Herbert Kitschelt

Rationale Verfassungswahl?

Zum Design von Regierungssystemen in neuen Konkurrenzdemokratien

Antrittsvorlesung

2. Mai 1994

Department of Political Science
Duke University, North Carolina und

Humboldt-Universität zu Berlin
Philosophische Fakultät III
Institut für Politikwissenschaft

Herausgeberin:
Die Präsidentin der Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Marlis Dürkop

Copyright: Alle Rechte liegen beim Verfasser

Redaktion:
Gudrun Kramer
Forschungsabteilung der Humboldt-Universität
Unter den Linden 6
10099 Berlin

Herstellung:
Linie DREI, Agentur für Satz und Grafik
Wühlischstr. 33
10245 Berlin

Heft 39

Redaktionsschluß: 03. 02. 1994

Mein Thema am heutigen Abend ergibt sich aus dem Zusammenspiel zweier intellektueller Herausforderungen im Bereich der vergleichenden Politikwissenschaft, die sich in je eigener Weise an meinen beiden Arbeitsplätzen, der Humboldt Universität in Berlin und der Duke University in North Carolina, stellen. Wie wir bereits in einer Reihe der Antrittsvorlesungen gehört haben, ist eine zentrale Problemstellung der Sozialwissenschaften in Berlin, als einer Drehscheibe zwischen West- und Osteuropa, die Bewältigung der realsozialistischen Hinterlassenschaft und die Analyse der post-sozialistischen Politik. Aus diesem allgemeinen Problemfeld entlehne ich die substantielle Forschungsfrage, welche meinem Vortrag zugrunde liegt: Wie läßt sich die Wahl unterschiedlicher Verfassungsformen in neuen Konkurrenzdemokratien, und hier konzentriere ich mich auf die post-sozialistischen Länder westlich des Urals, erklären? Enger gefaßt, welche Bestimmungsgründe liegen hinter der Entscheidung für eher präsidentielle oder eher parlamentarische Regierungssysteme in dieser Region? Ich werde zu dieser Frage einige allgemeine theoretische Hypothesen entwickeln und diese an hand von zwölf post-sozialistischen Staaten erproben.

Ehe ich die Unterschiede zwischen den beiden demokratischen Regierungstypen später genauer analytisch fasse und empirisch differenziere, lassen sie mich Ihnen ein paar einfache Definitionen in Erinnerung rufen. In einem *parlamentarischen System* ist der oder die Verantwortliche im höchste Exekutivamt unmittelbar vom Vertrauen der Legislative abhängig und kann durch ein parlamentarisches Mißtrauensvotum abberufen werden. Dieses Exekutivamt läuft in der Regel unter dem Titel Premierminister oder Kanzler, dem eine Präsidentin in Republiken oder eine Königin in konstitutionellen Monarchien als weitere Exekutivspitzen beigestellt sind. Letztere Ämter nehmen jedoch vornehmlich

nur repräsentative Staatsaufgaben wahr, während die Premierministerin oder der Kanzler die Geschäfte der Politik führen. In einem *präsidentiellen System* ist die politisch Verantwortliche im höchsten Exekutivamt die Präsidentin selbst, welche in der Regel direkt vom Volk und nicht vom Parlament gewählt, auf jeden Fall aber von ganz wenigen besonderen, verfassungsmäßig spezifizierten Ausnahmen abgesehen, nicht vom Parlament abberufen werden kann. Die Präsidentin verfügt über Rechte im Gesetzgebungsprozeß, zum Beispiel einem Veto gegenüber Gesetzesentwürfen, welche die Legislative passiert haben, und über Exekutivrechte, zum Beispiel bei der Ernennung und Abberufung der Premierministerin oder der Parlamentsauflösung. Zwischen den beiden Extremen der rein parlamentarischen oder präsidentiellen Systeme gibt es ein Kontinuum semi-präsidentieller Hybride.[1] Dabei ist das *premier-präsidentielle* mit einer zweiköpfigen Exekutivspitze aus vom Volk gewählter sowie mit gewissen Legislativ- und Exekutivrechten ausgestatteten Präsidentin und vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängiger Premierministerin empirisch besonders wichtig.

Das substantielle Thema meines Vortrages lautet nun also: Wann ergibt sich im Postsozialismus ein eher präsidentielles, wann ein eher parlamentarisches System und unter welchen Bedingungen verschieben sich im Verhandlungsprozeß neuer Verfassungen die Kräfte zwischen diesen beiden Polen? Darüber hinaus unterliegt meinem Thema aber auch eine methodologisch-theoretische Problematik in den Sozialwissenschaften, welche ich amerikanischen Debatten der letzten zehn Jahre entnehme, die aber eigentlich so alt ist wie die Sozialwissenschaft selbst. Läßt sich politisches Handeln vornehmlich erklären als instrumentell rationales Handeln nach Maßgabe von Zielen, die die Akteure aus Selbstinteresse wählen, oder als Ausfluß normativ-kultureller Orientierungen, in welche Akteure gleichsam hinter ihrem Rücken eingebettet sind?

Im Rahmen des sog. “neuen Institutionalismus” haben im angelsächsischen Raum an der neoklassischen Ökonomie orientierte politikwissenschaftliche Untersuchungen, insbesondere spiel-

theoretischer Provenienz, erhebliche Fortschritte gemacht, politische Handlungsstrategien einzelner Akteure und die Kollektivergebnisse ihrer Interaktion auf der Basis von zweckrationalem Selbstinteresse an der Maximierung von Macht oder Einkommen unter Berücksichtigung institutioneller Restriktionen zu erklären.[2] Diese Erklärungen sind immer dann besonders erfolgreich, wenn den Akteuren weitgehendes Wissen darüber unterstellt werden kann, erstens welche Interessen sie verfolgen, zweitens welche Interessen andere Akteure im Sinn haben, drittens welchen Handlungsrestriktionen jeder Akteur unterliegt und viertens welche Spielauszahlungen sich für alle Beteiligten aus der Interaktion ergeben. Mit anderen Worten, solange wir fixe, klare Präferenzen und ein weitgehendes Wissen über die externen Restriktionen annehmen, die in dieser Debatte auch "Institutionen" genannt werden, können wir soziale und politische Handlungsprozesse instrumentell-rational erklären. Solche Erklärungen greifen etwa bei der Analyse von Parteikonkurrenz, dem Verhalten von Interessengruppen und sogar sozialen Bewegungen, der Arbeitsweise von Staatsbürokratien, und der Dynamik industrieller Arbeitsbeziehungen.

Viel schwieriger wird die Aufgabe instrumentell-rationaler Analyse allerdings, wenn nicht Handlungsergebnisse innerhalb eines gegebenen institutionellen Restriktionsrahmens erklärt werden sollen, sondern die Entstehung von Institutionen selbst. Für unsere politikwissenschaftlichen Zwecke sind Institutionen Regelsysteme, die bestimmte Handlungsstrategien formell prämieren oder sanktionieren, im Grenzfall mit Ausschluß eines Akteurs vom politischen Spiel. Institutionen zeichnen sich durch höhere Schwellenwerte der Veränderbarkeit aus als einfache Handlungsstrategien. Bei Verfassungen wird dies sinnfällig in den Revisionsklauseln, die zumeist qualifizierte oder wiederholte parlamentarische Mehrheiten vorschreiben, um einzelne Bestimmungen neuzufassen. Institutionen sind deshalb "Investitionen in die Zukunft," die die Handlungsergebnisse von Spielern weit über den unmittelbaren Zeithorizont hinaus beeinflussen, innerhalb dessen sie ihre wahrscheinlichen Auszahlungen in Macht und Geld abschätzen können. Die theoretische Konzeptualisierung

von Institutionen in rationalen Entscheidungstheorien ist mithin nicht allzu sehr entfernt von anderen Denktraditionen, wie etwa derjenigen, die von Arnold Gehlen bis Niklas Luhmann reicht und Institutionen als Entlastungsmechanismen versteht, welche Akteure von der Überkomplexität der Welt befreien und eine relativ enge Bandbreite von Handlungsoptionen vorselegieren. Die dadurch vereinfachte Kalkulation der Beziehung zwichen Egos Handeln, Alters Handeln und kollektiven Handlungsergebnissen macht individuelle Akteure erst zweckrational strategiefähig.

Während bei der Erklärung von einzelnen Handlungsstrategien die Annahme weitgehenden Information über die Entscheidungssituation oft realistisch ist, gilt dies für die Wahl von Institutionen aus drei Gründen in viel geringerem Maße. Erstens, Akteure können oft selbst auf kurze Fristen nicht voraussagen, wie Institutionen ihre Interessen an Macht oder Finanzressourcen beeinflussen werden. Zumindest in der Politikwissenschaft ist unser gesichertes Wissen über die politischen Folgen von Institutionen eher noch dürftig, wie ich auch gleich am Beispiel der Wahl von Regierungssystemen zeigen werde. Zweitens, die Unsicherheit der Akteure erhöht sich, je länger der ins Visier genommene Zeithorizont wird, über den sie ihre zukünftigen Auszahlungen kalkulieren. Mit anderen Worten, bei geringerer Diskontierung zukünftigen Nutzens wird die zweckrationale Wahl von Institutionen schwieriger. Drittens, um noch einen Schritt weiterzugehen, Institutionen in der Politik mögen oft zur Rekonstituierung von kollektiven Akteuren selbst beitragen. Die Akteure, welche über ein Institutionensystem beschließen, sind oft gar nicht in der Lage abzuschätzen, ob sie nach Maßgabe der Regeln, die sie selbst wählen, auch später noch Akteure sein werden oder durch andere Akteure verdrängt, bzw. in solche aufgelöst werden.[3]

Zweckrationale Entscheidungstheorien verteidigen sich gegen die Behauptung, sie seien auf Situationen hoher Unsicherheit, in welchen Akteure oft weder den Gesamtraum der Handlungsfolgen noch ihre Wahrscheinlichkeiten spezifizieren können, nicht anwendbar zu sein mit der These, es komme ja bei zweckrationalen Erklärungen gar nicht darauf an, daß die Akteure ihre In-

teressen tatsächlich in der bestmöglichen Weise verfolgten, sondern nur auf *intendierte Zweckrationalität*, also den Glauben, in dieser Weise zu handeln. Sofern man aber nicht mit der ökonomischen Theorie rationaler Erwartungen annimmt, daß "Fehler" bei der Kalkulation von Interessen zufallsverteilt sind, sondern statt dessen vermutet, daß Akteure systematisch Fehler bei der Interessenverfolgung machen, weil sie Situationsunsicherheit kulturell interpretieren, verschiebt sich das Erklärungsproblem auf die Denkgebilde, welche die Wahrnehmung der Entscheidungssituation bei den Akteuren prägen. Daraus lassen sich zwei prinzipielle Alternativen zur rationalen Entscheidungstheorie über Institutionen herleiten. Eine erste Alternative besteht darin, den Akteuren zuzugestehen, daß sie angesichts fundamentaler Unsicherheit über die Weise, mit der sie bei der Institutionenwahl ihre Eigeninteressen verfolgen können, statt dessen nach universalistischen Kriterien einer guten institutionellen Ordnung suchen, welche allen Teilnehmern akzeptabel erscheint. Bei diesem Verfahren "verhandeln" die Akteure nicht über Institutionen, sondern sie lassen sich auf politisch-moralisches "Räsonnieren" ein. Diese Rekonstruktion der Institutionenwahl orientiert sich an Rawls' Postulat der "ursprünglichen Position" oder Habermas' Theorie diskursiver Argumentation in handlungsentlasteten und von empirischem Wissen über die beste Verfolgung von Selbstinteressen abgekoppelten Situationen. Als zweite Alternative zum zweckrationalen Entscheiden über Institutionen mögen die Akteure partikulare kulturelle Deutungsschemata mobilisieren, die sich aus historischen Erfahrungen und ideologischen Kämpfen ergeben, und daraus institutionelle Präferenzen ableiten. Akteure interpretieren hier die vieldimensionale Unsicherheit bei der Wahl von Institutionen hinweg, indem sie Analogien, vermeintliche Präzedenzfälle oder auch politische Ideologien mit kognitiven und normativen Orientierungspunkten aktualisieren.

Jon Elster hat vorgeschlagen, den Prozeß der Verfassungsbildung in neuen Demokratien als komplexe Interaktion von instrumenteller "Verhandlung" (bargaining) und moralischer "Argumentation" (arguing) zu verstehen. Diese Formulierung ist aber in zumindest zwei Hinsichten unzulänglich. Auf der einen Seite läßt

die Zuspitzung auf kurzfristig selbstinteressiert zweckrationale oder auf universalistisch-weitsichtige Entscheidungskriterien die "kommunitäre" und partikulare Basis kultureller Interpretation bei der Institutionenwahl aus. Auf der anderen Seite ignoriert Elster die Tatsache, daß die Wahl von Institutionen nicht nur an der Qualität von Zielen und Zwecken der Akteure hängt, sondern auch an ihren *kognitiven Prämissen darüber, welche Institutio - nen zur Realisierung von welchen Zwecken dienen können.* Unter Bedingungen von Unsicherheit sind es gerade kulturelle und kommunitäre Schemata, welche Akteuren helfen, den Zusammenhang von "Zwecken" und "institutionellen Mitteln" in der Verhandlungssituation zu konstruieren und sich auf Verfassungsbestimmungen zu einigen. Mit anderen Worten, unabhängig davon, ob Partikular- oder Allgemeininteressen federführend bei der Institutionenwahl sind, müssen wir die "kognitiven Pläne" (cognitive maps) kennen, an denen sich die Akteure orientieren. Diese Karten verweisen auf einen Fundus kommunitären Vorwissens, welches in Verfassungsverhandlungen eingebracht wird.

Was bedeuten diese Vorüberlegungen für die konkrete Analyse der Entscheidung zwischen eher präsidentiellen und eher parlamentarischen Regierungssystemen? Erstens, weder universalistische politisch-moralische Erklärungen noch instrumentell-selbstinteressierte Erklärungen berücksichtigen die kognitiven und kulturellen Bedingungen der Interpretation von Unsicherheit. Sie mögen deshalb notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für die Verfassungswahl identifizieren. Zweitens, wir müssen kulturelle Denkpläne ausfindig machen, die als "Verfassungsideologien" Unsicherheit über die Interessen von Akteuren und ihre Verhandlungsstrategien interpretieren. Diese Verfassungsideologien müssen gegebenenfalls in genau spezifizierter Weise zweckrationale oder politisch-moralische Erklärungen ergänzen.

Meine Erklärungsstrategie läuft dabei auf die folgenden allgemeinen Thesen hinaus. Universalistische moralisch-politische Argumente können plausibel machen, warum in zeitgenössischen Verfassungsdialogen prinzipielle Alternativen zur liberalen Kon-

kurrenzdemokratie zumindest in Südamerika, Südostasien oder Osteuropa kaum noch mit Aussicht auf Zustimmung eingebracht werden können. Allerdings sind auf moralisch-politische Argumente bauende Theorien ungeeignet, bei hoher Unsicherheit über die Folgen alternativer demokratischer Arrangements die Wahl bestimmter Verfassungsdesigns zu erklären. Dazu brauchen wir zunächst eine Rekonstruktion der ideologischen Denkpläne, deren normative und kognitive Elemente den Akteuren vorgeben, was ihre Interessen am Machterwerb bedeuten und wie sie solche Interessen verfolgen sollen. Schließlich werden solche Denkpläne aber nur praktisch genutzt, wenn die Akteure auch mit Ressourcen ausgestattet sind, welche eine zweckrationale Verfolgung der angestrebten Verfassungsdesigns erlauben. In diesem Sinne handeln die Akteure tatsächlich intentional rational und selbstinteressiert in dem Sinne, daß sie ihre Chancen zukünftigen Machterwerbs durch die Institutionalisierung politischer Entscheidungsregeln zu steigern suchen.

Meine dreischichtige Erklärungsstrategie knüpft damit an eine bekannte Metapher aus Webers Religionssoziologie an, nach der materielle oder ideelle Interessen das Handeln der Menschen direkt motivieren, aber Weltbilder und Ideen wie Weichen in Schienensystemen fungieren, auf denen die interessenmäßige Zielverfolgung abläuft. Diese Metapher weist in die richtige Richtung, greift aber noch zu kurz, da es bei kognitiven und kommunitären Interpretationsschemata zweckrationaler Interessen nicht nur um Weichenstellungen, sondern um das Verlegen von Schienen und Weichen selbst geht.[4]

Ich möchte nun zunächst empirisch plausibel machen, warum die bisherigen Ansätze moralisch-politischer oder zweckrationaler Erklärungen von Verfassungswahl empirisch unbefriedigend sind. Ich werde dann meine alternativen theoretischen Hypothesen einführen und schließlich im letzten Schritt empirisch illustrieren. Ich muß dabei gleich vorwegschicken, daß meine Überlegungen nicht als Ergebnis einer umfassenden Untersuchung zu interpretieren sind, sondern als deren Vorstufe. Was sie heute von mir hören, ist deshalb oft ungesichert und empirisch bestreitbar.

1. Die Unzulänglichkeit moralisch-politischer und zweckrationaler Erklärungen von Verfassungswahl

a. Der moralisch-politische Ansatz

Eine moralisch-politische Erklärung von demokratischen Verfassungsentscheidungen setzt voraus, daß wir angeben können, welche Verfassungsinstitutionen unter welchen Bedingungen auf der Basis moralisch-politischer Kriterien überlegen sind, etwa eine höhere demokratische Leistungsfähigkeit zu garantieren. Das Leistungskriterium bezieht sich dabei vor allem auf die fortlaufende Stabilität des demokratischen Entscheidungsrahmens, welche durch die Loyalität der relevanten politischen Akteure gesichert wird. Darüber hinaus hängt Stabilität und Loyalität von der praktischen politischen Performanz des Systems bei der Herstellung von Kollektivgütern und von Rahmenbedingungen wirtschaftlicher und sozialer Lebenschancen ab.

Die Debatte um die Leistungsvorteile parlamentarischer und präsidentieller Systeme ist in den letzten fünfzehn Jahren vor allem durch die weithin beachteten Beiträge des spanisch-amerikanischen Politikwissenschaftlers Juan Linz und seines niederländisch-amerikanischen Kollegen Arend Lijphart ausgelöst worden. Obwohl dieses Problem eine Reihe empirischer Untersuchungen befruchtet hat, ist bis zum heutigen Tag weder theoretisch noch empirisch schlüssig geklärt, welches Regierungssystem unter welchen Bedingungen überlegen ist.

Befürwortern des Parlamentarismus erscheint oft genau das als Nachteil des Präsidentialismus, was Verteidigern des letzteren als seine Stärke vorkommt.[5] Um nur jeweils zwei Argumente herauszugreifen, Befürworter des Parlamentarismus bemängeln, daß im Präsidentialismus das Nullsummenspiel um das eine höchste Staatsamt zur politischen Polarisierung führen mag. Darüber hinaus befördere die selbständige Wahl- und Legitimationsbasis von Präsident und Parlament eine Pattsituation, die nicht durch Rücktritt der Regierung und neue

Koalitionen gelöst werden könnte. Umgekehrt stellen Befürworter des Präsidentialismus heraus, daß die Direktwahl des höchsten Staatsamtes die Responsivität der Demokratie gegenüber den Wählern sowie die Stabilität der Regierung erhöhe und daß eine klare Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative den Vorteil stärkerer Selbstbeschränkung des Staatseingriffs in die Gesellschaft habe.

Auch auf der empirischen Ebene sind die Leistungsvorteile des einen oder anderen Regierungssystems nur ungenügend identifiziert worden. Eine Reihe von Studien behauptet eine Überlegenheit des Parlamentarismus gegenüber präsidentiellen Systemen (siehe Mainwaring 1993; Stepan and Skach 1993), aber es ist nicht klar, ob diese Ergebnisse Artefakt methodischer Vorentscheidungen sowie der Tatsache sind, daß sich fast alle präsidentiellen Demokratien in Lateinamerika befinden, einem Kontinent, dessen politische Instabilität weniger durch institutionelle Arrangements als durch die hohe soziale Polarisierung und ungleichmäßige ökonomische Entwicklung erklärt werden mag. Dennoch sind auch Skeptiker der anti-präsidentiellen These bereit zuzugeben, daß seit dem Zweiten Weltkrieg zumindest rein präsidentielle Systeme, wenn auch nicht so deutlich premier-präsidentielle Systeme, eine größere Neigung zum Kollaps und Rückfall in Autoritarismus haben als parlamentarische Systeme (Shugart and Carey 1992).

Für die moralisch-politische Theorie der Verfassungswahl folgt daraus, daß sie aus einem von zwei Gründen die empirisch beobachtbare Varianz zwischen eher präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen nicht erklären kann. Entweder hat keines der Systeme deutliche Leistungsvorteile - dann kann die Theorie keine Aussagen über die Diversität beobachtbarer Verfassungsdesigns machen. Oder die parlamentarischen Systeme sind überlegen, wie ich persönlich geneigt bin zu glauben. Aber dann ist es im Lichte der moralisch-politischen Theorie unverständlich, weshalb in einigen Ländern die Akteure eher präsidentielle Systeme gewählt haben.

b. Der instrumentell-selbstinteressierte Ansatz

Die zweite Theoriegruppe, die auf instrumentelle Selbstinteressen setzt, zerfällt in zwei große Klassen, die “bargaining theory” (Verhandlungstheorie) und die “delegation theory” (Delegationstheorie).

Die Verhandlungstheorie kann auf klassische Propositionen bei Stein Rokkan aufbauen, nach denen die stärkste Partei, vor allem, wenn sie den vordemokratischen Status Quo verteidigt hat, immer Präsidentialismus befürwortet, um Machtkonzentration in das neue Regime hinüberzuretten. Lijphart hat deshalb die These ausgearbeitet, daß in post-sozialistischen Ländern die reformierten früheren kommunistische Parteien einen starken Präsidentialismus fordern, wann immer sie erwarten, die erste demokratische Wahl zu gewinnen. Im Austausch sind solche Parteien bereit, proportionales Wahlrecht zu garantieren, um auch schwächeren politischen Kräften parlamentarische Repräsentation zu ermöglichen. Diese Hypothese reflektiert recht gut die Ausgangsposition der Verhandlungen in Ungarn, Polen oder in der Tschechoslowakei im Jahre 1989/90. Allerdings zeigten in Albanien im Jahre 1991 und in der Ukraine 1993 starke post-kommunistische Kräfte wenig Neigung zum Präsidentialismus. Auch der weißrussische Verfassungsentwurf sieht eine relativ schwache Stellung des Präsidenten vor. Darüber hinaus sinkt der Hang zum Präsidentialismus bei post-kommunistischen Parteien, die schon mindestens eine freie Wahl mitgemacht haben, selbst dann, wenn solche Parteien wahrscheinliche zukünftige Gewinner eines Präsidentenamtes wären, wie etwa in Littauen 1992/93 und gegenwärtig in Polen.

Die bargaining Theorie sieht sich also zwei Problemen gegenüber, die aus der mangelnden Spezifikation des kognitiven Rahmens der Verhandlungsbeteiligten herrühren. Zum einen ist es gut möglich, daß “starke” Parteien sich ausrechnen können, mehr Macht durch eine Regierungsbildung auf parlamentarischer Basis auszuüben als durch ein präsidentielles System mit Gewaltenteilung. Zum anderen nimmt die bargaining Theorie implizit,

aber ohne empirische Beweise, an, daß “starke” Parteien Präsidentialismus befürworten, weil sie sich davon eine dauerhafte Verankerung in den Zentren der Macht erwarten. Meines Wissens gibt es jedoch keine Studie, die zeigte, daß Parteien, welche als erste ein starkes Präsidentenamt in neuen Demokratien besetzen, sich auf Dauer erfolgreich im Gehäuse der Macht einrichten. Die Erfahrungen von Argentinien, Brasilien oder Venezuela in den letzten Jahrzehnten beweisen eher das Gegenteil. Darüber hinaus ist bekannt, daß Präsidentialsysteme die interne Kohärenz politischer Parteien untergraben, weil Gewaltenteilung die Exekutive von parlamentarischer Parteidisziplin unabhängig macht und die Personalisierung des höchsten Staatsamtes zur internen Fraktionalisierung der Parteien um verschiedene Präsidentschaftsbewerber beiträgt (Harmel and Janda: Kap. 6). Angesichts interner Kohärenzimperative kann es deshalb eigentlich gar nicht im Interesse “starker” Parteien sein, Präsidentialismus zu befürworten.

Während in der bargaining Theorie hegemoniale Parteien ein Präsidialsystem anstreben, behauptet die Delegationstheorie - als zweite Spielart instrumentell-selbstinteressierter Ansätze - genau umgekehrt, daß eine Vielzahl schwacher Parteien sich für eine starke, zentralisierte Präsidentschaft ausspricht. Parteirepräsentanten “delegieren” die Macht, national verbindliche Politiken zu formulieren und “Kollektivgüter” für die ganze Gesellschaft herzustellen, an die Präsidentin, um selbst im Parlament frei zu bleiben für die Verfolgung der Interessen von Spezialklientelen, die nur an Klubgütern interessiert sind. Außerdem führen Vertreterinnen der Delegationstheorie manchmal ein universalistisches politisch-moralisches Argument ins Feld: Bei schwachen Parteien kann ein starker Präsident den ruhenden Pol einer noch unkonsolidierten Demokratie darstellen und wird deshalb von den Parteien akzeptiert.

Auf Selbstinteresse bauende Delegationstheorien sehen sich einem Problem der *Zeitinkonsistenz* gegenüber: Warum sollen Politiker auf kurze Sicht viel Macht an eine Präsidentin abtreten wollen, um vielleicht auf lange Sicht einmal eine Stabilisierung des Systems durch höhere Produktion von Kollektivgütern zu

erreichen, die den einzelnen Politikern nicht einmal persönlich zu gute kommen kann? Darüber hinaus läßt die quasi-vertragstheoretische Begründung des Präsidentialismus in der Delegationstheorie die Aspiranten auf das Präsidentenamt - unabhängig davon, ob es sich um Parteileute, einzelne Politikunternehmer oder Militärs handelt - aus dem Spiel. Diese sind allerdings eine essentielle Komponente des Verhandlungsprozesses. Zuletzt gibt es außerdem wenig Anhaltspunkte, daß klientistischere Parteien in Osteuropa eher auf Präsidialsysteme setzen.

c. Der holistische historisch-kulturelle Ansatz

Wenden wir uns als nächstes historisch-kulturellen Ansätzen der Verfassungswahl zu, die den Vorteil haben, politische Deutungsmuster im Verhandlungsprozeß über Institutionen zu berücksichtigen, die aber noch zu holistisch argumentieren, um die Logik des Verfassungsdesigns adäquat zu erklären. Theoretiker und Praktiker von Verfassungsverhandlungen haben oft beobachtet, daß *historische Präzedenzfälle*, etwa früher gültige Verfassungen der Zwischenkriegszeit, den Konsens im Verhandlungsprozeß beeinflussen. Dieses Argument ließe sich auch in die Sprache einer kulturalistisch ausgebauten Spieltheorie übersetzen. Frei nach Thomas Schelling, bei Fehlen eines eindeutigen Strategieäquilibriums und bei Existenz einer Vielzahl möglicher Äquilibria im Verfassungsspiel wird der Präzendenzfall zum psychologischen “Fokuspunkt” (oder “focal point”) einer siegreichen Koalition unter den Verhandlungsteilnehmern. Dieses Präzedenzargument trifft in der Tat auf einige osteuropäische Verfassungen zu, aber oft gibt es leider keine Präzedenzfälle oder diese bleiben unbeachtet. Wir müssen deshalb genauer den Kontext bestimmen, in welchem Präzedenzfälle argumentative Zugkraft gewinnen.

Eine andere Spielart holistischer historischer Argumente setzt auf die *kulturelle Einbettung* von Verfassungsdesigns. In dieser Denklinie wählen die osteuopäischen Länder, deren Gebiet früher Habsburg oder Preußen unterstand, und die katholische, stark säkularisierte, oder protestantische religiöse Strömungen

aufweisen, parlamentarische Systeme, da sie sich an westeuropäischen Referenzgesellschaften (Bendix) orientieren und einer Zentralisation politisch-ökonomischer und kultureller Macht skeptisch gegenüber stehen. Im Gegensatz dazu ziehen frühere Einflußgebiete des russischen oder des osmanischen Reiches mit orthodox-christlicher oder islamischer Tradition Präsidentialsysteme vor, da sie sich weniger an westeuropäischen Referenzgesellschaften orientieren und weniger Widerstand gegen eine Zentralisierung von politischer Macht zeigen. Auch dieses Argument ist empirisch ungenau, wie die gegenteiligen Fälle des katholischen Polens (mit Semi-Präsidentialismus) und des orthodox-islamischen Bulgarien (mit Parlamentarismus) zeigen.

Beide holistisch kulturellen Argumente sind jedoch nicht nur empirisch unscharf. Sie vernachlässigen auch eine Rekonstruktion der Mikrologik politischen Handelns. Welche Akteure schlagen welches politische Design vor? Warum sind bestimmte Koalitionen erfolgreich in einem Fall, aber nicht in einem anderen? Holistisch-kulturelle Argumente mögen nicht ganz falsch sein. Sie erfordern aber Vermittlungsschritte, welche die aktuelle Ressourcenverteilung bestimmter zweckrational handelnder Akteure in Rechnung stellen und die je spezifischen Verfassungsideologien dieser Akteure berücksichtigen. Ich komme damit auf meinen eigenen Ansatz zu sprechen.

2. Verfassungsideologie, Parteiressourcen und autoritative Führer

Die Präferenzen und Strategien der Akteure in Verhandlungen über Verfassungen werden unmittelbar erstens von “Verfassungsideologien” beeinflußt, welche einen grundlegenden kognitiven und normativen Interpretationsrahmen zur Funktionsweise und Bedeutung von Verfassungen bereitstellen. Verfassungsideologien sind zwar notwendige, aber nicht hinreichende Vorasusetzungen, um die konkreten Verhandlungsstrategien der Akteure zu bestimmen. Für solche Strategien spielt zweitens ein

Moment instrementeller Selbstinteressen der Akteure, ihre tatsächliche Verfügung über politische Ressourcen, eine entscheidende Rolle.

a. Die konstitutionelle Ideologie der Akteure

Ich möchte in post-kommunistischen Ländern drei hauptsächliche politische Lager unterscheiden, von denen jedes mit charakteristischen Verfassungsideologien ausgestattet ist: die Nachfolgeparteien der ehemaligen kommunistischen Regierungsparteien, das liberal-demokratische Lager, und ein national oder ethnisch-kommunitäres Lager. Diese Einteilung ist natürlich idealtypischer Natur und schließt ideologische Mischformen nicht aus.

Im Lager der post-kommunistischen Nachfolgeorganisationen variiert die Verfassungsideologie zwischen zwei Alternativen. Wo solche Parteien noch an traditionellen kommunistischen Doktrinen hängen, ist es wahrscheinlich, daß sie sowohl Parlamentarismus als auch Präsidentialismus zurückweisen und statt dessen auf einer unitären Demokratie bestehen, die legislative und exekutive Aufgaben wie in einem Rätesystem vereinigt. Im Gegensatz dazu setzen reformkommunistische Parteien eher auf Präsidialsysteme. Dabei spielt ideologisch ihr Mißtrauen gegenüber dezentralen Herrschaftsformen eine Rolle, aber auch das pragmatisch politische Kalkül, durch Präsentation frischer Führungspersönlichkeiten einen neuen Parteikurs glaubhaft zu machen, indem der alte Parteiapparat in den Hintergrund tritt, und sogar diesen Apparat auf der Basis personaler Machtkonzentration zu zerschlagen.[6]

Ganz aus dem post-kommunistischen Lager heraus führen schließlich kommunistische Nachfolgeparteien, die zu quasi-sozialdemokratischer Programmatik übergehen und dabei die zweite Hauptströmung der Verfassungsideologien, eine *liberal-demokratische,* aufnehmen. Das liberal-demokratische Lager schließt im weiteren Sinne christdemokratische, konservative, liberale und sozialdemokratische Tendenzen mit ein, d.h. alle Parteien, die sich ausdrücklich auf den Boden einer kapitalistischen Marktgesellschaft mit Konkurrenzdemokratie stellen. Diese Akteure

verschreiben sich einer Verfassungsideologie, welche Parteikonkurrenz nach Maßgabe identifizierbarer programmatischer Differenzen anstatt einer personalisierten Auseinandersetzung zwischen Kandidaten und politischen Führern favorisiert. Die Programmaussagen, die den Wählern bekannt gemacht werden, ergeben sich dabei aus internen Debatten der Parteigremien und Parlamentsfraktionen. Die Personalisierung von Macht um einzelne Individuen an der Organisationsspitze erscheint aus der Sicht der liberalen Verfassungsideologie eher als Behinderung der politischen Konsensbildung. Liberal-demokratische Kräfte favorisieren deshalb eine parlamentarische Regierungsform, welche eine gewisse Entpersonalisierung und Pluralisierung von Macht befördert sowie programmatische Bindungen und parteipolitische Kollektivinteressen den Führungsambitionen einzelner Individuen vorordnet.

Das dritte Lager in post-kommunistischer Politik setzt sich aus nationalistischen und ethnisch-kommunitären Kräften zusammen. Diese Strömungen wenden sich sowohl gegen den liberalen Individualismus der Marktvergesellschaftung als auch gegen die bürokratischen Herrschaftsstrukturen der alten kommunistischen Regime. Zentrales Anliegen dieses Lagers ist die exklusive Definition von Bürgerrechten in Abgrenzung von externen nationalen, ethnischen und kulturellen Gruppen sowie die Protektion der eigenen Gruppe vor den wirtschaftlichen Folgen der Weltmarktintegration. National-kommunitäre Kräfte verfolgen dabei eine "populistische" Verfassungsideologie, die auf eine unmittelbare normative Bindung zwischen politischem Führer und Volksmasse ohne organisatorische Vermittlung setzt.

Für Vertreter dieses dritten Lagers ist Politik nicht so sehr Angelegenheit kritischer Debatten innerhalb einer politischen Gemeinschaft als viel mehr eine Frage von Freund/Feind Abgrenzungen zwischen Mitgliedern und Außenstehenden. Kommunitäre Einheit wird durch eine personalisierte Führung symbolisiert. Verfassungspolitisch bevorzugt das ethnisch-nationale Lager Präsidentialismus sowohl gegenüber der parlamentarischen Demokratie ebenso wie gegenüber post-kommunistischen Rätesystemen.

Wenn verfassungspolitische Ideologien allein beim Verfassungsdesign ausschlaggebend wären, sollten überall dort, wo post-kommunistische und national-kommunitäre Kräfte ausschlaggebend sind, eine Präsidialverfassung gewählt werden. Die relative Stärke dieser Lager selbst ließe sich dann mit Hypothesen aus der Modernisierungs- und Weltsystemtheorie untermauern. Beide Lager wollen den Schutz ihrer Klientele vor den Risiken interner nationaler kapitalistischer Umwälzungen ebenso wie des Weltmarktes, in welchem post-kommunistische Systeme eher an der Semi-peripherie als im Zentrum mit allen negativen Folgen für die Entwicklung ihrer Wirtschaftsstruktur angesiedelt sind. Also sollte sich die Wahrscheinlichkeit des Präsidentialismus in post-kommunistischen Ländern umgekehrt proportional zur Stärke der Wirtschaftsbasis und dem Qualifikationsprofil des Humankapitals verhalten. Zwar ist es richtig, daß die Neigung zum Präsidentialismus von den wirtschaftlich aussichtsreicheren zentraleuropäischen Ländern an einem Ende des Kontinuums hin zu den schwächeren osteuropäischen und zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion am anderen Ende abnimmt. Aber diese Modernisierungsthese ist, für sich genommen, noch zu grob, um Verfassungsergebnisse zu erklären, und zu wenig in der Lage, die Mikrologik zweckrationalen Handelns zu rekonstruieren, welches in Verfassungsverhandlungen zu Tage tritt.

b. Organisatorische Ressourcen und persönliche Führungskapazität

Ob und in welchem Maße Akteure in Verfassungsverhandlungen ihre grundlegenden Verfassungsideologien verfolgen, hängt vielmehr von ihrer kontingenten Verfügung über knappe politische Ressourcen ab. In dieser Hinsicht möchte ich zwei Typen von Ressourcen unterscheiden. Der erste Typus betrifft die Fähigkeit zur Koordination multipler Akteure um gemeinsame Strategien und soll deshalb “Organisationskapazität” heißen. Der zweite Typus stellt auf das Prestige und die massenwirksame Ausstrahlungskraft einzelner Politiker ab und soll “persön-

liche Führungskapazität" heißen. Den Begriff der "charismatischen Autorität" möchte ich dabei aufgrund seiner theoretischen Vieldeutigkeit und Vorbelastetheit vermeiden.

Die Logik meiner zentralen Hypothese beruht auf einfacher zweckrationaler Kalkulation der Verhandlungsbeteiligten. Akteure, die über eher organisatorische Ressourcen verfügen, bevorzugen ein parlamentarisches System. Dagegen setzen Akteure, deren zentrale Ressource individuelle Führungskapazität ist, auf präsidentiale Verfassungsarrangements. Auf den ersten Blick ist ersichtlich, daß liberal-demokratische Gruppen sich vor allem um den Erwerb von Organisationskapazität bemühen werden, während post-kommunistische Reformer ebensowie national-kommunitäre Politiker auf die Beförderung starker Persönlichkeiten setzen. Insofern beeinflussen Verfassungsideologien die Ressourcenkontrolle der Akteure.

Wie verhalten sich die einzelnen Gruppierungen allerdings, wenn sie faktisch wenig von der bevorzugten Ressource erlangen können? In diesem Fall möchte ich behaupten, daß zweckrational-instrumentelle Überlegungen dominieren werden. Wenn also organisatorische Koordinationskapazität fehlt, aber populäre Führer mit guten Chancen auf die Präsidentschaft auftreten, werden auch liberale Demokraten eher für Präsidialsysteme eintreten. Umgekehrt werden Post-Kommunisten oder national-kommunitäre Poliker zu Befürwortern des Parlamentarismus, wenn ihnen persönliche Führungsfiguren abgehen. Verhandlungsstrategien beim Verfassungsdesign hängen also an der *Konjunktion* von Verfassungsideologien und Ressourcenverfügung. Lassen sie mich nun kurz die einzelnen Ressourcentypen sowie die Umstände, unter denen Akteure ihre Kontrolle erlangen, erläutern.

Organisatorische Ressourcen manifestieren sich in dem, was man in lockerem Anschluß an Sartori *strukturierte Parteisysteme* nennen könnte. Solche Systeme haben eine Mehrzahl von Parteien mit stabilen Kernen, die auf einem gewissen internen programmatischen Konsensus, einer relativ hohen Parlamentsdisziplin und folglich einer geringen Frequenz von Spaltungs- oder Fusi-

onsvorgängen beruhen.[7] Strukturierte Parteien haben nicht unbedingt Massenorganisationen, aber sie sind weitgehend unabhängig vom Schicksal individueller Führer und werden dadurch "überlebensgroß." Dies hat zwei Konsequenzen für Verfassungsstrategien. Erstens, in sachlicher und sozialer Hinsicht bieten solchen Parteien parlamentarische Institutionen die größten Chancen, die Ressourcen organisatorischer Koordination im Entscheidungsprozeß in die politische Waagschale zu werfen. Zweitens, in zeitlicher Hinsicht verlängert unpersönliche organisatorische Koordination den Horizont politischen Entscheidens, das heißt zukünftige Kosten und Nutzen von institutionellen Entscheidungen und Politiken werden weniger diskontiert. Organisatorisch strukturierte Parteien mögen deshalb auch dann noch parlamentarische Verfassungsformen unterstützen, wenn sie zufällig auf kurze Sicht über attraktive Führungspersönlichkeiten verfügen, die gute Aussichten auf die Wahl in ein starkes Präsidialamt hätten.

Das Ausmaß der Strukturierung von Parteiensystemen hängt indirekt mit der Übergangsform zur Demokratie und mit historischen Vorbedingungen zusammen. Erstens spielt der Zeitraum und die Anzahl demokratischer Wahlgänge, die seit Liberalisierung der Politik durch die früheren kommunistischen Regime verstrichen ist, eine Rolle. Je länger Demokratie schon praktiziert worden ist, umso eher werden sich strukturierte Parteien gebildet haben. Zweitens beeinflussen politisch-historische Hintergrundbedingungen, wie die Dichte des Netzes von Parteien, Verbänden und Vereinigungen in früheren demokratischen Episoden während der Zwischenkriegs- oder in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Geschwindigkeit des Parteibildungsprozesses.[8]

Während die organisatorische Strukturbildung als Ressource im Kampf um politischen Machterwerb hohe Koordinationskosten mit sich bringt, ist dies für die Ressource *persönlicher Führungskapazität* nicht der Fall. Führungspersönlichkeiten mögen gleichsam über Nacht ins Rampenlicht treten. Der Aufbau einer vertikalen Führer-Gefolgschaftspartei ist deshalb einfacher als der einer horizontal vernetzten Organisation, die über Programme zu-

sammengehalten wird. Auch wenn post-kommunistische und nationalistische Kräfte eine ideologische Affinität zu Führerparteien haben, so kann angesichts der geringen Transaktionskosten des Aufbaus persönlicher Führungskapazität eine solche Ressource von allen denkbaren politischen Strömungen erworben werden. In diesem Sinne mag es auch im liberal-demokratischen Lager vertikale Führerparteien geben, solange organisatorische Koordination unzulänglich bleibt.

Bei der Verfassungswahl setzen vertikale Führerparteien aus mehreren Gründen auf Präsidentialismus. Da die Wählerwerbung mehr über Personen als Programmatik erfolgt, ist es im Kalkül solcher Kräfte wichtig, im Akt der Wahlentscheidung die unmittelbare Verbindung des höchsten Staatsamtes mit dem Namen des politischen Führers sinnfällig zu machen. Darüber hinaus ist persönliche Führungskapazität eine schnell verderbliche Ressource, die von der Lebenserwartung des Führers, aber auch von kurzfristigen Stimmungsumschwüngen in der Wählerschaft abhängt. Aus diesem Grund haben Parteien, die auf Führungspersönlichkeiten bauen, eine hohe Diskontrate beim Machterwerb und der Institutionenwahl und haben immer eine Präferenz für möglichst viel personal konzentrierte Macht in möglichst kurzer Zeit. Eine präsidiale Machtkonzentration erfüllt diese Imperative weit besser als ein parlamentarisches System, in welchem die Ausübung politischer Macht oft nicht der stärksten Partei und nur zufällig der Partei mit der stärksten Führungspersönlichkeit zufällt.

Die Präferenz für Präsidentialismus in Führerparteien wird schließlich noch durch die spezifische Kompensationsform der Gefolgschaft nahegelegt. Während strukturierte Parteien eher auf kollektiv-programmatische Präferenzen der Gefolgschaft bauen, setzen Führerparteien fast ausschließlich auf selektive Anreize durch Klientelismus, innerparteiliche Pfründe im Verwaltungsapparat oder in öffentlichen Unternehmen. Aus der Sicht solcher Parteien eröffnet ein starkes Präsidialamt ganz überwältigende neue Möglichkeiten, die selektive Kompensation der eigenen Gefolgsleute zu betreiben. Zumindest der Intention ihrer Konstruk-

teure nach sind Präsidialsysteme und populistische Finanzpolitiken, die hohe Budgetdefizite zur Befriedigung öffentlichen und privaten Konsums vor allem der eigenen Gefolgschaft beinhalten, oft eng miteinander verschwistert.

In post-kommunistischen Systemen wird persönliche Führungskapazität in der Politik vornehmlich aus drei Quellen gespeist. Erstens sind es die Helden der anti-kommunistischen Opposition vor 1989, die die größte Chance haben, die Ressouce persönlicher Führungskapazität zu erwerben. In diesem Sinne wuchsen Walesa in Polen, Havel in der Tschechoslowakei, Tudjman in Kroatien, Landsbergis in Littauen und selbst Iliescu in Rumänien und Jeltsin in Rußland in die Rolle anti-kommunistischer Widerstandsheroen. Zweitens gelingt es manchmal Führern der alten Regime, die sich in demonstrativer Weise von ihrer politischen Verankerung lösen, obwohl sie hohe Regierungs- und Parteiämter innehatten, persönliche Führungskapazität zu erwerben und sich als Reformer und Vertreter eines nationalen Konsens zwischen den pro- und anti-kommunistischen Fronten zu präsentieren. Beispiele dafür sind Imre Poszgay in Ungarn oder Petur Mladenov in Bulgarien. Eine besonders günstige Position, um den Übergang von der kommunistischen Orthodoxie zur Reformpolitik zu bewerkstelligen und persönliches Führungsprestige zu erlangen, ist die des Parlamentspräsidenten im letzten vordemokratischen Parlament der untergehenden sozialistischen Republiken. Leonid Kravchuk in der Ukraine und wiederum Boris Jeltsin sind nur zwei Beispiele von vielen [siehe auch Schuschkewitch in Belarus, Ruutel in Estland], wie sich Parlamentspräsidenten aus der Umklammerung des alten Regimes durch demonstrativen Eintritt für gemäßigte Reformen lösten, um dann reformpolitische Kräfte um sich zu sammeln. Dabei geht es ihnen oft zuallererst um eine Zerschlagung der verbleibenden kommunistischen Staatsapparatur, um ihre persönliche Macht zu festigen.

Eine dritte Quelle persönlicher Führungskapazität ergibt sich aus Kämpfen um nationale Autonomie oder Hegemonie, die sich oft um einzelne Poltikerpersönlichkeiten kristallisieren. Selbst

Führungspersönlichkeiten, die eigentlich aus dem Lager der liberal-demokratischen Opposition oder der post-kommunistischen Reform kommen, sind oft dazu gezwungen, national-kommunitäre Gefühlsaufwallungen zu bedienen, um ihre Position auszubauen. Imperative der Machterhaltung bringen solche Politiker dazu, sich auf eine national-kommunitäre und populistische Verfassungsideologie einzulassen, die die Personalisierung von Macht rechtfertigt. Sie projizieren von sich in der Öffentlichkeit das Bild eines "Politikers jenseits der Parteien," welcher die nationale Sammlung betreiben kann. Es entsteht hier ein negativer Funktionskreis, in welchem die Abwesenheit einer Strukturierung der Parteienkonkurrenz ein auf Persönlichkeit aufbauendes Präsidialsystem stärkt, welches wiederum gleichzeitig die zukünftige Konsolidierung programmatischer Parteien erschwert.

Wie auch bei der Strukturierung des Parteiensystems lassen sich die Konstellationen, bei denen individuelle Führungspersönlichkeiten besonders wichtig werden, zumindest teilweise historisch erklären. Zum einen ist der Aufstieg einzelner Führungspersönlichkeiten besonders wahrscheinlich, wo sich aus dem zerfallenden kommunistischen Imperium neue Nationalstaaten herausbilden. Wenn Fragen nationaler kollektiver Identität auf der politischen Tagesordnung stehen, sind die Chancen post-kommunistischer und national-autoritärer Führer gut, sich den Mantel nationaler Einigung umzuwerfen. Zum anderen hängt die Akkumulation persönlicher Führungskapazität am Übergangsmodus zum Post-Sozialismus, welcher wiederum auf die institutionelle Form sozialistischer Herrschaft selbst sowie tieferliegende wirtschaftliche, politische und kulturelle Voraussetzungen zurückverweist.

Dort, wo ein Teil der alten kommunistischen Eliten durch einen reformatorischen Präventivschlag den Übergang zur Demokratie eingeleitet hat, sind die Chancen persönlicher Führungsautorität besonders hoch. Dies ist vornehmlich in kommunistischen Regimen der Fall, die man im Anschluß an Max Weber und Juan Linz als patrimoniale oder sultanistische Regime persönlicher Herrschaft und klientelistischer Kooptation aller potentiellen Oppositions-

kräfte, insbesondere der Intellektuellen, bezeichnen kann. Diese Situation kennzeichnet die meisten nationalen Zerfallsprodukten der Sowjetunion, aber auch die Balkanländer. Historisch entstanden solche Herrschaftsformen in Regionen mit vor 1945 geringer Industrialisierung und einer schwachen Zivilgesellschaft freiwilliger Verbände mit traditionell patrimonialen politisch-ökonomischen Herrschaftsformen und ihren religiösen Korrelaten.

Die Chancen personaler Autorität sind geringer in solchen postkommunistischen Ländern, in denen die alten Systeme durch "Implosion" gleichsam über Nacht angesichts eines plötzlichen, durch internationale Entwicklungen induzierten und dann in eine kurze, heftige inländische Massenbewegung übersetzen Schock verschwanden, wie dies in der Tschechoslowakei oder auch der DDR der Fall war. Die hier vorhergehenden kommunistischen Regime hatten einen rational-bürokratischen Charakter, der Opposition im Vergleich zu patrimonialen Regimen eher unterdrückte als kooptierte. Der Augenblick der Implosion erzeugte hier ein politisches Vakuum, welches kurzfristig durch persönliche Führungsfiguren angefüllt werden konnte. Zugleich handelte es sich aber beim rational-bürokratischen Kommunismus um Gesellschaften, die sich schon vor 1945 durch fortgeschrittene Industrialisierung, eine hochdifferenzierte Zivilgesellschaft, inklusive einer starken Arbeiterbewegung, sowie in der entfernteren Vergangenheit durch die Abwesenheit patrimonialer Herrschaftsverhältnisse ausgezeichnet hatten. Diese historischen Bedingungskomplexe mögen auch im Post-Sozialismus die schnelle Strukturierung von Parteiensystemen fördern und damit die Bedeutsamkeit persönlicher Führungskapazität untergraben. Ein Beispiel für diese Dynamik ist Vaclav Havel in der Tschechoslovakei. Havel warf zu verschiedenen Zeitpunkten sein persönliches Prestige als Symbol des liberal-demokratischen Widerstands, aber auch der nationalen Einheit, in die Waagschale, um ein eher semi-präsidentielles System zu befördern, scheiterte damit aber an den sich formierenden politischen Parteien.

Im Prinzip am aussichtslosesten für die unabhängige Ausübung persönlicher Machtkapazität sind drittens die früheren nationalkommunistischen Regime, die schon lange Opposition tolerier-

ten und einen demokratischen Übergang auf dem Verhandlungswege vorantrieben. Obwohl die historischen Grundlagen einer Bildung strukturierter Parteisysteme in diesen Ländern nicht ganz so vielversprechend sind wie im ehemals rational-bürokratischem Sozialismus, gab es hier jedoch Möglichkeiten, den Prozeß der demokratischen Parteibildung recht frühzeitig zu beginnen und damit individuellen Führungspersönlichkeiten enge Grenzen zu setzen. Ungarn ist dafür das beste Beispiel. In Polen wurde der Status Quo eines relativ starken Semi-präsidentialismus noch am vordemokratischen Runden Tisch im Frühjahr 1989 ausgehandelt. Wie die schnelle politische Demontage des Präsidenten Lech Walesa seit 1991 zeigt, gewannen im Zuge der allmählichen Konsolidierung des Parteiensystems deutlich die Kräfte Überhand, die eine Schwächung des Präsidentenamtes betreiben.

c. Das theoretische Modell im Ganzen

Wir sind nun in der Lage, die verschiedenen Elemente des theoretischen Modells zusammenzuführen. Dies ist in Figur 1 geschehen. Im Gegensatz zu instrumentell-selbstinteressierten Theorien stehen für mich die Kräfteverhältnisse zwischen verschiedenen verfassungspolitischen Lagern im Mittelpunkt der Erklärung. Diese sind indirekt beeinflußt, aber nicht vollständig determiniert, durch holistische historisch-kulturelle Bedingungen, die die Form kommunistischer und vorkommunistischer Herrschaft, Wirtschaftsweise, und kultureller Interpretationen betreffen. Obwohl Verfassungsideologien den kognitiven und den normativen Rahmen für die Strategiefindung der Akteure in der Verhandlungssituation bereitstellen, bestimmen sie nicht unmittelbar das Verhalten der Akteure und die kollektiven Verhandlungsergebnisse.

Vielmehr müssen wir als intervenierende Variable das Verfügen politischer Akteure über Organisations- und Personalressourcen in Rechnung stellen, die selbst zum Teil aus historischen Bedingungen, zum Teil aus ideologischen Präferenzen, aber auch zum Teil aus kontingenten Entwicklungen des Übergangsprozesses resultieren. Die politische Ressourcenverfügung konditioniert dann

Figur 1: Ein theoretisches Modell der Verfassungswahl zwischen Präsidentialismus und Parlamentarismus

POLITISCH - ÖKONOMISCHE UND KULTURELLE HINTERGRUNDBEDINGUNGEN

VORKOMMUNISTISCHE ZIVILGESELLSCHAFT?

Dichte freiwilliger politischer und ökonomischer Verbände?

PRÄ-MODERNE SOZIALORGANISATION

* Eigentumsrechte am Grundbesitz?
* Feudale oder patrimoniale politische Herrschaft?
* Religiöse Zivilisation

MODUS KOMMUNISTISCHER HERRSCHAFT UND ÜBERGANG ZUR DEMOKRATIE

a. rational-bürokratisch + Implosion
b. national-kommunistisch + ausgehandelter Übergang
c. patrimonial + Präventivschlag von Elitegruppen

DIE VERHANDLUNGSSITUATION ÜBER VERFASSUNGSBESTIMMUNGEN

ZEITHORIZONT DER VERFASSUNGS-VERHANDLUNGEN

Fähigkeiten der freiwilligen Verbände und Organisationen

STÄRKEVERHÄLTNISSE DER IDEOLOGISCHEN LAGER?

1. Liberaldemokraten?
2. Nationalpopulisten?
3. Post-kommunistische Reformparteien?

POLITISCHE RESSOURCEN-MOBILISIE-RUNG

1. Koordination durch Organisa-tionen
2. Persönliche Führungs-kapazität?

WAHL DES VERFASSUNGS-RAHMENS FÜR DIE BEZIEHUNG ZWISCHEN EXEKUTIVE UND LEGISLATIVE?

1. Präsidentialismus
2. Semi-Präsiden-tialismus
3. Parlamenta-rismus

Staats- und Nationsbildung im Übergang zur Demokratie?

KOMPENSATIONSSTRATEGIE FÜR DIE PARTEIGEFOLGSCHAFT:

1. Kollektivgüter? (pol. Programmatik)
2. Klubgüter/selektive Anreize (Patronage, Klientelismus)

unmittelbar zum einen den Zeithorizont, den die Akteure bei der Berechnung von Kosten und Nutzen verschiedener Verfassungsarrangements für den eigenen Machterwerb in Rechnung stellen. Zum anderen prägen politische Ressourcen die Kompensationsstrategien der eigenen Gefolgschaft, welche sich auch in zweckrationale Präferenzen über verschiedene Verfassungsordnungen übersetzen. Mein Modell sucht mithin, die von Weber angestrebte Verknüpfung von "Ideen" und "Interessen" bei der Erklärung sozialer Vorgänge zu beherzigen.

3. Parlamentarismus und Präsidentialismus in Osteuropa

Ich möchte nun im letzten Teil meiner Überlegungen in Ansätzen mein theoretisches Modell empirisch plausibel machen. Dabei müssen wir drei Hindernisse in Rechnung stellen. Zum einen erlaubt es die Kürze der Zeit nicht mehr, in detaillierten Fallstudien die Tragfähigkeit des Modells zu überprüfen. Ich habe solche Fallstudien bereits im Ansatz vorbereitet, aber zu ihrer Ausbreitung wäre eine weitere Vorlesung notwendig. Zum zweiten jedoch erfordert die weitere Erarbeitung solcher Studien empirische Feldforschung, die ich bislang nicht durchführen konnte. In diesem Sinne haben die folgenden empirischen Behauptungen noch hypothetischen Charakter auf der Basis einer nur unvollständigen Informationsgrundlage. Zum dritten ist es gemeinhin noch schwer, genau die in den schon beschlossenen Verfassungen paragraphierte Gewaltenteilung richtig zu interpretieren. Oft stellt sich die tatsächliche Verfassungslage erst in akuten Verfassungskonflikten und in der Rechtsprechung von Verfassungsgerichten heraus. Ein schönes Beispiel ist dafür die Bestimmung der ungarischen Verfassung, nach welcher der Präsident das Oberkommando über die Streitkräfte hat, aber der Premierminister die Richtlinien der Politik auch im Verteidigungsbereich bestimmt. In einer vom Präsidenten selbst angestrebten Verfassungsentscheidung hat dann das ungarische Verfassungsgericht befunden, daß beim Präsidenten nur die symbolische Kontrolle über das Militär liegt, während das Kabinett, vertreten durch den Premierminister, material die Personal- und Sachpolitik im Verteidigungsbereich in der Hand behält.

Für die meisten Streitfragen des Verhältnisses von Exekutive und Legislative und zwischen verschiedenen Exekutivorganen liegen in Osteuropa solche Präzedenzentscheidungen noch nicht vor. Aus diesem Grund ist eine empirische Kodierung der verfassungsmäßigen Machtverteilung zwischen Parlament und den verschiedenen Exekutivinstanzen risikoreich und bestreitbar. Oft wissen wir nicht genau, wie weit etwa die Autorität einer Präsidentin geht, Verordnungen zu erlassen oder Referenden anzuberaumen. Mit dieser Vorwarnung im Blickfeld, bitte ich Sie, sich in Tafel 1 meine vorläufige Kodierung der verfassungsmäßig garantierten Präsidentenautorität in zwölf Ländern anzusehen. Um das Ausmaß des Präsidentialismus zu bestimmen, habe ich sieben Indikatoren auf drei Dimensionen ausgewählt, die meines Erachtens die wichtigsten potentiellen Machtbefugnisse des Präsidialamtes umfassen.[9] Für jeden Indikator habe ich einen Wert zwischen Null und drei zugeteilt, welcher auf der der Tafel folgenden Seite kodiert worden ist. Ich habe dann die sieben Indikatoren zu einem Globalmaß präsidentieller Macht aufsummiert. Danach können wir acht prinzipiell parlamentarische Republiken, in denen dem Präsidialamt außerhalb der in einigen Fällen vorgesehenen Direktwahl fast keine institutionelle Machtbasis zusteht, von drei semi-präsidentiellen und einem präsidentiellen Regime unterscheiden. Die Variation unter den Regimeformen würde sich zugunsten des Präsidentialismus verschieben, wenn man die übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, wie etwa Georgien und die zentralasiatischen Republiken, miteinbezöge. Darüber hinaus gibt es einige Länder, in denen die Verfassungsverhandlungen zu Ende 1993 noch im Gange waren.

Der erste Indikator von Präsidialmacht - Direktwahl durch das Volk - ist weder ein notwendiger noch ein hinreichender Indikator für ein starkes Präsidialsystem, aber er verleiht dem Amt eine demokratische Legitimation, auf die sich ein Amtsinhaber im Zweifelsfall berufen kann. Unter den Legislativbefugnissen ist die präsidiale Vetomacht im Gesetzgebungsprozeß im politischen Alltagsgeschehen am wichtigsten. Besonders dort, wo Parlamente eine Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten mobilisieren müssen, um ein Veto der Präsidentin zu überstimmen, kann

Tafel 1: Überblick zur Macht des Präsidialamtes in Osteuropa

	LEGISLATIVE MACHT			
	Volks-wahl?	legislatives Veto?	Verordnungs-macht?	Anberaumung von Referenden?
A. Parlamentarische Republiken				
ESTLAND	0	0	0	0
LETTLAND	0	0	0	0
UNGARN	0	0	0	0
SLOWAKEI	0	0	0	0
SLOVENIEN	3	0	0	0
TSCHECH. REP.	0	1	0	0
LITAUEN 3	1	0	0	
BULGARIEN	3	1	0	0
B. Semi-präsidentielle Republiken				
RUMÄNIEN	3	3	0	0
KROATIEN	3	0	1	0
POLEN	3	3	1	1
C. Starkes Präsidialsystem				
RUSSLAND	3	3	3	3?

Kodierungsregeln für Tafel 1:

1. Allgemeine Wahl des Präsidenten durch das Volk = 3; indirekte Wahl = 0
2. Erforderliche parlamentarische Mehrheit, um präsidentielles Veto zu überstimmen: 2/3 Mehrheit = 3; absolute Mehrheit = 1
3. Verordnungsgewalt des Präsidenten? temporäre Macht mit wenig Restriktionen = 3; restringierte Verordnungsmacht = 1 oder 2; keine Verordnungsmacht ohne Unterschrift eines vom Parlamentsvertrauen abhängigen Premierministers = 0
4. Präsidentielles Recht, Referenden anzuberaumen? ohne Einschränkung = 3; in begrenzten Gebieten = 1 oder 2; kein Recht = 0
5. Ernennung des Premierministers und des Kabinetts?
   a. Der Präsident ernennt den Premerminister, welcher zeitweilig ohne Parlamentsmehrheit regieren kann = 3
   b. Der Präsident ernennt den Premierminister, letzterer braucht aber ein parlamentarisches Vertrauensvotum = 2
   c. Der Präsident schlägt den Premierminister vor, danach parlamentarische Abstimmung = 1
   d.Der Präsident schlägt den Premierminister auf Initiative der Parlamentsparteien vor = 0

EXEKUTIVE MACHT			Summierter Index Index präsidialer Macht
Ernennung des Kabinetts	Abberufung des Kabinetts?	Auflösung des Parlaments?	
0	0	1	1
0	0	1	1
0	0	1	1
1	0	1	2
0	0	0	3
1	0	1	3
0	0	0	4
0	1	1	6
1	0	1	8
2	3	0	10
2	0	2	12
3	2	2	19

6. Abberufung des Premierministers und des Kabinetts?
   a. Der Präsident kann den Premierminister/das Kabinett jederzeit entlassen = 3
   b. Dem Präsidenten steht frei, das Kabinett zu entlassen oder Neuwahlen anzuberaumen nach einem erfolgreichen Mißtrauensantrag im Parlament = 2
   c. der Präsident muß nach einem erfolgreichen Mißtrauensantrag das Kabinett entlassen oder Neuwahlen ausschreiben = 1
   d. Ein erfolgreicher parlamentarischer Mißtrauensantrag bindet den Präsidenten, ein neues Kabinett zu nominieren = 0
7. Parlamentsauflösung?
   a. Dem Präsidenten steht frei, das Parlament aufzulösen = 3
   b. Restringierte Rechte des Präsidenten, das Parlament aufzulösen (nach erfolgreichem Mißtrauensantrag gegen die Regierung, nach einem Fehlschlag, einen Haushalt innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu verabschieden, etc.) = 1 oder 2
   c. der Präsident kann das Parlament nur auf Vorschlag des Premierministers auflösen = 0

Politik fast kaum gegen die Amtsinhaberin betrieben werden. In wichtigen Ausnahmefällen und bei hoher Zersplitterung des Parlaments eröffnen dann zusätzlich präsidiale Verordnungsgewalten und das Recht, Plebiszite anzuberaumen, weitere Möglichkeiten, die Gesetzgebungsautonomie des Parlaments zu beschränken. Unter den Exekutivrechten des Präsidialamtes sind die Freiheiten, die dem Amt bei der Ernennung und Abberufung der Premierministerin und des ganzen Kabinetts zustehen, ebenso wichtig wie das Recht, das Parlament aufzulösen. In all diesen Bereichen erweitert sich der präsidiale Machtspielraum, je weniger einschränkenden Bedingungen die Verfassung die Präsidentin unterwirft.

Außer den zwölf osteuropäischen Ländern, in denen im Herbst/Winter 1993 bereits Verfassungen vorlagen, berücksichtige ich auch drei Länder in denen Verfassungsdebatten noch vor sich gehen — Albanien, Belarus, und die Ukraine. Ich möchte als nächstes für diese fünfzehn Länder Machtkonfigurationen in der Verhandlungssituation um Verfassungen einführen, die sie auf Tafel 2 finden. Ich sollte dabei zunächst erläutern, was für mich als “Fall” zählt. Ein Fall ist nicht identisch mit einem der fünfzehn Länder, sondern mit einer spezifischen Verhandlungskonfiguration an einem identifizierbaren Zeitpunkt. Wie ich gleich zeigen werde, mag es in diesem Sinne verschiedene “Fälle” in einem einzigen Land geben, wann immer sich die Verfassungsdebatte durch mehrere Machtkonstellationen hindurchbewegte. Bei einigen dieser Konfigurationen gab es oder gibt es noch keine Verfassungsresultate. Bei diesen Fällen sind die hypothetischen Ergebnisse mit Fragezeichen gekennzeichnet. Es handelt sich hier also um kontrafaktische Spekulationen über in der gegebenen Verhandlungssituation wahrscheinliche Verfassungsergebnisse.

Ich möchte nun zunächst die allgemeine Lage in den verschiedenen Fallklassen charakterisieren und dann abschließend die Dynamik der Verfassungsverhandlungen an Einzelbeispielen illustrieren. In Tafel 2 finden sie drei dichotomisierte unabhängige Variablen, welche die zentralen Elemente meines theoretischen

Tafel 2: Die Konfiguration von Verfassungsverhandlungen und die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative

	National-kommunitäre Führungs-persönlich-keiten?	Post-kommunistische Führungs-persönlich-keiten?	Strukturierung des Liberal-Demokra-tischen Parteienfeldes?	(Hypothetische) Ergebnisse der Verhandlungs-situation
Umstände günstig für den Parlamentarismus				
I	nein	nein	ja	Ungarn II (1990+) (PA) Bulgarien II (Mitte 90-92) (PA) Polen II (1993-)? (PA??)
II	ja	nein	ja	Tschech. Rep. (1991+) (PA) Slowakei (1991+) (PA) Kroatien II (1993+) ? (PA??)
III	nein	ja	ja	Slowenien (1990+) (PA)
IV	ja	ja	ja	Estland (1991+) (PA)
Umstände begünstigen keine Regimeform: Pfadabhängige Wahl und Zufallsschocks				
V	ja	ja	nein	Litauen (1990+) (PA)
VI	nein	nein	nein	Albanien (1991+) ? Belarus (1991+) ? Ukraine (1991+) ? Lettland (1991+) (PA)
Umstände begünstigen Präsidentialismus				
VII	nein	ja	nein	Bulgarien I (1990) (S-PR?) Ungarn I (1989/90) (S-PR?) Rumänien (1990+) (S-PR)
VIII	ja	nein	nein	Polen I (1990/91) (S-PR) Kroatien I (1990-93)(S-PR) Russland (1991-) (PR) Bulgarien III (1993+?) (S-PR?)

PA = Parlamentarismus; PR = Präsidentialismus; S-PR = Semi-Präsidentialismus;
Fragezeichen signalisieren eine kontrafaktische Erwartung von Verfassungsergebnissen in Verhandlungs-situationen, die (noch) kein Ergebnis erbracht haben.

Modells operationalisieren. Diese ergeben insgesamt acht mögliche Kombinationen, die nach ihrer Wahrscheinlichkeit, zu parlamentarischen oder präsidialen Regierungssystemen zu führen, von römisch eins bis römisch acht angeordnet sind.

In den ersten vier Konfigurationen gibt es verläßliche Indizien für die vergleichsweise fortgeschrittene Strukturierung eines liberal-demokratischen Parteiensystems, und überall dort setzt sich tatsächlich eine parlamentarische Regierungsform durch. Am eindeutigsten für Parlamentarismus spricht die Lage dort, wo zugleich keine politische Kraft über persönliche Führungskapazität verfügt (Fall I). Etwas zweideutiger ist die Lage in den Fällen II und III, wo in der politischen Verhandlungsituation zumindest ein Spieler auf persönliche Führungskapazität setzt, unabhängig davon, ob es sich um eher nationale oder eher post-kommunistische Führer handelt. Besonders interessant ist dabei der hypothetische Fall Kroatiens, wo die sich die seit 1992 strukturierenden Parteien die in einer dem Parlamentarismus abträglichen Situation beschlossene semi-präsidentielle Verfassung (unter römisch VIII) jetzt in Frage zu stellen beginnen.

Wieder anders liegt der Fall, wo zwar Parteien sich strukturieren, aber zugleich mehrere populäre nationale und post-kommunistische Führer miteinander konkurrieren, wie in Estland (Fall IV). Zum einen zeigt die Wahl des Parlamentarismus in dieser Situation, daß die beginnende Strukturierung eines politisch dominanten liberal-demokratischen Feldes eine hinreichende Bedingung für Parlamentarismus darstellt. Zum anderen läßt sich außerdem folgern, daß in einer Pattsituation, in welcher mehrere konkurrierende Führungspersönlichkeiten sich Zugriffschancen auf ein starkes Präsidialamt versprechen, die eine oder andere Seite keinen auf Präsidentialismus hinauslaufenden Verfassungskompromiß riskieren mag, um einer Machtübernahme des Hauptkonkurrenten vorzubeugen. Man kann hier auch von einer “minimax regret” Logik sprechen (siehe auch Przeworski 1991).

Die Situation ist weniger günstig für den Parlamentarismus, wo zwar eine Pattsituation zwischen konkurrierenden Führungsper-

sönlichkeiten vorliegt, aber auch kein strukturiertes Parteiensystem den Parlamentarismus fördert (Fall V). In Littauen zeigte sich dies besonders deutlich. Landsbergis, der Führer der nationalen littauischen Sammlungsbewegung Sajudis, drängte immer auf einen starken Präsidentialismus, wurde aber von der postkommunistischen littauischen Arbeiterpartei unter dem populären Algirdas Brazaukas auch zu dem Zeitpunkt noch verfassungspolitisch blockiert, als schon klar wurde, daß Brazaukas selbst das Präsidentschaftsamt gewinnen könnte. Das strategische Ergebnis war ein parlamentarisches System, aber die strategische Situation hätte auch ein anderes Ergebnis zeitigen können.

In vier weiteren Fällen, die unter römisch VI aufgelistet sind, kann meine Theorie keine eindeutigen Voraussagen machen. Da hier keine starken Kräfte in die eine oder die andere Richtung ziehen, sind Verfassungen charakteristischer Weise zumeist bis Ende 1993 nicht kodifiziert worden. Die Ergebnisse innerhalb dieser Gruppe werden deshalb wahrscheinlich in pfadabhängiger Weise auf der Basis von Zufallskonstellationen variieren. Im Falle Lettlands stand die Zwischenkriegsverfassung als politischer Fokuspunkt bereit, um das Verhandlungsergebnis herauszukristallisieren. Historische Präzedenzfälle gibt es in den drei anderen Ländern nicht, so daß hier nicht schnell ein Fokuspunkt in den Verhandlungen gefunden werden konnte.

In der dritten und letzten Klasse von Fällen, römisch VII und VIII, sind schließlich die Weichen für den Präsidentialismus gestellt. Obwohl wir nicht über ausreichende Information verfügen, um außerdem die zentralasiatischen Republiken zu klassifizieren, sieht doch alles danach aus, daß auch diese fast ausnahmslos in diese Verhandlungskonfigurationen hineinpassen und deshalb starke, wenn nicht gar autoritäre, Präsidialregime aufweisen. Wenn wir uns die in Osteuropa eingetretenen Verfassungsergebnisse aus Tafel 1 in Erinnerung rufen, so entspricht die Verfassungslage in Rumänien und Kroationen im großen und ganzen der theoretischen Erwartung, aber vielleicht mag die relativ bescheidene formelle Verankerung präsidentieller Machtbefugnisse in diesen semi-präsidentiellen Regimen verwundern. Eine viel

genauere Analyse als mir bislang möglich gewesen ist, müßte zeigen, inwieweit diese Resultate mit meiner Theorie inkonsistent sind. Schließlich ist zu beachten, daß in beiden Fällen aus unterschiedlichen Gründen der Übergang zum Post-Kommunismus mit militärischen Auseinandersetzungen und einem innenpolitischen Machtvakuum verbunden war, in welchem die Führungspersönlichkeiten Franjo Tudjman und Ion Iliescu darauf setzten, politisch auch ohne eine extensive Kodifizierung präsidialer Rechte de facto hegemonial bleiben zu können.

Betrachten wir nun noch abschließend einige besondere Fälle, in denen sich im Zeitablauf verschiedene Verhandlungssituationen einstellten. Der komplexeste Fall ist sicherlich Polen, wo sich als Resultat der noch vordemokratischen Verhandlungen am Runden Tisch im Frühjahr 1989 ein starker Präsidentialismus ergab. Diese Lösung war vor allem darin begründet, der Sowjetunion durch einen mit vielen Vollmachten ausgestatteten kommunistischen Präsidenten die Blocktreue auch eines sich intern liberalisierenden Landes zu garantieren. In der ersten wirklich demokratischen Verhandlungsrunde über das Verfassungsdesign vor den Präsidentschaftswahlen im Jahre 1990 löste sich die politische Dachorganisation von Solidarnosc im Parlament erst allmählich auf und war noch nicht einem sich strukturierenden Parteienfeld gewichen. In dieser Situation, in welcher keine politische Kraft über organisatorische Ressoucen verfügte, setzte nicht nur der nationale Held der Solidarnosc-Bewegung von 1980, Lech Walesa, sondern auch der nicht-kommunistische liberal-demokratische Premierminister Mazowiecki auf die Macht persönlicher Ausstrahlung, und die hinter beiden stehenden Parlamentarier einigten sich auf eine Stärkung des Präsidentenamtes durch direkte Volkswahl (Jaruzelski 1993/94: 50; Rzeplinski 1993/94: 71).

Im Jahre 1991, und insbesondere nach den Parlamentswahlen im Oktober, setzte sich der Verfassungszug allerdings in Richtung auf eine Schwächung des Präsidentenamtes in Bewegung, während sich parallel das Parteienspektrum zu strukturieren begann. In der Kleinen Verfassung von 1992 verlor der Präsident wichtige Exekutivrechte über die Ernennung und Abberufung

von Regierung und Parlament, obwohl er ein starkes legislatives Vetorecht behielt. Nach der Parlamentswahl 1993, die mit einer weiteren Konsolidierung des Parteiensystems einherging, sieht alles danach aus, daß das Präsidentenamt in Polen bei einer vollständigen Verfassungsrevision weitere Machteinbußen hinnehmen muß, obwohl diejenigen Parteien, die diese Änderungen befürworten, eigentlich die größten Chancen haben, die Nachfolge von Walesa zu beeinflussen.

Auch in Ungarn vollzogen sich die Verfassungsverhandlungen in zwei Runden. Im Herbst 1989 insistierte der Reformflügel der post-kommunistischen ungarischen sozialistischen Partei auf einer frühen demokratischen Wahl eines starken Präsidenten, aus welcher nach ihren Vorstellungen der national-populistische Imre Pszgay, der Reformexponent im Politbüro, als Sieger hervorgehen sollte. Die national-konservativen Parteien schlossen sich diesem Vorschlag zunächst an, wurden aber von den liberalen Demokraten bitter bekämpft. Ein von letzteren angestrebtes Referendum im Winter 1989 führte zu einer knappen Mehrheit gegen eine frühzeitige Präsidentschaftswahl. Im Frühjahr 1990, im Zuge der Konsolidierung der ungarischer Parteien nach der ersten Parlamentswahl, einigten sich alle nicht-sozialistischen Kräfte auf eine parlamentarische Republik mit schwachem Präsidialamt. Versuche der sozialistischen Partei, diese Verfassungsentscheidung durch ein Volksbegehren und ein Referendum umzustoßen, scheiterten an der mangelnden Beteiligung der Bevölkerung.

In Bulgarien spielte sich sich eine fast parallele Entwicklung von anderen Ausgangsprämissen her ab. Hier setzte der amtierende Außenminister Petur Mladenov im Spätherbst 1989 zum Präventivschlag gegen das Schiwkow Regime an und wurde wenig später vom Parlament zum Präsidenten gewählt. Die reformierte Bulgarische Sozialistische Partei erhoffte sich dann in den Verhandlungen mit der noch schwach organisierten demokratischen Opposition, ein mächtiges Präsidialamt in die Verfassung einzulassen und damit dauerhaft die Präsenz der Post-Kommunisten in der Staatsexekutive zu verankern. Allerdings mußte Mladenov bald zurücktreten, als seine Versuche ans Tageslicht kamen, im

Dezember 1989 gegen die demokratische Opposition mit Gewalt vorzugehen. Angesichts einer sozialistischen Partei ohne eindrucksvolles persönliches Zugpferd und einer allmählich sich konsolidierenden liberal-demokratischen Opposition lief der Verfassungskompromiß des Jahres 1991 auf eine im wesentlichen parlamentarische Republik mit direkt gewähltem Präsidenten hinaus. Ende 1992 und dann im Jahre 1993 ergab sich allerdings eine neue Kräftekoalition angesichts des Zerfalls der demokratischen Regierungsmehrheit, die die Strukturierung des bulgarischen Parteiensystems wieder in Fluß geraten ließ. Auf der einen Seite hat dadurch ein vom Präsidenten gestütztes parteiloses Kabinett dem Präsidialamt einen über die formalen verfassungsmäßig kodifizierten Machtbefugnis hinausgehenden Einfluß verschafft und somit de facto eine semi-präsidentielle Machtverteilung befördert. Zum anderen gibt es Gerüchte, das die einzigen gut organisierten Kräfte in der bulgarischen Politik, die ansonsten polar einander entgegengesetzten linken und rechten Parteiformationen, sich auf eine verfassungsmäßige Schwächung des Präsidialamtes einigen wollen, um die amtierende nicht-parlamentarische Regierung zu untergraben.

Als letzten Beispiel möchte ich in ein paar Sätzen auf die russischen Situation eingehen. Hier hat der amtierende Präsident durch seine parteipolitische Enthaltsamkeit die Strukturierung des liberal-demokratischen Parteienspektrums verzögert und es deshalb auch für solche liberal-demokratischen Kräfte nötig gemacht, sich zum Präsidentialismus zu bekennen, die eigentlich eher parlamentarische Regierungsformen befürworten mögen. Allerdings hat sich seit Herbst 1993 innerhalb des russischen demokratischen Lager eine Differenzierung ergeben, bei der einige Gruppen die Machtfülle des Präsidialamtes im Lichte liberal-demokratischer Verfassungsideologie offen angreifen. Zugleich hat sich Jeltsin zusehends national-kommunitären sowie wirtschafts- und sozialpolitisch defensiven Positionen zugeneigt. Nicht ohne Grund unterstützt das national-autoritäre Lager um Zhirinovsky eine starke Präsidialverfassung, während die post-kommunistischen Kräfte ohne starke Führungspersönlichkeit diese Machtverteilung ablehnen. Das liberal-demokratische Lager ist an allen

Fronten benachteiligt: Es ist weder organisatorisch-programmatisch konsolidiert, noch verfügt es über starke nationale Führungspersönlichkeiten, nachdem sich Jeltsin von seinen früheren Verbündeten zusehends abgesetzt hat. Eine Schwächung der ans Diktatorische grenzenden Verfassungsposition des russischen Präsidenten ist in dieser Situation nicht abzusehen, da sie auf eine zur Zeit unwahrscheinliche Koalition von Kommunisten und liberalen Demokraten aufbauen müßte.

4. Das Forschungsprogramm

Ich komme zum Schluß und möchte Ihnen deshalb noch einmal das Forschungsprogramm in Erinnerung rufen, welches meine Analyse inspiriert hat. Mir geht es um die Erklärung der Selektion grundlegender demokratischer Institutionen. Dabei versuche ich zu zeigen, daß weder ein rein instrumenteller Analyserahmen, welcher auf die zweckrationale Verfolgung von Eigeninteressen der Akteure abstellt, noch ein moralisch-universalistischer oder ein holistischer historischer und kultureller Ansatz die Institutionenwahl befriedigend erklären kann. Vielmehr müssen wir mit den heute zur Verfügung stehenden Denkmitteln Max Webers These erneuern, daß Interessen und Ideen in sozialwissenschaftlichen Erklärungen in präzise spezifizierter Weise miteinander verknüpft werden müssen. Als jemand, der zwischen einem Kontinent pendelt, auf dem Politikwissenschaftler zweckrational-selbstinteressierte Erklärungen bevorzugen, und einem anderen, wo kulturelle und kognitive Erklärungen größeres Gewicht haben, liegt mir sehr an der Erprobung der Reichweite unterschiedlicher Erklärungsformen und der Chance zu ihrer Verknüpfung.

Ich habe heute versucht, an einem Beispiel eine solche synthetische Erklärungsstrategie plausibel zu machen. Wie ich schon betont habe, befinde ich mich am Anfang, nicht am Ende, einer empirischen Untersuchung von Verfassungsdesigns in post-sozialistischen Ländern. Diese Untersuchung muß sowohl in die Tiefe als auch in die Breite weitergetrieben werden. Dabei denke ich einerseits an die Berücksichtigung anderer Entscheidungspro-

zesse über Verfassungskomponenten, wie etwa der Ausgestaltung von Grundrechtskatalogen, die Territorialorganisation demokratischer Staaten zwischen Zentralismus und Föderalismus, die Befugnisse von Verfassungsgerichten sowie die Bestimmungen von Wahlsystemen. Andererseits erfordert systematische Theoriebildung, daß wir über geographische und zeitliche Begrenzungen hinausgehen und uns auch der Verfassungswahl in Lateinamerika, Südostasien, sowie weiter in der Vergangenheit in Südeuropa und selbst in Westeuropa nach dem ersten und zweiten Weltkrieg zuwenden. Ich hoffe, dieses Forschungsprogramm durch meine Tätigkeit an der Humboldt Universität in den kommenden Jahren voranbringen zu können.

Anmerkungen

1. Für eine detaillierte Analyse verschiedenartiger exekutiv-legislativer Beziehungen siehe Shugart und Carey /1992: Kap. 1 und 2).
2. Es ist natürlich möglich, breitere Präferenzen und sogar Normen als Präferenzen in rationale Entscheidungstheorien einzubauen. Allerdings wird dann der Ansatz leicht tautologisch, da nicht mehr einzusehen ist, welche Handlungsweisen eigentlich ausgeschlossen werden können. Für die Problematik einer Ausweitung des entscheidungstheoretischen Ansatzes auf Normen siehe Goldfarb und Griffith (1991).
3. Die Bedeutung der Unsicherheit in post-kommunistischer Politik haben Bunce und Csanadi (11992, bes. S. 261-72) und Przeworski (1991: 79-88) betont.
4. Für konstruktive Ansätze, kognitive und rational-utilitaristische Erklärungen miteinander zu verbinden, siehe Goldstein und Keohane (1993) sowie Hall (1993).
5. Für eine kritische Durchsicht dieser Argumente siehe Shugart und Carey (1992: Kap. 3) und Niou and Ordeshook (11993).
6. Elster (1993/94: 96) offeriert diese Hypothese, um die Präferenz polnischer Reformkommunisten für eine starke Präsidentschaft zu erklären.
7. Eine brauchbare Diskussion der empirischen Dimensionen, die bei der Strukturierung von Parteiensystemen eine Rolle spielen, findet sich bei Dix (1992), illustriert am Beispiel von Lateinamerika.
8. Meine Argumentation schließt hier an Putnams (1993) Theorie der historischen Hintergründe an, die die Dichte intermediärer Organisationen in heutigen Demokratien bestimmen.
9. Für andere zusätzliche und zum Teil gleiche, aber nicht identisch kodierte Dimensionen siehe Shugart und Carey (1992: 150 und 155) sowie die Übersichtstafeln in East European Constitutional Review, Vol. 2, Heft 4, 1993.

Bibliographie

Bendix, Reinhard
1978 *Kings or People.* Berkeley, California: University of California Press.
Bozoki, Andras
1990 "Political Transition and Constitutional Change in Hungary", *Sü - dosteuropa*, Vol. 39, No. 3: 538-549.
Bunce, Valerie and Maria Csanadi
1993 "Uncertainty in the Transition: Post-Communism in Hungary", *East European Politics and Societies*, Vol. 7 (Spring) No. 2: 240-275.
Dimitrov, Roumen
1992 Volksbewegung oder Politische Koalition? Politischer Wandel in Bulgarien, illustriert durch die unbeabsichtigten Folgen eines Handlungsdilemmas. Sofia University, Department of Sociology.
Dix, Robert, H.
1992 "Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties", *Comparative Political Studies*, Vol. 24 (January), No. 4: 488-511.
Elster, Jon
1991 "Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction", *The Univer - sity of Chicago Law Review*, Vol. 58 (June), No. 2: 447-482.
1993/94 "Bargaining over the Presidency. Myopic Bargains among the Framers in Poland, Hungary and Bulgaria", *East European Constitutional Re - view*, Vol. 2, No. 4 and Vol. 3, No. 1:95-98.
Ganev, Venelin
1993/94 "Bulgaria II. Survey of Presidential Powers", *East European Con - stitutional Review*, Vol. 2, No. 4, Vol. 3, No. 1: 62-64.
Geddes, Barbara
1993 "The Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America", to appear in: Arend Lijphart and Carlos Waisman, eds., *In - stitutional Design in New Democracies*. forthcoming.
Goldfarb, Robert S. and William B. Griffith
1991 "Amending the Economist's 'Rational Egoist' Model to Include Moral" Kenneth J. Koford and Jeffrey B. Miller, eds., *Social Norms and Eco - nomic Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
Goldstein, Judith and Robert O. Keohane
1993 "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", pp. 3-30 in ibid., eds., *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
Hall, John A.

1993 “Ideas and the Social Sciences”, pp. 31-54 in Judith Goldstein and Robert Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, New York, Cornell University Press.
Harmel, Robert, and Kenneth A. Janda
1982 *Parties and Their Environments*. New York: Longman.
Hoppe, Hans-Joachim
1991 “Bulgariens dorniger Weg zur Demokratie”, *Osteuropa*, Vol. 41, No. 9: 887-904.
Horowitz, Donald L.
1990 “Comparing Democratic Systems”, *Journal of Democracy*, Vol. 1, (Winter) No. 1: 51-69.
Jaruzelski, Wojciec
1993/94 “Interview. Conducted by Professor Wiktor Osiatynski”, *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 4 and Vol 3, No. 1: 47-50.
Kolarova, Rumyana and Dimitr Dimitrov
1992 The Hampered/Disabled Democracy. University of Sofia, Department of Political Science, 1992.
Lijphart, Arend
1992a “Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland, 1989-91”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 4, No. 2: 207-223.
1992b “Introduction”, pp. 1-27 in Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
Linz, Juan J. 1990 “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Vol. 1 (Winter), No. 1: 51-69.
Mainwaring, Scott
1993 “Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2: 198-228.
Mink, Andras
1993/94 “Hungary. Survey of Presidential Powers”, *East European Constitutional Review”*, Vol. 2, No. 4 and Vol. 3, No. 1: 68-71.
Moser, Charles
1991 The President and the Parliament: Bulgarian Politics 1990-1991. Washington, D. C.: The Free Congress Foundation.
Niou, Emerson M.S. and Peter C. Ordeshook
1993 Notes on Constitutional Change in the Republic of China on Taiwan. Presidential versus Parliamentary Government: Duke Papers in International Political Economy, Working Paper 182. September 16.
Poshtov, Georgi
1993/94 “Bulgaria I. Survey of Presidential Powers”, *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 4, Vol. 3, No. 1: 61-62.

Przeworski, Adam
1991 *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
Putnam, Robert
1993 *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
Rzeplinski, Andrzey
1993/94 "Poland. A Survey of Presidential Powers", *East European Constitutional Review*, Vol. 2, No. 4, and Vol. 3, No. 1: 71-75.
Schelling, Thomas
1960 *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
Shugart, Matthew S.
1993 "Of Presidents and Parliaments. The Post-Communist Democracies offer a Diversity of Legislative-Executive Configurations", *East European Constitutional Review*, Vol. 2 (Winter), No. 1: 30-32.
Shugart, Matthew S. and John M. Carey
1992 *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
Stepan, Alfred and Cindy Skach
1993 "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*, Vol. 46 (October 1993), No. 1: 1-22.
Tolz, Vera
1993 "Drafting the New Russian Constitution", *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Reports*, Vol. 2 (July 16), No. 29: 1-12.
Wishnevsky, Julia
1993 "Liberal Opposition Emerging in Russia?" *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Reports*, Vol. 2 (November 5), No. 44: 5-12.

Herbert Kitschelt

1955 in Köln geboren.
1973-1978 Studium der Geschichtswissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft und Philosophie in Köln, Marburg und Bielefeld.
1979 Promotion zum Dr. soz.wiss.
1978-1982 Forschungsaufenthalt an der University of California, Santa Cruz and Berkeley sowie an der Stanford University.
1982-1983 Visiting Assistant Professor, University of California, San Diego.
1983-1984 Assistant Professor, University of Notre Dame, South Bend, Indiana.
1984-1992 Assistant and Associate Professor, Duke University, North Carolina.
Seit 1992 Professor of Political Science, Duke University.
Seit 1993 Professor für Politikwissenschaft (Lehrstuhl Vergleichende Politik) am Fakultätsinstitut fiir Sozialwissenschaften, Philosophische Fakultät III, der Humboldt-Universität zu Berlin (joint appointment mit Duke University).

Ausgewählte Veröffentlichungen

The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis (Ann Arbor: Michigan University Press, 1995).
The Transformation of European Social Democracy (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
Beyond the European Left. Ideology and Political Action in the Belgian Ecology Parties. Mit Staf Hellemans. (Durham: Duke University Press, 1990).
The Logics of Party Formation. Ecological Parties in Belgium and West Germany. (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1989).
Der ökologische Diskurs. (Frankfurt/Main: Campus, 1984).
Politik und Energie. (Frankfurt/Main: Campus, 1983).
Kernenergiepolitik. Arena eines politischen Konflikts. (Frankfurt/Main: Campus, 1980).

In der Reihe **Öffentliche Vorlesungen** sind erschienen:

1 *Volker Gerhardt*
Zur philosophischen Tradition der Humboldt-Universität

2 *Hasso Hofmann*
Die versprochene Menschenwürde

3 *Heinrich August Winkler*
Von Hitler zu Weimar
Die Arbeiterbewegung und das Scheitern der ersten deutschen Demokratie

4 *Michael Borgolte*
"Totale Geschichte" des Mittelalters?
Das Beispiel der Stiftungen

5 *Wilfried Nippel*
Max Weber und die Althistorie seiner Zeit

6 *Heinz Schilling*
Am Anfang waren Luther, Loyola und Calvin – ein religionssoziologisch-entwicklungsgeschichtlicher Vergleich

7 *Hartmut Harnisch*
Adel und Großgrundbesitz im ostelbischen Preußen 1800 - 1914

8 *Fritz Jost*
Selbststeuerung des Justizsystems durch richterliche Ordnungen

9 *Erwin J. Haeberle*
Historische Entwicklung und aktueller internationaler Stand der Sexualwissenschaft

10 *Herbert Schnädelbach*
Hegels Lehre von der Wahrheit

11 *Felix Herzog*
Über die Grenzen der Wirksamkeit des Strafrechts

12 *Hans-Peter Müller*
Soziale Differenzierung und Individualität
Georg Simmels Gesellschafts- und Zeitdiagnose

13 *Thomas Raiser*
Aufgaben der Rechtssoziologie als Zweig der Rechtswissenschaft

14 *Ludolf Herbst*
Der Marshallplan als Herrschaftsinstrument?
Überlegungen zur Struktur amerikanischer Nachkriegspolitik

15 *Gert-Joachim Glaeßner*
Demokratie nach dem Ende des Kommunismus

16 *Arndt Sorge*
Arbeit, Organisation und Arbeitsbeziehungen in Ostdeutschland

17 *Achim Leube*
Semnonen, Burgunden, Alamannen
Archäologische Beiträge zur germanischen Frühgeschichte

18 *Klaus-Peter Johne*
Von der Kolonenwirtschaft zum Kolonat
Ein römisches Abhängigkeitsverhältnis im Spiegel der Forschung

19 *Volker Gerhardt*
Die Politik und das Leben

20 *Clemens Wurm*
Großbritannien, Frankreich und die westeuropäische Integration

21 *Jürgen Kunze*
Verbfeldstrukturen

22 *Winfried Schich*
Die Havel als Wasserstraße im Mittelalter:
Brücken, Dämme, Mühlen, Flutrinnen

23 *Herfried Münkler*
Zivilgesellschaft und Bürgertugend
Bedürfen demokratisch verfaßte Gemeinwesen
einer sozio-moralischen Fundierung?

24 *Hildegard Maria Nickel*
Geschlechterverhältnis in der Wende
Individualisierung versus Solidarisierung?

25 *Christine Windbichler*
Arbeitsrechtler und andere Laien in
der Baugrube des Gesellschaftsrechts
Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung

26 *Ludmila Thomas*
Rußland im Jahre 1900
Die Gesellschaft vor der Revolution

27 *Wolfgang Reisig*
Verteiltes Rechnen: Im wesentlichen das Herkömmliche oder etwas grundlegend Neues?

28 *Ernst Osterkamp*
Die Seele des historischen Subjekts
Historische Portraitkunst in Friedrich Schillers "Geschichte des Abfalls der vereinigten Niederlande von der Spanischen Regierung"

29 *Rüdiger Steinlein*
Märchen als poetische Erziehungsform
Zum kinderliterarischen Status der Grimmschen "Kinder- und Hausmärchen"

30 *Hartmut Boockmann*
Bürgerkirchen im späteren Mittelalter

31 *Michael Kloepfer*
Verfassungsgebung als Zukunftsbewältigung aus Vergangenheitserfahrung
Zur Verfassungsgebung im vereinten Deutschland

32 *Dietrich Benner*
Über die Aufgaben der Pädagogik nach dem Ende der DDR

33 *Heinz-Elmar Tenorth*
"Reformpädagogik"
Erneuter Versuch, ein erstaunliches Phänomen zu verstehen

34 *Jürgen K. Schriewer*
Welt-System und Interrelations-Gefüge
Die Internationalisierung der Pädagogik als Problem Vergleichender Erziehungswissenschaft

35 *Friedrich Maier*
"Das Staatsschiff" auf der Fahrt von Griechenland über Rom nach Europa
Zu einer Metapher als Bildungsgegenstand in Text und Bild

36 *Michael Daxner*
Alma Mater Restituta oder Eine Universität für die Hauptstadt

37 *Konrad Jarausch*
Die Vertreibung der jüdischen Studenten und Professoren von der Berliner Universität unter dem NS-Regime

38 *Detlef Krauß*
Schuld im Strafrecht
Zurechnung der Tat oder Abrechnung mit dem Täter?