl Lohn- als auch Sozialpolitik „geteilte öffentliche Räume" (*shared public space*) zwischen Staat und organisierten Interessen (Crouch 1986). Tatsächlich sind die meisten politischen Entscheidungen in der Lohn- und Sozialpolitik zumindest indirekt von einer Mischung aus Regierungshandeln und verbandlicher Selbstregulierung geprägt. Im Bereich der Tarifverhandlungen setzt die staatliche Regulierung den Rahmen für prozedurale und substantielle Regeln, welche die Regulierung von Arbeitsbeziehungen (etwa Betriebsräte) wie auch Mindestbedingungen in Arbeitsverhältnissen (Mindestlohn und maximale Arbeitszeit) umfassen. Tarifverträge können darüber hinaus grundsätzlich bessere Bedingungen bestimmen. In der Sozialpolitik können Zusatzversicherungen, wie beispielsweise im Bereich der betrieblichen Altersversorgung, von den Arbeitgeberverbänden

und Gewerkschaften vereinbart werden, ohne daß die öffentliche Hand davon berührt wird, obwohl staatliche Regulierung auch hier den Rahmen und oftmals finanzielle (steuerliche) Anreize zum Abschluß solcher Vereinbarungen gibt.

Lohnverhandlungen und Sozialpolitik als geteilte öffentliche Räume unterscheiden sich in dem Autonomiegrad der wesentlichen Entscheidungsträger je nach Politikfeld und Land. Wenn man die förderlichen oder hinderlichen institutionellen Bedingungen für Konzertierungen untersucht, dann stellt sich die Frage, inwieweit die Regierung in Lohnverhandlungen eingreifen oder dies glaubhaft androhen kann. Können die Tarifparteien autonom Löhne festsetzen oder sind sie von der Unterstützung der Regierung abhängig? Welche Rolle spielen die Sozialpartner in der Selbstverwaltung der sozialen Sicherungssysteme? Ist die Regierung in der Umsetzung der Sozialpolitik von den Tarifparteien abhängig? Inwieweit können Tarifparteien, insbesondere Gewerkschaften, vom politischen Tausch innerhalb der Konzertierung profitieren? Können Tarifparteien überhaupt politischen Tausch vollziehen? Und wie wirkt sich die Konzertierung auf ihre Machtbasis aus?

Es ist zu vermuten, daß die national- und politikfeldspezifische Steuerungsform der zentrale Erklärungsfaktor für die Entstehung von Konzertierung in Wohlfahrtsreformen ist. Dort, wo die Tarifparteien ein hohes Maß an selbstregulierenden Kompetenzen haben, brauchen Regierungen deren Zustimmung für eine Reform. Oftmals benötigen sie eine formale Vereinbarung, um die Regulierung von sozialen Sicherungssystemen zu ändern; zumindest aber das Einverständnis der Tarifparteien für die Implementierung bestimmter Maßnahmen. In manchen Fällen ist die Regierung an tripartistischen Verhandlungen direkt beteiligt; in anderen muß sie darauf hoffen, daß die Tarifparteien bilateral in ihrem Sinne entscheiden. Tripartistische Vereinbarungen können zudem das Resultat politischen Tauschs sein (Pizzorno 1978): die Regierung muß den Tarifparteien, insbesondere den Gewerkschaften, die eine beträchtliche Vetoposition in der Sozialpolitik besitzen, ihre Zustimmung abkaufen. In diesem Fall müssen Regierungen Sozialkürzungen mit anderen politischen Ressourcen für die Tarifparteien tauschen. Anstatt ihre Mitglieder gegen einseitige Kürzungen der Sozialausgaben zu mobilisieren, geben Gewerkschaften ihr Einverständnis zu konzertierten Reformen, wenn sie bestimmte soziale Rechte bewahren und einen größeren Einfluß auf den Inhalt der Reform erhalten können. Zudem können Verhandlungen auf Koppelgeschäften beruhen (Scharpf 1997, 128-30). Zum Beispiel lassen sich bestimmte Elemente der Rentenreform mit Lohnzurückhaltungen tauschen. Gewerkschaften würden Lohnzurückhaltung gegen

die kurzfristigen Interessen ihrer Mitglieder durchsetzen und anstelle höherer Löhne eine Zusicherung stabiler Transferleistungen und einer langfristig sicheren Rentenentwicklung erhalten.

## 3 Reformen in der Lohnpolitik

In den meisten europäischen Ländern, mit der wichtigen Ausnahme von Westdeutschland, war der lohninduzierte Inflationsdruck ein Kernproblem der Wirtschaftspolitik der Nachkriegsjahre, zu dessen Lösung die Regierungen eine ganze Reihe von Instrumenten entwickelt haben (Flanagan, Soskice und Ulman 1983; Dore, Boyer und Mars 1994). Diese Einkommenspolitiken funktionierten dort am besten, wo die Tarifsysteme relativ zentralisiert waren. Die Gewerkschaften hatten dabei ein Interesse an zentralisierten Tarifverhandlungen, um Lohndifferenzen zum Vorteil der unteren Lohngruppen zu verkleinern. Die Arbeitgeber hingegen wandten sich zunehmend gegen eine zentralisierte Einkommenspolitik und favorisierten eine Dezentralisierung und Flexibilisierung der Tarifverhandlungen, um eine bedarfsgerechte Anpassung an den zunehmenden internationalen Wettbewerbsdruck und technologischen Wandel zu erreichen (Baglioni und Crouch 1990). Unter der Bedingung hoher Arbeitslosigkeit, die an sich inflationsdämpfend wirkte, sahen Regierungen in einer Lohnmoderation weniger ein Mittel der Inflationsbekämpfung als der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Durch die Senkung von Arbeitskosten würden Investitionen attraktiver gestaltet und damit ein höheres Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum erreicht (Boyer 1994).

In Frankreich hat sich das Tarifsystem am tiefgreifendsten transformiert. Es wandelte sich von einer langen Tradition staatlich oktroyierter Einkommenspolitik zu einer weitgehenden Dezentralisierung der Lohnfindung (Boyer 1994). Grundsätzlich spielten Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Lohnfindung nur eine untergeordnete Rolle. Die französischen Gewerkschaften sind nicht nur politisch gespalten, sondern auch extrem mitgliederschwach (mit einem Organisationsgrad unter 10%) mit unterentwickelten organisatorischen Ressourcen und Strukturen (Ebbinghaus und Visser 1997). Die französischen Arbeitgeberverbände waren lange Zeit zwischen den Interessen der verstaatlichten Industrien und des paternalistisch orientierten Mittelstands gespalten. Zudem gilt das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowohl auf sektoraler als auch auf be-

trieblicher Ebene als eher schlecht. Diese Bedingungen haben die Regierungen regelmäßig zu Interventionen in das prinzipiell autonome Feld der Tarifverhandlungen veranlaßt. Die Regierung bestimmt den Sockel der Lohnerhöhung über die Anhebung des Mindestlohns (SMIC) und beläßt damit nur wenig Verhandlungsspielraum für die Tarifparteien. Zudem kann der Arbeitsminister einzelne Tarifverträge für den gesamten Sektor allgemeinverbindlich erklären. Ein Tarifvertrag, der nicht von allen Gewerkschaften akzeptiert wird, kann so durch die Regierung für alle Beschäftigten in einem Sektor verbindlich erklärt werden.

Bis Mitte der siebziger Jahre hat eine großzügige Mindestlohnpolitik wie auch die Konkurrenz der Gewerkschaften untereinander zu einem Lohndruck im privaten Sektor geführt, der oberhalb der Produktivitätszuwächse lag. Nach der ersten Ölkrise versuchten die Regierungen in den Jahren 1976/77, die Lohnentwicklung durch das Einfrieren der Löhne zu dämpfen. Preis- und Lohnkontrollen wurden eingeführt, und der Mindestlohn wurde niedrig gehalten. Die neugewählte sozialistische Regierung Delors versuchte sodann eine neue Einkommenspolitik umzusetzen, die sich von dem bestehenden Mechanismus der Lohnindexierung lösen wollte. Dafür wurde das Tarifsystem durch die *Auroux*-Gesetze im Jahr 1982 mit dem Ergebnis reformiert, daß jährliche Lohnverhandlungen auf betrieblicher Ebene zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern geführt werden mußten.

Doch anstatt die Kompetenz der gespaltenen Gewerkschaften zu stärken, konnten die Unternehmen flexiblere Lohnsysteme einführen (Howell 1992). Die Dezentralisierung des Tarifsystems durch die *Auroux*-Gesetze hat Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bei der Regulierung von Arbeitsverhältnissen weiter geschwächt und den lokalen Sektionalismus weiter ermutigt (Goetschy 1998). Tarifverhandlungen auf der Ebene der Betriebe und Unternehmen führten dazu, daß die Lohnentwicklung zunehmend marktorientiert und in vielen Fällen von den Unternehmen einseitig bestimmt wurde. Die Gewerkschaften waren dagegen weitgehend machtlos. Obwohl die Arbeitskosten tatsächlich gedämpft wurden, reichte die Macht des Staates nicht aus, um den Vertrauensverlust zwischen Industrieverbänden, Gewerkschaften und Arbeitnehmern zu lindern. „Die Einkommenspolitik, die durch einen starken Staat verfolgt wurde, hat immer noch weniger erreicht als die breite Vision einer sozialen Marktwirtschaft und das komplexe Arrangement von sorgfältig austarierten Institutionen, die typisch für Deutschland sind." (Boyer 1994, 67, eigene Übersetzung).

Chronologie A: Konzertierung der Lohn- und Beschäftigungspolitik

Niederlande

1982 Zweiseitiges Abkommen von Wassenaar über „allgemeine Leitlinien der Beschäftigungspolitik".
1990 Abkommen: „Mehr Beschäftigung für ethnische Minderheiten".
1993 Abkommen: „Ein neuer Weg: Agenda für die Tarifpolitik 1994".
1997 Abkommen: „Agenda 2002".

Italien

1992 Dreiseitige Vereinbarung zur Abschaffung der *scala mobile*.
1993 Ciampi Protokoll: Vereinbarung über Arbeitskosten und Tarifverhandlungen.
1996 Beschäftigungspakt (*accordo per il lavoro*).
1998 Sozialpakt für Wachstum und Beschäftigung.

Deutschland

1996 (Januar-Februar) Bündnis für Arbeit und Standortsicherung, (April) Gewerkschaften verlassen das Bündnis.
1998 Beginn der Verhandlungen über ein Bündnis für Arbeit, Wachstum und Ausbildung.

Frankreich

1982 *Auroux*-Gesetze dezentralisieren Tarifverhandlungen auf die Unternehmensebene.
1997 *Matignon*-Gipfel zur Arbeitszeitverkürzung; Arbeitgeber verlassen die Verhandlungen in Protest gegen das vorgeschlagene Arbeitszeitgesetz.

Das deutsche Tarifsystem ist das Gegenstück zum französischen Staatsinterventionismus und seinen betrieblichen Lohnverhandlungen. Die fehlende Staatsintervention ist in der Tarifautonomie grundgesetzlich verankert, so daß es nie eine zentralisierte Einkommenspolitik gegeben hat. Selbst während der konzertierten Aktion „waren Gewerkschaften und Arbeitgeber der Ansicht, daß Lohnverhandlungen nicht mit der Regierung diskutiert werden sollten. Die Lohnentwicklung war dennoch aufgrund der Institutionen von zentralisierten Industriegewerkschaften, betrieblicher Mitbestimmung und einer strikten Geldpolitik der Bundesbank an die wirtschaftliche Entwicklung angepaßt." (Streeck 1997; eigene Übersetzung). Da die Gewerkschaften ein System der Tarifführerschaft entwickelt haben, in dem Lohnerhöhungen weitgehend in allen Sektoren übernommen wurden, mußten die zentralisierten deutschen Industriegewerkschaften die ökonomischen Implikationen ihrer Lohnpolitik und die mögliche Reaktion der Bundesbank in ihrer Lohnforderung antizipieren (Scharpf 1987). Die deutschen Gewerkschaften nutzten die informelle Praxis der außertariflichen Entlohnung, die in allen größeren Unternehmen vereinbart wurde, um auf der einen Seite zentrale Flächentarifverträge für alle Sektoren gleich abschließen zu können, auf der

anderen Seite aber inoffiziell die Löhne dort aufzustocken, wo Unternehmen sich dies leisten konnten (Streeck 1981, 159).

Dieses traditionelle Lohnfindungssystem traf in den neunziger Jahren auf Schwierigkeiten, als große Unternehmen ihre übertariflichen Zulagen während der Rezession 1991/92 zurücknahmen (Hassel und Schulten 1998). Dadurch sank der Lohndrift zwischen Tarif- und Effektivlöhnen mit der Folge einer Lohnverringerung. Zudem belastete die Wiedervereinigung die relativ gleiche Lohnstruktur, da die Gewerkschaften auf eine rasche Angleichung der Löhne in den ostdeutschen Unternehmen drängten. Deren Produktivität lag aber weit unterhalb der westdeutschen, und die Unternehmen reagierten auf die Kostenerhöhung mit Beschäftigungsabbau. Der Versuch, einen sozialen Pakt zur Lösung der Beschäftigungskrise zu initiieren, wurde von der Metallgewerkschaft IG Metall im November 1995 unternommen. Sie bot einen moderaten Lohnkurs im Tausch mit der Verpflichtung der Arbeitgeberverbände zur Schaffung einer bestimmten Zahl von Arbeitsplätzen an. Die Regierung sollte zudem bestimmte Konzessionen in der Sozialpolitik garantieren (Bispinck 1997). Die christlich-liberale Koalition, die zu der Zeit unter dem Eindruck der französischen Proteste stand, lud die Tarifparteien zu Spitzengesprächen ein. Als jedoch die Regierung im April 1996 ein Sparpaket präsentierte, das weitere Sozialkürzungen enthielt, verließen die Gewerkschaften unter Protest die Spitzengespräche. Obwohl weder ein nationaler noch ein sektoraler sozialer Pakt in der Metallwirtschaft geschlossen wurde, endete die Tarifrunde 1996 mit moderaten Tariferhöhungen. Mit der neugewählten rot-grünen Bundesregierung wurde im Dezember 1998 eine neue Runde eines dreiseitigen Konzertierungsprozesses eingeleitet, in dem die Frage der Lohnpolitik bislang zwar diskutiert, jedoch nicht gelöst wurde.

Die Niederlande blicken in der Nachkriegsgeschichte hingegen auf eine lange Tradition staatlicher Einkommenspolitik zurück. Bis 1963 gab es jährliche Lohnleitlinien des Ministers, die zum Gegenstand der Tarifverhandlungen wurden. Formal bestand diese Praxis sogar bis 1970 (Visser 1998). Auch danach behielt sich die Regierung das Recht vor, einen Lohnstopp und Obergrenzen für Lohnerhöhungen zu verhängen. Zwischen 1970 und 1982 intervenierte sie allein siebenmal in die Lohnverhandlungen der Tarifparteien. Das Lohnfindungssystem war dominiert von Lohnabschlüssen in großen Unternehmen, welche die Tarifführerschaft für die restliche Industrie und die Gesamtwirtschaft übernahmen. Um einer weiteren staatlichen Intervention vorzubeugen, haben die Tarifparteien im historischen Abkommen von Wassenaar 1982 zu einer allgemeinen Lohnmoderation gegriffen, die die Senkung der Arbeitskosten anstrebte und in den Jahren 1983 und 1984 zum

Aussetzen der Lohnindexierung führte. Die Vereinbarung legte fest, daß Lohnzuwächse unterhalb des Produktivitätsanstiegs bleiben und daß die Gewerkschaften keine Kompensation für die Preissteigerung verlangen sollten. Angesichts der langen konfliktreichen Tradition der niederländischen Tarifpolitik wirkte diese freiwillige Selbstverpflichtung der Gewerkschaften überraschend effektiv, so daß die Reallöhne zwischen 1980 und 1984 um jährlich 1,7% fielen (Visser 1992, 335). „Die holländischen Gewerkschaften, die durch die steigenden Arbeitslosenzahlen stark beunruhigt waren, überzeugten sich selbst davon, daß eine Verbesserung der Profitabilität der holländischen Industrie eine unabdingbare Voraussetzung für jede Strategie sei, deren Ziel wirtschaftliche Erholung und Beschäftigungswachstum ist." (Visser und Hemerjick 1998, 112). Zwei Tage vor der Vereinbarung von Wassenaar hatte die neue Regierung angekündigt, daß sie entschlossen sei, die Löhne im öffentlichen Sektor, den Mindestlohn wie auch Transferleistungen einzufrieren und die Indexierung abzuschaffen. Die Gewerkschaften mußten einen faktischen Lohnstopp über Jahre freiwillig akzeptieren, wobei die Arbeitgeber sich erstmals im Gegenzug bereit erklärten, über Arbeitszeitverkürzungen zu verhandeln. Im Jahre 1984 wurde die Indexierung der Löhne im öffentlichen Dienst und der Transferleistungen endgültig abgeschafft. Seitdem ist die Lohnfindung immer unterhalb des Verteilungsspielraums – bestehend aus Preissteigerungsrate und Produktivitätsanstieg – geblieben. Im Jahre 1993 verpflichtete eine neue Vereinbarung („Ein neuer Weg") die Tarifparteien auf die Fortführung einer „verantwortlichen Lohnpolitik" (Visser 1998, 57).

Wie in Frankreich litten in Italien die Arbeitsbeziehungen traditionell unter den feindlichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften. Die Kooperation zwischen den Tarifparteien war schwierig, da das Tarifsystem eher fragil und nur wenig institutionalisiert war. Zudem gab es viele politische Spannungen, die das Erreichen eines nationalen und sozialen Konsenses weiter behinderten (Treu 1994, 162). Von 1946 bis 1992 waren die Lohnsteigerungen an die Preissteigerungen gekoppelt (*scala mobile*). Zwischen 1977 und 1984 wurde mit mehreren *ad hoc*-Vereinbarungen versucht, eine Einkommenspolitik im Tausch mit befriedeten Arbeitsbeziehungen einzuführen. Diese Abkommen standen jedoch vor zwei wesentlichen Problemen. Erstens waren die Gewerkschaften nicht in der Lage, den betrieblichen Lohndruck zu kontrollieren. Dies veranlaßte die Arbeitgeber, die traditionell die *scala mobile* unterstützten, eine Dezentralisierung der Tarifverhandlungen zu fordern. Zweitens wurden die Sozialausgaben zunehmend zur Verhandlungsmasse in den dreiseitigen Verhandlungen, und ein *quid pro*

*quo* kam im politischen Tausch auf. „Sozialer Konflikt wurde 'fiskalisiert', und sozialer Konsens mußte durch direkte Konzessionen in wohlfahrtsstaatlichen Leistungen erkauft werden, weil die Gewerkschaften nur wenig Vertrauen in die Versprechen der Regierungen hatten, daß direkte Opfer der Arbeitnehmer durch die Zurückhaltung ihrer Verhandlungsmacht in der Zukunft durch Gewinne der Arbeitnehmer im Sinne eines stärkeren Wachstums und wirtschaftlicher Stabilität ausgeglichen würden." (Treu 1994, 165; eigene Übersetzung).

Seit 1984 fanden kontinuierlich Verhandlungen über die Vorteile einer zentralen Einkommenspolitik statt. Im Jahre 1986 wurde die *scala mobile* erstmals in einer Vereinbarung modifiziert, um das Maß der automatischen Indexierung zu verringern. In den neunziger Jahren wurden auf nationaler Ebene wieder tripartistische Verhandlungen etabliert, als die Tarifparteien die Regierung drängten, die Lohnnebenkosten zu senken. Eine erste dreiseitige Vereinbarung aus dem Jahr 1990 legte die Kürzung der Lohnnebenkosten durch staatliche Subventionen fest. In den Jahren 1990/91 traten die Verhandlungen in eine neue Runde, in der die Arbeitgeber fest entschlossen waren, Arbeitskosten angesichts des verschärften Wettbewerbs zu senken. Die Gewerkschaften versuchten, die Rolle ihrer betrieblichen Vertreter zu stärken und ein breiteres Verhandlungsmandat zu erhalten. Die Arbeitgeberseite hingegen zweifelte weiterhin an der Fähigkeit der Gewerkschaften, dezentrale Tarifverhandlungen tatsächlich zu kontrollieren.

Im Juli 1992 wurde ein historischer Kompromiß mit der Regierung gefunden, in dem die drei Gewerkschaftsbünde formal das Ende der automatischen Lohnindexierung gegen den Widerstand von großen Teilen ihrer Mitgliedschaft akzeptierten. Nur wenige Tage zuvor hatte noch ein Generalstreik gegen die Abschaffung der *scala mobile* stattgefunden (Regalia und Regini 1998). Die Konzession, welche die Gewerkschaften für eine moderate Lohnpolitik in Aussicht gestellt bekamen, bestand in dem Versprechen der Regierung und der Arbeitgeber, das Tarifsystem wie auch das System der betrieblichen Gewerkschaftsvertreter zu reformieren. Ein Jahr nach der Abschaffung der *scala mobile* unterzeichneten die Regierung und die Tarifparteien das *Ciampi*-Protokoll (Regini 1997), welches das Tarifsystem auf zwei Ebenen neu organisiert: der sektoralen Ebene, auf der Lohntarifverträge über mehrere Jahre auf der Basis der erwarteten Preissteigerung abgeschlossen werden und der betrieblichen Ebene, auf der zusätzliche Leistungen auf der Basis von Produktivitätssteigerungen vereinbart werden können. Die Vereinbarungen beinhalteten zudem eine Modernisierung der Institution der betrieblichen Gewerkschaftsvertreter (RSU oder Einheitliche Gewerk-

schaftsvertretungen), um betriebliche Lohnverhandlungen erst zu ermöglichen (Regalia und Regini 1998, 477). Seither bewegt sich die Lohnfindung in Italien innerhalb eines Rahmens von nationalen Lohnleitlinien, die auf betrieblicher Ebene aufgebessert werden können.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß in Deutschland und Frankreich keine Koordination zwischen den Regierungen und Tarifparteien in der Lohnpolitik stattgefunden hat. Arbeitgeber versuchten, Tarifverhandlungen zu dezentralisieren, um flexiblere und moderatere Tarifabschlüsse zu erreichen. In Frankreich führte weder die Androhung der Regierungsintervention zu einem Konsens zwischen den Sozialpartnern, noch hat die *Auroux*-Reform die Tarifautonomie nach 1982 gestärkt, wie es durch die italienischen Reformen des *Ciampi*-Protokolls aus dem Jahr 1992 der Fall war. In Deutschland bleibt die Tarifautonomie weiterhin das dominante Prinzip und die Frage von Lohnverhandlungen außerhalb der Verhandlungsmasse der bestehenden dreiseitigen Konzertierungsversuche.

## 4 Sozialpolitische Reformversuche am Beispiel der Rentenreform

Ein Vergleich der bedeutendsten Reformvorhaben der Alters- und Berufsunfähigkeitsversicherungen in den vier Ländern vermag einen Eindruck der Interessenkonflikte im Wohlfahrtsstaat vermitteln. Dank ihrer korporatistischen Einbindung spielen die Sozialpartner eine wichtige Rolle nicht nur bei der Finanzierung der Sozialversicherung, sondern auch bei der politischen Steuerung und in der Selbstverwaltung. Die kontinentalen Wohlfahrtsstaaten leiden besonders unter den steigenden Sozialausgaben, die durch Überalterung, Massenarbeitslosigkeit und Frühverrentung angetrieben werden. Da sie zum großen Teil durch Sozialbeiträge erbracht werden, geraten die indirekten Lohnkosten immer mehr unter Druck.

In allen vier Sozialversicherungssystemen sind die Sozialpartner in die Selbstverwaltung einbezogen. In Deutschland wurde das gesellschaftliche Gleichgewicht von Arbeit und Kapital über eine paritätische Besetzung verankert (Manow 1997). In den Niederlanden und Italien hingegen herrscht die dreiseitige Steuerung mit staatlich benannten „Schiedsrichtern" zwischen den widerstreitenden Sozialpartnern vor (Ferrara 1984; Visser und Hemereijck 1998). In den französischen Sozialkassen ist der Vorstand paritätisch

besetzt, jedoch benennt der Staat den Verwaltungsdirektor (Palier 1997). Außer in Deutschland gibt es in diesen Ländern auch einen dreiseitig besetzten Sozial- und Wirtschaftsrat, dem eine mehr oder weniger institutionalisierte Beraterrolle in sozialpolitischen Gesetzgebungsverfahren zukommt. Außerhalb der staatlichen Sozialversicherung schufen die niederländischen und französischen Sozialpartner durch Kollektivverträge Zusatzversicherungen bzw. Frühverrentungsfonds, die sie selbst verwalten.

Chronologie B: Konzertierte Reformen in der Renten-, Berufsunfähigkeits- und Krankengeldversicherung

Niederlande
1985 Leistungskürzungen in der Berufsunfähigkeits- und Krankengeldversicherung.
1987 Änderungen der Berufsunfähigkeits- und Arbeitslosenversicherungen.
1993 Arbeitgeber werden durch Bonus/Malus-System in die Verantwortung genommen.
1994 Krankengeldversicherung durch Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgeber ersetzt.
1995 Tripartistische Neuordnung der Selbstverwaltung.

Italien
1992 Amato-Regierung erläßt Verordnung zur kurzfristigen Rentenreform.
1993 *Ciampi*-Regierung schafft Rahmenbedingungen für Zusatzversicherung und friert Senioritätsrenten ein.
1994 Generalstreik gegen das Reformvorhaben der Regierung Berlusconi.
1995 Abkommen von *Dini*-Regierung und Gewerkschaften über langfristige Rentenreform.
1997 *Prodi*-Regierung einigt sich mit Gewerkschaften über weitere Umsetzung .

Deutschland
1989 „Rentenreform 1992" mit breitem Konsens verabschiedet.
1996 Tripartistisches Teilabkommen über Teilzeitrente vor dem Ende der Bündnisgespräche.
1996 Rentenreform ohne breiten Konsens verabschiedet; Lohnfortzahlung per Gesetz gekürzt, der Widerstand der Gewerkschaften führt zu Tarifvertragsverhandlungen über vollen Ausgleich.
1999 Aussetzung der Rentenreform von 1996 durch die neue rot-grüne Regierung.

Frankreich
1993 Balladur-Regierung führt Rettungsplan stufenweise durch.
1993 Tripartistisches Protokoll zur Rettung des Defizits der Arbeitslosenkassen.
1995 *Juppé*-Reformvorhaben führt zu Streikwelle; Zugeständnisse der Regierung.
1997 Einführung privater Vorsorge; wird von der neuen *Jospin*-Regierung wieder abgeschafft.

Da die Renten- und Berufsunfähigkeitsversicherungen den größten Anteil an den Sozialausgaben einnehmen, stehen sie besonders im Visier der so-

zialpolitischen Reformer. In allen vier Wohlfahrtsstaaten ist die einkommensbezogene Rente dominant. Sie wird jedoch in den Niederlanden und Italien durch eine Volks- bzw. Sozialrente ergänzt. Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst erhalten vor allem in Frankreich und Italien besonders vorteilhafte Bedingungen. Arbeitgeber nutzen in allen vier Ländern die Option der Frühverrentung, um ihre Betriebe zu reorganisieren. Aufgrund ihrer Entlastungsfunktion wurde diese Politik auch durch die politischen Akteure unterstützt (Esping-Andersen 1996). Sie führte allerdings zu einem erheblichen Kostendruck, der an die Sozialbeiträge weitergegeben wurde.

Die holländischen Gewerkschaften haben die Frühverrentung als Maßnahme zur Entlastung des Arbeitsmarkts begrüßt. Auch die Arbeitgeber sahen darin eine Möglichkeit, weniger produktive, aber schwer kündbare Arbeitnehmer auf Kosten der Sozialversicherung in den vorzeitigen Ruhestand zu schicken (Aarts und Jong 1996). In den frühen achtziger Jahren bezogen nahezu 14% der holländischen Beschäftigten Berufsunfähigkeits- oder Vorruhestandsrenten (Visser und Hemerijck 1998, 21). Trotz massiver Proteste der Gewerkschaften versuchten die niederländischen Regierungen mit zwei Reformen (1985/1987), das Krankengeld und die Berufsunfähigkeitsrente zu kürzen. Es zeigte sich jedoch, daß diese Maßnahmen nur geringen Erfolg hatten, da unter anderem die Sozialpartner tarifvertragliche Zusatzversicherungen einführten, um die Leistungskürzungen aufzufangen. Erst nachdem die Sozialdemokraten ab 1992 wieder an der Regierung beteiligt waren, wurde die bisherige Indexierung der Renten durch eine Koppelung an das Beschäftigungswachstum ersetzt (Visser und Hemerijck 1998). Als 1991 die Mitte-links-Koalition weitere radikale Reformen ankündigte, war die Arbeiterpartei gespalten und die Gewerkschaften riefen zur größten Nachkriegsdemonstration auf. Trotzdem schaffte es die Regierung, in mehreren Reformschritten den Arbeitgebern die Lohnfortzahlung in den ersten Wochen aufzubürden, sie für den Mißbrauch der Berufsunfähigkeitsversicherung in die Verantwortung zu nehmen und die bisherigen Fälle von früher Berufsunfähigkeit sowie die Anspruchskriterien neu zu überprüfen (Aarts und Jong 1996; Visser und Hemerijck 1997). Die folgende Wahl von 1994 erbrachte für beide große Koalitionsparteien massive Stimmenverluste, jedoch konnten die Sozialdemokraten nun mit den Liberalen in einer neuen Koalition weiterregieren. Diese setzte trotz der Wahlniederlagen weiterhin auf Reformen und regelte nun auch besonders die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung neu.

Im Vergleich zu den Niederlanden war Deutschland in den achtziger Jahren erfolgreicher in der Begrenzung der Sozialausgaben. Allerdings beding-

ten die Überalterung und zunehmende Frühverrentung mittelfristig eine substantielle Rentenreform. Die CDU/CSU-FDP-Koalition verabschiedete eine konsensuale Rentenreform, die auch die Unterstützung der sozialdemokratischen Opposition und der Sozialpartner fand. Am Tag vor dem Berliner Mauerfall am 9. November 1989 beschloß der Bundestag die ‚Rentenreform 1992', die eine stufenweise Anhebung des Rentenalters für alle Gruppen auf 65 vorsah, wobei die meisten Frühverrentungsmöglichkeiten durch eine flexible Teilzeitrente ersetzt werden sollten. Die deutsche Wiedervereinigung führte jedoch zu einer außergewöhnlichen Frühverrentungswelle im Osten. Da nahezu ein Viertel der staatlichen Transferleistungen durch die Sozialversicherung aufgebracht wurden, stiegen die Sozialbeiträge von 1990 35% auf 1996 41% der Bruttolöhne (Manow 1997, 40-2).

Nach der französischen Streikwelle vom Winter 1995 lud die Regierung Kohl die Sozialpartner zu einer „Kanzlerrunde" über ein Bündnis für Arbeit und Standortsicherung ein, das zunächst zu einem begrenzten Abkommen über Teilzeitrenten im Februar 1996 führte. Jedoch entschloß sich die Regierung unter dem Druck der Arbeitgeber und des kleinen Koalitionspartners FDP im April 1996, ihre sozialpolitischen Reformvorschläge, die eine Kürzung der Lohnfortzahlung, eine Einfrierung der Sozialleistungen, eine vorgezogene Anhebung des Rentenalters und eine Flexibilisierung der Beschäftigungsverträge vorsahen, in den Bundestag einzubringen. Während die Arbeitgeber die Initiative der Regierung begrüßten, verließen die Gewerkschaften die Bündnisgespräche und organisierten zusammen mit den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden eine Protestdemonstration gegen den Sozialabbau. Reformvorhaben, die keine Bundesratsmehrheit erforderten, wurden Gesetz. Die Rentenreform 1996 wurde dank eines begrenzten Kompromisses mit der Opposition verabschiedet; jedoch wurde sie durch die neugewählte rot-grüne Regierung Ende 1998 zunächst ausgesetzt und eine Rentenkommission einberufen.

Die italienischen Regierungen der achtziger Jahre hatten in zahllosen kleineren Reformschritten versucht, die Inflation und Staatsausgaben unter Kontrolle zu halten, ohne dabei den eigentlichen Verursacher – den italienischen Wohlfahrtsstaat – in seinen Grundprinzipien zu verändern (Niero 1996, 118). Die Unzulänglichkeit dieser Politik machte Anfang der neunziger Jahre schließlich einen radikalen Politikwechsel erforderlich. Die Regierung Amato versuchte zwar noch mit kurzfristigen Dekreten Beitragserhöhungen zu verordnen, entwickelte jedoch schon Pläne für eine langfristige, auf zehn Jahre angelegte Anhebung des Rentenalters um fünf Jahre und der Mindestbeitragszeiten um zehn Jahre (Ferrera 1997, 240-41). Bereits ein

Jahr später, inmitten der Krise des italienischen politischen Systems, wurde die technokratische Regierung unter dem ehemaligen Gouverneur der Zentralbank Ciampi eingesetzt, die eine weitere Kosteneindämmung bei den Senioritäts- und Berufsunfähigkeitsrenten beschloß. Sie schuf auch die gesetzlichen und steuerlichen Grundlagen für Zusatzversicherungen, die von den Sozialpartnern auf Branchen- oder Firmenebene ausgehandelt werden sollten. Diese konkreten kleinen Schritte änderten jedoch kaum den *Status Quo* der angestammten Besitzstandsrechte.

Als die neue Mitte-rechts-Regierung unter *Berlusconi* versuchte, die „ungeschriebenen Spielregeln" (Regini und Regalia 1997, 216) zu ändern und das System der sozialen Sicherung neu zu ordnen, erhob sich, angeführt von allen drei Gewerkschaftsbewegungen, landesweiter Protest auf der Straße. Nachdem die *Berlusconi*-Regierung einlenkte und bald durch eine technokratische, von der parlamentarischen Linken unterstützte Regierung *Dini* ersetzt wurde, kam es noch im Mai zu einem Abkommen mit den Gewerkschaften über eine substantielle Rentenreform, deren lange Übergangsfristen die Arbeitgeber jedoch ablehnten (Ferrera 1997, 241). Angesichts der Tradition inkrementeller Reformen zeichnet sich das ausgehandelte Reformgesetz durch wichtige Systemveränderungen aus, die mit einigen Zugeständnissen für die Älteren erkauft wurden: „Der Schlüssel zur Zustimmung der Gewerkschaften war tatsächlich die Beibehaltung der bisherigen Altersvorsorge für die älteren Arbeitnehmer und die Einführung einer in Teilen oder im Ganzen radikalen Neuordnung der Rentenversicherung für jüngere Arbeitnehmer." (Regini und Regalia 1997, 217). Die folgende Mitte-links-Regierung unter *Prodi* setzte die soziale Konzertierung fort. Sie verbesserte die Rahmenbedingungen für die tarifvertraglichen Zusatzversicherungen und die Angleichung der unterschiedlichen beruflichen Altersversicherungen. Die Reform der Senioritätsrenten wurde für zwei Jahre auf Eis gelegt, blieb jedoch weiterhin umstritten. Bedenken wurden von den Gewerkschaften und den Altkommunisten (RC) vorgebracht, deren Unterstützung die Regierung im Parlament benötigte. Der *deal* mit der RC über ein Gesetz zur 35-Stundenwoche und weitere Verhandlungen mit den Gewerkschaften im Jahre 1997 eröffneten der Regierung die Möglichkeit, die Rentenreformen weiter voranzutreiben.

Wie 1994 in Italien, folgte ein Jahr später auch in Frankreich ein landesweiter Protest als Reaktion auf die Ankündigung staatlicher Sozialkürzungen, der in der lang anhaltenden Streikbewegung im Winter 1995 endete. Die französische Regierung war weder gewillt noch fähig, mit den Sozialpartnern einen sozialen Reformpakt auszuhandeln. Statt dessen machte sie

Teilkonzessionen, um die Streikbewegung zu beenden. Da die Sozialpartner für die Arbeitslosen- und der Frühverrentungskassen verantwortlich sind, kam es hier über paritätische Abkommen zur kurzfristigen Kosteneindämmung, deren Defizite der Staat ausgleichen mußte. Dies gab ihm einen größeren Einfluß auf die selbstverwalteten Sozialkassen, so daß es bereits der *Balladur*-Regierung im Jahr 1993 gelang, ein gemeinsames Protokoll mit den Sozialpartnern zu unterzeichnen. Hierdurch wurden eine dreiseitige Aufsicht und eine Deckelung der staatlichen Unterstützung festgeschrieben, die von nun an nicht mehr als ein Drittel des bestehenden Defizits der Arbeitslosenversicherung betrug.

Die *Balladur*-Regierung widmete sich auch der Reform der Alterssicherung. Sie formulierte nach Gesprächen mit den Sozialpartnern und dem Bericht einer Kommission Pläne zur Einführung einer allgemeinen „Solidaritätssteuer", mit der das Rentendefizit gedeckt, die Rentenindexierung neu geregelt und die Beitragsbemessungszeiten stufenweise angehoben werden sollten. Wegen der versteckten, sukzessiven Wirkung der Beitrags- und Leistungsänderungen erhob sich – anders als drei Jahre später – gegen dieses Reformvorhaben keine massive Gegenwehr.

Ganz anders fiel die Reaktion auf die Reform der Versorgungswerke im öffentlichen Dienst aus. Nach der Wahl von Präsident Chirac kündigte die neue Regierung *Juppé* ein umfassendes Reformpaket im November 1995 an. „Die Anwendung der neuen Regeln auf die Spezialversicherungen stieß auf radikalen Widerstand Ende 1995 als Teil des allgemeinen Protests gegen den *Juppé*-Reformplan." (Blanchet 1998, 193). Da insbesondere auch die Sondersysteme im öffentlichen Dienst reformiert werden sollten, gingen die Eisenbahner und viele öffentlich Bedienstete in den Ausstand. Die politisch gespaltene französische Gewerkschaftsbewegung zeigte sich auch uneinig in der Frage der Reformen: Die antikommunistische FO, die besonders in der Krankenkassenverwaltung großen Einfluß hatte, verteidigte den *Status Quo*. Die kommunistische CGT übernahm eine führende Rolle in der Streikbewegung, während die moderate CFDT die Notwendigkeit von Reformen teilweise eingestand. Die Regierung machte zwar Zugeständnisse, vor allem jedoch vertagte sie unpopuläre Änderungen der Sondersysteme. Sie erließ aber auch auf dem Verordnungsweg einige dringende Maßnahmen.

Bereits diese knappe Analyse der Rentenreformen in den vier Ländern zeigt, welche herausragende Rolle die Regierung einnimmt. Es stellt sich für Regierungen die Frage, ob sie einseitig radikale Systemveränderungen gegen den Widerstand von Besitzstandsinteressen durchsetzen wollen, oder ob auf dem Verhandlungswege mit Hilfe von stufenweisen Übergangsmaßnahmen

die Frühverrentung eingedämmt und die Sozialpartner stärker in die Verantwortung genommen werden sollen. Deutschland versuchte angesichts des ökonomischen und finanziellen Handlungsdrucks, die Rentenreformen 1989 und 1996 konsensual anzugehen. Allerdings fußte nur die erste Reform auf einem breiten Einvernehmen zwischen Regierung, Opposition und Sozialpartnern, während die zweite weitgehend ohne soziale Konzertierung durchgesetzt wurde. In Frankreich hatten die konservativen Regierungen unter *Balladur* (1993) und *Juppé* (1995) gleich zwei Rentenreformen eingeleitet, jedoch scheiterte der zweite Versuch am Widerstand der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften. Ähnlich hatte die Rechts-Regierung von *Berlusconi* den organisierten Protest erfahren, als sie weitgehende Reformpläne durchsetzen wollte. Die spätere Mitte-links-Regierung (wie auch die technokratischen Regierungen unter *Ciampi* und *Dini*) erzielten Rentenreformen durch soziale Pakte mit den Gewerkschaften. Schließlich gelang der konservativ-liberalen Regierung in den Niederlanden mit der Reform der Leistungskürzungen und -einschränkungen im Jahr 1987 zunächst nur ein Sieg auf dem Papier, denn die Sozialpartner versuchten, die Lücke durch tarifvertragliche Zusatzversicherungen aufzufangen. Erst die links-liberale Regierung der frühen neunziger Jahre war in der Lage, durch eine Reorganisation der sozialen Sicherung und ihrer Selbstverwaltung die Sozialausgaben in diesen Bereichen zu verringern.

## 5 Fazit: Bedingungen für konzertierte Reformen

Der kurze Überblick über die Tarif- und Sozialpolitik zeigt, daß in den Niederlanden und Italien die Verhandlungsprozesse miteinander verbunden werden konnten. Die holländischen Sozialpartner haben durch das Abkommen von Wassenaar Gesamtverantwortung für eine moderate Lohnpolitik und eine kostendämpfende Sozialpolitik in der Absicht übernommen, einer staatlichen Intervention zuvorzukommen. Die tarifpolitische Konzertierung hat auch in anderen sozialpolitischen Bereichen zu Absprachen geführt, wenn auch nicht unmittelbar. So wurden die Sozialpartner erst in die Gesamtverantwortung einbezogen, nachdem die Regierung Reformen insbesondere in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung vorangetrieben hatte. Der holländische Reformprozeß lief zeitlich gestreckt ab: Zunächst wurde in der Lohnpolitik ein dauerhaft moderater Kurs gewährleistet, dann die Reform der Sozialpolitik in die Wege geleitet. Dieser Prozeß war ein

offener gesellschaftlicher Lernprozeß in mehreren Stufen, der über ein Jahrzehnt dauerte (Visser und Hemerijck 1998).

Italiens Konzertierung ist hingegen viel stärker von der Krise getrieben worden, einerseits durch die innenpolitischen Probleme (den Zusammenbruch der alten *partitocrazia*) und andererseits durch den äußeren Druck (die *Maastrichter* Konvergenzkriterien). Der *Ciampi*-Pakt schuf nicht nur die *scala mobile* ab und verpflichtete die Sozialpartner zu einer moderaten Lohnpolitik, sondern er reorganisierte zudem das bisher fragmentierte Tarifvertragssystem in ein aufeinander abgestimmtes Zwei-Ebenen-System. Die technokratische Regierung brauchte die Unterstützung der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften, da der Staat zu schwach war, diese Reformen alleine durchzusetzen, und zum Höhepunkt der politischen Krise zusätzliche Legitimation suchte. Andererseits verdeutlicht das Scheitern der radikalen Reformpläne *Berlusconis* ein Jahr vor der französischen Streikwelle, daß die italienischen Gewerkschaften durchaus in der Lage waren, Reformen zu verhindern. Die folgenden Abmachungen mit den Gewerkschaften zeigten, daß sie aber auch willens waren, in Verhandlungen einzutreten. Im italienischen Fall ist die Koppelung zwischen Tarif- und Sozialpolitik fast simultan und explizit. Sie beinhaltete einen *scambio politico* (politischen Tausch) einer moderaten Lohnpolitik seitens der Gewerkschaften mit einer sozialen Abfederung insbesondere älterer Arbeitnehmer und gegenwärtiger Rentner gegen die negativen Auswirkungen der staatlichen Sozialkürzungen.

Die deutsche Tarif- und Sozialpolitik war bis zum Fall der Berliner Mauer im November 1989 durchaus erfolgreich. Sie erreichte Lohnzurückhaltung und eine graduelle Anpassung der Sozialversicherung. Jedoch hatten sich die Probleme in beiden Politikbereichen in den frühen neunziger Jahren gestaut. Ein Bündnis für Arbeit scheiterte 1996, als die konservativ-liberale Bundesregierung aus wahltaktischen Gründen umstrittene Reformen schnell per Gesetz durchsetzen wollte. Die beiden Politikbereiche – die Tarif- und Sozialpolitik – sind in zwei autonome, selbstregulierte Sphären geteilt, und Reformen erfordern umfangreiche Koordination und Paketlösungen. Das Abkommen über eine Teilzeitrentenreform von 1996 offenbart, daß ein Konsens nur möglich ist, wenn die sozialen Kosten der Partikularinteressen der Sozialpartner auf die Allgemeinheit externalisiert werden können.

Schließlich zeigt der französische Fall, wie sehr in diesem Land die sozialen Grundlagen für eine Konzertierung fehlen, obwohl rechte und linke Regierungen die „Sozialpartner" zu gemeinsamen Konsultationen aufforderten. Die Polarisierung und Schwäche der Gewerkschaftsbewegung, wie

auch der Paternalismus und die Unnachgiebigkeit der Arbeitgeber, scheinen unüberwindliche Hürden darzustellen. Weder die gesetzgeberische Reform der betrieblichen Tarifverhandlungen der achtziger Jahre noch die gegenwärtigen staatlichen Anreize zur Aushandlung freiwilliger Arbeitszeitabkommen können die Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter zu verantwortlichem Handeln auf den verschiedenen Ebenen bewegen. Die *Auroux*-Gesetze schwächten die Gewerkschaften und entzogen ihren Branchenverhandlungen die Grundlage. In der Sozialpolitik versuchten die Gewerkschaften, ihren Einflußbereich gegen staatliche Intervention zu verteidigen, da die Sozialversicherung ihnen Legitimation und Ressourcen verschaffte, auch wenn sie dadurch zunehmend von staatlichen Subventionen abhängig wurden (Rosanvallon 1988). Andererseits führen Änderungen in der Sozialversicherung wie im Fall des *Juppé*-Plans zu massivem sozialen Protest, der von den Gewerkschaften meist geteilt wird. Der Staat zeigt sich hier außerstande, einen sozialen Konsens zu erreichen. Statt dessen wurde versucht, durch Dekrete in die Tarifpolitik einzugreifen und durch staatliche Subventionen und zunehmende Steuerfinanzierung der Sozialversicherung die Sozialpolitik unilateral zu ändern.

Zwei institutionelle Voraussetzungen scheinen erforderlich, um den Weg zu konzertierten Reformen zu eröffnen: Um Reformblockaden zu überwinden, bedarf es zunächst der glaubhaften Drohung des Staates, andernfalls in die tarif- und/oder sozialpolitische Selbstregulierung einzugreifen. Dank der deutschen Tarifautonomie konnten Arbeitgeber und Gewerkschaften traditionell informelle und implizite Absprachen ohne die Regierung treffen. In den Niederlanden und in Italien hatten die Regierungen hingegen mehr Möglichkeiten einzugreifen. Ein Lohnstopp war eine glaubwürdige Drohung im Fall der holländischen Regierung, die vor 1982 mehrmals in die Tarifverhandlungen interveniert hatte. Die konsensuale Abschaffung der *scala mobile* war in Italien eine umstrittene, aber entscheidende Maßnahme, die bereits mehrmals vom Staat eingefordert worden war.

Aber auch in der Sozialversicherung war die politische Steuerung für den Verlauf der Reformen ausschlaggebend. Frankreich und die Niederlande haben eine Tradition der Selbstverwaltung in wichtigen Teilen der Sozialversicherung. Die französische Arbeitslosenversicherung und die Frühverrentungskassen werden von den Sozialpartnern getragen; ähnlich wird die holländische tarifliche Frühverrentung von den Tarifpartnern eingerichtet. In Frankreich kamen die Sozialkassen zunehmend in finanzielle Schwierigkeiten und erzwangen daher staatliche Eingriffe zur Wiederherstellung der Ausgaben- und Beitragsverantwortlichkeit, jedoch mit nur mäßigem Erfolg.

In den Niederlanden wurden die von den Sozialpartnern getragenen Versicherungen zum Instrument eines größeren Reformprojekts, das ein Verursacherprinzip in die Sozialversicherung einführte, um die Externalisierung der Kosten auf die Allgemeinheit zu verhindern. Der Eingriff der holländischen Regierung in die Selbstverwaltung der Sozialversicherung und die Schaffung eines dreiseitigen Aufsichtsgremiums war ein ebenso wesentlicher Reformschritt wie vorherige Leistungskürzungen. In Italien und Deutschland ist der Gesetzgeber dafür verantwortlich, die Beitrags- und Leistungsbedingungen zu setzen. Im Fall Italiens gab dies der Regierung die Möglichkeit, eine Abfederung ihrer Reformvorhaben gegen gewerkschaftliche Lohnmoderation politisch zu „tauschen", während in Deutschland beide Politikbereiche weiterhin voneinander abgekoppelt bearbeitet werden und so keine Paketlösungen erlauben.

Zweitens ist soziale Konzertierung nicht immer möglich, auch wenn eine Koordination der Tarif- und Sozialpolitik wünschenswert wäre. Das französische Beispiel zeigt, daß dreiseitige Bündnisse dort erschwert sind, wo die Sozialpartner unfähig sind, den Arbeitsmarkt eigenverantwortlich zu regulieren. Wenn die Gewerkschaften nur politische Entscheidungen blockieren können, aber nicht die Fähigkeit zur verantwortlichen Selbstregulierung haben, sieht sich die Regierung zur einseitigen Durchsetzung ihrer Reformpolitik gezwungen. Die französischen Arbeitgeber nutzen zwar mikrokorporatistische Arrangements auf betrieblicher Ebene, um mehr Flexibilität zu erreichen, aber sie sind gegen eine soziale Konzertierung auf nationaler Ebene. Im Gegensatz zu Frankreich haben die Gewerkschaften in Italien keinen so dramatischen Mitgliederschwund erlitten, und sie erreichten eine knappe, aber wichtige Zustimmung in einer Basisbefragung über die Abschaffung der *scala mobile*. Der *Ciampi*-Pakt reorganisierte die bisher ungeordneten nationalen und betrieblichen Tarifverhandlungsebenen und institutionalisierte die gewerkschaftliche Vertretung in den Betrieben. Insofern haben die Gewerkschaften für ihr Entgegenkommen nicht nur etwas vom Staat erhalten, sondern es wurde auch ihre zukünftige Handlungsfähigkeit verbessert. Dies wird der Umsetzung der Reformen, vor allem in den Betrieben, zugute kommen.

Im Fall der Niederlande bestand bereits eine weitgehende Zentralisierung der Gewerkschaften und Arbeitgeber und ihrer sozialpartnerschaftlichen Institutionen. Abgesehen von einem dramatischen Mitgliederrückgang in den achtziger Jahren waren die holländischen Gewerkschaften viel schwächer als ihre deutschen Kollegen in den Betrieben verankert. Sie fürchteten deshalb die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen durch die Arbeitge-

ber. Indem sie sich auf nationale Konzertierung verpflichteten, gewannen sie wieder direkten Einfluß auf die Tarif- und Sozialpolitik. Im Gegensatz dazu sind die deutschen Gewerkschaften stärker im Betrieb und im Tarifvertragssystem verankert. Sie sind deshalb weniger gezwungen, sich auf Konzessionen in Verhandlungen mit der Regierung einzulassen, da sie weiterhin ausreichend organisatorische Macht und Streikfähigkeit besitzen, um auf dem traditionellen tariflichen Verhandlungsweg Erfolge für ihre Mitglieder zu erzielen.

Es gibt also Anzeichen dafür, daß der Zentralisierungsgrad der Gewerkschaften, der in den siebziger Jahren als die wesentliche Voraussetzung für „neokorporatistische" Einkommenspolitiken galt, bei den heutigen Konzertierungen in der Sozialpolitik nicht mehr die wichtigste Rolle einnimmt. Die italienischen Gewerkschaften waren durchaus fähig, sich trotz der offen geäußerten Zweifel der Arbeitgeber hinsichtlich ihrer Fähigkeit, eine abweichende betriebliche Lohnentwicklung zu unterbinden, auf eine freiwillige Lohnzurückhaltung zu verpflichten. Der deutsche Fall mag sogar die gegenläufige Hypothese belegen: Starke, zentralisierte Gewerkschaften, die eine stabile Machtbasis haben, scheinen weniger geneigt zu sein, in Reformverhandlungen einzutreten, da sie sich hiervon wenig versprechen. Gut organisierte Interessenverbände mögen ein geringeres Interesse an einem Sozialpakt haben als solche mit fragmentierten Strukturen. In diesem Sinne ist die Rolle von Sozialpakten in der Reform der Wohlfahrtsstaaten nicht nur stark von den historisch gewachsenen Traditionen der Selbstverwaltung und Tarifautonomie abhängig. Sie mag auch zu einer Neubewertung der Erfahrungen mit korporatistischen Einkommenspolitiken der siebziger Jahre führen und Lehren für die gegenwärtigen angebotsorientierten Strukturreformen des Wohlfahrtsstaates geben.

## Anmerkung

1 Wir danken Isabela Mares, Jim Mosher, Fritz W. Scharpf, Wolfgang Streeck, Christa van Wijnbergen, Jonathan Zeitlin sowie den Teilnehmern des Workshops *„Concertation and Public Policy"* der ECPR Mannheim 1999 unter der Leitung von Hugh Compston für wertvolle Anregungen und Kommentare.

# Literatur


Aarts, Leo J. M. und Philip R. de Jong. 1996. „The Dutch Disabilitiy Program and How it Grew". In *Curing the Dutch Disease. An International Perspective on Disablity Policy Reform;* hrsgg. von Leo J.M. Aarts, Richard V. Burkhauser und Philip R. de Jong. Aldershot: Avebury.

Baglioni, Guido und Colin Crouch. Hrsg. 1990. *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility.* London: Sage.

Bispinck, Reinhard. 1997. „The Chequered History of the Alliance for Job". In *Social Pacts in Europe;* hrsgg. von Giuseppe Fajertag und Philippe Pochet. Brussels: ETUI.

Blanchet, Didier. 1998. „Population Aging and French Economic Performance". In *Aging Societies. The Global Dimension;* hrsgg. von Barry Bosworth und Gary Burtless. Washington, DC: Brookings Institution.

Boyer, Robert. 1994. „Wage Reform Imposed by the State: Some Paradoxes in French Income Policies." In *The Return to Income Policy;* hrsgg. von Ronald Dore, Robert Boyer und Zoe Mars. London: Pinter.

Clayton, Richard und Jonas Pontusson. 1998. „Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies". In *World Politics.* 51(1): 67-98.

Crouch, Colin. 1986. „Sharing Public Space: States and Organized Interests in Western Europe". In *States in History;* hrsgg. von John A. Hall. Oxford: B. Blackwell.

Dore, Ronald, Robert Boyer und Zoe Mars. Hrsg. 1994. *The Return to Income Policy.* London: Pinter.

Ebbinghaus, Bernhard und Jelle Visser. 1997. „Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich". In *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich;* hrsgg. von Stefan Hradil und Stefan Immerfall. Opladen: Leske + Budrich.

Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton: Princeton University Press.

—. 1996. „Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental Europe". In *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies;* hrsgg. von Gøsta Esping-Andersen. London: Sage.

Fajertag, Giuseppe und Philippe Pochet. Hrsg. 1997. *Social Pacts in Europe.* Brussels: ETUI.

Ferrera, Maurizio. 1984. *Il Welfare State in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata.* Bologna: il Mulino.

—. 1997. „The Uncertain Future of the Italian Welfare State". In *West European Politics.* 20 (1): 231-49.

Flanagan, Robert L., David W. Soskice und Lloyd Ulman. 1983. *Unionism, Economic Stabilization, and Income Policies. European Experience.* Washigton: The Brookings.

Goetschy, Janine. 1998. „France: The Limits of Reform". In *Changing Industrial Relations in Europe;* hrsgg. von Anthony Ferner und Richard Hyman. Oxford: Blackwell.

Hassel, Anke. 1998. „Soziale Pakte in Europa". In *Gewerkschaftliche Monatshefte.* 10: 617-28.

Hassel, Anke und Thorsten Schulten. 1998. „Globalisation and the Future of Central Collective Bargaining: the Example of Germany". In *Economy and Society.* 27 (4): 486-522.

Hollingsworth, Rogers J., Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck. 1994. „Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance: Performance and Control of Economic Sectors". In *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors;* hrsgg. von Hollingsworth, J. Rogers, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck. New York: Oxford University Press.

Howell, Chris. 1992. *Regulating Labor. The State and Industrial Relations Reform in Post-war France.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Immergut, Ellen. 1992. *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe.* New York: Cambridge University Press.

Lehmbruch, Gerhard. 1991. „The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks". In *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality;* hrsgg. von Roland M. Czada und Adrienne Windhoff-Héritier. Frankfurt: Campus, 121-58.

Manow, Philip. 1997. *Social Insurance and the German Political Economy.* MPIfG Diskussionspapier, Nr. 2.

Mayntz, Renate. 1997. *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodische Überlegungen.* Frankfurt: Campus.

Niero, Mauro. 1996. „Italy: Right Turn for the Welfare State?". In *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle;* hrsgg. von Vic George und Peter Taylor-Gooby. London: Macmillan.

Palier, Bruno. 1997. „A ‚Liberal' Dynamic in the Transformation of the French Social Welfare System". In *Social Insurance in Europe;* hrsgg. von Jochen Clasen. Bristol: Policy Press.

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment.* New York: Cambridge University.

—. 1998. „Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity". In *Journal of European Public Policy.* 5 (4): 539-60.

Pizzorno, Alessandro. 1978. „Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict". In *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968. Vol. 2;* hrsgg. von Alessandro Pizzorno und Colin Crouch. London: Macmillan.

Regalia, Ida und Marino Regini. 1998. „Italy: The Dual Character of Industrial Relations". In *Changing Industrial Relations in Europe;* hrsgg. von Anthony Ferner und Richard Hyman. Oxford: Blackwell 459-503.

Regini, Marino. 1997. „Still Engaging in Corporatism? Recent Italian Experience in Comparative Perspective". In *European Journal of Industrial Relations.* 3 (3): 259-78.

Regini, Marino und Ida Regalia. 1997. „Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?". In *West European Politics.* 20 (1): 220-30.

Rhodes, Martin. 1997. *Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of ‚Competitive Corporatism'?* Florence: European University Institute.

Rosanvallon, Pierre. 1988. *La question syndicale.* Paris: Hachette.

Scharpf, Fritz W. 1987. *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa.* Frankfurt: Campus.

—. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research.* Boulder, CO: Westview Press.

—. 1998. „Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma". In *Labour Markets in the USA and Germany;* hrsgg. von GAAC/DAAK. Bonn: GAAC/DAAK.

Schmitter, Philippe C. und Jürgen Grote. 1997. „Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft". In *Politische Vierteljahresschrift.* 38 (3): 530-54.

Shalev, Michael. Hrsg. 1996. *The Privatization of Social Policy? Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan.* London: Macmillan.

Streeck, Wolfgang. 1981. „Qualitative Demands and the Neo-corporatist Manageability of Industrial Relations". In *British Journal of Industrial Relations.* 19: 149-69.

—. 1987. „Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten". In *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.* 39 (3): 471-95.

—. 1997. „German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?". In *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity;* hrsgg. von Colin Crouch und Wolfgang Streeck. London: Sage.

Streeck, Wolfgang und Philippe C. Schmitter. 1985. „Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order". In *Private Interest Government. Beyond Market and State;* hrsgg. von Wolfgang Streeck und Philippe C. Schmitter. London: Sage,

Treu, Tiziano. 1994. „Procedures and Institutions of Income Policy in Italy". In *The Return to Income Policy;* hrsgg. von Ronald Dore, Robert Boyer und Zoe Mars. London: Pinter: 161-74.

Uterwedde, Hendrik. 1998. „Bündnis ohne Partner: Der schwierige Versuch einer vertraglichen Beschäftigungssicherung in Frankreich". In *Gewerkschaftliche Monatshefte.* 10: 638-44.

Visser, Jelle. 1992. „The Netherlands: The End of an Era and the End of a System". In *Industrial Relations in the New Europe;* hrsgg. von Anthony Ferner und Richard Hyman. Oxford: Blackwell: 321-56.

—. 1998. *Social Dialogue and Industrial Relations in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands.* Unveröffentlicher ILO-Bericht.

Visser, Jelle und Anton Hemerijck. 1998. *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden.* Frankfurt: Campus.

# Verzeichnis der Autoren

*Dr. Joel D. Aberbach* ist Professor für Politikwissenschaft und Direktor des Zentrums für Amerikanische Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft an der Universität Kalifornien, Los Angeles. Er ist Autor von „Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight" (Brookings, 1990) und Koautor, zusammen mit Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, von „Bureaucrats and Politicians in Western Democracies" (Harvard, 1981). Seine jüngste Publikation erscheint mit Bert A. Rockman, über „In the Web of Politics: Three Decades of the US Federal Executive". Seine Forschungsinteressen erstrecken sich insbesondere über legislative Verwaltungsbeziehungen.

*Dr. Christopher J. Anderson* ist Professor für Politikwissenschaft der Universität Binghamton, State University of New York. Seine Interessen richten sich auf Fragen politischen Verhaltens und der politischen Ökonomie. Er ist Autor von „Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies" (1995) und hat in führenden Zeitschriften wie der American Political Science Review, dem British Journal of Political Science, Comparative Political Studies, Electoral Studies, European Journal of Political Research usw. publiziert.

*Dr. Jan W. van Deth* ist Professor für Politische Wissenschaft und International Vergleichende Sozialforschung und Direktor des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES). Er ist Autor und Herausgeber von u.a. „Private Groups and Public Life" (1997), „Comparative Politics: The Problem of Equivalence" (1998) und „The Impact of Values" (zusammen mit Elinor Scarbrough, 1995). Seine Hauptforschungsgebiete umfassen politische Kultur, sozialen Wandel und komparative Forschungsmethoden. Er ist korrespondierendes Mitglied der Königlichen Niederländischen Akademie der Künste und Wissenschaften und Herausgeber der Buchserie „Routledge/ECPR Studies in European Political Science" des European Consortium for Political Research.

*Dr. Bernhard Ebbinghaus* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, wo er an einem verglei-

chenden Forschungsprojekt über „Sozialstaat und Sozialpartnerschaft in Europa" arbeitet. Im Jahr 1999/2000 wird er als J.F. Kennedy Fellow am Minda de Gunzberg Center for European Studies, Harvard University, seine vergleichende Forschung über die Wechselbeziehugen zwischen Wohlfahrtsstaaten und Arbeitsbeziehungen fortsetzen. Die Ergebnisse des internationalen Forschungsprojektes am MZES veröffentlicht er mit Jelle Visser in dem Handbuch „Trade Unions in Western Europe Since 1945", London: Macmillan, 1999.

*Ronald D. Gelleny* ist Promovend für Politikwissenschaft an der Universität Binghamton, State University of New York. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen auf Fragen der wirtschaftlichen Integration Europas, dem Handel und der Beziehung zwischen Ökonomie und Politik

*Dr. Anke Hassel* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der vergleichenden industriellen Beziehungen in Europa. Am Max-Planck Institut leitet sie ein Graduiertenkolleg und ein DFG-Projekt zu dem Thema „Das deutsche System der industriellen Beziehungen unter dem Einfluß der Internationalisierung". Im akademischen Jahr 1999/2000 ist sie Visiting Scholar am St. John's College Cambridge, Großbritannien. Veröffentlichung: „Gewerkschaften und sozialer Wandel. Mitgliederrekrutierung und Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Großbritannien", Baden-Baden: Nomos-Verlag (1999).

*Dr. Christopher Hood* ist seit 1989 Professor für Verwaltungswissenschaft an der London School of Economics. Seine primären Forschungsinteressen schließen die öffentliche Verwaltung, Verwaltungsreformen und die Untersuchung von Regulierung ein. Neuere Veröffentlichungen (mit Colin Scott et al.) behandeln „Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters", Oxford, Oxford University Press 1999 und „The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management", Oxford, Clarendon 1999.

*Dr. Patrick Ireland* ist Associate Professor an der Graduate School of International Studies der Universität Denver, Colorado. Seine Interessen liegen in der vergleichenden Immigrationsforschung und der Lokalpolitik. Er ist Autor von „The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland" und veröffentlichte verschiedene Beiträge in euro-

päischen und amerikanischen Zeitschriften. Zur Zeit arbeitet er über die Auswirkung der Wohlfahrtsstaatsreform auf die Integration von Immigranten in Deutschland und anderen Ländern.

*Dr. Lars Johannson* arbeitet an der Fakultät für Politikwissenschaft der Universität Aarhus. Seine Forschungsinteressen liegen auf der konstitutionellen Entwicklung und Demokratisierung der ehemals kommunistischen Staaten, insbesondere der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung der baltischen Staaten. Mit Ole Nørgaard hat er „The Baltic States after Independence" verfaßt (Cheltenham: Edward Elgar, 1999).

*Dr. Jan Kleinijenhuis* ist Professor für Kommunikationswissenschaft an der Fakultät für Sozial- und Kulturwissenschaften der Vrije Universiteit Amsterdam. In seinen Arbeiten behandelt er kommunikative Strategien von Organisationen, Journalismus und Fragen der politischen Agenda-Setzung. Zusammen mit Paul Pennings und Hans Keman publizierte er „Doing Research in Political Science" (London: Sage 1999).

*Dr. Thomas König* ist Heisenberg-Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Seine Interessen liegen auf dem Gebiet der Internationalen Politik und der Vergleichenden Politikwissenschaft. Jüngste Publikationen finden sich in internationalen Zeitschriften über Legislative Efficiency in EU-Legislation (American Journal for Political Science), Modeling Policy Networks (Journal of Theoretical Politics) und Checks and Balances of Party Federalism (European Journal for Political Research).

*Dr. Todd Landman* ist Direktor der Visiting Graduate Scholars in Essex. Er arbeitet vergleichend über soziale Bewegungen, Einstellungen und ideologische Entwicklungen in Brasilien. Er ist Autor von „Themen und Methoden in Comparative Politics" (Routledge 2000), Koautor von „Citizenship Rights and Social Movements" (Oxford University Press 1997) und publizierte Beiträge im British Journal of Political Science, Political Studies und Electoral Studies.

*Dr. Michael D. McDonald* ist Associate Professor und Dekan der Fakultät für Politikwissenschaft der Universität Binghamton (New York, USA). Er publizierte in führenden Zeitschriften wie dem American Political Science Review, dem Journal of Politics und Political Methodology. Seine Themenschwerpunkte liegen auf Wahlen und Repräsentation.

*Silvia Mendes M.A.* ist Promovendin an der Fakultät für Politikwissenschaft der Universität Binghamton (New York, USA). Ihr Interesse gilt der europäischen Politik und der öffentlichen Politik, insbesondere der Strafrechtspolitik und der Kriminologie.

*Dr. Wolfgang C. Müller* ist Professor am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf politischen Parteien und politischen Institutionen in Westeuropa. Er ist Mitherausgeber u.a. von „Members of Parliament in Western Europe" (London: Cass, 1997), „Handbuch des politischen Systems Österreichs" (3. Auflage, Wien: Manz, 1997), „Parteien auf komplexen Wählermärkten" (Wien: Signum, 1999) und „Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions" (zusammen mit Kaare Strøm, Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

*Dr. Ole Nørgaard* ist Forschungsprofessor an der Fakultät für Politikwissenschaft der Aarhus Universität. Zur Zeit arbeitet er über die Beziehung zwischen wirtschaftlichem Wandel und der Konsolidierung der Demokratie in postkommunistischen Ländern. Seine jüngsten Publikationen lauten „The Baltic States after Independence" (zusammen mit Lars Johannsen bei Edwin Elgar, Chettenham, UK, 1999).

*Dr. Paul Pennings* unterrichtet Politische Wissenschaft an der Vrije Universiteit Amsterdam. Sein Forschungsinteresse richtet sich auf Politische Parteien, Parteisysteme, Konsensdemokratien und den Wohlfahrtsstaat. Vor kurzem veröffentliche er zwei Bücher, zum einen „Comparing Party System Change" (herausgegeben mit Jan-Erik Lane, Routledge, 1998) und „Doing Research in Political Science" (mit Hans Keman und Jan Kleinnijenhuis, Sage, 1999).

*Dr. Bert A. Rockman* ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Pittsburgh und Mitherausgeber von „Governance: An International Journal of Policy and Administration". Er ist auch Koautor (mit Joel D. Aberbach und Robert D. Putnam) von „Bureaucrats and Politicians in Western Democracies" und mit Joel D. Aberbach von „In the Web of Politics: Three Decades of the US Federal Executive".

*Dr. Kaare Strøm* ist Professor an der University of California, San Diego und der Universität Bergen, Norwegen; Mitglied der Norwegischen Akade-

mie der Wissenschaften und Gewinner des Stein-Rokkan-Preises für Sozialforschung der UNESCO. Unter anderdem betreibt er Forschungen zu Minderheitsregierungen, Regierungskoalitionen, politischen Parteien und ist Mitherausgeber von „Koalitionsregierungen in Westeuropa" (Wien: Signum 1997), „Challenges to Political Parties: The Case of Norway" (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997) und „Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions" (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

*Dr. Dieter Wolf* habilitiert in Politikwissenschaft an der Universität Bremen und ist Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen auf dem Gebiet der europäischen Integration, der Außenpolitikforschung und dem politischen System der Bundesrepublik.

## Inhaltsverzeichnis des ersten Bandes: Das europäische Mehrebenensystem

Vorwort
Einleitung der Herausgeber

Erster Teil
Konstituierung und Entwicklung eines europäischen politischen Systems

*Helen Wallace*
Integration von Verschiedenheit

*Egbert Jahn*
Osteuropäische Staaten und ihre Integration ins gesamteuropäische Mehrebenensystem

*Thomas König*
Vom Intergouvernementalismus zum Parlamentarismus? Eine institutionelle Analyse der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung von 1958-1995

*Leonhard Gleske*
Das zukünftige Europäische System der Zentralbanken im Vergleich zu den nationalen Systemen der USA und Deutschlands

*Friedrich Heinemann*
Die ökonomische Föderalismustheorie und ihre Botschaft für die Kompetenzaufteilung im Mehrebenensystem der Europäischen Union

Zweiter Teil
Vermittlungsprozesse im Rahmen vertikaler Integration

*Franz Urban Pappi und Willi Schnorpfeil*
Das Ausschußwesen der Europäischen Kommission: Grundstrukturen und Kommunikationsmöglichkeiten für Verbände

*Hermann Schmitt und Angelika Scheuer*
Region – Nation – Europa: Drei Ebenen politischer Steuerung und Gestaltung in der Wahrnehmung der Bürger

*Ralph Alexander Lorz*
Die Integration des nationalen Wirtschaftsrechts in die internationale Wirtschaftsordnung – Die EG-Bananenmarktordnung als Beispielsfall –

Dritter Teil
Folgen der Entwicklung eines europäischen politischen Systems für nationale und regionale Politik

*Beate Kohler-Koch*
Regionen im Mehrebenensystem der EU

*Jürgen von Hagen und Ian J. Harden*
Die Europäische Verfassung und die Staatsfinanzen der Mitgliedsländer

*Klaus Eckrich*
Vertikale und horizontale Kooperation bei Zielkollisionen: Das Beispiel der EU-Harmonisierung im Bereich des Umweltschutzes

Vierter Teil
Divergenz und Konvergenz institutioneller Ordnungen als Bezugspunkte der europäischen Integration

*Thomas Bahle*
Die Familienpolitik in der Europäischen Union: Nationale Profile und europäischer Einfluß

*Michael Lechner, Matthias Staat und Gerhard Wagenhals*
Anreizwirkungen von Steuer- und Transfersystemen am Beispiel der Alleinerziehenden in der EU

*Steffen Rasch*
Perspektiven für eine vereinheitlichte Zinsbesteuerung in der EU

*Hans-Martin Pawlowski*
Probleme der Begründung des Rechts im europäischen Mehrebenensystem

*Jochen Taupitz*
Überwindung des europäischen Mehrebenensystems durch Rechtsvereinheitlichung?

*Jan van Deth*
Politisches Interesse und Apathie in Europa

Fünfter Teil
Zur Methodik der Mehrebenenanalyse

*Bernhard Ebbinghaus*
Spiegelwelten: Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung

## Inhaltsverzeichnis des zweiten Bandes: Europäische Institutionenpolitik

Vorwort
Einleitung der Herausgeber

Erster Teil
Institutionen und Integrationspolitik

*Michael Th. Greven*
Der politische Raum als Maß des Politischen: Europa als Beispiel
*Klaus Dieter Wolf*
Intergouvernementale Kooperation und staatliche Autonomie
*Daniela Engelmann, Hans-Joachim Knopf, Klaus Roscher und Thomas Risse*
Identität und Europäische Union: Die Diskussion um den Euro in Großbritannien, Frankreich und Deutschland

Zweiter Teil
Institutionenpolitische Konstellationsanalysen

*Birgitta Nedelmann*
Die Entinstitutionalisierung des Wohlfahrtsstaates und Konfliktentstehung – der Fall des Lohnfortzahlungsgesetzes
*Jeffrey S. Kopstein und Stephen E. Hanson*
Institutionen und Interessen: Der Vergleich Weimar - Rußland
*Paul Bernd Spahn und Wolfgang Föttinger*
Fiskalische Disziplin und institutionelle Budgetkoordinierung: Internationale Erfahrungen und ihre Bedeutung für die EU

Dritter Teil
Institutionenpolitik im Mehrebenensystem

*Gerald Schneider*
Auswege aus der Verflechtungsfalle? Eine Analyse der wichtigsten Reformoptionen

*Maurizio Bach*
Transnationale Institutionenpolitik: Kooperatives Regieren im politisch-administrativen System der Europäischen Union

*Mark Hallerberg*
Die wachsende Ineffizienz der Steuerpolitik innerhalb der Europäischen Union: Eine institutionentheoretische Perspektive

*Arthur Benz, Susanne Ast und Albrecht Frenzel*
Regionale Institutionenpolitik im Prozeß der Europäisierung

*Rainer Eising*
Sektorielle Institutionenpolitik und sektorieller Institutionenwandel: Die Liberalisierung der europäischen und der deutschen Stromwirtschaft

Vierter Teil
Der Wandel des interinstitutionellen Systems der EU

*Thomas König und Thomas Bräuninger*
Europäische Integration: Institutionenpolitik zwischen Parlamentarismus und Intergouvernementalismus

*Andreas Bücker, Christian Joerges, Jürgen Neyer und Sabine Schlacke*
Formen europäischer Risikoverwaltung: Komitologie im Bereich von Lebensmitteln und technischen Gütern

Fünfter Teil
Die Neuordnung Europas

*Kurt P. Tudyka*
Die Institutionalisierung einer Sicherheitsgemeinschaft für Europa im hegemonialen Wandel: Von der KSZE zur OSZE

*Bernhard Ebbinghaus und Peter A. Kraus*
Die variable Geometrie der Subsidiarität: Zur Problematik territorialer und funktionaler Integration in Europa

Sechster Teil
Die Weiterentwicklung der Europäischen Union

*Hartmut Kaelble*
Soziale Grundrechte und die Europäische Union

*Jürgen von Hagen*
Wirtschaftspolitische Aspekte der Ost-Erweiterung der EU

*Volker Lipp*
Funktion und Form der europäischen Gerichtsbarkeit

*Volker Ulrich und Udo Schneider*
Braucht Europa eine Einwanderungsbehörde? Ökonomische Aspekte der Migration im Rahmen der europäischen Einigung

## Inhaltsverzeichnis des dritten Bandes: Europa der Bürger?

Vorwort
Einleitung der Herausgeber

Erster Teil
Die formal-institutionelle Gestaltung eines Europas der Bürger

*Reiner Eichenberger und Bruno S. Frey*
Ein neuer demokratischer Föderalismus für Europa

*Friedrich Schneider*
Fünf grundlegende Elemente einer föderalen Verfassung der Europäischen Union im Licht der ökonomischen Theorie der Politik

*Michael Wohlgemuth*
Institutioneller Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Zur Rolle von Abwanderung und Widerspruch im europäischen Binnenmarkt

*Thomas Schuster*
Die Mutterschutzrichtlinie der Europäischen Union von 1992: Hat sie das Legitimitätsdefizit vergrößert?

*Andrea Dupp und Bernd Grzeszick*
Europäische Grundrechte aus Bürgersicht. Legitimation, Struktur und Umfang des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes am Beispiel des Eigentumsrechts

Zweiter Teil
Die empirische Ausgangslage der Bürger in Europa

*Waldemar Lilli*
Europäische Identität: Chancen und Risiken ihrer Verwirklichung aus einer sozialpsychologischen Grundlagenperspektive

*Francis G. Castles*
Die Bedeutung der Ökonomie für die politische Unterstützung der Europäischen Union

*Ulrike Liebert*
Der *gender gap* in der europäischen Öffentlichkeit als Problem der international vergleichenden Meinungsforschung

*Hans-Dieter Klingemann, Andrea Römmele und Evi Scholz*
Leuchttürme Europas. Ein 3-Stufen-Modell politischer Kommunikation und erste empirische Ergebnisse

*Jacques Thomassen und Hermann Schmitt*
Die Übereinstimmung zwischen europäischen Wählern und den Abgeordneten des Europäischen Parlaments

Dritter Teil
Strukturanalysen der Aggregation von Bürgerpräferenzen

*Michael Stoiber*
Existiert die Chance für ein europäisches Parteiensystem? Eine Analyse von Parteiwahrnehmungen

*Bettina Westle und Nicola Staeck*
Nationale Parteien als Vermittlungsinstanz europäischer Politik? Das Beispiel der Debatte um die Einführung des Euro

*Amie Kreppel und George Tsebelis*
Koalitionsbildung im Europäischen Parlament

*Jan-Erik Lane und Mikko Mattila*
Der Abstimmungsprozeß im Ministerrat

*Robert J. Mokken, Diane Payne, Frans N. Stokman und Frans W. Wasseur*
Präferenzaggregation und Effektivmacht. Die Reform des EG-Strukturfonds für Irland

# Campus Sozialwissenschaften

Fritz W. Scharpf
**Regieren in Europa**
Effektiv und demokratisch?
Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung,
Sonderband. 1999. 201 Seiten
ISBN 3-593-36111-6

Die verminderte nationale Kompetenz, verstärkt durch die Standortkonkurrenz im vollendeten Binnenmarkt, kann auch durch den Kompetenzzuwachs der europäischen Politik nicht ausgeglichen werden. Europa ist nur insoweit handlungsfähig, als die Interessen seiner Mitgliedsstaaten konvergieren. Daraus ergeben sich Problemlösungsdefizite, die auch die demokratische Legitimation der nationalen Politik in Frage stellen. Nötig sind darum einerseits nationale Lösungen, die trotz fortschreitender Integration verwirklicht werden können, andererseits europäische Lösungen, die die nationale Politik unterstützen, ohne an Interessenkonflikten zwischen den Regierungen zu scheitern.

Wolfgang Streeck
**Korporatismus in Deutschland**
Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union
Theorie und Gesellschaft, Bd. 45. 1999. 324 Seiten
ISBN 3-593-36320-8

Der Autor wirft ein Licht auf die institutionelle Struktur der deutschen Variante des modernen Kapitalismus, insbesondere auf die Rolle intermediärer Organisationen sowie die Wechselwirkung zwischen nationalen Organisationsformen und supranationaler Integration. Im Mittelpunkt stehen die Besonderheiten des deutschen politisch-ökonomischen Systems, das Verhältnis von Staat und Verbänden, die »soziale Dimension« der europäischen Integration und ihr Verhältnis zur Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Ferner werden die Folgen des europäischen Einigungs- und Liberalisierungsprozesses für die Institutionalisierung des Klassenkonflikts auf nationaler und supranationaler Ebene untersucht.

**Gerne schicken wir Ihnen unsere aktuellen Prospekte:**
**Campus Verlag, Heerstr. 149, 60488 Frankfurt am Main**
**Tel.: 069 / 97 65 16 - 12, Fax: 97 65 16 - 78**
**www.campus.de**

campus
*Frankfurt / New York*

# Reihe »Studien zur Demokratieforschung«

**Herausgegeben von:**
Dirk Berg-Schlosser, Hans-Joachim Giegel, Leo Kißler und Theo Schiller

Die gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen unserer Zeit, gemeinhin mit dem Etikett »Globalisierung« versehen, stellen die Politik vor neue Aufgaben. Die Dominanz scheinbar ökonomischer Sachzwänge und die Erosion nationalstaatlicher Souveränität werfen für die Effizienz demokratischer Regierungsformen Probleme auf, der sich die Demokratie stellen muss. Die Bände dieser Reihe leisten einen Beitrag zur empirischen Erfassung und theoretischen Durchdringung der vielgestaltigen Probleme, vor die sich der Anspruch, Demokratie zu verwirklichen, heute auf der ganzen Welt gestellt sieht.

Die zunehmende Unzufriedenheit mit den »etablierten« Demokratien sowie die wachsende Komplexität der nationalen und internationalen politischen Steuerungsprozesse werfen viele Fragen auf. Die Autoren behandeln Probleme der Demokratien wie z. B. Verbreitung, Konsolidierung und Qualifizierung.

Dirk Berg-Schlosser,
Joachim Giegel (Hg.)
**Perspektiven der Demokratie**
Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung
Studien zur Demokratieforschung, Bd. 1. 1999. 393 Seiten
ISBN 3-593-36323-2

Der Sammelband vereinigt neue Forschungsergebnisse zur direkten Demokratie und gibt Antworten auf folgende Fragen: Welche Erfahrungen wurden bislang in Städten und Gemeinden gemacht? Wie häufig und zu welchen Themen fanden Bürgerentscheide statt?

Theo Schiller (Hg.)
**Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis**
Studien zur Demokratieforschung, Bd. 2. 1999. 229 Seiten
ISBN 3-593-36322-4

Die Beiträge dieses Bandes bieten ein breites Spektrum unterschiedlicher theoretischer und methodischer Zugänge, denen auch für aktuelle Entwicklungen ein exemplarischer Charakter zukommt. Die Schwerpunkte liegen auf demokratietheoretisch jeweils besonders problematischen Fällen, Epochen und Regionen.

Dirk Berg-Schlosser
**Empirische Demokratieforschung**
Exemplarische Analysen
Studien zur Demokratieforschung, Bd. 3. 1999. 444 Seiten
ISBN 3-593-36321-6

**Gerne schicken wir Ihnen unsere aktuellen Prospekte:**
**Campus Verlag, Heerstr. 149, 60488 Frankfurt am Main**
**Tel.: 069 / 97 65 16 - 12, Fax: 97 65 16 - 78**
**www.campus.de**

campus
*Frankfurt / New York*

Der Band liefert einen ausgezeichneten Einblick in das hohe Niveau europäischer politikwissenschaftlicher Forschung. Die Autorinnen und Autoren beleuchten u. a. die Vermittlerrolle politischer Institutionen, das Verhältnis zwischen Politik, Bürokratie und institutioneller Reform, die Regionalisierung im Zeitalter der Globalisierung, Friedenssicherung, die Fiskalpolitik nach der Einführung des Euro und Probleme der Osterweiterung der Europäischen Union.

ISBN 3-593-36362-3
9 783593 363622