

**Wolfgang C. Müller (Mannheim) / Marcelo Jenny (Mannheim)**

## **„Business as usual“ mit getauschten Rollen oder Konflikt- statt Konsensdemokratie?**

### **Parlamentarische Beziehungen unter der ÖVP-FPÖ-Koalition**

*Der Wechsel von der SPÖ-ÖVP-Koalition zur ÖVP-FPÖ-Koalition brachte die FPÖ in die Regierung, die SPÖ in die Opposition und die ÖVP in die Position der größeren Regierungspartei. Handelt es sich dabei um einen in der Demokratie üblichen Rollentausch einzelner Parteien oder um einen grundlegenden Systemwandel von der Konsensdemokratie vergangener Perioden hin zu einer Konflikt- oder Mehrheitsdemokratie? Diese beiden Thesen sind keine strikten Alternativen, da ein Rollenwechsel objektiv stattgefunden hat. Sie werden auf Basis objektiver (Abstimmungsverhalten) und subjektiver (Abgeordnetenbefragung) Daten überprüft. Das Ausmaß an politischem Konsens, gemessen an der parlamentarischen Zustimmung zu Gesetzen, ist unter der ÖVP-FPÖ-Koalition auf einen neuen Tiefststand gesunken, was die These vom Systemwandel stützt. Allerdings wird unter der ÖVP-FPÖ-Regierung ein Trend fortgesetzt, der bereits seit Anfang der 1990er Jahre existiert. Die Einschätzungen der Abgeordneten über Veränderungen im Verhältnis zwischen Regierung und Opposition seit dem Koalitionswechsel bestätigen sowohl die Rollentausch- als auch die Systemwandel-These.*

*Keywords: Abstimmungen, Koalitionen, Mehrheitsdemokratie, Konsensdemokratie, Opposition parliamentary voting, coalitions, majoritarian democracy, consensus democracy, opposition*

#### **1. Einleitung**

Wie ist der Wechsel von der großen Koalition aus Sozialdemokratischer Partei (SPÖ) und Österreichischer Volkspartei (ÖVP) zur „kleinen“ Koalition aus ÖVP und Freiheitlicher Partei (FPÖ) zu sehen? Handelt es sich um einen Rollentausch einzelner Parteien, also einen Routinevorgang in funktionierenden Demokratien, oder bedeutet der Übergang von der einen zur anderen Regierungsform einen tief greifenden Systemwandel, die Ablöse der traditionellen Konsensdemokratie der Zweiten Republik durch das Modell der Konfliktdemokratie?

Rollentausch und Systemwandel sind keine alternativen Konzepte. Ein Rollentausch hat

objektiv stattgefunden, zumindest zwei von vier Parlamentsparteien haben die Rollen getauscht. Die SPÖ ist von der führenden Regierungs- zur Oppositionspartei geworden, umgekehrt hat die FPÖ den Weg aus der Opposition in die Regierung beschritten. Darüber hinaus blieb die ÖVP zwar in der Regierung, mutierte aber von der Position eines (allerdings mit großer Verhandlungsmacht ausgestatteten) „Junior-Partners“ (der die beiden wichtigsten Regierungsämter – Bundeskanzler und Finanzminister – nicht besetzte) zum „Senior-Partner“ (der das Amt des Bundeskanzlers inne hat). Nur die Grünen haben keinen solchen Rollentausch mitgemacht. Ob es hingegen einen Systemwandel gegeben hat, ist strittig.

Auf der politischen Ebene sind es vor allem Repräsentanten der Sozialdemokratie, welche die These von der Konfliktdemokratie vertreten. Der SPÖ-Vorsitzende Alfred Gusenbauer hat bald nach Antritt der ÖVP-FPÖ-Regierung einen solchen Wandel konstatiert und kritisiert.<sup>1</sup> SPÖ-Klubobmann Josef Cap (2002, 254) hat die Analyse der Konfliktdemokratie weiter elaboriert und kommt zum Schluss, dass „mehr als ein in Demokratien selbstverständlicher Regierungswechsel“ stattgefunden habe, sondern dass die ÖVP-FPÖ-Koalition „einen echten Systembruch mit der Zweiten Republik und mit deren wesentlichen Werten“ anstrebe. Im Dezember 2003 konstatierte Gusenbauer, dass „das rücksichtslose Durchsetzen politischer Interessen der ÖVP dazu geführt (hat), dass wir nun keine Konsensdemokratie haben, sondern eine Konfliktdemokratie“ und bezeichnete diesen Weg als „unumkehrbar“ – woraus im Kontext des Verfassungskonvents Schlüsse über Oppositionsrechte, die auszuweiten, und soziale Grundrechte, die zu schaffen seien, gezogen wurden.<sup>2</sup>

Eine pointierte Gegenposition zur Analyse vom Systembruch hat Alexander Van der Bellen, der Bundessprecher der Grünen, bezogen. Demnach stellt die ÖVP-FPÖ-Koalition „keinen tiefen Bruch mit den Gepflogenheiten der Zweiten Republik (dar), sondern (ist) genau genommen eine konsequente Fortsetzung derselben unter geänderten Vorzeichen“ (Van der Bellen/Wurz 2002, 288). Ein Wandel von der Konsens- zur Konfliktdemokratie sei nicht zu konstatieren. Vielmehr greifen nun „statt wie bisher zwei (...) nun drei Parteien völlig unverhohlen nach Posten und bemühen sich, Einfluss-sphären zu schaffen und abzusichern“ (Van der Bellen/Wurz 2002).

Die Regierungsparteien haben versucht, die Diskussion um Konflikt- oder Konsensdemokratie zu vermeiden oder als „Normalisierung“, d.h. als für westliche Demokratien typisch, und/oder als Auflösung der unter der großen Koalition herrschenden Entscheidungsblockade darzustellen (analog zum Übergang zu Einparteienregierungen in den 1960er Jahren) (Khol 2001; Burkert-Dottolo 2003). Die Auflösung der Entscheidungsblockade hat aber auch in die

Argumentation von Vertretern der Opposition Eingang gefunden.<sup>3</sup> Jedenfalls sind die Entscheidungskosten in der Konflikt- bzw. Mehrheitsdemokratie (siehe unten) geringer als in der Konsensdemokratie.

Die „Schiedsrichter“ in der Demokratie – die Bürger und Bürgerinnen – wurden seit 1991 wiederholt nach dem Verhalten der *Opposition* gefragt, darunter zwei Mal seit Antritt der ÖVP-FPÖ-Regierung (Plasser/Ullram 2002, 141ff.). Aus der Verteilung der Antworten ist *kein* relevanter Unterschied zwischen dem Verhalten der Opposition, bestehend aus einerseits FPÖ, Grünen und Liberalen und andererseits SPÖ und Grünen, abzulesen. Solche Unterschiede würden tendenziell die Sichtweise vom Systembruch stützen. Nach dem komplementären Teil, dem Verhalten des Regierungsblocks, scheint man in den demoskopischen Untersuchungen nicht gefragt zu haben.

Wissenschaftler haben sich der Frage eines Wandels hin zur Konfliktdemokratie am Beginn der ÖVP-FPÖ-Koalition aus guten Gründen vorsichtig genähert (Dachs 2000; Pelinka et al. 2000). Seither erschienene Arbeiten mit Bezug auf die neue Regierungskonstellation haben diese Frage zumeist ausgespart und sich mit der FPÖ, den Reaktionen auf die Regierungsbeteiligung dieser Partei und/oder den Konsequenzen des Koalitionswechsels für die Inhalte der Regierungspolitik (*policies*) befasst.<sup>4</sup>

### *Konflikt und Konsens*

Politische Akteure und politische Philosophen haben in der Regel absolute Maßstäbe, an denen sie die Realität (genauer: das, was sie für die Realität halten oder ausgeben) messen und bewerten. Freilich sind solche Maßstäbe zumeist nicht unbestritten und – zumindest was die politischen Akteure angeht – oft von ihrer augenblicklichen Position, z.B. Regierung oder Opposition, abhängig. Die zugrunde liegenden Werte, ihre Implikationen und die Relativität der Bezugspunkte können Ausgangspunkte für mehr oder weniger anspruchsvolle Diskussionen sein, welche Werte offen legen und Inkonsistenzen in der Argumentation aufzeigen.

Die Autoren dieses Aufsatzes sind freilich weder politische Akteure noch politische Philosophen. Als Politikwissenschaftler bedienen wir uns der Methode des Vergleichs. Als Vergleichsmaßstab stehen uns grundsätzlich das Ausmaß von Konflikt und Konsens in anderen politischen Systemen und das Ausmaß von Konflikt und Konsens im selben System zu unterschiedlichen Zeitpunkten zur Verfügung (wie natürlich die Kombination der beiden).

Die international-vergleichende Forschung zur Frage Konflikt- und Konsensdemokratie, am besten repräsentiert durch Lijphart (1999), basiert auf den politischen Institutionen und „Makro“-Aspekten des politischen Verhaltens – insbesondere der Inklusivität der Regierung und der Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen – nicht aber auf dem tatsächlichen Verhalten der Akteure im politischen Entscheidungsprozess. Ohne Zweifel stellt die Forschung von Lijphart einen Meilenstein in der Entwicklung der vergleichenden Politikforschung dar, sie ist aber nur bedingt geeignet das tatsächliche Verhalten der Akteure unter gegebenen Institutionen vorherzusagen. Während aus dem Vorhandensein bestimmter Institutionen und breiter Koalitionen oder Allparteienregierungen der Schluss gezogen werden kann, dass der politische Entscheidungsprozess konsensual ausgerichtet ist, kann aus der Abwesenheit der genannten Regierungsformen nicht zwingend der Schluss abgeleitet werden, dass der politische Entscheidungsprozess vom Konflikt geprägt ist. Kaum ein Land zeigt das besser als Österreich. Schon oft wurde darauf hingewiesen, dass die Konfiguration der politischen Institutionen von der konfliktreichen Ersten zur konsensreichen Zweiten Republik praktisch unverändert blieb (Pelinka/Welan 1971; Luther/Müller 1992). Auch mit dem Übergang von der ÖVP-SPÖ zur ÖVP-FPÖ-Regierung hat sich nichts an den politischen Institutionen geändert. Nur die Parteienzusammensetzung – und damit die Inklusivität – der Regierung wurden verändert. Das geschah allerdings nicht das erste Mal in der Geschichte der Zweiten Republik, die nun schon den siebenten *Wechsel* der Regierungsform hinter sich hat. Die Übergänge von der Allparteienregierung der ersten Nachkriegs-

jahre, zur großen Koalition ÖVP-SPÖ, zur ÖVP-Alleinregierung, zur Minderheitsregierung der SPÖ, zur SPÖ-Alleinregierung, zur SPÖ-FPÖ-Koalition, zur großen Koalition SPÖ-ÖVP haben aber den Konsenscharakter des Systems nach herrschender Meinung *nicht* in Frage gestellt. Konstatiert wurde allerdings ein Übergang von der Konkordanzdemokratie (Lehmbruch 1967) bzw. *consociational democracy* (Lijphart 1968) zur konsensorientierten Wettbewerbsdemokratie, also von einem Systemtyp, in dem von den Eliten internalisierte Systemerfordernisse den Konsens *unabdingbar* machen, zu einem System, in dem Wettbewerb um Ämter und Aushandeln der Politikinhalte zwischen den Hauptkonkurrenten um die Ämter miteinander verknüpft werden (Welan 1975; Gerlich 1987; Müller 1993). Über den grundsätzlichen Konsens-Charakter der österreichischen Politik bis in die 1990er Jahre besteht aber in der Literatur weithin Übereinstimmung. Die Frage, ob ein Regierungswechsel einen Übergang zur Konfliktdemokratie bedeutet, wird erst mit Antritt der ÖVP-FPÖ-Koalition vehement gestellt und solche Einschätzungen finden mehr Resonanz als ähnliche (heute als obsolet geltende) Einschätzungen bei früheren Regierungswechseln.

Da international-vergleichende Untersuchungen zum konsens- oder konfliktorientierten Verhalten der politischen Akteure im politischen Entscheidungsprozess weit gehend fehlen – jedenfalls in dem Sinn, dass sie quantitative Indikatoren verwenden,<sup>5</sup> bleibt uns vorläufig nur die Möglichkeit des diachronen Vergleichs. Wir vergleichen die ÖVP-FPÖ-Koalition vor allem mit der ihr unmittelbar vorangegangenen großen Koalition SPÖ-ÖVP und darüber hinaus mit anderen Regierungsformen der Zweiten Republik seit den späten 1960er Jahren. Es gibt natürlich keine fixen Regeln, wann ein politisches System nicht mehr als Konsens- sondern als Konfliktdemokratie zu bezeichnen ist. Wir fragen daher, ob es eine deutliche Entwicklung *in Richtung* Konfliktdemokratie gibt.<sup>6</sup>

Der Begriff „Konfliktdemokratie“ ist allerdings kein üblicher Terminus in der wissenschaftlichen Diskussion. Lijphart (1999) verwendet „Mehrheitsdemokratie“ (*majori-*

tarian democracy) oder „Westminister-Demokratie“ als Gegenpol zu seinem Typ der „Konsensdemokratie“. Während die räumlichen/institutionellen Konnotationen den Begriff Westminister-Demokratie schwer in einen anderen Kontext übertragbar machen, ist der Begriff der Mehrheitsdemokratie gut geeignet, um auf andere Systeme angewandt zu werden. Unter Mehrheitsdemokratie kann man das routinemäßige Ausnutzen einer vorhandenen Mehrheit zur Durchsetzung der Präferenzen dieser Mehrheit verstehen. Sich auch um die Zustimmung der Minderheit zu bemühen und dafür Abstriche bei der Realisierung der eigenen Präferenzen zu machen, ist diesem Demokratietyp fremd.

Damit ist ein zentrales Konzept des politischen Wettbewerbs angesprochen (Strøm 1989), nämlich die im Wettbewerb erzielbaren *Auszahlungen*. In der Mehrheitsdemokratie werden sie als Nullsummenspiel verstanden: was die eine Seite gewinnt, muss die andere verlieren (Dahl 1966). Die logische Konsequenz der Mehrheitsdemokratie ist das *size principle* (Riker 1962), also die Mehrheiten möglichst klein zu halten, politische „Auszahlungen“ auf ihre Angehörigen zu beschränken und dadurch zu maximieren (Müller 2000a).

### Daten

Der vorliegende Aufsatz stützt sich sowohl auf quantitative als auch qualitative Daten. Zu den ersten gehört zunächst die Abstimmungsstatistik des Nationalrates, die wir durch die Auflösung von Paketabstimmungen verbessern. Die zweite wichtige Datenbasis ist eine schriftliche, standardisierte Befragung der Abgeordneten zum Nationalrat (Rücklaufquote 63 Prozent für alle Abgeordneten, das sind 115 Antworten und 68 Prozent für die noch im Nationalrat vertretenen Abgeordneten der XX. GP<sup>7</sup>), die 2001 – nach mehr als eineinhalb Jahren Amtszeit der ÖVP-FPÖ-Regierung – durchgeführt wurde. Die qualitativen Informationen, die im vorliegenden Aufsatz Verwendung finden, stammen durchwegs von politischen Akteuren, also Angehörigen entweder des Regierungsblocks oder der parlamentarischen Opposition. Sie stammen zum Teil aus öffentlich zugängli-

chen Quellen, zum Teil aus Interviews, die unter der Bedingung der Nicht-Zuschreibung von Zitaten mit besonders gut informierten Akteuren (Regierungsmitgliedern, Klubobmännern, Klubdirektoren) geführt wurden.

Wir analysieren zunächst das Abstimmungsverhalten im Nationalrat (2. Abschnitt). Abstimmungen sind der End- und Kumulationspunkt des politischen Entscheidungsprozesses. Es handelt sich um besonders wichtige und objektive Daten. Wir ergänzen diese Analyse durch die subjektive Perspektive der Abgeordneten und zeigen im 3. Abschnitt, wie sie Konflikt und Konsens in der XXI. GP – im Vergleich mit der XX. GP – erlebt haben. Im 4. Abschnitt ziehen wir ein Resümee und beantworten die im Titel des Aufsatzes formulierte Forschungsfrage.

### Reichweite der Analyse

Es gehört zur wissenschaftlichen Redlichkeit auf die Grenzen einer Analyse hinzuweisen (wobei wir von der engeren zur weiteren Fragestellung vorgehen). Erstens findet die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition nur zum Teil im Parlament statt. Allerdings ist das Parlament eine Arena von zentraler Bedeutung, in der die wichtigsten politischen Entscheidungen in rechtlich verbindlicher Form getroffen werden und in der man die Interaktion der Akteure relativ gut beobachten kann und unsere Daten reichen zum Teil über das Parlament hinaus. Zweitens würde ein umfassendes Verständnis von parlamentarischen Beziehungen über die Analyse der Beziehungen zwischen Regierungsblock, also der Handlungseinheit zwischen Regierung und Parlamentsfraktionen der Regierungsparteien, und zwischen den Oppositionsparteien, wie wir sie hier vorlegen, hinausgehen. Auch die Beziehungen innerhalb des Regierungsblocks und der Opposition gehören dazu (King 1976; Andeweg 1992; Müller 1993; Andeweg/Nijzing 1995). Aus Platzgründen müssen wir uns hier auf die Beziehung zwischen Regierungsblock und parlamentarischer Opposition beschränken.<sup>8</sup> Drittens geht die Frage der Konsens- oder Konfliktdemokratie über die Parteiendemokratie hinaus und beinhaltet die Arbeitsbeziehungen

und die Einbindung der Interessenorganisationen in die Politikformulierung (Tálos/Stromberger 2004). Allerdings ist es schwer vorstellbar, dass eine relevante Änderung des Konfliktniveaus auf eine einzige Arena beschränkt bleibt. Wir sind daher sicher, dass unsere Analyse valide Schlüsse auf die Frage Konsens- oder Konfliktdemokratie zulässt. Viertens liegt unser Schwerpunkt im Wesentlichen auf der ersten Gesetzgebungsperiode (GP) der neuen Regierungskonstellation und deren Vergleich mit den traditionellen Mustern parlamentarischer Beziehungen in Österreich. Einerseits haben die qualitativen Interviews gezeigt, dass es aus der Sicht der Akteure durchaus Unterschiede innerhalb dieser Periode gab, andererseits gibt es relevante Unterschiede zwischen der ersten und der zweiten Periode der ÖVP-FPÖ-Regierung. Allerdings dürften diese Unterschiede im Binnenverhältnis des Regierungsblocks größer sein als jene zwischen ihm und der parlamentarischen Opposition. Auch wenn sich der für die Parlamentssession 2003/2004 berichtete Trend zu mehr Konsens über die ganze Gesetzgebungsperiode fortsetzt,<sup>9</sup> stellt das die hier präsentierten Ergebnisse in keiner Weise in Frage.

## 2. Konflikt und Konsens in parlamentarischen Abstimmungen

Die „klassische“ Herangehensweise an die Frage Konsens oder Konflikt in der parlamentarischen Arena ist die Auswertung der Abstimmungsstatistik. Insbesondere der Anteil der einstimmig beschlossenen Gesetze wird in Österreich traditionell als ein valider Indikator für das (bisher hohe) Ausmaß an politischem Konsens angesehen.<sup>10</sup> Die Ausdifferenzierung des Parteiensystems hat einerseits vollständigen Konsens, also Einstimmigkeit, weniger wahrscheinlich gemacht, und hat andererseits die Frage „Wer stimmt mit wem?“ relevanter gemacht. Die in den Koalitionsabkommen, einschließlich jenes von ÖVP und FPÖ, verankerte Koalitionsdisziplin, d.h. die Verpflichtung auf Koalitionstreue bei legislativen Abstimmungen (Müller 2000b), und das außerordentlich hohe

Ausmaß an Fraktionskohäsion (Fischer 1974; Müller/Steininger 2000; Müller et al. 2001), erlaubt es diese Frage ohne wesentlichen Informationsverlust zunächst unter der Annahme vollständiger Fraktionskohäsion zu diskutieren (Tabelle 1).

Tabelle 1 präsentiert das Abstimmungsverhalten der Fraktionen im Nationalrat seit derartige Statistiken erstellt werden. Die Aussagekraft dieser Daten ist freilich nicht unbestritten. Zum einen gibt es rein „technische“ Gesetze, die keine politischen Streitfragen berühren. Manfred Welan spricht in diesem Zusammenhang vom „Krimskrams“, „der keine politische Profilierung verlangt“ (Welan 1972, 13). In solchen Fällen kostet der Opposition die Zustimmung weniger als eine Ablehnung: sie muss keine Ressourcen für die Begründung einer Ablehnung einsetzen, die ihr doch keine positive öffentliche Profilierung brächte (und sie kann vermeiden, als „Nein-Sager“-Partei abgestempelt zu werden). Um das *absolute* Ausmaß von *politischem* Konflikt bzw. Konsens zwischen den Parteien zu bestimmen, wäre es höchst relevant, den Anteil dieser rein „technischen“ Gesetze zu kennen. Leider sind selbst anekdotische Informationen, wie die Einschätzung des Zweiten Präsidenten des Nationalrates, Heinz Fischer, dass von zehn wichtigen Gesetzen unter der ÖVP-FPÖ-Koalition wahrscheinlich acht mehrheitlich verabschiedet worden seien,<sup>11</sup> rar.

Erst eine um die „technischen“ Gesetze bereinigte Statistik würde das Ausmaß an genuiner politischer Übereinstimmung und/oder des Bemühens um Konsens durch materielle Kompromisse und Junktims zeigen. Wie alle anderen Autoren, die ihre Analysen auf die Abstimmungsstatistik stützen, nehmen wir an, dass der Anteil dieser rein „technischen“ Gesetze über die Gesetzgebungsperioden einigermaßen konstant ist. Wenn das zutrifft, spielt es keine große Rolle, ob er hoch oder nieder ist: eine um die rein „technischen“ Gesetze bereinigte Abstimmungsstatistik würde das Ausmaß von Konflikt oder Konsens zwar deutlicher zeigen, die Entwicklungstendenz auf der Konsens-Konflikt-Achse von einer Gesetzgebungsperiode zur anderen wäre aber dieselbe.

**Tabelle 1: Abstimmungsverhalten der Parteien bei Gesetzesbeschlüssen im Nationalrat 1966-2002 (in Prozent)<sup>1</sup>**

Zeitraum	GP	Regie- rung	S	V	S+V	S+F	S+V +F	S+V +G	S+V +L	S+V +F+G	S+V +F+L	S+V +G+L	S+F +G+L	V+F	V+F +G	V+F +L	Alle Frak- tionen	Gesamt
1966–1970	XI.	V	<	12	8	<	72*	/	/	/	/	/	/	8	/	/	72	100
1970–1971	XII.	S	<	<	4	7	84*	/	/	/	/	/	/	5	/	/	84	100
1971–1975	XIII.	S	7	<	3	5	85*	/	/	/	/	/	/	<	/	/	85	100
1975–1979	XIV.	S	9	<	8	3	79*	/	/	/	/	/	/	<	/	/	79	99 <sup>2</sup>
1979–1983	XV.	S	15	<	6	4	75*	/	/	/	/	/	/	<	/	/	75	100
1983–1986	XVI.	S-F	<	<	-	20	80*	/	/	/	/	/	/	-	/	/	80	100
1986-1990	XVII.	S-V	<	<	21	-	26	6	/	47*	/	/	/	-	-	/	47	100
1990–1994	XVIII.	S-V	<	<	26	-	19	6	6	4	7	4	-	-	-	-	28	100
1994–1996	XIX.	S-V	<	<	15	-	8	6	7	2	11	11	1	-	1	1	37	100
1996–2000 <sup>3</sup>	XX.	S-V	<	<	34	-	6	6	7	3	2	16	-	-	-	-	27	100
2000–2002 <sup>3</sup>	XXI.	V-F	<	<	-	-	9	-	/	44*	/	/	/	42	5	/	44	100

<sup>1</sup> Ohne Berücksichtigung von abweichendem Stimmverhalten innerhalb der Fraktion.

<sup>2</sup> 1% Rundungsdifferenz.

<sup>3</sup> Die Zeile für die Periode 1996–2000 enthält auch neun Gesetze, die nach der Konstituierung des 1999 gewählten Nationalrats (und somit bereits in der XXI. GP) aber während der Phase der Regierungsbildung (unter Fortgültigkeit des alten Koalitionsabkommens zwischen SPÖ und ÖVP), beschlossen wurden und zwar mit folgenden Mehrheiten: 4 S+V, 1 S+V+F, 4 S+V+F+G. In der Zeile für die XXI. GP sind diese Gesetze nicht enthalten.

S=SPÖ, V= ÖVP, F=FPÖ, G=Grüne, L=Liberales Forum.

< keine Mehrheit

/ keine Grünen und bzw. oder Liberalen im Parlament

\* Identisch mit allen Fraktionen.

Quelle: Nevlacsil 1987, 468; Parlamentsdirektion; Schefbeck 2002, 31.

Zum anderen gibt es die Kritik, dass die Aussagekraft der Abstimmungsstatistik durch diskretionäre (und strategische) Entscheidungen der Parlamentsmehrheit leide. Der Parlamentarier mit der wohl größten politischen Erfahrung, Heinz Fischer, hat kritisiert, dass die Abstimmungsstatistik durch Zusammenfassung verschiedener Gesetze in einer einzigen Abstimmung „verbogen und verschönt“ werde und auf das Budgetbegleitgesetz 2003 hingewiesen, das rund 70 Einzelgesetze (nach unserer Zählung 91) umfasse.<sup>12</sup> Bei rund 180 Gesetzen pro Jahr (im Zeitraum 1983–2002) handelt es sich um eine Größenordnung, die in der Tat das Potential hat, das Ausmaß von Konsens und Konflikt, das aus der Abstimmungsstatistik für den Nationalrat herausgelesen werden kann, signifikant zu beeinflussen.

Freilich sind schon immer verschiedene Gesetze mit einem einzigen legislativen Akt geändert oder außer Kraft gesetzt worden. Das ist z.B. der Fall bei der Kodifizierung eines Regelungsbereichs, wenn also verschiedene, sachlich im Zusammenhang stehende Gesetze, in einem großen Gesetz zusammengefasst werden. Auch die Einführung von praktisch identischen Regelungsinhalten in verschiedenen Bereichen (z.B. Berufszweigen), die jeweils durch selbständige Gesetze geregelt sind, durch einen einzigen legislativen Akt, ist durchaus üblich. Die Anzahl der Kodifikationen und Novellen, die einen Regelungsinhalt in mehreren fortbestehen Gesetzen verändern, sollte über die Zeit entweder einigermmaßen stabil sein oder auf Grund von Faktoren variieren, die nicht unter der Kategorie „parteipolitische Taktik“ zusammengefasst werden können. Diese „Mehrfachgesetze“ sind für unsere Fragestellung irrelevant und haben keinen relevanten Einfluss auf das Ergebnis der Analyse.

Relevant dagegen ist die Zusammenfassung höchst verschiedener Regelungsinhalte zu einem Omnibusgesetz (Krutz 2001), wobei die Zusammenfassung dieser Materien zu einem legislativen Akt aus *politischen* Gründen erfolgt. Konkret können wir, auf der Basis von qualitativen Interviews, zwei einander verstärkende Beweggründe für Paketabstimmungen identifizieren: die *Minimierung von negativen Öffent-*

*lichkeitseffekten* und die *Vermeidung von Kohäsionsproblemen* in der Koalition. Wenn eine große Anzahl unpopulärer Maßnahmen mit einem einzigen legislativen Akt beschlossen wird, wird die öffentliche Debatte darüber vergleichsweise kurz gehalten. Das bedeutet nicht nur, dass die zahlreichen Plenardebatten im Gesetzgebungsverfahren auf eine reduziert werden, sondern auch, dass andere parlamentarische Instrumente weniger stark in Anspruch genommen werden können. Wie ein Politiker des Regierungsblocks ausführte: „Ein Gesetz mit dem 100 Gesetze abgeändert worden sind, ist ein Skandal. Wir haben das natürlich absichtlich gemacht. Jeder Parlamentstag ist eine dringliche Anfrage, je mehr Vorlagen es im Parlament gibt, desto mehr dringliche Anfragen gibt es“ (Interview, 2001). Dadurch können auch Kohäsionsprobleme in der Koalition vermieden werden, denn Paketabstimmungen sind eine Möglichkeit die Umsetzung von politischen Tauschgeschäften und unpopulären Maßnahmen zu garantieren. Bei sukzessiven politischen Entscheidungsprozessen würden einzelne Maßnahmen Gefahr laufen, vom Koalitionspartner oder rebellierenden Hinterbänklern – die ihrerseits unter dem Druck von Interessengruppen stehen – nicht umgesetzt oder nur in verwässerter Form beschlossen zu werden (zu dieser Problematik vgl. allgemein Weingast/Marshall 1988). Das vielleicht beste Beispiel in diesem Kontext sind die Pensionsreform und der Beschluss über die Anschaffung von Abfangjägern am Beginn der XXII. GP, die im 2003 beschlossenen Budgetbegleitgesetz untergebracht wurden. Diese Maßnahmen waren in der FPÖ und im ÖVP-Arbeitnehmerflügel äußerst unpopulär, was sich schließlich in der – das Inkrafttreten nur verzögernden – Nicht-Zustimmung von neun FPÖ-Mitgliedern des Bundesrates zum Budgetbegleitgesetz niederschlug.

Andere Aspekte dieses Vorgehens der Regierungsparteien zur Minimierung negativer Öffentlichkeitswirkung sind,

- potentiell besonders strittige Materien als Initiativanträge einzubringen, was das Begutachtungsverfahren (und negative Öffentlichkeitswirkungen im Vorfeld der parlamentarischen Behandlung) erspart,

- bei Regierungsvorlagen die Begutachtungszeit sehr kurz zu halten (oft nur zwei Wochen), und
- im Parlament umfangreiche Abänderungsanträge zu stellen, die von der Opposition kaum mehr adäquat verarbeitet werden können.

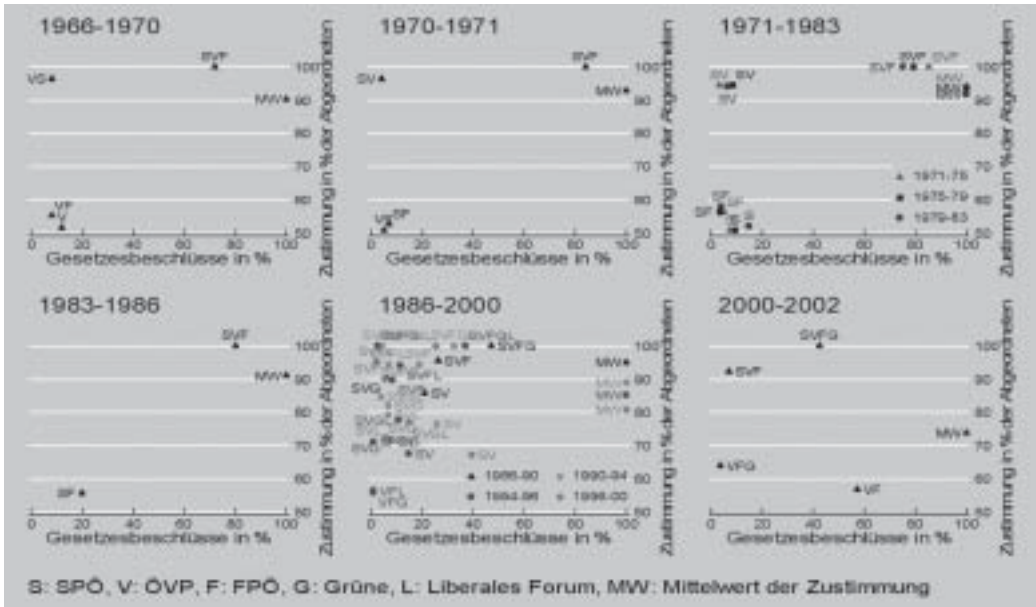
Ein gut informierter Interviewpartner aus dem Regierungslager hat zu Recht daran erinnert: „Alle diese Dinge gab es auch in der großen Koalition“ (Interview, 2001).

Wir sind hier nur an den Paketabstimmungen interessiert. Diese Praxis beginnt unseres Wissens mit dem Strukturanpassungsgesetz der SPÖ-ÖVP-Koalition im Jahre 1995 und wird seither in den Budgetbegleitgesetzen fortgesetzt. Für die Schaubilder 1 und 2 haben wir diese Abstimmungspakete aufgeschnürt und für jedes Omnibusgesetz die Anzahl der in ihm enthaltenen Novellen herangezogen und für jede von ihnen angenommen, dass sie einzeln mit derselben Mehrheit beschlossen worden wäre, wie das Strukturanpassungs- bzw. das jeweilige Budgetbegleitgesetz. Während die Zählung dieser Omnibusgesetze als jeweils ein Gesetz das Ausmaß des Konsenses im Nationalrat sicher *überschätzt*, gibt es zumindest

die Möglichkeit, dass die Aufschnürung der Pakete zu einer *Unterschätzung* des Konsenses führt (wenn nämlich einzelne Gesetze mit einer größeren Mehrheit hätten rechnen können, als das Omnibusgesetz). Da es sich aber durchwegs um unpopuläre Maßnahmen handelte, die im Paket umgesetzt wurden, halten wir das für nicht sehr wahrscheinlich und betrachten jedenfalls die modifizierte Abstimmungsstatistik für besser geeignet als die offizielle Abstimmungsstatistik, um über das Ausmaß von Konsens und Konflikt im Nationalrat Aufschluss zu geben.

In einer „perfekten“ *Konsensdemokratie*, die natürlich nur als Idealtypus vorstellbar ist, werden *alle* Entscheidungen *einstimmig* getroffen. In einer „perfekten“ *Konfliktdemokratie*, ebenfalls ein Idealtypus, werden *alle* Entscheidungen mit der *geringsten möglichen Mehrheit* getroffen, also – idealtypische Parteidemokratie,<sup>13</sup> in der die einzelnen Parteien als Block abstimmen, vorausgesetzt – mit der Parteienkombination, die zusammen über die kleinste Mehrheit verfügt (*minimum winning*, Riker 1962). In der politischen Praxis bilden sich, wie Tabelle 1 dokumentiert, unterschiedliche Parteienkombinationen (mit unterschiedlichen

Schaubild 1: Parlamentarische Zustimmung in der Gesetzgebung, 1966-2002





Mehrheiten) zum Beschluss jeweils eines Teils der Gesetze. Schaubild 1 erlaubt die Einordnung der seit 1966 praktizierten Regierungsformen in zwei Dimensionen, nämlich dem Ausmaß an parlamentarischer Zustimmung zu Gesetzen (Prozent der Abgeordneten) und dem Anteil der Gesetze, der mit einer bestimmten Zustimmungsrate beschlossen wird. In der „perfekten“ Konsensdemokratie gäbe es nur einen Eintrag (100/100), in der „perfekten“ Konfliktdemokratie ebenfalls (100/50+x, wobei  $x$  der Anteil der Mandate ist, die von den Parteien, welche zusammen das *minimum winning*-Kriterium erfüllen, über 50% hinaus gehalten werden).

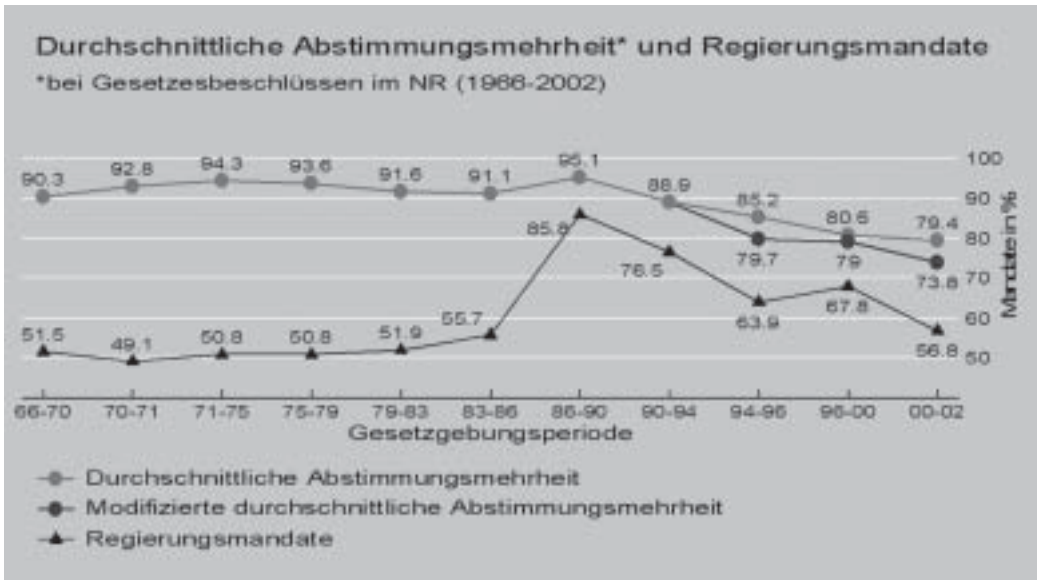
Gegenüber einer Analyse, die nur auf den Zustimmungsraten der parlamentarischen Opposition aufbaut, hat unsere Analyse den Vorteil, auch die Größe der Parteien zu berücksichtigen. Dadurch messen wir nicht das Ausmaß von Konsens und Konflikt zwischen Regierungsblock und parlamentarischer Opposition, sondern innerhalb des politischen Systems. Wir halten dieses Maß für wesentlich besser geeignet, Aussagen über Konflikt- oder Konsensdemokratie zu treffen, als den Anteil der einstimmig beschlossenen Gesetze oder den Anteil der Gesetze, die mit Zustimmung eines Teils der Opposition beschlossen wurden. Die erste Alternative – Einstimmigkeit – ist dichotomisch strukturiert und stellt vollständigen Konsens gegen jedes andere Ausmaß an Konsens (in unserer Beobachtungsperiode, unter der Annahme von kohäsiven Parteien, 50,8 bis 96,4%). Die zweite Alternative – Zustimmung wenigstens einer Oppositionspartei – stellt zwar nicht so hohe Ansprüche an Konsens, lässt aber die Größe der Parteien außer Acht. Wir gehen dagegen davon aus, dass Aussagen über das Ausmaß von Konsens oder Konflikt *im politischen System* auch die Größe und damit Relevanz der zustimmenden bzw. überstimmten Gruppen berücksichtigen sollten. Betrachten wir zur Illustration das Beispiel der allerersten Phase der großen Koalition aus ÖVP und SPÖ 1947–1949. In dieser Zeit gab es nur eine Oppositionspartei, die Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ), die fünf Sitze (von 165 Sitzen) im Nationalrat hielt. Wenn die Regierungsparteien und die KPÖ in keiner einzigen Frage

übereingestimmt und daher im Parlament gegeneinander gestimmt hätten,<sup>14</sup> so würde das Maß „Oppositionszustimmung“ eine „perfekte“ Konfliktdemokratie anzeigen, unser Maß hingegen eine durchschnittliche Unterstützung der Gesetzesbeschlüsse von 97 Prozent und somit eine nahezu „perfekte“ Konsensdemokratie (unter den realistischen Annahmen von Koalitionsdisziplin und Parteikohäsion).

Schaubild 1 zeigt einerseits die verschiedenen Abstimmungsallianzen (und Alleingänge von Mehrheitsparteien), andererseits weist es einen Mittelwert aus, der beide Dimensionen zu einer einzigen Zahl verdichtet. Konkret bedeutet dieser Wert, dass z.B. 1966–1970, in der Zeit der ÖVP-Alleinregierung, die Gesetze mit einer durchschnittlichen Zustimmung von 90,3 Prozent der Abgeordneten beschlossen wurden. Die Einträge beziehen sich auf die in Tabelle 1 präsentierten Zahlen. Bis 1990 verwenden wir Aggregatdaten, ab 1990 stützen wir uns auf Daten der Parlamentsdirektion über die einzelnen Abstimmungen.<sup>15</sup> In diesen ist von einer Fraktionslinie abweichendes Stimmverhalten teils namentlich erfasst, teils wird nur die betroffene Fraktion bzw. werden die betroffenen Fraktionen angeführt. In letzteren Fällen haben wir das Ausmaß der Unterstützung um zwei Abgeordnete je Fraktion nach unten korrigiert.<sup>16</sup> Bei den Aggregatdaten für die Periode vor 1990 wurde das Ausmaß der Unterstützung ebenso um zwei Abgeordnete je Abstimmung mit abweichendem Stimmverhalten reduziert. Selbst wenn drei oder vier Abgeordnete eine bessere Schätzung wären, würde das unsere Konsenswerte nur hinter dem Komma verändern. Anzumerken ist, dass das hier präsentierte Maß der Unterstützung Absenzen von Abgeordneten bei Abstimmungen nicht berücksichtigt.<sup>17</sup>

Um die Entwicklung über die Zeit besser sichtbar zu machen, zeigen wir in Schaubild 2 erstens die Mittelwerte der parlamentarischen Zustimmung zu Gesetzen. Hier ist ein deutlicher Rückgang in der Zustimmung seit der zweiten Gesetzgebungsperiode der großen Koalition SPÖ-ÖVP zu konstatieren. Die ÖVP-FPÖ-Koalition weist mit 79,4 Prozent die geringste durchschnittliche Unterstützung ihrer Gesetze auf. Der Rückgang gegenüber der letzten Peri-

Schaubild 2: Abstimmungsmehrheiten und Regierungsstärke, 1966-2002



ode der SPÖ-ÖVP-Koalition (80,6%) ist allerdings gering. Der Wert für die erste GP der ÖVP-FPÖ-Koalition markiert zwar einen bisherigen Tiefpunkt politischen Konsenses in der Zweiten Republik, damit wird aber nur ein in den 1990er Jahren einsetzender Trend konsequent fortgesetzt.

Zweitens präsentieren wir eine 1994 beginnende Zeitreihe zur durchschnittlichen Unterstützung von Gesetzen mit verbesserten Daten („modifizierte durchschnittliche Abstimmungsmehrheit“). Sie unterscheiden sich durch die Auflösung der Paketabstimmungen in ihre Bestandteile von der gerade diskutierten Zeitreihe.<sup>18</sup> Wir gehen davon aus, dass diese Zeitreihe nicht 1994 beginnt sondern die realistische Fortschreibung der ersten Zeitreihe („Durchschnittliche Abstimmungsmehrheit“) ist. Die durchschnittlichen Zustimmungsraten sind nun in jedem Fall deutlich geringer. Statt etwa einer durchschnittlichen Unterstützung der Gesetze durch 85,2 Prozent der Abgeordneten unter der SPÖ-ÖVP-Koalition 1994–1996 zeigt Schaubild 2 nun eine durchschnittliche Unterstützung von 79,7 Prozent. Die ÖVP-FPÖ-Koalition weist mit 73,8 Prozent im Vergleich zu allen anderen Regierungsformen erneut die ge-

ringste Unterstützungsquote ihrer Gesetze auf. Nunmehr zeigt sich auch ein deutlicher Unterschied zur letzten GP der SPÖ-ÖVP-Koalition. Der Rückgang der Zustimmungsraten beträgt 5,2 Prozentpunkte.

Drittens enthält das Schaubild den Anteil der von den Regierungsparteien gehaltenen Mandate. Wir können nun betrachten, ob die Zustimmungsraten primär aus der Inklusivität der Regierung, also der Bildung von Regierungen aus Parteien mit vielen Sitzen im Parlament, oder dem Bemühen um Konsens zwischen Regierung und Opposition resultieren. Offensichtlich gibt es Unterschiede über die Zeit: unter den Einparteienregierungen mit knappen (aber durchaus funktionierenden!) Mehrheiten oder – 1970–1971 – keiner Mehrheit, waren durchwegs hohe Konsensraten zu verzeichnen, die Regierungen mit sehr viel breiterer parlamentarischer Basis seit 1986 haben – mit Ausnahme der ersten, 1986–1990 amtierenden SPÖ-ÖVP-Koalition – geringere Konsensraten. Für die Periode 1966–1986 gibt es eine negative Korrelation (-0,52) zwischen parlamentarischer Stärke der Regierungsparteien und Zustimmungsraten, in der Periode 1986–2002 eine Korrelation von 0,92 (bzw. 0,99 bei Aufschnü-

ren der Gesetzespakete) zwischen parlamentarischer Stärke der Regierung und Zustimmungsraten zu den Gesetzen.<sup>19</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Unter der ÖVP-FPÖ-Koalition ist das Ausmaß an politischem Konsens, gemessen an der parlamentarischen Zustimmung zu Gesetzen, auf seinen bisherigen Tiefpunkt gefallen. Der Unterschied in der Zustimmungsraten gegenüber der letzten Periode der SPÖ-ÖVP-Regierung ist beachtlich. In längerfristiger Perspektive wird damit ein Trend in Richtung Mehrheitsdemokratie fortgesetzt, der bereits Anfang der 1990er Jahre einsetzt. Ob unter der ÖVP-FPÖ-Regierung eine kritische Grenze überschritten wurde, die es erlaubt von einem Systemwandel zu sprechen, bleibt mangels eindeutig definierter Grenzen zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratie eine Frage persönlicher (oder politischer) Beurteilung.

Aber was sind die Ursachen für diese Entwicklung? Setzt die Regierung ihre Mehrheit rücksichtslos (oder konsequent) ein, oder verweigert sich die Opposition dem Dialog? Für Vertreter der SPÖ hatten Gespräche, welche die Regierung mit der Opposition führte, „meist nur Alibicharakter“ (Cap 2002, 257), „ein Konsens der Mehrheit im Nationalrat mit der Opposition wird von Schwarz/Blau nur ganz selten gesucht“ (Cap 2002, 261). Vertreter der zweiten Oppositionspartei stimmen dem zu, ohne freilich Unterschiede zwischen der SPÖ-ÖVP- und der ÖVP-FPÖ-Regierung zu erkennen, denn die Bereitschaft zur Annahme von Oppositionsanträgen „war vorher<sup>20</sup> null und ist jetzt null. Da hat sich nichts geändert. Selbst wortgetreue FPÖ-Anträge aus früheren Gesetzgebungsperioden oder Haider-Sager werden als Oppositionsanträge abgelehnt“ (Interview, 2001). (Die Akteure wissen natürlich, dass solche Anträge in der parlamentarischen Praxis chancenlos sind, sie werden aber immer gerne als Beispiel für die geringe Responsivität der Mehrheit verwendet.)

Vertreter der Regierung wieder behaupten, dass die parlamentarische Opposition (und die Gewerkschaften) in Verhandlungen nicht auf Problemlösungen und einen Konsens mit der Regierung abzielen. Statt des erfolgreichen

Abschlusses sei das „Verzögern, Verwässern, Verhindern“<sup>21</sup> von Reformen das in und durch Verhandlungen angestrebte Ziel. Für einen anderen Vertreter des Regierungsblocks (Interview, 2003) wieder ist klar: „Die Opposition stimmt aus Prinzip nicht zu.“ Aus dieser Perspektive sind Verhandlungen natürlich sinnlos.

Wir können die beiden Perspektiven nur insofern miteinander verbinden, als offensichtlich das, was der Regierungsblock allenfalls bereit ist, an Abstrichen von der Realisierung seiner Präferenzen hinzunehmen,<sup>22</sup> für die Opposition zu wenig ist, um den Gesetzesanträgen zuzustimmen. Jede Zustimmung nimmt der Opposition die Möglichkeit zur effektiven Kritik der jeweiligen Maßnahmen und beeinträchtigt so ihre Chance bei Wahlen. Und wenn für die Opposition ein Wahlsieg die einzig realistische Chance zur Änderung der Regierungskonstellation ist, wären kleine Zugeständnisse des Regierungsblocks bei den Politikinhalt zu teuer erkauf.

### 3. Konflikt und Konsens aus der Perspektive der Abgeordneten

Wie sehen nun jene Politiker und Politikerinnen, die in der parlamentarischen Arena tätig sind, konkret die Abgeordneten zum Nationalrat, die im 2. Abschnitt auf der Basis von objektiven Daten analysierte Entwicklung? Wir stützen uns hier auf die im 1. Abschnitt kurz dargestellte schriftliche Befragung. Diese subjektive Perspektive hat den Vorteil, dass in die Bewertung der Abgeordneten auch solche Aspekte der Beziehung zwischen Regierung und Opposition einfließen, die sich der Untersuchung mittels objektiver Indikatoren weitgehend entziehen (wie z.B. Ausschusstätigkeit, informelle Kommunikation zwischen Abgeordneten, fraktionsinterne Vorgänge) oder für die aus Gründen der Ressourcenknappheit keine eigene Erhebung durchgeführt werden konnte (wie z.B. parlamentarische Anfragen, Charakter der Debatten etc.). Wie immer bei Elitenbefragungen gibt es die Gefahr der strategischen Kommunikation, dass also nicht das berichtet

wird, was sich (aus subjektiver Perspektive) tatsächlich ereignet hat, sondern das, was parteipolitisch und/oder individuell als nützlich angesehen wird. Wir glauben aber nicht, dass solche Verhaltensweisen die Ergebnisse wesentlich beeinflusst haben.

In Tabelle 2 werden einige der Fragen, die unmittelbar auf die Konsens-Konflikt-Dimension bezogen sind, angesprochen. Die Abgeordneten wurden gebeten, ihre Antworten auf einer 7-stufigen Skala von 1 bis 7 einzutragen. Das heißt, der Skalenwert 4 signalisiert keine Veränderung.

Für die Abgeordneten der Oppositionsparteien sind die Kontakte zwischen Regierung und Opposition in der XXI. GP im Vergleich zur XX. GP deutlich schlechter geworden. Für die Abgeordneten der Regierungsparteien hat sich im Durchschnitt keine Veränderung ergeben (wobei sie aber den gesamten Bereich von „besser“ bis „schlechter“ abdecken und vergleichsweise große Standardabweichungen haben, während die Abgeordneten der SPÖ sehr einheitlich geantwortet haben). Die Unterschiede zwischen

Oppositions- und Regierungsparteien sind statistisch signifikant auf dem 5%-Fehler-niveau.<sup>23</sup>

Die zweite Frage erfasst den Kern von Konsensdemokratie: die Bereitschaft beider Seiten – Regierung und Opposition – materielle Zugeständnisse (der Mehrheit) gegen die Legitimation der Entscheidung (durch die Minderheit) einzutauschen. Wieder zeigen sich statistisch signifikante Unterschiede zwischen Regierung und Opposition. Für die SPÖ und die Grünen ist die Bereitschaft der Regierung zu solchen Zugeständnissen sehr deutlich zurückgegangen, für die ÖVP-Abgeordneten ist sie praktisch unverändert und für die FPÖ-Abgeordneten hat sie sich sogar leicht vergrößert. Aus der Sicht der FPÖ-Abgeordneten ist diese Perspektive durchaus plausibel: wie aus Tabelle 1 errechnet werden kann, war die FPÖ in der XX. GP bei 37 Prozent der Gesetzesbeschlüsse Teil der Mehrheit, während die SPÖ in der XXI. GP 53 Prozent der Gesetzesbeschlüsse zustimmte. Die Perspektive der Abgeordneten von SPÖ und Grünen wieder wird durch das Faktum gedeckt,

**Tabelle 2: Zwischenparteiliche Konsequenzen der ÖVP-FPÖ-Koalition**

Im Vergleich zur XX. GP ...		SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	NR*
sind die Kontakte zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien jetzt ... (1=besser – 7=schlechter)	Median	7	4	4	6	6
	Mittelwert	6,4	3,9	3,6	5,8	5,1
	Standardabweichung	0,8	1,5	1,8	1,2	1,8
	Bereich	3–7	1–7	1–7	4–7	1–7
ist die Bereitschaft der Regierungsparteien zu Verhandlungen und Kompromissen mit der parlamentarischen Opposition jetzt ... (1=größer – 7=geringer)	Median	7	4	3	6,5	5,5
	Mittelwert	6,4	3,7	3,1	6	5,0
	Standardabweichung	1,0	1,5	1,4	1,3	1,9
	Bereich	2–7	1–7	1–5	4–7	1–7
ist der Stil der parlamentarischen Auseinandersetzung mit der parlamentarischen Opposition jetzt ... (1= deutlich härter – 7=deutlich weniger hart)	Median	1	3	3	2	2
	Mittelwert	1,7	2,7	3,0	2,3	2,3
	Standardabweichung	1,2	1,2	1,5	1,1	1,3
	Bereich	1–6	1–5	1–7	1–4	1–7
	(n)	(47)	(27)	(18)	(6–7)	(98–99)

\* Antworten gewichtet nach Fraktionsstärken.

dass die Regierungsparteien in der XX. GP nur 34 Prozent der Gesetzesbeschlüsse ohne Zustimmung wenigstens einer Oppositionspartei fassen, während dieser Prozentsatz in der XXI. GP auf 42 Prozent anstieg.

Die Abgeordneten stimmen darin überein, dass der Stil der parlamentarischen Auseinandersetzung mit der Opposition im Vergleich zur XX. GP härter geworden ist, wobei die SPÖ-Abgeordneten die stärkste Veränderung erkennen, gefolgt von den Grünen. Trotz tendenzieller Übereinstimmung sind die Unterschiede in den Wahrnehmungen von Abgeordneten der Regierungs- und Oppositionsparteien groß genug, um statistisch signifikant zu sein.

Auch wenn die Oppositionsabgeordneten tendenziell dramatisieren und die Abgeordneten der Regierungsparteien eher beschwichtigen, in Summe zeigt Tabelle 2, dass die österreichische Politik konfliktreicher geworden ist.

Tabelle 3 fokussiert auf innerparteiliche Konsequenzen der neuen Regierungskonstellation, die indirekt Aufschluss über Konsens bzw. Konflikt zwischen den Parteien geben. Je größer die Polarisierung zwischen Regierungsblock und parlamentarischer Opposition, desto wichtiger sollte die Geschlossenheit der Fraktionen und desto leichter ihre Herstellung sein. Die Notwendigkeit zum geschlossenen Auftreten, die sich freilich schon aus den knappen

Mehrheitsverhältnissen ergibt, wird allgemein anerkannt. Sie ist besonders ausgeprägt bei der FPÖ, die in der Opposition interne Meinungsgegensätze durch Maximalforderungen überbrücken konnte und auch nicht geschlossenes Abstimmungsverhalten ihrer Abgeordneten hinnahm (Müller et al. 2001). Für SPÖ und FPÖ gilt, dass die neue Rolle im Regierungssystem natürlich eine besondere Herausforderung ist und Gruppenloyalität verlangt. Für die SPÖ-Abgeordneten, die nun keine harten Entscheidungen und Kompromisse mit einem Koalitionspartner legitimieren müssen, ist die interne Entscheidungsfindung leichter geworden. Dass sie für die FPÖ, auf welche diese Argumente nun zutreffen, kaum schwieriger geworden ist, kann im Sinne der Polarisierung zwischen Regierung und Opposition gedeutet werden. Die beiden großen Fraktionen SPÖ und ÖVP unterscheiden sich statistisch signifikant voneinander, ebenso die beiden Regierungsfractionen ÖVP und FPÖ. In Tabelle 4 vergleichen wir die Antworten der Abgeordneten zum Nationalrat der XX. GP mit jenen der XXI. GP (hier sind die Fallzahlen größer, weil wir uns nicht nur auf Antworten von Abgeordneten stützen, die schon in der XX. GP dem Nationalrat angehört haben). Gefragt wird nach der Zufriedenheit mit dem Funktionieren des politischen Systems in Österreich (wobei die Frage im Fra-

**Tabelle 3: Innerparteiliche Konsequenzen der ÖVP-FPÖ-Koalition**

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	NR*
Im Vergleich zur XX. GP ist für meine Fraktion die Notwendigkeit als Klub geschlossen aufzutreten jetzt ... (1=größer – 7=geringer)					
Median	2	3	1,5	3	2
Mittelwert	2,3	2,9	2,1	2,7	2,4
Standardabweichung	1,3	1,2	1,3	1,4	1,3
Bereich	1–5	1–4	1–4	1–4	1–5
Sich im Klub auf eine gemeinsame Linie zu einigen ist unter den gegebenen Bedingungen ... (1=schwieriger – 7=leichter)					
Median	5	4	4	4	4
Mittelwert	5,0	4,6	3,3	4,3	4,5
Standardabweichung	1,6	1,3	1,2	1,0	1,5
Bereich	1–7	2–7	1–6	3–6	1–7
(n)	(47)	(27)	(18)	(7)	(99)

\* Antworten gewichtet nach Fraktionsstärken.

**Tabelle 4: Konsequenzen der ÖVP-FPÖ-Koalition: Systemzufriedenheit**

„Und wie zufrieden sind Sie, alles in allem gesehen, mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Österreich funktioniert?“ (1 = sehr zufrieden, 2 = ziemlich zufrieden, 3 = ziemlich unzufrieden, 4 = völlig unzufrieden)

		SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	Nationalrat*
XX. GP	Median	2	2	3	3	2
	Mittelwert	1,9	1,8	3,1	2,8	2,2
	Standardabweichung	0,6	0,6	0,4	0,5	
	Bereich	1–3	1–3	2–4	2–3	
	(n)	(54)	(42)	(29)	(5)	(130)
XXI. GP	Median	3	2	2	2,5	2
	Mittelwert	2,5	1,6	1,9	2,5	2,1
	Standardabweichung	0,6	0,5	0,5	0,5	
	Bereich	1–4	1–2	1–3	2–3	
	(n)	(49)	(31)	(23)	(9)	(112)

Quelle: XX. GP: Müller et al. 2001: 211; XXI. GP: Schriftliche Befragung.

Anmerkung: \*Gewichtet für den gesamten Nationalrat auf Basis der Fraktionsstärke.

gebogen nicht im Kontext der Regierung-Op-  
position-Fragen stand).

Betrachtet man die Medianwerte der Fraktionen in den beiden Perioden, so haben sich nur die jener Fraktionen geändert, bei denen ein Rollentausch von der XX. zur XXI. GP stattgefunden hat: die SPÖ-Abgeordneten sind deutlich unzufriedener, die FPÖ-Abgeordneten deutlich zufriedener. In beiden Legislaturperioden unterscheiden sich Regierungs- und Oppositionsparteien signifikant voneinander. Das Ergebnis ist eindeutig: Teilhabe an der politischen Macht erhöht die Zufriedenheit, Ausschluss von ihr reduziert sie. Dieses Ergebnis spricht für die Rollentausch-These. Der Vergleich der Mittelwerte für beide Gesetzgebungsperioden zeigt aber auch ein Mehr an Konflikten an.

#### 4. Schluss: Rollentausch, Mehrheitsdemokratie und Periodisierung

Unser Ausgangspunkt war die Frage, ob der Übergang von der SPÖ-ÖVP-Koalition zur ÖVP-FPÖ-Regierung als lediglich ein in der Demokratie üblicher Rollentausch zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien verstanden werden soll, oder ob wir mit einem Wandel von der Konsens- zur Konflikt- oder Mehrheitsdemokratie konfrontiert sind. Wir haben zwei

komplementäre Zugänge zu dieser Forschungsfrage gewählt. Im 2. Abschnitt haben wir objektive Daten präsentiert und versucht, Konflikt bzw. Konsens mittels eines zentralen Indikators – der Konsensrate bei parlamentarischen Abstimmungen – direkt zu messen. Im 3. Abschnitt haben wir diese Perspektive durch subjektive Daten ergänzt, der Beschreibung und Bewertung der parlamentarischen Beziehungen zwischen Regierungsblock und Opposition durch die Abgeordneten.

In Tabelle 5 führen wir diese beiden Dimensionen nun zusammen. Die Abstimmungsdaten zeigen eine sehr klare Unterstützung der Systemwandel-These, sprechen tendenziell aber gegen die Rollentausch-These. Die subjektiven Daten aus der Abgeordneten-Befragung stützen sowohl die Rollentausch- als auch die Systemwandel-These.

Rollentausch und Systemwandel sind keine alternativen Konzepte sondern grundsätzlich miteinander vereinbar. Ein Rollentausch hat auch objektiv stattgefunden: zwei Parteien haben den fundamentalen Rollentausch zwischen Regierung und Opposition hinter sich (auf den wir uns in diesem Aufsatz konzentrieren, während wir den „kleinen“ der ÖVP außer Acht lassen). Die Einschätzungen der Abgeordneten und ihr (hier nicht dargestelltes) parlamentarisches Verhalten bestätigen die Relevanz dieses Rollen-

**Tabelle 5: Zusammenfassung der Evidenz für die Systemwandel- und die Rollentausch-These**

	Systembruch-These		Rollentausch-These			
	Reg. vs Opp.		SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne
Konsens/Konflikt bei Abstimmungen	++	-	-	-	-	-
Einschätzung der Abgeordneten	+	++	+	++	-	-

Anmerkung: + / - Evidenz spricht für / gegen die These (die Anzahl der + bzw. - indiziert das Ausmaß der Unterstützung)

tauschs. Wäre es aber lediglich ein solcher, würden die heutigen Oppositionsparteien bei parlamentarischen Abstimmungen im selben Maße in der Minderheit bleiben wie ihre Vorgänger und würden die heutigen Regierungsparteien dabei nicht öfter Alleingänge unternehmen als frühere. Das trifft nicht zu. Die Abstimmungsdaten im 2. Abschnitt zeigen eine relevante Verminderung des parlamentarischen Konsenses und damit eine Entwicklung in Richtung Konflikt- oder Mehrheitsdemokratie an. In etwas geringerem Ausmaß unterstützen auch die Einschätzungen der Abgeordneten diese Aussage. Der Übergang von der SPÖ-ÖVP-Regierung zur FPÖ-ÖVP-Koalition ist also nicht nur ein Rollentausch einzelner Parteien sondern hat auch systemische Bedeutung, als relevante Veränderung in Richtung Konflikt- oder Mehrheitsdemokratie. Wie wir im 2. Abschnitt gezeigt haben, hat diese Entwicklung freilich nicht erst im Jahr 2000 begonnen. Vielmehr setzt sich unter der neuen Regierungskonstellation ein Trend (nahezu) linear fort, der bereits 1990 begonnen hat. Wenn wir diese Entwicklung nun deutlicher wahrnehmen als bisher, stellt sich die Frage, ob das daran liegt, dass einige kollektive Akteure ihre Rollen getauscht haben oder dass ein kritischer Punkt auf dem Kontinuum zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratie überschritten wurde.

**ANMERKUNGEN**

- 1 Rede vor der SPÖ-Klubtagung, 20.9.2001.
- 2 Rede vor dem Sozialdemokratischen Grundrechtsforum, 12.12.2003.

- 3 SPÖ-Vorsitzender Alfred Gusenbauer z.B. konstatierte: „In den letzten Jahren der letzten großen Koalition war es schon nicht mehr möglich, ausreichend Konsens zu finden, die Durchsetzung von Gruppeninteressen stand so sehr im Vordergrund, dass es vielfach zum Stillstand kam.“ (Rede vor dem Sozialdemokratischen Grundrechtsforum, 12.12.2003).
- 4 Karlhofer et al. 2001; Müller 2002, 2004; Luther 2003; Heinisch 2002, 2003; Fallend 2004; siehe aber Müller/Fallend 2004.
- 5 Für multiple Fallstudien zu drei Systemen siehe Helms (1997).
- 6 Ähnlich versteht auch Heinz Fischer „Konflikt-demokratie“: diese bedeute, dass „wir tendenziell mehr Konflikte haben, mehr Konflikte in Kauf nehmen und das Bemühen um Konsens heute weniger ernst genommen wird“. Siehe „Gelebte Überparteilichkeit“ – Präsidentschaftskandidat Heinz Fischer im Interview“, [http://www.heinzfischer.at/www/page\\_8839.html](http://www.heinzfischer.at/www/page_8839.html) (abgefragt 30.4.2004).
- 7 Insgesamt waren 124 Abgeordnete der XX. GP zum Erhebungszeitpunkt noch im Nationalrat vertreten, von denen 78 unseren Fragebogen beantwortet haben. Auf Grund von fehlenden Antworten zu einzelnen Fragen sind die N in den Tabellen 2 bis 4 aber geringer.
- 8 Siehe Müller/Fallend (2004) für die Beziehungen innerhalb des Regierungsblocks und zwischen den Oppositionsparteien.
- 9 Nach der von Nationalratspräsident Khol am 9.7.2004 präsentierten offiziellen Abstimmungsstatistik wurden von „mehr als 130 Gesetzen“ 60 Prozent „im Konsens“ beschlossen. Siehe OTS0241 „Kohl: Dieses Arbeitsparlament kann mit seiner Arbeit zufrieden sein.“
- 10 Siehe u.a. Fischer 1973; Wittmann 1978, 1980; Nevlacsil 1984, 1987, 1991; Wohnout 1995, 1996; Frischenschlager 1986; Schefbeck 1999, 2002.
- 11 „Fischer zieht Bilanz über ein zu Ende gehendes Parlamentsjahr“ (18.12.2003) [www.parlament.gv.at/pls/portal/url/page/PG/PR/JAHR\\_2003/PK0990](http://www.parlament.gv.at/pls/portal/url/page/PG/PR/JAHR_2003/PK0990) (abgefragt am 30.4.2004).
- 12 „Fischer zieht Bilanz über ein zu Ende gehendes Parlamentsjahr“ (18.12.2003).
- 13 Siehe dazu Müller/Jenny (2000) und Müller et al. (2001, 183ff.).

- 14 Diese Periode des österreichischen Parlamentarismus ist bisher nicht untersucht, eine Abstimmungsstatistik liegt nicht vor.
- 15 In der Periode 1990 bis 1994 gab es einzelne Fraktionsaustritte bei SPÖ und ÖVP sowie die Abspaltung des Liberalen Forums von der FPÖ. Die Periode 1994 bis 1996 war durch Fraktionsaus- und -übertritte in bisher – für Österreich – nicht bekanntem Ausmaß gekennzeichnet (siehe Müller et al. 2001, 253f.).
- 16 Die Anzahl von zwei ist eine Schätzung, bei der wir von den Gegenstimmen bei namentlichen Abstimmungen in der XIX. und XX. GP ausgehen.
- 17 Dazu sind Individualdaten über das Abstimmungsverhalten aller Abgeordneten erforderlich, die im österreichischen Nationalrat nur bei namentlichen Abstimmungen erzeugt werden. Zur Fraktionskohäsion in der XIX. und XX. GP unter Berücksichtigung von Absenzen siehe Müller et al. (2001, 250ff).
- 18 In der XIX. GP lösen wir das Strukturanpassungsgesetz (44 Gesetzesänderungen, SV [von der SPÖ und ÖVP beschlossen]), in der XX. GP lösen wir das Strukturanpassungsgesetz 1996 (99 Gesetzesänderungen, SV) und eine inoffizielle Novelle zum Strukturanpassungsgesetz (BGBl. 375/1996, 18 Gesetze, SVLG) in ihre Bestandteile auf, ebenso das 1. Budgetbegleitgesetz 1997 (15 Gesetze, SV), das 2. Budgetbegleitgesetz 1997 (19 Gesetze, SV) und das Budgetbegleitgesetz 1998 (19 Gesetze, SV) und in der XXI. GP das Budgetbegleitgesetz 2000 (32 Gesetze, VF), das Budgetbegleitgesetz 2001 (88 Gesetze, VF) und das Budgetbegleitgesetz 2002 (12 Gesetze, VF).
- 19 Für die gesamte Periode 1966–2002 ergibt sich auf Grund der starken Periodeneffekte zwischen parlamentarischer Stärke der Regierung und Konsensrate eine Korrelation von  $-0,10$  bzw. (bei Aufschneidung der Gesetzespakete)  $-0,09$ .
- 20 Mit „vorher“ ist in der großen Koalition SPÖ-ÖVP gemeint. Siehe dazu Müller et al. (2001, 291ff).
- 21 Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Martin Bartenstein, Stenographisches Protokoll des Nationalrats, XXII. GP, 14. Sitzung, S. 127.
- 22 Generell sind die Chancen der Mehrheit im Nationalrat auf Durchsetzung ihrer Präferenzen im österreichischen Regierungssystem ausgezeichnet (siehe Obinger 2001; Müller 2003).
- 23 Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Aussagen über statistische Signifikanz auf das 5% Fehlerniveau.
- in: Herbert Döring (Hg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, 152–178.
- Andeweg, Rudy (1992). *Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns*, in: *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), 161–182.
- Burkert-Dottolo, Günther (2003). Die Reformkraft wurde sichtbar, in: Clemens Martin Auer/Michael Fleischhacker (Hg.): *Diesmal. Analysen zur Nationalratswahl 2002*, Wien, 129–151.
- Cap, Josef (2002). Die Veränderungen im politischen System Österreichs, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001*, Wien, 253–270.
- Dachs, Herbert (2000). Österreichs „Realverfassung“ im Wandel?, in: *Informationen zur Politischen Bildung*, 17, Wien, 39–47.
- Dahl, Robert A. (1966). *Patterns of Opposition*, in: Robert A. Dahl (Hg.): *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Connecticut, 332–347.
- Fallend, Franz (2004). Are Right-Wing Populism and Government Participation Incompatible? The Case of the Freedom Party of Austria, in: *Representation*, 40(2), 115–130.
- Fischer, Heinz (1973). Empirisches zur Arbeit des Nationalrates in der XIII. Gesetzgebungsperiode, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2(2), 77–94.
- Fischer, Heinz (1974). Die parlamentarischen Fraktionen, in: Heinz Fischer (Hg.): *Das politische System Österreichs*, Wien, 111–150.
- Frischenschlager, Friedhelm (1986). Zur Praxis der parlamentarischen Arbeit im Nationalrat, in: Herbert Schambeck (Hg.): *Österreichs Parlamentarismus*, Berlin, 723–755.
- Gerlich, Peter (1987). *Consociationalism to Competition: The Austrian Party System since 1945*, in: Hans Daalder (Hg.): *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, London, 61–106.
- Heinisch, Reinhard (2002). *Populism, Proporz, Pariah – Austria Turns Right: Austrian Political Change, Its Causes and Repercussions*, New York.
- Heinisch, Reinhard (2003). Success in Opposition – Failure in Government: Explaining the Performance of Right-Wing Populist Parties in Public Office, in: *West European Politics*, 26(3), 91–130.
- Helms, Ludger (1997). *Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich*, Opladen.
- Karlhofer, Ferdinand/Josef Melchior/Hubert Sickinger (Hg.) (2001). *Anlassfall Österreich, Baden-Baden*.
- Khol, Andreas (2001). Die Wende ist geglückt. Der schwarz-blaue Marsch durch die Wüste Gobi, Wien.
- King, Anthony (1976). *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany*, in: *Legislative Studies Quarterly*, 1(1), 11–36.
- Krutz, Glen S. (2001). *Hitching a Ride: Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Columbus, Ohio.

## LITERATURVERZEICHNIS

Andeweg, Rudy B./Lia Nijzink (1995). *Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs*,



- Lehmbruch*, Gerhard (1967). Proporzdemokratie, Tübingen.
- Lijphart*, Arend (1968). Consociational Democracy, in: *World Politics*, 21(2), 207–225.
- Lijphart*, Arend (1999). *Patterns of Democracy*, New Haven, Connecticut.
- Luther*, Kurt Richard (2003). The Self-Destruction of a Right-Wing Populist Party? The Austrian Parliamentary Election of 2002, in: *West European Politics*, 26(2), 136–152.
- Luther*, Kurt Richard/Wolfgang C. Müller (1992). Consociationalism and the Austrian Political System, in: Kurt Richard *Luther*/Wolfgang C. Müller (Hg.): *Politics in Austria. Still a Case of Consociationalism?*, London, 1–15.
- Müller*, Wolfgang C. (1993). Executive-Legislative Relations in Austria: 1945–1992, in: *Legislative Studies Quarterly*, 18(3), 467–494.
- Müller*, Wolfgang C. (2000a). Das österreichische Parteiensystem. Periodisierung und Perspektiven, in: Anton *Pelinka*/Fritz *Plasser*/Wolfgang *Meixner* (Hg.): *Die Zukunft der österreichischen Demokratie*, Wien, 281–309.
- Müller*, Wolfgang C. (2000b). Austria: Tight Coalitions and Stable Governments, in: Wolfgang C. Müller/Kaare *Strøm* (Hg.): *Government Coalitions in Western Europe*, Oxford, 86–125.
- Müller*, Wolfgang C. (2002). Evil or the “Engine of Democracy”? Populism and Party Competition in Austria, in: Yves *Mény*/Yves *Surel* (Hg.): *Populism in Western Democracies*, Houndmills, 155–175.
- Müller*, Wolfgang C. (2003). Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-fledged Party Democracy, in Kaare *Strøm*/Wolfgang C. Müller/Torbjörn *Bergman* (Hg.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, 221–252.
- Müller*, Wolfgang C. (2004). The Old Order Restored? The Austrian Elections of 2002, in: *Electoral Studies*, 23(2), 346–360.
- Müller*, Wolfgang C./Franz *Fallend* (2004). Changing Patterns of Party Competition in Austria: From Multipolar to Bipolar System, in: *West European Politics*, 27(3), (i.E).
- Müller*, Wolfgang C./Marcelo *Jenny* (2000). Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: Individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(2), 137–156.
- Müller*, Wolfgang C./Marcelo *Jenny*/Barbara *Steininger*/Martin *Dolezal*/Wilfried *Philipp*/Sabine *Preisl-Westphal* (2001). Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten, Wien.
- Müller*, Wolfgang C./Barbara *Steininger* (2000). Not Yet the Locus of Power: Parliamentary Party Groups in Austria, in: Ruud *Koole*/Knut *Heidar* (Hg.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, London, 71–88.
- Nevlacsil*, Anton (1991). Der Nationalrat in der XVII. GP, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1990, Wien, 431–459.
- Nevlacsil*, Anton (1984). Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozess, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1983, Wien, 209–257.
- Nevlacsil*, Anton (1987). Der Nationalrat in der XVI. GP, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1986, Wien, 465–494.
- Obinger*, Herbert (2001). Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich: Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue ÖVP/FPÖ-Regierung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 32(2), 360–386.
- Pelinka*, Anton/Fritz *Plasser*/Wolfgang *Meixner* (2000). Von der Konsens- zur Konfliktdemokratie? Österreich nach dem Regierungs- und Koalitionswechsel, in: Anton *Pelinka*/Fritz *Plasser*/Wolfgang *Meixner* (Hg.): *Die Zukunft der österreichischen Demokratie*, Wien, 439–464.
- Pelinka*, Anton/Manfried *Welan* (1971). *Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien.
- Plasser*, Fritz/Peter A. *Ullram* (2002). Das österreichische Politikverständnis. Von der Konsens- zur Konfliktkultur?, Wien.
- Riker*, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Connecticut.
- Schefbeck*, Günther (1999). Die XX. GP im Spiegel der Statistik, Teil I und Teil II, Beilage „Parlament“, in: *Wiener Zeitung* 9.11.1999, 14–19 und 14.12.1999, 15–18.
- Schefbeck*, Günther (2002). Die Tätigkeit des Nationalrates im Spiegel der Statistik, in: *Forum Parlament*, 0, 25–31.
- Strøm*, Kaare (1989). Inter-Party Competition in Advanced Democracies, in: *Journal of Theoretical Politics*, 1(3), 277–300.
- Tálos*, Emmerich/Christian *Stromberger* (2004). Verhandlungsdemokratische Willensbildung und korporatistische Entscheidungsfindung am Ende?, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33(2), 157–174.
- Van der Bellen*, Alexander/Lukas *Wurz* (2002). Die „Wende“ in Österreich. Politisches System in Veränderung?, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2001, Wien, 278–298.
- Weingast*, Barry R./William J. *Marshall* (1988). The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets, in: *Journal of Political Economy*, 96(1), 132–163.
- Welan*, Manfried (1972). Versagt das Parlament?, in: *Die Republik* 1972 (2), 12–16.
- Welan*, Manfried (1975). Vom Proporz zum Konkurrenzmodell: Wandlungen der Opposition in Österreich, in: Heinrich *Oberreuter* (Hg.): *Parlamentarische Opposition. Ein Vergleich*, Hamburg, 151–176.
- Wittmann*, Heinz (1978). Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozess, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1977, Wien, 21–70.
- Wittmann*, Heinz (1980). Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozess – Struktur und Arbeit des Parlaments in der XIV. Gesetzgebungsperiode 1975–1979, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1979, Wien, 39–97.

*Wohnout*, Helmut (1996). Parlamentarismus im Wandel. Politische Bilanz der XIX. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995, Wien, 665–695.

*Wohnout*, Helmut (1995). Politische Bilanz der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien, 737–768.

Berlin, der University of California, San Diego, dem Institute d'Études Politiques de Lille und Joseph A. Schumpeter Fellow an der Harvard University. Forschungsinteressen: politische Institutionen, Parteien, Koalitionen, Eliten.

Kontakt: Lehrstuhl für politische Wissenschaft III, Universität Mannheim, Seminargebäude A5, D-68163 Mannheim

E-mail: wolfgang.c.mueller@uni-mannheim.de.

#### AUTOREN

Wolfgang C. MÜLLER ist Professor an der Universität Mannheim. Zuvor war er Ao.Prof. am Institut für Staatswissenschaft, WIN-Fakultät der Universität Wien sowie Research Fellow am Nuffield College, University of Oxford und der Universität Bergen, Gastprofessor an der Universität Mannheim, der Humboldt-Universität zu

Marcelo JENNY ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft III der Universität Mannheim. Forschungsinteressen: Parlamentarismus, Parteien, Wahlen, Rational Choice.

Kontakt: Lehrstuhl für politische Wissenschaft III, Universität Mannheim, Seminargebäude A5, D-68163 Mannheim

E-mail:mjenny@uni-mannheim.de.