

## REZENSIONEN

### Neueste Forschung über westeuropäische Regierungssysteme mit Handbuchcharakter

*Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hrsg.): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford University Press, Oxford 2006, 764 Seiten (Paperback), € 43,50 (£ 26,—).*

Die hier anzugebende Publikation beginnt mit der Feststellung: „Democracy is neither simple nor straightforward, but it is feasible.“ (S. 3) Die Frage, die in dem Buch konzeptionell wie empirisch bearbeitet wird, ist, wie Demokratie möglich ist und wie sie organisiert werden sollte. Die drei einleitenden theoretischen Beiträge von *Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller* und *Torbjörn Bergman*, von *Arthur Lupia* und schließlich nochmals von *Strøm* greifen in unterschiedlicher Weise die Grundprämisse auf, dass Demokratie in großen Nationalstaaten nicht anders als repräsentativ verfasst sein kann. Folglich wird die Entscheidungs- und Regierungsverantwortung in einem modernen Großstaat vom „Volk“ an ausgewählte Personen und Institutionen delegiert. Von dieser Feststellung ausgehend wird gefragt, wie Demokratie so organisiert werden kann, dass Kontrolle und Rechenschaftslegung möglich werden. Den theoretischen Bezugspunkt bildet die Prinzipal-Agent-Theorie. Als Prinzipal-Agent-Beziehungen werden Delegationsbeziehungen bezeichnet, die durch Informationsasymmetrien zugunsten des Agenten und Interessenkonflikte zwischen Prinzipal und Agent gekennzeichnet sind. Beides kann zu Agenturverlusten führen, denen durch Kontrollen begegnet wird. Die Forschung unterscheidet zwei Arten: Ex ante Kontrollen werden durchgeführt, bevor die Prinzipal-Agent-Beziehung eingegangen, etwa der Arbeitsvertrag unterschrieben wird. Ex post wird das tatsächliche Handeln des Agenten kontrolliert. Konkretes Anliegen der Autoren ist die theoretische und empirische Untersuchung der Kontrollmechanismen in parlamentarischen Demokratien. Dafür betrachten sie die gesamte demokratische Delegationskette von den Wählern bis zur ausführenden öffentlichen Verwaltung für alle westeuropäischen Demokratien von 1945 bis 2000.

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung sind: (1) Die Prinzipal-Agent-Perspektive eröffnet wichtige Einsichten, die bei einer institutionenorientierten Forschungsperspektive verschlossen bleiben. (2) Kontrolle und Rechenschaftslegung funktionieren in den untersuchten Ländern in unterschiedlichem Ausmaß. Überall aber sind Anstrengungen notwendig, um eine enge Anbindung der Agenten an die Prinzipale zu sichern. Das größte Problem stellt dabei der erste Delegationschritt von den Wählern zu den nationalen Parlamenten dar. Die Delegationsbeziehung zwischen Parlament und Exekutive funktioniert dagegen einschließlich der Kontrollen vergleichsweise gut. Eine normative Diskussion zur Frage „Wie viel Kontrolle soll und kann sein?“ bleibt das Buch allerdings

schuldig. Der Erfolg von Kontrollmechanismen kann daher allenfalls vergleichend beurteilt werden.

Der empirische Teil beginnt mit dem von den Herausgebern und *Magnus Blomgren* verfassten Beitrag „Cross national Patterns“, einem sehr gut strukturierten Überblick über die in den Länderbeiträgen zusammengestellten Informationen. Dieser Text ist reich an synoptischen, klassifizierenden und datenpräsentierenden Tabellen. Er ist damit auch für den lediglich an Einzeldaten interessierten Leser ein reich sprudelnder Informationsquell. Schwerpunktmäßig wird die Bedeutung der Premierminister in den Untersuchungsländern verglichen (S. 179 – 195). Die Autoren stellen fest, dass deren Wichtigkeit fast überall zugenommen hat und geben diese Beobachtung mit dem Begriff der Präsidialisierung wieder.

Der eigentliche Schatz des Bandes sind die 17 Länderbeiträge. Großes Lob ist den Herausgebern dafür zu zollen, dass es ihnen gelungen ist, alle Autoren auf einen einheitlichen Aufbau der Kapitel zu verpflichten. Die Artikel beginnen mit einem Abriss der historischen Entwicklung des Parlamentarismus im jeweiligen Untersuchungsland und einer Kurzdarstellung der wichtigsten Elemente des Gesetzgebungsprozesses. Darauf folgt die Vorstellung der relevanten Parteien und des Wahlsystems. Beides ist auf die Frage fokussiert, wie Delegation und Rechenschaftslegung zwischen Wählern und Gewählten organisiert sind. Dieselbe Frage wird dann für das Verhältnis zwischen Parlament und Exekutive untersucht. Im Vergleich wird eine große Bandbreite realer Situationen deutlich. An einem Ende des Spektrums steht Deutschland (*Thomas Saalfeld*) mit einer Dominanz der Beziehung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung. Das andere Ende des Spektrums nimmt Dänemark (*Erik Damgaard*) ein, wo fast in Reinform ein Delegationsverhältnis zwischen Parlament und Regierung besteht. Nach dem Verhältnis Parlament-Exekutive wird beschrieben, wie innerhalb des Kabinetts beziehungsweise zwischen Premier und Ministern und wie zwischen Ministern und Ministerialbürokratie Verantwortung weitergeleitet und wie kontrolliert wird. Vor der Zusammenfassung wird die Rolle weiterer Institutionen untersucht, die Einfluss auf die Ausgestaltung von Delegation und Kontrolle im jeweiligen Land haben. Zu den beschriebenen Institutionen gehören etwa die Zentralbanken, Referenden oder korporatistische Aushandlungs- und Regelungsmechanismen. Alle Abschnitte enthalten einen tabellarischen Überblick über die zwischen 1945 und 2000 amtierenden Kabinette sowie Art und Anzahl durchgeführter Vertrauensabstimmungen (einschließlich der Wahl der jeweiligen Regierungen). Die Kapitel sind, auch das verdient lobende Hervorhebung, nicht nur einheitlich strukturiert, sondern auch mit einer großen Zahl an Zwischenüberschriften versehen, die das schnelle Finden spezifischer Informationen unterstützen.

Trotz der großen strukturellen Homogenität sind die Beiträge nicht völlig gleichartig. Dem Mitherausgeber *Bergman* etwa gelingt ein konzeptionell wie deskriptiv hervorragender Text über Schweden. *Jean-Louis Thiébaut* versteht es sehr gut, die Besonderheit Frankreichs herauszustellen. Er zeigt, wie die Existenz zweier Delegationsketten unter unterschiedlichen Regierungskonstellationen ihre Wirkung entfaltet. *Saalfeld* macht deutlich, wie der starke Föderalismus in Deutschland die Kontrolle durch den ersten Prinzipal in der Delegationskette erschwert. Am Beispiel von Island kann *Svanur Kristjansson* zeigen, welchen Einfluss die Größe eines Landes auf Kontrolldichte und Kontrollmöglichkeiten hat. Er macht deutlich, wie hoch in Island, wo „jeder jeden kennt“, die „citi-

zens control“ des politischen Prozesses ist. Spanien hat, wie *Carlos Flores Jubertas* überzeugend argumentiert, einen im Vergleich zu allen anderen Ländern äußerst starken Premierminister, der am ehesten das Prädikat „Quasipräsident“ verdient. *Luca Verzichelli* beschreibt für Italien, wie dort eine sehr schwache Bindung zwischen Wählern und Abgeordneten sowie eine gering entwickelte Zivilgesellschaft zu einer Situation führen, in der dem ersten Prinzipal wenig Kontrolle möglich ist und wenig Rechenschaft gegeben wird. *Strøm* und *Hanne Marte Narud* gehen am Beispiel Norwegens der von ersterem bereits andernorts gestellten Frage nach, ob parlamentarische Systeme tatsächlich starke ex ante und nur schwache ex post-Kontrollen aufweisen. Sie konstatieren, dass die Stärke der ersteren abnimmt. Jene Entwicklung werde aber durch eine zunehmende Wirksamkeit von ex post-Kontrollen ausgeglichen. Diese Bedeutungsverschiebung wird in der Zusammenfassung des Bandes nochmals betont.

Art und Umfang der Auseinandersetzung mit dem Prinzipal-Agent-Ansatz sind in den einzelnen Beiträgen sehr unterschiedlich. So taucht das Konzept in dem von *Georgios Trantas*, *Paraskevi Zagoriti* und den Herausgebern verfassten Artikel zu Griechenland fast überhaupt nicht auf. *Lieven De Winter* und *Patrick Dumont* dagegen nutzen den Prinzipal-Agent-Ansatz überzeugend zur Ordnung ihrer jeweils gemeinsam verfassten Länderbeschreibungen für Belgien und Luxemburg. Der Text von *Octavio Amorim Neto* zu Portugal fällt durch eine massive symbolische Nutzung der Kernbegriffe des Konzeptes auf, ohne dass dadurch inhaltliche Gewinne erzielt würden. Insgesamt muss dieser Abschnitt als der mit Abstand schlechteste bezeichnet werden.

Im abschließenden Aufsatz „Challenges to Parliamentary Democracy“ analysieren *Strøm*, *Müller* und *Bergman* nochmals zusammenfassend Art und Umfang von Agenturverlusten in den untersuchten Ländern. Der Versuch, diesen Gegenstand einem standardisierten Vergleich zu unterziehen, gebietet Respekt, weil dafür kaum geeignete Indikatoren existieren. Aus diesem Grunde kommen aber wiederholt solche Indikatoren zum Einsatz, die allenfalls in einem mittelbaren Zusammenhang mit dem zu messenden Konzept stehen. Das gilt etwa für die empirische Bestimmung der Kooperationsverluste. Den Autoren ist daher nur beizupflichten, dass an dieser Stelle noch viel Forschungsanstrengung notwendig ist, ehe man zu inhaltlich verlässlichen Aussagen kommen kann. Für den Augenblick scheint zu gelten, dass insbesondere Ausmaß und Qualität der Rechenschaftsbeziehungen im demokratischen Delegationsprozess nicht angemessen durch standardisierte Instrumente erfasst werden können. Der äußerst hohe Informationswert des Bandes wird von dieser Tatsache aber in keiner Weise eingeschränkt. Das Buch kann jedem an Parlamentarismusforschung Interessierten nur wärmstens zur Lektüre empfohlen werden.

Kai-Uwe Schnapp