Heinrich W. Krumwiede
Detlef Nolte

Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas

Beiträge zur Lateinamerika-Forschung
Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg
Band 4

Diese Schrift erschien 2000 in einer gedruckten Fassung beim
Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, ISBN 3-926446-65-X.

Aus technischen Gründen stimmt die Seitenzählung
dieses elektronischen Dokuments nicht mit der Druckfassung überein.

Lateinamerika war Ende der 90er Jahre die am stärksten demokratisierte Entwicklungsregion. Einige Indizien sprechen dafür, dass das bisherige Wechselspiel eines zyklischen Entwicklungsverlaufs zwischen Demoratie und autoritären Regimen außer Kraft gesetzt ist. Vor diesem Hintergrund verdient die Frage Interesse, auf welche Weise die Parlamente zum Erhalt und Ausbau der Demokratie beitragen können. Das Leitthema der Studie, die Rolle der Parlamente in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, nimmt sich einer Fragestellung an, die in der politikwissenschaftlichen Forschung bisher vernachlässigt wurde. Neben den parlamentarischen Funktionen politischer Repräsentation und Kontrolle der Exekutive gilt vor allem der Funktion des parlamentarischen "Mitregierens" besonderes Interesse.

Die Studie analysiert die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament nach der geschriebenen und in der "lebenden" Verfassung. Die erheblichen Unterschiede, die in dieser Hinsicht zwischen den Ländern und allgemein zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspraxis bestehen, werden herausgearbeitet. Es wird deutlich gemacht, dass man unterschiedliche Machtdimensionen berücksichtigen muss, um die reale Bedeutung der Parlamente korrekt einschätzen zu können, und es wird nachgewiesen, dass die Klischeevorstellung, die lateinamerikanischen Präsidenten seien allmächtig und regierten mit Dekreten an ohnmächtigen Parlamenten vorbei, einer Korrektur bedarf. Die Studie resümiert nicht nur den gegenwärtigen Forschungsstand, sondern es ist darüber hinaus ihr Anliegen, für weiterführende Fragestellungen und bisher unterbelichtete Themen Interesse zu wecken. So enthält sie u.a. Kapitel über semi-präsidentielle Regime, Zweikammerparlamente und die Parlamentsberatung.

	Vorbemerkung	
I	**Die Rolle der lateinamerikanischen Parlamente aus demokratietheoretischer Sicht im Kontext der aktuellen Konsolidierungsdiskussion**	10
	Fortschritte und Hemmnisse bei der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika	
	Die Debatte über parlamentarische versus präsidentielle Regierungssysteme	
	Exkurs: "Semipräsidentielle Systeme" oder präsidial-dominanter Parlamentarismus – ein dritter Weg zur Parlamentarisierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien?	
	Lateinamerikas Parlamente in der Vertrauenskrise trotz Anfangserfolgen der "neuen Demokratien" bei der ökonomischen Krisenbewältigung?	
	Die lateinamerikanischen Parlamente als Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung	
	Hauptfunktionen des Parlaments in der lateinamerikanischen Präsidialdemokratie	
II	**Vergleichender Überblick über die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament in elf Ländern Lateinamerikas**	68
III	**Strukturierung der Parlamentsarbeit**	86
	Koordinierungs- und Steuerungsorgane	
	Ausschüsse	
IV	**Faktoren, die die Macht der Parlamente bestimmen**	94
V	**Zur parlamentarischen Repräsentationsproblematik**	106
	Problemüberblick	
	Geringer Professionalisierungsgrad	
	Rollendefinition und -erwartungen	
VI	**Legislative und Exekutive im politischen Prozess**	124
	Spezifika von Zweikammerparlamenten	
	Präsidentielle Dekretrechte: Usurpation legislativer Kompetenzen der Parlamente?	
	Parlamentarische Kontrolle und außerparlamentarische Kontrollinstanzen	
VII	**Parlamentsberatung**	155
VIII	**Fazit: Zur politischen Bedeutung der lateinamerikanischen Parlamente**	168
	Literaturverzeichnis	
	Summay in English	
	Resumen en Español	

Vorbemerkung

"So alt wie der Parlamentarismus selbst sind die Klagen über den Niedergang des Parlamentarismus" beginnt ein Ende der 90er Jahre veröffentlichter Beitrag von Klaus von Beyme (1998) über den Niedergang der Parlamente. Diese auf die parlamentarischen Demokratien bezogene Aussage gilt noch mehr für die Parlamente in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, denen in der politischen Publizistik, aber auch in wissenschaftlichen Studien häufig die Rolle bloßer Erfüllungsgehilfen der Exekutive zugeschrieben wird.

Die politikwissenschaftliche Forschung zu Lateinamerika hat sich lange Zeit auf die Voraussetzungen und Folgen des demokratischen Transitionsprozesses, den – vorwiegend idealtypischen – Vergleich unterschiedlicher Demokratieformen (Präsidialdemokratie versus parlamentarische Demokratie) und die politischen Folgen des wirtschaftspolitischen Umbruchs im Rahmen der Globalisierung konzentriert. Demgegenüber wurde die Untersuchung der Funktionsweise der politischen Institutionen lange Zeit vernachlässigt. Dies gilt im besonderen Maße für die Parlamente. Generell lässt sich konstatieren, dass sich die sozialwissenschaftliche Forschung über die lateinamerikanischen Parlamente noch in den Anfängen befindet (s. auch Kap. I.5).*

In einem 1995 erschienenen Buch, das sich mit den lateinamerikanischen Parlamenten befasst, heißt es: "Not very long ago a book about Latin American legislatures would have been dismissed as a pointless venture into the trivial" (Close 1995: 1). Zwar gibt es eine lange parlamentarische Tradition in Lateinamerika. So reicht ein Besuch der Parlamentsgebäude oder ein Blick auf die "Ahnengalerien" früherer Parlamentspräsidenten, wie man sie in einigen lateinamerikanischen Parlamenten pflegt, um sich dieser Tatsache bewusst zu werden. Die stiefmütterliche Behandlung der lateinamerikanischen Parla-

---

* Das folgende Zitat aus der Einleitung zu einem bereits 1971 (Agor 1971: vii) veröffentlichten Sammelband zum Thema gilt für den Forschungsstand über die lateinamerikanischen Parlamente bis Mitte der 90er Jahre. "A familar theme in contemporary writings on comparative politics its the decline of legislatures, or their lack of influence in the political system in the first place. As far as Latin America is concerned, recent, leading textbooks unanimously assert that in most of the nations of the region, the legislatures are merely rubber stamps. Although it may be premature to question the general validity of these assertions, it is appropriate to note that these statements are usually based on extremely impressionistic evidence.... The net result is that today we have little empirical knowledge of legislatures in Latin America and their relationship to other political institutions and processes."

mente in der Forschung dürfte aber zum einen damit zusammenhängen, dass der politische Entwicklungsprozess in den meisten lateinamerikanischen Ländern zyklisch, das heißt 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 Institutionen galten und ein negatives Image als "rubber stamp" der Exekutive hatten.

In gewisser Weise befinden sich die politischen Institutionen in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien in den 90er Jahren immer noch in einem Prozess der wechselseitigen Abstimmung (des "finetuning") ihrer Funktionen und ihres Zusammenspiels. Dies gilt für das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, die Funktions- und Ressourcenverteilung im Rahmen von Dezentralisierungs- oder Dekonzentrationsprozessen (insbesondere in föderalen Systemen), aber auch für das Verhältnis zwischen Exekutive, Legislative und Justiz. Erschwerend kommt hinzu, dass in Lateinamerika nur eine schwache Tradition der Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle im Sinne der "horizontal accountability" (O'Donnell 1998) im Rahmen einer funktionsfähigen Präsidialdemokratie besteht.

Die Parlamente sind für die weitere Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika zentrale Institutionen, die zur Zeit in der Öffentlichkeit kritisiert werden und sich in vielen lateinamerikanischen Präsidialdemokratien in ihrem Handlungsspielraum gegenüber der Exekutive eingeschränkt sehen, und somit ihre Funktion im Rahmen der vertikalen Gewaltenkontrolle nur bedingt wahrnehmen können. Das negative Bild der Parlamente bei den Bürgern ist ein Indikator dafür, dass die Parlamente ihre Repräsentationsfunktion nicht zufriedenstellend ausfüllen und die Arbeitsergebnisse der Parlamente entweder nicht überzeugend sind oder schlecht vermittelt werden.

Andererseits dokumentiert die Tatsache, dass in den 90er Jahren vier lateinamerikanische Präsidenten – Fernando Collor de Mello in Brasilien (1992), Carlos Andrés Pérez in Venezuela (1993), Abdalá Bucaram in Ekuador (1997) und Raúl Cubas in Paraguay (1999) – von den jeweiligen Parlamenten im Rahmen von Amtsenthebungsverfahren (der kolumbianische Präsident Ernesto Samper überlebte 1996 ein Impeachment-Verfahren) abgesetzt oder zum Rücktritt ge-

zwungen wurden, dass die lateinamerikanischen Parlamente in politischen Konfliktsituationen durchaus ebenbürtige Gegenspieler des Präsidenten sein können.

Da Lateinamerika heute die am stärksten demokratisierte aller Entwicklungsregionen sein dürfte und Indizien dafür sprechen, dass das bisherige Wechselspiel des zyklischen Entwicklungsverlaufs zwischen Demokratie und Autoritarismus außer Kraft gesetzt ist, verdient die Frage Interesse, mit Hilfe welcher Funktionen die Parlamente zum Erhalt und Ausbau der Demokratie beitragen könnten. Diese Frage bildet gewissermaßen das Leitthema der Studie. Auch Kapitel, die mit dieser Grundfrage auf den ersten Blick wenig zu tun zu haben scheinen, wie die Kapitel über die Strukturierung der Parlamentsarbeit und die Parlamentsberatung, sind in Bezug auf sie zu lesen. Neben der Funktion der Kontrolle und der Repräsentation wird insbesondere der Funktion der "Mitregierung" besondere Aufmerksamkeit zuteil.

Die in der Fachliteratur lebhaft debattierte Kontroverse Präsidialdemokratie versus parlamentarische Demokratie wird hier relativ kurz behandelt, da sie inzwischen nur noch von einem akademischen Interesse ist. Sinnvoll erschien es uns, Vor- und Nachteile semipräsidenieller Systeme zu diskutieren, gerade weil sie vielen als erstrebenswerte Kompromisslösung gelten.

Neben der Behandlung der oben genannten Hauptfrage werden in der Studie folgende generelle Ziele verfolgt:

- In der Studie werden zwar die Merkmale skizziert, die allen oder doch den meisten Regierungssystemen Lateinamerikas im Vergleich zu den Regierungssystemen Westeuropas und der USA gemeinsam sind. Es ist jedoch ihr Anliegen, auf Lateinamerika bezogene Pauschalaussagen zu vermeiden und stattdessen die vielfältigen *Unterschiede* herauszuarbeiten, die jeweils die nationalen Regierungssysteme kennzeichnen. Voreiligen Einschätzungen, die sich anmaßen, ein Urteil über "Lateinamerika" abgeben, obwohl häufig nur einige wenige Länder, manchmal auch nur eines den Erfahrungshintergrund bilden, ist zu misstrauen.

  Zum einen wird in einer verfassungs*rechtlichen* Analyse versucht, die je nach Land unterschiedliche Kompetenzaufteilung zwischen Regierung und Parlament quantifizierend zu erfassen, so dass es möglich wird, eine Art Rangordnung lateinamerikanischer Parlamente nach Grad und Ausmaß ihrer *verfassungsrechtlichen* Kompetenzen vorzunehmen. Die Analyse der Verfassungs*praxis* ande-

rerseits gibt nicht nur weiteren Aufschluss über die erheblichen Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, sondern macht auch deutlich, dass Verfassungs*recht* und Verfassungs*praxis* einander oft nicht entsprechen und für die Praxis häufig andere Faktoren wichtiger sind als Verfassungsbestimmungen. Die Verfassungspraxis ist derart komplex und wird von derart vielen Faktoren bestimmt, dass es unmöglich ist, in detaillierter quantifizierender Manier eine Rangordnung der lateinamerikanischen Parlamente nach dem Grad und Ausmaß ihrer *realen* Kompetenzen vorzunehmen. Wir versuchen aber, zumindest eine grobe klassifikatorische Einordnung zu bieten.

- Die gängige Vorstellung, bei den lateinamerikanischen Parlamenten handele es sich durchgängig um weitgehend ohnmächtige Institutionen, die Präsidenten verfügten über wichtige, eigentlich dem Parlament zustehende Kompetenzen oder eigneten sie sich an, wird eingehend überprüft. Von einem in Kapitel IV entwickelten differenzierten Machtbegriff ausgehend wird die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament in der geschriebenen und "lebenden" Verfassung, insbesondere die Herrschaft per Dekret, beleuchtet.
- Die Studie ist bemüht, die über die lateinamerikanischen Parlamente verfügbaren Informationen aus der sehr verstreuten, zum Teil "grauen" Literatur zusammenzustellen und dem Leser in übersichtlicher Form zu präsentieren. Damit wird dem Leser die Möglichkeit eröffnet, eine Auswahl nach eigenen Relevanzkriterien zu treffen.
- Die Studie ist zugleich resümierend, indem sie den aktuellen Forschungsstand wiedergibt, wie auch explorativ, indem sie auf weiterführende Fragestellungen verweist.
- Es ist auch ein Anliegen der Studie, für in der Literatur bisher eher unterbelichtete Themen Interesse zu wecken. Als Beispiele seien die Kapitel über die Zweikammerparlamente und die semipräsidentiellen Regierungssysteme erwähnt.

Diese Untersuchungsziele hätten sich nicht ohne Feldaufenthalte in Lateinamerika realisieren lassen. Dankenswerterweise hat uns die Konrad-Adenauer-Stiftung 1997 und 1998 Feldaufenthalte in zehn südamerikanischen Ländern (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela) und Mexiko ermöglicht. Die Untersuchung bezieht sich im Wesentlichen auf diese elf Länder. Die Aufenthaltsdauer in jedem Land betrug minimal ei-

ne, maximal zwei Wochen. Den Repräsentanten und Mitarbeitern der Konrad-Adenauer-Stiftung in den betreffenden Ländern möchten wir für ihre Hilfsbereitschaft an dieser Stelle sehr herzlich danken. Die Feldaufenthalte dienten zum einen der Sammlung der relevanten Literatur. Zum anderen erlaubten sie uns, zahlreiche Interviews durchzuführen, denen wir wesentliche Informationen über Funktionsweise und Funktionsdefizite der Parlamente der jeweiligen Länder verdanken. Den Interviews lag ein offener Interviewleitfaden zugrunde. Interviewpartner waren vor allem Parlamentarier (aus den Parlaments- und Fraktionsführungen und wichtigen Ausschüssen), Vertreter der Exekutive und anderer staatlicher Stellen, Mitglieder parlamentarischer Beratungsdienste, auf die Parlamentsthematik spezialisierte Journalisten und Wissenschaftler. Um die Arbeit leserfreundlicher zu gestalten und einem breiteren Fachpublikum zugänglich zu machen, wurden die spanischen und portugiesischen Zitate von den Autoren ins Deutsche übersetzt, englische Zitate wurden demgegenüber im Original belassen.

Die Studie ist zwar bewusst empirisch orientiert. Davon legen unter anderem die zahlreichen Tabellen und der Versuch, die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament quantitativ zu erfassen, Zeugnis ab. Zugleich aber ist sie auch theoretisch angelegt. So wird in Kapitel I versucht, die Parlamentsthematik im Kontext der aktuellen Demokratisierungsdiskussion zu verorten.

Die Arbeit wurde im Herbst 1999 abgeschlossen. Dementsprechend wurde im Falle Venezuelas auf die damals gültige Verfassung von 1961 Bezug genommen. Wir haben versucht, Grundinformationen über die neue Verfassung, die in einem Plebiszit im Dezember 1999 gebilligt wurde, in Fußnoten nachzutragen.

Ebenhausen/Hamburg, Januar 2000

Heinrich W. Krumwiede und Detlef Nolte

I. Die Rolle der lateinamerikanischen Parlamente aus demokratietheoretischer Sicht im Kontext der aktuellen Konsolidierungsdiskussion

1. Fortschritte und Hemmnisse bei der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika

Die Demokratie hat in Lateinamerika besser überlebt, als es viele informierte Beobachter in den 80er und auch noch zu Beginn der 90er Jahre prognostiziert hatten. Lateinamerikas Demokratien scheinen durchaus keine Schönwetterdemokratien, sondern leistungsfähige Demokratien zu sein, die sich auch unter schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen bewähren. So gelang es den demokratischen Regierungen, die schwere Wirtschaftskrise der 80er Jahre ("verlorene Dekade") zu überwinden und tiefgreifende wirtschaftspolitische Umstrukturierungsmaßnahmen einzuleiten.

Die wirtschaftlichen Erfolge, vor allem bei der Inflationsbekämpfung, haben einen Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie geleistet. Lateinamerikas demokratische Regierungen widerlegten die vormals populäre These, dass autoritäre Regime eher als demokratische Regierungen in der Lage seien, tiefgreifende wirtschaftliche Reformen durchzuführen und wirtschaftliches Wachstum zu garantieren. Zugleich aber scheint sich der wirtschaftspolitische Umbruch destabilisierend auf die lateinamerikanischen Demokratien auszuwirken.[1] Durch den wirtschaftspolitischen Umbruch hat sich der soziale und ökonomische Unterbau der Politik verändert und die politischen Vermittlungsstrukturen – vor allem Interessenorganisationen und Parteien – wurden mit der Herausforderung konfrontiert, sich dem neuen soziopolitischen Umfeld anzupassen. Dies ist gerade in Gesellschaften, die Anzeichen sozialer Desintegration zeigen, keine einfache Aufgabe. Zudem hat sich im Prozess der wirtschaftlichen Neuausrichtung ein Politikstil verfestigt, der die politischen Entscheidungen in der Exekutive konzentriert.

Lateinamerikas Demokratien haben den Transitionsprozess weitgehend abgeschlossen, das heißt, nach der Ablösung der vorausgegan-

[1] Zur Bewertung der Demokratieentwicklung in Lateinamerika Ende der 90er Jahre siehe u.a. Aguero/Stark (1998); Domínguez (1998); Nohlen (1999); Nolte (1997; 1999a; 1999b). Zum Stand der Demokratisierung bis Mitte der 80er Jahre vgl. Mols (1985).

genen autoritären Systeme haben sich relativ stabile Konfigurationen von politischen Institutionen herausgebildet, die den Kriterien für ein demokratisches System entsprechen.[2] Bis auf Kuba werden in Lateinamerika überall die zentralen politischen Entscheidungspositionen über demokratische Wahlen besetzt.

Noch nicht in allen Ländern abgeschlossen ist aber der Prozess der demokratischen Konsolidierung. Ein demokratisches System kann dann als konsolidiert betrachtet werden, wenn alle relevanten politischen und sozialen Akteure die zentralen politischen Institutionen als den einzig legitimen Rahmen für die politischen Auseinandersetzungen betrachten und sich den demokratischen Spielregeln unterwerfen.[3]

Es ist sinnvoll, in der Analyse zwischen "negativer Konsolidierung"[4] und "positiver Konsolidierung" zu unterscheiden. Die "negative Konsolidierung" bezieht sich auf die Beseitigung oder Einhegung antidemokratischer Kräfte, die das politische System bedrohen können. Die "positive Konsolidierung" zielt demgegenüber darauf ab, die demokratischen Systeme auch gegen zukünftige Herausforderungen abzusichern. Sie beinhaltet eine "Vertiefung" der Demokratie und betrifft einerseits die Verankerung von demokratischen Werten in den politischen Eliten und in der Bevölkerung, andererseits die Ausformung leistungsfähiger demokratischer Institutionen. Diese sollen effizient funktionieren, um das demokratische System auch über Leistungen zu legitimieren. Sie müssen den Kriterien demokratischer Machtkontrolle entsprechen, um die bürgerlichen Grundrechte auf Dauer zu schützen. Und sie sollten eine ausreichende Partizipation der Bürger im politischen Prozess über funktionsfähige Strukturen politischer Repräsentation ermöglichen, um der Demokratie auch eine "input-orientierte Legitimation"[5] zu geben.

Der Prozess der negativen Konsolidierung ist in den meisten Ländern weit vorangeschritten – auch mangels attraktiver Systemalternativen. Es gibt keine starken Antisystemparteien, welche die Demokratie

---

[2] Das heißt, sie besitzen die politischen Institutionen einer modernen repräsentativen Demokratie, wie sie beispielsweise von Dahl (1998: 85-86) aufgelistet werden: "elected officials; free, fair, and frequent elections; freedom of expression; access to alternative sources of information; associational autonomy; inclusive citizenship".

[3] Die Ausführungen zur Konsolidierung der Demokratie orientieren sich an Gunther et al (1995: insbesondere 5-10); siehe auch Linz/Stepan (1996); kritisch zum Konsolidierungskonzept äußert sich O'Donnell (1997).

[4] Zum Begriff der "negativen Konsolidierung" siehe Pridham (1995: 168-169).

[5] Zum Konzept der "input-orientierter Legitimation" siehe Scharpf (1999: 17-20).

grundsätzlich in Frage stellen. Gesellschaftliche Akteure, die in der Vergangenheit – unter anderen politischen Rahmenbedingungen – ein ambivalentes Verhältnis zur Demokratie offenbart hatten, wie Teile der Unternehmerorganisationen und der Gewerkschaften, zeigen sich mittlerweile mit dem demokratischen System ausgesöhnt, und wichtige Akteure, die in der Vergangenheit offen antidemokratische Positionen bezogen hatten – wie die Streitkräfte[6] –, haben politisch an Einfluss verloren und sich mit der demokratischen Ordnung arrangiert.

Es gibt Anzeichen für eine relative Verwurzelung der Demokratie in der politischen Kultur Lateinamerikas. So wird der Demokratie als politischem System in der Mehrzahl der Länder eine hohe Legitimität zugeschrieben. Dies dokumentieren die Meinungsumfragen des Latinobarómetro, die seit 1995 parallel in 17 (zunächst 8) lateinamerikanischen Staaten durchgeführt werden (siehe Tabelle 1). Dabei zeigen sich zwischen den südamerikanischen Ländern beachtliche Unterschiede: Während Argentinien und Uruguay hohe Zustimmungswerte aufweisen, äußerten 1998 in Brasilien, Mexiko und Paraguay nur knapp die Hälfte der Befragten, dass sie die Demokratie jeglicher anderen Regierungsform vorziehen. In Venezuela, Kolumbien, Paraguay, Chile, Mexiko und Brasilien präferierten 1996 zwischen einem Fünftel und einem Viertel der Befragten unter bestimmten Bedingungen ein autoritäres Regime (siehe Daten bei Nolte 1997: 45), in Paraguay stieg deren Zahl 1997 auf 42% und ging dann (1998) auf 36% zurück (Lagos 1999: 46). Viele Bürger zeigen sich hinsichtlich der Alternative Demokratie oder Autokratie indifferent. In Chile und Argentinien waren dies 1998 fast 30% der Befragten (Lagos 1999: 46). Im Durchschnitt ziehen gut 60% (1997: 64%) der Lateinamerikaner die Demokratie anderen Staatsformen vor. Der entsprechende Wert für die etablierte Demokratie Spaniens bewegt sich demgegenüber um 75% (Lagos 1999: 46).

Die Performanz der Demokratien – gemessen über den Grad der Zufriedenheit mit den Funktionsergebnissen des demokratischen Systems – wird von Jahr zu Jahr zwar recht unterschiedlich, aber insgesamt recht negativ bewertet, mit großen Differenzen zwischen den lateinamerikanischen Staaten. So waren 1997 36% (1996: 27%) der befragten Südamerikaner (und Mexikaner) mit den Funktionsergebnissen

[6] Zum Stand der zivil-militärischen Beziehungen in Lateinamerika siehe u.a. Fitch (1998); Millet/Gol-Biss (1996); Nolte (1999a: 26-28).

der Demokratie in ihren Ländern zufrieden, 1998 war die Tendenzen sehr uneinheitlich: in einigen Ländern nahm der Grad der Zufriedenheit weiter zu, in anderen war zum Teil (wie z.B. in Mexiko und Paraguay) ein deutlicher Rückgang an Zustimmung zu verzeichnen (Daten bei Lagos 1999: 47). Viele Lateinamerikaner äußerten Zweifel an der Qualität der Demokratie. In der Latinobarómetro-Umfrage von 1997 waren 80% der Befragten der Meinung, dass es in ihren Ländern noch keine richtige Demokratie gebe, und nur ein Drittel glaubte, im eigenen Land würden die Wahlen "sauber" durchgeführt. Zudem wird nach Meinungsumfragen in den lateinamerikanischen Ländern fast allen politischen Akteuren und Institutionen nur geringes

Tabelle 1: Zustimmung zur Demokratie in Lateinamerika 1995-1998 (in %)

Frage: Mit welcher der folgenden Aussagen sind Sie eher einverstanden?

- **Die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen**.
- Unter bestimmten Bedingungen ist eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen.
- Für Leute wie mich macht es zwischen einem demokratischen und einem autoritären Regime keinen Unterschied.

	1995	1996	1997	1998
Argentinien	76	71	75	73
Bolivien	--	64	66	55
Brasilien	41	50	50	48
Chile	52	54	61	53
Ekuador	--	52	41	57
Kolumbien	--	60	69	55
Mexiko	49	53	52	51
Paraguay	52	59	44	51
Peru	52	63	60	63
Uruguay	80	80	86	80
Venezuela	60	62	64	60

Quelle: Latinobarómetro 1995-1998.

Vertrauen entgegengebracht. Dies gilt insbesondere für die Parteien, aber auch für die Parlamente und die Justiz. Besser bewertet werden häufig die Streitkräfte, die insbesondere in Venezuela, Ekuador, Chile

und Brasilien im Vergleich mit anderen Akteuren deutlich besser abschneiden. Am meisten Vertrauen genießen Kirche und Presse. Ein Vergleich zwischen den verschiedenen lateinamerikanischen Staaten offenbart allerdings eine beträchtliche Variationsbreite beim Ansehen der genannten Akteure und Institutionen, die Unterschiede in der politischen Kultur und im Grad der Konsolidierung der Demokratie widerspiegeln (Umfragedaten sind wiedergegeben in Nolte 1997: 49; Lagos 1999: 44). Auch in Spanien – wo allerdings die Bewertung der verschiedenen Institutionen gleichmäßiger ausfällt – haben die Parteien ein recht niedriges Ansehen, während – ganz im Gegensatz zu Lateinamerika – sich die Polizei eines hohen Ansehens erfreut (Alcántara Sáez/Martínez Rodríguez 1997: 29).

Nach einer optimistischen Lesart kann die Tatsache, dass die Demokratie als Regierungsform trotz aller Kritik an der Performanz der herrschenden Demokratien sehr positiv bewertet wird (vgl. Tab. 1), als Zeichen für eine fortschreitende Konsolidierung gewertet werden: die Legitimität der politischen Systeme wird auf der normativen Ebene von den Leistungen und der Wahrnehmung der politischen Institutionen und Akteure getrennt (vgl. Przeworski et al. 1995: 59);[7] zumal die Kritik an der Funktionsweise der demokratischen Institutionen auch als ein Indikator für die politische Reife der Bürger angesehen werden kann. Es wäre viel bedenklicher, wenn offenkundig vorhandene institutionelle Fehlentwicklungen nicht kritisiert würden. Andererseits: Schlecht funktionierende demokratische Institutionen können mittel- und langfristig die Stabilität der politischen Systeme gefährden (vgl. Maihold 1996).

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 muss man doch feststellen, dass der Konsolidierungsprozess in Lateinamerika trotz der beschriebenen demokratieförderlichen Tendenzen weiterhin mit Problemen behaftet ist. In der augenblicklichen politischen Konstellation lässt sich als allgemeiner Trend – mit Ausnahmen und Nuancen – feststellen, dass nicht mehr das Überleben demokratischer Systeme in Lateinamerika auf dem Spiel steht; die Diskussion zielt jetzt stärker auf die Qualität der Demokratie bzw. die Voraussetzungen einer "sustainable democracy" (Prze-

[7] Ein Vergleich der Daten über die Zustimmung zur Demokratie und zur Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie (siehe Daten bei Lagos 1999: 47) zeigt für die Mehrzahl der Länder, daß die Werte unabhängig voneinander varriieren.

worski et al. 1995). Oder wie es ein US-amerikanischer Wissenschaftler (Carothers 1997: 89) kürzlich formulierte: "Die Frage für Lateinamerika lautet nicht, ob die Demokratie der Form nach erhalten, sondern ob sie ihrer Substanz nach verwirklicht werden kann".

Was die Zukunftsaussichten der Demokratie in Lateinamerika (aber nicht nur dort) betrifft, so stehen sich augenblicklich zwei Sichtweisen gegenüber. Der jüngste Jahresbericht von Freedom House für 1998/99 feiert den Vormarsch demokratischer Systeme (Karatnycky 1999). Auf der anderen Seite gibt es Warnungen vor der Etablierung eines neuen Typus von "nichtliberalen Demokratien" (vgl. Zakaria 1997; Plattner 1998), "defekten Demokratien" (Merkel 1999) oder bloß "elektoralen Demokratien" (Schedler 1998). Damit sind politische Systeme gemeint, in denen über die Zusammensetzung von Regierung und Parlament zwar durch weitgehend demokratische Wahlen entschieden wird, die demokratisch gewählten Regierungen jedoch regelmäßig die von der Verfassung vorgegebenen Regeln für eine die Grundrechte der Bürger respektierende Machtausübung verletzen.

Analysiert man die Daten von Freedom House, so finden im Hinblick auf Lateinamerika sowohl die Optimisten als auch ihre Kritiker Argumente für ihre Position:

- Nach den Daten von Freedom House ist Lateinamerika im interregionalen Vergleich die demokratischste Region außerhalb Nordamerikas und Europas. Nach dem jüngsten Bericht der Organisation sind in Afrika 17% der politischen Systeme als frei zu bezeichnen, in Asien 50%, in Osteuropa und auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR 37%, im mittleren Osten 7% und in Lateinamerika 58% (siehe Karatnycky 1999: 120 sowie Tabelle 2).Von 19 lateinamerikanischen Staaten werden 12 als frei, sechs als teilweise frei und ein Land als unfrei klassifiziert (siehe Tabelle 2).
- Die Demokratieentwicklung ist kein linearer Prozess. Im Vergleich mit dem Beginn der Dekade hat sich die Zahl der als frei klassifizierten Systeme um zwei erhöht. Zwischenzeitlich (1994/95) war die Zahl der "freien Systeme" allerdings auf sieben zurückgegangen. Was die Bewertung der einzelnen Länder betrifft, ist der Trend nicht eindeutig. Einige haben sich verschlechtert, in anderen spiegeln sich in den Werten von Freedom House Fortschritte im Demokratisierungsprozess wieder.
- Die Qualität der Demokratie hat sich nach diesen Daten im lateinamerikanischen Durchschnitt nicht entscheidend verbessert. In den

vergangenen Jahren waren vor allem in Zentralamerika Fortschritte zu verzeichnen. In den südamerikanischen Demokratien sind die Werte zur Bestimmung der politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte Ende der Dekade tendenziell – allerdings nicht gravierend – schlechter als zu Beginn der 90er Jahre. So lag der Mittelwert (jeweils ohne Kuba) für die politischen Grundrechte 1990/91 in Lateinamerika bei 2.38 (nur Südamerika 2.1) verschlechterte sich bis 1994/95 auf 2.83, um sich dann bis 1998/99 wieder auf 2.44 (nur Südamerika 2.7) zu verbessern. Die Entwicklung bei den Bürgerrechten verlief parallel.

- Es fällt auf, dass die Werte für die politischen Grundrechte in der Regel besser sind als die für die Bürgerrechte. Die politischen Rechte beziehen sich auf die Möglichkeit, sich in politischen Parteien zu organisieren, die ein breites politisches Spektrum repräsentieren und deren Kandidaten offen in fairen Wahlen um politische Ämter konkurrieren können. Die bürgerlichen Freiheitsrechte beziehen sich auf religiöse, ethnische, wirtschaftliche, soziale, genderbezogene u.ä. Rechte. Sie betreffen außerdem die Meinungs-, Presse-, Organisations- und Demonstrationsfreiheit (siehe Gastil 1991: 32-33; Karatnycky 1999: 114). So lag der Mittelwert (ohne Kuba) für die bürgerlichen Rechte in Lateinamerika Anfang der 90er Jahre bei 2.94, 1994/95 bei 3.27 und Ende der Dekade bei 3.05.

Die schwächere Verankerung bürgerlicher Freiheitsrechte könnte ein Beleg dafür sein, dass sich in einigen lateinamerikanischen Ländern in der Tat "nicht-liberale Demokratien" bzw. bloß "elektorale Demokratien" verfestigt haben. In seinen neueren Arbeiten hatte insbesondere der argentinische Politikwissenschaftler Guillermo O'Donnell (1992; 1994; 1995) auf einen markanten Widerspruch der zeitgenössischen lateinamerikanischen Demokratien hingewiesen, bei 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 has one´s vote counted fairly but cannot expect proper treatment from the police or the courts" (O'Donnell 1994: 166-167.)

Tabelle 2: Freiheitsindex von Freedom House 1990-1999

P = Politische Rechte B = Bürgerrechte FG = Freiheitsgrad

F = frei TF = teilweise frei NF = nicht frei

Skala von 1 (hohes Ausmaß an Freiheit) bis 7 (geringes Ausmaß an Freiheit)

	1990-1991			1994-1995			1998-1999		
	P	**B**	**FG**	**P**	**B**	**FG**	**P**	**B**	**FG**
Argentinien	1	3	F	2	3	F	3	3	F
Bolivien	2	3	F	2	3	F	1	3	F
Brasilien	2	3	F	2	4	TF	3	4	TF
Chile	2	2	F	2	2	F	3	2	F
Costa Rica	1	1	F	1	2	F	1	2	F
Dominikan. Rep.	2	3	F	4	3	TF	2	2	F
Ekuador	2	2	F	2	3	F	2	3	F
El Salvador	3	4	TF	3	3	TF	2	3	F
Guatemala	3	4	TF	4	5	TF	3	4	TF
Honduras	2	3	F	3	3	TF	2	3	F
Kolumbien	3	4	TF	3	4	TF	3	4	TF
Kuba	7	7	NF	7	7	NF	7	7	NF
Mexiko	4	4	TF	4	4	TF	3	4	TF
Nikaragua	3	3	TF	4	5	TF	2	3	F
Panama	4	2	TF	2	3	F	2	3	F
Paraguay	4	3	TF	4	3	TF	4	3	TF
Peru	3	4	TF	5	4	TF	5	4	TF
Uruguay	1	2	F	2	2	F	1	2	F
Venezuela	1	3	F	3	3	TF	2	3	F

Quelle: Freedom House website http://www.freedomhouse.org

Es handelt sich um Demokratien mit mangelhaft respektierten Bürgerrechten ("low-intensity citizenship"). Denn ohne Gleichheit vor dem Gesetz (in seiner Anwendung und hinsichtlich der Möglichkeit, das Recht einzufordern), gibt es keine Bürgerrechtsgleichheit, und es wird das Risiko autoritärer Rückfälle, der Ausweitung korrupter Praktiken und des Anstiegs sozialer und politischer Gewalt heraufbeschworen. Ein klassische Beispiel für diesen Typus von Demokratie ist sicherlich Peru unter Fujimori. Weniger ausgeprägt – wegen des Widerstandes 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 – bzw. "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) dauerhaft unterdrücken oder offen verletzen darf. Politische Macht ist durch die Verfassung und die bürgerlichen Grundrechte (Menschenrechte) begrenzt.[8] Trotz der Anlehnung an das US-amerikanische System sind in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien die liberalen Komponenten der Demokratie, die den Schutz der bürgerlichen Grundrechte und die Gewaltenkontrolle – im Sinne einer "horizontalen Verantwortlichkeit" (*"horizontal accountability"*)[9] – beinhalten, traditionell schwach ausgeprägt. Dies gilt für die Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, für die Unabhängigkeit der Justiz und für das Gewicht der Bundesstaaten in den föderalen Republiken. Dieses negative historische Legat kam in der wirtschaftlichen Krise in verstärkter Form zum Ausdruck. Denn die Erfolge bei der wirtschaftlichen Konsolidierung, auf die im vorausgegangenen Kapitel hingewiesen wurde, wurden häufig mit einer Konzentration politischer Entscheidungsmacht in der Exekutive, das heißt in der Hand der Präsidenten, erkauft. So wurden beispielsweise die zentralen wirtschaftlichen Reformen in Argentinien, Brasilien und Peru nicht mittels der ordentlichen Gesetzge-

---

[8] 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".

[9] 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 Gewaltenkontrolle kann nur funktionieren, wenn sie nicht auf vereinzelten, auf sich allein gestellte Institutionen basiert, sondern von einem Netzwerk getragen wird, an dessen Spitze die Justiz steht (vgl. O'Donnell 1998: 119).

bung, sondern durch präsidentielle Dekrete auf den Weg gebracht. Einzelne Autoren sahen darin sogar eine Voraussetzung für die wirtschaftlichen Erfolge (vgl. Philip 1993; 1998).

Möglicherweise gab es in der wirtschaftlichen Krise keine realistische Alternative zum zentralistischen Regierungsstil, allerdings hat sich dieser Politikstil nachfolgend verselbständigt, er ist auf lange Sicht der Demokratie abträglich. Die Stärkung der Position des Präsidenten zeigt sich auch darin, dass in den 90er Jahren in mehreren lateinamerikanischen Staaten die Verfassungen geändert wurden – so in Peru, Argentinien, Brasilien und zuletzt auch in Venezuela –, um die direkte Wiederwahl amtierender Präsidenten zu ermöglichen.[10] Grundsätzlich ist gegen eine direkte Wiederwahl nichts einzuwenden, wird doch dadurch potentiell eine gute Amtsführung belohnt (so das überzeugende Argument von Sartori 1994b: 175-176). Die Wiederwahl scheint jedoch in der durch Personalismus geprägten politischen Kultur Lateinamerikas auch negative politische Tendenzen zu begünstigen. Dies zeigten die Bestrebungen der Amtsinhaber in Peru und Argentinien, sich auf rechtlich dubiose Weise eine dritte konsekutive Amtsperiode zu verschaffen.

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 Syseme stehen (vgl. Schedler 1998).

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

---

[10] Traditionell gilt in Lateinamerika für die Präsidenten das Prinzip der Nichwiederwahl. In 6 Ländern ist dieses Wiederwahlverbot absolut, in 9 Ländern können ehemalige Präsidenten, wenn sie eine bzw. zwei Amtszeit(en) ausgesetzt haben, erneut kandidieren. Vgl. Schaubild 1.

Welche politischen Reformen sind notwendig, um die liberale Komponente der Demokratie zu stärken und die Konsolidierung der lateinamerikanischen Demokratien voranzutreiben? Zunächst einmal ist positiv zu vermerken, dass nach der Modernisierung und Reform der Wirtschaft in der ersten Hälfte der 90er Jahre jetzt eine Reform der politischen Institutionen[11] – im Sinne eines "democratic deepening" (Diamond 1997) – auf der Tagesordnung steht und sich bereits erste Fortschritte und Trends zeigen.

- In einer Vielzahl lateinamerikanischer Staaten wurden Dezentralisierungsprozesse eingeleitet, die im Idealfall zu einer Dekonzentration politischer Macht, zu einer Demokratisierung der politischen Systeme von der Basis her sowie größerer Bürgernähe und Effizienz der Verwaltung führen können.
- Im Prozess der Vertiefung und Verankerung der Demokratie in Lateinamerika kommt zudem einer politisch unabhängigen und funktionsfähigen Justiz zentrale Bedeutung zu (siehe hierzu ausführlicher Ahrens/Nolte 1999). In vielen Ländern wurden Reformen im Justizbereich eingeleitet, die zu mehr Rechtsstaatlichkeit, zu einen besseren Kontrolle der Inhaber politischer Ämter und zur weitergehenden Konsolidierung der Demokratie beitragen können. Dies gilt im Hinblick auf die Ernennungspraxis der Richter (größere politischen Unabhängigkeit), die Stärkung der Verfassungsgerichte, den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte (durch Menschenrechtsbeauftragte oder Ombudsmänner), die Stärkung und größere Unabhängigkeit der Wahlgerichte, die Reform des Strafrechts, der Strafprozessordnung etc. Viele der Reformen befinden sich allerdings erst in einer Anfangsphase, andere wurden nur halbherzig durchgeführt oder haben sich in der politischen Praxis noch nicht durchsetzen können.

Reformbedarf besteht auch im Bereich der Parlamentsarbeit. Zum einen sollten die Parlamente ihre Repräsentationsfunktion – im Sinne einer "vertikalen Verantwortlichkeit" – gegenüber dem Wähler – besser wahrnehmen. Andererseits sollte die zweite Gewalt in ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive und anderen Staatsorganen gestärkt

[11] So wurden in vielen Ländern die Verfassungen reformiert. In der Regel leisten die überarbeiteten Verfassungstexte dem Buchstaben nach einen Beitrag zur Stärkung der Grundrechte und Modernisierung der politischen Institutionen in den betreffenden Ländern. Einige Autoren bewerten es positiv, daß in der Diskussion über die Verfestigung und Vertiefung der Demokratiereformen der politischen Institutionen und Verfahren ein größeres Eigengewicht eingeräumt wird (vgl. Gargarella 1997: 971).

werden, denn "an institutionally mature, resourceful, and autonomous legislature is an important instrument of horizontal accountability" (Diamond 1999: 111)[12] Und schließlich gilt es, ihre "Mitregierungs"-Funktion zu verbessern.

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?

Für die Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika dürfte es unerlässlich sein – dies sei zusätzlich zur institutionellen Diskussion bemerkt –, dass sich diese Staatsform durch ökonomische Effizienz *und* soziale Gerechtigkeit auszeichnet. Die lateinamerikanischen Präsidialdemokratien haben zwar bei der Bewältigung wirtschaftlicher Krisenerscheinungen Effizienz bewiesen (vgl. Kap. I.4), aber das in Lateinamerika besonders gravierende Problem sozialer Ungleichheit (vgl. z.B. IDB 1998) nicht in Angriff genommen. Im Gegenteil: Die soziale Ungleichheit scheint sich in den letzten Jahren noch verschärft und die Massenarmut zugenommen zu haben. Die Meinungsumfragen verdeutlichen, dass die mangelhafte *soziale* Leistungsfähigkeit der neuen Demokratien zunehmend kritisiert wird und sich ein Protestpotential formiert.[13]

---

[12] Insofern überrascht, daß in dem interessanten Reader von Schedler et al. (1999), der den Untertitel "Power and Accountability in New Democracies" trägt und in dem das Thema der "horizontal accountabilty" behandelt wird, zwar die Justiz und die unabhängigen Zentralbanken in mehreren Artikeln ausführlich analysiert werden, das Thema Parlamente jedoch vollständig vernachlässigt wird.

[13] Vgl. neben den Daten des Latinobarómetro Nolte (1997b: 37-57); Alcántara Sáenz (1997: 67-75). Hauptsächlich so erklärt sich wohl der politische Umbruch in Venezuela, der mit dem Zusammenbruch des traditionellen Parteiensystems und der Wahl von Chávez zum Präsidenten zum Ausdruck kam. Man sollte sich aber hüten, den Zusammenbruch des traditionellen parteipolitischen Systems des Landes mit dem Zusammenbruch der Demokratie schlechthin gleichzusetzen.

2. Die Debatte über parlamentarische versus präsidentielle Regierungssysteme

Lateinamerika ist *die* Region der präsidentiellen Regierungssysteme. Gegenwärtig sind in Lateinamerika alle Regierungssysteme als Präsidialdemokratien zu klassifizieren und auch in der Vergangenheit haben parlamentarische Demokratien hier keinen Fuß fassen können. Eine Besonderheit Lateinamerikas ist das Prinzip der *no reelección*, das Verbot also der – zumindest unmittelbaren – Wiederwählbarkeit des Präsidenten (vgl. Schaubild 1). Gegenwärtig ist die unmittelbare Wiederwahl eines Präsidenten nur in Argentinien, Peru und Brasilien und seit der Verfassungsreform von 1999 auch in Venezuela erlaubt. Während die Möglichkeit hierzu in den genannten vier Ländern durch Verfassungsänderungen in den 90er Jahren geschaffen wurde, ist sie in Paraguay und Nikaragua wieder beseitigt worden. In immerhin sechs aller lateinamerikanischen Staaten (in drei der hier behandelten elf Staaten) kann der Präsident überhaupt nicht wiedergewählt werden (vgl. Schaubild 1).[14] Das Verbot der – zumindest unmittelbaren – Wiederwahl des Präsidenten gilt in Lateinamerika traditionell als demokratisches Prinzip. Es wurde von der mexikanischen Revolution gegen Porfirio Díaz durchgesetzt, der mit Hilfe der Wiederwahlmöglichkeit eine jahrzehntelange Diktatur errichten konnte.

Wie Schaubild 2 zeigt, geben sich nur sechs lateinamerikanische Länder (drei unserer Länderauswahl) mit der relativen Stimmenmehrheit bei der Präsidentschaftswahl zufrieden, während zumeist die absolute, zumindest aber eine qualifizierte Mehrheit gefordert wird. Bei Nichterreichen dieser Mehrheit entscheiden Stichwahlen. Unter den lateinamerikanischen Staaten bildet Bolivien eine Ausnahme, weil dort das Parlament beim Nichterreichen der absoluten Mehrheit unter den beiden Bestplazierten (bis 1994 unter den drei Bestplazierten) eine Auswahl trifft. Schon zweimal wählte das bolivianische Parlament nicht denjenigen Kandidaten, der die meisten Stimmen in den allgemeinen Wahlen erhalten hatte, zum Präsidenten – ausschlaggebend waren dabei Koalitionsgesichtspunkte der Parlamentsfraktionen.

---

[14] Am Rande sei erwähnt, daß die *unmittelbare* Wiederwahl der Parlamentarier in Costa Rica und in Mexiko verboten ist. In Mexiko wird über die Aufhebung dieser Verfassungsbestimmung diskutiert, in der neuen Verfassung von Ekuador (1998) findet sich nicht mehr wie in der vorhergehenden Verfassung (bis 1994) ein Verbot der unmittelbaren Wiederwahl eines Teils der Parlamentarier.

Schaubild 1
Wiederwahlmöglichkeiten der lateinamerikanischen Präsidenten

keine	nach Ablauf einer Legislaturperiode	nach Ablauf von zwei Legislaturperioden	unmittelbare Wiederwahl
Costa Rica (Art. 132)	Bolivien (Art. 87)	Panama (Art. 173)	Argentinien (Art. 90) [b]
Guatemala (Art. 187)	Chile (Art. 25)		Brasilien (Art. 82) [b]
Honduras (Art. 239)	Dom. Rep. (Art. 49)		Peru (Art. 112) [b]
Kolumbien (Art. 197)	Ekuador (Art. 98)		Venezuela (Art. 230) [c]
Mexiko (Art. 83)	El Salvador (Art. 152)		
Paraguay (Art. 229)	Nikaragua (Art. 147,4a)		
	Uruguay (Art. 152)		

a Einmalige Wiederwahl erlaubt.
b Einmalige unmittelbare Wiederwahl und erneute Wiederwahl nach Ablauf einer Legislaturperiode erlaubt.
c In Venezuela wird durch die neue Verfassung (1999) die einmalige unmittelbare Wiederwahl ermöglicht. Unter der Verfassung von 1961 war eine Wiederwahl nach Ablauf von zwei Legislaturperioden statthaft (Art. 185).

Schaubild 2
Mehrheitsanforderungen bei den Präsidentschaftswahlen in Lateinamerika

		absolute Mehrheit	
relative Mehrheit	qualifizierte Mehrheit (bei Nichterreichen: Stichwahl)	bei Nichterreichen: Stichwahl	bei Nichterreichen: Wahl durch das Parlament
Dom. Rep. (Art. 49)	Argentinien (Art. 97f) [a]	Brasilien (Art. 77)	Bolivien (Art. 90) [e]
Honduras (Art. 236)	Costa Rica (Art. 138) [b]	Chile (Art. 26)	
Mexiko (Art. 81)	Ekuador (Art. 165) [c]	El Salvador (Art. 80)	
Panama (Art. 172)	Nikaragua (Art. 147) [d]	Guatemala (Art. 184)	
Paraguay (Art. 230)		Kolumbien (Art. 190)	
Venezuela (Art. 228) [f]		Peru (Art. 111)	
		Uruguay (Art. 151)	

a Entweder 45% der gültigen Stimmen oder mindestens 40% mit einem Mindestabstand von 10% zum Zweitplazierten.
b Mindestens 40% der gültigen Stimmen.
c Mindestens 40% der gültigen Stimmen mit einem Mindestabstand von 10% zum Zweitplazierten.
d Mindestens 45% der gültigen Stimmen.
e Unter den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen (vor 1994: unter den *drei* Kandidaten mit den meisten Stimmen).
f Die venezolanische Verfassung von 1961 bekannte sich zum gleichen Prinzip (Art. 183).

Die Parlamente werden in Lateinamerika ganz überwiegend nach verschiedenen Varianten des Verhältniswahlrechtes besetzt, nur in Chile gibt es ein Mehrheitswahlrecht (binominale Wahlkreise). In Mexiko sowie in Panama gibt es ein Mischsystem; es dominiert das Mehrheitswahlrecht (Molina/Hernández 1995; Nohlen 1998c; Krennerich 1999). In den meisten lateinamerikanischen Staaten, vor allem denen Südamerikas, existieren zwei Parlamentskammern (Abgeordnetenhaus und Senat). In neun Staaten, davon drei südamerikanischen (Ekuador, Peru und Venezuela)[15] und sechs zentralamerikanischen (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua und Panama) gibt es ein Einkammerparlament. In dieser Arbeit werden Unterschiede zwischen Ein- und Zweikammerparlamenten zwar diskutiert, sie werden aber bei der quantitativen Analyse nicht berücksichtigt, sondern es wird generell der Terminus "Parlament" verwandt. Er kann – je nach Land oder Thematik – Abgeordnetenhaus, Senat oder Kongress meinen.

Die Kritik am präsidentiellen Regierungssystem ist mit dem Namen Juan J. Linz verbunden. Mit einem 1984 erstmals vorgelegten Papier hat er eine breite Diskussion in Gang gesetzt.[16] Hier wird Bezug genommen auf seinen aus dem Papier hervorgegangenen und 1994 veröffentlichten Aufsatz (Linz 1994: 3-87), in dem er auf die Argumentation der Kritiker gegenüber den Erstfassungen eingeht.

Ausgangspunkt der Analyse von Linz war die Vermutung, die Tatsache, dass die lateinamerikanischen demokratischen Regierungssysteme nicht parlamentarischer, sondern traditionell präsidentieller Natur sind, sei mitausschlaggebend für die Schwäche und den häufigen Zusammenbruch der demokratischen Staatsform gewesen. Dementsprechend warf er die Frage auf, ob der Präsidentialismus nicht unter Umständen die Konsolidierung der demokratischen Staatsform in Lateinamerika gefährde. Er hält parlamentarische Regierungssysteme prinzipiell für geeigneter, zur demokratischen Konsolidierung beizutragen

---

[15] Nach der neuen Verfassung von 1999 wird auch Venezuela über ein Einkammerparlament verfügen.

[16] Vgl. unter anderem Mainwaring (1990: 157-179); ders. (1993: 198-228); ders./Shugart (1997a); Nohlen (1992: 86-99); ders. (1994); ders./Fernández (1991); Shugart/Carey (1992), Thibaut (1992: 107-150); ders. (1996); ders./Skach (1994); Jackisch (1995: 59-67); Nino (1991); ders. (1995: 97-113); Godoy (1992); von Mettenheim (1997). Als allgemeinen Reader zur Problematik der beiden Regierungssysteme vgl. Lijphart (1992).

und sympathisierte deshalb mit einer Ersetzung der präsidentiellen Demokratien Lateinamerikas durch parlamentarische.

Spätestens seit dem brasilianischen Plebiszit von 1993, in dem sich die Mehrheit der Bevölkerung für die Beibehaltung der traditionellen Präsidialdemokratie entschied, kann diese Debatte als artifiziell, weil politisch irrelevant, bezeichnet werden, auch wenn der brasilianische Politologe Bolívar Lamounier (in Archard/Flores 1997: 298) in einem Interview Anfang 1996 die optimistische Position vertrat, dass in zehn Jahren weite Teile Lateinamerikas zum parlamentarischen System übergehen würden. Demgegenüber ist Linz (in Archard/Flores 1997: 281f) rückblickend der Ansicht, dass sich im Moment des Übergangs von den autoritären Regimen zur Demokratie eine Option für die Einführung parlamentarischer Systeme in Lateinamerika eröffnet habe, diese historische Chance aber nicht wahrgenommen worden sei und sich die Präsidialsysteme erneut verfestigt hätten.

Man hat es als Faktum hinzunehmen, dass die lateinamerikanischen Demokratien in Form von Präsidialsystemen organisiert bleiben werden. Umso mehr Bedeutung kommt der Reform der bestehenden Präsidialdemokratien und dabei auch einer Stärkung der Parlamente zu. In der Praxis haben allerdings die Verfassungsreformen der vergangenen Jahre in der Mehrzahl der Fälle – zum Beispiel in Argentinien, Peru und Uruguay (vgl. Thibaut 1998: 127) sowie Ekuador – ungeachtet der akademischen Kritik eher zu einer Stärkung der präsidentiellen Kompetenzen geführt.[17]

Linz hat zwar durchaus zutreffend einige zentrale Strukturprobleme präsidentieller Demokratie diagnostiziert, hat es aber versäumt, in gleicher Gründlichkeit theoretisch und empirisch parlamentarische Regierungssysteme auf ihre Schwächen hin zu überprüfen. Nach einer vergleichenden Analyse der Stärken und Schwächen beider Demokratieformen würde sich die Frage aufdrängen, ob sich nicht präsidentielle Demokratien gerade für Lateinamerika durch einige systematische Vorzüge auszeichnen, die das pauschale Plädoyer für die Errichtung der parlamentarischen Demokratie fragwürdig machen. Tatsächlich handelt es sich bei der Linz'schen Argumentation um ein zwar kunstvolles, letztlich aber einseitiges Anklageplädoyer, wie es exzellente Staatsanwälte in Gerichtssälen vorbringen, nicht aber um eine gleichsam richterliche Abwägung von Pro und Contra. In ihrer Argumentation

[17] Der aktuellste Fall ist Venezuela (1999).

beziehen sich Linz und seine Anhänger häufig auf konkrete historische Fallbeispiele – zum Beispiel Chile unter Allende, das für die lateinamerikanische Verfassungsdiskussion zeitweilig die gleiche Bedeutung hatte wie die Weimarer Republik für die deutsche –, sie verallgemeinern aber anschließend ihre Argumentation in ahistorischer Weise und schließen damit aus, dass die lateinamerikanischen Präsidialsysteme unter anderen historischen Rahmenbedingungen anders und besser funktionieren können (wie z.B. in den 90er Jahren).

Linz geht von folgenden Definitionsmerkmalen der Präsidialdemokratie aus: Volkswahl und feste Amtsperiode des Präsidenten, der keinem parlamentarischen Vertrauensvotum unterliegt und auch kein Recht zur Parlamentsauflösung hat. Zusätzlich bezieht sich Linz auf die lateinamerikanische Besonderheit des Verbots der – zumindest unmittelbaren – Wiederwahl des Präsidenten.

Linz konstatiert für die präsidentielle Demokratie zwei Hauptschwächen, die sich aus den genannten Strukturmerkmalen ergeben.

- Das Prinzip der *dualen* Legitimation, wonach sich nicht nur das Parlament, sondern auch der Präsident auf eine Legitimation durch direkte Wahlen berufen kann, ist insofern problematisch, als bei Konflikten zwischen Parlament und Präsident kein Entscheidungsmechanismus demokratischer Natur vorgesehen ist. Denn weder kann das Parlament den Präsidenten durch ein Misstrauensvotum stürzen, noch kann dieser das Parlament auflösen oder mit dessen Auflösung drohen. Derartige Krisensituationen sind im präsidentiellen Regierungssystem durchaus eine reale Möglichkeit. Denn anders als in einer parlamentarischen Demokratie, wo der Premierminister in der Regel über eine parlamentarische Mehrheit verfügt, ist es nicht selten, dass der Präsident sich parlamentarisch in der Minderheit befindet.
- Die Präsidialdemokratie ist nach Linz im Vergleich zur parlamentarischen rigider bzw. weniger flexibel. Denn wegen der festen Amtszeiten von Präsident und Parlament, aber auch wegen des Fehlens des Misstrauensvotums und des Rechts zur Parlamentsauflösung gibt es keinen Zwang zur Regierungsumbildung, wenn der Präsident seine parlamentarische Mehrheit verliert und/oder in der Bevölkerung als untragbar gilt. Auch gibt es nicht die Möglichkeit, einen unpopulären Präsidenten in der ursprünglichen Legislaturperiode über Neuwahlen loszuwerden.

Das Hauptproblem – so könnte man die beiden Argumente zusammenfassen – besteht also darin, dass die präsidentielle Demokratie nicht systematisch dafür Sorge trägt, die Regierung parlamentarisch abzusichern.

Ein prominentes Beispiel für dieses Strukturproblem war die Präsidentschaft Salvador Allendes, der mit weniger als 37% der gültigen Stimmen chilenischer Präsident wurde (das chilenische Parlament wählte ihn der Gepflogenheit folgend, dass der Kandidat mit den relativ meisten Stimmen zu bevorzugen sei, zum Präsidenten). Allende sah sich mit einem mehrheitlich oppositionellen Kongress konfrontiert. Das Argument von Linz und seinem Schüler Valenzuela (1993: 3-16; 1994: 91-150) lautet, dass es bei einem parlamentarischen Regierungssystem in Chile keinen "Fall Allende" gegeben und sich der Zusammenbruch der chilenischen Demokratie hätte vermeiden lassen.

Als weitere Strukturprobleme von Präsidialdemokratien erwähnt Linz unter anderem:

- Der Präsident monopolisiert politisches Prestige stärker als der Premierminister in einer parlamentarischen Demokratie. So haben die Minister wie auch die Parlaments- und Parteiführer im Vergleich zum Präsidenten, der die öffentliche Aufmerksamkeit ganz auf sich lenkt, geringere Profilierungsmöglichkeiten. Da die Minister dem Parlament nicht angehören dürfen, sind die politischen Belohnungsmöglichkeiten des Präsidenten geringer als die des Premierministers. Denn wegen des Inkompatibilitätsgebotes sind Kabinettsposten für wichtige Parlamentarier wenig attraktiv.[18]
- Bei der Präsidentenwahl herrscht nicht nur der Grundsatz "the winner takes all", sondern auch das konkurrierende Prinzip "the looser looses all". Anders als in einer parlamentarischen Demokratie, wo

[18] So schreibt beispielsweise Valenzuela (1993: 10): "Not that ministerial posts are particularly attractive anyway, for congressional opponents of the president soon realize that they can best improve their own and their parties' political fortunes by distancing themselves from unpopular incumbents and the trying task of governing societies afflicted by daunting problems." Betrachtet man aber z.B. den überaus komplexen politischen Entscheidungsprozeß in Brasilien, in dem über Ministerposten, klientelistische Zugeständnisse an Fraktionen oder wichtige Abgeordnete gemacht und Gesetzgebungsmehrheiten geschaffen werden, so muß man zweifeln, ob die Politik in präsidentiellen Systemen wirklich ein Nullsummenspiel ist und politischen Macht- und Einflußpositionen außerhalb des Präsidentenamtes tatsächlich so wenig Bedeutung zukommt. Die beiden brasilianischen Politikwissenschaftler Limongi/Figueiredo (1998: 101) schreiben dazu zutreffend: "Wenn die Regierungsbeteiligung für keine Partei Vorteile bringt, warum kämpfen dann letztlich Parteien um die Macht?"

die in den Wahlen unterlegenen Kandidaten für den Posten des Premierministers in das Parlament einziehen und dort die Opposition anführen, verbleiben Oppositionsführer, die in Präsidentschaftswahlen unterlegen sind, in den Präsidialdemokratien ohne politisches Wahlamt.[19]

- In präsidentiellen Demokratien ist der Staatschef zugleich Regierungschef. Damit fehlt eine neutrale Gewalt (wie sie vorwiegend mit repräsentativen Funktionen betraute Staatspräsidenten oder auch Könige in parlamentarischen Demokratien darstellen können), die bei Konflikten zwischen Exekutive und Legislative zu vermitteln weiß.
- Nicht selten wird eine Person zum Vizepräsidenten bestimmt, die zwar die Wahlaussichten des Präsidentschaftskandidaten zu verbessern verspricht, aber wenig geeignet ist, selbst das Präsidentenamt zu übernehmen, wenn der Amtsinhaber vorzeitig ausscheidet (z.B. sterben sollte).
- In parlamentarischen Demokratien dient das Parlament als zentrales Organ der politischen Elitenrekrutierung, so dass in der Regel nur Personen mit langjähriger politisch-parlamentarischer Erfahrung Spitzenpositionen erreichen. Demgegenüber bieten präsidentielle Regierungssysteme auch ausgesprochenen politischen Außenseitern Chancen, in wichtige Regierungspositionen zu gelangen.

Die gleiche Grundsatzkritik trifft nach Linz auch auf semi-präsidentielle Regierungssysteme zu, in denen zwar der Premier die parlamentarische Mehrheit benötigt, der Präsident aber aus Volkswahlen hervorgeht. Linz erinnert daran, dass die sich auf das Frankreich der V. Republik beziehende These, semi-präsidentielle Regierungssysteme seien Garanten politischer Stabilität, schon deshalb fragwürdig ist, weil auch das chronisch instabile Regierungssystem der Weimarer Republik als semi-präsidentiell zu bezeichnen war. In einem Exkurs setzen wir uns mit der Sonderproblematik sogenannter semi-präsidentieller Systeme auseinander.

---

[19] Nach der jüngsten Verfassungs- und Wahlrechtsreform in Uruguay können Präsidentschaftskandidaten gleichzeitig für das Parlament kandidieren, so daß die unterlegenen Bewerber um das Präsidentenamt gegebenenfalls ein Abgeordneten- oder Senatorenmandat antreten können.

Die bisher beschriebenen Probleme der Präsidialdemokratie werden in den meisten Ländern Lateinamerikas nach Linz durch die Unzulässigkeit der – zumindest unmittelbaren – Wiederwahl des Präsidenten wesentlich verschärft. Denn bei Vorherrschen dieses Prinzips gibt es keine institutionellen Anreize zu einer stabilen Koalitionsbildung. Die Parteien der Regierungskoalition begeben sich alsbald auf die Suche nach dem vermutlich nächsten Präsidenten und es kann für sie durchaus lohnend sein, sich in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode vom amtierenden Präsidenten zu distanzieren. Das gilt selbst für die Präsidentenpartei. Der gewählte Präsident seinerseits weiß, dass seine Amtsdauer nicht von parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen abhängt und verhält sich dementsprechend. Außerdem kommt hinzu: Wie die Abwahl eines schlechten, so ist auch die Wiederwahl eines guten Präsidenten unmöglich.

Linz ist der Meinung, dass das präsidentielle Regierungssystem einen zivilen Autoritarismus begünstige, indem es den Amtsinhaber mit autoritären Versuchungen konfrontiere.

Linz' Thesen sind heftig kritisiert worden, so von Nohlen und Thibaut.[20] Die Kritik bezieht sich unter anderem auf folgende Punkte:

- Die statistische Beweisführung, nach der präsidentielle Regierungssysteme instabiler sein sollen als parlamentarische, vermöge nicht zu überzeugen.
- Die Argumentation sei teilweise hochgradig hypothetisch ("wenn Chile eine parlamentarische Demokratie gewesen *wäre, hätte* es kein Pinochet-Regime gegeben").
- Im Gegensatz zur idealtypisch orientierten Diskussion, die eine Uniformität der lateinamerikanischen Regierungssysteme suggeriert, zeichneten sich diese realiter durch große Differenzen aus. 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 bzw. die Lernfähigkeit der politischen Elite in die Analyse einbezogen werden.

---

[20] Vgl. die in Anmerkung 16 genannte Literatur.

Als Mangel der Linz'schen Argumentation muss vor allem gelten, dass er die Regierungssysteme nicht in Bezug auf ihre Eignung, wichtige konkrete Probleme zu bewältigen, vergleichend analysiert. Ist zum Beispiel ein parlamentarisches Regierungssystem im Angesicht eines "inchoate party system" eher fähig, eine ökonomische Krise zu lösen als ein präsidentielles?

Bezweifeln kann man auch, ob die parlamentarische Mehrheitsbeschaffung bzw. das Problem des "divided government" tatsächlich *das* Problem der präsidentiellen Regierungssysteme Lateinamerikas ist. Zwar ist auch nach Ansicht anderer Analytiker das Risiko der präsidentiellen Systeme, dass der Präsident gegebenenfalls gegen eine oppositionelle Mehrheit regieren muss, einer der möglichen Schwachpunkte – nach Meinung von Mainwaring (1993: 215) sogar die Achillessehne – dieses Regierungssystems. Mainwaring (1993: 215) spricht etwa von der Gefahr des "executive/legislative deadlock" bzw. "immobilism". Dieses Krisenszenario basiert einerseits auf der Verallgemeinerung der Erfahrung historischer Einzelfälle – wie dem der Unidad Popular in Chile (1970-1973) – bzw. der Regierungsprobleme in einigen lateinamerikanischen Staaten Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre (wie z.B. in Argentinien oder Peru). Vor diesem Hintergrund beschwor Valenzuela (1993: 10f) im Journal of Democracy das Risiko politischer Paralyse:

> "The recent experience of Latin America shows the degree to which a country can become paralyzed when the president loses political support, unleashing a dangerous spiral that further weakens the incumbent and renders the country increasingly ungovernable. ... The only notable recent exception to the discouraging pattern of multiparty ungovernability in Latin America has been the administration of President Aylwin in Chile."

Rückblickend kann man festhalten, dass historische Einzelfälle in unzulässiger Weise verallgemeinert wurden. So waren in Chile erfolgreiche Mehrparteienregierungen die Regel. In den 90er Jahren ist eine klare Tendenz zur Bildung von Wahlallianzen und Koalitionsregierungen in Lateinamerika feststellbar. Und es haben sich – entgegen der von Kritikern der Präsidialdemokratien pauschal geäußerten Skepsis im Hinblick auf die Kooperationschancen zwischen den Parteien in diesen Systemen (siehe u.a. Mainwaring 1993: 200; 1997: 74f/396; Stepan/Skach 1994: 130; Linz 1994: 19) – häufig *stabile* Regierungs-

koalitionen gebildet. In Bezug auf Brasilien wurde bereits der Begriff des "Presidencialismo de Coalizão", des "Koalitionspräsidentialismus" geprägt (siehe Abranches 1988; Limongi/Figueiredo 1998).

In der bisher einzigen vergleichenden Analyse von Koalitionen in lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, die sich auf demokratische Regierungen in neun lateinamerikanischen Ländern (Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Peru, Uruguay und Venezuela) zwischen 1958 und 1994 bezieht, waren 48 dieser Regierungen Einparteienregierungen und 69 (= 56%) Koalitionsregierungen. Lässt man die Übergangsregierungen (6) und die Regierung von Tancredo Neves in Brasilien außer acht, so waren von 116 Regierungen 50 (43%) Minderheitsregierungen und 66 (57%) Mehrheitsregierungen, von denen wiederum zwei Drittel (44) Koalitionsregierungen waren (Deheza 1998: 156).[21]

Aufgrund dieser empirischen Ergebnisse ist es nicht gerechtfertigt, a priori ein besonderes Risiko für präsidentielle Demokratien zu postulieren, falls die Partei des Präsidenten für sich allein über keine Mehrheit im Parlament verfügt. Koalitionen sind das adäquate Mittel, um politische Blockaden zu verhindern und die Regierbarkeit zu erhöhen (vgl. auch Forewaker 1998: 669). Es ist Thibaut (1998: 149) zuzustimmen, wenn er schreibt:

> "Die Funktionsfähigkeit der Präsidialsysteme in Lateinamerika hängt nicht in erster Linie davon ab, ob die Präsidenten über eine parlamentarische Mehrheit ihrer eigenen Partei verfügen oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, dass die Regierungsbildung und die Regierungsführung den Mehrheitsverhältnissen im Parlament Rechnung tragen."

Man muss auch berücksichtigen, dass es so etwas wie Ad-hoc-Bündnisse gibt. Wie Crisp etwa bemerkt, war es für venezolanische Minderheitspräsidenten nie schwierig, "to strike deals" mit den disziplinierten Parteien, die die Mehrheit stellten (Crisp 1998: 169). Auch darf man sich die Mehrheitsbeschaffung in Parlamenten, die einem "inchoate party system" entsprechen, nicht als zu schwierig vorstellen.

---

[21] Die Autorin berücksichtigt bei ihrer Analyse sowohl Wechsel im Präsidentenamt nach Wahlen (oder vorzeitiger Ablösung) als auch Veränderungen in der parteipolitischen Zusammensetzung des Kabinetts, die unter anderem auf veränderte Mehrheitsverhältnisse im Parlament nach Teilwahlen oder versetzten Wahlen zurückgeführt werden können. Nur wenn es eindeutige Absprachen zwischen den Parteien gibt, denen die Minister angehören, wird von einer Regierungskoaliton gesprochen (vgl. Deheza 1998: 153f).

Ein gutes Beispiel ist das extrem fraktionierte, auch für lateinamerikanische Verhältnisse besonders disziplinlose Ekuadorianische Parlament, in dem die Regierung gewöhnlich keine Mehrheit hat, sondern eine – extrem heterogene – "Opposition" die Parlamentsmehrheit stellt. Trotz dieser Situation ist es für die Regierung, wie Oskar Mejía Quintana (1997a: 240) feststellt, nicht schwer, mit derartigen Situationen fertigzuwerden. Mit einer auf einzelne Abgeordnete der "Opposition" zielenden Patronagepolitik gelingt es ihr im Normalfall, parlamentarische Mehrheiten herzustellen. José Sánchez-Parga stellt fest, "alles ist verhandelbar" (1997: 255). Und in Kolumbien, wo die beiden Traditionsparteien die überwiegende Mehrheit der Parlamentarier stellen, diese aber die Fraktionsdisziplin nicht beachten, ist es eigentlich unerheblich, ob der Präsident der konservativen Minderheitspartei, wie es gegenwärtig der Fall ist, oder der liberalen Mehrheitspartei angehört. Auch die liberalen Präsidenten sehen sich mit dem Problem konfrontiert, für Gesetze Ad-hoc-Mehrheiten zusammenzustellen (Cepeda Ulloa 1996; Pizarro Leongómez 1996; Tickner/Villamizar 1997; Ungar/Andrade 1997).

Interessant ist der brasilianische Fall. Im Rahmen eines fraktionalisierten Parteiensystems mit schwachen Parteien und häufigen Parteiwechseln üben der Präsident und die Fraktionsführer (líderes) einen dominierenden Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess aus, der den zentrifugalen Kräften des Parteienwettbewerbs und dem am Kriterium "individueller Nutzensmaximierung" orientierten Verhalten der Abgeordneten und Senatoren entgegenwirkt. Im Rahmen von Regierungskoalitionen bindet der Präsident über Ministerposten und ein weitgefächertes System politischer Patronage (dies gilt auch gegenüber einzelnen Abgeordneten) verschiedene Parteien (genauer: Parteiführer) in die Regierungsarbeit ein. Die Fraktionsführer (líderes) kontrollieren wiederum über die Geschäftsordnung (und Patronagemechanismen) den Ablauf des Gesetzgebungsprozesses, so dass einzelne Abgeordnete auf sich allein gestellt weder nennenswerten Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben noch den Zugriff auf Patronagemöglichkeiten haben. Dies trägt zur Erklärung bei, warum trotz schwacher Parteien und häufiger Fraktionswechsel die Fraktionen im brasiliani-

schen Kongress eine vergleichsweise hohe Abstimmungskohäsion aufweisen (vgl. Limongi/Figueiredo 1998).[22]

In Darstellungen der politischen Systeme Lateinamerikas wird nicht selten der Eindruck vermittelt, es gebe so etwas wie *einen* Typus von lateinamerikanischen Präsidialsystemen. Dabei greift die Darstellung und Analyse gleich mehrfach zu kurz:

- Die Analyse wird zeigen, dass zwischen den lateinamerikanischen Ländern gravierende Unterschiede in Bezug auf Verfassungsrecht und Verfassungspraxis bestehen. Mainwaring/Shugart (1997b: 435) kann man Recht geben, wenn sie im Resümee der bisher wohl umfassendsten vergleichenden Analyse über die Präsidialsysteme in Lateinamerika feststellen:

  > "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."[23]

- Die Aussagen über die lateinamerikanischen Präsidialsysteme basieren häufig auf Verallgemeinerungen der Funktionsweise einzelner lateinamerikanischer Präsidialsysteme. Die empirische Analyse der Funktionsweise lateinamerikanischer Präsidialsysteme steckt erst in den Anfängen.
- Es fehlt eine dynamische Analyse der Präsidialdemokratien, die Veränderungen in der Funktionsweise in Rechnung stellt, und diese in einen historischen Kontext stellt, wie dies beispielsweise bei Analysen des US-amerikanischen Präsidentialismus ("imperiale Präsidentschaft" unter Johnson und Nixon; Dominanz des Kongresses nach Watergate etc.) häufig der Fall ist. Insofern sind möglicherweise die sogenannten "hyperpräsidentiellen Systeme" der späten 80er und der 90er Jahre, zu denen sich unter anderem der verstor-

---

[22] So schreiben Limongi/Figueiredo (1998: 85). "Die Exekutive dominiert den Gesetzgebungsprozeß, weil sie über die Agenda entscheidet, und diese Agenda wird von einer Legislative umgesetzt und zur Abstimmung gebracht, die in einer hochgradig zentralisierten Weise und nach Regeln organisiert ist, nach denen parlamentarische Rechte aufgrund von Parteikriterien verteilt werden. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens verfügt der Präsident über die Mittel, um die Parlamentarier zur Kooperation zu bewegen."

[23] Zu den Unterschieden unter westeuropäischen Parlamenten vgl. Döring (1995).

bene argentinische Staatsrechtler Carlos Nino[24] immer wieder kritisch geäußert hatte, ein historisches Phänomen, das als solches im Wechselspiel mit den 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.[25]

Grundsätzlich ist den Ausführungen von Dieter Nohlen und Mario Fernández (1998: 9) in der Einführung zum kürzlich veröffentlichten Reader über den "erneuerten Präsidentialismus" zuzustimmen, wenn sie fordern, zukünftig weniger die Präsidialsysteme grundsätzlich in Frage zu stellen, vielmehr dem Thema besondere Beachtung zu schenken, wie ihre Funktionsfähigkeit verbessert werden könnte, um die Regierbarkeit in den lateinamerikanischen Demokratien zu gewährleisten.

Man sollte zudem fragen, ob sich nicht auch in einer *explizit idealtypisch* ausgerichteten Diskussion Vorteile des präsidentiellen gegenüber dem parlamentarischen Regierungssystem entdecken lassen.

Das präsidentielle Regierungssystem scheint sich potentiell durch eine größere *Innovationsfähigkeit* als das parlamentarische auszuzeichnen. Während der Premierminister in einem parlamentarischen Regierungssystem für seine Politik im Normalfall im *Voraus* die Zustimmung der Parlamentsmehrheit einholen muss, kann der Präsident

---

[24] Nino (1992: 524-528) hatte als Merkmale des "hyperpräsidentialistischen Systems" in Argentinien unter anderem 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 Möglichkeit, die Provinzregierung zu "intervenieren"; weitreichende Regulierungskompetenzen, welche die Grenzen zwischen Ausführungsdekret und der Delegierung gesetzgeberischer Kompetenzen verwischen; die Möglichkeit mit Notverordnungen zu regieren.

[25] Auf die konjunkturellen Faktoren, welche die Funktionsweise der Präsidialdemokratien in Lateinamerika beeinflußten und die bei ihrer Bewertung in Rechnung zu stellen sind, hat Philip (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 realpolitic, at least in South America, is that democracies which fail to change in times of crisis may be vulnerable to replacement by non-democracy."

in einem präsidentiellen Regierungssystem eine neue Politik auch ohne explizite Zustimmung der Parlamentarier initiieren.

In dem Umstand, dass der Präsident mit der Regierungspartei bzw. den Regierungsfraktionen weniger eng verbunden ist, als es beim Premierminister der Fall ist, kann man insofern durchaus einen Vorteil erblicken, als er von lähmenden Rücksichtnahmen auf die Mehrheitsfraktion/-en bzw. sogar einzelne ihrer Mitglieder absehen kann und auch die Mehrheitsfraktion/-en ihrerseits nicht gezwungen ist/sind, ihm auf Gedeih und Verderb zu folgen.

Bei allen Nachteilen, die man dem in Lateinamerika üblichen Verbot der Wiederwahl des Präsidenten zuschreiben kann, lassen sich doch außer der Verhinderung personaler Diktatur auch einige andere Vorteile entdecken: Ein Präsident, dem die Wiederwahl (zumindest die unmittelbare) versagt ist, braucht keine unpopulären Maßnahmen zu scheuen. Gerade dieses Verfassungsgebot befähigt ihn prinzipiell, eine Politik zu betreiben, die er zwar für schmerzhaft und wenig wählerwirksam, aber für notwendig hält.

Das von Linz und anderen Autoren beklagte Prinzip der "dualen Legitimation" und die ihm innewohnende Möglichkeit einer Regierung ohne parlamentarische Mehrheit können in gewissen Situationen als Positivum gelten. Denn das Verfahren der *dualen Legitimation* und mithin der Volkswahl des Parlaments *und* des Präsidenten ermöglicht es dem Wähler, im Interesse freiheitssichernder Gewaltenteilung bzw. Gewalten*hemmung* jeweils unterschiedlichen politischen Tendenzen bei den Präsidentschaftswahlen und bei den Parlamentswahlen den Vorzug zu geben, um auf diese Weise sicherzustellen, dass keine der beiden sich voll durchsetzt. Mittlerweile zeichnet sich auch in der lateinamerikanischen Diskussion eine Trendwende ab: aufgrund der negativen Erfahrungen mit starken Präsidenten und der daran anknüpfenden Forderung nach einem Mehr an Gewalten*kontrolle* werden in einigen Ländern oppositionelle Parlamentsmehrheiten als ein Element zur Stärkung der Demokratie wahrgenommen.[26]

---

[26] Vgl. hierzu Molinelli (1998: 130-131). "Heutzutage scheinen in unserer Zunft entgegengesetzte Ideen und Vorschläge die Oberhand zu gewinnen, um auf diese Weise eine größere Kontrolle über die Präsidenten zu erreichen, die aus der Sicht vieler im Vergleich mit den anderen Gewalten zu mächtig sind. Kürzlich hat der Verlust der absoluten Mehrheit der Peronisten im Abgeordnetenhaus zu einigen Kommentaren in die Richtung geführt, dies impliziere eine größere Aktivität des Kongresses."

Auch kann man der auf den ersten Blick problematischen Tatsache, dass prinzipiell auch der Kandidat einer Minderheitspartei zum Präsidenten gewählt werden kann, positive Aspekte abgewinnen. "Ewige Minderheitsparteien", also Parteien, die nie die Aussicht haben, bei Wahlen die parlamentarische Mehrheit zu erringen, erhalten über Präsidentschaftswahlen die Chance, die Regierungsgewalt zu erlangen.

Schließlich kann man sich bei einer vielfach fraktionierten, ja zersplitterten Legislative fragen, ob ein parlamentarisches Regierungssystem überhaupt in der Lage wäre, mit einer solchen Situation fertigzuwerden. Es ließe sich argumentieren, dass der Grundsatz der Nichtabwählbarkeit des Präsidenten während seiner Amtszeit wenigstens für ein Minimum an Stabilität sorgt. Die Erwartung, dass eine parlamentarische Demokratie zu einer Konzentration im Parteiensystem beiträgt, wird durch die Empirie nicht überzeugend gerechtfertigt (vgl. z.B. Sartori 1994). Die Warnung Sartoris, vom "political engineering", zum Beispiel der Ersetzung eines präsidentiellen Regierungssystems durch ein parlamentarisches, all zu große Wirkungen zu erwarten, ist ernstzunehmen.[27]

[27] Dabei ist Sartori, was die Möglichkeiten des "political engineering" betrifft, noch recht optimistisch (vgl. Schultze 1998: 57-67). Interessant ist es, im Einzelfall zu konstatieren, wie die konkreten Vorschläge der Experten zum "constitutional engineering" voneinander abweichen. Zu Ekuador vgl. z.B. CORDES (1997 I: 245-302); Larreátegui (1997 I: 305-326); Mejía Acosta (1997: 111-133).

3. Exkurs: "Semipräsidentielle Systeme" oder präsidial-dominanter Parlamentarismus – ein dritter Weg zur Parlamentarisierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien?

Im Schatten der "großen Debatte" über die wechselseitigen Vorzüge und Nachteile präsidentieller und parlamentarischer Systeme wurde in Lateinamerika auch über ein sogenanntes "Mischsystem", das Modell eines "semipräsidentiellen Systems", diskutiert. Diese Diskussion wurde unter anderem in Chile Mitte der 80er 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 dazu verschiedene Beiträge in Nohlen/Fernández 1991). Und auch noch in den 90er 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"[28] geht auf Duverger (1980) zurück. Er hat sich in der wissenschaftlichen Diskussion und politischen Publizistik trotz alternativer Vorschläge[29] und offensichtlicher konzeptioneller Schwächen (siehe hierzu Steffani 1995; 1997: 89-124; Schultz 1999: 20-39) gehalten. Zu konstatieren ist, dass die Zahl der in der Literatur erwähnten empirischen Referenzfälle für diesen Systemtypus bis Anfang der 90er Jahre sehr begrenzt war. Als Prototyp eines "semipräsidentiellen Systems" galt in weiten Teilen der wissenschaftlichen Literatur und in der politischen Publizistik die Verfassung der V. Republik in Frankreich. Als weitere "semipräsidentielle Systeme" wur-

---

[28] Interessant ist der Vorschlag von Planas (1997b: 121-125), den Begriff "régimen semipresidencial" für die spezifische Form des von parlamentarischen Elementen durchsetzten lateinamerikanischen Präsidentialismus 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 lateinamerikanischenVerfassungen muß das Kabinett mehrheitlich Gesetzesinitiativen des Präsidenten zustimmen. In Peru und Argentinien wurde zudem das Amt eines Kabinettchefs 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 Verfassungen wird den Ministern das Recht eingeräumt, an den Parlamentssitzungen mit Rederecht teilzunehmen.

[29] Shugart/Carey (1992: 23-24) haben als Alternative den Begriff "premier-presidentialism" vorgeschlagen; Planas (1997a: 103/116-119) bevorzugt den Begriff "régimen semiparlamentario" und wird damit dem System(unter)typus eher gerecht.

den in den 80er Jahren Portugal (1975-1982) und Finnland diskutiert.[30] Vergleichsweise wenig Berücksichtigung fand in der damaligen Diskussion die Verfassung der Weimarer Republik, die als Negativbeispiel für die Probleme und Gefahren eines parlamentarischen Systems mit präsidentieller Dominanz dienen könnte (vgl. Linz 1994: 49-51/69; Nohlen 1998: 99).[31]

In mehreren Arbeiten hat Steffani (1995; 1997: 89-124; siehe auch Schultz 1999: 20-39) den Begriff "semipräsidentielles System" und die damit verbundene Vorstellung eines "präsidentiell-parlamentarischen Mischtypus" in Frage gestellt. Nach Steffani (1983; 1995; 1997) bildet die parlamentarische Abberufbarkeit der Regierung aus politischen Gründen das primäre Unterscheidungskriterium zwischen einem parlamentarischen und einem präsidentiellen Regierungssystem. Hierzu führt er aus:

> "Dies geschieht üblicherweise vermittels eines parlamentarischen Misstrauensvotums mit zwingender Rücktrittsfolge beziehungsweise der Folge einer Auflösung des Parlaments und dessen anschließender Neuwahl. Dieses parlamentarische Abberufungsrecht aus politischen Gründen gegenüber der Regierung insgesamt (über den Regierungschef) oder gegenüber jedem einzelnen Minister, muss entweder verfassungsrechtlich vorgesehen sein (Republiken) oder unstreitig als tatsächlich anerkannte Parlamentsbefugnis gelten (so auch heute noch in den meisten Monarchien). Alle Regierungssysteme, deren Parlamente über ein solches Abberufungsrecht aus politischen Gründen verfügen, gehören zum Grundtyp 'parlamentarisches Regierungssystem' bzw. 'Parlamentarismus' im speziellen Sinne. Alle anderen Systeme bilden den Grundtyp 'präsidentielles Regierungssystem' bzw. 'Präsidentialismus'" (Steffani 1995: 631).

---

[30] 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".

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

Gemäß dieser Argumentation gehören die sogenannten "semipräsidentiellen Systeme" in ihrer Mehrzahl[32] zu den parlamentarischen Regierungssystemen, weil (zwar nicht der Präsident, aber) die Regierung parlamentarisch abberufbar ist.[33] Im Falle derjenigen lateinamerikanischen Verfassungen, die häufig Elemente parlamentarischer Systeme – wie die Interpellation oder das Misstrauensvotum gegenüber Ministern oder Kabinettschefs – enthalten, gilt es genau abzuklären, inwieweit diese politischen Systeme tatsächlich über die in den parlamentarischen Regierungssystemen übliche "doppelte Exekutive" (Steffani 1997: 117) verfügen, in der die Aufgaben der Exekutive zwischen einem Staatsoberhaupt und dem Regierungschef aufgeteilt sind, wobei letzterer gegenüber dem Parlament verantwortlich ist. Oder handelt es sich um präsidentielle Systeme, in denen der Präsident im Rahmen einer "geschlossenen Exekutive" (ebenda) in Personalunion Staatsoberhaupt und Regierungschef ist und als solcher der Regierung (Ministerrat) vorsteht. Dabei sind die Minister und der in einigen Verfassungen vorgesehene Kabinettschef ihm untergeordnet und er kann sie ohne Zustimmung des Parlaments entlassen.

Für die in der wissenschaftlichen Diskussion normalerweise als "semipräsidentielle Systeme" bezeichneten politischen Systeme führt Steffani (1997: 121) die Unterkategorie "parlamentarisches System mit Präsidialdominanz" bzw. "präsidial-dominanter Parlamentarismus" ein, um damit auszudrücken, dass diese Systeme dem parlamentarischen Grundtypus zugehören, aber über einen Präsidenten verfügen, der aufgrund weitreichender Verfassungskompetenzen die Regierungsarbeit beeinflussen kann (vgl. Schultz 1999: 29). Dazu bemerkt er (1997: 121):

> "Mit dieser Systemkennzeichnung wird ... darauf hingewiesen, dass auch ein sowohl mit weitreichenden ... Kompetenzen ausgestatteter als auch bei der Regierungsbildung und Gesetzgebung einflussreicher Präsident – wie beispielsweise

---

[32] Dazu gehören nach Steffani (1997: 120) die Weimarer Republik, die V. Republik in Frankreich, Finnland und Südafrika. Demgegenüber wird das schweizer Kollegialsystem den präsidentiellen Regierungssystemen zugeordnet.

[33] Dies ist auch die Position von Le Divellec (1996: 147): "Abgesehen von unwichtigen Besonderheiten, die jedes Land immer aufweist, kann man nicht bestreiten, daß alle 'semipräsidentiellen Systeme' eben parlamentarische in der Sache sind, daß deren Regierung immer von einer (stabilen oder labilen) Parlamentsmehrheit getragen werden. ... Zwischen Parlamentarismus und 'Semipräsidentialismus' scheinen also eher Gradunterschiede als Wesenunterschiede zu bestehen, was die Intensität der potentiellen Rolle des Staatsoberhauptes angeht.".

der der fünften Französischen Republik – nur solange seine Verfassungsbefugnisse voll ausnutzen kann, wie dies von der Parlamentsmehrheit hingenommen wird." (ebenda)

Unabhängig von der begrifflichen Klarstellung stellt sich die Frage, ob ein parlamentarisches System mit einem potentiell derart starken Präsidenten gegenüber einem präsidentiellen Regierungssystem oder einem parlamentarischen System ohne präsidentielle Dominanz Vorzüge aufweist. Derartige Systeme weisen das Grundproblem auf, dass sich Präsident und Regierungschef potentiell in ihrer Arbeit behindern, da sich beide auf die gleiche Legitimation durch den Volkswillen – die Direktwahl in dem einen Fall, die parlamentarische Unterstützung in dem anderen Fall – berufen können.

Eine Verallgemeinerung der bisher positiven Erfahrungen mit der französischen V. Republik scheint problematisch. Bis auf relativ kurze Phasen gehörten der Präsident und der Premierminister der gleichen Partei an, die über eine Mehrheit im Parlament verfügte. Ob die Erfahrungen mit der "*cohabitation*" in Frankreich ohne weiteres auf ein anderes politisches und kulturelles Umfeld übertragen werden können, ist fraglich.

Nachfolgend werden beide Begriffe – "semipräsidentielle Systeme" und "parlamentarische Systeme mit Präsidialdominanz" – verwendet. Es handelt sich, wenn nicht anders vermerkt, nach der Verfassungssystematik um parlamentarische Systeme mit Präsidialdominanz, von den zitierten Autoren werden sie allerdings als "semipräsidentielle Systeme" bezeichnet.

Das zentrale Kennzeichen aber auch Strukturproblem (vgl. Merkel et al. 1996b: 29)[34] eines semipräsidentiellen Systems besteht in der Existenz einer dualen Machtstruktur, mit einer Machtteilung zwischen zwei Akteuren: dem Präsidenten und dem Regierungschef.[35] Sartori (1994b:

---

[34] 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".

[35] "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).

132) nennt die folgenden fünf Merkmale eines "semipräsidentiellen Systems", das nach dem Klassifikationskriterium von Steffani (1995; 1997) als parlamentarisches System (mit Präsidialdominanz) zu definieren wäre:

- "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."

Versucht man eine Synthese, die dem Unterscheidungskriterium von Steffani (1995; 1997), der spezifischen inneren Dynamik bzw. den Risiken derartiger Systeme sowie der Notwendigkeit einer Abgrenzung gegenüber Präsidialsystemen mit parlamentarischen Komponenten (wie in Lateinamerika) gerecht zu werden versucht, dann wäre ein "parlamentarisches System mit Präsidialdominanz" wie folgt zu definieren.

- Das Parlament kann die Regierung abberufen
- Es besteht eine duale Exekutive, die sich aus einem Präsidenten und einem Regierungschef zusammensetzt
- Dem Regierungschef kommt nach der Verfassung (und in der Verfassungspraxis) de facto die Regierungsverantwortung zu, das heißt er fungiert nicht als Ausführungsorgan des Präsidenten.[36]

[36] Bei der Klassifierung als präsidentielles oder parlamentarisches System geht es um die "Abberufbarkeit des *tatsächlichen Regierungschefs*" (Schultz 1999: 57); Hervorhebung durch die Verf.

- Der Präsident ist mit weitreichenden Kompetenzen bei der Regierungsbildung und Gesetzgebung ausgestattet, kann aber nicht gegen den erklärten Willen der Parlamentsmehrheit eine Regierung einsetzen (und ablösen).

In die Diskussion über parlamentarische Systeme mit Präsidialdominanz 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) auf.[37] 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" bzw. parlamentarische Systeme mit Präsidialdominanz 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-präsidentiellen zu einem parlamentarischen Regierungssystem wandelte, kann keines der semipräsidentiellen Regierungssysteme als konsolidiert gelten. Die institutionelle Konkurrenz innerhalb der Exekutive zwischen Staatspräsident 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,

---

[37] Der Unterschied zwischen den beiden Subtypen "semipräsidentieller Regierungssysteme" besteht in Anlehnung an Shugart/Carey (1992) darin, 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).

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." (ebenda)

Als Vorzüge und Argumente für die Einführung eines "semipräsidentiellen Systems" bzw. präziser eines parlamentarischen Systems mit Präsidialdominanz wurden mit Blick auf Lateinamerika unter anderem genannt:

- Die Berücksichtigung der kulturellen und politischen Hemmnisse, die in Lateinamerika einem umfassenden Systemwechsel von präsidentiellen zu parlamentarischen Systemen entgegenstehen. "Semipräsidentielle Systeme" könnten als indirekter, heimlicher Weg zum Parlamentarismus[38] dienen (vgl. Linz 1994: 59). Sollte bei den Reformen im Rahmen der geltenden Präsidialsysteme in Lateinamerika tatsächlich die Regierungsverantwortung auf den Kabinettschef oder Vorsitzenden des Ministerrates übertragen werden und dieser vom Parlament abberufbar sein,[39] dann hätte man gegenüber der politischen Öffentlichkeit einen Verschleierungstrick angewendet, das heißt de facto ein parlamentarisches System eingeführt. Durch das Fortbestehen des Amtes des Präsidenten und seine direkte Wahl hätte man den Eindruck vermittelt, es handle sich immer noch um ein Präsidialsystem.
- Die stärkere Begrenzung der Macht des Präsidenten durch eine Machtteilung (power sharing) zwischen Präsident und Regierungs-

---

[38] Obgleich dies 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 – bzw. in Anlehnung an Steffani (1997) die Stärkung der Kompetenzen des Präsidenten im Rahmen eines parlamentarischen Systems – war eine Reaktion auf das Scheitern parlamentarischer Demokratien.

[39] Linz (1997: 282) präferiert eine Parlamentarisierung der Präsidialdemokratien nach dem bolivianischen Modell, d.h. die Wahl des Präsidenten durch das Parlament, falls keiner der Kandidaten bei den Wahlen die absolute Mehrheit erreicht. 1991/1992 war unter Beteiligung von Linz ein weitergehender Vorschlag zur Verfassungsreform in Bolivien erarbeitet worden, der u.a. die Abwahl des Präsidenten durch ein konstruktives Mißtrauensvotum (Artikel. 80) vorsah (vgl. Fundación Mileneo 1997). Dies hätte den Übergang zu einer parlamentarischen Demokratie impliziert, da der Präsident durch das Parlament abberufen werden kann (vgl. Linz 1997: 295).

chef (vgl. Sartori 1994a: 109-110). Damit bestehe auch ein Korrektiv gegen die Risiken der "Videopolitik", das heißt der Wahl von medienwirksamen Außenseitern in das Präsidentenamt (vgl. Sartori 1994a: 114-115; Sartori 1997: 312; Shugart/Carey 1992: 51).

- Die größere Flexibilität des Systems, welche das Risiko von Blockaden in den Präsidialdemokratien mindere, falls der Präsident gegen eine oppositionelle Parlamentsmehrheit regieren muss (Nogueira 1986: 76-78; Sartori 1994a: 115). Nach einer gängigen Interpretation ist aber das französische System, das Befürwortern des Semipräsidentialismus als Vorbild dient, kein echtes Mischsystem, sondern funktioniert abhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament (im Hinblick auf die Partei des Präsidenten) entweder als parlamentarisches oder präsidentielles System (so Aron 1982: 8; Lijphart 1994: 95/104 Anm.7; Linz 1994: 52; Nohlen 1998: 103-104; hierzu kritisch Sartori 1994a: 118 Anm.19).[40]

Demgegenüber werden in einer der wenigen Studien, die sich kritisch mit der Wünschbarkeit sogenannter "semipräsidentieller Systeme" in Lateinamerika auseinandergesetzt haben, als Probleme genannt (Serrafero 1994: 35-45):[41]

- Der höhere Komplexitätsgrad des Verfassungsmodells (u.a. wegen der größeren Anzahl von Akteuren) (vgl. Linz auch 1997: 282/284), das höhere Anforderungen an die politischen Akteure stelle und damit potentiell mehr Störfaktoren enthalte.
- Das Risiko von Kompetenzkonflikten zwischen Präsident und Regierungschef.[42]

---

[40] Steffani (1997: 121/129-130) bezweifelt grundsätzlich, daß es sich im französischen Fall um ein Präsidialsystem handelt. Siehe auch Schultz (1999: 57): "In dem präsidialdominanten parlamentarischen System der französischen Verfassung ist verfassungsrechtlich festgelegt, daß gemäß Art.8 der Präsident der Republik den Premierminister nur entlassen kann, wenn ihm dieser den Rücktritt der Regierung anbietet. Nach Art. 20 der geltenden französischen Verfassung sind es der Premierminister und seine Regierung, die die Politik der Regierung bestimmen und es ist gemäß Art.21 der Premierminister, der die Regierung leitet und darin nicht einmal vom Präsidenten der Französischen Republik vertreten werden darf."

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

[42] Vgl. Linz (1997: 284): "Ich kann nicht viele lateinamerikanische Präsidenten sehen, die zu einer 'cohabitation' bereit wären, bei der derjenige, der die Macht hat und die Politik bestimmt, der Premierminister ist. Dies widerspricht der Tradition und den Erwartungen der Bevölkerung, die einen Präsidenten wollen, der die Macht ausübt."

- 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 gewesen seien und nicht automatisch zu erwarten sei, dass sich die Akteure unter veränderten politischen Spielregeln grundsätzlich anders und verantwortlicher verhalten würden.

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

Argentinien: Eine der Neuerungen der reformierten Verfassung in Argentinien von 1994 ist das Amt des Kabinettchefs (*Jefe de Gabinete de Ministros*), das mit dem Ziel geschaffen wurde, die Funktionen im Inneren der Exekutive zu dezentralisieren und eine zusätzliche Kontrollinstanz gegenüber dem Präsidenten zu schaffen, um auf diese Weise den Präsidentialismus 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 geführt hat.

Zwar kann der Kabinettschef von der absoluten Mehrheit der Mitglieder beider Kammern abgelöst werden (Art.101). Er ist jedoch eindeutig dem Präsidenten untergeordnet und verfügt über keine eigenständigen Kompetenzen (vgl. De Riz/Sabsay 1998: 226-228). Deshalb ist es mit der Verfassungsreform zu keinem qualitativen Wandel hin zu einem "semipräsidentiellen" bzw. präziser zu einem parlamentarischen System mit Präsidialdominanz gekommen.

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 nicht mehr als ein weiterer Minister und "seine Abhängigkeit vom Willen des Präsidenten ist kategorisch und absolut, auf die gleiche Weise, wie dies für die übrigen Minister gilt" (Sabsay/Onaindia 1994:

335).[43] 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) bleibt das argentinische politische System ein Präsidialsystem (ohne jeglichen Zusatz), aber es sind politische Konstellationen vorstellbar, in denen ein schwacher Präsident mit einer oppositionellen Mehrheit im Parlament konfrontiert ist. Dann könnte möglicherweise das argentinische Präsidialsystem parlamentarisiert werden (hierzu skeptisch Serrafero 1995). Dies würde vom Willen des Präsidenten – und einer nachfolgenden Neuinterpretation der Verfassung – 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

---

[43] 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).

peruanische Verfassung von 1993.[44] Es gibt in Peru bereits eine lange Verfassungstradition, die bis ins 19. Jhdt. zurückreicht, mit der die Verantwortung der Minister gegenüber dem Parlament (Interpellation, Misstrauensvotum) sowie die besondere Funktionen des Kabinetts (Consejo de Ministros) und des Kabinettchefs (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 den Kabinettschef (*Presidente del Consejo de los Ministros*) nach eigenem Gutdünken und die Minister auf Vorschlag und mit Zustimmung des Kabinettschefs (Art. 122) ernennen und entlassen. Und es ist der Präsident, der nach der Verfassung (Art. 118, 3) die allgemeine Regierungspolitik leitet.[45] Deshalb handelt es sich eindeutig um ein Präsidialsystem, weil der Präsident letztlich der "tatsächliche Regierungschef" ist und als solcher nicht vom Parlament abberufen werden kann.

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 er diese verlieren sollte (Art.133). Das Parlament kann darüber hinaus jederzeit das gesamte Kabinett oder einzelne Minister durch ein Misstrauensvotum stürzen.[46] Der entsprechende Antrag muss von mindestens 25% der Mitglieder des Kongresses gestellt werden und es muss mindestens die absolute Mehrheit der

---

[44] In einer von USAID finanzierten Broschüre zur Funktionsweise des peruanischen politischen Systems heißt es: "Welches ist das demokratische System, das in Peru eingeführt wurde? Das in Peru übernommene Modell ist das präsidentielle Regierungssystem, in das einige Elemente des parlamentarischen Systems integriert wurden, wie die Figur des Premierministers und die Parlamentsauflösung. Deshalb nennt man es semipräsidentielles System" (Instituto Apoyo 1995: 16).

[45] Nach Bernales (1996: 478) vereint der Präsident durch diesen Artikel die Funktion des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs.

[46] Allerdings gilt: "Mit dem Sturz des Ministerrates kann sich der Kongreß nicht der gesamten Regierung entledigen. Die entscheidende Figur, der Regierungschef in Personalunion mit dem Staatschef, also der Präsident der Republik verbleibt weiterhin im Amt" (Schultz 1999: 122).

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 unter anderem 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 gegengezeichnet werden (Art. 120). Der Kabinettschef (*Presidente del Consejo de Ministros*) 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 ihrer Informationspflicht nachzukommen (Art. 129), oder wenn sie interpelliert werden. Dazu müssen 15% 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).

Sowohl für den argentinischen als auch für den peruanischen Fall kann man festhalten, dass sowohl der "Chef des Ministerkabinetts" als auch der "Präsident des Ministerrates" nicht mit den Premierministern in parlamentarischen Demokratien gleichgesetzt werden können, denn "sie sind keine 'echten' Regierungschefs, weil ihnen die rechtlichen Befugnisse fehlen, aus eigenem Antrieb auch gegen die Direktiven des Präsidenten tätig zu werden" (Schultz 1999: 122).

Vergleicht man die argentinischen und die peruanischen Verfassungspraxis (nach Erlas der Verfassungen von 1993 bzw. 1994), so ist beiden Fällen gemeinsam, dass die Präsidenten über eine Mehrheit im

Kongress[47] verfügen bzw. durch die Unterstützung kleinerer Parteien in der Regel eine Gesetzgebungsmehrheit zustande bringen. Statt als unabhängiger Machtfaktor und Gegengewicht zum Präsidenten zu dienen, haben die Kabinettchefs in den beiden geschilderten Fällen eher die Funktionen wahrgenommen, die ihnen unter anderem von Nohlen (1998: 108) zugeschrieben werden:

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

Kritischer fällt das Fazit von Schultz (1999: 69-79) aus: "Die Funktionalität der Einführung eines Kabinettsvorsitzenden in Argentinien oder eines Präsidenten des Ministerrats in Peru – die für eine bessere Koordination der Verwaltung sorgen sowie die Beziehungen zum Parlament verbessern sollen – bedarf noch eingehender empirischer Untersuchungen ... . Mit der Figur eines Premierministers in einem parlamentarischen System haben sie grundsätzlich wenig gemein, da es nicht ihre Aufgabe ist, die Politik der Regierung zu leiten. Sie haben nur das auszuführen, was der Präsident ihnen vorgibt, der sie jederzeit eigenmächtig entlassen darf. Allerdings unterliegen beide Vorsitzenden ebenfalls dem Vertrauen ihres jeweiligen Kongresses, der sie mit einem Votum der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder zum Rücktritt zwingen kann. Fraglich ist, welche Funktion es haben soll, wenn man dem Kongress die Möglichkeit gibt, jemanden zu entlassen, der für die Direktiven, die er ausgeführt hat, politisch gar nicht verantwortlich ist, während der eigentlich politisch Verantwortliche vom Kongress durch eine Vertrauensabstimmung nicht abberufen werden kann."

Letztlich hängt die "Parlamentarisierung" der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien weniger von der geschriebenen Verfassung

---

[47] Dies gilt im peruanischen Fall auch für die Kabinettschefs (nach der Verfassung von 1979) während der Präsidentschaften von Fernando Belaúnde Terry (1980-1995) 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-) beihalten wurde. Insgesamt ist dem Urteil von Roncagliolo (1991: 155) für die 80er Jahre zuzustimmen: "Die Bilanz dieser beiden Regierungen legt den Schluß nahe, daß wann immer die Regierung über eine eigene parlamentarische Mehrheit verfügt, die Gestalt des peruanischen Premierministers sehr viel mehr rhetorischer und dekorativer als wirklich institutioneller Natur ist."

(durch die rechtliche Optionen vorgegeben werden) als von der gelebten Verfassung ab, das heißt vom Gebrauch, den die politischen Akteure von den Verfassungsnormen machen. Vor dem Hintergrund ihrer Persönlichkeiten ist es nur schwer vorstellbar, dass die Präsidenten Carlos Menem oder Alberto Fujimori den Parlamenten mehr Einfluss eingeräumt 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 Präsidialsystems, sondern mit einem Staatsstreich des Präsidenten.

Als ein Argument für die Einführung sogenannter "semipräsidentieller Systeme" in Lateinamerika – bei der es sich letztlich um die Einführung parlamentarischer Systeme mit Präsidialdominanz handeln würde – wurde angeführt, dass die lateinamerikanischen Präsidialsysteme 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 ohne größere Kontrolle konzentriere (vgl. Sabsay 1992: 211-212). Es stellt sich die Frage – unabhängig davon, ob die Diagnose in dieser extremen Form zutrifft –, inwieweit die vorgeschlagene Lösung die beste und adäquate ist.

Als Alternative bietet sich an, Elemente der Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle im Rahmen der Präsidialsysteme zu stärken:[48] durch die Revitalisierung bestehender oder die Schaffung neuer föderaler Elemente, politische Dezentralisierungsprozesse, die Förderung der Justiz, insbesondere ihrer politischen Unabhängigkeit (einschließlich einer funktionsfähigen Verfassungsgerichtsbarkeit) und nicht zuletzt durch die Stärkung der Parlamente in ihren Funktion der Repräsentation, des Mitregierens und der Kontrolle der Exekutive; zumal ei-

[48] Diese Position wird in der lateinamerikanischen Diskussion u.a. von Serrafero (1993a, 1994) vertreten, der für einen "*neopresidencialismo*" (Serrafero 1994: 166) eintritt und vorschlägt: "Die überzeugendste Lösung wäre eine homogene Exekutive zu erhalten, aber bestimmte Grenzen zu setzen, die aus einer stärkeren und engeren Verknüpfung mit der Legislative hervorgehen müßten. Die Gewaltenteilung begründet keine Isolierung der Staatsorgane, Konflikte oder die Oberhand des einen über das andere; sie muß vielmehr mit der wechselseitigen Abstimmung und Übereinkommen im Rahmen eines wirkungsvollen Systems der 'checks and balances' einhergehen. Der Konsens sollte daher weniger im Inneren einer Exekutive mit geteilter oder getrennter Macht als vielmehr in einer ausgewogenen Beziehung zwischen dem Präsidenten und dem Kongreß gesucht werden" (Serrafero 1994: 157-158).

nes 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 1999: 110-132). Das heißt, die bessere Ausfüllung der geltenden Verfassungen ist, was die Kontrollmöglichkeiten präsidentieller Macht betrifft, der Konzipierung neuer Verfassungen oder Regierungssysteme auf dem Reisbrett eindeutig vorzuziehen (vgl. Serrafero 1993b: 119-120).

4. Lateinamerikas Parlamente in der Vertrauenskrise trotz Anfangserfolgen der "neuen Demokratien" bei der ökonomischen Krisenbewältigung?

Verlässt man das Feld der akademischen Diskussionen über Idealtypen politischer Systeme und wendet man sich stattdessen der politischen Praxis zu, so kann man feststellen, dass die Mehrzahl der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien bei der ökonomischen Krisenbewältigung in der ersten Hälfte der 90er Jahre wichtige Erfolge aufzuweisen hat.

In mehreren lateinamerikanischen Demokratien, insbesondere in Bolivien, Peru, Argentinien und Brasilien gelang es, hyperinflationäre Prozesse mit Preissteigerungsraten von weit über 1000% erfolgreich zu bekämpfen, obgleich diese Politik mit hohen sozialen Kosten verbunden war und die Interessen vieler gesellschaftlicher Gruppen negativ tangiert wurden. Es fragt sich, ob eine derart radikale Austeritätspolitik neo-liberalen Zuschnitts in Lateinamerika im Rahmen parlamentarischer Demokratien durchsetzbar gewesen wäre.[49]

Vor allem gilt es zu beachten, dass leistungsfähige parlamentarische Demokratien für die parlamentarische Arbeit geeignete Parteien voraussetzen (vgl. Sartori 1994a: 112),[50] die gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten zur Sicherstellung der Regierbarkeit notwendig sind. In Lateinamerika sind solche Parteien eher die Ausnahme. Sartori (1994a: 113) verweist zu Recht darauf, dass es naiv wäre, zu erwarten, derartige Parteien und Parteiensysteme würden sich in Lateinamerika allein aufgrund institutioneller Anreize (wenn man parlamentarische Systeme einführte) herausbilden.

---

[49] Insofern verlief die theoretische Diskussion über die Nachteile der Präsidialsysteme und die Wünschbarkeit iher Parlamentarisierung quer zu realen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung, die eine Konzentration von Entscheidungsmacht im Präsidentenamt begünstigte. Darauf wird von De Riz/Sabsay (1998: 219) zurecht verwiesen: "Die theoretische Anfechtung des Präsidentialismus als adäquatem Regierungssystem, um den demokratischen Transitionsprozeß zu steuern, erschien vor dem Hintergrund der Herausforderungen durch die schwere wirtschaftliche Krise als eine Konzeption, die der Praxis völlig entgegengesetzt war. Das dramatische Ausmaß der wirtschaftlichen Krise und der Staatsbankrott begünstigten die Ausübung konzentrierter Machtbefugnis durch den Präsidenten ..."

[50] "Parliamentary fit parties" sind Parteien, "that have been socialized (by failure, duration, and appropiate 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).

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. Mehrere Stabilisierungsprogramme wurden durch präsidentielle Dekrete[51] und nicht auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung initiiert. In einer vergleichenden Studie über die wirtschaftlichen Reformpolitiken in acht lateinamerikanischen Ländern verweist Philip (1993: 568) auf die Bedeutung zentralisierter politischer Institutionen – unter Umgehung institutioneller "checks and balances" (Philip 1999)[52] – 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 policymaking." Von den meisten Parlamentariern in den betroffenen Ländern (insbesondere in Argentinien und Brasilien) – einschließlich der Opposition – scheint diese Vorgehensweise allerdings als "notwendiges Übel" toleriert worden zu sein. Diese Toleranz manifestierte sich unter anderem im begrenzten Ausmaß der parlamentarischen Proteste gegen die Gesetzgebung durch Dekret.

Philipp (1998: 82) hat eine diskussionswürdige Hypothese formuliert, wenn er die Ansicht vertritt:

> "A temporary period of hyper-presidentialism 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 ist allerdings eine Tendenz zur Verselbständigung des hyperpräsidentiellen Regierungsstils losgelöst von der temporären Krisenbewältigung zu konstatieren. Das heißt, die Präsidenten in den betreffenden Ländern versuchen weiterhin, die nach der Verfassung vorgesehenen

---

[51] Anzumerken bleibt, daß die Präsidenten nur in einem Teil der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien über die Kompetenz verfügen, mit Dekreten zu regieren. Vgl. Kap. II und VI.2.

[52] "In Latin America in the 1990s at any rate the evidence suggests that one can have either a technocratic, reforming state or a genuinely effective system of democratic accountability but that it is very difficult to have both" (Philip 1999: 237).

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 bzw. "Parlamentarisierung" des Präsidentialismus erhoben.

Inwieweit entsprechen aber die durch Umfragen eruierten politischen Meinungen und Einstellungen der Forderung nach einer "Parlamentarisierung" der Präsidialdemokratien?

Nach den Umfragen des "Latinobarómetro" stoßen zwar nahezu alle politischen Institutionen und Akteure in Lateinamerika bei den Bürgern auf ein nur begrenztes Vertrauen. Dies ist auch insofern erklärlich, als sich die Präsidialdemokratien auf dem Feld der sozialen Gerechtigkeit nicht bewährt haben (vgl. Kap. I.1). Während sich aber seit Mitte der 90er Jahre eine Tendenz zeigt, der Exekutive mehr Vertrauen entgegenzubringen, zeichnet sich bei den Parlamenten eher ein Trend in die entgegengesetzte Richtung ab. Zugleich gibt es beachtliche Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Ländern. Nachfolgend werden die Umfrageergebnisse des Latinobarómetro von 1996 bis 1998 zur Bewertung von Exekutive, Legislative und Judikative wiedergegeben:

In allen südamerikanischen Ländern (und in Mexiko) wurde 1998 der Exekutive mehr Vertrauen als dem Parlament entgegengebracht, 1996 wurde demgegenüber noch von einer Mehrheit der Länder (in sechs) das Parlament besser bewertet. Und auch der Justiz wird insgesamt in Lateinamerika mehr Vertrauen entgegengebracht als der Legislative.

Trotz mangelnden Vertrauens in Funktionsergebnisse ihrer Parlamente halten aber 60% der Südamerikaner und Mexikaner die Parlamente für einen unverzichtbaren Bestandteil der Demokratie (in Zentralamerika sogar fast 70%). Allerdings vertritt eine starke Minderheit der Befragten von fast 30% (Zentralamerika 25%) die Meinung, dass die Parlamente für die Demokratie entbehrlich seien.

Tabelle 3: Vertrauen in politische Institutionen – Exekutive, Legislative und Judikative 1996-1998

Frage: Wie viel Vertrauen haben Sie in die genannten Institutionen?
Antworten in % "viel" oder "etwas" Vertrauen

	Exekutive			Legislative			Judikative		
	1996	**1997**	**1998**	**1996**	**1997**	**1998**	**1996**	**1997**	**1998**
Argentinien	20	23	22	25	33	18	23	20	19
Bolivien	20	36	36	22	31	27	25	27	27
Brasilien	25	36	41	19	27	23	41	43	41
Chile	51	61	55	42	54	40	36	42	36
Ekuador	34	28	35	27	20	18	31	30	22
Kolumbien	18	33	35	15	33	24	32	40	29
Mexiko	18	34	42	22	34	35	19	26	29
Paraguay	40	26	53	42	36	35	44	32	35
Peru	48	33	26	33	26	19	25	18	17
Uruguay	36	52	48	38	45	41	55	54	48
Venezuela	16	32	37	19	30	20	27	37	30

Quelle: Latinbarómetro 1996-1998.

Tabelle 4: Demokratie ohne Parlament? (1997)

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	64	26
Uruguay	74	12
Venezuela	51	38

Quelle: Latinobarómetro 1997.

5. Die lateinamerikanischen Parlamente als Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung

Wir wissen 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. Wie bemerkt, hängt die stiefmütterliche Behandlung der lateinamerikanischen Parlamente in der Forschung zum einen damit zusammen, dass der politische Entwicklungsprozess in den meisten lateinamerikanischen Ländern zyklisch, das heißt 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 90er 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 Latinamerica 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 Mexiko zu einer Tagung getroffen hat, um die Funktionsweise der Parlamente in vier lateinamerikanischen Ländern – Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko – zu analysieren. Die Forschergruppe kennzeichnet eine starke Orientierung an Verfahren/Methoden, wie sie in der US-amerikanischen Parlamentsforschung vorherrschend sind (zum Beispiel "roll call-Analysen" etc.).

Indirekt haben auch die Studien über die Funktionsweise der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien – aus der Sicht der Exekutive – unsere Kenntnisse über die Funktionsweise der Parlamente verbessert.[53] 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 Fragebogen 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 versuchte Krumwiede (1997a), die rechtliche Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament quantifizierend zu erfassen (Vorbild war Shugart/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.

---

[53] 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), Tickner/Mejía Quintana (1997) (Bolivien, Kolumbien, Ekuador, Peru, Venzuela), Schultz (1999) (Venezuela, Costa Rica) verwiesen.

6. Hauptfunktionen des Parlaments in der lateinamerikanischen Präsidialdemokratie

Es gibt eine Fülle von Versuchen, einen Katalog der Hauptfunktionen von Parlamenten zu erstellen.[54] Loewenberg und Patterson haben sicherlich Recht, wenn sie feststellen "like all classification its merits depend on its purposes" (Loewenberg/Patterson 1979: 65). Hier ist es das Ziel der Klassifikation, in einem *normativen* Sinn die Hauptfunktionen zu bestimmen, mit denen lateinamerikanische Parlamente zum Erhalt und Ausbau der Demokratie beitragen sollten. Es wird dabei angenommen, dass nur Demokratien, die diesen Namen verdienen,[55] langfristig stabil sind. Deswegen ist auch von "Ausbau" der Demokratie die Rede. Bei diesem Versuch interessiert nicht das Wünschbare, sondern das Mögliche. Als Prämisse der Analyse dient die Maxime "Sollen impliziert Können".[56]

Der folgende Funktionskatalog ist natürlich in Kenntnis der Charakteristika lateinamerikanischer Regierungssysteme und ihrer Unterschiede untereinander, wie sie später dargestellt werden, verfasst. Für die Funktionsbestimmung spielt nicht nur die Problematik der Realisierung demokratischer Werte und Ziele, sondern auch die Frage der Bewältigung zentraler politischer, ökonomischer und sozialer Herausforderungen des Alltags eine Rolle.

Nicht eingegangen wird im Folgenden auf Versuche, die spezifischen Funktionen zu definieren, die Parlamente idealiter im Prozess der *Transition* vom autoritären Regime zur Demokratie ausüben. Nach Ulrike Liebert (1990: 15f) haben die neugewählten Parlamente in Südeuropa (Portugal, Spanien und Griechenland) folgende Hauptaufgaben im Übergangsprozess erfüllt:

> "1. The integration of the political and social forces of a country – those of the ancient regime as well as the newly emerging ones, and, in particular, the (potential or actual) anti-system oppositions.

---

[54] Vgl. z.B. Patzelt (1995: 335-385).

[55] Die Merkmale einer solchen Demokratie, die sich unter anderem auch durch soziale Gerechtigkeit auszeichnet, hat Senghaas (1995: 37-54) beschrieben. Derartige Demokratien bieten in sozial mobilisierten und politisierten Gesellschaften, wie es die lateinamerikanischen sind, die Gewähr dafür, daß Konflikte nicht in gewaltsame Auseinandersetzungen münden, sondern dauerhaft friedlich bearbeitet werden.

[56] Vgl. zu dieser methodologischen Maxime Albert (1975 und 1978).

2. The stabilization of peaceful conflict regulation among the main political actors as a condition of decision-making capacity and governability of the new regime.

3. The building of support among mass publics."

Dieser Funktionskatalog trifft auch für entsprechende Transitionsprozesse in einigen lateinamerikanischen Ländern zu. So haben etwa die Parlamentswahlen in Chile den beiden mit Pinochet verbundenen Rechtsparteien Renovación Nacional (RN) und Unión Democrática Independiente (UDI) die Möglichkeit eröffnet, sich in normale demokratische Parteien zu verwandeln. Nach der Beendigung des Bürgerkrieges in El Salvador erhielt der in eine Partei umgewandelte ehemalige Guerilla-Verband FMLN die Gelegenheit, als eine Art loyaler Opposition in das Parlament einzuziehen (vgl. Roggenbruck 1995: 66-84).

Wenn gefragt wird, welche Hauptfunktion die lateinamerikanischen Parlamente im demokratischen Prozess zu erfüllen haben, sind zunächst mehrere grundsätzliche Abgrenzungen und Probleme zu beachten:

- Es ist zu überlegen, ob Parlamente in Präsidialdemokratien nicht andere Hauptfunktionen zu erfüllen haben als in parlamentarisch verfassten Demokratien. So ist es zum Beispiel augenfällig, dass den Parlamenten in präsidentiellen Regierungssystemen eine wesentlich geringere Bedeutung bei der Rekrutierung politischen Führungspersonals zukommt als in parlamentarischen Demokratien. Entsprechend wäre es unsinnig, Parlamenten in Präsidialdemokratien die Rekrutierung politischen Führungspersonals als eine Hauptfunktion zuzuweisen. Allerdings gilt es dabei zu beachten, dass in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien eine wesentlich engere – auch personale – Verzahnung zwischen Exekutive und Legislative besteht als in den USA. In Peru können Minister der Legislative angehören; in sieben der elf Länder räumen die Verfassungen den Ministern ausdrücklich das Recht ein, an den Parlamentsdebatten teilzunehmen. In einigen Ländern scheinen zu Ministern ernannte Abgeordnete für die Zeit ihrer Zugehörigkeit zur Exekutive ihr Abgeordnetenmandat indirekt durch sogenannte suplentes (Stellvertreter) ausüben zu lassen. Lateinamerikanische Präsidenten versuchen ihrerseits über die Ernennung von Abgeordneten zu Ministern (diese müssen natürlich dem Grundsatz der Inkompatibilität entsprechend ihren Abgeordnetensitz aufgeben) deren Fraktionen an die Regierung zu binden.

- Es wäre unzulässig, das US-amerikanische Regierungssystem als Prototyp eines präsidentiellen Regierungssystems zu sehen, der einen geeigneten Maßstab für die Beurteilung lateinamerikanischer Demokratien abgäbe. Obwohl in der Literatur häufig eine Gleichsetzung von US-amerikanischem Regierungssystem und Präsidialdemokratie schlechthin erfolgt, so etwa im Lexikon "Staat und Politik",[57] sollte man sich deutlich machen, dass das nordamerikanische nur *eines unter vielen* präsidentiellen Regierungssystemen ist. Die späteren Kapitel werden aufzeigen, dass in Lateinamerika unterschiedliche Typen von Präsidialdemokratien existieren. Die ausgesprochene legislative Stärke, die strikte Gewaltenteilung[58] und der ausgeprägte Föderalismus sind Spezifika des nordamerikanischen Regierungssystems, die nicht typisch für alle präsidentiellen Regierungssysteme sind.
- Wenn gefragt wird, inwieweit die lateinamerikanischen Parlamente die Konsolidierung von Demokratie zu fördern vermögen, muss berücksichtigt werden, dass neben den Parlamenten auch andere Institutionen einen Beitrag zur Erfüllung vitaler Funktionen eines demokratischen Systems leisten. Der Beitrag der Parlamente ist also immer im Zusammenhang mit dem anderer Institutionen zu sehen bzw. es ist zu fragen, in welchem Ausmaß andere Institutionen an den gewöhnlich Parlamenten zugeschriebenen Funktionen teilnehmen.
- Da es in Lateinamerika auch Präsidialdemokratien gibt, die Elemente der parlamentarischen Demokratie aufweisen, etwa die Einhaltung von Fraktionsdisziplin im Parlament oder der starke Ein-

---

[57] Fraenkel (1957: 223-228). Derartige Tendenzen finden sich auch in den älteren Arbeiten von Steffani (1979: 37-60; 1983: 390-401).

[58] So dürfen in den USA, etwa im Unterschied zu Peru, Minister nicht dem Kongreß angehören, die Exekutive besitzt kein direktes Initiativrecht im Gesetzgebungsprozeß. Demgegenüber können viele lateinamerikanische Präsidenten nach der Verfassung direkt auf den Gesetzgebungsprozeß im Parlament einwirken. Nach Cox/Morgenstern (1998: 17) unterscheiden sich das US-amerikanische und die lateinamerikanischen Präsidialsysteme im Hinblick auf die Vernetzung zwischen Exekutive und Legislative vor allem hinsichtlich der folgenden Merkmale: "(1) ministers cannot sit in the assembly in the U.S. and typically are not appointed with an eye to building assembly support, whereas they can often sit in the assembly (practically speaking) in Latin America and are often appointed with an eye to solidifying assembly support; (2) ministers and the president wield important power in setting the assembly's internal legislative agenda in Latin America but not in the U.S.; and (3) the integration of the executive and legislative branches of the parties is often greater in Latin America (e.g. Costa Rica, Uruguay, and Venezuela) than in the U.S."

fluss der Exekutive auf den Gesetzgebungsprozess, muss die Diskussion, die sich auf parlamentarische Regierungssysteme bezieht, ebenfalls ausdrücklich zur Kenntnis genommen werden. Aus dieser Literatur ist bekannt, dass das *Gesamt*parlament in seiner oligarchischen Entwicklungsphase die größte Bedeutung hatte und dass das Parlament als Ganzes mit der Entstehung der modernen Massenparteien und der Zunahme an Fraktionsdisziplin erheblich an Bedeutung als politischer Akteur eingebüßt hat. Die Gewaltenteilungslehre wurde, der neuen politischen Realität in der parlamentarischen Demokratie entsprechend, umformuliert. Sie trägt der Erkenntnis Rechnung, dass die Aufgaben bzw. Funktionen der Kritik und Kontrolle der Regierung wie auch der Formulierung einer politischen Alternative zur Regierungspolitik auf die parlamentarische Opposition übergegangen sind. Es gilt als wirklichkeitsfremd, die heutige Parlamentspraxis an Kriterien der Vergangenheit, als es weder Parteien (im heutigen Sinne des Wortes) noch ein allgemeines Wahlrecht gab und Parlamente die Domäne der Oberschicht waren, messen zu wollen. Vor diesem Hintergrund wirft der Typus der Präsidialdemokratie *mit* Fraktionsdisziplin – vor allem, wenn die Regierungspartei oder -parteien über eine Mehrheit verfügen – für eine normativ orientierte Demokratietheorie nicht unerhebliche Probleme auf. Die Stärke des Parlaments in einem derartigen Präsidialsystem – insbesondere bei einer Regierungsmehrheit im Parlament – würde dann vor allem über die Rechte der (oppositionellen) Parlamentsminderheit bestimmt.

- Es scheint gerechtfertigt, die wichtigste Funktion des Parlaments darin zu sehen, die demokratische Legitimation des Regierungssystems sicherzustellen. Es gibt Autoren, die diese Legitimierungsaufgabe des Parlaments als eigenständige Parlamentsfunktion ausweisen.[59] Hier wird sie demgegenüber als *Gesamt*resultat der Erfüllung aller dem Parlament zugedachten Hauptfunktionen begriffen.

Unter Berücksichtigung dieser Grundsatzprobleme werden im folgenden drei Hauptfunktionen unterschieden, bei denen der Beitrag der lateinamerikanischen Parlamente zum Erhalt und Ausbau von Demokratie besonders wichtig ist:

- Einschränkung und Kontrolle der Macht der Exekutive.

---

[59] Zum Beispiel Copeland/Patterson (1994: 151-160).

- Mitwirkung an der Politikgestaltung bzw. "*Mit*regierung".
- Repräsentation.

Zur ersten Funktion (Einschränkung und Kontrolle der Macht der Exekutive)

Zur Konsolidierung von Demokratie in Lateinamerika erscheint es besonders wichtig, dass die Parlamente ihre Fähigkeit unter Beweis stellen, die Macht der Präsidenten auf überzeugende Weise einzuschränken und zu kontrollieren, so dass dem Eindruck, die Präsidenten seien allmächtig und die Parlamente ohnmächtig, der Boden entzogen wird. Hierzu bedarf es jedoch der faktischen Demonstration, dass ein politisches System durch starke Elemente der Gewaltenteilung gekennzeichnet ist. Warum die Wahrnehmung gerade dieser Funktion durch die Parlamente in Lateinamerika für die Konsolidierung von Demokratie besonders wichtig ist, lässt sich folgendermaßen begründen:

- Für die politische Entwicklung in Lateinamerika war ein zyklischer Wechsel zwischen demokratischem und autoritärem politischen System typisch. In demokratischen Perioden handelte es sich aber nicht selten um Spielarten von Fassadendemokratien, in denen der Präsident in hohem Maße die politische Macht in seinen Händen konzentrierte, so dass das Klischee von präsidentieller Allmacht und parlamentarischer Ohnmacht eine gewisse Berechtigung hatte.
- In den meisten lateinamerikanischen Ländern hat sich eine politische Kultur mit autoritären Zügen herausgebildet, in der die Vorstellung von Gewaltenteilung und demokratischer Kontrolle alles andere als eine Selbstverständlichkeit ist. Meinungsumfragen deuten darauf hin, dass zwar die Elemente einer "elektoralen Demokratie" (saubere Wahlen etc.) fest in der politischen Kultur verwurzelt sind, dies gilt aber, wie in Kap. I.1 bemerkt wurde, nicht im gleichen Umfang für die Grundelemente einer liberalen Demokratie (Minderheitenschutz, Pluralismus etc.).
- Die meisten lateinamerikanischen Parlamente, historisch belastet durch das teilweise nicht unverdiente Image als Akklamationsorgane der Regierung, sehen sich mit einer schwierigen Aufgabe konfrontiert: Als für die demokratische Ordnung konstitutive Organe müssen sie Prestige nicht zuletzt dadurch gewinnen, dass sie erkennbar zu einer Einschränkung und Kontrolle der Macht der Exekutive beitragen.

Es lohnt sich, Land für Land zu überprüfen, wie die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament nach der Verfassung geregelt ist, das heißt, inwieweit jeweils parlamentarische Befugnisse die präsidentielle Macht einschränken. Kapitel II wird zeigen, dass sich Lateinamerika in dieser Hinsicht durch Vielfalt auszeichnet und in einigen Ländern die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament dem gängigen Klischee nicht unerheblich widerspricht. Zum anderen wird auf *potentielle* Entwicklungen hingewiesen. So waren etwa die mexikanischen Verfassungsbestimmungen, die dem Parlament gewisse Kompetenzen einräumen, in der Zeit der unangefochtenen PRI-Herrschaft ohne größeres politisches Interesse.[60] Angesichts der wachsenden Bedeutung oppositioneller Parteien (der PRI besitzt nach den letzten Wahlen nicht mehr die Mehrheit der Sitze im Abgeordnetenhaus), sind diese Verfassungsbestimmungen alles andere als irrelevant.

In Kapitel II werden Indikatoren genannt, die Auskunft über die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament geben sollen. Bezugspunkt der verfassungsrechtlichen Analyse ist immer die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament als Gesamtinstitution. Diese Betrachtungsweise wird dem oben erwähnten Grundsatzproblem insofern nicht gerecht, als der Präsident in einigen lateinamerikanischen Ländern über eine stabile parlamentarische Mehrheit, sei es in Form einer Partei oder Parteienkoalition mit Fraktionsdisziplin, verfügt. Diese präsidentiellen Systeme sind also in ihrer Funktionsweise parlamentarischen Demokratien vergleichbar. Sie funktionieren anders als in den USA, wo die Kongressfraktionen traditionell eine eher schwach ausgeprägte Fraktionsdisziplin an den Tag legen. Wie in parlamentarischen Demokratien folgen die Mehrheitsfraktionen der Regierung und ebenso fällt der parlamentarischen Opposition die Aufgabe zu, die Macht der Exekutive zu begrenzen und zu kontrollieren, indem sie – im Sinne der modernen Gewaltenteilungslehre – die früher vom Parlament in seiner Gesamtheit ausgeübten Funktionen der Kritik, Kontrolle und Formulierung einer alternativen Politik *öffentlichkeitswirksam* erfüllt. Um die rechtlichen Möglichkeiten der Opposition präzise einschätzen zu können, wäre eine systematische Samm-

[60] Vgl. z.B. Camp (1995: 17-36). Den Senat, wie er bis Anfang der 90er Jahre bestand, beschreibt er als "museum for political hasbeens, a reward to those at the end of their careers or currently out of favor for a top executive post" (23).

lung von Informationen über die Kompetenzen der parlamentarischen Minderheit (nicht nur in den Verfassungen und Geschäftsordnungen der Parlamente, sondern auch in der Praxis) sinnvoll. Die hierzu notwendigen Informationen stehen den Verfassern nur fragmentarisch zur Verfügung, so dass sie auf eine eingehende Behandlung dieser Problematik verzichten müssen. Für eine effektive, demokratischen Prinzipien entsprechende Gewaltenteilung ist es insbesondere wichtig, inwieweit die Unabhängigkeit der Justiz institutionell gesichert ist. In Kapitel VI.3 wird auf diese Problematik eingegangen.

Angesichts der Tatsache, dass in den meisten Ländern Lateinamerikas über lange Zeiträume, zum Teil bis in die Gegenwart hinein, der Primat der Politik, das heißt der Vorrang des Zivilen gegenüber dem Militär nur unvollkommen durchgesetzt worden ist, verdient die Frage besonderes Interesse, inwieweit eine parlamentarische Kontrolle des Militärs und des Militärhaushaltes stattfindet. Stepan (1988) wies etwa vor einigen Jahren darauf hin, dass es lateinamerikanische Praxis sei, Militärhaushalte ohne jegliche parlamentarische Diskussion zu verabschieden. Hier wäre also noch nicht nach parlamentarischen Minoritätsrechten zu fragen, sondern als Fortschritt wäre bereits zu werten, wenn die parlamentarische Mehrheit diese elementare parlamentarische Kontrollaufgabe wahrnähme.

Zur zweiten Funktion (Mitwirkung an der Politikgestaltung bzw. "Mitregierung")

In Präsidialdemokratien ist dem Präsidenten eindeutig das Regieren als Hauptfunktion zugewiesen. Er sucht in allgemeinen Wahlen um ein Mandat, eine demokratische Legitimation zum Regieren nach. Von ihm wird erwartet, dass er Initiativen zur Verbesserung des Status quo entwickelt und dabei vor Neuerungen nicht zurückschreckt. Es dürfte sich weniger um eine politisch-kulturelle Eigentümlichkeit Lateinamerikas als um ein strukturelles Phänomen des präsidentiellen Regierungssystems handeln, wenn mit der Person des Präsidenten große, nahezu messianische Hoffnungen verbunden werden.[61]

Demgegenüber ist die Funktionszuweisung an das Parlament wesentlich weniger eindeutig. Dem Parlament sind Repräsentationsaufgaben zugedacht, zugleich soll es den Präsidenten kontrollieren, aber auch in seiner Arbeit unterstützen ("Mitregieren"). Es dürfte dem in La-

[61] Vgl. z.B. Lamounier (1994: 179-219, vor allem 184).

teinamerika vorherrschenden Verständnis von Präsidialdemokratie entsprechen, dass das Parlament vor allem in den ersten Monaten der Legislaturperiode nicht als eine Art Gegenregierung agiert. Falls die Bewährung ausbleiben sollte, ist die Funktion der "Mitregierung" des Parlaments selbstverständlich weitreichender zu interpretieren.

Als zentrale gestaltende Tätigkeit des Parlaments wird zumeist die Gesetzgebung bezeichnet. In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, dass einige Spezialisten für die vergleichende Parlamentarismusforschung die Gesetzgebung *nicht* zu den wichtigsten Aufgaben der Parlamente rechnen (z.B. Loewenberg/Patterson 1979: 43). In dem bereits erwähnten Buch von David Close über die lateinamerikanischen Parlamente bezeichnet Martin Needler jedoch in eher konventioneller Manier die Gesetzgebung als wichtigste Parlamentsfunktion. Auf jeden Fall ist ihm aber in der Feststellung zuzustimmen, dass "Gesetzgebung" nicht besagt, dass das Parlament die Gesetze selbst erarbeitet.[62] Die Gesetzesinitiative ist ja in den meisten Systemen weitgehend auf die Exekutive übergegangen. Es wäre unangemessen, von den lateinamerikanischen Parlamenten zu erwarten, dass sie sich im gleichen Maße wie der US-Kongress durch spezielle Fähigkeiten im legislativen Bereich auszeichnen.[63] Unangemessen wäre es aber auch, "Mitregierung" mit Akklamation zu den von der Exekutive erstellten Gesetzen gleichzusetzen. Es gibt vielmehr so etwas wie eine *Minimalfunktion*, die auch Parlamente in präsidentiellen Regierungssystemen in diesem Bereich erfüllen müssen. Sie sollten über die Expertise verfügen, von der Exekutive eingebrachte bzw. von ihr formulierte Gesetze verbessern zu können und ihr möglichst frühzeitig signalisieren, welche in Gesetzesform gefassten Initiativen ohne Chance auf Annahme sind. Dabei kommt den Schnittstellen bzw. Koordinationsorganen zwischen Exekutive und Legislative zentrale Bedeutung zu. Von einem Honoratiorenparlament ist diese Form der "Mitregierung" nicht zu erwarten. Denn die Fähigkeit zur Mitwirkung an Regierungsaufga-

---

62 "Obviously, its primary purpose is to pass laws. This is not to say that the legislature itself writes the laws. The U.S. Congress is unusual in that legislative acts are actually created out of the interplay that takes place in the legislative body. Typically, the legislature serves rather to ratify and legitimate legislative drafts prepared elsewhere – by the party leadership, by the president and his or her staff, by a cabinet department, or sometimes by an interest group" (Needler 1995: 154).

63 Zur Besonderheit des nordamerikanischen Kongresses in einer vergleichenden Perspektive vgl. z.B. Mezey (1979: 283); Olson (1994: 134).

ben[64] setzt auf der Seite des Parlaments Spezialistentum und mithin den gezielten Erwerb von Expertise voraus. Dementsprechend benötigt das Parlament Berufsparlamentarier, die sich auf bestimmte Materien, zum Beispiel die Agrar-, Finanz- oder Verteidigungspolitik, konzentrieren.

Die übliche Unterscheidung von "Redeparlament" und "Arbeitsparlament" trägt wenig zur Klärung des hier behandelten Sachverhaltes bei. Denn eine kompetente Gesetzesdiskussion ("Redeparlament") stellt nahezu die gleichen Anforderungen wie eine kompetente Gesetzesverbesserung ("Arbeitsparlament").

Die wieder- oder neuerrichteten lateinamerikanischen Demokratien benötigen zumindest mittelfristig sozioökonomische Erfolge, wenn sich so etwas wie eine "Loyalitätsreserve" bzw. "Legitimitätsreserve" bilden soll (Krumwiede 1993). Die Konsolidierungsaussichten der Demokratie in Lateinamerika dürften wesentlich davon abhängen, dass sich die demokratische Staatsform erkennbar durch sozioökonomische Effizienz und soziale Gerechtigkeit auszeichnet. Parlamente werden von der Bevölkerung nicht zuletzt danach beurteilt, inwieweit ihre Aktivitäten dazu beitragen, sozioökonomische Effizienz und soziale Gerechtigkeit zu fördern. Aus diesem Grunde ist es wichtig, dass sich die Parlamente gerade im wirtschaftspolitischen Bereich mit Expertise versehen und zu angemessenem schnellem Handeln fähig sind.

Zur dritten Funktion (Repräsentation)

Obwohl in präsidentiellen Regierungssystemen auch der Präsident aus Volkswahlen hervorgeht und in einer gewissen kommunikativen Verbindung mit dem Wähler steht, erfüllt das Parlament eine für jedes demokratische Regierungssystem unverzichtbare Funktion bei der Herstellung einer kommunikativen Beziehung zwischen Wählerschaft und politischer Führung bzw. zwischen Gesellschaft und Politik. Diesbezüglich ist auch von der *Repräsentations-* bzw. *Öffentlichkeitsfunktion* des Parlaments die Rede.

Auf unterster Ebene ist die Wahlkreispräsenz zu nennen, die die Parlamentarier in die Lage setzt, auf spezielle Anliegen ihrer Klientel einzugehen und sie gegenüber der Administration zu vertreten.

Ein wichtiges Instrument der Kommunikation mit dem Wähler sind auch die öffentlichen Debatten im Parlament, die Einbindung von ge-

[64] Vgl. die Beschreibung von "Gestaltungsmacht" in Kap. IV.

sellschaftlichen Organisationen bei öffentlichen Hearings und die öffentlichkeitswirksamen Auftritte der Parlamentarier in den Medien.

Das Parlament sollte idealiter die wichtigsten in der Wählerschaft vertretenen "Ideen" und "Interessen" und regionale Anliegen repräsentieren. Inwieweit die lateinamerikanischen Parlamente in befriedigender Weise dieser Funktion nachkommen, kann hier nur in recht pauschaler Weise behandelt werden. Denn es fehlen empirische Studien, die zuverlässige Informationen zur Beantwortung dieser zentralen Fragen geben könnten.

Als Organ der "Mitregierung" wird das Parlament im Zusammenwirken mit der Exekutive bei der Bündelung (Aggregierung) von Interessen und der Herstellung von Kompromissen aktiv. Es entspricht der Kommunikationsfunktion des Parlaments, dass es für die von ihm mitgestaltete Politik *wirbt*.

Man kann die Ansicht vertreten, dass im präsidentiellen Regierungssystem eine Rollenverteilung der Organe beabsichtigt ist, innerhalb derer der Präsident vornehmlich für das Regieren zuständig ist und das Parlament sich in weitaus stärkerem Maße auf andere Aufgaben, zum Beispiel die Repräsentationsfunktion, konzentrieren kann, als es für Parlamente in parlamentarischen Regierungssystemen geboten erscheint.

Zwischen den verschiedenen Funktionen besteht ein spezifischer Bedingungszusammenhang und zugleich ein gewisses Spannungsverhältnis. So dürfte nur ein Parlament zu einer *kompetenten Kontrolle* der Regierungspolitik in der Lage sein, das aufgrund seiner Expertise auch *faktische Kompetenz zur Mitregierung* besitzt. Worauf es entscheidend ankommt, ist, Einseitigkeiten zu vermeiden und kompromissfähige Positionen zu finden. Am ehesten dürfte dasjenige Parlament zur Konsolidierung von Demokratie in Lateinamerika beitragen, das die verschiedenen Funktionen intelligent ausbalanciert: Zugleich wirkungsvoll die Macht der Exekutive einschränkt und kontrolliert, Politik effizient mitgestaltet, die wichtigsten Probleme aufgreift, zentrale Interessen repräsentiert und für eine lebendige Kommunikation des Wählers mit der offiziellen Politik sorgt.

II. Vergleichender Überblick über die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament in elf Ländern Lateinamerikas

Die folgende verfassungsrechtliche Analyse der Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament soll Aufschluss darüber liefern, in welchem Ausmaß die Parlamente lateinamerikanischer Länder rechtliche Möglichkeiten haben, die zentralen Funktionen der Machtbegrenzung und -kontrolle der Exekutive sowie der "Mitregierung" wirksam auszuüben. Gegenstand der Analyse sind die elf lateinamerikanischen Staaten, die wir bereist haben (Südamerika und Mexiko).[65]

Gegen eine solche, auf verfassungsrechtliche Aspekte abhebende Analyse könnte man einwenden, dass in Lateinamerika die "lebende Verfassung"[66] auch während demokratischer Entwicklungsphasen in weitaus stärkerem Maße von der geschriebenen abweicht, als es zum Beispiel in Westeuropa in der Regel der Fall ist. Man könnte deshalb argumentieren, dass eine verfassungsrechtliche Analyse von relativ geringem politikwissenschaftlichem Nutzen ist und im Zweifelsfall auf sie verzichtet werden kann. Verweisen könnte man auch auf die Kurzlebigkeit von Verfassungen in vielen lateinamerikanischen Ländern und die häufigen, zum Teil gravierenden Verfassungsrevisionen. In Ekuador vertrat ein ehemaliger Minister und Parlamentspräsident beim Interview die Ansicht, in seinem Lande sei eine "gute" Verfassung 20 Jahre in Kraft, eine "schlechte" ein Jahr. In fünf der elf behandelten Länder datieren die Verfassungen aus den 90er Jahren,[67] in zwei aus den 80ern. Die mexikanische Verfassung wurde schon im Jahre 1916 erlassen, aber gerade sie wurde mehrfach, auch in den allerletzten Jahren, stark revidiert. Nicht zu Unrecht sprechen manche Analytiker auch von "Verfassungslyrik", denn die Grundrechtsteile mancher la-

---

65 Hier wird nur auf die nationalen Parlamente der einzelnen lateinamerikanischen Staaten, nicht auf Parlamentszusammenschlüsse und Regionalparlamente eingegangen. Zum Lateinamerikanischen Parlament (Parlamento Latinoamericano – PARLATINO) vgl. IRELA (1995). Zum Zentralamerikanischen Parlament vgl. Maihold (1993: 271-292).

66 Der Begriff wurde von Dolf Sternberger geprägt.

67 Mit Venezuela sind es seit der neuen Verfassung von 1999 jetzt sechs. In diesem Kapitel wird auch im Weiteren auf die neue Verfassung von 1999 nur in Fußnoten eingegangen. (Der Text der neuen Verfassung wurde dem Internet entnommen: http://www.analitica.com/constituyente/nueva).

teinamerikanischer Verfassungen beziehen sich zum Beispiel in auffälliger und wortstarker Weise eher auf das Wünschbare als auf das Mögliche. Gerade die Passagen der Verfassungen, die sich auf die Kompetenzverteilung zwischen Präsident und Parlament beziehen, dürften jedoch zu den "harten", eher prosaischen Verfassungsteilen gehören. Der Fall Mexiko etwa macht deutlich, dass Informationen über die formellen Kompetenzen der Verfassungsorgane zumindest auf Macht*potentiale* des Parlamentes hinweisen. So sind seit der Niederlage der "ewigen" Regierungspartei PRI bei den Abgeordnetenhauswahlen im Juli 1997 zum Beispiel folgende Informationen von Interesse: Der Präsident verfügt über *keine* Dekretrechte; er wird mit *relativer* Mehrheit gewählt; sein Veto gegen Gesetze (partiell und generell) kann mit einer Zweidrittelmehrheit der *anwesenden* Kongressmitglieder überstimmt werden.

Die verfassungsrechtliche Analyse demonstriert, in welch vielfältiger Weise sich die Präsidialdemokratien der lateinamerikanischen Länder voneinander unterscheiden. Eine Analyse der Parlamentspraxis fördert weitere Unterschiede zutage. Auf sie wird später eingegangen.

Ziel der folgenden Verfassungsanalyse ist es, anhand von Kompetenz-Indikatoren die *formellen* Machtbefugnisse der Parlamente gegenüber der Exekutive einzuschätzen. Es werden drei große Bereiche unterschieden: Erstens Wahlrechte, zweitens legislative Kompetenzen und drittens schließlich Kritik- und Kontrollmöglichkeiten. Bezüglich der Wahlrechte (erster Bereich) gilt das Interesse der Frage, ob die Verfassungen für bestimmte Situationen dem Parlament Einflussmöglichkeiten auf die Präsidentenwahl einräumen und ob es an der Auswahl von wichtigen Amtspersonen (Oberste Richter und hohe Offiziere) beteiligt ist. Dementsprechend wird der erste Bereich durch drei Indikatoren repräsentiert. Für die Untersuchung der legislativen Kompetenzen der Parlamente (zweiter Bereich) werden vier Indikatoren gewählt: Mehrheitserfordernisse bei der Zurückweisung des präsidentiellen Vetos, Einschränkungen der legislativen Kompetenzen des Parlaments (durch legislative Kompetenzen des Präsidenten, vor allem seine Dekretvollmachten), Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Ausrufung des Notstandes, haushaltsrechtliche Kompetenzen. Über die parlamentarischen Befugnisse zur Kritik und Kontrolle (dritter Bereich) sollen die Indikatoren Zensur und Entlassung von Ministern aus politischen Gründen informieren. Als zusätzlicher, gewissermaßen negativer Indikator, der die Grenzen der Kritik- und Kontrollmöglichkeiten des

Parlaments beschreibt, gilt hier das Recht des Präsidenten zur Parlamentsauflösung.

Diskutabel ist, ob wirklich *alle wichtigen* Indikatoren ausgewählt wurden, vor allem aber, ob die Verfasser korrekte Bewertungen vorgenommen haben. So wurde den Indikatoren Präsidentenwahl, Veto-Zurückweisung, Beschränkung der legislativen Kompetenzen und der Absetzung zensierter Minister eine besondere Wertigkeit zuerkannt (bei maximaler Ausprägung der Wert sechs oder acht, bei minimaler der Wert null). (Nur weil die Wahl des Präsidenten durch das Parlament bei Verfehlen der Mehrheitsanforderung in der Präsidentenwahl mit sechs Punkten gewertet wurde, hat Bolivien, das als einziges der Länder eine derartige Verfassungsbestimmung enthält, die höchste Gesamtpunktzahl der elf Länder erreicht.) Bei allen anderen Indikatoren wurde bei maximaler Ausprägung der Wert vier, bei minimaler der Wert null vergeben. Der Diskussion bedürfte es auch, ob sinnvoll kategorisiert und im Einzelfall korrekt bewertet wurde. Schon die Vielzahl der Anmerkungen zur Tabelle 5 macht die Schwierigkeiten der Bewertung deutlich. Als mehrfach sich stellendes, aber letztlich "harmloses" Bewertungsproblem sei erwähnt, dass Zweidrittel oder Dreifünftel der *Anwesenden* mit der absoluten Mehrheit *aller* Mitglieder eines Parlaments punktemäßig gleichgesetzt wurden.

Die Verfasser wurden zu diesem Versuch, die Machtbefugnisse von Parlamenten auf der Grundlage verfassungsbedingter Kompetenzen quantitativ einzuschätzen, durch die Lektüre des Buches von Shugart und Carey (1992) angeregt. Shugart und Carey haben in innovativer Weise in einer vergleichenden verfassungsrechtlichen Analyse die legislativen Stärken der lateinamerikanischen Präsidenten zu bestimmen versucht. Es gelang ihnen auf diese Weise, die Vielgestaltigkeit lateinamerikanischer Präsidialdemokratie hervortreten zu lassen. In ähnlicher Weise dürfte unser Versuch, die relative *formelle* Stärke der lateinamerikanischen Parlamente nach den Verfassungen zu bestimmen, die Vielgestaltigkeit des vermeintlich uniformen Typus "lateinamerikanisches präsidentielles Regierungssystem" deutlich machen.

Im Folgenden finden sich zunächst der Indikatorenkatalog und dann die Tabelle zur quantitativen Erfassung der *formellen* Kompetenzaufteilung zwischen Parlament und Präsident in den lateinamerikanischen Staaten.

Indikatorenkatalog: Zu den verfassungsmäßigen Rechten der Parlamente in den präsidentiellen Regierungssystemen Lateinamerikas

Indikatoren	Punkte
I. Zu den Wahlrechten des Parlaments	
1. Wahl des Präsidenten durch das Parlament	
Keine Parlamentskompetenzen	0
Nur bei Vakanz im Präsidentenamt	
a) Während der letzten Jahre der Amtsperiode	1
b) Während der gesamten Amtsperiode	2
Bei Verfehlen der Mehrheitsanforderung in der Präsidentenwahl	6
2. Oberste Richter	
Keine Parlamentskompetenzen	0
Nur auf Vorschlag des Präsidenten	1
Auf Vorschlag eines anderen Organs	2
Alleinige Entscheidung des Parlaments	4
3. Hohe Offiziere	
Keine Parlamentskompetenzen	0
Auf Vorschlag des Präsidenten	
a) Ausgenommen die Kommandierenden der Teilstreitkräfte und der Polizei	1
b) Ohne Ausnahmen	2
Alleinige Entscheidung des Parlaments	4
II. Zu den legislativen Kompetenzen des Parlaments	
1. Zurückweisung des Vetos des Präsidenten	
Zurückweisung nicht möglich	0
Zurückweisungserfordernis von mehr als der absoluten Mehrheit aller Parlamentarier	2
Zurückweisungserfordernis der absoluten Mehrheit	4
Zurückweisungserfordernis der einfachen Mehrheit	6
Kein Vetorecht	8
2. Legislative Dekretvollmachten des Präsidenten	
Keine Einflussmöglichkeiten des Parlaments bei Dekretvollmachten des Präsidenten	
Eigenständige Vollmachten des Präsidenten zum Erlas von Dekreten, die das Parlament	0
ablehnen oder modifizieren kann	2
Verfassungsbeschränkung auf die Delegation legislativer Dekretvollmachten an den Präsidenten durch das Parlament	4
Keine oder nur für unwichtige Fälle vom Parlament zugestandene legislative Kompetenzen	8
3. Erklärung des Ausnahmezustandes und Suspendierung von Grundrechten	
Durch den Präsidenten ohne Zustimmung des Parlaments	0
Durch den Präsidenten bei späterer Zustimmung bzw. Nichtablehnung des Parlaments und/oder Zustimmungserfordernis des Parlaments lediglich zu bestimmten Maßnahmen	2
Durch den Präsidenten mit Zustimmung des Parlaments oder durch das Parlament allein	4
4. Haushaltsrecht	
Keine Parlamentskompetenzen	0
Präsident setzt Ausgabengrenze	1
Unbeschränktes Haushaltsrecht bei Vetomöglichkeit des Präsidenten	2
Unbeschränktes Haushaltsrecht ohne Vetomöglichkeit des Präsidenten	4

Indikatoren	Punkte
III. Zu den Kritik- und Kontrollrechten des Parlaments	
1. Zensur von Ministern	
Keine Parlamentskompetenzen	0
Zustimmungserfordernis von mehr als der absoluten Mehrheit aller Parlamentarier	2
Zustimmungserfordernis der absoluten Mehrheit aller Parlamentarier	3
Zustimmungserfordernis der einfachen Mehrheit aller Parlamentarier	4
2. Absetzung von Ministern aus politischen Gründen	
Keine Parlamentskompetenzen	0
Nur Absetzungsempfehlung zulässig	1
Zustimmungserfordernis von mehr als der absoluten Mehrheit der Parlamentarier	2
Zustimmungserfordernis der absoluten Mehrheit aller Parlamentarier	4
Zustimmungserfordernis der einfachen Mehrheit aller Parlamentarier	6
3. Parlamentsauflösung durch den Präsidenten	
Uneingeschränktes Recht des Präsidenten	0
Eingeschränktes Recht des Präsidenten	1
Stark eingeschränktes Recht des Präsidenten	3
Nicht möglich	4

HÖCHSTPUNKTZAHL 52

Tabelle 5: Bewertung der verfassungsmäßigen Kompetenzen von Parlamenten in 11 lateinamerikanischen Ländern (1998)

	I. Wahlrechte				II. Legislative Kompetenzen					III. Kritik- und Kontrollkompetenzen				Insges.
Land u. Jahr der Verf.-Geb.	1 Präsid.	2 Richter	3 Offiz.	**I (1-3)**	1 Veto	2 Dekret	3 Ausn.	4 Haush.	**II. (1-4)**	1 Zensur	2 Absetz.	3 P. Aufl.	**III. (1-3)**	**(I.1.-III.3)**
Argentinien 1994	2 Art.88	1 Art.99,4	2 Art.99,13	**5**	4 Art.83	2 Art.99,3 76	4 Art.61 75,29 99,16	2 Art.75,8	**12**	2,5 a) Art.101	3 a) Art.101	4	**9,5**	**26,5**
Bolivien 1967	6 Art.90	3 b) Art.117 122 123	1 Art.66,9 96,19 u. 20	**10**	4 Art.77	8 c)	1 d) Art.111	1,5 e) Art.147 59,17	**14,5**	4 Art.70	1 Art.70	4	**9**	**33,5**
Brasilien 1988	0 Art.80 81	1 Art.101 104 84,XII 52,III	0 Art.84,13	**1**	4 Art.66,4	3 f) Art.62 68	4 Art.137	1 Art.166,3 u. 4	**12**	0	0	4	**4**	**17**
Chile 1980	1 Art.29	1,5 g) Art.81 75	0 Art.32,18 93	**2,5**	4 Art.70	4 Art.32,3 61	0,5 h) Art.40 41	1,5 i) Art.64 62,6	**10**	0	0	4	**4**	**16,5**
Ekuador 1998	2 Art.168	2,5 j) Art.275 202	0 Art.171,14	**4,5**	1 k) Art.153	7 l) Art.156 155	2 Art.182	1 Art.258	**11**	3 Art.130,9	4 m) Art.130,9	4	**11**	**26,5**
Kolumbien 1991	2 Art.205	1,5 n) Art.239 254	2 Art.173,2 189,19	**5,5**	4 Art.167	3 o) Art.150,1 0 215	1,5 p) Art.213 215	1 Art.351	**9,5**	3 Art.135,9	4 Art.135,9	4	**11**	**26**
Mexiko 1916	1 Art.84	1,5 q) Art.96	2 Art.89,IX	**4,5**	4 Art.72,c	8	4 Art.29	3 r) Art.74,IV	**19**	0	0	4	**4**	**27,5**
Paraguay 1992	1 Art.234	1,5 s) Art.264 262	1 Art.224,2 238,9	**3,5**	4 Art.208 209	7 t) Art.210	4 Art.288	2 Art.216	**17**	2 Art.194	1 Art.194	4	**7**	**27,5**
Peru 1993	0 Art.115	3 u) Art.201 150 155 99 100	0 Art.113,14	**3**	4 Art.108	2 Art.118,1 9 104	0,5 v) Art.137	1 Art.79	**7,5**	3 Art.132	4 Art.132	2 w) Art.134	**9**	**19,5**
Uruguay 1967	0 Art.153	4 Art.236	2 Art.168,11	**6**	4 Art.138	7 x) Art.168,7	4 Art.168,17	1 Art.215	**16**	3 Art.148	2 Art.148	3 y) Art.148	**8**	**30**
Venezuela 1961	2 Art.187	4 Art.214	2 Art.190,3 150,5	**8**	6 Art.173	4 Art.190,8	2 Art.242 243	1 Art.228	**13**	4 Art.153,2	4 Art.153,2	4	**12**	**33**

Quelle: Cárdenas (1997); Asamblea Nacional Constituyente [Quito/Ekuador] (1998); Internet.

Anmerkungen Tabelle 5:

a) Nach Art. 101 sind Zensur und Absetzungsbeschluß des Kongresses (mit absoluter Mehrheit) nur im Falle des Kabinettchefs statthaft.
b) Die Mitglieder der Corte Suprema der Justicia werden mit Zweidrittelmehrheit aller Kongreßmitglieder aus einer Vorschlagsliste des Consejo de Judicatura ausgewählt (Art. 117). Die Mitglieder des Consejo de Judicatura werden ihrerseits von einer Zweidrittelmehrheit der (anwesenden) Kongreßmitglieder gewählt (Art. 122).
c) In der bolivianischen Verfassung findet sich sogar ein explizites Verbot der Delegation von außerordentlichen Befugnissen an die Exekutive (Art. 69 und 115).
d) Nach Art. 111 muß der Kongreß lediglich der *Verlängerung* des Ausnahmezustandes zustimmen.
e) Das Parlament hat das uneingeschränkte Haushaltsrecht (Art. 147), aber nach Art. 59,17 setzt die Exekutive eine Ausgabengrenze für den öffentlichen Dienst.
f) Die Gesetzen entsprechenden "medidas provisórias" des Präsidenten werden ungültig, wenn sie nicht innerhalb von 30 Tagen vom Kongreß als Gesetz verabschiedet werden (Art. 62).
g) Das Parlament (in diesem Fall der Senat) wählt nur einen der sieben Verfassungsrichter (Art. 81). Die Mitglieder der Corte Suprema de Justicia wurden bis 1997 vom Präsidenten aus einer Vorschlagsliste der Corte Suprema de Justicia gewählt (Art. 75). Nach einer Reform des Art. 75 muß der Senat mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder die Auswahl des Präsidenten billigen. Falls er sie verwirft, muß die Corte Suprema eine neue Vorschlagsliste einreichen. Das gleiche Verfahren wurde für die Bestimmung des Fiscal Nacional festgelegt (siehe den reformierten Art. 80).
h) Für die Ausrufung des Inneren Notstandes (Estado de Sitio) benötigt der Präsident innerhalb von zehn Tagen die Zustimmung des Kongresses. Für die Ausrufung anderer, weniger intensiver Formen des Notstandes (Estado de Emergencía, Estado de Catástrofe), die ihm ebenfalls die Einschränkung gewisser Grundrechte (u.a. Versammlungs- und Meinungsfreiheit) ermöglichen, benötigt er nur die Zustimmung des Sicherheitsrates und hat gegenüber dem Parlament lediglich eine Informationspflicht. Vgl. zur Regelung des Notstandes Art. 40 und 41.
i) Die Art. 64 und 62,6 implizieren *de facto* eine Ausgabenbegrenzung.
j) Nach Art. 275 wählt der Kongreß die neuen Verfassungsrichter aus Kandidatenlisten verschiedener Organe bzw. Gremien aus, davon zwei aus einer Liste, die der Präsident erstellt hat, und zwei aus einer eigenen Liste des Kongresses. Demgegenüber herrscht für die Corte Suprema de Justicia die Selbstrekrutierung, das heißt die Mitglieder des Gerichts entscheiden (mit einer Zweidrittelmehrheit) über freiwerdende Positionen (Art. 202).
k) Ein partielles Veto des Präsidenten kann mit einer Zweidrittelmehrheit aller Kongreßmitglieder sofort überstimmt werden, ein generelles Veto aber kann (mit gleicher Mehrheit) erst nach einem Jahr überstimmt werden (Art. 153).
l) Wenn der Kongreß zu einem von ihm eingebrachten Gesetz, für das der Präsident die Eilbefassung verlangt hat, innerhalb von 30 Tagen keinen Beschluß faßt, kann der Präsident es als Gesetzes-Dekret (decreto-ley) verkünden. Das Parlament hat das Recht, es jeder Zeit zu modifizieren oder außer Kraft zu setzen (Art. 156 und 155).
m) Bis zur Verfassung von 1998 war für Zensur und Absetzung nur eine einfache Kongreßmehrheit erforderlich. Vgl. Art. 82,g der ecuadorianischen Verfassung in der Verfassungssammlung von Cárdenas (1997:256f.).

n) Die Mitglieder des Verfassungsgerichts werden vom Senat aus Vorschlagslisten des Staatspräsidenten, der Corte Suprema de Justicia und des Consejo de Estado gewählt (Art. 239). Ähnlich wird bei der Wahl der Mitglieder des Consejo Superior de Justicia verfahren (Art. 254). Dieser schlägt eine Kandidatenliste für die Corte Suprema de Justicia vor, aus dem diese selbst auswählt (Art. 231).

o) Die Verfassung erlaubt eine Dekretdelegation (Art. 150,10). Nach Art. 215 kann der Präsident mit relativer Leichtigkeit eine Art ökonomischen Notstand (Estado de Emergencía) bis maximal 90 Tagen im Jahr verhängen. Der Kongreß besitzt nur ein Informations- und Äußerungsrecht, während der Präsident ein eigenständiges Dekretrecht hat. Der Kongreß kann zwar die Dekrete, für die er ein Gesetzesinitiativrecht hätte, jederzeit verwerfen, modifizieren oder ergänzen, kann diese Rechte gegenüber präsidentiellen Dekreten, die "gewöhnlich" Gegenstand der Gesetzesinitiative der Exekutive wären, erst nach einem Jahr wahrnehmen.

p) Bei der Verlängerung des "Estado de Conmoción Interior" benötigt der Präsident die Zustimmung des Senats (Art. 213). Zu den Bestimmungen für den "Estado de Emergencia" (Art. 215) siehe Anm. o.

q) Der Senat wählt nach Art. 96 aus seiner Vorschlagsliste des Präsidenten mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder die Richter der Corte Suprema de Justicia aus und hat das Recht zum "hearing". Wenn der Senat zweimal die Vorschlagsliste des Präsidenten in toto abgelehnt hat, erhält der Präsident das Ernennungsrecht.

r) Nach einer Interpretation (Shugart/Mainwaring 1997:51), die allerdings strittig ist (vgl. Weldon 1997:239), hat der mexicanische Präsident kein Veto-Recht gegenüber Haushaltsbeschlüssen – sie werden vom Abgeordnetenhaus getroffen (Art. 74, IV) –, weil er nur gegenüber von beiden Häusern verfaßten Beschlüssen ein Veto-Recht besitze (vgl. Art. 72,c).

s) Der Senat wählt (mit einfacher Mehrheit) "mit Zustimmung der Exekutivgewalt" aus einer Vorschlagsliste des Consejo de la Magistratura die Mitglieder der Corte Suprema de Justicia aus (Art. 264). Im pluralistisch zusammengesetzten Consejo de la Magistratura befinden sich unter den sieben Mitgliedern ein Repräsentant der Exekutive und ein Senator sowie ein Abgeordneter (Art. 262).

t) Nach Art. 210 tritt ein Gesetz, für das der Präsident Eilbefassung verlangt hat, in Kraft, wenn die beiden Kammern des Kongresses innerhalb einer bestimmten Zeitspanne (30 Tage pro Kammer) keinen Beschluß dazu fassen.

u) Die Verfassungsrichter werden von einer Zweidrittelmehrheit der Kongreßmitglieder gewählt (Art. 201), alle anderen Richter, auch die der Corte Suprema de Justicia, vom pluralistisch zusammengesetzten Consejo Nacional de Magistradura (mit Zweidrittel seiner Mitglieder). Für den Consejo haben weder der Präsident noch das Parlament ein Nominierungs- und Wahlrecht (Art. 154,1; 155). Nach Art. 100 (s. auch Art. 99) kann der Kongreß aber mit einfacher Mehrheit die Mitglieder des Verfassungsgerichtes und der Corte Suprema de Justicia wegen Verfassungsbruchs oder strafrechtlicher Vergehen ihrer Ämter entheben.

v) Zur *Verlängerung* des sich auf Kriegszustände beziehenden, maximal 45 Tage dauernden "Estado de Sitio" benötigt der Präsident die Zustimmung des Kongresses. Den maximal 70 Tage dauernden "Estado de Emergencia" kann er aber in eigener Machtvollkommenheit durch Dekret verlängern (Art. 137).

w) Der Präsident kann den Kongreß auflösen, wenn dieser zweimal das Kabinett zensiert bzw. ihm sein Mißtrauen ausgesprochen hat.

x) Nach Art. 168 kann ein Gesetz, für das der Präsident Eilbefassung verlangt hat und das zudem vom Parlament in einem mehrstufigen Verfahren nicht ausdrücklich abgelehnt wurde, in Kraft gesetzt werden.

y) Das Recht zur Parlamentsauflösung kann der Präsident nach einem sehr komplizierten Verfahren, wenn er den Rücktritt zensierter Minister nicht akzeptiert, in Anspruch nehmen (vgl. Art. 148).

Wie oben bemerkt, hat das Parlament nur in Bolivien größere Möglichkeiten, auf die Präsidentenwahl Einfluss zu nehmen. Laut Verfassung ist es seine Aufgabe, den Präsidenten nach Ausbleiben einer absoluten Mehrheit in den Wahlen – was normalerweise der Fall ist – zu wählen. Das bolivianische Parlament hat mehrfach nicht denjenigen Kandidaten, der die meisten Stimmen erhalten hatte, zum Präsidenten gewählt, sondern Koalitionsgesichtspunkte dominierten. Aufgrund dieser Verfassungsbestimmung und dieser Verfassungspraxis ist es gerechtfertigt, Bolivien den recht stark parlamentarisch geprägten präsidentiellen Regierungssystemen zuzurechnen (Nohlen 1994: 15ff). Ansonsten sehen die analysierten Verfassungen, mit der Ausnahme von Brasilien, Peru und Uruguay, die Wahl des Präsidenten durch das Parlament nur dann vor, wenn nach dem Präsidenten auch der Vizepräsident (nur in Mexiko und Venezuela gibt es keine Vizepräsidenten) – etwa durch Tod – ausfällt. In Argentinien, Ekuador, Kolumbien und Venezuela besitzen die Parlamente für die gesamte Amtsdauer des Präsidenten dieses Wahlrecht, in Chile, Mexiko und Paraguay[68] nur für die letzten Jahre seiner Amtszeit (für die ersten Jahre der Amtsperiode sind Neuwahlen vorgesehen).

Gerade, weil das übliche Lateinamerika-Klischee von der Vorstellung geprägt ist, der Präsident besitze die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten, sich eine ihm ergebene Judikative zu schaffen, verdient hervorgehoben zu werden, dass dies in keinem der elf analysierten Länder (mehr) der Fall ist. Mexiko entsprach bis 1994 diesem Klischee: Der Präsident wählte die obersten Richter aus und benötigte zu ihrer Ernennung lediglich die Zustimmung der einfachen Mehrheit des Parlaments (genauer: des Senats). Die Macht des Präsidenten über die Judikative wurde noch zusätzlich dadurch gestärkt, dass die vom Präsidenten vorgeschlagenen obersten Richter als ernannt galten, wenn der Senat sich innerhalb von zehn Tagen nicht geäußert hatte

[68] In Paraguay hat der Oberste Gerichtshof nach der politischen Krise im März 1999, die zur Ermordung des Vizepräsidenten und zum Rücktritt des Präsidenten führte, in Auslegung der Verfassung entschieden, daß der Senatspräsident als Dritter in der Amtsfolge als neuer Präsident für die gesamte verbleibende Amtszeit des vorherigen Präsidenten (d.h. bis ins Jahr 2004) vereidigt wird. Das Amt des Vizepräsidenten wird über Wahlen neu besetzt.

(zustimmend oder ablehnend).[69] In immerhin vier der elf Länder hat der Präsident keine direkten Einflussmöglichkeiten auf die Richterernennung: Bolivien, Peru, Uruguay und Venezuela. In Uruguay und Venezuela ist die Wahl der obersten Richter ausschließlich Sache des Parlaments,[70] in Bolivien wählt das Parlament die Richter des Obersten Gerichts aus einer Vorschlagsliste des von ihm gewählten Justizrates aus, in Peru wählt der Kongress die Verfassungsrichter, hat aber, wie auch der Präsident, weder ein Nominierungs- noch Wahlrecht für den Justizrat, der alle weiteren Richter, auch die des Obersten Gerichtshofes, bestimmt. Der peruanische Fall zeigt allerdings auch, dass bei einer Analyse der verfassungsrechtlichen Kompetenzen neben den Voraussetzungen für die Wahl von Richtern auch die ihrer Abwahl – im Falle Perus von Verfassungsrichtern durch eine *einfache* Mehrheit der Kongresse (vgl. Anm. u zu Tabelle 5) – wie auch die Ausführungsgesetze zur Verfassung in Betracht gezogen werden müssen. So kann beispielsweise in Peru nur mit einer Mehrheit von sechs von sieben Richterstimmen ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt werden. Seit der Absetzung dreier Verfassungsrichter durch das Parlament (mit einfacher Mehrheit) im Mai 1997 ist das Verfassungsgericht nicht mehr handlungsfähig, da sich keine Zweidrittelmehrheit zur Ernennung neuer Richter fand (vgl. Saligmann 1999: 141-145). In Ekuador sind die Einflussmöglichkeiten des Präsidenten auf die Richterauswahl minimal (vgl. Anm. j zur Tabelle 5). Als gering ist auch im Falle Kolumbiens und Paraguays der Einfluss des Präsidenten auf die Richterauswahl zu veranschlagen (vgl. Fußn. n und s zur Tabelle 5). Über größere verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Richterauswahl verfügt der Präsident in Argentinien und Brasilien. So ernennt der argentinische Präsident die Mitglieder des Obersten Gerichtshofes mit Zustimmung des Senats; seine Möglichkeiten, ihm genehme Kandidaten zu ernennen, sind allerdings dadurch eingeschränkt, dass seit 1994 die Zustimmung von *Zweidritteln der anwesenden* Parlamentarier vorgeschrieben ist.

---

[69] Vgl. Art. 96 der mexicanischen Verfassung in der 1994 gültigen Fassung. Nach der jetzt gültigen Fassung wählt der Senat mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder die Richter der Corte Suprema de Justicia aus einer Vorschlagsliste des Präsidenten aus und ihm werden audrücklich Anhörungsrechte zuerkannt (Art. 96). Und nur, wenn der Senat zweimal die Vorschlagsliste des Präsidenten abgelehnt hat, hat dieser das Ernennungsrecht.

[70] Es ist abzuwarten, wie die Ausführungsbestimmungen und die Umsetzung der neuen venezolanischen Verfassung aussehen werden. Vgl. vor allem den interpretationsbedürftigen Art. 264 der neuen Verfassung.

Bei der Ernennung der übrigen hohen Bundesrichter ist kein derartiges Quorum vorgeschrieben; der Präsident kann aber nur aus einer verbindlichen Vorschlagsliste eines pluralistisch zusammengesetzten Justizrates auswählen. In Brasilien benötigt der Präsident zur Ernennung der Richter des Obersten Bundesgerichtes immerhin die *absolute Mehrheit* der Mitglieder des Senates.

Chile ist das Land, in dem die Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf die Richterwahl am geringsten – ja nahezu inexistent – waren. Der Präsident wählte die Mitglieder des Obersten Gerichtshofes aus einer Vorschlagsliste aus, die dieser selbst erstellt hatte. Seit 1997 (vgl. Anm. g zur Tabelle 5) muss der Senat mit einer Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder der Auswahl des Präsidenten zustimmen.[71] Falls er seine Zustimmung verweigert, muss der Oberste Gerichtshof eine neue Vorschlagsliste vorlegen. Der Oberste Gerichtshof hat nach wie vor das Recht, drei der sieben Mitglieder des Verfassungsgerichtes zu wählen; zwei werden durch den Nationalen Sicherheitsrat bestimmt, einer durch den Präsidenten und nur einer durch den Senat (mit absoluter Mehrheit). Diese Verfassungsbestimmungen scheinen dem Präsidenten bei Neubesetzungen einen relativ geringen Einfluss einzuräumen. Chile ist aber ein gutes Beispiel dafür, wie ein Präsident über seine Amtszeit hinaus die Judikative zu prägen vermochte. Denn Pinochet hatte als Präsident die Mitglieder des Obersten Gerichtshofes und die Mehrheit der Mitglieder des Sicherheitsrates ernannt, die die Vorschlagslisten erarbeiten. Ende der 90er Jahre hat sich allerdings die Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofs durch die Ernennungen, die unter den demokratischen Regierungen vorgenommen wurden, grundlegend verändert. Dieser Sachverhalt spiegelt sich auch in der Rechtssprechung (u.a. bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen) wider. Auch in Argentinien wird sich noch für mehrere Jahre auswirken, dass Menem sich einen Obersten Gerichtshof nach seinem Gusto zusammengestellt hat. Im April 1990 hatte der argentinische Kongress ein Gesetz verabschiedet, mit dem die Zahl der Richter am Obersten Gerichtshof von fünf auf neun erhöht wurde. Ein Richter trat daraufhin aus Protest zurück. Damit konnte die Regierung insgesamt fünf von neun Richterstellen neu besetzen. Seitdem zeigt sich

[71] Ein ähnliches Verfahren gilt für die Besetzung des neu geschaffenen Amtes eines Generalstaatsanwaltes, der über eine relativ unabhängige Position und umfassenden Kompetenzen verfügt.

eine Tendenz, dass bei politisch brisanten Entscheidungen häufig die regierungsnahen Richter mit fünf gegen vier im Sinne der Exekutive entscheiden.

Für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz ist es nicht nur wichtig, dass die Auswahl- und Ernennungsmöglichkeiten des Präsidenten auf die obere Richterschaft begrenzt sind, sondern von Bedeutung ist es auch, zu verhindern, dass parlamentarische Mehrheiten ihnen genehme Richter wählen können. In Parlamenten, in denen eine Partei oder eine feste Parteienkoalition die parlamentarische Mehrheit stellt und Fraktionsdisziplin übt, ist die Unabhängigkeit der Judikative gefährdet, wenn nicht auch die Opposition der Richterwahl zustimmen muss. Auf das Problem, inwieweit die Unabhängigkeit der Justiz durch Anerkennung parlamentarischer Minoritätsrechte oder andere Verfahren gefördert werden kann, wird später eingegangen.

Vor dem Hintergrund der häufig positiven Verfassungsbestimmungen zur Wahl politisch unabhängiger Richter gilt es zudem im Einzelfall immer zu überprüfen, inwieweit die entsprechenden Verfassungsvorschriften auch tatsächlich durch Ausführungsbestimmungen in Kraft gesetzt wurden, inwieweit sie durch andere Verfassungsvorschriften modifiziert werden können (z.B. durch eine politisch begründete Amtsenthebung von Richtern) und inwieweit die Ausführungsbestimmungen die Vorgaben der Verfassung modifizieren. Auch ist es eine in Lateinamerika beliebte Praxis, im Rahmen von "Justizreformen" in der Verfassung nicht verankerte Sondergremien zu schaffen bzw. außerhalb der rechtlichen Normen "provisorische" Richter einzusetzen.

Die Ernennung der hohen Offiziere ist in den elf lateinamerikanischen Staaten ein Privileg des Präsidenten. In vier Staaten (Brasilien, Chile, Ekuador und Peru)[72] bedarf er nicht einmal der Zustimmung des Parlaments. In Bolivien und Paraguay hat er die uneingeschränkte Freiheit, die Oberkommandierenden der Teilstreitkräfte und der Polizei zu ernennen und bedarf nur zur Ernennung der übrigen hohen Offiziere der Zustimmung des Parlaments. In Argentinien, Kolumbien, Mexiko, Uruguay und Venezuela (bis 1999) wird auch für die Ernennung der Oberkommandierenden der Teilstreitkräfte und der Polizei die Zustimmung des Parlaments benötigt.

[72] Mit Venezuela sind es jetzt fünf. Vgl. Art. 236,6 der Verfassung von 1999.

Im Gegensatz zu den USA, wo ein Veto des Präsidenten nur durch eine Zweidrittelmehrheit *aller* Parlamentarier zurückgewiesen werden kann, ist dies nur in einem der elf behandelten lateinamerikanischen Länder der Fall (Ekuador). In allen übrigen Ländern reicht die absolute Mehrheit (Brasilien, Kolumbien, Paraguay und Peru) oder die dieser Hürde entsprechende Zweidrittelmehrheit der Anwesenden (Argentinien, Bolivien, Chile) bzw. Dreifünftel aller Anwesenden (Uruguay). In Venezuela schreibt die Vor-Chávez-Verfassung gar nur eine *einfache* Mehrheit vor. In allen elf Ländern hat der Präsident neben dem generellen auch das partielle Veto. Ekuador unterscheidet sich von den übrigen Ländern auch dadurch, dass es unterschiedliche Geltungsfristen für das generelle und partielle Veto vorsieht. Während das partielle Veto sofort überstimmt werden kann, hat das Parlament nur *nach einem Jahr* das Recht, ein generelles Veto des Präsidenten zurückzuweisen.

Dem Klischee von "lateinamerikanischer Politik" entspricht die Vorstellung, dass der Präsident mit Hilfe von Dekreten am Parlament vorbei regiert und legislative Parlamentskompetenzen usurpiert (mit "Dekreten" sind hier keine Verwaltungsvorschriften gemeint, sondern Regelungen, die Gesetzen vergleichbar sind).

Es geht also um das Problem, inwieweit der Präsident als legislativer Konkurrent des Parlaments auftreten kann. Ein Verfassungsvergleich demonstriert, dass diese Klischee-Vorstellung nicht der Realität entspricht. Denn in fünf der elf behandelten Länder (Bolivien, Ekuador, Mexiko, Paraguay und Uruguay) verfügt der Präsident über keinerlei Dekretvollmachten, seien es nun delegierte oder gar eigenständige. Warum in Ekuador nicht von einem Dekretrecht des Präsidenten geredet werden kann, wird in Anm. k zur Tabelle 5 erläutert. Vgl. auch die Anm. t, die sich auf Paraguay bezieht. In zwei der elf Länder (Chile und Venezuela) gibt es nur *delegierte* präsidentielle Dekretvollmachten.[73] Das heißt, der Präsident kann nur dann Dekretvollmachten ausüben, wenn sie ihm vom Parlament ausdrücklich verliehen worden sind. Im venezolanischen Fall haben allerdings alle Präsidenten im Widerspruch zum "Geist" der Verfassung basierend auf dem Notstandsrecht von Anfang der 60er Jahre bis Anfang der 90er Jahre durchgehend gesetzliche Dekrete in wirtschaftlichen Fragen erlassen.

[73] Nach der neuen venezolanischen Verfassung von 1999 ist die absolute Mehrheit der Abgeordneten vorgeschrieben (Art. 214).

Diese Praxis wurde vom Parlament toleriert (vgl. hierzu ausführlicher Kap. VI.2.) Lediglich in drei der elf Länder (Brasilien, Argentinien und Peru) besitzt der Präsident eigenständige Dekretrechte. Kolumbien stellt insofern einen Sonderfall dar, als der Präsident sich über die Ausrufung des Notstandes Dekretrechte aneignen könnte (vgl. Anm. q und r zur Tabelle 5 zu dieser Problematik). Kolumbien könnte auch der Ländergruppe mit *delegierten* präsidentiellen Dekretvollmachten zugeordnet werden. Zu beachten ist grundsätzlich, dass vom Präsidenten erlassenen Dekrete jederzeit vom Parlament außer Kraft gesetzt oder modifiziert werden können. In Brasilien ist sogar eine parlamentarische *Zustimmung* (spätestens nach 30 Tagen) ausdrücklich von der Verfassung vorgeschrieben. Was eigentlich als Begrenzung der Einflussmöglichkeiten des Präsidenten konzipiert war, die zeitliche Limitierung auf 30 Tage, hat sich in der Praxis als Korsett für das Parlament erwiesen, da in der Regel dieser Zeitraum für eine intensive parlamentarische Befassung nicht ausreicht. In der Praxis hat es sich eingebürgert, dass Präsidenten nach Ablauf der 30-Tagesfrist das gleiche Dekret erneut verabschieden (vgl. hierzu ausführlicher Kap. VI.2). In Argentinien muss ein präsidentielles Dekret spätestens nach 20 Tagen im Plenum des Parlaments behandelt werden. Zu dieser Verfassungsvorgabe wurde noch keine Ausführungsbestimmung erlassen, so dass sie bisher nicht wirksam geworden ist. Nur im semi-autoritären Peru besteht lediglich eine Informationspflicht gegenüber dem Parlament. Da gerade Dekretdelegationen von besonderer Bedeutung sind, sollte erwähnt werden, dass die drei Länder mit eigenständigen präsidentiellen Dekretvollmachten (Brasilien, Argentinien und Peru) auch die parlamentarische Delegation von Dekretvollmachten an den Präsidenten in ihren Verfassungen verankert haben.

Aus der Bestimmung, dass Gesetze, für die der Präsident Eilbefassung verlangt hat, in Kraft treten, wenn das Parlament innerhalb einer gegebenen Frist keine Stellung bezieht, darf man nicht folgern (vgl. die Fälle Ekuador, Paraguay und Uruguay; die entsprechenden Fußn. l, t und x zur Tabelle 5), dass der Präsident auf diesem Wege Dekretvollmachten erlangt. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass nach der Verfassung aller elf Länder vom Parlament beschlossene Gesetze in Kraft treten, wenn der Präsident nicht *innerhalb einer gewissen Frist* von seinem Veto-Recht Gebrauch gemacht hat.

Wenn man auch die anderen lateinamerikanischen Länder mitberücksichtigt (also die zentralamerikanischen Länder und die Dominika-

nische Republik, ausgenommen aber Kuba) wird noch deutlicher, dass nur eine Minderheit der iberoamerikanischen Länder den Präsidenten Dekretrechte, seien es eigenständige oder delegierte, zuerkennen. Dies ist nur der Fall in sieben von 18 lateinamerikanischen Staaten. Dabei werden Panama (das Parlament kann dem Präsidenten dort nur für die sitzungsfreie Zeit Dekretrechte verleihen) und Honduras (es ist strittig, ob Art. 245,20 im "Dekretsinne" zu interpretieren ist) unter die "Dekretländer" gerechnet.

Die Möglichkeiten des Präsidenten, mit Hilfe von Notstandsrechten das Parlament zu umgehen, sind recht begrenzt. So kann der Präsident in fünf der elf Staaten nur mit Zustimmung des Parlaments den Notstand verkünden, bzw. allein das Parlament hat dieses Recht (Argentinien, Brasilien, Mexiko, Paraguay und Uruguay). Zu dieser Kategorie von Ländern werden auch diejenigen gezählt, in denen das Parlament Notstand und Notstandsmaßnahmen innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums (z.B. 48 Stunden in Paraguay) zustimmen muss. In Ekuador und Venezuela wird den Parlamenten ausdrücklich das Recht konzediert, den vom Präsidenten ausgerufenen Notstand wieder aufzuheben.[74] Gering sind die Notstandsrechte des Kongresses in Bolivien, da er lediglich seiner *Verlängerung* zustimmen muss. In Chile (vgl. Anm. h zur Tabelle 5) hat das Parlament keine Möglichkeiten, wichtige Formen des Notstandes nachträglich aufzuheben. In Kolumbien (vgl. Anm. o und p zur Tabelle 5) gibt es Notstandsdekrete, die das Parlament *erst im nächsten Jahr* modifizieren oder beseitigen kann. In Peru schließlich ist der Präsident, wenn man vom Kriegsfall absieht, uneingeschränkter Herr des Notstandes und kann sich wenn er will, in eine Art Diktator verwandeln. Unter Berufung auf Generalklauseln ("Erschütterung des Friedens", Art. 137) kann er den Notstand ausrufen und unbegrenzt verlängern, wobei gegenüber dem Parlament lediglich eine Informationspflicht besteht.

Im deutschen Grundgesetz ist für das Budget eine von der Regierung bestimmte Ausgabenbegrenzung für das Parlament festgelegt.[75] Es nimmt deshalb nicht wunder, dass von den lateinamerikanischen Ländern in acht das Parlament die von der Regierung festgelegten Budget-Ausgaben nicht überschreiten darf (Bolivien, Brasilien, Chile,

---

[74] Artikel 339 der neuen venezolanischen Verfassung von 1999 schreibt vor, daß das Parlament innerhalb von acht Tagen dem Dekret zustimmen muß, mit dem der Präsident den Notstand verkündet hat.

[75] Vgl. Artikel 113 GG.

Ekuador, Kolumbien, Peru, Uruguay und Venezuela). Keine Ausgabenbegrenzungen bestehen in drei von den elf Ländern (Argentinien, Bolivien und Mexiko). Nach einer, allerdings strittigen Interpretation (vgl. Anm. zur Tabelle 5), ist es dem mexikanischen Präsidenten verwehrt, gegen Budgetentscheidungen des Parlaments sein Veto einzulegen.

Kritik- und Kontrollkompetenzen

In idealtypischer Hinsicht widerspricht es Präsidialdemokratien, dass Minister vom Parlament formell zensiert oder gar entlassen werden können. Deshalb erstaunt, dass lediglich in drei der elf Länder keine Zensur vorgesehen ist (Brasilien, Chile und Mexiko). In Bolivien und Venezuela ist sogar eine Zensur mit *einfacher* Mehrheit möglich.[76] In vier Ländern (Ekuador, Kolumbien, Peru und Uruguay) wird für eine Zensur die *absolute* Mehrheit der Parlamentarier benötigt. In Argentinien ist es nur möglich, den Kabinettschef zu zensieren (mit *absoluter* Mehrheit der Parlamentarier). Lediglich Paraguay verlangt eine Zweidrittelmehrheit *aller* Parlamentarier. In allen Ländern, wo die Zensurmöglichkeiten existiert, ist sie identisch mit einem Misstrauensvotum. Die Verfassung von Peru (Art. 132) macht dies explizit deutlich. Im Falle Ekuadors entspricht die Zensur, wenn man den Verfassungstext ernst nimmt (vgl. aber später zur Verfassungspraxis), eigentlich nicht einem politischen Misstrauensvotum. Denn Artikel 130,9 sieht eine Zensur vor, wenn "Verstöße gegen die Verfassung oder die Gesetze, die bei der Ausführung des Amtes begangen wurden" vorliegen.

Die Absetzung von Ministern ist schwieriger. So kann sie in Bolivien und Paraguay nur vom Parlament empfohlen werden. Uruguay verlangt die Zweidrittelmehrheit *aller* Parlamentarier, in den anderen Fällen (Ekuador, Kolumbien, Peru und Venezuela) ist die *absolute* Mehrheit der Abgeordneten ausreichend.[77] In Argentinien gilt die gleiche Regelung für den Kabinettschef.

Den Prinzipien einer Präsidialdemokratie entsprechend ist eine Parlamentsauflösung generell nicht vorgesehen. Ausnahmen bilden lediglich Peru und Uruguay. In Peru kann der Präsident nach Artikel 134

---

[76] In diesem Sinne kann auch Art. 187,10 der neuen venezolanischen Verfassung von 1999 interpretiert werden.

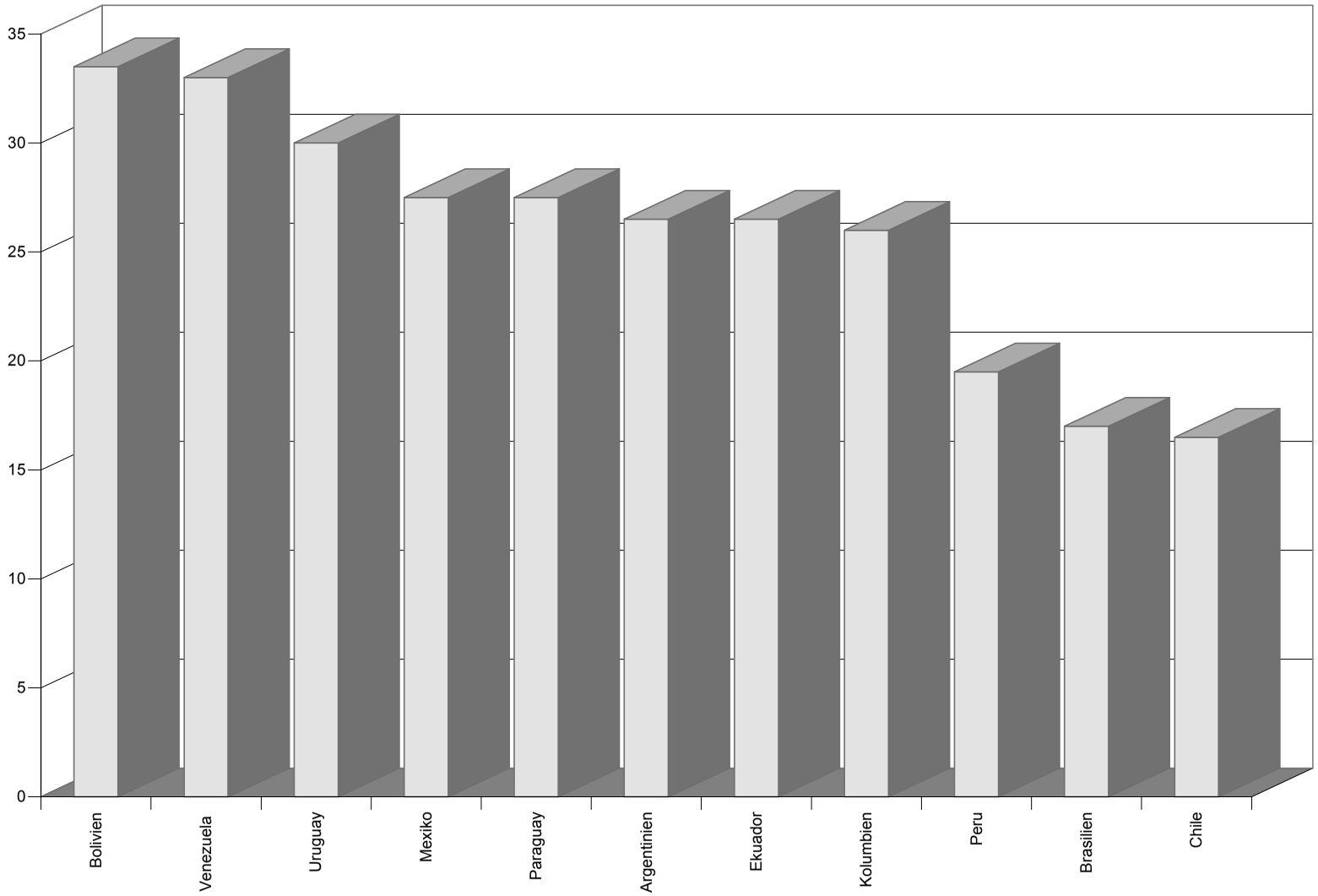
[77] Artikel 187,10 der neuen venezolanischen Verfassung von 1999 schreibt eine Dreifünftelmehrheit vor.

das Parlament auflösen, wenn das Parlament zweimal das gesamte Kabinett zensiert hat – was mit einem Absetzungsbeschluss identisch ist –, und der Präsident gleichwohl an den Ministern festhält. In Uruguay kann sich laut Artikel 148 der Präsident dem mit absoluter Mehrheit der Parlamentarier gefassten Beschluss zur Absetzung eines Ministers (mehrerer Minister) widersetzen. Halten in der daraufhin einberufenen Parlamentssitzung weniger als drei Fünftel *aller* Parlamentarier am Absetzungsbeschluss fest, hat der Präsident das Recht zur Parlamentsauflösung (einmal in der Legislaturperiode).

Das im folgenden wiedergegebene Balkendiagramm gibt einen visuellen Eindruck von der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzausstattung der Parlamente in den analysierten elf lateinamerikanischen Ländern (Stand Oktober 1999). Es überrascht nicht, dass Bolivien, wo das Parlament besondere Rechte bei der Präsidentenwahl hat, eine Spitzenposition einnimmt. Und es entspricht den Erwartungen, dass die etablierte Demokratie Uruguay und vor allem Venezuela wegen seiner 1961 erlassenen, betont parlamentsfreundlichen Verfassung vordere Rangplätze einnehmen. Es verwundert nicht, dass Chile dank der von Pinochet 1980 erlassenen (wenn auch inzwischen revidierten) Verfassung das Schlusslicht bildet. Angesichts des Balkendiagramms beeindruckt die gängige Argumentation, dass die neue Verfassung Brasiliens die Rechte des Parlaments im Vergleich zu den Verfassungsvorschriften der autoritären Herrschaftsperiode allzu sehr gestärkt habe, in einer komparativen Perspektive nicht sonderlich. In der Kritik an angeblich überzogenen Parlamentsrechten klingt hier wohl die Sehnsucht nach einem noch stärkeren Präsidenten mit.[78]

[78] Die neue Verfassung in Venezuela zeichnet sich durch starke plebiszitäre Elemente aus, die der Präsident für sich nutzen kann. Das größte Problem der Verfassung dürfte sein, daß die Unabhängigkeit der Justiz nicht eindeutig gesichert wird (vgl. Art. 264). Sie bietet dem Präsidenten zusätzliche Machtpotentiale. Die Verfassung würde nach dem in diesem Kapitel verwandten Bewertungsschema um die 20 Punkte erhalten.

Balkendiagramm: Rangordnung der Parlamente in 11 lateinamerikanischen Ländern nach ihren verfassungsmäßigen Kompetenzen (1998)
(Punktzahlen nach der Tabelle 5)



III. Strukturierung der Parlamentsarbeit

Parlamente organisieren ihre Arbeit auf einer politischen und auf einer technischen Ebene, sie weisen vergleichbare Steuerungs- und Koordinierungsorgane auf, sie unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer internen Machtstruktur.

In einem umfassenden Review-Artikel über Präsidialdemokratien in Lateinamerika wird 1998 als weiterführende Forschungsstrategie genannt:

> "although much is known of the formal institutional design of these systems, an understanding of key elements of their comparative performance like coalition formation must await further investigation of their informal institutions, and especially the committee structure, procedural rules and norms, and operational constraints of their assemblies" (Foweraker 1998: 674-675).

Zur Illustration, welche Akteure bei einer Analyse der internen Machtstruktur der Parlamente in Lateinamerika gegebenenfalls in Rechnung zu stellen sind, soll kurz auf den brasilianischen Kongress eingegangen werden. Nach einer Befragung von 236 Abgeordneten des brasilianischen Abgeordnetenhauses im Mai/Juni 1994 übten nach deren Meinung die in Tabelle 6 aufgelisteten Akteure viel Einfluss im Entscheidungsprozess des Parlaments aus.

Die Umfrageergebnisse vermitteln einen Einblick in die interne Machtstruktur des brasilianischen Kongresses, sind aber sicherlich nicht auf andere lateinamerikanische Parlamente übertragbar. Für andere Parlamente liegen leider keine vergleichbaren Ergebnisse vor.

Im brasilianischen Fall kommt einerseits den Fraktionsführern, andererseits den beiden Steuerungsorganen des Gesamtparlaments, dem politischen Koordinierungsausschuss und dem Parlamentspräsidium/-präsidenten, große Bedeutung zu. Auf die beiden letztgenannten Institutionen wird nachfolgend im lateinamerikanischen Vergleich eingegangen.

Wegen der bei den behandelten Ländern sehr unterschiedlichen Datenlage wird auf eine ausführliche komparative Behandlung der Fraktionen im parlamentarischen Entscheidungsprozess verzichtet, in anderen Kapiteln wird allerdings immer wieder punktuell auf ihren Einfluss hingewiesen. Entgegen dem weitverbreiteten Klischee undisziplinierter Abgeordneter und schwacher Parteien kommt den Fraktionen (bzw. den Fraktionsführungen) in der Mehrzahl der lateinamerikanischen

Parlamente entscheidender Einfluss auf das Verhalten der Abgeordneten zu. Verfassungen und Geschäftsordnungen schränken den Handlungsspielraum des einzelnen Abgeordneten ein (im Hinblick auf Gesetzesinitiativen, Änderungsanträge, Rederecht im Plenum, Anfragen an Minister etc.); dies gilt auch für den Zugriff auf Einflusspositionen (Mitgliedschaft oder Vorsitz in Ausschüssen etc.) und Ressourcen (zusätzliche Mitarbeiter etc.).

Gleichfalls nicht behandelt werden andere, fraktionenübergreifende Kooperationsstrukturen. Dazu gehört die Vertretung bestimmter wirtschaftlicher (z.B. agrarischer oder sektoraler industrieller Anliegen) oder religiöser Interessen (z.B. evangelische Abgeordnete in verschiedenen Fraktionen in Brasilien). Am wichtigsten ist sicherlich die Vertretung territorialer Interessen (vor allem in föderalen Systemen), bei der es häufig zu fraktionsübergreifenden Kooperationsmustern kommt, wenn es um die Interessen der Heimatregion (z.B. hinsichtlich der Zuweisung von Bundesmitteln) geht.

Tabelle 6: Personen und Institutionen mit viel Einfluss im brasilianischen Kongress (Mai/Juni 1994) nach Meinung der Abgeordneten (in %)

Politischer Koordinierungsausschuss (Cólegio de Líderes)	85%
Fraktionsführer	75%
Plenum	54%
Berichterstatter der Ausschüsse	49%
Fraktionen	49%
Parlamentspräsidium	47%
Ausschüsse	47%
Parlamentspräsident	46%
Wichtige Abgeordnete	41%
Parteien	32%
Ausschussvorsitzende	18%
Einzelner Abgeordneter	12%

Quelle: Figueiredo/Limongi (1996: 86).

1. Koordinierungs- und Steuerungsorgane

Zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötigen Parlamente Steuerungs- und Koordinierungsorgane. Dabei ist zwischen eher technischen Funktionen – Organisation der Sitzungen, Protokoll, Kontrolle der Parlamentsverwaltung etc. – und eher politischen Funktionen – Abstimmung der Tagesordnung, Bestimmung der Ausschussmitglieder – zu unterscheiden, wobei der Übergang zwischen beiden Funktionen fließend ist.

In einigen Ländern nimmt das Parlamentspräsidium beide Aufgaben wahr, in anderen teilt es sich die technischen und politischen Funktionen mit einem anderen politischen Steuerungs- oder Koordinationsorgan (vergleichbar dem Ältestenrat im Deutschen Bundestag), in dem die verschiedene Parlamentsfraktionen vertreten sind. In vier von 11 untersuchten Parlamenten (Gruppe A) vereint das Parlamentspräsidium beide Funktionen, in fünf Parlamenten ist es – bzw. der Parlamentspräsident und/oder andere Präsidiumsmitglieder (siehe Lujambio 1998: 39) – für bestimmte Aufgaben Teil eines größeren Gremiums (Gruppe B), eines Steuerungs- oder Koordinierungsausschusse, und in zwei Parlamenten gibt es zwei getrennte Gremien mit unterschiedlichen, sich teilweise überlappenden Funktionen.

Interessant sind der mexikanische und der brasilianische Fall, in denen es neben dem Parlamentspräsidium ein unabhängiges politisches Steuerungs- und Koordinierungsorgan gibt. In beiden Fällen war die Schaffung dieses Organs eine Reaktion auf politische Konjunkturen/Notwendigkeiten.

- Im *brasilianischen Fall* stellte sich im Verfassungsgebungsprozess 1987/88 heraus, dass ein politisches Abstimmungs- und Koordinierungsorgan notwendig war. Dies führte schließlich dazu, den *Colégio de Líderes*, in dem die Fraktionsvorsitzenden vertreten sind, in die Geschäftsordnung des Kongresses aufzunehmen (Figueiredo/Limongi 1996: 31-32). Diesem Organ kommt in der Praxis große Bedeutung zu, was sich unter anderem im Ergebnis der zu Anfang des Kapitels zitierten Umfrage widerspiegelt. In Absprache mit dem Parlamentspräsidenten und mit Zustimmung des Plenums entscheiden die Fraktionsführer darüber, welche Gesetze "dringlich" oder "mit höchster Dringlichkeit" beraten werden (vgl. Figueiredo/Limongi 1996: 32-33/64 Anm.13 u.14). Besteht ein breiter Konsens im "Colégio de Líderes" kann davon ausgegangen werden, dass dessen

Vorschlag auch im Plenum angenommen wird. Eine empirische Untersuchung für den Zeitraum 1989-1994 dokumentiert, dass das Kriterium der "Dringlichkeit" entscheidend die Beratungsdauer und die Verabschiedungsaussichten der Gesetze beeinflusst (s. Figueiredo/Limongi 1996: 33-34) und somit der *Colégio de Líderes* ein entscheidendes Steuerungsgremium im Gesetzgebungsprozess ist. Trotz des großen Gewichtes des *Colegío de Líderes* ist im Gegensatz zu Mexiko (s.u.) auch das Parlamentspräsidium ein wichtiger politischer Akteur.

- In *Mexiko* lässt sich im Verlauf der Parlamentsgeschichte eine stetige Stärkung des politischen Steuerungsorgans, der *Gran Comisión*, auf Kosten des Parlamentspräsidiums feststellen. Die *Gran Comisión* war ursprünglich als Element des föderalen Systems konzipiert. In ihr waren nach einem Verteilungsschlüssel Abgeordnete aus den verschiedenen Bundesstaaten vertreten waren. Die *Gran Comisión* diente seit Mitte der 30er Jahre als Steuerungsorgan der Parteiführung des PRI. Nach dem Organgesetz des Parlaments (*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos de México*) von 1979 setzte sich die *Gran Comisión* allein aus Abgeordneten der Mehrheitsfraktion zusammen.[79] Insofern wurde es notwendig, bei veränderten Mehrheitsverhältnissen im Abgeordnetenhaus – so verfügte der PRI seit 1988 nicht mehr über die für eine Verfassungsänderung notwendige Mehrheit – für Absprachen mit der Opposition ein weiteres Koordinierungsorgan zu schaffen. Dies führte schließlich 1991 zur Schaffung der "*Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*"(CRICP), die die meisten Funktionen der Gran Comisión übernahm.[80]

Die wechselseitigen Kompetenzen von Parlamentspräsidium und politischem Steuerungsorgan fallen in den lateinamerikanischen Parla-

---

[79] So schreibt Lujambio (1998: 14): "Die 'Gran Comisión' von 1824, die geschaffen worden war, um die Vielfalt der territorialen politischen Kräfte auszubalancieren, hat sich im 20. Jahrhundert zu einer Instanz entwickelt, die der Logik einer hegemonialen politischen Kraft unterworfen ist."

[80] Die CRICP setzt sich aus Vertretern aller Fraktionen zusammen, wobei zunächst der Mehrheitsfraktion eine deutliche Mehrheit garantiert wurde, da die *Gran Comisión* die Hälfte der Kommisionsmitglieder ernennen durfte. Nach den Parlamentswahlen 1997 verfügte keine der Parlamentsfraktionen über eine absolute Mehrheit der Sitze. Folglich konnte sich keine *Gran Comisión* konstituieren und die entsprechenden Mitglieder der CRICP konnten nicht ernannt werden. Seitdem setzt sich die CRICP nur noch aus den Fraktionsvorsitzenden zusammen, deren Stimmen entsprechend der Mandatsverteilung gewichtet werden.

Tabelle 7: Parlamentspräsidien und Politische Steuerungsausschüsse in Südamerika und Mexiko (1997)

Gruppe A: Das Präsidium erfüllt alle Funktionen

Gruppe B: Das Präsidium ist Teil des politischen Steuerungsausschusses

Gruppe C: Präsidium und Steuerungsausschuss sind voneinander unabhängige Organe mit konkurrierenden Kompetenzen

Land	Präsidium	Steuerungsausschuss
Gruppe A: Das Präsidium erfüllt alle Funktionen		
Ekuador	Comisión de Mesa	
Kolumbien	Mesa Directiva	
Paraguay	Mesa Directiva	
Uruguay	Mesa de la Cámara	
Gruppe B: Präsidium ist Teil eines Steuerungsausschusses		
Argentinien	Presidencia de la Cámara	Comisión de Labor Parlamentaria
Bolivien	Directiva	Comité de Coordinación Política
Chile	Mesa de la Cámara	Comisión de Régimen Interior, Administración y Reglamento
Peru	Mesa Directiva	Consejo Directivo
Venezuela	Mesa Directiva	Comisión de Mesa
Gruppe C: Getrennte Aufgaben		
Brasilien	Mesa Diretora	Colégio de Líderes
Mexiko	Mesa Directiva	Comisión de Régimen Interior y Concertación Política (Gran Comisión)

Quelle: Lujambio (1998: 38).

menten sehr unterschiedlich aus. Dies soll für die folgenden Bereiche illustriert werden: die Festlegung und Ausarbeitung der Agenda des Parlaments; die Festlegung der Tagesordnung; der Beschluss (gegebenenfalls mit Zustimmung des Plenums) über die Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse; die Kontrolle über das Budget des Parlaments; die Ernennung des technischen Leitungspersonals des Parlaments.

Tabelle 8: Konkurrierende Kompetenzen von Präsidium und politischem Steuerungsorgan im Abgeordnetenhaus (1997)

	Argentinien	Bolivien	Brasilien	Chile	Mexiko	Peru	Venezuela
Agenda	Ko	Ko	Ko/Pr	Ko	Ko	Ko	Ko
Tagesordnung	Ko	Ko/Pr	Pr	Ko/Pr	Ko/Pr	Ko	Ko
Ausschussmitglieder	Pl	Pl	Ko/Pr	Pr	Ko	Ko	Ko
Parlamentsbudget	Pr	Pr	Pr	Ko	Ko	Ko	Ko
Technisches Leitungspersonal	Pr	Pr	Pr	Ko/Pr	Ko	Ko/Pr	Pr

PR = Präsidium
Ko = Politischer Koordinierungsausschuss
Pl = Plenum

Quelle: Lujambio (1998: cuadro 8), modifiziert für Brasilien.

Tabelle 9: Zusammensetzung und Amtsdauer der Parlamentspräsidien (1997)

Land	Zahl der Mitglieder	Amtsdauer (Jahre)	Wiederwahl
Argentinien	6	1	ja
Bolivien	7	5 (W)	ja
Brasilien	7	2	nein
Chile	5	4 (W)	ja
Ekuador	9	1	ja
Kolumbien	4	1	nein
Mexiko	14	1 Monat	ja
Paraguay	6	1	nein
Peru	4	1	ja
Uruguay	9	5 (W)	ja
Venezuela	4	1	ja

W = Wahlperiode

Quelle: Lujambio (1998: 40-41).

In Mexiko, Peru und Venezuela ist das Gewicht des politischen Koordinierungsgremiums wesentlich stärker als das des Präsidiums. Argentinien, Bolivien, Brasilien und Chile sind Fälle, in denen es zu einer

Machtteilung zwischen Präsidium und politischem Steuerungsorgan (und Plenum) kommt. Aber auch in den Parlamenten, in denen die Präsidien formal einen großen Einfluss ausüben, fällt ihre reale Macht sehr unterschiedlich aus. Dazu trägt unter anderem die Amtsdauer und die Zahl ihrer Mitglieder bei.

Die Mehrheit (sechs) der untersuchten Parlamentspräsidien hat eine Amtszeit von einem Jahr (in der Regel mit der Möglichkeit der Wiederwahl), drei werden für die gesamte Wahlperiode (von vier bzw. fünf Jahren) gewählt. Eine Ausnahme bildet Mexiko, in dem das Präsidium für jeweils einen Monat gewählt wird, und der Parlamentspräsident nur die erste und die letzte Sitzung im Monat leitet. Die übrigen werden abwechselnd von einem der zurzeit fünf (für jede Fraktion einer) Vizepräsidenten geleitet (Lujambio 1998: 10-11).

2. Ausschüsse

Parlamentsausschüsse und Fraktionen sind die zentralen Arbeitseinheiten im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Was die Ausschüsse betrifft, ist zwischen den ständigen Ausschüssen, die häufig bereits in der Verfassung festgelegt sind, Sonderausschüssen zu bestimmten Gesetzesmaterien bzw. Gesetzgebungsverfahren und Untersuchungsausschüssen zu unterscheiden.

Die Zahl der ständigen Parlamentsausschüsse weist von Land zu Land eine beachtliche Varianz auf. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass das Instrument der Unterausschüsse nur unzureichend (oder gar nicht) genutzt wird. Mexiko und Argentinien sind mit 38 bzw. 42 Parlamentsausschüssen absolute Spitzenreiter. Im argentinischen Fall dient die große Zahl an Parlamentsausschüssen vor allem der Schaffung zusätzlicher politischer Funktionsstellen (Ausschussvorsitzende oder stellvertretende Vorsitzende) im Rahmen des innerparlamentarischen und innerfraktionellen Pfründesystems, sie entspricht weniger den Notwendigkeiten einer effizienten Parlamentsarbeit. Die meisten Parlamente (sechs) verfügen über 12 bis 17 Ausschüsse, eine dritte Gruppe (drei Länder) verfügt über 20 bis 22 Ausschüsse. Auch hinsichtlich der Bestimmung der Ausschussmitglieder und deren Amtsdauer zeigen sich beträchtliche Unterschiede.

Tabelle 10: Parlamentsausschüsse (Abgeordnetenhaus) (1997)

Land	Zahl	Amtsdauer der Ausschussmitglieder	Bestimmung über Zusammensetzung
Argentinien	38	2 Jahre	PL oder PP
Bolivien	12	1 Jahr	PP+FR+PL
Brasilien	16	keine Vorgabe	PP+KO
Chile	17	4 Jahre (W)	PP+PL
Ekuador	20	1 Jahr	PP
Kolumbien	16	4 Jahre (W)	PL
Mexiko	42	3 Jahre (W)	KO+PL
Paraguay	22	1 Jahr	PL oder PP
Peru	15	keine Vorgabe	PP+FR+PL
Uruguay	15	keine Vorgabe	FR+SA
Venezuela	22	1 Jahr	PP+PR

FR = Fraktionen
KO = politischer Koordinierungsauschuss
PL = Plenum
PP = Parlamentspräsident
PR = Parlamentspräsidium
SA = Sonderausschuss des Parlaments
W = Wahlperiode

Quelle: Casar (1998a: 5, 9, 15).

Daneben sehen alle Geschäftsordnungen auch die Einsetzung von Sonderausschüssen oder Untersuchungsausschüssen vor. In einigen Fällen sind die Sonderausschüsse wichtige Instrumente zur Steuerung des Gesetzgebungsprozesses. In Brasilien muss jede vorläufige Rechtsverordnung (medida provisória) des Präsidenten von einem jeweils zu diesem Zweck eingesetzten gemeinsamen Sonderausschuss beider Parlamentskammern beraten werden. In diesen Sonderausschüssen, die nicht im gleichen Ausmaß den allgemeinen politischen Verteilungskriterien der ständigen Parlamentsausschüsse Rechnung tragen müssen, besetzen gewöhnlich die Regierungsfraktionen die Schlüsselpositionen (Ausschussvorsitzender und Berichterstatter). Dies verbessert die Position der Regierung im Vergleich zum normalen Gesetzgebungsverfahren (Interviews in Brasilia).

IV. Faktoren, die die Macht der Parlamente bestimmen

Das Kapitel über die verfassungsmäßige Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament hat demonstriert, dass die lateinamerikanischen Parlamente in der Regel – auch in Ländern, wo die Verfassung dem Präsidenten eine starke Stellung einräumt – über ausreichende *formale* Kompetenzen verfügen, um die ihnen zugedachten Mitregierungs- und Kontrollfunktionen erfüllen zu können. Handelt es sich bei ihnen gleichwohl *realiter* um weitgehend machtlose Institutionen? Weicht die Verfassungswirklichkeit, also die "lebende" Verfassung, gravierend von der geschriebenen ab?

Wenn man versucht, das Ausmaß der Macht der Parlamente in Lateinamerika zu eruieren, gilt es – neben den verfassungsrechtlichen – nicht nur nach weiteren Bestimmungsfaktoren parlamentarischer Macht zu fragen, sondern unerlässlich ist es zudem, unterschiedliche Arten von Macht und unterschiedliche Typen von Parlamenten zu unterscheiden.

"Macht" wird hier als Beziehungsbegriff benutzt, denn es geht um die reale Machtverteilung im komplexen Beziehungsverhältnis zwischen Präsident und Parlament. Macht ist nach der klassischen Definition von Max Weber zu verstehen als "Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht" (Weber 1972: 28). Robert Dahl schließt sich dem Weberschen Machtverständnis an, wenn er schreibt: "A hat Macht über B in dem Ausmaß, als er B veranlassen kann, etwas zu tun, was er sonst nicht tun würde" (Dahl 1957: 201f).

Ausgehend von diesem Machtverständnis werden hier zwei Arten von Macht unterschieden: *Gestaltungsmacht* und *Verhinderungsmacht.*

Mit *Gestaltungsmacht* des Parlaments ist seine Fähigkeit gemeint, auf die Gestaltung der Politik – insbesondere im Bereich der Gesetzgebung – wirksam Einfluss zu nehmen. Nicht nur in den parlamentarischen sondern auch den präsidentiellen Regierungssystemen – jedenfalls denen Lateinamerikas – beschränkt sich die politische Gestaltungsmacht der Parlamente im wesentlichen auf die Fähigkeit zur *Um*gestaltung. Denn auch für die präsidentiellen Regierungssysteme Lateinamerikas ist es typisch, dass nicht das Parlament, sondern die Re-

gierung die überwiegende Mehrheit der Gesetze – vor allem der wichtigen – einbringt.[81]

Durch die Verfassungsvorgaben und die politischen Machtverhältnisse dominiert die Exekutive in nahezu allen Ländern Lateinamerikas im Hinblick auf die Gesetzesinitiative. In Brasilien, Bolivien, Chile und Mexiko gehen zwischen 8 und 9 von 10 verabschiedeten Gesetzen auf eine Initiative der Exekutive zurück, in Argentinien rund die Hälfte der Gesetze. In Peru wurden 1995-1997 zwei Drittel der Gesetze von der Exekutive gar nicht mehr in den ordentlichen Gesetzgebungsprozess eingebracht (Planas 1997a: 582).

Tabelle 11: Ursprung der verabschiedeten Gesetze

	Legislative	Exekutive	Sonstige/Judikative
Argentinien (1983-1989)		52%	
Argentinien (1989-1995)		46%	
Bolivien (1994)		90%	
Brasilien (1989-1994)	14%	79%	7%
Brasilien (1995-1996)	20%	77%	3%
Chile (1990-1993)		92%	
Chile (1990-1997)	13%	87%	
Mexiko (1991-1993)		89%	

Quellen: Pellet Lastra (1992: 213); Molinelli (1995: 3); Figueiredo/Limongi (1996: 69); DIAP (1997: 13); Cortés (1998: 15); Siavelis (1998: 6); De Lima/Gil (1994: 99); Mejía (1995: 143); Mustapic (1998).

Die Gestaltungsmacht des Parlaments findet ihren konkreten Ausdruck in der Fähigkeit, Gesetze seinen Vorstellungen gemäß umzu-

[81] Verfügen Präsident und Regierung im Parlament über eine disziplinierte Mehrheit (als Einparteien- oder als Koalitionsregierung), so nähert sich die Logik des Gesetzgebungsprozesses in Präsidialdemokratien der von parlamentarischen Demokratien an (vgl. Limongi/Figueiredo 1998: 86). An anderer Stelle schreiben Limongi/Figueireido (1998: 103): "Es ist weitestgehend anerkannt, daß die Kontrolle der Exekutive über die Agenda (des Parlaments; die Verf.) ein zentrales Kennzeichen eines parlamentarischen Systems ist. ... Diese gleiche Kontrolle ist in präsidentiellen Systemen möglich und, was noch wichtiger ist, sie führt zu ähnlichen Ergebnissen wie in parlamentarischen Systemen."

gestalten. Punktuelle Änderungen oder Hinzufügungen, die der bloßen Befriedigung von Klientelinteressen dienen, denen bestimmte Parlamentariergruppen verpflichtet sind, berechtigen nicht, von Gestaltungsmacht zu sprechen. Einem Parlament, das Gestaltungsfähigkeit beweist, kann man attestierten, die Funktion der *Mitregierung* zu erfüllen.

Das Ausmaß der parlamentarischen Gestaltungsmacht ist nicht zuletzt vom Parlamentstypus abhängig. Ausschlaggebend für die parlamentarische Gestaltungsmacht dürfte die Existenz von Fraktionsdisziplin sein. Sie erleichtert es dem Parlament in Form von Fraktionen oder Fraktionsbündnissen handlungsfähig zu werden. Dies ist Voraussetzung der Einigung von Parlamentsgruppierungen auf eine gemeinsame Linie und ermöglicht feste Koalitionen. Demgegenüber ist es in Parlamenten mit nur schwach ausgeprägter Fraktionsdisziplin schwer, Bündnisse von gemeinsam agierenden Abgeordneten zustandezubringen. Auch handelt es sich gewöhnlich um keine dauerhaften, sondern um bloße Ad-hoc-Bündnisse, die jeweils neu geschmiedet werden müssen.

Üblicherweise betrachtet man Fraktionsdisziplin als Machtressource, über die die Exekutive verfügt. Hier wird sie, wenn sie in einer gewissen Unabhängigkeit betrieben wird, als eigene Machtressource des Parlaments betrachtet.

Zu beachten ist allerdings, dass in einem Parlament mit disziplinierten Fraktionen normalerweise nur die Regierungsfraktion/-en über Gestaltungsmacht verfügt/verfügen, während die Gestaltungsmacht der Oppositionsfraktion/-en minimal ist/sind (vgl. z.B. Ismayr 1992: 32, 313, 533, 536). Zudem setzt die Gestaltungsmacht der Regierungsfraktion/-en ein gewisses Maß an Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive voraus. Regierungsfraktionen, die dem Präsidenten in blindem Gehorsam verbunden sind (ein Beispiel wäre das Peru Fujimoris), verzichten freiwillig auf ihre Gestaltungsmacht.

Amateurpolitiker dürften in der Regel nicht in der Lage sein, Gestaltungsmacht auszuüben. Diese spezifische Art der Macht kann nur von Politikern praktiziert werden, die sich durch einen relativ hohen Grad an Professionalismus auszeichnen, also Berufspolitikern, die durch eine längere Parlamentszugehörigkeit und/oder die langjährige Ausübung anderer politischer Ämter politisch relevante Expertise erworben haben. Diese Expertise kann gewissermaßen als für die Gestaltungsmacht unerlässliche Machtressource begriffen werden.

Für diesen Typ von Macht dürfte auch das Vorhandensein effizienter parlamentarischer Informations- und Beratungsstrukturen als Ressource bedeutend sein, die den Parlamentariern eine kompetente Beurteilung der zur Entscheidung anstehenden Materien erleichtern. Damit ist gemeint, dass die Parlamentarier die für eine begründete Urteilsbildung wesentlichen Informationen über die zur Entscheidung anstehenden Materien erhalten (z.B. von den Ministerien) und im ausreichenden Maße auf qualifiziertes Beratungspersonal zurückgreifen können.

Zur Ausübung parlamentarischer Gestaltungsmacht muss das Parlament über eine adäquate interne Arbeitsstruktur verfügen. Veränderungen am Gesetzestext werden in der Regel nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen vorgenommen. Insofern kommt dem Modus der Einbindung der Parlamentsausschüsse in den Gesetzgebungsprozess entscheidende Bedeutung zu. Zunächst stellt sich die Frage, werden die Ausschüsse überhaupt als Forum für die Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess benutzt? Ist die Beratung in den Ausschüssen obligatorisch und welche Möglichkeiten der Umgehung oder Verkürzung der Ausschussberatungen gibt es? Welche Bedeutung kommt den ständigen Ausschüssen, welche Bedeutung Sonderausschüssen des Parlaments zu? Inwieweit und auf welche Weise werden gesellschaftliche Gruppen und deren Interessenorganisationen im Beratungsprozess konsultiert (Repräsentationsfunktion des Parlaments)? Über welche Infrastruktur (Beratungsdienste etc.) verfügen die Ausschüsse?

Parlamentarische Gestaltungsmacht setzt also Fraktionsdisziplin, Professionalismus und gute Informations- und Beratungsinfrastrukturen voraus. Inwiefern ein Parlament von diesen Machtressourcen Gebrauch macht ("die Chance" nutzt ... "den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen") ist von weiteren Faktoren (s. dazu unten) abhängig. So war etwa das venezolanische Parlament, obwohl sich die Fraktionen durch erhebliche Disziplin auszeichneten, kein Arbeitsparlament (vgl. Schultz 1999: 169).

Mit parlamentarischer *Verhinderungsmacht* ist die Fähigkeit gemeint, bestimmte politische Maßnahmen zu verhindern, indem ein-

schlägigen von der Regierung eingebrachten Gesetzen die parlamentarische Zustimmung verweigert wird.[82]

Bei einem durch große Fraktionsdisziplin gekennzeichneten ausgesprochenen Fraktionenparlament, wo die Regierungsfraktion/-en die Mehrheit hat/haben ist in der Regel nicht zu erwarten, dass es Gesetzesinitiativen der Regierung seine Zustimmung verweigert.[83] Seine Verhinderungsmacht beschränkt sich im wesentlichen darauf, auf die Regierung einzuwirken, dass sie bei ihren Gesetzesinitiativen nicht gegen Wünsche und Interessen der Regierungsfraktion/-en verstößt. Die parlamentarische Opposition hat in diesem Typ von Parlament – abgesehen vom Sonderfall, dass sie über die parlamentarische Mehrheit verfügt – keine direkte Verhinderungsmacht, sondern nur eine indirekte, die über die Öffentlichkeit wirksam wird.

Demgegenüber kann man einem Parlamentstyp, bei dem sich Regierungs- und Oppositionsfraktionen durch eine nur geringe Fraktionsdisziplin auszeichnen, eine – zumindest potentiell – erhebliche Verhinderungsmacht bescheinigen. Denn die Regierung kann sich bei diesem Typ von Parlament nie sicher sein, dass sie für strittige Gesetzesentwürfe die parlamentarische Mehrheit findet. Wie man von der *"Chaosmacht"* der Entwicklungsländer spricht, weil Einflussversuche von außen (z.B. von Großmächten) wegen interner chaotischer Verhältnisse nicht selten nur partiell erfolgreich oder gar erfolglos sind, könnte man Parlamenten, in denen es wegen mangelnder Fraktionsdisziplin nicht berechenbar zugeht, eine besondere Verhinderungsmacht zuerkennen. Brasilien wäre ein Beispiel für diese These. So hat Präsident

---

[82] Nur in dieser Konstellation fungiert das Parlament als "veto player" (Tsebelis 1995). Ein "veto player is an individual or collective actor whose agreement (by majority rule for collective actors) is required for a change in policy" (Tsebelis 1995: 301). Zu unterscheiden ist zwischen "institutional veto players", z.B. Verfassungsorganen, und "partisan veto players", z.B. den Parteien in einer Regierungskoalition (ebd., 302). In seiner Darstellung der Präsidialsysteme beschreibt Tsebelis (1995: 305-306) den Präsidenten als "veto-player" gegenüber dem Parlament. Falls der Präsident über kein Veto-Recht verfügt, ist er kein "veto player". Diese Darstellung verkennt, daß in Lateinamerika de jure und de facto das Recht zur Gesetzesinitiative bei der Exekutive liegt – in einigen Bereichen sogar ausschließlich –, so daß eher das Parlament als "veto player" gegenüber dem Präsidenten angesehen werden kann (siehe hierzu auch Limongi/Figueiredo 1998: 87).

[83] In diesem Fall wäre das Parlament kein "veto player". Im Falle von Regierungskoalitionen wären einzelne zur Mehrheitsbeschaffung unabdingbare Parteien "veto players". Die Komplexität des brasilianischen Gesetzgebungsprozesses ist u.a. darauf zurückzuführen, daß das System einerseits mit einer großen Zahl von "partisan veto players" funktioniert, und das Parlament zumindest phasenweise auch als institutioneller "veto player" anzusehen ist.

Cardoso, obwohl er über eine riesige Regierungsmehrheit im Parlament verfügt, mehrfach Probleme gehabt, Gesetzesentwürfe, die ihm besonders am Herzen lagen, durchzubringen (vgl. z.B. die Berichterstattung in Latin American Weekly Report), wobei allerdings anzumerken ist, dass die Regierung Cardoso bei vielen Reformgesetzen – weil diese Verfassungsänderungen notwendig machten – bei zwei Lesungen eine 3/5-Mehrheit benötigte.

Es versteht sich von selbst, dass die Opposition, wenn sie in einem Parlament mit ausgeprägter Fraktionsdisziplin die Mehrheit hat, die Regierung blockieren kann (vgl. z.B. das chilenische Parlament unter Allende). Aber auch die Verhinderungspotentiale eines Parlaments mit schwach ausgeprägter Fraktionsdisziplin sind im Falle eines "divided government" (die Opposition hat die parlamentarische Mehrheit) vor allem dann erheblich, wenn die ideologische Distanz zwischen Regierung und Opposition groß ist. Man stelle sich zum Beispiel vor, Lula, der Kandidat der kleinen sozialistischen Arbeiterpartei Brasiliens PT, die im Kongress nicht viel mehr als 10% der Sitze hat, wäre zum Präsidenten gewählt worden. Trotz der umfangreichen Rechte, die die brasilianische Verfassung dem Präsidenten einräumt, hätte das Parlament gewiss jedwede "sozialistischen Experimente" von Lula verhindert. Archer und Shugart (1997) weisen darauf hin, dass der von der Verfassung mit vielen Kompetenzen ausgestattete – und deshalb vermeintlich besonders mächtige – Präsident Kolumbiens wegen des Widerstands im Parlament (auch bei seiner eigenen – extrem undisziplinierten – Partei[84]) unfähig gewesen ist, eine sozialreformerische Politik durchzusetzen.

Präsidialdemokratien mit einer oppositionellen Parlamentsmehrheit sind Minderheitsregierungen in parlamentarischen Demokratien vergleichbar, mit dem Unterschied, dass der Regierungschef (= Präsident) nicht gestürzt werden kann und dass dadurch das Risiko von Blockaden im Gesetzgebungsprozess zunimmt. Wählt man das für (Koalitions-)Regierungen in Mehrparteiensystemen entwickelte Kriterium der "Viabilität" (vgl. Laver/Schofield 1998: 79), so sind Minderheitsregierungen in parlamentarischen Systemen so lange viabel, wie sich keine negative Parlamentsmehrheit herausbildet, die die Regierung durch

[84] Im kolumbianischen Kongreß bilden die Parlamentarier der beiden Traditionsparteien, der Liberalen Partei und der Konservativen Partei, keine eigentlichen Fraktionen. Sie besitzen nicht einmal einen Fraktionsvorstand.

ein Misstrauensvotum stürzt. Präsidentielle Minderheitsregierungen sind solange viabel, wie sich keine negative Mehrheit zur Blockade des Gesetzgebungsprozesses herausbildet (einschließlich der legislativen Kompetenzen des Präsidenten).

Einiges spricht für die These, dass die Verhinderungsmacht im Vergleich zur Gestaltungsmacht keine größeren Ansprüche stellt und deshalb relativ leicht zu praktizieren ist.

So dürfte es leichter sein, einen Gesetzesentwurf pauschal abzulehnen als die Mühe auf sich zu nehmen, ihn unter Abwägung unterschiedlicher Informationen und Gesichtspunkte zu modifizieren und den dafür notwendigen Konsens einer Parlamentsmehrheit herzustellen. Um zu einer pauschalen Ablehnung zu gelangen, ist keine größere Fraktionsdisziplin notwendig. Ein Parlament, das sich auf die bloße Verhinderung beschränkt, benötigt keine Parlamentarier mit einem hohen Professionalisierungsgrad, braucht also nicht unbedingt Berufspolitiker, sondern kommt mit Amateuren aus. Auch bedarf es für ein bloßes Verhindern, ein pauschales Ablehnen, ohne konkrete Alternativen durchzuspielen, keiner aufwendigen parlamentarischen Informations- und Beratungsstrukturen.

Um die *Kontrollfunktion* auf anspruchsvolle Weise erfüllen zu können, wäre es zwar wünschenswert, dass ein Parlament über Gestaltungsmacht verfügt. Aber die Verhinderungsmacht ermöglicht doch zumindest ein Kontrollminimum. Es setzt der Macht des Präsidenten Grenzen.

Zu bedenken ist, dass auch in einem ausgesprochenen Fraktionenparlament, zum Beispiel dem des westeuropäischen Typus, die effektive Ausübung der parlamentarischen Kontrollfunktionen nicht ohne Probleme ist. Denn die Kontrollfunktion (Kritik, Kontrolle, Benennung von Alternativen) wird nicht vom Gesamtparlament, sondern allein von der parlamentarischen Opposition wahrgenommen. Ihre Kontrolle zeigt nur dann größere Effekte, wenn sie Resonanz in der Öffentlichkeit findet.

In Präsidialdemokratien wären Parlamente mit zwar relativ ausgeprägter, nicht aber zu rigider Fraktionsdisziplin wünschbar (vgl. Shugart/Mainwaring 1997: 37). Solche Parlamente könnten sich zugleich durch Gestaltungs- und Verhinderungsmacht auszeichnen. Denn die Exekutive würde eine handlungsfähige parlamentarische Mehrheit hin-

ter sich haben, diese Mehrheit würde aber dem Präsidenten nicht bedingungslos folgen.[85]

In Lateinamerika sind die *verfassungsrechtlichen Anreize* und/oder Zwänge für das Parlament, auf die Ausübung der Gestaltungsmacht zu verzichten, doch recht groß. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn der Präsident über "proaktive" Kompetenzen (vgl. Mainwaring/Shugart 1997: 41) gegenüber dem Parlament verfügt bzw. dessen Agenda[86] nachhaltig beeinflussen kann.[87] Zwar wurde in der verfassungsrechtlichen Analyse hervorgehoben, dass das gängige Klischee, in Lateinamerika regierten die Präsidenten mit Dekreten am Parlament vorbei, schon insofern falsch ist, als in weniger als der Hälfte der lateinamerikanischen Länder (hier werden auch die zentralamerikanischen mitberücksichtigt) die Verfassungen dem Präsidenten Dekretrechte zuerkennen. Aber anders herum betrachtet besteht immerhin in nahezu der Hälfte der lateinamerikanischen Länder die Möglichkeit, dass der Präsident per Dekret von sich aus gesetzgeberisch tätig oder vom Parlament dazu ermächtigt wird. Durch Dekrete kann auch die Verhinderungsmacht des Parlaments in Mitleidenschaft gezogen werden. Das ist besonders dann der Fall, wenn das Parlament mit einem Dekret konfrontiert wird, das unmittelbar in Kraft tritt (so in Argentinien und Brasilien) und den politischen bzw. rechtlichen Status quo umfassend verändert.

---

[85] In einigen Aspekten scheint das brasilianische Parlament diesem Typus zu entsprechen. Einerseits funktioniert es bei bestimmten Themen als institutioneller "veto player" und kann als solcher Initiativen der Regierung blockieren. Andererseits können die Vielzahl der Koalitionspartner zwar als "partisan veto player" im Gesetzgebungsprozeß fungieren, die Regierungsbeteiligung vermittelt jedoch Anreize zur Mitgestaltung im Gesetzgebungsprozeß. Während die Handlungslogik des Parlaments als institutioneller Veto-Player unter dem Gesichtspunkt der Nutzenmaximierung durch die einzelnen Abgeordneten nicht zwingend auf Kooperation mit dem Präsidenten ausgerichtet sein muß, entspricht das Verhalten von "partisan veto players" in Regierungskoalitionen zumindest in Teilen der Logik einer gemeinsamen Nutzenmaximierung und damit der Kooperation, zumal sich bei mangelnder Kooperationsbereitschaft alternative Koalitionen bilden können.

[86] Nach Limongi/Figueiredo (1998: 86) bezieht sich die "poder de agenda" des Präsidenten gegenüber dem Kongreß auf die doppelte Fähigkeit darüber zu bestimmen, *welche* Gesetzesvorschläge *wann* behandelt werden. Je umfassender die "poder de agenda" ausfällt, desto mehr kann der Präsident direkt auf den Gesetzgebungsprozeß und auf das Verhalten der Abgeordneten (über Anreize) einwirken und damit das Element der Gewaltenteilung im Präsidialsystem schwächen.

[87] Cox/Morgenstern (1998: 10) sprechen von der "ability to 'penetrate' the internal legislative process of the assembly".

Auch das in einigen – vielleicht den meisten – lateinamerikanischen Ländern vorherrschende Verständnis der Aufgabenteilung zwischen Präsident und Parlament ist geeignet, die Gestaltungsmacht des Parlaments zu beschränken. So scheint etwa nach dem in Argentinien üblichen Parlamentsverständnis der Präsident hauptsächlich für die "große" und das Parlament für die "kleine" Politik zuständig zu sein (Interviews vor Ort, September 1997). Selbst in Uruguay, dem lateinamerikanischen Land mit der längsten und lebendigsten demokratisch-parlamentarischen Tradition Lateinamerikas scheint dieses Politikverständnis verbreitet zu sein (Interviews vor Ort). In Ekuador besteht die Tradition, dass sich das gesamte Parlament als eine Art Oppositionsorgan zur Exekutive begreift (Interviews vor Ort; Pachano 1997b: 45-79; Lonaghan 1994: 254-285, 1995: 434-485, 544-550; Hoffmann 1998).

In diesem Zusammenhang verdient auch Erwähnung, dass die Parlamente in Lateinamerika fast durchgängig ein sehr geringes Prestige (geringer als die Exekutive) besitzen (vgl. Tabelle 3). Ein Unverständnis gegenüber den Aufgaben der Parlamente ist allerdings keine lateinamerikanische Besonderheit.[88]

Auch scheint in weiten Teilen Lateinamerikas ein Verständnis von Gewaltenteilung zu existieren, das dem Präsidenten die Rolle des Innovators und Experimentators, dem Parlament eher die Aufgabe, den Status quo zu bewahren, zuerkennt. Gemäß diesem Verständnis wäre es ausreichend, wenn sich das Parlament auf die Verhinderungsmacht beschränkt. Auch ein Repräsentationsverständnis, das den Präsidenten als Repräsentant "nationaler Interessen" und das Parlament als Repräsentant partikularer Interessen begreift, setzt dem Streben des Parlaments nach Gestaltungsmacht Grenzen.

Zu fragen ist, ob ein starkes, machtvolles Parlament (ein Parlament, das sich durch Gestaltungsmacht auszeichnet) starker, machtvoller Parteien bedarf. In Deutschland und Westeuropa allgemein wird diese Frage bejaht, ja es gilt hier als merkwürdig, dass sie überhaupt gestellt wird. Demokratie kann man sich nur als "party government" vorstellen.

---

[88] Vgl. z.B. Lemke/Müller (1996: 25f) zur Wahrnehmung des Bundestages in der Bevölkerung: "Die Parlamentswirklichkeit im Zeitalter des Technologiewandels und der Medienkultur trifft auf weitgehend resistente Vorurteilsstrukturen im öffentlichen Bewußtsein – viele Journalisten eingeschlossen –, deren Maßstäbe nicht aus der Moderne, sondern im wesentlichen aus konstitutionellen Zeiten stammen und daher eine adäquate Beurteilung erschweren."

Dass aber die Gleichsetzung von starkem Parlament und starken Parteien nicht selbstverständlich ist, macht das Beispiel der USA deutlich. Obwohl die beiden amerikanischen Traditionsparteien in organisatorischer Hinsicht außerordentlich schwach sind, dürfte nach wie vor die Beurteilung von Ernst Fraenkel (1976) richtig sein, dass das stärkste Parlament der Welt nicht an der Themse, sondern am Potomac zu finden ist.

Es gibt einen Zusammenhang zwischen dem, was Mainwaring/ Scully den "Institutionalisierungsgrad" eines Parteiensystems nennen (1995b: 6ff) und Partei- bzw. Fraktionsdisziplin . Ein hochinstitutionalisiertes Parteiensystem zeichnet sich nach Mainwaring/Scully durch folgende vier Merkmale aus:

- Wettbewerbsstabilität: Das heißt relativ geringe Schwankungen in der Stimmabgabe für die einzelnen Parteien und ihre Kandidaten, mithin relativ geringere "volatility".
- Gesellschaftliche Verankerung: Sie zeigt sich unter anderem im Ausmaß der Parteienidentifikation, einer engen Beziehung zwischen wichtigen Interessengruppen und Parteien sowie in der Tatsache, dass auch bei Präsidentschaftswahlen nur Kandidaten der wichtigen Parteien erfolgreich abschneiden.
- Besonderes Legitimitätsverständnis: Parteien und Wahlen gelten der Bevölkerung und den Interessengruppen als die allein legitimen Mittel demokratischer Führungsauswahl.
- Organisationsstärke: Es existieren relativ solide Parteiorganisationen.

Bei einem Vergleich von zwölf lateinamerikanischen Ländern hatte sich gezeigt (Mainwaring/Scully 1995b), dass die Anzahl der relevanten Parteien in den Ländern mit hochinstitutionalisierten Parteiensystemen, wie in Costa Rica, Uruguay, Venezuela und Kolumbien normalerweise relativ gering ist (zwei bis drei). Zur Gruppe der Länder mit einem hohen Grad an Institutionalisierung des Parteiensystems gehört aber auch Chile mit seinem Vielparteiensystem.

Das Beispiel Kolumbien macht deutlich, dass es sinnvoll wäre, als fünftes Kriterium von Institutionalisierung zusätzlich die Parteidisziplin, die sich als Fraktionsdisziplin äußert, zu nennen. Wie bereits bemerkt, handelt es sich bei den beiden kolumbianischen Traditionsparteien um außerordentlich fraktionierte, disziplinlose Gebilde.

Eine extrem geringe parlamentarische Gestaltungsmacht dürfte immer dann zu erwarten sein, wenn es sich um Länder mit "inchoate par-

ty systems" handelt, also lockeren, sich rasch verändernden Vielparteiensystemen. Diese unzureichend institutionalisierten Parteiensysteme zeichnen sich zumeist durch undisziplinierte Parteien und/ oder Caudillo-orientierte politische Bewegungen, wie in Peru, aus. Als Musterbeispiel eines "inchoate party systems" kann Ekuador gelten (vgl. z.B. Conaghan 1995: 434, 485, 544-550). Traditionell hat man auch Brasilien entsprechend eingeordnet. Allerdings scheint hier die Fraktionsdisziplin der Regierungsparteien zugenommen zu haben. So stimmten in der ersten Hälfte der 90er Jahre fast 90% der Abgeordneten im Plenum nach den Vorgaben der jeweiligen Fraktionsführer (líderes), damit konnte der Ausgang von 94% der namentlichen Abstimmungen vorausgesagt werden (Limongi/Figueiredo 1998: 83). Im Zeitraum 1995-1998 wiesen beispielsweise im Regierungslager der PFL mit 93% und der PSDB mit 91% eine recht hohe Fraktionsdisziplin auf (Anteil der anwesenden Abgeordneten, die bei namentlichen Abstimmungen nach den Vorgaben der Fraktionsführer stimmen),[89] im Oppositionslager lag die Fraktionsdisziplin beim PT bei 99% (Nicolau 1999: 9).

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Präsidenten durchgehend erheblich mehr Gestaltungsmacht als die Parlamente besitzen und auch ihre Verhinderungsmacht, wegen der Veto-Befugnisse, die sie haben, auf keinen Fall geringer sein dürfte als die der Parlamente.

Es fragt sich, mit Hilfe welcher Indikatoren man die relative "Macht" des Parlaments im Vergleich zu der des Präsidenten messen sollte. Auch hier stellt sich das methodische Grundsatzproblem aller Machtmessungen, dass die Analyse der explizit getroffenen Entscheidungen und der Reaktionen hierauf nur unzureichend über die reale Machtverteilung informiert. Von erheblicher Bedeutung ist gerade der Bereich der "Nicht-Entscheidungen" (*non decisions*) (vgl. Bachrach/Baratz 1962: 947-952). Um ein Beispiel zu nennen: Es wäre unzulässig, aus der Tatsache, dass der brasilianische Präsident Collor de Mello zu Beginn seiner Amtszeit eine regelrechte Dekretherrschaft ausüben konnte, ohne dass das Parlament protestierte, zu folgern, er sei mächtig und das Parlament ohnmächtig gewesen. Eine Analyse, die sich dar-

[89] Niedriger fallen die Werte aus, wenn man die Vorgaben (für die Abstimmung) des Führers des Regierungsblocks ("líder do governo") und als Bezugsgröße die Gesamtzahl der Abgeordneten (einschließlich der Abwesenden) nimmt (siehe Nicolau 1999: 15).

auf beschränkte zu untersuchen, wie viele seiner Dekrete hingenommen, wie viele abgelehnt wurden, würde zu kurz greifen, um die reale Machtverteilung zwischen Präsident und Parlament zutreffend zu erfassen. Man müsste eigentlich wissen, in welchem Ausmaß er auf den Erlass von Dekreten verzichtete, weil er den Widerstand des Parlaments antizipierte. So erließ Collor de Mello zu Ende seiner Amtszeit nur noch wenige Dekrete und zwar wohl deshalb, weil er wusste, dass eine Herrschaft durch Dekret jetzt auf den Widerstand des Kongresses stoßen würde. So erwies er der Verhinderungsmacht des Kongresses stillschweigend Referenz.

Auch Feststellungen, ob das Parlament in einem hohen oder niedrigen Maße von seinem Recht zur Gesetzesinitiative Gebrauch gemacht hat, sind als Indikator für die Macht des Parlaments nur begrenzt aufschlussreich. In diesem Zusammenhang sei bemerkt, dass die deutsche Bundesregierung bewusst mehrfach der parlamentarischen Regierungsfraktion die Gesetzesinitiative überließ (Beyme 1997: 176).

Bei der Machtmessung ist auch die Art des Parlaments zu berücksichtigen. Im Ekuadorianischen Parlament, das ein Abbild des "inchoate party systems" des Landes ist, war die in der Verfassung vorgesehene Ministerzensur von erheblicher Bedeutung, weil sich in der Regel rasch eine Parlamentsmehrheit hierfür fand. Hinzu kam, dass nur eine *einfache* Mehrheit – bis zur Verfassung von 1998 – erforderlich war. Demgegenüber blieb in Bolivien, wo seit mehreren Jahren feste Koalitionen regieren, die Verfassungsbestimmungen über eine Ministerzensur ohne Relevanz. Denn natürlich fand sich in dieser Konstellation keine Parlamentsmehrheit für eine Zensur.

V. Zur parlamentarischen Repräsentationsproblematik

1. Problemüberblick

Im Folgenden werden dem Leser unter anderem Daten zur sozialen Herkunft der lateinamerikanischen Parlamentarier präsentiert. Dass nach diesen Daten nur eine Minderheit der Parlamentarier (15%) aus der Unterschicht stammt, ist keine lateinamerikanische Besonderheit. Von welchem Repräsentationsverständnis man auch ausgeht: Man sollte nicht postulieren (das wäre auch unrealistisch), dass Unterschichtinteressen nur von Personen gut vertreten werden können, die aus der Unterschicht stammen.

Auffällig an den Daten ist aber doch, welch hoher Anteil der Parlamentarier aus dem kleinen sozialen Segment der sozial Privilegierten stammt. So kommen immerhin 40% der lateinamerikanischen Parlamenarier (Oberschicht 5%, obere Mittelschicht 35%) aus diesem Bevölkerungssegment, dem im Schnitt unter 5% der Bevölkerung in Lateinamerika angehören dürften. Es nimmt deshalb nicht wunder, dass sozial-konservative Parteien in den meisten Ländern Lateinamerikas recht stark sind.

Die lateinamerikanischen Parlamentarier plazieren sich ideologisch mehrheitlich auf moderaten Positionen. Hierdurch kommt zum Ausdruck, dass Linksparteien in der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder recht schwach sind und die politisch relevanten Parteien sich zumeist durch ideologische Mäßigung auszeichnen. Dieses Faktum ist an sich erstaunlich, wenn man bedenkt, dass in Lateinamerika nicht nur Massenarmut weit verbreitet ist, sondern der Subkontinent von einem – auch im internationalen Vergleich – hohen Ausmaß an sozialer Ungleichheit geprägt ist.

Es gibt in Lateinamerika Länder, in denen Linksparteien so schwach sind, dass sie nicht einmal eine nennenswerte parlamentarische Vertretung erreichen. So ist es in Kolumbien und inzwischen auch in Peru. In Kolumbien haben auch niemals sozialdemokratische Parteien reüssiert, in Peru hat die früher starke sozialdemokratische APRA erheblich an Bedeutung verloren.

Stärker als in allen anderen lateinamerikanischen Ländern (wenn man von den Sonderfällen Nikaragua und El Salvador absieht) ist die Linke in Uruguay. Aber auch hier hat sie bisher nicht mehr als ein Drittel der Wählerschaft für sich gewonnen. Traditionell bedeutsam war die

Linke in Chile. Möglicherweise kann die Linke hier wieder ihre historische Marke von einem Drittel der Wählerschaft erreichen.

Man könnte glauben, die Linke sei in Brasilien recht stark, weil der Kandidat des PT Lula bei drei Präsidentschaftswahlen zweitstärkster Kandidat war. Man muss sich aber vor Augen führen, dass der PT bei den Abgeordnetenhauswahlen im Oktober 1994 lediglich 9,5% und im Oktober 1998 nicht mehr als 11,3% der Stimmen erzielte. Auch die venezolanische Linkspartei MAS oszillierte bei Parlamentswahlen um die 10%. Ähnlich ist die Stärke der paraguayischen Alianza Encuentro Nacional einzuschätzen. Allerdings ist fraglich, ob man diese Partei überhaupt als Linkspartei bezeichnen sollte.

Die Frage, ob es sich um genuine Linksparteien handelt, stellt sich in mehreren Fällen. So handelt es sich beim mexikanischen PRD, der bei den letzten Abgeordnetenhauswahlen (1997) ein Viertel aller Stimmen erreichte, im Wesentlichen um Dissidenten der "ewigen" Regierungspartei PRI. In ähnlicher Weise besteht der argentinische FREPASO vornehmlich aus Dissidenten der peronistischen Regierungspartei PJ. Für sich allein dürfte der FREPASO nicht für viel mehr als 15%-20% der Stimmen gut sein, obwohl er zusammen mit der Radikalen Partei die Präsidentschafts- und Abgeordnetenhausteilwahlen von 1999 gewann. In Ekuador gibt es keine genuine Linkspartei von Relevanz. Das gemäßigte linke Lager dürfte ca. 20% des Stimmenpotentials umfassen.

In der normativen Repräsentationstheorie wird nach wie vor diskutiert, ob der Parlamentarier sich als "Treuhänder" (trustee) oder als "Gesandter" (delegate) seiner Wähler verstehen soll. In der Politikwissenschaft herrscht ein Konsensus, dass der Parlamentarier nach Möglichkeit beiden Anforderungen genügen und Einseitigkeiten vermeiden sollte. So schreibt etwa Ismayr (1992: 34):

> "Demokratische Repräsentation und Legitimation schließt ein elitendemokratisch verengtes Verständnis des Abgeordneten als 'Treuhänder' (trustee) aus, der in Distanz zur Basis 'für das Volk' handelt. Unangemessen ist angesichts vielfältiger Gestaltungs- und Kontrollaufgaben aber auch das Konzept des (laufend) an Aufträge einer Partei- oder Wählerbasis gebundenen Delegierten."

H. Pitkin (1967: 166) bemerkt zur gleichen Problematik:

> "The representative must act in such a way that, although he is independent, and his constituents are capable of action and judgment, no conflict arises between them. He must act

> in their interest, and this means that he must not normally come into conflict with their wishes."

Als bedenklich kann insbesondere gelten, wenn die Bindung an die Wählerschaft eine vorwiegend klientelistische ist (Leal Buitrago/Dávila L. 1991). Wünschenswert wäre es, dass der Parlamentarier, um seine Repräsentationsfunktion – in dem oben angegebenen doppelten Sinne – optimal erfüllen zu können, auch Expertise erwirbt, sich zum Spezialisten für gewisse Materien heranbildet. Besorgniserregend sind in diesem Zusammenhang niedrige Wiederwahlquoten. So betrug in Argentinien nach Angaben von Jones (1998: 9) die Wiederwahlquote der Abgeordneten seit 1983 im Schnitt nicht mehr als 20%. Die große Mehrheit der lateinamerikanischen Abgeordneten – dies ging aus den Interviews hervor – verstehen sich als "Generalisten" und treten als solche auf. Demgegenüber ist interessant, dass Ismayr (1992: 206) zu den deutschen Abgeordneten bemerkt:

> "Übersehen wird oft, dass im Bundestag die 'Spezialisten' keine spezifische 'Kaste' innerhalb der Fraktion sind, sondern die meisten Abgeordneten mit mehr oder weniger großem Engagement ein Arbeitsgebiet kontinuierlich betreuen und als Berichterstatter, somit als 'Spezialisten' wirken."

So begrüßenswert Reformen zur innerparteilichen Kandidatennominierung auch sind, die die Wahlkreisorientierung des Abgeordneten erhöhen, zu bedenken bleibt, dass eine allzu starke Wahlkreisorientierung der Ausbildung des Parlamentariers zum legislativen Experten hinderlich sein kann.

2. Soziales und politisches Profil der Abgeordneten in Lateinamerika

Im Rahmen der vorliegenden Studie über die lateinamerikanischen Parlamente wurden keine Daten zum sozialen und politischen Profil der lateinamerikanischen Abgeordneten erhoben. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Daten der Studie der Universität Salamanca (CIS 1997-1999) über parlamentarische Eliten in Lateinamerika.

Soziales Profil: In den lateinamerikanischen Parlamenten dominierten Mitte der 90er Jahre nach der sozialen Herkunft eindeutig die Mittelschichten: 80% der befragten Abgeordneten gaben an, aus der Mittelschicht zu stammen, wobei der Anteil der oberen und der unteren Mittelschicht von Land zu Land beachtlich variierte. Nur 5% der Abge-

ordneten kommen nach eigenen Angaben aus der Ober- und 15% aus der Unterschicht (Venezuela 20%). Während in Argentinien (56%), in Mexiko (53%), in Uruguay (56%) und in Venezuela (62%) ein hoher Prozentsatz der Abgeordneten aus einer Familie der unteren Mittelschicht entstammte, kamen in Chile 62%, in Ekuador 61% und in Kolumbien 46% der Abgeordneten aus der Oberen Mittelschicht, in Kolumbien weitere 15% (Bolivien 12%) aus der Oberschicht.

Tabelle 12: Soziale Herkunft (Familie) lateinamerikanischer Abgeordneter Mitte der 90er Jahre

	Oberschicht	obere Mittelsch.	untere Mittelsch.	Unterschicht
Argentinien	3	34	56	7
Bolivien	12	46	34	8
Chile	3	62	32	3
Ekuador	6	61	22	11
Kolumbien	15	46	31	8
Mexiko	4	29	53	14
Paraguay	6	36	43	15
Peru	6	34	49	11
Uruguay	1	36	56	7
Venezuela	3	15	62	20
Lateinamerika	5	35	45	15

Quelle: CIS 1997-1999.

Es bereitet gewisse Schwierigkeiten die Höhe der Diäten und das Einkommen der Abgeordneten zu in Lateinamerika zu bestimmen. Zum einen sind die Daten nur begrenzt verfügbar, zum anderen ist es bei den vorhandenen Zahlenangaben schwierig, die Aufwandsentschädigungen, Mittel für Sekretariats- und technische Beratungsleistungen von den eigentlichen Diäten zu trennen,[90] zum anderen fällt in vielen Ländern die Kontrolle über die sachbezogene Verwendung der

[90] Hier seien einige Daten zur Illustration angeführt, die in den Interviews genannt wurden. So verfügen chilenische Senatoren über ein Gesamteinkommen (einschließlich Diäten) von monatlich 20.000 US-$, das der Abgeordneten liegt bei ca. 12.000 US-$, wobei allerdings nur ca. 3.000 US-$ auf das Einkommen im engeren Sinn entfallen sollen. Argentinische Abgeordnete verfügen über monatliche Diäten in Höhe von 6.000-7.000 US-$, in Paraguay haben Abgeordnete und Senatoren ein monatliches Einkommen von ca. 6.000 US-$, in Venezuela von 2.000 US-$, in Kolumbien von 8.000 US-$ (Gesamtzuweisungen).

Mittel nach den Vorgaben nur schwach aus. Darüber hinaus sind die meisten Abgeordneten neben ihrem Abgeordnetenmandat noch zusätzlich beruflich tätig (siehe Tabelle 18).

Die lateinamerikanischen Abgeordneten haben in der Mehrzahl der Länder nach eigenen Angaben ein gutes Auskommen, scheinen aber in der Regel auch keine großen Reichtümer anzuhäufen: 44% verdienen mehr als 40.000 US-$ im Jahr (27% mehr als 50.000 US-$), weitere 38% zwischen 20.000 und 30.000 US-$ und 18% unter 20.000 US-$. Dabei zeigen sich beachtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern.

Tabelle 13: Einkommen der Abgeordneten nach Einkommenskategorien (in %)

	Lat	Arg	Bol	Chi	Ecu	Kol	Mex	Par	Per	Uru	Ven
> 50.000 US-$	27	82	42	31	28	35	21	51	37	12	3
40.000-50.000 US-$	17	15	27	15	16	37	34	17	26	12	3
30.000-40.000 US-$	19	0	11	27	22	17	28	24	24	38	5
20.000-30.000 US-$	19	0	20	23	10	2	11	2	13	32	27
10.000-20.000 US-$	12	2	0	3	17	2	4	4	0	6	47
> 10.000 US-$	6	1	0	1	7	7	2	2	0	0	15

Quelle: CIS 1997-1999.

Die große Mehrheit der Abgeordneten – über 70% – gaben an, dass sie in ihrem früheren Beruf mehr als in der Politik verdienen würden (Mexiko 52%), 27% verdienten weniger (Mexiko 48%; Bolivien 42%). 35% der befragten Abgeordneten waren der Meinung, in eher bescheidenen Verhältnissen (Mexiko 41%, Paraguay 66%, Venezuela 67%, Chile 3%) zu leben, 60% sahen sich in guten (acomodada) Verhältnissen und 5% der befragten Abgeordneten waren nach eigenen Angaben reich.

Ideologisches Profil: Was die ideologische Ausrichtung betrifft, so ordnet sich nach den Daten der Parlamentarierstudie der Universität Salamanca der durchschnittliche lateinamerikanische Abgeordnete knapp links von der Mitte ein (Mittelwert 5.0 auf einer Skala von 1 links bis 10 rechts). Die argentinischen, uruguayischen und venezolanischen Abgeordneten sind im Durchschnitt weiter links verortet. Dies verwundert nicht weiter, da es in den genannten Parlamenten relativ

starke linksorientierte Parteien gibt. Demgegenüber sind die peruanischen, kolumbianischen und paraguayischen Abgeordneten im Durchschnitt etwas und im bolivianischen Fall deutlich weiter rechts verortet.

Tabelle 14: Ideologische Selbsteinstufung lateinamerikanischer Abgeordneter auf einer Links-Rechts-Skala (Mittelwert)

1 links – 10 rechts

Lateinamerika	**5.0**
Argentinien	4.5
Bolivien	6.1
Chile	5.0
Ekuador	5.0
Kolumbien	5.4
Mexiko	5.0
Paraguay	5.2
Peru	5.6
Uruguay	4.2
Venezuela	4.5

Quelle: CIS 1997-1999.

Religion: 83% der befragten Abgeordneten waren Katholiken (Ekuador 98%; Bolivien 100%), 5% Protestanten, 1% Juden und 11% ohne Konfession (in Mexiko 17%, in Uruguay 39%). 25% der Abgeordneten gingen mindestens einmal die Woche in den Gottesdienst, 12% mehrmals im Monat, 31% unregelmäßig, 21% fast nie und 11% niemals.

Bei moralischen Fragen, die eng mit der Religiosität zusammenhängen, zeigen sich beachtliche Unterschiede zwischen den Ländern mit einer starken laizistischen Tradition (Uruguay, Argentinien, Mexiko, Venezuela) und einigen Ländern, in denen die katholische Kirche einen starken moralischen Einfluss ausübt (z.B. Chile). 14% (Mexiko 28%, Chile 3%) der befragten lateinamerikanischen Abgeordneten sind grundsätzlich für Abtreibungen, 24% (Chile 62%, Paraguay 49%) absolut dagegen, und 62% sprechen sich für eine gesetzliche Regelung aus. Für die Zulassung von Ehescheidung sind grundsätzlich 55% der befragten lateinamerikanischen Abgeordneten (Uruguay 85%), 40% in den Fällen, die das Gesetz zulässt, und 5% (Chile 30%) sind grundsätzlich dagegen.

Tabelle 15: Konfessionszugehörigkeit lateinamerikanischer Abgeordneter

	katholisch	protestantisch	jüdisch	keine
Argentinien	81	0	4	15
Bolivien	100	0	0	0
Chile	84	1	0	15
Ekuador	98	0	0	2
Kolumbien	87	5	2	6
Mexiko	80	3	0	17
Paraguay	94	6	0	0
Peru	84	6	5	5
Uruguay*	54	3	0	39
Venezuela	85	3	1	11
Lateinamerika	83	5	1	11

* andere 4%

Quelle: CIS 1997-1999.

Tabelle 16: Kirchgangshäufigkeit lateinamerikanischer Abgeordneter

	häufig/sehr häufig*	unregelmäßig	sehr selten/nie
Argentinien	25	34	41
Bolivien	29	57	14
Chile	51	25	24
Ekuador	51	27	22
Kolumbien	38	29	33
Mexiko	38	17	45
Paraguay	34	30	36
Peru	51	30	19
Uruguay	10	17	73
Venezuela	26	43	31
Lateinamerika	37	31	32

* häufig/sehr häufig = einmal oder mehrmals pro Woche/mehrmals im Monat

Quelle: CIS 1997-1999

Tabelle 17: Haltung lateinamerikanischer Abgeordneter zur Ehescheidung

	pro	nur in gesetzlich geregelten Fällen	contra
Argentinien	71	26	3
Bolivien	72	26	2
Chile	19	51	30
Ekuador	77	17	6
Kolumbien	62	38	0
Mexiko	57	41	2
Paraguay	47	36	17
Peru	47	48	5
Uruguay	85	15	0
Venezuela	68	31	1
Lateinamerika	55	40	5

Quelle: CIS 1997-1999.

3. Geringer Professionalisierungsgrad

Studien über die lateinamerikanischen Parlamente dokumentieren zum einen eine hohe Fluktuation, die eine Spezialisierung von Abgeordneten für bestimmte Sachgebiete erschwert, zum anderen einen geringen Professionalisierungsgrad, das heißt, die Politik ist nur für eine Minderheit die ausschließliche berufliche Beschäftigung. Beides stellt die Funktionsfähigkeit der Parlamente in Frage, oder wie es ein mexikanischer Politikwissenschaftler plastisch formulierte: "Ohne Parlamentarier gibt es keine Parlamente" (Lujambio 1995: 174).

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

Zugleich weisen fast alle lateinamerikanischen Parlamente in den vergangenen Jahren eine hohe Fluktuation von einer Wahlperiode zur

nachfolgenden auf, so dass viele Abgeordnete nicht die für eine Spezialisierung notwendige Amtsdauer haben.[91] Kennzeichnend für viele lateinamerikanischen Parlamente ist eine niedrige Wiederwahlquote von deutlich weniger als 50% Entweder sind die bisherigen Amtsinhaber nicht wieder angetreten oder sie wurden nicht wiedergewählt. Die lateinamerikanische Parlamentswirklichkeit kontrastiert deutlich mit der deutschen. So stellt Ismayr (1992: 68) fest:[92] "Eines der wichtigsten Merkmale der Professionalisierung der Parlamentarier ist (bis in die 80er Jahre hinein) der kontinuierliche Anstieg der *Wiederwahlquoten*. Die Mitgliedschaft für nur eine Wahlperiode ist die Ausnahme. Seit den 70er Jahren werden etwa 80% der Abgeordneten mindestens einmal, zwei Drittel mindestens zweimal, die Hälfte mindestens dreimal und 30% mindestens viermal wiedergewählt. Fast jeder vierte Parlamentsneuling von 1969 gehört dem Bundestag bereits zum sechsten Mal an."

[91] Studien zum US-amerikanischen Repräsentantenhaus dokumentieren eine statistischen Zusammenhang zwischen der Amtsdauer und der Effizienz (bzw. Erfolgsquote) von Abgeordneten (siehe Carey 1996: 192).

[92] Vgl. auch Ismayr (1999: 14-26).

Tabelle 18: Politik als Beruf

Frage: Widmen Sie sich gegenwärtig ausschließlich der Politik?

Lateinamerika	**45%**
Argentinien	28%
Bolivien	21%
Brasilien	32%
Chile	22%
Costa Rica	52%
Dominikanische Republik	22%
Ekuador	50%
El Salvador	59%
Guatemala	65%
Honduras	50%
Kolumbien	44%
Mexiko	33%
Nikaragua	50%
Panama	58%
Paraguay	43%
Peru	35%
Uruguay	44%
Venezuela	41%

Quelle: Alcántara/Llamazares (1997: 22).

Tabelle 19: Wiederwahlquote (Abgeordnetenhaus) – Mitte der 90er Jahre

	< 30%	31-40%	41-50%	51-70%	>70%
Argentinien (1983-1995)	20%				
Argentinien (1997)	24%				
Brasilien (1994)*			43% (61%)		
Brasilien (1998)				54%	
Bolivien (1997)	x				
Chile (1997)			X		
Kolumbien (1998)			47%		
Mexiko** (1997)	x				
Paraguay (1998)	x				
Peru (1995) ***	x				

* Brasilien: in ( ) nur bezogen auf die Abgeordneten die erneut kandidiert haben/erste Zahl bezogen auf alle Abgeordneten.

** Mexiko: nach der Verfassung ist keine direkte Wiederwahl erlaubt. In der Legislaturperiode 1994-1997 wiesen 17% der Abgeordneten Erfahrungen als Abgeordnete in einer früheren Legislaturperiode auf (Lujambio 1995: 177); 1997-2000 waren es 19% (Ugalde 1997).

*** Peru: durch Verkleinerung des Kongresses auf 120 und parteipolitischen Umbruch nur bedingt aussagefähig.

Quellen: Experteninterviews; Zahlen in: Figueiredo/Limongi (1996: 20-21); O Globo (10.10.1998: 8); Jones (1998: 9); Wills Otero (1998: 118).

Allerdings müsste genauer untersucht werden – was im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich ist –, ob der "harte Kern" der Parlamentarier, der die Arbeit des Parlaments trägt, wiedergewählt wird. Dies würde die niedrige Wiederwahlquote etwas relativieren.[93] Die hohe Fluktuation in den lateinamerikanischen Parlamenten wird in Zweikammernparlamenten teilweise durch die lange Amtszeit (bis zu acht Jahren in Chile, Argentinien und Brasilien) der Senatoren kompensiert. Die Senate wären demnach in einigen Zweikammerparlamenten ein Element, das zu einer stärkeren Professionalisierung der Politik beiträgt.

[93] Im argentinischen Fall gibt es einen häufigen Wechsel zwischen Abgeordnetenmandat, Regierungsämtern auf nationaler oder Provinzebene oder den Parlamenten in den Provinzen. Auch dies trägt zur Professionalisierung der politischen Führungsschicht bei. Ein Extrembeispiel ist sicherlich Ex-Präsident Raúl Alfonsín (1983-1989), der 1997 als Abgeordneter gewählt wurde. Für Lateinamerika fehlen noch vergleichende Studien über Politikerkarrieren.

Dies gilt selbst für Mexiko, wo die Amtszeit der Senatoren sechs Jahre beträgt. Die Senatoren können hier allerdings wie die Abgeordneten (Amtszeit drei Jahre) nicht direkt wiedergewählt werden. Dieses Prinzip wurde 1933 in die Verfassung (Art. 59) eingeführt, um die Macht des Präsidenten gegenüber dem Kongress zu stärken. In Zeiten der Einparteiendominanz war das Prinzip der Nichtwiederwahl[94] durchaus ein Element gegen die Verkrustung politischer Strukturen und zur Förderung der Elitenzirkulation (vgl. Lujambio 1995: 175), seit der demokratischen Öffnung des politischen Systems erschwert es eine Stärkung des Kongresses als Kontrollorgan gegenüber der Exekutive.

Vergleichende Studien unter anderem zu Costa Rica zeigen, dass sich auch bei einer verfassungsmäßigen Begrenzung der Amtszeit von Abgeordneten politische Karrieremuster herausbilden (vgl. Carey 1996). Zwei Drittel der mexikanischen Senatoren hatten im Zeitraum 1985-1994 bereits vorher Erfahrungen als Abgeordnete gesammelt (Lujambio 1996: 179 Anm.138). Von den Abgeordneten weisen im gleichen Zeitraum nur 17% bis 20% vorherige parlamentarische Erfahrungen auf (davon jeweils rd. die Hälfte in der vorvorhergehenden Legislaturperiode), 2-3% waren zuvor Senatoren gewesen (Lujambio 1995: 177-178).[95] Von den im Juli 1997 gewählten Abgeordneten hatten nach einer Stichprobe (Umfrage) 19% vorherige Erfahrungen als Abgeordnete des Nationalkongresses, 31% waren Abgeordnete in den Bundesstaaten gewesen, 20% Bürgermeister, 4% Senatoren und 1% Gouverneure (Ugalde 1997). Nach Informationen von Parlamentariern des PAN (Interviews vor Ort, August 1998) hatten nicht weniger als ein Drittel der Abgeordneten des PAN vorherige parlamentarische Erfahrung und waren 9 ihrer 31 Senatoren zuvor Abgeordnete.

Mittlerweile gibt es auch in Mexiko Bestrebungen, die Nichtwiederwahlklausel – präziser das Verbot der direkten Wiederwahl[96] – für Ab-

---

[94] Zur Bedeutung und historischen Begründung der Nichtwiederwahlklausel – vor allem bei Präsidentschaftswahlen – in Lateinamerika siehe Nohlen (1998b). Grundlegend zum Thema "term limits" bei Abgeordneten Carey (1996).

[95] 19% (1985-88), 17% (1988-91) und 30% (1991-94) der Abgeordneten hatten zuvor Erfahrungen in Parlamenten von Einzelstaaten gesammelt (Lujambio 1995: 177).

[96] Das heißt nach Ablauf einer Amtsperiode, während der sie nicht dem Parlament angehörten, können in den genannten Ländern die vormaligen Abgeordneten wieder kandidieren.

geordnete aufzuheben,[97] die außer in Mexiko nur noch in Costa Rica gilt,[98] wobei es eher unwahrscheinlich ist, dass diese Reform noch vom aktuellen Kongress (1997-2000) umgesetzt wird (auf keinen Fall werden die jetzt amtierenden Abgeordneten direkte Nutznießer einer derartigen Reform sein).

Für die Abschaffung der Nichtwiederwahlklausel spricht nicht nur der mögliche Zugewinn an politischem Sachverstand in den Parlamenten, sondern auch eine stärkere Rückkopplung der Abgeordneten an die Wähler. Im Falle des Wiederwahlverbotes ergibt sich automatisch eine Tendenz, dass die Abgeordneten ihr politisches Handeln nicht so sehr am Wähler ausrichten, der sie gegebenenfalls mit einem Vertrauensentzug bei der nächsten Wahl abstrafen kann, sondern an für ihre zukünftige Karriere wichtigen Entscheidungsträgern in Politik oder Wirtschaft (vgl. Carey 1996: 183-200).

In Ländern, in denen sich die Abgeordneten zur Wiederwahl stellen können, hat die hohe Fluktuation verschiedene Ursachen:

- Parteipolitische Umbrüche, die zu schweren Stimmenverlusten von im Parlament vertretenen Parteien und zum Entstehen neuer Parteigruppierungen beigetragen haben. Beispiele hierfür wären Peru (1990; 1995) unter Fujimori oder die beiden letzten Wahlen in Venezuela (1994; 1998).
- Die geringe Attraktivität einer rein parlamentarischen Karriere und der Versuch, diese als Sprungbrett für – auch finanziell[99] – attraktivere Positionen (Senator, Gouverneur, Bürgermeister von Groß-

---

97 Nach einer Umfrage der Zeitung "Reforma" unter PRI-Abgeordneten im Dezember 1995 sprachen sich 76% der Befragten für eine Verfassungsänderung zur Ermöglichung der Wiederwahl aus (zitiert in Lujambio 1998: 184). Nach einer Umfrage der gleichen Zeitung unter Abgeordneten der neuen Legislaturperiode (1997-2000) waren 20% für eine unbeschränkte Wiederwahlmöglichkeit, 45% für eine auf eine bestimmte Zahl von Legislaturperioden begrenzte Wiederwahlmöglichkeit, 21% für das geltende Modell (keine direkte Wiederwahl) und 14% gegen jegliche Wiederwahlmöglichkeit (Romero 1998: 155).

98 Nach der Verfassung von 1979 existierte auch in Ekuador ein Verbot der unmittelbaren Wiederwahl von Abgeordneten, die nach einer Verfassungsreform von 1994 aufgehoben wurde. Zuvor bestand schon die Möglichkeit hintereinander abwechselnd als "diputado provincial" oder "diputado nacional" zu kandidieren.

99 Ein paraguayischer Hinterbänkler erklärte in einem Interview mit einem der Autoren im September 1997 offen, daß er keine Wiederwahl anstrebe, sondern lieber für ein Bürgermeisteramt kandidiere, da dies seine Möglichkeiten für Nebeneinnahmen vergrößere.

städten[100] oder in die Exekutive[101]) zu benutzen (wie fast 11% der Abgeordneten in Brasilien 1994; Figueiredo/Limongi 1996: 20). Wie bereits erwähnt, scheint nach den Ergebnissen der Parlamentarierstudie der Universität Salamanca die Parlamentariertätigkeit in der Mehrzahl der Länder 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[102] 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 konnten,[103] nicht von Gegenkandidaten anderer Listen, sondern durch Konkurrenten von der eigenen Parteiliste geschlagen.[104] In Argentinien stellte sich im Zeitraum 1991-1997 bei insgesamt vier Parlamentswahlen im Durchschnitt nur einer von vier ausscheidenden Abgeordneten zur Wiederwahl[105] (Jones 1998: 9, 24). In gewisser Weise erhöhen die Demokratisierung der Nominierungsprozesse und die Erweiterung der Entscheidungsfreiheit der Wähler (z.B. über offene Listen) die Rotation der Abgeordneten.

---

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

101 Santos (1999: 225-226) sieht in der großen Attraktivität, die Positionen in der Exekutive auf die Abgeordneten ausüben, ein Element der institutionellen Schwächung des brasilianischen Kongresses.

102 In Argentinien brauchten in der Radikalen Partei Abgeordnete, die wiedergewählt werden wollten, zeitweilig 66% der Stimmen im innerparteilichen Nominierungsprozeß (sonst reicht die einfache Mehrheit).

103 In Brasilien kommt es vor, daß Senatoren nach der Hälfte ihrer Amtszeit für einen anderen Senatorenposten kandidieren und auf diese Weise ihre Amtszeit verlängern. Einen deutlichen Kontrast zur brasilianischen Präsidialdemokratie bildet die nordamerikanische. Dort wurden 1996 94,2% der Abgeordneten und 95% der Senatoren, die sich zur Wiederwahl stellten, wiedergewählt (Valenzuela 1997: 13).

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

105 Wobei nicht erfaßt wurde, wieviele ehemalige Abgeordnete im innerparteilichen Nominierungsprozeß scheiterten und wieviele freiwillig auf eine erneute Kandidatur verzichteten.

- Die Notwendigkeit, im Wahlbezirk präsent zu sein und partikulare Interessen von regionalen/lokalen Wählerklientel zu erfüllen, erschwert die Wiederwahl von Abgeordneten, die der Parlamentsarbeit (im engeren Sinne) den Vorrang einräumen, und bewirkt damit eine für die effiziente Parlamentsarbeit negative Selektion. Das heißt, der Wähler belohnt eher den regional verhafteten Klientelpolitiker als den durch seine Mitarbeit im Gesetzgebungsprozess (u.a. in den Ausschüssen) glänzenden Experten. Dies gilt vor allem für föderale Republiken mit einem großen Gewicht regionaler Machtfaktoren und Interessen in der Politik, wie zum Beispiel für Argentinien und Brasilien, aber auch für Chile durch die harte Konkurrenz zwischen Kandidaten auf den Parteilisten für die Zweierwahlkreise.

4. Rollendefinition und -erwartungen

Welche Erwartungen an die Funktionsweise der Parlamente hegen die Wähler und welche Rolle schreiben sich die Abgeordneten selbst zu? In einer Meinungsumfrage (IBOPE) in Brasilien vom Juni 1997 wurde nach den Aufgaben gefragt, die das Parlament wahrnehmen solle. Dabei sprachen sich die brasilianischen Bürger zu 36% für die Funktion der Repräsentation, zu 29% für die Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive und zu 25% für die Funktion des "Mitregierens" (der Gesetzgebung) aus (keine/weiß nicht 9%).

Tabelle 20: Erwartungen an den brasilianischen Kongress 1997

Repräsentation	**36%**
Wünschen 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).

Welche Aufgaben schreiben sich die Abgeordneten selbst zu? In einer gleichfalls 1997 unter Abgeordneten in Mexiko durchgeführten Umfrage ergaben die Antworten auf die Vorgabe, verschiedene Aufgaben des Abgeordnetenhauses nach ihrer Bedeutung (1 am wichtigsten, 5 am wenigsten wichtig) einzuordnen, folgende Mittelwerte für die drei wichtigsten Parteien:

Tabelle 21: Wichtigste Aufgaben des mexikanischen Kongresses 1997 (Mittelwerte)

1 am wichtigsten
5 am wenigsten wichtig

	PRI	PRD	PAN	Alle
Repräsentation	2.1	2.0	2.4	2.2
Vertretung sozialer Forderungen	2.9	3.2	3.8	3.2
Kontrolle der öffentlichen Finanzen	3.0	2.7	2.5	2.8
Gegengewicht zur Exekutive	3.5	3.2	2.7	3.2
Mitgesetzgebung (colegislar) mit Exekutive	3.1	3.4	3.3	3.2

Quelle: Befragung (mit Fragebögen) von 164 Abgeordneten im mexikanischen Parlament zwischen dem 22.Oktober und dem 10. Dezember 1997, Romero (1997).

Die lateinamerikanischen Abgeordneten (und Senatoren) sehen sich in der Außenwahrnehmung mit zwei Modellen/Erwartungen 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 den Autoren arbeiten ca. 60% seiner Kollegen überwiegend im Parlament, die anderen 40% hielten sich vorwiegend an den verschiedensten öffentlichen Stellen oder in den

Ministerien auf, um die Interessen ihrer Klientel zu pflegen.[106] Ein paraguayischer Abgeordneter beklagte eine regelrechte Departamentalisierung 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 das Gewicht lokaler/regionaler Aspekte in der Parlamentsarbeit durch die Demokratisierung der Wahlsysteme verstärkt. Je enger die Bindungen der Abgeordneten an eng umgrenzte Wahldistrikte sind, je stärker die Konkurrenz innerhalb der Parteien (durch offene Wahllisten) und die innerparteiliche Demokratie im Nominierungsprozess (zum Beispiel über primaries) ausgeprägt sind, 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 zum 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 politischen 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.

---

[106] Der kolumbianische Politiker und Politologe Fernando Cepeda (1997: 280) äußerte sich zum Klientelismus in der kolumbianischen Politik überspitzt: "Hier besteht die Politik daraus und nur daraus. Falls Sie mich fragen, was macht ein Politiker? Verweist er auf ein Problem, diskutiert er ein Gesetz, setzt er sich mit der Amtsführung eines Ministers auseinander? Was macht ein Politiker? Ein Politiker verschwendet den ganzen Tag damit, um Stellen, Vergünstigungen, Verträge u.ä. zu bitten."

Möglicherweise könnte eine Übernahme des deutschen Wahlrechts 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 Institutionen in ein anderes politisches Umfeld nicht überschätzt werden. Die bisherigen Erfahrungen in Bolivien und Venezuela sind zu kurz (teilweise sind – wie im Falle Boliviens – noch Lernprozesse im Umgang mit dem neuen Wahlsystem zu absolvieren), um eine Bewertung vorzunehmen.

VI. Legislative und Exekutive im politischen Prozess

1. Spezifika von Zweikammerparlamenten

Bis auf Ekuador und Peru[107] sind die 11 im vorliegenden Buch analysierten Parlamente Zweikammerparlamente.[108] In der Diskussion über die lateinamerikanischen Regierungssysteme (Parlamentarismus-Präsidentialismus-Semipräsidentialismus) wurde das Thema Ein- oder Zweikammerparlament und die sich daraus ergebenden Implikationen für den politischen Entscheidungsprozess bisher kaum diskutiert. Auch in der vergleichenden Regierungslehre wird das Thema wenig behandelt. Eine Ausnahme bilden die Arbeiten von Tsebilis/Money (1997) und Patterson/Mughan (1999a). Auch Planas (1997: 73-98)[109] geht auf die Thematik ausführlicher ein. Jones (1995: 134-144) beschränkt sich in seinen Ausführungen auf die Auswirkungen hinsichtlich der Herausbildung von parlamentarischen Mehrheiten für die Partei des Präsidenten, die in Zweikammerparlamenten in der Regel schwieriger als in Einkammerparlamenten ist.[110] Lijphart (1984: 90-105; 1999: 210-215) behandelt das Thema als Teilkomponente bei der Unterscheidung zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratien.

Die Diskussion über die Vorzüge (und Nachteile) von Zweikammerparlamenten hat allerdings eine lange Tradition und reicht bis in die Antike zurück (vgl. Tsebilis/Money 1997: 17-21), ihre historischen Wurzeln haben die Zweikammerparlamente in den mittelalterlichen Ständegesellschaften (vgl. Patterson/Mughan 1999b: 2). Generell wurden mit der Einrichtung zweiter Kammern folgende, einander nicht ausschließende Ziele verfolgt (vgl. Tsebilis/Money 1997: 13-43; Planas 1997: 73-98; Patterson/Mughan 1999b: 9-16). Sie können dienen:

---

107 Die neue Verfassung von Venezuela sieht ein Einkammerparlament vor.

108 In Zentralamerika dominieren dagegen Einkammernparlamente. Nach einer Aufstellung der Inter-Parliamentary Union sind von weltweit 122 Parlamenten zwei Drittel Einkammerparlamente (Patterson/Mughan 1999b: 3).

109 Siehe auch Bronfman et al. (1993: 26-29); Thayer (1995); Bernales (1996: 375-378).

110 Dabei zeigt es sich, daß aufgrund der in der Regel kleineren Wahlkreise und der geringeren Zahl Mitglieder in der zweiten Kammer (Senat) – neben in einigen Fällen zusätzlichen Faktoren – die Präsidenten dort häufiger über eine Mehrheit verfügen als im Abgeordnetenhaus (vgl. Jones 1995: 138). Von den 36 Demokratien, die Lijphart (1999: 202) in seiner vergleichenden Studie behandelt, verfügten 1996 23 über ein Zweikammerparlament.

- als ein Element der Machtkontrolle, um die Dominanz von zufälligen, knappen Mehrheiten einer Kammer zu verhindern, die im Prozess der Gesetzgebung Minderheitenrechte verletzen könnten. Grundsätzlich wird angenommen, dass Veränderungen des Status quo in Zweikammerparlamenten schwieriger als in Einkammerparlamenten sind;
- zu einer Effizienzsteigerung und qualitativen Verbesserung der Gesetzgebung durch die "Arbeitsteilung" (Planas 1997: 75) und zweimalige Diskussion bzw. Verabschiedung – im Sinne einer gegenseitigen "Qualitätskontrolle" (Tsebilis/Money 1997: 40) – in zwei unterschiedlich zusammengesetzten Körperschaften;
- zu einer qualitativen Verbesserung der Gesetzgebung durch die längere Amtszeit und höheren Anforderungen (z.B. Alter) an die Mitglieder der zweiten Kammer (Senat), die in der Regel auch weniger Mitglieder umfasst, was zudem den Verhandlungsprozess in der Regel erleichtert;
- als ein Element der Repräsentation regionaler/territorialer Interessen (vor allem in föderalen Systemen). Dies führt dazu, dass alle föderalen Systeme über Zweikammerparlamente verfügen (vgl. Lijphart 1984: 93-94; 1999: 203-213).

Die Kritik an Zweikammerparlamenten bezieht sich auf die Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses, die Blockademöglichkeiten und die Kosten, die der Unterhalt zweier Kammern erfordert.

Die Motive für die Schaffung oder auch Abschaffung eines Zweikammerparlaments variieren von Land zu Land und sind in der Regel eine Kombination von verschiedenen Faktoren. Zur Illustration soll die Entwicklung in Chile und Peru dienen:

- Im chilenischen Fall entspricht die Beibehaltung (in der Verfassung von 1980) und zugedachte Funktion der zweiten Kammer (des Senats), die zu einem Teil (neun von 48 Senatoren und ein ehemaliger Präsident) nicht vom Volk gewählt wird, eindeutig dem Motiv, das Zustandekommen von parlamentarischen Mehrheiten zu erschweren, die den politischen Status quo umfassend in Frage stellen könnten.[111]

---

[111] Eine Verteidigung der Rolle des chilenischen Senats als "cuerpo moderador" nimmt Thayer (1995) vor, der diesem u.a. die Aufgabe zuschreibt: "Der Senat repräsentiert nicht den Willen der augenblicklichen Mehrheit, sondern die bleibenden Interessen des Landes, das als eine historisch und geographisch bestimmte Gesamtheit verstanden wird. ... Der Senat kann dem Abgeordnetenhaus den Vorrang als Organ des

- Im peruanischen Fall stellt das Einkammerparlament, wie es die neue Verfassung von 1993 begründet, historisch gesehen ein Novum dar (vgl. Bernales 1996: 374/378). Die Verfassungsänderung diente eindeutig der Machtkonzentration im Amt des Präsidenten, der mögliche Elemente der Gewaltenteilung und -kontrolle ausschalten will. Ein ähnliches Motiv liegt möglicherweise auch der Abschaffung der zweiten Kammer nach der Verfassungsreform von 1999 in Venezuela zugrunde.

Wie lassen sich Zweikammerparlamente in ihrer Funktionsweise systematisieren? Lijphart (1984: 99) hatte vorgeschlagen, die Stärke der Zweikammersysteme mit Hilfe von zwei Indikatoren zu bestimmen, die er in einer Matrix kombiniert: der Machtverteilung zwischen den Kammern, die symmetrisch oder asymmetrisch ausgeprägt sein kann, und der Kongruenz in der Zusammensetzung beider Kammern. Sind die politischen Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern gleich, so unterscheidet sich deren Funktionsweise nicht so sehr von der eines Einkammerparlaments, wobei im Einzelfall zu überprüfen wäre, wie die Abstimmung zwischen den Parlamentsfraktionen in beiden Kammern abläuft. Selbst bei weitgehend identischen Mehrheitsverhältnissen können sich Reibungen und Abstimmungsprobleme im Gesetzgebungsprozess ergeben.

Dies gilt allerdings noch viel mehr bei unterschiedlichen Mehrheiten in beiden Kammern. Diese verleihen dem Gesetzgebungsprozess – auch im Zusammenspiel mit der Exekutive – in Zweikammersystemen eine besondere Dynamik. Die unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse sind unter anderem zurückzuführen auf:

- unterschiedliche Wahlverfahren[112]
- unterschiedliche Mitgliederzahl der Kammern
- unterschiedliche Wahlkreisgröße
- unterschiedliche Mandatsdauer

Mehrheitswillens nicht streitig machen. ... Aber die Mehrheiten sind gewöhnlich vergänglich und drängen deshalb auf Veränderungen, bevor sie diesen Status verlieren. Die chilenische Konstituante ... wollte, daß die Gesetze und Verfassungen stabil sind und nicht allein dem konjunkturellen Willen der Mehrheit, sondern den dauerhaften Interessen des Landes entsprechen, die häufig vom Urteil der Massen nicht erkannt werden und die der erfahrene Mensche deutlicher wahrnimmt." (Thayer 1995: 58-59).

112 Nach einer Zusammenstellung werden von weltweit 61 Senaten 31.1% direkt gewählt, 19.7% indirekt gewählt, 4.9% nach einem Mischsystem (teilweise direkte, teilweise indirekte Wahl) bestimmt, 16.4% zum Teil gewählt, zum Teil ernannt, und 27.9% in ihrer Gesamtheit ernannt (Patterson/Mughan 1999b: 9).

- unterschiedliche Wahltermine
- unterschiedlicher Erneuerungsmodus (Teil- oder Gesamterneuerung)

Die Mandatsdauer, die Zahl der Mitglieder und der Erneuerungsmodus sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 22: Zusammensetzung lateinamerikanischer Parlamente (Mandatszahl, Amtsdauer und Erneuerungsmodus) (1998)

	Mandatsdauer in Jahren		Zahl der Mandate a)	
	Abgeordnete	Senatoren	Abgeordnete	Senatoren
Argentinien	4 T b)	6 T b)	257	72
Bolivien	5	5	130	27
Brasilien	4	8 T b)	513	81
Chile	4	8 T b)	120	48 c)
Ekuador	4		72	
Kolumbien	4	4	163	102
Mexiko	3	6	500	128
Paraguay	5	5	80	46
Peru	5		120	
Uruguay	5	5	99	30
Venezuela d)	5	5	207	53

a) Bei Parlamenten mit variabler Abgeordneten-/Senatorenzahl (Überhangsmandate, Ex-Präsidenten etc.) wird die aktuelle Zahl wiedergegeben.

b) T bezieht sich auf die Parlamente, in denen es zu einer Teilerneuerung kommt:

Argentinien: Die Abgeordneten werden alle zwei Jahre zur Hälfte neu gewählt; die Senatoren alle zwei Jahre zu einem Drittel (diese neue Regelung der Verfassung von 1995 wird allerdings erst nach 2001 voll in Kraft treten).

Brasilien: Alle vier Jahre werden wechselweise einer oder zwei der drei Senatoren, die jedem Bundesstaat zustehen, neu gewählt.

Chile: Die Senatoren werden alle vier Jahre zur Hälfte gewählt (die ernannten Senatoren werden alle zum gleichen Zeitpunkt für acht Jahre bestimmt).

c) Einschließlich 9 ernannter Senatoren und einem Senator (als Ex-Präsident) auf Lebenszeit.

d) Nach der neuen Verfassung von 1999 verfügt Venezuela über ein Einkammerparlament.

Quelle: González (1998: 63), aktualisiert und ergänzt durch die Verfasser.

In der Regel unterscheiden sich die Wahlverfahren für beide Kammern. Dies gilt vor allem für die Fälle, in denen der Senat föderale oder regionale Interessen vertreten soll. Das Prinzip der territorialen Repräsentation spiegelt sich in sechs der neun behandelten Senate wider. In den übrigen drei Ländern – Kolumbien, Paraguay und Uruguay – werden die Senatoren demgegenüber auf einer nationalen Liste nach dem Verhältniswahlrecht gewählt.

In sechs Ländern verfügen unabhängig von der Bevölkerungszahl alle berücksichtigten Verwaltungseinheiten (Provinzen, Bundesstaaten, Regionen etc.) über die gleiche Zahl Vertreter bzw. der Verteilungsschlüssel weicht stark vom proportionalen Prinzip – im Bezug zur Bevölkerungszahl – ab. Im Einzelnen sehen die Regelungen vor (vgl. Nohlen 1998b: 173):

In *Argentinien* entsendet jede Provinz und die Hauptstadt Buenos Aires drei Senatoren (zwei für die stärkste Partei, einer für die zweitstärkste Kraft).

In *Bolivien* entsendet jedes der neun Departamentos unabhängig von der Bevölkerungszahl drei Senatoren (zwei für die stärkste Partei, einer für zweitstärkste).

In *Brasilien* entsendet jeder Bundesstaat drei Senatoren.

In *Chile* war nach der Verfassung von 1980 ursprünglich vorgesehen, dass alle 13 Regionen jeweils zwei Senatoren entsenden sollten – unabhängig von den beträchtlichen Unterschieden in der Bevölkerungszahl. Dies wurde durch die Verfassungsreform vom Juli 1989 verändert, nach der die sechs bevölkerungsreichsten Regionen in zwei Wahlkreise aufgespalten wurden. Das Wahlrecht begünstigt die zweitstärkste Kraft. Die siegreiche Liste erhält nur dann beide Mandate, wenn sie mindestens den doppelten Stimmenanteil der zweitstärksten Liste erreicht.

In *Kolumbien* werden 100 Senatoren gemäß dem Verhältniswahlrecht nach nationaler Liste (die Nation bildet einen Wahlkreis) gewählt. Zwei zusätzliche Senatssitze sind für Repräsentanten der *Indígenas* reserviert, die nach einem speziellen Wahlmodus bestimmt werden.

Mexiko: Jeder Bundesstaat und der Bundesdistrikt Mexiko wählen jeweils drei Senatoren (zwei für die stärkste Partei, einer für die zweitstärkste Partei). Zusätzlich werden 32 Senatoren nach nationaler Liste gemäß dem Verhältniswahlrecht gewählt.

In *Paraguay* werden die Senatoren nach nationaler Liste gemäß dem Verhältniswahlrecht gewählt. Expräsidenten, die demokratisch gewählt wurden, sind auf Lebenszeit Senatoren. Sie haben Rederecht, aber kein Stimmrecht.

In *Uruguay* werden die Senatoren nach nationaler Liste gemäß dem Verhältniswahlrecht gewählt.

Venezuela: Jeder Bundesstaat und der Bundesdistrikt wählten bis 1998 nach dem D'Hondt-Verfahren zwei Senatoren, bis zu drei weitere Sitze pro Partei wurden nach dem Wahlzahlverfahren (bezogen auf das nationale Wahlergebnis) verteilt.

Bei den berücksichtigen Ländern handelt es sich um echte Zweikammerparlamente, das heißt im Gesetzgebungsprozess ist zwingend die Zustimmung beider Kammern zu einer Gesetzesvorlage notwendig, bevor sie an den Präsidenten zur Unterschrift weitergeleitet werden kann. Im argentinischen und paraguayischen Fall eröffnen sich bei der Teil- oder Gesamtablehnung eines Gesetzesvorschlags durch eine der beiden Kammern interessante Varianten für den weiteren Gesetzgebungsprozess: So kann etwa in *Paraguay* diejenige Kammer, der das Gesetz als zweite zugeleitet wird, es nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder verwerfen, falls die Ursprungskammer in zweiter Lesung an dem Gesetz mit absoluter Mehrheit festhalten sollte. Bei partiellen Modifikationen des Gesetzes kann sich die zweite Kammer demgegenüber in zweiter Lesung mit einfacher Mehrheit über Einwände der Ursprungskammer hinwegsetzen.

In einigen Parlamenten wurden spezielle Vermittlungsverfahren eingeführt, falls es im Gesetzgebungsprozess zu Meinungsunterschieden zwischen beiden Kammern kommt. Dies gilt allerdings nur bei Modifikationen am ursprünglichen Gesetzesentwurf, nicht jedoch bei einer Totalablehnung (Ausnahme Chile) durch eine der beiden Kammern. In den anderen Zweikammerparlamenten werden die Gesetze zwischen den beiden Kammern zur abwechselnden Beschlussfassung hin und her überwiesen – deshalb "shuttle system" oder "navette" (Tsebilis/Money 1997: 53; Patterson/Mughan 1999b: 15) genannt – bis eine Einigung auf einen gemeinsamen Gesetzesentwurf erreicht oder die Gesetzesinitiative definitiv verworfen wird.

Vermittlungsverfahren im Gesetzgebungsprozess:

Bolivien: beide Kammern in gemeinsamer Sitzung

Chile: Vermittlungssauschuss aus gleicher Zahl Abgeordneter und Senatoren (auch bei Gesetzen, die von einer Kammer gänzlich abgelehnt wurden)

Kolumbien: ad-hoc Vermittlungsausschüsse

Uruguay: beide Kammern in gemeinsamer Sitzung mit Zwei-Drittel-Mehrheit

Venezuela: beide Kammern in gemeinsamer Sitzung (bis 1999)

Was die Kompetenzen der beiden Kammern in den behandelten Zweikammerparlamenten betrifft, so unterscheiden sich diese wenig. Beide Kammern haben nahezu gleichberechtigt das Recht zur Gesetzesinitiative. Nur bei wenigen Gesetzesmaterien oder Personalentscheidungen gibt es Unterschiede.

So wird bei politischen Amtsenthebungsverfahren (zum Beispiel gegen den Präsidenten) die Anklage in der Regel im Abgeordnetenhaus erhoben, während der Senat das Urteil fällt. Dem Senat kommen häufig Vorrechte bei Personalentscheidungen (Oberste Richter, Militär etc.) und im Bereich der internationalen Politik zu. So müssen internationale Verträge nach den Verfassungen häufig zuerst im Senat (Kolumbien, Venezuela) – in Mexiko nur im Senat – beraten werden, bei Haushalts- und Steuergesetzen ist demgegenüber in vielen Ländern (Kolumbien, Chile, Venezuela) zunächst das Abgeordnetenhaus – in Mexiko nur das Abgeordnetenhaus – zuständig (zu Brasilien siehe später). In Argentinien werden Gesetze über den Finanzausgleich zwischen Zentralregierungen und Provinzen zuerst im Senat beraten.

Die oben erwähnte, von Lijphart entworfene Matrix wird nachfolgend an die lateinamerikanischen Fälle angepasst. Das rechte obere Feld in der Matrix wird bei Lijphart (1994: 99) auch als schwacher Bikammeralismus bezeichnet. Es scheint aus Sicht der Autoren analytisch und aufgrund der lateinamerikanischen Referenzfälle nicht gerechtfertigt, diese Länder in eine Kategorie mit Zweikammerparlamenten, in denen die zweite Kammer eindeutig geringere Kompetenzen aufweist (linkes unteres Feld), zu subsumieren. In den lateinamerikanischen Zweikammersystemen ist in der Regel die Zustimmung beider Kammern im Gesetzgebungsprozess notwendig. Insofern kann keines der Systeme als "schwacher Bikammeralismus" bezeichnet werden. In zwei Ländern gibt es eine leichte Abstufung hinsichtlich der Kompetenzen beider Kammern, die sich aus der Verfassung oder der Verfassungspraxis ergibt. Deshalb wurde im Gegensatz zu Lijphart (1984: 99) die Kategorie "symmetrisch oder schwache Asymmetrie" in zwei Unterkategorien aufgeteilt.[113] Damit soll den beiden Sonderfällen Mexiko und Brasilien Rechnung getragen werden.

- In Mexiko sind aufgrund der Unterschiede im Wahlmodus und der Amtsdauer beide Kammern in ihrer Zusammensetzung inkongruent. Seit 1997 gilt dies auch für ihre parteipolitische Zusammensetzung. Was die wechselseitigen Kompetenzen betrifft, so entscheidet das

[113] In der überarbeiteten Neuauflage seines Buches unterscheidet Lijphart (1999: 212) hinsichtlich der Parlamentsstruktur zwischen einem "starken Bikammeralismus", einem "mittelstarken Bikammeralismus" (in zwei Spielarten), einer Kategorie zwischen "mittelstarkem Bikammeralismus" und "schwachem Bikammeralismus", einem "schwachen Bikammeralismus", "Systemen mit 1 ½ Kammern" und "unikammeralen Systemen". Damit wird das ursprüngliche Analyseschema verwässert.

Abgeordnetenhaus allein über das Budget. Dadurch besteht tendenziell eine Asymmetrie in den Kompetenzen. Allerdings verfügt der Senat (z.B. bei internationalen Verträgen und bestimmten Personalentscheidungen) gleichfalls über exklusive Kompetenzen. Auch bringt die Exekutive einen nicht unerheblichen Anteil der Gesetze zuerst im Senat ein.[114] Insofern ist es nicht gerechtfertigt, Mexiko unter die schwachen Zweikammersysteme einzuordnen. Deshalb wurde eine zusätzliche Kategorie "moderates Zweikammersystem" eingeführt.

- In Brasilien ist die Zusammensetzung beider Kammern inkongruent, hinsichtlich ihrer Kompetenzen sind sie aber de jure kongruent. Beide Kammern haben das Recht zur Gesetzesinitiative. Die Verfassung schreibt jedoch vor, dass Haushaltsgesetze und die Behandlung von Notverordnungen (*medidas provisórias*) von beiden Kammern in gemeinsamer Sitzung (und in gemeinsamen Ausschüssen) behandelt werden müssen, im Zeitraum 1989-1994 waren dies fast zwei Drittel aller Gesetze (Figueiredo/Limongi 1996: 7). Von den übrigen 514 in diesem Zeitraum verabschiedeten Gesetzen wurden 459 zunächst im Abgeordnetenhaus behandelt – darunter alle Gesetzesinitiativen der Exekutive und der Justiz (Figueiredo/Limongi 1996: 8). Figueiredo/Limongi (1996: 8/10) schreiben dem Senat deshalb de facto nicht die gleiche Funktion im Gesetzgebungsprozess wie dem Abgeordnetenhaus, sondern die einer *Casa Revisora* zu.

Welches ist der potentielle Nutzen von Zweikammerparlamenten für die Repräsentations-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion der Legislative? Starke Zweikammerparlamente können die Repräsentationsfunktion stärken (insbesondere wegen der intensiveren Berücksichtigung regionaler Belange). Sie können die Kontrollfähigkeit des Parlaments erhöhen (falls beide Kammern, gegebenenfalls auch unabhängig voneinander, das Regierungshandeln kontrollieren), und sie können das Gewicht des Parlaments im Gesetzgebungsprozess steigern, durch eine längere und intensivere Beratung und – falls vorhanden – durch doppelte parlamentarische Beratungsdienste.

---

[114] Im Zeitraum 1991-1993 wurden 38% der Gesetze, die verabschiedet wurden, von der Exekutive im Senat eingebracht, 51% im Abgeordnetenhaus (De Lima/Gil 1994: 99).

Tabelle 23: Ausprägung der Zweikammersysteme in Lateinamerika 1998 in Anlehnung an Lijphart (1984) [a)]

Kompetenzverteilung	Zusammensetzung	
	Nicht kongruent	**kongruent**
symmetrische	**starkes Zweikammersystem**	**moderates Zweikammersystem**
	Argentinien Chile	Bolivien Kolumbien Paraguay Uruguay Venezuela
moderat asymmetrisch	**moderates Zweikammersystem**	**schwaches Zweikammersystem**
	Mexiko Brasilien	
stark asymmetrisch	**schwaches Zweikammersystem**	**unbedeutendes Zweikammersystem**
	----	---

a) Im Gegensatz zu Lijphart (1999: 207, 212) gehen wir in der vorliegenden Tabelle von tatsächlichen parteipolitischen Kongruenzen oder Inkongruenzen aus, während sich Lijphart in seinem Analyseraster bei den berücksichtigten lateinamerikanischen Ländern – zum Beispiel im Falle Kolumbiens (vor 1991) und Venezuelas – auf die wegen der unterschiedlichen Wahlverfahren für die beiden Kammern möglichen parteipolitischen Inkongruenzen bezieht.

2. Präsidentielle Dekretrechte: Usurpation legislativer Kompetenzen der Parlamente?

Es fragt sich, inwieweit das Klischee richtig ist, die lateinamerikanischen Präsidenten usurpierten in quasi cäsaristischer Manier Gesetzgebungskompetenzen der Parlamente und regierten an ihnen mit Dekreten vorbei (mit "Dekreten" sind hier keine Verwaltungsvorschriften gemeint, sondern Regelungen, die Gesetzen vergleichbar sind). Ein derartiges Verständnis von präsidentieller Dekretherrschaft liegt auch dem von O'Donnell geprägten Konzept der "delegativen Demokratie"

zugrunde. Nicht zur Debatte steht die Tatsache, dass Dekrete ein bedeutendes Instrument der Exekutive sind, um den Gesetzgebungsprozess zu steuern. So zählen Carey/Shugart (1998b: 5) die Dekretkompetenz ("decree powers") zu den "proactive powers", das heißt zu den Gestaltungskompetenzen der Präsidenten. Carey/Shugart (1998b: 8) weisen darauf hin, dass die Dekretrechte als "proaktive Kompetenzen" dann ein besonderes Gewicht im politischen Prozess erlangen, wenn sie mit "reaktiven Kompetenzen", so einem starken Veto-Recht, kombiniert werden können. In den meisten der analysierten Länder dürfte es reichen, wenn der Präsident ein Drittel der bei der Abstimmung anwesenden Parlamentarier hinter sich weiß, um die Überstimmung des Vetos zu verhindern. Lediglich in Ekuador benötigt er ein Drittel *aller* Parlamentarier. Besonders schwach war die formelle Veto-Macht des venezolanischen Präsidenten. Gemäß der Verfassung von 1961 konnte, wie bemerkt, in Venezuela bereits eine einfache Mehrheit der Parlamentarier ein präsidentielles Veto zu Fall bringen.[115] Nach Auskunft der Rechtsberater des Kongresses (Interviews vor Ort) hat das präsidentielle Veto in der Praxis gleichwohl Wirkung gezeigt. Denn es wurde vom Kongress gewöhnlich respektiert.

Die verfassungsrechtliche Analyse hat bereits deutlich gemacht, dass die Vorstellung vom allmächtigen Präsidenten und ohnmächtigen Parlamenten nicht der Realität entspricht. Denn in immerhin fünf der elf analysierten lateinamerikanischen Länder verfügt der Präsident über keinerlei Dekretvollmachten (Bolivien, Ekuador, Mexiko, Paraguay und Uruguay), in zwei Ländern (Chile und Venezuela) bzw. drei Ländern (wenn man Kolumbien mitrechnet) kann der Präsident nur dann Dekretvollmachten ausüben, wenn sie ihm vom Parlament ausdrücklich verliehen worden sind (Dekret*delegationen*). Nur in drei der elf Länder (Brasilien, Argentinien und Peru) kann der Präsident zusätzlich zu delegierten auf *eigenständige* Dekretvollmachten zurückgreifen.

Dass Dekretrechte in den lateinamerikanischen Ländern eher die Ausnahme als der Regelfall sind, wird deutlich, wenn man auch die anderen zentralamerikanischen Länder und die Dominikanische Republik (ausgenommen aber Kuba) mitberücksichtigt (vgl. Krumwiede 1997). Nur in fünf, wenn man die strittigen Fälle Honduras und Panama dazurechnet sieben, von 18 lateinamerikanischen Staaten können

[115] Nach der neuen Verfassung von 1999 wird die absolute Mehrheit der Abgeordneten verlangt (Artikel 214).

die Präsidenten auf Dekretrechte, seien es eigenständige oder delegierte, zurückgreifen.

Im Folgenden werden Verfassungsrecht und vor allem -praxis der Dekrethandhabung in den drei Ländern, wo die Präsidenten neben delegierten über eigenständige Dekretvollmachten verfügen (Argentinien, Brasilien und Peru), analysiert. Auch Venezuela wird in die Analyse einbezogen, denn in diesem Land hat sich ganz im Gegensatz zum "Geist" der Verfassung ein eigenständiges Dekretrecht des Präsidenten entwickelt.

Die Analyse der vier Fälle zeigt, welch enorme Bedeutung den delegierten Dekretvollmachten zugekommen ist. So fand der wirtschaftspolitische Kurswechsel in Argentinien zum Beispiel auf dem Dekretwege statt und Dekretermächtigungen waren dafür verantwortlich.

In Brasilien ist durch das Instrument der Sonderausschüsse beider Häuser des Parlaments, die zur Beratung von vorläufigen Rechtsverordnungen des Präsidenten (*medidas provisórias*) eingerichtet werden müssen und in denen durchgängig Vertreter des Regierungsblocks die Präsidentschaft innehaben und als Berichterstatter fungieren, auch ein Instrument die Opposition zu schwächen. Dies gilt noch mehr im peruanischen Fall, wo der Opposition jegliche Möglichkeit zur politischen Profilierung im Gesetzgebungsprozess genommen werden soll.

Auffällig ist, dass auch in Venezuela, dem Land mit der betont parlamentsfreundlichen Verfassung von 1961, die Dekretermächtigungen von erheblicher Relevanz waren. In der ersten Amtszeit von Präsident Carlos Andrés Pérez (1989-1993) war eine regelrechte *decretomania* zu verzeichnen (Crisp 1998: 148). Bemerkenswert ist ferner, dass auch in Ländern mit disziplinierten Regierungsfraktionen (Argentinien, Peru und Venezuela) intensiver Gebrauch von den Dekretermächtigungen gemacht wurde. Die Vorstellung, Dekretermächtigungen oder eigenständige Dekretvollmachten gäbe es nur in Ländern mit fraktionierten und disziplinlosen Parlamenten, bedarf also der Korrektur. Lediglich Brasilien kommt dieser Vorstellung nahe. Als Argument zur "Entlastung" der Präsidenten könnte angeführt werden, dass im Verwaltungsbereich eine Überregulierung durch Gesetze besteht, das heißt, dass viele Sachverhalte, die eigentlich durch Erlasse oder Verordnungen geregelt werden könnten, Gesetzesänderungen notwendig machen. Bestrebungen in Brasilien zur Eindämmung der *medidas provisórias* zielen deshalb unter anderem darauf ab, diese zwar inhaltlich und zeitlich einzuschränken, dafür aber der Exekutive mehr Freiraum

in Verwaltungsfragen (einschließlich der Einstellung und Entlassung von Personal) einzuräumen.

Die Untersuchung der Verfassungspraxis lässt die präsidentielle Dekretherrschaft eher als Minderheitsphänomen im lateinamerikanischen Kontext erscheinen. So hat sich zwar in Venezuela ein eigenständiges Dekretrecht des Präsidenten entgegen dem "Geist" der Verfassung entwickelt (die Dekretermächtigungen waren aber ungleich wichtiger). Und man darf nicht vergessen, dass Notstandsdekrete, von denen Menem einen derart umfangreichen Gebrauch machte, von dem bis 1994 gültigen Verfassungstext gar nicht vorgesehen waren (Ferreira/Goretti 1998: 41). Andererseits: Der Ekuadorianische Präsident hat sich keine Dekretrechte verschafft, indem er sich die traditionelle Verfassungsbestimmung zunutze gemacht hätte, dass er Gesetze, für die er eine Eilbehandlung verlangt, zu denen das Parlament aber keine Stellung bezog, als Gesetzes-Dekret verkündete (Interviews vor Ort). Und nach Interviews (vor Ort) scheint der kolumbianische Präsident von der Möglichkeit, über die Ausrufung des Notstandes ein eigenständiges Dekretrecht zu erlangen, keinen Gebrauch gemacht haben (bis zur Verfassung von 1991 war die Dekretherrschaft in Kolumbien unter missbräuchlicher Ausnutzung des Notstandsrechtes üblich). Auch sollen Dekretermächtigungen eine relativ geringe Rolle gespielt haben. So sei die Privatisierung in Kolumbien nicht dekretiert, sondern gesetzlich beschlossen worden. Im postautoritären Chile schließlich haben die Präsidenten nie von ihrem verfassungsmäßigen Recht Gebrauch gemacht, den Kongress um die Erteilung von Dekretvollmachten zu ersuchen (Siavelis 1998: 5), sondern sich mit dem Weg der normalen Gesetzgebung begnügt.

Insbesondere bedarf es der Diskussion, ob man in den präsidentiellen Dekretvollmachten eine *Usurpation* gesetzgeberischer Kompetenzen des Parlaments durch die Exekutive sehen soll.[116] Zwar zeigt sich häufig in den Ländern, in denen die Verfassung dem Präsidenten die Möglichkeit einräumt, per Dekret Gesetze zu erlassen, eine Tendenz zum Missbrauch. Die Tatsache, dass Präsidenten auch dann auf Dekrete zurückgreifen, wenn sie über eine parlamentarische Mehrheit verfügen bzw. in der Regel Gesetzgebungsmehrheiten hinter sich zu bringen wissen, spricht dafür, dass diese als Instrument gehandhabt werden, um den Gesetzgebungsprozess zu steuern bzw. zu beschleuni-

[116] Vgl. zur Problematik Carey/Shugart (1998a, b, c).

gen und Widerstände zu überwinden. Als solches muss das Dekret im Kontext mit anderen, dieser Funktion vergleichbaren Verfahren betrachtet werden. Ein alternatives Verfahren wäre, dass der Präsident die Eilbehandlung für Gesetze verlangen kann. In Argentinien haben die "decretos de necesidad y urgencia" auch eine Disziplinierungsfunktion gegenüber der Regierungsfraktion, die in einzelne Gruppierungen aufgespalten ist, erfüllt (Interviews vor Ort). Dissidenten innerhalb der Regierungsfraktion stimmten zwar in der Regel nicht gegen die Regierung, konnten aber durch ihre Abwesenheit dazu beitragen, dass ein Quorum für Abstimmungen nicht zustande kam. Zugleich waren die "decretos de necesidad y urgencia" ein Mittel gegen die Strategie der Opposition, unter Ausnutzung der Quorums-Regel Abstimmungen über bestimmte Gesetze zu verhindern.

Bei aller Kritik missbräuchlicher Praktiken und allem Verständnis für präsidentielle Steuerungs- und Beschleunigungsbedürfnisse sollte man aber nicht übersehen, dass einige Parlamente gewillt zu sein scheinen, die präsidentielle Dekretherrschaft zu tolerieren. So sei auf den elementaren Sachverhalt hingewiesen, dass es die Parlamente sind, die *freiwillig* dem Präsidenten Dekretvollmachten erteilen – auch wenn er, vor allem in Krisensituationen, über Appelle an die Bevölkerung Druck ausübt. Und dass der argentinische Kongress auf 91% der Notstandsdekrete Menems gar nicht reagiert hat (vgl. unten), spricht nicht dafür, dass sie ihm *aufgezwungen* worden seien. Als Interpretation bietet sich an: Das argentinische Parlament wandte sich nicht gegen die Notstandsdekrete von Menem, weil es – trotz aller Einzelkritik – grundsätzlich mit seiner Politik übereinstimmte. Crisp (1998: 155) weist darauf hin, dass das venezolanische Parlament dem Präsidenten Dekretvollmachten, die er aufgrund der Einschränkung ökonomischer Grundrechte beanspruchte, jederzeit hätte entziehen können. Auch die Angaben über die Reaktionen des brasilianischen Kongresses auf Dekrete des Präsidenten sprechen nicht dafür, dass der Präsident dem Kongress seine Politik in machiavellistischer Weise *aufgezwungen* hätte.

Als Erklärung, warum Parlamente den Präsidenten Teile der Gesetzgebung überlassen, bieten sich folgende Überlegungen an:

- Es besteht für das Parlament die Möglichkeit, sich aus der Verantwortung zu stehlen, den Präsidenten unangenehme Entscheidungen treffen zu lassen, die man insgeheim zwar für richtig hält, für die man aber vom Wähler nicht haftbar gemacht werden möchte.

- Die parlamentarische Neigung und Fähigkeit zur mühseligen Gesetzgebungsarbeit ist relativ gering.

Zu fragen ist schließlich, ob die Dekretvollmachten des Präsidenten tatsächlich so wichtig sind, ob nicht vielleicht andere Faktoren eine größere Bedeutung haben. Wir sind der Ansicht, dass vor allem die Präsidenten, die "partisan power" besitzen, sich also auf disziplinierte Regierungsfraktionen verlassen können, wie es etwa in Argentinien der Fall ist, über wesentlich mehr Macht verfügen, als Präsidenten, die sich mit einem fraktionierten, undisziplinierten Parlament konfrontiert sehen. So ist es auffällig, dass der mexikanische Präsident, der traditionell über besonders hohe "partisan power" verfügt hat, keinerlei Dekretrechte besitzt. Man könnte auch sagen: Wegen seiner parteipolitischen Macht benötigte er gar keine Dekretbefugnisse[117] und für Argentinien könnte man spekulieren: Menem hätte den wirtschaftspolitischen Kurswechsel auch ohne Dekrete durchführen können. Wahrscheinlich hätten die Regierungsfraktionen ihm ihre Unterstützung nicht versagt, wenn er seinen Kurs auf dem Weg der normalen Gesetzgebung durchgesetzt hätte. Warum er sich für die Herrschaft durch Dekret entschied, wurde oben begründet. Wenn es stimmt, dass ein mit starken Dekretrechten ausgestatteter Präsident am Parlament vorbei, ja gegen es regieren kann, hätten die brasilianischen Präsidenten den ökonomischen Kurswechsel (neoliberale Strukturreformen) genauso schnell und radikal vollziehen können müssen, wie es in Argentinien der Fall war. Dass dem nicht so war, ist vor allem auf die mangelhafte "partisan power" des brasilianischen Präsidenten zurückzuführen. Seine eigene Partei war ja ohnehin Minderheitspartei und die aus unterschiedlichen Parteien zusammengesetzte Regierungsmehrheit hat sich nicht als so zuverlässig gezeigt, wie es in einem Parlament mit ausgeprägter Fraktionsdisziplin normal ist. Es ist doch signifikativ, dass die Mehrheit der Dekrete in Brasilien schließlich in Gesetze umgewandelt und zu einem nicht unerheblichen Teil verändert wurde (siehe unten).

Es entspricht an sich der Logik, dass in einem fraktionierten Parlament mit geringer Fraktionsdisziplin Entscheidungen per Dekret gewissermaßen eine Notwendigkeit darstellen.[118] Nach einer neueren

---

[117] Zum traditionellen politischen System Mexikos vgl. Carpizo (1998); Krauze (1997); Mols (1983). Zum Beginn des demokratischen Umbruchs vgl. Mols/Franke (1996: 235-255; Oppenheimer (1997).

[118] So schreibt beispielsweise Lamounier (1997: 300): "Falls man einen Kongreß hat, in dem jeder für sich allein gute Absichten hegen mag, dem es aber nicht gelingt, eine

empirischen Studie (Shugart 1998) soll ein inverses Verhältnis zwischen der Schwäche der Parteien bzw. der Stärke der einzelnen Abgeordneten und der Stärke des Präsidenten im Gesetzgebungsprozess (hierzu gehören insbesondere die Dekretvollmachten) bestehen (Shugart 1998). Die Argumentation ist einleuchtend: Je mehr die Abgeordneten bestrebt sind, ihre eigene Position zu stärken und sich auf Kosten ihrer Partei zu profilieren – zum Beispiel über partikulare Vergünstigungen an ihre Wähler und die Pflege von Klientelbeziehungen – desto eher scheinen sie bereit zu sein, der Exekutive eine aktive Rolle im Gesetzgebungsprozess zu überlassen. Die Exekutive bildet damit in gewisser Weise das Gegengewicht (gegebenenfalls auch über das präsidentielle Veto) zur partikularen Interessenpolitik der Abgeordneten. Dies setzt allerdings voraus, dass die Exekutive als Kompensation zulässt, dass die Abgeordneten im begrenzten Umfang partikularer Vergünstigungen vermitteln oder verteilen können. Es fragt sich, ob dieser Typ des Abgeordneten nicht auch in den lateinamerikanischen Parlamenten mit Fraktionsdisziplin anzutreffen ist. Auf jeden Fall hat der Abgeordnete in disziplinlosen bzw. disziplinschwachen Parlamenten den Anreiz, individuelle Anliegen in Form von Veränderung oder Ablehnung von Gesetzen und/oder Dekreten zur Geltung zu bringen.

Gerade das Verhalten der Parlamente gegenüber der präsidentiellen Dekretherrschaft ist ein Beleg dafür, in welchem Ausmaß Parlamente auf ihre *Gestaltungsmacht* verzichten. Aus der Tatsache, dass in Brasilien nur wenige Dekrete vom Parlament abgelehnt wurden, darf man nicht folgern, seine *Verhinderungsmacht* sei als gering zu veranschlagen. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Collor de Mello zum Ende seiner Amtszeit weitgehend darauf verzichtete, Dekrete einzubringen, weil er sich der ablehnenden Haltung des Kongresses sicher war (zu Beginn seiner Amtszeit, als er noch die Zustimmung der alten Kongressmehrheit besaß, zeichnete er sich durch eine wahre *decretomania* aus).

Zusammenfassend: Wir schließen uns also der neuen Lesart (vgl. Figueiredo/Limongi 1997) an, nach der es durchaus sinnvoll ist, im

---

Meinung auszudrücken, der keine anerkannten Führer hat, der in zehn Kräfte aufgesplittert ist, die auf dem Wählermarkt konkurrieren, dann muß der Präsident per Dekret entscheiden." Daß Lamounier die brasilianischen Einzelfallerfahrungen – in unzulässiger Weise – universalisiert, macht der Fall Ekuador deutlich. Obwohl es sich um ein stark fraktioniertes Parlament mit schwacher Fraktionsdisziplin handelt, verfügt der Präsident weder über delegierte noch eigenständige Notstandsvollmachten.

Hinblick auf die Notverordnungen nicht von einem Nullsummenspiel zwischen Exekutive und Legislative auszugehen, sondern die Möglichkeit wechselseitigen Nutzens in Betracht zu ziehen.[119] Sieht man in den Notverordnungen oder vorläufigen Rechtsverordnungen des Präsidenten eine explizite oder implizite Delegation von Gesetzgebungskompetenzen durch das Parlament, so ist ein wichtiges Analysekriterium die Frage nach den Kontrollmechanismen bzw. Widerrufsmöglichkeiten durch das Parlament und deren Anwendung in der politischen Praxis (vgl. Figueiredo/Limongi 1997: 129-130).

In *Venezuela* konnte der Präsident nach Art. 190 Abschnitt 8 der Verfassung von 1961 "außerordentliche Rechtsverordnungen zu wirtschaftlichen und finanziellen Themen zu erlassen, falls dies das öffentliche Interesse erforderlich macht und er dazu mittels eines Sondergesetzes ermächtigt wird". Das heißt, die Ausübung der präsidentiellen Dekretkompetenzen hing von der vorherigen Verabschiedung eines "Ermächtigungsgesetzes" (ley habilitante) durch den Kongress ab. Von 1961 bis 1998 hat der Kongress insgesamt sechs Ermächtigungsgesetze verabschiedet, auf deren Grundlage bis 1994 insgesamt 164 Gesetzesdekrete erlassen wurden (Schultz 1999: 462).[120] Auch unter Präsident Chávez wurde gleich zu Beginn seiner Amtszeit im April 1999 nach heftigen Konflikten mit der Kongressmehrheit ein Ermächtigungsgesetz verabschiedet. Während unter den Präsidenten Rómulo Betancourt (1959-1963), Carlos Andrés Pérez (1974-1978) und Jaime Lusinchi (1984-1988) die Ermächtigungsgesetze jeweils ein Jahr Gültigkeit hatten, waren die späteren Ermächtigungsgesetze von wesent-

---

119 "Sieht man darin eine Delegierung an denjenigen, der über komparative Vorteile zur Erfüllung der betreffenden Aufgaben verfügt, kann das Vorhandensein außerordentlicher Gesetzgebungskompetenzen der Exekutive für beide Seiten von Vorteil sein. In diesem Fall gewinnen beide mit diesem institutionellen Arrangement, sowohl die Legislative, die auf die Ausübung gesetzgeberischer Funktionen verzichtet oder sie in geringerem Umfang ausfüllt, als auch die Exekutive, die diese neuen Funktionen übernimmt. Unter diesen Bedingungen muß das Verhältnis Exekutive-Legislative nicht mehr notwendigerweise als Nullsummen-Spiel gesehen werden. Positiv ausgedrückt können außerordentliche Gesetzgebungskompetenzen in den Händen der Exekutive Gewinne für die Legislative abwerfen und zu einer Kooperation zwischen den beiden Gewalten führen" (Figueiredo/Limongi 1997: 128f).

120 Insgesamt verteilten sich die Gesetzesdekrete wie folgt: Rómulo Betancourt (1961/62) 7; Carlos Andrés Pérez (1974/75) 34; Jaime Lusinchi(1984/85) 101; Ramón José Velásquez (1993) 15; Rafael Caldera (1994) 7 (Schultz 1999: 462). Zu den Dekreten die unter den beiden letzten Ermächtigungsgesetzen – Caldera (1998) und Chávez (1999) – erlassen wurden, liegen keine Daten vor. Zu den Ermächtigungsgesetzen im einzelnen siehe Crisp (1997: 187-190; 1998: 146-153); Schultz (1999: 336-339)

lich geringerer Dauer und in ihrer inhaltlichen Ausrichtung enger umgrenzt – auf 30 Tage bei Rafael Caldera (1994). Bis 1988 wurden derartige Ermächtigungsgesetze in der Regel nur verabschiedet, wenn der Präsident über eine Mehrheit im Parlament verfügte.[121] Ab 1993 wurden derartige Ermächtigungen für einen kurzen Zeitraum auch Präsidenten erteilt, die im Parlament nur über eine Minderheit verfügten. Dabei scheint das übergreifende Ziel eine wichtige Rolle gespielt zu haben, in einer politischen und wirtschaftlichen Krise die Regierung handlungsfähig zu halten.

Neben den Dekreten, die auf Ermächtigungsgesetzen beruhen, haben die Präsidenten seit 1961 auch immer wieder auf eine Art Notstandsvollmacht zurückgegriffen (auch wenn keine außergewöhnlichen Umstände herrschten) und sich so im Gegensatz zum "Geist" der Verfassung eine eigenständige Dekretvollmacht verschafft. Im Falle des Notstandes, von Unruhen oder allgemein "unter schwerwiegenden Umständen, die das wirtschaftliche und soziale Leben beeinträchtigen" (Art. 241) konnte der Präsident Grundrechte suspendieren und nachfolgend Gesetzesdekrete zu diesen Bereichen erlassen. Diese außerordentliche Vollmacht blieb so lange in Kraft, bis sie vom Präsidenten oder dem Kongress in gemeinsamer Sitzung beider Kammern aufgehoben wurde (Art. 243). Von Januar 1961 bis Juli 1991 war das Grundrecht auf ökonomische Freiheit *durchgehend* suspendiert, ohne dass der Kongress die Suspendierung aufgehoben hätte (Crisp 1998. 168). Zwischen Januar 1961 und 1994 wurden auf dieser Rechtsgrundlage insgesamt 194 Gesetzesdekrete erlassen – fast ein Drittel (67) während der ersten Präsidentschaft von Carlos Andrés Pérez (1974-79) (Crisp 1998: 161).

In *Peru* haben die Konflikte zwischen der Exekutive und einer oppositionellen Kongressmehrheit über die Ausübung von Dekretvollmachten sowie die darauf aufbauenden Politiken bei den Regimezusammenbrüchen von 1948, 1968 und 1992 eine wichtige Rolle gespielt (Schmidt 1998: 105). Nach der Rückkehr zur Demokratie im Jahr 1980 haben wechselnde Regierungen mehr und mehr auf Dekrete – "decre-

[121] Hierzu schreibt Crisp (1998: 154): "When authority is delegated, the substantive leeway given the president and the duration of the delegation are related to the partisan composition of the legislature. Presidents ask for and receive decree authority when they have a majority in Congress that will give it to them, and they can be assured of its original acquiescence and continued support because of the strong role for party elites."

tos legislativos" und "medidas extraordinarias" (nach der aktuellen Verfassung "decretos de urgencia") – zurückgegriffen, um ihre Gesetzesvorhaben durchzusetzen. Beide Formen von Dekretvollmachten wurden bei der Verfassungsreform von 1993 beibehalten.

Nach der Verfassung von 1993 (Art. 118, Abs. 19) kann der Präsident: "mittels Dringlichkeitsdekreten mit Gesetzeskraft außerordentliche Maßnahmen in wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten anordnen, falls dies im nationalen Interesse notwendig ist, mit der Verpflichtung, gegenüber dem Kongress Rechenschaft abzulegen. Der Kongress kann die betreffenden Dringlichkeitsdekrete modifizieren oder widerrufen." Außerdem kann der Kongress (Art. 104): "an die Exekutive die Befugnis zur Gesetzgebung mittels Gesetzesdekreten zu einem spezifischen Gebiet und für einen bestimmten Zeitraum, der in einem Ermächtigungsgesetz festgelegt wird, delegieren."

Bei den "decretos legislativos" reicht die einfache Mehrheit für ein Ermächtigungsgesetz, das den Gegenstand und Zeitraum der Gesetzgebungsdelegation an den Präsidenten festlegt. Ausgeschlossen wird eine Gesetzgebungsdelegation (Art. 104, Art. 101 Abs. 4) für folgende Bereiche: Verfassungsreformen, die Zustimmung zu internationalen Verträgen, die Haushaltsgesetzgebung ("ley de presupuesto und ley de la cuenta general") und Gesetzesmaterien, die einer besonderen Gesetzgebung ("leyes orgánicas") bedürfen. Es gibt in der Verfassung weder präzise Vorgaben hinsichtlich der Rechenschaftspflicht des Präsidenten gegenüber dem Kongress bei "decretos legislativos", noch gibt es Ausführungsgesetze zu diesem Thema. In der Regel gilt das Schweigen des Kongresses als Zustimmung.

Gleiches gilt für die "decretos de urgencia".[122] Auch hier impliziert die fehlende Aktivität des Kongresses eine stillschweigende Zustimmung. Neu ist, dass nach Verfassung von 1993 auch die "decretos de urgencia" der Normenkontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit unterliegen (Art. 200 Absatz 4), dies war vor 1993 nicht der Fall (Eguiguren 1994: 188; Rubio 1998: 174). Neu ist auch die Vorgabe, dass mittels "decretos de urgencia" keine die Steuern betreffenden Regelungen verabschiedet werden dürfen. Diese Regelung widerspricht der

[122] Soweit beide Materien (*decretos legislativos* und *decretos de urgencia*) in der Geschäftsordnung des Parlaments geregelt werden, scheinen diese Vorgaben in der Praxis keinerlei Bedeutung zu haben (vgl. Planas 1997a: 585-586).

bisherigen Praxis und scheint auch nach 1993 nicht durchgehend befolgt worden zu sein (Eguiguren 1994: 189-190).

Die peruanischen Regierungen seit 1980 haben ausführlich von der Möglichkeit, sich Dekretkompetenzen übertragen zu lassen, Gebrauch gemacht. Unter der Regierung von Fernando Belaúnde (1980-1985) wurden insgesamt 349 *decretos legislativos* aufgrund von 50 Ermächtigungsgesetzen ("leyes autoritativas") erlassen. Unter seinem Nachfolger Alan García (1985-1990) waren es 264 *decretos legislativos* (30 Ermächtigungsgesetze). Alberto Fujimori (seit Juli 1990) hat in seiner ersten Regierungsphase von Juli 1990 bis zum Staatstreich vom März 1992 157 *decretos legislativos* erlassen (15 Ermächtigungsgesetze). In der Zeit der Diktatur bis Oktober 1993 wurden insgesamt 724 sogenannte *decretos leyes* erlassen. In der Phase der Verfassunggebenden Versammlung (Oktober 1993-Dezember 1994) waren es 18 *decretos.* Weitere 30 *decretos legislativos* wurden bis April 1996 erlassen (Bernales 1996: 439-440).

Was die "medidas extraordinarias" und die "decretos de urgencia" betrifft, so hat die Regierung Fernando Belaúnde (1980-1985) 667 erlassen, die Regierung von Alan García (1985-1990) 1338 und die verfassungsmäßige Regierung von Alberto Fujimori (1990-1992) 574 Dekrete, das heißt 27 pro Monat (Planas 1997: 581-582).

Die Tendenz zur präsidentiellen Gesetzgebung per Dekret hat seit 1993 weiter zugenommen: zwischen Juli 1995, dem Monat des Inkrafttretens der neuen Verfassung, und Juli 1997, wurden 66% aller Gesetze durch die Exekutive entweder über *decretos legislativos* oder über *decretos de urgencia* verabschiedet, nur ein Drittel der Gesetze wurde vom Parlament beschlossen (Planas 1997: 582).

Das Ausufern der Zahl der Dekrete entspricht dem Selbstverständnis der Mehrheit der Abgeordneten der Regierungspartei(en), das Parlament als Ausführungsorgan der Entscheidungen der Exekutive zu betrachten. Dies ist verständlich, weil die Regierungspartei(en) nur über eine rudimentäre Organisationsstruktur verfügen und alle Abgeordneten dieser Partei(en) ihr Mandat direkt der Nominierung durch den Präsidenten verdanken.[123] Nach Sichtweise der Regierung, sollen

---

[123] Insofern kann auch nicht verwundern, daß in der Elitestudie über die lateinamerikanischen Parlamentarier die Abgeordneten von Cambio 90/Nueva Mayoría deutlich vom lateinamerikanischen Durchschnitt abweichen, wenn die Frage gestellt wird: Ohne Parteien gibt es keine Demokratie? Während im lateinamerikanischen Durchschnitt 69% sehr und 19% mehr oder weniger zustimmen, sind es bei den peruanischen Re-

Gesetze "großen" Themen vorbehalten bleiben. Kleine, eher "technische" Sachverhalte sollen über Verordnung oder Dekrete (Frankreich und Italien werden als Vorbilder genannt) geregelt werden. Der Kongress soll auf keinen Fall mit rein "technischen Themen" betraut werden, auch der Zeitfaktor spricht nach Ansicht der Regierung für die Gesetzgebung durch Dekrete. Außerdem soll verhindert werden, dass der Opposition mit der parlamentarischen Diskussion von Gesetzesvorlagen eine politische Tribüne geboten wird.[124] Insofern ist im peruanischen Fall der "Missbrauch" der Dekretvollmachten durch die Exekutive weniger eine Folge präsidentieller Usurpation als vielmehr das Ergebnis der stillschweigenden bzw. aktiven Zustimmung der Parlamentsmehrheit zu diesen Praktiken. Dies gilt nicht nur für die Regierungszeit von Fujimori, sondern auch für die Präsidentschaften der 80er Jahre (vgl. Schmidt 1998: 105).

In *Brasilien* haben die Präsidenten seit der Verabschiedung der neuen Verfassung von 1989 umfassend auf außerordentliche Rechtsverordnungen (*medidas provisórias*) zurückgegriffen. In gewisser Weise knüpfen die "medidas provisórias" an die Vollmachten per Dekret (*decreto lei*) zu regieren an, über die die (Militär-)Präsidenten seit der Verfassung von 1967 verfügten. In der Verfassunggebenden Versammlung (1987-88) bestand einerseits Konsens darüber, die Gesetzesdekrete abzuschaffen, andererseits zeigte sich eine gewisse Skepsis im Hinblick auf die Fähigkeiten des Parlaments, in Krisensituationen zu schnellen Entscheidungen zu gelangen, bzw. es herrschte Angst vor Blockadesituationen im Gesetzgebungsprozess. Insofern wollte man die Exekutive nicht jeglicher gesetzgeberischer Kompetenzen für kritische Konstellationen berauben, zumal dies als Voraussetzung für ein effizientes Regieren und als Zeichen politischer Modernität angesehen wurde.[125]

Um einem Missbrauch vorzubeugen, sollte im Gegensatz zur vorherigen Praxis der Gesetzesdekrete, die als angenommen galten, falls der Kongress sie nicht in einem bestimmten Zeitraum ablehnte, die Nichtbefassung durch den Kongress als Ablehnung gewertet werden.

---

gierungsparteien 30 bzw. 24%; 36% sind mehr oder weniger nicht einverstanden und 10% überhaupt nicht einverstanden (Freidenberg 1997: 75).

124 Die vorausgegangenen Ausführungen basieren auf Interviews mit Regierungsvertretern und Abgeordneten der Regierungspartei(en) im März 1997.

125 Hierzu ausführlich Figueiredo/Limongi (1997: 130-136).

Nach Artikel 62 der Verfassung kann der Präsident außerordentliche Rechtsverordnungen ("medidas provisórias") erlassen: "In wichtigen und dringlichen Fällen kann der Präsident vorläufige Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft zur Anwendung bringen. Er muss sie unmittelbar dem Kongress zuleiten, der, sollte er sich vertagt haben, in außerordentlicher Form aufgerufen wird, innerhalb von fünf Tagen zusammenzutreten." Weiter heißt es: "Die vorläufigen Rechtsverordnungen werden rückwirkend seit ihrem Erlas unwirksam, falls sie ausgehend von ihrer Veröffentlichung nicht innerhalb eines Zeitraums von 30 Tagen in Gesetze umgewandelt werden. Der Kongress muss die sich daraus ergebenden Rechtsbeziehungen regeln."

Was ursprünglich als Begrenzung der Einflussmöglichkeiten des Präsidenten konzipiert war, nämlich das Erfordernis der Zustimmung des Parlaments innerhalb von 30 Tagen zu den "medidas provisórias", hat sich in der Praxis als zeitliches Korsett für das Parlament erwiesen, da in der Regel dieser Zeitraum für eine intensive parlamentarische Befassung nicht ausreicht.

Erstmals griff Präsident Sarney im Januar 1989 in größerem Umfang auf "medidas provisórias" zurück, um seinen Wirtschaftsplan ("plano verão") durchzusetzen. So verabschiedete er am 15. Januar 1989 insgesamt neun "medidas provisórias". Am 21. Februar 1989 wurde erstmals eine "medida provisória" nach Ablauf der 30-Tagefrist erneut verabschiedet. Dies wurde vom Parlament gewissermaßen als Folge eigener Fehler (d.h. als Versäumnis einer fristgerechten Auseinandersetzung mit der ursprünglichen "medida provisória") akzeptiert, zumal der Kongress zu diesem Zeitpunkt immer noch keine Ausführungsbestimmung ("reglamento") zur Behandlung der "medidas provisórias" verabschiedet hatte.

Mit der Entschließung des Kongresses Nr. 1 von 1989 wurde die parlamentarische Behandlung der "medidas provisórias" geregelt. Nach Erlas einer "medida provisória" durch den Präsidenten setzt der Kongress eine gemischten Sonderausschuss beider Kammern ein, der zunächst über die verfassungsmäßige Zulässigkeit der "medida provisória" und nachfolgend über den Inhalt entscheidet. Sollte der Ausschuss Bedenken gegen die Zulässigkeit der "medida provisória" vortragen, müssten dann beide Kammern des Kongresses in gemeinsamer Sitzung binnen 48 Stunden darüber entscheiden – eine Bestimmung, die erkennbar unrealistisch ist.

In der Praxis hat es sich eingebürgert, dass Präsidenten nach Ablauf der 30-Tagefrist die gleiche "medida provisória" erneut verabschieden. Präsident Collor hat in einem Fall sogar eine "medida provisória", die vom Kongress mehrheitlich abgelehnt wurde, erneut verabschiedet. Die Funktionsweise der "medidas provisórias" bewirkt, dass sich der Präsident nicht sofort (innerhalb 30 Tagen), um eine Mehrheit für seine "medida provisória" bemühen muss, sondern nur sicherzustellen hat, dass sich keine parlamentarische Mehrheit zu ihrer Ablehnung bildet.

Insgesamt wurden in den Jahren 1988 bis 1995 387 "medidas provisórias" neu verabschiedet und 862 "medidas provisórias" neu aufgelegt: 125 (22) während der Regierung von Sarney, 88 (69) unter Collor, 142 (366) unter Itamar Franco und 32 (405) im ersten Regierungsjahr von Cardoso (Figueiredo/Limongi 1997: 114). Insbesondere in der Phase der Wirtschaftspläne ("Plano Verão", "Plano Collor", "Plano Real") hat die Zahl der "medidas provisórias" deutlich zugenommen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Mehrzahl der "medidas provisórias" die Bereiche Wirtschaftspolitik (53%) und Verwaltung (27%) betrifft (ebenda).

Drei von vier "medidas provisórias" zwischen 1988 und 1995 wurden schließlich als Gesetze verabschiedet, gerade 4% wurden vom Kongress abgelehnt. Nur bei knapp der Hälfte der als Gesetz verabschiedeten "medidas provisórias" wurden vom Kongress im Gesetzgebungsprozess Veränderungen vorgenommen (1994 im Jahr des Plano Real sogar nur bei 21%). Insofern ist dem Urteil von Figueiredo/Limongi (1997: 143) zuzustimmen, wenn sie schreiben:

> "Die Reaktion des Kongresses auf den Gebrauch dieses Mittels war im Allgemeinen fügsam. Nur selten hat er die Zulässigkeit der erlassenen vorläufigen Rechtsverordnungen in Frage gestellt, das heißt, er hat das Urteil der Exekutive hinsichtlich ihrer Bedeutung und Dringlichkeit nicht in Abrede gestellt, und sie in ihrer großen Mehrheit gebilligt."

In *Argentinien* kam es unter Präsident Menem seit 1989 zu einer Erweiterung der präsidentiellen Kompetenzen im Gesetzgebungsprozess durch den extensiven Gebrauch von Teilvetos (die in der neuen Verfassung verankert wurden, Art. 80) – und wichtiger noch – durch die Notverordnungen, die als politisches Instrument während der Präsidentschaft von Alfonsín in Gebrauch kamen, während der ersten Präsidentschaft von Menem in ausufernder Weise zur Umgehung der ordentlichen Gesetzgebung eingesetzt wurden und schließlich 1994 Eingang in die neue Verfassung fanden (Art. 99.3). Genauso wurde die

Delegierung von gesetzgeberischen Kompetenzen durch den Kongress in der Verfassung verankert (Art. 76).

In Argentinien hat sich die Kritik am Regierungsstil von Präsident Menem vor allem am "Dekretismus" (*decretismo*) entzündet, der sich auf den "excessive use, and indeed abuse, of legislating by decree" (Sartori 1994: 171 Anm.4) bezieht. Allerdings hatte ihm der Kongress über Ermächtigungsgesetze zeitlich und inhaltlich begrenzt das Recht eingeräumt, Dekrete mit Gesetzeskraft zu erlassen. So wurde im August und im September 1989 mit dem "Staatsreformgesetz" und dem "Gesetz über den wirtschaftlichen Notstand" der Handlungsspielraum der Exekutive in der Wirtschaftspolitik, bei den öffentlichen Ausgaben und hinsichtlich der Privatisierung von Staatsunternehmen erweitert. Auf dieser Grundlage konnten geltende Gesetze durch Dekrete modifiziert werden, ohne dass der Kongress im Einzelfall diesen Veränderungen zustimmen musste.

Die umstrittenste präsidentielle Befugnis sind die "Notverordnungen" (*decretos de necesidad y urgencia*). Es handelt sich – nach einem Kommentar (Ferreira/Goretti 1995b: 77) – um "von der Exekutive verabschiedete Normen, aufgrund derer Maßnahmen ergriffen werden, die normalerweise ein vom Kongress verabschiedetes Gesetz voraussetzen. Indem er Notverordnungen verabschiedet, wird der Präsident 'gesetzgeberisch' tätig, er übt Funktionen des Kongresses aus, modifiziert oder widerruft Gesetze, oder verabschiedet Normen, denen Gesetzeskraft zukommt. Bei den Notverordnungen handelt es sich um Normen, die in der Regel in Ausnahmesituationen oder Notsituationen verabschiedet werden." In der Praxis wurde auf dieses Verfahren zurückgegriffen, um auch politisch marginale Angelegenheiten zu regeln und den Gesetzgebungsprozess zu ersetzen. Es handelte es sich um "eine Politik des fait accompli" (Ferreira/Goretti 1994: 6), die die Gewaltenteilung missachtete und politische Kontrollen weitgehend ausschaltete.

Nach den Ergebnissen von Ferreira/Goretti (1996) hatten in den 136 Jahren zwischen 1853 und dem Ende der Präsidentschaft von Alfonsín im Juni 1989 die verfassungsmäßigen Regierungen nur bei rund 35 Gelegenheiten auf "Notverordnungen" zurückgegriffen. Zwischen Juli 1989 und August 1994 erließ Präsident Menem 336 "Notverordnun-

gen". Nur 166 dieser "Notverordnungen" wurden von der Exekutive offiziell als solche anerkannt. [126]

Die Ausweitung der gesetzgeberischen Macht des Präsidenten korrelierte mit der Willens- und Entscheidungsschwäche des Kongresses, dieser Kompetenzausweitung entgegenzuwirken und wichtige politische Themen konstruktiv und schnell anzugehen.[127] Von den 336 "Notverordnungen" wurden – im Unterschied zu Brasilien – gerade 28 (= 8%) vom Kongress per Gesetz ratifiziert.[128] Vier (1%) wurden vom Kongress als Ganzes oder in Teilen aufgehoben (Ferreira/Goretti 1996: 457). Der Kongress nahm also 91% der Notverordnungen einfach hin, ohne gesetzgeberisch aktiv zu werden.

Mit der Verankerung der "Notverordnungen" in der Verfassung von 1994 wurde in gewisser Weise eine bestehende politische Praxis (als Teil der gelebten Verfassung) legitimiert. Es gibt Kommentatoren, die darin eine Stärkung dieses Instrumentes und der Macht des Präsidenten sehen (Sabsay/Onaindia 1994: 299; Ferreira/Goretti 1995b: 89).[129] Der Verfassungstext schränkt den Gebrauch von Notverordnungen zwar formal ein. Der Präsident kann keine Notverordnungen erlassen, "die Gegenstände des Strafrechts, des Steuersystems, des Wahlrechts und das System der politischen Parteien" betreffen. Außerdem wird über die Notverordnungen mit Zustimmung der Minister entschieden, die sie zusammen mit dem Kabinettschef gegenzeichnen müssen. Die Kontrollmöglichkeiten des Kongresses wurden erweitert. Aber es fehlt Mitte 1999 – das heißt fünf Jahre nach Inkrafttreten der neuen Verfas-

---

126 Aus diesem Grund gibt es Einwände gegen die von Ferreira/Goretti (1994; 1996) errechnete Zahl der Notverordnungen. So akzeptiert beispielsweise Molinelli (1995: 9) nur die erwähnten "offiziellen" Notverordnungen als echte Notverordnungen, stellt aber nicht die Interpretation des Mißbrauchs dieses Instruments in Frage. Nach einer anderen Quelle unterzeichnete Präsident Menem während seiner gesamten ersten Amtsperiode (1989-1995) insgesamt 250 Notverordnungen (Clarín 9.7.1995: 12).

127 So schreiben beispielsweise Carry/Shugart (1998: 2): "We suggest that more frequently than is commonly acknowledged, executive degree is tolerated – or preferred – by legislative majorities".

128 Palermo (1995: 102-103) interpretiert die Weigerung, die Gültigkeit der Notverordnungen per Gesetz zu bestätigen, als eine in gewissem Umfang wirkungsvolle Abwehrstrategie des Kongresses.

129 Nach Molinelli (1995: 14) hat der Kongreß im Rahmen der reformierten Verfassung mehr Einfluß bei nichtlegislativen Angelegenheiten (z.B. bei Ernennungen) und weniger Einfluß im Gesetzgebungsprozeß selbst, vor allem, weil die "Notverordnungen" und das Teilveto heute in der Verfassung verankert sind. Insofern scheint das Urteil zutreffend zu sein, wonach die reformierte Verfassung nicht zu dem im "Pakt von Olivos" ausgedrückten Ziel beigetragen hat, die Machtfülle des Präsidenten einzuschränken (Ferreira/Goretti 1995a: 83-86).

sung – immer noch ein Gesetz, das diese Kompetenzen regelt. Ausgehend von der vorherigen Praxis des Rückgriffs auf "Notverordnungen" – ohne verfassungsrechtliche Absicherung – und der Möglichkeiten einer die Exekutive begünstigenden Auslegung der Verfassung scheint Skepsis in Bezug auf die tatsächlichen Auswirkungen der erwähnten Einschränkungen gerechtfertigt (Molinelli 1995: 12-13).

Gegenüber der Kritik, die gegen die Konzentration von Entscheidungsmacht im Präsidentenamt vorgebracht wird, kann man einwenden, dass dieser Prozess in der schwierigen wirtschaftlichen und politischen Konstellation der Jahre 1989-91 der politischen Notwendigkeit entsprach, die Handlungsfähigkeit von Regierungen zu beweisen, um die Legitimation des politischen Systems zu stärken (Palermo 1995: 108-109). Danach hat sich diese Entscheidungsstruktur, die für eine Ausnahmesituation gerechtfertigt sein mag, aber verfestigt und verselbständigt. Mit der Zentralisierung politischer Entscheidungskompetenzen in der Exekutive als Reaktion auf die wirtschaftliche Krise und als Voraussetzung für wirtschaftliche Reformen ist Argentinien, wie bereits zu Anfang erwähnt, kein Einzelfall in Lateinamerika.

3. Parlamentarische Kontrolle und außerparlamentarische Kontrollinstanzen

Es wäre sinnvoll, wenn sich die auf Lateinamerika bezogene Parlamentsforschung an einem anspruchsvollen Kontrollbegriff orientieren würde, wie er etwa von Ismayr (1992: 333) formuliert wird:

> "Der politische Willensbildungsprozess ist durch vielfältige und komplexe Kontrollvorgänge geprägt, deren Wirksamkeit und legitimatorische Kraft in hohem Maße davon abhängt, ob sie tranparent sind und ein Mitdenken und Reagieren der Bürger in Gang setzen. Kontroll- und Kommunikationsfunktion sollen daher im Kontext behandelt werden. Parlamentarische Kontrolle reicht von der nachträglichen Überprüfung exekutiven Handelns (im traditionellen Verständnis dieses Begriffs) bis hin zur frühzeitigen Einwirkung auf Programmentwicklungen und Initiativen der Regierung."

Es wird also zwischen "vorgängiger", "begleitender" Kontrolle und "nachträglicher Wirkungskontrolle" unterschieden. Hier geht es aber zunächst um ein wesentlich elementareres Problem, nämlich darum, inwieweit die Parlamente Lateinamerikas als Faktoren der "horizonta-

len Gewaltenteilung" wirken, indem sie der Macht des Präsidenten Grenzen setzen.

Bei dem Versuch der Beantwortung dieser Frage sei auf Kap. IV verwiesen, in dem herausgearbeitet wurde, dass man sich nicht nur auf die – in der Regel sicherlich sehr defizitäre – *Gestaltungs*macht des Parlaments kaprizieren, sondern auch die nicht unerhebliche *Verhinderungs*macht der lateinamerikanischen Parlamente zur Kenntnis nehmen sollte. Es wurde betont, dass die Verhinderungsmacht an ein Parlament keine größeren Anforderungen stellt – weder ist Fraktionsdisziplin erforderlich noch muss der Parlamentarier größere Expertise besitzen und über gute Informations- und Beratungsstrukturen verfügen. Auch disziplinlose und stark fraktionierte Parlamente, wie die Kolumbiens und Ekuadors, zeichnen sich deshalb durch relativ große Verhinderungsmacht aus.

Die reale Verhinderungsmacht eines Parlaments kann man nicht angemessen erfassen, wenn man sich darauf beschränkt, zu untersuchen, wie vielen Gesetzesinitiativen und/oder Dekreten der Regierung das Parlament seine Zustimmung versagt. Es sind in jedem Fall nur wenige Gesetze, weil der Präsident in der Regel nur Gesetze bzw. Dekrete auf den Weg bringt, bei denen er überzeugt ist, dass sie die parlamentarische Zustimmung finden werden. Nur wenn Regierungsfraktion(en) dem Präsidenten relativ bedingungslos folgen und er auch bei unpopulären Gesetzen auf ihre Gefolgschaftstreue vertrauen kann (dies ist in Peru unter Fujimori in einem sehr starken und war in Argentinien unter Menem in einem recht starken Maße der Fall), ist die Verhinderungsmacht des Parlaments als gering zu veranschlagen. Recht hoch dürfte die parlamentarische Verhinderungsmacht demgegenüber in Brasilien sein, wo die Regierungsfraktionen erst *nachdem* umfangreiche Verhandlungen zwischen Parlamentariern und Regierung über Gesetzes*modifikationen* stattgefunden haben (Ames 1998) Fraktionsdisziplin zeigen.

Um das Potential an Verhinderungsmacht der Parlamente ermessen zu können, sollte man sich um eine kontrafaktische Analyse bemühen. Wie groß wäre zum Beispiel die Macht von Lula, dem Präsidentschaftskandidaten des PT, gewesen, wenn er die Präsidentschaftswahlen in Brasilien gewonnen hätte? Mit Sicherheit würde eine große Kongressmehrheit verhindern, dass die brasilianische Wirtschaft von Grund auf umgestaltet wird. Oder um ein anderes Beispiel zu nennen: Wenn in Kolumbien ein dezidiert linksliberaler Kandidat zum Prä-

sidenten gewählt würde, würde eine große liberal-konservative Mehrheit gewiss radikale Reformen zu verhindern wissen.

Gerade informellen Prozessen und dem Bereich der "non-decisions" sollte man besondere Beachtung zukommen lassen, wenn man sich um eine zutreffende Einschätzung der Verhinderungsmacht der lateinamerikanischen Parlamente bemüht. Es dürfte sinnvoll sein, von den Ergebnissen neuer empirischer Parlamentsstudien der Parlamentarismusforscher auszugehen, dass das "rubber stamp"-Image der lateinamerikanischen Parlamente ihrer tatsächlichen Macht nicht gerecht wird.[130]

Dass es nach wie vor sinnvoll ist, die *Gesamt*parlamente Lateinamerikas als Faktor der horizontalen Gewaltenteilung zu betrachten, machen die "impeachment"-Verfahren gegen die Präsidenten in den 90er Jahren deutlich (siehe hierzu Pérez-Liñán 1998). Derartige Amtsenthebungsverfahren fanden immerhin in fünf der elf Länder in den 90er Jahren statt: gegen Fernando Collor de Mello in Brasilien (1992), Carlos Andrés Pérez in Venezuela (1993), Ernesto Samper in Kolumbien (1966), Abdalá Bucaram in Ekuador (1997) und Raúl Cubas in Paraguay (1999). Nur der kolumbianische Präsident Ernesto Samper überlebte das Impeachment-Verfahren, die anderen vier Fälle endeten mit der Absetzung oder dem Rücktritt des Präsidenten.

Impeachment-Verfahren beziehen sich auf "Vergehen" ("delitos") von – zumindest potentiell – strafrechtlicher Relevanz. Manche Verfassungen sehen zudem als "politisch" zu klassifizierende Gründe vor. So lassen die argentinische Verfassung (Artikel 53) und die paraguayische Verfassung (Artikel 225) Impeachment-Verfahren bei "schlechter Amtsführung" (mal desempeño de sus funciones) zu. Und für die chilenische Verfassung (Artikel 48,2a) ist ein Impeachment-Verfahren auch dann zulässig, wenn die Regierung "in schwerwiegender Weise gegen die Ehre oder Sicherheit der Nation verstoßen hat".

Generell sind hohe Hürden für das Amtsenthebungsverfahren vorgeschrieben. In der Mehrheit der Länder muss mindestens die absolute Mehrheit aller Parlamentarier oder Zweidrittelmehrheit der Anwesenden der Amtsenthebung zustimmen. Eine Ausnahme stellt Peru dar, wo ein Amtsenthebungsbeschluss mit einfacher Mehrheit herbei-

---

[130] Zu Brasilien Figueiredo/Limongi (1996; 1997); zu Argentinien Molinelli (1995) sowie die Ergebnisse der im Rahmen der Arbeitsgruppe von Nacif/Morgenstern erstellten Studien über Parlamente in Lateinamerika, die sich auf Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko beziehen (http://ascc.artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/).

geführt werden kann (Artikel 100). Nach der neuen Verfassung von 1998 müssen in Ekuador Zweidrittel aller Abgeordneten dem Amtsenthebungsverfahren zustimmen (Artikel 129,9). Vorher – diese Vorschrift galt noch bei der Absetzung Bucarams – war nur eine einfache Mehrheit erforderlich (Artikel 82,g).

Über die Zensurbestimmungen und die Bestimmungen zur Absetzung von Ministern, wofür durchgängig mindestens die absolute Mehrheit der Parlamentarier nötig ist, wurde in Kap. II informiert. Es sei bemerkt, dass das Recht zur Zensur und Absetzung von Ministern nur in Ekuador eine größere Bedeutung erlangte (vgl. Sánchez-Parga 1998: 83ff; CORDES 1998: 105ff). Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass nach Artikel 82,g der alten Verfassung Zensur und Absetzung mit einfacher Mehrheit beschlossen werden konnten.

Mit den Zweikammerparlamenten wurden Institutionen untersucht, die auch der Gewaltenteilung und -kontrolle dienen (vgl. Kap. VI.1). Hierbei wurde auf die Föderalismusproblematik nicht näher eingegangen (siehe ausführlicher dazu Schultz 1999).

In den Interviews wurde auch der Frage nachgegangen, inwieweit eine parlamentarische Kontrolle des Militärs stattfindet. Vertraut man den Interviews, dann existieren hinsichtlich dieser Problematik einige Gemeinsamkeiten unter den analysierten Ländern. So gibt es in allen Parlamenten bestenfalls einige wenige Sicherheitsexperten bzw. Militärspezialisten. Der Ernennung von höheren Offizieren durch den Präsidenten wird im Regelfall "routinemäßig" zugestimmt. Die Militärbudgets werden zum Teil gar nicht, auf jeden Fall – auch mangels fachlicher Kompetenzen – nicht im Detail beraten. Manche Verteidigungsausschüsse begreifen sich nicht als Kontrollorgane, sondern (so etwa in Ekuador) als eine Art Verbindungsorgan ("enlace") zum Militär. In einigen Ländern haben sich die Militärs zur Durchsetzung ihrer korporativen Interessen überraschend gut an die neuen demokratischen Rahmenbedingungen angepasst, das heißt, sie betreiben im Parlament eine aktive Lobby-Politik. So verfügte beispielsweise jedes der vier brasilianischen Verteidigungsministerien (Heer, Marine, Luftwaffe, gemeinsamer Generalstab) über einen Verbindungsoffizier zum Parlament mit Büro im Kongress. Erst 1999 wurde ein Verteidigungsministerium geschaffen, das alle drei Waffengattungen vertritt und ihnen übergeordnet ist. Die Abgeordneten sehen diese neue Form der politischen Einflussnahme des Militärs als legitim an. Ein Abgeordneter des PT äußerte gegenüber den Autoren, dass es mit den Militärs im Kon-

gress jetzt keine Probleme mehr gebe. Früher hätten diese den Parlamentariern die Pistole auf die Brust gesetzt, um ihre Forderungen durchzusetzen, heute würden sie einen Schnellhefter mit Eingaben zum Budget vorlegen. Die größten Fortschritte scheint die parlamentarische Kontrolle des Militärs in Argentinien gemacht zu haben. Erstaunlich ist, welchen Machtverlust die Militärs nach den Interviews in einigen Ländern, wo sie bis in die 80er Jahre hinein an der Regierung waren, nach der Rückkehr zur Demokratie erlebt haben. So zählten politikwissenschaftliche Experten das Militär weder in Brasilien noch in Argentinien zu den wichtigsten fünf Machtfaktoren. Es wäre nun allerdings unzutreffend, von einem generellen Bedeutungsverlust des Militärs in Lateinamerika zu sprechen. So scheint die Macht des Militärs in Kolumbien zugenommen zu haben, und die gewachsene politische Bedeutung des venezolanischen Militärs unter Chávez ist augenfällig.

Nach dem europäischen Gewaltenteilungsdenken, das von einer Gewaltenfusion von Regierung und Regierungsfraktion(en) ausgeht, ist die Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion weitestgehend eine Aufgabe der Opposition. Demgemäss müssten Minderheitsrechte in der Analyse eine besondere Beachtung finden. Da die lateinamerikanischen Regierungssysteme typologisch im Mittelfeld zwischen dem präsidentiellen amerikanischen Regierungssystem und den parlamentarischen Demokratien Westeuropas, wie die der Bundesrepublik Deutschland, einzuordnen sind, wäre es sehr zu wünschen, dass die auf Lateinamerika bezogene Parlamentsforschung, die sich bisher nahezu ausschließlich mit den USA als Referenzfall beschäftigt hat, auch die europäische Forschungsperspektive berücksichtigt. So sollte überlegt werden, ob die im Folgenden genannte, auf die Bundesrepublik Deutschland bezogene These von Ismayr auch für Lateinamerika zutrifft: "eine Stärkung des Parlaments ist ... nur über einen Ausbau von Minderheitsrechten zu erreichen" (Ismayr 1992: 523). Dementsprechend zielen seine Vorschläge zu einer Parlamentsreform in Deutschland darauf ab, die Oppositionsrechte zu stärken.

Bei der Analyse der parlamentarischen Minderheitsrechte, die im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vorgenommen werden konnte, wäre es zum Beispiel wichtig, die Verfassungsvorgaben und die Verfassungspraxis in folgenden Bereichen zu analysieren:

- Einsetzung von Untersuchungsausschüssen (Voraussetzungen/ Quoren für die Einsetzung, Zusammensetzung, Minderheitenvoten etc.);

- Anfragen an die Regierung oder einzelne Minister durch einzelne Abgeordnete oder Oppositionsfraktionen (Quoren, Sanktionsmittel etc.);
- Institutionalisierte Debatte mit gesichertem Rederecht der Opposition (z.B. aktuelle Stunden, Aussprachen über die Regierungspolitik etc.).

Dem europäischen Parlamentsforscher ist es selbstverständlich, dass das Kontrollrecht der Opposition nur *indirekt*, über die Öffentlichkeit, und normalerweise in *verzögerter* Form (bei den nächsten Wahlen) zur Geltung kommt.[131] Es ist deshalb von besonderer Bedeutung, dass ein hohes Ausmaß an Pressefreiheit herrscht. Zwar sieht die Situation in Lateinamerika wesentlich besser als in Asien, Afrika oder im Nahen und Mittleren Osten aus, sie ist aber immer noch unbefriedigend. Nach dem Jahresbericht 1999 von *Freedom House* über die Pressefreiheit in der Welt werden von 20 lateinamerikanischen Staaten nur sechs – Bolivien, Chile, Costa Rica, die Dominikanische Republik, Panama, Uruguay – als frei klassifiziert, zwei (Kuba, Peru) gelten als unfrei und die übrigen 12 Länder als teilweise frei. Dramatische Verschlechterungen zeigten sich in Peru, besonders kritisch wird auch die Situation in Guatemala bewertet. Gleichwohl hat sich die Presse in vielen Ländern – zum Beispiel in Argentinien – auch gegen politische Widerstände als "Vierte Gewalt" etabliert. Journalisten und Massenmedien werden im Gegensatz zu den Politikern und den politischen Institutionen in Meinungsumfragen in der Regel sehr positiv bewertet. Nicht selten mussten Journalisten für ihr Engagement einen hohen Preis zahlen, nach Informationen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) sind in Lateinamerika in den vergangenen zehn Jahren 150 Journalisten ermordet worden.

Die Berücksichtigung parlamentarischer Minderheitenrechte ist ein gutes Mittel, um die Unabhängigkeit der Justiz, der wohl wichtigsten außerparlamentarischen Kontrollinstanz, zu sichern. Dieser Gesichtspunkt wurde in Kapitel II nicht berücksichtigt. Dort spielte bei einer Bewertung des Wahlrechts der Parlamente hinsichtlich der Obersten Richter vor allem eine Rolle, über welche Kompetenzen die Parlamente im Vergleich zum Präsidenten verfügen. Nun ist eine genauere Analyse angebracht. Für immerhin *fünf* der elf Länder (Bolivien, Chile, Me-

[131] Vgl. z.B. Niclauß (1999: 27-38).

xiko, Peru und Uruguay) ist vorgeschrieben, dass Zweidrittel *aller* Parlamentarier (im Normalfall der Senatoren) der Richterernennung zustimmen müssen. Diese Regelung stellt sicher, dass auch Anliegen der Opposition berücksichtigt werden müssen. Dies dürfte auch in den drei Ländern (Argentinien, Brasilien und Ekuador) der Fall sein, die die absolute Mehrheit der Parlamentarier oder die Zweidrittelmehrheit der Anwesenden vorschreiben. In zwei weiteren Fällen (Kolumbien und Paraguay) werden zwar die parlamentarischen Minoritätsrechte nicht berücksichtigt, indem sie nur eine einfache Mehrheit vorschreiben. Die Nominierungsvorschläge stammen aber entweder von einem pluralistisch zusammengesetzten Gremium (Paraguay) oder von verschiedenen Gremien (Kolumbien), so dass die Unabhängigkeit der Justiz gewährleistet sein dürfte. Venezuela stellte den Ausnahmefall dar. Denn hier wählten die beiden Kammern mit *einfacher* Mehrheit die Obersten Richter. Ein Musterbeispiel für die Sicherung von Minderheitenrechten bei der Ernennung von Richtern ist Bolivien. Hier werden die Mitglieder des Obersten Gerichtes (Corte Suprema de Justicia) mit einer Zweidrittelmehrheit aller Parlamentarier aus einer Vorschlagsliste des pluralistisch zusammengesetzten Justizrates (Consejo de la Judicatura) ausgewählt (Artikel 117). Die Mitglieder des Consejo de la Judicatura ihrerseits werden von einer Zweidrittelmehrheit der *anwesenden Parlamentarier* gewählt (Artikel 122).

Dass man bei der Bewertung der Unabhängigkeit der Justiz (und der Wahrung der Rechte der parlamentarischen Minderheit) auch die Entlassungsrechte überprüfen muss, wurde auf den Fall Peru bezogen bereits erwähnt (vgl. Kap. II).

VII. Parlamentsberatung

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.[132]

Glaubt man den Ergebnissen der Parlamentarierbefragung der Universität Salamanca, so wird die Arbeit der Parlamentarier erheblich durch Defizite in der Infrastruktur und fehlende Informationen bzw. Beratungsleistungen beeinträchtigt. Im lateinamerikanischen Durchschnitt nannten über die Hälfte der befragten Parlamentarier als Hauptproblem die fehlende Infrastruktur, weitere 17% erklärten, sie würden über die Parlamentsarbeit nicht ausreichend informiert.[133]

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 demgegenüber 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 ausreichend genutzt oder zweckentfremdet verwendet.

---

[132] Siehe auch Diamond (1999: 98-99): "if legislatures are to become meaningful forums for injecting the interests and concerns of their constituencies into the policy process, they must have sufficiently elaborated and resourceful organizational structures so they can engage, challenge, and check executive officials and state bureaucracies. This requires legal and technical skill in writing legislation and reviewing budgets; a system of functional committees with professional staffs who have specialized expertise in various policy areas, from macroeconomics and the environment to national security; a library and information service (preferably computerized); a research support function; ... States (and peoples) get what they pay for. If they want civil servants and legislative staff with professional skill and dedication ... they need to pay these officials reasonably well ... ."

[133] In einer Umfrage unter mexicanischen Abgeordneten im letzten Quartal 1997 nannten 78% die Beratungsleistungen für die Arbeit als Abgeordneter als unzureichend (Ugalde 1997: 6 A).

Tabelle 24: Probleme der Parlamentsarbeit in Lateinamerika (Nennung in %)

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

Antwortmöglichkeiten: 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 parlamentarischen Arbeit/sonstige

	Fehlende Infrastruktur	Fehlende Beratung über die Parlamentsarbeit
Lateinamerika	51	17
Argentinien	34	7
Bolivien	10	42
Chile	48	32
Ekuador	56	11
Kolumbien	41	14
Mexiko	62	13
Paraguay	60	17
Peru	36	18
Uruguay	53	19
Venezuela	58	21

Quelle: CIS 1997/98.

Grundsätzlich können die parlamentarischen Beratungsstrukturen in den einzelnen Ländern die folgenden Komponenten umfassen: die persönlichen Berater der Abgeordneten/Senatoren; die Berater, die Parlamentsausschüssen und den Fraktionen zugeordnet sind; den zentralen Beratungsdienst des Parlaments; Beratungseinrichtungen außerhalb des Parlaments; Beratungsdienste der Parteien. In der Struktur der Parlamentsberatung kommt auch zum Ausdruck, wie wichtig die einzelnen Abgeordneten im Verhältnis zu Partei und Fraktion sind. So ist die Bedeutung außerparlamentarischer Beratungseinrichtungen in Chile unter anderem 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.

Das Thema Parlamentsberatung wird in Lateinamerika zunehmend als wichtiges Thema wahrgenommen, in vielen Ländern gibt es Reformbestrebungen, so dass einige der nachfolgend wiedergegebenen

Informationen über die Organisation der parlamentarischen Beratungsdienste in Südamerika und Mexiko mittlerweile möglicherweise überholt sind. Die Informationen geben den Zustand 1997/1998 wieder und fallen aufgrund der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Informationen für die verschiedenen Länder unterschiedlich detailliert aus.

Argentinien: Der argentinische Kongress verfügt im lateinamerikanischen Vergleich über ein relativ ausgeprägtes Beratungssystem, das aber nur einen kleinen Teil des umfangreichen Personalbestandes ausmacht.[134] Die Beratungsstrukturen sind auf die Abgeordneten und Senatoren und die Ausschüsse konzentriert, es gibt keinen neutralen parlamentarischen Beratungsdienst. *Abgeordnete* und *Senatoren* haben persönliche, vom Kongress bezahlte Berater. Jeder Abgeordnete verfügt über 4.000 US-$ (1997) (Senatoren über 6.000 US-$). Dies reicht in der Regel für zwei Berater (diese können im Kongress bis zu 2.000 US-$ in einem Teilzeitjob verdienen), die Ausschussvorsitzenden verfügen über mehr Berater. Senatoren können in der Regel auf mehr als 10 Mitarbeiter zurückgreifen. Den *Ausschüssen* sind 8-12 Personen als Berater zugeordnet.

Bolivien: Bolivien gehört zu den Ländern, in denen die parlamentarischen Beratungsdienste bisher besonders schwach entwickelt sind. Defizite zeigen sich bereits bei der räumlichen Infrastruktur. Die Abgeordneten haben keine Büroräume im Kongress (nur 40% der Abgeordneten verfügen überhaupt über ein Büro und sei es ein privates), nur den Ausschussvorsitzenden stehen Räumlichkeiten im Kongress zu.

- Die Abgeordneten haben *keine* vom Parlament finanzierten persönlichen *Berater* (es ist geplant, zukünftig 1000 US-$ pro Monat dafür zur Verfügung zu stellen). Besonders die (nach der Reform der Wahlgesetzgebung) erstmals direkt gewählten Wahlkreiskandidaten fordern eine stärkere Infrastruktur.
- *Ausschüsse* haben zwei Berater (*asesores*). Nach dem chilenischen Modell ist außerdem jeder Kommission ein technischer Sekretär (*secretario técnico*) zugeordnet. Diese Stelle wird nach kompetitiver Ausschreibung auf Dauer (*funcionarios de carrera*) besetzt.

---

[134] Anfang der 90er Jahre (1991) gab es im Senat ca. 2.500 und im Abgeordnetenhaus ca 5.700 Bedienstete. Zusätzlich zum Personal der Kongreßbibliothek, der Druckerei und diverser palamentarischer Sozialeinrichtungen beschäftigte der argentinische Kongreß ca 10.000 Personen (Pellet 1992: 244/256-257).

- Die *Fraktionen* und departamentalen Gruppen (*brigadas departamentales*) verfügen in begrenzter Zahl über technisches Hilfspersonal.
- Im Mai 1993 nahm ein parlamentarischer Beratungsdienst *CICON* (*Centro de Investigación del Congreso Nacional*) die Arbeit auf. Ausgangspunkt war eine Schenkung von USAID und ein Kooperationsabkommen mit der State University of New York (1992/93). Im Oktober 1995 schuf der bolivianische Kongress eine *Comisión de Modernización Legislativa* (CML), die sich aus dem Vizepräsidenten (der gleichzeitig Präsident des Kongresses ist), den beiden Präsidenten von Abgeordnetenhaus und Senat sowie drei Senatoren und sechs Abgeordneten zusammensetzte. Der CICON war der Kommission untergeordnet und bildete gleichzeitig deren technisches Sekretariat. Er bestand aus einem multidisziplinären Team von 10 bis 12 Experten (*profesionales*), die nach einer kompetitiven Ausschreibung auf Dauer eingestellt wurden. Zu den Aufgaben des CICON gehören: die Unterstützung bei der Verabschiedung und Kontrolle des Haushalts, die Vorbereitung von öffentlichen Anhörungen, die Organisation von Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen, Untersuchungen, Hilfe bei der Erarbeitung und Redaktion von Gesetzesentwürfen, Schulungsmaßnahmen für das übrige Personal des Kongresses sowie der Aufbau und Unterhalt eines EDV-gestützten Informationssystems.

Brasilien: Von allen lateinamerikanischen Parlamenten hat der brasilianische Kongress sicherlich die beste Ausstattung mit Beratungsdiensten.[135] Dies gilt sowohl für deren Umfang als auch Qualität.[136] Die parlamentarischen Beratungsdienste waren während der Militärherrschaft (1964-1985) gestärkt worden. Dies entsprach dem technokratischen Politikverständnis der Militärs und den engen zeitlichen Vorgaben der Exekutive an die Legislative für die Beratung und Entscheidung von Gesetzen (vgl. Pojo do Rego 1997: 17).

---

[135] Auch auf der Ebene der Parlamente der Einzelstaaten und der kommunalen Parlamente gibt es Beratungsdienste. Das Parlament des Staates São Paulo hat 3000 Bedienstete. Jedem Abgeordneten stehen 18 Mitarbeiter (Sekretärinnen, Boten, Fahrer, Berater) zu, die zwischen 800 und 3.200 US-$ pro Monat verdienen. Selbst im Gemeindeparlament von São Paulo verfügt ein Stadtrat noch über 14 Mitarbeiter.

[136] Die Ausführungen zur Struktur der Parlamentsberatung in Brasilien basieren auf Interviews, die im September 1997 durchgeführt wurden sowie auf diversen Veröffentlichungen (siehe Baaklini 1992; Pojo de Rego 1995; 1997); Vianna de Paiva (1995); Braga Horta (1997); Senado Federal (o.J.).

Beide Kammern haben einen eigenen Beratungsdienst. Daneben haben die Abgeordneten und Senatoren persönliche Berater, und auch die Fraktionen können auf einen Beratungsdienst zurückgreifen.

- Das Abgeordnetenhaus wird von der *Assessoría Legislativa* beraten, die bereits 1972 gegründet wurde. Diese verfügt über 188 Spezialisten zu verschiedenen Themenbereichen (1996 gab es insgesamt 20 Fachgebiete). Sie führt Untersuchungen durch, bereitet politische Analysen vor, erarbeitet Gesetzesentwürfe bzw. Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen (auf Anfrage von Abgeordneten), arbeitet Reden für die Abgeordneten aus und unterstützt die Parlamentsausschüsse (Kommissionsberichte etc.), die über keine eigenen Berater verfügen. Die Mitarbeiter der *Assesoría Legislativa* werden über eine offene kompetitive Ausschreibung (zuletzt 1990) eingestellt (ca. 100 Bewerber auf eine Stelle), sind in der Regel hoch qualifiziert (M.A., Ph.D.), werden gut bezahlt und auf Dauer eingestellt. Ein Berater verdient monatlich als Einstiegsgehalt 4.500 US-$ und kann bis 6.000 US-$ im Monat verdienen. Neben dem allgemeinen Beratungsdienst besteht noch (seit 1991) ein spezieller Beratungsdienst für Haushalts- und Finanzfragen, die *Asessoría de Orçamento e Fiscalização Financeira.*
- Dem Senat ist die *Consultoria Legislativa* (gegr. 1955) zugeordnet. Sie berät einzelne Senatoren, das Präsidium des Senats und die Ausschüsse. Rund 50% der Zeit wird für Gesetzesentwürfe bzw. Stellungnahmen zu ihnen, 20% für Reden und 15% für Analysen und Studien aufgewendet (Senado Federal o.J.). Die *Consultoria Legislativa* hat 130 Planstellen, die alle über eine offenen Ausschreibung besetzt wurden (1972/1984/1992). 1997 waren nur 99 der Mitarbeiter der *Consultoria Legislativa* direkt in der Beratung eingesetzt, 25 waren an andere staatliche Behörden (u.a. Ministerien) abgestellt. Für Haushalts- und Finanzfragen hat der Senat seit 1994 einen gesonderten Beratungsdienst, die *Consultoria de Orçamento*, der 30 Mitarbeiter umfasst.
- Neben der Beratung im engeren Sinn gibt es in beiden Kammern ein Dokumentations- und Informationszentrum, das unter anderem die Gesetze archiviert und dokumentiert, Referenzen aus international vergleichender Gesetzgebung zur Verfügung stellt, und dem auch die Kongressbibliothek untersteht. Der Senat verwaltet die Informatik und EDV-Abteilung für den gesamten Kongress (*Prodasen = Centro de Informática e Procesamiento de Dados do Senado Federal*). Teil

der Senatsverwaltung ist der *Instituto Legislativa Brasileño* (*ILB*), dem die Ausbildung von Parlamentsbediensteten, aber auch Beratern obliegt. Er verfügt über einen Stab von 25 Mitarbeitern.

- Den einzelnen *Senatoren* sind jeweils 12 Mitarbeiter der Senatsverwaltung zugeordnet. Darüber hinaus können sie zwischen 6 und 9 zusätzliche persönliche Berater (bzw. technisches Hilfspersonal) einstellen.
- Die einzelnen *Abgeordneten* können bis zu 16 Mitarbeiter (Berater, Fahrer, Sekretärinnen etc.) einstellen. Dafür stehen ihnen monatlich 20.000 US-$ (maximal 4.000 US-$ pro Stelle) zur Verfügung. Die Berater werden in der Regel prioritär für die Wahlkreisarbeit eingesetzt.
- Die großen *Fraktionen* beschäftigen zusätzlich 40-50 Berater, alle Parteien zusammen ca. 300.

Chile: Der chilenische Kongress weist einerseits sehr alte Beratungsstrukturen auf, die selbst die Phase der Militärdiktatur überdauert haben. Auf der anderen Seite besitzt er ein sehr komplexes, ausdifferenziertes Beratungssystem, das innovative Elemente enthält und dem in vielerlei Hinsicht Modellcharakter für andere lateinamerikanische Parlamente zukommen könnte.

- Sowohl *Abgeordnete* als *Senatoren* haben *persönliche Berater*, die über die Diäten und Aufwandsentschädigungen finanziert und hauptsächlich für die Arbeit im Wahlkreis eingesetzt werden. Die Abgeordneten verfügen über ca. 3.000 US-$ pro Monat für ihre persönlichen Berater. Im begrenzten Rahmen können auch die Fraktionen auf Berater zurückgreifen. Daneben können die Parlamentarier und Fraktionen folgende Beratungseinrichtungen konsultieren:
- Die *Oficina de Información del Senado* geht wie auch die entsprechende Einheit im Abgeordnetenhaus auf ein Gesetz aus dem Jahr 1959 (Ley 13.609) bzw. ein Vorläufergesetz aus dem Jahr 1941 (Ley 6.914) zurück (Oelckers 1993: 44-45). Bereits das damalige Gesetz verpflichtete alle staatlichen Stellen unter Strafandrohung, beiden Institutionen die von diesen gewünschten Informationen zur Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung wird auch im geltenden Ausführungsgesetz (*ley orgánica*) zur Organisation des Kongresses (Ley 18.918 Art.9 und 10) beibehalten (die Regelung gilt allerdings nicht für die Kongressbibliothek). Während der Militärdiktatur (1973-1990) waren die entsprechenden Einrichtungen (einschließlich der Kongressbibliothek) des Kongresses nicht geschlossen, sondern als

technische Beratungsdienste der Militärjunta unterstellt worden (Oelckers 1993: 256-263).[137] Der Beratungsdienst des Senats setzte sich 1997 aus 8 wissenschaftlichen Mitarbeitern zusammen, von denen einige bereits mehr als 30 Jahre im Senat angestellt sind. Zurzeit baut der Senat eine Art Haushaltsbüro auf, um die Staatsfinanzen besser kontrollieren zu können.

- Die *Oficina de Información de la Cámara de Diputados* im Abgeordnetenhaus hat 14 akademische Mitarbeiter, die die Abgeordneten und Ausschüsse im Gesetzgebungsprozess beraten und unterstützen. Wie auch die Berater des Senats weisen sie ein hohes Qualifikationsniveau und einen starken Korpsgeist auf. Der Beratungsdienst des Abgeordnetenhauses ist in ein lateinamerikanisches Beratungsnetz (Bancos de Datos Legislativos Continental), das vom PARLATIN in São Paulo verwaltet wird, integriert und pflegt auch einen bilateralen Informationsaustausch mit anderen lateinamerikanischen Parlamenten.
- Eine wichtige Funktion in der Parlamentsarbeit und bei der Organisation der ausschussbezogenen Beratung nehmen die *Secretarios Técnicos* der Ausschüsse ein.[138] Diese festangestellten Kongressbediensteten bilden das institutionelle Gedächtnis der Ausschüsse und organisieren deren Arbeitsablauf. Die Kommissionen verfügen über zusätzliche Berater. Das chilenische Modell wurde in Bolivien übernommen.
- Die genannten Einrichtungen können bei ihrer Arbeit auf die Dienste der *Biblioteca del Congreso* zurückgreifen. Diese wurde bereits 1885 gegründet, aber erst seit Anfang der 30er Jahre ist sie auf die Unterstützung der parlamentarischen Arbeit ausgerichtet. Neben der Wahrnehmung der Bibliotheksfunktionen[139] verwaltet die Bibliothek verschiedene Datenarchive über die geltenden Gesetzesnormen, Verwaltungsvorschriften (und -normen) und den Gesetzgebungspro-

---

137 Wobei das Personal der Oficina de Informaciones des Abgeordnetenhauses gänzlich auf andere Behörden verteilt oder entlassen wurde, so daß de facto nur die Oficina de Información des Senats Beratungsfunktionen wahrnahm (Oelckers 1993: 257).

138 Die Secretarios sind relativ gut bezahlt und können monatlich zwischen 5.000 und 6.000 US-$ (1997) verdienen. Die Berater der Ausschüsse erhalten monatlich zwischen 3.000 und 5.000 US-$.

139 Einen kurzen Überblick über die Entwicklung und die aktuellen Funktionen der Biblioteca del Congreso geben Bronfman et al. (1993: 542-548). 1997 verfügte die Bibliothek über rd. 700.000 Bände und 7.000 (aktuelle und historische) Periodika und ein Zeitungsauschnittsarchiv mit 3 Mio. Ausschnitten. Der Personalbestand belief sich auf 154 Personen (80% Dauerstellen) (Brahm 1997: 32).

zess (Stand der Gesetzgebung etc.). Daneben verfügt sie über eine kleine Beratungs- und Studienabteilung (*Unidad de Estudios y Publicaciones*) mit sieben wissenschaftlichen Mitarbeitern, auf deren Fachwissen die Abgeordneten und Senatoren zurückgreifen können.[140]

- Zu den Besonderheiten der chilenischen Parlamentsberatung gehört die Existenz von *parteipolitisch ausgerichteten externen Beratungsinstitutionen* (siehe Escobar 1997), die die *Fraktionen* (bzw. Fraktionsbündnisse) beraten. Das *Instituto Libertad y Desarrollo* berät präferentiell die UDI, der *Instituto Libertad* steht Renovación Nacional nahe, und der *PAL* (*Programa de Asesoría Legislativa*) berät die Fraktionen der Regierungskoalition. Alle drei Institutionen arbeiten mit einem kleinen festen Stab von Beratern und einem Pool von weiteren Experten,[141] die zu bestimmten Themen unter Vertrag genommen werden. Libertad y Desarrollo finanziert sich weitgehend über Spenden von Unternehmen und ist das finanzkräftigste Institut (und lehnt deshalb eine stärkere staatliche Finanzierung ab). Die anderen beiden Beratungsinstitute sind von externen Gebern und Mitteln aus dem Etat des Parlaments[142] abhängig.

Ekuador: Den Abgeordneten fällt es relativ leicht, sich in den Ministerien Informationen zu verschaffen, weil die Ministerien die Parteienvielfalt des Parlamentes widerspiegeln, kein Ministerium als Bastion

---

140 In der Praxis hat sich eine gewisse Arbeitsteilung zwischen der Kongreßbibliothek und der Oficina des Abgeordnetenhauses herauskristalliert: die Berichte der Oficina gehen mehr auf nationales, die Bibliothek auf internationales Recht ein; die Bibliotheksberichte sind nach dem Schema pro und contra aufgebaut, die Berichte der Oficina enthalten eine technische Stellungnahme zum Thema; die Berichte der Oficina sind direkt auf ein Gesetzesprojekt bezogen, die Bibliothek kann ein breiteres Themenfeld abdecken (Oficina de Informaciones 1997: 21-22).

141 Der Instituto Libertad arbeitet z.B. mit einem festangestellten Kern von 6 Beratern. Der PAL verfügt über einen engeren Stab von 6 Mitarbeitern, einem erweiterten Stab von 20 Personen und einem Expertenpool von ca. 80 Personen.

142 Nach dem "*Reglamento para la asesoría externa de la Cámara de Diputados*" vom Januar 1997 verteilen sich die Mittel für externe Parlamentsberatung wie folgt: 15% Parlamentspräsidium, 10% Ausschüsse, 75% Abgeordnete, die wiederum über 75% dieses Anteils individuell verfügen können. Dies waren ca. 4.000 US-$ pro Abgeordneter im Jahr 1997. Die Oficina de Información unterhält eine Liste von zugelassenen Beratungsinstitutionen (März 1998: insgesamt 70), ihr unterliegt auch die formale Kontrolle über die Beratungsleistungen (vgl. Oficina de Informaciones 1998). De facto konzentrieren sich die Beratungsleistungen auf die drei genannten parteipolitisch ausgerichteten Institute. Diese haben häufig Beratungsverträge mit den einzelnen Fraktionen abgeschlossen, in die auch die den einzelnen Abgeordneten zur Verfügung stehenden Mittel einfließen.

nur einer Partei zu begreifen ist. Jeder Abgeordnete hat das Recht auf vier *asesores*. Hierfür sind aber bei den Diäten keine festen Summen vorgesehen, sondern die *asesores* der Abgeordneten, Fraktionen und Ausschüsse werden von der *comisión de mesa*, innerhalb derer der Parlamentspräsident eine wichtige Rolle spielt, bewilligt. Überhaupt wird die Position des Parlamentspräsidenten in Ekuador als sehr machtvoll bezeichnet. Auch in dieser Hinsicht unterscheidet sich also Ekuador von den anderen Ländern. Die *asesoría* wird von Experten als qualitativ recht minderwertig charakterisiert. Es gibt keinen allgemeinen wissenschaftlichen Dienst.[143]

Kolumbien: Das kolumbianische Parteiensystem kann einerseits als Zweiparteiensystem charakterisiert werden, denn die beiden Traditionsparteien, die liberale Partei und die konservative Partei dominieren seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Man könnte aber auch von einem lockeren Vielparteiensystem sprechen. Denn bei beiden Parteien handelt es sich um extrem fraktionierte, ja in den letzten Jahren regelrecht atomisierte, Gebilde.[144] Es gibt nicht einmal Fraktionsvorsitzende, sondern nur "natürliche Führer" (*líderes naturales*), um die sich Parlamentarier scharen. Der kolumbianischen Parteien- und Parlamentslandschaft entsprechend ist die Parlamentsberatung ganz auf die individuellen Bedürfnisse der Parlamentarier abgestellt. Jeder Abgeordnete und Senator hat das Recht auf fünf *asistentes legales* bzw. *asesores*, die zum Teil auch für Wahlkreisaufgaben eingesetzt werden. Für die Ausschüsse soll es keine speziellen Berater geben, aber dem Gesamtparlament ist ein Beraterstab zugeordnet. Ein Politologe bezeichnete spöttisch die Kongressbibliothek als die "schlechteste Bibliothek des Landes".[145]

Mexiko: In Zeiten der Dominanz des PRI im Kongress, das heißt bis 1988 (bzw. 1997) bestand kein Interesse an einem professionellen Stab im Parlament, als ausreichend wurde eine rein technisch ausgerichtete Parlamentsbürokratie betrachtet (vgl. Lujambio 1995: 206), um den verwaltungsmäßig einwandfreien Ablauf des Gesetzgebungsprozesses sicherzustellen und zu dokumentieren.[146] Gesetzesentwürfe

---

143 Alle Informationen beruhen auf Interviews vor Ort (März 1998) Vgl. außerdem Mejía Quintana (1997a: 233-245).

144 Pizarro Leongómez (1996); Cepeda Ulloa (1996); Gilhades (1996).

145 Die Informationen beruhen vornehmlich auf Interviews vor Ort (August 1998).

146 Zum Aufbau der Parlamentsverwaltung und der technischen Dienstleistungen des mexicanischen Kongresses siehe De Lima/Gil (1994: 97-105)

wurden von der Regierung an das Parlament häufig bereits mit einem "Formulierungsentwurf" für die Entscheidung des für die Bearbeitung zuständigen Parlamentsausschusses eingereicht. So wurde beispielsweise der NAFTA-Vertrag im mexikanischen Senat gerade 10 Minuten diskutiert und dann bei einer Gegenstimme angenommen. Beratungs-/Verwaltungsstellen im Parlament waren vor allem Patronageposten für die PRI-Abgeordneten, denen von der Parlamentsverwaltung persönliche "Berater" zur Verfügung gestellt wurden (Lujambio 1995. 208).[147] Durch das Fehlen eines professionellen Beraterstabs wurde vor allem die Opposition zur regierenden PRI in ihrer Funktion der Kontrolle des Gesetzgebungsprozesses und des Regierungshandelns eingeschränkt.

Erst mit der oppositionellen Parlamentsmehrheit im Abgeordnetenhaus seit September 1997 (bzw. mit der Notwendigkeit der Regierung seit 1988, für verfassungsändernde Mehrheiten im Abgeordnetenhaus mit dem PAN zusammenzuarbeiten) hat sich dies verändert. Die parlamentarischen Beratungsdienste befinden sich im Aufbau.

- Alle *Fraktionen* ("grupos parlamentarios") verfügen im Rahmen des Budgets des Kongresses über Finanzmittel, um Berater einzustellen, das heißt das System der Parlamentsberatung ist in Mexiko sehr auf die Fraktionen ausgerichtet. Die einzelnen Abgeordneten oder Senatoren haben keine persönlichen Berater, diese werden ihnen für Sachthemen von der Fraktion zur Verfügung gestellt.[148] In der Regel verfügen innerhalb der Fraktionen die Fraktionsvorsitzenden und ihre Stellvertreter bzw. die Koordinatoren für bestimmte Themenfelder für ihre Arbeiten dauerhaft über Berater aus dem Pool der Fraktionsberater (für PRI und PRD[149] waren es 1998 jeweils ca. 30 Berater im Abgeordnetenhaus). Die Berater in Senat und Abgeordnetenhaus verdienen (je nach Qualifikationsniveau und Status) zwischen 1.000 und 1.500 US-$. Nach Aussagen von Parlamentariern und

---

147 Rund 500 Parlamentsbedienstete wurden nach den Wahlen im August 1997 (neue Mehrheitsverhältnisse) entlassen.

148 Nach einer Umfrage (mit Fragenbogen) unter mexicanischen Abgeordneten (N = 164) zwischen Oktober und Dezember 1997 verfügten 37% über eine eigene Sekretärin (Sekretär), 71% teilten sich diese mit anderen Abgeordneten für bestimmte Aufgaben; 28% konsultierten regelmäßig Berater der Kammer, 32% eines bestimmten Auschusses, 50% der eigenen Partei/Fraktion und 41% externe oder unabhängige Berater (Ugalde 1997).

149 Ein Überblick über die Fraktionsberater und ihr Berufsprofil sind in Broschüre des PRD über die Beratungsstruktur der Fraktion enthalten (PRD 1998).

Parlamentarismusexperten[150] wird sich ein zukünftiger Ausbau der Parlamentsberatung auf die Fraktionen und in geringerem Umfang auf die Ausschüsse konzentrieren. Weniger wahrscheinlich ist der Aufbau eines Systems persönlicher Berater für die Abgeordneten und Senatoren.

- Den *Parlamentsausschüssen* stehen ein technischer Berater/Sekretär (*secretario técnico*), zwei Berater des Ausschussvorsitzenden und jeweils ein Berater für die stellvertretenden Ausschussvorsitzenden zur Verfügung. Dazu kommt administratives Hilfspersonal (Sekretärinnen, Boten etc.). Alle Ausschussberater sind auf Zeit eingestellt, es gibt keine Laufbahn innerhalb der Parlamentsverwaltung.
- Der *PAN* beschloss im November 1994 mit der *Fundación Miguel Estrada Iturbide* ein aus Parlamentsmitteln finanziertes politisches Beratungsinstitut (mit einem Pool von ca. 20 Experten) für die beiden Parlamentsfraktionen im Senat und Abgeordnetenhaus aufzubauen. Neuerdings gibt es Pläne, für Senat und Abgeordnetenhaus getrennte Beratungsinstitute zu schaffen. Die Fraktion des *PRI* unterhält enge Beziehungen zum *Instituto de Investigaciones Jurídicas* der UNAM zur Unterstützung ihrer Parlamentsarbeit.
- Auch die *Biblioteca del Congreso* verfügt über eine kleine Einheit für Studien und Untersuchungen im Auftrag der Parlamentsausschüsse (De Lima Gil (1994: 104).
- Im Abgeordnetenhaus wird zurzeit als Beratungsorgan eine *Oficina de Finanzas Públicas* aufgebaut (die ca. 90 Personen umfassen soll), mit der die Kontrollkapazitäten und der Sachverstand des Parlaments in Haushalts- und Finanzfragen gestärkt werden sollen. Im Senat ist geplant, eine ähnliche Einrichtung zu schaffen.
- Der kleine *Instituto de Investigaciones Legislativas* (gegr.1982) verfügt über sechs qualifizierte Mitarbeiter (*profesionales*) und wurde 1998 von einem dem PRD assoziierten Abgeordneten geleitet. Das Institut verfügt über ein kleines Budget für historische, rechtsvergleichende und tagespolitische Studien, führt Veranstaltungen mit Wissenschaftlern und Parlamentariern durch und gibt eine Zeitschrift "*Quórum*" heraus, die Stellungnahmen von Abgeordneten, Beiträge von Wissenschaftlern zu Sachthemen und Studien über das Parlament enthält.

---

[150] Interviews in Mexiko im August 1998.

Paraguay: Die Ausschüsse haben 1-2 Berater, die teilweise und zeitweilig über externe Geldgeber (BID, EU, USAID etc.) finanziert wurden. Auch die Abgeordneten und Senatoren verfügen über Mittel, Berater unter Vertrag zu nehmen. Es existiert kein parlamentarischer Beratungsdienst. Externe Beobachter kritisieren, dass in den vergangenen Jahren zwar – auch durch externe Finanzierung – die verfügbaren Mittel für die parlamentarische Beratung zugenommen haben, dass sich dies aber nicht in einer entsprechenden Qualitätssteigerung niederschlage. Es gibt immer noch große Infrastrukturprobleme. Abgeordnete und Senatoren haben keine Büros, nur die Ausschüsse und Ausschussvorsitzenden verfügen über Räumlichkeiten.

Peru: Die peruanischen *Abgeordneten* haben Mittel für einen kleinen persönlichen Beraterstab (1 Berater, 1 Assistent, 1 Sekretärin und Sicherheitspersonal) und können im Rahmen der *Oficialía Mayor* auf den allgemeinen technischen Dienst des Parlaments (*Dirección General Parlamentaria*)[151] zurückgreifen, der aber nicht als wissenschaftlicher Beratungsdienst funktioniert, sondern eher den technischen Ablauf der Gesetzgebung unterstützt (allerdings den Abgeordneten und ihren Beratern auch Informationsquellen zur Verfügung stellt).[152] Den Parlamentsausschüssen sind zwei bis drei Berater zugeordnet und sie besitzen Mittel, um Experten für Sonderthemen unter Vertrag zu nehmen. Der peruanische Kongress verfügt über eine gute EDV-Infrastruktur und ist mit internationalen Datenbanken vernetzt.

Uruguay: In Uruguay hat jeder Parlamentarier das Recht auf bis zu fünf *asesores*. Es ist ein uruguayisches Spezifikum, dass es sich bei diesen *asesores* um Beamte handelt, die der Parlamentarier kostenfrei aus den Ministerien "entleihen" kann. Die uruguayischen Parlamentarier haben sich gegen eine unabhängige Parlamentsberatung in Form eines wissenschaftlichen Dienstes ausgesprochen und auch andere Vorschläge zur Verbesserung der Parlamentsarbeit, die ihnen eine von der Interamerikanischen Entwicklungsbank BID geförderte Arbeitsgruppe vorlegte, abgelehnt. Unter der externen Beratung ist ein Bera-

---

151 Zu den Funktionen von Oficialía Mayor und Dirección General siehe die Geschäftsordnung (reglamento) des peruanischen Kongresses (Art.38-40) (siehe auch Instituto Apoyo 1997: 105-107) .

152 Insgesamt umfaßt der Servicio Parlamentario ca. 130 Personen, mit den persönlichen Beratern der Abgeordneten sind es ca. 200 Personen.

tervertrag mit der volkswirtschaftlichen Fakultät der Nationaluniversität erwähnenswert.[153]

Venezuela: Das venezolanische Parlament der Ära vor Chávez war ein ausgesprochenes Fraktionenparlament. Die Abgeordneten bezogen niedrige Diäten und der gewöhnliche Abgeordnete hatte weder Büro- noch Hilfskräfte oder Sekretärin. Er war gänzlich auf die Ressourcen der Fraktion angewiesen. Dem Charakter des Parlaments entsprechend konzentrierte sich die Parlamentsberatung auf Fraktionen und Ausschüsse. Für das Gesamtparlament gab es einen juristischen Beratungsdienst, der acht bis neun Rechtsanwälte umfasste. Die Interamerikanische Entwicklungsbank BID hat Unterstützung für die Schaffung eines ökonomischen Beratungsdienstes zugesagt. Beratungsdienste leistete auch die für die Reform des Staates zuständige Kommission COPRE.[154]

[153] Alle Informationen beruhen auf Interviews vor Ort (September 1997).

[154] Alle Informationen beruhen auf Interviews vor Ort (März/April 1998).Vgl. außerdem Mejía Quintana (1997b: 335-357).

VIII. Fazit: Zur politischen Bedeutung der lateinamerikanischen Parlamente

Die Hauptergebnisse der auf elf Länder Lateinamerikas (Südamerika und Mexiko) bezogenen Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Klischeevorstellung, die lateinamerikanischen Präsidenten seien allmächtig und regierten mit Dekreten an ohnmächtigen Parlamenten vorbei, bedarf der Korrektur.
   – Nur in fünf der elf Länder verfügen die Präsidenten über Dekretvollmachten, davon in einem de jure und de facto nur über delegierte, das heißt vom Parlament verliehene Dekretvollmachten.
   – Die Handhabung der Dekrete erfolgt zwar zum Teil missbräuchlich, aber eine Analyse der Praxis der Dekretherrschaft stellt die populäre These in Frage, die Präsidenten würden hiermit von den Parlamenten gegen deren Willen Gesetzgebungsbefugnisse usurpieren.
   – Wenn auch die *Gestaltungs*macht der lateinamerikanischen Parlamente generell gering sein dürfte (vielleicht stellen Uruguay und Chile eine Ausnahme dar), so ist doch ihre *Verhinderungs*macht beachtlich. Sie findet ihren Ausdruck vornehmlich darin, dass der Präsident in der Regel auf Gesetzesinitiativen oder Dekreterlass verzichtet, die vermutlich auf starken parlamentarischen Widerstand stoßen würden. Da die Verhinderungsmacht keine besonderen Voraussetzungen erfordert – weder ist Fraktionsdisziplin notwendig, noch müssen die Parlamentarier über größere Expertise und gute Informations- und Beratungsstrukturen verfügen – können sich auch Parlamente durch Verhinderungsmacht auszeichnen, die stark fraktioniert und ohne größere Disziplin sind.

2. Die Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien sind beträchtlich, obwohl sie sich im Vergleich zur nordamerikanischen Präsidialdemokratie durch einige Gemeinsamkeiten auszeichnen.
   – In einer verfassungsrechtlichen Analyse wurde über die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Parlament in elf lateinamerikanischen Ländern informiert und versucht, die Kompetenzen der Parlamente quantitativ zu fassen und eine Rangordnung

der Länder zu erstellen. Das Spektrum reicht vom relativ parlamentarischen Bolivien bis zum präsidentialistischen Chile.
– Es wird auf die gravierenden Unterschiede zwischen den Ländern bei den parlamentarischen Beratungsstrukturen hingewiesen und auf Ursachen für Defizite in der Expertise aufmerksam gemacht.
– Die Analyse der "lebenden Verfassung" zeigt, dass die verfassungsrechtlichen Kompetenzen eines Parlaments nur *einen* Aspekt von parlamentarischer Macht ausmachen. So funktioniert etwa Chile, das eine extrem "präsidentialistische" Verfassung hat, in der Praxis eher wie eine parlamentarische Demokratie. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die chilenische Demokratie im Wesentlichen als "Parteiendemokratie" funktioniert und sich dementsprechend durch starke Parteien, Koalitionsbildung und Fraktionsdisziplin auszeichnet.

Im Folgenden wird versucht, die unterschiedlichen Machtdimensionen von Parlamenten einzuschätzen und zu gewichten. Neben der verfassungsmäßigen Kompetenzausstattung werden technische Kompetenzen (Expertise und Parlamentsberatung) berücksichtigt und schließlich auch das, was man als reale politische Macht von Parlamenten gegenüber den Präsidenten bezeichnen könnte. Deren Einschätzung ist natürlich besonders diskutabel. Sie bezieht sich zudem nur auf die gegenwärtige Situation (Oktober 1999). Es wird jeweils unterschieden zwischen den Kategorien stark, mittel und schwach und die verfassungsmäßigen Kompetenzen und die reale politische Macht werden doppelt so hoch bewertet wie die technischen Kompetenzen der Parlamente.

Mit "realer politischer Macht" ist vorwiegend die parteipolitische Macht des Parlaments gegenüber der Exekutive gemeint. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den 80er und 90er Jahren sind vier Konstellationen vorstellbar: Die Partei des Präsidenten verfügt über eine parlamentarische Mehrheit und der Präsident übt zugleich einen dominierenden Einfluss über die Partei aus (Beispiel: Mexiko in Zeiten der PRI-Vorherrschaft; Peru unter Fujimori). In diesem Fall ist die realpolitische Macht des Parlaments gering. Stärker ist die politische Macht des Parlaments in einer Konstellation, in der die Partei des Präsidenten sich zwar in der Minderheit befindet, die oppositionelle Mehrheit im Parlament aber fraktioniert und uneinig ist. Am stärksten ist die reale (partei-)politische Macht des Parlaments

bei mehrheitsfähigen Koalitionsregierungen oder Einparteienregierungen mit starken, nicht von der Exekutive domestizierten Fraktionen oder bei Konstellationen, in denen eine oppositionelle Mehrheit, ihre Politik gegenüber der Exekutive abzustimmen weiß. Bei Zweikammerparlamenten mit unterschiedlichen Mehrheiten oder unterschiedlich strukturierten Fraktionen (hinsichtlich Kohäsion und Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive) im Parlament wurden Zwischenwerte vergeben.

Tabelle 25: Zur Einschätzung von Machtdimensionen von 11 lateinamerikanischen Parlamenten

Indikatoren

A: Verfassungsmäßige Kompetenzen der Parlamente (basierend auf Schaubild 1)

- stark 6
- mittel 4
- schwach 2

B: Technische Kompetenzen

- stark 3
- mittel 2

schwach 1

C: Reale politische Macht

- stark 6
- mittel 4
- schwach 2

	A	B	C	insgesamt
Argentinien	4	2	5	11
Bolivien	6	1	5	11
Brasilien	2	3	5	11
Chile	2	3	6	11
Ekuador	4	1	4	9
Kolumbien	4	1	4	9
Mexiko	4	1	4	9
Paraguay	4	1	5	10
Peru	2	1	2	5
Uruguay	6	1	6	13
Venezuela *	6	1	5	12

* Venezuela vor dem Amtsantritt von Hugo Chávez im Januar 1999.

Es zeigt sich, dass die Macht bzw. der Einfluss der Parlamente in den drei Analysedimensionen sehr unterschiedlich ausfallen kann. Nur wenn man alle drei in Rechnung stellt, kommt man zu einer realistischen Einschätzung der Bedeutung der Parlamente in den betroffenen Ländern. Das heißt, verfassungsmäßig schwache Parlamente können in der politischen Praxis ähnlich stark sein wie Parlamente mit umfangreichen verfassungsrechtlichen Kompetenzen.

3. Die Diskussion Präsidentialismus *versus* Parlamentarismus sollte beendet und stattdessen über Reformen der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien nachgedacht werden.
   – Spätestens seit dem Staatsform-Plebiszit in Brasilien von 1993 kann davon ausgegangen werden, dass in Lateinamerika die traditionellen Präsidialdemokratien auf unabsehbare Zeit *nicht* durch parlamentarische Demokratien ersetzt werden.
   – Die idealtypisch ausgerichtete Diskussion hat Unterschiede zwischen den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien zu wenig Beachtung geschenkt und die Bedeutung institutioneller Faktoren und deren Reform überschätzt.
   – Die Kritiker der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien übertreiben die Gefahr des "divided government" (der Präsident hat keine Mehrheit im Parlament), indem sie Sonderfälle (wie die Präsidentschaft Allendes) als Anlass zu generalisierenden Schlussfolgerungen nehmen. Sie übersehen die Tendenzen zur regierungsförderlichen Koalitionsbildung und missachten, dass die lateinamerikanischen Präsidenten in den 90er Jahren, auch wenn sie über keine Mehrheit im Parlament verfügten, gewöhnlich auf keine größeren Schwierigkeiten beim Regieren gestoßen sind.
   – Sogenannte "semipräsidentielle Systeme" (präziser: parlamentarische Systeme mit Präsidialdominanz) sind auf keinen Fall den präsidentiellen vorzuziehen. Einiges spricht dafür, dass diese "Mischform" nicht die Vorteile, sondern die Nachteile von parlamentarischen Demokratien und Präsidialdemokratien kombiniert.

4. Die Parlamente können wesentlich zur Konsolidierung von Demokratie in Lateinamerika beitragen, wenn sie ihre drei Hauptfunktio-

5. nen der Mitregierung, Machtbegrenzung und Kontrolle sowie der Repräsentation erfüllen.

- Defizite weisen die lateinamerikanischen Parlamente vor allem hinsichtlich der Mitregierungsfunktion auf, denn ihre Gestaltungsmacht ist generell gering. Verantwortlich sind vor allem mangelnde Expertise infolge niedriger Wiederwahlraten und unzureichende Informations- und Beratungsstrukturen.
- Wegen ihrer nicht unbeträchtlichen Verhinderungsmacht (siehe oben) dienen die lateinamerikanischen Parlamente in einem elementaren Sinne als Institutionen der Gewaltenteilung und -kontrolle. Auch die Amtsenthebungsverfahren gegen fünf Präsidenten in den 90er Jahren (vier davon erfolgreich) sprechen dafür, die *Gesamt*parlamente weiterhin in einer Gewaltenteilungsperspektive zu beleuchten. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wurde ausführlich auf Zweikammerparlamente eingegangen.
- Da die lateinamerikanischen Parlamente typologisch zwischen der Präsidialdemokratie nordamerikanischer Provenienz und den parlamentarischen Demokratien Westeuropas angesiedelt sind, ist es für die Forschung notwendig, die Konsolidierungsproblematik auch unter der Perspektive Stärkung von Minderheits- bzw. Oppositionsrechten zu analysieren. Diese Problematik wurde exemplarisch am Beispiel der Wahl der Obersten Richter behandelt. Dabei wurde auch auf andere Selektionsverfahren hingewiesen, die geeignet sind, die Unabhängigkeit dieser wohl wichtigsten außerparlamentarischen Kontrollinstanz zu stärken.
- In den meisten Staaten Lateinamerikas überwiegt noch die klientelistische Form der Wählerrepräsentation und allgemein scheint die Problematik von sozialer Ungleichheit zu unterrepräsentiert zu sein. Für die Abgeordneten besteht ein Dilemma zwischen Wahlkreisorientierung und Ausbildung zum Experten für bestimmte Gesetzesmaterien.

Die lateinamerikanischen Präsidialdemokratien erwiesen sich – mit Ausnahme
Perus – stabiler als es die Demokratieskeptiker und Parlamentarismusbefürworter noch Mitte der 80er Jahre, als sich die meisten Länder im demokratischen Transitionsprozess befanden bzw. Anfang der 90er Jahre, als in vielen Ländern umfassende wirtschaftliche Transformationsprozesse eingeleitet wurden, prognostiziert hatten.[155] In der vorlie-

[155] Die Entwicklung Venezuelas unter der neuen Verfassung von 1999 bleibt abzuwarten. In Ekuador nehmen Anzeichen politischer Instabilität zu.

genden Studie konnte aufgezeigt werden, dass auch Lateinamerikas Parlamente besser als ihr Ruf sind, was nicht bedeutet, dass sie ihre Funktionsfähigkeit nicht verbessern sollten. Die Möglichkeiten des "political engineering" sind allerdings begrenzt. Es reicht nicht aus, Verfassungen zu reformieren, um die Rolle der Parlamente zu stärken. Auch der bloße Auf- oder Ausbau technischer und politischer Beratungsdienste – ein Bereich, dem sich internationale Geber gerne widmen – garantiert noch keine Effizienzsteigerung oder gar einen Machtgewinn auf seiten der Parlamente. Mindestens so wichtig sind die politischen Parteien (bzw. Fraktionen) – ihre Anzahl, Struktur und Kooperationsmuster. Erst das Zusammenspiel von verfassungsmäßigen Rechten, technischen Kompetenzen und realer (partei-)politischer Macht bestimmt Macht oder Ohnmacht der Parlamente gegenüber der Exekutive.

Literaturverzeichnis

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de, 1988: Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro, in: Dados. Revista de Ciências Sociais 31.1, 8-34

ACHARD, Diego/FLORES, Manuel, 1997: Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina, México

AGOR, Weston (Hg.), 1971: Latin American Legislatures: Their Role and Influence. Analyses for Nine Countries, New York u.a.

AGUERO, Felipe/STARK, Jeffrey (Hg.), 1998: Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America, Boulder, Col.

AHRENS, Helen/NOLTE, Detlef, 1999 (Hg.): Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/M.

ALBERT, Hans, 1975: Traktat über kritische Vernunft, Tübingen (3. erw. Aufl.)

– – –, 1978: Traktat über rationale Praxis, Tübingen

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel/MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Antonia, 1997: El poder legislativo en España, in: Seminario, Bd. 2

– – – / LLAMAZARES, Iván, 1997. 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

ALVES DE ABREU, Alzira / DE MATTOS DIAS, José Luciano, 1995: O Futuro do Congresso Brasileiro, Rio de Janeiro

AMES, Barry, 1998: Toward a Theory of Legislative Parties in Brazil, Paper Prepared for the Latin American Congress Project Conference, CIDE, Mexico City, February 5-8, 1998

AMORIM NETO, Octavio, 1998: Presidential Cabinets and Legislative Cohesion in Brazil, Paper prepared for presentation at the Legislatures in Latin America Conference, CIDE, Mexico City, February 6-8, 1998

ARAUJO, María Caridad, 1998: Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste, Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo Nr. 6, Quito

ARCHER, Ronald P./SHUGART, Matthew Soberg, 1997: The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia, in: Mainwaring/Shugart (1997: 110-159)

ARON, Raymond, 1982: Alternation in Government in the Industrialized Countries, in: Government and Opposition 17.1, 3-21

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 1998: Constitución Política de la República del Ekuador, Quito

BAAKLINI, Abdo I., 1992: The Brazilian Legislature and Political System, Westport, Conn.

BACHRACH, Peter BARATZ, M., 1977: Two Faces of Power, in: American Political Science Review 53, 947-952

BAHRO, Horst/VESER, Ernst, 1995: Das semipräsidentielle System – "Bastard" oder Regierungsform sui generis?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27.3, 471-485

BERNALES, Enrique B., 1984: El parlamento por dentro, Lima (desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo)

– – – , 1990: Parlamento y democracia, Lima (Constitución y Sociedad)

– – – , (con la colaboración de OTÁROLA, Alberto), 1996: La Constitución de 1993. Análisis comparado, Lima

BERTELSEN, Raúl et al., 1993: Diagnóstico histórico jurídico del poder legislativo en Chile 1960-1990, Valparaíso

BEYME, Klaus von, 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen

– – – , 1998: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit, in: Internationale Politik 53.4, 20-30

BRAGA HORTA, Anderson, 1997: Um quarto de século de assessoramento, in: Cadernos Aslegis 1.2, 1-12

BRAHM, Maria Luisa, 1997: El caso del parlamento chileno, in: Seminario, Bd. 2

BRONFMAN, Alan / DE LA FUENTE, Felipe / PARADA, Fernando, 1993: El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario, Valparaíso

CABALLERO, Esteban/VIAL, Alejandro, 1994 (Hg.): Poder legislativo en el Cono Sur, 2 Bde., Asunción (Centro de Estudios Democráticos)

CALDERÓN, Fernando, 1997: La tendencia es hacia la bifurcación: partidos por un lado, sociedad por el otro, in: Achard/Flores (1997: 257-268)

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995: Questões sobre processo legislativo na Câmara dos Deputados, Brasília

– – – , 1997: Regimento interno da Câmara dos Deputados, Brasília (4. Aufl.)

CÁMARA DE DIPUTADOS. Estados Unidos Mexicanos, 1997a: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México

– – – , 1997b: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México

– – – ,1998: Marco jurídico del congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México

CAMP, Roderic, 1995: Mexico 's Legislature: Missing the Democratic Lockstep, in: Close (1995: 17-36)

CÁRDENAS, Jaime (Hg.), 1997: La actualidad constitucional de América Latina, México

CAREY, John M., 1996: Term Limits and Legislative Representation, Cambridge

– – – / SHUGART, Matthew Soberg (Hg.), 1998a: Executive Decree Authority, Cambridge

– – – , 1998b: Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?, in: Carey/Shugart (1998a: 1-29)

– – – , 1998c: Institutional Design and Executive Decree, in: Carey/Shugart (1998a: 274-298)

CAROTHERS, Thomas, 1997: Democracy without Illusions, in: Foreign Affairs 76. 1, 85-99

CARPIZO, Jorge, 1998: El presidencialismo mexicano, México (14.Aufl.)

CASAR, María Amparo, 1996: Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, in: Política y Gobierno 3.1, 61-92

– – – , 1998a: Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado (CIDE. Documento de Trabajo EP-83), México

– – – , 1998b: Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (CIDE. Documento de Trabajo EP-84), Mexico

CAVAROZZI, Marcelo, 1997: Desestatización e hiperpresidencialismo, in: Massimo L. Salvadori et al., Un estado para la democracia, México , 51-64

CEPEDA ULLOA, Fernando, 1996: El congreso colombiano ante la crísis, in: Francisco Leal Buitrago (Hg.), Tras las huellas de la crísis política, Bogota, 75-97

– – – , 1997: Hay que volver a los gobiernos de partido y fortalecer institucionalmente a la oposición, in: Achard/Flores (1997: 269-280)

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), 1997-1998: Élites parlamentarias iberoamericanas, 12 Bde., Madrid

CLOSE, David (Hg.), 1995: Legislatures and the New Democracies in Latin America, Boulder/London

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

CONAGHAN, Catherine M., 1994: Loose Parties, "Floating" Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988, in: Linz/Valenzuela (1994II: 254-285)

– – – , 1995: Politicians Against Parties. Discord and Disconnection in Ekuador's Party System, in: Mainwaring/Scully (1995: 434-458, 544-550)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Peru), 1995: Reglamento del Congreso de la República, Lima

CONGRESO NACIONAL (Bolivia), 1997a: Carpeta de Información para los Representantes Nacionales. Período Constitucional 1997-2002, La Paz

– – – , 1997b: Directorio 1997-2002, La Paz

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, 1986: Reforma constitucional. Dictamen preliminar, Buenos Aires

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

– – – , 1988: Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional, Buenos Aires

COPELAND, Gary W. / PATTERSON, Samuel C., 1994: Changing an Institutionalized System, in: dies. (Hg.), Parliaments in the Modern World. Changing Institutions, Ann Arbor, 151-160

COPPEDGE, Michael, 1994: Venezuela: Democratic despite Presidentialism, in: Linz/Valenzuela (1994II: 322-347)

CORDES, 1997: Temas para la reforma constitucional ecuatoriana, in: Gobierno de Ecuador/Banco Interamericano de Desarrollo, Los grandes temas (1997I: 245-302)

– – – , 1998: Pugna de poderes. Presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997, Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo Nr. 7, Quito

CORTES, Raúl, 1998: Informe sobre la actividad legislativa en 1997 (Libertad y Desarrollo. Programa Legislativo. Serie de Opinión), Santiago de Chile

COX, Gary / MORGENSTERN, Scott, 1998: Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures, Paper prepared for delivery at the 21st International Congress of the LASA, Chicago, September 24-26, 1998

CRISP, Brian F., 1997: Presidential Behavior in a System with Strong Parties: Venezuela, 1958-1995, in: Mainwaing/Shugart (1997: 160-198)

– – – , 1998: Presidential Decree Authority in Venezuela, in: Carey/Shugart (1998: 142-174)

CULVER, William W., 1997: El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: hechos y prospectivas en el funcionamiento legislativo, in: Contribuciones 4: 35-57

DAHL, Robert A., 1957: The Concept of Power, in: Behavioral Science 2, 201-215

– – – , Polyarchy, 1971: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven and London

– – – , 1998: On Democracy, New Haven u. London

DE LIMA, Dinorah/GIL, Cristina, 1994: Organización, Estructura y Funcionamiento De la H. Cámara de Diputados, in: Gil Villegas (1994: 73-118)

DE RIZ, Liliana, 1994: Radicales y Peronistas: El Congreso Nacional entre 1983 y 1989, Buenos Aires

– – – / SABSAY, Daniel, 1998: El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino, in: Nohlen/Fernández (1998: 215-232)

DEHEZA, Grace Ivana, 1998: Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur, en: Nohlen/Fernández (1998: 151-169)

DIALOGO INTER-AMERICANO, 1989: Las Américas en 1989: Consenso para la acción (Informe del Diálogo Inter-Americano), Washington D.C.

DIAMOND, Larry, 1997: Consolidating Democracy in the Americas, in: ANNALS, AAPSS 550, 12-41

– – – , 1999: Developing Democracy. Toward Consolidation, Baltimore u. London

– – – / PLATTNER, Marc F. (Hg.), 1996: The Global Resurgence of Democracy, Baltimore/London (2. Aufl.)

DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), 1997: Balanço dos dois anos do Congresso na era FHC, Brasilia

DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO, Constitución Política de los Estados Mexicanos 1994, México

DOMÍNGUEZ, Jorge I., 1998: Democratic Politics in Latin America and the Caribbean, Baltimore/London

DÖRING, Herbert, 1995 (Hg.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt/New York

DUVERGER, Maurice, 1980: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research 8, 165-187

EATON, Kent H., 1998: Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature, Paper, Yale University, Draft May 1998

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, 1994: La legislación delegada y los decretos de urgencia en la constitución peruana de 1993, in: La constitución de 1993. Análisis y Comentarios, Lima (Comisión Andina de Juristas. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales 10), 177-192

ESCOBAR, Santiago, 1997: La asesoría parlamentaria en Chile, in: Leiva (1997: 83-98)

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

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, 1994: El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la constitución de 1993, in: Comisión Andina de Juristas (1994: 11-66)

FERREIRA, Delia / GORETTI, Matteo, 1993: Dinero y política. El debate sobre el financiamiento de los partidos políticos (Ceppa Colección Papeles de Trabajo Nr. 6), Buenos Aires

– – – , 1994: Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993), in: El Derecho 32, No. 8525, 1-8

– – – , 1995a: La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?, in: Contribuciones 12.1, 69-90

– – – , 1995b: Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993), in: AgorA 2.3, 75-94

– – – , 1996: Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), in: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales 26.141, 443-474

– – – , 1998: When the President Governs Alone: The *Decretazo* in Argentina, 1989-93, in: Carey/Shugart (1998: 33-61)

FIGUEIREDO, Argelina / LIMONGI, Fernando, 1996: Congresso Nacional: organização, processo legslativo e produção legal (Cadernos de Pesquisa CEBRAP 5), São Paulo

– – – , 1997: O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?, in: Novo Estudos CEBRAP 47, 127-154

FITCH, J. Samuel, 1998: The Armed Forces and Democracy in Latin America, Baltimore

FOWERAKER, Joe, 1998: Review Article: Institutional Design, Party System and Governability – Differentiating the Presidential Regimes of Latin America, in: British Journal of Political Science 28 (1998), 651-676

FRAENKEL, Ernst, 1957: Parlamentarisches Regierungssystem, in: ders./Karl-Dietrich Bracher (Hg.), Staat und Politik, Frankfurt, 223-228

FREIDENBERG, Flavia, 1997: Actitudes hacia la democracia de las élites parlamentarias argentina y peruana, in: América Latina Hoy 16, 64-83

FUNDACIÓN MILENIO, 1997: Proyecto de reforma a la constitución política del estado 1991-1992, La Paz

GARCÍA BELAUNDE, D./FERNÁNDEZ SEGADO, F./HERNÁNDEZ VALLE, R. (Hg.), 1992: Los sistemas constitucionales iberoamericanos, Madrid

GARGARELLA, Roberto, 1997: Recientes reformas constitucionales en América Latina. Una primera aproximación, in: Desarrollo Económico 36.144, 971-990

GARZÓN VALDÉS, Ernesto, 1999: Rechtsphilosophische Überlegungen über Verfassungsreformen in Lateinamerika, in: Ahrens/Nolte (1999: 110-132)

GIL VILLEGAS, Francisco (Hg.), 1994: El Congreso Mexicano. Estructura. Organización. Funcionamiento. Análisis político, México D.F. (Instituto de Investigaciones Legislativas)

GILHODES, Pierre, 1996: Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia, in: Oscar Delgado u.a., Modernidad, democracia y partidos políticos, Bogotá, 49-89 (2. aktual. Aufl.)

GOBIERNO DEL EKUADOR/BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 1997 (Hg.): Los grandes temas de la reforma constitucional (Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática), Quito

– – – , 1997: Reforma política y asamblea nacional (Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática), Quito

GODOY, Oscar, 1991: Exposición, in: 180 años del Congreso Nacional de Chile Valparaíso, 35-52

– – – , 1992 (Hg.): Cambio de régimen político, Santiago de Chile

GONZÁLEZ, Lourdes, 1998: Órganos electivos: composición y períodos electorales, in: Nohlen/Picado/Zovatto (1998: 58-64)

GONZÁLEZ, Luis Eduardo/GILLESPIE, Charles Guy, 1994: Presidentialism and Democratic Stability in Urugay, in: Linz/Valenzuela (1994II: 151-178)

GUNTHER, Richard / DIAMANDOUROS, P. Nikiforos / PUHLE, Hans-Jürgen (Hg.), 1995: The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore/London

HARTLYN, Jonathan, 1994: Presidentialism and Colombian Politics, in: Linz/Valenzuela (1994: 179-253)

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, 1994: Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México

HOFFMANN, Karl-Dieter, 1998: "Pugna de poderes" und "ingobernabilidad": Ekuadors politisches Institutionengefüge im Dauerstreß, in: Mesa Redonda, Neue Folge 10

HUNTINGTON, Samuel P., 1991: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, London

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

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

– – – , 1997: Congreso. Procedimientos Internos, Lima

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS (IRELA), 1995: Das Lateinamerikanische Parlament und seine Beziehungen zur Europäischen Union, Madrid

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB), 1998: Facing up to Inequality in Latin America Report on Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999, Washington D.C.

ISMAYR, Wolfgang, 1992: Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen

– – – , 1999: 50 Jahre Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/99, 14. Mai, 14-26

JAKISCH, Carlota, 1995 (Hg.): Algunos aspectos del debate actual sobre presidencialismo vs. parlamentarismo en Latinoamerica, in: Contribuciones 12.1, 59-67

JONES, Mark P., 1995: Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, Notre Dame/London

– – – , 1997: Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995, in: Mainwaring/Shugart (1997: 259-299)

– – – , 1998: Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress, Kapitel für das geplante Buch von Cox/Morgenstern (1998)

KAPLAN, Robert D., 1997: Was Democracy Just a Moment?, in: The Atlantic Monthly, December, 55-80

KARATNYCKY, Adrian, 1999: The Decline of Illiberal Democracy, in: Journal of Democracy 10.1, 112-125

KRAUZE, Enrique, 1997: La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996), México (4. Aufl.)

KRENNERICH, Michael, 1999: Wahlen in Lateinamerika: eine demokratische Routine, in: Brennpunkt Lateinamerika 18 (Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg), 151-161

KRUMWIEDE, Heinrich-W., 1993: Wie können die jungen Demokratien trotz ungünstiger Bedingungen überleben? (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 2801), Ebenhausen

– – – , 1997a: Funktionen und Kompetenzen der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 3014), Ebenhausen

– – – , 1997b: Die Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas. Ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen, in: Klaus Bodemer et al. (Hg.), Lateinamerika Jahrbuch 1997, Frankfurt, 86-107

LAGOS, Marta, 1999: ¿Quo vadis, América Latina? El estudio de la opinión pública regional en el Latinobarómetro, in: Contribuciones 16.2, 31-54

LAMOUNIER, Bolívar, 1994: Brazil: Toward Parliamentarism?, in: Linz/Valenzuela (1994II: 179-219)

– – – , 1997: Como serán los nuevos partidos políticos, in: Achard/Flores (1997: 296-309)

LARREÁTEGUI, Carlos, 1997: Conformación y relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, in: Gobierno de Ekuador/Banco Interamericano de desarrollo, Los grandes temas (1997I: 305-326)

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

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

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

LAVER, Michael / SCHOFIELD, Norman, 1998: Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe, Ann Arbor (2. Aufl.)

LE DIVELLEC, Armel, 1996: Die dualistische Variante des Parlamentarismus - Eine französische Ansicht zur wissenschaftlichen Fata Morgana des semipräsidentiellen Systems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27.1, 145-151

LEAL BUITRAGO, Francisco/DAVILA L, Andrés, 1994: Clientelismo. El sistema político y su expresión regional, Bogotá (2.Aufl.)

LEIVA, Luciano A. (Hg.), 1994: La crisis de la representación política y el poder legislativo, Santa Fe

– – – , 1997: El fortalecimiento del poder legislativo, Santa Fe

LEMKE-MÜLLER, Sabine,1996: Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag: Mehr Transparenz, Öffentlichkeit und Effektivität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 27/96, 28. Juni, 3-19

LHOEST, Brigitte F.P., 1995: Constitutional Reform in Argentina, in: Verfassung und Recht in Übersee 28.2, 155-165

LIEBERT, Ulrike, 1990: Parliaments as a Central Site in Democratic Consolidation: A Preliminary Exploration, in: dies./Mauricio Cotta (Hg.), Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey, London/New York, 3-30

LIJPHART, Arend, 1984: Democracies. Patterns of Majoritorian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven/London

– – – (Hg.), 1992: Parliamentary Versus Presidential Government, Oxford

– – – , 1994: Presidential and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, in: Linz/Valenzuela (1994I: 91-105)

– – – , 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London

LIMONGI, Fernando/FIGUEIREDO, Argelina, 1998: Bases institucionais do presidencialismo de coalizão, in: Lua Nova. Revista de Cultura e Política 44, 81-106

LINZ, Juan, 1994: Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, in: Linz/Valenzuela (1994I: 3-87)

– – – , 1996a: The Perils of Presidentialism, in: Diamond/Plattner (1996: 124-142)

– – – , 1996b: The Virtues of Parlimentarism, in: Diamond/Plattner (1996: 154-161)

– – – , 1997: La calidad de la democracia, in: Achard/Flores (1997: 281-295).

– – – / STEPAN, Alfred, 1996: Problems of Democratic Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore /London

– – – / VALENZUELA, Arturo (Hg.), 1994: The Failure of Presidential Democracy. 2 Bde, Baltimore u.London

LOEWENBERG, Gerhard/PATTERSON, Samuel C., 1979: Comparing Legislatures, Boston

LUJAMBIO, Alonso, 1995: Federalismo y congreso en el cambio político de México, México D.F.

– – – , 1998a: Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada (CIDE Documento de Trabajo Nr. EP-86), México

– – – , 1998b: Mexican Parties and Congressional Politics in the 1990s, in: Serrano (1998: 170-184)

MACKOW, Jerzy, 1998: Parlamentarische Demokratie und Autoritarismus. Erfolge und Mißerfolge der postkommunistischen Verfassunggebung, Hamburg

MAIHOLD, Günther, 1993: Die Konstituierung des Zentralamerikanischen Parlaments: Friedensprozess und subregionale Integration, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2, 227-292

– – – , 1996: "Erblinden" die Institutionen und versagen die Akteure? Regierbarkeit und Zukunftsfähigkeit der Demokratie in Lateinamerika, in: Klaus Bodemer et al. (Hg.), Lateinamerika Jahrbuch 1996, Frankfurt/M., 62-91

MAINWARING, Scott, 1990: Presidentialism in Latin America, in: Latin American Research Review 25.1, 157-179

– – – , 1993: Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination, in: Comparative Political Studies 26.2, 198-228

– – – , 1995: Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy, in: Mainwaring/Scully (1995a: 354-389, 537-542)

– – – , 1995, Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems. in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 37.1, 113-179

– – – , 1997: Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil, in: Mainwaring/Shugart (1997a: 55-109)

– – – / SCULLY, Timothy R., 1995a (Hg.): Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford

– – – / SCULLY, Timothy R.,1995b: Introduction: Party Systems in Latin America, in: Mainwaring/Scully (1995a: 1-34, 477-482)

– – – / SCULLY, Timothy R.,1995c: Conclusion: Parties and Democracy in Latin America - Different Patterns, Common Challenges, in: Mainwaring/Scully (1995a: 459-474, 550-552)

– – – / SHUGART, Matthew Soberg (Hg.), 1997a: Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge/New York

– – – / SHUGART, Matthew Soberg, 1997b: Conclusion: Presidentialism and the Party System , in: Mainwaring/Shugart (1997a: 394-439)

MARTÍNEZ, Antonia, 1997: Cultura política, gobernabilidad y élites parlamentarias en América Latina, in: Revista Mexicana de Sociología 59.1, 89-113

MCADAMS, A. James (Hg.), 1997: Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies, Notre Dame/London

MEJÍA ACOSTA, Andrés, 1997: Programa de apoyo legislativo, in: Pachano (1997a: 111-133)

MEJÍA QUINTANA, Oscar, 1997a: Ekuador. Informe sobre el congreso, in: Tickner/ Mejía Quintana (1997: 233- 245)

– – – , 1997b: Venezuela. Informe sobre el congreso, in: Tickner/Mejía (1997: 335-357)

MERKEL, Wolfgang, 1996: Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Osteuropa, in: Merkel et al. (1996a: 73-112)

– – – , 1999: Defekte Demokratien, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt/M, 361-381

– – – / SANDSCHNEIDER, Eberhard / SEGERT, Dieter (Hg.), 1996a: Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen

– – – / SANDSCHNEIDER, Eberhard/SEGERT, Dieter, 1996b: Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie, in: Merkel et al. (1996a: 9-36)

METTENHEIM, Kurt von (Hg.), 1997: Presidential Institutions and Democratic Politics, Baltimore/London

MEZEY, Michael L., 1979, Comparing Legislatures, Durham, NC

MILLETT; Richard L. / GOLD-BISS, Michael (Hg.), 1996: Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition, Boulder, Co.

MOLINA, N., José E. / HERNÁNDEZ, Janeth, 1995: Sistemas electorales subnacionales en Améric a Latina, Heidelberg (Universität Heidelberg. Institut für Politische Wissenschaft, Lateinamerikaforschung, Arbeitspapier 20)

MOLINELLI, N. Guillermo, 1995: 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

– – –, 1998: Sobre "gobierno unificado/dividido" en América Latina, in: Revista de Ciencia Política 2, 129-158, Buenos Aires

MOLS, Manfred, 1983: Mexiko im 20. Jahrhundert. Politisches System, Regierungsprozess und politische Partizipation, Paderborn u.a.

– – –, 1985, Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart

– – – / FRANKE, Uwe, 1996: Krise und Transformationsversuche in Mexiko, in: Jahrbuch Dritte Welt 1997, München, 235-255

MUSTAPIC, Ana María, 1997: El papel del congreso en América Latina, in: Contribuciones 4: 59-76

– – –, 1998: *Oficialistas* and *Diputados*: Executive-Legislative Relations in Argentina, mimeo, Buenos Aires (http://ascc.artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/)

MUSTAPIC, Ana María/FERETTI, Natalia, 1995: El veto presidential bajo Alfonsín y Menem, Paper para ser presentado en el Congreso de LASA, Washington, DC, septiembre 28-30

NACIF, Benito, 1996: Political Careers, Political Ambitions and Career Goals (CIDE. Documento de Trabajo EP-51), México

– – –, 1997: Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies, in: Documento de Trabajo Nr. 48 (Centro de Investigación y Docencia Económicas), México

– – –, 1997: La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México, in: Política y Gobierno 4.1, 115-145

– – –, 1998: The System of Governance in the Mexican Chamber of Deputies: Changing Partisan Balance and Persistent Patterns of Behavior, Mimeo, Paper prepared for delivery at the Conference on Latin American Legislatures: Comparative Perspectives, CIDE, Mexico City, February 6-7, 1998

NEEDLER, Martin C., 1995: Conclusion: The Legislature in a Democratic Latin America, in: Close (1995: 151-159

NICLAUß, Karlheinz, 1999: Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierungen zwischen Verfassung und politischen Konventionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/99, 14. Mai 1, 27-38

NICOLAU, Jairo Marconi, 1999: Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), Mimeo, Rio de Janeiro (IUPERJ)

NINO, Carlos Santiago et al., 1992a: El presidencialismo puesto a prueba, Madrid

– – – , 1992b: Fundamentos de Derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional, Buenos Aires

– – – , 1995: Die Debatte über die Verfassungsreform in Lateinamerika, in: Manfred Mols/Josef Thesing (Hg.), Der Staat in Lateinamerika, Mainz, 97-113

NOGUEIRA, Humberto, 1985. El presidencialismo en la práctica política, in: Nueva Sociedad 77, 88-98

– – – , 1986: Análisis crítico del presidencialismo y consideraciones sobre una alternativa de regímen semipresidencial, Santiago (ICHEH)

– – – , 1991: Exposición, in: 180 años del Congreso Nacional de Chile, Valparaíso, 59-70

NOHLEN, Dieter, 1992: Lateinamerika zwischen Präsidentialismus und Parlamentarismus, in: Albrecht von Gleich et al. (Hg.), Lateinamerika Jahrbuch 1992, Frankfurt/M., 86-99

– – – , 1994: Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering, Paper IPSA World Congress, August 1994, Berlin

– – – , 1998a: Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas, in: Nohlen/Fernández (1998: 85-110)

– – – , 1998b: La reelección, in: Nohlen/Picado/Zovatto (1998: 140-144)

– – – , 1998c: Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales, in: Nohlen/ Picado/Zovatto (1998: 145-185)

– – – , 1999: Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt/M., 249-272

– – – / FERNÁNDEZ, Mario (Hg.), 1991: Presidencialismo versus parlamentarismo. - América Latina, Caracas

– – – / FERNÁNDEZ, Mario (Hg.), 1998: El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Caracas

– – – / PICADO, Sonia / ZOVATTO, Daniel (comps.), 1998: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México

NOLTE, Detlef, 1995: Ein Volk von Menemisten?. Argentinien nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom Mai 1995, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 12.28, 9-24

– – – , 1996a: Südamerika: Reinstitutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie, in: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hg.), Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen 1996, 287-314

– – – , 1996b: Ein neuer Perón? Eine Bilanz der ersten Präsidentschaft von Carlos Menem 1989-1995, in: Nolte/Werz (1996: 98-125)

– – – , 1997a: Die argentinische Verfassungsreform von 1994: Vorgeschichte und Ergebnisse, in: Joachim Betz (Hg.), Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg, 76-100

– – – , 1997b: Der verunsicherte Jaguar. Lateinamerika zwischen wirtschaftlichem Optimismus und politischer Skepsis, in: Klaus Bodemer et al. (Hg.), Lateinamerika Jahrbuch 1997, Hamburg, 37-57

– – – , 1999a: Demokratie in der Schwebe? Lateinamerika an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Internationale Politik 54.5, 25-34

– – – , 1999b: Schwieriges Fahrwasser, in: Zeitschrift für Kultur-Austausch 49.2, 27-32

– – – / WERZ, Nikolaus (Hg.), 1996: Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen, Frankfurt/M.

O'DONNELL, Guillermo, 1992: Delegative Democacy? (Kellog Institute. Working Paper 172), University of Notre Dame, Ind.

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

– – – , 1995: Democracia y exclusión, in: AgorA (Buenos Aires) 1.2, 165-172

– – – , 1997: Illusions About Consolidation, in: Larry Diamond et al. (Hg.), Consolidating Third Wave Democracies, Baltimore u. London, 40-57

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

OELCKERS, Osvaldo, 1993: La asesoría legislativa en Chile, in: Bertelsen et al. (1993: 223-276)

OFICINA DE INFORMACIONES. Cámara de Diputados de la República de Chile, 1997: Manual de asesoría e información legislativas, Valparaíso

– – – , 1998: Manual de asesoría externa, Valparaíso

OPPENHEIMER, Andrés, 1997: México : En la frontera del cáos. La crisis de las noventa y la esperanza del nuevo milenio, México

PACHANO, Simón, 1997a (Hg.): Modernización de las instituciones democráticas: el congreso, Quito (FLACSO)

– – – , 1997b: El congreso en el sistema político ecuatoriano, in: ders. (1997a: 45-79)

PALERMO, Vicente, 1995: Reformas estructurales y régimen político, in: AgorA 2.3, 95-114

PANTOJA MORÁN, David, 1998: El diseño constitucional del ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica, in: Foro Internacional 37. 2-3, 248-301

PASARA, Luis, 1993: El rol del parlamento: Argentina y Peru, in: Desarrollo económico 32.128, 603-624

PATTERSON, Samuel C./MUGHAN, Anthony (Hg.), 1999a: Senates. Bicameralism in the Contemporary World, Columbus

– – – , 1999b: Senates and the Theory of Bicameralism, in: Patterson/Mughan (1999a: 1-31)

PATZELT, Werner J., 1995: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sonderband 1 (Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente), Opladen, 355-385

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, 1996: El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo, México

– – – , 1997: El Congreso de la Unión. Integración y regulación, México

PELLET LASTRA, Arturo, 1992: El congreso por dentro, Buenos Aires

– – – , 1995: El poder parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos, Buenos Aires

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, 1998: Presidential Crises and Political Accountability in Latin America (1990-1997), Paper for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, September 24-26, 1998

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

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

– – – , 1999: The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective, in: Government and Opposition 34.2, 226-242

PITKIN, H.F., 1964: The Concept of Representation, Berkeley

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo, 1996: La crisis de los partidos y los partidos en crisis, in: Francisco Leal Buitrago (Hg.), Tras las huellas de la crisis política, Bogotá, 205-234

PLANAS, Pedro, 1996: Las nuevas reglas del Congreso (I), in: Derecho & Sociedad, enero-junio, 57-64

– – – , 1997a: Derecho parlamentario, Lima

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

PLATTNER, Marc. F., 1998: Liberalism and Democracy, in: Foreign Affairs 77.2, 171-180

POJO DO REGO, Antonio Carlos, 1995: O Assessoramento do Congresso, in: Alves de Abreu (1995: 10-25)

– – – , 1997: La reforma del Congreso Nacional Brasileiro, in: Seminario, Bd. 2

POWER, Timothy J., 1998: The Pen Is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil, in: Carey/Shugart (1998: 197-230)

PRD (Grupo Parlamentario, Cámara de Diputados/LVII Legislatura), 1998: Áreas de asesoría y centros de apoyo del Grupo Parlamentario del PRD, México

PRI (Comité Ejecutivo Nacional), 1998: Documentos básicos, México

PRIDHAM, Geoffrey, 1995: The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, in: Gunther et al.(1995: 166-203)

PRZEWORSKI, Adam et al. , 1995: Sustainable Democracy, Cambridge/New York

RABASA, Emilio/CABALLERO, Gloria, 1997: Mexicano: ésta es tu constitución. Texto vigente 1997 con el comentario a cada artículo, México

ROETT, Riordan, 1989: How the 'Haves' Manage the 'Have-Nots': Latin America and the Debt Crisis, in: Stallings, Barbara/Kaufman, Robert (Hg.), Debt and Democracy in Latin America, Boulder/San Francisco/London.

ROGGENBRUCK, Stefan, 1995, Das Wahljahr 1994 in El Salvador, in: Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation 12.28, 66-84

ROLDÓS AGUILERA, León, 1986: El abuso del poder. Los decretos-leyes económicos urgentes aprobadas por el gobierno del Ing. León Febres Cordero, Quito (Editorial El Conejo)

ROMERO, Vidal, 1997: Posturas y coaliciones, in: Reforma 17.12.1997, 6 A

– – – , 1998: Congreso y opinión pública, in: Quórum 7.59, 151-158

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

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

RUBIO CORRÉA, Marcial, 1994: El sistema legislativo en la constitución de 1993, in: La constitución de 1993. Análisis y comentarios, Lima (Comisión Andina de Juristas. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales 10), 165-176

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

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

SALIGMANN, Jürgen, 1999: Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, in: Ahrens/Nolte (1999: 133-151)

SÁNCHEZ-PARGA, José, 1997: El congreso nacional ecuatoriano: entre la legitimidad y la pugna de poderes, in: Tickner/Mejía Quintana (1997: 247-273)

– – – , 1998: La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema plítico ecuatoriano, Quito (Ed. Abya-Yala)

SANJUÁN, Ana María, 1997: Cronología de la crisis nacional y el papel del congreso en Venezuela, in: Tickner/Mejía Quintana (1997: 359- 399)

SANTOS, Fabiano, 1999: Recruitment and Retention of Legislators in Brazil, in: Legislative Studies Quarterly 24.2, 209-238

SARTORI, Giovanni, 1994a: Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in: Linz/ Valenzuela (1994I: 106-118)

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

– – – , 1997: Hay que terminar con las ideas sobre la democracia que primaron en 1968, in: Achard/Flores (1997: 310-323)

SCHARPF, Fritz W., 1999, Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/M.

SCHEDLER, Andreas, 1998: What is Democratic Consolidation?, in: Journal of Democracy 9.2, 91-107

– – – / DIAMOND, Larry / PLATTNER, Marc F. (Hg.), 1999: The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies, Boulder/London

SCHMIDT, Gregory, 1998: Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru, in: Carey/Shugart (1998a: 104-171)

SCHULTZ, Judith, 1999: Präsidentielle Demokratien in Lateinamerika. Eine Untersuchung der präsidentiellen Regierungssysteme von Costa Rica und Venezuela, Dissertation Hamburg 1999, wird in der Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Frankfurt/M: Vervuert veröffentlicht

SCHULTZE, Rainer-Olaf, 1998: Ingeniería constitucional comparada. En torno al debate actual, in: Nohlen/Fernández (1998: 57-67)

SEMINARIO y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria, 1997, 2 Bde., Valparaíso (Chile) 4.-6. Septiembre

SENADO FEDERAL, o.J.: Consultoria Legislativa, Brasilia

SENGHAAS, Dieter, 1995: Hexagon – Variationen: Zivilisierte Konfliktbearbeitung trotz Fundamentalpolitisierung, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden, 37-54)

SERRAFERO, Mario D., 1993a: El presidencialismo latinoamericano: Estado de la cuestión y alternativas de investigación, in: Ibero Americana. Nordic Journal of Latin American Studies 23.1-2, 111-130

– – – , 1993b: Momentos institucionales y modelos constitucionales, Buenos Aires

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

– – – , 1995: Conjeturas institucionales, in: AgorA 1.2, 107-13

– – – , 1997: Reelección y succesión presidencial. Poder y continuidad - Argentina, América Latina y EE.UU., Buenos Aires

SERRANO, Mónica (Hg.), 1998: Governing Mexico : Political Parties and Elections, London (Institute of Latin American Studies)

SHUGART, Matthew Soberg, 1998: The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians´Constitutional Choices, in: British Journal of Political Science 28, 1-29

– – – / CAREY, John L. Carey, 1992: Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambride/New York

– – – / MAINWARING, Scott, 1997: Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate, in: Mainwaring/Shugart (1997: 12-54)

SIAVELIS, Peter, 1998: Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile. Paper prepared for the conference on Latin America Legislatures, CIDE, México, Feb. 5-8, 1998

SPEHAR, Elizabeth/FORTI, Alfredo, 1995: Los parlamentos y la consolidación democrática: de lo formal a los sustantivo, in: Cuadernos del CLAEH 73-74, 113-120

STEFFANI, Winfried, 1979: Strukturtypen präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme, in: ders. (Hg.), Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen, 37-60

– – –, 1983: Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 13.3, 390-401

– – –, 1995: Semi-Präsidentialismus: ein eigener Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26.4, 621-641

– – –, 1997: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen

STEPAN, Alfred, 1988: Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone, Princeton, NJ

– – – /SKACH, Cindy, 1994: Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, in: Linz/Valenzuela (1994I: 119-136)

THAYER, William, 1995: El Senado en el presidencialism y el parlamentarismo. Evolución institucional y desafíos, Valparaíso (2. Aufl.)

THIBAUT, Bernhard, 1993: Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación de la democracia en América Latina, in: Estudios Internacionales (Santiago de Chile) 26.102, 216-252

– – –, 1996: Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika, Opladen

– – –, 1997: Regierungssysteme, in: Dieter Nohlen (Hg.), Lexikon der Politik Bd. 4. Die östlichen und südlichen Länder (Hg. von Dieter Nohlen/Peter Waldmann/Klaus Ziemer), München, 466-474

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

– – – /SKACH, Cindy, 1994: Parlamentarische oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre (Institut für Politische Wisenschaft, Universität Heidelberg, Lateinamerikaforschung, Arbeitspapier 16), Heidelberg

TICKNER, Arlene B./MEJÍA QUINTANA, Oscar (Hg.), 1997: Congreso y democracia en los países de la Región Andina. Deficiencias y estrategías, Santafé de Bogotá

– – – / VILLAMIZAR, Ramón E., 1997: Colombia. Informe sobre el congreso, in: Tickner/Mejía Quintana (1997: 171-205)

TSEBELIS, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25, 289-325

– – – / MONEY, Jeanette, 1997: Bicameralism, Cambridge

UGALDE, Luis Carlos, 1997: Requieren asesores y reelección, in: Reforma 18.12. 1997, 6 A

UNGAR, Elizabeth/ANDRADE, Inés Elvira, 1997: El congreso colombiano en el marco de la consolidación democrática, in: Tickner/Mejía Quintana (1997: 207-231)

VALADES, Diego, 1998: El control del poder, México

VALENZUELA, Arturo, 1993: Latin America: Presidentialism in Crisis, in: Journal of Democracy 4.4., 3-16

– – – , 1994: Party Politcs and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government, in: Linz/Valenzuela (1994II: 91-150)

– – – , 1997: Evaluación y reforma del poder legislativo en los Estados Unidos de América, in: Seminario, Bd. 2

– – – , 1998: The Crisis of Presidentialism in Latin America, in: Scott Mainwaring/Arturo Valenzuela (Hg.), Politics, Society and Democracy. Latin America, Boulder, 121-140

VALEGA GARCÍA, César, 1994: La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993, in: Comisión Andina de Juristas (1994: 193-202)

VARGAS LLOSA, Mario, 1998: Refutación a Kaplan, in: El País 19.7.1998, 11-12

VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, 1994: Diagnostico de los poderes judicial y legislativo de la República del Paraguay. Informe de consultoría para el BID, Santiago de Chile

VIANNA DE PAIVA, Mozart, 1995: Assessoramento do Poder Legislativo, Experiência pessoal e profissional, avaliação da situação brasileira, in: Alves de Abreu (1995: 26-39)

WEBER, Max, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen (5. rev. Aufl.)

WEINSTEIN, Martin, 1995: Urugay: The Legislature and the Reconstitution of Democracy, in: Close (1995: 137-150

WELDON, Jeffrey, 1997: Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico , in: Mainwaring/Shugart (1997a: 225-258)

WILLS OTERO, Laura, 1998: Elecciones parlamentarias 1991-1998. Análisis del papel de los partidos políticos como agentes determinantes en el alcance de renovación del congreso de la República, Tesis para optar al título de Politóloga (Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política), Santafé de Bogotá

ZAKARIA, Fareed, 1997: The Rise of Illiberal Democracy, in: Foreign Affairs 76.6, 22-43

Summary

In the nineties Latin America could be called the most democratic of the developing regions. There are indications that the previous cyclical pattern of change between democracies and authoritarian regimes has ceased to be in force. In this context it should be analyzed how the parliaments could contribute to the consolidation of democracy. This question provides the central idea of this study which is taking up a topic that research in political science has neglected so far: the role of the parliaments within the Latin American presidential democracies. Along with the parliamentary functions of political representation and checks and balances the main interest of the study is aimed at the function of parliamentary „co-governance".

The study analyzes the division of power between the president and the parliament according to the written and the „living" constitutions. The considerable differences that prevail in this respect both among the Latin-American countries and between constitutional law and constitutional practice are elaborated. The study clarifies that different dimensions of power have to be taken into consideration in order to be able to evaluate correctly the political influence of the parliaments. It is proved that there is need for a correction of the stereotype of an omnipotent Latin American president ruling by decree and bypassing a helpless parliament. The study not only summarizes the current state of the art but it also aims to arouse interest in new issues and hitherto overlooked aspects. Thus chapters on semi-presidential regimes, two-chamber systems and parliamentary staff are included.

The authors:

Krumwiede, Heinrich-W.; doctor of political science, senior research fellow at the Foundation Science and Politics in Ebenhausen, professor of political science at the University of Augsburg.

Nolte, Detlef; doctor of political science, senior research fellow at the Institute of Ibero-American Studies in Hamburg, professor of political science at the University of Hamburg.

Resumen

En los años noventa, América Latina podría ser considerada como la región en vías de desarrollo con el mayor grado de democratización. Existen algunos signos que indican que el cambio cíclico entre democracia y regímenes autoritarios que caracterizó la historia reciente ha sido superado. El estudio enfoca la cuestión cómo y a través de qué instrumentos los Parlamentos podrían contribuir a la consolidación de las democracias presidencialistas latinoamericanas. Se trata de un tema que hasta ahora ha sido descuidado por la investigación científica. Además de las funciones parlamentarias de representación política y control del Poder Ejecutivo, resulta de especial interés la función del "cogobierno" parlamentario en el proceso legislativo

El estudio analiza la división de poderes entre Presidente y Parlamento según las Constituciónes escritas y las Constituciónes "vivas". Se ponen de relieve las diferencias fundamentales que existen entre los diferentes países latinoamericanos y entre el derecho y la práctica constitucional. Los autores explican también cómo deben considerarse las diferentes dimensiones del poder político para evaluar acertadamente el peso real de los Parlamentos. También demuestran que el cliché de que los Presidentes son todopoderosos y que gobiernan mediante decretos, dejando fuera del juego político a los Parlamentos necesita ser corregido. El estudio resume no solamente el estado actual de la investigación, sino que plantea además temas hasta ahora poco estudiados. Hay capítulos que con ese objetivo se refieren a los regímenes semipresidencialistas, a los parlamentos bicamerales y al asesoramiento parlamentario.

Los autores:

Krumwiede, Heinrich-W.; doctor en ciencia política, investigador de la Fundación Ciencia y Política en Ebenhausen, profesor de ciencia política en la Universidad de Augsburgo.

Nolte, Detlef; doctor en ciencia política, investigador del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo y profesor de ciencia politíca en al Universidad de Hamburgo.