

Parlamentarisierung oder Stärkung der Parlamente?

Überlegungen zur Konsolidierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien

Zu Recht gelten die achtziger Jahre als die Zeit der sukzessiven Abkehr vieler lateinamerikanischer Länder von diktatorischen Regimen, wenngleich sich in den neuen Regierungsformen vielfach demokratische mit – noch – autoritären Komponenten mischen. Tatsächlich hat sich der lateinamerikanische Typus der Präsidialdemokratie vor allem bei der Bewältigung wirtschaftlicher Probleme bewährt – ein Erfolg, der in manchen Ländern der Region durch eine parlamentarische Demokratie kaum erzielt worden wäre. Dennoch wäre eine stärkere Kontrolle über die Amtsführung des Präsidenten – ggf. im Rahmen eines semipräsidentiellen Systems – vorteilhaft auf dem Weg zur sicherlich notwendigen stärkeren Parlamentarisierung Iberoamerikas. Dies ist allerdings eine Aufgabe, deren Bewältigung angesichts des geringen Ansehens, das sowohl die Parlamente als auch die Parlamentarier in vielen der betroffenen Ländern genießen, keineswegs leicht erscheint.

Fortschritte bei der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika

Nachdem Lateinamerika in den sechziger und siebziger Jahren eine Phase autoritärer Herrschaft durchlebt hatte, die in den betroffenen lateinamerikanischen Staaten unterschiedlich lange andauerte, war seit 1979 ein Land nach dem anderen zu demokratischen Regierungssystemen zurückgekehrt. Die achtziger Jahre können deshalb für Lateinamerika als Periode der Transition, d.h. des Übergangs von autoritären zu demokratischen Systemen charakterisiert werden.

Für die neunziger Jahre läßt sich konstatieren, daß im Prozeß demokratischer Konsolidierung in der Region Fortschritte gemacht wurden, sich aber auch gegenläufige Tendenzen zeigen. Mitte der neunziger Jahre ist Lateinamerika die bei weitem demokratischste Region in der Dritten Welt. Wie im wirtschaftlichen Bereich scheinen sich auch in der Frage der politischen Ordnung im Rahmen der Globalisierung und regionalen Integration die Handlungsspielräume nationaler Politik verengt zu haben. Die Demokratie, mit all ihren Defiziten in der nationalen Praxis, gilt für die Region als Norm; oder wie es zwei renommierte amerikanische Sozialwissenschaftler als Kennzeichen einer konsolidierten Demokratie charakterisiert hatten: „Democracy has become the only game in town“ (Linz/Stepan 1996: 5). Zumindest auf der Ebene des politischen Diskurses wird die Demokratie in der lateinamerikanischen Politik zur Zeit nicht mehr in Frage gestellt, obwohl sich in der politischen Praxis in einigen Ländern immer noch oder wieder bedenkliche Tendenzen zeigen.

Es gibt Anzeichen für eine zunehmende Verwurzelung der Demokratie in der politischen Kultur Lateinamerikas. Bei Meinungsumfragen in der Region wird der Demokratie als politisches System Mitte der neunziger Jahre eine

hohe Legitimität zugeschrieben. Nach einer Meinungsumfrage, die 1996 parallel in 17 lateinamerikanischen Staaten durchgeführt wurde (Latinobarómetro 1996) – dabei wurden insgesamt ca. 20000 Personen befragt – , stimmten 61 Prozent der befragten Lateinamerikanerinnen und Lateinamerikaner der Aussage zu: „Die Demokratie ist jeder anderen Regierungsform vorzuziehen“. Allerdings meinten immerhin 17 Prozent der Befragten, daß unter bestimmten Gegebenheiten ein autoritäres System vorzuziehen sei, und gleichfalls 17 Prozent waren der Meinung, daß für ihre Lebenssituation der Regierungsform keine Bedeutung zukomme. Die Zustimmungsraten zur Demokratie wies von Land zu Land eine beachtliche Variationsbreite auf, sie lag aber mit Ausnahme von Honduras in keinem Land unter 50 Prozent. 1997 waren die Zustimmungsraten zur Demokratie sogar leicht angestiegen: in Südamerika und Mexiko waren es 63 Prozent und in Zentralamerika sogar 66 Prozent der Befragten, die auf jeden Fall ein demokratisches System vorzogen (Latinobarómetro 1997).

Die Legitimität der Demokratie scheint nach den Umfragen des Latinobarómetro unabhängig von der Performanz der politischen Systeme, deren Einschätzung von Jahr zu Jahr großen Schwankungen unterliegt, bewertet zu werden. In der Umfrage des Latinobarómetro von 1996 waren nur 27 Prozent der Lateinamerikaner mit der Funktionsweise der Demokratie in ihren Ländern zufrieden, 45 Prozent waren wenig zufrieden und 20 Prozent waren überhaupt nicht zufrieden. Für 1997 zeigt das Latinobarómetro überraschenderweise einen Anstieg der Zufriedenheit mit der Demokratie in Südamerika (und Mexiko) auf 36 Prozent und in Zentralamerika auf 49 Prozent (Latinobarómetro 1997).¹⁾

In der augenblicklichen politischen Konstellation scheint sich ein allgemeiner Trend – mit Ausnahmen und Nuancen – herauszukristallisieren, daß nicht mehr unmittelbar das Überleben demokratischer Regierungssysteme in Lateinamerika auf dem Spiel steht; die Diskussion zielt jetzt auf die Qualität der Demokratie. Es geht darum, noch bestehende demokratische Defizite zu beseitigen und die demokratischen Institutionen gegen zukünftige Herausforderungen zu wappnen bzw. einer langsamen Erosion der demokratischen Strukturen vorzubeugen. Der Prozeß der Konsolidierung der Demokratie ist kein linearer Prozeß, der zu einem vorgegebenen Endpunkt führt. Er kann stagnieren oder retardieren, ohne daß es zu einem Systemwandel und der Etablierung eines offen autoritären Systems kommt. Deshalb ist es sinnvoll, zwischen unterschiedlichen Stufen demokratischer Konsolidierung zu unterscheiden.

Neue Gefahren – und unterschiedliche Stufen demokratischer Konsolidierung

In seinen neueren Arbeiten hat der argentinische Politikwissenschaftler Guillermo O'Donnell (1992; 1994; 1995; 1998) auf einen markanten Widerspruch in den zeitgenössischen lateinamerikanischen Demokratien verwiesen, in denen sich demokratische Elemente mit autoritären Komponenten vermischen: „The democratic, participatory rights[...] are respected, but the liberal component of democracy is systematically violated. A situation in which one can vote freely and have one's vote counted fairly but cannot expect proper treatment from the police or the courts“ (O'Donnell 1994: 166-167).

Auch wenn man nicht die Skepsis von Robert A. Kaplan (1997) teilt, der die Frage aufwirft „Was democracy just moment?“ (hierzu kritisch Vargas Llosa 1998), so mehren sich auch in Lateinamerika die Anzeichen für die Etablierung eines neuen Typus von „nichtliberalen Demokratien“ (vgl. Zakaria 1997; Plattner 1998) oder nur „elektoralen Demokratien“ (Schedler 1998), d.h. von politischen Systemen, in denen über die Zusammensetzung von Regierung und Parlament zwar durch weitgehend demokratische Wahlen entschieden wird. Diese demokratisch gewählten Regierungen verletzen jedoch regelmäßig den von der Verfassung vorgegebenen Rahmen für die Machtausübung und die Grundrechte der Bürger. Ein exemplarischer Fall dieses Typs von Demokratie ist sicherlich Peru unter Fujimori, weniger ausgeprägt – durch den Widerstand der Opposition und der Bürger – zeigen oder zeigten sich derartige Tendenzen auch in Argentinien und in anderen lateinamerikanischen Staaten.

Nach O'Donnell (1998: 113-115) sind die modernen Demokratien – oder Polyarchien in der Terminologie von Robert Dahl (1971) – das Ergebnis einer komplexen Synthese und Überlagerung dreier historischer Traditionen, der demokratischen, der liberalen und der republikanischen. Die liberale Komponente der Demokratie gründet auf der Idee, daß es Grundrechte gibt, die keine politische Macht (auch nicht der Staat) verletzen oder dauerhaft ein-

schränken darf. Politische Macht ist durch die Verfassung und die bürgerlichen Grundrechte (Menschenrechte) begrenzt.²⁾

In Lateinamerika ist diese liberale Komponente der Demokratie schwach ausgeprägt. Sie ist Voraussetzung für die horizontale Gewaltenteilung (*horizontal accountability*) in der Demokratie. Darunter ist die Existenz von staatlichen Institutionen zu verstehen, die bevollmächtigt sind, die Handlungen anderer staatlicher Organe zu kontrollieren und gegebenenfalls Fehlverhalten zu sanktionieren (vgl. O'Donnell 1998: 117). Es reicht allerdings nicht aus, daß Institutionen der Gewaltenteilung und der Kontrolle staatlichen Handelns formal existieren, sondern sie müssen auch dem Geist der Gesetze entsprechend handeln. Die horizontale Gewaltenteilung kann nur funktionieren, wenn sie nicht auf vereinzelt, auf sich allein gestellten Institutionen basiert, sondern von einem Netzwerk getragen wird, an dessen Spitze die Justiz steht (vgl. O'Donnell 1998: 119).

Mit der Ausdifferenzierung des Demokratiebegriffs in seine liberale, republikanische und elektorale Komponente muß auch die Frage nach dem Stand des Prozesses der demokratischen Konsolidierung und seinen Anforderungen neu gestellt werden. Auszugehen ist von verschiedenen Stufen demokratischer Konsolidierung, die in einem engen Zusammenhang zum Liberalisierungsgrad der politischen Systeme stehen (vgl. Schedler 1998).

- Für liberale Demokratien geht es darum, eine Erosion hin zu einer nur elektoralen Demokratie (oder gar einen Rückfall in autoritäre Verhältnisse) zu verhindern und die demokratischen Institutionen auszubauen bzw. zu festigen.
- Für „elektorale“ oder nichtliberale Demokratien gilt es, einen autoritären Zusammenbruch zu verhindern und darüber hinaus und auf die Vervollständigung der Demokratie in der liberalen Dimension hinzuwirken, damit die bürgerlichen Grundrechte, die Begrenzung politischer Macht und die Gewaltenteilung verankert und abgesichert werden.

Die Ausgangslage für die demokratische Konsolidierung fällt in Lateinamerika von Land zu Land unterschiedlich aus. Es gibt liberale Demokratien (Uruguay, Costa Rica) und elektorale Demokratien (Peru). Die Mehrzahl der politischen Systeme ist jedoch in einem Zwischenbereich angesiedelt. Es handelt sich um politische Systeme, die eindeutig Merkmale einer liberalen Demokratie (z.B. weitgehend saubere Wahlen, eine formal unabhängige Justiz etc.) aufweisen, die jedoch unzureichend ausgeprägt sind, bzw. um liberale Demokratien, die in der vergangenen Jahren einen Erosionsprozeß durchlaufen haben.

Welche politischen Reformen sind notwendig, um die liberale Komponente der Demokratie zu stärken und die Konsolidierung der lateinamerikanischen Demokratien voranzutreiben?

Im Prozeß der Vertiefung und Verankerung der Demokratie in Lateinamerika kommt einerseits einer politisch unabhängigen und funktionsfähigen Justiz zentrale Bedeutung zu. Auf dieses Thema wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter eingegangen (siehe hierzu ausführlicher Ahrens/Nolte 1998). Andererseits müssen die Parlamente in ihrer Repräsentationsfunktion – im Sinne einer „vertikalen Verantwortlichkeit“ gegenüber dem Wähler – und ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive und anderen Staatsorganen (horizontale Verantwortlichkeit) gestärkt werden.

Können derartige Reformen im Rahmen der in Lateinamerika vorherrschenden Präsidialsysteme verwirklicht werden oder sind diese selbst als Ursache für die oben beschriebenen Demokratiedefizite anzusehen? Welche realistischen demokratischen Systemalternativen (parlamentarische Demokratien, semipräsidentielle Systeme) gibt es für Lateinamerika?

Die Parlamentarismus-Präsidentialisismus-Debatte

Bei der Untersuchung der für die Konsolidierungsaussichten der lateinamerikanischen Demokratien maßgeblichen politisch-institutionellen Faktoren hat sich die Aufmerksamkeit bis vor kurzem vornehmlich auf

die von Linz (1994) bereits Mitte der achtziger Jahre³⁾ aufgeworfene Frage konzentriert, ob die in ganz Lateinamerika vorherrschenden präsidentiellen Regierungssysteme die Konsolidierungschancen von Demokratie negativ beeinflussen und im Interesse der Stabilisierung von Demokratie parlamentarischen Regierungssystemen der Vorzug gebühre. Im Extremfall galten die Präsidentialdemokratien als Hemmnis für die dauerhafte Verankerung der Demokratie in der Region. Als besonders bedenklich wurde die Machtkonzentration im Amt des Präsidenten erachtet.

Spätestens seit dem brasilianischen Plebiszit von 1993, in dem sich die Mehrheit der Bevölkerung für die Beibehaltung der traditionellen Präsidentialdemokratie entschied, kann diese Debatte als artifiziell, weil politisch irrelevant, bezeichnet werden. Man hat es als Faktum hinzunehmen, daß die lateinamerikanischen Demokratien in Form von Präsidentsystemen organisiert bleiben werden. Um so mehr Bedeutung gewinnt die Reform der Präsidentialdemokratien und dabei auch die Stärkung der Rolle der Parlamente an Bedeutung. In der Praxis haben die Verfassungsreformen der vergangenen Jahre in der Mehrzahl der Fälle – z.B. in Argentinien, Peru und Uruguay (vgl. Thibaut 1998: 127) – ungeachtet der akademischen Kritik an den Präsidentsystemen eher zur einer Stärkung der präsidentiellen Kompetenzen geführt.

Obwohl idealtypisch orientiert, hat die Debatte über die Vorzüge und Nachteile der Präsidentialdemokratien gleichwohl der empirischen Forschung Anstöße gegeben (vgl. Mainwaring/Shugart 1997; von Mettenheim 1997). Kritiker der Linzschen These wie z.B. Nohlen (1992; 1994) und Thibaut (1996; siehe auch Thibaut/Skach 1994) haben zurecht darauf hingewiesen, daß sich die lateinamerikanischen Regierungssysteme realiter durch erhebliche Unterschiede auszeichnen, während die idealtypische Diskussion fälschlicherweise eine Uniformität der lateinamerikanischen Regierungssysteme suggeriert. Eine ausschließlich idealtypisch angelegte Diskussion, die nicht durch eine historische, den jeweiligen konkreten Kontext berücksichtigende Analyse unterfüttert werde, sei fragwürdig. Als wichtige Faktoren, die die Funktionsweise eines Regierungssystems bestimmen, also auch seine Stabilitätsaussichten, müßten zumindest die Parteiensysteme und das Verhalten (z.B. die Lernfähigkeit) der politischen Eliten mit in die Analyse einbezogen werden.

In Darstellungen der politischen Systeme Lateinamerikas wird nicht selten der Eindruck vermittelt, die lateinamerikanischen Präsidentsysteme, wie sie sich Anfang der neunziger Jahre darstellten, seien der Typus Präsidentsystem. Dabei greift die Darstellung und Analyse gleich mehrfach zu kurz:

- Es gibt nicht das lateinamerikanische Präsidentsystem, sondern eine beachtliche Variationsbreite zwischen den Ländern im Hinblick auf die Kompetenzen von Exekutive und Legislative, die Wahlverfahren und die Parteiensysteme (vgl. Krumwiede 1997b: 94-98), die häufig bei der Analyse nicht in Rechnung gestellt wird. So schreiben Mainwaring/ Shugart (1997: 434) in den Schlußfolgerungen zur bisher umfassendsten vergleichenden Analyse über die Präsidentsysteme in Lateinamerika: „Presidential systems vary so greatly in the powers accorded to the president, the types of party and electoral systems with which they are associated, and the socioeconomic and historical context in which they are created that these differences are likely to be as important as the oft-assumed dichotomy between presidential and parliamentary systems.“
- Die Aussagen über die lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien basieren häufig auf Verallgemeinerungen der Funktionsweise einzelner lateinamerikanischer Präsidentsysteme; zumal die empirische Analyse der Funktionsweise lateinamerikanischer Präsidentsysteme erst in den Anfängen steckt.
- Es fehlt eine dynamische Analyse der Präsidentialdemokratien, die Veränderungen in der Funktionsweise in Rechnung stellt, und diese in einen historischen Kontext stellt. Insofern sind möglicherweise die sogenannten „hyperpräsidentiellen Systeme“ der späten achtziger und der neunziger Jahre, zu denen sich u.a. der verstorbene argentinische Staatsrechtler Carlos Nino (1992)⁴⁾ immer wieder kritisch geäußert hatte, ein historisches Phänomen, das als solches im Wechselspiel mit dem gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Umfeld interpretiert werden muß und als konjunkturelles Phänomen (Cavarrozi 1997: 64) in der Zukunft möglicherweise an Bedeutung verlieren wird. Dieser evolutionäre und dynamische Prozeß der Ausprägung der politischen Institutionen und ihres Wechselverhältnisses

wird in der Diskussion über die Vor- und Nachteile der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien häufig vernachlässigt.⁵⁾

- Grundsätzlich ist den Ausführungen von Dieter Nohlen und Mario Fernández (1998: 9) in der Einführung zum kürzlich veröffentlichten Reader über den „erneuerten Präsidialismus“ (*El presidencialismo renovado*) zuzustimmen, wenn sie einfordern, zukünftig weniger die Präsidialsysteme grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern das Thema anzugehen, wie ihre Funktionsfähigkeit verbessert werden könne, um die Regierbarkeit in den lateinamerikanischen Demokratien zu gewährleisten.⁶⁾

Lateinamerikas Präsidialdemokratien haben sich in der wirtschaftlichen Krise bewährt

Verläßt man das Feld der akademischen Diskussionen über Idealtypen politischer Systeme und wendet man sich statt dessen der politischen Praxis zu, so kann man feststellen, daß sich die Mehrzahl der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bewährt hat.

In mehreren lateinamerikanischen Demokratien, insbesondere in Bolivien, Peru, Argentinien und Brasilien gelang es, hyperinflationäre Prozesse mit Preissteigerungsraten von weit über 1000 Prozent erfolgreich zu bekämpfen, obgleich diese Politik mit hohen sozialen Kosten verbunden war und die Interessen vieler gesellschaftlicher Gruppen negativ tangiert wurden. Es sind Zweifel angebracht, ob eine derartige Politik auch im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie möglich gewesen wäre.⁷⁾

Dies gilt um so mehr, als funktionsfähige parlamentarische Demokratien für die parlamentarische Arbeit geeignete Parteien voraussetzen (vgl. Sartori 1994a: 112)⁸⁾, die in Lateinamerika in der Mehrzahl der Länder nur bedingt vorhanden sind und die gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten zur Sicherstellung der Regierbarkeit notwendig sind. Sartori (1994a: 113) verweist zurecht darauf, daß es naiv ist zu erwarten, derartige Parteien und Parteiensysteme würden sich allein aufgrund institutioneller Anreize (durch ein parlamentarisches System) herausbilden.

Die wirtschaftlichen Stabilisierungserfolge, vor allem die Bekämpfung der Hyperinflation, haben ohne Zweifel einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika geleistet. Richtig ist, daß die erfolgreichen Stabilisierungspolitiken mit einer Konzentration politischer Entscheidungsmacht in der Exekutive einhergingen. Viele der Stabilisierungsprogramme wurden durch präsidientielle Dekrete⁹⁾ und nicht auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung in die Wege geleitet. In einer vergleichenden Studie über die wirtschaftlichen Reformpolitiken in acht lateinamerikanischen Ländern verweist Philip (1993: 568) auf die Bedeutung zentralisierter politischer Institutionen für den Erfolg dieser Politiken. Dazu gehört die Fähigkeit der Präsidenten, die Reformen per Dekret statt durch Gesetze, die von der Legislative verabschiedet werden müssen, durchzusetzen. Philip (1993: 568) kommt zu dem provozierenden Ergebnis: „When looking at these eight countries, there is a simple and effective correlation between presidential dominance of the political system and effective neoliberal policy-making.“ Von einer Mehrheit der Parlamentarier in den betroffenen Ländern (insbesondere in Argentinien und Brasilien) – einschließlich der Opposition – wurde diese Vorgehensweise allerdings als „notwendiges Übel“ toleriert. Diese Toleranz manifestiert sich u.a. im begrenzten Ausmaß der parlamentarischen Proteste gegen die Gesetzgebung durch Dekrete.

Bei einem Abwägen der Kosten und des Nutzens des hyperpräsidientellen Regierungsstils bei der Bewältigung der Wirtschaftskrise kann man Philipp (1998: 82) zustimmen, wenn er schreibt: „A temporary period of hyperpresidentialism was much less damaging to democracy than would have been the likely alternative – namely prolonged institutional crisis of a kind threatening to democratic stability.“

Es zeigte sich allerdings nachfolgend eine Tendenz zur Verselbständigung des hyperpräsidientellen Regierungsstils losgelöst von der temporären Krisenbewältigung. D.h., die Präsidenten in den betreffenden Ländern versuchen weiterhin, die nach der Verfassung vorgesehenen konkurrierenden und kontrollierenden Gewalten – wie die Justiz und die Parlamente (aber auch subnationale politische Instanzen) – zu neutralisieren bzw. zu umgehen.

In vielen lateinamerikanischen Staaten wurde und wird deshalb in politischer Publizistik, Wissenschaft und Teilen der politischen Führungsschicht die Forderung nach einer Abschwächung oder „Parlamentarisierung“ des Präsi-dentialismus erhoben.

Semipräsidentielle Systeme – ein dritter Weg zur Parlamentarisierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien?

So wurde und wird in Lateinamerika beispielsweise im Schatten der „großen Debatte“ über die wechselseitigen Vorzüge und Nachteile präsidentieller und parlamentarischer Systeme auch über ein sogenanntes „Mischsystem“, das Modell eines semipräsidentiellen Systems, diskutiert. Letzteres wurde bisher aber noch in keinem Land in die Praxis umgesetzt; auch wenn in einigen Verfassungen (z.B. in Peru oder Argentinien) Institutionen/Mechanismen verankert sind, die auf den ersten Blick als Bestandteil eines semipräsidentiellen Systems angesehen werden können.

Die Diskussion über die Etablierung eines semipräsidentiellen Systems wurde u.a. in Chile Mitte der achtziger Jahre (siehe Nogueira 1986: 76-138) und in Argentinien im Umfeld des von Präsident Alfonsín (1983-1989) eingerichteten Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986; 1987; 1988) geführt (siehe auch verschiedene Beiträge in Nohlen/Fernández 1991). Und auch noch in den neunziger Jahre wird das Thema von Zeit zu Zeit in akademischen oder politisch-publizistischen Debatten aufgegriffen (vgl. Godoy 1991: 51-52; Nogueira 1991: 63-64).

Der Begriff „semipräsidentielles System“¹⁰⁾ geht auf Duverger (1980) zurück. Er hat sich in der wissenschaftlichen Diskussion und politischen Publizistik trotz alternativer Vorschläge¹¹⁾ gehalten. Zu konstatieren ist, daß die Zahl der empirischen Referenzfälle für semipräsidentielle Systeme bis Anfang der neunziger Jahre sehr begrenzt war. Als Prototyp eines semipräsidentiellen Systems gilt in der wissenschaftlichen Literatur und in der politischen Pu-blizistik die Verfassung der V. Republik in Frankreich. Als weitere semipräsidentielle Systeme wurden in den achtziger Jahren Portugal (1975-1982) und Finnland diskutiert.¹²⁾ Vergleichsweise wenig Berücksichtigung fand in der damaligen Diskussion die Verfassung der Weimarer Republik, die als Negativbeispiel für die Probleme und Gefahren eines semipräsidentiellen Systems dienen könnte (vgl. Linz 1994: 49-51/69; Nohlen 1998: 99).¹³⁾

Eine Verallgemeinerung der bisher positiven Erfahrungen mit der französischen V. Republik scheint problematisch. Bis auf relativ kurze Phasen verfügten die französischen Präsidenten seit 1958 über eine Mehrheit im Parlament. Ob die Erfahrungen mit der *cohabitation* in Frankreich ohne weiteres auf ein anderes politisches und kulturelles Umfeld übertragen werden können, ist fraglich.

In die Diskussion über semipräsidentielle Systeme müssen zukünftig auch die Erfahrungen in Osteuropa seit 1990 einbezogen werden, die in der lateinamerikanischen Diskussion immer noch weitgehend ausgeblendet bleiben (siehe beispielsweise Planas 1997b). Merkel (1996: 78-79) listet für 1995 in Osteuropa zwei präsidentiell-parlamentarische (Rußland, Ukraine) und fünf parlamentarisch-präsidentielle Regierungssysteme (Jugoslawien, Kroatien, Litauen, Polen, Rumänien) auf¹⁴⁾. Außerhalb Osteuropas werden Taiwan, Süd-Korea und Südafrika der Kategorie semipräsidentielle Systeme zugerechnet (Merkel et al. 1996b: 14-15).

Insgesamt fällt die Bilanz der semipräsidentiellen Systeme in Osteuropa (teilweise auch in Asien) eher negativ aus. So ziehen Merkel et al. (1996b: 28-29) folgende ernüchternde Bilanz: „Semipräsidentielle Regierungssysteme schneiden in der dritten Demokratisierungswelle hinsichtlich des Konsolidierungsstandes am schlechtesten ab. Sieht man von Portugal ab, das sich 1982 in einem institutionellen Lernprozeß von einem parlamentarisch-präsi-dentiellen zu einem parlamentarischen Regierungssystem wandelte, kann keines der semipräsidentiellen Regie-rungssysteme als konsolidiert gelten. Die institutionelle Konkurrenz innerhalb der Exekutive zwischen Staatsprä-sident und Premierminister, bzw. die selten ausreichend präzise geklärten Kompetenzen zwischen präsidentieller Exekutive und Legislative haben die Entscheidungsfähigkeit im Regierungssystem behindert und zu einem Verlust an spezifischer und diffuser Unterstützung in der Bevölkerung

geführt.“ Als Beispiele werden Polen, Rußland und Südkorea (1998-1990) genannt. Für die Fälle, in denen der Staatspräsident und die Parlamentsmehrheit der gleichen Partei angehören (Kroatien, Rumänien, Südkorea/ab 1990, Litauen/ab 1994), fällt das Urteil ähnlich kritisch aus: „Die innerinstitutionelle Konkurrenz der *cohabitation* ist dadurch zwar zeitweise aufgehoben, aber die Präsidenten verfügen nun über eine Machtfülle, die weit über jene hinausgeht, die Staatsoberhäupter in der Regel in präsidentiellen und Premiers in parlamentarischen Regierungssystemen besitzen. Wichtige *checks and balances* fehlen“ (ebd.).

Das zentrale Kennzeichen, aber auch Strukturproblem (vgl. Merkel et al. 1996b: 29)¹⁵⁾ eines semipräsidentiellen Systems besteht in der Existenz einer dualen Machtstruktur, mit einer Machtteilung zwischen zwei Akteuren: dem Präsidenten und dem Regierungschef¹⁶⁾. Sartori (1994b: 132) nennt die folgenden fünf Merkmale eines semipräsidentiellen Systems:

- „I) The head of state (president) is elected by popular vote – either directly or indirectly – for a fixed term of office.
- II) The head of state shares the executive power with a prime minister, thus entering a dual authority structure whose three defining criteria are:
- III) The president is independent from parliament, but is not entitled to govern alone or directly and therefore his will must be conveyed and processed via his government.
- IV) Conversely, the prime minister and his cabinet are president-independent in that they are parliament-dependent: they are subject to either parliamentary confidence or no-confidence (or both), and in either case need the support of a parliamentary majority.
- v) The dual authority structure of semi-presidentialism allows for different balances and also for shifting prevalences of power within the executive, under the strict condition that the ‘autonomy potential’ of each component unit of the executive does subsist.“

Als Vorzüge und Argumente für die Einführung eines semipräsidentiellen Systems (auch in Lateinamerika) werden u.a. genannt:

- die kulturellen und politischen Hemmnisse für einen umfassenden Systemwechsel von präsidentiellen zu parlamentarischen Systemen (semipräsidentielle Systeme als indirekter, heimlicher Weg zum Parlamentarismus)¹⁷⁾ (vgl. Linz 1994: 59);
- die Machtbegrenzung des Präsidenten durch eine Machtteilung (*power sharing*) zwischen Präsident und Regierungschef (vgl. Sartori 1994a: 109-110). Damit bestehe auch ein Korrektiv gegen die Risiken der „Videopolitik“, d.h. der Wahl von medienwirksamen Außenseitern in das Präsidentenamt (vgl. Sartori 1994a: 114-115; Shugart/Carey 1992: 51);
- die Flexibilität (in der Funktionsweise) des Systems, durch die das Risiko von Blockaden in den Präsidentschaftdemokratien vermindert wird, falls der Präsident gegen eine oppositionelle Parlamentsmehrheit regieren muß (Nogueira 1986: 76-78; Sartori 1994a: 115). Nach einer gängigen Interpretation wäre das französische System kein Mischsystem, sondern würde abhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament (im Hinblick auf die Partei des Präsidenten) entweder als parlamentarisches oder präsidentielles System funktionieren (so Aron 1982: 8; Lijphart 1994: 95/104 Anm.7; Linz 1994: 52; Nohlen 1998: 103-104; hierzu kritisch Sartori 1994a: 118 Anm.19).

Demgegenüber werden in einer der wenigen Studien, die sich kritisch mit der Wünschbarkeit semipräsidentieller Systeme in Lateinamerika auseinandersetzt, als Probleme genannt (Serrafero 1994: 35-45)¹⁸⁾:

- der höhere Komplexitätsgrad des Verfassungsmodelles, das höhere Anforderungen an die politischen Akteure stellt und potentiell mehr Störfaktoren enthält;

- das Risiko von Kompetenzkonflikten zwischen Präsident und Regierungschef;
- das Nichtfunktionieren der *cohabitation* bei einer oppositionellen Parlamentsmehrheit; zumal die Erfahrungen in der Vergangenheit (im Rahmen von rein präsidentiellen Systemen) mit oppositionellen Parlamentsmehrheiten in Lateinamerika häufig negativ waren und nicht automatisch zu erwarten ist, daß sich die Akteure unter veränderten politischen Spielregeln grundsätzlich anders und verantwortungsvoller verhalten werden.

Es gibt zwei lateinamerikanische Länder, in deren Verfassungen ein Kabinettschef bzw. Regierungschef vorgesehen ist und die deshalb potentiell als semipräsidentielle Systeme betrachtet werden können: Argentinien und Peru.

Argentinien: Eine der Neuerungen der reformierten Verfassung in Argentinien von 1994 ist das Amt des Kabinettschefs (*jefe de gabinete de ministros*), das mit dem Ziel geschaffen wurde, die Funktionen im Inneren der Exekutive zu dezentralisieren und das Handeln des Präsidenten zu kontrollieren, um auf diese Weise den Präzidentalismus abzuschwächen (Sabsay/Onaindia 1994: 334; De Riz/Sabsay 1998: 225). Es stellt sich die Frage, ob diese Reform zu einem qualitativen Wandel des politischen Systems von einem präsidentiellen zu einem semipräsidentiellen System geführt hat.

Das zentrale Kennzeichen eines semipräsidentiellen Systems besteht, wie bereits ausgeführt wurde, in der Existenz einer dualen Machtstruktur, mit einer Machtteilung zwischen zwei Akteuren: dem Präsidenten und dem Regierungschef. Nach diesem Kriterium ist das politische System Argentiniens kein semipräsidentielles System. Zwar kann der Kabinettschef mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder in beiden Kammern abgelöst werden (Art.101). Der Kabinettschef ist aber eindeutig dem Präsidenten untergeordnet, er verfügt über keine eigenständigen Kompetenzen (vgl. De Riz/Sabsay 1998: 226-228). Der Präsident figuriert in der Verfassung (Art. 99.1.) als Regierungschef (*jefe de gobierno*), und er allein ernennt und entläßt den Kabinettschef und die anderen Minister (Art. 99.7.), letztere ohne Einschaltung des Kabinettschefs (Ferreira/Goretti 1995: 30). Nach einem Kommentar zur neuen Verfassung ist der Kabinettschef in letzter Instanz ein weiterer Minister, und unabhängig vom Umfang seiner Kompetenzen „su dependencia del deseo presidencial es categórico y absoluta, del mismo modo de cuanto ocurra con los restantes ministros“ (Sabsay/Onaindia 1994: 335).¹⁹⁾ Im Verhältnis zu den anderen Ministern kommt dem Kabinettschef nur eine Koordinierungsfunktion als *ministro-coordinador* (De Riz/Sabsay 1998: 225) zu.

Im Verhältnis zum Kongreß nimmt der Kabinettschef eine Verbindungs- und Vermittlungsfunktion wahr (auch als „Filter“ und „Puffer“ für den Präsidenten), ähnlich wie die Präsidialamtsminister in anderen lateinamerikanischen Demokratien. So gehört zu den Aufgaben des Kabinettschefs:

- einmal im Monat (im Wechsel) eine der beiden Kammern über den Gang der Regierungsgeschäfte zu informieren (Art. 101);
- die Gesetzesinitiativen der Ministerien und das Budget (nach vorheriger Beratung im Kabinett und Zustimmung des Präsidenten) dem Parlament zuzuleiten (Art.100.6);
- auf Anfragen des Kongresses an die Exekutive zu antworten (Art. 100. 11);
- darüber hinaus kann er an den Sitzungen des Kongresses mit Rede-, aber ohne Stimmrecht teilnehmen (Art.100.9).

In der augenblicklichen politischen Konjunktur (und auf mittlere Sicht) ist das argentinische politische System kein semipräsidentielles System, aber es sind politische Konstellationen vorstellbar, in denen ein schwacher Präsident mit einer oppositionellen Mehrheit im Parlament konfrontiert ist. Dann könnte möglicherweise das argentinische Präzidialsystem durch semipräsidentielle Elemente modifiziert werden (hierzu skeptisch Serrafiero 1995). Dies würde vom Willen des Präsidenten abhängen, Kompetenzen an den Kabinettschef abzutreten.

Peru: Eine wesentlich stärkere Abhängigkeit des Kabinetts von der Zustimmung des Parlaments und damit eine gewisse „Parlamentarisierung“ (Fernández Segado 1994: 42) des Präsidialsystems enthält die peruanische Verfassung von 1993.²⁰⁾ Es gibt in Peru bereits eine lange Verfassungstradition, die bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht, mit der die Verantwortung der Minister gegenüber dem Parlament (Interpellation, Mißtrauensvotum) sowie die besonderen Funktionen des Kabinetts (*Consejo de Ministros*) und des Kabinettschefs (*Presidente del Consejo de Ministros*) begründet werden (vgl. Valega 1994: 196-198; Fernández Segado 1994: 40; Planas 1997a: 564-572). Die aktuelle Verfassung setzt diese Tradition fort, reichert sie allerdings mit einigen neuen Elementen an.

Die Verfassung von 1993 stellt eine doppelte Abhängigkeit des Kabinetts vom Präsidenten und vom Kongreß her. So kann der Präsident zwar den Kabinettschef nach eigenem Gutdünken und die Minister auf Vorschlag und mit Zustimmung des Kabinettschefs (Art. 122) ernennen und entlassen. Ein neu ernannter Kabinettschef muß jedoch innerhalb von 30 Tagen nach Amtsantritt dem Parlament ein Regierungsprogramm vorlegen und die Vertrauensfrage (*cuestión de confianza*) stellen (Art. 130). Dies ist eine der wesentlichen Neuerungen der Verfassung von 1993 und ein Novum in der peruanischen Verfassungsgeschichte. Das Kabinett muß zurücktreten, falls ihm das Vertrauen verweigert werden sollte (Art.133). Das Parlament kann darüber hinaus jederzeit das gesamte Kabinett oder einzelne Minister durch ein Mißtrauensvotum stürzen. Der entsprechende Antrag muß von mindestens 25 Prozent der Mitglieder des Kongresses gestellt werden und es müssen mindestens 50 Prozent plus einem der Abgeordneten diesem Vorschlag zustimmen (Art.132). Genauso hat der Kabinettschef das Recht, gegenüber dem Kongreß die Vertrauensfrage zu stellen (Art.133). Sollte der Kongreß zweimal hintereinander dem Kabinett das Mißtrauen aussprechen, darf der Präsident das Parlament auflösen und Neuwahlen ausschreiben (außer in seinem letzten Amtsjahr) (Art.134).

Nach der peruanischen Verfassung (Art. 125) kommt dem Kabinett u.a. die Funktion zu, den Gesetzesprojekten, die der Präsident dem Parlament zuleiten will, und den präsidialen Gesetzesdekreten zuzustimmen. Das Kabinett entscheidet mit Mehrheit (Art.126), und die Amtshandlungen des Präsidenten müssen von den Ministern gegenzeichnet werden (Art. 120). Als Kabinettschef kann einer der Minister oder ein Minister ohne Geschäftsbereich fungieren. Er hat folgende Funktionen (Art.123): nach dem Präsidenten als autorisierter Sprecher der Regierung zu agieren, die Arbeit der übrigen Ministerien zu koordinieren und die Gesetzesdekrete und übrigen Dekrete des Präsidenten gegenzuzeichnen.

Die Minister müssen vor dem Parlament erscheinen, wenn sie eingeladen werden, um zu informieren (Art. 129), oder wenn sie interpelliert werden. Dazu müssen 15 Prozent der Abgeordneten einen Antrag stellen, dem ein Drittel der anwesenden Abgeordneten zustimmen muß (Art.131). Das gesamte Kabinett und die einzelnen Minister haben das Recht, an den Parlamentssitzungen mit Rederecht teilzunehmen. Minister können gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat wahrnehmen (Art.126). Der Kabinettschef oder mindestens einer der Minister nehmen regelmäßig an den Fragestunden im Parlament teil (Art. 129).

Vergleicht man die argentinische und die peruanische Verfassungspraxis (nach den Verfassungen von 1993 bzw. 1994), so ist beiden gemeinsam, daß die Präsidenten über eine Mehrheit im Kongreß²¹⁾ verfügen bzw. durch die Unterstützung kleinerer Parteien in der Regel eine Gesetzgebungsmehrheit zustande bringen. Statt als unabhängiger Machtfaktor und Gegengewicht zum Präsidenten haben die Kabinettschefs in den beiden geschilderten Fällen eher die Funktionen wahrgenommen, die ihnen u.a. von Nohlen (1998: 108) zugeschrieben werden:

- als Koordinator und Verbindungsglied zum Parlament zu wirken;
- den Präsidenten in Verwaltungsangelegenheiten zu entlasten;
- die Kabinettsitzungen und die Arbeit der Ministerien zu koordinieren;
- und als „Puffer“ für den Präsidenten in der Tagespolitik zu wirken.

Der Test, ob die genannten Verfassungselemente in Argentinien und Peru letztlich zu Bausteinen eines semipräsidentiellen Systems werden können, steht noch aus. Dies würde voraussetzen, daß die Präsidenten gegen eine oppositionelle Parlamentsmehrheit regieren müssen und in dieser Konstellation vor der Option stehen, einen Politiker der Opposition zum Kabinettschef zu ernennen. Nach dem Verfassungstext wäre der entsprechende Druck in Peru größer als in Argentinien, da jedes neue Kabinett dem Kongreß die Vertrauensfrage stellen muß.

Letztlich hängt die 'Parlamentarisierung' der lateinamerikanischen Präsidentsystemen in Richtung eines semipräsidentiellen Systems nur zum Teil von der geschriebenen Verfassung (durch die rechtliche Optionen vorgegeben werden), sondern von der gelebten Verfassung ab, d.h. vom Gebrauch, den die politischen Akteure von den Verfassungsnormen machen. Auch in Frankreich war vor der ersten Erfahrung der *cohabitation* noch offen und es wurde darüber kontrovers diskutiert, ob das politische System funktionsfähig bleiben würde. Bei Persönlichkeiten wie den Präsidenten Carlos Menem oder Alberto Fujimori ist es nur schwer vorstellbar, daß sie den Weg in ein semipräsidentielles System geebnet hätten, falls sie mit einer oppositionellen Parlamentsmehrheit konfrontiert gewesen wären. Vermutlich wäre es zu schweren Verfassungskonflikten gekommen. Immerhin endete die Phase (1990-1992), in der Fujimori gegen eine oppositionelle Parlamentsmehrheit regieren mußte, nicht mit einer 'Parlamentarisierung' des Präsidentsystems, sondern mit einem Staatsstreich des Präsidenten.

Bleibt die Frage, ob semipräsidentielle Systeme eine wünschbare Alternative für Lateinamerika darstellen. In Argentinien und Peru, in deren Verfassungen Kabinettschefs vorgesehen wurden, kommt diesen nicht die gleiche Funktion wie den Regierungschefs in semipräsidentiellen Systemen zu. Wir verfügen insofern für Lateinamerika über keinerlei empirische Referenzfälle für die Funktionsweise von semipräsidentiellen Systemen. Die neueren Erfahrungen in Ost-Europa, einer Region mit semipräsidentiellen Systemen, sind eher negativ.

Es ist nicht ersichtlich, welche Vorzüge oder welche realen Auswirkungen semipräsidentielle Verfassungen in den Fällen haben sollten, in denen die Präsidenten eine absolute Parlamentsmehrheit hinter sich haben oder erfolgreich eine Art 'Regierungskoalition' gebildet haben. Im ersten Fall würde das System fast wie ein reines Präsidentsystem funktionieren, im zweiten Fall wäre ein Regierungschef nicht unbedingt notwendig, um der Regierung mehr Flexibilität oder Stabilität zu verleihen.

In den Fällen, in denen der Präsident gegen eine oppositionelle Parlamentsmehrheit regieren muß, könnte das Amt eines Regierungschefs, dessen Person dann den Mehrheitsverhältnissen im Parlament Rechnung tragen müßte, nur dann eine positive Wirkung entfalten, falls er sich auf starke, gegebenenfalls unter sich kooperationsbereite Oppositionsparteien stützen kann. Im entgegengesetzten Fall (bei einer schwachen, fraktionierten Oppositionsmehrheit) würde sich die Entscheidungsmacht zwangsläufig wieder im Amt des Präsidenten konzentrieren.

Als ein Argument für die Einführungen semipräsidentieller Systeme in Lateinamerika wird angeführt, daß die lateinamerikanischen Präsidentsysteme sich zwar formal am US-amerikanischen Vorbild orientiert hätten, in der Praxis aber das Element der *checks and balances* nicht ausreichend respektierten und sich die Macht im Amt des Präsidenten nahezu ohne Kontrolle konzentrierte (vgl. Sabsay 1992: 211-212). Das semipräsidentielle System soll gewissermaßen die Macht des Präsidenten einschränken. Es stellt sich die Frage, unabhängig davon, ob die Diagnose in dieser extremen Form richtig ist, ob die vorgeschlagene Lösung die beste und adäquate ist.

Als Alternative bietet sich an, die Elemente der Gewaltenteilung und Gewaltenteilung im Rahmen der Präsidentsysteme zu stärken²²: durch die Revitalisierung oder Einführung föderaler Elemente, die politische Dezentralisierung, die Stärkung und politische Unabhängigkeit der Justiz (einschließlich einer funktionsfähigen Verfassungsgerichtsbarkeit) und nicht zuletzt durch die Stärkung der Parlamente in ihrer Funktion der Repräsentation, des Mitregierens und der Kontrolle der Exekutive; zumal eines der traditionellen Probleme Lateinamerikas weniger in der Konzipierung neuer oder in der Reform bestehender Verfassungen, sondern in der Nichterfüllung oder Umgehung der Verfassungen besteht (vgl. Garzón Valdés 1998). D.h. die bessere Ausfüllung der geltenden Verfassungen, was die Kontrollmöglichkeiten präsidentieller Macht betrifft, ist der Konzipierung neuer Verfassungen oder Regierungssysteme auf dem Reisbrett eindeutig vorzuziehen (vgl. Serrafro 1993: 119-120).

Lateinamerikas Parlamente: Forschungsstand, Außenwahrnehmung und strukturelle Probleme

Können Lateinamerikas Parlamente ihre Rolle als Gegengewicht zur Exekutive erfüllen und einen Beitrag zur Stärkung der „horizontalen“ Gewaltenteilung leisten?

Die Rolle der Parlamente in Lateinamerika ist zugleich ein altes und ein neues Thema. Es ist ein altes Thema, weil es in fast allen lateinamerikanischen Ländern Parlamente mit einer langen historischen Tradition gibt. Es reicht ein Besuch der Parlamentsgebäude oder ein Blick auf die 'Ahnengalerien' früherer Parlamentspräsidenten, wie sie in einigen lateinamerikanischen Parlamenten gepflegt werden, um sich dieser Tatsache bewußt zu werden. Es ist ein neues Thema, weil die Verfassungsentwicklung – und damit auch die Entwicklung der Parlamente – in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten in der Vergangenheit durch große Brüche gekennzeichnet war. Dies gilt für die geschriebenen Verfassungen, mehr noch aber für die gelebten Verfassungen. Selbst Lateinamerikas Militärregime hatten in der Vergangenheit die geltende Verfassung häufig nicht modifiziert, sondern nur in wesentlichen Aspekten außer Kraft gesetzt. Durch die politischen Umbrüche wurde der evolutionäre und dynamische Prozeß der Ausprägung des Wechselverhältnisses zwischen den politischen Institutionen und ihrer Anpassung an ein sich wandelndes soziales Umfeld immer wieder unterbrochen.

Lateinamerikas Parlamente unterscheiden sich ganz beachtlich im Hinblick auf ihre Kompetenzen und ihren Einfluß. Ein Besuch der Einrichtungen des brasilianischen Kongresses läßt das politische Gewicht der Institution ahnen. Die Tatsache, daß die Mehrzahl der Abgeordneten in Bolivien über keine eigenen Büros verfügt, läßt auf ihren geringen politischen Einfluß schließen. Während brasilianische Abgeordnete mit einem Mitarbeiterstab von bis zu 16 Personen, für deren Bezahlung ihnen monatlich 20 000 US-Dollar zur Verfügung stehen, auch deutsche Bundestagsabgeordnete arm erscheinen lassen, fällt die Ausstattung mit parlamentarischen Beratungsdiensten in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder wesentlich bescheidener aus.

Es wäre sicherlich falsch, vor dem Hintergrund der Diskussion über 'Hyperpräsidentialismus' und Präsidialdekrete²³⁾ die lateinamerikanischen Parlamente als reine Akklamationsorgane anzusehen. Dies zeigt eine genaue Analyse der Gesetzgebungsprozesse in einzelnen Ländern. Auch sind die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Präsidenten – sicherlich von Land zu Land variierend – nicht unbeträchtlich. In den neunziger Jahren wurden immerhin drei lateinamerikanische Präsidenten – Carlos Andrés Pérez in Venezuela, Fernando Collor de Mello in Brasilien und Jaime Bucaram in Ecuador – durch Parlamentsbeschluß ihres Amtes enthoben.

Forschungsstand

Gleichwohl wissen wir immer noch sehr wenig über die Funktionsweise der lateinamerikanischen Parlamente, da sich die sozialwissenschaftliche Forschung zu diesem Themenbereich noch in den Anfängen befindet. Vor allem empirische Studien sind Mangelware. Traditionell überwiegen informationsarme Essays und formal-juristische Analysen. Die stiefmütterliche Behandlung der lateinamerikanischen Parlamente in der Forschung hängt zum einen damit zusammen, daß der politische Entwicklungsprozeß in den meisten lateinamerikanischen Ländern zyklisch, d.h. in Form eines Wechsels zwischen Autoritarismus und Demokratie verlief, und die Parlamente gewöhnlich während der autoritären Phasen geschlossen waren. Zum anderen erklärt sich die Vernachlässigung der lateinamerikanischen Parlamente in der Forschung damit, daß sie auch während demokratischer Entwicklungsphasen als weitgehend machtlose politische Institutionen galten und ein negatives Image als *rubber stamp* der Exekutive hatten.

Seit Mitte der neunziger Jahre ist eine Trendwende zu konstatieren. 1995 erschien ein von David Close herausgegebener Sammelband *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, der Fallstudien zu den Parlamenten in sieben lateinamerikanischen Ländern und ein überzeugendes Plädoyer für weitere Forschungsarbeiten zu diesem Themenbereich enthält: „Legislatures in the democratizing states of Latin America offer a valuable perspective on the changing political system as a whole. [...] analyzing legislatures can be an especially useful way to approach questions of democratic transition and consolidation“ (Close 1995: 1). Nachfolgend hat sich unter der Leitung von Scott Morgenstern und Benito Nacif in den USA und Lateinamerika eine Forschergruppe

konstituiert, die sich im Februar 1998 erstmals in Mexico zu einer Tagung getroffen hat, um die Funktionsweise der Parlamente in vier lateinamerikanischen Ländern – Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko – zu analysieren. Die Forscher-gruppe orientiert sich an Verfahren und Methoden, wie sie in der US-amerikanischen Parlamentsforschung vor-herrschend sind („*Roll call*-Analysen“ etc.).

Indirekt haben auch die Studien über die Funktionsweise der lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien – aus der Sicht der Exekutive – unsere Kenntnisse über die Funktionsweise der Parlamente verbessert.²⁴⁾ In verschiedenen lateinamerikanischen Ländern haben sich Forschergruppen oder einzelne Wissenschaftler mit der Funktionsweise der Parlamente befaßt und empirische Studien durchgeführt. Dies gilt insbesondere für Argentinien, Brasilien, Peru, Chile und Mexiko. Weniger Forschungsergebnisse liegen vor zu Paraguay, Bolivien, Ekuador, Kolumbien und Venezuela.

In Europa begann im Mai 1994 ein Forscherteam unter der Leitung von Manuel Alcántara von der Universidad Salamanca mit einem umfassenden Forschungsprojekt über die parlamentarischen Eliten in Iberoamerika. Mit Fragebögen wurden in 18 lateinamerikanischen Ländern mehr als 1000 Abgeordnete befragt. Die Umfrageergebnisse enthalten Informationen über das sozioökonomische Profil, die Sozialisation und die ideologischen Einstellungen der Abgeordneten. Die Ergebnisse der Studie sind zu einem großen Teil bereits veröffentlicht worden (siehe CIS 1997-1998).

In einem Arbeitspapier für die Stiftung Wissenschaft und Politik unternahm Krumwiede (1997a) den Versuch, die rechtliche Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament quantifizierend zu erfassen (Vorbild war Shu-gart/Carey 1992). Hierdurch wurde es möglich, eine Rangordnung der lateinamerikanischen Länder nach dem Ausmaß der Kompetenzen ihrer Parlamente zu erstellen. Im Mittelpunkt der Analyse standen die (geschriebenen) Verfassungen.

Anknüpfend an diese Studie führen Krumwiede und Nolte eine vergleichende empirische Untersuchung über die Rolle der Parlamente in den lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien durch, die demnächst vorliegen wird. Grundlage der Untersuchung sind Feldaufenthalte (1997/1998) in zehn südamerikanischen Staaten (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela) und Mexiko. Aus Zeitgründen wurde auf Zentralamerika verzichtet. Über Interviews mit Parlamentariern (aus den Parlaments- und Fraktionsführungen und wichtigen Ausschüssen), Vertretern der Exekutive und anderen staatlichen Stellen, den parlamentarischen Beratungsdiensten, ausgewiesenen Journalisten und Wissenschaftlern sollte versucht werden, die Funktionsweise und Funktionsdefizite der Parlamente in den südamerikanischen Präsidentialdemokratien und in Mexiko zu ergründen. Den Interviews lag ein offener Interviewleitfaden zugrunde. Besonderes Interesse galt den Themen: Verhältnis zwischen Parlament (sfraktionen) und Parteien; Organisation der parlamentarischen Arbeit (Fraktionen, Ausschüsse etc.); Verhältnis zwischen Parlament und Exekutive, Organisation der parlamentarischen Beratungsdienste, zivil-militärischen Beziehungen (Bedeutung der Verteidigungsausschüsse, Lobbyarbeit der Militärs).

Im Rahmen des vorliegenden Artikel kann der aktuelle Stand der Forschung über die lateinamerikanischen Parlamente nicht umfassend kommentiert, sondern nur auf einige Teilaspekte eingegangen werden. Nachfolgend sollen weniger die durch die Verfassung und die politische Praxis vorgegebenen Kräfteverhältnisse zwischen Parlament und Exekutive behandelt werden, sondern die Außenwahrnehmung der Parlamente und Probleme ihrer internen Organisation und Struktur.

Ihre Funktion als Kontrollorgan gegenüber der Exekutive – im Rahmen der horizontalen Gewaltenkontrolle – können die Parlamente in vielen lateinamerikanischen Präsidentialdemokratien nicht nur in Ermangelung der entsprechenden rechtlichen Kompetenzen, sondern auch mangels technischer Kompetenzen nur beschränkt wahrnehmen. Die Parlamente weisen eine hohe Fluktuation ihrer Mitglieder und schwach ausgeprägte technische Beratungsstrukturen auf. Lateinamerikas Parlamente stehen im Widerstreit zwischen partikularen, lokalen politischen Repräsentationsansprüchen und der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gesamtparlaments. Dieser Konflikt spiegelt sich in der Außenwahrnehmung der Parlamente wider. Obgleich die Parlamente von der großen Mehrheit der Latein-amerikaner als wesentlicher Bestandteil der Demokratie wahrgenommen werden, wird ihnen

in der politischen Öffentlichkeit und in der Bevölkerung – wie auch den meisten anderen politischen Institutionen und Akteuren – nur ein begrenztes Vertrauen entgegengebracht

Ansehen der Parlamente

Nach den Umfragen des ‘Latinobarómetro’ stoßen nahezu alle politischen Institutionen und Akteure in Lateinamerika bei den Bürgern nur auf ein begrenztes Vertrauen; allerdings war 1997 im Vergleich zu 1996 ein Anstieg der positiven Urteile zu verzeichnen. Im Hinblick auf die Parlamente stieg der Anteil der Befragten, die Vertrauen in diese politische Institution äußerten, in Südamerika (und Mexiko) von 26 auf 33 Prozent und in Zentralamerika von 27 auf 38 Prozent. Zugleich zeigen sich beachtliche Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Ländern. Nachfolgend werden die Umfrageergebnisse von 1997 für Exekutive, Legislative und Judikative wiedergegeben:

Tabelle 1: Vertrauen in politische Institutionen – Exekutive, Legislative und Judikative

Frage: Wieviel Vertrauen haben Sie in die genannten Institutionen? Antworten in % – „viel“ oder „etwas“ Vertrauen

	Exekutive	Legislative	Judikative
Argentinien	23	33	20
Bolivien	36	31	27
Brasilien	36	27	43
Chile	61	54	42
Ekuador	28	20	30
Kolumbien	33	33	40
Mexiko	34	34	26
Paraguay	26	36	32
Peru	33	26	18
Uruguay	52	45	54
Venezuela	32	30	37
Südamerika/Mexiko	37	33	34
Zentralamerika	43	38	40

Quelle: Latinobarómetro 1997

Im südamerikanischen Durchschnitt wird die Exekutive etwas besser als die Legislative bewertet. Nur in zwei von elf südamerikanischen Ländern (+ Mexiko) wird den Parlamenten mehr Vertrauen als der Exekutive entgegengebracht. Im Vergleich mit der Justiz genießt das Parlament in sechs Ländern ein höheres und in fünf ein gerin-geres Ansehen.

Trotz Vorbehalten gegenüber der Funktionsweise ihrer Parlamente halten 60 Prozent der Südamerikaner und Mexikaner ihre Parlamente für unverzichtbare Bestandteile der Demokratie (in Zentralamerika sogar fast 70 Prozent). Allerdings vertritt eine starke Minderheit der Befragten von fast 30 Prozent (Zentralamerika 25 Prozent) die Meinung, daß die Parlamente für die Demokratie entbehrlich seien.

Tabelle 2: Demokratie ohne Parlament?

Frage: Es gibt Personen, die behaupten, daß es ohne Kongreß keine Demokratie geben kann (A), während andere Personen wiederum behaupten, daß die Demokratie ohne Kongreß funktionieren kann (B).

Mit welcher der beiden Aussagen sind Sie eher einverstanden?

	NEIN (A)	JA (B)
Argentinien	74	18
Bolivien	62	27
Brasilien	50	36
Chile	73	19
Ekuador	45	47
Kolumbien	46	38
Mexiko	65	28
Paraguay	58	31
Peru	6	26
Uruguay	74	12
Venezuela	51	38
Südamerika/Mexiko	60	29
Zentralamerika	68	25

Quelle: Latinobarómetro 1997

Erwartungen der Wähler

Welche Erwartungen an die Funktionsweise der Parlamente hegen die Wähler? In einer Umfrage (IBOPE) in Brasilien vom Juni 1997 wurde nach den Aufgaben gefragt, die das Parlament wahrnehmen sollte. Demnach entfallen aus der Sicht der brasilianischen Bürger auf die Funktion der Repräsentation ihrer Wähler 36 Prozent, auf die Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive 29 Prozent und auf die Funktion des „Mitregierens“ (der Gesetzgebung) 25 Prozent (keine/w.n. neun Prozent).

Tabelle 3: Erwartungen an den brasilianischen Kongreß

Repräsentation	36%	
Wünsche der Bevölkerung nachkommen	18%	
Anliegen ihrer Wähler verfolgen		18%
Kontrolle	29%	
Den Präsidenten kontrollieren	18%	
Untersuchungsausschüsse einsetzen, um Unregelmäßigkeiten aufzudecken	11%	
Mitregieren	25%	
Gesetzesprojekte erarbeiten	6%	
Gesetzesprojekte des Präsidenten umsetzen	9%	
auf die Verwendung der Staatseinnahmen einwirken	4%	
die Leitlinien für den Haushalt festlegen	3%	
für Gesetzesprojekte des Präsidenten stimmen	3%	
Keine der Vorgaben	2%	
Weiß nicht	7%	

Quelle: IBOPE (1997: 26)

Die lateinamerikanischen Abgeordneten (und Senatoren) sehen sich in der Außenwahrnehmung mit zwei Modellen der Erwartung politischer Repräsentation konfrontiert. In Presse, Wissenschaft und politischer

Publizistik werden sie mit der Erwartung konfrontiert, die „großen“ gesellschaftlichen Interessen pluralistisch zu repräsentieren und diese in den Gesetzgebungsprozeß und die Definition nationaler Prioritäten einfließen zu lassen. Ein hoher Prozentsatz ihrer Wähler erwartet demgegenüber die direkte Vertretung, Repräsentation lokaler bzw. partikularer Interessen (*servicios para los electores*) (vgl. Pojo de Rego 1997: 7-9), und viele Abgeordnete kommen, da sie eine Wiederwahl anstreben, diesem Anliegen nach. Nach Ausführungen eines argentinischen Abgeordneten gegenüber dem Autor arbeiten ca. 60 Prozent seiner Kollegen im Parlament, die anderen 40 Prozent halten sich in den verschiedensten öffentlichen Stellen oder Ministerien auf, um die Interessen ihrer Klientel zu pflegen. Ein paraguayischer Abgeordneter beklagte eine regelrechte Departmentalisierung der Parlamentsarbeit. In einigen Ländern, wie etwa in Bolivien, wird diese Tendenz durch innerparlamentarische, in den Geschäftsordnungen verankerte regionale, departamentale Arbeitsgruppen (*brigadas departamentales*) noch verstärkt.

In gewisser Weise wird der Prozeß der Stärkung lokaler und regionaler Aspekte in der Parlamentsarbeit durch die Demokratisierung der Wahlsysteme verstärkt. Je enger die Bindung der Abgeordneten an eng umgrenzte Wahlbezirke und je stärker die Konkurrenz innerhalb der Parteien (durch offene Wahllisten) und die innerparteiliche Demokratie im Nominierungsprozeß (z.B. über *primaries*) ist, desto stärker wird das lokale Element in der Parlamentsarbeit sein, da der Abgeordnete permanent die Rückkoppelung an den Wahlkreis suchen muß, um wiedergewählt zu werden. In einigen Ländern wird offen darüber geklagt, daß dies auf die Dauer zu einem Qualitätsverlust bei den Abgeordneten (durchschnittliches Qualifikationsniveau) und zu einem stärkeren Einfluß des Geldfaktors (Kosten des innerparteilichen und eigentlichen Wahlkampfes) führe.

Für das Problem der Repräsentation gibt es keine einfache Lösung und auch die Möglichkeiten des *political engineering* sind begrenzt. Zur Legitimierung der Parlamente sind eine direkte Rückkopplung an die Wählerinteressen im Wahlkreis und eine Demokratisierung der Nominierungsprozesse unabdingbar. Zugleich können Parlamente für eine effiziente Arbeit nicht auf den Sachverstand von Spezialisten, die geringe Chancen im Wahlkreis haben, und eine gewisse personelle Kontinuität der Parlamentarier verzichten. Eine Stärkung der nationalen Parteiinstanzen bei der Kandidatenselektion birgt – bei der gegebenen Struktur vieler lateinamerikanischer Parteien – wiederum das Risiko, Oligarchisierungstendenzen Vorschub zu leisten, die mittelfristig zu neuen Legitimationsdefiziten in der Politik führen können.

Niedrige Wiederwahlquote der Abgeordneten

Studien über die lateinamerikanischen Parlamente dokumentieren einen geringen Professionalisierungsgrad. Weniger als die Hälfte (45 Prozent) der lateinamerikanischen Parlamentarier widmet sich nach der Parlamentarierstudie der Universität Salamanca ausschließlich der Politik. In Argentinien, Bolivien und Chile waren es weniger als 30 Prozent, in Peru, Brasilien und Mexiko zwischen 30 und 35 Prozent (siehe CIS 1997-1998).

Zugleich weisen fast alle lateinamerikanischen Parlamente in den vergangenen Jahren eine hohe Fluktuation von einer Wahlperiode zur nachfolgenden auf, die eine Spezialisierung von Abgeordneten für bestimmte Sachgebiete über einen längeren Zeitraum erschwert. Kennzeichnend für viele lateinamerikanische Parlamente ist eine niedrige Wiederwahlquote²⁵⁾ von weniger als 50 Prozent²⁶⁾ Entweder sind die bisherigen Amtsinhaber nicht wieder angetreten oder sie wurden nicht wiedergewählt. Dies hat verschiedene Ursachen:

- Parteipolitische Umbrüche, die zu schweren Stimmenverlusten von im Parlament vertretenen Parteien und zum Entstehen neuer Parteigruppierungen beigetragen haben. Ein Beispiel hierfür wäre Peru (1990; 1995).
- Die geringe Attraktivität der rein parlamentarischen Karriere und der Versuch, diese als Sprungbrett für – auch finanziell²⁷⁾ – attraktivere Positionen (Senator, Gouverneur, Bürgermeister von Großstädten) zu benutzen²⁸⁾ (fast elf Prozent der Abgeordneten in Brasilien 1994; Figueiredo/Limongi 1996: 20).²⁹⁾ Nach den Ergebnissen der Parlamentarierstudie der Universität Salamanca scheint die Parlamentarierstätigkeit in der Mehrzahl der Länder auch keine besonders lukrative Beschäftigung zu sein. Diese Klage wird durch

die absolute Höhe der Diäten – soweit bekannt – nur eingeschränkt gerechtfertigt. Wichtiger ist die Frage nach den Referenzgruppen für den Vergleich der Abgeordneteneinkommen.

- Die innerparteiliche Konkurrenz entweder im Nominierungsprozeß oder bei den Wahlen selbst durch das System offener Wahllisten. So wurden beispielsweise bei den Parlamentswahlen 1994 in Brasilien über die Hälfte der Abgeordneten, die ihr Mandat nicht verteidigen konnten³⁰⁾, nicht von Gegenkandidaten anderer Listen, sondern durch Konkurrenten auf der eigenen Parteiliste geschlagen.³¹⁾ In Argentinien brauchten in der Radikalen Partei Abgeordnete, die wiedergewählt werden wollten, 66 Prozent der Stimmen (sonst reicht die einfache Mehrheit) im innerparteilichen Nominierungsprozeß.
- Das Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit, im Wahlbezirk präsent zu sein und partikulare Interessen einer regionalen und lokalen Wählerklientel zu befriedigen, und der Präsenz im Parlament (Ausschüsse, Plenum) erschwert die Wiederwahl und begünstigt gleichzeitig eine für die effiziente Parlamentsarbeit negative Selektion, d.h. der Wähler belohnt eher den regional verhafteten Klientelpolitiker (dies gilt vor allem für föderale Republiken mit einem großen Gewicht regionaler Machtfaktoren und Interessen in der Politik, z.B. für Argentinien und Brasilien, aber auch für Chile durch die harte Konkurrenz zwischen Kandidaten auf den Parteilisten für die Zweierwahlkreise) als den durch seine Mitarbeit im Gesetzgebungsprozeß (in den Ausschüssen) oder in Untersuchungsausschüssen glänzenden Experten.

In gewisser Weise verstärkt die Demokratisierung der Nominierungsprozesse und die Erhöhung der Entscheidungsfreiheit der Wähler (z.B. über offene Listen) die Rotation der Abgeordneten und führt zu einem Verlust von Fachexpertise und Sachverstand im Parlament. Dies ist eine Tendenz, die sich fast in allen lateinamerikanischen Staaten zeigt. Allerdings ist dieser Widerspruch nur schwer auflösbar, da die Wähler eine Vertretung partikularer Wahlkreisinteressen erwarten, das Parlament allerdings für eine bessere Funktionsweise und sein Gewicht gegenüber der Exekutive auch die Fachleute und eine gewisse Kontinuität der Abgeordnetenarbeit braucht.

Schwache Beratungsstrukturen

Wollen die lateinamerikanischen Parlamente die ihnen nach der Verfassung zustehenden Kompetenzen, was die Kontrolle der Macht der Exekutive und die Mitwirkung an der Politikgestaltung (im Gesetzgebungsprozeß) betrifft, auch ausfüllen, so benötigen die Parlamentarier eine ausreichende Infrastruktur, die sowohl die materielle Ausstattung (Diäten, Büro, Kommunikationsmittel, Tagungsräume etc.) als auch die wissenschaftlichen und technischen Beratungsdienste umfaßt. Glaubt man den Ergebnissen der Parlamentarierbefragung der Universität Salamanca, so wird die Arbeit der Parlamentarier durch Defizite in der Infrastruktur und fehlende Informationen bzw. Beratungsleistungen erschwert. Im lateinamerikanischen Durchschnitt nannten über die Hälfte der befragten Parlamentarier als Hauptproblem die fehlende Infrastruktur, weitere 17 Prozent erklärten, sie würden über die Parlamentsarbeit nicht ausreichend informiert.

Tabelle 4: Probleme der Parlamentsarbeit

	fehlende Infrastruktur	fehlende Beratung über die parlamentarische Arbeit
Lateinamerika	51	17
Argentinien	34	7
Chile	48	32
Ekuador	56	11
Kolumbien	41	14
Mexiko	62	13
Paraguay	60	17
Peru	36	18
Uruguay	53	19

Frage: „Bei Ihrer Arbeit als Abgeordneter, welches der folgenden Probleme bereitet Ihnen mehr Schwierigkeiten?“

Antworten: Der Druck der Lobbies/Der Druck der Medien/Der Mangel an einer Infrastruktur, um adäquat arbeiten zu können/ Der Mangel an Beratung (*asesoría*) über die parlamentarische Arbeit/sonstige

Quelle: CIS (1997/1998)

Die Beratung und technische Unterstützung der Parlamentarier fällt in den lateinamerikanischen Parlamenten nach Qualität und Struktur sehr unterschiedlich aus. Brasilien und Chile verfügen über gute Beratungsstrukturen. In der Mehrzahl der lateinamerikanischen Parlamente sind die parlamentarischen Beratungsdienste eher schwach ausgeprägt und stellen nicht einmal ansatzweise ein Gegengewicht zum administrativen Apparat der Exekutive dar. Häufig werden zudem die vorhandenen Ressourcen nicht genutzt oder zweckentfremdet.

Grundsätzlich können die parlamentarischen Beratungsstrukturen in den einzelnen Ländern die folgenden Komponenten umfassen: die persönlichen Berater der Abgeordneten und Senatoren, die Berater, die Parlamentsausschüssen zugeordnet sind, Berater, die den Fraktionen zugeordnet sind, den zentralen Beratungsdienst des Parlaments, Beratungseinrichtungen außerhalb des Parlaments und Beratungsdienste der Parteien. Die Stärke der Parteien und Fraktionen im Verhältnis zum Eigengewicht der Abgeordneten (wie auch der ökonomische Entwicklungsstand des betreffenden Landes) spiegeln sich in der Struktur der Parlamentsberatung in den verschiedenen Ländern wider. So ist die Bedeutung außerparlamentarischer Beratungseinrichtungen in Chile u.a. auf die Stärke der chilenischen Parteien zurückzuführen. Die große Zahl persönlicher Berater, über die brasilianische Abgeordnete und Senatoren verfügen, steht im Zusammenhang mit der organisatorischen Schwäche der brasilianischen Parteien und dem großen, auch durch das Wahlsystem begünstigten, eigenständigen Gewicht der Volksvertreter.

Die Parlamente als Gegenstand europäisch-lateinamerikanischer Zusammenarbeit

Das Thema Parlamente und Parlamentsberatung bietet sich als ein Schwerpunkt der Arbeit politischer Stiftungen in Lateinamerika an; zumal in einigen Ländern schon erfolgreich Projekte durchgeführt wurden.

Warum sollten die lateinamerikanischen Parlamente unterstützt werden? Es handelt sich um für die weitere Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika zentrale Institutionen, die zur Zeit einerseits in der Öffentlichkeit kritisiert werden und sich andererseits in vielen lateinamerikanischen Präsidentschaftsdemokratien in ihrem Handlungsspielraum gegenüber der Exekutive eingeschränkt sehen. Sie können somit ihre Funktion im Rahmen der horizontalen Verantwortlichkeit und Gewaltenteilung nur bedingt wahrnehmen.

Es besteht in der Wissenschaft und in der politischen Publizistik zu Lateinamerika ein relativ breiter Konsens darüber, daß die Stärkung der 'Zweiten Gewalt' im Rahmen eines funktionierenden Systems der Gewaltenteilung und Gewaltenteilung eines der zentralen Elemente für die Stärkung und langfristige Konsolidierung der Demokratie in der Region bildet.

Das negative Bild der Parlamente bei vielen lateinamerikanischen Bürgerinnen und Bürgern ist ein Indikator dafür, daß die Parlamente ihre Repräsentationsfunktionen nicht zufriedenstellend erfüllen und die Arbeitsergebnisse der Parlamente entweder nicht überzeugend ausfallen oder schlecht vermittelt werden.

Durch das Vorherrschen von Präsidentsystemen in Lateinamerika scheint auf den ersten Blick ein Erfahrungsaustausch mit den USA (oder mit anderen Parlamenten in Präsidentschaftsdemokratien) die naheliegende Option für Parlamentsberatungsprogramme in der Region zu sein. Dem ist entgegenzuhalten, daß das US-amerikanische Regierungssystem ein System sui generis darstellt (einschließlich der es tragenden politischen Parteien), dessen Erfahrungen und materielle Ressourcen (dies gilt insbesondere für die parlamentarischen Beratungsdienste) nur schwer auf Lateinamerika übertragbar sind. Zumal die Existenz starker ideologisch ausgerichteter Parteien, eine häufig beachtliche Fraktionsdisziplin oder das Phänomen von Koalitionsregierungen einen Erfahrungsaustausch mit den

parlamentarischen Demokratien in Europa als interessant und potentiell fruchtbar erscheinen läßt. Ein derartiger Erfahrungsaustausch wird auch in der Region gewünscht und liegt im Interesse einer europäischen bzw. deutschen Politik gegenüber Lateinamerika.

Die Zusammenarbeit mit den Parlamenten wird von Land zu Land unterschiedlich ausfallen, abhängig von den Notwendigkeiten, Bedürfnissen und Interessen vor Ort:

- So weisen die lateinamerikanischen Parlamente ein unterschiedliches Entwicklungsniveau auf, was die technische Ausstattung und den politischen Sachverstand betrifft (Brasilien und Bolivien wären zwei Extrembeispiele). Daraus ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten und Anforderungen für die Zusammenarbeit.
- Das Spektrum der möglichen Partner ist sehr breit, von Land zu Land wird zu entscheiden sein, wo Kooperationsprojekte ansetzen. Bei den Parteien (bzw. parteinahen Beratungsinstitutionen), den Fraktionen (oder konkreter fraktionsbezogenen Beratungseinrichtungen), unabhängigen Beratungsinstitutionen, allgemeinen oder spezifischen Beratungseinrichtungen der Parlamente oder den Beratungsstrukturen der Ausschüsse.
- Des weiteren besteht eine unterschiedliche politische Affinität zu den Akteuren im politischen Raum, vor allem zu den Parteien.
- Darüber hinaus variiert auch das politische Umfeld für Kooperationsmaßnahmen (das Interesse der Gegenseite, mögliche Restriktionen, die aktuellen Themen) von Land zu Land, d.h. die Rahmenbedingungen für Projekte mit dem Parlament fallen in Chile sicherlich wesentlich günstiger aus als etwa in Peru. Wo besteht objektiver Bedarf an Beratungsleistungen, wo gibt es adäquate Partnerstrukturen?

Was sollten die Ziele von Beratungs- und Kooperationsprogrammen mit den Parlamenten sein?

- die Steigerung der Effizienz der Parlamentsarbeit (in den vorgegebenen Grenzen der Verfassung, die aber auch im politischen Dialog thematisiert werden können) und damit auch der Qualität der Politik;
- eine bessere Wahrnehmung der den Parlamenten nach den Verfassungen zustehenden Kontrollkompetenzen gegenüber der Exekutive und anderen staatlichen Organen und damit eine Stärkung des demokratischen Institutionengefüges im Rahmen der horizontalen Gewaltenteilung und -kontrolle;
- eine bessere Vermittlung zwischen den Bürgern und ihren Vertretern in den Parlamenten.

Alle drei Komponenten leisten einen Beitrag zum Abbau von Politikverdrossenheit und Legitimitätsdefiziten in der Politik.

Die Beratungs- und Kooperationsprojekte können sowohl politische Verfahren als auch politische Inhalte betreffen. So könnte z.B. das deutsche Wahlrecht einen Beitrag zur Verbesserung der Rekrutierungsmuster für Parlamentarier und gleichzeitig eine größere Rückbindung an die Wähler garantieren. Allerdings sollten die Möglichkeiten des *political engineering* durch die Übertragung deutscher Erfahrungen in ein anderes politisches Umfeld nicht überschätzt werden.

Es sollten prioritär Maßnahmen gefördert werden, die zur Schaffung dauerhafter Beratungsstrukturen für die Parlamentsarbeit führen (Prinzip der Nachhaltigkeit) und die zur Erhöhung des politischen Sachverstandes zu bestimmten Themenfeldern beitragen. Darunter kann die Kooperation mit Ausschüssen, Arbeitsgruppen der Fraktionen, externen wie internen parlamentarischen Beratungseinrichtungen, Parteistiftungen oder auch mit einzelnen auf bestimmte Themen spezialisierten Abgeordneten und Senatoren oder mit Parlamentsberatern (*asesores*) fallen, um deren Qualifikation zu verbessern. Bei Maßnahmen mit Parlamentsberatern könnten persönliche Netzwerke nach Deutschland aufgebaut werden.

Mögliche Aktivitäten betreffen die Aufbereitung von Informationsmaterialien, Seminarveranstaltungen mit nationalen und ausländischen Experten, Informationsreisen nach Deutschland. Es sollten als Themen prioritär behandelt werden:

- Für die Konsolidierung der Demokratie wichtige Fragen. Wichtig ist beispielsweise, Experten für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kontrolle des Verteidigungshaushalts, die Erarbeitung und Diskussion verteidigungspolitischer Doktrinen etc.) auszubilden, die zum einen zur besseren zivilen Kontrolle des Militärs beitragen können, aber auch als Ansprechpartner in einen transatlantischen sicherheitspolitischen Dialog (im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs) einbezogen werden können.
- Themen, bei denen Deutschland besondere Erfahrungen besitzt (Umweltgesetzgebung, berufliche Bildung etc.). Dies beinhaltet u.a. die Übersetzung von deutschen Dokumenten (Gesetze, Grundsatzpapiere, Studien) und ihre Vermittlung in ein anderes politisch-kulturelles Umfeld (z.B. über Seminare etc.).
- Themen, die für die deutschen außenpolitischen Interessen (hierunter können auch Wirtschaftsinteressen fallen) von besonderer Bedeutung sind (Patentschutz, Rechtsschutz etc.)

D.h. in die Parlamentsberatungsprogramme sollten durchaus auch deutsche Eigeninteressen einfließen, sie dürfen sie allerdings nicht dominieren, da die Kooperation sonst unglaubwürdig würde.

Grundsätzlich gilt es anzumerken, daß in Lateinamerika – dies haben die Interviews im Rahmen der Parlamentsstudie von Krumwiede/Nolte gezeigt – ein großes Interesse besteht, aus deutschen Erfahrungen zu lernen bzw. deutsche Erfahrungen in der parlamentarischen Diskussion zu bestimmten Sachthemen (aber auch zu politischen Verfahren; z.B. Wahlrecht, Geschäftsordnungen etc.) als einen Referenzpunkt einzubeziehen. Häufig scheidet dieser Wunsch an Sprachbarrieren, dem fehlenden Wissen über die adäquaten Ansprechpartner in Deutschland oder auch der mangelhaften Übertragung deutscher Erfahrungen in ein anderes soziokulturelles Umfeld. Hier ist in der Zukunft noch wichtige Vermittlungs- und 'Übersetzungs'-arbeit zu leisten.

1) Die großen Schwankungen in den Umfragewerten bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der Demokratie, die in einigen Ländern (Mexiko, Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala) zwischen 1996 und 1997 mehr als 20 bzw. 30 Prozentpunkte ausmacht, läßt Zweifel am Aussagewert dieser Frage oder der Qualität der Umfragen in den betreffenden Ländern aufkommen; obgleich konjunkturelle Faktoren, wie z.B. Wahlen, einen großen Einfluß auf die Zufriedenheit mit den betreffenden demokratischen Systemen haben können.

2) Ähnliche Überlegungen hinsichtlich der liberalen Komponente der Demokratie trägt Plattner (1998: 172) vor: "The word 'liberal' in the phrase liberal democracy refers not to the matter of who rules but to the matter of how that rule is exercised. Above all, it implies that government is limited in its powers and its modes of acting. It is limited first by the rule of law, and especially by a fundamental law or constitution, but ultimately it is limited by the rights of the individual. The idea of natural or inalienable rights, which today are most commonly called 'human rights', originated with liberalism."

3) Dieser Aufsatz ist die überarbeitete Version eines Konferenz-Papers von 1984.

4) Nino (1992: 524-528) hatte als Merkmale des 'hyperpräsidentialistischen Systems' in Argentinien u.a. aufgelistet: die absolute Ermessensfreiheit des Präsidenten, die Mitglieder des Kabinetts und die übrigen Angehörigen der Regierung und der Verwaltung zu ernennen, seine Kompetenzen bei der Verhängung des Ausnahmezustandes, die Möglichkeiten, in den Provinzen zu intervenieren, die weitreichenden Regulierungskompetenzen, welche die Grenzen zwischen Ausführungsdekret und der Delegierung gesetzgeberischer Kompetenzen verwischen, die Möglichkeit, mit Notverordnungen zu regieren.

5) Auf die konjunkturellen Faktoren, welche die Funktionsweise der Präsidialdemokratien in Lateinamerika beeinflussen und die bei ihrer Bewertung in Rechnung zu stellen sind, hat Philipp (1998: 96) hingewiesen: "Institutional systems which emphasize checks and balances may tend towards equilibrium (or stagnation if one adopts a different standpoint) while majoritarianism can be a force making for real change. The realpolitik, at least in South America, is that democracies which fail to change in times of crisis may be vulnerable to replacement by non-democracy."

6) "El tema de este final de siglo no es el cuestionamiento del presidencialismo sino la calidad de sugestión o desempeño para enfrentar la gobernabilidad democrática" (Nohlen/ Fernández 1998: 9).

7) Insofern verlief die theoretische Diskussion über die Nachteile der Präsidialsysteme und die Wünschbarkeit ihrer Parlamentarisierung quer zur realen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung, die eine Konzentration von

Entscheidungsmacht im Präsidentenamt begünstige. Darauf wird von De Riz/Sabsay (1998: 219) zu Recht verwiesen: "La impugnación teórica del presidencialismo como forma de gobierno adecuada para gobernar la transición democrática, en el marco de los desafíos creados por la gravedad de la crisis económica, surgió como una concepción que se encontraba en las antípodas de la práctica. Las dimensiones dramáticas de la crisis económica y la bancarrota estatal proporcianaban el ejercicio de poderes concentradas del Presidente."

8) "Parliamentary fit parties" sind Parteien, "that have been socialized (by failure, duration and appropriate incentives) into being relatively cohesive or disciplined, into behaving, in opposition, as responsible opposition, and into playing, to some extent, a rule-guided fair game" (Sartori 1994a: 112).

9) Anzumerken bleibt, daß die Präsidenten nur in einem Teil der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien über die Kompetenz verfügen, mit Dekreten zu regieren (siehe Krumwiede 1997b: 96/101-102).

10) Interessant ist der Vorschlag von Planas (1997b: 121-125) den Begriff *régimen semipresidencial* für die spezifische Form des durch parlamentarische Elemente durchsetzten lateinamerikanischen Präsidialismus zu verwenden. Zu diesen Elementen gehören u.a.: die Vorgabe, daß Gesetzentwürfe und Verwaltungsakte des Präsidenten von Ministern gegengezeichnet werden müssen (*refrendación ministerial*), die ihrerseits für ihre Handlungen gegenüber dem Parlament verantwortlich sind. Nach einigen lateinamerikanischen Verfassungen muß das Kabinett mehrheitlich Gesetzesinitiativen des Präsidenten zustimmen. In Peru und Argentinien wurde zudem das Amt eines Kabinettschefs in der Verfassung verankert. In vielen Ländern besitzen die Parlamente das Recht der Interpellation und des Mißtrauensvotums gegenüber den Ministern (oder dem gesamten Kabinett). In einer großen Zahl von Verfassungen wird den Ministern das Recht eingeräumt, an den Parlamentssitzungen mit Rederecht teilzunehmen.

11) Shugart/Carey (1992: 23-24) haben als Alternative den Begriff *premier-presidentialism* vorgeschlagen, Planas (1997a: 103/116-119) bevorzugt den Begriff *régimen semiparlamentario*.

12) Maximal wurden in der einschlägigen Literatur bis ca.1990 zehn Referenzfälle als potentielle semipräsidentielle Systeme genannt: die Weimarer Republik, die II. Spanische Republik, Finnland, Österreich, Irland, Island, die V. Französische Republik, Peru (seit 1979) und Haiti (vgl. Sabsay 1992: 207). In der Diskussion konzentrierte sich die Aufmerksamkeit aber auf die V. Republik in Frankreich. Von den anderen genannten politischen Systemen galt nur noch Finnland als echtes semipräsidentielles System.

13) Gleiches gilt mit Einschränkungen auch für die II. Spanische Republik (vgl. Linz 1994: 56-57/59/69; Nohlen 1998: 99).

14) Der Unterschied zwischen den beiden Subtypen semipräsidentieller Regierungssysteme besteht in Anlehnung an Shugart/Carey (1992) darin, daß zu fragen ist, ob der Präsident, wie in Rußland und der Ukraine, die Möglichkeit besitzt, die Regierung oder den Regierungschef auch gegen den Willen der Parlamentsmehrheit zu entlassen (Merkel 1996: 78).

15) Hierzu Rüb (1996: 60): "Semi-präsidentielle Regierungssysteme sind ebenfalls problematisch für die Konsolidierung der Demokratie. Sie haben alle wesentlichen Verfassungs- und Regierungsfunktionen verdoppelt: Sie haben eine bipolare Exekutive institutionalisiert, eine doppelte Legislative und eine doppelte Legitimität. Sie reproduzieren das für präsidentielle Systeme typische Problem der unterschiedlichen Legitimität des plebiszitären Präsidenten und der repräsentativen Versammlung innerhalb der janusköpfigen Exekutive selbst. Hinzu kommt eine Verdopplung der Wahlzyklen für die jeweilige Säule der bipolaren Exekutive. Sofern präsidentieller und parlamentarischer Wille asynchron verlaufen (*Cohabitation*), kann dies zu andauernden Konflikten innerhalb der bipolaren Exekutive führen."

16) "Basically, dual executive systems have a president who is elected by the people either directly or indirectly, rather than nominated by the parliament, and a prime minister who needs the confidence of parliament" (Linz 1994: 48).

17) Obgleich dieser Weg eher unwahrscheinlich ist, aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann (vgl. Linz 1994: 59). Shugart/ Carey (1992: 282) verweisen darauf, daß der historische Weg – z.B. in Frankreich – häufig in die umgekehrte Richtung verlief: die Einführung semipräsidentieller Systeme war eine Reaktion auf das Scheitern parlamentarischer Demokratien.

18) Faktoren, die gegen die Einführung eines semipräsidentiellen Systems in Chile sprechen, listet Fernández (1987: 84-94) auf.

19) Insofern würde das Verdikt von Linz (1994) über pseudoparlamentarische Strukturen zutreffen: "It is important to stress that a prime minister who heads a cabinet and directs an administration, is freely appointed and dismissed by the president, and does not need the confidence of parliament is not to be confused with the semipresidential, semiparliamentary constitutional model. Creating such an office is only a form of delegating presidential powers, which might allow the president to avoid some criticism and to displace it onto the prime minister. ... In such a system, the president continues to be the only and ultimate decision maker and legitimator of decisions made by others" (Linz 1994: 60).

20) In einer von USAID finanzierten Broschüre zur Funktionsweise des peruanischen politischen Systems heißt es: "¿Cuál es el sistema democrático adoptado por el Perú? El modelo adoptado por el Perú es el régimen presidencialista, al cual se han incorporado algunos elementos del régimen parlamentario como la figura del Primer Ministro y la disolución parlamentaria. De ahí que se le denomina régimen semi-presidencialista" (Instituto Apoyo 1995: 16).

21) Dies gilt im peruanischen Fall auch für die Kabinettschefs (nach der Verfassung von 1979) während der Präsidentschaften von Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) und Alan García (1985-1990), zumal unter Alan García auch noch das Amt eines Präsidialministeriums (Ministerio de la Presidencia) geschaffen wurde, das unter Fujimori (1990) beibehalten wurde. Insgesamt ist der Bilanz von Roncagliolo (1991: 155) für die achtziger Jahre zuzustimmen: „El balance de

estas dos administraciones su-giere que, por lo menos cuando el gobierno goza de una mayoría parlamentaria propia, la figura del Primer Ministro peruano es mucho más retórica y decorativa que realmente institucional.“

22) Diese Position wird in der lateinamerikanischen Diskussion u.a. von Serrafiero (1994) vertreten, der für einen *neopresiden-cialismo* (Serrafiero 1994: 166) eintritt und vorschlägt: ”La solución más convincente sería el mantener un Ejecutivo homogé-neo, pero estableciendo ciertos límites que deben provenir de una mayor o más estrecha vinculación con el Legislativo. Sepa-ración de poderes no implica aislamiento entre los órganos, conflicto o imposición de uno de ellos sobre el otro; y debe, por el contrario, coexistir con la coordinación y el acuerdo dentro de un efectivo sistema de *checks and balances*. De manera que el consenso debería buscarse menos en el interior de un Ejecutivo de poder compartido o dividido, que en una relación más equi-librada entre el presidente y el Congreso” (Serrafiero 1994: 157-158).

23) Siehe hierzu neuerdings Carey/Shugart (1998).

24) Insbesondere sei auf die Studien von Mainwaring/ Shugart (1997) (Argentinien, Bolivien, Brasilien Chile, Costa Rica, Kolumbien, Mexiko, Venezuela), Thibaut (1996) (Argentinien, Brasilien, Chile, Uruguay), von Mettenheim (1997) (Brasilien, Bolivien), Krumwiede (1997), Tickner/Mejía Quintana (1997) (Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru, Venezuela) verwiesen.

25) Allerdings müßte untersucht werden, ob der ‘harte Kern’ der Parlamentarier, der die Arbeit des Parlaments trägt, wiedergewählt wird. Dies würde die niedrige Wiederwahlquote etwas relativieren. Die hohe Fluktuation in den lateinamerikanischen Parlamenten wird in Zweikammernparlamenten teilweise durch die längere Amtszeit (bis zu acht Jahren) und versetzte Wahl-terme der Senatoren kompensiert. In einigen Ländern, z.B. in Argentinien, besteht ein häufiger Wechsel zwischen nationalem Parlament, Regierungsämtern, Ämtern in den Provinzen (Parlamente, Regierungen). Auch dies trägt zur Professionalisierung der politischen Führungsschicht bei.

26) Bei den Parlamentswahlen in Brasilien im Oktober 1998 stieg die Wiederwahlquote auf 54 Prozent gegenüber 45 Prozent (1994) und 37 Prozent (1990) (*O Globo* 10. 10. 1998, 8).

27) Ein paraguayischer Hinterbänkler erklärte in einem Interview mit dem Autor im September 1997 offen, daß er keine Wiederwahl anstrebe, sondern lieber für ein Bürgermeisteramt kandidiere, da dies seine Möglichkeiten für Nebeneinnahmen ver-größere.

28) Viele brasilianische Abgeordnete hatten zuvor Erfahrungen in Gemeindeparlamenten gesammelt. Insofern scheint zwischen beiden Ebenen ein personeller Austausch stattzufinden. Nicht selten kandidieren Abgeordnete zur Hälfte ihrer Amtszeit bei Kommunalwahlen (als *prefeitos* oder *vice prefeitos*).

29) Im argentinischen Fall gibt es einen häufigen Wechsel zwischen Abgeordnetenmandat, Regierungsämtern auf nationaler oder Provinzebene oder den Parlamenten in den Provinzen. Ein Extrembeispiel ist sicherlich Ex-Präsident Raúl Alfonsín (1983-1989), der 1997 als Abgeordneter gewählt wurde.

30) In Brasilien kommt es vor, daß Senatoren nach der Hälfte ihrer Amtszeit für einen anderen Senatorenposten kandidieren und auf diese Weise ihre Amtszeit verlängern.

31) Falls die Zahl der auf der Parteiliste gewählten Abgeordneten höher als die Zahl der zur Wiederwahl anstehenden Abgeordneten war, werteten dies Figueiredo/ Limongi (1996: 22) als Niederlage der nichtgewählten Kandidaten gegen einen Listenkonkurrenten.

Literatur

Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt/M. 1998.

Alcántara, Manuel/Llamazares, Iván: „El análisis de los diputados latinoamericanos en el contexto de los estudios sobre la clase política. Características, objetivos y estrategias de investigación“, in: *América Latina Hoy* 16, 15-28, 1997.

Aron, Raymond: „Alternation in Government in the Industrialized Countries“, in: *Government and Opposition* 17.1, 3-21, 1982.

Carey, John M./Shugart, Matthew Soberg (eds.): *Executive Decree Authority*, Cambridge, 1998.

Cavarozzi, Marcelo: „Desestatización e hiperpresidencialismo“, in: Massimo L. Salvadori et al., *Un Estado para la Democracia*, Mexico, 51-64, 1997.

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas): *Élites parlamentarias iberoamericanas*, 10 vols., Madrid, 1997/98.

Close, David (ed.): *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder/London, 1995.

COMISION ANDINA DE JURISTAS: *La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios* (Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales 10), Lima, 1994.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA: *Reforma Constitucional. Dictamen Preliminar*, Buenos Aires, 1986.

–: *Reforma Constitucional. Segundo Dictamen*, Buenos Aires, 1987.

–: *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma Constitucional*, Buenos Aires, 1988.

Dahl, Robert A.: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven u. London, 1971.

De Riz, Liliana/Sabsay, Daniel: „El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino“, in: Nohlen/Fernández (1998: 215-232), 1998.

Duverger, Maurice: „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, in: *European Journal of Political Research* 8, 165-187, 1980.

Fernández, Mario: „Presidencialismo, parlamentarismo, y semipresidencialismo. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile“, in: *Cuadernos del Claeh* 43, 77-98, 1987.

Fernández Segado, Francisco: „El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993“, in: *Comisión Andina de Juristas* (1994: 11-66), 1994.

Ferreira, Delia/Goretti, Matteo: „La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?“, in: *Contribuciones* 12.1, 69-90, 1995.

Figueiredo, Argelina Cheibub/Limongi, Fernando: „Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal“ (*Cadernos de Pesquisa* CEBRAP 5), São Paulo, 1996.

Godoy, Oscar: „Exposición“, in: *180 años del Congreso Nacional de Chile*, Valparaíso, S.35-52, 1991.

IBOPE: *Pesquisa de Opinião pública. Relatório descritivo* (Junho 1997), Rio de Janeiro/São Paulo, 1997.

INSTITUTO APOYO: *Congreso. Rol y Funciones*, Lima, 1995.

Kaplan, Robert D.: „Was Democracy Just a Moment?“, in: *The Atlantic Monthly*, december, 55-80, 1997.

Krumwiede, Heinrich-W.: „Zur Bedeutung der Parlamente in den präsidentiellen Regierungssystemen Lateinamerikas“ (SWP-AP 3014), Ebenhausen, 1997a.

–: „Die Parlamente in den Präsidentschaftsdemokratien Lateinamerikas. Ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen“, in: Klaus Bodemer et al. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 1997*, Frankfurt, 86-107, 1997b.

LATINOBARÓMETRO, *Informe de Prensa. Latinobarómetro 1995*, Santiago de Chile, 1995.

–: *Informe de Prensa. Encuesta Latinobarómetro 1996*, Santiago de Chile, 1996.

–: *Latinobarómetro 1997. Presentado a la II Cumbre de las Américas*, Santiago de Chile, 1998.

- Luphart, Arend: „Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations“, in: Linz/ Valenzuela (1994I: 91-105), 1994.
- Linz, Juan: „Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?“, in: Linz/Valenzuela (1994I: 3-87), 1994.
- Linz, Juan/Stepan, Alfred: *Problems of Democratic Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore u. London, 1996.
- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (eds.): *The Failure of Presidential Democracy*. 2 Bde, Baltimore u.London, 1994.
- Mainwaring, Scott/Shugart, Matthew Soberg: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge/New York, 1997.
- Merkel, Wolfgang: „Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Osteuropa“, in: Merkel et al. (1996a: 73-112), 1996.
- /–/–: „Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie“, in: Merkel et al. (1996a: 9-36), 1996b.
- Molinelli, N. Guillermo: „President-Congress Relations in Argentina“, 1983-95. Paper prepared for delivery at the 1995 meeting of the Latin American Studies Association, Washington D.C. september 28-30, 1995.
- Nino, Carlos Santiago: *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, 1992.
- Nogueira, Humberto: *Análisis crítico del presidencialismo y consideraciones sobre una alternativa de régimen semipresidencial*, Santiago (ICHEH), 1986.
- : „Exposición“, in: *180 años del Congreso Nacional de Chile* Valparaíso, 59-70, 1991.
- Nohlen, Dieter: „Lateinamerika zwischen Präsidialismus und Parlamentarismus“, in: Albrecht von Gleich et al. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 1992*, Frankfurt/M., S.86-99, 1992.
- : „Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering“, Paper IPSA World Congress, August 1994, Berlin, 1994.
- : „Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas“, in: Nohlen/Fernández (1998: 85-110), 1998.
- /Fernandez, Mario (eds.): *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, 1991.
- / (eds.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, 1998.
- Nolte, Detlef: „Der verunsicherte Jaguar. Lateinamerika zwischen wirtschaftlichem Optimismus und politischer Skepsis“, in: Klaus Bodemer et al. (Hrsg.), *Lateinamerika Jahrbuch 1997*, Hamburg, 37-57, 1997.
- O’Donnell, Guillermo: „Delegative Democracy?“ (Kellog Institute. Working Paper 172), University of Notre Dame, Ind, 1992.
- : „On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries)“, in: William C.Smith/Carlos H. Acuña/Eduardo A. Gamarra (eds.), *Latin*

American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s, New Brunswick/ London, 157-180, 1994.

–: „Democracia y Exclusión“, in: *AgorA* (Buenos Aires) 1.2, 165-172, 1995.

–: „Horizontal Accountability in New Democracies“, in: *Journal of Democracy* 9.3, 112-126, 1998.

Philip, George: „The New Economic Liberalism and Democracy in Latin America: Friends or Enemies?“, in: *Third World Quarterly* 14.3, .555-571, 1993.

–: „The New Populism, Presidentialism and Market-Orientated Reform in Spanish South America“, in: *Government and Opposition* 33.1, 81-97, 1998.

Planas, Pedro: *Derecho Parlamentario*, Lima, 1997a.

–: *Regímenes políticos contemporáneos*, Lima, 1997b.

Plattner, Marc. F.: „Liberalism and Democracy“, in: *Foreign Affairs* 77.2, 171-180, 1998.

Pojo do Rego, Antonio Carlos: „La reforma del Congreso Nacional Brasileiro (estudio preparado para presentación en el Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria“, Valparaíso 4, 5 y 6 de septiembre de 1997), Valparaíso, 1997.

Roncagliolo, Rafael: „El Primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?“, in: Nohlen/Fernández (1991: 151-158), 1991.

Rüb, Friedbert W.: „Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung“, in: Merkel et al. (1996a: 37-72), 1996.

Sabsay, Daniel: „El semipresidencialismo: una visión comparada“, in: Carlos Nino et al., *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, 197-214, 1992.

–/Onaindia, José M.: *La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Buenos Aires, 1994.

Sartori, Giovanni: „Neither Presidentialism nor Parliamentarism“, in: Linz/Valenzuela (1994I: 106-118), 1994a.

–, 1994b: *Comparative Constitutional Engineering*, Houndmills/London.

Schedler, Andreas: „What is Democratic Consolidation?“, in: *Journal of Democracy* 9.2, 91-107, 1998.

SEMINARIO Y ENCUENTRO „Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria“, Valparaíso 4-6 Septiembre 1997, 2 Bde., Valparaíso.

Serrafero, Mario D.: *Momentos institucionales y modelos constitucionales*, Buenos Aires, 1993.

–: *Las formas de la reforma: entre Maquiavelo y Montesquieu*, 2 Bde., Buenos Aires, 1994.

–: „Conjeturas institucionales“, in: *AgorA* 1.2, S.107-132.

Shugart, Matthew Soberg/Carey, John L. Carey, 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge/New York, 1995.

Thibaut, Bernhard: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*, Opladen, 1996.

–: „El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada“, in: Nohlen/Fernández (1998: 127-150), 1998.

–/Skach, Cindy: „Parlamentarische oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre“ (Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Lateinamerikaforschung, Arbeitspapier Nr.16), Heidelberg, 1994.

Tickner, Arlene B./Mejia Quintana, Oscar (Comp.): *Congreso y Democracia en los países de la Región Andina. Deficiencias y Estrategías*, Santafé de Bogotá, 1997.

Valega García, César: „La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993“, in: *Comisión Andina de Juristas* (1994: 193-202), 1994.

Vargas Llosa, Mario: „Refutación a Kaplan“, in: *El País* 19.7.1998, 11-12, 1998.

von Mettenheim, Kurt (ed.): *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore u. London, 1997.

Zakaria, Fareed: „The Rise of Illiberal Democracy“, in: *Foreign Affairs* 76.6, 22-43, 1997.

Dr. Detlef Nolte ist Politikwissenschaftler und Mitarbeiter des Instituts für Iberoamerika-Kunde in Hamburg.