

Gary W. Cox, *Mathew D. McCubbins: Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives.* Cambridge/New York: Cambridge University Press 2005, 336 S., £ 15,99.

Ulrich Sieberer

Jahrzehntlang wurde das Abstimmungsverhalten US-amerikanischer Kongressabgeordneter hauptsächlich mit deren individuellen Präferenzen und der ideologischen Prägung ihrer Wahlkreise erklärt. Seit Anfang der 1990er Jahre nimmt die Forschung hingegen wieder vermehrt Parteien in den Blick, nicht zuletzt in Folge des 1993 erschienenen Bandes „Legislative Leviathan“ von Gary W. Cox und Mathew McCubbins. Dort erklärten die Autoren die Bildung von Parteien als Instrument zur Überwindung kollektiver Handlungsprobleme durch Delegation von Machtressourcen an eine zentrale Parteiführung, ein Argument, das auch von europäischen Parteitheoretikern aufgegriffen wurde. Nun haben Cox und McCubbins mit „Setting the Agenda“ ein neues Buch vorgelegt, das ihre früheren Arbeiten in wichtigen Punkten weiterführt. Neue Perspektiven für die Forschung bietet besonders der Fokus auf Agendakontrollrechte als Mechanismen, mit deren Hilfe die Mehrheitspartei im Kongress Politikergebnisse beeinflussen kann. „Setting the Agenda“ hat damit das Potenzial, den Schwerpunkt der Debatte von der generellen Frage „Do parties matter?“ in Richtung der konkreteren Frage „How do parties matter?“ zu verschieben.

Im Theorieteil des Buches (Kapitel 2 und 3) entwerfen die Autoren ihre „prozedurale Kartelltheorie“. Demzufolge nimmt die Mehrheitspartei im Repräsentantenhaus vor allem durch die Monopolisierung von Agendakontrolle Einfluss auf die Ergebnisse des parlamentarischen Prozesses. Sie steuere so, welche Gesetzesvorschläge im Plenum überhaupt zur Abstimmung kommen. Die direkte Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens von Parteimitgliedern sei demgegenüber zweitrangig. Im empirischen Teil (Kapitel 4 bis 10) stellen die Autoren die Entstehung eines prozeduralen Kartells der

Mehrheitspartei im Repräsentantenhaus im ausgehenden 19. Jahrhundert dar und überprüfen Implikationen ihrer Theorie auf verschiedenen Stufen des Gesetzgebungsprozesses.

In „Setting the Agenda“ konzeptionalisieren Cox und McCubbins die Parteiführung als Sozietät in Anlehnung an Kanzleien (*partnership*). Innerhalb einer solchen Sozietät gibt es eine Reihe von relativ autonomen Seniorpartnern, die aber an einen treuhänderischen Mindeststandard (*fiduciary standard*) von Loyalität gegenüber der gesamten Sozietät gebunden sind. Die zentrale Machtressource in den Händen der Seniorpartner sei die monopolisierte Kontrolle der legislativen Agenda. Die Autoren unterscheiden zwischen negativen Agendakontrollrechten, mit denen die Behandlung von Vorlagen im Plenum verhindert werden kann, und positiven Agendakontrollrechten, die einen Akteur in die Lage versetzen, bestimmte Vorschläge auf die Tagesordnung zu setzen und möglicherweise zusätzliche Details ihrer Behandlung festzusetzen.

Das Agendakontrollkartell entsteht, indem innerparlamentarische Amtsträger – besonders der Speaker, das mit der Festlegung der Tagesordnung betraute Rules Committee und die Ausschussvorsitzenden – als Seniorpartner mit speziellen Agendakontrollrechten ausgestattet werden und die Mehrheitspartei sich einen überproportionalen Anteil dieser Ämter sichert. Cox und McCubbins nehmen als Loyalitätsstandard an, dass diese Seniorpartner keine Vorschläge auf die Tagesordnung setzen, die von einer Mehrheit ihrer Partei abgelehnt würden. Solches Verhalten würde mit der Abwahl durch die Partei bestraft. Sie erwarten hingegen nicht, dass Seniorpartner immer dazu verpflichtet werden könnten, ihre Vorrechte aktiv zur Durchsetzung von Zielen der Mehrheit zu nutzen. Solch ein stärkerer Standard ließe sich nur bei großer innerparteilicher Präferenzhomogenität durchsetzen. Einfache Abgeordnete sollten sich nach der Theorie zumindest bei prozeduralen Abstimmungen loyal gegenüber ihrer Parteiführung verhalten, da sie durch das prozedurale Kartell letztlich wichtige individuelle Ziele besser erreichen können.

Diese Grundlogik wird in Kapitel 3 in ein idealisiertes räumliches Modell überführt. Diesem stellen die Autoren ein rein präferenzbasiertes Modell gegenüber, in dem die Agenda vom Parlamentsmedian bestimmt wird. Im em-

pirischen Teil werden die Implikationen dieser Modelle gegeneinander getestet, wobei teilweise idealisierende Annahmen aufgegeben werden (z. B. werden in Kapitel 6 auch die Kosten des Einsatzes negativer Agendakontrolle thematisiert).

In Kapitel 4 betonen die Autoren den epochalen Einschnitt, den die Geschäftsordnungsreformen des späten 19. Jahrhunderts (gipfelnd in den nach Speaker Thomas Reed benannten „Reed's Rules“) für die Verteilung von Agendakontrollrechten im Repräsentantenhaus darstellen. Mit diesen Reformen verlor die Minderheit Blockademöglichkeiten, und die Mehrheitspartei wurde in die Lage versetzt, über das von ihr dominierte Rules Committee sowie über privilegierte, d. h. mit besonderen Agendakontrollrechten ausgestattete Ausschüsse ihre Gesetzesentwürfe nach Belieben auf die Plenaragenda zu setzen. Diese Machtressourcen der Mehrheitspartei sind seitdem erhalten geblieben.

Die Autoren verwenden zwei zentrale Indikatoren zur Überprüfung ihrer Theorie: einmal die so genannte *roll rate*, definiert als Anteil der Abstimmungen, bei denen die Mehrheit einer Partei erfolglos gegen die Annahme eines Vorschlags stimmt. Cox und McCubbins erwarten, dass die Mehrheitspartei aufgrund von Agendakontrolle keine *rolls* erleiden sollte, während die Minderheit keine Möglichkeiten hat, solche zu verhindern. Der zweite zentrale Indikator ist die Richtung, in die ein Gesetz den Status quo verändert. Aufgrund ihrer Agendakontrollrechte kann die Mehrheitspartei Veränderungen des Status quo in eine für sie ungünstige Richtung verhindern. Entsprechend erwarten Cox und McCubbins, dass in Zeiten demokratischer (republikanischer) Mehrheiten der Großteil der Gesetze den Status quo nach links (rechts) verändern wird.

Die Autoren untersuchen *roll rates* sowie die Richtung von Veränderungen des Status quo bei Endabstimmungen im Plenum (Kapitel 5, 6 und 9), im Rules Committee (Kapitel 7) und in den sonstigen Ausschüssen (Kapitel 8) und finden vielfältige Ergebnisse im Einklang mit ihrer Theorie. Erstens ist die *roll rate* der Mehrheitspartei seit Einführung von Reed's Rules in der Tat konstant sehr niedrig (je nach Art der

Abstimmung 0 bis 2,5 Prozent). Zweitens wird der Status quo durch neue Gesetze tatsächlich ganz überwiegend in Richtung der Mehrheitspartei verschoben (in 81 % bzw. 84 % der Fälle unter demokratischer bzw. republikanischer Mehrheit). Drittens ist die *roll rate* der Mehrheitspartei seit der Einführung von Reed's Rules dauerhaft deutlich niedriger, die der Minderheitspartei hingegen deutlich höher als vorher. Ebenso stieg der Anteil der Gesetze, die den Status quo im Sinne der Mehrheitspartei verschieben, stark an. Viertens schneiden die Vorhersagen der Theorie im Vergleich zu rein präferenzbasierten Theorien durchweg besser ab.

Insgesamt ist „Setting the Agenda“ ein großer Wurf für die Kongressforschung. Die „prozedurale Kartelltheorie“ ist theoretisch überzeugend und erweist sich empirisch als sehr erfolgreich. Theoretisch zentral ist die Erkenntnis, dass die Mehrheitspartei über Agendakontrolle weitreichenden Einfluss auf die Ergebnisse des parlamentarischen Prozesses nehmen kann, ohne dass ihre Mitglieder dafür gegen ihre eigenen inhaltlichen Präferenzen stimmen müssen. Wichtig ist weiterhin die Feststellung, dass die Mehrheitspartei über negative Agendakontrolle Veränderungen zu ihrem Nachteil grundsätzlich verhindern, ein eigenes Programm mittels positiver Agendakontrolle hingegen nur bei großer innerparteilicher Präferenzhomogenität durchsetzen kann.

Für Komparativisten interessant sind besonders die beiden Typen von Agendakontrollrechten sowie die Frage, wonach sich deren Mischungsverhältnis richtet. Cox und McCubbins verweisen auf erste vergleichende Überlegungen in diese Richtung. Lohnend wäre auch zu untersuchen, wie Agendakontrollrechte innerhalb der Gruppe von Seniorpartnern verteilt werden. Die Autoren klammern diese Frage explizit aus, da zunächst nur die Relevanz von Parteien an sich gezeigt werden soll. Wenn deren Relevanz hingegen, wie in parlamentarischen Systemen, generell anerkannt ist, gewinnt die weiterführende Frage an Bedeutung, welche innerparteilichen oder innerkoalitionären Gruppierungen über Agendakontrolle besonderen Einfluss auf Politikergebnisse nehmen können.