

Martin Sebaldt

Die Macht der Parlamente

Funktionen und Leistungsprofile
nationaler Volksvertretungen in
den alten Demokratien der Welt

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH
LEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE
PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Martin Sebaldt

Die Macht der Parlamente

Martin Sebaldt

Die Macht der Parlamente

Funktionen und Leistungsprofile
nationaler Volksvertretungen in
den alten Demokratien der Welt



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-17059-6

Inhalt

Vorwort	9
I. Die Macht der Parlamente: Natur und Relevanz des Problems	11
1 Zur Fragestellung	11
2 Der forschungslogische Kontext	12
3 Der Forschungsstand	13
3.1 Die Erforschung der Parlamentsfunktionen	13
3.2 Profile und Effekte der Parlamentsstrukturen	14
3.3 Demokratie und Performanz: zentrale Erträge der Forschung	15
3.4 Parlamentarische Macht und Performanz: ein Forschungsfeld mit Zukunft	17
4 Aufbau und Methodik der Studie	18
II. Parlamentarische Macht und Performanz: der theoretische Zugriff	21
1 Profile parlamentarischer Macht: der typologische Ausgangspunkt	21
1.1 Die Typen parlamentarischer Macht: terminologische Präliminarien	21
1.2 Die Indikatoren parlamentarischer Macht: Parlamentsfunktionen im Aufriss	23
1.3 Parlamentsfunktionen und parlamentarische Macht: Synopse	25
2 Parlamentarische Macht und Systemperformanz: konkurrierende Theorien	27
2.1 Der theoretische Ausgangspunkt: vier mögliche Szenarien	27
2.2 Maximale Parlamentsmacht bringt optimale Systemperformanz	29
2.3 Stark begrenzte Parlamentsmacht bringt optimale Systemperformanz	31
2.4 Ausgewogene Parlamentsmacht bringt optimale Systemperformanz	34
2.5 Parlamentsmacht ist für die Systemperformanz unerheblich	36
3 Die theoretische Quintessenz: Zusammenfassung	39
III. Die alten Demokratien der Welt: der Gegenstand	41
1 Die alten Demokratien der Welt: Auswahlkriterien	41
1.1 Der Ausgangspunkt: Robert A. Dahls polyarchisches Minimum als Basis	41
1.2 Die Messung der Demokratie: moderne Konzepte im Vergleich	42
1.3 Spezifika alter Demokratien: die Auswahlkriterien der Studie	46
2 Dreiundzwanzig alte Demokratien: Systemprofile im Überblick	48
2.1 Die Fallauswahl und ihre Begründung	48
2.2 Die Systemprofile im Überblick	53
IV. Profile parlamentarischer Macht: die Fallbeispiele im Vergleich	61
1 Parlamentsfunktionen als Machtindikatoren: der methodische Zugriff	61
2 Parlamente und Amtsträgerwahl: die Kurationsfunktion im Vergleich	65
2.1 Die Wahl des Regierungschefs	65
2.2 Die Wahl der übrigen Regierungsmitglieder	69
2.3 Regierungsbildung in der Zusammenschau	74

2.4	Die Wahl des Staatsoberhauptes	75
2.5	Die Wahl von Richtern	78
2.6	Die Wahl sonstiger Amtsträger	81
2.7	Zusammenfassung	84
3	Parlamente als Legislativorgane: zur Bedeutung der Gesetzgebungsfunktion	87
3.1	Das legislative Initiativpotential der Parlamente	87
3.2	Das legislative Gestaltungsfeld der Parlamente	92
3.3	Die legislative Gestaltungsautonomie der Parlamente	96
3.4	Die legislative Gestaltungsfähigkeit der Parlamente	101
3.5	Zusammenfassung	104
4	Die Überwachungsleistung von Parlamenten: zur Kontrollfunktion	106
4.1	Die parlamentarische Abwahl der Regierung	107
4.2	Die begleitende parlamentarische Kontrolle der Regierung	112
4.3	Die parlamentarische Kontrolle der Regierung in der Zusammenschau	116
4.4	Die parlamentarische Kontrolle des Staatsoberhauptes	117
4.5	Die parlamentarische Kontrolle von Richtern	121
4.6	Die parlamentarische Kontrolle sonstiger Amtsträger	124
4.7	Zusammenfassung	127
5	Parlamente und Gesellschaft: Repräsentations- und Kommunikationsfunktion	130
5.1	Formale Grundlagen parlamentarischer Repräsentation	130
5.2	Das faktische Profil parlamentarischer Repräsentation und Kommunikation	133
5.3	Zusammenfassung	137
6	Gesamtprofile parlamentarischer Macht: ein systematischer Vergleich	140
V. Parlamentsorganisation und Macht: Effekte der Strukturen		143
1	Die Muster parlamentarischer Organisation: der typologische Zugriff	143
2	Zwischen Klein- und Großorganisation: die Relevanz der Parlamentsgröße	145
3	Feste Wahlperiode vs. vorzeitige Auflösung: variable Bestandsgarantie	149
4	Zwischen Uni- und Bikameralismus: die Effekte der Parlamentsstrukturen	153
5	Zwischen Rede- und Arbeitsparlament: Effekte parlamentarischer Prozessmuster	157
6	Parlamentsorganisation und Machtprofile: vergleichende Synopse	163
VI. Parlamentsmacht und Politisches System: die Rolle des Kontexts		167
1	Die Kontextvariablen: zur Einführung	167
2	Zwischen Konkurrenz und Konkordanz: zur Rolle des Demokratietyps	170
3	Zwischen Parlamentarismus und Präsidialismus: Faktor ‚Regierungssystem‘	175
4	<i>Judicial review</i> : verfassungsgerichtliche Kontrolle als rechtlicher Faktor	179
5	Einheitsstaat und Bundesstaat: Effekte territorialer Organisation	184
6	Politik und Plebiszit: Elemente direkter Demokratie und ihre Effekte	188
7	Parteiensystem und Parlament: die Folgen politischer Organisationsmuster	193
8	Die Rolle der Kontextvariablen: Zwischenbilanz	198

VII. Parlamentsmacht und Systemperformanz: komplexe Zusammenhänge	203
1 Indikatoren parlamentarischer Performanz: die Methodik	203
2 Regierungsstabilität	206
3 Sozioökonomischer Entwicklungsgrad	210
4 Haushaltsdisziplin	213
5 Öffentliche Parlamentsreputation	217
6 Parlamentarische Macht und Systemperformanz: der Gesamtzusammenhang	221
VIII. Zusammenfassung	225
1 Die empirischen Ergebnisse in der Gesamtschau	225
2 Die theoretischen Folgerungen	228
3 Das ideale Parlament? Ein normativer Ausblick	230
IX. Anhang	235
1 Informationen zur Datengrundlage und zur Methodik	235
1.1 Allgemeines zur Methodik der Erhebung und zur Konstruktion der Variablen	235
1.2 Messung der Parlamentsfunktionen	235
1.3 Einzelvariablen (hier sind nur erklärungsbedürftige Variablen aufgelistet)	237
1.3.1 Funktionsvariablen	237
1.3.2 Performanzvariablen	237
2 Variablenübersichten	239
2.1 Funktionsvariablen	239
2.2 Struktur- und Kontextvariablen	243
2.3 Performanzvariablen	244
3 Nicht im Text berücksichtigte tabellarische Übersichten	245
4 Länderanhänge	256
X. Bibliographie	403

Vorwort

Die Macht der Parlamente ist ein paradoxes Phänomen: Wo Volksvertretungen an einer Stelle Potential gewinnen, verlieren sie es oft zugleich an einer anderen. Das jüngst gewählte Europäische Parlament ist dafür beispielhaft: Noch nie war es im Gesetzgebungsprozess der EU so einflussreich wie heute, und mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon würden seine Legislativrechte noch einmal nachhaltig gestärkt. Gleichzeitig aber ist die Beteiligung an seiner Wahl auf ein neues Rekordtief gefallen; die immer größer werdende Gestaltungsmacht der Straßburger Parlamentarier ruht also auf schwächerer elektoraler Basis als je zuvor.

Schon auf den ersten Blick wird also klar, dass parlamentarische Macht viele Facetten und gegenläufige Entwicklungstrends impliziert, mithin auf einer komplexen Basis gründet. Sie lässt sich eben nicht nur aus staats- und verfassungsrechtlichen Festlegungen ableiten, sondern sie erwächst in mindestens genauso starkem Maße aus der politischen Praxis, die von formalrechtlichen Fixierungen eben stark abweichen kann. Die vorliegende Studie geht diesem Sachverhalt in einem breit angelegten internationalen Vergleich auf den Grund und dient sowohl der Messung parlamentarischer Machtprofile in 23 ‚alten‘ Demokratien weltweit als auch der Beantwortung der Frage, welche Leistungen diese Volksvertretungen am Ende für ihre politischen Systeme erbringen.

Die komparative Untersuchung von 23 Parlamenten ist ein datenintensives Unterfangen, das ohne Hilfestellung und Zuarbeit nicht möglich gewesen wäre. Zu großem Dank bin ich hier Andreas Friedel und Stephanie Rübenach verpflichtet, die mir bei der Sammlung und der Erstauswertung der Daten entscheidend geholfen haben. Auch meinem Assistenten Henrik Gast, M.A. danke ich sehr für die kritische Lektüre des Typoskripts und viele konstruktive Ratschläge.

Am Ende verbleibt der obligatorische Hinweis, dass die Fehler der Studie natürlich allein auf mein Konto gehen. Bei einer derart vielfältigen Datengrundlage geht es nicht um die Frage, ob sich Schwächen finden lassen, sondern um ihre Zahl. Ich hoffe, deren Umfang auf ein erträgliches Maß begrenzt zu haben – und hoffe gleichzeitig auf kritisch-konstruktive Resonanz. Das Thema, das nicht nur die Parlamentarismusforschung, sondern uns alle auch als Bürger angeht, ist es wahrlich wert!

Regensburg, im Juni 2009

Martin Sebaldt

I. Die Macht der Parlamente: Natur und Relevanz des Problems

1 Zur Fragestellung

„Die Ansicht, daß das Parlament heute seinen Funktionen nicht voll entspricht, ist weit verbreitet, doch dürfte die neuartige Parlamentsverdrossenheit sehr viel weniger an den Parteien als an der Gesellschaft liegen, die diese Parlamentarier zu repräsentieren haben“ (Fraenkel 1979a: 110).¹ Als Ernst Fraenkel diese Problemdiagnose im Februar des Jahres 1966 formulierte, mag er bereits von der Endphase der unglücklichen Kanzlerschaft Ludwig Erhards, der sich anbahnenden Großen Koalition und der damit verbundenen Marginalisierung parlamentarischer Opposition inspiriert gewesen sein. Zwar sollten sich die gegen die Regierung Kiesinger und das von ihr repräsentierte ‚Establishment‘ gerichteten Aktivitäten der „Außerparlamentarischen Opposition“ erst im Verlauf der 68er-Bewegung voll entfalten, doch seit den Studentenunruhen und ersten Erfolgen der *civil rights*-Bewegung in den USA in den frühen sechziger Jahren (Heideking 1999: 397-412), welche die junge Generation in Europa nachhaltig beeinflussten, musste auch einem Betrachter der deutschen Szenerie klar werden, dass im Verhältnis zwischen parlamentarischen Repräsentanten und ‚ihrem‘ Volk bald nichts mehr so sein würde wie früher.

Das für den distanzierten wissenschaftlichen Betrachter eigentlich Bestechende aber ist die zeitlose Aktualität des Fraenkel’schen Diktums: Es könnte ohne Weiteres aus dem Munde eines heutigen Kritikers stammen, zumal demoskopische Befunde seit Jahrzehnten mit gleich bleibendem Tenor entsprechende Daten zum geringen politischen Institutionenvertrauen der Bürger liefern, freilich durchweg gepaart mit atemberaubender Unkenntnis des Souveräns über die Funktionslogik demokratischer Regierungssysteme (Patzelt 1998).

Leicht gerät dabei jedoch aus dem Blick, dass die dermaßen gescholtenen Parlamente im internationalen Vergleich recht unterschiedliche Machtprofile besitzen. Soll heißen: Für die Leistungsbilanz einer politischen Ordnung sind sie auch in demokratisch verfassten Systemen in ganz unterschiedlichem Maße mitverantwortlich, je nach ihren verfassungsrechtlich und politisch-praktisch eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten. Schon ein summarischer Vergleich des britischen Unterhauses und des US-amerikanischen Kongresses (Hartmann 2000: 65-76, 115-126) muss dazu veranlassen, nicht eine pauschale Evaluation parlamentarischer Performanz zu versuchen, sondern diese differenziert je nach spezifischer Machtausstattung vorzunehmen.

Damit ist das generelle Anliegen der vorliegenden Studie bereits grob umrissen, das folgendermaßen weiter konkretisiert werden kann: In einer komparativen, alle traditionsreichen, mithin ‚alten‘ Demokratien der Welt umfassenden Untersuchung sollen die Machtprofile der jeweiligen parlamentarischen Vertretungskörperschaften systematisch herausgearbeitet und darauf aufbauend ihre jeweiligen Beiträge zur Performanz des gesamten politischen Systems ermittelt werden. Das setzt zum einen eine differenzierte Funktions- und

¹ Im Original lautet es grammatikalisch falsch „... repräsentieren hat“.

Organisationsanalyse der einzelnen Parlamente voraus, bedingt zum anderen aber auch die Betrachtung des systemischen Kontexts, in den diese eingebettet sind. Denn eine Volksvertretung ist nicht nur mächtig aus sich heraus, sondern erhält ihren politischen Gestaltungsspielraum vor allen Dingen durch den Rahmen der gesamten staatlichen Ordnung zugewiesen: So mag der US-Kongress an bestimmten Parlamentsfunktionen gemessen durchaus mächtiger sein als das britische Unterhaus; seine Einfügung in ein gewaltenteiliges föderales Staatsgefüge beschränkt seinen legislatorischen Wirkungskreis jedoch in empfindlicher Art und Weise, ganz im Gegensatz zur zumindest verfassungsrechtlich unbeschränkten britischen Parlamentsouveränität (Welz 1998: 92-99; Sturm 2006: 142-149). Die Zusammenhänge sind also sehr komplex und sollen in einer vergleichenden Untersuchung Schritt für Schritt erschlossen werden. Dementsprechend sind auch folgende Leitfragen nacheinander zu beantworten:

1. Welche *Funktionen* üben Parlamente in modernen Demokratien aus, und welche Machtprofile repräsentativer Vertretungskörperschaften erwachsen hieraus?
2. Wie sind diese Parlamente jeweils *organisiert*, und wie lässt sich deren Macht aus den jeweiligen Strukturprofilen erklären?
3. In welcher Form und in welchem Ausmaß beeinflussen die *systemischen Kontextfaktoren*, also die Grundgegebenheiten des jeweiligen politischen Systems, das Funktions- und Machtprofil der Parlamente?
4. Welche *Zusammenhänge* zwischen bestimmten parlamentarischen *Machtprofilen* und der *Leistungsbilanz* des gesamten *politischen Systems* lassen sich ermitteln?

Die letzte Frage verweist dabei auf einen wichtigen *Anwendungsaspekt* der Studie: Wenn man modernen Parlamenten ein ‚optimales‘ Funktionsprofil verleihen könnte, damit diese in bester Art und Weise zur Performanz des gesamten politischen Systems beitragen, hätte man für Parlamentsreformen eine sinnvolle Zielprojektion zur Hand. Die seit Jahrzehnten geführten, aber meist nur begrenzt erfolgreichen Reformdebatten (Thaysen 1972; Marschall 1999b) weisen aber gerade diesbezüglich einen auffälligen Mangel auf: Durchweg wird keine klare, umfassende und kohärente Zweckbestimmung einer Parlamentsreform vorgenommen, sondern es erfolgt zumeist nur das Kurieren an isolierten, als problematisch erachteten Symptomen, wie etwa der mangelnden Lebhaftigkeit plenarer Debatten oder der zu geringen Intensität parlamentarischer Regierungsbefragungen. Dies sollte zu ändern sein.

2 Der forschungslogische Kontext

Damit ist bereits auf den forschungslogischen Kontext verwiesen, in den diese Untersuchung eingebettet ist. Denn letztlich definieren Parlamente die Leistungsbilanz eines demokratischen Gemeinwesens nicht alleine, sondern tun dies in Zusammenarbeit und in Konkurrenz mit einer Vielzahl weiterer verfassungsrechtlich verankerter und durch die politische Praxis entstandener Akteure. Machtprofil- und Performanzforschung, die in der vorliegenden Studie auf die Parlamente konzentriert wird, ist also in gleicher Weise und mit entsprechendem Erkenntnisinteresse auch für Regierungen, Verfassungsgerichte, Parteien, Verbände, Medien oder Gebietskörperschaften denkbar, und natürlich auch in ‚ganzheitli-

cher' Art und Weise als Betrachtung genereller Demokratiemuster und ihrer Wirkung. Im nachfolgenden Literaturbericht wird sich erweisen, dass dieses weite Forschungsfeld insgesamt in ganz unterschiedlichem AusmaÙe erschlossen ist und vielfältige Ansatzpunkte für weiterführende Studien bietet.

Obwohl im Folgenden also die Leistungsbilanz der Parlamente im Mittelpunkt steht, können andere politische Akteure aus der Analyse nicht ganz ausgeblendet werden, da sie das Funktionsprofil und den Handlungsspielraum von Parlamenten permanent mitbestimmen: Die Existenz einer parlamentarisch legitimierten Regierung prägt die Kreationsfunktion repräsentativer Vertretungskörperschaften entscheidend vor, die Organisationslogik von Parteien beeinflusst die parlamentarische Abstimmungskohäsion, bundesstaatliche Ordnungen begrenzen den gesetzgeberischen Spielraum. Insoweit werden im Fortgang der Untersuchung dort die nötigen Schnittstellen zu den jeweiligen Kontextbedingungen gelegt, wo es für das spezifische Erkenntnisinteresse von Belang ist. Das dient darüber hinaus auch dem Zweck, für Anschlussstudien zu den thematisierten Kontextfaktoren konkrete Ansatzpunkte zu schaffen.

3 Der Forschungsstand

Der Forschungsstand zum gesamten Themenkomplex ist insgesamt recht uneinheitlich. Zum einen haben Jahrzehnte international vergleichender Parlamentarismusforschung ohne Zweifel zu einer kaum mehr überschaubaren Fülle theoretischer und vor allem auch empirischer Studien geführt, aus denen sich sowohl praktische Einsichten als auch theoretische Erkenntnisse zum Funktionsspektrum und zum Machtpotential repräsentativer Vertretungskörperschaften ableiten lassen. Andererseits gibt es – im auffälligen Kontrast zur generellen empirischen Demokratieforschung – bis heute nur ansatzweise systematisch und vor allen Dingen komparativ angelegte *Performanzstudien*, welche die jeweiligen parlamentarischen Funktions- und Machtprofile zur jeweiligen Leistungsbilanz der gesamten politischen Ordnung in Bezug setzen und nach entsprechenden Abhängigkeiten suchen. Dieser Sachverhalt soll im Folgenden genauer erläutert werden.

3.1 Die Erforschung der Parlamentsfunktionen

Die theoretische und empirische Erforschung der Parlamentsfunktionen gehört traditionell zu den Schwerpunkten der Parlamentarismusforschung. Im „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages“ listet Peter Schindler schon 1999 nicht weniger als fünfzehn verschiedene Funktionskataloge primär deutscher Juristen und Politikwissenschaftler auf, die verdeutlichen, dass die theoretische Beschäftigung mit dem Funktionsprofil von Parlamenten weit verbreitet ist (Schindler 1999: 2834-2848). Mit mehr oder minder großen Abweichungen stehen begrifflich-systematisch dabei die Kurations-, die Gesetzgebungs-, die Kontroll- und die Repräsentationsfunktion im Mittelpunkt; über das grundsätzliche Aufgabenprofil besteht also trotz Unstimmigkeiten im Detail weitgehende Einigkeit. Von Beyme liefert im selben Jahr in der aktualisierten Neuauflage seiner klassischen Studie zu den parlamentarischen Regierungssystemen in Europa ebenfalls eine breit angelegte Analyse (von Beyme 1999: 253-314).

Seither hat sich die Untersuchung der Parlamentsfunktionen eher noch intensiviert und weiter aufgefächert. Im Jahre 2003 präsentiert Patzelt in einer thematisch einschlägigen Sammelpublikation eine aktuelle Bestandsaufnahme und Weiterführung der Forschung (Patzelt 2003a). Insbesondere sein Verweis auf den wichtigen Unterschied zwischen manifesten und latenten Funktionen einerseits und instrumentellen und symbolischen andererseits setzt diesbezüglich neue Akzente, weil damit der Blick sowohl auf die variable rechtliche Verbindlichkeit bzw. Verankerung von parlamentarischen Funktionen (manifest vs. latent) gelenkt wird, als auch auf deren unterschiedliche Wirkungsweisen (instrumentell: konkret messbare Steuerungsleistungen; symbolisch: allgemeine Darstellungs- und Orientierungsleistungen) (Patzelt 2003b). Inzwischen hat der Dresdner Politikwissenschaftler mit einer Darstellung zur „Phänomenologie, Konstruktion und Dekonstruktion von Parlamentsmacht“ (Patzelt 2005c) auch eine theoretische Skizze zu den Profilen parlamentarischer Macht vorgelegt, die mit den bisher bestehenden Funktionskatalogen systematisch verknüpft werden kann.

Marschall komplettiert diese Präsentationen mit einer inhaltlich noch breiter angelegten und insbesondere das jüngere internationale Schrifttum verarbeitenden Darstellung (Marschall 2005: 133-186). Dabei wird deutlich, dass in den letzten Jahren gerade die latenten bzw. symbolischen Funktionen, mithin die nicht rechtlich verankerten, zunehmend in den Fokus der Forschung geraten sind. Studien zur generellen Wirkungsweise parlamentarischer Symbolik gibt es mittlerweile ebenso (Patzelt 2001) wie spezifische zur politisch-liturgischen Funktion von Parlamenten (Müller 2001).

Die Bandbreite empirischer Untersuchungen parlamentarischer Funktionen kann an dieser Stelle nicht umrissen werden, da sie eine Gesamtbilanz der Forschung erfordern würde. Denn letztlich analysiert jede empirische Parlamentsstudie auch die genannten Aufgaben. Hier sei daher stellvertretend auf die neuesten umfassenden Forschungs- und Literaturberichte zum Thema verwiesen (Loewenberg/ Squire/ Kiewiet 2002; Marschall 2005; Ismayr 2008a).

3.2 Profile und Effekte der Parlamentsstrukturen

Auch zu den Profilen und den Effekten parlamentarischer Strukturen hat sich in den letzten Jahrzehnten eine unübersehbare Fülle substantieller Forschungsergebnisse angesammelt, wobei die Fragestellungen erheblich differieren. Zum einen wurde die Größe von Parlamenten eingehend untersucht. Hier behauptete Rein Taagepera schon in den siebziger Jahren, dass sich der personelle Umfang nationaler Volksvertretungen nicht zufällig ergebe, sondern in einem systematischen Zusammenhang zur jeweiligen Bevölkerungszahl stehe (Taagepera 1972). Konkret geht er davon aus, dass die Parlamentsgröße in etwa der Kubikwurzel der Population des Landes entspricht, wobei er bei bikameralen Konstellationen nur die Abgeordneten Häuser zugrunde legt.

Ein internationaler empirischer Vergleich kann dies so jedoch nicht bestätigen, da dann etwa das US-Repräsentantenhaus wesentlich mehr Abgeordnete umfassen müsste, während der Deutsche Bundestag, die französische Nationalversammlung und das britische Unterhaus viel zu groß dimensioniert wären. Zu retten versucht Taagepera die Formel mit dem Argument, dass sich die Zahlen in den letzten Jahrzehnten trotz dieser Abweichungen tendenziell auf dieses Optimum hinbewegt hätten (Marschall 2005: 85); trotzdem überzeugt

der Ansatz nicht recht. Kritisch sind auch ähnliche Thesen zur Größe Zweiter Kammern zu bewerten (Taagepera/ Recchia 2002).

Wesentlich substantieller sind dagegen die Ergebnisse der Bikameralismusforschung ausgefallen. Neben eher deskriptiven internationalen Vergleichsstudien (Karpen 1999; Patterson/ Mughan 1999; Riescher u.a. 2000) spielt hier vor allem die Beantwortung der Frage nach den systemischen Effekten zweikammeriger Parlamentsstrukturen eine große Rolle. Die Antworten sind jedoch keineswegs einheitlich, sondern insgesamt sehr kontrovers. Vorherrschend ist inzwischen die Vorstellung, dass durch die Einrichtung Zweiter Kammern zusätzliche verfassungsrechtliche „Vetopunkte“ (Kaiser 1998) geschaffen würden, welche den politischen Entscheidungsprozess verkomplizieren.

Vor allen Dingen die Forschungsergebnisse von George Tsebelis (Tsebelis/ Money 1997; Tsebelis 2002) gehen in diese Richtung: Zumal dann, wenn bikamerale Strukturen Resultat eines föderalen Staatsaufbaus sind, entfaltet sich dieser Vetoeffekt, weil die Kompetenzen der Zweiten Kammern dann besonders ausgeprägt zu sein pflegen (Tsebelis 2002: 136-160). Freilich hebt dieser eher kritische Befund die traditionelle „Justification of Bicameralism“ (Riker 1992) nicht generell aus, da der Nutzen insgesamt dichter Repräsentation und vor allem besserer Einbindung subnationaler Gebietskörperschaften trotzdem bestehen bleibt. Insoweit ist es vor allem eine Frage des Maßstabs, ob die größere Komplexität bikameraler Strukturen eher als Problem oder als Vorzug interpretiert wird.

Das kann sinngemäß auch für die Evaluation parlamentsinterner Arbeitsstrukturen konstatiert werden (Marschall 2005: 88-108). Der gängigen Unterscheidung Max Webers folgend (Weber 1972: 854), die vor allen Dingen durch Winfried Steffani Verbreitung fand (Steffani 1979: 95-97), wird „Redeparlamenten“ mit nur unterentwickelten Ausschussstrukturen und damit Arbeitskapazitäten ein wesentlich geringeres politisches Gewicht attestiert als ihren arbeitsparlamentarischen Pendanten. Auch in der modernen vergleichenden Parlamentarismusforschung herrscht diese Perspektive vor (Olson 1994). Im Lichte der Vetospielertheorie ist jedoch auch eine andere Sichtweise möglich, indem nun die durch intensive Ausschussberatungen induzierte stärkere parlamentarische Einbindung auch als dysfunktionale Entscheidungshürde betrachtet werden kann (Tsebelis 2002: 99-105).

3.3 Demokratie und Performanz: zentrale Erträge der Forschung

Nach systematischen Zusammenhängen zwischen bestimmten Organisationsmustern demokratischer Systeme und ihren Leistungsprofilen wird ebenfalls schon länger gefahndet, wobei die Forschung diesbezüglich bis heute sehr uneinheitlich und widersprüchlich ausfällt. Entscheidende Impulse hat die moderne Performanzforschung durch die Pionierstudien Arend Lijpharts (Lijphart 1984, 1999) erfahren, der auch die bis heute andauernde Kontroverse um die Leistungsfähigkeit konkurrenz- bzw. konsensdemokratischer Ordnungen maßgeblich geprägt hat (Crepaz 1996a; Schmidt 1998, 2002, 2008: 319-335).

Lijphart selbst diagnostiziert in seinen Studien einen Wettbewerbsvorteil der Konsensdemokratien: Durch ihren inklusiven systemischen Charakter seien sie im Schnitt besser geeignet, die Vielfalt sozialer Interessen zu berücksichtigen und in umfassend legitimierte politische Entscheidungen einzubringen (Lijphart 1999: 301-309). Verfechter des traditionellen konkurrenzbasierten Westminster-Modells halten dem die durch konkordante Abstimmungserfordernisse entstehenden Reibungsverluste und Effizienzprobleme entgegen

(Germann 1994); auch die moderne Vetospieler-Forschung (Tsebelis 2002), Vertreter des „Akteurzentrierten Institutionalismus“ (Scharpf 2000) und Analytiker der performanzschädlichen Effekte der Politikverflechtung (Scharpf 1985) setzen hier deutlich andere Akzente.

Für die vorliegende Studie ist diese Kontroverse insoweit von Interesse, als Lijphart als wesentlichen Baustein konsensueller Demokratien immer auch machtvoll, mit einem Maximum an Funktionen ausgestattete Parlamente betrachtet, mithin im Grundsatz einen positiven Zusammenhang zwischen parlamentarischer Macht und Systemperformanz behauptet. Allerdings wird dieser Aspekt in seinen Studien nicht differenziert genug beleuchtet, sondern nur im Rahmen der Untersuchung von nicht weniger als zehn Performanzkriterien (Lijphart 1999: 9-47).

Auch in spezifischer gefassten Untersuchungsbereichen kann die Performanzforschung heute bereits substantielle Erträge aufweisen, allerdings ebenfalls mit kontroverserem Profil. Das gilt zum einen für die Verbändeforschung, in der etliche Wissenschaftler seit längerem einen positiven Zusammenhang zwischen *korporatistischer* Interessenvermittlung und systemischer Leistungskraft diagnostizieren: Insbesondere tripartistische Arrangements zwischen dem Staat und den Spitzenorganisationen von Arbeit und Kapital gewährleisteten konsensuelle Konfliktregelung und befriedeten damit systematisch die Arbeitsbeziehungen, messbar in niedrigen Streikraten, angemessenen Tarifabschlüssen und überdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum (Crepaz 1992; Paloheimo 1984). Im Tenor gleichen sie damit der Argumentation Lijpharts, der ja auch die korporatistische Interessenvermittlung zum Kriterium einer Konsensdemokratie macht (Lijphart 1999: 171-184). Allerdings ließen konträre Befunde an diesem Zusammenhang schon bald merkbare Zweifel aufkommen (Magagna 1988; Therborn 1987). Auch Demokratien mit ausgesprochen pluralistisch organisierten Interessenvermittlungssystemen, wie etwa die USA (Sebaldt 2001), sind im diachronen Vergleich ökonomisch nicht weniger leistungsfähig, und auch die Streikanfälligkeit ist historisch betrachtet von einer Fülle politischer und sozialer Faktoren abhängig, worunter der Modus der Interessenvermittlung nur einer von vielen ist (Boll 1992).

Auch im Bereich der *policy*-Forschung sind Performanzstudien mittlerweile weit verbreitet. So arbeitet Obinger in einer international vergleichenden Untersuchung mit Fokus auf die OECD-Staaten, die auch das übrige diesbezügliche Schrifttum vorbildlich erschließt, den Zusammenhang zwischen wirtschaftspolitischen Profilen und systemischer Performanz heraus (Obinger 2004). Insbesondere die „effektive Garantie von wirtschaftlichen Eigentums- und Verfügungsrechten und dadurch konstituierte hohe wirtschaftliche Freiheitsrechte“ (Obinger 2004: 228) fördern und gewährleisten seiner Einschätzung nach die wirtschaftliche Leistungskraft politischer Systeme, was einen systematischen Wettbewerbsnachteil defekter Demokratien im Sinne Wolfgang Merkels (Merkel u.a. 2003, 2006) impliziert.

Allerdings kann daraus nicht vorschnell und überspitzt die Folgerung gezogen werden, dass nur ein stramm neoliberaler wirtschaftspolitischer Kurs zur systemischen Leistungsmaximierung beitrüge. Denn die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat ja ergeben, dass gerade in ausgesprochen „sozialdemokratischen“, mithin umverteilenden Wohlfahrtsstaaten im Sinne Esping-Andersens (Esping-Andersen 1990), wie etwa in Schweden (Lundberg/ Amark 2001), die wirtschaftliche Leistung über Jahrzehnte hinweg sehr gut ausgefallen ist, während Demokratien mit neoliberaler Regierungsprogramm, wie Großbritannien unter Margaret Thatcher (Müller 2006: 445-452), durchaus gemischte Bi-

lanzen aufweisen können, wenn eine Reduzierung von Verschuldung und Budgetdefiziten mit hoher Arbeitslosigkeit und „unsteter ökonomischer Entwicklung“ (Annesley 2006: 481) einhergeht.

Die Verschuldungsproblematik als solche ist im Übrigen auch Gegenstand anderer Performanzstudien. Hier haben verschiedene Arbeiten Wagschals (Wagschal 1996, 1999, 2003), die die internationale Diskussion ebenfalls zuverlässig dokumentieren, substantielle, aber keineswegs eindeutige Befunde zutage gefördert: Ob eher starke oder schwache Vetospielerkonstellationen für die Haushaltsdisziplin förderlich sind, bleibt seinen Ergebnissen zufolge strittig, da die entsprechenden statistischen Zusammenhänge meist nicht signifikant ausfallen (Wagschal 2003: 308-317) und zudem seit den neunziger Jahren ein Bedeutungsverlust „politisch-institutioneller Variablen“ (Wagschal 2003: 317) zu konstatieren sei.

Kurzum: Die Frage nach systematischen Zusammenhängen zwischen bestimmten strukturellen und politisch-inhaltlichen Charakteristika zeitgenössischer Demokratien und ihrer Leistungsbilanz spielt in der international vergleichenden empirischen Forschung mittlerweile eine große Rolle, ist bisher jedoch nur auf bestimmte thematische Aspekte konzentriert und bis *dato* weit davon entfernt, zu eindeutigen Antworten zu führen.

3.4 Parlamentarische Macht und Performanz: ein Forschungsfeld mit Zukunft

Entsprechend angelegte Studien zur Messung des Zusammenhangs zwischen spezifischen parlamentarischen Funktions- und Machtprofilen und der Leistungskraft der gesamten politischen Ordnungen sind demgegenüber Mangelware. Grundgedanken lassen sich sicherlich aus der schon angesprochenen Kontroverse um den Leistungsvorsprung konsensdemokratischer Systeme gewinnen, als deren Teil ja auch starke Parlamente gesehen werden, woraus sich die These eines positiven Zusammenhangs zwischen parlamentarischer Macht und Systemperformanz ableiten lässt.

Präzise auf die Parlamente fokussierte Untersuchungen findet man im internationalen Schrifttum jedoch bis heute nur vereinzelt. Zum einen hat die schon thematisierte Bikameralismusforschung hier erste Ergebnisse vorzuweisen, die jedoch erneut kontrovers ausfallen (Cusack/ Fuchs 2003: 333-335): Während Bradbury und Crain (Bradbury/ Crain 2001) einen budgetbegrenzenden Effekt zweikammeriger und damit vetostarker Parlamente feststellen, behauptet Heller in einer ersten Studie das Gegenteil, glaubt also einen ausgabenverstärkenden Effekt bikameraler Strukturen zu erkennen (Heller 1997). Später lässt er jedoch eine differenziertere Untersuchung folgen, in der er diese Wirkung nur bei parteipolitisch konvergenten Kammern diagnostiziert, während bei abweichenden Mehrheitsverhältnissen eher ein Spareffekt greife (Heller 2001).

Auch die Vetospielerforschung kann hier erste Ergebnisse aufweisen: „The more veto players and/ or the more distant they are, the more difficult the departure from the status quo. Indeed, budget deficits are reduced at a slower pace (when their reduction becomes an important political priority), the structure of budgets becomes more viscous, inflation remains at the same levels (whether high or low), and tax policies do not change easily. All these results indicate high stability of outcomes“ (Tsebelis 2002: 205). Implizit bedeutet das auch einen systematischen Zusammenhang zwischen parlamentarischer Stärke und systemischem Strukturkonservatismus: Je größer die Machtfülle (und damit die Vetopoten-