

## Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept\*

*Die Konzepte der Gewaltenteilung und der Vetospieler-Theorie scheinen aufgrund ihrer unterschiedlichen Provenienz – normative politische Theorie hier, empirisch-analytisches Konzept dort – zunächst schwer miteinander in Einklang zu bringen und können doch miteinander verknüpft werden. Hierfür werden in diesem Beitrag zunächst zwei ideengeschichtliche Traditionen unterschieden. Die funktionalistische Gewaltentrennung findet sich in den Modellen der Volkssouveränität (z. B. Locke, Rousseau, Sieyes und Kant), während die Aufteilung der staatlichen Macht auf Montesquieu zurückzuführen ist und prominent in den Federalist Papers vertreten wird. Tsebelis' Vetospieler-Theorie ist insbesondere an die letztere Tradition anschlussfähig und kann als empirisch-analytisches Konzept zur Feststellung tatsächlicher Machtteilung politischer Systeme herangezogen werden. Sie erweist sich jedoch an einigen Punkten auch in Bezug auf die ideengeschichtlichen Leitbilder als zu eng. Ich schlage daher eine Modifikation vor, die es erlaubt, auch gesellschaftliche Akteure zu berücksichtigen. Ziel ist es, zentrale Mechanismen des „politischen Spiels“ zu identifizieren, um das Ausmaß an Machtteilung vergleichend bestimmen und auf einem „Vektor der Machtteilung“ abbilden zu können.*

### Inhalt

1. Einleitung	22
2. Gewaltentrennung und Machtteilung als unterschiedliche Konzepte der Gewaltenteilung	22
a) Gewaltenteilung als Gewaltentrennung	23
b) Gewaltenteilung als Machtteilung	26
c) Das Prinzip der Machtteilung in der empirischen Demokratietheorie	29
3. Machtteilung und das Vetospieler-Konzept	31
a) Tsebelis' Theorie und Machtteilung	31
b) Der Vorschlag einer Modifikation	33
c) Die Machtteilung im modifizierten Vetospieler-Konzept	36
4. Fazit und Ausblick	38
Literatur	39

\* Ich danke Heidrun Abromeit, Oliver Eberl, Peter Niesen, Ulrich Thiele und Eberhard Schuett-Wetschky für wertvolle Hinweise.

## 1. Einleitung

In diesem Beitrag möchte ich zwei Konzepte miteinander konfrontieren und verknüpfen, die in ihrem Entstehungs- und Anwendungskontext zunächst vollkommen unterschiedlichen wissenschaftlichen Zugängen zuzurechnen sind: die Gewaltenteilung und das Vetospieler-Konzept. Gewaltenteilung beschreibt einerseits eine bestimmte Organisationsform der Staatsgewalt und erhebt andererseits normativ die Aufteilung und Begrenzung der zentralstaatlichen Macht zum obersten Ziel, um die politische Freiheit zu schützen. Dagegen entstammt das Vetospieler-Konzept der positiven politischen Theorie, ist somit in seiner Stoßrichtung nicht normativ, sondern kann als Theorie mittlerer Reichweite als empirisches Analysekonzept zur Untersuchung politischer Entscheidungsprozesse genutzt werden. Die Schnittmenge beider Konzepte ist daher nicht normativer oder theoretischer Art, sondern inhaltlicher. In beiden geht es um die Frage nach Konzentration oder Aufteilung staatlicher Macht. Im ersten Fall darum, warum und wie eine solche Konzentration zu verhindern sei, und im zweiten Fall, ob sie vorhanden ist und welche Auswirkungen sie auf politische Entscheidungen hat.

Das Konzept der Gewaltenteilung kann dabei auf zwei unterschiedliche ideengeschichtliche Traditionen zurückblicken, die entweder auf die institutionelle und funktionale Trennung der Gewalten innerhalb eines volkssouveränen Systems oder eine Machtteilung und gegenseitige Kontrolle abheben. Ich werde überprüfen, an welche ideengeschichtliche Tradition der Vetospieler-Ansatz anschlussfähig ist und welche Elemente der Gewaltentrennung bzw. Machtteilung sich in dessen theoretischen Grundlagen wiederfinden. Schließlich erweist sich die Vetospieler-Theorie als ein nützliches Konzept, um empirisch den Grad der Machtteilung in realen politischen Systemen zu überprüfen.

In Abschnitt 2 werde ich mich den unterschiedlichen ideengeschichtlichen Traditionen der Gewaltenteilung nähern. Die Modelle der institutionellen Gewaltentrennung auf Basis der Volkssouveränität (Locke, Rousseau, Kant und Sieyès) werden von denen unterschieden, die auf Montesquieus Machtteilungs-idee beruhen. Hier sind insbesondere die *Federalist Papers* zu nennen, die grundlegend für das Verständnis der Machtteilung in Form von *checks and balances* sind. Ein Blick auf die Verwendung des Prinzips in der empirischen Demokratietheorie schließt dieses Kapitel ab. In Abschnitt 3 stelle ich die Grundlagen der Vetospieler-Theorie vor und beziehe sie auf die unterschiedlichen Gewaltenteilungsverständnisse. Es ist jedoch notwendig, die Vetospieler-Theorie, wie sie von Tsebelis (1995, 2002) formuliert wurde, zu modifizieren, um weiteren Aspekten der verschiedenen Machtteilungsmodelle gerecht zu werden und zu einer Vergleichbarkeit des tatsächlichen Ausmaßes an Machtteilung zu kommen.

## 2. Gewaltentrennung und Machtteilung als unterschiedliche Konzepte der Gewaltenteilung

Gewaltenteilung, Gewaltentrennung und Machtteilung sind Begriffe, die in ihrer allgemeinen, unspezifischen Form häufig synonym verwendet werden. Sie weisen jedoch bei bestimmten Autoren und in bestimmten Deutungskontexten spezifische Bedeutungsmuster

auf, die sich klar voneinander unterscheiden. Bei der Suche nach Begriffsklärungen oder Definitionen der Gewaltenteilung stößt man auf zwei unterschiedliche Aspekte, die in jeweils unterschiedlicher Betonung als grundlegend angesehen werden. Einerseits handelt es sich um ein Ordnungsprinzip der Staatsgewalt, das eine Aufteilung der Funktionen auf unterschiedliche Organe vorsieht. Andererseits findet sich das im Liberalismus begründete normative Ziel des Schutzes der individuellen und gesellschaftlichen Freiheit vor staatlicher Macht.<sup>1</sup>

Das „traditionelle“ staatsrechtliche Verständnis insbesondere bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts<sup>2</sup> betont die Trennung der Gewalten und hebt in der Regel auf die institutionelle und funktionale Trennung und Dreiteilung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative ab. Für dieses „klassische Gewaltenteilungskonzept“ (Steffani 1997: 38; Schuett-Wetschky 2001: 68) verwende ich im Folgenden den Begriff der Gewaltentrennung, da dieser die funktionale Aufgliederung der Staatsmacht in voneinander unabhängige Gewalten besser verdeutlicht.

Der normative Aspekt des Schutzes vor der Staatsmacht wird in solchen Gewaltenteilungskonzepten deutlich, in denen die Prinzipien von gegenseitiger Abhängigkeit und Machtverschränkung, von Macht und Gegenmacht und damit einer Beschränkung absoluter Staatsmacht vorgesehen sind. Hierfür verwende ich im Weiteren den Begriff der Machtteilung, der verdeutlichen soll, dass in diesem Verständnis die Verhinderung einer absoluten Konzentration der Staatsmacht durch deren Aufteilung auf sich gegenseitig beeinflussende Institutionen im Vordergrund steht.

Schon bei Montesquieu, dem immer wieder bemühten „Urvater“ der Gewaltenteilung, finden sich beide Aspekte wieder (Schuett-Wetschky 2001: 70), doch litt er lange Zeit unter der falschen Assoziation und Reduktion auf „Gewaltenteilung = Montesquieu und Dreiteilung“ (Kägi 1969: 300; Riklin 1989: 423). Daher möchte ich zunächst die Differenzen in den ideengeschichtlichen Grundlagen der Gewaltentrennung und Machtteilung herausarbeiten, um anschließend zu zeigen, dass es eine Anschlussfähigkeit des Vetospieler-Konzepts insbesondere an das Machtteilungskonzept gibt, wie es bei Montesquieu und dann vor allem in den *Federalist Papers* angelegt ist.

### a) Gewaltenteilung als Gewaltentrennung

Das Konzept der funktionalen Gewaltentrennung in Form der Dreiteilung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative hat seine ideengeschichtlichen Wurzeln neben

- 1 Schon Fraenkel betont beide Aspekte, wenn er schreibt „dass es zur Sicherung der Freiheit des Individuums unerlässlich sei, die verschiedenen Hoheitsfunktionen des Staates an voneinander unabhängige Personen oder Personengruppen zu übertragen“ (1957: 97).
- 2 Es dominierte auch noch im Parlamentarischen Rat und hielt somit Einzug in das bundesdeutsche Grundgesetz (Schuett-Wetschky 2001).

Montesquieu<sup>3</sup> in jenen Staatsvorstellungen, die von einem eindeutigen und unteilbaren Souverän ausgehen. Insbesondere findet es sich in Modellen der Gewaltenteilung, die auf dem Ideal der Volkssouveränität beruhen (Maus 2005: 226). Die Freiheitssicherung findet hier nicht durch gegenseitige Beschränkung der Machtapparate statt, sondern „lokalisiert die Kontrolle aller gewalthabenden Staatsapparate an der Basis der Gesellschaft“ (Maus 2005: 236). Das geschieht mittels der rechtsetzenden Macht des Volkes – sei sie nun übertragen wie in repräsentativen Modellen oder direkt ausgeübt wie bei Rousseau. Entscheidend ist nach diesem Verständnis, dass die Souveränität mit der Funktion der Gesetzgebung gleichgesetzt wird und diese Funktion nicht von unterschiedlichen Organen oder Institutionen ausgeübt werden kann. Volkssouveränität ist daher unteilbar<sup>4</sup> und die Gewaltenteilung kann in solchen Modellen allein in einer hierarchisch-vertikalen Anordnung geschehen. Da es sich in der Regel um vertragstheoretische Modelle handelt, ist die Suprematie der legislativen Souveränität durch das Volk über den Staatsapparat und damit auch die anderen Gewalten – also Exekutive und Judikative – eine logische Folge der Vertragskonstruktion, derzufolge die Individuen sich erst den Staatsapparat schaffen (Maus 2005: 241).

Ich möchte im Folgenden kurz auf die besonderen Aspekte von vier Vertretern dieser Linie eingehen: John Locke kann als eigentlicher moderner Begründer der Gewaltenteilungslehre gelten (Fraenkel 1957: 97; Rostock 1974: 154). Jean-Jacques Rousseau ist gerade deshalb so interessant, weil sein direktdemokratisches Modell bis heute widersprüchlich interpretiert wird, auch hinsichtlich der Gewaltenteilung. Immanuel Kants Verständnis zeigt in dieser Traditionslinie die „klassische“ Dreiteilung am eindeutigsten auf und betont erstmalig die eigenständige Rolle der Judikative. Abbé Sieyès schließlich – vielleicht in der wissenschaftlichen Diskussion weniger prominent, aber dafür im historischen Kontext wichtig – kann als derjenige gelten, der die funktionale Dreiteilung auf Basis der Volkssouveränität als konkreten institutionalisierten Vorschlag für die Gestaltung eines Staatswesens einbrachte.<sup>5</sup>

Locke nähert sich der Gewaltenteilung in seinen „Two Treatises of Government“ (TTG), in denen er zwischen Legislative und Exekutive oder besser zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung unterscheidet, und beide Funktionen strikt trennt (TTG § 143, 144). Die vom Volk gewählte Legislative ist dabei eindeutig höchste Gewalt im Staate: „There can be but one supreme power, which is the legislative, to which all the rest are and must be subordinate.“ (TTG, § 149) Zwar erhält die Exekutive mittels des Prärogativrechts

- 3 „Es gibt in jedem Staat drei Arten von Vollmacht: die legislative Befugnis, die exekutive Befugnis in Sachen, die vom Völkerrecht abhängen, und die exekutive Befugnis in Sachen, die vom Zivilrecht abhängen. [...] Diese letztere soll richterliche Befugnis heißen, und die andere schlechtweg exekutive Befugnis des Staates.“ (Montesquieu 1992, Buch 11, Kap. 6, Abs. 1 und 2).
- 4 So postuliert Maus eine „Negation der Volkssouveränität in der US-amerikanischen Verfassung“ (2005: 235), da die Volkssouveränität auf zwei Organe verteilt ist und diese weiter vom *Supreme Court* eingeschränkt wird.
- 5 Mills „Considerations on Representative Government“ (1971) gehören ebenfalls in diese Linie volks-souveräner Modelle: „The ideally best form of government is that in which the sovereignty, or supreme controlling power in the last resort, is vested in the entire aggregate of the community“ (Kap. 5, Abs. 9). Er konzentriert sich im Weiteren aber auf die Argumentation zugunsten der Repräsentativregierung, ohne den Gewaltenteilungsaspekt zu thematisieren.

den Handlungsspielraum, im Sinne des Gemeinwohls auch ohne direkte Anweisung zu handeln (TTG, § 160)<sup>6</sup>, bleibt aber gleichwohl eindeutig der Legislative subordiniert: „The executive power, placed any where but in a person that has also a share in the legislative, is visibly subordinate and accountable to it, and may be at pleasure changed and displaced“ (TTG, § 152; vgl. Rostock 1974: 134 ff.).<sup>7</sup> Interessant ist, dass bei Konflikten um die Prärogative nicht etwa die Judikative als dritte Gewalt vorgesehen ist. Sie kommt als eigenständige Gewalt nicht vor, Maus (2005: 241) sieht in der Gesetzesanwendung durch die Exekutive die Funktion der Justiz impliziert.<sup>8</sup>

Rousseau argumentiert in seinem Buch „Vom Gesellschaftsvertrag“ aus seiner strikten Volkssouveränitätsdoktrin heraus konsequent gegen die frühkonstitutionalistische Machtteilungsideen von Montesquieu (s. u.). Für ihn ist die Macht des Souveräns nicht teilbar (II. Buch, Kap. 2), vielmehr dominiert das Volk mittels unmittelbarer Entscheidungen über die Gesetze: „Das Volk, das Gesetzen unterworfen ist, muss auch ihr Urheber sein; nur denen, die sich verbinden, liegt es ob, die Bedingungen der Vereinigung zu regeln.“ (II. Buch, Kap. 6) Die so in öffentlicher Versammlung zustande gekommenen Gesetze bilden den Gemeinwillen (*volonté générale*), der jegliches Staatshandeln bestimmt. Die Gewaltenteilung erfolgt somit ebenfalls konsequenterweise als hierarchisch-vertikale Gewaltentrennung.<sup>9</sup> Denn die Exekutive wird als untergeordnetes Vollführungsorgan der Legislative gesehen, selbst wenn sie über mannigfaltige Spielräume in ihrer Funktion als Vermittler zwischen dem Souverän (also dem Volk als Gesetzgeber) und den Untertanen (die Individuen im Volk) verfügt (III. Buch, Kap. 1). Wegen der Orientierung der Exekutive am Gemeinwohl stellen diese aber kein Problem dar. „[D]er Standeswille muss der Regierung völlig untergeordnet und folglich der allgemeine oder oberherrliche Wille beständig der herrschende und die einzige Richtschnur aller anderen sein“ (III. Buch, Kap. 2). Somit herrscht auch bei Rousseau eine strikt funktionale Gewaltentrennung vor. Die Judikative spielt schließlich eine noch geringere Rolle, sie ist weder als eigenständige Gewalt angedacht noch wie bei Locke impliziter Kompetenzbereich der Exekutive.<sup>10</sup>

In seiner Betonung der Volkssouveränität und der hierarchisch angelegten, funktionalen Gewaltenteilung entspricht Abbé Emmanuel Sieyès in seiner Rede „Meinung über die Grundverfassung der Konvention“ (die sogenannte erste Thermidor-Rede) dem Ansatz Rousseaus, obwohl sich beide in der Institutionalisierung der Demokratie radikal unter-

- 6 „This power to act according to discretion, for the public good, without the prescription of the law, and sometimes even against it, is that which is called prerogative.“
- 7 Rostock (1974: 137) weist darauf hin, dass Locke dieses Gewaltenteilungsverständnis auf Basis der Volkssouveränität an einigen Stellen selbst konterkariert, wenn er z. B. in § 213 das System der Mischverfassung diskutiert, ohne es explizit abzulehnen.
- 8 Auf die besondere Rolle, die das Recht als eigenständiges Element in diesen Staatsmodellen spielt, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.
- 9 In vielen Interpretationen Rousseaus wird der Regierung aufgrund des dominanten Gemeinwillens kein eigenständiger Charakter als Gewalt zugestanden (z. B. Chwaszcza 2001: 134). Dagegen stellen Maus (2005: 236) wie auch dieser Beitrag Rousseau in die Tradition der hierarchisch-vertikalen funktionalen Gewaltentrennung.
- 10 Chwaszcza (2001: 134) interpretiert die im II. Buch, Kap. 1 genannten „einzelnen Sonderakte“ als judikative Kompetenzen.

scheiden.<sup>11</sup> Politisch argumentiert Sieyes gegen Ende der Herrschaft des französischen Nationalkonvents deutlich gegen die Freunde der direkten Demokratie. Doch auch in seiner repräsentativen Argumentationslinie bleibt die Legislative an der Spitze der Gewaltenteilungshierarchie. Während die Rolle der Exekutive ähnlich subordiniert ist wie bei Rousseau, nimmt die Judikative eine hervorgehobene Stellung ein. So tritt er in seiner zweiten Rede von 1795 „Meinung über das zur Aufrechterhaltung der Grundverfassung wachende Geschworenengericht“ für eine „Jury constitutionnaire“ ein, die in mehrfacher Hinsicht heutigen Verfassungsgerichten ähnelt.<sup>12</sup> Damit kann Sieyes als einer der Väter des traditionellen, staatsrechtlich orientierten Gewaltenteilungsverständnisses gelten, das bis ins 20. Jahrhundert dominierte.

Am deutlichsten wird die Dreiteilung der Gewalten bei Kant. In seiner „Rechtslehre“ (RL in: „Die Metaphysik der Sitten“) manifestiert sich die Staatsgewalt in „den allgemein vereinigten Willen in dreifacher Person: die Herrschergewalt (Souveränität) in der des Gesetzgebers, die vollziehende Gewalt in der des Regierers (zu Folge dem Gesetz) und die rechtsprechende Gewalt (als Zuerkennung des Seinen eines jeden nach dem Gesetz) in der Person des Richters“ (RL, § 45). Diese entsprechen nach seinem Verständnis eines Vernunftschlusses Obersatz, Untersatz und Schlusssatz, was die Suprematie der Legislative gegenüber der Exekutive zeigt (Obersatz und Untersatz), der Judikativen aber eine größere Rolle zuspricht als Autoren vor ihm (Schlusssatz) (RL, § 45) – entsprechend der prinzipiellen Vorrangstellung des Rechts im Denken Kants.<sup>13</sup> Aber auch er entwickelt diese Logik aus der Prämisse der ungeteilten legislativen Volkssouveränität heraus: „[D]ie gesetzgebende Gewalt kann nur dem vereinigten Willen des Volkes zukommen. Denn da von ihr alles Recht ausgehen soll, so muß sie durch ihr Gesetz schlechterdings niemand unrecht thun können.“ (RL, § 46). Die Subordination der Exekutive ergibt sich wiederum aus der Vorrangstellung des Rechts: „Der Beherrscher des Volks (der Gesetzgeber) kann also nicht zugleich der Regent sein, denn dieser steht unter dem Gesetz und wird durch dasselbe folglich von einem Anderen, dem Souverän, verpflichtet (RL, § 49).

## b) Gewaltenteilung als Machtteilung

Viele aktuelle Konzepte der Gewaltenteilung gehen nicht (nur) von einer Trennung der Gewalten, sondern von einer Aufteilung der staatlichen Macht aus, wie sie schon Montesquieu konstruierte. In dieser Tradition der Machtteilung stehen letztlich alle Konzepte, die sich um das Prinzip der *checks and balances* bewegen, insbesondere aber die *Federalist Papers*. Montesquieus „Vom Geist der Gesetze“ kann als Katalysator der Machteilungs-doktrin gesehen werden, dementsprechend gilt Montesquieu als „Herold“ des Gewaltenteilungskonzepts (Riklin 1989: 421). Dabei ist zu bedenken, dass er ein umfassendes Staatsmodell entwickelt, das aus mehr besteht als der Macht- oder Gewaltenteilung (dazu

11 Auch ist bei Sieyes – gerade aus seiner kritischen Sicht der französischen Verfassungspraxis – die Volkssouveränität nicht unbegrenzt, vielmehr ist die daraus abgeleitete Staatsmacht durch ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten beschränkt (Thiele 2000: 58; Riklin 2006: 335).

12 Thiele 2000: 63 ff.; Eberl 2006; Riklin 2006: 339 ff.

13 „Der Staat ist eine Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen“ (RL, § 45).

grundlegend Riklin 1989, 2006; Cohler 1988). Zentral ist der Aspekt, dass es sich um eine Mischverfassung geburtsständischer Art handelt, die monokratische, oligarchische und demokratische Elemente institutionell verknüpft.<sup>14</sup>

Neben der funktionalen Gewaltentrennung bleibt die Idee der Machtteilung zentraler Bestandteil seines Staatsmodells.<sup>15</sup> Ihr Zweck ist eindeutig definiert als Mittel zur Wahrung der politischen Freiheit (XI. Buch, Kap. 5). Allein das Prinzip der Machtteilung verhindere einen Missbrauch der Macht durch eine Gewalt oder eine soziale Gruppe, der im Falle einer Machtkonzentration zu politischer Unfreiheit führe.<sup>16</sup> Erreicht werden kann politische Freiheit nur, indem Gegenmacht, ein Pluralismus an Machttägern, Machtkontrolle und letztlich ein Mächtiggleichgewicht ermöglicht werden: „Um den Missbrauch der Macht zu verhindern, muß vermöge einer Ordnung der Dinge die Macht der Macht Schranken setzen“ (XI. Buch, Kap. 4, Absatz 2).

Sein Modell entwickelt er in der Interpretation der englischen Verfassung (XI. Buch, Kap. 6). Es gründet sich auf die folgenden vier Elemente: a) die Gewalten (legislative, exekutive und rechtsprechende), b) die gesellschaftlichen Kräfte (Monarch, Adel, Bürgertum), c) die Staatsorgane (Wahlvolk, Volkskammer, Adelskammer, Volksgericht, Adelsgericht, Monarch und Minister) und d) die Befugnisse oder Kompetenzen.<sup>17</sup> Der Begriff der Trennung der Gewalten findet sich bei Montesquieu nicht, vielmehr prägt die Teilung der Gewalten in verschiedene Befugnisse das Modell. Ein weitläufiges Missverständnis ist es nun, die abstrakten Gewalten mit realen Machttägern zumeist in Form der Staatsorgane gleichzusetzen. Zentrale Forderung Montesquieus ist vielmehr, dass alle drei sozialen Kräfte mit unterschiedlichen Befugnissen in den diversen Organen an allen Gewalten teilhaben. Allein der Monarch hat weder rechtsprechende Gewalt inne noch ist er ihr unterworfen. So ist die gesetzgebende Gewalt z. B. auf die drei sozialen Kräfte Volk, Adel und König, bzw. die drei Organe Volkskammer, Adelskammer und Monarch verteilt, wobei das Volk die stärkste Stellung und der Monarch die schwächste einnimmt. Auch wirken die Organe in der Regel nicht nur innerhalb einer Gewalt. So hat z. B. die Volkskammer zwar als Hauptfunktion die der Gesetzgebung, erfüllt aber auch exekutive und judikative Nebenfunktionen (Riklin 1989: 433).

Diese institutionelle, horizontale Machtteilung ist eng verbunden mit einem Hauptanliegen Montesquieus, nämlich der sozialen Machtteilung zwischen den gesellschaftlichen Kräften, ein Aspekt, der in späteren Auseinandersetzungen über die Macht- und Gewaltenteilung an Bedeutung verlor. Erst die soziologische Theorie der Gewaltenteilung der Frankfurter Schule (Neumann 1949), die sich von einer staatszentrierten, juristischen The-

14 Riklin weist Montesquieus Interpretation des englischen Regierungssystems eine zentrale Bedeutung auf dem Siegeszug der Mischverfassung zu (2006).

15 Diese beruht, wie Maus es formuliert, auf einer „Souveränitätsteilung“ und nicht einer Teilung der Gewalten (2005: 226).

16 Dies impliziert ein skeptisches Menschenbild, da Vertrauen auf die Tugend der Machthaber nicht ausreiche, sondern vielmehr institutionelle Sicherungen notwendig werden.

17 Riklin identifiziert 18 verschiedene, die explizit oder implizit genannt sind (1989: 426 f.).



orie bewusst abgrenzt, rückte diesen Aspekt wieder in den Vordergrund.<sup>18</sup> Montesquieu geht aber auch schon auf die vertikale, föderale Machtteilung ein, die später so wichtig für die *Federalist Papers* (s. u.) wird. Er behandelt diesen Aspekt im Abschnitt über die bestmögliche Sicherheitspolitik (IX. Buch, Kap. 1). Während Kleinstaaten machtlos nach außen sind, besteht in Großstaaten die Gefahr der inneren Korruption. Eine föderale Republik könne dagegen die inneren Vorzüge eines Kleinstaates mit der äußeren Macht eines Großstaates verbinden (Riklin 1989: 435). Gerade im Hinblick auf die Vetospieler-Theorie ist von besonderem Interesse, dass Montesquieu aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten in seinem Modell keine Blockaden, sondern vielmehr einen Zwang zur Zusammenarbeit erwartet: „Aus diesen drei Gewalten müsste ein Zustand der Ruhe oder Untätigkeit hervorgehen. Aber da sie durch die notwendige Bewegung der Dinge gezwungen sind, fortzuschreiten, werden sie genötigt sein, dies gemeinsam zu tun.“ (XI. Buch, Kap. 6, Abs. 56)

Montesquieu wurde in der Folgezeit sehr häufig interpretiert und als Grundlage für weitere Auseinandersetzungen mit der Thematik der Gewaltenteilung bemüht. Ich möchte mich im Folgenden jedoch auf die *Federalist Papers* (FP) beschränken, da deren Umsetzung der Machtteilung eine weitere Verknüpfung mit der Vetospieler-Theorie anbietet.<sup>19</sup>

James Madison begründet seine Forderung, die Konzentration der Staatsmacht auf eine oder mehrere Personen oder in einer Institution zu verhindern, explizit mittels Verweisen auf Montesquieu (FP 47). Das in den *Federalist Papers* von Hamilton, Madison und Jay entwickelte Verständnis der Machtteilung schlägt zwar einen etwas anderen Weg ein, der dem Kontext der im Entstehen befindlichen US-Verfassung geschuldet ist. Identisch bleibt jedoch das Ziel und Leitprinzip ihrer Überlegungen, die individuelle Freiheit. Insbesondere Madisons Idee der *checks and balances*, die eine streng gezügelte Bundesregierung zum Ziel hatte, kann als amerikanische Operationalisierung der Macht- oder Gewaltenteilungsidee verstanden werden. Denn neben der Befürwortung der Repräsentativdemokratie in Verbindung mit dem Föderalismus kann besonders die Machtaufteilung als Herzstück der *Federalist Papers* gelten (Zehnpfennig 1993: 23).

In ihrer Anlehnung an Montesquieu gehen die Autoren davon aus, dass sich die Staatsgewalten gegenseitig Paroli zu bieten haben (FP 51). Das Prinzip kann als „Gewaltenteilung durch Gewaltenbeschränkung“ (Zehnpfennig 1993: 36) bezeichnet werden. Vor allem die Legislative muss gezügelt werden, um eine Tyrannei der Mehrheit, oder genauer, eine Tyrannei der Mehrheit von Sonderinteressen zu verhindern (FP 51). Zu diesem Zweck dient ein Zweikammer-System, in dem die Mitglieder der beiden Kammern auf unterschiedliche Art und Weise gewählt werden. Die Bürgerinteressen sollen im Repräsentan-

18 Neumann interpretiert Montesquieu in der Form, dass dieser schon nicht allein eine konstitutionelle, sondern eine gesellschaftliche Gewaltenteilung fordere. Aktualisiert bedeute das, ein System zu generieren, in dem Parteien und Verbände mit hoher Autonomie die legislativen und exekutiven Instanzen umgeben und eine unabhängige Justiz das System kontrolliere (dazu Ladwig 2002: 53).

19 In konstitutionalistischer Tradition wird die Bedeutung der Judikative betont, wie z. B. beim frühen Oakeshott (Becker 2002: 236). Damit ist sie per se weniger anschlussfähig an ein Konzept, das den politischen Prozess zum Gegenstand hat. Moderne Denker des Libertarianismus streifen dagegen die Frage der Gewaltenteilung eher implizit, wie Hayek in seinem Vorschlag für ein Zweikammersystem, um die Umverteilung zugunsten von organisierter Minderheiten zu verhindern (Niesen 2002: 100 f.).



tenhaus und die Interessen der einzelnen Staaten im Senat vertreten werden. So ist schon eine Machtteilung und -zügelung innerhalb des legislativen Staatsorgans angelegt. Zusätzlich wird der Legislative mit dem Präsidenten eine starke Exekutive mit legislativen Vetorechten entgegengestellt<sup>20</sup>, die wiederum durch den Föderalismus (Exekutiven aufseiten der Staaten) in ihrer Machtfülle begrenzt wird. Anders als bei Montesquieu tritt die Judikative als relativ separierte Gewalt hinzu. Sie soll als Hüter der Verfassung unabhängig eine Art Schiedsrichterfunktion übernehmen (FP 78). Hiermit werden schon die Normenkontrollrechte des *Supreme Court* teilweise vorweggenommen. So nimmt die Judikative ebenfalls auf die Funktionen der Legislative Einfluss und überwindet die strikte Trennung der Gewalten. Insgesamt tritt bei den *Federalist Papers* der Aspekt möglicher gegenseitiger Blockaden deutlich in den Vordergrund, während bei Montesquieu aus der Gewaltenverschränkung ein Mindestmaß an Kooperation folgen sollte.

In den Gedanken der Väter der *Federalist Papers* spielt der Charakter der Montesquieu'schen Mischverfassung, der zufolge die Teilung der Macht nicht nur die Gewalten, sondern auch die gesellschaftlichen Kräfte betrifft, keine Rolle mehr.<sup>21</sup> Die Autoren sind klare Befürworter einer Republik, die sie durch den Föderalismus auch in einem Großstaat für realisierbar erachten. Der Idee einer „reinen“ Demokratie in Form einer direkten Versammlungsdemokratie erteilen sie eine klare Absage, da sie im Gegensatz zu ihrem republikanischen Modell mit Repräsentativverfassung keine Mechanismen zum Schutz vor intensiven Partikularinteressen bietet (FP 55). Ihr Staatsmodell basiert somit auf den Prinzipien Verfassung, Repräsentation, Föderalismus und Machtteilung.<sup>22</sup>

### c) *Das Prinzip der Machtteilung in der empirischen Demokratietheorie*

Das Prinzip der Machtteilung blieb auch in späteren Phasen der empirischen Demokratietheorie präsent. Mit Dahl und Lijphart sollen im Folgenden zwei prägende Protagonisten kurz vorgestellt werden, insbesondere weil sich Tsebelis' Vetospieler-Theorie an verschiedenen Punkten mit deren Grundlagen auseinandersetzt.

In Dahls zentralen demokratietheoretischen Werken (1971, 1989) spielt eine institutionalistisch bestimmte Macht- oder Gewaltenteilung keine explizite Rolle. Vielmehr geht es ihm um ein prozedurales Verständnis der Demokratie (Schaal 2002), bei dem der pluralistische, freie Wettbewerb gesellschaftlicher Interessen im Vordergrund steht. Er befür-

20 Diese Teilung der legislativen Gewalt ist für Maus ebenso Souveränitätsteilung wie bei Montesquieu, weshalb sie der amerikanischen Verfassung die „Dämonisierung der Volkssouveränität“ vorwirft (2005: 237).

21 Riklin (2006: 386) reduziert die Ablehnung der Mischverfassung durch die *Federalists* allein auf die geburtsständische Variante.

22 Es existieren auch neuere Konzepte der Gewaltenteilung, die sich eher dem Verständnis der Machtteilung zuordnen lassen. So unterscheidet Loewenstein zwischen Grundsatzentscheidung, Ausführung der Grundentscheidung und politischer Kontrolle (1969). Steffani verortet die Gewaltenteilung auf verschiedenen Ebenen (funktional, sozial-strukturell, institutionell und systemisch), bleibt in seinem Grundverständnis aber der Montesquieu'schen Tradition verpflichtet (1997). Seine „neue“ Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition überlagert und erweitert das klassische Verständnis – zumindest für parlamentarische Systeme.

wortet ein repräsentatives System, das durch das Auseinanderklaffen von Regierten und Regierenden institutionell eine Dispersion der Macht nach sich ziehen wird; er macht hierzu aufgrund seines prozeduralen Verständnisses jedoch keine näheren Aussagen über die Institutionalisierungsformen. Seine Forderung nach effektiver Partizipation (1989: 109), die mit einer Chancengleichheit im *Input*-Prozess einhergeht, kann als ein Plädoyer für eine Aufteilung der Macht zwischen den relevanten gesellschaftlichen Interessen interpretiert werden und ist in diesem Sinne anschlussfähig an Montesquieu. Gewaltenteilung ist aber weder funktional im Sinne der Gewaltentrennung noch im Sinne der Machtteilung als System der *checks and balances* vorgegeben, es bleibt allein die Forderung nach einer vertikal angelegten Kontrolle der Herrschaftsausübenden.<sup>23</sup>

Doch insbesondere Lijphart (1999) geht mit seiner Typologie von Mehrheits- vs. Konsensdemokratie zumindest implizit der Frage nach der Konzentration oder Aufteilung der Macht innerhalb demokratischer Systeme nach. Seine Föderalismus-Unitarismus-Dimension spiegelt mit ihren institutionellen Elementen Bikameralismus, föderaler Staatsaufbau und Verfassungsgerichtsbarkeit die Machtteilungsideen der *Federalist Papers* wider. Auch die Frage nach der Unabhängigkeit von Zentralbanken passt in die Logik der Mäßigung der zentralen legislativen Gewalt. Das Vorhandensein solcher machteiligen institutionellen Regelungen definiert für Lijphart auf dieser Dimension die Konsensdemokratie. Allein die Frage der Rigidität der Verfassungen, d. h. nach den prozeduralen Hürden der Verfassungsänderung, reicht über das Machtteilungsverständnis der *Federalist Papers* hinaus und bemüht explizit ein konsensorientiertes Herangehen an einen Gesellschaftsvertrag. Dagegen gehen die Elemente auf seiner anderen Dimension, der sogenannten Exekutiven-Parteien-Dimension, weit über die institutionalistische Sichtweise der *Federalist Papers* hinaus. Die sich auf dieser Dimension ergebende Konsensorientierung und damit Machtteilung resultiert aus gesellschaftlichen und politischen Prozessen, z. B. durch ein Vielparteiensystem, Koalitionsregierungen und kürzerer Regierungsdauer. Das einzige institutionalisierte Element bildet das Wahlsystem mit seinen Auswirkungen auf Parteienanzahl und Regierungsbildung.<sup>24</sup>

Dieser Aspekt der Verteilung der Macht auf mehrere gesellschaftliche Gruppen kann normativ durchaus in die Tradition Montesquieus gestellt werden. Fordert heute der eine in heterogenen Gesellschaften die Herstellung eines möglichst breiten Konsenses durch die Beteiligung möglichst vieler Gruppen an den Entscheidungen, wollte der andere in seiner Mischverfassung ebenfalls die drei gesellschaftlichen Kräfte Monarch, Adel und Bürgertum an den verschiedenen Gewalten teilhaben lassen. Unterschiedlich ist jedoch der Institutionalisierungsgrad der Machtteilung. Während Montesquieu einen konkreten Vor-

- 23 Diese vertikale *accountability* ist Voraussetzung für das Funktionieren der Volkssouveränität in repräsentativen Systemen. Eine horizontale *accountability* im Anschluss an die „checks and balances“ der *Federalist Papers* wird zwar von vielen Demokratietheoretikern als notwendige Dimension der Demokratie verstanden (Lauth 2004: 77 ff.), ist bei Dahl jedoch nicht vorgesehen.
- 24 Der Korporatismus ist als Ausprägung der Konsensdemokratien und damit der Machtteilung zu finden. Dies liegt in der Sichtweise begründet, dass in korporatistischen Systemen die Interessengruppen an der zentralstaatlichen Macht teilhaben, in pluralistischen hingegen nicht. Innerhalb des gesellschaftlichen Sektors impliziert das aber eine Asymmetrie und Machtkonzentration auf wenige Akteure.

schlag der Kontrolle der Gewalten und Staatsorgane durch die unterschiedlichen Kräfte vorsieht, identifiziert Lijphart letztendlich nur konsensuelle Anreizstrukturen, die zu einer realen Machtteilung führen können.

### 3. Machtteilung und das Vetospieler-Konzept

#### a) Tsebelis' Theorie und Machtteilung

Kaum ein anderes Konzept hat im Feld der *comparative politics* in jüngster Zeit einen solchen Eindruck hinterlassen wie Tsebelis' Vetospieler-Theorie (1995, 2002).<sup>25</sup> Sie eignet sich als Vergleichsmethode insofern, als sie für alle unterschiedlichen Systemtypen in Abhängigkeit von den Präferenzen der Vetospieler Aussagen über *Policy*-Stabilität bzw. die Chancen für *Policy*-Veränderungen machen kann. Nach Tsebelis (2002: 2) sind Vetospieler all jene institutionellen Akteure, die einer Veränderung des Status quo zustimmen müssen. Es geht ihm um die Entscheidungsprozesse innerhalb politischer Systeme, also in der Regel um Rechtsetzungsprozesse. In einer strikten Lesart bedeutet dies, dass hier allein eine Analyse der legislativen Gewalt stattfindet. Wenn die Exekutive im Vetospieler-Konzept auftaucht, dann deshalb, weil sie in parlamentarischen Systemen als Agenda-Setzer den legislativen Prozess startet bzw. in präsidentiellen Systemen über ein legislatives Veto verfügt (Tsebelis 2002: 93 ff.) und daher als Vetospieler zu berücksichtigen ist.

Mit seinem Vorgehen knüpft Tsebelis an das institutionalistische Verständnis der *Federalist Papers* an bzw. betrachtet die Montesquieu'schen Staatsorgane: Welche institutionellen Akteure sind für eine Veränderung des Status quo notwendig? Die Machtteilung nimmt dementsprechend in dem Maße zu, wie die Anzahl der Vetospieler steigt. Aber die Vetospieler-Theorie geht über ein auf die Staatsorgane reduziertes Verständnis hinaus, indem die *Politics*-Dimension oder wie Tsebelis (2002: 79) sagt, das „political game“, berücksichtigt wird. Wer kontrolliert letztendlich die institutionellen Vetospieler? Tsebelis (2002: 2) verwendet hierfür den Begriff des „partisan veto player“, der zunächst ausdrückt, dass ein kollektiver Akteur von einem seiner Teile dominiert wird. In der Realität von Demokratien handelt es sich hierbei in der Regel um politische Parteien.

So ist er einerseits anschlussfähig an Montesquieus Gedanken der gesellschaftlichen Kräfte, die die unterschiedlichen Gewalten und Organe kontrollieren. Natürlich geschieht das nicht mehr in Form der sozialen Gruppen des 18. Jahrhunderts (Monarch, Adel, Bürgertum), sondern vielmehr mittels der gesellschaftlichen Gruppierungen innerhalb des *demos*, die sich zu politischen Parteien zusammenschließen. Damit rekurriert Tsebelis andererseits auf das Prinzip der Volkssouveränität, das den Gewaltentrennungsansätzen zugrunde liegt (vgl. Abschnitt 2 a). Er geht im Grunde wie die *Federalists* von einer Repräsentativverfassung aus, löst sich aber von der alleinigen Fokussierung auf die Staatsorgane.

Der Gewinn dieser Erweiterung auf den politischen Prozess ergibt sich aus der Anwendung der *absorption rule*. Diese besagt, dass ein zusätzlicher Akteur nicht weiter als Vetospieler zu berücksichtigen ist, wenn er dieselben Präferenzen wie vorherige innehat (Tse-

25 Eine aktuelle Diskussion zu den Vorteilen und Problemen der Vetospieler-Theorie bietet Ganghof 2003.

belis 2002: 28). In der Anwendung bedeutet das, dass z. B. zweite Kammern nur dann einzubeziehen sind, wenn sie andere parteipolitische Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln als die ersten Kammern. Damit schlägt er einen neuen Weg in der Frage nach der Machtteilung ein: Nicht allein institutionelle Arrangements sind für die Machtteilung ausschlaggebend, sondern vielmehr die Konstellationen von politischen Akteuren, die innerhalb der Institutionen interagieren.<sup>26</sup> Institutionelle Machtteilung kann also in der Realität durch die Dominanz bestimmter politischer Akteure durchbrochen werden. Nach Tsebelis könnte man den Grad der Machtteilung letztlich über die Anzahl der Vetospieler bestimmen, die sich aus der Anwendung der *absorption rule* ergibt. So wären auch die Probleme der Typologisierung Lijpharts überwunden, die ja keine tatsächliche Machtteilung misst, sondern lediglich Anreizstrukturen feststellt.

Die Judikative kommt in dieser Logik nur ins Spiel, sofern sie in die politischen Entscheidungsprozesse eingreift, womit sich das Konzept für Verfassungsgerichte öffnen sollte. Doch argumentiert Tsebelis zunächst, dass Verfassungsgerichte eigentlich keine legislative Abstimmungsmacht innehaben. Des Weiteren dient dann die *absorption rule* als Begründung, weshalb diese Akteure nicht als Vetospieler zu berücksichtigen sind. Verfassungsgerichte werden durch politische Akteure besetzt und spiegeln folglich das politische Spektrum der jeweils entscheidenden Akteure wider. Der Richter des Verfassungsgerichts, der die Median-Position einnimmt, ist dann in der Regel innerhalb des „Kerns“ des jeweiligen Systems angesiedelt, und damit wäre das Verfassungsgericht „absorbiert“ (Tsebelis 2002: 227). Zu Vetospielern könnten Verfassungsgerichte nur dann werden, wenn sie aufgrund ihrer (parteipolitisch basierten) Zusammensetzung außerhalb des Kerns lägen, z. B. wenn die Richter auf Lebenszeit berufen wurden und die Mehrheitsverhältnisse sich seither geändert haben (USA, Frankreich). Ebenfalls müssen sie als Vetospieler berücksichtigt werden, wenn neue *Policies* auf der Agenda stehen, die sich nicht in das bisherige politische Spektrum einordnen lassen.

Ein Hauptkritikpunkt an Tsebelis' Theorie ist die Reduktion auf nur eine Macht, nämlich die formale (legislative) Abstimmungsmacht. Um die tatsächliche Machtteilung innerhalb von politischen Systemen feststellen zu können, ist jedoch mehr notwendig. So führt die Verengung auf Akteure mit formaler Abstimmungs- oder Vetomacht zu einer Reduzierung der Anzahl potenzieller Vetospieler. Es ist empirisch aber nicht zu leugnen, dass gesellschaftliche Akteure Blockademacht oder gar Gestaltungsmacht innehaben.

Deswegen hat Kaiser (1998) das Alternativkonzept der Vetopunkte eingeführt, das es analytisch erlaubt, auch Akteure einzubeziehen, die mit Quasi-Blockademacht Einfluss auf das Politikergebnis ausüben. An Vetopunkten können Akteure situativ Vetomacht erhalten, ohne dass diese institutionell sanktioniert ist; er versteht sie als „eine institutionell angelegte Anreizstruktur für politische Akteure, Einflusschancen zu nutzen“ (Kaiser 1998: 538). Er identifiziert Vetopunkte der Konkordanz, der Delegation, der Expertise und legislative Vetopunkte. Zu den Letzteren zählt er qualifizierte Mehrheitserfordernisse, Zweite Kammern oder Referenda, zu den Vetopunkten der Expertise Verfassungsgerichte und

26 Das ist wiederum im Sinne Montesquieus. Doch ergibt sich bei diesem die Machtteilung nicht aus dem Wettbewerb der politischen Kräfte um die Kontrolle einer Institution, vielmehr basiert die Verteilung der Macht auf die drei Gruppen auf der fixen Vorgabe des Verfassungsvertrag.

Zentralbanken. Bei den Vetopunkten der Konkordanz handelt es sich um institutionelle Arrangements (wie etwa ein Verhältniswahlsystem), die konsensuale Entscheidungen forcieren (indem z. B. Koalitionsregierungen nötig werden); man könnte sagen, das Ziel sei es, die Anzahl an Vetospielern zu erhöhen. Mit Vetopunkten der Delegation sind formale oder informelle Machtverlagerungen aus dem politischen Zentrum gemeint, z. B. durch die Übertragung bestimmter Kompetenzen an Organisationen und Gremien, die gesellschaftlichen Akteuren den Zugang zum politischen Entscheidungssystem eröffnen. Vor allem der letztere Aspekt führt deutlich über Tsebelis' Konzept hinaus.

### *b) Der Vorschlag einer Modifikation*

Im Folgenden möchte ich daher eine Modifikation vorschlagen, die es erlaubt, die tatsächliche Machtteilung innerhalb von politischen Systemen auch unter Berücksichtigung gesellschaftlicher Akteure genauer zu bestimmen. Das Konzept beschränkt sich dabei nicht auf eine institutionalistische Sichtweise, sondern wird in Anlehnung an Tsebelis das politische Spiel einbeziehen, sodass es möglich wird, die Machtteilung zu verschiedenen Zeitpunkten zu bestimmen bzw. grundlegende Mechanismen der Machtteilung zu identifizieren.

Im ersten Schritt werden analog zu Tsebelis alle institutionellen Vetospieler gemäß der Verfassung identifiziert. Zusätzlich betrachte ich auch Verfassungsgerichte als institutionelle Vetospieler, da ihre Vetomacht ebenfalls in der Verfassung verankert ist. Sie müssen zwar nicht ihre explizite Zustimmung zu einer Veränderung des Status Quo geben, verfügen aber über die juristische Blockademacht, eine im politischen Prozess abgeschlossene Entscheidung zurückzunehmen. Damit beziehe ich mich weniger auf die rein rechtsprechende Funktion der Gerichte, sondern verstehe diese Machtressource wie schon die *Federalist Papers* als eine im Grunde legislative Funktion. Es werden im Folgenden jene Macht und Machtressourcen berücksichtigt, die sich auf die kollektiven Entscheidungsprozesse innerhalb politischer Systeme beziehen. Damit erweitere ich den Machtbegriff über das von Tsebelis recht eng formulierte Recht hinaus, formale Abstimmungsmacht im Rechtsetzungsprozess zu besitzen. Im Kern verbleibe ich damit aber auch bei der Frage nach der Machtteilung der legislativen Gewalt einige Spezifikationen im weiteren Verlauf der Konzeptualisierung durchbrechen diese Eingrenzung und erlauben die Ergänzung um Elemente der exekutiven und judikativen Gewalt.

Des Weiteren unterscheide ich unterschiedliche Typen von Vetospielern, um berücksichtigen zu können, dass nicht alle Vetospieler das gleiche Ausmaß an politischer Macht haben: Sie verfügen über unterschiedliche Ressourcen und unterliegen unterschiedlichen Restriktionen.<sup>27</sup> Eine solche Asymmetrie ist schon bei Montesquieu vorgesehen, wenn z. B. einige Institutionen stärker und andere schwächer an der legislativen Gewalt partizipieren.

Zunächst wird zwischen *gestaltenden* Vetospielern und solchen Akteuren differenziert, die lediglich über ein nachträgliches Vetorecht verfügen (*nachträgliche* Vetospieler). Das schließt einerseits direkt bei Tsebelis an, indem die Agenda-Setzer-Kompetenzen als zen-

27 Die folgende Typologie ist eine weitere Spezifikation und Präzisierung der Modifikation, die in Abromeit/Stoiber (2006) erstmals entwickelt wurde.

trale Gestaltungsmöglichkeit definiert werden, berücksichtigt aber auch andere Formen der Agenda-Kontrolle (Stoiber/Thurner 2004)<sup>28</sup> sowie das Recht, Änderungsvorschläge in den Prozess einzubringen.<sup>29</sup> Ich verstehe einen Akteur zudem als gestaltenden Vetospieler, wenn er über die Zusammensetzung der Regierung bestimmt – sei es alleine oder gemeinsam mit anderen Akteuren. Das ist eine Ressource, die über den Kern der legislativen Gewalt hinausreicht, wenn man an Montesquieus Lesart anschließt.<sup>30</sup> In der Tradition der hierarchisch ausgestalteten Modelle der ungeteilten Volkssouveränität ist die Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative ein Grundmerkmal des Modells; so ist konsequenterweise die Einsetzung der Exekutive entweder Vorrecht des Volkes (so bei Rousseau) oder des gewählten legislativen Organs (bei den anderen Modellen) und gehört daher zu den wichtigen Mechanismen der hierarchischen Gewaltentrennung.

Ein weiterer Typ ist der *bedingte* Vetospieler, dessen Einfluss eingeschränkt ist, da seine Beteiligung am Prozess von der Entscheidung eines anderen Akteurs abhängt (Stoiber/Thurner 2004). Auch die Reichweite der Vetomacht spielt eine wichtige Rolle und muss nach Entscheidungsarten differenziert werden: Ist ein Akteur bei allen Rechtsetzungs- und Entscheidungsformen als Vetospieler zu berücksichtigen oder nur bei bestimmten Arten? Als Beispiel für eine solche Einschränkung kann der deutsche Bundesrat im Falle der Einspruchsgesetzgebung gelten. Solche Akteure werden im Weiteren als *fallabhängige* Vetospieler bezeichnet.

Ein Akteur kann verschiedenen Typen zugeordnet werden, je nachdem über welche Ressourcen er verfügt bzw. welchen Restriktionen er unterliegt. Letztendlich identifiziere ich zwei unterschiedliche Klassen von Vetospielern: Der ersten Klasse der *effektiven* Vetospieler gehören jene gestaltenden Vetospieler an, die keinerlei Restriktionen ihrer eigenen Vetomacht unterliegen. Die andere Klasse der *eingeschränkten* Vetospieler wird von jenen gebildet, die zumindest einer der oben genannten Restriktionen unterliegen (vgl. Abbildung 1).<sup>31</sup>

Die folgenden drei Beispiele sollen die Typologie kurz illustrieren: (a) Das Volk in Frankreich ist ein eingeschränkter Vetospieler: Es ist sowohl bedingter Vetospieler, da allein der Staatspräsident ein Referendum initiieren kann, als auch nachträglicher Vetospie-

28 Dazu gehört das Recht, andere Akteure mit Vetomacht in den Prozess zu bringen (oder sie aus ihm herauszuhalten) oder das Mehrheitsquorum für Abstimmungen festzulegen.

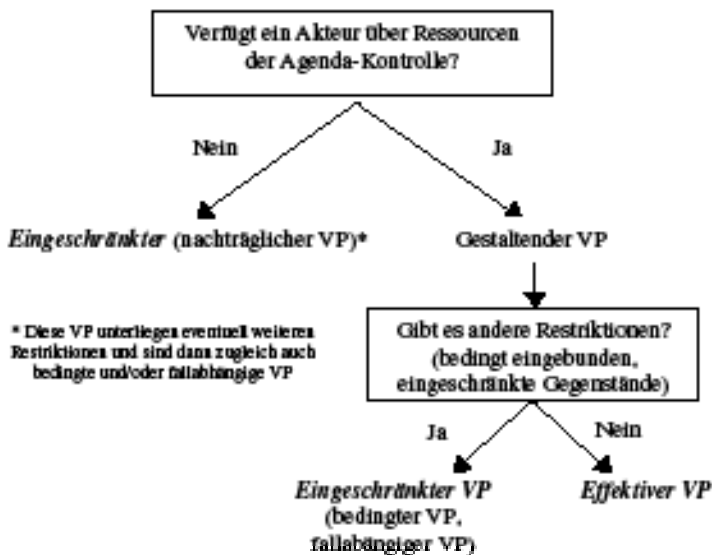
29 Als Beispiel können Mills' Ausführungen über die Beziehungen zwischen Repräsentativversammlung und Legislativkommission (1971: Kap. 5) dienen. Diese besteht aus Experten, die nicht dem Parlament angehören und die Texte ausarbeiten. Die Kommission ist somit als Agenda-Setzer gestaltender Vetospieler. Die Legislative selbst verfügt allein über die Möglichkeit, den Vorschlag anzunehmen oder abzulehnen bzw. den Vorschlag zur Überarbeitung zurückzugeben, bleibt also nachträglicher Vetospieler. Erst ihr Recht, die Kommission aufzufordern, ein bestimmtes Gesetz vorzubereiten, gibt ihr Agenda-Kontrolle und macht sie zum gestaltenden Vetospieler.

30 In einigen wenigen demokratisch verfassten Monarchien wie den Niederlanden spielt sogar noch der Monarch eine gewisse Rolle im Prozess der Regierungsbildung.

31 Wie aus Abbildung 1 klar wird, schließen sich die Typen nachträglicher Vetospieler (VP) und gestaltender Vetospieler aus. In der Realität kann jedoch ein Akteur beiden Typen angehören, da er in unterschiedlichen Rechtsetzungsarten über unterschiedliche Rechte, Ressourcen und Einschränkungen verfügen kann.

ler, da es nur mit ja oder nein abstimmen kann. (b) Falls eine zweite Kammer wie der deutsche Bundesrat das Recht hat, Gesetze zu initiieren und Vorschläge abzuändern, ist sie ein gestaltender Vetospieler. Aber der Bundesrat ist auch ein eingeschränkter Vetospieler, da er nur fallabhängig, nämlich bei Zustimmungsgesetzen, über Vetomacht verfügt. (c) Dagegen sind die meisten ersten Kammern in Demokratien effektive Vetospieler, da sie in der Regel uneingeschränkt das Recht haben, Gesetzesentwürfe einzubringen und abzuändern.

Abbildung 1:  
Typen von Vetospielern (VP)



Wir können aber nicht auf der Ebene der institutionellen Akteure stehen bleiben, sondern müssen in Anschluss an Tsebelis das politische Spiel berücksichtigen, um so gegebenenfalls die *absorption rule* anwenden zu können. Ich verallgemeinere Tsebelis' Vorgehen, indem ich unter dem politischen Spiel jene tatsächliche Situation verstehe, die durch Wahlen und andere spezifische politische Umstände gegeben ist. Jene Akteure, die über das politische Spiel spezifiziert werden, nenne ich im Folgenden *situative* Vetospieler, im



Gegensatz zu den permanenten *institutionellen* Vetospielern, die durch die in der Regel stabilen Verfassungen dauerhaft gegeben sind.<sup>32</sup>

Diese Unterscheidung zeigt ihren Wert insbesondere, wenn wir andere Formen der Vetomacht als pure Abstimmungsmacht berücksichtigen. In Anschluss an Kaiser (1998) berücksichtige ich auch jene Akteure, die an Vetopunkten der Expertise oder Delegation in das politische Spiel kommen. Entscheidungsmacht wird in bestimmten Politikbereichen nicht nur an supra- und substaatliche Organisationen oder Behörden ausgelagert, sondern auch an Gremien, in denen Interessengruppen beteiligt sind. Solche Gremien funktionieren häufig nach dem Konsensprinzip, was den beteiligten Akteuren eine (zumindest informelle) Veto-Position gibt. In den von solchen Arrangements betroffenen Politikbereichen sind die jeweiligen gesellschaftlichen Akteure aufgrund ihrer Quasi-Blockademacht ebenfalls als situative Vetospieler zu bezeichnen. Das Gleiche gilt, wenn gesellschaftliche Akteure über Vetopunkte der Expertise direkt ins staatliche Entscheidungssystem einbezogen werden und so die Qualität eines Agenda-Setzers erhalten, wie z. B. beratende Staatsräte in den Niederlanden oder Interessengruppen mittels neo-korporatistischer Arrangements.<sup>33</sup>

Mit dieser Erweiterung nicht nur auf Parteien sondern auch gesellschaftliche Akteure gelingt es, wieder an den gesellschaftlich orientierten Gewaltenteilungsaspekt anzuschließen, wie er zentral für Montesquieu war, aber auch von der Frankfurter Schule betont wurde. Es wird auch die für Steffani (1997) zentrale sozial-strukturelle Ebene integriert, aufgrund derer der gesamtgesellschaftliche Willens- und Entscheidungsprozess in die Gewaltenteilung eingehen muss. „Die Gewaltenteilung erschließt ihren Sinngehalt als fundamentales Strukturprinzip erst dann, wenn sie mit dem sozialen Gruppengefüge in Beziehung gesetzt wird“ (Steffani 1997: 53).

### *c) Die Machtteilung im modifizierten Vetospieler-Konzept*

Die geringste Machtteilung ist in einem System mit lediglich einem effektiven Vetospieler zu finden. Dort existiert ein Akteur im Machtzentrum, der zumindest bis zu den nächsten Wahlen uneingeschränkt machen kann, was er will. Als prominentes Beispiel kann hier

- 32 Gleichwohl gibt es Regelmäßigkeiten des politischen Prozesses, die sich immer wieder durchsetzen. So kann z. B. in Großbritannien in der Regel davon ausgegangen werden, dass es Einparteienregierungen gibt; demnach kann dort der institutionelle Vetospieler Unterhaus dauerhaft durch *die* Regierungspartei ersetzt werden.
- 33 Strohmeier (2005: 23 ff.) führt ebenfalls eine Erweiterung von Tsebelis durch, indem er einerseits zwischen ständigen und nicht-ständigen Vetospielern unterscheidet. Die nicht-ständigen Vetospieler würden nach seinem Verständnis meinen Typen des fallabhängigen und des situativen Vetospielers entsprechen. Mit seiner zweiten Dimension trennt er direkte von indirekten Vetospielern, wobei Letztere nur mittelbar Einfluss nehmen können. Diese Erweiterung führt noch weiter als die Berücksichtigung von Vetopunkten. So umfassen diese Kategorie neben Interessengruppen auch die Oppositionsparteien aufgrund ihrer Mitwirkungsrechte im Bundestag. Meines Erachtens geht dies jedoch zu weit, weil jegliche Wege der Einflussnahme unter die Begrifflichkeit des Vetospielers gefasst werden. Dagegen erhalten die situativen Vetospieler meiner Typologie tatsächliche Blockademacht, die über einen reinen Einfluss hinausgeht.

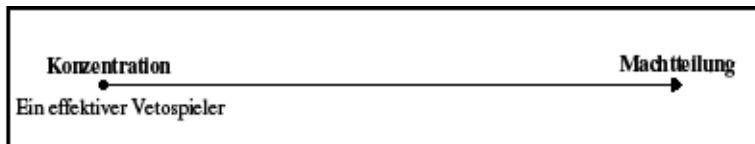
Großbritannien gelten, wo der Prime Minister in der Regel der einzige effektive Vetospieler ist.<sup>34</sup>

Kommt ein weiterer eingeschränkter oder effektiver Vetospieler hinzu, steigt der Grad der Machtteilung. Je weniger ein Vetospieler eingeschränkt ist, umso höher ist das Ausmaß der Machtteilung, am höchsten wird es bei einem zweiten effektiven Vetospieler. Um Systeme mit mehr als zwei Vetospielern vergleichen zu können, sind die Art und das Ausmaß der Restriktionen der Vetospieler zu berücksichtigen. So mag ein System mit nur einem eingeschränkten Vetospieler neben einem effektiven eine stärkere Machtteilung aufweisen als ein System mit zusätzlich zwei eingeschränkten Vetospielern, wenn wir z. B. im ersten System einen fallabhängigen Vetospieler, der in nahezu allen Fällen Vetomacht innehat, und im zweiten System einen bedingten Vetospieler und einen sehr limitierten fallabhängigen Vetospieler vorfinden. So muss z. B. in Phasen mit oppositionellem Bundesrat dieser bzw. die ihn kontrollierende oppositionelle Mehrheit als ein vergleichsweise starker fallabhängiger Vetospieler gelten, da es sich bei ca. 60 % der Gesetzgebung um Zustimmungsgesetze handelt. Dagegen ist in Frankreich die Bevölkerung aufgrund der sehr wenigen Fälle, in denen der Präsident ein Referendum ausruft, ein schwacher Vetospieler.

Schließlich sollte es möglich sein, alle politischen Systeme auf einem eindimensionalen Vektor abzubilden, der mit dem höchstmöglichen Grad an Machtkonzentration startet (ein effektiver Vetospieler) und weiter nach rechts führt, je höher die Machtteilung ausfällt (Abbildung 2). Dazu sind die jeweiligen Einschränkungen qualitativ mittels paarweiser Vergleiche zu gewichten, um letztlich eine ordinale Rangordnung der analysierten Systeme zu erhalten. Individuelle und kollektive Vetospieler sind dabei gleich zu zählen, da es für die Machtteilung lediglich auf die Ressourcen und Restriktionen und nicht den internen Präferenzbildungsprozess ankommt.

Abbildung 2:

*Vektor der Machtteilung*



Anders als bei Lijphart sollen mit diesem Konzept keine Durchschnitte über die Zeit ermittelt werden. Vielmehr ist es geeignet, unterschiedliche grundlegende Mechanismen in der Funktionsweise der Systeme zu identifizieren, die dann den Grad der tatsächlichen Machtteilung bestimmen. Damit sind politische Systeme nicht fest einem Punkt auf dem Vektor zuzuschreiben, vielmehr kann die Machtteilung eines Systems sich in Abhängig-

34 Dafür wird davon ausgegangen, dass der Premier als unumschränkter Parteiführer quasi eine „elective dictatorship“ (Lord Hailsham 1976) ausüben kann. Die Partei, die jederzeit mit seiner Abwahl diese Machtkonzentration beenden kann, bleibt aber ein potenzieller Vetospieler.

keit von der Dynamik des politischen Spiels – und in Demokratien somit zumeist des Parteienwettbewerbs – und gesellschaftlicher Veränderungen wandeln.

Als eindruckliches Beispiel sei hier der Unterschied im Grad der Machtkonzentration in den verschiedenen Spielarten des *divided government* (Elgie 2001) genannt. So ist die Machtteilung im politischen System in Phasen oppositioneller Mehrheiten im Bundesrat höher als in den Zeiten, in denen der Bundesrat „absorbiert“ werden kann. Das Gleiche gilt für Frankreich in den Zeiten der *cohabitation*, wenn sich der Staatspräsident mit einer oppositionellen Mehrheit in der Nationalversammlung und somit mit einem Premier des anderen politischen Lagers konfrontiert sieht.

#### 4. Fazit und Ausblick

In diesem Beitrag ging es um die Verbindung eines aktuellen Konzepts aus der empirisch-analytischen Forschung (Vetospieler-Theorie) mit einem normativen Konzept der politischen Theorie (Gewaltenteilung). Dazu war es zunächst notwendig die beiden grundlegenden ideengeschichtlichen Traditionen der Gewaltenteilung, nämlich hierarchische Gewaltentrennung unter der Volkssouveränität und Machtteilung im Sinne Montesquiueus zu trennen. Es konnte gezeigt werden, dass insbesondere die Machtteilung nicht nur eine normative Forderung eines prominenten Strangs der Gewaltenteilungslehre ist, sondern auch in der aktuellen empirischen Demokratieforschung eine zentrale Kategorie darstellt.

In dieser Linie steht auch Tsebelis, dessen Vetospieler-Theorie implizit eindeutig an das Machtteilungsverständnis anschließt. Um die Konzepte stärker miteinander zu verknüpfen, bedurfte es aber einer Modifikation der Vetospieler-Theorie, in die auch Verfassungsgerichte und gesellschaftliche Akteure als potenzielle Vetospieler integriert sind. Aufbauend auf den neu identifizierten Klassen des effektiven und des eingeschränkten Vetospielers bzw. den Typen des gestaltenden, des nachträglichen, des bedingten, des fallabhängigen und des situativen Vetospielers wird es nun möglich, den Grad der tatsächlichen Machtteilung von politischen Systemen vergleichend zu bestimmen. Von zentraler Bedeutung ist das politische Spiel, also das Heranziehen des Parteienwettbewerbs sowie gesellschaftspolitischer Konstellationen, um bestimmte Mechanismen und Modi des Regierens in den unterschiedlichen Systemen zu bestimmen. Es zeigt sich, dass die institutionell festgelegte Machtteilung durch die Ergebnisse des politischen Spiels konterkariert oder verstärkt werden kann.

Zukünftige Überlegungen können nun in zwei Richtungen gehen. Zunächst ist zu prüfen, ob die in diesem Beitrag nur zu illustrativen Zwecken angerissene empirische Anwendung des modifizierten Vetospieler-Konzepts wirklich einen Gewinn gegenüber klassischen Typologien einerseits und der reinen Vetospieler-Theorie andererseits erbringt. Die erwähnte Verbindung mit dem Konzept des *divided government* macht aber tatsächlich Hoffnung auf systematische Erkenntnisgewinne über Funktionsweise und Machtverteilung in politischen Systemen.

Zudem sind die Implikationen der so festgestellten Machtteilungsbefunde der jeweiligen politischen Systeme an die normativen Modelle der Gewaltenteilung rückzubinden. Was bedeutet es in Frankreich beispielsweise, wenn in Zeiten ohne *cohabitation* die Macht

nahezu auf eine Person, nämlich den Staatspräsidenten, konzentriert ist? In diesem Fall stehen einem effektiven Vetospieler nur wenige, sehr eingeschränkte Vetospieler entgegen, wie der *Conseil Constitutionnel* oder die Bevölkerung bei Referenden, die zudem noch vom Staatspräsidenten initiiert werden. Aus Sicht der Machtteilungstradition ist das sicherlich alarmierend, denn in seiner Amtszeit existieren keine der normativ gewünschten *checks and balances*.<sup>35</sup> Dagegen ist aus der Sicht der hierarchischen Gewaltenteilungstradition nicht etwa die Konzentration der Macht per se bedenklich, sondern eher, dass die Exekutive in Form des Staatspräsidenten das System dominiert. Nationalversammlung und Senat spielen eine untergeordnete Rolle und werden aufgrund der Mechanismen des politischen Spiels quasi zum Ratifikationsorgan des Staatspräsidenten. Das widerspricht jenen ideengeschichtlichen Modellen, in denen aufgrund der Volkssouveränität die Exekutive der Legislative untergeordnet sein sollte – und nicht etwa umgekehrt.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael, 2006: Demokratien im Vergleich, Wiesbaden.
- Becker, Michael, 2002: Die politische Theorie des Konservatismus: Michael Oakeshott, in: Brodocz/Schaal 2002, 35-76.
- Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.), 2002: Politische Theorien der Gegenwart I, Op-laden.
- Chwaszczwa, Christine, 2003: Die Praxis der Freiheit. Vom legitimierungstheoretischen Anspruch zum politischen Traum, in: Wolfgang Kersting (Hrsg.), Die Republik der Tugend. Jean-Jacques Rousseaus Staatsverständnis, Baden-Baden, 117-146.
- Cohler, Anne M., 1988: Montesquieu's Comparative Politics and the Spirit of American Constitutionalism, Lawrence.
- Dahl, Robert A., 1971: Polyarchy. New Haven/London.
- Dahl, Robert A., 1989: Democracy and its Critics, New Haven/New York.
- Eberl, Oliver, 2006: Horizontale vs. vertikale Gewaltentrennung. Zu Sieyes' Begründung eines ‚französischen‘ Modells der Gewaltentrennung, Vortrag auf der DVPW-Sektionstagung Vergleichende Politikwissenschaft „Gewaltenteilung und Demokratie“, 18.-20.05.2006, Hagen.
- Elgie, Robert, 2001: What is divided government?, in: ders. (Hrsg.), Divided Government in Comparative Perspective, Oxford/New York, 1-20.
- Fraenkel, Ernst, 1957: Gewaltenteilung, in: ders./Karl-Dietrich Bracher (Hrsg.), Staat und Politik, 97-103.
- Ganghof, Steffen, 2003: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis, in: Swiss Political Science Review 9 (2), 1-25.
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John, 1993 [1787/88]: Die Federalist Papers,

35 Selbst der *Conseil Constitutionnel*, der die zentrale Staatsmacht als politisch relevanter Teil der Judikative einschränken könnte, scheint zu diesen Zeiten unter der Dominanz des Präsidenten an Bedeutung zu verlieren.

- hrsg. von Barbara Zehnpfennig, Darmstadt.
- Kägi, Werner, 1969 [1961]: Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Heinz Rausch (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung, Darmstadt, 286-312.
- Kaiser, André, 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratie Typologie und ein Alternativvorschlag, in: ZParl 29, 525-541.
- Kant, Immanuel, 1997 [1797]: Die Metaphysik der Sitten, in: Werkausgabe, Bd. 8, hrsg. von Wilhelm Weischedel, Frankfurt a. M.
- Ladwig, Bernd, 2002: Die politische Theorie der Frankfurter Schule: Franz L. Neumann, in: Brodocz/Schaal 2002, 35-76.
- Lauth, Hans-Joachim, 2004: Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden.
- Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. New Haven u. a.
- Locke, John, 1989 [1690]: Two Treatises of Government, hrsg. von Walter Euchner, Frankfurt a. M.
- Loewenstein, Karl, 1969 [1959]: Die neue Dreiteilung der Staatsfunktionen, in: Heinz Rausch (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung, Darmstadt, 272-285.
- Lord Hailsham, 1976: Elective Dictatorship, London.
- Maus, Ingeborg, 2005: Zur Ideengeschichte der Gewaltenteilung und der Funktionsweise der Justiz, in: Tanja Hitzel-Cassagnes/Thomas Schmidt (Hrsg.), Demokratie in Europa und europäische Demokratien, Wiesbaden, 224-262.
- Mill, John Stuart, 1971 [1861]: Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, hrsg. von Kurt L. Shell, Paderborn.
- Montesquieu, Charles de, 1992 [1748]: Vom Geist der Gesetze, hrsg. von Ernst Forstthoff, Tübingen.
- Neumann, Franz L., 1949: Montesquieu, in: ders., Demokratischer und autoritärer Staat, Frankfurt a. M., 142-194.
- Niesen, Peter, 2002: Die politische Theorie des Libertarianismus: Robert Nozick und Friedrich A. von Hayek, in: Brodocz/Schaal 2002, 77-118.
- Riklin, Alois, 1989: Montesquieus freiheitliches Staatsmodell, in PVS 30, 420-442.
- Riklin, Alois, 2006: Machtteilung: Geschichte der Mischverfassung, Darmstadt.
- Rostock, Michael, 1974: Die Lehre von der Gewaltenteilung in der politischen Theorie von John Locke, Meisenheim.
- Rousseau, Jean-Jaques, 1977 [1762]: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechtes, hrsg. von Hans Brockard, Stuttgart.
- Schaal, Gary S., 2002: Die politische Theorie der liberal-prozeduralistischen Demokratie: Robert A. Dahl, in: Brodocz/Schaal 2002, 35-76.
- Schuett-Wetschky, Eberhard, 2001: Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung? Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane?, in: Klaus Dicke (Hrsg.), Der Demokratische Verfassungsstaat in Deutschland. 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer, Baden-Baden, 67-117.
- Sieyes, Emmanuel Joseph, 1796 [1795]: Thermidorreden, in: Politische Schriften, hrsg.

von Konrad Engelbert Oelsner, Leipzig.

*Steffani, Winfried*, 1997: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen/Wiesbaden.

*Stoiber, Michael/Thurner, Paul W.*, 2004: Die Ratifikation intergouvernementaler Verträge. Konstitutionelle Erfordernisse und akteursspezifische Agendakontrolle, in: Franz Urban Pappi u. a. (Hrsg.), Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen, Frankfurt/New York, 173-204.

*Strohmeier, Gerd*, 2005: Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus, Baden-Baden.

*Thiele, Ulrich*, 2000: Volkssouveränität – Menschenrechte – Gewaltenteilung im Denken von Sieyes, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 86 (1), 48-69.

*Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parlamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25 (3), 289-326.

*Tsebelis, George*, 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. New York.

*Zehnpfennig, Barbara*, 1993: Einleitung, in: dies., Die Federalist Papers, Darmstadt, 1-44.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Michael Stoiber

Institut für Politikwissenschaft

TU Darmstadt

Residenzschloss

64283 Darmstadt

E-Mail: [mstoiber@pg.tu-darmstadt.de](mailto:mstoiber@pg.tu-darmstadt.de)

Web: <http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/index.php?id=408>

*Der Autor arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich Vergleichende Systemanalyse am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt.*