

Das Regierungssystem-Trilemma: Zur Beziehung zwischen Exekutive und Legislative in fortgeschrittenen Demokratien

Steffen Ganghof

A trilemma in the design of executive-legislative relations

Abstract: A comprehensive typology of basic executive formats is presented and linked to a discussion of tradeoffs in the design of executive-legislative relations. The focus is on the tradeoffs between three goals: (1) programmatic parties, (2) identifiable cabinets and (3) issue-specific legislative coalitions. To include semi-presidentialism into the typology in a logically consistent manner, a heretofore neglected executive format has to be defined, which is labelled semi-parliamentarism. Based on a discussion of Australian states, it is argued that semi-parliamentarism has the potential to mitigate the trilemma.

Keywords: executive-legislative relations, semi-parliamentarism, bicameralism

Schlagwörter: Regierungssysteme, Semiparlamentarismus, Bikameralismus

1. Einleitung¹

Dieser Beitrag verfolgt drei Ziele. Erstens stellt er eine Typologie vor, anhand derer die empirisch relevanten *Grundtypen* von Regierungssystemen vollständig und logisch konsistent bestimmt werden können. Zweitens wird die Typologie mit einer Diskussion eines dreiseitigen Zielkonflikts beim Design von Regierungssystemen verknüpft. Es gibt zwar eine breite politikwissenschaftliche Literatur zu Zielkonflikten beim institutionellen Design von Demokratien, aber diese ist stark auf Wahlsysteme und Gesetzgebungsinstitutionen konzentriert (Powell 2000; Shugart 2001; Carey u. Hix 2011). Die Literatur zu Regierungssystemen hat sich intensiv mit einzelnen Zielen beschäftigt (z. B. Cheibub 2006; Samuels u. Shugart 2010), die sich ergebenden *Zielkonflikte* jedoch kaum systematisch analysiert. Es soll gezeigt werden, dass diese Konflikte bei der Bewertung von Reformvorschlägen eine entscheidende Rolle spielen, zum Beispiel im Hinblick auf die Demokratisierung der Europäischen Union. Drittens soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit ein bisher vernachlässigtes Regierungssystem, das ich als Semiparlamentarismus bezeichne, die skizzierten Zielkonflikte abschwächen kann.

1 Ich danke Frank Decker, Sebastian Eppner, Alexander Pörschke, Fritz W. Scharpf, Stefan Schukraft und den anonymen Gutachtern der PVS für hilfreiche Kritik und Anregungen sowie Leon Gärtner, Marlene Jugl und Johannes Kuhn für zuverlässige Forschungsassistenten. Alle verbliebenen Unzulänglichkeiten liegen in meiner Verantwortung. Der Aufsatz ist Teil eines Projekts, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird (GA 1696/2-1).

Aktuelle Reformdiskussionen in Deutschland und Europa können die Bedeutung der Thematik verdeutlichen. Einige Sozialwissenschaftler und Juristen haben jüngst die Vorzüge präsidentieller Regierungssysteme hervorgehoben. Der Ökonom Charles Blankart plädiert in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* (vom 28.03.2014) dafür, die Fünfprozenthürde bei Bundestagswahlen zu senken oder gar abzuschaffen. Dadurch könnte eine fairere Repräsentation im Parlament gewährleistet werden. Gleichzeitig müsse jedoch ein präsidentielles Regierungssystem eingeführt werden: „Wird der Bundeskanzler vom Volk gewählt, so ist er von einer festen Parteienkoalition unabhängig. Koalitionen werden je nach Gesetzesvorlage gebildet, woran auch die kleinen Parteien mitwirken können, ohne die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu gefährden.“ In der Politik- und Rechtswissenschaft wird teils ähnlich argumentiert. Frank Decker, Jared Sonnicksen und Philipp Dann haben sich zum Beispiel für einen präsidentiellen Demokratisierungspfad der Europäischen Union ausgesprochen (Decker 2012; Decker u. Sonnicksen 2011; Sonnicksen 2014; Dann 2014). Auch dabei wird unter anderem der Vorteil betont, dass sich im Europäischen Parlament (weiterhin) themenspezifische Mehrheiten jenseits der Koalitionsdisziplin von Regierungsparteien bilden könnten. Der Präsidentialismus würde das Europäische Parlament von „partei- und koalitionspolitischen Zwangsjacken“ (Dann 2014, S. 251) befreien. Die Notwendigkeiten des parlamentarischen Regierungssystems würden dagegen „der flexiblen Aushandlung von Kompromissen im Parlament entgegenstehen“ (Dann 2014, S. 258).

Diese Reform-Überlegungen korrespondieren mit neueren theoretischen und empirischen Arbeiten, welche die Vorteile präsidentieller Regierungssysteme hervorheben. So argumentieren etwa Ward und Weale (2010; siehe auch Weale 2013), dass themenspezifische Abstimmungskoalitionen normativ erstrebenswert sind, da sie den demokratischen Grundwert der politischen Gleichheit am besten ausdrücken. Und führende Forscher betonen, dass präsidentielle Systeme einen großen Vorteil darin hätten, klar identifizierbare Regierungsalternativen zu erzeugen (Shugart u. Carey 1992; Samuels u. Shugart 2003; Cheibub 2006). Damit seien auch bessere Politik-Ergebnisse verbunden, etwa in der Haushaltspolitik (Cheibub 2006).

Ein Problem dieser Vorschläge und Arbeiten ist, dass sie zwar bestimmte Vorteile des Präsidentialismus hervorheben, gleichzeitig jedoch einen zentralen Nachteil des Präsidentialismus ausblenden, der ebenfalls in neueren Arbeiten stark betont wird. Präsidentielle Systeme schwächen systematisch die „programmatischen Kapazitäten“ von Parteien (Samuels u. Shugart 2010, 2014). Da viele Demokratietheoretiker programmatische Parteien als zentrale Bedingung für hohe Demokratiequalität sehen, ist dieser Nachteil gravierend. Im Folgenden soll der dreiseitige Zielkonflikt zwischen (1) identifizierbaren Regierungen, (2) flexiblen Abstimmungskoalitionen und (3) programmatischen Parteien in der Form eines „Trilemmas“ zugespitzt und analysiert werden. Ich argumentiere einerseits, dass diese drei Ziele von den meisten Regierungssystemen nicht gleichzeitig erreicht werden können. Diese Einsicht sollte in den Reformdiskussionen, auch über die EU, nicht aus dem Auge verloren werden. Andererseits soll gezeigt werden, dass das bisher weitgehend vernachlässigte semiparlamentarische System ein gewisses Potential besitzt, das Trilemma abzuschwächen.

Die weitere Diskussion ist folgendermaßen strukturiert. Abschnitt 2 entwickelt die Typologie. Abschnitt 3 stellt die empirisch existenten Varianten des Semiparlamentarismus vor. Abschnitt 4 analysiert das Trilemma. Abschnitt 5 fragt, inwieweit hybride Regierungssysteme und insbesondere der Semiparlamentarismus das Trilemma abschwächen können. Abschnitt 6 fasst die Befunde zusammen und diskutiert anschließende Forschungsmöglichkeiten.

2. Eine neue Typologie von Regierungssystemen

Es gibt derzeit in der politikwissenschaftlichen Literatur keine Typologie, in der alle existierenden *Grundtypen* von Regierungssystemen integriert sind. Ich werde diese Feststellung zunächst belegen und verständlich machen, warum dies so ist. Darauf aufbauend kann mein eigener Vorschlag erläutert werden.

Tabelle 1 zeigt eine sehr einflussreiche Typologie. Sie stellt eine Vereinfachung von Lijphart (1984, S. 70) dar und wurde vor allem von Matthew Shugart (2005, S. 326) verbreitet (vgl. auch Decker 2006). Wichtig ist, dass sich diese Typologie ausschließlich auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative konzentriert – genauer gesagt darauf, wie die Exekutive ins Amt kommt und ob sie von der Legislative aus politischen Gründen abgewählt werden kann. Mögliche institutionelle Machtteilungen *innerhalb von Exekutive und Legislative* werden ausgeblendet.

Abbildung 1: Shugarts Typologie von Regierungssystemen

		Ist das politische Überleben des Exekutivchefs an die Parlamentsmehrheit gebunden?	
		Ja	Nein
Ist die politische Herkunft des Exekutivchefs an die Parlamentsmehrheit gebunden?	Ja	parlamentarisch	versammlungsunabhängig
	Nein	direktwahlparlamentarisch	präsidentiell

Quelle: Adaptiert von Shugart (2005, S. 326, Abbildung 1).
Anmerkung: Horizontale und vertikale Achse sind im Vergleich zu Shugart vertauscht, um den Übergang zur erweiterten Typologie in Abbildung 2 zu erleichtern.

Diese Typologie bestimmt somit vier Regierungssysteme danach, wie sie zwei grundlegende Charakteristika von Präsidialismus und Parlamentarismus kombinieren:

- Der *reine Präsidentialismus* kombiniert die Volkswahl des Präsidenten mit seiner Nicht-Abberufbarkeit aus politischen Gründen.
- Der *reine Parlamentarismus* kombiniert die Auswahl des Regierungschefs durch das Parlament mit seiner Abberufbarkeit durch ein politisches Misstrauensvotum.
- Der Mischtyp der *versammlungsunabhängigen Regierung* kombiniert die Auswahl der Regierung durch das Parlament mit ihrer Nicht-Abberufbarkeit.
- Der Mischtyp des *Direktwahl-Parlamentarismus* kombiniert die Volkswahl des Regierungschefs mit der Möglichkeit seiner Abberufbarkeit durch ein Misstrauensvotum.

Diese Typologie ist elegant und überzeugend, hat jedoch einen großen Nachteil: der empirisch mit Abstand wichtigste Mischtyp, der Semipräsidentialismus, bleibt außen vor. Der Fokus liegt allein auf Mischsystemen, die äußerst selten sind bzw. gar nicht mehr vorkommen. Der Direktwahl-Parlamentarismus existierte in Israel nur zwischen 1996 und 2003 (Decker 2006), und die versammlungsunabhängige Regierung findet sich unter den lange etablierten Demokratien nur in der Schweiz (Vatter 2013).

Die typologische Literatur reagiert auf dieses Problem unter anderem mit zwei Strategien. Die erste besteht darin, die beiden Mischsysteme aus Abbildung 1 ganz oder weitgehend zu ignorieren und sich allein auf den Semipräsidentialismus zu fokussieren (statt vieler: Grotz 2013; Colomer 2011, Kapitel 15). Für diese Strategie sprechen gute pragmatische Gründe: die Häufigkeit des Semipräsidentialismus sowie die Möglichkeit, dessen *Subtypen* klar zu unterscheiden (Grotz 2013, S. 245-248). Die Forschung hat gezeigt, dass diese Unterscheidung nach Subtypen für die Erklärung der kausalen Effekte des Semipräsidentialismus, etwa auf die Demokratiestabilität, von herausragender Bedeutung ist (Elgie 2011, 2015). Der Nachteil dieser Strategie ist jedoch die unvollständige Erfassung der *Grundtypen* von Regierungssystemen.

Hier setzt die zweite Strategie an. Sie versucht den fünften Typ des Semipräsidentialismus in die Vierfelder-Matrix aus Tabelle 1 einzubetten. Ohne eine Erweiterung der Matrix ist dies jedoch logisch unmöglich. Müller (2014, S. 134) nimmt diese Einbettung daher nur grafisch vor, indem er den Semipräsidentialismus als fünftes Feld in der Mitte der Matrix positioniert. Decker (2009, S. 197, Tabelle 4) ordnet den Semipräsidentialismus in dasselbe Feld wie den reinen Parlamentarismus ein. Dies impliziert, dass die Unterschiede zwischen diesen beiden Systemen *durch die Typologie* gerade nicht erfasst werden. Vielmehr wird innerhalb eines Feldes der Matrix eine Ausdifferenzierung vorgenommen, die weder expliziert noch systematisch auf alle anderen Felder angewendet wird. Fünf Typen lassen sich in eine Vierfelder-Matrix schlicht nicht konsistent einordnen.

Der im Folgenden entwickelnde Vorschlag versteht sich als Weiterentwicklung der zweiten Strategie. Er impliziert keine Kritik an der ersten, sondern möchte diese ergänzen. Das Ziel besteht darin, alle *Grundtypen* von Regierungssystemen in einer typologischen Matrix zusammenzufassen. Für jeden dieser Grundtypen können unterschiedliche Subtypen unterschieden werden – und für viele Fragestellungen ist dies unabdingbar. Zur Erweiterung der typologischen Matrix muss

indes neben dem Semipräsidentalismus mindestens ein weiterer Grundtyp von Regierungssystemen abgegrenzt werden. Ich werde argumentieren, dass dies keine unerwünschte Nebenfolge sondern ohnehin überfällig ist.

Wie können wir nun die Typologie erweitern (Abbildung 2)? Der Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass wir es beim Semipräsidentalismus mit einer „dualen Exekutive“ zu tun haben, d. h. mit der *Aufteilung der Regierungsmacht* zwischen den eigenständig legitimierten Organen von Präsident und Premierminister.² Um dies zu berücksichtigen, lassen wir auf die Frage, ob das politische Überleben der Regierung mit der Parlamentsmehrheit verbunden ist, drei Antworten zu: „ja“ „nein“ und „teilweise“. Diese einfache Änderung erlaubt die konsistente Einbeziehung des Semipräsidentalismus, da in diesem System eben nur *ein Teil* der dualen Exekutive, der Premierminister, vom Parlament abberufen werden kann.

Auf die Frage nach der Herkunft der Exekutive könnten wir grundsätzlich analog vorgehen und „teilweise“ als dritte Möglichkeit zulassen. Dies würde jedoch zu einer unnötig aufgeblähten Neunfelder-Matrix führen, in der es mehrere empirisch unbesetzte Kombinationen gibt. Zur Vereinfachung verändere ich deshalb in Bezug auf die Bestellung der Regierung nicht die Anzahl der möglichen Antworten, sondern die Formulierung der Frage. Die Frage ist nun, ob die Exekutive – *teilweise oder vollständig* – durch Volkswahlen ins Amt kommt (vgl. Abbildung 2). Diese Frage lässt sich in drei Fällen mit ja beantworten: (1) Der Präsident als alleiniger Chef der Exekutive ist vom Volk gewählt, wie im reinen Präsidentalismus. (2) Der Premierminister als alleiniger Regierungschef ist vom Volk gewählt, wie im Direktwahl-Parlamentarismus. (3) Der Präsident ist vom Volk gewählt, teilt sich aber die Regierungsmacht mit dem Premierminister, wie im Semipräsidentalismus. Abbildung 2 stellt somit die kleinstmögliche Ausweitung der Typologie dar, welche uns die analytisch konsistente Einbeziehung des Semipräsidentalismus erlaubt. In diesem System gibt es eine Volkswahl eines Teils der Exekutive (des Präsidenten), aber nur der andere Teil der Exekutive (der Premierminister) ist durch ein parlamentarisches Misstrauensvotum abwählbar.

Die Bestimmung des Semipräsidentalismus im Rahmen der Typologie entspricht damit der mittlerweile dominierenden Definition dieses Typs durch Elgie (2011, 2015). Dieser hatte vorgeschlagen, den Semipräsidentalismus nur über zwei in der Verfassung festgelegte Kriterien zu definieren: (1) den durch Volkswahl und für eine feste Amtszeit gewählten Präsidenten sowie (2) den Premierminister und sein Kabinett, die der Parlamentsmehrheit gegenüber verantwortlich sind. Das von Duverger (1980, S. 166) vorgeschlagene dritte Kriterium, wonach der Präsident auch „quite considerable powers“ benötigt, hat Elgie gestrichen – nicht zuletzt weil es aus seiner Sicht zu vage und subjektiv formuliert war. Schleiter und Morgan-Jones (2009, S. 874) konstatieren, dass mittlerweile eine Mehrheit der Forscher Elgies Definition verwendet; und laut Elgie (2015, S. 3) gehören

2 Der Begriff der „dualen Exekutive“ kann gerade in der deutschsprachigen Literatur Missverständnisse auslösen (Decker 2009, S. 177). Wie Kailitz (2010, S. 63-64) ausführt, beschreibt er nicht nur die auch im reinen Parlamentarismus übliche Trennung von Regierungschef und (zeremoniellem) Staatsoberhaupt. Im internationalen Sprachgebrauch ist damit die Aufteilung der eigentlichen *Regierungsmacht* auf zwei eigenständig legitimierte Ämter gemeint.

dazu auch fast alle „führenden“ Komparativisten, wie etwa Samuels und Shugart (2010).

Abbildung 2: Eine umfassende Typologie von Regierungssystemen

		Ist das politische Überleben der Exekutive an die Parlamentsmehrheit gebunden?		
		Ja	Teilweise	Nein
Gibt es eine (vollständige oder teilweise) Volkswahl der Exekutive?	Ja	direktwahl-parlamentarisch	semipräsidentiell	präsidentiell
	Nein	parlamentarisch	semiparlamentarisch (kammerunabhängig)	versammlungs-unabhängig

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Ganghof (2014, S. 651).

Der sechste, durch die Typologie neu abgegrenzte Regierungssystemtyp kann auf abstrakter Ebene am besten als „semiparlamentarisch“ bezeichnet werden. Im Rahmen der Typologie ist er durch zweierlei gekennzeichnet: (1) das Fehlen von Volkswahlen der Exekutive sowie (2) der nur *teilweisen* Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament. Wie kann solch ein System demokratietheoretisch aussehen? Ohne Volkswahlen kann es in einer Demokratie kaum zu einer wirklichen dualen Exekutive kommen: dem Staatsoberhaupt fehlt die Legitimation zur Übernahme echter Regierungsmacht. Die „teilweise“ Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament kann aber durch eine institutionelle Machtteilung *innerhalb des Parlaments* entstehen. Anders gesagt, analog zur dualen Exekutive des Semipräsidentialismus kann es eine „duale Legislative“ (Ganghof 2014, S. 648) geben, in der nur *ein Teil* des Parlaments das Recht besitzt, die Regierung aus politischen Gründen abzuberufen.

Auf theoretischer Ebene sind viele Varianten solch eines semiparlamentarischen Systems denkbar. Man stelle sich etwa ein Einkammersystem vor, in dem das Parlament in weitgehend reiner Verhältniswahl gewählt wird (d. h. in einem landesweiten Wahlkreis und ohne gesetzliche Sperrklausel), es aber eine *Sperrklausel für die Abberufungsmacht* gibt. Zum Beispiel könnten nur Parteien, die mehr als fünf oder zehn Prozent der Wählerstimmen gewinnen, das Recht erhalten, am Verfahren des Misstrauensvotums teilzunehmen. In Bezug auf alle anderen parlamentarischen Verfahren, und insbesondere im Gesetzgebungsverfahren, wären diese Parteien indes gleichgestellt. Empirisch gibt es solche oder ähnliche Systeme bisher nicht – und sie würden wohl auch in vielen Ländern als unvereinbar mit der Gleichheit der Abgeordneten angesehen. Es scheint schwer zu rechtfertigen, dass

demokratisch gleichermaßen legitimierte Abgeordnete unterschiedliche Abberufungsrechte besitzen.³

Tatsächlich finden wir aber auch Demokratien, in denen genau dies als akzeptabel angesehen wird. Und zwar ist dies dann der Fall, wenn es zwei getrennte Parlamentskammern gibt. Diese bikamerale Variante des semiparlamentarischen Systems hat Ganghof (2014) als „kammerunabhängiges System“ bezeichnet. Auf sie wollen wir uns im Folgenden konzentrieren.

3. Die bikamerale Variante des Semiparlamentarismus

Drei Bedingungen müssen erfüllt sein, damit durch ein Zweikammerparlament das Regierungssystem verändert wird (Ganghof 2014). Die beiden Kammern müssen (1) die gleiche absolute Vetomacht in der normalen Gesetzgebung und (2) eine gleichwertige demokratische Legitimation besitzen, aber der Fortbestand der Regierung im Amt darf (3) nur von einer der beiden Kammern abhängen. Die ersten beiden Kriterien sind entscheidend bei der Bestimmung einer „dualen Legislative“. Das dritte Kriterium entscheidet darüber, ob sich durch die duale Legislative auch das Regierungssystem verändert. Die drei Kriterien werden nacheinander behandelt.

Das erste Kriterium für eine „dualer Legislative“ ist, dass *die zweite Kammer in der normalen Gesetzgebung ein absolutes Gesetzgebungsveto* besitzt. Besitzt sie nur ein aufschiebendes Veto, wird durch die Verfassung selbst die höhere Wertigkeit der ersten Kammer festgelegt. Und es ist dann auch folgerichtig, das Regierungssystem nur über das Verhältnis dieser ersten Kammer und der Regierung zu bestimmen. Ist ein absolutes Veto vorhanden, kann die Kammer durch explizite oder implizite Vetodrohungen sowie Koppelgeschäfte auch bestimmte Gesetzesinitiativen oder Änderungsanträge einfordern. Deshalb muss das Initiativrecht der zweiten Kammer nicht zu einem expliziten Kriterium gemacht werden. Allerdings müssen in Bezug auf das absolute Veto zwei Komplikationen angesprochen werden.

Erstens spielt die Haushaltsgesetzgebung eine besondere Rolle. Eine zweite Kammer ist natürlich stärker, wenn sie auch den Haushalt blockieren kann. Andererseits kann die Blockierung des Haushalts *de facto* als Misstrauensvotum genutzt werden. Das Haushaltsveto sollte deshalb nicht zum Kriterium einer dualen Legislative gemacht werden.

Zweitens muss das absolute Vetorecht der zweiten Kammer im gesamten Gesetzgebungsverfahren Bestand haben. Gibt es aber zum Beispiel zur Lösung von bikameralen Konflikten eine gemeinsame Sitzung zwischen beiden Kammern, in der sich die erste, meist größere, Kammer durchsetzen kann, wird das Vetorecht der zweiten Kammer eingeschränkt. Zu einer idealtypischen dualen Legislative gehören deshalb Gesetzgebungsverfahren, in denen die beiden Kammern voll-

3 Aus normativer Sicht kann man allerdings argumentieren, dass die in der Demokratie entscheidende Gleichheit nicht die der Abgeordneten, sondern die der Bürger ist (Ganghof u. Stecker 2009, S. 218). Und aus dieser Sicht erscheint es *prima facie* gleichheitsschonender, kleinere Parteien nur vom Misstrauensvotum auszuschließen anstatt zusätzlich von jeglicher parlamentarischer Repräsentation und jeglicher Mitwirkung an der Gesetzgebung.

kommen gleichberechtigt sind. Ein Beispiel ist die Abwesenheit von besonderen Schlichtungsmechanismen, wie dies etwa in Italien der Fall ist (Hornig 2010). Ein anderes Beispiel ist Entscheidung des Konflikts durch ein Referendum, wie dies in Neusüdwaales vorgesehen ist (siehe Abschnitt 5).

Das zweite Kriterium für eine duale Legislative ist die *gleichwertige demokratische Legitimation* der beiden Kammern. Wir wissen aus der vergleichenden Literatur, dass die demokratische Legitimation eine Voraussetzung dafür ist, dass formale Macht auch effektiv genutzt werden kann. Fehlt einer formal starken zweiten Kammer eine hinreichende Legitimation (wie zum Beispiel dem kanadischen Senat), werden Vetos gegen die demokratisch legitimierte Mehrheit in der ersten Kammer unweigerlich Debatten über eine Verfassungsreform auslösen. Daraus folgt üblicherweise, dass sich die Abgeordneten der zweiten Kammer in ihrem Konfliktverhalten selbst beschränken und sich die erste Kammer im Konfliktfall durchsetzen kann (siehe etwa Docherty 2002, S. 42-43). Dementsprechend ist es plausibel, dass die erste Kammer auch für die Bestimmung des Regierungssystems maßgeblich ist. Um sinnvoll von einer dualen Legislative sprechen zu können, benötigt die zweite Kammer deshalb sowohl absolute Vetomacht in der normalen Gesetzgebung als auch eine der ersten Kammer gleichwertige demokratische Legitimation.

„Gleichwertige demokratische Legitimation“ setzt meines Erachtens die *Direktwahl* der Abgeordneten der zweiten Kammer voraus. Werden die Mitglieder zweiter Kammern ernannt oder indirekt von den Länderparlamenten gewählt, ist ihre demokratische Legitimation offensichtlich nicht gleichwertig. Werden wie im deutschen Bundesrat direkt die Länderregierungen repräsentiert, kann die (indirekte) demokratische Legitimation ebenfalls sehr hoch sein, allerdings verändert sich auch die Repräsentations- und Interaktionslogik stark in Richtung einer „föderalen“ Kammer.⁴ Der Begriff der dualen Legislative soll hingegen eine Situation beschreiben, in der die Mitglieder beider Parlamentskammern für sich in Anspruch nehmen können, die gesamtstaatlichen politischen Ziele der Bürger entlang ideologischer Konfliktlinien zu repräsentieren. Dies ist bei Direktwahl der zweiten Kammer am ehesten gewährleistet.

Zu beachten ist, dass die demokratische Legitimation der zweiten Kammer durch Verletzungen des Gleichheitsgrundsatzes eingeschränkt sein kann. Dies ist vor allem der Fall, wenn es eine starke „Fehlverteilung“ (*malapportionment*) der zu vergebenen Mandate auf die Wahlkreise gibt (Samuels u. Snyder 2001).

4 Natürlich basieren auch viele direkt gewählte Kammern wie der australische Senat in ihrer Entstehungsgeschichte und ursprünglichen Rechtfertigung auf einer föderalen Logik. In der Praxis überwiegt indes regelmäßig eine parteipolitische Logik. Vgl. dazu etwa Swenden (2004) und Bach (2003).

Sind die ersten beiden Kriterien – gleiche Vetomacht und gleiche Legitimation – erfüllt, können wir von einer dualen Legislative sprechen.⁵ Diese verändert aber nicht automatisch das Regierungssystem. Das italienische Zweikammerparlament ist ein gutes Beispiel für eine duale Legislative (Hornig 2010). Italien hat dennoch ein parlamentarisches Regierungssystem, weil die Regierung von *beiden Kammern* durch ein Misstrauensvotum abberufen werden kann. Die Logik des parlamentarischen Regierungssystems wird in Italien also konsequent auf beide Kammern angewendet.

Eine Veränderung des Regierungssystems findet indes dann statt, wenn wir eine duale Legislative haben und nur eine der demokratisch legitimierten und legislativ gleichberechtigten Kammern das verfassungsgemäße Recht besitzt, die Regierung abzurufen. Der Fortbestand der Regierung im Amt hängt dann nur von einem Teil des durch demokratische Wahlen legitimierten Parlaments ab. Gemäß der Typologie in Abbildung 2 haben wir es dann mit einer Variante des Semiparlamentarismus zu tun, die von Ganghof (2014) als „kammerunabhängiges“ System bezeichnet wird. Die Regierung hat eine Beziehung zur ersten Kammer, wie sie dem Parlamentarismus entspricht, und eine Beziehung zur zweiten Kammer, wie sie dem Präsidentialismus entspricht.⁶

Wo finden wir diese Variante des Semiparlamentarismus in der Praxis? Ich argumentiere an anderer Stelle (Ganghof 2014), dass wir auf der Ebene der Nationalstaaten in Australien und Japan weitgehende Annäherungen an diese Variante finden. Allerdings gibt es in beiden Ländern auch bedeutsame Abweichungen vom Idealtyp. Stärkere Annäherungen finden wir indes in einigen australischen Gliedstaaten und vor allem in Neusüdwesten (Ganghof 2015; Pörschke 2014). Dort besitzt seit 1978 die zweite Kammer dieselbe demokratische Legitimation wie die erste (vgl. zum Folgenden Griffith u. Srinivasan 2001; Stone 2002, 2008). Die 93 Abgeordneten der ersten Kammer werden für vier Jahre durch optionale Präferenzwahl in Einer-Wahlkreisen („alternative vote“) gewählt, die 42 Mitglieder der zweiten Kammer durch Verhältniswahl („single transferable vote“) in einem staatenweiten Wahlkreis.⁷ Die Mitglieder der zweiten Kammer werden (seit 1991) für acht Jahre gewählt, wobei die Hälfte der Kammer alle vier Jahre, zeitgleich mit

5 Das Konzept der „dualen Legislative“ geht also deutlich über Lijpharts (2012, S. 193) Konzept des „symmetrischen Bikameralismus“ hinaus. Als symmetrisch werden bei Lijphart (2012, S. 193, 195, 199) auch zweite Kammern gezählt, die stark fehlaufgeteilt sind (wie z. B. der US-Senat), zweite Kammern, die nicht direkt gewählt sind (wie der niederländische Senat) und sogar zweite Kammern, die weder direkt gewählt sind, noch ein absolutes Gesetzgebungs-veto in allen Bereichen besitzen (wie der deutsche Bundesrat). Anders formuliert, die duale Legislative ist eine sehr anspruchsvolle Unterform des symmetrischen Bikameralismus. Hier geht es indes nicht um den Vorschlag einer neuen Bikameralismus-Typologie oder um eine umfassende Analyse, inwieweit der Bikameralismus die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative verändern kann. Es geht hier nur um die Analyse, unter welchen Bedingungen eine duale Legislative das Regierungssystem verändert.

6 Der Begriff „kammerunabhängig“ betont den präsidentiellen Aspekt dieses Systems. Man könnte es auch „kammerabhängig“ nennen und somit den parlamentarischen Aspekt betonen. Der Oberbegriff des Semiparlamentarismus in der Typologie macht vielleicht deutlicher, dass beide Aspekte relevant sind.

7 Wie oben erläutert, ist die Verhältniswahl – anders als *malapportionment* – kein Kriterium zur Bestimmung der kammerunabhängigen Regierungsform. Entscheidend sind hier also die Direktwahl und die Wahl in einem einzigen Wahlkreis, wodurch *malapportionment* ausgeschlossen ist.

der ersten Kammer, erneuert wird. Die Wahlkreisgröße ist also 21. Die zweite Kammer hat ein absolutes Vetorecht in der Gesetzgebung, kann jedoch kein Misstrauensvotum gegen die Regierung aussprechen. Überdies kann sie auch kein absolutes Veto gegen den Haushalt einlegen. Blockaden in der normalen Gesetzgebung können durch ein Referendum gelöst werden, ohne dass dabei das Überleben der Regierung auf dem Spiel steht und ohne dass die erste Kammer bei der Konfliktlösung im Vorteil wäre.⁸ Neusüdwales ist somit das vielleicht eindeutige empirische Beispiel eines semiparlamentarischen Systems.

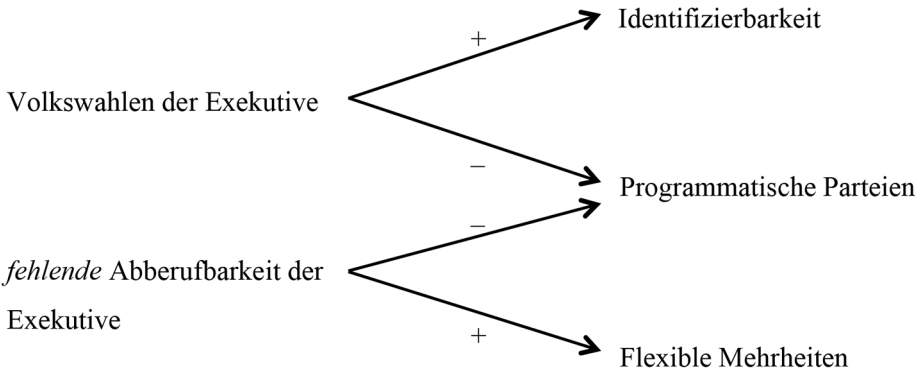
4. Das Regierungssystem-Trilemma

Wie bereits erwähnt, erübrigt sich durch die oben vorgestellte Typologie nicht die Unterscheidung von Subtypen. Dies kann als Nachteil angesehen werden. Der korrespondierende Vorteil ist, dass die Typologie auf die beiden Kerneigenschaften von Regierungssystemen fokussiert bleibt und die logisch möglichen Kombinationen dieser Eigenschaften systematisch erfasst. Die Existenz oder das Fehlen dieser beiden Eigenschaften hat in jeder Demokratie weitreichende systemische Effekte, welche die Wahl des Regierungssystems zu einer – wenn nicht *der* – Kernfrage des Demokratiedesigns machen. Die folgende Analyse des in der Einleitung skizzierten Trilemmas knüpft genau an diese beiden Eigenschaften an.

Das zu entwickelnde Argument wird in Abbildung 3 skizziert. Die beiden Kernmerkmale von Regierungssystemen beeinflussen unmittelbar drei sehr wichtige Ziele des Demokratiedesigns. Die beiden Merkmale präsidentieller Regierungssysteme führen laut zahlreicher Autoren zu zwei zentralen Vorteilen. Die Volkswahl des Präsidenten erhöhe die *Identifizierbarkeit* von Regierungsalternativen; und die fehlende Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament erleichtere die Bildung von *flexiblen, themenspezifischen Gesetzgebungscoalitionen*. Beide Kernmerkmale präsidentieller Systeme führen aber, drittens, tendenziell auch zu einer systematischen Schwächung der *programmatischen Kapazität von Parteien*. Das Ziel der folgenden Analyse ist zu zeigen, dass die drei genannten Ziele tatsächlich ein Trilemma erzeugen und dass die meisten Regierungssysteme nur höchstens zwei der drei Ziele erreichen können.

8 Zu beachten ist, dass eine vorzeitige Auflösung der ersten Kammer aufgrund der Kopplung der Wahlen auch Auswirkungen auf die zweite Kammer hat. Die Amtszeiten der Abgeordneten in der zweiten Kammer reduzieren sich entsprechend.

Abbildung 3: Regeln des Regierungssystems und Design-Ziele

Institutionelle RegelnDesignziele

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird natürlich nicht behauptet, dass die drei genannten Ziele das gesamte Zielsystem des Verfassungsdesigns abdecken oder dass ihre Wünschbarkeit unumstritten wäre. Es gibt weitere Ziele, und man kann jedes der drei Ziele kritisch hinterfragen. Hier geht es lediglich darum, den Konflikt zwischen drei Zielen genauer zu verstehen. Die Analyse folgt in dieser Hinsicht zahlreichen Vorbildern in der politischen Theorie und der vergleichenden Politikwissenschaft (Arrow 1951; Shugart 2001; Carey u. Hix 2011; Kaiser et al. 2002). Die Auswahl der drei Ziele ergibt sich dabei auch aus der wichtigen Rolle, die diese in aktuellen wissenschaftlichen und Verfassungsreform-Debatten spielen. Ich werde die drei Ziele zunächst etwas genauer erläutern und dann die Vor- und Nachteile von Präsidialismus und Parlamentarismus diskutieren. Den Abschluss bildet eine Analyse des Trilemmas in der Zusammenschau.⁹

4.1 Drei Ziele bei der Wahl eines Regierungssystems

Beginnen wir mit dem Ziel *wechselnder, themenspezifischer Gesetzgebungskoalitionen*. Einige normative Theoretiker halten solche Koalitionen für wünschenswert, weil sie am ehesten mit dem Gleichheitsprinzip im Einklang stünden (Ward u. Weale 2010). Gibt es nämlich eine feste Mehrheitskoalition, deren Parteien sich gegenseitig als „Vetospieler“ akzeptieren, wird die Mehrheitsregel informell – über den Koalitionsvertrag – außer Kraft gesetzt. Bei einer ideal-typischen themenspezifischen Koalitionsbildung gibt es dagegen keine Vetospieler. Vielmehr

⁹ Es wird natürlich auch nicht behauptet, dass die drei Ziele ausschließlich von den Eigenschaften des Regierungssystems beeinflusst werden. Die Trilemma-Analyse ist x-zentriert (Ganghof 2016a; Gschwend u. Schimmelfennig 2007).

wird sich bei jedem Thema tendenziell die mittlere (Median-)Position im Parlament durchsetzen (Black 1948; Ward u. Weale 2010).

Betrachten wir zur Verdeutlichung zwei Beispiele. Im Falle einer themenspezifischen, Median-orientierten Mehrheitsbildung im deutschen Bundestag wäre das umstrittene Betreuungsgeld wohl niemals verabschiedet worden. Die CSU konnte es aber im Rahmen der Koppelgeschäfte bei der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2009 im Koalitionsvertrag verankern und dadurch gleichsam gegen den Parlamentsmedian durchsetzen. Umgekehrt wurden von derselben schwarz-gelben Koalition bestimmte Gesetze nicht verabschiedet, obwohl sie mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Mehrheit im Bundestag befürwortet wurden. Ein Beispiel ist die Besserstellung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften.¹⁰

Das zweite hier betrachtete Ziel ist die *Identifizierbarkeit* von Regierungsalternativen vor Wahlen. Dieser Begriff ist spätestens seit den Arbeiten von Strøm (1990) präzise definiert und findet in der vergleichenden Politikwissenschaft breite Verwendung. Die Variable Identifizierbarkeit beschreibt das Ausmaß, in dem „elections provide voters with clear choices of competing governments prior to elections“ (Shugart 2001, S. 179). Es geht um die Fähigkeit der Wähler, bei Wahlen nicht nur für eine Partei zu stimmen, sondern direkt zwischen zwei Regierungsalternativen auswählen zu können. Ist das Ziel der Identifizierbarkeit erreicht, wird die Regierung durch die Wahl bestimmt und nicht durch Verhandlungen zwischen Parteien nach der Wahl.

Das Ziel der Identifizierbarkeit wird häufig in enger Verbindung mit dem Ziel „klarer Verantwortlichkeiten“ für politische Entscheidungen und Ergebnisse diskutiert. Manchmal werden die beiden Ziele fast synonym verwandt (Cheibub 2006). Konzeptionell handelt es sich indes um zwei unterschiedliche Ziele (Powell 2000). Beim zweiten Ziel der Verantwortlichkeit schauen die Wähler *zurück* und versuchen zu bestimmen, wer für die Gesetzgebung verantwortlich ist. Eine vor der Wahl identifizierbare Regierung ist nicht immer auch in klarer Weise verantwortlich. So kann zum Beispiel ein direkt gewählter Präsident im Parlament so stark zu Kompromissen gezwungen sein, dass letztlich unklar bleibt, wer für die gemachte Politik verantwortlich ist. Der Fokus liegt im Folgenden der Präsidentialismus-Literatur folgend auf dem Ziel der Identifizierbarkeit, ohne dabei jedoch das Ziel der Verantwortlichkeit aus dem Auge zu verlieren (Shugart u. Carey 1992, S. 44; Samuels u. Shugart 2003, S. 40; Cheibub 2006, S. 361).

Das dritte Ziel ist die Begünstigung der Entwicklung und des Erhalts von *Parteien mit hoher programmatischer Kapazität* (Samuels u. Shugart 2010, 2014). Damit sind Parteien gemeint, die klar konturierte programmatische Positionen in einem (mehrdimensionalen) ideologischen Raum beziehen und die prinzipielle Fähigkeit besitzen, einzelne Agenten des Kollektivs – vom Abgeordneten bis zum Regierungschef – auf diese Positionen zu verpflichten und für Abweichungen zur Verantwortung zu ziehen.

Parteien mit hoher programmatischer Kapazität nehmen in der normativen Demokratietheorie einen zentralen Platz ein (Kielmansegg 2013, S. 71-100). Vor al-

¹⁰ Ich diskutiere Argumente gegen themenspezifische Gesetzgebungscoalitionen an anderer Stelle (Ganghof 2015, 2016b).

lem egalitäre Demokratietheoretiker haben ihre Bedeutung hervorgehoben (Christiano 1996; vgl. auch White u. Ypi 2011). Da die meisten Bürger wenig über einzelne demokratische Entscheidungen wissen, könnten sie ohne die Bündelung und Vereinfachung von Themen durch die Parteien ihr formal gleiches Wahlrecht kaum effektiv nutzen. Diejenigen Bürger mit besonders viel Wissen hätten einen großen Vorteil. Die formale Gleichheit der Wahl würde informell unterlaufen. Programmatische Parteien führen aus dieser Sicht gleichsam zu einer Einebnung des politischen Spielfelds, auf dem die Bürger dann ihre Interessen und Gerechtigkeitsvorstellungen in fairer Weise verfolgen können.

Im Folgenden wird der Konflikt zwischen diesen drei Zielen zunächst für die reinen Typen des Präsidentialismus und Parlamentarismus herausgearbeitet. Abschnitt 5 wendet sich dann den hybriden Systemen zu.

4.2 Die Vorteile des Präsidentialismus: Identifizierbarkeit und Abstimmungsflexibilität

Was die Ziele der Identifizierbarkeit und Abstimmungsflexibilität angeht, ist der Präsidentialismus eindeutig im Vorteil. Entscheidend ist dabei, dass das reine parlamentarische System diese beiden Ziele nicht *gleichzeitig* erreichen kann.

Identifizierbarkeit ist im reinen Parlamentarismus in zwei Szenarien zu erreichen. Das erste Szenario ist ein reines Zwei-Parteien-System (Powell 2000; Lijphart 2012). Das zweite Szenario ist ein Mehrparteiensystem, in dem sich möglichst alle Parteien einer von zwei Vorwahlkoalitionen anschließen. Der Wähler kann dann für eine Partei stimmen und gleichzeitig für eine Regierungsalternative (Shugart 2001). Man kann beide Szenarien unter dem Begriff des *bipolaren Parlamentarismus* zusammenfassen.¹¹ Beide Szenarien machen die Bildung themenspezifischer Gesetzgebungscoalitionen praktisch unmöglich. In Zwei-Parteien-Systemen stehen sich Regierung und Opposition meist geschlossen und unversöhnlich gegenüber, während gleichzeitig innerhalb der beiden Parteien strikte Disziplin durchgesetzt wird (Dewan u. Spirling 2011). Und auch in Zwei-Block-Systemen müssen sich die Regierungsparteien bereits vor der Wahl verpflichten, dass sie sich nach der Wahl als Vetospieler akzeptieren: jede Regierungspartei kann jedes Gesetz verhindern.¹² Der Versuch Identifizierbarkeit herzustellen, macht im reinen parlamentarischen System also wechselnde Abstimmungsmehrheiten zwischen Parteien praktisch unmöglich. Umgekehrt gilt dasselbe: Die einzige einigermaßen robuste Art, im parlamentarischen System wechselnde Abstimmungsmehrheiten zu ermöglichen, sind Minderheitsregierungen, die aus möglichst wenigen Parteien bestehen und im multidimensionalen Policy-Raum eine zentrale Position einneh-

11 Beide Szenarien sind nicht leicht zu realisieren. Es scheint in entwickelten Demokratien einen Trend zu Mehrparteiensystem zu geben, der dem ersten Szenario entgegen wirkt (Colomer 2005); und auch die Einbindung aller Parteien in nur zwei Vorwahlkoalitionen ist alles andere als einfach (Ganghof et al. 2015).

12 Unter bestimmten Bedingungen können in Zwei-Parteien-Systemen themenspezifische Koalitionen *innerhalb* der Regierungspartei möglich sein. Dies hängt jedoch von den innerparteilichen Entscheidungsverfahren ab. Darüber hinaus haben die Wähler keinerlei Möglichkeit, die relative Verhandlungsmacht der innerparteilichen Strömungen zu beeinflussen.

men (Tsebelis 2002). Solch ein System des *Minderheitsparlamentarismus* ist jedoch mit verbindlichen Vorwahlkoalitionen kaum vereinbar und widerspricht somit dem Ziel der Identifizierbarkeit (Powell 2000; Shugart 2001). Kurzum: Parlamentarische Systeme können unter günstigen Bedingungen eines der beiden Ziele erreichen – identifizierbare Regierungen *oder* flexible Koalitionen – aber nicht beide gleichzeitig.

Im reinen Präsidialismus ist dies anders. Identifizierbarkeit ist aufgrund der Volkswahlen des Präsidenten weitgehend unabhängig vom Parteiensystem erreichbar. Da bei Präsidentschaftswahlen absolute oder relative Mehrheitswahl angewendet werden muss, ist Identifizierbarkeit institutionell garantiert. Präsidialismusforscher haben diesen Vorteil immer wieder betont (Shugart u. Carey 1992, S. 44; Samuels u. Shugart 2003, S. 40; Cheibub 2006, S. 361). Und anders als im parlamentarischen System sind *gleichzeitig* flexible Abstimmungskoalitionen möglich. Da die Amtszeit der Regierung fixiert ist, muss sich keine stabile Mehrheitskoalition bilden, welche die Regierung im Amt hält. Das ermöglicht im Prinzip, dass sich themenspezifische Koalitionen um die mittlere (Median-)Position im Parlament bilden.

Einschränkend muss indes festgestellt werden, dass der Präsidialismus nur Identifizierbarkeit vor der Wahl garantiert, jedoch nicht immer klare Verantwortlichkeiten nach der Wahl. Muss sich eine Präsidentin im Parlament themenspezifische Mehrheiten suchen, wird die Klarheit der Verantwortlichkeit natürlich auch verwischt. Diese Einsicht relativiert einige der Argumente für den Präsidialismus (vgl. Cheibub 2006). Andererseits ist es durchaus plausibel, dass der Präsidialismus eher in der Lage ist, eine Balance zwischen beiden Zielen zu finden. Diese Balance könnte darin bestehen, dass der Präsident einerseits im Gesetzgebungsprozess Kompromisse machen muss, die sich idealerweise an der (themenspezifischen) Median-Position im Parlament orientieren (Colomer u. Negretto 2005). Andererseits sollte der Präsident aber auch über die Agenda-Setzungs- und Veto-Macht verfügen um Gesetze verhindern zu können, die den Kerninhalten des eigenen Regierungsprogramms widersprechen.

4.3 Der Vorteil des Parlamentarismus: Programmatistische Parteien

Der Präsidialismus hat indes einen wichtigen Nachteil: er schwächt tendenziell die programmatischen Kapazitäten der Parteien. Vor allem Samuels und Shugart (2010, 2013) haben diese These quantitativ und qualitativ untermauert. Dabei sind beide Kerncharakteristika des Präsidialismus entscheidend. Aufgrund der Volkswahl der Exekutive haben Präsidentschaftskandidaten schon vor der Wahl einen großen Anreiz, sich von der Ausrichtung ihrer Parteien abzusetzen und auch inhaltlich einen eigenständigen Wahlkampf zu führen. Während „ihre“ Parteien – gerade in Verhältniswahlsystemen – einen Anreiz besitzen, klare und kohärente ideologische Positionen abzustecken, orientieren sich Präsidentschaftskandidaten tendenziell am mittleren (Median-)Wähler. Sie haben darüber hinaus Anreize kontroverse Themen zu vermeiden und kontroverse Standpunkte zu verwässern. Dies kann dazu führen, dass ein Präsident und „seine“ Partei ganz unterschiedliche Wählerschichten ansprechen und ganz unterschiedliche Positionen beziehen. Ein

eindrucksvolles Beispiel ist der ehemalige brasilianische Präsident Lula. 2006 wurde er mit 49 Prozent der Wählerstimmen wiedergewählt, während „seine“ Arbeiterpartei am selben Tag nur 15 Prozent der Stimmen erhielt; mehr noch: Lula war in denjenigen Wahlkreisen stark, in denen seine Partei schwach war, und umgekehrt (Samuels u. Shugart 2010, S. 1).

Auch die institutionelle Unabhängigkeit des gewählten Präsidenten von der Parlamentsmehrheit nach der Wahl schwächt die programmatische Konturierung und Kohärenz der Parteien. Die den Präsidenten im Wahlkampf unterstützenden Parteien haben nach der Wahl keine Möglichkeit, ihren vermeintlichen „Agenten“ auf eine bestimmte Programmatik festzulegen. Im schlimmsten Fall kann sich das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Partei und Präsident umdrehen: Dieser kann seine institutionelle Macht nutzen, um tief in die Programmatik der Partei einzugreifen (Samuels u. Shugart 2010, S. 251-255).

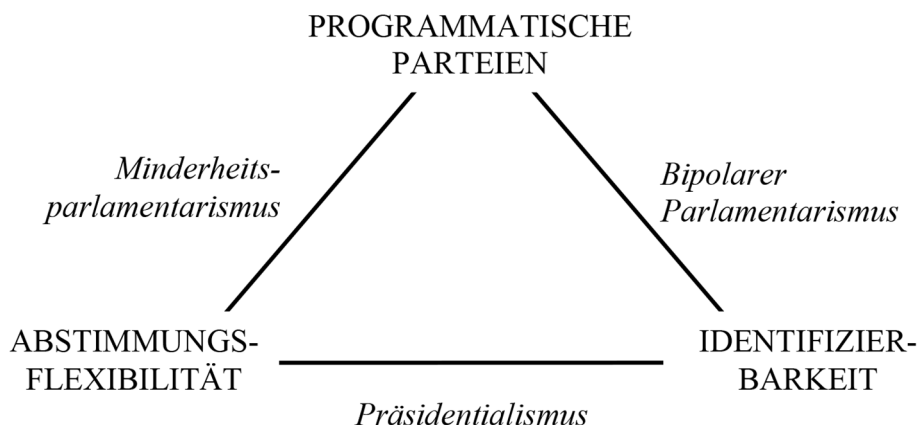
Darüber hinaus wissen wir seit langem, dass die Parteidisziplin in präsidentiellen Systemen im Durchschnitt deutlich geringer ist als in parlamentarischen (Kailitz 2008; Carey 2007; Cheibub 2007, Kapitel 5). Das parlamentarische System fördert dagegen die Bildung und den Erhalt programmatischer Parteien. Das Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit erzeugt starke Anreize zur Durchsetzung von Parteidisziplin und liefert mit der Kopplung von Vertrauensfragen und Sachfragen auch ein entscheidendes Durchsetzungsinstrument (Huber 1996; Diermeier u. Feddersen 1998).

Das Misstrauensvotum sorgt im parlamentarischen System dafür, dass das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Parlamentsmehrheit und Regierungschef nicht so leicht umzukehren ist. Darüber hinaus kann die Partei des Premierministers diesen jederzeit auch *innerparteilich* stürzen und damit de facto als Premierminister absetzen. Premierminister(kandidaten) haben somit vor und nach der Wahl starke Anreize sich nicht zu weit von der Parteilinie zu entfernen, sondern den „Markenkern“ der Partei zu pflegen (vgl. auch Cox 1987).

4.4 Das Trilemma

Im Ergebnis erhalten wir eine Art Trilemma, welches in Abbildung 4 illustriert ist. Die beiden skizzierten Varianten des Parlamentarismus erzeugen starke Anreize für die Bildung und den Erhalt programmatischer Parteien, müssen aber eines der beiden anderen Ziele aufgeben: der bipolare Parlamentarismus opfert die Abstimmungsflexibilität, der Minderheitsparlamentarismus verzichtet auf Identifizierbarkeit. Der Präsidentialismus kann diese beiden Ziele zwar miteinander in Einklang bringen, aber nur um den Preis der tendenziellen Schwächung der programmatischen Kapazitäten von Parteien.

Abbildung 4: Das Trilemma des Regierungssystem-Designs



Quelle: Eigene Darstellung.

Nochmals: Das Trilemma ist eine analytische Zuspitzung und gilt natürlich nur in dem Maße, in dem man die drei Ziele für wünschenswert hält. Teilt man mindestens eines der Ziele nicht, ist das Trilemma natürlich irrelevant. So neigen Anhänger parlamentarischer Regierungssysteme mit starken und programmatischen Parteien häufig dazu, die Ziele von Identifizierbarkeit und flexiblen Abstimmungs-konkordien gering zu schätzen (Christiano 1996; McGann 2006, 2013). Umgekehrt haben viele Anhänger des Präsidentialismus oder Semi-Präsidentialismus einen negativen Blick auf Parteien (Samuels u. Shugart 2010, S. 39). Oder sie argumentieren, dass Parteien die ihnen normativ zugeschriebene Rolle nicht oder nicht mehr erfüllen können – weder auf nationalstaatlicher und schon gar nicht auf europäischer Ebene (Mann 2013).

Das analytische Verständnis des Trilemmas erscheint mir trotzdem von großer Bedeutung – aus zwei Gründen. Erstens wirft es einen kritischen Blick auf Diskussionen und Reformvorschläge, die zumindest eines der Ziele völlig ausblenden. Der eingangs erwähnte Beitrag von Dann (2014) ist ein gutes Beispiel. Er thematisiert die Wünschbarkeit programmatischer Parteien gar nicht, sondern scheint die Anforderungen des parlamentarischen Systems an die Parteien ausschließlich als Last zu begreifen. Der Autor diskutiert explizit fünf mögliche Kritikpunkte an seinem Vorschlag einer Direktwahl eines europäischen Präsidenten, von denen jedoch kein einziger den positiven Wert programmatischer Parteien behandelt.

Zweitens wirft die Analyse des Trilemmas die Frage auf, ob hybride Regierungssysteme evtl. besser als die reinen Typen geeignet sind, die Zielkonflikte abzuschwächen. Dieser Frage soll abschließend nachgegangen werden.

5. Hybride Regierungssysteme als Ausweg aus dem Trilemma?

Meine These ist, dass vor allem der *Semiparlamentarismus* ein Potential besitzt das Trilemma zumindest abzuschwächen. Zuvor sind jedoch einige Bemerkungen zu den anderen drei Hybriden angebracht.

Der *Direktwahl-Parlamentarismus* ist in Israel gescheitert (Decker 2006); und er hat auch wenig Potential, das Trilemma abzuschwächen. Er kann bestenfalls ein Ziel erreichen (Identifizierbarkeit), während die anderen beiden untergraben werden: das Misstrauensvotum erschwert wechselnde Mehrheiten und die Direktwahl des Premierministers schwächt die Parteien (vgl. zu letzterem: Samuels u. Shugart 2010, Kapitel 6).

Der *Semipräsidentialismus* ist institutionell flexibler als der Direktwahl-Parlamentarismus, weil je nach Kontext entweder der direkt gewählte Präsident oder der Premierminister das eigentliche Machtzentrum der Regierung sein können. Daraus folgt, dass jeweils unterschiedliche Ziele „geopfert“ werden. Regiert primär der Präsident (wie derzeit in Frankreich), dann gilt dasselbe wie für den Direktwahlparlamentarismus: Identifizierbarkeit geht auf Kosten der anderen beiden Ziele, insbesondere des Ziels programmatischer Parteien (vgl. zu Frankreich Samuels u. Shugart 2010, Kapitel 6). Regiert der Premierminister, haben wir dasselbe Spannungsfeld zwischen Identifizierbarkeit und wechselnden Abstimmungsmehrheiten wie im Parlamentarismus.

Auch das *versammlungsunabhängige System* kann dem Trilemma, jedenfalls in seiner schweizerischen Erscheinungsform, nicht entkommen. Das fehlende Misstrauensvotum ermöglicht zwar wechselnde Mehrheiten, und die fehlende Direktwahl der Regierung stärkt die Parteien (relativ zum reinen Präsidentialismus). Die Identifizierbarkeit geht in der Schweiz jedoch bei den derzeitigen Verhaltensmustern vollkommen verloren. Da die an der Regierung beteiligten Parteien durch die „Zauberformel“ seit 1959 weitgehend festgelegt sind, haben die Wähler wenig Einfluss. Es gibt nicht nur *keine identifizierbaren* Regierungsalternativen, sondern *gar keine*.

Es muss dabei allerdings beachtet werden, dass wir in der Gruppe der lange etablierten Demokratien mit der Schweiz nur einen Fall der versammlungsunabhängigen Regierung vorfinden – und in diesem Fall sind die Entstehung und Akzeptanz der fehlenden Identifizierbarkeit ohne die direktdemokratischen Verfahren nicht zu verstehen (Vatter 2013). Es ist deshalb eine interessante theoretische Frage, inwieweit die versammlungsunabhängige Regierungsform in einem anderen Kontext in der Lage wäre das Trilemma abzuschwächen. Im Folgenden liegt der Fokus jedoch auf der bikameralen Variante des Semiparlamentarismus, für deren Diskussion wir auf eine solidere empirische Grundlage zurückgreifen können.

Meine These ist, dass der Semiparlamentarismus (bzw. das kammerunabhängige System als dessen bikameraler Variante) unter den empirisch vorkommenden Hybriden das größte Potential zur Abschwächung des Trilemmas besitzt. Der Begriff „Potential“ ist dabei wichtig. Denn es wird nicht behauptet, dass dies aufgrund der Verfassungsstruktur automatisch der Fall ist. Es kommt vielmehr auf die konkrete Ausgestaltung dieser Struktur an, vor allem im Hinblick auf die Wahl- und Parteiensysteme in den beiden Kammern. Diese haben bei der typolo-

gischen Bestimmung des Regierungssystems keine Rolle gespielt, sind jedoch entscheidend dafür, wie die Potentiale des kammerunabhängigen Systems genutzt werden. Der Fokus liegt im Folgenden auf dem politischen System von Neusüdwales. Dieses kommt dem institutionell definierten Idealtyp des kammerunabhängigen Systems am nächsten *und* verdeutlicht außerdem dessen Potentiale zur Abschwächung des Trilemmas. Abschließend wird kurz das Beispiel Tasmaniens als Kontrastfall diskutiert.

Neusüdwales schwächt das Trilemma dadurch ab, dass die beiden Varianten des Parlamentarismus – der bipolare und der Minderheits-Parlamentarismus – gleichsam auf die beiden direkt gewählten Kammern aufgeteilt werden. Die Regierung kann zwar aus beiden Kammern hervorgehen, aber nur die erste Kammer hat das Recht sie durch ein Misstrauensvotum zu stürzen. Zwischen der zweiten Kammer und der Regierung gibt es dagegen ein weitgehendes Unabhängigkeitsverhältnis – so wie im präsidentiellen oder versammlungsunabhängigen System. Bei entsprechender Struktur der Wahl- und Parteiensysteme in den beiden Kammern kann das kammerunabhängige System potentiell alle drei genannten Ziele erreichen. Betrachten wir diese nacheinander.

Identifizierbare Regierungen. Wie oben erwähnt gibt es in Neusüdwales ein mehrheitsbildendes Wahlsystem, welches einerseits durch ein Zwei-Parteien-System stabilisiert wird und andererseits selbst zum Erhalt dieses Zwei-Parteien-Systems beiträgt (Colomer 2005). Tabelle 1 stellt die Sitzanteile der Parteien in der ersten Kammer, der *Legislative Assembly*, seit 1978 dar. Sie zeigt, dass wir es in der Tat mit einem fast reinen Zwei-Parteien-System zu tun haben – jedenfalls dann, wenn wir die dauerhafte Koalition von *Liberal* und *National Parties* (vergleichbar mit der Kooperation zwischen CDU und CSU in Deutschland) als eine Partei behandeln. Jede Wahl stellt die Wähler somit vor klar *identifizierbare Regierungsalternativen*. Wie bei Präsidentschaftswahlen kommt es zu einer Zuspitzung auf zwei Kandidaten für das Amt des Premierministers. Wer eine bestimmte Partei wählt, stimmt gleichzeitig für einen Premierminister-Kandidaten. Seit 1978 hat einer der beiden Blöcke (mit Ausnahme der Wahl von 1991) immer eine Mehrheit in der ersten Kammer erlangt.

Auch das Regierungssystem spielt bei der Herstellung von Identifizierbarkeit eine wichtige Rolle. Hätte die zweite Kammer – wie in Italien – das Recht, die Regierung durch ein Misstrauensvotum abzuberufen, entstünde bei der Regierungsbildung ein viel stärkerer Anreiz, kleinere Parteien aus der zweiten Kammer in eine Regierungskoalition einzubinden, obwohl diese nicht Teil einer Vorwahlkoalition waren.

Aus der *ex ante* Identifizierbarkeit von Regierungsalternativen vor der Wahl folgt allerdings nicht unbedingt eine klare *ex post* Verantwortlichkeit für die Gesetzgebung. Die Regierungspartei muss im Gesetzgebungsprozess regelmäßig Kompromisse machen und regiert mit wechselnden Mehrheiten (siehe unten). Wie oben diskutiert, gilt diese Einschränkung jedoch im selben Maße für den Präsidentialismus.

Tabelle 1: Sitzanteile in der ersten Kammer von Neusüdwaales

Jahr	<i>Labor</i>	<i>Liberal und National</i>	Andere	Gesamt	Disprop.	ENPP
1978	<u>63</u>	35	1	99	4,6	1,9
1981	<u>69</u>	28	2	99	12,5	1,8
1984	<u>58</u>	37	4	99	18,5	2,4
1988	43	<u>59</u>	7	109	4,3	2,2
1991	46	<u>49</u>	4	99	8,2	2,2
1995	<u>50</u>	46	3	99	8,1	2,1
1999	<u>55</u>	33	5	93	13,8	2,1
2003	<u>55</u>	32	6	93	13,5	2,1
2007	<u>52</u>	35	6	93	14,3	2,2
2011	20	<u>69</u>	4	93	18,5	1,7

Erläuterung: Es sind die Sitzanteile der Parteien unterstrichen, die nach der Wahl die Regierung gestellt haben. *Liberal* und *National* werden als eine Partei gezählt; „Andere“ sind in die Berechnungen einbezogen.

Quelle: Adaptiert von Green (2011, S. 56) sowie eigene Berechnungen auf dessen Datengrundlage.

Tabelle 2: Sitzanteile in der zweiten Kammer, 1978-2011

Jahr	ALP	LIB/NAT	DEM	CDP	GRN	SP	ONP	Andere	Gesamt	Dispr.	ENPP
1978	<u>23</u>	20							43	6,5	2,0
1981	<u>24</u>	18	1	1					44	3,0	2,1
1984	<u>24</u>	18	1	2					45	3,8	2,2
1988	21	19	2	3					45	5,7	2,4
1991	18	20	2	2					42	4,6	2,4
1995	17	18	2	2	1	1		1	42	6,9	2,8
1999	16	14	2	2	2	1	1	4	42	3,3	3,7
2003	18	13	1	2	3	1	1	3	42	6,1	3,4
2007	19	15		2	4	2			42	7,4	2,9
2011	14	19		2	5	2			42	8,4	3,0

Erläuterung: Die Sitzanteile basieren auf den Wahlergebnissen und ignorieren Fraktionswechsel zwischen den Wahlen. Es sind die Sitzanteile unterstrichen, die eine Mehrheit in der Kammer darstellen. *Liberal* und *National* werden als eine Partei gezählt; „Andere“ sind in die Berechnungen einbezogen.

ALP = Labor, LIB/NAT = Liberal/National, DEM = Democrats, CDP = Christian Democratic Party (vor 1995: Call to Australia), GRN = Greens, SP = Shooters and Fishers Party (vor 2001: Shooters Party), ONP = One Nation

Quelle: Adaptiert von Green (2011, S. 56) sowie eigene Berechnungen.

Programmatische Parteien. Die Zuspitzung auf zwei Parteien bei den Wahlen der ersten Kammer, und damit auch auf zwei Personen für das Amt des Regierungschefs, ähnelt in gewisser Hinsicht einer Präsidentschaftswahl. Dies ist für die Abschwächung des Trilemmas ja auch ein entscheidender Punkt. Der zentrale Unter-

schied zum Präsidentialismus besteht indes darin, dass die jeweiligen Parteien die Kontrolle über ihren Kandidaten behalten. Dieser kann nicht unabhängig von der Parteistrategie Wahlkampf machen, weil Exekutiv- und Parlamentswahlen eben nicht unabhängig voneinander sind. Und der Premierminister kann auch nach der Wahl nicht ohne die Unterstützung seiner Partei im Amt bleiben. Er kann dieses nicht nur jederzeit durch ein Misstrauensvotum verlieren, sondern auch durch innerparteilichen Machtverlust. Darüber hinaus führt das Vertrauensverhältnis zwischen Regierung und der Mehrheit in der ersten Kammer zu disziplinierten Parteien.

Flexible Gesetzgebungsmehrheiten. Da die zweite Kammer im kammerunabhängigen System keine Möglichkeit hat, die Regierung abuberufen, können durch sie die Ziele erreicht werden, die üblicherweise mit dem Präsidentialismus assoziiert werden: Eine weitgehend uneingeschränkte Verhältniswahl wird möglich, ohne die Regierungsstabilität zu gefährden; und die Regierung kann je nach Themenbereich und Position des Status Quo unterschiedliche Gesetzgebungscoalitionen bilden.

Was die Verhältniswahl angeht, so wird das Potential des kammerunabhängigen Systems in Neusüdwales nur teilweise ausgeschöpft. Zwar gibt es vom Grundsatz her ein relativ reines Verhältniswahlssystem mit einem einzigen staatenweiten Wahlkreis. Da jedoch alle vier Jahre nur die Hälfte der 42 Senatssitze wiedergewählt werden, ist die Wahlkreisgröße mit 21 Mandaten nur halb so groß wie maximal möglich. Empirisch ergibt sich darauf eine deutliche Disproportionalität, die jedoch im Schnitt nur halb so groß ist wie in der ersten Kammer (vgl. Tabellen 1 und 2).

Entscheidender ist indes, dass in der zweiten Kammer dennoch flexible Abstimmungscoalitionen möglich sind. Die zeigen zum einen qualitative Detailuntersuchungen (z. B. Griffith 2002). Zum anderen hat Pörschke (2014) für den Zeitraum von 1999 bis 2012 eine quantitative Analyse vorgelegt, deren Ergebnisse vor allem für die lange Regierungszeit (1999-2010) der Australian Labor Party (ALP) aussagekräftig sind. Er zeigt auf der Basis einer Expertenbefragung, dass die ALP auf allen gemessenen Dimensionen die Median-Partei war – also die Partei, die den 21. und/oder 22. Abgeordneten in ihren Reihen hatte. Je nach Lage des Status Quo und der von ihr präferierten Politik war sie dadurch in der Lage, unterschiedliche Koalitionspartner zu wählen. Wollte sie die Politik nach links verschieben, konnte sie die Unterstützung der Grünen suchen (teils bei Notwendigkeit der Zustimmung unabhängiger Abgeordneter); wollte sie eine Änderung nach rechts, konnte sie mit der Unterhaus-Opposition und/oder den beiden rechten Kleinparteien zusammenarbeiten (vgl. Tabelle 2). Pörschke (2014) zeigt durch eine Analyse offener Abstimmungen, dass die Regierung diese Flexibilität auch genutzt hat. Zwar wurden die meisten Gesetze mit Unterstützung aller Rechtsparteien beschlossen, jedoch wurden viele der theoretisch möglichen Gesetzgebungscoalitionen auch in der Praxis realisiert: von der alleinigen Unterstützung durch die Grünen bis zu blockübergreifenden Koalitionen mit den Grünen und den kleinen Rechtsparteien und unter Ausschluss der Unterhaus-Opposition. Das Muster, das sich hier zeigt, ähnelt somit dem von Minderheitsregierungen in unikameralen parlamentarischen Systemen, die ohne feste Unterstützungspartner regieren (vgl. Ganghof et al. 2012) – aber mit dem wichtigen Unterschied, dass Identifizierbarkeit und Regierungsstabilität dabei tendenziell weniger beeinträchtigt werden.

Abschließend soll nochmals betont werden, dass das Trilemma aufgrund der konkreten *Ausgestaltung* des kammerunabhängigen Regierungssystems in Neusüdwales abgeschwächt wird. Dass es ganz andere Ausgestaltungen mit ganz anderen Zielsetzungen geben kann, zeigt der Kontrastfall Tasmaniens. Auch Tasmanien erfüllt die drei Kernkriterien einer kammerunabhängigen Regierung.¹³ Die zweite Kammer wird in Tasmanien allerdings für ganz andere Zwecke genutzt. Anstatt flexible Koalitionen zwischen programmatischen und disziplinierten Parteien zu erlauben, soll die zweite Kammer gezielt eine *lokale politische Repräsentation jenseits von Parteien* gewährleisten (Sharman 2013). Im Gegensatz zu Neusüdwales und den anderen australischen Gliedstaaten wendet Tasmanien deshalb in der *ersten* Kammer die Verhältniswahl und in der *zweiten* Kammer die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen an (Ward 2012, S. 195).

6. Schluss

Der Beitrag hat eine umfassendere Typologie der *Grundtypen* von Regierungssystemen systematisch hergeleitet und diese mit einer Analyse eines dreiseitigen Zielkonflikts bei der Wahl von Regierungssystemen verknüpft. Diese Analyse mag zu einer ausgewogeneren Debatte über institutionelle Reformen beitragen, zum Beispiel mit Blick auf die Demokratisierung der Europäischen Union. Das formulierte Trilemma verdeutlicht unter anderem die möglichen langfristigen Kosten eines präsidentiellen Demokratisierungspfads. Sieht man die Entwicklung programmatischer Parteien als zentral für das demokratische Potential der EU, dann spricht dies gegen den präsidentiellen Pfad. Natürlich können die Ziele des Trilemmas ganz unterschiedlich gewichtet werden, diese Gewichtungen sollten jedoch offen gelegt und begründet werden.

Der Beitrag hat auch gezeigt, dass das weitgehend vernachlässigte „semiparlamentarische“ System ein gewisses Potential besitzt das Trilemma abzuschwächen. Daraus ergeben sich zwei Desiderate für die zukünftige Forschung. Erstens sollten diejenigen Demokratien, die Elemente des Semiparlamentarismus beinhalten – insbesondere die bikameralen Systeme Japans und Australiens – eingehender empirisch untersucht werden. Auch wenn die Anzahl dieser Demokratien gering ist, so ist deren Untersuchung für die Entwicklung einer empirisch fundierten Theorie des Demokratiedesigns trotzdem von großer systematischer Bedeutung. Zweitens wäre es interessant, bisher nicht realisierte Varianten des Semiparlamentarismus theoretisch zu analysieren. Als Beispiel habe ich die Möglichkeit einer Sperrklausel genannt, welche kleinen Parteien nicht – wie derzeit üblich – jegliche Repräsentation im Parlament und jegliche Mitwirkung an der Gesetzgebung verwehrt, sondern „nur“ die Mitwirkung am Misstrauensvotum. Natürlich werfen theoretische Möglichkeiten wie diese viele Folgefragen auf. Ich hoffe aber durch die Diskussion des Trilemmas gezeigt zu haben, warum entsprechende Analysen lohnend sein könnten.

13 Allerdings besitzt die zweite Kammer auch ein Veto in der Finanzgesetzgebung, welches im Extremfall als quasi-Misstrauensvotum eingesetzt werden kann (Sharman 2013, S. 332). Dadurch wird das Regierungssystem potentiell etwas „parlamentarischer“.

Literatur

- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Bach, Stanley. 2003. *Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice*. Canberra: Department of the Senate.
- Black, Duncan. 1948. On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy* 56: 23-34.
- Carey, John M. 2007. Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science* 51: 92-107. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2007.00239.x.
- Carey, John M., und Simon Hix. 2011. The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. *American Journal of Political Science* 55: 383-397. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2010.00495.x.
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Cheibub, José Antonio. 2006. Presidentialism, Electoral Identifiability, and Budget Balances in Democratic Systems. *American Political Science Review* 100: 353-368. DOI: 10.1017/S000305540606223X.
- Christiano, Thomas. 1996. *The Rule of the Many. Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- Colomer, Josep M. 2005. It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies* 53: 1-21. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2005.00514.x.
- Colomer, Josep M. 2011. *The Science of Politics: An Introduction*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Colomer, Josep M., und Gabriel L. Negretto. 2005. Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? *Government and Opposition* 40: 60-89. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2005.00143.x.
- Cox, Gary W. 1987. *The Efficient Secret*. New York: Cambridge University Press.
- Dann, Philipp. 2014: Für die Direktwahl eines EU-Präsidenten: Überlegungen zur Legitimation im unionalen Institutionensystems, in: *Grenzen der europäischen Integration*, Hrsg. Claudio Franzius, Franz C. Mayer und Jürgen Neyer, 251-261. Baden-Baden: Nomos.
- Decker, Frank. 2006. Direktwahl des Premierministers. Das Scheitern des präsidentiell-parlamentarischen Systems in Israel. *Zeitschrift für Politik* 53: 272-299. DOI: 10.5771/0044-3360-2006-3-272.
- Decker, Frank. 2009. Ist die Parlamentarismus-Präsidentalismus-Dichotomie überholt? Zugleich eine Replik auf Steffen Kailitz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19: 169-203. DOI: 10.5771/1430-6387-2009-2-169.
- Decker, Frank. 2012. Electing the Commission president and commissioners directly: a proposal. *European View* 11: 71-78. DOI: 10.1007/s12290-012-0206-6.
- Decker, Frank, und Jared Sonnicksen. 2011. An Alternative Approach to European Union Democratization: Re-Examining the Direct Election of the Commission President. *Government and Opposition* 46: 168-191. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2010.01335.x.
- Dewan, Torun, und Arthur Spirling. 2011. Strategic Opposition and Government Cohesion in Westminster Democracies. *American Political Science Review* 105: 337-358. DOI: 10.1017/S0003055411000050.

- Diermeier, Daniel, und Timothy J. Feddersen. 1998. Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure. *American Political Science Review* 92: 611-621. DOI: 10.2307/2585484.
- Docherty, David C. 2002. The Canadian Senate: chamber of Sober Reflection or Loony Cousin Best Not Talked About. *The Journal of Legislative Studies* 8: 27-48. DOI: 10.1080/714003922.
- Duverger, Maurice. 1980. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research* 8: 165-187. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x.
- Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism: Sub-Types And Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2015. Three waves of semi-presidential studies. *Democratization*: 1-22. DOI: 10.1080/13510347.2014.960853.
- Ganghof, Steffen. 2014. Bicameralism As a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System). *Parliamentary Affairs* 67: 647-663. DOI: 10.1093/pa/gss081.
- Ganghof, Steffen. 2015. Is the 'Constitution of Equality' Parliamentary, Presidential or Hybrid? *Political Studies* 63: 814-829. DOI: 10.1111/1467-9248.12124.
- Ganghof, Steffen. 2016a. Forschungsdesign in der Polititkwissenschaft: Kausale Perspektiven versus kontrastive Theorietests. *Austrian Journal of Poltitical Science*. (im Erscheinen)
- Ganghof, Steffen. 2016b. Reconciling Representation and Accountability: Three Visions of Democracy Compared. *Government and Opposition*. DOI: 10.1017/gov.2015.15. (Im Erscheinen, vorab über Cambridge Journals Online veröffentlicht)
- Ganghof, Steffen, Sebastian Eppner, und Katja Heeß. 2015. Normative Balance and Electoral Reform: A Finnish Puzzle and a Comparative Analysis. *West European Politics* 38: 53-72. DOI: 10.1080/01402382.2014.929342.
- Ganghof, Steffen, und Christian Stecker. 2009: Das institutionelle Design parlamentari-scher Demokratien: Zum Zusammenspiel von Wahl- und Gesetzgebungssystemen, in: *Parlamente, Agendakontrolle und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*, Hrsg. Steffen Ganghof, Christoph Hönnige und Christian Stecker, 215-236. Wiesbaden: VS Verlag. DOI: 10.1007/978-3-531-91773-3_14.
- Ganghof, Steffen, Christian Stecker, Sebastian Eppner, und Katja Heeß. 2012. Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2012: 887-900. DOI: 10.5771/0340-1758-2012-4-887.
- Griffith, Gareth. 2002. The New South Wales Legislative Council: an analysis of its contemporary performance as a house of review. *Australasian Parliamentary Review* 17: 49-66.
- Griffith, Gareth, und Sharath Srinivasan. 2001. State Upper Houses in Australia. NSW *Parliamentary Library Research Service*.
- Grotz, Florian. 2013: Vergleichende Regierungslehre: institutionelle Bedingungen des Regierens im demokratischen Staat, in: *Studienbuch Politikwissenschaft*, Hrsg. Manfred G. Schmidt, Frieder Wolf und Stefan Wurster, 237-263. Wiesbaden: Springer. DOI: 10.1007/978-3-531-18986-4_10.

- Gschwend, Thomas, und Frank Schimmelfennig. 2007: Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Ein Dialog zwischen Theorie und Daten, in: *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Probleme - Strategien - Anwendungen*, Hrsg. Thomas Gschwend und Frank Schimmelfennig, 9-38. Frankfurt/New York: Campus.
- Hornig, Eike-Christian. 2010: Der Senat in Italien – Eine Zweite Kammer mit föderaler Zukunft?, in: *Zweite Kammern*, Hrsg. Gisela Riescher, Sabine Ruß und Christoph M. Haas, 267-289. München: R. Oldenbourg.
- Huber, John D. 1996. The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review* 90: 269-282. DOI: 10.2307/2082884.
- Kailitz, Steffen. 2008. Ein Unterschied wie Tag und Nacht? Fraktionsgeschlossenheit in Parlamentarismus und Präsidialismus. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18: 291-324. DOI: 10.5771/1430-6387-2008-3-291.
- Kailitz, Steffen. 2010. Zur Typologisierung der Regierungsformen. Eine Antwort auf Frank Deckers Replik. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 20: 47-77. DOI: 10.5771/1430-6387-2010-1-47.
- Kaiser, André, Matthias Lehnert, Bernhard Miller, und Ulrich Sieberer. 2002. The Democratic Quality of Institutional Regimes: a Conceptual Framework. *Political Studies* 50: 313-331. DOI: 10.1111/1467-9248.t01-1-00372.
- Kielmansegg, Peter. 2013. *Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat*. Baden-Baden: Nomos. DOI: 10.5771/9783845243337.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Mann, Dennis-Jonathan. 2013. From Perils to Pearls? Presidentialism as an Answer to the Challenge to Party Government. *Working Paper*. Florenz: European University Institute.
- McGann, Anthony J. 2006. *The Logic of Democracy. Reconciling Equality, Deliberation, and Minority Protection*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McGann, Anthony J. 2013. Fairness and Bias in Electoral Systems, in: *Representation. Elections and Beyond*, Hrsg. Jack H. Nagel und Rogers M. Smith, 90-113. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Müller, Wolfgang C. 2014. Governments and bureaucracies, in: *Comparative Politics*, Hrsg. Daniele Caramani, 131-149. Oxford: Oxford University Press.
- Pörschke, Alexander. 2014. Flexibilität im kammerunabhängigen System. Koalitionsmuster in New South Wales. *Unveröffentlichtes Manuskript*.
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Samuels, David J., und Matthew S. Shugart. 2003. Presidentialism, Elections and Representation. *Journal of Theoretical Politics* 15: 33-60. DOI: 10.1177/0951692803151002.
- Samuels, David J., und Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Samuels, David J., und Matthew S. Shugart. 2014. Party “capacity” in new democracies: how executive format affects the recruitment of presidents and prime ministers. *Democratization* 21: 137-160. DOI: 10.1080/13510347.2012.757695.

- Samuels, David J., und Richard Snyder. 2001. The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science* 31: 651-671.
- Schleiter, Petra, und Edward Morgan-Jones. 2009. Review Article: Citizens, Presidents and Assemblies: The Study of Semi-Presidentialism beyond Duverger and Linz. *British Journal of Political Science* 39: 871-892. DOI: 10.1017/S0007123409990159.
- Sharman, Campbell. 2013. Limiting Party Representation: Evidence from a Small Parliamentary Chamber. *Legislative Studies Quarterly* 38: 327-348. DOI: 10.1111/lsq.12017.
- Shugart, Matthew S. 2001. Electoral "Efficiency" and the Move to Mixed-Member Systems. *Electoral Studies* 20: 173-193.
- Shugart, Matthew S. 2005. Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns. *French Politics* 3: 323-351. DOI: 10.1057/palgrave.fp.8200087.
- Shugart, Matthew S., und John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Sonnicksen, Jared. 2014. *Ein Präsident für Europa*. Wiesbaden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-03879-3.
- Stone, Bruce. 2002. Bicameralism and Democracy: The Transformation of Australian State Upper Houses. *Australian Journal of Political Science* 37: 267-281. DOI: 10.1080/10361140220148142.
- Stone, Bruce. 2008: State Legislative Councils: Designing for Accountability, in: *Restraining Elective Dictatorship: the upper house solution?*, Hrsg. Nicholas Aroney, Scott Prasser und J.R. Nethercote, 175-195. Crawley: University of Western Australia Press.
- Strøm, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swenden, Wilfried. 2004. *Federalism and Second Chambers: Regional Representation in Parliamentary Federations; the Australian Senate and German Bundesrat Compared*. Brüssel: Peter Lang.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Princeton University Press.
- Vatter, Adrian. 2013. *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden/Stuttgart: Nomos/UTB GmbH.
- Ward, Alan J. 2012. *Parliamentary Government in Australia*. North Melbourne: Australian Scholarly Publishing.
- Ward, Hugh, und Albert Weale. 2010. Is Rule by Majorities Special? *Political Studies* 58: 26-46. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2009.00778.x.
- Weale, Albert. 2013. *Democratic Justice and the Social Contract*. Oxford: Oxford University Press.
- White, Jonathan, und Lea Ypi. 2011. On Partisan Political Justification. *American Political Science Review* 105: 381-396. DOI: 10.1017/S0003055411000074.

Autorenangaben

Prof. Dr. Steffen Ganghof
Universität Potsdam
Lehrstuhl für vergleichende Politikwissenschaft
Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät
August-Bebel-Straße 89
14482 Potsdam
E-Mail: ganghof@uni-potsdam.de