

Vergleichende Regierungslehre: institutionelle Bedingungen des Regierens im demokratischen Staat

Florian Grotz

1. Einleitung

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ (Art. 20 Abs. 2 GG). So beschreibt das Grundgesetz den demokratischen Verfassungsstaat. Dieses Begriffsverständnis bildet nicht nur das normative Fundament der Bundesrepublik Deutschland, sondern gilt grundsätzlich für alle modernen Demokratien. Das Markenzeichen der ‚Volks-Herrschaft‘ sind demnach freie und faire Wahlen, in denen die Regierung von den Bürgern legitimiert wird. Hinzu tritt das Erfordernis der Gewaltenteilung: In konstitutionellen Demokratien werden die staatlichen Kernfunktionen – Legislative (Gesetzgebung), Exekutive (Gesetzesvollzug) und Judikative (Rechtsprechung) – von unterschiedlichen Instanzen ausgeübt, die sich wechselseitig kontrollieren und so möglichen Machtmissbrauch verhindern sollen. Demokratisches Regieren beruht also auf formalisierten ‚Spielregeln‘, die bestimmte Handlungsoptionen erlauben und andere ausschließen. Diese Spielregeln heißen *politische Institutionen*.¹

Den Teilbereich der politikwissenschaftlichen Komparatistik, der sich mit der Struktur und Funktionsweise politischer Institutionen befasst, bezeichnet man als *Vergleichende Regierungslehre* (Kaiser 2010). Dieser Forschungszweig reicht historisch bis in die griechische Antike zurück und nimmt – trotz gelegentlicher Abgesänge auf institutionalistische Ansätze² – bis heute eine zentrale Stellung in der Vergleichenden Politikwissenschaft ein. Worin liegt die besondere Faszinationskraft politischer Institutionen, dass sich immer neue Generationen von Politikwissenschaftlern mit ihnen beschäftigen? Ausschlaggebend dafür sind zwei zentrale Gründe. Zum einen bilden Spielregeln immer einen Handlungskorridor für die beteiligten Akteure und wirken so auf Verlauf und Ausgang des Spiels ein. Für unseren Zusammenhang bedeutet dies: Die institutionelle Form eines demokratischen Systems (im Englischen *polity*) beeinflusst den Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidung (*politics*) und damit auch die inhaltlichen Ergebnisse der Staatstätigkeit (*policies*). Da sich

1 Der Begriff ‚politische Institutionen‘ wird in der Politikwissenschaft unterschiedlich definiert (Höpner 2011). Im engeren Sinn fallen darunter nur die formalen Organisationsstrukturen und Verfahren eines Regierungssystems, im weiteren Sinn zählen auch die ‚verfestigten‘ Interaktionsmuster politischer Akteure – wie Parteien- und Verbändesysteme – dazu. Der vorliegende Beitrag verwendet den Begriff im ersteren, engeren Verständnis.

2 Zur historischen Entwicklung der Vergleichenden Regierungslehre siehe von Beyme (2010).

Demokratien in ihrem konkreten Institutionenaufbau mehr oder minder stark unterscheiden, kann man mithilfe des historischen und internationalen Vergleichs ermitteln, welche institutionellen Regeln besonders gut funktionieren und welche eher problematische Effekte zeitigen. Zum anderen haben politische Institutionen gegenüber anderen Rahmenbedingungen des demokratischen Regierens – z. B. dem sozioökonomischen Entwicklungsstand, den gesellschaftlichen Wertvorstellungen und dem internationalen Kontext – einen unschätzbaren Vorteil (Dahl 1996: 178f.): Sie können gestaltet werden. Gerade in politischen Krisensituationen wird häufig der Ruf nach institutionellen Reformen laut, weil die Überzeugung verbreitet ist, dass Funktions- und Leistungsdefizite demokratischen Regierens durch veränderte Spielregeln behoben werden können. Politikwissenschaftliche Institutionenforschung ist demnach auch für die politische Praxis relevant: Das empirisch-vergleichende Wissen über institutionelle Effekte bildet eine wichtige Grundlage, um etwa für neue Demokratien eine leistungsfähige Verfassung zu entwerfen bzw. in etablierten Demokratien die bestehende Institutionenarchitektur zu optimieren. Diese anwendungsorientierte Dimension des politikwissenschaftlichen Institutionenvergleichs wird in der Literatur als „*constitutional engineering*“ (Sartori 1994) bezeichnet.

Die folgenden Ausführungen geben einen einführenden Überblick über das analytische Instrumentarium und den empirischen Gegenstandsbereich der Vergleichenden Regierungslehre. Drei Fragenkomplexe erweisen sich dabei als zentral:

1. Wie kann man die *politischen Institutionen* in modernen Demokratien begrifflich so fassen, dass ihre funktionsrelevanten Eigenschaften systematisch und präzise zum Ausdruck kommen?
2. Was sind die *Auswirkungen institutioneller Regelungen* auf den Prozess des demokratischen Regierens und die Ergebnisse der Staatstätigkeit? Inwieweit sind solche Effekte allgemeingültig, also in einer großen Zahl unterschiedlicher Fälle zu beobachten, oder kontextspezifisch, das heißt nur unter bestimmten historisch-politischen Umständen festzustellen?
3. Wann kommt es zu *Veränderungen demokratischer Institutionen*? Finden in Demokratien tatsächlich institutionelle Reformen statt, die im Sinne des *constitutional engineering* Funktions- und Leistungsdefizite des demokratischen Regierens beseitigen? Und nicht zuletzt: Wie wirkt sich die fortschreitende Internationalisierung bzw. Europäisierung des Regierens auf die institutionelle Struktur demokratischer Nationalstaaten aus?

Das vorliegende Kapitel kann diese basalen Fragen nicht erschöpfend klären, sondern gibt darauf einige exemplarische Antworten. Dazu präsentiert der nächste Abschnitt die konzeptionell-theoretischen Grundlagen der Vergleichenden Regierungslehre am Beispiel eines besonders einflussreichen modernen Klassikers: der Studie *Patterns of Democracy* von Arend Lijphart. Die darin entwickelte Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensdemokratien dient als Referenzpunkt, um die Erträge, aber auch charakteristische Probleme des institutionenbezogenen Demokratievergleichs aufzuzeigen. In den weiteren Abschnitten geht es dann um zwei Institutionenarrangements, die den Kern der demokratischen Gewaltenteil-

lung bilden und deshalb zu den zentralen Untersuchungsgegenständen der Vergleichenden Regierungslehre gehören: das Beziehungsgefüge zwischen Parlament, Staatsoberhaupt und Regierung (*horizontale Gewaltenteilung*) sowie das institutionalisierte Verhältnis von Zentralstaat und dezentralen Gebietskörperschaften (*vertikale Gewaltenteilung*). Für diese Arrangements werden die oben genannten Schlüsselfragen – die konzeptionelle Erfassung institutioneller Strukturen, ihre Auswirkungen sowie ihre Veränderung und Veränderungsfähigkeit – konkretisiert und anhand ausgewählter Befunde beantwortet. Der Schlussabschnitt fasst die Ausführungen zusammen und zeigt einige Forschungsperspektiven auf.

2. Politische Institutionen und demokratisches Regieren: konzeptionell-theoretische Grundlagen

Bevor die Funktions- und Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen vergleichend analysiert werden kann, bedarf es eines konzeptionell-theoretischen Rahmens, der zwei grundlegende Anforderungen erfüllen muss. Zum einen sollte er die funktionalen Differenzen zwischen unterschiedlichen institutionellen Strukturen präzise kenntlich machen und zum anderen eine eindeutige und vollständige Zuordnung empirischer Fälle ermöglichen. Seit Aristoteles im 4. Jahrhundert v. Chr. seine Staatsformenlehre entwickelt hat, gab es unzählige Versuche, die institutionellen Konfigurationen von Demokratien systematisch zu erfassen (vgl. Schmidt 2010). Einer der eindrucksvollsten jüngeren Ansätze, mit dem „diese Tradition [...] ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht“ hat (Kaiser 2010: 1162), stammt von Arend Lijphart. Anhand seiner Studie *Patterns of Democracy* (2012) lassen sich die Möglichkeiten und Grenzen eines umfassenden Vergleichs demokratischer Institutionensysteme beispielhaft erläutern. Zu diesem Zweck werden nun die zentralen Inhalte dieser Studie rekonstruiert und kritisch gewürdigt.

Für seine Klassifikation demokratischer Institutionensysteme geht Lijphart von einer grundlegenden Frage aus:³ Wer ist für das Regieren in einer repräsentativen Demokratie verantwortlich bzw. wessen Interessen soll die demokratisch gewählte Regierung verfolgen, wenn es in der Bevölkerung unterschiedliche Präferenzen gibt? Lijphart zufolge gibt es darauf zwei gegensätzliche Antworten, denen jeweils ein idealtypisches Demokratiemuster entspricht. Einerseits kann eine Regierung die Interessen der Bevölkerungsmehrheit vertreten. Diese Herrschaftsform, die sich durch machtkonzentrierende Institutionen auszeichnet, wird als *Mehrheitsdemokratie* bezeichnet. Andererseits kann eine Regierung die Interessen von möglichst vielen vertreten. Dem entspricht eine institutionelle Struktur, die ein hohes Maß an Machtstreuung aufweist und so einen breiten Einbezug unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppierungen gewährleistet. In diesem Fall spricht man von einer *Konsensdemokratie*.

Woran lassen sich diese Demokratiemuster in der politischen Realität festmachen? Dazu präsentiert Lijphart in einem ersten Analyseschritt zehn Strukturmerkmale demokratischer Systeme, die er wie folgt definiert (vgl. auch Schmidt 2010: 322):

3 Lijphart hat diesen Ansatz bereits in früheren Veröffentlichungen entwickelt (unter anderem Lijphart 1968, 1984). Eine ähnliche Argumentation findet sich auch in den Arbeiten von Gerhard Lehmbruch (1967, 1992, 2003).

1. *Kabinettsstruktur*: Hier lautet die grundlegende Alternative, ob die politische Macht innerhalb der Exekutive auf eine Partei konzentriert ist oder ob viele Parteien mitregieren.
2. *Exekutiv-legislative Beziehungen*: Im Mittelpunkt steht dabei das Verhältnis von Regierung und Parlament, das entweder durch eine dominante Position der Regierung oder eine Machtbalance zwischen beiden Institutionen charakterisiert ist.
3. *Parteiensystem*: Dieses Merkmal nimmt die Interaktionsstrukturen der parlamentarischen Parteien in den Blick: Handelt es sich um ein Zweiparteien- oder ein Vielparteiensystem?
4. *Wahlssystem*: Dabei geht es um die – proportionalen oder mehrheitsbildenden – Auswirkungen des Wahlsystems auf das Verhältnis von Wählerstimmen zu Parlamentsmandaten.
5. *Verbändesystem*: Des Weiteren ist von Bedeutung, ob die Interessenverbände in einer Demokratie pluralistisch oder korporatistisch organisiert sind (siehe Armington i. d. B.)
6. *Staatsaufbau*: Dieses Merkmal adressiert die Frage, ob die politische Macht in einem demokratischen Staat vertikal zwischen nationalstaatlicher Ebene und subnationalen Gebietskörperschaften verteilt ist oder nicht.
7. *Parlamentsstruktur*: Hier geht es darum, ob die Legislativmacht innerhalb des Parlaments (auf eine Kammer) konzentriert oder (zwischen zwei Kammern) aufgeteilt ist.
8. *Verfassungsrahmen*: Im Zentrum steht dabei, ob die Verfassung von der jeweiligen Regierung flexibel angepasst werden kann oder sich gegenüber Veränderungswünschen als rigide erweist.
9. *Verfassungsgerichtsbarkeit*: Dieses Merkmal bezieht sich auf die Existenz oder Nicht-Existenz eines Verfassungsgerichts, das die politischen Entscheidungen des Parlaments und der Regierung überprüfen darf.
10. *Zentralbankautonomie*: Schließlich ist von Bedeutung, ob die Zentralbank den Weisungen der Regierung unterliegt oder ihren (geldpolitischen) Kurs unabhängig verfolgen kann.

Auf dieser Basis entsteht eine Typologie, die die wichtigsten institutionellen Strukturen etablierter Demokratien enthält und ihre jeweiligen Ausprägungen den beiden Modellen demokratischer Machtverteilung zuordnet. Auf der einen Seite steht die Mehrheitsdemokratie, die, im Spiegel von Lijpharts Daten, die von 1945 bis 2010 reichen, am ehesten in Großbritannien und Neuseeland anzutreffen ist (Lijphart 2012: 9ff., 244). Sie ist idealtypisch durch ein Zweiparteiensystem charakterisiert, das aus einem mehrheitsbildenden Wahlssystem hervorgeht und in dem die stärkere Partei die Regierung bildet. Darüber hinaus ist eine Mehrheitsdemokratie als zentralisierter Einheitsstaat organisiert. Sie verfügt über ein pluralistisches Verbändesystem, eine regierungsabhängige Zentralbank sowie ein Einkammerparlament. Ihre Verfassung kann mit einfacher Mehrheit geändert werden und unterliegt keiner verfassungs-

gerichtlichen Kontrolle. Durch diese hochgradige Machtkonzentration erhält die jeweilige Regierung einen großen Spielraum bei der Gestaltung und Umsetzung konkreter *policies*.

Die Konsensdemokratie, deren empirische Entsprechung sich am ehesten in mitteleuropäischen Ländern findet (insbesondere in der Schweiz und in Belgien), weist die genau gegenteiligen Merkmalsausprägungen auf (Lijphart 2012: 30ff.). Sie ist charakterisiert durch ein Vielparteiensystem, das aus einem Verhältniswahlssystem hervorgeht. Ihre Regierungen bestehen aus Parteienkoalitionen, denen ein hochgradig organisiertes, korporatistisches Verbändesystem gegenübersteht. Das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Parlament ist ausbalanciert, die Zentralbank agiert weisungsunabhängig. Überdies ist die Konsensdemokratie föderal bzw. dezentral organisiert und basiert auf einer Verfassung, die nur durch breite Mehrheiten geändert werden kann. Schließlich ist die Legislativmacht zwischen zwei Parlamentskammern aufgeteilt, und das Letztentscheidungsrecht über die bestehende Gesetzgebung liegt beim Verfassungsgericht. Zusammengefasst sichert die hochgradige Machtstreuung in der Konsensdemokratie eine weitgehende Beteiligung politischer Minderheiten an der demokratischen Willensbildung und Entscheidung. Zugleich bedeutet dies, dass die Regierung stets auf die Unterstützung weiterer Akteure angewiesen ist und so ihre eigenen Politikziele nur bedingt durchsetzen kann.

Im zweiten Schritt operationalisiert Lijphart die benannten Strukturmerkmale über entsprechende Indikatoren und wendet diese auf 36 etablierte Demokratien an.⁴ Dabei wird deutlich, dass die einzelnen Merkmale nicht völlig unabhängig voneinander auftreten, sondern sich mithilfe einer Faktorenanalyse in zwei separaten Dimensionen bündeln lassen. Den ersten Faktor bezeichnet Lijphart als Exekutive-Parteien-Dimension (*joint power dimension*), die die ersten fünf Merkmale umfasst. Der zweite Faktor wird als Föderalismus-Unitarismus-Dimension beschrieben (*divided power dimension*), die sich aus den übrigen fünf Merkmalen zusammensetzt.

Mithilfe dieses konzeptionell-theoretischen Rahmens werden im dritten Schritt die Funktions- und Leistungsfähigkeit der beiden Demokratietypen anhand ausgewählter prozess- und inhaltsbezogener Indikatoren untersucht. Dabei kommt Lijphart zu dem Ergebnis, dass Konsensdemokratien deutlich bessere Resultate erzielen als Mehrheitsdemokratien. Dies gilt nicht nur für die *Input*-Seite des politischen Systems, wo es kaum überrascht, dass der auf Konsens ausgerichtete Demokratietyp eine höhere gesellschaftliche Integrationsleistung erbringt.⁵ Vielmehr schneiden Konsensdemokratien auch hinsichtlich der Staatstätigkeit in

4 Dazu zählen die 15 westeuropäischen EU-Staaten, Norwegen, die Schweiz, Island, USA, Kanada, Japan, Australien, Neuseeland und Israel. Einbezogen sind außerdem einige kleinere (Insel-)Staaten (Bahamas, Barbados, Botswana, Jamaika, Malta, Mauritius, Trinidad und Tobago) sowie Argentinien, Costa Rica, Indien, Korea und Uruguay (Lijphart 2012: 49). Zentrales Kriterium für diese Auswahl ist eine durchgängige Demokratieerfahrung von mehr als 20 Jahren. Dadurch fallen zahlreiche Länder, die bereits seit längerem vollständig etablierte Demokratien sind (z. B. die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten), aus dem Sample heraus. Gleiches gilt für Kolumbien, Papua Neu Guinea und Venezuela, die noch in der ersten Auflage von 1999 mituntersucht wurden, inzwischen aber keine vollständigen Demokratien mehr sind.

5 Als Indikatoren für die gesellschaftliche Inklusions- bzw. Repräsentationsfähigkeit zieht Lijphart unter anderem die Höhe der Wahlbeteiligung, den Anteil weiblicher Parlamentsabgeordneter und die allgemeine Demokratiezufriedenheit heran.

unterschiedlichen Politikfeldern⁶ besser ab als Mehrheitsdemokratien und erscheinen also auch auf der *Output*-Seite als überlegene Form. Daraus leitet Lijphart (2012: 296ff.) eine klare Empfehlung für die politische Praxis ab: Demokratien sind gut beraten, konsensdemokratische Arrangements einzuführen.

Bereits aus dieser kurzen Darstellung sollte eines deutlich geworden sein: *Patterns of Democracy* bildet einen Meilenstein der Vergleichenden Regierungslehre. Innerhalb der institutionenbezogenen Demokratieforschung dürfte sich kaum ein anderes Werk finden, das derart *substanzielle Fortschritte* in mehrfacher Hinsicht erbracht hat.

Erstens stellt Lijpharts Studie eine *theoretische Innovation* dar, insofern als sie die Grundstrukturen demokratischer Regierungssysteme unter einer einheitlichen funktionalen Perspektive erfasst. Die Unterscheidung zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie ist auch intuitiv plausibel, da sich die einzelnen Strukturmerkmale empirisch leicht wiederfinden lassen. Auf diese Weise wirkt Lijpharts Demokratiemodell plastischer als andere Konzeptionalisierungen, die auf eine stärkere Formalisierung setzen, dadurch aber an Anschaulichkeit verlieren.⁷

Zweitens ist Lijphart mit dieser Studie eine *Zusammenführung unterschiedlicher Forschungsstränge* gelungen. Da die zehn Strukturmerkmale der Mehrheits- bzw. Konsensdemokratie den inhaltlichen Kern der Vergleichenden Regierungslehre bilden, findet sich zu jedem von ihnen ein mehr oder minder umfangreicher Literaturbestand (Helms/Jun 2004). *Patterns of Democracy* macht gesonderte Untersuchungen beispielsweise zu Wahlsystemen, Parteiensystemen und Regierungskoalitionen keineswegs überflüssig, sondern bietet vielmehr einen einheitlichen Rahmen, der auf den Erkenntnissen der Spezialliteraturen aufbaut und diese zugleich verknüpft.

Drittens erlauben Lijpharts Befunde eine *neuartige Bewertung der unterschiedlichen Demokratieformen*. In der älteren Regierungslehre der 1950er und 1960er Jahre herrschte noch die Meinung vor, dass das Westminsterssystem britischer Prägung die beste Verfassung sei, da allgemein angenommen wurde, dass effizientere politische Entscheidungsstrukturen auch zu effektiveren Problemlösungen führen. *Patterns of Democracy* begründet nun die genau gegenteilige Position: Nicht die Mehrheits-, sondern die Konsensdemokratie ist die beste Staatsform.

6 Dazu zählen nicht nur bestimmte Felder der Inneren Sicherheit, Umwelt- und Entwicklungspolitik, sondern auch der Bereich der makroökonomischen Steuerung (unter anderem Inflationsbekämpfung).

7 Dies gilt etwa für das Vetospieler-Theorem von George Tsebelis (2002), das in gewisser Weise eine formalisierte Weiterentwicklung des Lijphart'schen Ansatzes darstellt und in der Vergleichenden Politikwissenschaft ebenfalls sehr breit rezipiert wurde. Vetospieler sind alle individuellen oder kollektiven Akteure, deren Zustimmung für eine signifikante Veränderung des politischen Status quo erforderlich ist. Tsebelis unterscheidet drei Kategorien von Vetospielern: institutionelle (z. B. Zweite Kammern, Verfassungsgerichte), parteipolitische (z. B. Koalitionsparteien) und sonstige (z. B. Verbände, Zentralbanken). Die Machtkonzentration bzw. Machtstreuung in einem demokratischen Regierungssystem resultiert demzufolge aus der Anzahl, der ideologischen Kongruenz und der internen Kohäsion der jeweiligen Spieler. Mithilfe dieses Theorems kann der institutionelle Handlungskorridor für die politische Willensbildung und Entscheidung analytisch präziser vermessen werden. Allerdings lassen sich Vetospielerkonstellationen – anders als bei *Patterns of Democracy* – nicht mehr eindeutig auf bestimmte institutionelle Grundmodelle zurückführen.

Unbenommen all dieser Leistungen hat die Studie auch vielfache Kritik erfahren (vgl. zusammenfassend Croissant 2010: 130ff.; Müller-Rommel 2008). Im Folgenden werden *drei zentrale Kritikpunkte* an Lijpharts Ansatz erläutert, die zugleich auf grundlegende Schwierigkeiten des institutionenbezogenen Demokratievergleichs verweisen.⁸

Erstens hat die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Lijpharts Werk *Schwächen bei der empirischen Erfassung der Strukturmerkmale* entdeckt. Zwei Beispiele: (1) In *Patterns of Democracy* wird der Konzentrationsgrad der Legislativmacht allein an der relativen Stärke einer Zweiten Parlamentskammer festgemacht. Nach den Befunden der Vergleichenden Parlamentsforschung hängt die innerparlamentarische Machtverteilung aber noch von weiteren institutionellen Arrangements ab, wie den Mitwirkungsrechten der Opposition (Döring 1995). Das Merkmal Parlamentsstruktur ist daher nicht vollständig operationalisiert. (2) Zur systematischen Klassifikation von Mehrheits- bzw. Verhältniswahlssystemen zieht Lijphart einen gängigen Indikator – den Gallagher-Index – heran, der die Disproportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten misst. Damit werden aber nicht Wahlsystemstrukturen, sondern politische Ergebnisse erfasst, die sowohl vom Wahlsystem als auch von anderen Bedingungen abhängen. Für die angestrebte Messung ist der gewählte Indikator also nicht hinreichend aussagekräftig. Insgesamt ergibt sich daraus ein beträchtlicher Nachbesserungsbedarf (vgl. ausführlich Vatter 2009). Allerdings sollte man fairerweise hinzufügen, dass es bei quantitativ-vergleichenden Analysen häufig schwerfällt, geeignete Indikatoren zu finden, die das untersuchte Phänomen umfassend abdecken und für die zugleich vollständige Daten zur Verfügung stehen.

Weitaus schwerer wiegt der zweite Ansatzpunkt der Kritik. Demnach weist Lijpharts Demokratiemodell *konzeptionell-theoretische Schwächen* auf. Problematisch ist insbesondere, dass er bei den Strukturmerkmalen seiner Demokratiemuster nicht zwischen formalen Regelungen und Akteurskonstellationen unterscheidet. Beispielsweise kann die Struktur eines Wahlsystems in der Regel auf Basis des Wahlgesetzes eindeutig bestimmt werden. Dagegen lassen sich die Strukturen von Parteien- oder Verbändesysteme niemals anhand rechtlicher Regelungen identifizieren, da diese Interaktionsmuster wesentlich durch gesellschaftliche und politische Prozesse geprägt sind (siehe Armingeon i. d. B.). Auch innerhalb der einzelnen Strukturmerkmale differenziert Lijphart nicht zwischen der formal-institutionellen und der Akteursdimension (Ganghof 2005). So lässt sich die Machtposition einer Zweiten Parlamentskammer nicht allein anhand ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen ermitteln, sondern nur, wenn man die (partei-)politische Zusammensetzung des Gremiums mitberücksichtigt. Dieses Beispiel macht auf ein weiteres Grundproblem der Vergleichenden Regierungslehre aufmerksam: Politische Institutionen und politische Akteure stehen in einem engen Wechselverhältnis. In letzter Konsequenz bedeutet dies, dass das Leistungsprofil einer Demokratie niemals allein auf formal-institutionelle Strukturen zurückgeführt werden kann. Lijphart entgeht dieser analytischen Engführung, indem er sein Demokratiemodell durch die Akteursdimension anreichert. Allerdings basiert die positive Performanz

⁸ Die aufgeführte Kritik bezieht sich ursprünglich auf die erste Auflage von *Patterns of Democracy* (1999). Lijphart hat erstaunlich wenige Punkte aus dieser intensiven Diskussion aufgegriffen, so dass die nachfolgend benannten Schwächen auch für die jüngst vorgelegte Neuauflage von 2012 gelten.

der von ihm untersuchten Konsensdemokratien nicht nur auf formal-institutionellen Bedingungen, sondern auch auf Akteurskonstellationen, die – im Unterschied zu ersteren – nur begrenzt durch *constitutional engineering* gestaltbar sind.

Damit kommen wir zum dritten Kritikpunkt an *Patterns of Democracy: Der Kontextbezug des Analyseansatzes* wird nicht expliziert. Lijphart argumentiert über weite Strecken so, als könne die festgestellte Überlegenheit der Konsensdemokratie breiteste Geltung beanspruchen. Gleichwohl bleibt offen, inwieweit der theoretisch-konzeptionelle Rahmen wirklich allgemein anzuwenden ist. Mit dieser Frage verbindet sich wiederum eine grundlegende Schwierigkeit, die in der Fachliteratur als *travelling problem* (Sartori 1970) diskutiert wird: Lassen sich empirische Konzepte und Theorien auf andere historische und kulturelle Kontexte übertragen oder taugen sie (nur) für die Fälle, anhand derer sie ursprünglich entwickelt wurden? Zwar dürfte die idealtypische Grundunterscheidung zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie auf alle Länder übertragbar sein, die dem westlichen Muster der repräsentativen Demokratie folgen. Für die einzelnen Strukturmerkmale des Demokratiemodells gilt dies jedoch nicht in gleicher Weise. Schon die Entstehungsbedingungen demokratischer Institutionen setzen der Übertragbarkeit Grenzen. Für die Wahl eines bestimmten Institutionenarrangements können dabei unterschiedliche Motive ausschlaggebend sein (Hall/Taylor 1996): politisch-kulturelle Traditionen, normative Angemessenheit oder auch der schlichte Eigennutz der Entscheidungsträger. Dementsprechend variieren auch die Entstehungskontexte im historischen und internationalen Vergleich: Beispielsweise verliefen die Prozesse der demokratischen Institutionenbildung in Westeuropa während des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts grundsätzlich anders als in Mittel- und Osteuropa nach 1989. Vor diesem Hintergrund dürfte sich auch erklären, warum diese Länder nicht so klar der Konsens- oder der Mehrheitsdemokratie zuzuordnen sind wie die von Lijphart untersuchten westlichen Länder (Grotz/Müller-Rommel 2011).

Zum anderen können sich demokratische Institutionen infolge veränderter Rahmenbedingungen wandeln. Ein gutes Beispiel für eine solche Kontextveränderung ist die „Aufgabeneuropäisierung“ (Schmidt 2005), also die fortschreitende Übertragung politischer Gestaltungskompetenzen auf die Europäische Union. Dieser supranationale Integrationsprozess hat zwar zu keinem vollständigen Umbau der demokratischen Regierungssysteme in den EU-Staaten geführt, wohl aber haben sich dadurch die Form und Funktionsweise nationalstaatlicher Institutionen in vielfacher Hinsicht verändert (siehe Holzinger i. d. B.).⁹ Kurzum: Eine substanzielle Überarbeitung von Lijpharts Studie müsste den Umstand berücksichtigen, dass

9 Am deutlichsten wird dies anhand der Europäischen Zentralbank (EZB), die in den Euro-Ländern die Aufgaben der nationalen Notenbanken übernommen hat und daher nicht mehr als binnenstaatliche Institution klassifiziert werden kann. Gleichwohl behält Lijphart in der Neuauflage von *Patterns of Democracy* die Unabhängigkeit der Zentralbank als Strukturmerkmal bei, weil die EZB erst relativ kurze Zeit existiere und daher nicht repräsentativ für den gesamten Untersuchungszeitraum seit 1945 stehe. „However, if I were to prepare a further update of this book in say 2025, the period of the internationalization of the central banks will have lasted so long that central bank independence should be dropped as a component of the federal-unitary dimension“ (Lijphart 2012: 233f.).

sich die Strukturmerkmale der Mehrheits- bzw. Konsensdemokratie infolge anders gelagerter Rahmenbedingungen verändert haben könnten.¹⁰

Insgesamt zeigt die kritische Würdigung von *Patterns of Democracy*, wie schwierig es ist, eine theoretisch konsistente und empirisch fundierte Typologie demokratischer Institutionensysteme zu entwerfen. Die weiteren Abschnitte dieses Kapitels konzentrieren sich daher auf zwei Strukturmerkmale des Lijphart'schen Modells, die als politische Institutionen im engeren Sinn zu verstehen sind und die horizontale und vertikale Verteilung politischer Macht in demokratischen Regierungssystemen festlegen: die exekutiv-legislativen Beziehungen (Merkmal 2) sowie den vertikalen Staatsaufbau (Merkmal 6).¹¹ Anhand dieser Arrangements werden die angesprochenen Schlüsselfragen der Vergleichenden Regierungslehre *in concreto* erörtert.

3. Horizontale Gewaltenteilung: parlamentarische, präsidentielle und semi-präsidentielle Systeme

Das Verhältnis zwischen exekutiver und legislativer Gewalt manifestiert sich im Beziehungsgefüge von Parlament, Regierung und Staatsoberhaupt. Dieses institutionelle „Spannungsdreieck“ (Döring/Hönnige 2008: 451) kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Zu seiner Erfassung hat es sich eingebürgert, zwischen *parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen* zu differenzieren. Historisch beruht dieser Gegensatz auf den zwei ‚Protodemokratien‘, die schon im 19. Jahrhundert als heterogene Regierungsformen beschrieben wurden (Bagehot 1867): dem britischen Westminster-System, in dem die Regierung aus dem Parlament hervorgeht, und dem US-amerikanischen System, in dem der direkt gewählte Prä-

10 2009 hat Vatter eine aktualisierte und konzeptionell modifizierte Reanalyse von *Patterns of Democracies* für 23 OECD-Länder vorgenommen (Vatter 2009). Als zusätzliches Strukturmerkmal bezieht er dabei direkt-demokratische Institutionen ein. Insbesondere das fakultative Referendum und Volksinitiativen wertet Vatter als Merkmale der Konsensdemokratie, da diese Volksrechte der Durchsetzung des (parlamentarischen) Mehrheitswillens Grenzen setzen. Plebiszite mit einfachem Mehrheitsentscheid hingegen stuft Vatter als mehrheitsdemokratisches Instrument ein. Auf diese Weise ergibt sich nicht nur eine plausible Differenzierung der ursprünglichen empirischen Befunde; vielmehr wird auch deutlich, dass und wie eine weitere altehrwürdige Unterscheidung der Vergleichenden Regierungslehre – jene zwischen repräsentativer und direkter Demokratie – in Lijpharts Modell systematisch integriert werden kann.

11 Für eine vollständige Darstellung der demokratischen Gewaltenteilung müsste auch die Verfassungsgerichtsbarkeit einbezogen werden. Im Unterschied zur Rechtswissenschaft hat die Vergleichende Regierungslehre der Struktur und Funktionsweise von Verfassungsgerichten traditionell nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Erst in der jüngeren Vergangenheit wurde auch ihre politische Rolle und Funktion intensiver diskutiert. Als besonders einflussreich erwies sich dabei die These von Stone Sweet (2000), der zufolge der politische Gestaltungsspielraum von Regierungen und Parlamenten durch die Rechtsprechung von Höchstgerichten immer stärker eingeschränkt wird („Justizialisierung der Politik“). Obwohl seither die politikwissenschaftliche Literatur zu Verfassungsgerichten ‚boomt‘, ist das „theoretische wie empirische Wissen über die Funktionsweise von Verfassungsgerichten und ihre Wechselbeziehungen mit anderen Institutionen“ nach wie vor „äußerst beschränkt“ (Hönnige/Gschwend 2010: 508). Daher werden die Ergebnisse der empirisch-vergleichenden Verfassungsgerichtsforschung hier nicht ausführlich dargestellt.

sident dem Kongress gegenübersteht. Worin aber besteht der entscheidende Strukturunterschied zwischen den beiden Regierungssystemen?

Winfried Steffani (1979) hat darauf eine ebenso einfache wie einleuchtende Antwort gegeben: Das primäre Differenzkriterium ist die *politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament*. In einem parlamentarischen System kann die Regierung jederzeit durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden, wenn die Abgeordnetenmehrheit dies befürwortet. In einem präsidentiellen Regierungssystem ist der Präsident, der die Funktionen von Regierungschef und Staatsoberhaupt auf sich vereint, für eine feste Amtszeit gewählt und kann nicht aus politischen Gründen¹² vorzeitig abgesetzt werden. Daraus resultieren unterschiedliche Funktionslogiken, aus denen sich wiederum *unterschiedliche Formen der horizontalen Gewaltenteilung* ergeben. Im Präsidentialismus sind Exekutive und Legislative *institutionell getrennt*, das heißt die Regierung wird durch das Parlament kontrolliert. Im Parlamentarismus dagegen sind die Gewalten *institutionell verschränkt*, da Regierung und Parlamentsmehrheit eine „integrierte politische Aktionseinheit“ (Steffani 1979: 59) bilden; die Kontrolle der Regierungsmehrheit obliegt hier der parlamentarischen Opposition. Entsprechend dieser Grundlogik weisen beide Systemtypen weitere (sekundäre) Merkmalsunterschiede auf. Im parlamentarischen System nehmen Regierungsmitglieder in der Regel zugleich ein Parlamentsmandat wahr; der Premierminister kann – gleichsam als Gegenwaffe zum Misstrauensvotum – das Parlament vorzeitig auflösen, wenn ihm die Abgeordnetenmehrheit das Vertrauen verweigert; die parlamentarischen Regierungsfractionen treten geschlossen nach außen auf, um der Opposition keine Angriffsfläche zu bieten; und nicht zuletzt steht neben dem Premierminister als politischer Exekutivspitze noch ein Staatsoberhaupt, das überwiegend repräsentative Aufgaben wahrnimmt. Im präsidentiellen Regierungssystem finden sich die genau gegenteiligen Ausprägungen: Regierungsamt und Parlamentsmandat können nicht von denselben Personen ausgeübt werden; der Präsident darf das Parlament ebenso wenig vorzeitig auflösen wie dieses ihn stürzen kann; im Parlament ist keine hohe Fraktionsdisziplin erforderlich; und der Präsident vereint die Funktionen des Regierungschefs und des Staatsoberhaupts auf sich.

Steffanis Klassifikation ermöglicht nicht nur eine theoretisch konzise Unterscheidung exekutiv-legislativer Arrangements, sondern erlaubt auch eine treffsichere Einordnung der meisten Regierungssysteme, die im Gefolge der ersten beiden „Demokratisierungswellen“ nach 1918 und 1945 entstanden sind (Huntington 1991). Dabei kam es in Westeuropa durchweg zur Einführung parlamentarischer Systeme, während in Lateinamerika überwiegend präsidentielle Systeme etabliert wurden. Zwar wiesen die einzelnen Länder innerhalb beider Kategorien institutionelle Unterschiede auf, doch wurde der grundlegende Gegensatz zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus deswegen nicht in Frage gestellt.¹³

12 Ein Amtsenthebungsverfahren aus strafrechtlichen Gründen ist grundsätzlich möglich.

13 Zur Erfassung der Variation innerhalb der beiden Grundtypen hat Steffani (1979) verschiedene Subtypen gebildet. Um z. B. das Regierungssystem der Schweiz adäquat einzuordnen, hat er als Unterkategorie des Präsidentialismus das sogenannte Kollegialsystem definiert, in dem das Regierungskollegium vom Parlament gewählt wird, aber nicht vorzeitig abgesetzt werden kann.

Mit der dritten Demokratisierungswelle (Huntington 1991), die Ende der 1980er Jahre auch Mittel- und Osteuropa erfasste, veränderte sich die Ausgangssituation. Dort wurden nun etliche Verfassungen etabliert, die sowohl einen direkt gewählten Präsident mit bedeutenden politischen Kompetenzen als auch eine vom Parlament abhängige Regierung vorsehen. Ein solches Hybrid zwischen Präzidentialismus und Parlamentarismus wurde erstmals von Maurice Duverger (1980) anhand der französischen Verfassung von 1956¹⁴ beschrieben und als „Semi-Präzidentialismus“ bezeichnet – ein Begriff, der sich inzwischen allgemein durchgesetzt hat. Zunächst wurde kontrovers diskutiert, ob semi-präsidentielle Systeme einen eigenständigen Regierungstyp oder einen (weiteren) Subtyp des Parlamentarismus bilden, zu dem sie nach Steffanis Definition gehören. Für welche Alternative man sich auch entscheidet: Fest steht, dass die Funktionslogik eines semi-präsidentiellen Systems in hohem Maße von der jeweiligen Akteurskonstellation abhängt. Stimmt die (partei-)politische Zugehörigkeit des Staatspräsidenten mit der Parlamentsmehrheit überein, ergibt sich eine quasi-parlamentarische Gewaltenschränkung zwischen Präsident, Premierminister und Regierungsfaktionen. Fallen die politischen Zugehörigkeiten unterschiedlich aus, muss ein Staatspräsident mit einem Regierungschef anderer *couleur* zusammenleben;¹⁵ damit kommt es zu einer quasi-präsidentiellen Gewaltenteilung innerhalb der Exekutive. Wer in dieser antagonistischen Kräftekonstellation letztlich die Oberhand behält, hängt nicht zuletzt von der Kompetenzausstattung des Staatspräsidenten ab. Die Regierungssystemforschung hat daher große Anstrengungen unternommen, die institutionelle Stärke des Staatspräsidenten in semi-präsidentiellen Systemen typologisch zu erfassen. In diesem Zusammenhang haben Shugart und Carey (1992) eine vielbeachtete Typologie vorgeschlagen. Dabei unterscheiden sie zwischen „präzidentiel-parlamentarischen Systemen“, in denen der Präsident aufgrund seiner exekutiven bzw. legislativen Kompetenzen die Regierung dominieren kann (z. B. in Russland und der Ukraine), und „parlamentarisch-präsidentiellen Systemen“, bei denen die Kompetenzverteilung zwischen Präsident und Premier ausgewogen ist (wie in Frankreich oder Polen). So wird eine weitere, theoretisch plausible Differenzierung semi-präsidentieller Systeme möglich. Allerdings geben Shugart und Carey kein institutionelles Kriterium an, mit dem sich präzidentiel-parlamentarische und parlamentarisch-präsidentielle Systeme eindeutig voneinander abgrenzen lassen. Dahinter verbirgt sich auch ein empirisches Problem: In semi-präsidentiellen Demokratien sind die Bestimmungen zur Verteilung exekutiver und legislativer Vollmachten sehr facettenreich; häufig ist zudem die Kompetenzabgrenzung zwischen Präsident und Regierungschef nicht abschließend geregelt, sodass die Klassifizierung präzidenteller Vollmachten auf qualitativen Einschätzungen beruht, die niemals ganz von der jeweiligen Verfassungspraxis abstrahieren können.

14 Zwar gab es schon im Europa der Zwischenkriegszeit einige semi-präsidentielle Systeme (unter anderem in der Weimarer Republik, Finnland, Österreich und Polen), allerdings wurden sie in der Vergleichenden Regierungslehre zunächst nicht systematisch rezipiert.

15 Diese Konstellation wird als *cohabitation* bezeichnet – ein Terminus, der das mehr oder minder ungewollte und nicht immer einfache Zusammenleben unterschiedlicher Akteure illustrieren soll.

Tabelle 1: Typen von Regierungssystemen nach unterschiedlichen Autoren

Institutionelle Merkmale ^a	Beispielfälle	Steffani (1979)	Duverger (1980) ^b	Shugart/Carey (1992) ^c	Elgie (1999)
- Reg.: keine parl. Abberufbarkeit - Präs.: Regierungschef	Brasilien USA	Präsidentialismus	Präsidentialismus	Präsidentialismus	Präsidentialismus
- Reg.: parl. Abberufbarkeit - Präs.: Direktwahl, sehr stark	Russland Ukraine	Parlamentarismus	Semi-Präsidentialismus	Präsidentiell-parlamentarisch	Semi-Präsidentialismus
- Reg.: parl. Abberufbarkeit - Präs.: Direktwahl, stark	Frankreich Polen			Parlamentarisch-präsidentiell	
- Reg.: parl. Abberufbarkeit - Präs.: Direktwahl, schwach	Irland Slowenien		Parlamentarismus	Parlamentarismus	
- Reg.: parl. Abberufbarkeit - Präs.: keine Direktwahl, schwach	Deutschland Großbritannien				Parlamentarismus

Anmerkungen: ^aDie aufgeführten Typen von Regierungssystemen werden jeweils festgemacht (1) an der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung („Reg.“) gegenüber dem Parlament („parl. Abberufbarkeit“) und (2) der Stellung des Staatspräsidenten bzw. des monarchischen Staatsoberhauptes in einigen rein parlamentarischen Systemen („Präs.“). Mit Blick auf den Staatspräsidenten wiederum sind die entscheidenden Differenzkriterien (a) der Wahlmodus („Direktwahl“ versus „keine Direktwahl“) sowie (b) der relative Umfang an legislativen und/oder exekutiven Kompetenzen („schwach“ = nur repräsentative Kompetenzen; „stark“ = politisch bedeutsame Kompetenzen, die der Präsident aber mit einem parlamentarisch verantwortlichen Premierminister teilen muss; „sehr stark“ = weitgehende autonome Kompetenzen des Präsidenten). ^bDuverger hat in seinem grundlegenden Beitrag bereits zwischen drei Subtypen des Semi-Präsidentialismus unterschieden (Länder mit starken Präsidenten; Kompetenzbalance zwischen Präsident und Premier; Präsident mit repräsentativen Kompetenzen). Allerdings ist diese Differenzierung eher empirisch (anhand von illustrativen Fallbeispielen) denn theoretisch-konzeptionell (anhand von klar definierten Kriterien), sodass in der vorliegenden Übersicht nur die drei Grundtypen aufgeführt sind. ^cShugart und Carey (1992) führen noch einen fünften Typ an, in dem die Regierung durch das Parlament für eine feste Amtszeit gewählt wird, aber nicht vorzeitig aufgelöst werden kann („Versammlungsunabhängige Regierung“). Da diese Regierungsform einen empirischen Sonderfall darstellt (Schweiz), wurde sie nicht in die obige Übersicht aufgenommen.

Daraufhin hat Elgie (1999) den Semi-Präsidentialismus an einem anderen Aspekt festgemacht: der *Direktwahl des Staatspräsidenten* in einem ansonsten parlamentarischen System. Damit liegt wiederum ein formales Kriterium vor, das in der Empirie ebenso leicht wie eindeutig zu identifizieren ist. Das dürfte erklären, warum viele jüngere Studien mit dieser Definition arbeiten (Schleiter/Morgan-Jones 2009: 875). Allerdings lässt Elgies Konzept die institutionelle Machtverteilung zwischen Präsident, Parlament und Regierung unberücksichtigt. „Semi-Präsidentialismus“ wird so gleichsam zu einer *catch-all*-Kategorie, die von Russland über Frankreich und Polen bis zu Irland und Slowenien sehr heterogene Fälle exekutiv-legislativer Strukturen in sich vereint.

In Tabelle 1 sind die unterschiedlichen Typologien von Regierungssystemen zusammengefasst. Sie veranschaulicht das Spannungsverhältnis zwischen theoretisch-konzeptioneller Aussagekraft und empirischer Treffsicherheit: Entweder bildet man eine Klassifikation anhand eindeutig bestimmbarer, formaler Kriterien, allerdings um den Preis, dass die einzelnen Kategorien eine beträchtliche interne Varianz aufweisen (so bei Steffani und Elgie); oder man versucht das Binnenverhältnis zwischen Präsident, Regierungschef und Parlament stärker ausdifferenzieren, muss dann aber Abstriche bei der konzeptionellen Präzision in Kauf nehmen (so im Falle von Shugart/Carey). Insgesamt wird dadurch verständlich, warum sich in der Vergleichenden Regierungslehre keine dieser Typologien allgemein durchgesetzt hat,

sondern je nach Erkenntnisinteresse und Analyseansatz die eine oder andere der benannten Klassifikationen benutzt wird.

Was sind nun die *politischen Auswirkungen* parlamentarischer, präsidentieller und semi-präsidentieller Systeme? Damit haben sich zahllose empirisch-vergleichende Studien beschäftigt. Das daraus resultierende Bild ist höchst ambivalent (Gerring/Thacker/Moreno 2009: 335). Einerseits herrscht weitgehender Konsens, dass die institutionelle Struktur der exekutiv-legislativen Beziehungen bedeutsame Konsequenzen hat: Nahezu alle vorliegenden Analysen haben systematische Effekte der Regierungssystemtypen auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Demokratie festgestellt. Andererseits ist strittig, welches institutionelle Arrangement besser funktioniert. Dabei mangelt es nicht an theoretisch begründeten Positionen, die eine bestimmte Regierungsform klar favorisieren bzw. ablehnen.

Als besonders wirkungsmächtig erwies sich in diesem Zusammenhang die These von Juan Linz (1990), der zufolge präsidentielle Systeme die Entwicklung der Demokratie nachhaltig gefährden. Das Kernproblem des Präsidentialismus besteht demnach in seiner Rigidität, die sich aus den fixierten, voneinander unabhängigen Amtszeiten von Präsident und Parlament ergibt. Da beide Staatsorgane zudem direkt gewählt werden und daher eine je eigene Legitimität beanspruchen können, kommt es bei Grundsatzkonflikten zwischen Exekutive und Legislative zu Kooperationsverweigerung, die wiederum zu politischen Entscheidungsblockaden und im ungünstigsten Fall zum Zusammenbruch der Demokratie führt. Der Parlamentarismus zeichnet sich demgegenüber durch seine Flexibilität aus, da hier politische Krisensituationen durch den Sturz der Regierung bzw. durch vorzeitige Parlamentswahlen gelöst werden können. In der Folgezeit wurde Linz' Position von zahlreichen Untersuchungen zu den präsidentiellen Systemen Lateinamerikas, aber auch von interregional vergleichenden Studien bestätigt (unter anderem Stepan/Skach 1993; Hadenius 1994). Außerdem wurde seine Kritik, die sich im Wesentlichen gegen direkt gewählte Staatspräsidenten mit machtvollen Kompetenzen richtet, auf semi-präsidentielle Systeme übertragen (Rüb 2001).

Nicht wenige Autoren haben jedoch die Befunde der präsidentialismuskritischen Literatur mit überzeugenden Argumenten in Frage gestellt. Ihnen erscheint die theoretisch begründete Abwertung des Präsidentialismus als zu einseitig. Zwar kann die institutionelle Trennung von Exekutive und Legislative zu Blockadesituationen führen, aber ebenso gut die Konsolidierung einer Demokratie befördern, etwa wenn ein stark zersplittertes und polarisiertes Parteiensystem die Bildung einer arbeitsfähigen Parlamentsmehrheit verhindert. In diesem Fall ist die institutionell garantierte Stabilität einer präsidentiellen Regierung von Vorteil (Powell 1982: Kap. 4). Auch dem Semi-Präsidentialismus lassen sich positive Seiten abgewinnen: Für manche Beobachter ist er sogar das beste System, weil er mehr Flexibilität als der Präsidentialismus erlaubt und zugleich mehr Stabilität als der Parlamentarismus gewährleistet (Sartori 1994). Allgemein gilt, dass ein und dieselbe Regierungsform sehr unterschiedliche Wirkungen auf die demokratische Entwicklung haben kann – je nachdem, von welchen Voraussetzungen man ausgeht. Umso wichtiger ist es für international vergleichende Analysen, die institutionellen Strukturen in systematische Beziehung zu den jeweiligen Kontextbedingungen zu setzen. Gerade in dieser Hinsicht erweist sich die präsidentialis-

muskritische Literatur als defizitär.¹⁶ Die jüngere Forschung hat daher die Effekte der Systemtypen auf bestimmte prozessuale und inhaltliche Aspekte des demokratischen Regierens ins Zentrum gerückt und dabei einige interessante Zusammenhänge aufgedeckt. Beispielsweise weisen die Regierungen in semi-präsidentiellen Systemen einen höheren Anteil an parteilosen Ministern auf und sind tendenziell weniger stabil als jene in parlamentarischen Systemen (Schleiter/Morgan-Jones 2009: 885ff.). Zugleich scheinen Länder mit parlamentarischen Systemen in einigen Bereichen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bessere Ergebnisse zu erzielen als solche mit präsidentiellen Systemen.¹⁷ Auch hier gilt jedoch, dass die Qualität demokratischer Politik nur zum Teil durch das strukturelle Verhältnis von Exekutive und Legislative erklärt werden kann. Nicht minder bedeutsam sind weitere (Detail-)Regelungen des Gesetzgebungsverfahrens, aber auch außerinstitutionelle Rahmenbedingungen (Döring/Hönnige 2008: 476ff.).

Dem Anspruch des *constitutional engineering*, das beste Regierungssystem zu identifizieren, sind damit deutliche Grenzen gesetzt. Noch enger wird der verfassungspolitische Gestaltungsspielraum, wenn man die *institutionelle Entwicklung der exekutiv-legislativen Beziehungen im internationalen Vergleich* betrachtet. Drei Befunde sind hier besonders bemerkenswert. Erstens wird die Wahl des Regierungssystemtyps nicht unbedingt durch funktionale Erwägungen bestimmt. Zwar finden sich einzelne Fälle, in denen institutionelle Lehren aus der Vergangenheit gezogen wurden, wie beim parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland, das als bewusste Abkehr vom Präsidialsystem der Weimarer Republik verstanden wurde (von Beyme 1999). In vielen (Re-)Demokratisierungsprozessen wurden jedoch schlicht die tradierten Strukturen der horizontalen Gewaltenteilung übernommen,¹⁸ und in wiederum anderen Fällen wurde das Beziehungsgefüge zwischen Exekutive und Legislative von den Machtinteressen der beteiligten Akteure geprägt.¹⁹ Zweitens ändern sich einmal etablierte Regierungsformen kaum grundlegend. Zwar kommt es häufiger zu spezifischen Modifikationen innerhalb parlamentarischer bzw. (semi-)präsidentieller Systeme, ein Wechsel des Regierungssystemtyps ist jedoch die Ausnahme – und zwar sowohl in alten als auch in jungen Demokratien (Thibaut 1998; Elgie/Moestrup/Wu 2011). Drittens hat die Internationalisierung bzw. Europäisierung bislang keine umfassenden Reformen der exekutiv-legislativen Beziehungen bewirkt. Zwar wurden die innerparlamentarischen bzw. regierungsinternen Organisationsstrukturen in sämtlichen EU-Staaten an die Anforderungen

16 Siehe hierzu die Studien von Nohlen/Fernández (1991), Thibaut (1996) und Cheibub (2007). Ähnliche Befunde liegen auch für semi-präsidentielle Systeme vor (Grotz 2000; Elgie/Moestrup/Wu 2011).

17 Gerring, Thacker und Moreno (2009) stellen diese Korrelation zwischen Regierungsform und *policy outcomes* anhand unterschiedlicher Indikatoren fest, wie Grad des Freihandels, Kommunikationsinfrastruktur, Kindersterblichkeit, Lebenserwartung und Alphabetisierungsgrad.

18 Dazu zählt etwa Österreich, das nach 1945 die (semi-präsidentielle) Vorkriegsverfassung in Kraft setzte, aber auch viele lateinamerikanische Länder, in denen die präsidentielle Regierungsform nach Wiedereinführung der Demokratie nie ernsthaft zur Disposition stand (Thibaut 1996).

19 Dies trifft beispielsweise für viele ex-sozialistische Länder Mittel- und Osteuropas zu, in denen ein starkes Präsidentenamt von den Post-Kommunisten als Möglichkeit des institutionellen Machterhalts präferiert wurde (Rüb 2001).

des europäischen Regierens angepasst, doch auch hier blieb es bei eher punktuellen Veränderungen der bestehenden Institutionen (Kropp/Buzogány/Buche 2012).²⁰

4. Vertikale Gewaltenteilung: Bundesstaaten und Einheitsstaaten

Die Idee, staatliche Gewalt nicht nur horizontal zwischen verschiedenen Organen, sondern auch vertikal zwischen unterschiedlichen Ebenen zu teilen, geht auf Montesquieu (1689-1755) zurück und zählt spätestens seit den *Federalist Papers* (1787)²¹ zum Kerninventar der modernen Demokratietheorie. Der zugrundeliegende Gedanke ist ebenso schlicht wie faszinierend: Kleinräumige Regierungssysteme können offensichtlich den Interessen der Bürgerschaft besser gerecht werden als größere Territorialgebilde, sind aber zugleich in militärischer, ökonomischer und außenpolitischer Hinsicht stärker verwundbar. Mithilfe des *Föderalismusprinzips* – territoriale Einheit bei gleichzeitiger vertikaler Machtteilung (Elazar 1987: 64ff.) – scheint es möglich, die komplementären Vorteile von klein- und großräumigen Gebietskörperschaften in einem Staat zusammenzuführen. Die Realisierung dieser Idee ist jedoch alles andere als einfach: „Federations have a natural tendency to become too centralized – perhaps even despotic – or so decentralized and weak that they devolve into internal war or fall prey to external enemies. Thus, the task of achieving the promise of federalism while minimizing its peril involves a problem of institutional design: how to create a central government that is simultaneously strong and limited“ (Rodden 2006: 17). Vor diesem Problemhorizont beschäftigt sich ein eigener Zweig der politikwissenschaftlichen Regierungslehre mit der Struktur und Funktionsweise föderaler Systeme. Mit der weltweiten Ausbreitung der Demokratie gegen Ende des 20. Jahrhunderts hat dieser Forschungsstrang an Bedeutung gewonnen und sich stärker international vergleichend ausgerichtet.²² Freilich finden sich auch hier jene analytischen Probleme, die oben für die Vergleichende Regierungslehre allgemein festgestellt wurden.

20 Die formale Beharrungskraft der exekutiv-legislativen Beziehungen ist nicht mit der gleichbleibenden Funktionsweise dieser Institutionen zu verwechseln. Im Gegenteil: Angesichts der fortschreitenden Internationalisierung glauben einige Forscher eine generelle Machtverschiebung zugunsten der jeweiligen Regierungschefs zu erkennen (Poguntke/Webb 2005) – ein Befund, der noch weiterer Überprüfung bedarf.

21 Die *Federalist Papers* wurden von drei Gründungsvätern der USA – Alexander Hamilton, James Madison und Jon Jay – zunächst unter einem Pseudonym („Publius“) in Zeitungen veröffentlicht, um die amerikanische Bevölkerung vom vorliegenden Verfassungsentwurf zu überzeugen. Bis heute gelten sie nicht nur als wegweisender Kommentar zur US-Verfassung, sondern auch als Klassiker der politischen Ideengeschichte (vgl. Hamilton/Madison/Jay 1989).

22 Föderalismus war seit jeher ein sehr interdisziplinär besetztes Themengebiet, mit dem sich auch die Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften intensiv befasst haben. Vor diesem Hintergrund galt die politikwissenschaftliche Föderalismusforschung lange Zeit nicht als Teilbereich der Vergleichenden Regierungslehre, sondern als separater Forschungsstrang, der eng mit den benannten Nachbardisziplinen zusammenarbeitete und von ihnen beeinflusst wurde. Daher wird Föderalismus in einigen Einführungs- und Überblickswerken zur Vergleichenden Regierungslehre eher randständig behandelt, auch wenn inzwischen eine zunehmend stärkere Anbindung der Föderalismusforschung an den *mainstream* der Vergleichenden Politikwissenschaft zu beobachten ist.

Beginnen wir mit der Konzeptbildung. Traditionell herrscht weitgehender Konsens, dass das Beziehungsgefüge zwischen nationaler Ebene und subnationalen Gebietskörperschaften mit dem Begriffspaar Bundesstaat (föderaler Staat) versus Einheitsstaat (unitarischer Staat) erfasst wird. Eine theoretisch konzise und empirisch gehaltvolle Abgrenzung der beiden Grundtypen ist jedoch noch schwieriger als im Fall der exekutiv-legislativen Beziehungen. Schon die definitorische Ausgangssituation stellt sich sehr unterschiedlich dar: Während eine unübersehbar große Menge an Föderalismusdefinitionen existiert, gilt das Verständnis von Einheitsstaat häufig als so selbstverständlich, dass der Begriff gar nicht näher bestimmt wird (Rhodes 2001: 15968). Diese Asymmetrie entspricht dem unterschiedlichen Profil der zugrundeliegenden Leitideen. Der Zentralismus findet seinen gleichsam natürlichen Ausdruck im Einheitsstaat, in dem die politische Souveränität auf nationaler Ebene konzentriert ist. Die Verwirklichung des Föderalismus ist dagegen alles andere als eindeutig. Je nachdem, ob man das Prinzip ‚Einheit in Vielfalt‘ nur an die Verfassungsordnung gebunden sieht oder auch als darüber hinausgehende Lebensform begreift, können drei grundlegende Begriffsperspektiven eines föderalen Systems unterschieden werden (Thorlakson 2003):

1. eine soziologische Perspektive, die mit Föderalismus den politischen Ausgleich territorial heterogener Interessen adressiert, wobei die so verstandene ‚föderale Gesellschaft‘ mit bundesstaatlichen Strukturen korrespondiert;
2. eine konstitutionelle Perspektive, die den Föderalismus lediglich an der rechtlichen Form der vertikalen Kompetenzordnung festmacht; sowie
3. eine gouvernementale Perspektive, die neben dem Verfassungsrahmen auch die politisch-administrativen Akteurskonstellationen einbezieht, um die Interaktionsdynamik zwischen gesamtstaatlicher Ebene und subnationalen Gebietskörperschaften zu erfassen.

Entsprechend ihrem formal-institutionellen Fokus geht die Vergleichende Regierungslehre meist von einem engen, konstitutionellen Begriffsverständnis aus. Aber selbst innerhalb dieser Perspektive gibt es grundlegend unterschiedliche Möglichkeiten der Konzeptbildung. So orientiert sich ein Strang der politikwissenschaftlichen Föderalismusforschung definitorisch an der klassischen Staatsrechtslehre, die kategorial zwischen *Bundesstaaten* und *Einheitsstaaten* unterscheidet. Als primäres Differenzkriterium dient dabei die sogenannte Bestandsgarantie der regionalen Ebene: Demnach muss es in einem Bundesstaat regionale Gebietskörperschaften (Gliedstaaten) geben, die in mindestens einem Aufgabenbereich das Letztentscheidungsrecht innehaben, und dieses Recht darf vom Zentralstaat (Bund) nicht einseitig verändert oder gar entzogen werden (Riker 1975: 101; Thorlakson 2003: 5). Diese Regelung prägt das Verhältnis zwischen zentralstaatlichen und regionalen Akteuren in spezifischer Weise: Anders als in Einheitsstaaten, die pyramidal-hierarchisch aufgebaut sind, ist das vertikale Beziehungsgefüge in Bundesstaaten aufgrund der konstitutionellen Ebenbürtigkeit von Bund und Gliedstaaten symmetrisch-kooperativ angelegt (Elazar 1987).

Allerdings kann die Kompetenzverteilung zwischen nationaler Ebene und dezentralen Gebietskörperschaften innerhalb beider Grundtypen der Staatsorganisation erheblich variieren. So kann es auch in unitarischen Staaten politisch-administrative Regionen geben, die

autonome Aufgaben wahrnehmen. Als weiteres Differenzkriterium wird daher der relative Umfang der den Ebenen zugewiesenen Kompetenzen herangezogen. Konzeptionell erfasst wird diese vertikale Kompetenzverteilung mit dem Gegensatz *Zentralisierung versus Dezentralisierung*. Dabei interessiert nicht nur die Aufteilung materieller Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen (Aufgabenstrukturen), sondern auch die jeweiligen einnahmen- wie ausgabenseitigen Kompetenzen im Rahmen der gesamtstaatlichen Finanzverfassung (Ressourcenstrukturen).

Mithilfe dieser beiden Begriffspaare können unterschiedliche Formen der vertikalen Gewaltenteilung systematisch geordnet werden (Tabelle 2). Auf der einen Seite lassen sich die Einheitsstaaten in einen klassisch unitarischen und einen dezentralisierten Typ unterteilen; im letzteren Fall existieren auch regionale Gebietskörperschaften, die über autonome Kompetenzen verfügen. Auf Seite der Bundesstaaten kann ebenfalls ein stärker zentralisierter Typ, bei dem die nationale Ebene hinsichtlich des Kompetenzumfangs ein deutliches Übergewicht besitzt, von einem dezentral organisierten Typ unterschieden werden. Dazwischen findet sich noch ein kooperativer Bundesstaat, bei dem Bund und Gliedstaaten jeweils nur über wenige autonome Kompetenzbereiche verfügen und die Erfüllung zentraler öffentlicher Aufgaben gemeinsam wahrnehmen.

Wie Tabelle 2 am Beispiel der westeuropäischen Staaten deutlich macht, ermöglicht diese Typologie klare Zuordnungen der meisten Fälle, die auch dem jeweiligen Verständnis der länderspezifischen Literatur weitgehend entsprechen. Auf den zweiten Blick birgt die Einteilung aber auch ein Problem: Da hier Föderalismus und Dezentralisierung strikt voneinander getrennt sind, gibt es einige Länder wie Spanien, Italien oder Großbritannien, die dem Grundtyp nach Einheitsstaaten sind, zugleich aber Regionen aufweisen, die über mehr autonome Kompetenzen verfügen als die Länder in Bundesstaaten wie Deutschland und Österreich. Daher argumentiert ein anderer Strang der Föderalismusforschung, dass zwischen Bundesstaaten und (dezentralisierten) Einheitsstaaten hinsichtlich der vertikalen Machtverteilung kein kategorialer, sondern allenfalls ein gradueller Unterschied besteht. Aus dieser Sicht scheint es wenig sinnvoll, anhand der regionalen Bestandsgarantie zwei ‚heterogene Welten‘ der Staatsorganisation zu unterscheiden. Vielmehr wird hier die vertikale Kompetenzordnung als Kontinuum gedacht, auf dem der jeweilige Dezentalisierungsgrad der staatlichen Aufgaben-, Ressourcen- und Entscheidungsstrukturen verortet werden kann (Braun 2002).

Tabelle 2: Typologie der vertikalen Staatsorganisation: Bundesstaaten versus Einheitsstaaten

<i>Grundtypen</i>	<i>Einheitsstaat</i>		<i>Bundesstaat</i>		
Primäres Merkmal	Keine formale Bestandsgarantie regionaler Gebieteinheiten		Formale Bestandsgarantie regionaler Gebieteinheiten (Gliedstaaten)		
<i>Subtypen</i>	<i>Zentralisierter Einheitsstaat</i>	<i>Dezentralisierter Einheitsstaat</i>	<i>Zentralisierter Bundesstaat</i>	<i>Kooperativer Bundesstaat</i>	<i>Dezentralisierter Bundesstaat</i>
Sekundäre Merkmale	Keine autonomen Kompetenzen für Regionen	Autonome Kompetenzen für Regionen	Relativ geringe Autonomie der Gliedstaaten	Überwiegend gemeinsame Aufgabenwahrnehmung	Weitreichende Autonomie der Gliedstaaten
Beispiele ^a	Dänemark Griechenland Irland Luxemburg Portugal	Finnland Frankreich Großbritannien Italien Niederlande Spanien ^b Schweden	Österreich	Deutschland	Belgien Schweiz

Quelle: Darstellung nach Grotz (2012).

Anmerkungen: ^a Die Beispielfälle umfassen die westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten (EU-15) und die Schweiz. ^b Die Zuordnung Spaniens zu einem der beiden Grundtypen erweist sich als schwierig, was sich beispielsweise in Bezeichnungen wie „Incomplete Federalism“ (Grau i Creus 2000) dokumentiert. Entsprechend den vorliegenden Kriterien wird das Land hier als dezentraler Einheitsstaat klassifiziert.

Nach dieser Logik haben Hooghe, Schakel und Marks (2008a, 2008b) einen Versuch unternommen, die Kompetenzausstattung politisch-administrativer Regionen im internationalen Vergleich zu erfassen. Dazu unterscheiden sie zwischen der politischen Autonomie von Regionen (*self-rule*) und ihren Mitwirkungsrechten auf nationaler Ebene (*shared rule*), wobei jede dieser Dimensionen aus vier Kompetenzkategorien besteht, die nach dem jeweiligen Kompetenzumfang kodiert werden.²³ Die einzelnen Werte werden dann zu einem Gesamtindex regionaler Kompetenzausstattung addiert. Tabelle 3 dokumentiert die entsprechenden Messergebnisse für die 16 westeuropäischen Staaten. Im Vergleich zu Tabelle 2 ergibt sich sowohl hinsichtlich der einzelnen Kategorien als auch für die einzelnen Länder ein weit differenzierteres Bild. Zugleich verblasst der kategoriale Unterschied zwischen Bundes- und Einheitsstaaten: Unter den vier Ländern mit den ‚mächtigsten‘ Regionen finden sich je zwei föderale (Deutschland, Belgien) und zwei unitarische Staaten (Italien, Spanien). Allerdings erfolgt die höhere Präzision dieser Messung um den Preis, dass sich die Länder nicht mehr zu klar definierten Gruppen zusammenfassen lassen. Im Lichte der qualitativ-vergleichenden Föderalismusforschung sind zudem die Abstände zwischen den einzelnen Fällen diskussionswürdig, zumal die relative Gewichtung der Teilindizes nicht hinreichend deutlich gemacht, geschweige denn theoretisch begründet wird. Aus Umfangsgründen sei hier nur ein Beispiel genannt, das zu Verwunderung Anlass gibt: Nach dem Hooghe/Schakel/Marks-Index sind die deutschen Länder nicht nur die ‚stärksten‘ Regionen Europas, sondern auch stärker als die Schweizer Kantone, obwohl letztere weitaus mehr Aufgaben- und Ressourcenauto-

23 Für Details vgl. die Anmerkungen zu Tabelle 3.

Tabelle 3: Kompetenzzusstattung politisch-administrativer Regionen in westeuropäischen Staaten

Land	Autonome Kompetenzen (Self-rule)			Mitwirkungskompetenzen auf nationaler Ebene (Shared Rule)			Kompetenzindex (gesamt)		
	Institutionalisierung	Policy-Kompetenzen	Fiskalautonomie	Repräsentation	Mitwirkung bei Gesetzgebung	Exekutive Kontrolle		Fiskalische Kontrolle	Verfassungsreform
Deutschland	5,5	3,9	2,9	8,0	2,0	2,0	2,0	3,0	29,3
Belgien	5,0	5,0	5,0	7,0	2,0	2,0	2,0	1,0	29,0
Italien	5,0	5,0	4,0	7,0	0,0	1,0	0,3	0,3	22,6
Spanien	4,5	3,8	4,6	6,3	1,3	0,0	1,0	0,8	22,1
Schweiz	3,0	4,0	4,0	4,0	1,5	1,0	1,0	1,0	19,5
Österreich	3,0	3,0	2,0	4,0	1,0	1,0	1,0	3,0	18,0
Frankreich	4,0	4,0	2,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,0
Niederlande	2,0	2,0	1,0	3,0	1,5	0,0	2,0	3,0	14,5
Dänemark	2,0	2,0	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
Griechenland	3,0	2,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
Schweden	2,0	2,0	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
Großbritannien	2,9	2,1	0,8	3,3	0,1	0,1	0,0	0,3	9,6
Finnland	3,0	1,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0
Irland	2,0	1,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0
Portugal	2,1	0,1	0,2	1,1	0,0	0,1	0,1	0,1	3,8
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: Hooghe/Schakel/Marks (2008b).

Anmerkungen: Der Gesamtindex regionaler Kompetenzzusstattung ist die Summe der jeweiligen Spaltenwerte; je höher die Werte, desto größer die Kompetenzfülle der regionalen Ebene. Die Werte für die autonomen Regionalkompetenzen und für die Mitwirkungsrechte der Regionen auf nationalstaatlicher Ebene setzen sich aus je vier Kompetenzkategorien zusammen und werden grundsätzlich gleich gewichtet. Die einzelnen Kategorien werden wie folgt definiert (bzw. mit Indexwerten versehen): *Institutionalisierung*: Existenz einer autonomen Regionalverwaltung; *Policy-Kompetenzen*: Kompetenz über Politikfelder, insbesondere Wirtschafts-, Bildungs- und Kultur- sowie Sozialpolitik. *Fiskalautonomie*: Kompetenz zur Bestimmung von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen; *Repräsentation*: Existenz einer direkt gewählten Regionalversammlung und einer gewählten regionalen Exekutive. *Mitwirkung bei Gesetzgebung*: nationales Legislativorgan setzt sich aus Regionalvertretern zusammen und hat starke Gesetzgebungsvollmachten. *Exekutive Kontrolle*: regelmäßige Treffen zwischen Zentralregierung und Regionalregierungen mit Entscheidungsvollmachten. *Fiskalische Kontrolle*: Regionale Vertreter haben Vetovollmachten bei der Verteilung der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen. *Verfassungsreform*: Regionalregierungen haben Vetovollmachten bei Verfassungsreformen. Angegeben sind die jeweils aktuellsten Werte (2006). Zu den Codierungen der einzelnen Fälle vgl. die Ausführungen in Hooghe/Schakel/Marks (2008a).

nomie besitzen als erstere, was die verbreitete Klassifizierung der Schweiz als einen der dezentralsten Bundesstaaten der Welt begründet (Neidhart 2002). Diese und weitere empirisch fragwürdige Einordnungen dürften erklären, warum der Index von der vergleichenden Föderalismusforschung bislang eher zurückhaltend aufgenommen wurde. Unbenommen davon bleibt jedoch festzuhalten, dass es auch mit Blick auf die vertikale Gewaltenteilung heterogene konzeptionelle Ansätze gibt, die sich hinsichtlich ihrer analytischen Vorzüge und Pro-

bleme komplementär zueinander verhalten und daher je nach spezifischem Erkenntnisinteresse und Untersuchungsgegenstand zur Anwendung kommen.

Welche *politischen Auswirkungen* haben föderale Institutionenarrangements? Die klassischen Föderalismustheorien sind sich hier weitgehend einig: Vertikale Gewaltenteilung befördert die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Demokratie. Dafür sprechen zwei zentrale Gründe. Zum einen wird in Anlehnung an die *Federalist Papers* argumentiert, dass eine Machtverteilung zwischen nationaler Ebene und dezentralen Gebietskörperschaften die Mehrheitsherrschaft wirksam begrenzt und so zur Akzeptanz einer demokratischen Verfassungsordnung beiträgt (*Input*-Legitimität). Von besonderer Bedeutung ist dies für Länder, die durch starke sozioökonomische bzw. ethnisch-kulturelle Disparitäten gekennzeichnet sind und daher einen hohen Bedarf an territorialer Integration haben (Amoretti/Bermeo 2004). Zum anderen wird föderalen Arrangements auch ein positiver Effekt auf die Performanz und damit die *Output*-Legitimität einer Demokratie zugeschrieben. Die einschlägige Begründung der ökonomischen Föderalismustheorie lautet (Oates 1972): Territoriale Differenzierung führt zu einer effizienteren Allokation öffentlicher Güter, weil dezentrale Regierungen nicht nur den spezifischen Bedürfnissen der Bürger vor Ort besser Rechnung tragen können, sondern auch untereinander im Wettbewerb um die besten Problemlösungen stehen, was die Innovations- und Leistungsfähigkeit des gesamten Systems erhöht.

Blickt man indes auf die Ergebnisse der empirisch-vergleichenden Forschung, müssen die vermeintlichen theoretischen Vorzüge des Föderalismus differenzierter betrachtet werden. Tatsächlich zeitigen bundesstaatliche Arrangements in gespaltenen Gesellschaften höchst ambivalente Effekte (Horowitz 1985): Zwar haben sie in einigen Fällen moderierend auf territoriale Konfliktkonstellationen eingewirkt, gelegentlich aber auch zu deren Verschärfung beigetragen, etwa wenn sich regionalistische Kräfte durch weitergehende Autonomierechte bestärkt fühlten und ihre separatistischen Forderungen umso heftiger durchzusetzen suchten. Offensichtlich sind auch die Auswirkungen der vertikalen Gewaltenteilung kontextabhängig. Unter welchen Bedingungen ermöglichen dann föderale Arrangements eine erfolgreiche Konfliktbearbeitung? Mit dieser Frage haben sich zahlreiche Studien befasst. Entscheidenden Einfluss haben demnach die zeitliche Abfolge von Demokratisierung und Föderalisierung (Linz 1999), das Ausmaß an sozialer Ungleichheit (Hug 2005) oder auch das konkrete Design einer bundesstaatlichen Ordnung (Fillipov/Ordenshook/Shvetsova 2004). So überzeugend diese Befunde im Einzelnen sind: Eine empirisch fundierte Theorie zum Verhältnis von Föderalismus und demokratischer Konsolidierung steht bis heute aus (Beramendi 2007: 762).

Ähnliches gilt für den Zusammenhang zwischen vertikaler Gewaltenteilung und Policy-Performanz. Zwar finden sich Bundesstaaten wie die Schweiz, denen in der Literatur allgemein eine positive Leistungsbilanz zugeschrieben wird (ebd.: 763). Diese Erfahrungen können jedoch keineswegs verallgemeinert werden (Obinger/Leibfried/Castles 2005). Die Tatsache, dass die meisten Bundesstaaten außerhalb der westlichen Welt durch hohe Staatsschulden und Marktversagen gekennzeichnet sind (Wibbels 2000), verweist wiederum auf die Bedeutung der sozioökonomischen und soziokulturellen Kontextbedingungen, in denen föderale Arrangements zur Anwendung kommen. Auch mit Blick auf die institutionelle Struktur der vertikalen Gewaltenteilung besteht Differenzierungsbedarf. So ha-

ben Ehlert, Hennl und Kaiser (2007) in einem Vergleich der OECD-Länder herausgefunden, dass dezentralisierte Staaten, in denen Regionen über autonome Entscheidungs- und Ressourcenkompetenzen verfügen, eine bessere makroökonomische Leistungsbilanz vorweisen können als zentralisierte Staaten, während föderale Staaten, in denen die Regionen an der nationalen Gesetzgebung beteiligt sind, eine tendenziell schlechtere Performanz aufweisen als unitarische Staaten. Diese makroquantitativen Korrelationen decken sich nicht nur mit den allgemeinen Annahmen der ökonomischen Föderalismustheorie, sondern auch mit einer prominenten Interpretation des deutschen Föderalismus durch Fritz W. Scharpf. Ihm zufolge führen die kooperativen Aufgaben-, Ressourcen- und Entscheidungsstrukturen zwischen Bund und Länder zu einer „Politikverflechtung“, die nicht nur die politische Willensbildung erschwert, sondern auch suboptimale Problemlösungen hervorbringt (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Die politische Debatte zum deutschen Föderalismus hat sich diese Sichtweise insofern zu eigen gemacht, als die „Entflechtung“ der Kompetenzordnung zum zentralen Ziel der jüngsten „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ avancierte (Grotz/Poier 2010: 242ff.). Gleichwohl blieb auch die Theorie der Politikverflechtung nicht unwidersprochen. So hat insbesondere Arthur Benz (1985) darauf hingewiesen, dass der deutsche Föderalismus trotz seiner hochgradig verflochtenen Strukturen hinreichende Flexibilitätreserven für akzeptable Problemlösungen besitzt, weil die bundesstaatlichen Akteure ihr Verhalten entsprechend anpassen. Die Performanz föderalstaatlichen Regierens lässt sich demnach nicht allein aus strukturellen Restriktionen ableiten, sondern resultiert aus dem dynamischen Wechselverhältnis zwischen formal-institutionellem Rahmen und politischen Akteurskonstellationen – ein Befund, der auch auf andere Bundesstaaten zutrifft (Benz/Broschek 2012).

Ungeachtet dessen weisen Bundesstaaten normalerweise einen höheren *Reformbedarf* auf als Einheitsstaaten: Da eine föderale Kompetenzordnung grundsätzlich komplexer ist als ein pyramidaler Staatsaufbau, reagiert das institutionelle Gefüge zwischen Bund und Gliedstaaten sensibler auf Veränderungen der gesellschaftlichen und politischen Kontextbedingungen und muss entsprechend häufiger angepasst werden (ebd.). Zugleich sind Bundesstaatsreformen jedoch viel schwieriger umzusetzen: Da die Gliedstaaten an Veränderungen der föderalen Kompetenzordnung beteiligt werden müssen, findet sich meist eine hinreichend große Anzahl von „Vetospielern“ (Tsebelis 2002), die vom institutionellen Status quo profitieren und sich daher einer Reform widersetzen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum föderalstaatlichen Arrangements ein hohes Ausmaß an Pfadabhängigkeit innewohnt (Lehmbruch 2004): Ist eine bundesstaatliche Ordnung einmal etabliert, tendieren ihre institutionellen Komponenten dazu, sich im Zeitverlauf wechselseitig zu verfestigen. So bleibt die ursprüngliche Grundstruktur dauerhaft erhalten, selbst wenn dadurch die Problemlösungsfähigkeit des Regierungssystems beeinträchtigt wird.

Für diese historisch-institutionelle Theorie der föderalen Pfadabhängigkeit finden sich eindrucksvolle empirische Belege. So haben in Westeuropa etliche Einheitsstaaten seit den 1970er Jahren umfassende Dezentralisierungs- bzw. Föderalisierungsprozesse eingeleitet; auf der anderen Seite gibt es „kein historisches Beispiel für den grundlegenden Umbau eines Bundesstaates unter Bedingungen demokratischer Politik“ (Lehmbruch 2004: 91). Selbst die

fortschreitende Europäisierung öffentlicher Aufgaben hat hier keine substanzielle Änderung bewirkt (Grotz 2012). Allerdings sollte man die Pfadabhängigkeitsthese auch nicht zu strikt interpretieren: Bundesstaaten sind keineswegs unreformierbar. Davon zeugen nicht nur die beiden jüngsten Föderalismusreformen in Deutschland von 2006 und 2009, sondern auch die neue Schweizer Bundesverfassung (1999), die das Beziehungsgefüge zwischen Bund und Kantonen trotz zahlreicher Vetospieler modernisiert hat. Nichtsdestotrotz zeigt der internationale Vergleich, dass Bundesstaatsreformen ein ausgesprochen voraussetzungsvolles Unterfangen sind (Grotz/Poier 2010). Das gilt vor allem, wenn man ihren Erfolg nicht nur am Zustandekommen formaler Verfassungsänderungen festmacht, sondern auch daran misst, inwieweit die institutionellen Änderungen die mit der Reform adressierten Funktionsprobleme beseitigen. Unter welchen Bedingungen dies gelingen kann, zählt zu den spannenden Fragen, die weiterer empirisch-vergleichender Analysen bedürfen.

5. Fazit

Die Vergleichende Regierungslehre gehört zum traditionellen Kern der Politikwissenschaft. Angesichts nachhaltig veränderter Rahmenbedingungen, die sich aus der ökonomischen Globalisierung, der fortschreitenden Europäisierung und der Privatisierung öffentlicher Aufgaben ergeben, reicht der Blick auf die altehrwürdigen Verfassungsinstitutionen sicherlich nicht mehr aus, um heutzutage demokratisches Regieren vollumfänglich zu beschreiben und zu erklären. Und dennoch: Betrachtet man die ständig wachsende Zahl einschlägiger Veröffentlichungen, scheint der Vergleich nationalstaatlicher Institutionen nichts von seiner Faszinationskraft eingebüßt zu haben. Das liegt nicht nur daran, dass formalisierte Normen zu den grundlegenden Merkmalen einer liberalen Demokratie gehören. Vielmehr liefert auch die Realität immer wieder Belege, dass institutionelle Spielregeln das Verhalten von politischen Akteuren und damit die Funktions- und Leistungsfähigkeit von Regierungssystemen maßgeblich beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund hat dieses Kapitel versucht, einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der Vergleichenden Regierungslehre zu geben. Auf der einen Seite wurden dabei bemerkenswerte Erträge dieses Forschungszweigs herausgestellt. Hierzu zählt die grundlegende Entdeckung, dass die institutionellen Arrangements der repräsentativen Demokratie nicht nur historisch und geographisch variieren, sondern dass sich in dieser strukturellen Varianz auch systematische Funktionsunterschiede verbergen, die konzeptionell-theoretisch erfasst werden können. Auf dieser Idee gründet die institutionenbezogene Differenzierung zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie, aber auch spezifischere Begriffsgegensätze wie Parlamentarismus versus Präsidialismus und Bundesstaat versus Einheitsstaat, die die basalen Alternativen der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung bezeichnen. Die empirisch-vergleichende Erkundung dieser Institutionenarrangements hat in den vergangenen Jahrzehnten beachtliche Fortschritte erzielt. Inzwischen verfügen wir über vielfältiges Wissen, wie die institutionellen Arrangements demokratischer Regierungssysteme klassi-

fiziert werden können, welche politischen Auswirkungen sie haben und unter welchen Bedingungen sie sich verändern.

Auf der anderen Seite hat das vorliegende Kapitel auch vor überzogenen Erwartungen gewarnt, die gelegentlich an die Vergleichende Regierungslehre herangetragen werden. Dazu gehört insbesondere die verbreitete Vorstellung von *constitutional engineering*, nach der man das beste Regierungssystem anhand seiner empirischen Performanz identifiziert, sein institutionelles Design herausfiltert und dieses dann überall implementieren kann, wo Reformbedarf besteht. Ein solcher Anspruch ist freilich nicht nur deswegen naiv, weil er die praktisch-politischen Restriktionen unterschätzt, die sich mit den institutionellen Eigeninteressen der Entscheidungsträger verbinden. Vielmehr ist auch aus analytischen Gründen zu bezweifeln, dass man den ‚empirischen Idealstaat‘ je finden wird. Denn erstens sind die institutionellen Arrangements demokratischer Staaten zu detailliert und zu variantenreich, als dass sie unter einfache Alternativen subsumiert werden könnten, die sämtliche funktional relevanten Aspekte umfassen. Zweitens können die politischen Auswirkungen institutioneller Arrangements nicht völlig unabhängig von den jeweiligen Akteuren identifiziert werden. Das Schicksal der Demokratie entscheidet sich nie allein – und in den meisten Fällen nicht einmal hauptsächlich – an ihrer Verfassungsstruktur.²⁴ Und drittens sind demokratische Institutionen immer in bestimmte historisch-kulturelle Kontexte eingebettet, die ihre Funktionsweise mitbestimmen und daher auch bei ihrer Übertragung zu berücksichtigen sind. Ein Verfassungsmodell, das in Land A funktioniert, kann in Land B gänzlich andere Effekte hervorrufen. Die internationale Verfassungsgeschichte ist voll von Institutionentransfers, die mit normativen Vorschusslorbeeren ausgestattet waren, aber diese Erwartungen letztlich nicht erfüllt haben.

Was bleibt also vom Anspruch der Vergleichenden Regierungslehre? Eine ganze Menge: Letztlich kann das Erkenntnisinteresse ja nicht darin bestehen, das generell beste System zu finden, es geht vielmehr darum, jene Bedingungen zu identifizieren, unter denen institutionelle Arrangements in bestimmten Hinsichten besser oder schlechter funktionieren. Wenn dies das Ziel der Vergleichenden Regierungslehre ist, gibt es auch künftig viel zu tun. Einerseits geht es dabei um eine Erweiterung in gegenständlicher wie geographischer Hinsicht. Die meisten Studien beziehen sich nach wie vor auf die klassischen Institutionen westlicher Demokratien. Die vergleichende Erforschung weiterer Institutionen, die für die Funktionsweise demokratischer Regierungssysteme höchst bedeutsam sind (z. B. Verfassungsgerichte), würde hier ebenso zu Erkenntnisfortschritten beitragen wie der Einbezug von Demokratien außerhalb der OECD-Welt, die unter gänzlich anderen Kontextbedingungen operieren. Andererseits müssen gerade bei fortlaufender Spezialisierung der unterschiedlichen Forschungsstränge auch die theoretisch-konzeptionellen Bemühungen weitergehen, die einzelnen institutionellen Arrangements in einem Demokratiemodell normativ und funktional überzeugend zusammenzubinden. Dadurch wird nicht nur die Einheit der Vergleichenden Regierungslehre als politikwissenschaftliche Teildisziplin sichergestellt, sondern zugleich gewährleistet,

24 Das wäre auch normativ höchst bedenklich, denn dann würde man sowohl die Bürger als auch die politischen Eliten aus ihrer demokratischen Verantwortung entlassen.

dass die Befunde empirisch-vergleichender Politikforschung auch jenseits von Spezialisten-zirkeln angemessene Berücksichtigung finden.

Kommentierte Literaturhinweise

- Rhodes, R. A. W./Binder, Sarah A./Rockman, Bert A.* (Hg.), 2006: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
State of the Art der politikwissenschaftlichen Institutionenforschung aus der Feder international führender Fachvertreter.
- Lijphart, Arend*, ²2012: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven-London: Yale University Press.
 Ein Meilenstein der institutionenvergleichenden Demokratieforschung.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
 Begründung eines zentralen Ansatzes der zeitgenössischen Regierungslehre.
- Lauth, Hans-Joachim* (Hg.), ³2010: *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
 Bewährtes Lehrbuch unter Mitwirkung führender Vertreter der Teildisziplin.

Literatur

- Amoretti, Ugo M./Bermeo, Nancy* (Hg.), 2004: *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore-London: John Hopkins University Press.
- Bagehot, Walter*, 1867: *The English Constitution*. London: Chapman & Hall.
- Benz, Arthur*, 1985: *Föderalismus als dynamisches System*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur/Broschek, Jörg* (Hg.), 2012: *Federal Dynamics. Continuity, Change, and Varieties of Federalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Beramendi, Pablo*, 2007: *Federalism*, in: Boix, Carles/Stokes, Susan C. (Hg.): *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 752-781.
- Braun, Dietmar*, 2002: *Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft?*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung* (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2002*. Baden-Baden: Nomos, 97-116.
- Cheibub, José Antonio*, 2007: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Croissant, Aurel*, ³2010: *Regierungssysteme und Demokratietypen*, in: Lauth, Hans-Joachim (Hg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 117-139.
- Dahl, Robert A.*, 1996: *Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience*, in: Shapiro, Jan/Hardin, Russell (Hg.): *Political Order*. New York: New York University Press, 175-206.
- Döring, Herbert* (Hg.), 1995: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a.M.-New York: Campus.
- Döring, Herbert/Hönnige, Christoph*, 2008: *Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt*, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hg.): *Die EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 451-481.
- Duverger, Maurice*, 1980: *A New Political System Model: Semi-Presidentialism*, in: *European Journal of Political Research* 8:1, 165-187.
- Ehlert, Niels/Hennl, Annika/Kaiser, André*, 2007: *Föderalismus, Dezentralisierung und Performanz. Eine makroquantitative Analyse zur Leistungsfähigkeit territorialer Politikorganisation in entwickelten Demokratien*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48:2, 243-268.
- Elazar, Daniel J.*, 1987: *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Elgie, Robert*, 1999: *The Politics of Semi-Presidentialism*, in: Elgie, Robert (Hg.): *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1-21.

- Elgie, Robert/Moestrup, Sophia/Wu, Yu-Shan* (Hg.), 2011: *Semi-Presidentialism and Democracy*. Basingstoke: Palgrave.
- Fillipov, Mikhail/Ordenshook, Peter C./Shvetsova, Olga*, 2004: *Designing Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ganghof, Steffen*, 2005: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46:3, 406-431.
- Gerring, John/Thacker, Strom C./Moreno, Carola*, 2009: Are Parliamentary Systems Better?, in: *Comparative Political Studies* 42:3, 327-359.
- Grau i Creus, Mireia*, 2000: Spain: Incomplete Federalism, in: Wachendorfer-Schmidt, Ute (Hg.): *Federalism and Political Performance*. London: Routledge, 58-77.
- Grotz, Florian*, 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Grotz, Florian*, 2012: Bundesstaaten und Einheitsstaaten im Rahmen der Europäischen Union, in: Härtel, Ines (Hg.): *Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*, Bd. 1. Berlin-Heidelberg: Springer, 301-317.
- Grotz, Florian/Müller-Rommel, Ferdinand* (Hg.), 2011: *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grotz, Florian/Poier, Klaus*, 2010: Zwischen Gemeinschaftsprojekt, Tauschgeschäft und Symbolpolitik: die Initiativen zu „großen“ Bundesstaatsreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4:2, 233-259.
- Hadenius, Axel*, 1994: The Duration of Democracy. Institutional vs. Socioeconomic Factors, in: Beetham, David (Hg.): *Defining and Measuring Democracy*. London u. a.: Sage, 63-88.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R.*, 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies* 44:5, 936-957.
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John*, 1989 [1788]: *The Federalist Papers*. Vollständige deutsche Ausgabe, hg. von Barbara Zehnpfennig. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Helms, Ludger/Jun, Uwe* (Hg.), 2004: *Politische Theorie und Vergleichende Regierungslehre*. Frankfurt a.M.-New York: Campus.
- Hönnige, Christoph/Gschwend, Thomas*, 2010: Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD – ein unbekanntes Wesen?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 51:3, 507-530.
- Höpner, Martin*, 2011: Institution/Institutionalismus, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hg.): *Kleines Lexikon der Politik*. München: C.H. Beck, 268-270.
- Hooghe, Liesbet/Schakel, Arjan H./Marks, Gary*, 2008a: Appendix A: Profiles of Regional Reform in 42 Countries (1950-2006), in: *Regional and Federal Studies* 18:2-3, 153-258.
- Hooghe, Liesbet/Schakel, Arjan H./Marks, Gary*, 2008b: Appendix B: Country and Regional Scores, in: *Regional and Federal Studies* 18:2-3, 259-274.
- Horowitz, Donald L.*, 1985: *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Hug, Simon*, 2005: Federal Stability in Unequal Societies, in: *Constitutional Political Economy* 16:2, 113-124.
- Huntington, Samuel P.*, 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kaiser, André*, 2010: Vergleichende Regierungslehre/Vergleichende Politische Systemlehre/Vergleichende Politikwissenschaft, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*. München: C.H. Beck, 1162-1166.
- Kropp, Sabine/Buzogány, Aron/Buche, Jonas*, 2012: Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 53:1, 109-134.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1992: Konkordanzdemokratie, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): *Die westlichen Länder (Lexikon der Politik, hg. v. Nohlen, Dieter, Bd. 3)*. München: C.H. Beck, 206-211.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2003: *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2004: Strategische Alternativen und Spielräume bei der Reform des Bundesstaates, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2:1, 82-93.

- Lijphart, Arend*, 1968: *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, Arend*, 1984: *Democracies*. New Haven-London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend*, 2012: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven-London: Yale University Press.
- Linz, Juan J.*, 1990: The Perils of Presidentialism, in: *Journal of Democracy* 1:1, 51-69.
- Linz, Juan J.*, 1999: Democracy, Multinationalism and Federalism, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hg.): *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 302-401.
- Müller-Rommel, Ferdinand*, 2008: *Demokratiemuster und Leistungsbilanz von Regierungen: Theorie, Methode und Kritik an Arend Lijpharts „Patterns of Democracy“*, in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 1:2, 1-17.
- Neidhart, Leonhard*, 2002: *Elementare Bedingungen der Entwicklung des schweizerischen Föderalismus*, in: Benz, Arthur/Lehbruch, Gerhard (Hg.): *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, PVS-Sonderheft 32. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 111-133.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario* (Hg.), 1991: *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Oates, Wallace*, 1972: *Fiscal Federalism*. London: Harcourt Brace Jovanovich.
- Obinger, Herbert/Leibfried, Stefan/Castles, Francis* (Hg.), 2005: *Federalism and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul* (Hg.), 2005: *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, John B. Jr.*, 1982: *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rhodes, R. A. W.*, 2001: Unitary State, in: Smelser, Neil J./Baltes, Paul W. (Hg.): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam u. a.: Elsevier, 15968-15970.
- Riker, William H.*, 1975: Federalism, in: Greenstein, Fred J./Polsby, Nelson (Hg.): *Handbook of Political Science*. Bd. 5: *Governmental Institutions and Processes*. Reading, MA: Addison-Wesley, 93-172.
- Rodden, Jonathan A.*, 2006: *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rüb, Friedbert W.*, 2001: *Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Regierungssystemen Osteuropas*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sartori, Giovanni*, 1970: Concept Misformation in Comparative Politics, in: *American Political Science Review* 64:4, 1033-1053.
- Sartori, Giovanni*, 1994: *Comparative Constitutional Engineering*. Basingstoke: Macmillan.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: *Aufgabeneuropäisierung*, in: Schuppert, Gunnar F./Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hg.): *Europawissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 129-145.
- Schmidt, Manfred G.*, 2010: *Demokratiethorien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schleiter, Petra/Morgan-Jones, Edward*, 2009: Citizens, Presidents and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz, in: *British Journal of Political Science* 39:4, 871-892.
- Shugart, Matthew Soberg/Carey, John M.*, 1992: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steffani, Winfried*, 1979: *Parlamentarische und präsidientielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stepan, Alfred/Skach, Cindy*, 1993: Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Presidentialism vs. Parliamentarism, in: *World Politics* 46:1, 1-22.
- Stone Sweet, Alec*, 2000: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Thibaut, Bernhard*, 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*. Opladen: Leske + Budrich.
- Thibaut, Bernhard*, 1998: *Präsidentielle, parlamentarische oder hybride Systeme? Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8:1, 5-37.
- Thorlakson, Lori*, 2003: Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations, in: *West European Politics* 26:2, 1-22.

- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Vatter, Adrian*, 2009: Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries?, in: *European Political Science Review* 1:1, 125-153.
- von Beyme, Klaus*, 1999: Institutionelle Grundlagen der deutschen Demokratie, in: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hg.): *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Sigma, 19-40.
- von Beyme, Klaus*, 2010: Historische Entwicklung der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: von Beyme, Klaus: *Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7-22.
- Wibbels, Erik*, 2000: Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance, in: *American Journal of Political Science* 44:4, 687-702.