

Einführung in die Politikwissenschaft

Video 9.3: Vergleichende Regierungslehre – Präsidentialismus, Parlamentarismus, Föderalismus, Zentralismus

Skript:

Intro Jingle

Hallo und herzlich Willkommen bei einem neuen Lernvideo zur Einführung in die Politikwissenschaft.

Titelfolie

In diesem Video möchte ich anhand von vier wichtigen Elementen – Präsidentialismus, Parlamentarismus, Föderalismus und Zentralismus – noch einmal aufzeigen, wie die vergleichende Regierungslehre vorgeht und welcher Kritik sie ausgesetzt ist.

Wo wir uns befinden

Das nachfolgende Lernvideo 9.3 «Vergleichende Regierungslehre – Präsidentialismus, Parlamentarismus, Föderalismus, Zentralismus» ist der letzte Teil der Diskussion des Forschungsfelds «Vergleichende Politik».

Inhalt

Wir wollen noch einmal den [KLICK] Beitrag von Florian Grotz in der Vertiefungslektüre bemühen. Er konzentriert sich dort auf zwei der Merkmale, die Arend Lijphart in seinen Patterns of Democracy, die wir im letzten Lernvideo diskutiert haben, verwendet hat.

Mit den beiden Konzepten, die die [KLICK] Beziehungen zwischen Regierung und Parlament bzw. [KLICK] Föderalismus oder Zentralismus betreffen, kriegen wir nicht nur ein Gespür dafür, wie komplex die vergleichende Regierungslehre eigentlich ist, sondern verstehen auch die Kritik an den Patterns of Democracy von Lijphart etwas besser. Wir haben ja im letzten Lernvideo behauptet, dass Lijphart bei seiner Messung zu stark vereinfacht. In der Tat kann die Vergleichende Politikwissenschaft zeigen, dass sich Demokratien hinsichtlich dieser beiden Konzepte stark unterscheiden – je nachdem wie stark Komplexität reduziert wird eben auch viel stärker als Lijphart dies misst. Wir werden in einem [KLICK] Fazit und aufbauend auf diesen beiden Konzepten deshalb auch noch einmal die Probleme der Vergleichenden Politikwissenschaft diskutieren können. Beginnen wir mit der Unterscheidung zwischen Präsidentialismus und Parlamentarismus [KLICK und rot].

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (1)

Vielleicht erinnern Sie sich noch an das Konzept bei den Patterns of Democracy bei Lijphart. Bei der Frage, ob eine einfache Mehrheit oder möglichst viele eine politische Entscheidung fällen sollen – das war ja die fundamentale Ausgangsfrage bei Lijphart – ging es auch um das [KLICK] Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive, also zwischen Parlament und Regierung. Lijphart bezeichnet eine [KLICK] institutionelle Trennung zwischen den beiden Gewalten als Merkmal von Mehrheitsdemokratien. Hier sprechen wir deshalb von Präsidentialismus. Eine [KLICK] institutionelle Verschränkung zwischen Parlament und Regierung – Parlamentarismus genannt – ist eher ein Merkmal von Konsensdemokratien, weil hier stärker gemeinsam als gegeneinander entschieden wird.

Wir können versuchen, diese Unterschiede noch genauer zu beschreiben. Wir stützen uns dabei auf Florian Grotz, der sich seinerseits auf einen etwas älteren Vorschlag von Winfried Steffani aus dem Jahr 1979 stützt. Beschreiben bedeutet, einzelne Elemente genauer zu erfassen.

Steffani schlägt zwei zentrale Unterscheidungsmerkmale vor: Die Abberufbarkeit und der Umstand, dass im Präzidentialsystem die Regierung gleichzeitig auch Staatsoberhaupt ist.

[KLICK] In Präzidentialsystemen ist die Regierung – also eben der Präzident – gleichzeitig auch Staatsoberhaupt – denken Sie hier z.B. an die USA. In [KLICK] Parlamentarischen Systemen gibt es hingegen neben der Regierung, die oft gleichzeitig auch dem Parlament angehört noch ein Staatsoberhaupt (den eigentlichen Präzidenten oder die Präzidentin, der oder die in der Regel nur repräsentative Aufgaben hat) – hier können Sie an Deutschland als typisches Beispiel denken.

Im Präzidentialismus – das ist das zweite Merkmal bei Steffani – kann die Regierung nicht abgewählt werden. [KLICK] Der Präzident hat also eine feste Amtszeit. Dies ist im Parlamentarismus nicht der Fall. Hier kann es zu so genannten Vertrauensabstimmungen im Parlament kommen mit der [KLICK] die Regierung abgewählt werden kann und dann Neuwahlen für das Parlament nötig werden.

Wir können also auch sagen, dass im Präzidentialismus [KLICK] das Parlament die Regierung kontrolliert. Hier sind also Legislative und Exekutive sozusagen Gegenspieler. Im Gegensatz dazu wird die [KLICK] Regierung bzw. die Regierungspartei in einem parlamentarischen System von der Opposition im Parlament kontrolliert.

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (2)

Florian Grotz zeigt uns die Unterscheidung von Steffani anhand einer Tabelle, die ich hier nachgezeichnet habe. Nochmals kurz: Steffani unterscheidet zwischen präzidentuellen Systemen, bei denen die Regierung nicht abberufen werden kann und der Präzident oder die Präzidentin auch Regierung in einer Person ist und parlamentarischen Systemen, in denen die Regierung abberufen werden kann und der Präzident oder die Präzidentin mit dem Regierungschef oder der Regierungschefin *nicht* übereinstimmt. Beispiele für Präzidentialismus sind die USA und Brasilien, parlamentarische Systeme gibt es in Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Irland und Polen.

Sie können sich vorstellen, dass diese erste Typologie erst ein erster Schritt ist. Bei der Betrachtung der Länder, die für Parlamentarismus stehen gibt es ja eigentlich schon

Unterschiede. Der Präsident in Frankreich ist ja wesentlich mächtiger als der Präsident in Deutschland. Eine feinere Einteilung drängt sich also auf.

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (3)

Diese leistet Maurice Duverger 1980, indem er die Einteilung von Steffani anhand der Abberufbarkeit und dem Merkmal, ob ein Regierungschef gleichzeitig Präsident ist, beibehält, aber zusätzlich unterscheidet, ob ein Präsident in einem parlamentarischen System [KLICK] stark oder [KLICK] schwach ist. Im ersten Fall spricht Duverger von [KLICK] Semi-Präsidentialismus und nur noch im zweiten Fall von [KLICK] Parlamentarismus.

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (4)

Diese feinere Einteilung beschert uns nun aber ein Problem. Die [KLICK] Klassifikation von Steffani hat eindeutige und gut messbare Kriterien, aber sie generiert keine so genannte Varianz, wirft also sozusagen Deutschland und Frankreich in den gleichen Topf. Weil dies unbefriedigend scheint, macht eine [KLICK] Ausdifferenzierung Sinn. Mit der Typologie von Duverger sind zwar Frankreich und Deutschland in zwei verschiedenen Typen und die Einteilung ist genauer, aber die Abtrennung wird schwieriger. Die Frage ist etwa, wie man die Stärke eines Präsidenten misst. Ein erstes Problem der vergleichenden Regierungslehre, ja eigentlich jeden Vergleichs ist, wie fein wir unterscheiden wollen. Je feiner die Unterscheidung, desto mehr Varianz kriegen wir, aber desto schwieriger wird in der Regel die Messung.

Schauen wir uns gleich das zweite Problem an. Was passiert eigentlich, wenn sich der empirische Gegenstand verändert.

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (5)

Mit der Auflösung der UdSSR entstehen neue Staaten. Russland, die Ukraine oder Slowenien sind alles keine präsidentiellen Systeme, weil es neben dem Regierungschef einen Präsidenten gibt und die Regierung abberufbar ist. Was nun aber speziell ist: Die Präsidenten in Russland und der Ukraine haben gar eine [KLICK] noch stärkere Position als in Frankreich und Polen. Matthew Shugart und John Carey unterteilen den Semi-Präsidentialismus deshalb noch stärker in [KLICK] präsidentiell-parlamentarische und [KLICK] parlamentarisch-präsidentielle Systeme. In ersteren dominiert der Präsident die Regierung, ist aber ausserhalb des Parlaments. Im parlamentarisch-präsidentiellen System ist die Machtverteilung zwischen Präsidenten und Premier eher ausgewogen.

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (6)

Mit dieser [KLICK] Verfeinerung kann der komplexer werdenden Realität begegnet werden, aber wir handeln uns damit natürlich *noch* mehr Messprobleme ein, wie wir sie beim Problem 1 schon besprochen haben.

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (7)

Mit der Stärke bzw. der Schwäche des Präsidenten müssen wir eigentlich auch unser Konzept ein wenig verfeinern. Starke Präsidenten scheinen ein Element eher präsidentiell oder aber präsidentiell-parlamentarischer Systeme zu sein während institutionell schwache Präsidenten eher zu parlamentarischen Systemen zu passen scheinen. Es geht aber noch komplexer, indem wir noch ein weiteres Element, nämlich die [KLICK] die Direktwahl des Präsidenten betrachten.

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (8)

Mit diesem Element wirbelt Robert Elgie die Typologie noch einmal ziemlich durcheinander, weil er die [KLICK] Direktwahl des Präsidenten eben als zentrales Element eines [KLICK] neuen Semi-Präsidentialismus betrachtet. Rein [KLICK] parlamentarische Systeme sind also nur noch jene, in denen die Regierung abberufbar ist, der Präsident nicht gleichzeitig Regierungschef und institutionell eher schwach ist und [KLICK] eben nicht direkt von der Bevölkerung gewählt wird.

Damit wurde aus einer Mehrheit von parlamentarischen Systemen bei Steffani [KLICK] eine kleine Minderheit.

Präsidentialismus vs. Parlamentarismus (9)

Und dies bringt uns schliesslich zum dritten Problem der vergleichenden Regierungslehre. Je nach Typologie erhalten wir nämlich unterschiedliche Resultate. Wenn wir zum Beispiel die Performanz oder die politischen Auswirkungen von parlamentarischen und präsidentiellen Systemen vergleichen wollen, dann erhalten wir natürlich unterschiedliche Resultate je nachdem, ob wir die Typologie von Steffani oder Elgie nehmen. Erinnern Sie sich an die Diskussion um «Institutional Engineering»: Was würden sie einem neuen Land empfehlen, wenn es wählen könnte zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System? Auf welche Typologie würden Sie sich beziehen?

Damit sind wir also wieder bei unseren drei Problemen. Die Entscheidung, welches [KLICK] Konzept wir nehmen, wie wir die verschiedenen Elemente [KLICK] messen und die Frage, ob die Resultate dann [KLICK] wirklich verallgemeinerbar sind, sind Probleme, die zentral sind für die vergleichende Regierungslehre. Und wie das Beispiel Präsidentialismus vs. Parlamentarismus zeigt, sind sie alles andere als trivial.

Inhalt

Wie sieht dies aus beim zweiten Element, das Florian Grotz betrachtet, die auch von Lijphart getroffene Unterscheidung [KLICK und rot] zwischen föderalistischen und zentralistischen Systemen?

Föderalismus vs. Zentralismus (1)

Die drei Probleme der vergleichenden Regierungslehre zeigen sich beim Thema Föderalismus wahrscheinlich sogar noch deutlicher. Die Forschung zum Thema ist zwar schon relativ alt, die konzeptionelle Erfassung von Föderalismus ist aber alles andere als leicht. Es gibt zahlreiche Vorschläge, wie Föderalismus gemessen werden soll.

Eigentlich fängt die Sache auch hier relativ einfach an. Wir können mit Hilfe von zwei [KLICK] Kategorien eine Typologie bilden.

Auf der einen Seite bedeutet Föderalismus, dass subnationale Einheiten, also zum Beispiel Kantone in der Schweiz, eine [KLICK] formale Bestandsgarantie haben. Sie sind also etwa in der Verfassung garantiert. Wir können von [KLICK] Bundesstaaten sprechen, wenn diese Bestandsgarantie vorhanden ist und von [KLICK] Einheitsstaaten, wenn es eine solche Garantie hingegen nicht gibt.

Auf der anderen Seite kann gefragt werden, wie viel die Gliedstaaten selber entscheiden dürfen oder mit anderen Worten, wie gross ihre [KLICK] Autonomie ist. Wir reden von [KLICK] zentralisierten Staaten, wenn die subnationalen Einheiten über keine Autonomie verfügen und von dezentralisierten Staaten, wenn die Gliedstaaten viele eigene Kompetenzen haben.

Denk Mal!

Erinnern Sie sich an das Lernvideo 8.2? Sie können hier rasch Ihr Wissen testen. Bilden Sie aus diesen beiden Kategorien – Bestandsgarantie und Autonomie – eine Typologie und überlegen Sie sich, welche Länder zu diesen Typen gehören könnten oder aber mindestens, zu welchem Typus die Schweiz gehört.

Föderalismus vs. Zentralismus (2)

Florian Grotz präsentiert uns diese Tabelle, die mehr oder weniger Ihrer Typologie entsprechen sollte. Haben Sie die Schweiz auch als dezentralisierten Bundesstaat eingeteilt?

Wir sehen allerdings hier [KLICK], dass die Kategorie Autonomie bei Grotz eben nicht nur zwei, sondern auch eine dritte Ausprägung erhält. Er bezeichnet Deutschland als kooperativen Bundesstaat, weil die Gliedstaaten hier zwar Bestandsgarantie haben, aber die verschiedenen Aufgaben nicht wirklich autonom aber eben auch nicht zentralisiert wahrnehmen. Das weist uns noch einmal auf das Problem der Typologie hin: Sie kaschiert Spezialfälle. Dieses Problem geht Hand in Hand mit der oben schon gestellten Frage, wie stark wir verallgemeinern wollen und wie stark wir ein Konzept oder wie hier eine Kategorie eben sozusagen strecken sollen.

Föderalismus vs. Zentralismus (3)

Mit einer [KLICK] metrischen Messung könnten wir das Problem der Kategorien versuchen zu umgehen. Allerdings ist eine solche metrische Messung natürlich eine Herausforderung. Ich möchte hier nicht auf die Details eingehen, die sie bei den Forscher:innen Lisbeth Hooghe, Arjan Schakel und Gary Marks nachlesen können. Die drei haben nämlich aufgrund verschiedener [KLICK] Variablen zur politischen und fiskalen Autonomie sowie zu den [KLICK]

institutionellen Mitentscheidungskompetenzen einen Index gebildet, mit dem sie für einzelne Länder sozusagen einen Grad an Föderalismus als metrisches Mass berechnen können.

Föderalismus vs. Zentralismus (4)

Auch dazu präsentiert uns Florian Grotz eine Tabelle. Wir sehen auch hier praktisch auf den ersten Blick die Probleme. Die einzelnen Werte beruhen nicht auf stringent messbaren Größen, sondern stellen ihrerseits Expert:innen-Einschätzungen dar. Der Gesamtindex sieht dann zwar metrisch aus, ist aber wohl trotzdem relativ arbiträr. Es macht beispielsweise stutzig, dass die [KLICK] Schweiz nur an 5ter Stelle erscheint. Die Schweiz gilt in der Regel als sehr föderalistischer Staat. Zudem lassen sich die Abstände auf der Skala nicht sinnvoll interpretieren. Wir können kaum behaupten, dass die Schweiz mit [KLICK] 19.5 Punkten doppelt so föderalistisch sei wie Schweden mit 10 oder Grossbritannien mit 9.6 Punkten. Die Skala sagt also auch inhaltlich nicht wirklich viel aus.

Föderalismus vs. Zentralismus (5)

Sie ahnen, was kommt: Auch hier sind die Befunde der beiden Versuche, die Länder nach Föderalismus und Zentralismus einzuteilen, sehr unterschiedlich und lassen sich deshalb wohl auch kaum [KLICK] verallgemeinern.

Machen wir ein Beispiel: ist etwa die geringe Arbeitslosigkeit in der Schweiz im Vergleich zu Italien auf den Föderalismusgrad zurückzuführen? Wenn Italien im ersten Beispiel als Einheitsstaat, im zweiten Beispiel aber als föderalistischer als die Schweiz eingestuft wurde? Unsere drei Probleme, ein [KLICK] befriedigendes Konzept, eine [KLICK] valide Messung und die Frage nach der [KLICK] Verallgemeinerbarkeit werden wir also auch hier nicht los.

Inhalt

Das bringt mich zum [KLICK und rot] Fazit.

Fazit

Zuerst können wir die immer komplexeren Messversuche auch als interessantes Phänomen der Wissenschaftsgeschichte an und für sich betrachten. Es scheint auch in der Vergleichenden Politikwissenschaft so zu sein, dass wir aufgrund von Versuchen, die Welt da draussen zu erfassen, eine immer [KLICK] differenziertere Erkenntnis gewinnen können.

Allerdings führen uns die [KLICK] Probleme – Konzept, Messung, Verallgemeinerbarkeit – auch etwas ziemlich deutlich und vielleicht auch ein bisschen schmerzhaft vor Augen: Wir können vor allem in den Sozialwissenschaften wohl immer nur sehr annäherungsweise Resultate finden, die wir auch vor dem Hintergrund eines kritisch-rationalistischen Wissenschaftsverständnisses immer wieder hinterfragen müssen, weil wir wissen, dass sie wohl nicht wirklich haltbar sind. Ein Befund kann nicht richtig oder gar wahr sein, sondern sich höchstens vorläufig bewähren.

Wenn wir uns dem aber bewusst sind, dann müssen wir sagen, dass die Idee des *Institutional Engineering* vor allem mit einem kritisch-rationalistischen Wissenschaftsverständnis wohl

reichlich [KLICK] naiv ist. Die Wirkung von Institutionen dürfte zudem ja auch [KLICK] nicht unabhängig von Akteur:innen sein und sie sollten immer auch in ihrem [KLICK] historisch-kulturellen Kontext betrachtet werden. Überlegungen, wie sie vom aktuellen Neo-Institutionalismus, auf den wir hier nur am Rande eingegangen sind, durchaus berücksichtigt werden.

Nicht die Suche nach einem Idealstaat, den man sozusagen aufgrund unterschiedlicher Institutionen bauen kann, wie dies von der Idee von *Institutional Engineering* nahegelegt wird, kann also das Ziel der vergleichenden Regierungslehre sein. [KLICK] Vielmehr sollte es uns um die Untersuchung von Bedingungen gehen, die unterschiedliche Wirkungen unterschiedlicher Institutionen in unterschiedlichen Kontexten auf unterschiedliche Individuen erklären; hier gibt es noch viel zu tun.

Denk Mal!

In Deutschland wird von verschiedener Seite oft die Forderung laut, dass die «direkte Demokratie nach Schweizer Art» eingeführt werden sollte. Was würden sie nach der Diskussion um *Institutional Engineering* auf diese Forderung antworten?

Outro

Ob Sie den Inhalt des Lernvideos verstanden haben, testen Sie am besten mit den Fragen und Antworten, die Sie unter Ilias finden. Dort finden sie zudem auch die hier verwendete Vertiefungslektüre.

Mit dem Besuch der Vertiefungsvorlesung können sie ihr Wissen anwenden und so ihr Verständnis vertiefen.

Haben Sie Verständnisfragen? Diese können gerne ins Ilias-Forum gestellt werden.

Für Kritik und Anregungen erreichen Sie mich zudem immer auch per E-Mail.