

### Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteiendemokratie

Grumer, Lennart

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Grumer, L. (2011). Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteiendemokratie. *Journal für Generationengerechtigkeit*, 11(2), 49-53. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-267496>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Scharpf, Fritz W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 99/3, Köln, April 1999.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, 323-356.

Strohmeier, Gerd Andreas (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 53, B51/2003, 17-22.

Sturm, Daniel Friedrich (11.06.2010): SPD plant parteiübergreifenden Vorstoß zur Länderregulierung. In: Die Welt, <http://www.welt.de/die-welt/politik/article7997837/SPD-plant-parteiuebergreifenden-Vorstoss-zur-Laenderneugliederung.html>. Abgerufen am 11.06.2010.

Sturm, Roland (1999): Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis Revisited. In: Jeffrey, Charlie (Hg.): Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London/New York: Pinter, 197-216.

Stüwe, Klaus (2004): Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2004). In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 54, B50-51/2004, 25-32.



Mathias Bauer ist Diplom-Politologe und derzeit Wissenschaftlicher Mitarbeiter einer Bundestagsabgeordneten. Zudem ist er Promotionsstudent (Schwerpunkt: Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland) an der Freien Universität Berlin.

Kontaktdaten:

Mathias Bauer  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Tel: 030/22 77 34 66  
Fax: 030/22 77 63 03

## Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteiendemokratie.

von Lennart Grumer

**Z**usammenfassung: Dieser Beitrag testet die Vetospielertheorie von George Tsebelis an der deutschen Wirklichkeit und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass sie einige Schwächen aufweist. Die Theorie definiert ‚Vetospieler‘ als Akteure, deren Zustimmung erforderlich ist, um im Bereich der Legislative Veränderungen am Status quo vorzunehmen. Insbesondere die Klassifizierung des Bundesrates als Vetospieler ist jedoch umstritten und berücksichtigt nicht hinreichend differenziert, dass der Bundestag ein Veto des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen überstimmen kann. Bezogen auf die Zustimmungsgesetze ist der Bundesrat zwar Vetospieler, dennoch entsprechen auch hier die von der Theorie prognostizierten Ergebnisse selten der bundesdeutschen Wirklichkeit. Der Grund ist, dass die Wirklichkeit sehr viel komplexer ist als die Theorie, die taktisches Handeln nicht berücksichtigt.

### Einleitung

Veränderungen des politischen Status quo scheitern nicht selten am Veto eines beteiligten Akteurs. In Deutschland können politische Reformen durch unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat, die formelle Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten oder die inhaltliche

Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts blockiert werden.

Taktische und kurzfristig denkende Vetopolitik, die Partikularinteressen durchsetzt, kann dabei besonders die Interessen derer gefährden, denen das politische System kein Vetorecht zubilligt: zukünftigen Generationen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, den Einfluss zu analysieren, den ‚Vetospieler‘, also „[...] Akteure, von deren Zustimmung der Erfolg [einer politischen] Reform abhängt“,<sup>1</sup> auf die Entscheidungsfindung im politischen System Deutschlands haben. Neben der Identifikation der verschiedenen Vetospieler im politischen System der BRD interessiert die Frage, wie Vetospieler auch politische Inhalte beeinflussen. Diese Fragestellung umfasst zwei Hauptaspekte: Erstens soll erfasst werden, inwiefern die Vetospielertheorie das Handeln der beteiligten Akteure erklärt. Zweitens soll geprüft werden, ob sich mit Hilfe der Vetospielertheorie neue wissenschaftliche Erkenntnisse gewinnen lassen.

### Die Theorie der Vetospieler

#### Einordnung in die vergleichende Regierungslehre

Der 1995 erstmals von Tsebelis veröffentlichte Ansatz ist auf dem Gebiet der verglei-

chenden Regierungslehre die Grundlage für ein vollkommen neuartiges Modell. Während klassische InstitutionalistInnen Mehrheits- oder Konsensdemokratien, Zwei- oder Mehrparteiensysteme, und Demokratien von Diktaturen unterscheiden, betrachtet die Vetospielertheorie „alle institutionellen Arrangements und politischen Wettbewerbskonstellationen als funktional äquivalent“. <sup>2</sup> Tsebelis ordnet sich selbst dem Institutionalismus zu und bestreitet damit zwar nicht die Möglichkeit der Beeinflussung eines politischen Systems durch die Institutionen, aber er gewichtet das Handeln der Akteure stärker als den Einfluss der Institutionen. <sup>3</sup>

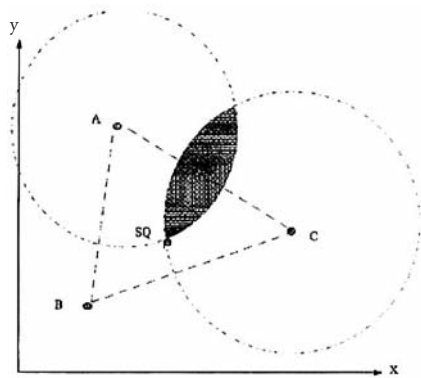
#### Annahmen und Ziele der Theorie

Eine zentrale Annahme der von Tsebelis vorgelegten Form der Vetospielertheorie ist die Annahme, dass es „individuelle oder kollektive Akteure [gibt], deren Zustimmung erforderlich ist, um im Bereich der Legislative Veränderungen des Status quo vorzunehmen“. <sup>4</sup> Anders ausgedrückt handelt es sich um Akteure, deren Veto eine Änderung des legislativen Status quo verhindern kann. Alle Akteure eines politischen Systems, auf die diese Beschreibung zutrifft, nennt Tsebelis Vetospieler. <sup>5</sup>

Tsebelis möchte mit der Vetospielertheorie die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen politischen Handelns erklären und deren Eintreten vorhersagen.<sup>6</sup> Der Begriff ‚Policy-Stabilität‘ beschreibt in einem politischen System die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von politischen Veränderungen.<sup>7</sup> Es handelt sich also um die Fähigkeit, wesentliche inhaltliche Grundpositionen zu verändern. Fragt man nun, wovon diese Reformfähigkeit abhängt, so besagt die Hauptthese der Vetospielertheorie, dass die Zahl und Art der Vetospieler die Policy-Stabilität beeinflussen.<sup>8</sup>

#### Das geometrische Raummodell

Die Vetospielertheorie beruht auf dem räumlichen Politikmodell der euklidischen Parteidistanz.<sup>9</sup> Im Gegensatz zu einem strategisch handelnden Akteur geht der Akteur im euklidischen Modell „entsprechend seiner Policy-Präferenzen [vor] und [strebt] nach Entscheidungen [...], die seinem Idealpunkt, seiner idealen policy, möglichst nahe kommen.“<sup>10</sup>



**Abbildung 1:**  
Beispiel für ein geometrisches Raummodell<sup>11</sup>

Dieses Beispiel für ein geometrisches Raummodell zeigt eine vereinfachte Darstellung einer Verhandlungssituation im Parlament zwischen der Regierungskoalition (A und C) sowie einer Oppositionspartei mit Vetomöglichkeit (B). Jeder Partei kann nun ein eindeutiger Wert für ihre bevorzugte Position hinsichtlich der zwei Politikdimensionen (X und Y) zugeordnet werden. SQ (Status quo) bildet die gegenwärtige Lage ab. Der grau markierte Bereich zeigt die Schnittmenge aller denkbaren Entscheidungen, die von der Regierungskoalition unterstützt werden. Gesetzt den Fall, es gäbe eine absolute Mehrheit für die Koalition und B hätte keine Vetomöglichkeit, würden sich A und C auf einen neuen SQ innerhalb des

grauen Bereiches einigen. Solange aber B ein Vetospieler ist, wäre jede Veränderung des SQ in Richtung des grauen Bereiches eine Verschlechterung für B. Folgerichtig versagt B die Unterstützung für eine Veränderung des SQ. Eine Einbeziehung von B in den Entscheidungsprozess wäre bei der abgebildeten Konstellation jedoch nicht hilfreich, da die Distanz von B nach SQ nicht weiter verringert werden kann, ohne die gemeinsame Interessenssphäre von A und C zu verlassen.

Gleichungen sind wichtiger für mich, weil die Politik für die Gegenwart ist, aber eine Gleichung etwas für die Ewigkeit.

/ Albert Einstein /

#### Analyse der unabhängigen Variable Vetospieler

Die unabhängige Variable ‚Vetospieler‘ kann mit Hilfe von drei Faktoren erfasst werden. Nacheinander sollen nun Anzahl und Typ, Kongruenz und interne Kohäsion von Vetospielern analysiert werden. Tsebelis unterscheidet hinsichtlich der Anzahl und des Typs ‚individuelle‘, ‚kollektive‘, ‚institutionelle‘ und ‚parteilpolitische‘ Vetospieler.<sup>12</sup> Beispiele für die genannten Typen führt Abbildung 2 auf.

	<b>institutioneller Vetospieler</b>	<b>parteilpolitischer Vetospieler</b>
<b>individueller Vetospieler</b>	US Präsident	Monolithische Partei
<b>kollektiver Vetospieler</b>	Kammern eines 2-Kammern-Parlaments	Parteien einer Koalition

**Abbildung 2: Beispiele nach Art und Typ der Vetospieler<sup>13</sup>**

Weiterhin besagt die Absorptionsregel, dass institutionelle durch parteipolitische Vetospieler dominiert werden können, wenn letztere Kontrolle über erstere ausüben.<sup>14</sup> Aus dieser Annahme folgt gemäß der Vetospielertheorie die These, dass mit steigender Anzahl der Vetospieler in einem politischen System dessen Reformfähigkeit zumindest gleich bleibt, eher aber sinkt.<sup>15</sup> Sollte ein Akteur aber dennoch planen, den Status quo zu verändern, so kommt demjenigen Vetospieler, der als erster seine Präferenzen bekanntgeben kann, die führende Rolle zu.<sup>16</sup> Liegen die Idealpunkte zweier Vetospieler sehr weit auseinander, ist die Wahrchein-

lichkeit des politischen Wandels niedriger als in einer Konstellation mit drei Vetospielern, deren Idealpunkte aber sehr eng beieinanderliegen.<sup>17</sup> Dieser Faktor wird unter dem Begriff Kongruenz geführt.

Augenscheinlich hat ein geschlossen auftretender kollektiver Vetospieler mehr Macht als ein von Abweichlern dominierter. Dieser innere Zusammenhalt wird als Kohäsion bezeichnet.<sup>18</sup> Starke Vetospieler entstehen dann, wenn die interne Kohäsion besonders groß ist, und reduzieren die Wahrscheinlichkeit gesellschaftlichen Wandels.<sup>19</sup>

#### Fallbeispiel:

#### Das politische System der BRD Identifikation der Vetospieler und Überprüfung der Absorptionsregel

Zur Veränderung des legislativen Status quo bedarf es eines Gesetzes. Das deutsche Grundgesetz weist dem Bundestag die Kompetenz zum Beschließen der Bundesgesetze zu. Im Regelfall stimmt der Bundestag nach einfacher Mehrheit ab, d.h. die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet über das Gesetz. Fraglich ist, ob der Bundesrat ein Vetospieler ist. In Art. 77 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz könnte in der dort geregelten Zuleitungspflicht ein Hinweis auf die Vetomacht des Bundesrates gesehen werden.<sup>20</sup>

Unterscheidet man zunächst zwischen Zu-

stimmungs- und Einspruchsgesetzen, so fällt auf, dass erstere zwischen 1949 und 1998 nur 53,1 Prozent der ausgefertigten Gesetze darstellen.<sup>21</sup> Für die verbleibenden knapp 47 Prozent hat ein Veto des Bundesrats nur aufschiebende Wirkung. Eine vergleichbar breite Gegenüberstellung des Verhältnisses auf Basis des in der Föderalismusreform 2006 neu gefassten Art. 84 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes zur Abweichungsbefugnis liegt noch nicht vor, jedoch ist anzunehmen, dass die Neuregelungen geeignet sind, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erheblich zu reduzieren.<sup>22</sup>

Trotz unterschiedlicher parteipolitischer Zu-

sammensetzung der Häuser kann der Bundestag also ein Veto gegen Einspruchsgesetze mit Mehrheitsbeschluss zurückweisen. Dieser Tatsache muss auch bei der Vetospieleranalyse Rechnung getragen werden, was die Zuordnung des Bundesrates äußerst problematisch macht. Zwar kann bei einer Einzelfallanalyse immer anhand des Gesetzes bestimmt werden, ob der Bundesrat ‚im konkreten Fall‘ Vetospieler war oder nicht. Prinzipiell sind jedoch zwei Szenarien denkbar, welche die Klassifizierung des Bundesrates betreffen.

Erstens kann die Konstellation der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat die Zahl der Vetospieler erheblich beeinflussen. Zwar könnte der Bundesrat formal gesehen immer Vetospieler werden, doch setzt dies die Beschränkung der Gesetzgebung auf Zustimmungsgesetze voraus. In der Realität waren aber auf Regierungsseite fast ausschließlich Zwei-Parteien-Koalitionen am Entscheidungsprozess im Bundestag beteiligt. Sofern die Koalition derselben Mehrheit angehört wie die Mitglieder des Bundesrats, käme die Absorptionsregel zur Anwendung. In dieser Konstellation gäbe es also zwei parteipolitische Vetospieler (die Regierungsparteien), die den institutionellen Vetospieler Bundesrat absorbieren.

Zweitens ist der anders gelagerte Fall denkbar, dass unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in beiden Häusern herrschen. In diesem Fall bleiben die beiden parteipolitischen Vetospieler des Bundestags unverändert, es tritt aber der Bundesrat als institutioneller Vetospieler hinzu.<sup>23</sup>

In Deutschland wird der institutionelle Vetospieler Bundesrat seit der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010 nicht mehr durch die parteipolitischen Akteure absorbiert. Theoretisch ergeben sich daraus zwei Vetospieler für die Bundesrepublik: CDU und FDP. Folgt man Tsebelis' erster These, so müsste ein relativ wechselfreundliches Klima vorherrschen, da eine geringe Anzahl von Vetospielern die Veränderung des Status quo prinzipiell begünstigt.<sup>24</sup> Ein vollständiges Bild ergibt sich erst nach Prüfung der Kongruenz und der inneren Kohäsion der kollektiven Akteure.

#### *Kongruenz der Vetospieler*

Verglichen mit anderen Interessensgruppen erscheinen Parteien in Deutschland immer noch relativ stark, insbesondere sofern es ihnen gelingt, sich entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien zu positionieren. Somit wäre

ein struktureller Anreiz gegeben, als Partei die Unterscheidbarkeit zu anderen Parteien zu wahren, was ihrer Kongruenz tendenziell entgegenwirkt. Jedoch ist derzeit zwischen dem großen und dem kleinen Koalitionspartner keine Kongruenz festzustellen. Vielmehr setzt der kleine Koalitionspartner eigene inhaltliche Schwerpunkte und kompensiert den Verlust polarisierender Positionen der großen Parteien durch geschicktes Besetzen der frei gewordenen Positionen. Diese Einschätzung deckt sich auch mit empirisch ermittelten Daten, wonach 84 Prozent der Befragten die Koalition als zerstritten wahrnehmen.<sup>25</sup>

Somit ist zwar eine ausgeprägte Lagerbildung im deutschen Parteiensystem feststellbar, die jedoch nicht mit Kongruenz verwechselt werden darf. Die inhaltliche Übereinstimmung der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure CDU/CSU und FDP ist zwar im sozio-ökonomischen Bereich hoch, doch im sozio-kulturellen Bereich eher niedrig. Der Grad ihrer ideologischen Distanz erscheint etwa bei der Eintragung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften größer als zwischen FDP und Grünen. Es ist gemäß der Vetospielertheorie zu erwarten, dass mit größer werdender ideologischer Distanz (also geringerer Kongruenz) zwischen den Vetospielern die Wahrscheinlichkeit einer Veränderung des Status quo in den Bereichen der Rechts-, Familien- und Frauenpolitik sinkt, aber in der Wirtschafts-, Verteilungs- und Energiepolitik eher steigt.

#### *Interne Kohäsion der kollektiven Vetospieler*

Grundsätzlich fällt im deutschen parlamentarischen System eine ausgeprägte Fraktions- und Parteiendisziplin auf.<sup>26</sup> Es scheint also ein informeller Konsens innerhalb der Parteien zu bestehen, der abweichendes Verhalten sanktioniert bzw. Verhalten gemäß der Parteilinie belohnt. Dies ist umso erstaunlicher, als es keine gesetzliche Grundlage für oder einen Zwang zur Fraktionsdisziplin gibt. Sucht man den Grund für dieses stark ausgeprägte Interesse an einem einheitlichen, geschlossenen Auftreten in der demokratischen Tradition Deutschlands, so ist der Wunsch nach Machterhalt eine plausible Erklärung.<sup>27</sup> Eine andere Meinung sieht es als die maßgebliche Aufgabe des Fraktionsgeschäftsführers an, Fraktionsdisziplin herbeizuführen.

Ganghof und Manow kommen in ihrer Analyse des deutschen Parteiensystems zu dem Ergebnis, dass innerparteilicher Wett-

bewerb der Geschlossenheit eher schadet, wohingegen Wettbewerb mit anderen Parteien zu einem geschlossenen Erscheinungsbild beiträgt.<sup>28</sup> Bezogen auf die gegenwärtige Situation wäre es also plausibel anzunehmen, dass die CDU in einer Schwarz-Gelben Koalition sich stärker gegen die SPD abgrenzen wird als in einer Großen Koalition. Diese Polarisierungsstrategie nach außen mit gleichzeitiger Homogenisierung nach innen müsste dann umso stärker für die FDP zutreffen, deren Regierungsbeteiligung mit ihrem ‚Wunschpartner‘ sie innerparteilich festigt, da sie sich gegenüber Rot-Grün abgrenzen könnte.

Die Absorption des institutionellen Akteurs ‚Bundesrat‘ durch die parteipolitischen Akteure ist zwar eine konsistente Anwendung der Absorptionsregel, im Ergebnis vereinfacht sie das Ergebnis aber in unzulässiger Weise. Selbst in einer Großen Koalition mit verfassungsändernder Mehrheit, bei der eine Absorption am wahrscheinlichsten wäre, tritt der Bundesrat nach wie vor als Vetospieler auf. So legte er etwa zu Zeiten der ersten Großen Koalition unter Kiesinger bei einem Anteil von 50,6 Prozent Zustimmungsgesetzen gegen 22 ein Veto ein, davon bei 14 erfolgreich. In der Ära Kohl gab es bei

Ein an die Macht gekommener Freund,  
ist ein verlorener Freund.  
/ Henry Brooks Adam /

einem etwas niedrigerem Anteil an Zustimmungsgesetzen zwischen 1983 und 1990 gerade einmal ein erfolgreiches Bundesratsveto.<sup>29</sup> Und auch in der gegenwärtigen Situation, in der die Regierungskoalition eine Mehrheit im Bundesrat besitzt, wird das Veto als faktisches und strategisches Druckmittel der Unions-Ministerpräsidenten genutzt.<sup>30</sup> Daraus folgt, dass die Übereinstimmung der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat kein zuverlässiger Indikator für die Absorption der Vetospieler in Deutschland sein kann. Vielmehr ist der Bundesrat ein äußerst heterogener Akteur. Aus zwei weiteren Gründen ist trotz übereinstimmender Mehrheitsverhältnisse in Deutschland die Anwendung der Absorptionsregel nicht möglich: Zum einen werden die Mitglieder des Bundesrats von den Landesregierungen bestellt und abberufen.<sup>31</sup> Zum anderen verfolgen Landesregierungen oftmals andere Interessen als die Bundesregierung, selbst wenn beide von der gleichen Partei gestellt werden.<sup>32</sup> Differenzierter betrachtet stellt sich der Bundesrat als eine An-

sammlung von potentiellen Vetospielern (den Ministerpräsidenten) dar, deren Parteizugehörigkeit keine zuverlässigen Vorhersagen über ihr Abstimmungsverhalten zulässt.

Dennoch bleibt anzuerkennen, dass bei sehr knappen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat es alleine durch Androhung eines Vetos schon forciert zum Kompromiss kommt, und der Partefrieden nicht leichtfertig riskiert wird. Umgekehrt kann eine Große Koalition abweichendes Verhalten leichter tolerieren. So votierte etwa ein Drittel der SPD-Abgeordneten gegen den Tornado-Einsatz in Afghanistan, ohne damit die Koalition an sich zu gefährden.

Schließlich ist zu beachten, dass der Bundesrat seine Zusammensetzung aufgrund der 16 verschiedenen Landtagswahlen häufig ändern kann, was die Dauer der Mehrheitsverhältnisse nur schwer berechenbar macht. Unabhängig von der internen Kohäsion der darin vertretenen Parteien muss also auch die interne Kohäsion des Vetospielers ‚Bundesrat‘ beachtet werden.

Insgesamt bereitet die Einordnung dieses institutionellen Vetospielers erhebliche Probleme und lässt viele Fragen offen. So konnte etwa nicht erklärt werden, warum während der zweiten Großen Koalition nicht eine Vielzahl von Änderungsanträgen aus dem Bundesrat kam, obwohl Tsebelis' erste beiden Thesen erfüllt waren. Während sich also für konkrete Fallkonstellationen durchaus verwertbare Erkenntnisse aus der Vetospieler-Analyse für die Absorption des Bundesrats ergaben, konnten die allgemeinen Aussagen zum politischen System der Bundesrepublik weniger überzeugen.

### Kritische Bewertung der Vetospielertheorie

Hauptkritikpunkt an der Vetospielertheorie ist, dass die Annahme, wonach jeder Akteur nach der besten politischen Lösung strebt, nicht realistisch ist. Vielmehr müsste auch in Betracht gezogen werden, dass neben der optimalen Lösung auch Aspekte wie Machterlangung und Machterhalt eine Rolle spielen. Wie sonst könnte man erklären, dass der Bundesrat sein Veto strategisch nutzt, um eine Bundesregierung anderer Parteifarbe als gestaltungsschwach und handlungsunfähig erscheinen zu lassen?

Weiterhin wäre eine stärkere Berücksichtigung alternativer Erklärungskonzepte wünschenswert gewesen. So ist nicht ersichtlich, warum etwa das Konzept des buying-out

von Länderstimmen<sup>33</sup> nicht berücksichtigt wird, obwohl es gerade für den deutschen Föderalismus zahlreiche Anknüpfungspunkte bietet. Vermutlich würde dies die Vetospielertheorie dahingehend ergänzen, dass Policy-Outcomes nicht zwangsläufig auf übereinstimmende Policy-Präferenzen kohärenter Akteure zurückzuführen sind, sondern auch taktisch mit Erlangung eines Vorteils für den Akteur mit abweichenden Präferenzen einhergehen können.

Die mit Hilfe der Vetospielertheorie ermit-

Man wird nicht dadurch besser, dass man andere schlecht macht.  
/ Heinrich Nordhoff /

telbare prinzipielle Reformfähigkeit ermöglicht weiterhin keine Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit des tatsächlichen Eintretens der Veränderung. Konsequenterweise muss dies auf eine methodische Schwäche der Theorie zurückgeführt werden. An zahlreichen Stellen wurden Annahmen über die Vetospieler getroffen, obwohl nur begrenztes Wissen über sie und ihre Präferenzen vorlag. Man mag einwenden, dass mangelndes Wissen nicht die Schuld der Theorie sei, doch erscheint trotzdem wenig plausibel, weshalb die Theorie dieses Wissen voraussetzt, obwohl es für einen externen Analytisten faktisch unmöglich ist, dieses Wissen empirisch gesichert vorzuweisen. Also sind alle Vorhersagen mit einem Unsicherheitsfaktor behaftet, der sich von eher schwammigen Angaben über die genaue Position der Vetospieler bis hin zu nicht kalkulierbaren Abweichungen der Akteure vom Idealbild des rationalen Entscheiders durchzieht. In der Summe multiplizieren sich diese Ungenauigkeiten, mit dem Ergebnis, dass am Ende keine seriöse Prognose über den Ausgang einer Entscheidung getroffen werden kann.

Auch in der Konstellation mit abweichenden Mehrheiten überzeugt die Theorie mit ihrer Eingliederung des Bundesrats als institutionellem Vetospieler nicht restlos, da oben gezeigt wurde, welchen Einfluss die Mehrheitsverhältnisse auf die Rolle des Bundesrats haben. Konsequenterweise müsste man einen Bundesrat, der nur durch eine abweichende Mehrheitskonstellation im Falle der Einspruchsgesetze zum Vetospieler wird, als parteipolitischen Vetospieler bezeichnen. Tsebelis vertritt jedoch die Gegenposition, zu der man nur gelangen kann, wenn man als Kompetenzgrundlage ausschließlich Art. 77 Abs. 1 Grundgesetz

wählt. Überzeugender wäre aber, Art. 77 Abs. 2-4 nicht zu ignorieren, sondern im Gegenteil stärker zu gewichten, da sie speziellere Regelungen zu Zustimmungsgesetzen enthalten.

Die Ermöglichung politischen Handelns durch Systeme kann mit der Vetospielertheorie jedoch präzise analysiert und verglichen werden. Die Untersuchung der Policy-Outcomes eignet sich ferner als Analyserahmen für die Verbindungen zwischen Wahl- und Parteiensystem, Föderalismus und Regimetyt und erweitert deren Verständnis.<sup>34</sup> Mit Hilfe weniger grundlegender Annahmen gelingt ein beträchtlicher Erkenntnisgewinn hinsichtlich der Reformfähigkeit und Kontinuität und Wandel von Politik. Auch die Gründe für Reformstau lassen sich in Abhängigkeit von den vorhandenen Vetospielern besser erklären.<sup>35</sup>

### Fazit

Die Beweiskraft der Theorie wurde durch die zahlreichen Kritikpunkte eingeschränkt, aber man darf optimistischerweise hoffen, dass weitere Modifikationen in der Literatur folgen werden, die im Moment aber noch nicht überzeugend und umfassend genug sind. Zur Erforschung und zum Vergleich der Reformfähigkeit verschiedener Länder kann die Vetospielertheorie mit der Analyse der Handlungsfähigkeit von Akteuren innerhalb der bestehenden Institutionen einen wesentlichen Beitrag leisten. Um restlos überzeugend zu wirken, bedarf die Theorie der Veto-Spieler aber noch weiterer Modifikationen.

### Anmerkungen

1. Tsebelis 2002: 37.
2. Kaiser 2007: 1.
3. Tsebelis 2002: 1.
4. Tsebelis 2002: 19.
5. Tsebelis 2002: 19.
6. Tsebelis 2002: 2.
7. Tsebelis 2002: 37.
8. Tsebelis 2002: 2.
9. Kaiser 2007: 1.
10. Kaiser 2007: 1.
11. Mattila 1997: 333.
12. Tsebelis 2002: 19.
13. Jochem 2003.
14. Tsebelis 2002: 26, 28.
15. Tsebelis 2002: 25.
16. Tsebelis 2002: 18, 34-35.
17. Tsebelis 1995: 298-299.
18. Tsebelis 2002: 48.
19. Tsebelis 2002: 48.
20. Tsebelis 1995: 310.

21. Rudzio 2003: 326.
22. Georgii/Borhanian 2006.
23. Georgii/Borhanian 2006: 202.
24. Tsebelis 2002: 25.
25. Handelsblatt Berlin: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/dauerzoff-reisst-merkels-koalition-in-die-tiefe/3387446.html>. Abgerufen am 10.03.2010.
26. Westphalen/Bellers 2001: 230.
27. Walter 2009: 80.
28. Saalfeld 2005: 47.
29. Saalfeld 2005: 47.
30. Gathmann/Wittrock 2009: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,657581,00.html>. Abgerufen am 10.03.2010.
31. Grundgesetz: Art. 51 Abs. 1.
32. Merkel 2003: 168.
33. Merkel 2003: 171.
34. Ganghof 2003: 3.
35. Strohmeier 2003: 17-22.

#### Literatur

Ganghof, Steffen (2003): Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review* 2003, Jg. 9, Heft 2, 1-25.

Gathmann, Florian / Wittrock, Philipp (2009): Merkel muss Veto der Unions-Fürsten fürchten. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,657581,00.html>. Abgerufen am 27.10.2009.

Georgii, Harald / Borhanian, Sarab (2006): Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform. Berlin. (Bundesdrucksache WD 3 - 37/06 und 123/06).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2010).

Handelsblatt Berlin (10.03.2010): Dauerzoff reißt Merkels Koalition in die Tiefe. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/dauerzoff-reisst-merkels-koalition-in-die-tiefe/3387446.html>. Abgerufen am 10.03.2010.

Jochem, Sven (2003): Veto Players or Veto Points? The Politics of Welfare State Reforms in Europe. [http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/vatter/Mitarbeiter/Jochem\\_2003Veto.pdf](http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/vatter/Mitarbeiter/Jochem_2003Veto.pdf). Abgerufen am 17.08.2010.

Kaiser, André (2007): George Tsebelis - Veto Players. In: Kailitz, Steffen (Hg.): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 331-344.

Mattila, Mikko (1997): From Qualified Majority to Simple Majority: The Effects of the 1992 Change in the Finnish Constitution. In: *Scandinavian Political Studies*, Jg. 20, 331-346.

Merkel, Wolfgang (2003): Institutionen und Reformpolitik - Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: Egle, Christoph u.a. (Hg.): *Das Rot-Grüne Projekt - eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 163-190.

Rudzio, Wolfgang (2003): Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Saalfeld, Thomas (2005): Determinanten der Fraktionsdisziplin. Deutschland im internationalen Vergleich. In: Ganghof, Steffen / Manow, Philip (Hg.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 35-72.

Strohmeier, Gerd Andreas (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau - wie viele Vetospieler braucht das Land? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (B 51/2003), 17-22.

Tsebelis, George (2002): *Veto Players - How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science*, Jg. 25, 289-326.

Walter, Franz (2009): *Im Herbst der Volksparteien? Eine kleine Geschichte von Aufstieg und Rückgang politischer Massenintegration*. Bielefeld: transcript Verlag.

Westphalen, Raban Graf von / Bellers, Jürgen (2001): *Deutsches Regierungssystem*. München/Wien: Oldenbourg Verlag.



Lennart Grumer, Jahrgang 1985, studierte in Freiburg Politikwissenschaft, Neuere und Neueste Geschichte, sowie Öffentliches Recht. Inhaltliche Schwerpunkte sind die ökonomische Theorie der Politikwissenschaft, Rational-Choice-Ansätze, sowie Strategie- und Kampagnenplanung in Wahlkämpfen. Magisterarbeit zur Theorie der rationalen Wahlentscheidung. Er ist derzeit tätig als Analyst bei der strategischen Politikberatung Andreas Becker.

#### Kontaktdaten:

Strategische Politikberatung Andreas Becker  
z.Hd. Lennart Grumer  
Wilhelmstr. 24a  
D-79098 Freiburg

Tel: +49 (0) 761/29 21 450

Fax: +49 (0) 761/38 39 898

E-Mail:

[grumer@strategische-politikberatung.de](mailto:grumer@strategische-politikberatung.de)