

Heidrun Abromeit
Michael Stoiber

Demokratien im Vergleich

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.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	5
1 Theoretische Grundlegung: Varianten und Kriterien des Vergleichs.....	9
1.1 Wissenschaft und Vergleich.....	9
1.1.1 Warum vergleichen?.....	9
1.1.2 Die vergleichende Methode.....	9
1.2 Was ist ein politisches System?.....	11
1.2.1 Regierungssystem und politisches System.....	11
1.2.2 Systemtheoretische Zugänge.....	12
1.2.3 Ein akteurstheoretischer und pragmatischer Zugang.....	13
1.3 Der politikwissenschaftliche Vergleich: Methoden und Varianten.....	15
1.3.1 Ein Rückblick.....	15
1.3.2 Methoden des Vergleichs.....	16
1.3.3 Varianten des Vergleichs.....	23
1.4 Beispiele vergleichender Forschung.....	31
1.4.1 Bestandsaufnahmen.....	31
1.4.2 Typologien.....	32
1.4.3 Erklärungsversuche und Hypothesentests.....	38
1.4.4 Evaluation.....	43
1.5 Von der Vetospieler-Theorie zu Vergleichskriterien.....	45
1.5.1 Die Vetospieler-Theorie.....	45
1.5.2 Unsere Modifikation und die Vergleichskriterien.....	51
1.5.3 Zur Auswahl der Vergleichsländer.....	55
2 Konzentration oder Fragmentierung der Staatsmacht: Vergleich von Regierungssystemen.....	58
2.1 Vetospieler und Regimetypen.....	58
2.2 Die Regierungssysteme im Überblick.....	60
2.2.1 Großbritannien.....	60
2.2.2 Schweiz.....	66
2.2.3 Schweden.....	72
2.2.4 Frankreich.....	77
2.2.5 Italien.....	83
2.2.6 Niederlande.....	88
2.2.7 Finnland.....	94
2.2.8 Deutschland.....	99
2.2.9 Österreich.....	104
2.3 Auswertung.....	109
3 Dominanzstrukturen: Der Vergleich von Parteiensystemen.....	117
3.1 Parteiensysteme und Parteiendominanz.....	117
3.2 Die Parteiensysteme im Überblick.....	120
3.2.1 Großbritannien.....	120
3.2.2 Schweiz.....	123
3.2.3 Schweden.....	127
3.2.4 Frankreich.....	130
3.2.5 Italien.....	134
3.2.6 Niederlande.....	137
3.2.7 Finnland.....	140
3.2.8 Deutschland.....	143
3.2.9 Österreich.....	147
3.3 Auswertung.....	149

4	Inklusion oder Exklusion: Vergleich von Systemen der Interessenvermittlung.....	154
4.1	Selektivität und Symmetrie: Strukturen der Interessenvermittlung.....	154
4.2	Interessenvermittlungssysteme im Überblick.....	158
4.2.1	Großbritannien.....	158
4.2.2	Schweiz.....	162
4.2.3	Schweden.....	166
4.2.4	Frankreich.....	169
4.2.5	Italien.....	172
4.2.6	Niederlande.....	175
4.2.7	Finnland.....	179
4.2.8	Deutschland.....	182
4.2.9	Österreich.....	185
4.3	Auswertung.....	188
5	Schluss: Zum Ertrag der Vetospieler-Analyse	193
	Literaturverzeichnis.....	198
	Verzeichnis der Abkürzungen	215
	Institutionensynopse	221
	Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	222

Einleitung

Warum diese neue Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme?

Wer sich über den Vergleich politischer Systeme kundig machen will, findet auf Anhieb eine beträchtliche Auswahl an Einführungen vor. Erst in den letzten Jahren sind wieder einige Neuerscheinungen und Neuauflagen auf den Markt gekommen. Trotzdem glauben wir, mit unserer Einführung etwas Neues zu bieten und eine Lücke zu füllen. Warum?

Insbesondere in der deutschsprachigen, weniger in der englischsprachigen Einführungsliteratur dominieren die Sammelbände. Sie sind meist nach fachlichen Teilgebieten (Parlamentarismusforschung, Parteienforschung, Umfrageforschung etc.) untergliedert, thematisieren auch spezielle Fragen wie etwa den Systemwechsel (s. als *pars pro toto* Berg-Schlosser/Müller-Rommel, Neuaufl. 2003a; Lauth 2002), oder diskutieren mehr oder weniger intensiv methodische Aspekte und „neue Richtungen“ (Pickel et al. 2003; Wiarda 2002; Lichbach/Zuckerman 1997). Dieses Vorgehen garantiert dem Leser, dass er von ausgewiesenen Experten in einem bestimmten Forschungsfeld kenntnisreich über den jeweiligen Forschungsstand informiert wird. Allerdings entstammen die Autoren häufig verschiedenen wissenschaftlichen Richtungen und Schulen; eine Reflexion der unterschiedlichen Zugänge zum Vergleich liefern - wenn überhaupt - die Einleitung oder knappe Schlusskapitel seitens der Herausgeber. Dem Leser wird somit kein roter Faden an die Hand gegeben, der ihm die theoretische und empirische Relevanz der Ergebnisse des Gesamtpakets verdeutlichen könnte.

Bisherige Einführungen

Andere Sammelbände binden Länderstudien zusammen. Der eigentliche Vergleich findet gewissermaßen im Kopf des Lesers statt, der damit allerdings umso mehr Schwierigkeiten hat, als die Autoren ihrerseits unterschiedliche (und zumeist nicht explizit gemachte) Relevanzkriterien im Hinterkopf haben. Zum Beispiel findet, wo es um die Parteien geht, der eine die ideologische Ausrichtung, der andere den organisatorischen Aspekt, der dritte die Gesamt-Konstellation besonders wichtig. Der Wert solcher Einführungen (z.B. Ismayr Neuaufl. 2003; Colomer Neuaufl. 2002) liegt im knappen - wenngleich unterschiedlich akzentuierten - Überblick über die Grundzüge einer Reihe von politischen Systemen, dessen Lücken der Leser dann an Hand der jeweils mitgelieferten Literaturangaben schließen kann.

Länderstudien

Seltener sind vor allem im deutschen Sprachraum Einführungen in Form von Monographien. Hier ist der schmale Band von Lehner und Widmaier (Neuaufl. 2002) zu nennen, der sich, nach einem kurzen Überblick über die wichtigsten Varianten der vergleichenden Politikwissenschaft, auf die beiden Vergleichsaspekte „Strukturen und Strukturprobleme“ sowie „Kapazitäten“ (sprich Leistungsfähigkeit) konzentriert und unter dem ersten Aspekt, also in einem thematisch selektiven Rahmen, die Länder Großbritannien, Italien, Deutschland, Japan, USA, Frankreich und die Schweiz vorstellt. Der Vorzug dieser Einführung liegt zum einen darin, dass die Untersuchung der genannten Länder den gleichen Kriterien folgt, und zum anderen darin, dass ihr Informationswert vergleichsweise hoch ist.

Selektive Monographien

Im englischsprachigen Raum sind sogenannte textbooks als Einführungen in das Feld der vergleichenden Systemanalyse (*comparative politics*) häufiger. Stellvertretend für viele sei der etablierte Überblick von Hague und Harrop (Neuaufl. 2004) genannt, die die verschiedenen Konzepte darstellen, die es zur Analyse politischer Systeme und ihrer Teilaspekte (von politischer Kultur über Parteien bis

textbooks

zur Bürokratie) gibt, und die wichtigsten Ergebnisse der Forschung präsentieren. Dagegen spielt der eigentliche Ländervergleich in der Monographie von Landman (Neuauf. 2003) eine untergeordnete Rolle. Seine Einführung konzentriert sich auf die verschiedenen Methoden des Vergleichs, deren Leistungsfähigkeit im Hinblick auf bestimmte Erkenntnisziele und Probleme der Forschungspraxis sie in kritischer Literatur-Übersicht vorführt. Ähnlich strukturiert ist die Einführung von Peters (1998) mit ihrem Schwerpunkt auf dem Zusammenhang von Theorie, Forschungsinteresse und Methoden des Vergleichs. Anders als Landman legt er vermehrt Wert auf Probleme der Messung und der (statistischen) Datenanalyse.¹

Konzeptgeleitete
Einführungen

Besonderen Seltenheitswert haben Einführungsbücher in die vergleichende Systemanalyse, die einem einheitlichen theoretischen Konzept folgen. Das erstaunt umso mehr, als zumindest der systemtheoretische Zugang auf eine lange Tradition zurückblicken kann (Almond/Powell 1966; Deutsch 1976). Seit Almonds und Powells früher Grundlegung der systemtheoretisch inspirierten *comparative politics* wurde ihr konzeptioneller Rahmen ausdifferenziert und deckt nun die Bereiche der politischen Kultur, der Interessenartikulation und -aggregation (Parteien) auf der input-Seite des Systems, der Entscheidungsmechanismen innerhalb des Regierungssystems (*throughput*) und der Politikergebnisse als output ab (inzwischen in der vierten Auflage: Almond et al. 2003a). Doch bleibt dieser Rahmen im Wesentlichen Programm: In der Anwendung ist er auf eher cursorische Illustrationen beschränkt oder dient, wiederum in Sammelbänden, als theoretisches Bindeglied von Einzelfallstudien, die die verschiedensten Länder analysieren (in der achten Auflage: Almond et al. 2003b).

Über eine noch längere Tradition verfügt das staatszentrierte Verständnis von Politik, das Lane und Ersson (1994) der vergleichenden Analyse politischer Systeme zugrunde legen, führt es sich doch auf Max Weber zurück. Ziel ihres Einführungsbuches ist es, in einer *cross-national study* (s. dazu Kap. 1.3.2) verschiedene theoretische Konzepte zu überprüfen und Hypothesen zu testen. Ihr staatszentrierter Ansatz äußert sich in der Wahl der abhängigen Variablen, nämlich der Stabilität im Sinne von Regimedauer und der Staatsperformanz. Als unabhängige Variablen dienen verschiedene ökonomische, geographische oder soziale Basismerkmale der Staaten sowie die politischen Institutionen und Akteurskonstellationen (Lane/Ersson 1994: 118). Die Zusammenhänge zwischen den Variablen werden dann an Hand eines Datensatzes untersucht, in den die relevanten Daten von 130 Staaten eingespeist sind.

Ihr Buch ist ein markantes Beispiel der Variante Theorie-Test (s.u., Kap. 1.4.3), gibt dem Leser aber nur spärliche Informationen über die Unterschiede zwischen den vielen, in den Test einbezogenen politischen Systeme an die Hand. Überhaupt lassen sich in der Rubrik „Einführungen aus einem theoretischen Guss“ im Wesentlichen zwei Abarten identifizieren: der Theorie-Test zum einen und die „Programm-Schrift“ zum anderen, die einen (neuen) theoretischen Zugriff erläutert und seine Brauchbarkeit mit dem einen oder anderen Beispiel illustriert. Weder in der einen noch in der anderen Variante steht der eigentliche Vergleich politischer Systeme im Vordergrund.

Eher der zweiten Variante ist die Einführung von Stepan (2001) zuzurechnen, der ein konstruktivistischer Ansatz zugrunde liegt; mit ihm betritt er zugleich komparatistisches Neuland (s. aber auch Lichbach/Zuckerman 1997). Seine zentrale Fragestellung ist, wie und warum neue politische Kontexte und neue Machtkapazitäten für demokratische Oppositionen entstehen, politische Identitäten sich

¹ Diese Richtung schlägt auch Jahn (2005a) für den deutschsprachigen Markt ein.

ändern und neue Werte sich entwickeln konnten (Stepan 2001: 9). Der empirische Fokus liegt auf den Transformations- und Demokratisierungsprozessen in Südamerika und Osteuropa. Hier liefert das Buch eine Art Querschnitt aus zwanzig Jahren eigener Forschung, bzw. eine Zusammenfassung seiner diversen einzelnen vergleichenden Studien.

Was ist nun neu und anders an unserer Einführung? Auch wir erheben den Anspruch, eine „Einführung aus einem Guss“ zu bieten, aber das gleich in mehrerlei Hinsicht. Von der Mehrzahl der üblichen Sammelbände unterscheidet uns (1) der einheitliche theoretische Zugang. Wir haben den akteurstheoretischen gewählt, der u.E. unterschiedliche politische Systeme am ehesten vergleichbar macht. Denn alle politischen Systeme sind im Kern kollektive Entscheidungssysteme, in denen die unterschiedlichsten Akteure - Institutionen, Organisationen, Einzel-Akteure - miteinander interagieren. Ihr Verhalten folgt bestimmten Regelmäßigkeiten, die je nach Akteurskonstellation variieren und damit für das je einzelne System typisch sind; und ihr Einfluss bemisst sich, über alle Akteurs-Arten und institutionellen Unterschiede hinweg, nach der Vetomacht, die sie im jeweiligen Entscheidungssystem ausspielen können. Welche Akteure (und Akteurs-Typen) wie viel Vetomacht haben, lässt sich am präzisesten mit dem Vetospieler-Ansatz (Tsebelis 2002) erfassen; er bildet daher die Basis unseres Vergleichs.

Theoretischer Zugang

(2) „Aus einem Guss“ ist unsere Einführung auch deshalb, weil sie den Überblick über die Methoden und Varianten vergleichender Politikwissenschaft mit der konkreten Vorführung des Vergleichs von neun europäischen Ländern verbindet. Dieser Vergleich dient nicht bloßer Illustration eines theoretischen Konzepts, noch dem Theorie-Test, sondern will sowohl die Funktionsweise der betreffenden politischen Systeme charakterisieren als auch demonstrieren, wie das Vergleichen in der Praxis funktioniert. Dazu haben wir aus der (von uns modifizierten) Vetospieler-Theorie Vergleichskriterien entwickelt, die wir auf alle Länder unseres Samples anwenden. (3) Und schließlich haben wir uns bemüht, die einbezogenen politischen Systeme nicht nur ausschnitthaft vorzustellen, sondern unter den drei Aspekten staatliches Entscheidungssystem, Parteiensystem und Interessenvermittlungssystem, die zusammen genommen einem ganzheitlichen Bild recht nahe kommen.

Praktische Anwendung

Ausgespart bleiben allerdings die beiden Aspekte der politischen Kultur (Einstellungen der Bevölkerung, tradierte Verhaltensweisen) und der Leistungs- und Reformfähigkeit (Performanz) der politischen Systeme. Trotzdem glauben wir, dass der Leser nach der Lektüre unseres Buches nicht nur über eine wichtige Teildisziplin der Politikwissenschaft, sondern auch über die untersuchten Länder einigermaßen gut informiert ist - auch wenn er vorher nicht schon zu den Fortgeschrittenen zählte. Er wird sich mit dem *state of the art* ebenso auskennen wie in der Lage sein, politische Systeme nach ihren System-Merkmalen zu unterscheiden.

Zum Aufbau des Buches

Der Aufbau des Buches folgt dieser doppelten Zielsetzung. Der umfangreiche erste Teil dient in den Kapiteln 1.1 bis 1.4 der Einführung in die politikwissenschaftliche Teildisziplin Vergleich. Er führt vor Augen, wie wichtig das Vergleichen generell für Erkenntnis, Urteilsbildung und Wissenschaft ist, erläutert den zugrunde gelegten Begriff des politischen Systems (im Unterschied zum Regierungssystem), erklärt die Begrifflichkeit vergleichender Politikwissenschaft und stellt ihre wichtigsten Methoden vor. Zugleich liefert er einen Überblick über die verschiedenen inhaltlichen Varianten vergleichender Politikwissenschaft, der de-

Einführung in die vergleichende Methodik

monstrieren soll, dass es kaum einen Teilaspekt von Politik und Politikwissenschaft gibt, zu dem nicht vergleichend gearbeitet wird. Um nicht in der Abstraktion zu verbleiben, stellen wir in einem eigenen Kapitel (1.4) eine Reihe berühmter und vielzitiertes vergleichender Studien etwas ausführlicher und in ihren Ergebnissen dar, damit der Leser einen plastischeren Eindruck davon gewinnt, welchen Ertrag vergleichende Forschung zu erbringen vermag. Dabei haben wir uns allerdings nicht ganz verkneifen können, auch auf Studien hinzuweisen, die eher zeigen, wie man es nicht machen sollte. Am Schluss dieses ersten Teils (Kap. 1.5) führen wir in die Vetospieler-Theorie von Tsebelis ein, aus deren modifizierter und ausdifferenzierter Form wir die Vergleichskriterien ableiten, die dem anschließenden Neun-Länder-Vergleich zugrunde liegen.

Länderauswahl

Im zweiten Teil wird dann der Vergleich „vorgeführt“. In ihn haben wir europäische Länder einbezogen, die nach bisherigem Kenntnisstand für bestimmte Typen von Regierungs-, Parteien- oder Interessenvermittlungssystemen stehen. Es handelt sich dabei um Großbritannien, die Schweiz (die beide in vielerlei Hinsicht ein Gegensatzpaar darstellen), Schweden, Frankreich, Italien, die Niederlande, Finnland, Deutschland und Österreich. Die Transformationsländer Osteuropas haben wir deshalb ausgespart, weil wir der Ansicht sind, dass sich dort noch keine hinreichend stabilen System-Strukturen etabliert haben.

Vetospieler-Analyse

Kap. 2 gibt einen Überblick über die staatlichen Entscheidungssysteme, die wir nach dem zentralen Vergleichskriterium „Machtkonzentration oder Machtfragmentierung“ untersuchen. Der Vergleich der Parteiensysteme in Kap. 3 folgt dem Kriterium der „Parteien-Dominanz“, die sich bemisst nach dem Einfluss, den die Parteien auf die (übrigen) Vetospieler ausüben, und nach ihrer Mobilisierungsfähigkeit innerhalb der Gesellschaft. Beim Vergleich der Systeme der Interessenvermittlung in Kap. 4 geht es um „Inklusion oder Exklusion“ und damit um die Selektivität und um Asymmetrien bei der Interessenberücksichtigung, was wiederum über den Zugang der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure zu den Vetospielern erschlossen werden kann. Am Ende jedes dieser Kapitel versuchen wir in einer Auswertung, eine Art Rangordnung unter den Ländern vorzunehmen, eingeführte Typologien und Theoreme zu relativieren, offene Forschungsfragen zu identifizieren und Hypothesen zu formulieren. Die offenen Fragen und weiterführenden Thesen, die sich aus unserem Vergleich ergeben haben, sind im Schlusskapitel zusammenfassend aufgelistet. Sie verdeutlichen - so hoffen wir - den Mehrwert, den die Vetospieler-Analyse beim Vergleich politischer Systeme erbringt.