

## **Vetospieler und Institutionen**

Steffen Ganghof/ Kai Schulze

Erscheint in: Georg Wenzelburger and Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.),

*Handbuch Policy-Forschung*, VS Verlag, 2015

Der Beitrag führt in die Grundlagen und wesentlichen Entwicklungslinien der Vetospielertheorie sowie von Vetopunkt-Ansätzen ein. Anhand von Beispielen werden die Potentiale der Theorien und Ansätze für die Policy-Forschung diskutiert und worauf bei ihrer Rezeption und Anwendung zu achten ist. Bei der Diskussion der Vetospielertheorie unterscheiden wir zwischen der reinen Theorie und ihrer Anwendung sowie ihrem Test. In Bezug auf die Vetopunkt-Literatur unterscheiden wir einen eindimensionalen und einen zweidimensionalen Entwicklungspfad. In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Vetospielertheorie und Vetopunkt-Ansätze wichtige Beiträge zur Policy-Forschung liefern, aber aufgrund strittiger Annahmen keine umfassenden und einfachen Analyseansätze bereithalten.

Keywords: Policy-Forschung, Vergleichende Politikwissenschaft; Institutionen; Vetospieler; Vetopunkte.

### **Biografische Angaben:**

Steffen Ganghof ist Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören normative und empirische Demokratietheorie, politische Institutionen sowie die polit-ökonomisch fundierte Policy-Analyse. E-Mail: ganghof@uni-potsdam.de

Kai Schulze ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen die vergleichende Policy-Forschung und Politikwissenschaft, insbesondere die Umwelt-, Energie-, und Sozialpolitik. E-Mail: kai.schulze@uni-potsdam.de

## **1. Einleitung**

Institutionen spielen eine zentrale Rolle in der politikwissenschaftlichen Policy-Forschung. Unter Ansätzen wie dem „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Treib i.d.B.) können sich viele Policy-Forscher versammeln. Wir konzentrieren uns in diesem Kapitel zum einen auf die Vetospielertheorie (Tsebelis 1995, 2002, 2010) und damit auf solche Institutionen, die in dieser vorrangig berücksichtigt werden. Zum anderen betrachten wir Vetopunkt-Ansätze (Immergut 1992; Huber et al. 1993; Schmidt 1996), die teilweise auf Lijpharts (1984; 2012) Arbeiten zu Demokratietypen und deren Performanz zurückgehen.

Wir werden zum einen sehen, dass sich beide Literaturstränge zunehmend überlappen und gegenseitig beeinflussen. Zum anderen gilt für beide Stränge, dass die Kategorisierung einer Policy-Analyse als „Vetospieler“- oder „Vetopunkt“-Studie noch nicht viel über sie aussagt. Der Teufel steckt wie so häufig im Detail. Unser Ziel ist es im Folgenden deshalb auch nicht, einen möglichst vollständigen Literaturüberblick zu geben – was angesichts der Breite der relevanten Literaturen auch gar nicht möglich wäre. Vielmehr versuchen wir einerseits, grundlegende Entwicklungslinien dieser Literaturen aufzuzeigen und andererseits, anhand beispielhafter Studien darzustellen, worauf bei der Rezeption und Anwendung von Vetospieler- und Vetopunkt-Ansätzen zu achten ist.

Das Kapitel ist folgendermaßen strukturiert. Abschnitt 2 behandelt die Grundzüge der Vetospielertheorie, ihre Kritik sowie relevante empirische Studien. Abschnitt 3 behandelt Entwicklungslinien der Vetopunkt-Literatur, welche in die Unterscheidung zwischen „kollektiven“ und kompetitiven“ Vetospielern mündet (Birchfield und Crepaz 1998). Im Schlussabschnitt ziehen wir ein kurzes Resümee.

## 2. Vetospielertheorie

### 2.1 Theoretische Grundzüge

Die Grundideen der Vetospielertheorie sind einfach und sehr nah an den Grundannahmen einer jeden Handlungstheorie. Akteure maximieren ihre Präferenzen und nutzen dazu die ihnen zur Verfügung stehenden formalen Machtressourcen. Die relevanten Machtressourcen in Gesetzgebungsprozessen sind vor allem die Macht, *Vetos* einzulegen, sowie die Macht, die Entscheidungsgegenstände festzulegen (*Agenda-Macht*). Die Akteure werden also ihre Veto- und Agenda-Macht nutzen, um die Gesetzgebung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Man kann diese Ideen schwerlich ablehnen, ohne den *Rational Choice*-Ansatz – und letztlich jede logisch konsistente Handlungstheorie – insgesamt abzulehnen.

Tsebelis (1995, 2002) hat diese Grundideen unter Rückgriff auf die formale *Rational Choice*-Theorie umfassend ausgearbeitet und damit für die vergleichende Politikwissenschaft und die Policy-Forschung fruchtbar gemacht. Wir schlagen vor, zwei Ebenen dieser Ausarbeitung zu unterscheiden. Erstens nutzt Tsebelis spieltheoretische Modelle mit räumlichen (euklidischen) Präferenzen, um zu präziseren theoretischen Aussagen zu gelangen (vgl. Hinich und Munger 1997; Gehlbach 2013: Kapitel 4). Diese Aussagen nennen wir *reine Vetospielertheorie* (Ganghof 2011). Daneben muss Tsebelis Annahmen und Argumente darüber entwickeln, wie sich die Modelle auf die Welt beziehen lassen. Diese Argumente betreffen etwa die Frage, welche realweltlichen Akteure als Vetospieler betrachtet werden sollen und welche nicht. Sie machen aus der reinen Theorie (also der Ansammlung von Modellen) die *angewandte Vetospielertheorie*.

### *Reine Vetospielertheorie*

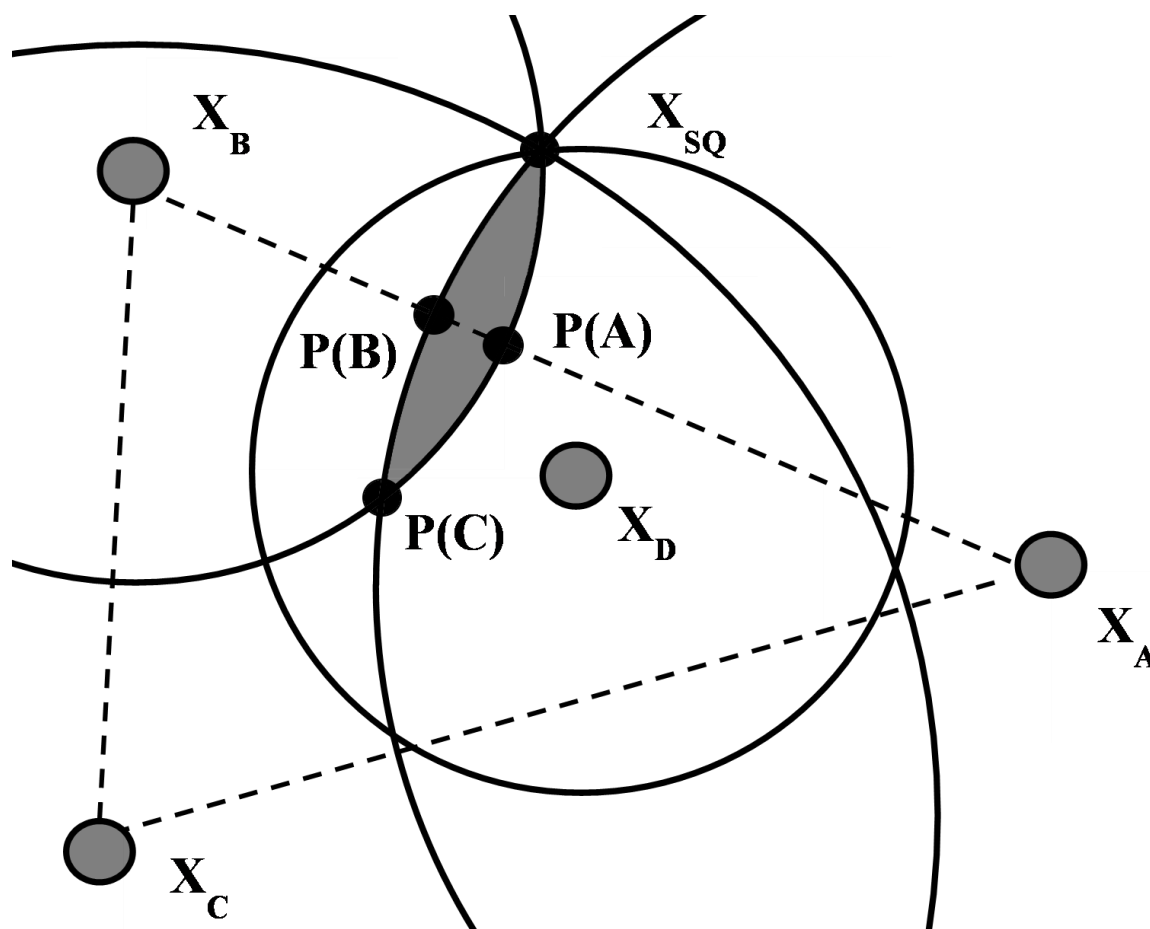
Die reine Theorie nimmt an, dass es Vetospieler gibt, also Akteure, die einer Änderung der Gesetzgebung zustimmen *müssen*. Gesetzesänderungen erfordern also eine einstimmige Entscheidung aller Vetospieler (Tsebelis 2002: 19). Vetospieler können einzelne Personen wie der US-Präsident oder kollektive Akteure wie Parteien sein. Des Weiteren wird grundlegend angenommen, dass alle Akteure unter *vollständiger Information* agieren und sich strikt *ideologisch* verhalten. Im Rahmen des räumlichen Modells bedeutet dies, dass jeder Akteur einen eindeutigen „Idealpunkt“ in einem ein- oder mehrdimensionalen Raum (dem Policy-Raum) hat und versucht, die Gesetzgebung möglichst nah an diesen Punkt heranzubringen. Nehmen wir eine Veto-Partei an, die einen Steuersatz von 50 Prozent anstrebt und zwischen der jetzigen Gesetzgebung (dem sogenannten „Status Quo“) von 40 Prozent oder einer Gesetzesvorlage von 55 Prozent wählen kann. Die Partei würde der Vorlage zustimmen, weil sie fünf Prozentpunkte näher am eigenen Ideal liegt. Einen Vorschlag von 35 Prozent würde sie dagegen ablehnen. Gegenüber einem Vorschlag von 60 Prozent wäre die Partei „indifferent“ – er wäre genauso gut wie der Status Quo.

Die Annahme ideologischer Akteure bedeutet, dass die Verluste (oder Gewinne) im Policy-Raum *nicht* mit anderen Arten von Gewinnen oder Verlusten verrechnet werden können. Unsere Partei könnte also für die Zustimmung zu einem Steuersatz von 35 Prozent oder noch weniger nicht dadurch kompensiert werden, dass sie einen Ministerposten mehr bekommt. Die einzige Verrechnung, die in der Vetospielertheorie erlaubt ist, ist die „Verrechnung“ zweier *ideologischer* Dimensionen innerhalb eines mehrdimensionalen Policy-Raums. Müssen also etwa zwei Steuersätze festgelegt werden – einer für Personen und einer für Unternehmen – so können Policy-Verluste auf der einen Dimension durch Policy-Gewinne auf der anderen aufgewogen werden. Die entscheidende Frage ist dann natürlich die des „Wechselkurses“. Tsebelis macht in der theoretischen Analyse die

vereinfachende Annahme, dass jede Dimension *dasselbe* Gewicht hat (Tsebelis 2002: 20). Wenn unterschiedliche Akteure unterschiedliche Dimensionen unterschiedlich wichtig finden und somit unterschiedliche Wechselkurse zugrunde legen, wird die Analyse deutlich komplizierter (Hinich und Munger 1997: Kap. 3 und 4). Die Möglichkeiten für eine Einigung können dadurch entweder zu- oder abnehmen.

Wenn jede Dimension dasselbe Gewicht hat, erhält man – bei zwei Dimensionen – kreisförmige „Indifferenzkurven“. Diese sind in Abbildung 1 für vier Vetospieler A, B, C und D eingezeichnet. Jeder Spieler hat einen Idealpunkt ( $X_A$ ,  $X_B$ ,  $X_C$ ,  $X_D$ ) im zweidimensionalen Policy-Raum. Die eingezeichneten Indifferenzkreise verlaufen für jeden Vetospieler durch den Status Quo ( $X_{SQ}$ ) und bestimmen somit seine *Präferenzmenge*. Innerhalb des Kreises befinden sich alle Punkte (d.h. Gesetzgebungsvorschläge), die der Vetospieler gegenüber dem Status Quo vorziehen würde. Direkt auf der Indifferenzkurve befinden sich alle Punkte, die dem Spieler denselben Nutzen bringen, wie der Status Quo – sie haben dieselbe „euklidische“ Distanz zum eigenen Idealpunkt. Allen Punkten außerhalb seiner Präferenzmenge kann ein Vetospieler nicht zustimmen.

Abbildung 1: Einstimmigkeitskern und die Gewinnmenge des Status Quo



Anmerkung: Eigene Darstellung in Anlehnung an Tsebelis (2002: 17-37).

Die Annahme ideologischer Akteure erlaubt es Tsebelis, auf der Basis der als bekannt unterstellten Idealpunkte der Vetospieler das Potential für Policy-Veränderungen abzuschätzen. Wenn man die Lage des Status Quo im relevanten Policy-Raum *nicht* kennt, ist jedoch nur eine grobe Abschätzung möglich. Das dann relevante Konzept ist die *Pareto-Menge* (im Rahmen räumlicher Modelle auch *Einstimmigkeitskern* genannt). Geometrisch gesprochen erhält man diese Menge, indem man die Idealpunkte der Vetospieler direkt miteinander verbindet (die gestrichelten Linien in Abbildung 1). In dem zweidimensionalen Beispiel der Abbildung hat der Einstimmigkeitskern also die Form eines Dreiecks. Dessen drei Seiten stellen die äußeren Grenzen dessen dar, worauf sich die Vetospieler einigen

können. Wir können also eine bedingte Aussage machen: *Wenn der Status Quo innerhalb des Einstimmigkeitskerns liegt, dann kann er nicht mehr verändert werden.* Denn die Vetospieler wollen ihn ja *in unterschiedlichen Richtungen* verändern. Keine Partei kann sich verbessern, ohne dass die andere sich verschlechtern würde. Wir können also sagen: *Je größer der Einstimmigkeitskern, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Status Quo darin liegt und desto unwahrscheinlicher ist es deshalb, dass es zu einer Policy-Veränderung kommt.*

Diese Abschätzung ist freilich grob und nur die zweitbeste Lösung. Genauere Aussagen sind möglich, wenn man weiß, wo der Status Quo im Policy-Raum liegt (wie in Abbildung 1 dargestellt). Man kann dann die Präferenzmenge jedes Vetospielers bestimmen, indem man durch den Status Quo und den Idealpunkt die euklidischen Distanzen abträgt. Die Frage ist dann, ob sich diese Mengen bei allen Vetospielern überlappen. Tun sie dies, so erhalten wir die *Gewinnmenge des Status Quo* (die dunkle Fläche in der Abbildung). Je größer diese ist, desto größer ist per Definition das Potential für Policy-Veränderung: Alle Punkte innerhalb der Gewinnmenge werden von allen Vetospielern gegenüber dem Status Quo bevorzugt.

Mithilfe der Pareto-Menge und der Gewinnmenge leitet Tsebelis weitere Aussagen ab. Er beweist formal die naheliegende Intuition, dass das Potential für Policy-Wandel tendenziell abnimmt, wenn die *Anzahl* der Vetospieler steigt und/oder wenn die *ideologischen Distanzen* zwischen ihren Idealpunkten zunehmen (bzw. die *Kongruenz* der Vetospieler abnimmt). Er schränkt diese Intuition jedoch auch durch die sogenannte „Absorptionsregel“ ein. Demnach hat ein zusätzlicher Vetospieler keinen Einfluss auf das Potential für Policy-Wandel, wenn er innerhalb des Einstimmigkeitskerns der anderen Vetospieler liegt – er wird dann in der Sprache der Theorie „absorbiert“. Abbildung 1 macht dies deutlich: der zusätzliche Vetospieler D beeinflusst die Größe des Einstimmigkeitskerns und damit die Policy-Stabilität nicht. Es gibt in diesem Fall keine Politik, auf die sich A, B,

und C verständigen können und die D ablehnen würde. Dies gilt unabhängig davon, wo sich der Status Quo befindet.

Daneben arbeitet Tsebelis einen weiteren Punkt heraus: Die Rolle des Agenda-Setzers. Dessen *Agenda*-Macht hängt von der Größe der Gewinnmenge ab. Hat etwa ein Akteur die Macht, den anderen einen „Friss-oder-Stirb“-Vorschlag (im Englischen: „closed rule“) zu machen (was allerdings in der Realität gar nicht so häufig ist), dann kann er sich innerhalb der Gewinnmenge einfach den Punkt heraussuchen, der seinem eigenen Idealpunkt am nächsten liegt. Im Falle von Abbildung 1: Hat A das Vorschlagsrecht, so wird er P(A) vorschlagen. Kontrolliert B hingegen die Agenda, so wird er P(B) vorschlagen und C würde P(C) vorschlagen. Wir können auch leicht sehen, dass eine größere Gewinnmenge (und damit eine geringere ideologische Distanz) nicht nur das Potential für Policy-Wandel vergrößert, sondern ebenfalls dem Agenda-Setzer eine größere Macht verschafft.

Tsebelis (2002: 38-53) macht auch theoretische Aussagen darüber, wie die Präferenzverteilung und die Entscheidungsregel *innerhalb* von kollektiven Vetospielern (*Kohäsion*) das Potential für Policy-Wandel beeinflussen. Diese sind jedoch in der (vergleichenden) Policy-Forschung schwer anzuwenden. Erstens fehlt es in der Regel an Informationen über die Verteilung der individuellen Präferenzen innerhalb des Vetospielers. Zweitens hängt die Kohäsion nicht nur davon ab, wie weit die individuellen Präferenzen auseinanderliegen, sondern auch wie sie im Raum verteilt sind. Drittens hängt sie laut der Theorie auch entscheidend davon ab, welche Entscheidungsregel die kollektiven Vetospieler intern anwenden. Natürlich gibt es Arbeiten, welche die Präferenzheterogenität innerhalb von parlamentarischen Parteien schätzen, aber diese sind in der Regel nicht auf die Erklärung von Policy-Entscheidungen ausgerichtet. Einige Arbeiten messen die Präferenzheterogenität von Abgeordneten möglichst direkt, etwa durch Umfragen (z.B. Kam 2009) oder Inhaltsanalysen parlamentarischer Reden (z.B. Bernauer und Bräuninger 2009).



Jahn und Oberst (2012) verfolgen eine indirektere Strategie indem sie die ideologische Kohäsion von Parteien anhand der Streuung unterschiedlich starker links-rechts-Aussagen in Parteiprogrammen untersuchen. Zudem gibt es eine Reihe von Analysen, die sich ansehen, wie geschlossen Parteien bei namentlichen Abstimmungen abstimmen (etwa Cox und McCubbins 2005; Hix et al. 2007; Depauw und Martin 2009), wobei allerdings Probleme der Auswahlverzerrung auftreten und überdies eher Parteidisziplin als Kohäsion gemessen wird (Carrubba et al. 2006; zum Unterschied zwischen Parteidisziplin und Kohäsion Hazan 2003). Es gibt auch in empirischen Vetospielerstudien Versuche, die Geschlossenheit von Vetospielern einzubeziehen, aber die empirische Abschätzung ist häufig grob und nur teilweise auf die Aussagen der Theorie bezogen (West und Lee 2014).

### *Angewandte Vetospielertheorie*

Kommen wir nun zur *angewandten Vetospielertheorie*. Um empirisch anwendbar zu sein, muss die Theorie Annahmen darüber machen, wie sich die Formalismen auf die reale Welt beziehen lassen. Diese Annahmen geben der Theorie zusätzlichen „empirischen Gehalt“ in dem Sinne, dass sie falsifizierbarer wird. Tsebelis muss insbesondere Annahmen darüber machen, wie man Vetospieler identifiziert. Das ist für solche Vetospieler einfach, die in der Verfassung eines Landes festgelegt sind. Tsebelis nennt sie *institutionelle* Vetospieler. Das deutsche Grundgesetz etwa legt in der Zustimmungsgesetzgebung Bundestag und Bundesrat als institutionelle Vetospieler fest. Die Strategie der Vetospielertheorie ist es aber gerade, über die Betrachtung institutioneller Vetospieler hinauszugehen. Das Problem ist dabei, dass wir Gesetzgebungsinstitutionen wie Bundestag und Bundesrat nur schwer Idealpunkte zuschreiben können. Wenn immer möglich, versucht die Vetospielertheorie deshalb sogenannte *parteiliche* Vetospieler innerhalb der Gesetzgebungsinstitutionen zu identifizieren.

Damit beginnen aber auch die Schwierigkeiten der Identifikation. Scheinbar am einfachsten ist die Identifikation von Vetospielern bei „minimalen Gewinn-Koalitionen“ (Riker 1962) in parlamentarischen Demokratien. Jede Koalitionspartei ist laut Tsebelis ein Vetospieler. Etwas schwieriger ist die Lage bei *übergroßen Koalitionen*, da hier per Definition eine Regierungspartei überstimmt werden könnte (Strøm 2000: 280). Tsebelis (2002: 87) insistiert jedoch, dass diese Überstimmung in der Regel im Koalitionsvertrag ausgeschlossen ist und somit eine Auflösung der Koalition zur Folge hätte. Das ist richtig, zeigt aber, dass die Aussagen der angewandten Theorie nur bedingt gelten, nämlich für die Dauer des Koalitionsvertrags. Die Geltung dieses Vertrags wird als gegeben angenommen. Die Vetospielertheorie blendet also zum Beispiel die Möglichkeit aus, dass unterschiedliche alternative Koalitionsoptionen die relative Verhandlungsmacht zwischen den Koalitionspartnern beeinflussen.

Eine weitere problematische Konstellation sind *Minderheitsregierungen mit wechselnden Unterstützungspartnern*. Hier kann die Vetospielertheorie nur schwer präzise Aussagen machen. Plausibel ist zunächst, dass jeweils die Unterstützungspartei gewählt wird, die für die Regierung am wenigsten Policy-Kosten verursacht. Tsebelis (2002: 97-99) konzentriert sich allerdings auf die weitergehende Aussage, dass Minderheitsregierungen, die (1) nur aus einer Partei bestehen, (2) zentral im Policy-Raum angesiedelt sind und (3) über Agenda-Setzer-Macht verfügen, praktisch keine Konzessionen machen müssen. Man könne sie deshalb wie Mehrheitsregierungen behandeln. Diese Argumentation lässt offen, wie Minderheitskoalitionen oder Minderheitsregierungen mit geringer oder unklarer Agenda-Macht empirisch zu behandeln sind.

Bei der Identifikation institutioneller Vetospieler stellen sich vor allem zwei Fragen. Eine Frage ist, ob Parteien diszipliniert genug sind, damit die Betrachtung des institutionellen Vetospielers durch eine Betrachtung der Parteien ersetzt werden kann. Der Bundesrat ist hier

ein gutes Beispiel. Einige Studien versuchen ihn durch parteiliche Vetospieler zu ersetzen (z.B. Bawn 1999). Auch Tsebelis (2010: 7) selbst hält dies offenbar für möglich. Andere Autoren arbeiten dagegen mit der Annahme, dass im Bundesrat eine flexible Mehrheitsbildung zwischen Landesregierungen stattfindet, die nicht an eine Parteilinie gebunden sind (Merkel 2003; Bräuninger und Ganghof 2005). In diesem Fall kann man über die Betrachtung des Bundesrats als institutionellen Vetospieler nicht hinausgehen. Dasselbe gilt für präsidentielle Regierungssysteme, die typischerweise deutlich geringere Niveaus von Parteidisziplin aufweisen.

Die zweite Frage bei der Identifikation institutioneller Vetospieler ist, ob sie eventuell „absorbiert“ werden. Tsebelis (2002: 227-228) argumentiert etwa, dass Verfassungsgerichte in der Regel absorbiert sind, da sie von den parteilichen Vetospielern ausgesucht werden. Diese Argumentation ist kritisiert worden, nicht zuletzt weil sich die Auswahlverfahren für Verfassungsrichter zwischen Demokratien deutlich unterscheiden (Hönnige 2007).

## **2.2 Kritik der Vetospielertheorie**

Die Vetospielertheorie ist eine ambitionierte Theorie und hat dementsprechend auch Kritik erfahren. Wir diskutieren im Folgenden einige Kritikpunkte. Diese Diskussion bildet auch die Grundlage für unsere Behandlung von *Vetopunkt*-Ansätzen in Abschnitt 3. Die diskutierten Kritikpunkte betreffen im Kern zwei Themen: (1) die theoretische Modellierung der Verhandlungsmacht parteilicher Vetospieler und (2) den Übergang zwischen Theorie und Empirie bei der Behandlung der Vetospieler-Präferenzen. Wir diskutieren diese Punkte nacheinander.

### *Annahmen über Verhandlungsmacht*

Beginnen wir mit den Aussagen der reinen Theorie zur Verhandlungsmacht. Diese sind zunächst einmal analytisch wahr: Alle Schlussfolgerungen stecken bereits in den Annahmen. Der Zweck von deduktiven Schlüssen besteht per Definition ausschließlich darin, die Implikationen dieser Annahmen zu verstehen. Man lernt nichts Neues über die Welt. Dass die deduktiven Schlüsse von Tsebelis valide sind, bezweifelt niemand ernsthaft. Kritik an der reinen Theorie konzentriert sich also auf die Annahmen selbst. Und auch wenn die Vetospielertheorie keine explizite Verhandlungstheorie ist, so macht sie doch implizit Annahmen über die relative Verhandlungsmacht politischer Akteure. Da jeder Vetospieler die Präferenzen aller anderen kennt, und sich alle strikt ideologisch im obigen Sinne verhalten, ergibt sich Verhandlungsmacht in der Theorie *ausschließlich* aus Agenda- und Vetomacht. Ein Vetospieler droht mit Nicht-Zustimmung; ein Agenda-Setzer droht damit, einen bestimmten Alternativvorschlag nicht zur Abstimmung zu stellen. Es gibt im Rahmen der Theorie keine andere Grundlage für Drohungen, weil alle Akteure strikt ideologisch und unter vollständiger Information agieren. Wie bei der Definition der Präferenzmengen erläutert, würde ein Vetospieler deshalb auch einen Vorschlag annehmen, der ihm keinen oder nur einen geringen Nutzen bringt, für den politischen Gegner aber einen großen Erfolg darstellt. Das ist nicht unbedingt plausibel. Unterschiedliche Kritiken oder Alternativen zur Vetospielertheorie können daher als alternative Spezifikationen von Verhandlungsmacht verstanden werden. Eine Idee ist dabei, Akteure nicht rein ideologisch zu modellieren, sondern den Wettbewerb um Wählerstimmen und Regierungsämter einzubeziehen (Ganghof 2003; Zohlnhöfer 2003a). Braucht eine Regierungspartei zum Beispiel die Zustimmung einer Oppositionspartei, kann letztere unter Umständen auch dann *glaubwürdig* mit einem Veto drohen, wenn sie sich durch den Regierungsvorschlag zwar besser stellen würde, aber nicht *hinreichend* besser. Da Policy-Gewinne mit erwarteten Verlusten z.B. bei Wählerstimmen

verrechnet werden, kann es einen Schwellenwert an Policy-Gewinnen geben, der überschritten werden muss, bevor ein Vetospieler zustimmt (Ganghof und Bräuninger 2006; siehe auch Warwick 2005). Wie groß das entsprechende nicht-ideologische Drohpotential ist, hängt von vielen Faktoren ab. Wichtig ist, dass durch diese zusätzlichen Drohpotentiale auch die Macht des Agenda-Setzers eingeschränkt wird. Denn wenn sich durch nicht-ideologische Erwägungen die Gewinnmenge des Status Quo verkleinert, reduzieren sich logischerweise auch die Möglichkeiten des Agenda-Setzers innerhalb dieser Gewinnmenge, den für sich besten Vorschlag auszuwählen (Ganghof 2005). Dazu kommt, dass die nicht-ideologischen Erwägungen eines Vetospielers für andere schlechter beobachtbar sind als dessen Policy-Position. Deshalb spielt bei der Einbeziehung dieser Erwägung auch Unsicherheit eine größere Rolle. Es ist nicht immer eindeutig, wie glaubwürdig Veto-Drohungen sind, so dass sich die Ergebnisse von Verhandlungen schwerer vorhersagen lassen.

Diese Kritik an den Annahmen ideologischer Akteure und vollständiger Information hat natürlich auch Konsequenzen für die angewandte Theorie. Dies gilt etwa für die Behandlung von Minderheitsregierungen. Es ist durchaus plausibel, dass die Unterstützungsparteien von Minderheitsregierungen deren Vorschläge aus wahlstrategischen Gründen nicht einfach absegnen, sondern Policy-Konzessionen verlangen. Da die dahinterstehende Veto-Drohung durchaus glaubwürdig sein kann, ist die Regierung mit einer erheblichen Unsicherheit konfrontiert. Dadurch kann sich die Gewinnmenge des Status Quo und die Agenda-Setzer-Macht der Regierung deutlich verringern. Zahlreiche empirische Studien belegen, wie einflussreich Oppositionsparteien unter Minderheitsregierungen sein können (z.B. Damgaard und Svensson 1989; Wenzelburger 2011).

Eine andere Konsequenz aus der Einbeziehung des Wettbewerbs um Wählerstimmen und Regierungämter könnte sein, zwischen unterschiedlichen Typen von Vetospielern zu

unterscheiden. Vor allem Wagschal (1999, 2005, 2009) hat für eine Unterscheidung zwischen „konsensualen“ und „kompetitiven“ Vetospielern plädiert. Letztere hätten einen stärkeren negativen Effekt auf Policy-Wandel als erstere. Eine Herausforderung besteht darin, diese Unterscheidung in konsistenter Weise zu operationalisieren. Stellt man bei der Unterscheidung der beiden Typen von Vetospielern auf deren *beobachtbares Verhalten* ab, droht eine zirkuläre Argumentation (Ganghof 2003: 17). Sprich: Wir erkennen kompetitive Vetospieler daran, dass sie den Policy-Wandel stärker dämpfen. Will man die Unterscheidung dagegen theoretisch ableiten, ist die Eingruppierung einzelner Vetospieler nicht immer eindeutig. Wenn eine Oppositionspartei eine Minderheitsregierung in einem unikameralen Parlament unterstützt (z.B. in Dänemark oder Schweden), sei diese laut Wagschal „konsensual“; wenn eine Oppositionspartei in einer zweiten Kammer eine Mehrheitsregierung unterstützt (z.B. in Australien), sei diese „kompetitiv“. Es ist unklar, wie dieser Unterschied systematisch zu rechtfertigen ist.

Man kann die Sicht der Vetospieler-Theorie auf die Verhandlungsmacht der Akteure auch noch grundlegender kritisieren. Dazu muss man sich vergegenwärtigen, dass die Theorie von der *Einstimmigkeitsregel* ausgeht, während in fast allen Parlamenten die *Mehrheitsregel* gilt. Die zentrale Annahme von Tsebelis, wonach parteiliche Vetospieler dieselbe Vetomacht haben wie institutionelle, ist deshalb problematisch. Betrachten wir zur Klärung dieses Punkts zunächst einen eindimensionalen Policy-Raum. Wir wissen, dass unter der Mehrheitsregel bei strikt ideologischen Präferenzen und disziplinierten Parteien die *Median-Partei* (also die Partei, die den Medianabgeordneten in ihren Reihen hat) praktisch alle Verhandlungsmacht auf sich vereint – zumindest dann, wenn kein anderer Akteur privilegierte Agenda-Macht besitzt (Black 1948; Shepsle und Bonchek 1997: 88-89). Warum also sollte die Median-Partei ihren Koalitionspartnern dieselbe Verhandlungsmacht zugestehen? Warum sollte sie ihnen ein Vetorecht einräumen? Für parlamentarische

Regierungssysteme liegt eine Antwort freilich darin, dass dieses informell (oder im Koalitionsvertrag) eingeräumte Vetorecht der Preis dafür ist, dass alle Koalitionsparteien die Regierung im Amt stützen. Trotzdem sollte die Median-Partei eine größere Verhandlungsmacht haben, da sie die attraktivere „Exit-Option“ besitzt. Sie kann glaubwürdig damit drohen, die Koalition zu beenden und sich der anderen Seite des politischen Spektrums zuzuwenden. Diese Form von Verhandlungsmacht wird in der Vetospieler-Theorie ausgeblendet, da die Vetomacht der Akteure als exogen gesichert angenommen wird.

Derselbe Punkt lässt sich auch für multidimensionale Räume formulieren (McGann 2006a). Parteien, die ideologisch in der Mitte des Raumes angesiedelt sind, sollten eine größere Verhandlungsmacht haben als extreme Parteien, da sie tendenziell mehr alternative Koalitionsoptionen besitzen. Für McGann gibt es deshalb nur bei Mehrheitsregierungen aus *einer Partei* einen eindeutigen Vetospieler. Er teilt deshalb auch die Vorhersagen der Vetospielertheorie nicht. Policies werden aus seiner Sicht über lang oder kurz nicht in die Pareto-Menge (oder den „Einstimmigkeits-Kern“) der vermeintlichen Vetospieler wandern, sondern in die Mitte der gesamten Präferenzkonstellation des Parlaments – technisch gesprochen in die „unüberdeckte Menge“ (*uncovered set*) (Miller 1980). Innerhalb dieser Menge sind zyklische Mehrheiten möglich.<sup>1</sup> McGann schätzt deshalb das Potential für Policy-Wandel bei vielen parteilichen (aber wenigen institutionellen) Vetospielern höher ein als Tsebelis und hält diese Einschätzung auch für empirisch bestätigt (McGann 2006b; McGann und Latner 2013).

Die Annahme, dass alle Koalitionsparteien Vetospieler sind, lässt sich auch aus einer anderen Perspektive kritisieren. Laver und Shepsle (1990, 1996) entwickeln eine Theorie,

---

<sup>1</sup> Tsebelis, dessen Ideen teilweise auf Riker (1992) zurückgehen, wollte auch ursprünglich die unüberdeckte Menge zum Vergleich von Demokratien nutzen. Nur weil das zu kompliziert wurde, hat er sich auf die leichter verständlichen Konzepte von Gewinn- und Pareto-Menge konzentriert (Tsebelis 2002: xiv).

wonach die Aufteilung von Themen auf Ministerien letztlich einer Zerlegung des mehrdimensionalen Policy-Raums in getrennte Einzel-Dimensionen gleichkommt. Die zentrale Idee ist, dass die Minister in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich im Wesentlichen die Position ihrer Partei durchsetzen und nicht einen Koalitions-Kompromiss. Es gibt also auf einer bestimmten Politik-Dimension keine Vetospieler außer der Partei des Ministers. Diese Theorie ist selbst stark dafür kritisiert worden, dass sie die Autonomie von Ministern über- und die Durchsetzbarkeit von Koalitionsverträgen unterschätzt (Warwick 1999: 390; Thies 2001; Martin 2004). Die Idee eines starken Ministereinflusses ist aber benutzt worden, um die Vetospielertheorie zu modifizieren (Becher 2010; siehe Abschnitt 2.3).

Schließlich können auch in der Wählerschaft verbreitete normative Erwartungen die Verhandlungsmacht zwischen Vetospielern modifizieren. Eine einflussreiche Erwartung ist etwa, dass die Verhandlungsmacht der Parteien in der Regierung – wie auch ihr Anteil an den Ministerien („Gamsons Gesetz“) – proportional zu ihrem Sitzanteil im Parlament sein sollte. In der Tat gibt es eine lange Tradition in der quantitativen Policy-Forschung, das ideologischen „Gravitationszentrum“ in der Regierung dadurch zu bestimmen, dass man die ideologischen Positionen der Parteien mit ihren Sitzanteilen gewichtet (Gross und Sigelman 1984; Cusack 1997). Auch die weit verbreitete Positionsbestimmung von Regierungen über die Kabinettsanteile bestimmter Parteifamilien folgt dieser Logik (vgl. Wenzelburger i.d.B.). Aus rationalistischer Sicht könnte die Durchsetzung solcher normativer Ideen durch die Wähler erfolgen. Verlangt eine kleinere Koalitionspartei (wie etwa die SPD nach der Bundestagswahl 2013) in Koalitionsverhandlungen in öffentlich transparenter Weise „zu viel“, muss sie einen Ausschluss aus der Regierung und etwaige Neuwahlen fürchten, in denen sie von den Wählern eventuell für ihre Kompromisslosigkeit abgestraft wird.



Die Verhandlungsmacht und -strategien von Vetospielern werden auch von Tomassi et al. (2013) problematisiert. Sie kritisieren, dass die Vetospielertheorie nur Momentaufnahmen einer Vetospieler-Konstellation liefert und keine dynamische, intertemporale Analyse. Die Autoren nehmen dagegen an, dass sich Vetospielerkonstellationen ständig an exogene Veränderungen anpassen müssen. Aus ihrer Sicht kann deshalb die Schnappschuss-Analyse der Vetospielertheorie zu falschen Schlussfolgerungen führen. Entscheidend sei, ob die Akteure auch erwarten können, bei zukünftigen Entscheidungssituationen mit am Tisch zu sitzen. Erwarten sie dies *nicht*, hätten sie starke Anreize, die von ihnen bevorzugte Politik nicht nur heute durchzusetzen, sondern auch gegen zukünftige Veränderungen abzuschirmen: durch Festschreiben in der Verfassung oder in internationalen Verträgen, durch Delegation an unabhängige Behörden oder durch Policies, deren Wandel starke Gegenreaktionen der Märkte auslöst. Erwarten sie dagegen, auch in Zukunft mit einer recht hohen Wahrscheinlichkeit mit am Tisch zu sitzen, werden sie eher von solchen ineffizienten intertemporalen Abschirm-Strategien absehen. Entgegen der Vetospielertheorie (etwa Tsebelis 2010: 11) bestreiten die Autoren daher einen Zielkonflikt zwischen der glaubwürdigen Verpflichtung (*credible commitment*) auf bestimmte Policies und deren Veränderbarkeit. Länder mit vielen Vetospielern könnten aber beide Ziele gleichzeitig erreichen. Argumente mit ähnlicher Stoßrichtung werden auch von Lindvall (2009, 2010), Nooruddin (2011) sowie Gehlbach und Malesky (2010) gemacht.

Dieser unvollständige Überblick zeigt, wie unterschiedlich die Annahmen sind, die man über die Verhandlungsmacht von Parteien machen kann, die an Regierungs- oder Gesetzgebungscoalitionen beteiligt sind. Die sehr spezifischen Annahmen der Vetospielertheorie haben einige Plausibilität, blenden aber zahlreiche Komplikationen aus.

### *Annahmen über Präferenzen*

Eine zweite Gruppe von Kritikpunkten betrifft die Konzeptualisierung und Messung der ideologischen Präferenzen von Vetospielern. Grundlegend für diese Kritik ist die Unterscheidung zwischen *Policy*- und *Ergebnis*-Präferenzen (Ganghof 2003). Diese Unterscheidung drückt aus, dass die handlungsleitenden Präferenzen von politischen Akteuren über konkrete Aspekte der Gesetzgebung (etwa ein bestimmter Mindestlohn oder Steuersatz) von grundlegenden Zielen (Wachstum, Umverteilung, etc.) *abgeleitet* sind. Auf der Ebene der reinen Theorie ist dies kein großes Problem. Tsebelis konzentriert sich hier klar auf die Policy-Präferenzen der Akteure. Beim Übergang zur angewandten Theorie und konkreten empirischen Studien treten jedoch Probleme auf.

Besonders problematisch ist es, wenn Anwender der Vetospielertheorie die Unterscheidung zwischen Policy- und Ergebnis-Präferenzen ignorieren und dadurch logisch falsche Schlussfolgerungen aus der Theorie ableiten. Werden auf empirischer Ebene Ergebnis-Präferenzen gemessen, kann man die theoretischen Aussagen der reinen Theorie schlicht nicht direkt anwenden. Auch Vetospieler können zum Beispiel sehr stark auseinanderliegende Ergebnis-Präferenzen haben (also eine große Pareto-Menge) und trotzdem leicht auf Policy-Wandel einigen, wenn ihre Policy-Präferenzen in konkreten Gesetzgebungsbereichen nahe beieinander liegen. Wir kommen auf diesen Punkt im nächsten Abschnitt zurück.

Wenn Anwender die Unterscheidung zwischen Policy- und Ergebnis-Präferenzen berücksichtigen, bleiben immer noch zwei Probleme oder Herausforderungen. Eine Herausforderung besteht darin, die handlungsleitenden Policy-Präferenzen immer genauer zu messen (Tsebelis 2010: 13). Ein gutes Beispiel dafür ist der methodisch anspruchsvolle Beitrag von König et al. (2010), der Informationen aus Gesetzesvorlagen und Wahlprogrammen zur Messung von Policy-Präferenzen heranzieht. In dem Maße, in dem

dies gelingt, wird jedoch ein tieferliegendes Problem deutlich: Die immer bessere Messung der handlungsleitenden Policy-Präferenzen führt uns unweigerlich immer näher an den tautologisch-trivialen Kern der Vetospielertheorie heran (vgl. Bartelborth 2007). Ein einfaches Beispiel mag das Problem verdeutlichen: Stellen wir uns einen Zentralbankrat mit fünf Mitgliedern vor, der per Einstimmigkeit einen neuen Leitzins festlegen muss. Der zweifellos beste Weg, die finalen handlungsleitenden Präferenzen der fünf geldpolitischen Vetospieler zu messen, wäre, sie in der Kaffeepause – direkt *nach* ihrer Diskussion über die ökonomische Lage, aber direkt *vor* der entscheidenden Abstimmung – selbst zu befragen. Bei solch einer „späten“ Messung der Präferenzen wird unsere Vorhersage des Ergebnisses perfekt sein (es sei denn, in der Befragung wurde gelogen). Aber hätten wir die Welt dadurch wesentlich besser verstanden? Wir sähen lediglich, dass rationale Akteure (in Hochkosten-Situationen) ihre Vetomacht gemäß ihrer Präferenzen nutzen. Das ist eine wichtige Einsicht – aber gleichzeitig auch die zentrale *Annahme* jeder rationalistischen Theorie. Einen Großteil dessen, was wir über die Welt verstehen wollen – nämlich wie die Akteure zu ihren handlungsleitenden Präferenzen kommen –, ist außerhalb des Anwendungsbereichs der Theorie verschoben worden.

### **2.3 Empirische Studien zur Vetospielertheorie**

Wir müssen zwischen dem *Test* und der *Anwendung* der Vetospielertheorie unterscheiden. Ein isolierter Test (d.h. ohne Vergleich mit einer anderen Theorie) ist unseres Erachtens unmöglich. Einerseits kann die Theorie streng genommen nicht falsifiziert werden. Denn da die reine Theorie *analytisch* wahr ist, werden wir bei einem empirischen Scheitern der Theorie immer auf die Zusatzannahmen schauen. Insbesondere werden wir daran zweifeln, dass die Vetospieler korrekt identifiziert oder deren Präferenzen angemessen gemessen wurden. Die Wissenschaftstheorie lehrt uns darüber hinaus, dass Theorien generell nicht für

sich genommen bestätigt werden können. Sie können nur *relativ bestätigt* werden, d.h. wir können testen, ob eine Theorie oder ein Modell bestimmte Datenmuster *besser* erklärt als die beste Alternative (Clarke 2007a, b; Clarke und Primo 2012). Im Bereich der Policy-Forschung finden wir überwiegend Anwendungen der Vetospielertheorie, wobei viele dieser Anwendungen Tsebelis' Theorie auch in bestimmten Punkten ergänzen oder verändern. Wir diskutieren qualitative und quantitative Studien nacheinander.

### *Fallstudien*

Die Anwendung der Vetospielertheorie in Fallstudien verspricht grundsätzlich eine *validere* Identifizierung von Vetospielern und ihrer Präferenzen. Die Messung der Vetospieler-Präferenzen ist dabei nicht unbedingt weniger quantitativ als in statistischen Vergleichsstudien, da ja auf die quantitativen Festlegungen von Wahl- oder Reformprogrammen zurückgegriffen werden kann. Qualitative Studien haben vor allem den Vorteil, dass sie die für die Anwendung der Vetospielertheorie zentralen Variablen häufig genauer erfassen können: Wie ist überhaupt der relevante Policy-Raum konstituiert? Welche potentiell trennbaren Entscheidungs-Dimensionen werden von den Akteuren wie miteinander verknüpft? Wie kohäsiv oder diszipliniert sind die kollektiven Akteure? Welche Policy-Präferenzen haben die Akteure auf den verschiedenen Einzeldimensionen und wie stabil sind diese Präferenzen im Zeitverlauf? Wo liegt der Status Quo in dem theoretisch konstruierbaren multidimensionalen Raum?

Ganghofs (2006) Vergleich von Einkommensteuerreformen in sieben OECD-Ländern zeigt, wie komplex die Antworten auf diese Fragen sein können. Er argumentiert, dass Entscheidungen zur Unternehmensbesteuerung in manchen Ländern eng mit Entscheidungen zur Personenbesteuerung verknüpft waren, in anderen Ländern dagegen nicht. Dadurch wurde gezeigt, dass das deutsche Verfassungsgericht ein relevanter (nicht-absorbierter)

Vetospieler war, in anderen Ländern wie Australien jedoch nicht (Ganghof 2006: 23). Darüber hinaus erklären die internationalen Unterschiede bei der Kopplung zwischen den Reformbereichen zum Beispiel auch, warum linke Parteien in einigen Ländern deutlich *niedrigere* Unternehmenssteuersätze forderten als rechte Parteien im selben Land oder Schwesterparteien in anderen Ländern (Ganghof 2006: 141). Regressionsanalysen können diese Komplexitäten schwer einfangen.

Die Studie kann kaum als Test der Vetospielertheorie betrachtet werden, da kein explizites Alternativmodell herangezogen wird. Es findet jedoch zumindest implizit ein Vergleich mit Erklärungsmodellen statt, die Erweiterungen oder Veränderungen des Vetospielermodells für notwendig halten. Ganghof (2006: 16) argumentiert, dass ein sparsames Modell, welches vor allem die substantiellen Policy-Differenzen zwischen Parteien berücksichtigt, seine Fälle nicht schlechter erklärt als ein erweitertes Modell, das z.B. auch Wiederwahlinteressen einbezieht. Das sparsame Modell der Vetospielertheorie solle deshalb vorgezogen werden.

Verschiedene Autoren kommen in dieser Hinsicht zu anderen Einschätzungen. In der Fallstudien-Literatur finden sich zahlreiche Beispiele für Studien, die eine Verbindung der Vetospielertheorie mit anderen theoretischen Elementen für notwendig halten. Zohlnhöfer (2001, 2003a, 2003b, 2009) etwa hat in verschiedenen Vergleichsstudien zur Wirtschafts- und Finanzpolitik argumentiert, dass das Vetospielermodell vor allem um Theorien des Parteienwettbewerbs ergänzt werden muss, um Politikergebnisse angemessen zu erklären. In ähnlicher Weise argumentieren Immergut und Anderson (2007: 24) auf der Basis eines umfassenden Vergleichs von Rentenreformen in Westeuropa, dass die Vetospielertheorie (wie auch Vetopunktansätze) die beobachtbare Varianz in Reformergebnissen nicht erklären können und dass Eigenschaften des „politischen Wettbewerbs“, etwa das Wahlsystem und der Wahlzyklus, berücksichtigt werden müssen.

### *Quantitative Studien*

Quantitative Tests und Anwendungen der Vetospielertheorie können ebenfalls danach unterschieden werden, ob sie relativ nahe an den Annahmen der Vetospielertheorie bleiben oder zusätzliche theoretische Elemente einfügen. Allen diesen Studien ist gemein, dass sie versuchen, die Präferenzen von Vetospielern explizit zu messen. Hierzu gibt es eine Reihe methodischer Ansätze mit verschiedenen Vor- und Nachteilen (als Überblick: Laver 2014). Die häufigsten Ansätze sind Expertenbefragungen und die Inhaltsanalyse politischer Texte wie etwa von Parteiprogrammen. Mittlerweile gibt es auch Expertenbefragungen, die in kürzeren Abständen wiederholt werden und dadurch die Veränderungen von Präferenzen über Zeit abbilden (Hooghe et al. 2010). Beide methodischen Ansätze erlauben die differenzierte Erfassung von Präferenzen auf verschiedenen Policy-Dimensionen.

Die genannten Messansätze fangen häufig allerdings eher Ergebnis-Präferenzen oder grundlegende ideologische Überzeugungen von Vetospielern ein. Wie oben erläutert, kann dies zu Fehlschlüssen führen, wenn nicht berücksichtigt wird, dass die Vetospielerkonstellation in Bezug auf die relevanten Policy-Präferenzen ganz anders aussehen kann. Dieses Problem zeigt sich in einer der ersten vergleichenden Anwendungen der Vetospieler-Theorie von Hallerberg und Basinger (1998) zum Steuerpolitikwandel. Im Einklang mit Tsebelis (2002: 203-4) argumentieren die Autoren, dass Länder mit vielen Vetospielern und unterschiedlichen Ergebnis-Präferenzen schlechter auf exogene Schocks reagieren. Aber dies folgt keineswegs aus der reinen Theorie. Denn der Schock *verändert* ja den Zusammenhang zwischen Policy- und Ergebnis-Präferenzen selbst und kann zu einer Angleichung der *Policy*-Präferenzen führen. Ganghof (2006: Kapitel 8) zeigt, dass dies bei der Unternehmensbesteuerung der Fall war und die Ergebnisse von Hallerberg und Basinger (1998) auf Messfehlern beruhen. Korrigiert man diese, ist – ganz im Einklang mit der Theorie – kein empirischer Effekt der *gemessenen* Vetospieler-Distanzen zu erkennen.

Angesichts möglicher Fehlschlüsse ist es notwendig, den Zusammenhang zwischen den gemessenen Präferenzen und den in der Theorie unterstellten explizit zu theoretisieren. Bräuningers (2005) Studie zu Staatsausgaben ist ein gutes Beispiel. Er unterscheidet insbesondere die Ausgabenpräferenzen von Parteien von ihrer klassischen LinksRechts-Orientierung und zeigt, dass erstere durchaus einen Einfluss auf die Ausgabenhöhe haben, während linke Parteien sich nicht systematisch von rechten Parteien in ihrem Ausgabenverhalten unterscheiden.

Freilich können die gemessenen Vetospieler-Präferenzen auch gute Indikatoren für die Policy-Präferenzen im Sinne der Theorie sein. Verschiedene Autoren haben jedenfalls empirische Evidenz für die zentralen Behauptungen der Vetospielertheorie gefunden. Beispiele sind Arbeiten zur Ausgestaltung und Höhe von Staatsausgaben (Bawn 1999; Tsebelis und Chang 2004; König und Troeger 2005; Ha 2008), Arbeitsschutz- und Sozialgesetzgebung (Tsebelis 1999; Däubler 2008), Steuerpolitik (Basinger und Hallerberg 2004) sowie Umweltpolitik (Jensen und Spoon 2011).

In diesen und anderen Studien wird *angenommen*, dass kollektive Vetospieler kohäsiv oder diszipliniert sind, zumeist mangels Daten, die diese Annahme verzichtbar machen würden. Eine kürzlich vorgelegte Studie auf der Basis der von Tsebelis (1999) verwendeten Daten zur Arbeitsgesetzgebung argumentiert jedoch, dass diese Annahme problematisch sein und das Kohäsionsniveau kollektiver Vetospieler wichtige Policy-Effekte haben kann (West und Lee 2014). Die Autoren greifen dabei auf indirekte Indikatoren zurück und argumentieren, dass die Kohäsion parteilicher Vetospieler in solchen Systemen geringer sei, in denen der Wettbewerb um Wählerstimmen stärker auf Personen ausgerichtet ist. Sie behaupten, dass eine weite ideologische Distanz die Gesetzgebungstätigkeit in der Tat besonders negativ beeinflusst, wenn ein Wahlsystem hohe persönliche Stimmanreize bietet.

Die meisten bisher genannten Studien haben gemeinsam, dass die Vetospieler-Theorie nicht *im Vergleich* mit anderen Theorien getestet wird. Einige Beispiele für entsprechende Studien finden sich indes. Die bereits genannte Studie von Bräuninger (2005) analysiert den Effekt von Parteipräferenzen auf die Höhe und Zusammenstellung von Staatsausgaben anhand verschiedener konkurrierender Modelle. Seine Ergebnisse stützen das Mediangesetzgeber- und das Vetospielermodell, wobei letzteres in einem expliziten Vergleich vorzuziehen ist. Boockmann (2006) stellt Modell der „Ministerialregierung“ nach Laver und Shepsle (1996) dem Vetospielermodell in einer vergleichenden Studie zur Übernahme internationaler Arbeitsstandards gegenüber. Er zeigt, dass das Modell der Ministerialregierung den Einfluss von Parteipräferenzen auf die Übernahmewahrscheinlichkeit besser approximiert als das Vetospielermodell. Dass sich dieser Befund nicht automatisch auf andere Politikfelder übertragen lässt, zeigt Schulze (2014) für die Übernahme internationaler Umweltabkommen. Seine Ergebnisse stützen vor allem die Erwartungen des klassischen Modells der Parteienregierung, welches die Präferenzen der Regierungsmitglieder nach ihrem Sitzanteil gewichtet und weniger die der Vetospielertheorie und des Ministerialregierungsmodells.

Es gibt aber auch Studien, die unterschiedliche Modelle nicht gegeneinander testen, sondern – ähnlich wie in qualitativen Studien – verbinden. So argumentiert Becher (2010) zum Beispiel, dass die Fähigkeit von Ministern, den Status Quo in Richtung ihrer Idealpunkte zu verschieben, durch die von den Vetospielern umschriebene Gewinnmenge eingegrenzt wird. Er sieht sein Argument empirisch bestätigt, findet aber ebenso Hinweise darauf, dass sich für bestimmte Ausgabenpolitiken die Verhandlungsmacht weiter verschiebt, z.B. in Richtung des Premier- oder Finanzministers. Avdagic (2013) ergänzt die Vetospielertheorie um Aspekte des politischen Wettbewerbs. Sie argumentiert, dass linke Regierungen notwendige Deregulierungsmaßnahmen eher in Gegenwart vieler Vetospieler



verabschieden, um die politische Verantwortung für unpopuläre Reformen zu verschleiern. Im Gegensatz dazu seien die Reformbemühungen rechter Regierungen erfolgreicher, wenn die Anzahl an Vetospielern gering ist.

Schließlich gibt es auch Studien, die zwar einen Fokus auf die Vetospielertheorie legen, empirisch aber auf eine Messung der (Ergebnis-)Präferenzen verzichten oder diese auf die Fallstudien-Analyse beschränken. So führt Ganghof (2006) ergänzend zu den oben behandelten Fallstudien Regressionsanalysen durch, bei denen er nur institutionelle Vetopunkte erfasst – genauer gesagt Lijpharts (1999) Föderalismus/Unitarismus-Dimension, die wir im nächsten Abschnitt näher behandeln. Bei diesen Studien wird besonders deutlich, dass es nicht um einen Test der Vetospielertheorie geht, sondern um deren Nutzung für andere Zwecke. Die Vetospielertheorie wird als korrekt *angenommen*, um eine polit-ökonomische Theorie der Präferenzformierung zu testen. Im Einklang mit dieser Theorie hatten institutionelle Vetospieler einen stark dämpfenden Effekt auf Steuersatzsenkungen für Personen, nicht aber für Unternehmen.

### **3. Vetopunkt- Ansätze**

#### **3.1 Entwicklungslinien der Vetopunkt-Literatur**

Der Begriff der Vetopunkte ist ursprünglich vor allem mit zwei Arbeiten verbunden: der qualitativ-historischen Arbeit von Immergut (1992) und der quantitativ-vergleichenden Arbeit von Huber et al. (1993). In beiden methodischen Strängen gibt es allerdings prominente Vorläufer. Im qualitativen Bereich ist dies etwa die einflussreiche Studie von Fritz Scharpf (1985) zur Politikverflechtungsfalle; im quantitativen Bereich ist vor allem die bahnbrechende Arbeit von Lijphart (1984, 2012) zu nennen.

### *Qualitative Studien*

Der Fokus soll in diesem Abschnitt auf den quantitativen Ansätzen liegen. Einige Bemerkungen zu den qualitativen Vetopunkt-Ansätzen erscheinen uns jedoch bedeutsam. Das Spezifische einer jeden Vetopunkt-Erklärung ist natürlich nicht die Annahme, dass es institutionelle Vetopunkte gibt. Vielmehr kommt es auf die Annahmen darüber an, (1) welches die Akteure sind, die über diese Punkte Einfluss erhalten und (2) wie sie diesen Einfluss nutzen. Qualitative Arbeiten unterscheiden sich in dieser Hinsicht stark, und sie gehen bei der Entwicklung dieser Annahmen induktiver vor als die Vetospieler-Theorie. Anders als die Vetospielertheorie haben Vetopunktansätze beispielsweise der Rolle von Interessengruppen große Beachtung geschenkt. Tsebelis (2002: 81) betont stark, dass Interessengruppen (in der Regel) keine Vetospieler sind. Interessengruppen können natürlich Einfluss auf die Präferenzbildung von Vetospielern haben, aber für diese interessiert sich die Vetospielertheorie ohnehin wenig (siehe oben). Vetopunkt-Ansätze wie der von Immergut haben dagegen die potentielle Rolle von Interessengruppen betont: „the more difficult it is to change existing policy, the more opportunities there are for interest groups opposed to particular legislation to demand concessions“ (Immergut und Anderson 2007: 7). Genau in diesem Punkt hat jedoch auch eine gewisse Akzentverschiebung in der Literatur stattgefunden. Immergut und Anderson (2007: 24) schlussfolgern aus dem bereits angesprochenen Vergleich von Rentenreformen, dass Vetopunktansätze die beobachtbare Varianz in Reformergebnissen nicht erklären können und dass Aspekte des „politischen Wettbewerbs“ die jeweiligen Abweichungen von den theoretischen Vorhersagen erklären können (vgl. dazu auch Zohlnhöfer 2001). Ein zentraler Punkt dabei ist folgender: Disproportionale Wahlsysteme können zwar einerseits die Anzahl der Vetospieler verringern, sie können Wiederwahl suchende Politiker aber auch sehr anfällig für den Einfluss bestimmter Interessen- und Wählergruppen machen (Immergut und Anderson 2007:

37; vgl. dazu auch Immergut und Abou-Chadi 2013). Dieses Argument ist nicht ganz neu (siehe unten), aber ähnliche Kritiken oder Ergänzungen des Vetopunkt-Ansatzes wurden kürzlich auch von anderen Autoren vorgelegt. So argumentiert Moosbrugger (2012), dass der Einfluss von Interessengruppen in föderalen parlamentarischen Systemen mit Mehrheitswahl in Einer-Wahlkreisen am größten ist. Denn in dieser Konstellation steigt die Wahrscheinlichkeit, dass relativ kleine Wählerbewegungen über die Wahl und Abwahl von Regierungen entscheiden. Unitarische parlamentarische Systeme mit Verhältniswahl – also Systeme mit vielen parteilichen, aber wenigen institutionellen Vetospielern – könnten sich dagegen des Einflusses von Interessengruppen am besten erwehren, da der Machterhalt und -verlust hier stärker von weiteren Faktoren wie der Koalitionsfähigkeit abhängen.

#### *Lijphart als Ausgangspunkt quantitativer Studien*

Was die quantitativen Ansätze angeht, so ist der wichtigste Ausgangspunkt Lijpharts (1984) bahnbrechende Studie. Zum einen basiert der additive Vetopunkt-Index von Huber et al. (1993: 727) im Wesentlichen auf Lijpharts Arbeit. Zum anderen antizipiert Lijphart (1984) bereits die Unterscheidung zwischen zwei Arten von Vetopunkten, welche die Literatur später explizit gemacht hat. Lijphart (1984, 2012) unterscheidet zwei Idealtypen der Demokratie: Konsens- und Mehrheitsdemokratie. Seine ursprüngliche theoretische Idee war, dass sich die Annäherung einzelner Demokratien an diese beiden Idealtypen empirisch entlang *einer* Dimension messen lassen sollte. Tatsächlich zeigt sich jedoch, dass mindestens zwei Dimensionen unterschieden werden müssen, die jeweils unterschiedliche Aspekte der theoretischen Grundunterscheidung einfangen.

Die *Exekutiven/Parteien-Dimension* soll neben der Proportionalität des Wahlsystems und der effektiven Anzahl der Parlamentsparteien auch die Konsensorientierung bei der Kabinettsbildung, im Verhältnis von Regierung und Parlament sowie im

Interessengruppensystem abbilden. Die *Föderalismus/Unitarismus*-Dimension erfasst dagegen Aspekte des Verfassungssystems, durch die institutionelle Vetospieler etabliert werden können: Föderalismus, Bikameralismus, schwer veränderbare Verfassungen, mächtige Verfassungsgerichte und unabhängige Zentralbanken. Lijphart (2012: Kapitel 15-16) argumentiert, dass eine konsensdemokratische Ausprägung der Exekutiven/Parteien-Dimension einen positiven Effekt auf die „Performanz“ und „Qualität“ von Demokratien hat (zu diesen Begriffen siehe Roller 2005). Konsensdemokratien sind nach Lijphart in vielerlei Hinsichten eindeutig besser, und in fast keiner Hinsicht deutlich schlechter – nur das Wirtschaftswachstum ist eine partielle Ausnahme (Lijphart 2012: 266). Dieser Befund lässt sich jedoch nicht auf die Föderalismus/Unitarismus-Dimension ausweiten. Lijphart (2012: 272, 293) findet für sie fast durchgehend schwache, uneinheitliche und statistisch insignifikante Effekte.

Tabelle 1 fasst die zehn Variablen zusammen, welche Lijphart für seine Unterscheidung demokratischer Regime verwendet. Die stärksten kausalen Beziehungen zwischen den Variablen haben wir durch Einrücken deutlich gemacht. Diese betreffen vor allem die Exekutiven/Parteien-Dimension. Das Wahlsystem beeinflusst das Parteiensystem (und umgekehrt), welches wiederum die Wahrscheinlichkeit bestimmter Kabinetttypen und ihre Stabilität beeinflusst. Die Variablen der Föderalismus/Unitarismus-Dimension stehen dagegen eher in einem teils additiven, teils funktional äquivalenten Verhältnis zueinander (Kaiser 1998; Ganghof 2005: 410).

**Tabelle 1: Lijpharts zehn Unterschiede zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie**

<b>Variable</b>	<b>Messung</b>
<i>Exekutiven/Parteien-Dimension</i>	
1. Wahlsystem: disproportional vs. proportional	Gallagher-Index der Disproportionalität von Wahlsystemen
2. Parteiensystem: Zweiparteien- vs. Vielparteiensystem	Laakso/Taagepera-Index der effektiven Parteienzahl
3. Exekutivmachtverteilung: Einparteien-Mehrheitsregierung vs. breite Vielparteienkoalitionen	Anteil „majoritärer“ Regierungstypen (zeitlich gewichtet) an allen Regierungen
4. Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative: Exekutivdominanz vs. Gleichgewicht	Dominanz-Index basierend auf der durchschnittlichen Lebensdauer von Kabinetten
5. Interessengruppensystem: Pluralismus vs. Korporatismus	Index wirtschaftlicher Integration nach Siaroff (1999)
<i>Föderalismus/Unitarismus-Dimension</i>	
6. Machtaufteilung im Staatsaufbau: Unitaristisch-zentralisiert vs. föderalistisch-dezentralisiert	Föderalismus-Dezentralisierungsindex (1-5)
7. Verteilungsgrad der Legislativmacht: Einkammer- vs. Zweikammersystem	Index der Legislativmachtkonzentration (1-4)
8. Grad der Verfassungsrigidität: flexibel vs. rigide	Index der Mehrheitserfordernisse für Verfassungsänderungen (1-4)
9. Grad der verfassungsrichterlichen Überprüfung von Gesetzen: legislative Letztentscheidung vs. weit ausgebauter Überprüfung	Index der Stärke der verfassungsrichterlichen Überprüfung von Gesetzen (1-4)
10. Grad der Zentralbankautonomie	Mittelwert aus verschiedenen Indices der Zentralbankautonomie

Anmerkung: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Lijphart (2012: 3-4) und Schmidt (2010: 319-320).

Lijpharts Konzeptualisierung und Operationalisierung der beiden Dimensionen ist von vielen Autoren kritisiert worden. Diese Kritik ist für das Verständnis der auf ihm aufbauenden Vetopunkt-Ansätze von Bedeutung. Die meiste Kritik richtet sich auf die Exekutiven/Parteien-Dimension, auf der die Performanz-Befunde beruhen. Weitgehend unbestritten ist, dass das Wahl- und Parteiensystem eines Landes die Grundlage dieser Dimension sind. Auch die Messung dieser Variablen durch den Index von Gallagher (1991)

und die effektive Anzahl der Parlamentsparteien (Laakso/Taagepera) ist relativ unumstritten (siehe aber Taagepera 2003: 8). Bei der Erfassung von Kabinetten konstruiert Lijphart indes Variablen, welche die eigentlichen theoretischen Konzepte nicht gut einfangen und deren Werte Lijphart überdies für zahlreiche Fälle eigenmächtig anpasst (Tsebelis 2002, 2009).<sup>2</sup> Die beiden vermeintlichen Kabinetts-bezogenen Indikatoren können als weitere, indirekte Messungen der effektiven Parteienzahl aufgefasst werden (Ganghof 2010a).<sup>3</sup> Was Lijpharts Indikator von Kabinetstypen am ehesten systematisch misst, ist die Wahrscheinlichkeit von Ein-Parteien-Mehrheitsregierungen (d.h. Situationen mit nur einem Vetospieler). Dagegen wird – anders als bei Tsebelis – zwischen Mehrheits- und Minderheitsregierungen nicht systematisch unterschieden (Taagepera 2003: 5).

Die Föderalismus/Unitarismus-Dimension hat weit weniger Kritik erfahren. Allerdings bezieht Lijphart nur solche Vetopunkte ein, die stark miteinander korrelieren und blendet andere aus: zum Beispiel unikamerale Minderheitenvetos (wie in Finland bis 1992) und Vetorechte von Präsidenten (Ganghof 2010a: 686). Dass beide Formen von Vetomacht für die Erklärung von Policies eine wichtige Rolle spielen, steht außer Frage (z.B. Immergut und Anderson 2007: 27; Scartascini et al. 2012). Weiterhin kann man an der Einbeziehung der Zentralbanken in die Föderalismus-Dimension zweifeln, was Lijphart (2012: 233) mittlerweile auch selbst tut.

Diese Kritik zeigt, dass eine einfachere und potentiell validere zweidimensionale Messung von Demokratien möglich ist. Die eine Dimension kann durch das Wahl- und/oder

---

<sup>2</sup> Neuere Arbeiten in der Tradition von Lijphart haben teilweise Änderungen und Ergänzungen an Lijpharts Variablen vorgenommen und sie kommen zum Teil auch zur Identifizierung einer dritten empirischen Dimension (siehe vor allem Vatter (2009) sowie Vatter und Bernauer (2009). Lijphart selbst ist allerdings bei seiner zweidimensionalen Analyse geblieben, und er äußert Zweifel an der theoretischen Kohärenz von Vatters dritter Dimension (Lijphart 2012: 222, Fn. 5). Siehe dazu auch Ganghof (2010b: 8).

<sup>3</sup> Die beiden Indikatoren sind die *Kabinettsstabilität* sowie ein Ranking von Kabinetstypen, das im Wesentlichen die Wahrscheinlichkeit von Einparteien-Mehrheitsregierungen wiedergibt. Zum Zusammenhang zwischen der effektiven Parteienzahl und der Kabinettsstabilität sowie Lijpharts Kabinetstypen-Indikator, siehe Taagepera (2002). Für Kritik an Lijpharts Interessengruppenindikator siehe Taagepera (2003: 8), Gerring und Thacker (2008: 190) sowie Lijphart (2012: 173).

das Parteiensystem erfasst werden, die andere Dimension durch einen Vetopunkt-Index (zum Beispiel Ganghof 2005; McGann 2006a). Ein Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass sich die empirischen Befunde besser zu den spezialisierten Literaturen über die Policy-Effekte von Wahlsystemen und Vetopunkten in Verbindung setzen lassen. Bevor wir uns genauer mit diesen Effekten beschäftigen, soll kurz nachgezeichnet werden, welche Pfade die quantitative Vetopunkt-Literatur im Anschluss an Lijphart (1984) eingeschlagen hat.

### *Der eindimensionale Entwicklungspfad*

Es lassen sich grob zwei Pfade unterscheiden. Der erste Pfad versucht Vetopunkte entlang *einer Dimension* zu messen und dabei *das Wahlsystem* einzubeziehen. (Huber et al. 1993; Schmidt 1993). Dieser Ansatz ist mit zwei Problemen behaftet. Erstens ist es nicht einfach festzulegen, welches Wahlsystem eigentlich als Vetopunkt betrachtet werden soll. Die einflussreiche Studie von Huber et al. (1993: 728) betrachtet die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen als zusätzlichen Vetopunkt und argumentiert dabei – in Anlehnung an Maioni (1992) – ganz ähnlich wie Moosbrugger (2012). Demnach können Minderheiten in Mehrheitswahlsystemen leichter Einfluss auf einzelne Abgeordnete nehmen als in Verhältniswahlsystemen auf ganze (disziplinierte) Parteien. Schmidt (1993: 387) betrachtet dagegen die Verhältniswahl als zusätzlichen Vetopunkt. Laut Ganghof (2005: 427) liegt das Problem in der Interaktion des Wahlsystems mit dem Regierungssystem. In präsidentiellen Systemen mit weniger disziplinierten Parteien ist die Sicht von Huber et al. plausibel, in parlamentarischen Systemen die von Schmidt (1993). Mischt man die beiden Systeme, ist eine einheitliche Kodierung des Wahlsystems schwierig. Sowohl Schmidt (1996, 2010: 332–34) als auch Huber und Stephens (2001: 372, Fn. 10) haben deshalb das Wahlsystem aus ihren Vetopunkt-Indizes wieder entfernt und damit gleichsam den Pfad gewechselt. Ihre

einflussreichen Vetopunkt-Indizes beziehen sich nun nur noch auf die Föderalismus-Unitarismus-Dimension von Lijphart.

Der „eindimensionale“ Pfad wurde jedoch von anderen Autoren durchaus fortgesetzt. Ganghof (2005: 427-8) argumentiert, dass das Wahlsystem sinnvoll in einen Vetopunkt-Index eingefügt werden kann, wenn man sich auf parlamentarische Regierungssysteme mit hoher Fraktionsdisziplin konzentriert. Gerring und Thacker (2008) bilden einen eindimensionalen Index des „Zentripetalismus“, der neben Föderalismus und Bikameralismus auch das Regierungs- und Wahlsystem berücksichtigt. Beim Wahlsystem wird dabei nicht nur die Proportionalität erfasst, sondern auch die Macht von Parteiführungen über einzelne Kandidaten. Auch die bereits angesprochene Studie von Moosbrugger (2012: 48) bildet einen eindimensionalen Index der Anfälligkeit für Interessengruppeneinfluss, der Wahl- und Regierungssystem sowie Föderalismus berücksichtigt. All diesen Arbeiten gemein ist, dass sie keinen *linearen* Effekt der Anzahl von Vetospielern auf Policy-Outputs oder -Outcomes erwarten. Die beste Demokratieperformanz oder -qualität wird in allen drei Studien von Systemen erwartet, die Parlamentarismus, Unitarismus und Verhältniswahl kombinieren. Dies sind auch die Systeme, die bei Lijphart (2012) am besten abschneiden. Insofern nimmt die Argumentation die Befunde von Lijphart zur Exekutiven/Parteien-Dimension auf. Im Gegensatz zu Lijphart wird von einer „konsensdemokratischen“ Ausprägung auf der Föderalismus-Dimension indes ein negativer Effekt auf die Performanz erwartet. Das hohe Performanz-Potential von parlamentarischen Mehrparteien-Systemen sei nur realisierbar, wenn es *keine* starken institutionellen Vetopunkte gibt.

Es gibt auch eindimensionale Indizes, die weniger direkt an Lijphart anschließen. Schmidt (2010: 333) hat unter Bezugnahme auf Kaiser (1997) einen Index vorgelegt, der neben institutionellen Vetopunkten auch Koalitionsregierungen und „einflussreiche



Mitgestalter“ berücksichtigt. Henisz (2000) konstruiert zwei Indizes „politischer Einschränkungen“, welche zusätzlich zur Identifikation institutioneller Vetopunkte Annahmen über die Präferenzen der Akteure (Parteien) innerhalb der Institutionen machen, jedoch ohne diese direkt zu messen.<sup>4</sup> Dazu identifiziert er als erstes die Anzahl möglicher unabhängiger institutioneller Veto-Akteure. Der erste Index (polconiii) berücksichtigt drei Akteure: die Exekutive sowie die erste und zweite Kammer der Legislative. Die zweite Version (polconiv) nimmt zusätzlich föderale Einheiten und die Judikative auf. Die Präferenzen dieser Akteure und der Status Quo werden unabhängig voneinander und in gleicher Weise aus einem gleichmäßig verteilten eindimensionalen Policy-Raum gezogen. Im Anschluss werden die Veto-Akteure auf ihre parteiliche Zusammensetzung überprüft, um die Kongruenz zwischen Akteuren und die Heterogenität innerhalb der Akteure zu berücksichtigen. Henisz (2000: 8) argumentiert dabei, dass mit der Exekutive kongruente Akteure das Niveau politischer Einschränkungen senken (steigern), wenn diese Akteure homogen (heterogen) zusammengesetzt sind. Umgekehrt steigt (sinkt) das Niveau bei homogenen (heterogenen) und nicht-kongruenten Akteuren.

Da Henisz‘ Indizes sowohl Parteipräferenzen als auch Institutionen berücksichtigen, sind sie zumindest theoretisch wieder näher an Tsebelis‘ Vetospielertheorie gerückt. Doch sind sie nicht frei von Kritik. Es ist beispielsweise unklar, was für eine Bedeutung die Dimension hat, aus der die unterschiedlichen Präferenzen gezogen werden. Im Gegensatz zur Vetospielertheorie gelten zudem die Judikative und alle Parteien im Parlament als Vetospieler (Tsebelis 2002: 204-205). Beck et al. (2001) haben aufbauend auf Roubini und Sachs (1989) zwei ähnliche Indizes vorgelegt, die wiederum die Judikative nicht berücksichtigen. Die Indizes von Henisz und Beck et al. haben den Vorteil, dass sie für viele Länder und für einen langen Zeitraum zur Verfügung stehen. Dementsprechend sind sie auch

---

<sup>4</sup> Diese liegen für eine Vielzahl von Ländern und einen Zeitraum von 1800 bis derzeit 2007 vor.

häufig genutzt worden (zum Beispiel Keefer und Stasavage 2003; Mansfield et al. 2007; Gehlbach und Malesky 2010; Cao und Prakash 2012). Ein Nachteil ist, dass sie hoch mit gängigen Demokratie-Indizes korreliert sind. Damit verleiten sie etwa zu dem Fehlschluss, dass sich eine breite Machtverteilung auf viele Parteien positiv auf die Regierungsperformanz auswirkt (Gerring und Thacker 2008: 185-186).

### *Der zweidimensionale Entwicklungspfad*

Das Problem einer eindimensionalen Messung von Demokratietypen liegt freilich darin, dass zentrale Annahmen lediglich postuliert werden. Trennt man die beiden Dimensionen von Lijphart – oder Varianten davon – empirisch, kann man testen, ob sie unterschiedlich wirken und ob es eine kausale Wechselwirkung zwischen ihnen gibt. Damit ist der zweite Pfad skizziert, den die Vetopunkt-Literatur eingeschlagen hat. Einflussreich waren hier unter anderem die Arbeiten von Markus Crepaz, die direkt an Lijphart anschließen, aber zum Teil die Terminologie von Vetopunkten und Vetospielern verwenden (Birchfield und Crepaz 1998; Crepaz 2001, 2002). Parlamentsparteien werden dabei als „kollektive“ Vetospieler behandelt. Sie entsprechen – wie oben erläutert – dem Kern der Exekutiven-Parteien-Dimension bei Lijphart. Birchfield und Crepaz (1998: 187) etwa messen kollektive Vetospieler schlicht über die effektive Anzahl der Parlamentsparteien, wobei die standardisierten Index-Werte durch das Regierungssystem nach oben (Parlamentarismus) oder unten (Präsidentialismus) angepasst werden. Kompetitive Vetospieler entsprechen dagegen der Föderalismus-Unitarismus-Dimension bei Lijphart bzw. den Vetopunkt-Indizes von Huber et al. (1993) und Schmidt (1996). Birchfield und Crepaz argumentieren, dass die beiden Arten von Vetopunkten unterschiedliche Auswirkungen auf die Einkommensungleichheit haben: kollektive Vetospieler reduzieren diese, kompetitive

Vetospieler erhöhen sie.<sup>5</sup> Die theoretische Argumentation ähnelt damit der hinter den eindimensionalen Messungen.

Im Folgenden soll die Diskussion für die beiden Typen von Vetopunkten getrennt fortgeführt werden. Wie wir sehen, hat sich die Literatur zunehmen darum bemüht, die spezifischen Annahmen über die Präferenzen von und Interaktion zwischen Akteuren deutlich zu machen. Und dies führt dazu, dass die Grenzen zwischen der Vetopunkt-Literatur und anderen Literaturen verwischen. Wir beginnen mit den institutionellen Vetopunkten und schließen dann einige Bemerkungen zu parteilichen Vetospielern an.

### **3.2 Institutionelle Vetopunkte**

Wenn wir uns mit empirischen Studien zu den Effekten von institutionellen Vetopunkten beschäftigen, ist zunächst zu fragen, wie sinnvoll diese Studien überhaupt sind, wenn man die Einsichten der Vetospielertheorie verinnerlicht hat. Tsebelis zufolge sind sie nur als eine Art Notlösung sinnvoll, nämlich wenn man keine empirischen Informationen über Vetospielerpräferenzen hat. In Tsebelis' (2010: 10) Worten: „if both veto points and the ideological composition of the groups that compose those points are available, the veto players' framework should be used; if this information is not available, veto points are probably the best approximation.“ Wir haben bereits viele Gründe genannt, warum man Tsebelis hier keineswegs folgen muss: Viele Annahmen der Theorie sind stark umstritten; finale Policy-Präferenzen sind schwer zu messen; und je besser man sie messen kann, desto mehr konzentriert man sich auf die eher trivialen Aspekte der Erklärung von Policies. Es ist deshalb vollkommen konsistent, viele grundlegende Annahmen und Einsichten der

---

<sup>5</sup> Auch wenn Birchfield und Crepez teilweise die Terminologie von Tsebelis verwenden, hat ihre Argumentation mit der Logik von dessen Theorie wenig zu tun (vgl. Tsebelis 2002: 88-89). Sie hat aber die oben diskutierte Unterscheidung von Vetospieler-Typen bei Wagschal beeinflusst (Abschnitt 2.1).

Vetospielertheorie aufzunehmen und sich in der (statistischen) Analyse dennoch auf Vetopunkte zu konzentrieren.

Die auf Huber et al. (1993) sowie Schmidt (1996) aufbauende Literatur über die Policy-Effekte von institutionellen Vetopunkten hat die zentralen Hypothesen dieser Arbeiten sowie der Vetospielertheorie im Wesentlichen bestätigt: Vetopunkte reduzieren tendenziell das Ausmaß von Reformen und/oder verzögern sie zumindest. Im Folgenden geht es uns wiederum nicht darum, detaillierte Literaturüberblicke zu einzelnen Politikbereichen vorzulegen. Solche Überblicke sind andernorts verfügbar (siehe etwa Obinger und Kittel 2003; Schmidt und Ostheim 2007; Immergut und Orłowski 2013). Wir wollen uns stattdessen mit einigen spezifischeren Fragen beschäftigen. Zuerst weisen wir auf die Variationsbreite der verfügbaren Indizes hin. Dann fragen wir, inwieweit die Effekte einzelner Vetopunkte von anderen getrennt betrachtet werden können. Und schließlich diskutieren wir kurz Vetopunkt-spezifische Arbeiten, welche den grundsätzlichen Befund der Vetopunkt-Literatur etwas modifizieren.

Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von Vetopunktindizes. Überblicke finden sich bei Jahn (2010) und Schmidt (2010: 332-4). Ein bekanntes Problem ist, dass unterschiedliche Indizes sehr unterschiedlich konstruiert sind und dementsprechend auch ganz unterschiedliche Datenmuster zeichnen können. Dabei variiert nicht nur die Anzahl und Gewichtung der berücksichtigten Vetopunkte; einige Autoren berücksichtigen in Grenzen auch die Absorptionsregel der Vetospielertheorie (Henisz 2000; Ganghof 2005: 417; Jahn 2010: 58). Ein Anwender dieser Indizes sollte explizit rechtfertigen, warum der gewählte Index zur getesteten Theorie passt.

Eine schwierige Frage ist, in wieweit die Policy-Effekte einzelner Vetopunkte isoliert betrachtet werden können oder sollten. Einerseits basieren die Indizes auf der Annahme einer funktionalen Äquivalenz und Substituierbarkeit von Vetopunkten. Sprich: Das

Minderheiten- oder Präsidenten-Veto in Land A hat (bei gleicher Gewichtung) denselben Effekt wie eine starke zweite Kammer in Land B. Die Herauslösung einzelner Vetopunkte kann somit zu verzerrten Schlussfolgerungen führen. Andererseits sind Vetopunkte natürlich zum Teil sehr unterschiedlich. Verfassungsgerichte agieren anders als oppositionelle Mehrheiten in zweiten Kammern. Es kann also lohnend sein, die Policy-Effekte bestimmter Vetopunkte getrennt zu analysieren. Es gibt einige Studien dieser Art; und während sie den Grundbefund der Vetopunktliteratur in der Regel stützen, nehmen sie zum Teil auch deutliche Modifikationen vor.

Beispielhafte sind in dieser Hinsicht die Studien von Castles und Ko-Autoren (Castles 1999; Castles et al. 2005; Obinger et al. 2005). Sie konzentrieren sich auf Föderalismus (unter Einbeziehung von zweiten Kammern) und belegen einerseits den gängigen Befund, dass bundesstaatliche Verfassungen sowohl die frühe Konsolidierung nationaler Sozialprogramme also auch den späteren Rückbau des Wohlfahrtsstaats gebremst haben. Sie zeigen aber auch, dass die politischen Akteure verschiedene Strategien zur sozialpolitischen Umgehung von Vetopunkten entwickelt haben, z.B. die Erbringung sozialer Leistungen durch unabhängige öffentliche Einrichtungen, die nicht Teil des Staatshaushaltes sind (Parafiskus). Dadurch haben Vetopunkte einen großen Einfluss auf die *Struktur* der Sozialpolitik gehabt.

Die Literatur zu den Policy-Effekten des Bikameralismus zeigt ein ähnliches Bild. Einerseits bestätigt sie bekannte Befunde (zum Beispiel Vatter 2002, 2005), andererseits modifiziert sie diese auch. Kritisiert werden kann unter anderem die Konzentration der Vetopunkt-Literatur auf starke „zweite“ Kammern im Sinne von Lijphart. Dadurch wird einerseits verkannt, dass auch zweite Kammern mit nur aufschiebender Vetomacht einen deutlichen Effekt auf Policy-Outputs haben können – insbesondere wenn Regierungsmehrheiten in der ersten Kammer ungeduldig sind (Tsebelis und Money 1997;

Whitaker 2006). Heller und Branduse (2014: 333) kritisieren die Vetopunkt-Literatur generell dafür, dass sie in Anlehnung an Lijphart die formale Macht zweiter Kammern mit *Annahmen* über das *Verhalten* von Mitgliedern zweiter Kammern vermischt. So können formal starke zweite Kammern im Policy-Prozess auch dann einflussreich werden, wenn die Wahlsysteme oder parteipolitischen Zusammensetzungen der beiden Kammern sehr ähnlich sind. Unter anderem können zweite Kammern *innerparteiliche* Konflikte verstärken (vgl. VanDusky-Allen und Heller 2014).

Man könnte die Diskussion für andere Vetopunkte wie etwa Verfassungsgerichte fortführen (Alivizatos 1995; Mäkinen 2001; Vanberg 2001; Volcansek 2001; Hönnige 2007, 2009; Slagter 2009; Dyevre 2010; Hönnige und Gschwend 2010; Kneip 2011; Ip 2014). Die Literatur stellt dabei sehr unterschiedliche Policy-Effekte fest, auf die wir hier nicht näher eingehen.<sup>6</sup> Festhalten lässt sich aber, dass die verbreitete Sicht auf Gerichte als externe Akteure außerhalb des Policy-Prozesses zu kurz greift. Vielmehr zeigt sich, dass Gerichte in vielfältiger Weise mit anderen Institutionen interagieren und dass dieses Zusammenspiel sowohl Hindernis als auch Beistand für andere Akteure im Policy-Prozess sein kann. Damit lässt sich zusammenfassend für unsere Diskussion einzelner Vetopunkte festhalten, dass die fokussierte Betrachtung ihrer Policy-Effekte wichtige Erkenntnisgewinne verspricht.

### **3.3 Wahlsysteme, Parteiensysteme und Koalitionsparteien**

Die Terminologie von „kollektiven“ Vetospielern (Birchfield und Crepaz 1998) verbindet die Ansätze von Lijphart (2012) und der Vetopunktliteratur mit den spezialisierten Literaturen über die Policy-Effekte von Wahl- und Parteiensystemen. Hilfreiche Überblicke über diese Literatur liefern Rodden (2009), Taagepera und Qvortrup (2012) sowie Carey und Hix (2013). Ein Großteil der Literatur versucht die grundlegenden Muster in Policy-

---

<sup>6</sup> Solche Unterschiede können etwa die (De-)Zentralisierung von Systemen richterlicher Kontrolle oder die Politisierung, Legitimation und Präferenzen von Gerichten betreffen.

Outcomes zu erklären, die sich auch in den Ergebnissen von Lijphart und Birchfield/Crepez widerspiegeln. Länder mit Verhältniswahl und vielen (effektiven) Parlamentsparteien haben tendenziell größere Sozialstaaten und ein stärkeres Ausmaß an Einkommensumverteilung als Länder mit Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und wenig Parteien. Dies gilt zumindest in den fortgeschrittenen Industriestaaten (siehe aber Alesina, Glaeser und Sacerdote 2001).

Für diesen Befund werden sehr unterschiedliche Erklärungen vorgeschlagen. Einige setzen – anders als die bisher diskutierten Arbeiten – nicht an den Mustern der Koalitionsbildung an, sondern an der elektoralen Geographie (Rodden 2006). Linke Parteien seien in Mehrheitswahlsystemen schlicht elektoral benachteiligt, was sich in geringerer Regierungsbeteiligung und geringerem Policy-Einfluss widerspiegelt (Iversen und Soskice 2006: 166; siehe auch Powell 2002). Der Einfluss von Wahlsystemen und „kollektiven“ Vetospielern ist aus dieser Sicht kaum von der Parteiendifferenztheorie zu trennen (vgl. Wenzelburger i.d.B.).

Andere Erklärungen setzen dagegen an der Logik der Bildung von Regierungskoalitionen an. Iversen und Soskice (2006) argumentieren dabei auf der Basis von Vetomacht. Eine Mitte-Links-Regierung im Zwei-Parteien-System wäre für den Medianwähler zu risikoreich, weil die mittigen Gruppen innerhalb der Parteien keine Vetospieler sind. Diese Gruppen können deshalb dem Medianwähler nicht glaubhaft versichern, dass sich innerparteilich nicht die linken Gruppen durchsetzen, die „zu viel“ Umverteilung wollen. In Mehrparteiensystemen müssen die beiden Gruppen hingegen explizite Parteienkoalitionen bilden, so dass die Mitte-Partei ein Vetospieler ist. Auch diese Theorie kann erklären, warum es in Mehrheitswahlsystemen häufiger zu rechten Regierungen kommt und ist somit eng mit der Parteiendifferenztheorie verknüpft.

Die genannten Arbeiten sind nur Beispiele. Es gibt zahlreiche andere Erklärungsansätze. Einige argumentieren über unterschiedliche Anreize, die Präferenzen des Medianwählers zu

beachten (Rogowski und Kayser 2002; Persson und Tabellini 2003), andere fokussieren auf die Probleme von Koppelgeschäften und Trittbrettfahrern in Koalitionsregierungen (Bawn und Rosenbluth 2006; Persson, Roland und Tabellini 2007). In diesen Erklärungsansätzen spielt die Logik von Vetospielern nur eine geringe Rolle. Cusack et al. (2007, 2010) argumentieren darüber hinaus, dass Wahl- und Parteiensysteme tiefer liegende Strukturen des Kapitalismus-Typs eines Landes widerspiegeln (vgl. auch Manow 2008). Wenn diese These stimmt (kritisch: Kreuzer 2010; Ahmed 2013: 144), lassen sich Argumente über kollektive Vetospieler nur schwer von der Parteiendifferenzhypothese und der *Varieties of Capitalism*-Literatur trennen (vgl. Höpner i.d.B.).

Trotz der knappen Skizze einiger einflussreicher Erklärungsansätze wird deutlich, dass uns der Begriff der „kollektiven“ Vetospieler bei der *Erklärung* der empirischen Befunde wenig weiterhilft. Hier zeigt sich dasselbe Bild, das wir in Abschnitt 2 für die Vetospieler-Theorie gezeichnet haben: Alles hängt davon ab, wie Koalitionsparteien zu ihren Präferenzen kommen und nach welcher Logik sie miteinander interagieren – Vetomacht kann dabei eine Rolle spielen, aber diese muss keineswegs entscheidend sein.

#### **4. Schlussbemerkung**

Betrachtet man die hier vorgelegte Diskussion in der Gesamtschau, kann man folgende, etwas überspitzte These wagen: Einerseits waren die Vetospielertheorie und die Vetopunkt-Ansätze – in der Policy-Forschung und darüber hinaus – überaus fruchtbar und erfolgreich. Andererseits konnten sie das ursprüngliche Versprechen, dass zumindest teilweise mit ihnen verbunden war, nicht einlösen. Dieses Versprechen war, *umfassende* Analyseansätze zu liefern, die zahlreiche disparate Befunde *vereinheitlichen* und dadurch andere Ansätze *überflüssig* machen. Sie konnten dieses Versprechen nicht einlösen, weil sie – wie jeder Ansatz oder jede Theorie – zahlreiche, zum Teil hochgradig kontroverse Annahmen machen



müssen. Wenn es etwa darum geht, das Verhalten von Koalitionsparteien im Policy-Prozess zu modellieren, gibt es viele plausible Alternativen zur Vetospielertheorie. Und die detaillierte Betrachtung und Messung der Policy-Effekte einzelner Vetopunkte wie z.B. zweiter Kammern kann ebenso wichtige Befunde liefern wie die Verwendung äußerst grober Vetopunkt-Indizes. Darüber hinaus werden wichtige Aspekte des Policy-Prozesses wie etwa die Dynamik des Parteienwettbewerbs leicht ausgeblendet. Kurzum: Vetospielertheorie und Vetopunktansätze sind ein guter Startpunkt für die institutionalistische Policy-Forschung, aber ganz sicher nicht das letzte Wort.

## **Literatur**

Ahmed, Amel. 2013. The Existential Threat: Varieties of Socialism and the Origins of Electoral Systems in Early Democracies. *Studies in Comparative International Development* 48 (2): 141-171.

Alesina, Alberto, Edward Glaeser und Bruce Sacerdote. 2001. Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State? *Brookings Papers on Economic Activity* 2001 (2): 187-254.

Alivizatos, Nicos. 1995. Judges as Veto Players. In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Hrsg. Herbert Döring, 566-589. Frankfurt: Campus.

Avdagic, Sabina. 2013. Partisanship, Political Constraints, and Employment Protection Reforms in an Era of Austerity. *European Political Science Review* 5 (3): 431-455.

Bartelborth, Thomas. 2007. *Erklären*. Berlin: Walter de Gruyter.

Basinger, Scott und Mark Hallerberg. 2004. Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom. *American Political Science Review* 98 (2): 261-276.

- Bawn, Kathleen. 1999. Money and Majorities in the Federal Republic of Germany: Evidence for a Veto Players Model of Government Spending. *American Journal of Political Science* 43 (3): 707-736.
- Bawn, Kathleen und Frances Rosenbluth. 2006. Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector. *American Journal of Political Science* 50 (2): 251-265.
- Becher, Michael. 2010. Constraining Ministerial Power: The Impact of Veto Players on Labor Market Reforms in Industrial Democracies, 1973-2000. *Comparative Political Studies* 43 (1): 33-60.
- Beck, Thorsten, George Clarke, Alberto Groff, Philip Keefer und Patrick Walsh. 2001. New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions. *World Bank Economic Review* 15 (1): 165-176.
- Bernauer, Julian und Thomas Bräuninger. 2009. Intra-Party Preference Heterogeneity and Faction Membership in the 15th German Bundestag: A Computational Text Analysis of Parliamentary Speeches. *German Politics* 18 (3): 385-402.
- Birchfield, Vicki und Markus M. L. Crepaz. 1998. The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies. *European Journal of Political Research* 34 (2): 175-200.
- Black, Duncan. 1948. On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy* 56 (1): 23-34.
- Boockmann, Bernhard. 2006. Partisan Politics and Treaty Ratification: The Acceptance of International Labour Organisation Conventions by Industrialised Democracies, 1960-1996. *European Journal of Political Research* 45 (1): 153-180.
- Bräuninger, Thomas. 2005. A Partisan Model of Government Expenditure. *Public Choice* 125 (3/4): 409-429.

- Bräuninger, Thomas und Steffen Ganghof. 2005. Parteipolitik im Zweikammersystem. In *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Hrsg. Steffen Ganghof und Philip Manow, 149-181. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Cao, Xun und Aseem Prakash. 2012. Trade Competition and Environmental Regulations: Domestic Political Constraints and Issue Visibility. *The Journal of Politics* 74: 66-82.
- Carey, John und Simon Hix. 2013. Consequences of Electoral Rules for Patterns of Redistribution and Regulation. Between Science and Engineering: Reflections on the APSA Presidential Task Force on Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance. *Perspectives on Politics* 11 (3): 820-824.
- Carrubba, Clifford J., Lacey Murrah, Matthew Gabel, Ryan Clough, Rebecca Schambach und Elizabeth Montgomery. 2006. Off the Record: Unrecorded Legislative Votes, Selection Bias and Roll-Call Vote Analysis. *British Journal of Political Science* 36 (4): 691-704.
- Castles, Francis G. 1999. Decentralization and the Post-War Political Economy. *European Journal of Political Research* 36 (1): 27-53.
- Castles, Francis G., Herbert Obinger und Stephan Leibfried. 2005. Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich, 1880–2005. *Politische Vierteljahresschrift* 46 (2): 215-237.
- Clarke, Kevin A. 2007. A Simple Distribution-Free Test for Nonnested Model Selection. *Political Analysis* 15 (3): 347-363.
- Clarke, Kevin A. 2007. The Necessity of Being Comparative: Theory Confirmation in Quantitative Political Science. *Comparative Political Studies* 40 (7): 886-908.
- Clarke, Kevin A. und David M. Primo. 2012. *A Model Discipline. Political Science and the Logic of Representations*. New York: Oxford University Press.

- Cox, Gary W. und Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crepaz, Markus M. L. 2001. Veto Players, Globalization and the Redistributive Capacity of the State: A Panel Study of 15 OECD Countries. *Journal of Public Policy* 21 (1): 1-22.
- Crepaz, Markus M. L. 2002. Global, Constitutional, and Partisan Determinants of Redistribution in Fifteen OECD Countries. *Comparative Politics* 34 (2): 169-188.
- Cusack, Thomas R. 1997. Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955–1989. *Public Choice* 91 (3/4): 375-395.
- Cusack, Thomas R., Torben Iversen und David Soskice. 2007. Economic Interests and the Origins of Electoral Systems. *American Political Science Review* 101 (3): 373-391.
- Cusack, Thomas R., Torben Iversen und David W. Soskice. 2010. Coevolution of Capitalism and Political Representation: The Choice of Electoral Systems. *American Political Science Review* 104 (2): 393-403.
- Damgaard, Erik und Palle Svensson. 1989. Who Governs? Parties and Policies in Denmark. *European Journal of Political Research* 17 (6): 731-745.
- Däubler, Thomas. 2008. Veto Players and Welfare State Change: What Delays Social Entitlement Bills? *Journal of Social Policy* 37 (4): 683-706.
- Depauw, Sam und Shane Martin. 2009. Legislative Party Discipline and Cohesion in Comparative Perspective. In *Intra-Party Politics and Coalition Governments*, Hrsg. Daniela Giannetti und Kenneth Benoit, 103-120. London: Routledge.
- Dyevre, Arthur. 2010. Unifying the Field of Comparative Judicial Politics: Towards a General Theory of Judicial Behaviour. *European Political Science Review* 2 (2): 297-327.

- Gallagher, Michael. 1991. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies* 10 (1): 33-51.
- Ganghof, Steffen. 2003. Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. *Swiss Political Science Review* 9 (2): 1-25.
- Ganghof, Steffen. 2005. Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. *Politische Vierteljahresschrift* 46 (3): 406-431.
- Ganghof, Steffen. 2006. *The Politics of Income Taxation. A Comparative Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Ganghof, Steffen. 2010a. Democratic Inclusiveness: A Reinterpretation of Lijphart's Patterns of Democracy. *British Journal of Political Science* 40 (3): 679-692.
- Ganghof, Steffen. 2010b. Resiliente Demokratietypen: Eine vergleichende Analyse. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4 (1): 5-27.
- Ganghof, Steffen. 2011. Veto Player. In *International Encyclopedia of Political Science*, Hrsg. Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser und Leonardo Morlino, 2707-2709. Thousand Oaks: Sage.
- Ganghof, Steffen und Thomas Bräuninger. 2006. Government Status and Legislative Behaviour: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany. *Party Politics* 12 (4): 521-539.
- Gehlbach, Scott. 2013. *Formal Models of Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gehlbach, Scott und Edmund J. Malesky. 2010. The Contribution of Veto Players to Economic Reform. *The Journal of Politics* 72 (4): 957-975.
- Gerring, John und Strom Cronan Thacker. 2008. *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gross, Donald A. und Lee Sigelman. 1984. Comparing Party Systems: A Multidimensional Approach. *Comparative Politics* 16 (4): 463-479.
- Ha, Eunyoung. 2008. Globalization, Veto Players, and Welfare Spending. *Comparative Political Studies* 41 (6): 783-813.
- Hallerberg, Mark und Scott Basinger. 1998. Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries: The Importance of Domestic Veto Players. *Comparative Political Studies* 31 (3): 321-352.
- Hazan, Reuven Y. 2003. Introduction. *The Journal of Legislative Studies* 9 (4): 1-11.
- Heller, William B. und Diana M. Branduse. 2014. The Politics of Bicameralism. In *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Hrsg. Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare W. Strøm, 332-351: Oxford: Oxford University Press.
- Henisz, Witold J. 2000. The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics* 12 (1): 1-31.
- Hinich, Melvin J. und Michael C. Munger. 1997. *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon, Abdul Noury und Gérard Roland. 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hönnige, Christoph. 2007. *Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hönnige, Christoph. 2009. The Electoral Connection: How the Pivotal Judge Affects Oppositional Success at European Constitutional Courts. *West European Politics* 32 (5): 963-984.
- Hönnige, Christoph und Thomas Gschwend. 2010. Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD – ein unbekanntes Wesen? *Politische Vierteljahresschrift* 51 (3): 507-530.

- Hooghe, Liesbet, Ryan Bakker, Anna Brigevich, Catherine de Vries, Erica Edwards, Gary Marks, Jan Rovny, Marco R. Steenbergen und Milada Vachudova. 2010. Reliability and Validity of the 2002 and 2006 Chapel Hill Expert Surveys on Party Positioning. *European Journal of Political Research* 49 (5): 687-703.
- Huber, Evelyne, Charles C. Ragin und John D. Stephens. 1993. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *American Journal of Sociology* 99 (3): 711-749.
- Huber, Evelyne und John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Immergut, Ellen M. 1992. *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, Ellen M. und Tarik Abou-Chadi. 2014. How Electoral Vulnerability Affects Pension Politics: Introducing a Concept, Measure and Empirical Application. *European Journal of Political Research* 53 (2): 269-287.
- Immergut, Ellen M. und Karen M. Anderson. 2007. Editors' Introduction: The Dynamics of Pension Politics. In *The Handbook of West European Pension Politics*, Hrsg. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson und Isabelle Schulze, 1-45. Oxford: Oxford University Press.
- Immergut, Ellen M. und Matthias Orłowski. 2013. Veto Points and the Environment. In *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*, Hrsg. Klaus Armingeon, 205-218. Wiesbaden: Springer VS.
- Ip, Eric C. 2014. The Judicial Review of Legislation in the United Kingdom: A Public Choice Analysis. *European Journal of Law and Economics* 37 (2): 221-247.

- Iversen, Torben und David W. Soskice. 2006. Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others. *American Political Science Review* 100 (2): 165-181.
- Jahn, Detlef. 2010. The Veto Player Approach in Macro-Comparative Politics: Concepts and Measurement. In *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, Hrsg. Thomas König, George Tsebelis und Marc Debus, 43-68. New York: Springer.
- Jahn, Detlef und Christoph Oberst. 2012. Ideological Party Cohesion in Macro-Comparative Politics: The Nordic Social Democratic Parties From a Comparative Perspective. *Scandinavian Political Studies* 35 (3): 222-245.
- Jensen, Christian B. und Jae-Jae Spoon. 2011. Testing the 'Party Matters' Thesis: Explaining Progress Towards Kyoto Protocol Targets. *Political Studies* 59 (1): 99-115.
- Kaiser, André. 1997. Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism. *Journal of Theoretical Politics* 9 (4): 419-444.
- Kaiser, André. 1998. Vetopunkte in der Demokratie: Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29 (3): 525-541.
- Kam, Christopher J. 2009. *Party Discipline and Parliamentary Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kneip, Sascha. 2011. Gegenspieler, Vetospieler oder was? Demokratiefunktionales Agieren des Bundesverfassungsgerichts 1951-2005. *Politische Vierteljahresschrift* 52 (2): 220-247.
- König, Thomas, Bernd Luig, Sven-Oliver Proksch und Jonathan B. Slapin. 2010. Measuring Policy Positions of Veto Players in Parliamentary Democracies. In *Reform Processes*



- and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, Hrsg. Thomas König, George Tsebelis und Marc Debus, 69-95. New York: Springer.
- König, Thomas und Vera E. Troeger. 2005. Budgetary Politics and Veto Player. *Swiss Political Science Review* 11 (4): 47-75.
- Kreuzer, Marcus. 2010. Historical Knowledge and Quantitative Analysis: The Case of the Origins of Proportional Representation. *American Political Science Review* 104 (2): 369-392.
- Laver, Michael. 2014. Measuring Policy Positions in Political Space. *Annual Review of Political Science* 17 (1): 207-223.
- Laver, Michael und Kenneth A. Shepsle. 1990. Coalitions and Cabinet Formation. *American Political Science Review* 84 (3): 873-890.
- Laver, Michael und Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindvall, Johannes. 2009. The Real but Limited Influence of Expert Ideas. *World Politics* 61 (4): 703-730.
- Lindvall, Johannes. 2010. Power Sharing and Reform Capacity. *Journal of Theoretical Politics* 22 (3): 359-376.

- Maioni, Antonia. 1992. *Explaining Differences in Welfare State Development: A Comparative Study of Health Insurance in Canada and the United States*. Ph.D. Dissertation. Evanston, Illinois.
- Mäkinen, Amy K. 2001. Rights, Review, and Spending: Policy Outcomes with Judicially Enforceable Rights. *European Journal of Political Research* 39 (1): 23-52.
- Manow, Philip. 2008. Electoral Rules, Class Coalitions and Welfare State Regimes, or How to Explain Esping-Andersen with Stein Rokkan. *Socio-Economic Review* 7 (1): 101-121.
- Mansfield, Edward D., Helen V. Milner und Jon C. Pevehouse. 2007. Vetoing Co-operation. The Impact of Veto Players on Preferential Trading Arrangements. *British Journal of Political Science* 37 (3): 403-432.
- Martin, Lanny W. 2004. The Government Agenda in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science* 48 (3): 445-461.
- McGann, Anthony J. und Michael Latner. 2013. The Calculus of Consensus Democracy: Rethinking Patterns of Democracy Without Veto Players. *Comparative Political Studies* 46 (7): 823-850.
- McGann, Anthony J. 2006a. Social choice and comparing legislatures: Constitutional versus Institutional Constraints. *The Journal of Legislative Studies* 12 (3/4): 443-461.
- McGann, Anthony J. 2006b. *The Logic of Democracy. Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Merkel, Wolfgang. 2003. Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. *Berliner Journal für Soziologie* 13 (2): 255-274.
- Miller, Nicholas R. 1980. A New Solution Set for Tournaments and Majority Voting: Further Graph- Theoretical Approaches to the Theory of Voting. *American Journal of Political Science* 24 (1): 68-96.

- Moosbrugger, Lorelei K. 2012. *The Vulnerability Thesis. Interest Group Influence and Institutional Design*. New Haven: Yale University Press.
- Nooruddin, Irfan. 2011. *Coalition Politics and Economic Development. Credibility and the Strength of Weak Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Obinger, Herbert und Bernhard Kittel. 2003. Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat. In *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Hrsg. Herbert Obinger, Uwe Wagschal und Bernhard Kittel, 355-384. Opladen: Leske und Budrich.
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried und Francis Castles. 2005. Bypasses to a Social Europe? Lessons from Federal Experience. *Journal of European Public Policy* 12 (3): 545-571.
- Persson, Torsten, Gérard Roland und Guido Enrico Tabellini. 2007. Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies. *Quarterly Journal of Political Science* 2 (2): 155-188.
- Persson, Torsten und Guido Enrico Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge: MIT Press.
- Powell, G. Bingham. 2002. *PR, the Median Voter and Economic Policy: An Exploration*. Boston: Paper presented at the 2002 Meetings of the American Political Science Association.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, William H. 1992. The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review* 13 (1): 101-116.

- Rodden, Jonathan. 2006. *Political Geography and Electoral Rules: Why Single-Member Districts Are Bad for the Left*. Palo Alto: Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences.
- Rodden, Jonathan. 2009. Back to the Future: Endogenous Institutions and Comparative Politics. In *Comparative politics. Rationality, Culture, and Structure*, Hrsg. Mark I. Lichbach und Alan S. Zuckerman, 333-357. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rogowski, Ronald und Mark Andreas Kayser. 2002. Majoritarian Electoral Systems and Consumer Power: Price-Level Evidence from the OECD Countries. *American Journal of Political Science* 46 (3): 526-539.
- Roller, Edeltraud. 2005. *The Performance of Democracies. Political Institutions and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Roubini, Nouriel und Jeffrey D. Sachs. 1989. Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review* 33 (5): 903-933.
- Scartascini, Carlos und Mariano Tommasi. 2012. The Making of Policy: Institutionalized or Not? *American Journal of Political Science* 56 (4): 787-801.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323-356.
- Schmidt, Manfred G. 1993. Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Hrsg. Adrienne Héritier, 371-394. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 1996. When Parties Matter. A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research* 30 (2): 155-183.
- Schmidt, Manfred G. 2010. *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.

- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim. 2007. Politisch-institutionalistische Theorien. In *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Hrsg. Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel und Reimut Zohlnhöfer, 63-74. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schulze, Kai. 2014. Do Parties Matter for International Environmental Cooperation? An Analysis of Environmental Treaty Participation by Advanced Industrialised Democracies. *Environmental Politics* 23 (1): 115-139.
- Shapiro, Martin M. und Alec Stone Sweet. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Shepsle, Kenneth A. und Mark S. Bonchek. 1997. *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: W.W. Norton.
- Slagter, Tracy H. 2009. National Parliaments and the ECJ: A View from the Bundestag. *Journal of Common Market Studies* 47 (1): 175-197.
- Stasavage, David und Philip Keefer. 2003. The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence, and the Credibility of Monetary Policy. *American Political Science Review* 97 (3): 407-423.
- Strøm, Kaare. 2000. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37 (3): 261-289.
- Taagepera, Rein. 2002. Implications of the Effective Number of Parties for Cabinet Formation. *Party Politics* 8 (2): 227-236.
- Taagepera, Rein. 2003. Arend Lijphart's Dimensions of Democracy: Logical Connections and Institutional Design. *Political Studies* 51 (1): 1-19.
- Taagepera, Rein und Matt Qvortrup. 2012. Who Gets What, When, How – Through Which Electoral System? *European Political Science* 11 (2): 244-258.

- Thies, Michael F. 2001. Keeping tabs on partners. The Logic of Delegation in Coalition Governments. *American Journal of Political Science* 45 (3): 580-598.
- Tommasi, M., C. Scartascini und E. Stein. 2013. Veto Players and Policy Adaptability: An Intertemporal Perspective. *Journal of Theoretical Politics*. DOI: 10.1177/0951629813494486: 1-27.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-235.
- Tsebelis, George. 1999. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies. An Empirical Analysis. *American Political Science Review* 93 (3): 591-608.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, George. 2009. Agenda Setting and Executive Dominance in Politics. In *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*, Hrsg. Steffen Ganghof, Christoph Hönnige und Christian Stecker, 13-24. Wiesbaden: VS Verlag.
- Tsebelis, George. 2010. Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction. In *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, Hrsg. Thomas König, George Tsebelis und Marc Debus, 3-18. New York: Springer.
- Tsebelis, George und Eric C. C. Chang. 2004. Veto Players and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries. *European Journal of Political Research* 43 (3): 449-476.
- Tsebelis, George und Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Vanberg, Georg. 2001. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science* 45 (2): 346-361.
- VanDusky-Allen, Julie und William B. Heller. 2014. Bicameralism and the Logic of Party Organization. *Comparative Political Studies* 47 (5): 715-742.
- Vatter, Adrian. 2002. Politische Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit: Der Fall des Bikameralismus im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33 (1): 125-143.
- Vatter, Adrian. 2005. Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective. *The Journal of Legislative Studies* 11 (2): 194-215.
- Vatter, Adrian. 2009. Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries? *European Political Science Review* 1 (1): 125-154.
- Vatter, Adrian und Julian Bernauer. 2009. The Missing Dimension of Democracy: Institutional Patterns in 25 EU Member States between 1997 and 2006. *European Union Politics* 10 (3): 335-359.
- Volcansek, Mary L. 2001. Constitutional Courts as Veto Players: Divorce and Decrees in Italy. *European Journal of Political Research* 39 (3): 347-372.
- Wagschal, Uwe. 1999. Blockieren Vetospieler Steuerreformen? *Politische Vierteljahresschrift* 40 (4): 628-640.
- Wagschal, Uwe. 2005. *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden*. Münster: LIT Verlag.
- Wagschal, Uwe. 2009. Kompetitive und konsensuale Vetospieler in der Steuerpolitik. In *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*, Hrsg. Steffen Ganghof, Christoph Hönnige und Christian Stecker, 117-136. Wiesbaden: VS Verlag.

- Warwick, Paul V. 1999. Ministerial Autonomy or Ministerial Accommodation? Contested Bases of Government Survival in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science* 29 (2): 369-394.
- Warwick, Paul V. 2005. Do Policy Horizons Structure the Formation of Parliamentary Governments? The Evidence from an Expert Survey. *American Journal of Political Science* 49 (2): 373-387.
- Wenzelburger, Georg. 2011. Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries. *West European Politics* 34 (6): 1151-1184.
- West, Karleen J. und Hoon Lee. 2014. Veto Players Revisited: Internal and External Factors Influencing Policy Production. *Legislative Studies Quarterly* 39 (2): 227-260.
- Whitaker, Richard. 2006. Ping-Pong and Policy Influence: Relations Between the Lords and Commons, 2005-06. *Parliamentary Affairs* 59 (3): 536-545.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2001. Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl. *Politische Vierteljahresschrift* 42 (4): 655-682.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2003. Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Hrsg. Herbert Obinger, Uwe Wagschal und Bernhard Kittel, 47-80. Opladen: Leske und Budrich.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2003. Partisan Politics, Party Competition and Veto Players. German economic policy in the Kohl era. *Journal of Public Policy* 23 (2): 123-156.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2009. How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 97-115.