

Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente

Timm Beichelt/Dorothea Keudel

erscheint in: Florian Grotz /Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag

1. Einleitung

Erweisen sich die Konzepte, Klassifikationen und theoretischen Annahmen der Vergleichenden Regierungslehre als adäquat für die Analyse der Regierungssysteme in den post-sozialistischen EU-Mitgliedstaaten?¹ Dieser Frage soll im vorliegenden Beitrag mit Blick auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen den Kerninstitutionen des politischen Systems – d.h. Parlamente, Regierungen und Präsidenten – nachgegangen werden.

Die Beziehungen zwischen Parlament, Regierung und Präsident, also zwischen den Institutionen der Legislative und der Exekutive, bilden das zentrale Dreieck repräsentativ-demokratischer Systeme. Neben der Judikative sind sie die wesentlichen Bestandteile der horizontalen Gewaltenteilung. Je nach Ausformung der Beziehung zwischen Exekutive und Legislative ergeben sich Unterschiede in der Funktionslogik des demokratischen Prozesses. Gibt es eine strikte Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative (Präsidentialismus), dann findet die Herrschaftskontrolle im Sinne von *checks and balances* in erster Linie über die Institutionen selbst statt. Liegt dagegen eine Gewaltenschränkung vor (Parlamentarismus), spielt die Parteienkonkurrenz innerhalb des Parlaments eine wesentliche Rolle.

Der Frage nach der Ausgestaltung der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative kommt eine über Osteuropa hinausreichende Bedeutung zu, weil die Reichweite einschlägiger Thesen bereits ohne die Fälle aus dem postsozialistischen Europa umstritten war. Bald kam die Frage auf, inwieweit für andere Weltregionen entwickelte Thesen auch in Osteuropa gültig seien (Holmes 1997). Die zwischen dem Postkommunismus und Westeuropa oder Lateinamerika sehr unterschiedliche historisch-kulturelle und gesellschaftliche Lagerung von Politik führte zur Forschungsmeinung, hinsichtlich der Funktionsweise von Regierungssystemen sei vor allem der Kontext eines jeweiligen Systems zu betrachten (Nohlen 1994a; Nohlen 1994b).

¹ Ein besonderer Dank für wertvolle Kommentare zu früheren Fassungen des Textes gilt Florian Grotz, Ferdinand Müller-Rommel und den weiteren Teilnehmern der Lüneburger Autorentagung. Christiane Barnickel danken wir zudem für wertvolle Zuarbeit bei der Beschaffung und Interpretation regierungssystembezogener Daten.

Nach der Zeitenwende von 1989/91 entstand in Mittel-, Ost- und Südosteuropa eine Vielfalt neuer Regierungssysteme, die nicht eins zu eins den institutionellen Grundmustern in Westeuropa bzw. den USA entsprechen, sondern vielfältige Ausprägungen der exekutiv-legislativen Beziehungen aufweisen. Für die Vergleichende Regierungslehre brachte dies zwei wesentliche Herausforderungen mit sich. Zum einen wurde debattiert, wie die neu entstandenen Regierungssysteme zu klassifizieren seien. Zum anderen standen die spezifischen Auswirkungen der jeweiligen Ausformungen auf die Konsolidierung der jungen Demokratien im Zentrum des Interesses.

Im Einzelnen lassen sich bei einer genaueren Betrachtung der in den 1990er Jahren entstandenen Forschung zwei zwar verwandte, aber doch hinreichend unterschiedliche Fragestellungen unterscheiden. In einem Strang wurde anhand der post-sozialistischen Länder die Debatte weitergeführt, welche Zusammenhänge zwischen verschiedenen Typen institutioneller Ordnungen und dem politischen Leistungsprofil der Gesamtsysteme bestünden (z.B. Brunner 1979; Steffani 1979; Duverger 1980). Hier wurde beispielsweise diskutiert, welche Zusammenhänge sich zwischen unterschiedlich „schwachen“ oder „starken“ Präsidenten und den Eigenschaften von Parteiensystemen – Fragmentierung, Polarisierung, Stabilität, etc. – nachweisen ließen (siehe z.B. Linz/Valenzuela 1994; Steffani 1996; Thibaut 1998). Dabei handelt es sich um ein klassisches Thema der Vergleichenden Regierungslehre: die Frage nach dem „besten“ Regierungssystem im Rahmen historischer und kultureller Gegebenheiten.

Der andere Forschungsstrang konzentrierte sich auf die Institutionen im dynamischen Prozess der Demokratiewerdung. Dabei wurden drei Phasen als relevant herausgearbeitet: von der Liberalisierung des alten Regimes über die Einrichtung einer neuen Institutionenordnung bis zur (möglichen) Konsolidierung der Demokratie (Merkel 2009). Im Laufe dieses Prozesses muss sich – so die zugrunde liegende Vorstellung – ein System der horizontalen Gewaltenteilung etablieren, welches neben judikativen Kontrollmechanismen zugleich autonome und in ihren Machtpotenzialen limitierte Legislativen und Exekutiven vorsieht. Die Herausbildung einer demokratiekompatiblen horizontalen Gewaltenteilung ist also als dynamische Entwicklung zu verstehen. Damit besteht ein Gegensatz zum ersten Forschungsstrang, der das Beziehungsgefüge zwischen den Institutionen als weitgehend statisch ansieht.

In diesem Beitrag soll beiden Perspektiven nachgegangen werden. Der Zusammenhang von Regierungssystem und Charakter des Gesamtregimes wird in den Abschnitten 2 und 3 thematisiert, indem jeweils zunächst konzeptionelle Einordnungen diskutiert und anschließend die politische Ausgestaltung der Institutionensysteme herausgearbeitet werden. Dabei wird der Abhängigkeit der horizontalen Gewaltenteilung von Mehrheitsverhältnissen in den Parlamenten besondere Aufmerksamkeit geschenkt, denn aus den häufig labilen Gewichtsverteilungen

zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien hat sich eine für die Region typische Instabilität von Regierungen entwickelt, die diese gegenüber nicht abwählbaren Staatspräsidenten schwächen. In Abschnitt 4 geht es dann um die Wirkung institutioneller Arrangements auf die demokratische Konsolidierung. Neben dem Einfluss spezifischer institutioneller Konstellationen auf die Regimekonsolidierung als ganzer wird dabei thematisiert, in welchem Ausmaß in Mittel- und Osteuropa politische Stabilität herrscht und inwieweit diese Stabilität mit institutionellen Faktoren in Verbindung zu bringen ist.

In allen Abschnitten wird so vorgegangen, dass ein Abgleich von theoretischen Erwartungen und empirischen Entwicklungen stattfindet. Interessant ist dabei zum einen, inwiefern die zentralen Thesen und Befunde der Post-Regimewechselphase auch heute noch, nach mittlerweile zwei Jahrzehnten, Erklärungskraft besitzen. Zum anderen wird berücksichtigt, dass die Verfassungstexte, die in den meisten Fällen eine erstaunliche Kontinuität aufweisen, nicht immer mit der „gelebten Verfassung“ übereinstimmen: Immer wieder geben Persönlichkeiten ihren Ämtern eine andere Prägung, als sie laut Verfassung vorgesehen sind, oder es etablieren sich informelle Regeln, die die Funktionsweise der Regierungssysteme nachhaltig bestimmen (vgl. auch Lorenz in diesem Band).

2. Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative: konzeptionelle Einordnung

Wenn es um das Verhältnis von Exekutive und Legislative geht, beziehen sich alle Lehrwerke der Vergleichenden Regierungslehre auf den grundlegenden Unterschied zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen (z.B. Hartmann 2000; Lauth 2002). Erstere beruhen auf der politischen Abhängigkeit der Regierung von einem gewählten Parlament (Misstrauensvotum), während sich in letzterem, das über ein autonom legitimiertes Präsidentenamt verfügt, Regierung und Parlament in relativer Unabhängigkeit gegenüberstehen: Im präsidentiellen System kann die Regierung vom Parlament lediglich kontrolliert, aber nicht abberufen werden. Die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder stellen insofern keine Ausnahmen innerhalb der Union dar, als hier keine „echten“ präsidentiellen Systeme eingerichtet wurden. Zwar wurden in vielen weiter östlich gelegenen Staaten – Belarus, Russland und den meisten übrigen postsowjetischen Ländern – Präsidenten mit umfangreichen Machtkompetenzen etabliert. Selbst hier handelt es sich jedoch häufig nicht um reine präsidentielle Systeme (Elgie 1999; Elgie/Moestrup 2008). In den neuen EU-Mitgliedstaaten existiert damit, wie in den alten EU-Mitgliedstaaten, letztlich nur ein Grundtyp: der Parlamentarismus, in der die

Regierung in ihrer Amtsdauer und Amtsführung grundsätzlich vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist (Steffani 1979).

Allerdings gibt es innerhalb des Parlamentarismus mit dem Semipräsidentialismus einen Untertyp, dessen Bedeutung sowohl aufgrund der Zahl der zuzurechnenden Fälle als auch aufgrund der Prominenz in der theoretischen Debatte nicht vernachlässigt werden darf. Der von Duverger (1980) eingeführte Begriff des Semipräsidentialismus bezeichnet ein System, in dem der Präsident direkt gewählt wird, über umfangreiche politische Kompetenzen verfügt und zugleich einer Regierung gegenübersteht, die vom politischen Vertrauen des Parlaments abhängig ist. Für die Logik des Semipräsidentialismus ist zentral, ob der direkt gewählte Präsident einer parlamentarischen Mehrheit gleicher politischer *couleur* gegenüber steht – ist dies nicht der Fall, stützt sich also der Premier auf eine eigene Mehrheit im Parlament, gewinnt er an Eigenständigkeit gegenüber dem Präsidenten („*cohabitation*“).

In der Tat ändert sich die Logik der Herrschaftsausübung entscheidend, wenn neben der parlamentarisch gestützten Regierung ein direkt gewählter Präsident existiert, der nach seiner Wahl über eine autonome – und dem parlamentarischen Prinzip fremde – Legitimationsquelle verfügt (Schleiter/Morgan-Jones 2009). Der Begriff des Semipräsidentialismus selbst ist allerdings umstritten. Steffani (1996) bezeichnet den gleichen Systemtyp als „parlamentarisches System mit Präsidialdominanz“, da er die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament als Hauptkriterium ansieht. Ähnlich argumentieren Shugart und Carey (1992), die ebenfalls von einem parlamentarischen Typ ausgehen, der mit der Direktwahl des Präsidenten lediglich eine zusätzliche Systemeigenschaft aufweise (siehe unten).

Wenn also in den MOE-Staaten „reine“ parlamentarische Systeme und parlamentarische Systeme mit einflussreichen Präsidenten nebeneinander bestehen, sollte eine vergleichende Analyse sich an Merkmalen orientieren, die in beiden Untertypen von zentraler Bedeutung sind. Sie besteht eben im Kernkriterium des Parlamentarismus: der politischen Abhängigkeit der Regierung vom Mehrheitswillen des Parlaments (Steffani 1979). Um jedoch die Unterschiede zwischen den Subtypen möglichst genau erfassen zu können, werden in der einschlägigen Forschung die legislativ-exekutiven Beziehungen weit detaillierter untersucht. Die Frage der konkurrierenden Legitimitätsausstattung innerhalb der Exekutive – Staatspräsident versus Regierungschef – ist demgegenüber in den Hintergrund getreten.

Zentral für die bis heute andauernde Debatte ist eine 1992 erschienene Studie von Matthew Shugart und John Carey mit dem Titel „*Presidents and Assemblies*“ (Shugart/Carey 1992; vgl. auch Easter 1997; Frye 1997; Hellman 1997; Ishiyama/Velten 1998; Rüb 2001; 2008). Als Bezugspunkt ihrer Analyse dienen maximal mögliche Machtpotenziale von Präsidenten und Parlamenten (Shugart/Carey 1992: 26). Als „präsidientell-parlamentarisch“ gelten dem-

nach Systeme mit einer – in Fragen der Kompetenzen – dominanten Position des Präsidenten. Verfügt dieser im Gegenzug nur über geringe, weitgehend repräsentative Funktionen, wird ein System als „parlamentarisch-präsidentiell“ oder als „parlamentarisch“ klassifiziert. Der Direktwahl des Präsidenten kommt dabei nach wie vor eine besondere, allerdings im Vergleich zu Duvergers Klassifikation abgeschwächte Bedeutung zu. Einerseits wirkt die Direktwahl nach wie vor typenbildend, denn Shugart und Carey unterscheiden explizit zwischen parlamentarischen Systemen „mit“ und „ohne“ direkt gewählten Präsidenten. Andererseits stellen die Autoren innerhalb des Semipräsidentialismus eine klare Rangordnung nach der Kompetenzausstattung her.

Den folgerichtigen nächsten Schritt unternahm dann Wolfgang Merkel, indem er bei der empirischen Zuordnung gänzlich von der Direktwahl des Präsidenten absah (Merkel 1996). Im Hintergrund stand die Tatsache, dass in Mittel-, Süd- und Osteuropa eine ganze Reihe von Regierungssystemen mit direkt gewählten Präsidenten, aber gleichzeitig geringen Machtressourcen, entstanden. Für deren Existenz wird die Phase des Regimewechsels, in der häufig ein vom Parlament unabhängiges Staatsoberhaupt mit Reservefunktion benötigt wurde, zur Erklärung herangezogen (u.a. Elster 1993, siehe unten Abschnitt 3). In den meisten Fällen handelt es sich jedoch um Regierungssysteme mit parlamentarischer Dominanz (*Tabelle 1*).

Tabelle 1: Typen von Regierungssystemen im postsozialistischen Europa

Typeneinteilung		Empirische Zuordnungen	
Duverger 1980	Shugart/Carey 1992	Shugart 1996	Merkel 1996
Präsidentiell	Präsidentiell	Belarus ^a Ukraine ^a	Belarus ^a
Semipräsidentielles Regierungssystem	Präsidentiell-Parlamentarisch	Russland ^a Kroatien ^a	Russland ^a Ukraine ^a
	Parlamentarisch-Präsidentiell	Litauen Polen Rumänien	Kroatien ^a Litauen Polen Rumänien
	Parlamentarisch (mit direkt gewähltem Präsidenten)	Bulgarien Slowenien	Bulgarien Slowenien
Parlamentarisches Regierungssystem	Parlamentarisch (ohne direkt gewählten Präsidenten)	Estland Lettland Slowakei Tschechien Ungarn	Estland Lettland Slowakei Tschechien Ungarn

Quelle: eigene Darstellung nach Merkel (1996), Shugart (1996) und Shugart (1997).

^a Fälle, die nicht zum empirischen Fokus dieses Beitrags gehören, aber für die Typenbildung von Bedeutung sind.

Die Neubildung von Regierungssystemen im post-sozialistischen Europa hat also dazu beigetragen, die von Duverger etablierte Typologie durch eine differenziertere Einteilung zu erset-

zen, die auf Gesamteuropa anwendbar ist. Dabei stand das Anliegen im Vordergrund, die Machtpotenziale von Staatspräsidenten gewissermaßen auf einem Kontinuum zu erfassen. Diese Grundüberlegung prägt auch die folgenden Ausführungen.

3. Die Regierungssysteme: empirische Konstellationen und parlamentarische Kontexte

Betrachtet man die Entstehungsumstände der neuen Regierungssysteme im postsozialistischen Europa, interessieren zunächst die Gründe für das Auftreten der oben skizzierten Typen. Wie kommt es zu „reinen“ parlamentarischen Systemen auf der einen und zu parlamentarischen Systemen mit direkt gewähltem Präsidenten auf der anderen Seite?

Als wichtigste Ursache für den Verzicht auf rein parlamentarische Arrangements wird meist die Ausgangskonstellation in der ersten Phase des Systemwechsels gesehen. Hatten die Eliten des alten Regimes es geschafft, sich in die neue Ära „hineinzuretten“, fanden sie in einem direkt zu wählenden Präsidenten „die ideale Institution des Rückzugs“ (Rüb 2008: 143). In der Regel gab es in ihren Reihen einen prominenten Politiker, dem gute Wahlaussichten zugeschrieben wurden. Einmal im Amt, verfügte dieser Politiker mit legislativem Vetorecht und der Kompetenz zur Initiierung von Referenden über beachtliche Instrumente, um die Interessen der alten politischen Klasse zu verteidigen.² Allerdings erfüllten sich die Erwartungen der alten Regimeeliten auf die Eroberung des neu geschaffenen Präsidentenamtes nicht in allen Fällen. Beispielsweise wurde in Polen nach dem Ende des Runden Tisches nicht ein Vertreter des alten Regimes zum Staatspräsidenten gewählt, sondern eine wichtige Symbolfigur der Systemopposition, nämlich Lech Wałęsa.

Die Diskussion um die Präsidentenämter sowie deren Beziehungen zu den übrigen Institutionen hat sich mithin vorwiegend an den realen Machtkonstellationen zu orientieren. In keinem ostmitteleuropäischen Land – in Ost- und Südosteuropa liegen die Dinge erneut anders – hat der erste direktgewählte Präsident die Herrschaftskultur des Gesamtsystems prägen können, so wie es etwa in Frankreich mit Charles de Gaulle der Fall war (vgl. Charlot 1994). Die Regel war eher ein schneller Wechsel, so dass die zumeist auf maximal zwei Wahlperioden begrenzte Amtsdauer vieler Präsidenten nicht einmal ausgeschöpft wurde.

Betrachten wir nun die reale Machtausstattung der Staatsoberhäupter in den neuen EU-Ländern, bestätigt sich zunächst die bereits angesprochene Schwäche der meisten direkt gewählten Präsidenten (siehe **Tabelle A1** im Anhang). Lediglich in Polen und Litauen lässt sich

² Ähnlich argumentierte bereits Jon Elster (1992; 1993).

von einem herausgehobenen Präsidialamt sprechen, dessen Inhaber in „normalen“ Zeiten ein starkes Gegengewicht zu einem mit stabiler Mehrheit ausgestatteten Parlament bilden kann. In allen anderen Staaten mit Direktwahl des Präsidenten enthalten die Verfassungen den Staatsoberhäuptern ein gebündeltes Instrumentarium an machtrelevanten Kompetenzen vor. Neben der direkten Legitimation durch Wahl verfügen die Präsidenten Bulgariens, Rumäniens und Sloweniens über nur wenige weitere Machtressourcen zur aktiven Politikausübung – ein suspensives Vetorecht in Bulgarien, das Vorschlagsrecht für den Regierungschef in Rumänien und Slowenien.

Konzentriert man sich auf die Kompetenzausstattung, sind die Präsidenten in einigen Ländern ohne Direktwahl sogar stärker als in Ländern mit direkt gewähltem Präsidenten. Der tschechische Präsident etwa ist auch durch *Impeachment* nicht absetzbar (und daher dem Parlament gegenüber unabhängiger); zudem kann er die Regierungsbildung aktiv beeinflussen und verfügt über ein suspensives Vetorecht.

Es gilt dabei aber zu beachten, dass Verfassungstext und gelebte Verfassung nicht immer übereinstimmen. So ging z.B. die Machtausübung einiger rumänischer Präsidenten weit über die Kompetenzen hinaus, die ihnen laut Verfassung zustanden. Präsident Ion Iliescu (Amtszeiten: 1990-1992 und 1992-1996) etwa kontrollierte nicht nur das Geschehen im Parlament, sondern übernahm auch immer mehr Zuständigkeiten, die laut Verfassung dem Premierminister zugeschrieben waren (Gabanyi 2006: 563). Auch sein Nachfolger, Emil Constantinescu (Amtszeit: 1996 bis 2000), der zunächst vorgab, sich wieder streng an die Vorgaben der Verfassung halten zu wollen, mischte sich weit mehr in den politischen Prozess ein, als es ihm laut Verfassung zustand (ebd.).

Geht man von den Verfassungstexten aus, sind acht der zehn behandelten Regierungssysteme als „parlamentarisch dominiert“ anzusehen (Beichelt 2001: 123-176). In ihnen kann das Parlament, wenn es eine stabile Regierungsmehrheit besitzt, den Präsidenten marginalisieren und im Großen und Ganzen auf seine symbolischen und repräsentativen Funktionen beschränken. Die Verhältnisse ändern sich, sobald die Regierung nicht mehr von einer dauerhaften Parlamentsmehrheit unterstützt wird. Dann übernehmen die Präsidenten eine Reservefunktion, die sich darin ausdrückt, dass sie – bei fehlender Unterstützung für die Regierung und/oder beim Nichtzustandekommen des jährlichen Haushalts – vorzeitige Parlamentswahlen erzwingen können.

Die Systeme Litauens und Polens lassen sich dagegen als „balanciert“ (ebd.: 137) in dem Sinne bezeichnen, dass Präsident und Regierung letztlich unabhängig von der Regierungsmehrheit der Machtsphäre der jeweils anderen Seite ausgesetzt sind. Natürlich gewinnt der Präsident zusätzlich an Machtpotenzial, wenn eine Regierung auf einer instabilen parlamentari-

schen Mehrheit oder gar einer Minderheit beruht (Linz 1994). Aber auch eine stabile Regierung muss sich in Polen und Litauen mit bestimmten außenpolitischen Domänen des Präsidenten (auch in europapolitischen Fragen), mit dessen Gesetzesinitiativrecht sowie mit seinen autonomen Kompetenzen bei der Benennung des Regierungschefs auseinandersetzen. Hinzu kommt das für die gesamte EU außergewöhnliche Recht des polnischen Präsidenten, ein Gesetzes-Veto bis zu einem Widerspruch einer 3/5-Mehrheit des Parlaments aufrechterhalten zu können.

Gewissermaßen die Gegenperspektive zur Beurteilung der Machtverteilung zwischen den Kerninstitutionen ergibt sich, wenn die Rechte des Parlaments betrachtet werden (Tabelle A2 im Anhang). Es wird deutlich, dass die relative Machtposition der Parlamente auch innerhalb des parlamentarischen Typs stark variiert. Ein konstruktives Misstrauensvotum – ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Regierung gegenüber dem Parlament – existiert nicht nur in Polen, sondern auch in Slowenien und Ungarn. In Estland, Lettland, Litauen, der Slowakei und Polen kann das Parlament ein Misstrauensvotum gegen einzelne Minister stellen (Ismayr 2006: 31). Polen und Litauen mit ihren balancierten Regierungssystemen haben sich für eine unterschiedliche Machtausstattung der Parlamente entschieden – vergleichsweise schwach in Polen, vergleichsweise stark in Litauen.

Verändert sich der Fokus auf die – keineswegs immer spiegelbildlichen – Kompetenzen der Regierungen (Tabelle A3 im Anhang), fällt die Sonderstellung der Regierungschefs in Slowenien und Polen ins Auge. In beiden Fällen obliegt ihnen allein die Organisationsgewalt der Regierung; zusätzlich sind dort die Regierungschefs für die Leitlinien der Politik verantwortlich. In allen anderen Fällen funktionieren die Kabinette eher nach dem Kollegialprinzip. Zum Einfluss des Präsidenten auf die Regierungsbildung ist erneut zu betonen, dass sich die Bestimmungen nicht allein aus dem Regierungssystemtyp ableiten lassen: Sowohl in Estland, Tschechien und Ungarn („reine“ parlamentarische Systeme) als auch in Bulgarien, Rumänien und Slowenien (direkt gewählter Präsident, parlamentarische Dominanz) als auch in Polen (balanciertes Regierungssystem) benötigt der Ministerpräsident die Gegenzeichnung des Präsidenten für die Regierungsbildung (Müller-Rommel in diesem Band).

Die isolierte Diskussion der Kompetenzen von Präsidenten, Parlamenten und Regierungen verdeutlicht, dass die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative durch viele Facetten gekennzeichnet ist. Es ist daher nicht möglich, eine Typenbildung auf Basis einzelner Merkmale vorzunehmen. Wenn, wie im Fall der neuen EU-Mitgliedstaaten, „unreine“ Subtypen vorliegen, können fallorientierte Betrachtungen vertiefte Erkenntnisse vermitteln. In *Tabelle 2* wird dargestellt, wie die Kompetenzen der Kerninstitutionen – Parlament, Regierung und Präsident – wechselseitig austariert sind. Es ergeben sich recht unterschiedliche Profile

der interinstitutionellen Gewichtsverteilung. In Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn lässt sich keine Dominanz einer der drei Kerninstitutionen erkennen. Zum bisher Gesagten passt, dass es mit Bulgarien und Rumänien gerade zwei Systeme mit direkt gewähltem Präsidenten sind, in denen dieser – laut Verfassung – auch im interinstitutionellen Vergleich zurückhaltend mit Machtmitteln ausgestattet ist.

Tabelle 2: Institutionelles Beziehungsgefüge von Präsident, Parlament und Regierung

	Stärke des Präsidenten	Stärke des Parlaments	Stärke der Regierung	Dominantes Prinzip
Bulgarien	Niedrig	Mittel	Mittel	Gewaltenbalance
Estland	Mittel	Hoch	Mittel	Parlamentsdominanz
Lettland	Niedrig	Hoch	Niedrig	Parlamentsdominanz
Litauen ^a	Hoch	Mittel	Niedrig	Präsidentialdominanz bzw. Gewaltenbalance
Polen ^a	Hoch	Niedrig	Hoch	Präsidentialdominanz bzw. Exekutivkonkurrenz
Rumänien	Niedrig	Mittel	Mittel	Gewaltenbalance
Slowakei	Mittel	Hoch	Niedrig	Gewaltenbalance
Slowenien	Niedrig	Niedrig	Hoch	Regierungsdominanz
Tschechien	Mittel	Mittel	Mittel	Gewaltenbalance
Ungarn	Niedrig	Niedrig	Mittel	Gewaltenbalance

Quellen: Beichelt (2001: 137); Verfassungen der Mitgliedstaaten; vgl. auch **TabellenA 1-A3 im Anhang**

Anmerkung: ^a Tendenz zur Präsidentialdominanz im Falle der politischen Übereinstimmung von Präsident und Premierminister bzw. von Präsident und Regierungskoalition.

Noch einen Schritt weiter geht die slowenische Verfassung, die dem direkt gewählten Präsidenten einen nur geringen Handlungsspielraum zumisst, im Gegenzug jedoch die vom Parlament abhängige Regierung – ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland – stärkt. In Tschechien und der Slowakei stehen den moderat gestärkten Präsidenten Institutionen mit autonomen Machtmitteln gegenüber, so dass sich Regierungssysteme mit einander kontrollierenden Gegengewichten ergeben. In Estland und Lettland konzentrieren sich die Steuerungsmöglichkeiten dagegen bei den Parlamenten, die weder einer besonders starken Regierung gegenüberstehen noch auf einen übermächtigen Präsidenten Rücksicht nehmen müssen – im Gegenteil, schließlich wählen der Riigikogu (Estland) sowie die Saeima (Lettland) ihrerseits den Staatspräsidenten.

Zuletzt zeigt sich der benannte Sonderstatus Polens und Litauens auch an der Binnenorganisation der beiden Regierungssysteme. Polen verfügt seit 1997 über eine neue Verfassung, in der der Premierminister gegenüber dem Parlament und dem Präsidenten gestärkt wurde (Sulowski/Wojtaszczyk 2001). Polen kommt damit dem Idealtyp der „doppelten Exekutive“ besonders nahe. In Litauen dagegen steht ein vergleichsweise starker Präsident einem Parlament gegenüber, das von der Regierung in geringerem Maße abhängt. Hier kommt es besonders darauf an, ob der Präsident und das Parlament in politisch-programmatischem Einver-

nehmen koexistieren oder nicht. Falls der Präsident als Exponent der Mehrheitsfraktion – oder aber als Gegenspieler in einer klassischen *cohabitation* – fungiert, stellt sich ein für das balancierte Regierungssystem adäquates Gleichgewicht ein. Bestehen dagegen im Parlament fragile Mehrheitsverhältnisse und mithin eine politisch schwache Regierung, kann der Präsident mit noch größerer Aussicht auf Erfolg als in Polen versuchen, Parlament und Regierung gegeneinander auszuspielen.

Die in den MOE-Staaten vorfindbaren institutionellen Muster geben mithin Anlass, die etablierten Typen von Regierungsformen, wie wir sie in der Vergleichenden Regierungslehre finden, zu überdenken. Welchen Stellenwert hat beispielsweise das in der Literatur nach wie vor hervorgehobene Kriterium der Direktwahl des Präsidenten, wenn das Präsidentenamt – wie in Bulgarien, Rumänien, der Slowakei und Slowenien – nicht mit Machtressourcen ausgestattet ist, die die erhöhte Legitimitätskapazität begleiten? Wie gerechtfertigt ist die häufig uniforme Betrachtung parlamentarischer Systeme, wenn das Binnenverhältnis zwischen Parlament und Regierung so unterschiedlich ausgestaltet ist, dass sich in ihrer Funktionslogik stark abweichende Untertypen bilden können?

Diese Fragen können hier nicht grundsätzlich geklärt werden. Es lässt sich jedoch mithilfe einiger MOE-Fälle skizzieren, welche Funktionslogiken bei einer verfeinerten Typenbildung zu unterscheiden wären. Zunächst rücken die „reinen“ Typen ins Blickfeld, nämlich Parlamentsdominanz, Regierungsdominanz und Präsidialdominanz. Sie beschreiben die jeweiligen Machtzentren und deuten konstitutionelle Abhängigkeitsverhältnisse an. In einem System mit parlamentarischer Dominanz wären dann z.B. häufigere Regierungswechsel zu erwarten als im Falle einer Regierungsdominanz, weil der Regierung selbststabilisierende Instrumente gegenüber dem Parlament fehlen. Eine Präsidialdominanz verschiebt dagegen die Gewichte in jenen Teil der Exekutive, auf den das Parlament aus konstitutionellen Gründen keinen eigenen Zugriff hat.

Gegenüber diesen im Grunde klaren Konstellationen ist der Typ der Gewaltenbalance dadurch gekennzeichnet, dass die politischen Machtkonstellationen sehr unterschiedlich ausfallen können. Da die Machtressourcen gleichgewichtig verteilt sind, obliegt es den Akteuren, ihre Potenziale zu nutzen und gegebenenfalls gegen die übrigen Kerninstitutionen in Stellung zu bringen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Festigkeit der erwartbaren Allianzen, also zwischen Parlament und Regierung, zwischen Parlament und Präsident (im Falle eines nicht direkt gewählten Präsidenten) sowie zwischen Regierung und Präsident (im Falle einer parteipolitisch übereinstimmenden Ausrichtung). Die allgemeine Literatur hat die Stabilität dieser Beziehungen in der Regel als gegeben angenommen und daraus typenrelevante Annahmen abgeleitet (Linz/Valenzuela 1994). Im Transformationskontext, speziell vor dem Hintergrund

der sozialistischen „Hinterlassenschaft“ eines schwachen interpersonalen Vertrauens (Jowitt 1992; Crawford/Lijphart 1997), sind dagegen brüchige Allianzen durchaus zu erwarten. Deshalb erfordert eine vollständige Analyse der exekutiv-legislativen Beziehungen in MOE einen expliziten Blick auf den Prozess der demokratischen Konsolidierung.

4. Konsequenzen für die Konsolidierung der Demokratie

In den ersten Jahren nach dem Systemwechsel stand bei der Diskussion von Regierungssystemen und den dazugehörigen Typen die Frage nach deren „Verträglichkeit“ mit der Demokratie im Zentrum. Auslöser war die in Abschnitt 2 geschilderte Debatte, welcher Regierungssystemtyp als günstiger für das Funktionieren junger Demokratien zu werten sei.

Zwanzig Jahre später erscheint diese Auseinandersetzung wenigstens dann überholt, wenn die neuen EU-Staaten betrachtet werden. Nicht zuletzt aufgrund konditionalen Drucks durch die EU selbst haben sich in allen neuen Mitgliedstaaten konsolidierte Demokratien entwickelt (Schimmelfennig/Engert/Knobel 2005; Schimmelfennig 2008; Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band). Defekte, die manche der neuen EU-Staaten in einigen Teilregimes aufweisen, gefährden augenscheinlich weder ihre generelle Klassifizierung als Demokratien noch die längerfristigen Aussichten auf weitere Konsolidierung (Bertelsmann-Stiftung 2008; Merkel in diesem Band). „Ein klarer Zusammenhang zwischen Demokratisierung und ‚guter‘ horizontaler Gewaltenteilung“ kann mithin angesichts der oben dargestellten Vielfalt der Regierungssysteme kaum ausgemacht werden (Rüb 2008: 144); Friedbert Rüb bezeichnet ihn jenseits der ersten Konsolidierungsjahre sogar als „nicht sichtbar“ (ebd.).

Demokratieabträgliche Elemente, die im Verhältnis von Exekutive und Legislative gründen, lassen sich nur in Staaten außerhalb der EU bzw. in der Phase unmittelbar nach dem Regimewechsel nachweisen. Dies gilt für Russland, die Ukraine, Kroatien (bis 1999), Rumänien (bis 1996) sowie die Slowakei (bis 1998). In den Fällen, in denen die Konsolidierungskrise überwunden werden konnte, hat dazu maßgeblich eine Veränderung des Elitenverhaltens in Richtung Demokratiekompatibilität beigetragen. Hier gilt eine Aussage von Valerie Bunce (1997: 175): „*What offices exist matters perhaps less than who occupies these offices.*“ Konkret heißt dies im Hinblick auf das gesamte post-sozialistische Europa, dass Persönlichkeiten mit zeitweise demokratieabträglichem Verhalten entweder abgewählt wurden oder ihr Verhalten an die repräsentative Demokratie angepasst haben. Ein Beispiel für ersteren Fall wäre erneut Lech Wałęsa, für letzteren lassen sich der ehemalige rumänische Präsident Ion Iliescu oder auch der ehemalige slowakische Ministerpräsident Vladimír Mečiar anführen. Manche Details im Verhalten dieser Personen können sicherlich noch immer im Hinblick auf den Herrschafts-

stil diskutiert werden, und dennoch springen die Unterschiede zum „exzessiven Exekutionalismus“ (Rüb 2008: 141) eines Vladimir Putin (Russland) oder Leonid Kučma (Ukraine) sofort ins Auge.

Wenn allerdings 20 Jahre nach dem Regimewechsel einzelne Variablen für den Stand der demokratischen Konsolidierung keine hinreichende Erklärungskraft mehr haben, folgt daraus noch keine Irrelevanz des Regierungssystems für sämtliche Teilbereiche der demokratischen Entwicklung. Die institutionenorientierte Transformationsforschung hat sich nicht nur für die Konsolidierung interessiert, sondern auch den Komplex der politischen Repräsentation ins Auge gefasst. Besonders im Fokus standen dabei Parteiensysteme (Mair 1997; Kitschelt u.a. 1999; Grotz 2000; Tiemann in diesem Band) sowie verbandliche Formen der Interessenvermittlung (Wiesenthal 1995; Merkel/Sandschneider 1999; Wiesenthal 2001; Armingeon in diesem Band).

In der Debatte zum Zusammenhang von Regierungs- und Parteiensystemen lassen sich zwei Ansätze mit unterschiedlichen Konzepten zur Einbeziehung historischer Kontexte erkennen. Zum einen steht eine Gruppe um Herbert Kitschelt für eine indikatorbasierte Kategorisierung der sozialistischen Vergangenheit, z.B. mittels der Unterscheidung zwischen „bürokratisch-autoritärem“ und „national-akkomodativem“ Kommunismus (Kitschelt 1995; Kitschelt u.a. 1999; Tiemann in diesem Band). Die Repräsentations- und Handlungskapazitäten von Parteiensystemen werden in diesem Ansatz ebenso wie die institutionellen Arrangements als Spiegel der Interaktionsmuster zwischen den alten und neuen Eliten sowie der historisch gewachsenen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gesehen. Verfügt diese über eine vergleichsweise hohe Rationalität und besteht außerdem ein demokratischer Grundkonsens unter den politischen Eliten, stellen sich gleich zwei konsolidierungsförderliche Konstellationen ein. Erstens ergeben sich institutionelle Strukturen ohne „einbetonierte“ Machtteilung zwischen Präsident und Regierung, was in der Frühphase der Demokratie die Übertragung politischer Konflikte in Verfassungskrisen erschwert – das bereits erwähnte Argument von Juan Linz (1994) und Friedbert Rüb (1994). Zweitens sorgt eine höhere Programmgebundenheit des Parteienwettbewerbs für eine rationale Übertragung gesellschaftlicher Präferenzen in die politische Sphäre. Dies führt in der Tendenz zu einer begrenzten Anzahl relevanter Parteien (*Tabelle 3*). Dadurch werden Machtwechsel erleichtert, so dass ein weiteres Konsolidierungskriterium, die Alternanz politischer Herrschaft, erfüllt wird (Huntington 1991).

Ein anderer Ansatz zur Berücksichtigung von Kontextfaktoren findet sich bei Florian Grotz (2000), wobei Gemeinsamkeiten mit anderen Arbeiten aus dem Umfeld von Dieter Nohlen kaum zu verkennen sind (z.B. Nohlen/Kasapovic 1996; Thibaut 1996; 1998). Grotz fragt nach den Auswirkungen von institutionellen Arrangements auf die Entwicklung der Parteiensysteme.

me in Ostmitteleuropa und kommt dabei zu dem Schluss, dass Institutionen in bestimmten „kontextsensiblen“ Situationen einen Einfluss auf die Strukturiertheit des Parteienwettbewerb ausüben (Grotz 2000: 444). Die konkreten Effekte von Institutionenarrangements lassen sich dabei allerdings nicht in „abstrakten Funktionsqualitäten [...] bestimmter Regierungsformen“ formulieren (ebd.: 448). Vielmehr werden die historischen, gesellschaftsstrukturellen, akteursspezifischen und institutionellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern als zu spezifisch und ambivalent angesehen, um zu leidlich verallgemeinerbaren Aussagen zu kommen. Grotz verzichtet daher im Gegensatz zu Kitschelt auf typisierende Indikatoren zur Kennzeichnung des Kontextes, der in einer unbestimmten – bzw. unbestimmbaren – Weise dennoch qualitativ zu berücksichtigen ist.

Vor diesem Forschungshintergrund wird nun die Frage relevant, ob sich mit größerem Zeitabstand zur unmittelbaren Regimewechselphase Aussagen über den Zusammenhang der exekutiv-legislativen Beziehungen einerseits und der politischen Stabilität andererseits finden lassen. Wohlgermerkt gibt es auch konsolidierte Demokratien, in denen die Regierungen vergleichsweise häufig wechseln (z.B. Italien). In der Phase der Konsolidierung muss die politische Stabilität dennoch unter erhöhter Beobachtung stehen. Hohe Regierungsinstabilität wirkt zum einen negativ auf die Stabilität des Parteiensystems, die ihrerseits mit der Konsolidierung des Gesamtregimes zusammenhängt (Beyme 1997). Zum anderen steht am Ende des Konsolidierungsprozesses eine der Demokratie gegenüber aufgeschlossene politische Kultur (Merkel in diesem Band); eine solche kann sich bei stetig wechselndem Personal in der Regel nicht ungehindert entwickeln.

In den ersten Jahren nach dem Regimewechsel wurden konkurrierende Hypothesen hinsichtlich der zu erwartenden Parteiensystemstabilität – und im Zusammenhang damit der Regierungsstabilität – in post-sozialistischen Staaten aufgestellt. Einerseits stellten Regionalexper-ten eine frühe Konsolidierung der neuen Parteiensysteme fest (z.B. Agh 1996; Olson 1998), wobei der Fokus eher auf dem Wirken von Parteien in den neuen Parlamenten lag. Wurde ein breites Spektrum parteiensystemischer Elemente in den Blick genommen, kam es zu pessimistischeren Urteilen. Peter Mair mutmaßte, dass drei Faktoren die Verfestigung der osteuropäischen Parteiensysteme behindern könnten: die ideologisch wenig gebundene Wählerschaft, die häufig auf Personen (und nicht Programme) ausgerichteten Parteien sowie der offene Wettbewerb um die Regierungsbildung (Mair 1997: 175-198). Ein geschlossener Wettbewerb ist nach Mair dann gegeben, wenn die Regierungswechsel vollständig stattfinden („*alternation of government*“), bei einer neuen Regierungsbeteiligung die jeweiligen Koalitionen in der gleichen Parteienzusammensetzung auftreten („*familiarity in the governing formulae*“) und bestimmte Parteien durchgehend von der Teilhabe an der Regierung ausgeschlossen sind

(„*access to government*“). Den MOE-Staaten bescheinigt Mair einen weitgehend offenen Wettbewerbscharakter (Mair 1997: 192).

Allerdings kommt eine Reihe von Arbeiten, die sich explizit auf Mairs konzeptionelles Rüstzeug berufen, zu abweichenden Befunden. James Toole (2000), der Mairs Kategorien auf Polen, Ungarn und Tschechien anwendet, kommt zu dem Schluss, dass insbesondere die Wettbewerbsstrukturen in Ungarn und Tschechien „geschlossener“ und damit stabiler seien als es die Einschätzung von Mair vermuten lasse. Eine wesentliche Rolle schreibt Toole dem Verhalten der Eliten zu, das wiederum stark vom jeweiligen Wahlsystem beeinflusst werde. Ferdinand Müller-Rommel (2005) kommt bei seiner Analyse des Zusammenhangs von Strukturen der Regierungsbildung und Stabilität von Parteiensystemen in den zehn MOE-Staaten zu einem ähnlichen Ergebnis: In einem Großteil der Länder der Region seien „relativ stabile Wettbewerbsstrukturen im Prozess der Regierungsbildung und damit relativ stabile Strukturen der Parteiensysteme“ zu beobachten (Müller-Rommel 2005: 679).

Werden nun die Regierungsstabilität in den postsozialistischen EU-Ländern sowie mögliche Zusammenhänge zu den jeweiligen institutionellen Ausgestaltungen in den Blick genommen, ergibt sich die Zusammenstellung in *Tabelle 3*. Die erste Spalte zeigt die Stabilität der Regierungen nach der gängigen Definition der Koalitionsforschung, nach der ein Regierungswechsel bei Rücktritt des Premierministers, einer Änderung der Parteilistenzusammensetzung sowie nach (regulären oder vorzeitigen) Wahlen vorliegt (Woldendorp u.a. 2000).³ Hieraus ergibt sich folgendes Bild: Während etwa in Ungarn und Tschechien der Großteil der Regierungen die gesamte Legislaturperiode überdauert hat und damit als stabil gelten kann, blicken Lettland, Polen und Rumänien im selben Zeitraum auf eine Reihe von vorzeitigen Regierungswechseln zurück.

Lassen sich Verbindungen zu institutionellen Variablen ziehen? Es fällt zunächst auf, dass die Zahl der Regierungen nicht in einem eindeutigen Zusammenhang mit den Machtbefugnissen der Präsidenten steht. Zwar blickt Polen, wo der Präsident über die Einsetzung einer Regierung mitentscheidet, auf 13 Regierungen in fast 20 Jahren Demokratie zurück. Lettland und Rumänien, die eine ähnlich hohe Zahl an Regierungen aufweisen, verfügen dagegen über schwache Präsidenten. Auch die deutlich geringere Zahl an Regierungen in Litauen (wo ebenfalls ein starker Präsident existiert) oder Ungarn (schwacher Präsident) spricht eher gegen einen systematischen Einfluss der Stärke des Präsidenten auf die Regierungsstabilität.

³ Mit anderen Worten: Übergangskabinette („*caretaker*“) und amtierende Regierungen werden nicht mitgezählt.

Tabelle 3: Regierungsstabilität in Mittel- und Osteuropa (1990-2008)

Land	Zahl Regierungen seit den Gründungswahlen (ohne Caretaker)	Partielle Regierungswechsel ^a	Vollständige Regierungswechsel ^b (Regierungsübernahmen durch die Opposition)	Effektive Parteien (Durchschnitt)
Bulgarien	6	1	4 (1991, 1995, 97, 2001)	2,9
Estland	10	7	2 (1995, 1999)	5,0
Lettland	15	14	0	5,6
Litauen	8	5	2 (1996, 2000)	4,1
Polen	13	7	5 (1993, 97, 2001, 05, 07)	3,5 ^c
Rumänien	12	5	6 (1992, 1994, 96, 2000, 04, 08)	3,8
Slowakei ^d	9	4	4 (1994, 94, 98, 2006)	5,1
Slowenien	9	8	0	6,0
Tschechien ^d	5	3	1 (1998)	4,0
Ungarn	6	2	3 (1994, 1998, 2002)	3,0

Quelle: eigene Berechnung nach Müller-Rommel u.a. (2008).

Anmerkungen: ^a Kriterium: Mindestens eine Partei bleibt in der Nachfolgeregierung vertreten. ^b Kriterium: Zwischen zwei aufeinander folgenden Regierungen findet sich keine Parteienkontinuität. ^c Ohne Wahlperiode 1991-93, d.h. bezogen auf das Wahlrecht seit 1993. ^d Ab 1992.

Die ersten Spalten von *Tabelle 3* verweisen auf einen Aspekt, der in der Parteien- und Regierungsforschung zu Mittel- und Osteuropa eine wesentliche Rolle spielt: die Alternanz der Regierungen (vollständige oder partielle Regierungswechsel). Einige Anzeichen sprechen für eine mögliche Verbindung zwischen der hohen Alternanz von Regierungen und Systemen mit direkt gewählten Präsidenten. In Bulgarien, Polen und Rumänien haben zwischen vier und sechs komplette Regierungswechsel seit den Gründungswahlen stattgefunden. Da es sich nur um wenige Fälle handelt, lässt sich nicht von einem systematischen Zusammenhang sprechen. In allen drei Ländern aber (sowie in Litauen, das ebenfalls einen direkt gewählten Präsidenten aufweist) hat es Regierungswechsel im Anschluss an Präsidentenwahlen gegeben, die ihrerseits ein Vertreter des jeweiligen Oppositionslagers gewonnen hatte (siehe z.B. Deimel 1997; Nève 1997; Juchler 1998). Anders ausgedrückt: Mit ihrer hohen symbolischen Kraft der direkten Legitimierung nahmen die Präsidentenwahlen einen späteren Regierungswechsel auf der Grundlage von Parlamentswahlen vorweg (zum Beispiel Brazauskas in Litauen, Constan-

tinescu in Rumänien, Lech Kaczyński in Polen). Den Präsidenten gelang es hier, günstige Rahmenbedingungen für eine politische Wechselstimmung zu schaffen.

Bei der Vielzahl von Regierungswechseln in Estland, Lettland, Polen und Rumänien handelte es sich meist um partielle Regierungswechsel, bei denen mindestens eine Partei in Regierungsverantwortung verblieb. Wie aufgezeigt, wird dies gemeinhin als Zeichen der Instabilität gesehen (Mair 1997). Andererseits könnte die geringe Zahl vollständiger Regierungswechsel aber auch dahingehend interpretiert werden, dass auf der programmatischen Ebene ein gewisses Maß an Kontinuität herrscht. Zugleich können die zahlreichen vollständigen Regierungswechsel in Bulgarien, der Slowakei und Ungarn, die gemeinhin als Zeichen von Stabilität gelten, auch als abträglich für die Konsolidierung angesehen werden. Im ungarischen Fall etwa spiegeln sie eine starre Blockbildung des Parteiensystems wider, die mit einer starken Polarisierung einhergeht und daher nicht unbedingt stabilitätsfördernd ist (Ahn 2006; Enyedi 2006).

Mithin kann sowohl eine vermeintlich zu geringe als auch eine „übergroße“ Stabilität (z.B. in Form einer polarisierten Blockbildung) der Parteien- und Regierungssysteme Probleme für die Konsolidierung der Demokratie mit sich bringen. In der Konsequenz ergibt sich daher erneut die Notwendigkeit, einzelne Fälle genauer zu betrachten und die theoretischen Erwartungen hinsichtlich institutioneller Variablen empirisch zu überprüfen.

5. Fazit

Insgesamt lässt sich eine Reihe von Indizien dafür finden, dass das institutionelle Beziehungsgefüge zwischen Legislative und Exekutive einen prägenden Einfluss auf die Entwicklung der mittel- und (süd)osteuropäischen Demokratien und Neumitglieder der EU gehabt hat. In der ersten Phase nach 1989/90 standen die unmittelbare Wirkung auf die demokratische Konsolidierung im Vordergrund, und es wurden gewisse konsolidierungsabträgliche Momente von Systemen mit starken Präsidenten identifiziert (Linz/Valenzuela 1994). Sie kamen insbesondere dann zum Tragen, wenn – wie in Polen oder Rumänien in den frühen 1990er Jahren – Akteure mit nur teilweise demokratiekompatiblen Absichten politische Konflikte zu institutionellen „Krisen“ stilisierten. In diesen Fällen verblieben Auseinandersetzungen zwischen politischen Opponenten nicht in der parlamentarischen Arena, sondern wurden zwischen miteinander konkurrierenden exekutiven Ämtern ausgetragen. Wie das Beispiel der bis 1999 parlamentarisch dominierten Slowakei zeigt, waren konsolidierungsabträgliche Impulse allerdings keineswegs nur in Ländern mit direkt gewählten und kompetenzbewehrten Präsidenten zu beobachten.

Insbesondere das Einsetzen der EU-Konditionalität hat allerdings ab Ende der 1990er Jahre in allen Beitrittsländern zu einer sich selbst tragenden Verfestigung der demokratischen Konsolidierung geführt. Anders ausgedrückt: Die Konsolidierung der Demokratie wanderte von einer „institutionensensiblen“ (Grotz 2000) Sphäre in eine Dimension, in der institutionelle Kontexte die Vertiefung der Demokratie nicht mehr maßgeblich beeinflussen konnten. Gleichwohl blieb ein Einfluss auf die Demokratieentwicklung bestehen, wenngleich er gewissermaßen innerhalb der Leitplanken demokratischer Regime verlief. Allgemein blieben die Parteiensysteme in den neuen Mitgliedstaaten vielerorts von Fragmentierung und Volatilität geprägt (Beichelt 2007). Wie unsere Analyse gezeigt hat, sind dabei institutionelle Konfigurationen ein nicht immer entscheidender, aber doch auch nicht zu vernachlässigender Faktor.

Im Hinblick auf den ersten Teil des vorliegenden Beitrags (Abschnitte 2 und 3) ist festzuhalten, dass die unterschiedlichen Typen von legislativ-exekutiven Beziehungen ihre Wirkungen stets im Rahmen bestimmter Kontexte bzw. Gelegenheitsstrukturen entfalten, innerhalb derer politische Akteure ihr Handeln gestalten. Ob die Analyse der jeweiligen Kontexte über ihrerseits typisierende Methoden oder aber über eine eher induktiv-qualitative Herangehensweise Erfolg versprechender ist, lässt sich im Rahmen eines kurzen Überblicksartikels nicht entscheiden. Zu beachten ist jedenfalls, dass im zweiten Konsolidierungsjahrzehnt mit der EU eine in allen Ländern mehr oder minder ähnlich prägende Einflussvariable hinzugekommen ist. Es wäre sicher lohnenswert zu untersuchen, inwiefern sich anhand der Reaktionen der politischen Eliten der Beitrittsstaaten auf den Prozess der Konditionalität Regelmäßigkeiten ausmachen lassen, die – ähnlich wie mit den von Kitschelt u.a. (1999) identifizierten Typen kommunistischer Herrschaft – zur Erklärung der Entwicklungspfade der MOE-Staaten beitragen könnten.

Hinsichtlich des zweiten Teils (Abschnitt 4) lässt sich zusammenfassen, dass Hypothesen zur Wirkung institutioneller Arrangements zunächst fast ausschließlich im Hinblick auf das Konsolidierungspotenzial junger Demokratien formuliert wurden. Ihre Prüfung hat einerseits einen – vor allem zeitlich oder phasenspezifisch – begrenzten Einfluss von Regierungsformen ergeben. Andererseits haben qualitative Studien gezeigt, dass viele der vermeintlichen Vor- oder Nachteile bestimmter Arrangements auf gewissermaßen tiefer liegende Wirkungslinien, z.B. die schwer zu konzeptionalisierende Konfliktaffinität politischer Eliten, zurückgeführt werden können (Thibaut 1996; Grotz 2000; Beichelt 2001). Die Diskussion mit der Grundfrage „*do institutions matter?*“ wird weiterhin geführt, aber immer seltener wird von vermeintlichen Gesetzmäßigkeiten ausgegangen. Institutionen entfalten Wirkungen, aber in aller Regel in kontingenten Wirkungsrichtungen, die eine zusätzliche Analyse von Kontexten erfordern.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der Regierungssysteme wird häufig die Frage gestellt, inwiefern die neuen EU-Staaten den alten ähneln oder aber einen eigenen Weg gehen (Gabriel/Kropp 2008). Diese Frage stellt sich auch speziell in Bezug auf das Verhältnis der drei Kerninstitutionen. Während das exekutiv-legislative Beziehungsgefüge in westeuropäischen Regierungssystemen das Ergebnis langfristiger historischer Prozesse darstellt, entstanden die mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme innerhalb kurzer Zeit. Gleichwohl weisen west- und osteuropäische Systeme viele Ähnlichkeiten auf. So sind beispielsweise in beiden Teilen Europas nur parlamentarische Systeme im Sinne Steffanis (1979) entstanden.

Unverkennbar ist allerdings, dass die neuen EU-Staaten beträchtliche Variationen innerhalb des parlamentarischen Typs aufweisen. Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass hier den Staatspräsidenten eine tendenziell größere Bedeutung zukommt als in Westeuropa. Während in den westeuropäischen Fällen –mit Ausnahme Frankreichs – auch die Länder mit einem verhältnismäßig starken Präsidenten eine klare Dominanz der parlamentarischen Komponente aufweisen, ist in vielen mittel- und (süd)osteuropäischen Staaten die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Regierung noch nicht eindeutig gefestigt. Dies zeigte etwa das Kompetenzgerangel der letzten Jahre zwischen Präsident und Premierminister in Tschechien (Präsident Václav Klaus) oder in Polen (Präsident Lech Kaczyński).

Das Phänomen, dass einzelne Präsidentenpersönlichkeiten eine wesentliche Rolle spielen, die nicht selten über die in der Verfassung festgeschriebenen Kompetenzen hinausreichen, scheint also nicht auf die Übergangsphase der 1990er Jahre begrenzt zu sein. Dabei reicht der Einfluss der Präsidenten in MOE auch über den nationalen Rahmen hinaus, wie die eigenständige Rolle der Präsidenten Klaus und Kaczyński bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon beweist. In beiden Fällen nahmen die Staatsoberhäupter vorübergehend eine Blockadehaltung ein, ohne dafür eine breite Rückendeckung in Regierung, Parlament oder Bevölkerung zu haben.⁴ Hier haben informelle Institutionen die Funktionslogik des Regierungssystems deutlich abgeändert.

Abschließend lassen sich einige Aussagen über die Reichweite der in diesem Beitrag formulierten Thesen treffen. Was das Binnenverhältnis von Exekutiven und Legislativen angeht (Abschnitt 3), so steht die Vielzahl möglicher Einflussfaktoren auf den *Charakter* von Politik

⁴ So befand der Journalist Jochen Bittner, das Verhalten von Vaclav Klaus entlarve „eine geradezu vordemokratische Abgehobenheit“. Er maße sich an, „einen Beschluss sowohl der Prager Abgeordneten wie auch des Verfassungsgerichtes zunichte zu machen“ (Bittner 2009). Die Blockadehaltung des polnischen Präsidenten Lech Kaczyński, der den Vertrag gegen den Willen der Regierung lange Zeit ablehnte und seine Unterschrift bis zum letzten Moment hinauszögerte, ist umso unverständlicher, als dieser den Lissabon-Vertrag persönlich mit ausgehandelt hatte (Kopka/Schäfer 2009: 4).

in jungen Demokratien einer einfachen Theoretisierung entgegen. Auf der allgemeinen Ebene hat es – zumindest was Mittel- und Osteuropa angeht – seit der Demokratisierungsphase zu Beginn der 1990er Jahre keine substanziellen Fortschritte bei der allgemeinen Theoriebildung über die Auswirkungen unterschiedlicher Regierungssystemen gegeben. Vielmehr gewinnen Kontexte immer mehr an Bedeutung. Ausschließlich auf institutionelle Faktoren setzende Thesen sind dahinter zurückgetreten und entfalten ihrerseits nur noch begrenzte Erklärungskraft.

Mit der fortschreitenden Konsolidierung der jungen Demokratien verschiebt sich damit der Charakter der Institutionenanalyse. Nicht mehr die abhängige Variable „Charakter der Demokratie“ steht im Fokus. Vielmehr gilt das Interesse einzelnen institutionellen Faktoren, die ihrerseits mit einer Vielzahl von nicht unmittelbar auf die demokratische Regimeform bezogenen Variablen in Verbindung gebracht werden (können). Die grundsätzliche Bedeutung von institutionellen *und* nicht-institutionellen Erklärungen für politische Prozesse wird dadurch nicht berührt. Es fällt jedoch zunehmend schwerer, den genuinen Anteil politischer Institutionen an der Ausprägung der horizontalen Gewaltenteilung in den neuen EU-Mitgliedstaaten zu spezifizieren.

Literatur

- Agh, Attila 1996: The Emergence of the Multiparty System in East Central Europe. Berlin: Arbeitspapiere der AG TRAP 96/2.
- Ahn, Thomas von 2006: Demokratie oder Straße? Fragile Stabilität in Ungarn, in: Osteuropa 56/10, 89-104.
- Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen: Leske + Budrich.
- Beichelt, Timm 2007: Zum Nutzen des Challenge-Response-Ansatzes im Hinblick auf die Parteientwicklung in Mitteleuropa, in: Reiser, Marion/Schnapp Kai-Uwe (Hrsg.): Transformation - ein Dauerphänomen. Baden-Baden: Nomos, 87-108.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 2008: Bertelsmann Transformation Index 2008. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, Klaus von 1997: Parteien im Prozeß der demokratischen Konsolidierung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß. Opladen: Leske + Budrich, 23-56.
- Bittner, Jochen 2009: Koalition der Quertreiber. Eine Intrige in London und Prag soll den Lissabon-Vertrag verhindern. Ein böser Witz, in: Die Zeit vom 02.10.2009, <http://www.zeit.de/2009/41/Lissabon>, abgerufen am 19.11.2009).
- Brunner, Georg 1979: Vergleichende Regierungslehre. Paderborn: Schöningh.
- Charlot, Jean 1994: La politique en France. Paris: Editions de Fallois.

- Crawford, Beverly/Lijphart, Arend (Hrsg.) 1997: *Liberalisation and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Deimel, Johanna 1997: Bulgariens Kampf mit Vergangenheit und Zukunft, in: *Südosteuropa* 46/5-6, 233-250.
- Duverger, Maurice 1980: A New Political System Model. Semi-Presidential Government, in: *European Journal of Political Research* 8/2, 165-187.
- Easter, Gerald M. 1997: Preference for Presidentialism. Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS, in: *World Politics* 49/1, 184-211.
- Elgie, Robert (Hrsg.) 1999: *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert/Moestrup, Sophia (Hrsg.) 2008: *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Elster, Jon 1992: Making Sense of Constitution-Making, in: *East European Constitutional Review* 1/15, 15-17.
- Elster, Jon 1993: Constitution-Making in Central and Eastern Europe. Rebuilding the Boat in Open Sea, in: *Public Administration* 71/1-2, 169-217.
- Enyedi, Zsolt 2006: The Survival of the Fittest: Party System Concentration in Hungary, in: Jungerstam-Mulders, Susanne (Hrsg.): *Post-Communist EU Member States. Parties and Party Systems*. Hampshire/Burlington: MacMillan, 177-201.
- Frye, Timothy 1997: A Politics of Institutional Choice. Post-Communist Presidencies, in: *Comparative Political Studies* 30/5, 523-552.
- Gabanyi, Anneli Ute 2006: Rumänien, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*. 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, 553-592.
- Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.), 2008: *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Grotz, Florian 2000: *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hartmann, Jürgen 2000: *Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hellman, Joel S. 1997: Constitutions an Economic Reform in the Post-Communist Transitions, in: Sachs, Jeffrey D./Pistor, Katharina (Hrsg.): *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder: Westview Press, 55-78.
- Holmes, Leslie 1997: *Post-Communism. An Introduction*. Oxford: Polity Press.
- Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Ishiyama, John T./Velten, Matthew 1998: Presidential Power and Democratic Development in Post-communist Politics, in: *Communist and Post-Communist Studies* 31/3, 217-233.
- Ismayr, Wolfgang 2006: Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, 9-69.
- Jowitt, Ken 1992: The Leninist Legacy, in: Jowitt, Ken (Hrsg.): *New World Disorder: The Leninist Distinction*. Berkeley: University of California Press, 284-305.
- Juchler, Jakob, 1998: Machtwechsel in Polen. Die Parlamentswahlen und ihre Folgen, in: *Osteuropa* 48/2, 148-159.

- Kitschelt, Herbert 1995: Die Entwicklung post-sozialistischer Parteiensysteme. Vergleichende Perspektiven, in: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hrsg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften. Am Ende des Anfangs. Opladen: Westdeutscher Verlag, 475-505.
- Kitschelt, Herbert/Mansfeldova, Zdenka/Markowski, Radosław/Tóka, Gabór 1999: Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kopka, Artur/Schäfer, Claudia 2009: Kohabitation nowy, in: Polen-Analysen 61 (17.11.2009), 2-7.
- Krause, Kevin Deegan 2003: Slovakia's Second Transition, in: Journal of Democracy 14/2, 65-79.
- Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) 2002: Vergleichende Regierungslehre. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Linz, Juan 1994: Presidential or Parliamentary Democracy. Does it make a Difference?, in: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.): The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 3-87.
- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.) 1994: The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mair, Peter 1997: Party System Change. Approaches and Interpretations. Oxford: Clarendon Press.
- Merkel, Wolfgang 1996: Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen: Leske + Budrich, 73-112.
- Merkel, Wolfgang 1997: Die Rolle von Eliten und Massen beim Übergang von autokratischen zu demokratischen Herrschaftssystemen, in: Wielgohs, Jan/Wiesenthal, Helmut (Hrsg.): Einheit und Differenz. Die Transformation Ostdeutschlands in vergleichender Perspektive. Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 8-32.
- Merkel, Wolfgang 2009: Systemtransformation. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.) 1999: Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß. Opladen: Leske + Budrich.
- Müller-Rommel, Ferdinand 2005: Parteienwettbewerb in mittelosteuropäischen Demokratien: Zum Zusammenhang von Strukturen der Regierungsbildung und Stabilität von Parteiensystemen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36/3, 666-679.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoß, Katja 2008: Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: Empirische Befunde im Ländervergleich 1990 bis 2008, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39/4, 810-831.
- Nève, Dorothée de 1997: Wahlen in Rumänien. Eine späte Wende?, in: Osteuropa 47/3, 230-242.
- Nohlen, Dieter 1994a: Vergleichende Methode, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 2. München: C.H. Beck, 507-517.
- Nohlen, Dieter, 1994b: Vergleichende Regierungslehre/Vergleichende Politische Systemlehre, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Band 2. München: Beck, 517-523.
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. Opladen: Leske + Budrich.
- Olson, David M. 1998: Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe, in: Hofferbert, Richard I. (Hrsg.): Parties and Democracy:

- Party Structure and Party Performance in Old and New Democracies. Oxford: Blackwell, 10-42.
- Rüb, Friedbert 2008: Demokratieentwicklung in Mittel- und Osteuropa. Bipolare Exekutiven in postsozialistischen Verfassungen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6/1, 123-146.
- Rüb, Friedbert W. 1994: Schach dem Parlament! Über semipräsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften, in: Leviathan 22/2, 260-292.
- Rüb, Friedbert W. 2001: Schach dem Parlament. Regierungssystem und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schimmelfennig, Frank 2008: EU Political Conditionality After the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness, in: Journal of European Public Policy 15/6, 918-937.
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko 2005: The Impact of EU Political Conditionality, in: Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe. Ithaca: Cornell University Press, 29-50.
- Schleiter, Petra/Morgan-Jones, Edward 2009: Party Government in Europe? Parliamentary and Semi-presidential Democracies Compared, in: European Journal of Political Research 48/5, 665-693.
- Shugart, Matthew Soberg 1996: Executive-Legislative Relations In Post-Communist Europe, in: Transition 2/25, 6-11.
- Shugart, Matthew Soberg 1997: Politicians, Parties, and Presidents. An Exploration of Post-Authoritarian Institutional Design, in: Crawford, Beverly/Lijphart, Arend (Hrsg.): Liberalisation and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions. Berkeley: University of California, 40-90.
- Shugart, Matthew Soberg/Carey, John M. 1992: Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steffani, Winfried 1979: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steffani, Winfried, 1996: Parlamentarisch-präsidentielle „Mischsysteme“? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft, in: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen. Berlin: Arno Spitz, 11-62.
- Sulowski, Stanislaw/Wojtaszczyk, Konstanty Adam (Hrsg.) 2001: Das politische System Polens. Warszawa: Fundacja Politeja.
- Thibaut, Bernhard 1996: Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Opladen: Leske + Budrich.
- Thibaut, Bernhard 1998: Präsidentsielle, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme? Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 8/1, 5-37.
- Toole, James 2000: Government Formation and Party System Stabilization in East Central Europe, in: Party Politics 6/4, 441-461.
- Wiesenthal, Helmut 1995: Preemptive Institutionenbildung: Korporative Akteure und institutionelle Innovationen im Transformationsprozeß postsozialistischer Staaten. Berlin: Arbeitspapier 95/4 der AG Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern.
- Wiesenthal, Helmut (Hrsg.) 2001: Gelegenheit und Entscheidung. Politics und Policies erfolgreicher Transformationssteuerung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Woldendorp, Jan/Keman, Hans/Budge, Ian 2000: Party Government in 48 Democracies (1945-1998). Composition - Duration - Personnel. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.