

## Schwache Regierungschefs? Politische Erfahrung und Amtsdauer von Premierministern in Mittel- und Osteuropa

Florian Grotz und Ferdinand Müller-Rommel

In parlamentarischen Regierungssystemen bilden Premierminister die Spitze der exekutiven Gewalt. Ihre herausragende Bedeutung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie ist offenkundig. Ähnlich wie Präsidenten in präsidentiellen Systemen sind Regierungschefs in parlamentarischen Systemen die bekanntesten Politiker des Landes. Sie vertreten die nationalstaatlichen Interessen nach außen, prägen die innenpolitische Agenda, leiten Kabinettsitzungen und koordinieren die Umsetzung politischer Entscheidungen. „Regieren“ wird daher in der öffentlichen Wahrnehmung meist mit dem Tun und Lassen des jeweiligen Premierministers identifiziert. Nicht von ungefähr werden in einigen westeuropäischen Ländern ganze Perioden der nationalen Nachkriegsgeschichte nach langjährigen Regierungschefs benannt, wie *Bruno Kreisky* in Österreich, *Margret Thatcher* in Großbritannien oder *Konrad Adenauer* und *Helmut Kohl* in Deutschland.<sup>1</sup> Zudem suggerieren gängige Bezeichnungen wie „Kanzlerdemokratie“<sup>2</sup> oder „Prime-Ministerial Government“<sup>3</sup>, wo das eigentliche Machtzentrum parlamentarischer Regierungssysteme liegt.

Folgt man der Forschungsliteratur zum Thema, hat sich die machtpolitische Stellung von Premierministern in westlichen Demokratien in der jüngeren Vergangenheit noch verstärkt. Die Gründe, die für diese Entwicklung geltend gemacht werden, sind vielfältig.<sup>4</sup> So legt die zunehmende Internationalisierung von Politik, bei der Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs eine herausgehobene Rolle spielen, eine Machtkonzentration innerhalb der Exekutive nahe. Zugleich scheint die Auflösung gesellschaftlicher Konfliktlinien entlang der Links-Rechts-Dimension die Programme der Parteien zu nivellieren, was die Bedeutung des politischen Führungspersonals im Allgemeinen und der Premierminister(kandidaten) im Besonderen vergrößert. Überdies befördern die modernen Massenmedien die persönlichkeitszentrierte Darstellung und Wahrnehmung von Spitzenpolitikern. Nicht zuletzt begünstigen der gewachsene Umfang und die gestiegene Komplexität der Staatsaufgaben zentralistische Entscheidungsstrukturen und exekutivzentriertes Regieren. In der Literatur wird kontrovers diskutiert, wie dieser Machtzuwachs von Premierministern am besten konzeptionell erfasst werden kann: als „Personalization“<sup>5</sup>, „Presiden-

- 1 Vgl. unter anderem *Clive Bean / Anthony Mughan*, Leadership Effects in Parliamentary Elections in Australia and Britain, in: *American Political Science Review*, 83. Jg. (1989), H. 4, S. 1165 – 1179.
- 2 *Karlheinz Niclauß*, Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Paderborn 2004.
- 3 *Richard H. C. Crossman*, Introduction, in: *Walter Bagehot*, The British Constitution, London 1963, S. 1 – 56.
- 4 Dazu unter anderem *Thomas Poguntke / Paul Webb* (Hrsg.), The Presidentialisation of Politics, Oxford 2005; *Karl Magnus Johansson / Jonas Tallberg*, Explaining Chief Executive Empowerment: European Union Summitry and Domestic Institutional Change, in: *West European Politics*, 33. Jg. (2010), H. 2, S. 208 – 236; *Paul Strangio / Paul t'Hart / James Walter* (Hrsg.), Understanding Prime-Ministerial Performance. Comparative Perspectives, Oxford 2013.
- 5 *Ian McAllister*, The Personalization of Politics, in: *Russell Dalton / Hans-Dieter Klingemann* (Hrsg.), The Oxford Handbook of Political Behavior, Oxford 2007, S. 571 – 588.

tialization“<sup>6</sup> oder „Prime-Ministerialization“<sup>7</sup>. Über den empirischen Befund selbst hingegen besteht weitgehend Konsens.

Ebenso einig scheint sich die vergleichende Regierungsforschung darüber zu sein, dass die genannte Entwicklung für Mittel- und Osteuropa (MOE) nicht zutrifft. *Ludger Helms* fasst den diesbezüglichen Kenntnisstand folgendermaßen zusammen: „In den meisten jungen Demokratien Ost- und Mitteleuropas blieben die behaupteten ‚Präsidentialisierungseffekte‘ bislang weitgehend aus. Zu Recht wurde eher eine auffallende strukturelle Schwäche der Premierminister der Region konstatiert (*Baylis* 2007).“<sup>8</sup> *Helms* bezieht sich dabei auf eine Studie, die die Stärke der Regierungschefs in zehn mittel- und osteuropäischen parlamentarischen Demokratien vergleichend untersucht hat. Darin kommt *Thomas A. Baylis* zu dem Ergebnis, dass „most prime ministers in [...] East Central Europe appear to have been relatively weak figures“<sup>9</sup>. Für diesen deutlichen Kontrast zu Westeuropa macht der Autor mehrere Faktoren verantwortlich: „party system weakness, the institutional structure, elite recruitment patterns, and policy constraints“<sup>10</sup>. Abschließend nimmt er einige ostmitteleuropäische Premierminister in den Blick, die deutlich länger im Amt waren als der Durchschnitt. Zu diesen „Ausnahmeerscheinungen“ zählten vor allem *Václav Klaus* in Tschechien, *Vladimír Mečiar* in der Slowakei und *Viktor Orbán* in Ungarn, denen es aufgrund ihrer „political and personal qualities“<sup>11</sup> gelungen sei, die nationale Politik nachhaltig zu prägen.

*Baylis’* Studie ist argumentativ plausibel, empirisch fundiert und kommt zu klaren Ergebnissen. Bis heute ist sie der wichtigste Referenzpunkt in der einschlägigen Literatur.<sup>12</sup> Gleichwohl gibt es gute Gründe, seine These von der strukturellen Schwäche der Premierminister in diesen Staaten kritisch zu hinterfragen. Zum einen liegt die Untersuchung mehr als acht Jahre zurück. Seitdem sind nicht nur alle betreffenden Länder der Europäischen Union beigetreten, sondern haben auch ihre Regierungssysteme weiter konsolidiert. Daher könnte sich die Stärke der Regierungschefs in Mittel- und Osteuropa inzwischen dem westeuropäischen Niveau angenähert haben. Zum anderen weist die Studie von *Baylis* einige analytische Schwächen auf, die eine differenziertere Erkundung der angeblichen „prime ministerial weakness“ nahelegen.<sup>13</sup>

6 *Thomas Poguntke* / *Paul Webb*, a.a.O. (Fn. 4).

7 *Keith Dowding*, *Beneath the Surface: Replies to Three Critics*, in: *Parliamentary Affairs*, 66 Jg. (2013), H. 3, S. 663 – 672.

8 *Ludger Helms*, *Regierungsführung und Regierungsorganisation. „Chief Executive Governance“ in westlichen Demokratien*, in: *Karl-Rudolf Korte* / *Timo Grunden* (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2013, S. 239 – 246, S. 243.

9 *Thomas A. Baylis*, *Embattled Executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 40. Jg. (2007), H. 1, S. 81 – 106, S. 81. Selbstverständlich gibt es weitere Literatur zu Regierungen in Mittel- und Osteuropa, aus denen sich relevante Befunde zum vorliegenden Thema entnehmen lassen (siehe unten). Allerdings gibt es keine andere international-vergleichende Untersuchung, die sich auf die Premierminister in MOE fokussiert hat. Dazu auch *Florian Grotz* / *Ferdinand Müller-Rommel*, *Präsidenten und Premierminister*, in: *Hans-Joachim Lauth* / *Marianne Kneuer* / *Gert Pickel* (Hrsg.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Wiesbaden 2015 (im Erscheinen).

10 *Thomas A. Baylis*, a.a.O. (Fn. 9), S. 81.

11 Ebenda, S. 95.

12 Vgl. etwa *Leslie Holmes*, *Post-Communist Leadership*, in: *Roderick Arthur William Rhodes* / *Paul t’Hart* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford 2014, S. 642 – 658.

13 Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 1.

# 1. Die Stärke von Premierministern in Mittel- und Osteuropa: Forschungsstand und Analyserahmen

Gemessen an der herausragenden Stellung, die sie in parlamentarischen Regierungssystemen einnehmen, ist die international vergleichende Forschung zu Premierministern eher unterentwickelt. Zwar existiert eine unübersehbare Fülle an biographischen Darstellungen, beschreibenden Bestandsaufnahmen und empirischen Analysen zur Rolle und Funktion von Regierungschefs in parlamentarischen Demokratien.<sup>14</sup> Allerdings gibt es nur wenige länderübergreifende Studien, die ihre politische Stärke systematisch vergleichend in den Blick genommen haben. Ein zentrales Problem ergibt sich bereits aus der Frage, was unter der „Macht“ eines Premierministers zu verstehen ist.<sup>15</sup> In der Literatur finden sich dazu zwei grundsätzlich unterschiedliche Antworten.<sup>16</sup>

Einem strukturbezogenen Verständnis zufolge resultiert die Stärke eines parlamentarischen Regierungschefs aus seinem politisch-institutionellen Handlungsrahmen. So hat *Anthony King* die Stellung von Premierministern in 13 westeuropäischen Demokratien nach ihrem „degree of influence within government“ kategorisiert und dabei zwischen geringer, mittlerer und großer Machtfülle unterschieden.<sup>17</sup> Darauf aufbauend haben *Torbjörn Bergman* u.a. eine zweidimensionale Kategorisierung von „prime ministerial powers“ entwickelt, die die formal-institutionelle Kompetenzausstattung („institutional powers“) um Strukturmerkmale des Parteiensystems ergänzt, die für die politische Basis einer parlamentarischen Regierung und des ihr vorstehenden Premiers von zentraler Bedeutung sind („powers from party system format and party cohesion“).<sup>18</sup> Nach diesem Ansatz resultiert die Macht eines Regierungschefs also aus einer Konfiguration politisch-institutioneller Strukturmerkmale, die unabhängig vom jeweiligen Amtsinhaber bestehen.

Folgt man dagegen einem akteursbezogenen Verständnis, so manifestiert sich Stärke in der politischen Leistung des Amtsinhabers. Diese Analyseperspektive ist insofern differenzierter, als sie nicht nur einen Vergleich zwischen parlamentarischen Regierungssystemen, sondern auch zwischen den Premierministern in ein und demselben System ermöglicht. Allerdings besteht hier die Schwierigkeit, zuverlässige und aussagekräftige Kriterien zu finden, mit denen sich Stärke in unterschiedlichen räumlichen und zeitlichen Kontexten erfassen lässt. Zu diesem Problem gibt es wiederum zwei Lösungsansätze.

14 Vgl. exemplarisch *Patrick Moray Weller*, *First Among Equals: Prime Ministers in Westminster Systems*, Sidney 1985; *George W. Jones* (Hrsg.), *West European Prime Ministers*, London 1991; *Roderick Arthur William Rhodes / Patrick Dunleavy* (Hrsg.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Basingstoke / New York 1995.

15 Bereits die terminologischen Bezeichnungen für die machtpolitische Stellung von Premierministern variieren beträchtlich. Am verbreitetsten sind „Macht“ („power“) und „Stärke/Schwäche“ („strength/weakness“); gelegentlich werden auch „Performanz“ („performance“) oder „Effektivität“ („effectiveness“) mehr oder weniger synonym verwendet.

16 Vgl. dazu *Keith Dowding*, *Prime-Ministerial Power: Institutional and Personal Factors*, in: *Paul Strangio / Paul t'Hart / James Walter* (Hrsg.), *Understanding Prime-Ministerial Performance. Comparative Perspectives*, Oxford 2013, S. 57 – 78, S. 57 f.

17 *Anthony King*, 'Chief Executives' in Western Europe, in: *Ian Budge / David McKay* (Hrsg.), *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, London 1994, S. 150 – 164.

18 *Torbjörn Bergman / Wolfgang C. Müller / Kaare Strøm / Magnus Blomgren*, *Delegation and Accountability: Cross-national Patterns*, in: *Kaare Strøm / Wolfgang C. Müller / Torbjörn Bergman* (Hrsg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford 2003, S. 109 – 220, S. 179 ff.

- (1) Ein Teil der Literatur zieht die Amtsdauer eines Premierministers als Indikator heran. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Regierungsmitglieder in der Regel einige Zeit brauchen, um ihre politische Agenda zu realisieren. Zuerst müssen sie sich mit den administrativen Arbeitsabläufen ihres Ressorts vertraut machen, um effektive Gesetzesinitiativen zu entwickeln, bevor diese in den parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess gehen. *Richard Rose* hat daher mindestens drei Jahre veranschlagt, bis ein britisches Regierungsmitglied genuin neue Politiken erfolgreich umsetzen kann.<sup>19</sup> Auch andere Autoren sehen in der Amtsdauer ein zentrales Kriterium, um die effektive Stärke eines Regierungspolitikers zu erfassen.<sup>20</sup> Dies gilt umso mehr für Premierminister, die – anders als Staatspräsidenten mit verfassungsrechtlich fixierter Amtsperiode – für ihren Verbleib im Amt auf die stetige Unterstützung der Parlamentsmehrheit angewiesen sind. Das bedeutet zugleich, dass Regierungschefs wesentlich kürzer, aber auch deutlich länger im Amt bleiben können als Staatspräsidenten. Theoretisch können sie über mehrere Wahlperioden hinweg regieren, da es im Parlamentarismus – im Gegensatz zu den meisten präsidentiellen Systemen – keine rechtliche Amtszeitbegrenzung der Exekutivspitze gibt. So einfach und zuverlässig der Indikator „Amtsdauer“ erhoben werden kann, so begrenzt ist seine Aussagekraft. Eine gewisse Dauerhaftigkeit im Amt stellt zweifellos eine wichtige Komponente für eine machtvolle Regierungsführung dar. Allerdings bleibt unklar, ob die politische Stärke eines Premierministers mit zunehmender Amtsdauer gleichsam linear ansteigt oder ob es einen zeitlich optimalen „Gipfel der Macht“ gibt. Zudem kann die Stärke eines Regierungschefs mit der Amtsdauer bestenfalls in einer ersten Annäherung erfasst werden.<sup>21</sup>
- (2) Ein anderer Forschungszweig sucht die Macht von Premierministern nicht über objektiv gegebene Indikatoren, sondern mithilfe von Experteneinschätzungen zu ermitteln. So wurden für Großbritannien und andere Westminster-Demokratien zahlreiche „Rankings“ bzw. „Ratings“ der nationalen Premierminister auf Basis unterschiedlicher Expertengruppen und unterschiedlicher Fragebögen zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt.<sup>22</sup> International vergleichende Expertensurveys zu Regierungschefs sind dagegen ausgesprochen selten. Die umfangreichste Studie in diesem Zusammenhang

19 Vgl. *Richard Rose*, *The Problem of Party Government*, London 1975, S. 20.

20 Vgl. *Wolfgang C. Müller / Wilfried Philipp*, Prime Ministers and Other Government Heads, in: *Jean Blondel / Jean-Louis Thiebault* (Hrsg.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Basingstoke 1991, S. 136 – 152, S. 149: „Without attempting to define success rigorously, we can refer to duration as an important element, since [...] duration gives cabinet members and their leaders the ability to develop and implement policies.“ Eine ähnliche Argumentation findet sich bei *Samuel Berlinski / Torun Dewan / Keith Dowding*, The Length of Ministerial Tenure in the United Kingdom, 1945 – 97, in: *British Journal of Political Science*, 37. Jg. (2007), H. 2, S. 245 – 262, S. 246.

21 Eine dezidierte Gegenposition nimmt etwa *Tsebelis* ein. Für ihn ist die Macht einer parlamentarischen Regierung grundsätzlich unabhängig von ihrer Amtsdauer, gerade weil sie vom Wohlwollen der Parlamentsmehrheit abhängt: „Government resignation indicates political disagreement between government and parliament, and whenever such disagreement occurs the government will have to resign whether or not it is strong“ (*George Tsebelis*, *Agenda Setting and Executive Dominance in Politics*, in: *Steffen Ganghof / Christoph Hönnige / David Strecker* (Hrsg.), *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*. Festschrift für Herbert Döring, Wiesbaden 2009, S. 13 – 24, S. 18).

22 Vgl. dazu insbesondere die Länderbeiträge zu Großbritannien, Kanada, Australien und Neuseeland in: *Paul Strangio / Paul t'Hart / James Walter* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4).

stammt von *Eoin O'Malley*, der die „power of prime ministers“ in 22 westlichen Demokratien für den Zeitraum von 1980 bis 2000 auf der Grundlage von 262 Experteneinschätzungen erfasst hat.<sup>23</sup> Seine Befunde zeigen eine bemerkenswert hohe Übereinstimmung mit den strukturbезogenen Machtindizes von *King* und *Bergman* u.a.<sup>24</sup> Allerdings enthält *O'Malleys* Untersuchung nur relativ wenige Informationen und weist zudem methodische Schwachstellen auf, was seine Aussagekraft einschränkt.<sup>25</sup>

Was nun die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa anbelangt, so hat sich die vergleichende Regierungsforschung vor allem mit der Rolle und Funktion der Staatspräsidenten intensiv beschäftigt.<sup>26</sup> Die dortigen Premierminister und ihre Kabinette wurden dagegen kaum in komparativer Perspektive untersucht.<sup>27</sup> Die Studie von *Thomas A. Baylis* stellt hier insofern eine Pionierleistung dar, als sie erstmals die ost- und mitteleuropäischen Regierungschefs international vergleichend analysiert hat.<sup>28</sup> Deren relative Stärke wird dabei anhand ihrer Amtsdauer (in Jahren) identifiziert. Damit folgt *Baylis* dem erstgenannten akteursbezogenen Ansatz, wobei er sich der begrenzten Aussagekraft des gewählten Indikators durchaus bewusst ist.<sup>29</sup> Sodann vergleicht er die durchschnittliche Amtsdauer der Premier-

23 *Eoin O'Malley*, *The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey*, in: *International Political Science Review*, 28. Jg. (2007), H. 1, S. 7 – 27. Der einzige Survey zu Premierministern in Ostmitteleuropa findet sich bei *Jean Blondel* / *Ferdinand Müller-Rommel* / *Darina Malová*, *Governing New European Democracies*, London 2007. In ihrer international vergleichenden Studie der MOE-Kabinette haben die Autoren 320 ehemalige Minister aus zehn Ländern auch über die politische „Stärke“ beziehungsweise „Schwäche“ ihrer jeweiligen Regierungschefs befragt. Mehr als zwei Drittel gaben an, unter „starken“ Premierministern gearbeitet zu haben; nur zehn Prozent der Befragten stuften ihre Premierminister als „schwach“ ein. Diese Einschätzungen aus der politischen Binnenperspektive sind indes nur bedingt mit den Beurteilungen durch „externe“ Experten (Journalisten, Wissenschaftler) vergleichbar, die zu westlichen Premierministern vorliegen.

24 *Anthony King*, a.a.O. (Fn. 17) und *Torbjörn Bergman* / *Wolfgang C. Müller* / *Kaare Strøm* / *Magnus Blomgren*, a.a.O. (Fn. 18).

25 Der Survey umfasst lediglich die folgende Frage: „How much influence do you think each [Prime Minister] had in terms of getting his/her preferred policies accepted and enacted?“ Die Befragten sollten dann die einzelnen Premierminister auf einer Skala zwischen 1 („very little power“) und 9 („great deal of power“) einordnen. Während die meisten nationalen Surveys zu Premierministern ein breites Spektrum unterschiedlicher Experten einbeziehen (Journalisten, Parlamentarier, Historiker, Politikwissenschaftler, etc.), hat *O'Malley* ausschließlich (Politik-)Wissenschaftler befragt. Daher kommt der hohe Übereinstimmungsgrad mit den vorliegenden Befunden des politikwissenschaftlichen „mainstream“ nicht überraschend.

26 Vgl. unter anderem *Timothy Frye*, *A Politics of Institutional Choice. Post-Communist Presidencies*, in: *Comparative Political Studies*, 30. Jg. (1997), H. 5, S. 523 – 552; *Friedbert W. Rüb*, *Schach dem Parlament. Regierungssystem und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*, Wiesbaden 2001; *Robert Elgie* / *Sophia Moestrup* (Hrsg.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester 2008.

27 Zu den wenigen Ausnahmen zählen *Jean Blondel* / *Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), *Cabinets in Eastern Europe*, London 2001; *Klaus Goetz* (Hrsg.), *Executive Governance in Central and Eastern Europe*, London 2001; *Jean Blondel* / *Ferdinand Müller-Rommel* / *Darina Malová*, a.a.O. (Fn. 23).

28 Vgl. *Thomas A. Baylis*, a.a.O. (Fn. 9). Das Sample umfasst die zehn MOE-Länder, die bis 2007 der EU beigetreten sind: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

29 Vgl. ebenda, S. 84: „The length of a prime minister's continuous service in office provides something of a proxy for effectiveness, but only an inexact one. [...] Using the average length of a prime minister's service as a starting point for analysis has its advantages. [It...] is often if not invariably an accurate reflection of his political support and thus of his ability to achieve his substantive goals. A brief term often means there is too little time to formulate and carry out the agenda.“



minister in den zehn MOE-Ländern mit der in 14 westeuropäischen Ländern von 1990 bis 2006. Das Ergebnis scheint eindeutig zu sein: Die westeuropäischen Regierungschefs waren mehr als doppelt so lange im Amt wie ihre ostmitteleuropäischen Kollegen. Aus Sicht des Autors ist die „prime ministerial weakness“ in MOE so offenkundig, dass er nicht weiter darauf eingeht, sondern gleich zu potenziellen Erklärungen fortschreitet.

Bei näherer Betrachtung bedarf die These von der strukturellen Schwäche der ostmitteleuropäischen Premierminister jedoch einer genaueren Überprüfung. Erstens verdeckt der hochaggregierte Ost-West-Vergleich, dass beträchtliche Unterschiede zwischen den MOE-Staaten bestehen. Wie aus den von *Baylis* dokumentierten Daten hervorgeht, waren in Slowenien, Ungarn und der Slowakei von 1990 bis 2006 jeweils sechs Regierungschefs im Amt, während Litauen und Polen im selben Zeitraum je zwölf Amtsinhaber verzeichneten.<sup>30</sup> Auch die durchschnittliche Amtsdauer der Premiers variiert im MOE-Vergleich um mehr als das Doppelte (zwischen 1,3 Jahren in Litauen sowie Polen und 2,7 Jahren in Ungarn und der Slowakei). Dieser Befund ist mindestens so erklärungsbedürftig wie die regional aggregierte Differenz zu Westeuropa. Zweitens geht *Baylis* nicht näher darauf ein, wie sich die Amtsdauer der Premierminister im länderinternen Vergleich darstellt. Angesichts neuerer Forschungsergebnisse zur Stabilität von Parteienregierungen in MOE<sup>31</sup> ist davon auszugehen, dass die Amtsdauer der Regierungschefs innerhalb der einzelnen Länder ebenso stark variiert wie zwischen den MOE-Staaten. Drittens hat *Baylis* keine zeitlichen Differenzierungen berücksichtigt. Dabei enthält die neuere Literatur zahlreiche Indizien, dass sich die ostmitteleuropäischen Regierungssysteme zunehmend konsolidiert und so ihren westeuropäischen Pendants angeglichen haben.<sup>32</sup> Es wäre mithin interessant zu prüfen, ob die kurze Amtsdauer der Premierminister in der Region ein Übergangsphänomen war, das heißt überwiegend in der ersten post-sozialistischen Periode vorkam, oder ein dauerhaftes Kennzeichen der dortigen Regierungssysteme darstellt.

*Baylis* bleibt nicht bei dem Befund der „prime ministerial weakness“ in MOE stehen, sondern sucht auch nach Gründen dafür. In diesem Zusammenhang geht er auf vier Erklärungsansätze ein: das Parteiensystem, institutionelle Determinanten, personelle Rekrutierungsmuster und externe Rahmenbedingungen. Dabei konzentriert er sich jeweils auf solche Faktoren, hinsichtlich derer sich die post-sozialistischen Regierungssysteme am offensichtlichsten von den westeuropäischen unterscheiden. Auf der Ebene des Parteiensystems sind dies die geringe Institutionalisierung des Wettbewerbs (gemessen an der Volatilität) und die daraus resultierende strukturelle Instabilität, die es Parteienregierungen und damit auch Regierungschefs erheblich erschweren, länger im Amt zu bleiben. Auf institutioneller Ebene wird die relativ große Machtfülle der Staatspräsidenten als wichtigster Grund für die Schwäche der Premierminister angeführt. Bei der personellen Rekrutierung macht *Baylis* vor allem die unzureichende politische Erfahrung der neuen Regierungseliten für die

30 Vgl. ebenda.

31 Florian Grotz / Till Weber, Party Systems and Government Stability in Central and Eastern Europe, in: *World Politics*, 64. Jg. (2012), H. 4, S. 699 – 740, S. 705: „Country differences are not the main source of variation in government stability. The standard deviations of government duration *within* countries are clearly higher than the standard deviation *between* countries.“

32 Vgl. Ferdinand Müller-Rommel / Florian Grotz, Die Regierungssysteme der neuen EU-Staaten: institutionelle Konfigurationen und Entwicklungspfade, in: *Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*, Wiesbaden 2011, S. 303 – 320.

Schwäche der Premierminister verantwortlich: „It is tempting to blame political inexperience for many of the problems that have typically brought down prime ministers. These include the inability to navigate the shoals of coalition politics, unwillingness to compromise, authoritarian excesses, personality conflicts, insensitivity to popular discontent (‘elitism’), an general absence of *Fingerspitzengefühl*, and charges of corruption.“<sup>33</sup> Bei den externen Faktoren verweist er auf die enormen Herausforderungen, die sich durch die gleichzeitige politische, ökonomische und kulturelle Systemtransformation einerseits und den EU-Beitrittsprozess andererseits ergeben haben. Die sozioökonomischen und soziokulturellen Konsequenzen dieser Prozesse „would have made it difficult for even the most skilled and honest politicians to retain their popularity“<sup>34</sup>.

Alle genannten Faktoren sind nicht nur intuitiv plausibel, sondern stehen auch im Einklang mit den Ansätzen, die die auf Westeuropa bezogene Literatur zur Erklärung von „prime ministerial power“ heranzieht.<sup>35</sup> Allerdings überprüft *Baylis* die MOE-spezifischen Faktoren nicht systematisch auf ihre Erklärungskraft, sondern illustriert lediglich ihre grundsätzliche Relevanz anhand exemplarischer Beispiele. Auch die Ausnahmefälle der lange amtierenden Premierminister (*Klaus, Orbán, Mečiar*), denen sich die Studie am Ende zuwendet, werden nicht durch einen oder mehrere der genannten Faktoren, sondern durch die „political and personal qualities“ der Amtsinhaber erklärt.

Insgesamt hat *Baylis* eine interessante Studie vorgelegt, um die augenscheinliche Schwäche der Premierminister in Mittel- und Osteuropa zu ergründen. Allerdings weist sie eine Reihe konzeptioneller, theoretischer und methodischer Mängel auf. Daher bedarf die These von der kurzen Amtsdauer sowohl einer differenzierteren vergleichenden Bestandsaufnahme als auch einer systematischeren Überprüfung möglicher Erklärungsfaktoren.

## 2. Die Amtsdauer von Premierministern in Mittel- und Osteuropa: eine vergleichende Bestandsaufnahme

Wie lang war die durchschnittliche Amtsdauer von Premierministern in Mittel- und Osteuropa während der vergangenen 25 Jahre? Welche Unterschiede gibt es dabei im Ländervergleich und im Zeitverlauf? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der folgenden Analyse. Sie bezieht alle ostmitteleuropäischen Länder ein, die nach 1989 einen demokratischen Systemwechsel erlebt haben und inzwischen Mitglieder der Europäischen Union sind: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Kroatien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Aus Vergleichbarkeitsgründen wurden nur jene Premierminister einbezogen, die seit den ersten freien Parlamentswahlen in den heutigen Staaten regiert haben. Unberücksichtigt bleiben alle Kabinettschefs, die noch vor der Unabhängigkeitswerdung in den alten Staatsverbänden Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei ins Amt kamen. Gleiches gilt für die ersten post-sozialistischen Parlamente in Bulgarien und Rumänien, die primär eine neue Verfassung ausarbeiten sollten und deren reguläre

33 *Thomas A. Baylis*, a.a.O. (Fn. 9), S. 91.

34 Ebenda, S. 92.

35 *Keith Dowding*, a.a.O. (Fn. 16), S. 68, unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen „institutionellen Ressourcen“ und „persönlichen Ressourcen“, die die Amtsausübung eines Premierministers maßgeblich bestimmen.

Amtszeit daher gesetzlich verkürzt war. Kroatien wurde erst nach dem Ende des *Tudman*-Regimes in den Datensatz aufgenommen. Der Untersuchungszeitraum endet grundsätzlich am 31. Dezember 2014, wobei noch amtierende Premierminister nicht einbezogen wurden, da dies die durchschnittliche Amtsdauer aller Regierungschefs willkürlich verkürzt hätte. In Rumänien, der Slowakei und Ungarn haben die gegenwärtigen Premierminister schon vor den letzten Parlamentswahlen regiert; aus systematischen Gründen wurde ihre Amtsdauer nur auf Basis der bereits abgeschlossenen Wahlperioden berechnet.<sup>36</sup> Somit umfasst der Datensatz insgesamt 90 Premierminister in elf Ländern von 1990 bis 2014.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl und durchschnittliche Amtsdauer der Premierminister in den MOE-Staaten. Drei Befunde sind dabei besonders bemerkenswert. Erstens waren die 90 Regierungschefs durchschnittlich 34 Monate oder 2,8 Jahre im Amt. Damit liegt die aggregierte Amtszeit noch immer unter dem Niveau, das *Baylis* für 14 westeuropäische Länder angegeben hat (4,2 Jahre), zugleich jedoch unerwartet deutlich über dem Wert von 1,95 Jahren, den er seinerzeit für die MOE-Staaten berechnet hat.<sup>37</sup> Nimmt man die Amtsdauer als Indikator für politische Stärke, scheinen die ostmitteleuropäischen Premierminister nicht ganz so schwach zu sein, wie dies die Studie von *Baylis* nahelegt. Allerdings – so der zweite Befund – verbergen sich hinter dem regionalen Durchschnitt beträchtliche Unterschiede. Zwar ist in allen Ländern die durchschnittliche Amtsdauer angestiegen; zugleich hat sich aber auch die Varianz zwischen ihnen erhöht: Während *Baylis* noch eine länderbezogene Spannweite zwischen 1,3 und 2,7 Jahren identifiziert hat, ist sie im vorliegenden Datensatz auf einen Wert zwischen 1,9 (23 Monate) und 4,0 Jahren (48 Monate) angewachsen. Dabei lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden: In Kroatien, Ungarn, Slowenien und der Slowakei liegt die durchschnittliche Amtszeit der Regierungschefs bei dreieinhalb bis vier Jahren (41 bzw. 48 Monaten) und damit praktisch auf westeuropäischem Niveau. In Bulgarien, Lettland, Polen, Rumänien und Tschechien dagegen haben die Premierminister im Durchschnitt nur etwa zwei Jahre regiert (23, 24 oder 25 Monate). Zwischen diesen beiden Extremen befinden sich Estland und Litauen mit Werten von ungefähr drei Jahren (32 bzw. 38 Monate).

Drittens hat sich die Amtsdauer der ostmitteleuropäischen Premierminister im Zeitverlauf leicht erhöht. Um dies zu verdeutlichen, wurde der Untersuchungszeitraum (1990 bis 2014) für zehn Länder in zwei gleichlange Phasen (1990 bis 2002 und 2002 bis 2014) unterteilt.<sup>38</sup> Wie Tabelle 1 zeigt, ist die durchschnittliche Amtszeit zwischen der ersten und der zweiten Periode um vier Monate angestiegen (von 31 auf 35). Auch in dieser Hinsicht finden sich beträchtliche Länderunterschiede. Besonders ausgeprägt ist der Anstieg mit jeweils 18 Monaten in den baltischen Staaten und in Rumänien. In weiteren zwei Ländern haben sich die Regierungszeiten der Premierminister jeweils um etwa ein Jahr verlängert (Bulgarien

36 Der rumänische Premierminister *Victor Ponta* wurde im Dezember 2014 für eine weitere Amtszeit nominiert; seine im Datensatz angegebene Amtsdauer endet daher genau mit dem Untersuchungszeitraum und wird nicht im Rahmen des Datensatzes verzerrt. Was die amtierenden Premierminister der Slowakei (*Robert Fico*) und Ungarns (*Victor Orbán*) angeht, so werden deren Amtszeiten seit der Wiederwahl 2012 (32 Monate) beziehungsweise 2014 (sechs Monate) nicht in den aggregierten Ländervergleich einbezogen und damit künstlich verkürzt. Bei der nachfolgenden Betrachtung der individuellen Premierminister berücksichtigen wir jedoch die gesamten Amtszeiten bis zum Ende des Untersuchungszeitraums (vgl. Tabelle 3).

37 Vgl. *Thomas A. Baylis*, a.a.O. (Fn. 9), S. 83.

38 Für Kroatien liegen keine Vergleichswerte vor.



Tabelle 1: Amtsdauer von Premierministern in Mittel- und Osteuropa (1990 bis 2014)

Land	Premier-minister (N)	Durchschnittliche Amtsdauer (in Monaten)			Std. Dev.
		1. Phase (1990 bis 2002)	2. Phase (2002 bis 2014)	Gesamt (1990 bis 2014)	
Bulgarien	11	19 (1991 bis 2001)	32 (2001 bis 2014)	25 (1991 bis 2014)	19,61
Estland	7	30 (1992 bis 2002)	49 (2002 bis 2014)	38 (1992 bis 2014)	34,06
Kroatien	3	–	48 (2000 bis 2011)	48 (2000 bis 2011)	14,64
Lettland	11	16 (1993 bis 2000)	34 (2000 bis 2014)	26 (1993 bis 2014)	17,15
Litauen	8	24 (1992 bis 2000)	41 (2000 bis 2012)	32 (1992 bis 2012)	20,97
Polen	11	19 (1991 bis 2001)	31 (2001 bis 2014)	25 (1991 bis 2014)	22,10
Rumänien	11	16 (1992 bis 2000)	34 (2000 bis 2014)	24 (1992 bis 2014)	19,34
Slowakei	5	41 (1993 bis 2002)	39 (2002 bis 2012)	48 (1993 bis 2012)	21,12
Slowenien	6	64 (1993 bis 2002)	41 (2002 bis 2014)	48 (1993 bis 2014)	44,15
Tschechien	10	40 (1993 bis 2002)	16 (2002 bis 2014)	23 (1993 bis 2014)	19,77
Ungarn	7	48 (1990 bis 2002)	32 (2002 bis 2014)	41 (1990 bis 2014)	31,29
Gesamt	90	41	49	90	–
Durchschnitt	–	31	35 <sup>a</sup>	34	24,01

Anmerkungen: Der Untersuchungszeitraum beginnt mit dem Premierminister derjenigen Regierung, die nach den ersten freien Parlamentswahlen für eine reguläre Wahlperiode nach der Unabhängigkeit gebildet wurde. Daher variiert das Anfangsjahr zwischen 1990 und 1993. In Kroatien wurde erst nach Ende des *Tudman*-Regimes angefangen (2000). Die Amtszeiten von Premierministern, die am 31. Dezember 2014 noch im Amt waren, wurden nicht in den Durchschnittswert aufgenommen. Für Rumänien, die Slowakei und Ungarn, wo die noch amtierenden Regierungschefs davor schon eine Wahlperiode vollendet hatten, wurde die Amtsdauer dieser Premiers nur anhand der bereits abgeschlossenen Perioden berechnet. Die Unterteilung des Gesamtzeitraums in zwei gleich lange Phasen (1990 bis 2002 und 2002 bis 2014) wurde nach der Wahlperiode vorgenommen, deren Ende dem Jahr 2002 am nächsten ist und die eine möglichst gleichmäßige Zeitaufteilung für das jeweilige Land ermöglicht.

<sup>a</sup> Nur für zehn Länder (ohne Kroatien). Mit Kroatien erhöht sich der Durchschnittswert auf 36 Monate. Abkürzung: Std. Dev. = Standardabweichung.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis des Datensatzes „Karrieremuster von Premierministern in Europa 1949 bis 2014“, Zentrum für Demokratieforschung, Leuphana Universität Lüneburg.

und Polen). In der Slowakei ist die durchschnittliche Amtszeit mit etwa 40 Monaten gleichgeblieben. Nur in Ungarn, Slowenien und Tschechien hat sich die durchschnittliche Amtsdauer verringert. Diese Länder wurden in den 1990er Jahren von Premierministern regiert, die *Baylis* zu den wenigen „Ausnahmeerscheinungen“ in der Region zählt: *Viktor Orbán* (Ungarn), *Janez Drnovšek* (Slowenien) und *Václav Klaus* (Tschechien). Deren Nachfolger konnten sich offenbar nicht mehr so lange im Amt halten. Allerdings deuten die Werte für

die Standardabweichung, die in der letzten Spalte aufgeführt sind, darauf hin, dass die Amtsdauer der Regierungschefs auch innerhalb der Länder zum Teil erheblich variiert.

Tabelle 2 dokumentiert daher die Amtsdauer der Premierminister nach Jahren und Ländern. Dabei zeigen sich markante Unterschiede. Einerseits waren mehr als die Hälfte aller ostmitteleuropäischen Regierungschefs (51 Prozent) weniger als zwei Jahre im Amt, jeder vierte sogar weniger als ein Jahr (24 Prozent). Diese Gruppe dürfte schon aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage gewesen sein, die Regierungsgeschäfte effektiv zu organisieren und damit die nationale Politik nachhaltig zu prägen. Insofern scheint die von Baylis diagnostizierte „strukturelle Schwäche“ tatsächlich zuzutreffen. Andererseits hat immerhin ein Drittel der Premierminister mehr als drei Jahre (34 Prozent), ein Fünftel sogar mehr als vier Jahre regiert (21 Prozent). „Starke“ Regierungschefs sind in Mittel- und Osteuropa zwar nach wie vor in der relativen Minderheit, aber längst keine Ausnahmerecheinung mehr.

Ein genauerer Blick in die beiden Extremgruppen zeigt interessante Ländermuster. Bei den Premierministern mit der kürzesten Regierungsdauer von unter einem Jahr lässt sich eine klare Konzentration feststellen: Knapp zwei Drittel (14 von 22) entfielen auf nur vier Länder (Rumänien, Tschechien, Bulgarien und Polen), während sie in fünf anderen Ländern eine einmalige Ausnahme blieben oder gar nicht vorkamen (Estland, Kroatien, Slowakei, Slowenien und Ungarn). Die Regierungschefs mit den längsten Amtszeiten dagegen sind ausgesprochen gleichmäßig verteilt: In jedem Land hat mindestens ein Premierminister über vier Jahre regiert, in acht Ländern gab es zwei. Somit ist auf den ersten Blick kein Zusammenhang zwischen der Amtsdauer und den politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Regierungssysteme zu erkennen. Vielmehr deutet einiges darauf hin, dass zumindest bei den lange amtierenden Regierungschefs personenbezogene Faktoren eine zentrale Rolle spielen.

**Tabelle 2: Amtsdauer von Premierministern in Mittel- und Osteuropa nach Jahren**

Land	N	Amtsdauer (nach Jahren und in Prozent aller Premierminister pro Land)									
		< 1 Jahr		1 bis 2 Jahre		2 bis 3 Jahre		3 bis 4 Jahre		> 4 Jahre	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Bulgarien	11	3	27	3	27	1	9	2	18	2	18
Estland	7	1	14	3	43	1	14	–	–	2	29
Kroatien	3	–	–	–	–	1	33	1	33	1	33
Lettland	11	2	18	4	36	2	18	1	9	2	18
Litauen	8	2	25	1	12	2	25	1	12	2	25
Polen	11	3	27	5	45	1	9	–	–	2	18
Rumänien	11	4	36	2	18	2	18	2	18	1	9
Slowakei	5	1	20	1	20	–	–	1	20	2	40
Slowenien	6	1	17	2	33	–	–	1	17	2	33
Tschechien	10	4	40	2	20	2	20	1	10	1	10
Ungarn	7	1	14	1	14	1	14	2	29	2	29
Gesamt	90	22	24	24	27	13	14	12	13	19	21

Quelle: siehe Tabelle 1.

Diese Vermutung erhärtet sich weiter, wenn man jene ostmitteleuropäischen Premierminister betrachtet, die am längsten regiert haben. Tabelle 3 zeigt die Personen, die jeweils zwischen fünf und zehn Jahren im Amt waren und damit in mindestens zwei unterschiedlichen Wahlperioden an der Exekutivspitze standen.<sup>39</sup> Dabei bestätigt sich zunächst die breite geographische Streuung aus Tabelle 2: Die elf „stärksten“ Regierungschefs sind über acht Länder verteilt. Spitzenreiter ist die Slowakei mit drei „langgedienten“ Premiers (*Mikuláš Dzurinda*, *Robert Fico* und *Vladimír Mečiar*), gefolgt von Litauen mit zwei (*Andrius Kubilius* und *Algirdas Brazauskas*).

Am längsten im Amt waren der Slowene *Janez Drnovšek* (zehn Jahre) und der Este *Andrus Ansip* (neun Jahre), wobei ersterer überwiegend in den 1990er Jahren und letzterer in den 2000er Jahren regiert hat. Wie die letzte Spalte von Tabelle 3 zeigt, standen beide mehreren aufeinanderfolgenden Koalitionsregierungen in unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung vor. Mithin lag ihre eigene Amtsdauer deutlich höher als diejenige ihrer Parteiregierungen, was ihre politische Führungskompetenz unterstreicht. Nicht weniger bemerkenswert ist die Tatsache, dass vier Regierungschefs – *Kubilius* aus Litauen, *Mečiar* und *Fico* aus der Slowakei sowie *Orbán* aus Ungarn – nach einer zeitlichen Unterbrechung erneut zum Premierminister gewählt wurden, das heißt ihnen ein politisches Comeback aus der parlamentarischen Opposition heraus gelang.<sup>40</sup> Auch dies verweist auf eine außergewöhnliche Führungsstärke dieser Politiker, die weniger in ihrem strukturellen Umfeld als in ihrer Person begründet liegen dürfte.

### 3. Politische Erfahrung als Machtressource

Zahlreiche Studien zu politischen Eliten in westeuropäischen Demokratien haben darauf aufmerksam gemacht, dass ein positiver Zusammenhang zwischen Parlamentserfahrung und Regierungsjahren besteht: Je länger ein Abgeordneter ein Mandat innehat, desto größer sind seine Chancen auf einen Ministerposten.<sup>41</sup> Darüber hinaus ist aus der Kabinettsforschung bekannt, dass Minister mit parteipolitischen und parlamentarischen Erfahrungen tendenziell größeren Einfluss auf Kabinettsentscheidungen haben als politisch unerfahrene Amtsinhaber.<sup>42</sup> Weniger erforscht ist hingegen, ob sich die politischen

39 In allen MOE-Staaten beträgt die reguläre Wahlperiode des Parlaments vier Jahre. Nur in Lettland galt zunächst eine dreijährige Periode, die erst 1997 durch Verfassungsänderung auf vier Jahre verlängert wurde. Vgl. *Thomas Schmidt*, Das politische System Lettlands, in: *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2004, S. 111 – 151, S. 121.

40 Zu dieser Gruppe könnte man auch *Algirdas Brazauskas* zählen, der von 1992 bis 1998 litauischer Staatspräsident war, bevor er nach knapp dreijähriger Unterbrechung im Januar 2001 das Amt des Premierministers übernahm.

41 Vgl. *Wilma E. Bakema*, The Ministerial Career, in: *Jean Blondel / Jean Louis Thiebault* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 20), S. 70 – 98; *Kenneth M. Dowding / Patrick Dumont*, Structural and Strategic Factors Affecting the Hiring and Firing of Ministers, in: *Kenneth M. Dowding / Patrick Dumont* (Hrsg.), The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing, London 2009, S. 1 – 20. *Kaare Strøm / Daniel M. Smith*, Nordic Cabinet Members: Background, Selection, and Turnover. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, 12 – 17. April 2011, St. Gallen.

42 Vgl. *Jean Blondel*, Government Ministers in the Contemporary World, London 1995, S.191: „We should expect a dominant role in cabinets of a ‚political representative elite‘ recruited on the basis of skills or power resources that can be mastered in the representative process.“ Zudem *Jean*

Tabelle 3: Premierminister in Mittel- und Osteuropa mit der längsten Amtsdauer

Name	Land	Amts-dauer (Monate)	Partei (Parteifamilie) <sup>a</sup>	Amtsperioden <sup>b</sup>
<i>Janez Drnovšek</i>	Slowenien	122	LDS (1)	1993 bis 1994; 1994 bis 1996; 1996 bis 1997; 1997 bis 2000; 2000 bis 2002.
<i>Andrus Ansip</i>	Estland	108	RE (2)	2005 bis 2007; 2007 bis 2009; 2009 bis 2011; 2011 bis 2014.
<i>Victor Orbán<sup>c</sup></i>	Ungarn	102	FIDESZ (3)	1998 bis 2001; (U); 2010 bis 2014; 2014 bis ...
<i>Mikuláš Dzurinda</i>	Slowakei	94	LDS (4)	1998 bis 2002; 2002 bis 2006.
<i>Donald Tusk</i>	Polen	82	PO (5)	2007 bis 2011; 2011 bis 2014.
<i>Robert Fico<sup>c</sup></i>	Slowakei	80	SMER-SD (9)	2006 bis 2010; (U); 2012 bis ...
<i>Vladimír Mečiar</i>	Slowakei	67	HZDS (6)	1993 bis 1994; (U); 1994 bis 1998.
<i>Ivo Sanader</i>	Kroatien	66	HDZ (7)	2003 bis 2007; 2007 bis 2009.
<i>Algirdas Brazauskas</i>	Litauen	60	LSDP (9)	2001 bis 2004; 2004 bis 2006.
<i>Václav Klaus</i>	Tschechien	60	ODS (5)	1993 bis 1996 1996 bis 1998.
<i>Andrius Kubilius</i>	Litauen	60	LK (8)	1999 bis 2000; (U); 2008 bis 2012.

## Anmerkungen:

<sup>a</sup> Die Ziffern in Klammern geben die jeweiligen Zugehörigkeiten zu Parteifamilien an (Klassifikation nach *Hans-Dieter Klingemann / Richard I. Hofferbert*, The Capacity of New Party Systems to Channel Discontent: A Comparison of 17 Formerly Communist Polities, in: *Hans-Dieter Klingemann / Friedrich Neidhardt* (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2000, S. 411 – 437): (1) Linksliberale Partei; (2) Liberale Partei; (3) Konservative Partei; (4) Linksliberale Partei; (5) Rechtsliberale Partei; (6) Rechtsnationalistische Partei; (7) Christdemokratische Partei; (8) Konservative Partei; (9) Sozialdemokratische Partei.

<sup>b</sup> Amtsperioden der (meist konsekutiven) Parteienregierungen, denen der betreffende Premierminister vorstand und die entweder durch Wechsel in der parteipolitischen Zusammensetzung oder durch Parlamentswahlen beendet wurden. Unterbrechungen der Amtszeiten durch einen anderen Premierminister sind gesondert durch „(U)“ ausgewiesen.

<sup>c</sup> Bei den beiden gegenwärtig amtierenden Premierministern wurden jeweils die laufende Amtsdauer bis Dezember 2014 zu den abgeschlossenen Perioden hinzugezählt (*Victor Orbán*: Sechs Monate; *Robert Fico*: 32 Monate).

Quelle: siehe Tabelle 1.

Erfahrungen von Premierministern auf ihre Amtsdauer und die damit verbundene machtpolitische Stellung auswirken.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die – individuell unterschiedlich ausgeprägten – politischen Erfahrungen von Premierministern in Mittel- und Osteuropa ihre Machtposition systematisch beeinflussen. Regierungschefs mit umfangreichem Erfahrungskapital, beispielsweise als Parteivorsitzender, Parlamentsabgeordneter oder Minister, sollten demnach länger im Amt verbleiben als solche mit geringen oder keinen Vorerfahrungen in legislativen und exekutiven Ämtern.

Premierminister werden in der Regel über Parteien beziehungsweise Fraktionen in die Exekutive rekrutiert und benötigen deren Unterstützung, um ihre politische Agenda effektiv umzusetzen. Da die Haltung zu Sachthemen zunächst innerparteilich organisiert und festgelegt wird, verfügen Premierminister, die gleichzeitig Parteivorsitzende sind, über eine wichtige zusätzliche Machtressource innerhalb des Regierungsapparats.<sup>43</sup> Darüber hinaus sollten sich auch parlamentarische Vorerfahrungen positiv auswirken. Da die Regierung im parlamentarischen System auf das stetige Vertrauen der Parlamentsmehrheit angewiesen ist, erweist es sich für die politische Durchsetzungsfähigkeit eines Premierministers als vorteilhaft, wenn er die innerparlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse aus eigener Erfahrung kennt.<sup>44</sup> Außerdem sollte eine langjährige Mitwirkung als Minister bei der Vorbereitung und Umsetzung von Kabinettsentscheidungen die Führungskompetenz von Regierungschefs steigern und damit auch ihre Machtposition stärken.<sup>45</sup>

Tabelle 4 enthält erste Antworten zu diesem Themenkomplex. Zunächst wird deutlich, dass die meisten Premierminister vor ihrem Amtsantritt den Vorsitz einer Partei innehatten. Mehr als zwei Drittel der insgesamt 78 Premierminister mit Parteizugehörigkeit waren zugleich Parteivorsitzende. Zwölf Regierungschefs, die in der Regel Übergangskabinette leiteten, waren parteilos. Demgegenüber ist das legislative und exekutive Erfahrungskapital weniger stark ausgeprägt: Nur etwa die Hälfte der ostmitteleuropäischen Premierminister hatte zuvor ein Parlamentsmandat beziehungsweise einen Ministerposten inne.

Der Blick auf die einzelnen Länder fördert wiederum deutliche Unterschiede zutage. Erstens waren die meisten Regierungschefs in Kroatien und der Slowakei vor Amtsantritt sowohl Parteivorsitzende als auch Parlamentarier und Minister, während ihre Kollegen in Rumänien und Bulgarien kaum einschlägige Vorerfahrungen hatten. Zweitens zeigt sich in den meisten Ländern eine enge Bindung zwischen den Premierministern und ihren Parteien. In Kroatien und Slowenien waren alle untersuchten Regierungschefs – gemäß dem klassischen Muster von Westminster-Demokratien – zugleich Parteivorsitzende. In weiteren sechs Ländern sind Erfahrungen der Regierungschefs als Parteivorsitzende ebenfalls die

*Blondel / Jean Louis Thiebault* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 20), S. 9: „Since ministers in cabinet government depend markedly on their success in parliament or at least in their success among members of their party in parliament (...), their political skills play a substantial part.“

43 Vgl. *Patrick Weller*, The Variability of Prime Ministers, in: *Roderick Arthur William Rhodes / Paul t'Hart* (Hrsg.), Oxford Handbook of Political Leadership, Oxford 2014, S. 489 – 502.

44 Vgl. *George W. Jones* (Hrsg.), West European Prime Ministers in Perspective, in: *ders.*, West European Prime Ministers, London 1991, S. 163 – 178, S. 167.

45 *Wolfgang C. Müller / Wilfried Philipp / Peter Gerlich*, Prime Ministers and Cabinet Decision-Making Process, in: *Jean Blondel / Ferdinand Müller-Rommel* (Hrsg.), Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets, London 1993, S. 223 – 256, S. 223 ff.

**Tabelle 4: Politisches Erfahrungskapital von Premierministern in Mittel- und Osteuropa**

	Parteivorsitz		Parlamentsmandat		Kabinettsmitglied		PM
	N	%	N	%	N	%	
Bulgarien	6	50	5	42	2	17	12
Estland	6	86	3	42	4	57	7
Kroatien	3	100	2	67	2	67	3
Lettland	4	36	5	45	7	64	11
Litauen	6	75	3	37	3	37	8
Polen	5	45	9	82	4	36	11
Rumänien	4	40	3	30	5	50	10
Slowakei	4	80	3	60	4	80	5
Slowenien	6	100	3	50	2	33	6
Tschechien	6	60	6	60	6	60	10
Ungarn	3	43	3	43	4	57	7
Gesamt (N)	53	59	45	50	43	48	90

Anmerkungen: Die Tabelle gibt an, wie viele der Premierminister eines Landes („PM“ in der letzten Spalte) vorherige Erfahrungen als Parteivorsitzender, Parlamentarier oder Kabinettsmitglied hatten. Mehrfachnennungen sind möglich. Die Prozentanteile in der Zeile „Gesamt“ beziehen sich auf die Grundgesamtheit aller Premierminister (90). 78 davon gehörten während ihrer Amtszeit einer Partei an, 12 waren parteilos.

Quelle: siehe Tabelle 1.

Regel.<sup>46</sup> Nur in drei Ländern (Lettland, Rumänien und Ungarn) hatte die Mehrheit der Premierminister keinen Parteivorsitz inne. Drittens verfügten die Regierungschefs in den meisten MOE-Staaten nur über geringe Parlamentserfahrung. Die einzige Ausnahme ist Polen, wo neun von elf Premierminister vor Übernahme der Regierungsgeschäfte Abgeordnete des nationalen Parlaments waren. Viertens ist auch die Kabinetts Erfahrung der ostmitteleuropäischen Premierminister schwach ausgeprägt. Lediglich in zwei Ländern liegen die Werte vergleichsweise hoch: In Lettland weisen sieben von elf, in Tschechien sechs von zehn Regierungschefs ministerielle Vorerfahrungen auf. Besonders auffällig in diesem Zusammenhang ist Bulgarien, wo nur zwei von zwölf vor Amtsantritt einen Ministerposten bekleideten.

Wurde bisher das politische Erfahrungskapital der Premierminister nach einzelnen Merkmalen getrennt interpretiert, werden im Folgenden die kombinierten Erfahrungsprofile der 90 Regierungschefs betrachtet, indem sie jeweils einem von acht möglichen Merkmalstypen zugeordnet werden. Typ 1 umfasst die Gruppe mit dem größtmöglichen Erfahrungskapital: Dieser Personenkreis war zugleich Parteivorsitzender, Parlamentarier und Minister. Zu Typ 2 zählen parteipolitisch-parlamentarische Regierungschefs, die sowohl Parteivorsitzender als auch Abgeordneter waren. Typ 3 beschreibt den parteipolitisch und exekutiv erfahrenen Premierminister, der Parteivorsitzender und Minister war. Typ 4 definiert den rein parteipolitischen Regierungschef, der weder Parlaments- noch Kabinetts-

<sup>46</sup> Diese Befunde relativieren die Behauptung von *Thomas A. Baylis*, a.a.O. (Fn. 9), S. 87: „Often their authority within their own parties is uncertain – in many cases the prime minister is not even the party leader.“



**Tabelle 5: Politisches Erfahrungskapital von Premierministern im Zeitverlauf**

Politisches Erfahrungskapital (Merkmalskombinationen)		Amtsperioden (Angaben in Prozent)					
		1991 bis 2002		2002 bis 2014		1991 bis 2014	
		N	%	N	%	N	%
Typ 1	Parteivorsitz, Parlaments- und Kabinettsmitglied	3	7	11	22	14	16
Typ 2	Parteivorsitz und Parlamentsmitglied	12	29	10	20	22	25
Typ 3	Parteivorsitz und Kabinettsmitglied	6	15	6	12	12	13
Typ 4	Parteivorsitz	4	10	4	8	8	9
Typ 5	Kabinettsmitglied	5	12	10	20	15	17
Typ 6	Parlamentsmitglied	2	5	2	4	4	4
Typ 7	Parlaments- und Kabinettsmitglied	1	2	3	6	4	4
Typ 8	Kein Parteivorsitz, Parlaments- oder Kabinettsmitglied	8	20	3	6	11	12
Gesamt		41	100	49	98	90	100
Anmerkung: Der Gesamtwert bei den Prozentangaben unter 100 ist auf Rundungsfehler zurückzuführen. Quelle: siehe Tabelle 1.							

fahrung nachweisen kann, sondern ausschließlich Parteivorsitzender war. Typ 5 stellt den Premierminister mit rein exekutivem Hintergrund dar, das heißt er kann keine Erfahrungen in Parteiführung oder Parlamentsarbeit vorweisen, hatte aber ein Ministeramt inne. Unter Typ 6 werden jene Regierungschefs subsumiert, die Parlamentarier waren, aber über keine Parteiführungs- und Kabinetts Erfahrungen verfügen. In Typ 7 sind alle Premierminister zusammengefasst, die Parlamentarier und Minister waren, allerdings zu keinem Zeitpunkt eine Partei geführt haben. Typ 8 schließlich versammelt die politisch unerfahrensten Regierungschefs: Sie waren weder Parteivorsitzende noch Parlamentarier noch Minister.

Tabelle 5 zeigt die Verteilung der 90 ostmitteleuropäischen Premierminister auf die acht Merkmalskombinationen. Drei Befunde sind dabei besonders bemerkenswert. Erstens bilden die parlaments- und parteierfahrenen Regierungschefs (Typ 1 und 2) mit 41 Prozent die größte Gruppe. Dies deutet auf eine ausgeprägte politische Bindung zwischen dem Regierungschef und der eigenen Partei beziehungsweise Fraktion hin, wie sie für parlamentarische Systeme typisch ist. Zweitens haben über zwei Drittel der Premierminister politische Erfahrungen in einem oder zwei Ämtern (28 Prozent nur in einem und 42 Prozent in zwei), wobei auch hier die häufigsten Beziehungen zur eigenen Partei (Vorsitz) beziehungsweise zur Parlamentsfraktion bestehen. Drittens hatte fast jeder zehnte Premierminister in Mittel- und Osteuropa vor Amtsantritt keine politischen Erfahrungen in einem der drei Ämter. Dieser Befund variiert jedoch im Zeitverlauf. Von der ersten zur zweiten Untersuchungsperiode ist der Anteil an politisch unerfahrenen Premierministern (Typ 8) deutlich gesunken (von 20 auf sechs Prozent). Zugleich ist der Anteil an professionellen Regierungschefs (Typ 1) in den letzten zehn Jahren auffallend stark gestiegen (von sieben auf 22 Pro-

zent). Insofern verfügen die ostmitteleuropäischen Premierminister heute über ein politisches Erfahrungskapital, das deutlich größer ist als in den 1990er Jahren.

#### 4. Politische Erfahrungen und Amtsdauer

Inwieweit besteht nun ein systematischer Zusammenhang zwischen den genannten Merkmalen der Premierminister und ihrer Amtsdauer? Können Erfahrungen als Parteivorsitzender, Parlamentarier und Minister die Machtposition der Regierungschefs stärken? Abbildung 1 zeigt die durchschnittliche Amtsdauer der 90 ostmitteleuropäischen Premierminister nach ihrem politischen Erfahrungskapital.

Zunächst fällt auf, dass jene Premierminister, die über das breiteste politische Erfahrungsprofil verfügten (Typ 1), auch am längsten im Amt waren (47 Monate). Ähnlich positiv wirkt sich offenbar die bloße Erfahrung als Parteivorsitzender auf die Amtsdauer aus (Typ 4): So haben Regierungschefs, die zugleich den Vorsitz der eigenen Partei innehatten, im Durchschnitt 41 Monate regiert. In der Kombination mit Parlaments- (Typ 2) oder Kabinetts Erfahrung (Typ 3) verlängert der Parteivorsitz ebenfalls die durchschnittliche Amtszeit (38 bzw. 34 Monate). Umgekehrt fällt die durchschnittliche Regierungsdauer jener Premierminister, die über keine Erfahrungen als Parteivorsitzender verfügen, relativ gering aus (Typ 6: 22 Monate; Typ 5: 19 Monate; Typ 7: 18 Monate). Regierungschefs, die nach den hier betrachteten Kategorien über gar keine politischen Vorerfahrungen verfügen (Typ 8), hatten die mit Abstand kürzeste Amtszeit (14 Monate).

Insgesamt stützen diese Befunde den vermuteten Zusammenhang zwischen politischem Erfahrungskapital und Amtsdauer.<sup>47</sup> Die Machtstellung parlamentarischer Regierungschefs ist offenbar dann besonders ausgeprägt, wenn sie über Parteiführungserfahrung verfügen. In dieser Hinsicht scheinen sich die ostmitteleuropäischen Premierminister also nicht wesentlich von ihren westeuropäischen Amtskollegen zu unterscheiden.<sup>48</sup>

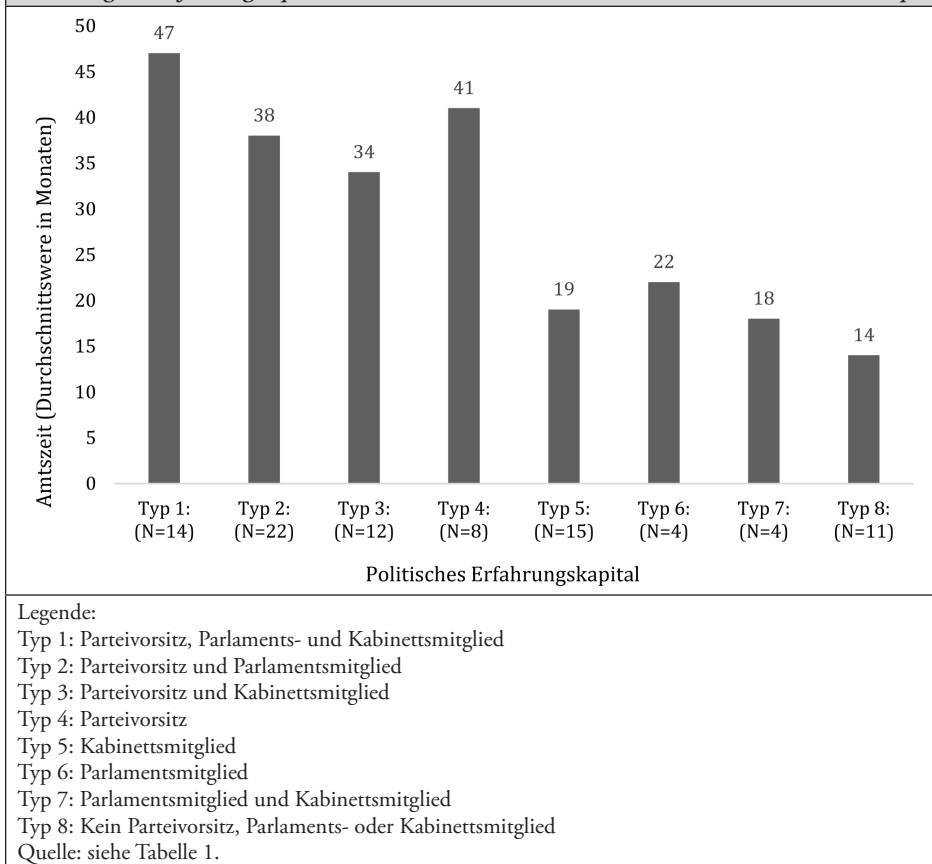
#### 5. Fazit

Thomas A. Baylis' Befund, dass die Premierminister in den parlamentarischen Demokratien Mittel- und Osteuropas strukturell schwächer sind als ihre westeuropäischen Amtskollegen, muss zumindest in seinem Allgemeinheitsanspruch revidiert werden. Die vorliegende Analyse von 90 Premierministern aus elf MOE-Staaten zwischen 1990 und 2014 hat weniger eine durchgängige Schwäche bestätigt, als vielmehr eine beträchtliche Varianz innerhalb wie zwischen den Ländern aufgedeckt.

Einerseits war ein knappes Viertel der ostmitteleuropäischen Regierungschefs (24 Prozent) weniger als ein Jahr lang im Amt. Solche „Übergangspremiers“, die schon aus rein

47 Dieses Ergebnis wird auch statistisch durch einen Korrelationskoeffizient von ,36 (Pearson) bestätigt. Vgl. auch das ähnliche methodische Vorgehen bei der Analyse von ministeriellen Karriereverläufen in Mittel- und Osteuropa bei: *Katja Fettelschoß*, Politische Eliten und Demokratie. Professionalisierung von Ministern in Mitteleuropa, Baden-Baden 2009, S. 134 – 143.

48 Vgl. *Lieven de Winter*, Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet, in: *Jean Blondel / Jean Louis Thiebault*, a.a.O. (Fn. 20), S. 99 – 118.

**Abbildung 1: Erfahrungskapital und Amtsdauer von Premierministern in Mittel- und Osteuropa**

zeitlichen Gründen keine nachhaltigen Akzente in der Regierungspolitik setzen konnten, fanden sich besonders häufig in jenen vier Ländern, in denen die Regierungschefs auch insgesamt relativ kurze Amtszeiten aufwiesen: Bulgarien, Polen, Rumänien und Tschechien. Demgegenüber lag die durchschnittliche Amtsdauer in Kroatien, der Slowakei, Slowenien und Ungarn bei etwa vier Jahren und damit auf westeuropäischem Niveau. Diese deutlichen Länderunterschiede dürften vor allem auf strukturelle Bedingungen der jeweiligen Regierungssysteme zurückzuführen sein, beispielsweise die Parteiensysteme oder institutionelle Regelungen.

Andererseits gab es in den MOE-Staaten fast ebenso viele Premierminister (21 Prozent), die mehr als vier Jahre regiert haben. Langamtierende Regierungschefs sind also auch in den post-sozialistischen Demokratien keine Ausnahmererscheinung mehr. Interessanterweise sind diese Premierminister relativ gleichmäßig über die elf Länder verteilt. Zudem wurden etliche unter ihnen nach Ablauf einer regulären Legislaturperiode wiedergewählt oder übernahmen nach einer Phase in der Opposition erneut die Exekutivspitze, was ihre politische Führungskompetenz unterstreicht. Zur Erklärung dieses Befundes reichen strukturelle Faktoren sicherlich nicht aus, zumal die langjährigen Premierminister in der Regel unter

denselben institutionellen Rahmenbedingungen regiert haben wie ihre kürzer amtierenden Vorgänger oder Nachfolger.

In diesem Beitrag haben wir uns daher auf drei personenbezogene Erklärungsfaktoren konzentriert, die zum politischen Kapital von Premierministern zählen und folglich ihren jeweiligen Verbleib im Amt beeinflusst haben könnten: vorherige Erfahrungen als Parteivorsitzender, Kabinetts- und Parlamentsmitglied. Dabei hat sich gezeigt, dass Premierminister, die den Vorsitz einer Partei innehatten, wesentlich länger regiert haben als ihre Amtskollegen. Demgegenüber kam den beiden anderen Erfahrungsmerkmalen – Kabinetts- und Parlamentszugehörigkeit – geringere Bedeutung zu. So vorläufig diese Ergebnisse sind, so legen sie doch nahe, dass die unterschiedliche Stärke von Premierministern auch im MOE-Kontext mit Faktoren erklärt werden kann, die in der auf Westeuropa bezogenen Literatur eine wichtige Rolle spielen.

Für die international-vergleichende Regierungsforschung ergibt sich daraus eine Reihe interessanter Perspektiven. So könnte man neben weiteren personenbezogenen Merkmalen auch strukturelle Faktoren daraufhin untersuchen, inwieweit sie zur Erklärung der Amtsdauer der ostmitteleuropäischen Premierminister beitragen. In diesem Zusammenhang geht es nicht nur um die institutionelle Ressourcenausstattung, sondern auch um die Struktur des parlamentarischen Parteiensystems beziehungsweise der (Parteien-)Regierung, die den politischen Handlungsspielraum der Premierminister wesentlich mitbestimmen. Methodisch würde sich dazu eine Kombination von quantitativer und qualitativer Analyse anbieten, um neben allgemeinen Zusammenhängen auch fallspezifische Mechanismen zu identifizieren, aufgrund derer sich einige Regierungschefs trotz schwieriger Rahmenbedingungen besonders lange im Amt halten oder wieder an die Exekutivspitze kommen konnten.

Ein weiteres Forschungsdesiderat besteht in einem substanziellen Konzept von „politischer Stärke“, das die Regierungsbilanz eines Premierministers differenziert erfasst und über Experteneinschätzungen für alle MOE-Staaten zu erheben wäre. Im nächsten Schritt könnten die individuellen Ausprägungen dieses Konzepts mit den entsprechenden Amtszeiten verglichen werden, um zu sehen, inwieweit die Regierungsdauer tatsächlich mit der (wahrgenommenen) Stärke eines Premierministers korreliert. Auch die daraus resultierende Varianz ließe sich dann mithilfe der oben genannten Erklärungsansätze systematisch vergleichend erkunden.

Auf Grundlage einer derart erweiterten Empirie könnte nicht zuletzt untersucht werden, welche Auswirkungen die politische Stärke von Premierministern auf die demokratische Entwicklung in Mittel- und Osteuropa hat. Gerade in parlamentarischen Systemen, die noch nicht strukturell gefestigt sind, scheint eine gewisse Kontinuität in der Exekutivspitze essentiell zu sein für die Regierungseffektivität. Allerdings kann ein lange amtierender Premierminister besonders in jungen Demokratien seine politische Stärke auch dazu nutzen, die konstitutionelle Gewaltenteilung zu unterminieren und damit die Funktionsweise des parlamentarischen Systems zu beeinträchtigen. In Mittel- und Osteuropa finden sich sowohl in der jüngeren Vergangenheit als auch aktuell einige machtvolle Regierungschefs wie *Vladimír Mečiar* (Slowakei), *Victor Orbán* (Ungarn) oder *Victor Ponta* (Rumänien), zu denen sich eine vertiefte Analyse in dieser Hinsicht anböte. Das wäre zugleich ein Beitrag zur allgemeinen Debatte über den Machtzuwachs von Premierministern, die derzeit in der Regierungsforschung geführt wird.