

Herbert Döring, Rainer Eising und Christoph Hönnige

Empirische Parlamentsanalyse Dilemmata, Institutionen, Policies

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Vorwort

Um das Regieren und somit *governance* in demokratischen Systemen verstehen und analysieren zu können, muss man die Funktionslogik heutiger parlamentarischer Demokratien in das Zentrum des Erkenntnisinteresses stellen. Genau dies wird mit dem vorliegenden Kurs geleistet. Erst in einer Verbindung von normativen Grundlagen, den grundlegenden institutionellen Strukturen (*polity*), Akteuren und deren Interaktion (*politics*) und Politikentscheidungen (*policies*) kann ein umfassendes Verständnis hergestellt werden. Entsprechend widmet sich der Kurs in drei Schritten und Kurseinheiten den unterschiedlichen Schwerpunkten.

Parlamentarische Demokratien mögen alle die grundlegenden Ziele einer Demokratie verfolgen, doch das „Wie“ unterscheidet sich schon in der Gewichtung unterschiedlicher Ziele, die mittels der institutionellen Grundstruktur erreicht werden sollen. Die unterschiedlichen Zielkonflikte stehen entsprechend im Mittelpunkt der ersten Kurseinheit. Variierende institutionelle Arrangements und Akteurskonstellationen parlamentarischer Demokratien stehen im Zentrum der zweiten Kurseinheit. Mit Arend Lijpharts Typologie von Konsens- und Mehrheitsdemokratien sowie George Tsebelis' Vetospielertheorien werden die zwei wohl bedeutendste Konzepte zur Analyse der Funktionsweise von Demokratien vorgestellt. Die konkreten Auswirkungen auf politische Entscheidungen werden in der dritten Kurseinheit beispielhaft thematisiert und zentrale Forschungsergebnisse vorgestellt. Insgesamt wird so gezeigt, dass aus dem Blickwinkel eines akteurszentrierten Institutionalismus erst das Zusammenspiel von Institutionen und Akteursverhalten und -einstellungen ein Verständnis der Funktionslogik parlamentarischer Demokratien ermöglicht.

Die vorliegende Version des Kurses ist eine grundlegende Überarbeitung und Neugestaltung des Kurses 03210 „Parlamentarische Demokratien“ von Herbert Döring. Seine Strukturierung der Thematik und Grundlogik haben Rainer Eising und Christoph Hönnige genutzt, um die ersten beiden Teile komplett neu zu verfassen. Der dritte Teil entstammt in dieser Version noch dem Original von Herbert Döring und befindet sich zum Zeitpunkt der Drucklegung noch in einer finalen Aktualisierung.

Der Dank gebührt den drei Autoren dieses Kurses. Herbert Döring als ursprünglichem Ideengeber und Autor der dritten Kurseinheit sowie Rainer Eising (Kurseinheit 1) und Christoph Hönnige (Kurseinheit 2), die die Mühen einer aufwändigen Überarbeitung und Neuausrichtung auf sich genommen haben. Dies zeigt sich v.a. auch in der Ausweitung der verwendeten Datengrundlage und Länderauswahl.

Hagen im Juni 2013

Prof. Dr. Michael Stoiber

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

Inhaltsverzeichnis

Teil I: Zielkonflikte der Demokratie	7
1 Einleitung	8
1.1 Mindestkriterien einer Demokratie	10
1.2 Demokratie Regierungssysteme	13
1.3 Vergleichende Parlamentsforschung	16
2 Volk, Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit: Zielkonflikte der Demokratie	24
2.1 Effizienz oder Inklusion durch das Wahlrecht?	24
2.2 Parteienregierungen: Machtwechsel oder Proporz?	27
2.3 Zentralisierung von Entscheidungen in Fraktionen oder individuelle Teilhabe von Abgeordneten?	32
2.4 Abwahl der Exekutive: durch das Volk oder durch das Parlament?	34
2.5 Parlamentarische Geschäftsordnungen zwischen Mehrheitsprinzip und Minderheitenrechten	36
2.6 Vetomöglichkeiten des Volkes gegen Parlament und Regierung durch mehr Direktdemokratie?	39
2.7 Politische Interessenvermittlung: durch das Parlament oder durch Interessen- gruppen und Exekutive?	41
2.8 Souveränität: des Parlaments oder des Verfassungsgerichts?	42
3 Die empirische Analyse der Zielkonflikte	46
3.1 Effizienz oder Inklusion durch das Wahlrecht?	46
3.1.1 Wahlrechtsänderung und Bevölkerungsmeinung	47
3.1.2 Alternierende Regierungen oder geometrische Abbildung der Präferenzen der Bevölkerung im Parlament	48
3.2 Konfliktlinien, Wahlrecht und Zahl effektiver Parteien	51
3.3 Lieber zentralisierte Parteien anstatt „Extrawürste“ für Wahlkreisinteressen?	54
3.4 Abwahl der Regierung durch das Volk oder Regierungssturz durch parlamentarische Misstrauensvoten?	59
3.5 Effizienz oder Inklusion durch parlamentarische Verfahren?	62
3.5.1 Agendakontrolle durch das Parlament oder die Regierung?	62
3.5.2 Agendakontrolle und Wahlrechtshürden	67
3.5.3 Die Rationalisierung von Parlamenten: Beschränkung von Abgeordnetenrechten	70
3.6 Fazit	75
4 Literaturverzeichnis	76

Teil II: Institutionen	83
1 Institutionen	84
1.1 Einleitung	84
<i>1.2 Merkmale parlamentarischer Demokratie</i>	87
1.2.1 Die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament	88
1.2.2 Variationen der Abberufbarkeit	90
1.2.3 Parlamentarische und präsidentielle Demokratie	95
1.2.4 Sekundäre Merkmale parlamentarischer Demokratie	102
1.2.5 Ausnahmeländer mit fehlenden Sekundärmerkmalen	111
<i>1.3 Mehrheits- und Konsensdemokratien</i>	115
1.3.1 Einführung und Erkenntnisinteresse	115
1.3.2 Lijpharts Analyse demokratietheoretischer Grundtypen	116
1.3.3 Dimensionen der Mehrheits- und Konsensdemokratie	120
1.3.4 Mehrheits- und Konsensdemokratien in Europa	127
1.3.5 Übertragbarkeit und Erklärungskraft des Konzeptes	131
1.3.6 Theoretische und empirische Kritik am Ansatz von Lijphart	132
<i>1.4 Vetospieler, Policy-Distanzen und Agendakontrolle in Demokratien</i>	141
1.4.1 Einführung und Erkenntnisinteresse	141
1.4.2 Vetopunkte und Vetospieler als Loslösung von Typologien	144
1.4.3 Individuelle und kollektive Vetospieler und Policy-Distanzen	147
1.4.4 Absorption, Agendakontrolle und Minderheitsregierungen	156
1.4.5 Vetospieler in Europa	170
1.4.6 Übertragbarkeit und Erklärungskraft des Konzeptes	174
1.4.7 Theoretische und empirische Kritik am Ansatz von Tsebelis	176
<i>1.5 Literatur</i>	180

Teil III: Policies	190
Einleitung	191
III.1 Vergleiche von Policies	192
III.1.1 Variablen- und fallorientierte Policy-Studien	192
III.1.2 Theoriegeleitete empirische Analysen in der Politikwissenschaft	195
III.2 Vetospieler und Arbeitsmarktgesetze	197
III.2.1 Theorien und Hypothesen der Vetospielertheorie	197
III.2.2 Operationalisierung der Vetospielertheorie in der Arbeitsmarktgesetzgebung	199
III.2.3 Datenanalyse	202
III.3 Kabinettsorganisation und Budgetdefizite	205
III.3.1 Der öffentliche Haushalt als common pool	205
III.3.2 Internationaler Vergleich von Regelungen zur Lösung des Common-Pool-Dilemmas	209
III.3.3 Forschungsdesign und Datenanalyse	211
III.4 Agendakontrolle und Gesetzgebungsvolumen	218
III.4.1 Agendakontrolle und Gesetzgebung als Monopolgut	218
III.4.2 Das Untersuchungsdesign und die Operationalisierung: Aggregat- und Individualdatenanalyse	222
III.4.3 Empirischer Zusammenhang zwischen Agendakontrolle und Gesetzgebung	224
III.5 Vetospieler im Steuersenkungswettlauf	233
III.5.1 Die Theorie des Steuersenkungswettlaufs	234
III.5.2 Vetospieler bremsen Steuersenkungen (Schmidt und Wagschal)	237
III.5.3 Die USA als Ausnahmefall	241
III.5.4 Mehr Vetospieler verringern Steuersenkungen (Hallerberg/Basinger)	244
III.5.5 Viele Vetospieler behindern Unternehmenssteuersenkung nicht (Ganghof)	252
III.5.6 Kritik an Ganghofs Operationalisierung	254
III.5.7 Policy-Distanzen und Steuersenkungen	258
Fazit und Ausblick	266
Literaturverzeichnis	277

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

Teil I: Zielkonflikte der Demokratie

Rainer Eising

1 Einleitung

Inklusion oder Effizienz?

In diesem Buch wollen wir die Vielfalt der repräsentativen Demokratien in Europa nach einigen grundlegenden Zielkonflikten analysieren. Die Lösung der noch näher zu umreißenen Zielkonflikte ist allen Demokratien aufgegeben, seien sie nun parlamentarische oder präsidentielle, so genannte „semi-präsidentielle“ oder andere Varianten. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob Parlamente als Schlüsselinstitutionen repräsentativer Demokratien vor allem effiziente Strukturen für mehrheitliche Entscheidungen bereitstellen sollen oder ob sie primär zu einer möglichst inklusiven Repräsentation der Bevölkerung beitragen sollen (vgl. von Steinsdorff 2011: 171). Aus dem Dilemma Inklusion oder Effizienz folgen eine Reihe spezifischer Zielkonflikte: Soll das Wahlrecht für klare Mehrheitsverhältnisse oder für proportionale Repräsentation der Bevölkerung sorgen? Sollen Abgeordnete Wahlkreisinteressen oder allgemeine Interessen der Bevölkerung vertreten? Soll das parlamentarische Plenum die politische Öffentlichkeit stärken oder die Agenda der Regierung abarbeiten? In diesem Studienbrief zeigen wir, dass die institutionellen Designs repräsentativer Demokratien in Europa sich als unterschiedliche Reaktionen auf solche Strukturdilemmata verstehen und analysieren lassen.

Neo-Institutionalismus

Wir verorten die Analyse dieser Zielkonflikte theoretisch im Neo-Institutionalismus, der sich in der Politikwissenschaft mit der Frage befasst, wie politische Institutionen die Handlungsmöglichkeiten politischer Akteure kanalisieren und politische Ergebnisse prägen. Der Begriff des „neuen Institutionalismus“ ist inzwischen etabliert. Peter Hall und Rosemary Taylor (1996) haben in einem klassischen Aufsatz drei Varianten des Institutionalismus unterschieden: den Rational Choice Institutionalismus, den historischen Institutionalismus und den soziologischen Institutionalismus. Vivien Schmidt (2008) hat diese Varianten um den diskursiven Institutionalismus erweitert, der die Bedeutung von Ideen und Diskursen im Rahmen von institutionellen Kontexten unterstreicht. Wir analysieren in unserer Studie das Handeln individueller Akteure im Rahmen sie motivierender und/oder begrenzender Regeln und stützen uns vornehmlich auf den Rational Choice Institutionalismus. André Kaiser (2007: 119-120) hebt in einem Überblick über die empirische Institutionenanalyse in dieser Perspektive den Wandel von der Gegenstandsorientierung – z.B. der Erforschung einzelner Institutionen wie Verfassungen, Parlamenten oder Regierungen – zur Problemorientierung hervor. Dieser Wandel kommt u.a. in folgenden problemorientierten Fragestellungen zum Ausdruck: Wie wirken sich Institutionen auf die Aggregation von individuellen Präferenzen, die Koordination individueller Entscheidungen, das kollektive Handeln, die Delegation von Handlungsvollmachten in der repräsentativen Demokratie oder auch die Konsistenz politischen Handelns über längere Zeiträume hinweg aus? Dieses Buch ist sowohl gegenstands- als auch problemorientiert. Zum einen liegt der Fokus auf der Rolle von Parlamenten in europäischen Demokratien. Zum anderen sind wir besonders daran interessiert, welche Lösungen Parlamente für bestimmte Dilemmata der Demokratie entwickelt haben.

Im Zentrum stehen die Institutionen der parlamentarischen und der semi-präsidentiellen Demokratie in Europa. Wir betrachten also Demokratien, in denen die Regierung durch das Parlament grundsätzlich abberufen werden kann. Allerdings werden wir nicht alle parlamentarischen Institutionen dieser Demokratien, sondern nur die aus der handlungs- und entscheidungstheoretischen Sicht eines „akteurszentrierten Institutionalismus“ (siehe Scharpf 1997) wichtigen untersuchen. Die Bedeutung von politischen Institutionen für politisches Handeln zu betonen mag zunächst trivial erscheinen. Die Besonderheit dieser Perspektive wird allerdings dann deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass andere politische Theorien eher die Relevanz von sozio-ökonomischen Strukturen, ökonomischen Faktoren oder auch die Erfüllung notwendiger Funktionen durch politische Institutionen hervorheben, wenn es um die Erklärung politischen Handelns geht.

Was also sind Institutionen? Wenn der normale Bürger das Wort „Institution“ hört, denkt er oder sie wohl in erster Linie an eine sichtbare Organisation wie die Europäische Zentralbank. In der Politikwissenschaft erscheint der Begriff der Institution aber in einer Doppelgestalt. Hier fragt man auch nach verhaltensleitenden Regeln hinter den organisatorischen Fassaden. Unter Institutionen versteht der Rational Choice Institutionalismus Regelsysteme und „Spielregeln, welche das Nutzenstreben individueller Akteure begrenzen, weil daraus unerwünschte, ja sogar pathologische Nebenwirkungen bei der Umsetzung individueller Präferenzen in kollektive Entscheidungen entstehen können (vgl. Lane und Ersson 2000). Uns interessieren hier besonders die formalen Institutionen, die i.d.R. durch rechtliche Regeln fixiert sind, auch wenn viele Akteure durchaus informale Wege beschreiten, die rechtlich nicht fixiert aber nicht unbedingt illegal sind (Köllner 2012: 6), um solche Restriktionen zu umgehen. Formale Institutionen bilden aber den Rahmen, „innerhalb dessen sich informelle Praktiken ausbilden und stabilisieren können.“ (Sieberer 2008: 258). Beispielsweise ist die häufige Bildung übergroßer Koalitionen im Europäischen Parlament nur vor dem Hintergrund des Erfordernisses einer absoluten Mehrheit in der zweiten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verständlich.

Definition Institutionen

Institutionen lenken also das Handeln der Politiker in eine bestimmte Richtung und begrenzen durch ihre Gebote und Verbote den Spielraum möglicher Entscheidungen. Allerdings wirken sie keineswegs determinierend, sie kanalisieren vielmehr das Handeln von Akteuren, indem sie zulässige Handlungspfade abstecken. Bedeutende Sozialwissenschaftler unterschiedlichster politischer Richtungen von Karl Marx über Max Weber bis hin zu Joseph Schumpeter und anderen (vgl. Schluchter 1972) waren sich stets der Tatsache bewusst, dass Menschen ihre eigene Geschichte machen, indessen nicht aus völlig freien Stücken handeln, sondern auch von den vorgefundenen (institutionellen) Umständen geprägt werden. Angesichts der internationalen Vielfalt von parlamentarischen Institutionen nehmen „neue Institutionalist“ die Chance wahr, deren Unterschiede und Gemeinsamkeiten vergleichend zu untersuchen und deren Entstehung und Wirkungsweise zu erklären.

Bevor wir uns den Zielkonflikten von Demokratien widmen, wollen wir zunächst klären, was wir unter dem Begriff der Demokratie verstehen und welches Verständnis vergleichender Politikwissenschaft diesem Buch zugrunde liegt.

1.1 Mindestkriterien einer Demokratie

Das Konzept der
Demokratie

Wortwörtlich heißt Demokratie bekanntlich Volksherrschaft. Demokratien werden grundsätzlich von Nicht-Demokratien oder auch Autokratien unterschieden, in denen das Volk weder herrscht noch die Herrschenden nennenswert zur Verantwortung ziehen kann (vgl. Merkel 2010). Verschiedene Wellen der Demokratisierung haben die Zahl der demokratischen Staaten stark vermehrt. Samuel Huntington (1991) hat in einer weit rezipierten Studie drei solcher Wellen unterschieden: die erste lange Welle der Demokratisierung von 1828 bis 1926, die zweite kurze Welle von 1943 bis 1962 und die dritte Welle seit 1974. Die Demokratisierung der Welt war allerdings kein linearer, sondern ein zyklischer Prozess, in dem sich Gegenbewegungen zur ersten und zweiten Welle der Demokratisierung entwickelten. Einige Forscher haben zudem eine vierte Welle identifiziert, die 1989/90 mit der Auflösung der Sowjetunion und dem Fall der Berliner Mauer beginnt. Wann genau allerdings in einem Land wirklich das Volk herrscht und wann ein Übergang von einem nicht-demokratischen Regime hin zu einem demokratischen Regime stattgefunden hat, ist umstritten (vgl. Merkel 2010). Es gibt Politikwissenschaftler, die an der Gegenüberstellung von Demokratien und Nicht-Demokratien beharrlich festhalten (z.B. Sartori 1987; Cheibub et al. 2010). Allerdings stellen immer mehr Studien einen graduellen Übergang zwischen beiden Konzepten fest. Hierfür sind auch einige Messkonzepte entwickelt worden, die sich für weiträumige Vergleiche eignen. Einige der bekanntesten Indizes sind: Freedom House, Polity IV, Vanhanen, Przeworskis Regimeklassifikation, der Bertelsmann Transformation Index (vgl. Schmidt 2010: Kap. 22). Diesen Indizes liegen jeweils unterschiedliche Verständnisse und Messkonzepte von Demokratie zugrunde und deshalb führen sie auch zu unterschiedlichen Einschätzungen, was die Zahl der Demokratien auf der Welt angeht. So betrug laut Polity IV der Anteil der vollständigen Demokratien an allen untersuchten Staaten im Jahr 2000 ca. 40%, laut Vanhanen-Index lag dieser Anteil sogar bei mehr als 60% (vgl. Bernhagen 2009: 35).

Demokratie ist also ein vielschichtiges Konzept und damit stellt sich auch hier die Frage, wie man Demokratien von der großen Mehrheit der übrigen Regierungsformen abgrenzen will. Um dieser Unklarheit entrinnen zu können, bietet es sich an, einige Mindestanforderungen zu benennen, die vorhanden sein müssen, wenn von Demokratie die Rede sein soll. Eine auf Verfahren abstellende Definition eines liberal-demokratischen Systems, die als kleinster gemeinsamer Nenner dient, können wir den Werken des vergleichenden Demokratieforschers Robert A. Dahl (1998) entnehmen. Er ist 1995 für seine Arbeiten als erster Preisträger mit dem wichtigsten Preis, den die Politikwissenschaft an einzelne Forscher vergibt, dem Johan Skytte Preis, ausgezeichnet worden. Seine Arbeiten haben auch die oben genannten Messkonzepte von Demokratie erheblich beeinflusst. Robert Dahl

hat dafür plädiert, Demokratie über ihre Verfahren zu erfassen und nicht über ihre substantiellen Ziele wie die soziale Gleichheit. Er hat Demokratie als politischen Systemtyp charakterisiert, der seinen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber vollständig oder nahezu vollständig responsiv sei (Dahl 1971: 2). Er betonte zu diesem Zweck zwei Dimensionen von Demokratie: „public contestation and the right to participate“ (Dahl 1971: 5).¹ Öffentlicher Wettbewerb um Ämter und politische Teilhabe der Bevölkerung. Allerdings sah er nirgends eine umfassende Responsivität politischer Systeme gegenüber ihren Bürgern realisiert und hat die Demokratie deswegen als Idealtyp charakterisiert. Dahl hat für Staaten, die sich als demokratisch bezeichnen, den Begriff der Polyarchie, die Herrschaft der Vielen, verwendet. Damit sind Staaten gemeint, die als repräsentative Demokratien mit allgemeinem Männer- und Frauenwahlrecht verfasst sind. Dahl hat einige Kriterien vorgelegt, die Polyarchien erfüllen müssen und die hier in etwas anders gegliederter Form übernommen werden sollen, wobei wir für diese politischen Systeme den Begriff der Demokratie beibehalten.

Das erste Kriterium für die Existenz einer Demokratie betrifft die Geltung von Grund- und Freiheitsrechten, insbesondere, das Recht auf freie Meinungsäußerung, Informationsfreiheit, die Organisations- und Koalitionsfreiheit. Diese grundlegenden bürgerlichen und politischen Rechte sichern die Autonomie von Individuen und die politische Gleichheit von Bürgern. Solche Grundrechte dürfen nicht nur auf dem Papier stehen, sondern müssen auch tatsächlich von Regierung und Verwaltung respektiert und von unabhängigen Gerichten geschützt werden. Ohne die Gewährung der Autonomie des Individuums sowie die Gewährleistung der Rechtssicherheit, Erwartungssicherheit und Korruptionsfreiheit des Staates steht der Name einer Demokratie, die sich als eine solche bezeichnet, in der Tat nur auf dem Papier. Die Einhaltung dieses Kriteriums wird von einigen Nicht-Regierungsorganisationen (Non-governmental Organisations, oder NGOs) auf der ganzen Welt fortlaufend beobachtet. So registrieren und dokumentieren die jährlichen Berichte von Amnesty International (<http://www.amnesty.org/>), Freedom House (<http://www.freedomhouse.org/>) und Transparency International (<http://www.transparency.org>) Verletzungen dieses ersten Kriteriums für Demokratie.

Demokratiemerkmalen

Solche politischen und bürgerlichen Rechte sind eine unverzichtbare Mindestvoraussetzung für Demokratie. Sie können kaum, annähernd oder vollständig verwirklicht sein, allerdings gibt es hier keinen für uns relevanten Zielkonflikt. Aber im Gegensatz dazu gibt es bei den zweiten und dritten Mindestkriterien für Demokratie alternative Möglichkeiten der Verwirklichung trotz ihrer grundsätzlichen Anerkennung. Auf den nächsten beiden Kriterien weisen Demokratien eine Reihe alternativer Gestaltungsmöglichkeiten auf, die wir im Folgenden als Zielkonflikte auffassen.

¹ Diese Dimensionen stehen auch im Mittelpunkt des Vanhanen-Indexes, der den Grad der politischen Partizipation und den Grad des politischen Wettbewerbs misst.

Das zweite Kriterium für die Existenz einer Demokratie betrifft regelmäßige, faire und freie Wahlen, die allgemeines, gleiches und geheimes Stimmrecht gewähren, mittels derer die Regierenden zur Verantwortung gezogen und abberufen werden können und die echte Konkurrenz um öffentliche Mandate und Ämter gewährleisten. D.h. der Ausgang dieser Wahlen ist *ex ante* unsicher, und *ex post* kann er nicht mehr verändert werden. Solche Wahlen müssen regelmäßig stattfinden.² Volle Demokratie ist auf dieser Dimension erst erreicht, wenn Männer und Frauen, Arme und Reiche, Alte und Junge, Hochgebildete und Kenntnislose, Weiße und Schwarze usw.) das gleiche Stimmrecht besitzen. Anders formuliert: die politische Gleichheit, die Beteiligung der Bürger durch Wahlen und der politische Wettbewerb rivalisierender Kandidaten und Parteien stehen hier im Mittelpunkt. Auch heute etablierte Demokratien besaßen am Beginn ihrer demokratischen Entwicklung während der ersten langen Welle der Demokratisierung nur ein höchst eingeschränktes, an Besitz, Geschlecht und Bildung geknüpftes Wahlrecht. Die Gleichheit des Wahlrechts als zweite Dimension der Demokratie und die Gewährleistung politischer und bürgerlicher Rechte als unverzichtbare erste Dimension, können durchaus unabhängig voneinander variieren. Das Freedom House bringt dies z.B. durch die Unterscheidung von liberalen und elektoraten Demokratien zum Ausdruck. In Ersteren sind sowohl politische Teilhaberechte in Wahlen als auch die bürgerlichen Freiheitsrechte vorhanden. In elektoraten Demokratien hingegen kann das Wahlrecht durchaus ausgeübt werden, die bürgerlichen Freiheitsrechte sind aber eingeschränkt.

Das dritte Kriterium für die Existenz einer Demokratie betrifft politische Institutionen, welche sicherstellen, dass sich die Handlungen der Regierenden nicht (allzu) weit von den Präferenzen der Wähler entfernen. Mit anderen Worten: die Responsivität der politischen Institutionen und Akteure steht hier im Mittelpunkt. Freie Wahlen müssen die Chance bieten, dass eine Regierung durch sie tatsächlich abberufen werden kann. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Regierung direkt durch das Volk bzw. dessen Wahlmänner (electors) gewählt worden ist wie ein US-amerikanischer Präsident, ob sie wie ein deutscher Bundeskanzler durch geheime Wahl eines Parlaments bestimmt wird oder ob sie vom Staatsoberhaupt ernannt wird wie in Großbritannien. Freie Wahlen sind allerdings nur eine von mehreren Möglichkeiten des Volkes, die Responsivität der Regierung sicherzustellen.

In einigen Ländern wie der Schweiz und in Einzelstaaten der USA, nicht aber im US-Zentralstaat, gibt es ausgeprägte direktdemokratische Elemente, durch die die Bevölkerung zwischen den Parlamentswahlen ein Veto gegen von Parlament und Regierung gebilligte Gesetze einlegen (Volksentscheid, Referendum) oder aber die Regierung und das Parlament auffordern kann (Volksinitiative), eine bestimmte Maßnahme zu unterlassen oder zu treffen (für einen internationalen Über-

² Das Kriterium der Wahlen wird im Demokratie-Diktatur-Index hervorgehoben. (Cheibub/Ghandi/Vreeland 2010)

blick vgl. IDEA 2008). Ein zentraler anderer Mechanismus, der die Responsivität der gewählten Amts- und Mandatsträger zwischen den Wahlterminen sicherstellen soll, ist die Bildung von Assoziationen und damit die Interessenvertretung durch intermediäre Organisationen wie Interessengruppen oder auch durch soziale Bewegungen. Voraussetzung hierfür sind wiederum die Organisations-, Assoziations- und Meinungsfreiheit, also die Grundrechte der ersten Dimension. Schließlich gibt es externe institutionelle Schranken, die bspw. festlegen, dass demokratische Mehrheitsentscheidungen den Rahmen von Verfassungsnormen nicht überschreiten.

1.2 Demokratische Regierungssysteme

Im Mittelpunkt unserer Untersuchung stehen die Dilemmata, die Parlamente in repräsentativen Demokratien bewältigen müssen, weil die Volkskammern der zentrale institutionelle Ausdruck der Volksherrschaft in repräsentativen Demokratien sind. 2012 waren 162 Kammern als Vollmitglieder der „Inter-Parlamentarischen Union“ (IPU) in Genf angeschlossen und 10 weitere Kammern waren assoziierte Mitglieder (<http://www.ipu.org>). Nicht all diese Länder sind allerdings Demokratien. Parlamente gibt es auch in defekten Demokratien und in Autokratien, um die Legitimität dieser politischen Systeme zu steigern. Unsere Analyse konzentriert sich auf die demokratischen Systeme, die sich in Europa befinden, wird aber an geeigneten Stellen durch außereuropäische Parlamente in Demokratien ergänzt.

Die Vergleichende Politikwissenschaft systematisiert politische Systeme u.a. nach der Regierungsform, d.h. nach den Regeln, die festlegen, wie die Regierung ins Amt kommt und wie sie an der Macht bleibt (vgl. Cheibub 2007). Im Mittelpunkt dieser Typologie stehen die Beziehungen zwischen der Regierung, dem Präsidenten und der Legislative (vgl. Clark et al. 2013: 458). Nach dieser Typologie werden u.a. parlamentarische, präsidentielle und semipräsidentielle Regierungssysteme unterschieden. Und um die Rolle der Präsidenten in Letzteren besser zu erfassen, haben Shugart und Carey (1992) noch den weiterführenden Vorschlag entwickelt, premier-präsidentielle von präsidentiell-parlamentarischen Systemen zu unterscheiden.

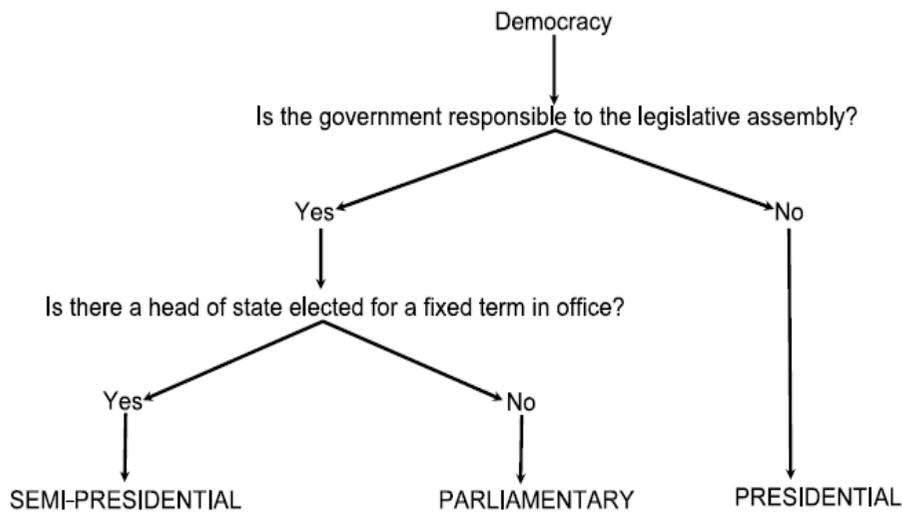
Demokratische
Regierungsformen

Befassen wir uns vorab kurz mit der Definition, Klassifikation und Abgrenzung parlamentarischer, präsidentieller und semi-präsidentieller Systeme. Es gibt verschiedene Varianten dieser Typologie (vgl. Lijphart 1999; Steffani 1979). Nach Cheibub, Gandhi und Vreeland (2010) müssen zwei Fragen beantwortet werden, um zu klären welche Regierungsform eine Demokratie hat (vgl. Schaubild 1.1): (1) Ist die Regierung dem Parlament gegenüber politisch verantwortlich? Mit anderen Worten: Kann die Regierung vom Parlament aus politischen Gründen abberufen werden? Wenn dies der Fall ist, liegt entweder eine parlamentarische oder eine semi-präsidentielle Demokratie vor. In parlamentarischen Demokratien wie der Bundesrepublik Deutschland wird die Regierung durch das Parlament gewählt und kann von dieser aus rein politischen Gründen auch wieder

aus ihrem Amt entfernt werden. Auch in semi-präsidentiellen Demokratien wie Frankreich ist die Regierung dem Parlament gegenüber verantwortlich. Der Premierminister kann vom Parlament aus dem Amt befördert werden. Wird die Frage mit nein beantwortet, liegt eine präsidentielle Demokratie vor. In präsidentiellen Demokratien wie den Vereinigten Staaten von Amerika kann der Präsident vom Parlament nicht aus rein politischen Gründen aus dem Amt entfernt werden. Gegebenenfalls kann er bei großen Amtsverfehlungen nach einem juristischen Verfahren, dessen Ausgang ungewiss ist, seines Amtes enthoben werden (vgl. Stefani 1979), wie z.B. in den USA. Für die Bestimmung der Regierungsform wird also üblicherweise nicht geprüft, wie die Regierung ins Amt kommt, sondern ob sie durch das Parlament aus dem Amt entfernt werden kann.

Die zweite Frage ist nötig, um zu klären, ob eine parlamentarische oder eine semi-präsidentielle Demokratie vorliegt: Wird das Staatsoberhaupt (der Präsident) für eine feste Amtsperiode vom Volk gewählt? Wenn Wähler ihre Stimme direkt für den von ihnen bevorzugten Kandidaten abgeben oder sie mit ihrer Stimme ein Wahlkollegium wählen, das einzig und allein den Präsidenten wählen soll, wie bspw. das electoral college in den USA, kann das als Volkswahl des Präsidenten betrachtet werden (vgl. Clark et al. 2013: 461). Wird auch diese Frage mit ja beantwortet, liegt eine semi-präsidentielle Demokratie vor. Im so genannten „semi-präsidentiellen“ System, dessen bekanntestes Beispiel die Französische V. Republik ist, ist der direkt vom Volk gewählte Staatspräsident nicht nur ein zeremonielles Staatsoberhaupt. Vielmehr teilt der vom Parlament nicht abberufbare Präsident sich mit dem vom Parlament sehr wohl zu stürzenden Premierminister die Exekutive. Wird die Frage der Volkswahl des Präsidenten dagegen mit nein beantwortet, liegt eine parlamentarische Demokratie vor. Die Wahl eines Präsidenten per se ist also nicht hinreichend, um eine Demokratie als semi-präsidentiell zu identifizieren. Wenn ein Präsident im Wesentlichen durch Vertreter der parlamentarischen Kammern gewählt wird, wie in Deutschland der Bundespräsident durch die Bundesversammlung, so gilt dies nicht als Volkswahl, sodass Deutschland als parlamentarische Demokratie einzuordnen ist. Dieses Kriterium führt überdies dazu, dass monarchische Demokratien wie Großbritannien oder die Niederlande immer als parlamentarische Demokratien eingestuft werden.

Schaubild 1.1: Bestimmung der Regierungsform



Quelle: Cheibub et al. 2010: 81

Shugart und Carey (1992) haben semi-präsidentielle Demokratien noch weiter im Hinblick auf die Stellung des Präsidenten in präsidentiell-parlamentarische und premier-parlamentarische Systeme unterschieden. In präsidentiell-parlamentarischen Demokratien hat der gewählte Präsident die Befugnis, die Regierung abzurufen oder das Parlament aufzulösen, sodass Regierungen in diesen Systemen sowohl dem Parlament als auch dem Präsidenten gegenüber verantwortlich sind. Der Präsident hat zudem erhebliche Policy-Befugnisse, häufig in der Außenpolitik, sodass die Exekutive aus Präsident und Regierung besteht. Die genaue Machtteilung zwischen Präsident und Regierung variiert dabei in verschiedenen präsidentiell-parlamentarischen Systemen (Clark et al. 2013: 507). In Europa ist Frankreich ein wichtiger Fall dieses Typs. Der französische Staatspräsident kann zwar nicht den von ihm ernannten Premierminister entlassen, er kann aber die Nationalversammlung auflösen und damit Neuwahlen erzwingen. In premier-präsidentiellen Systemen kann der Präsident die Regierung nicht so einfach aus dem Amt befördern. Die Regierung ist nur dem Parlament Verantwortung schuldig. Der Premierminister ist damit der zentrale politische Akteur in der Exekutive und der Präsident spielt eine geringere politische Rolle als in präsidentiell-parlamentarischen Systemen. Damit funktionieren diese Demokratien in hohem Maße wie parlamentarische Regierungssysteme. Wichtige Beispiele dieses Typs in Europa sind Irland und Portugal. Für unsere Analyse steht somit eine unterschiedliche Auflösung von Zielkonflikten in parlamentarischen und premier-präsidentiellen Demokratien einerseits und präsidentiell-parlamentarischen Demokratien andererseits zu erwarten.

Präsidentiell-parlamentarische und premier-parlamentarische Systeme

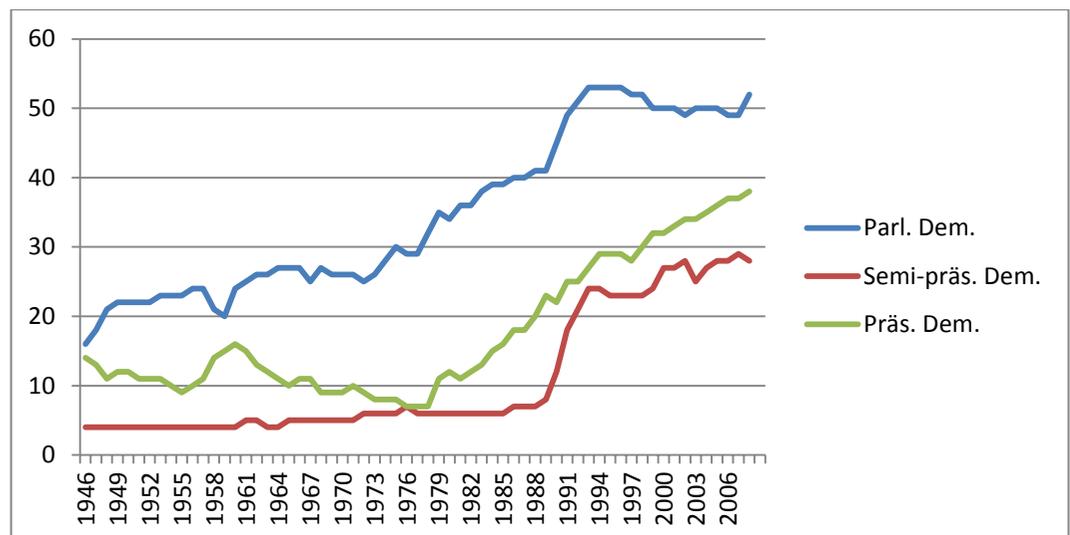
Einen besonderen Fall, der sich nur schwer in die gängigen Einteilungen der Regierungsformen der Demokratie einordnen lässt, bildet die Schweiz. In ihr wird die Regierung, die aus dem siebenköpfigen Bundesrat besteht, nicht wie im präsidentiellen System vom Volk, sondern von beiden Kammern des Parlamentes in

Die Schweiz als Sonderfall

einer gemeinsamen Sitzung gewählt. Sie kann dann aber im Gegensatz zum parlamentarischen System für die Dauer einer Legislaturperiode nicht wieder vom Parlament abberufen werden (vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 88-96; Lehner/Widmaier 2002: 133-140). Die Schweizer Exekutive wird deswegen auch oft als versammlungsunabhängige Kollegialregierung bezeichnet (vgl. Shugart/Carey 1992: 26).

Unter den Demokratien der Gegenwart ist die parlamentarische Demokratie stärker verbreitet als die präsidentielle oder die semi-präsidentielle Variante. Nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Wendejahr 1989 und der Demokratisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten war die parlamentarische Demokratie das klar dominante Regierungssystem. Die große Mehrzahl der seit Jahrzehnten etablierten parlamentarischen Demokratien fand sich in Westeuropa. Mit der dritten Welle der Demokratisierung, insbesondere seit 1989, allerdings hat die Zahl semi-präsidentieller und präsidentieller Demokratien weltweit und auch in Europa deutlich zugenommen, sodass insbesondere die semi-präsidentiellen Demokratien in die Analyse aufgenommen werden. Auch hat der Anteil semi-präsidentieller und präsidentieller Demokratien an allen Demokratien seit 1989 deutlich zugenommen.

Schaubild 1.2 Die Entwicklung demokratischer Regierungsformen, 1946-2008.



Quelle: Eigene Darstellung. Daten aus Cheibub et al. 2010.

1.3 Vergleichende Parlamentsforschung

Wie können sich Forscher und Studierende der Rolle von Parlamenten in demokratischen Regierungssystemen nähern, einem auf den ersten Blick recht kompliziert anmutenden Untersuchungsgegenstand? Suzanne Schüttemeyer gelangte vor 25 Jahren in einer Bestandsaufnahme des Diskussionsstandes zur vergleichenden Parlamentsforschung zu dem eher vernichtenden Urteil: „Kaum Theorie, bloße Kumulation, dazwischen wenig echter Vergleich (Schüttemeyer 1987: 173).“ Daraus folgerte Thaysen: „Die sicherste Aussage über die Parlamentarismusforschung scheint [...] ein Zwillingmangel zu sein: ihr theoretisches und komparati-

ves Defizit. Beide bedingen einander (Thaysen 1988: 17).“ Dabei sind die parlamentarischen Institutionen gewidmeten Aufsätze und Bücher äußerst vielfältig. Ein erheblicher Teil dieser Literatur ist allerdings normativ und pädagogisch angelegt. In pädagogischer Absicht wird untersucht, wie eine „gute Ordnung“ der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger aussehen könnte und sollte. Seit Schüttemeyers Bestandsaufnahme hat allerdings die Zahl theoriegeleiteter empirischer Studien mit vergleichendem Ansatz deutlich zugenommen und die vergleichende Parlamentsforschung erhebliche Fortschritte gemacht. Einen wichtigen Schritt hat hier Herbert Döring (1995) getan, der gemeinsam mit verschiedenen Länderexperten Mitte der 1990er Jahre 18 parlamentarische Demokratien im Vergleich untersucht hat. Einen für den internationalen Vergleich nutzbaren Index zur Erfassung der institutionellen Macht von Parlamenten haben Fish und Kroenig (2009) entwickelt. Wolfgang Müller, Kaare Strom und Torbjorn Bergmann haben in den vergangenen 15 Jahren umfassende und einflussreiche Studien zur parlamentarischen Demokratie, Koalitionsbildung und Kabinettsstabilität in Westeuropa vorgelegt (Müller/Strom 2000b, Strom/Bergmann/Müller 2003, Strom/Müller/Bergmann 2008). Auch die verschiedenen demokratischen Regimetypen sind in den vergangenen 20 Jahren vermehrt Gegenstand systematisch vergleichender Untersuchungen gewesen. Parlamente sind verstärkt im Rahmen allgemeiner politikwissenschaftlicher Theorien und Ansätze wie der Vetospielertheorie (Tsebelis 2002) und des Principal-Agent-Ansatzes (vgl. Strom/Bergmann/Müller 2003) analysiert worden.

Methodisch sind in der Parlamentsforschung drei Wege begangen worden. Auf dem ersten Wege konzentrieren Theorie und Empirie sich auf nur wenige, als exemplarisch betrachtete Länder und studieren diese in vertieften Fallstudien. So hat Jürgen Hartmann Großbritannien als Beispiel eines parlamentarischen, die USA als Beispiel eines präsidentiellen und Frankreich als Beispiel eines semipräsidentiellen Systems untersucht. Ein solches Vorgehen vermittelt eine Fülle von detaillierten Einsichten in diese Fälle, es stellt sich aber immer auch die Frage, wie repräsentativ die ausgewählten Fälle für die Gesamtheit der Parlamente in repräsentativen Demokratien sind. In einer aus der Vetospielertheorie abgeleiteten Perspektive analysieren z.B. Abromeit und Stoiber (2006) daher mehr als nur solche reinen Typen. Sie vergleichen neun westeuropäische Demokratien miteinander (Großbritannien, Schweiz, Schweden, Frankreich, Italien, Niederlande, Finnland, Deutschland, Österreich).

3 Wege der
Parlamentsforschung

Auf dem zweiten Weg betrachtet man nicht nur wenige Länder, sondern gliedert mit einem umfassenden Blick auf alle Demokratien der Gegenwart das verfügbare Sachwissen in zentrale Kategorien. Diesen Weg ist Klaus von Beyme in seiner umfassenden Analyse parlamentarischer Regierungssysteme in Europa gegangen. In der dritten Auflage unter dem Titel „Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 bis 1999“ (von Beyme 1999) umfasst das Werk 557 Druckseiten.

Es gibt einen dritten Weg, der in diesem Buch besprochen wird. Für diesen sind vergleichende Datensammlungen eine wichtige Voraussetzung. Dabei werden unter Auswahl von theoretisch für zentral erachteten Variablen empirische Zusammenhänge untersucht. Eine solche Vorgehensweise kann keine einzelnen Länder erschöpfend würdigen, sondern nur gewisse zentrale Tendenzen und Zusammenhänge aufzeigen. In diesem Sinn zielen sie auf Verallgemeinerungen ab. Verallgemeinerung bedeutet in den Worten Detlef Jahns, „dass die gefundenen Ergebnisse nicht nur für einen oder wenige Fälle zutreffen, sondern allgemeine Gültigkeit besitzen. In den Sozialwissenschaften ist dieses Kriterium nicht so umfassend wie in den Naturwissenschaften. Ein Stein, etwa, fällt zu jeder Zeit (Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft) auf die Erde (so lange man sich auf dieser befindet). Dies ist eine allgemein gültige Aussage. In den Sozialwissenschaften finden wir nur wenige so absolute (geschieht immer) und zeit- und ortsunabhängige Gesetze. Vielmehr sind die sozialwissenschaftlichen Aussagen eher probabilistische Aussagen,“ die zeit- und ortsgebunden sind. Dennoch richten sie sich nach dem Kriterium, „möglichst allgemein gültige Aussagen zu treffen“. Die Suche nach akzeptablen Verallgemeinerungen erfordert es immer auch, vom konkreten Kontext zu abstrahieren. Die vergleichende Parlamentsforschung bewegt sich also immer in einem Spannungsfeld zwischen Kontextorientierung und Verallgemeinerung. Kontextorientierung meint in diesem Fall die Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen einzelner Länder und Verallgemeinerung den Gewinn von Einsichten, die über die betrachteten Fälle hinaus Geltung beanspruchen.

Most-similar-systems
design

Durch die Auswahl einer begrenzten Menge von recht ähnlichen Fällen - parlamentarische und semi-präsidentielle Demokratien Europas – aus der Grundgesamtheit aller möglichen Fälle – aller repräsentativen Demokratien – hoffen wir, zahlreiche, nicht in die Untersuchung einbezogene Variablen als nicht erfasste Störfaktoren möglichst weitgehend „kontrollieren“ zu können. Im Sinne eines sogenannten „most similar systems-Vorgehens“ wählt man eine Gruppe von Ländern aus, die sich in ihren Kontextbedingungen für eine bestimmte Fragestellung ähneln. Damit hält man die nicht in die Untersuchung einbezogene „externe Varianz“ in Grenzen. Indem diese Fälle sich aber im Hinblick auf die zu untersuchenden Variablen, in ihrer „experimentellen Varianz“, deutlich unterscheiden, kann die vergleichende Methode nach der goldenen Regel John Stewart Mills einsetzen: „Maximiere die experimentelle Varianz, minimiere die Fehlervarianz und kontrolliere die externe Varianz“. Im klassischen most-similar-systems design werden verbleibende kontextuelle Unterschiede als potenziell verantwortlich für unterschiedliche Werte auf den abhängigen Variablen angesehen (vgl. Przeworski/Teune 1970).

Der für die vergleichende Methode charakteristische experimentelle Ansatz kann nur auf Kosten einer Vernachlässigung nationaler Kontexte durchgeführt werden. Überdies stellt sich das Problem der Äquivalenz von Konzepten und Gegenständen. Gleichlautende Bezeichnungen können in verschiedenen Ländern durchaus

Unterschiedliches bedeuten, und vergleichbare Aufgaben können durch unterschiedlich benannte Institutionen erfüllt werden. Diesen abstrakten Satz kann ein Beispiel aus der vergleichenden Parlamentsforschung verdeutlichen. Ein anschauliches Bild zu der bisweilen auftretenden „terminologischen Verwirrung“ gibt David Olson im Anhang zu seinem Buch „Democratic Legislative Institutions“, in dem er als ein einschlägiges Beispiel den Begriff „to table a motion“ aufführt. Dieser bedeutet im US-amerikanischen Verständnis „eine Debatte beenden“ (to stop debate). Im britischen Verständnis wird er in genau gegenteiligem Zusammenhang verwendet, nämlich als „eine Debatte anregen“ (to initiate debate) (Olson 1994: 160). Eine Möglichkeit der Lösung dieses Problems ist die Kooperation von Länderspezialisten. Die „Messung“ aller Variablen durch einen Experten für jedes Land lässt sich auf Widerspruchsfreiheit mit dem jeweiligen Kontext überprüfen. Eine solche glückliche Kooperation zwischen experimentellen Komparatisten und landeskundigen Spezialisten findet sich nur selten.

Viele Studien der Parlamentsforschung folgen, wenn sie mit der vergleichenden Methode arbeiten, diesem „most similar systems-Vorgehen“. So haben Forscher in einem Team von Liebert und Cotta (1990) alle Parlamente in Südeuropa in der Phase der erneuten Demokratisierung dieser Länder nach Überwindung ihrer zwischenzeitlichen Diktaturphasen untersucht. Eine skandinavische Forschergruppe hat in ähnlicher Weise in einem von Wiberg (1994) herausgegebenen Band wenige zentrale Variablen für alle und nicht nur einige ausgewählte skandinavische Länder untersucht. Auch in der bereits genannten Studie von Döring (1995a) wurden in jedem Kapitel dieses Forschungsbandes nur wenige Variablen für alle Länder Westeuropas, auch die kleineren und weniger gut untersuchten Staaten, umfassend analysiert. Schließlich haben auch Kaare Strom und seine Kollegen ihr Augenmerk auf die westeuropäischen parlamentarischen Demokratien gerichtet und sich in einer jüngeren Studie noch stärker auf die nordeuropäischen Demokratien konzentriert.

Das Forschungsdesign der vergleichenden Methode umfasst – neben anderen wichtigen Festlegungen – zwei wichtige Entscheidungen, nämlich die theoretisch gestützte Formulierung von Hypothesen, also von Aussagen über die „Wechselbeziehungen zweier oder mehrerer Variablen,“ sowie, eine begründete „Auswahl von Fällen aus einer Grundgesamtheit“ (Schmidt 1995: 100). Hypothesen über „Wechselbeziehungen zweier oder mehrerer Variablen“ drängen sich dem Betrachter nicht als unmittelbar einsichtige Beobachtungen auf, sondern stützen sich i.d.R. auf theoretische Überlegungen. Sie werden als Vermutungen zur Enträtselung der Struktur einer weitgehend noch unerkannten Realität formuliert, die durch Beobachtungen widerlegt werden können. Die vergleichende Methode geht heutzutage i.d.R. nicht davon aus, dass ein Zusammenhang deterministischer Natur ist, d.h. dass er immer besteht, dass es also notwendige oder hinreichende Gründe für ein Ereignis gibt, sondern sie prüft nur wahrscheinliche Zusammenhänge. Dahinter steht die Auffassung, dass vermutete Kausalzusammenhänge aufgrund des Intervenierens anderer, nicht kontrollierter, Faktoren und nicht zuletzt

auch der Wahlfreiheit der Akteure, sich gegen Strukturzwänge zu entscheiden, niemals vollkommen erklärt werden können. Die vergleichende Methode kann also lediglich mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zentrale Zusammenhänge aufgrund einiger weniger Schlüsselvariablen unter Ausklammerung der „externen Varianz“ zahlreicher anderer, nicht in die Untersuchung einbezogener Variablen aufdecken.

Most-different-systems design

Neben der Auswahl von allen Fällen mit ähnlichen Kontextbedingungen, dem eben skizzierten „most similar systems-Vorgehen“, gibt es noch die entgegengesetzte Strategie der Auswahl möglichst unterschiedlicher Systeme einer Teilmenge aus der Grundgesamtheit zwecks Studium einiger weniger in ihnen wirkender Variablen (most-different-systems design). Sind die Zusammenhänge von Interesse in so stark unterschiedlichen Systemen auffindbar, dann kann nach einem solch robusten Test angenommen werden, dass sie unabhängig von Kontextfaktoren stabil sind.

Messung und Fallauswahl

Die vergleichende empirische Untersuchung nationaler Parlamente erfordert die Messung der uns interessierenden Faktoren. Stefan Immerfall hat diese Messproblematik treffend so formuliert: „Um nun empirische Tatbestände erheben zu können, um zu sehen, ob die gefundenen Zusammenhänge den Erwartungen der Hypothesen entsprechen, benötigt man noch einen weiteren Schritt. Man muss genau, d.h. prinzipiell für jedermann nachvollziehbar, wiederholbar und kontrollierbar, angeben, wie die Variablen zu erheben sind. Welche Messvorgänge führen zu einem variablen Wert? Die Anweisungen dafür nennt man ‘Operationalisierung’ und das Ergebnis ihrer Anwendung sind – endlich – die ‘Daten’“ (Immerfall 1995: 21).

Um für die Parlamentsforschung relevante Zusammenhänge zu prüfen, ziehen wir für unsere Untersuchung einige einschlägige, und für die Fachöffentlichkeit verfügbare Datensätze der Parlaments- und Demokratieforschung heran: Comparative Political Data Set I, II, III (CPD – http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus_armingeon/comparative_political_data_sets/index_ger.html, Comparative Parliamentary Democracy Data Archive (CPDD - <http://www.erdda.se/index.php/projects/cpd>), European Representative Democracy Data (ERD – <http://www.erdda.se/index.php/projects/erd>), Parliament and government composition database Archive (PolGov - <http://www.parlgov.org/>).

Die Fallauswahl wird immer das Untersuchungsergebnis beeinflussen. Dies ist mehr als nur eine Binsenweisheit. Um diese Fehlerquelle zu verringern, muss die Regel lauten: Beziehe immer diejenige Teilmenge aller Länder in die Untersuchung mit ein, welche die Kriterien Deiner Fragestellung erfüllen. In diesem Studienbrief fragen wir nach den Dilemmata, Strukturen und Policies der repräsentativen Demokratie allgemein und betrachten die parlamentarische und semi-präsidentielle Demokratie als eine besonders verbreitete Möglichkeit zur Eindämmung der skizzierten Dilemmata. Wir konzentrieren uns also auf all jene Demokratien, in denen die Regierung dem Parlament gegenüber politisch verant-

wortlich ist. Unser Fokus liegt dabei auf den europäischen Demokratien über 100.000 Einwohnern, die in Tabelle 1.1 kursiv unterlegt sind. Wir konzentrieren uns also auf die seit dem Zweiten Weltkrieg nicht durch Rückfall in Diktaturen unterbrochenen Demokratien Westeuropas sowie auf die neueren Demokratien in Mittel und Osteuropa. Je nach Datenlage wird dieser Fokus auf weitere, außereuropäische OECD-Demokratien ausgeweitet oder auch auf eine kleinere Menge von Ländern verengt. Diese Gruppe von Ländern bildet die Grundgesamtheit, wenn wir von hochindustrialisierten Demokratien sprechen und nicht nur die großen Industrienationen Westeuropas ins Auge fassen.

Tabelle 1.1. Parlamentarische und semi-präsidentielle Demokratien, 2008

Parlamentarische Demokratien	Semi-präsidentielle Demokratien
<i>Albanien, Andorra, Antigua und Barbuda, Australien, Bahamas, Barbados, Belgien, Bhutan, Dänemark, Deutschland, Dominica, Estland, Griechenland, Grenada, Indien, Israel, Italien, Jamaica, Japan, Kanada, Kiribati, Lettland, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Marshall Inseln, Mauritius, Moldawien, Nauru, Nepal, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Papua Neuguinea, San Marino, Schweden, Slowenien, Solomon Inseln, Spanien, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Thailand, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Türkei, Tuvalu, Großbritannien, Ungarn, Vanuatu</i>	<i>Armenien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Georgien, Guinea-Bissau, Island, Irland, Kapverdische Inseln, Kirgistan, Kroatien, Litauen, Mazedonien, Madagaskar, Mali, Mongolei, Niger, Österreich, Osttimor, Polen, Portugal, Rumänien, São Tomé und Príncipe, Senegal, Serbien, Slowakei, Taiwan, Ukraine</i>

Eigene Darstellung. Daten nach Cheibub et al. 2010.

Wir stützen unsere Argumentation auf explizite Annahmen und bilden empirisch prüfbar Hypothesen, für die sich vielleicht einige Unterstützung findet, die aber niemals „perfekt“ bestätigt werden können. Wir gehen so vor, dass wir im zweiten Kapitel zunächst grundlegende Zielkonflikte repräsentativer Demokratien darlegen. Im dritten Kapitel illustrieren wir mit Hilfe von Streudiagrammen die Auflösung einiger dieser Konflikte in vielen Demokratien der Gegenwart. Die Streudiagramme präsentieren jeweils zwei Aspekte, mit denen wir diese Zielkonflikte abbilden. Die Analyse des Zusammenhangs von jeweils nur zwei Variablen nennt man bivariate Analyse. Diese bivariaten Analysen veranschaulichen, dass die theoretisch vermuteten Zielkonflikte sich in der Gestaltung des Wahlrechts und der Organisation von Parlament und Regierung widerspiegeln. Der zweite Kursteil ordnet die Rolle von Parlamenten und die Auflösung der Zielkonflikte in eine zentrale Typologie der vergleichenden Politikwissenschaft ein, nämlich die Unterscheidung von Mehrheits- und Verhandlungsdemokratien (Lijphart 1999). Er

greift auch George Tsebelis (2002) Vetospielertheorie auf, um das Verhältnis von Parlament und Regierung näher zu beleuchten. Im dritten Kursteil wird der Zusammenhang zwischen Parlamentstätigkeit und Staatstätigkeit beleuchtet.