

Frank Decker

## Der Semi-Präsidentialismus als »unechtes« Mischsystem

### Eine Forschungsnotiz

Der Begriff »Semi-Präsidentialismus« ist noch nicht sehr alt. Vom Journalisten und Le Monde-Gründer Hubert Beuve-Méry 1959 erstmals benutzt, wurde er erst in den siebziger Jahren von Maurice Duverger in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt. Nachdem Duverger das Konzept 1980 in einem englischsprachigen Artikel vorgestellt hatte, trat es seinen weltweiten Siegeszug an und ist seither aus der institutionenorientierten Regierungssystemanalyse nicht mehr wegzudenken.<sup>1</sup>

Duvergers These, wonach es sich beim Semi-Präsidentialismus um ein Regierungssystem von eigener Art – sui generis – handele, hat viel Verwirrung gestiftet und eine breite politikwissenschaftliche Diskussion ausgelöst, die bis heute anhält. Die Probleme fangen bereits beim Begriff an, der den Eindruck erweckt, dass das semi-präsidentielle System ein »Hybrid« oder »Bastard« sei, eine Regierungsform, die sich irgendwo in der Mitte zwischen dem parlamentarischen und dem präsidentiellen Systemtypus befinde.<sup>2</sup> Wenn dem so wäre, dann könnte man genauso gut von einem »semi-parlamentarischen« Regierungssystem sprechen. Weil dieser Begriff noch problematischere (nämlich antidemokratische) Assoziationen wecken würde, hat er sich in der Literatur aus guten Gründen nicht durchgesetzt.<sup>3</sup> Man sollte es also beim »Semi-Präsidentialismus« belassen und sich – statt über das Wort zu streiten – auf die inhaltliche Bestimmung des so bezeichneten Regierungssystemtypus konzentrieren.

In Duvergers Artikel aus dem Jahre 1980 wird ein Regierungssystem als »semi-präsidentiell« charakterisiert, wenn es folgende drei Elemente aufweist:

- der Präsident wird direkt vom Volk gewählt;
- er besitzt beträchtliche Kompetenzen;
- neben den Präsidenten treten ein Regierungschef (Premierminister) und Minister, die über Regierungsmacht verfügen und gegen den Willen des Parlaments nicht im Amt bleiben können.<sup>4</sup>

1 Robert Elgie, »The Politics of Semi-Presidentialism« in: ders. (Hg.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford / New York 1999, S. 1-21.

2 Matthew Søberg Shugart / John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge / New York / Oakleigh 1992.

3 Klaus von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999*, 3., völlig neubearbeitete Auflage, Opladen 1999, S. 52.

4 Maurice Duverger, »A New Political System Model: Semi-Presidential Government« in: *European Journal of Political Research* 8 (1980), S. 165-187.

In Winfried Steffanis<sup>5</sup> dichotomischer Klassifikation der Regierungsformen gehört der Semi-Präsidentialismus zum Grundtyp des parlamentarischen Systems. Einerseits sind Regierung bzw. Regierungschef auf das Vertrauen der Parlamentsmehrheit angewiesen, von der sie jederzeit aus politischen Gründen abberufen werden können. Andererseits ist das Vorhandensein einer doppelten (zweigeteilten) Exekutive im Semi-Präsidentialismus systemlogisch geboten und nicht nur – wie im rein parlamentarischen System – historisch begründet. Letztgenanntes könnte theoretisch genauso gut mit einer geschlossenen Exekutive auskommen. Für den Semi-Präsidentialismus bleibt es demgegenüber charakteristisch, dass die exekutiven Funktionen nicht nur formal, sondern auch materiell von zwei Organen wahrgenommen werden. Um sie vom Westminster-Parlamentarismus britischer Provenienz und den »quasi-parlamentarischen« Systemen der meisten anderen europäischen Länder abzugrenzen, hat der deutsche Politikwissenschaftler Werner Kaltefleiter<sup>6</sup> diese Regierungsform treffend als »System bipolarer Exekutive« apostrophiert. Damit ist er in der angelsächsischen Wissenschaftsgemeinde jedoch auf genauso wenig Widerhall gestoßen wie Steffani, der von »parlamentarischen Systemen mit Präsidialdominanz« spricht.<sup>7</sup> Stattdessen machte das von Duverger in etwa zeitgleich ausgearbeitete Konzept des »Semi-Präsidentialismus« Karriere.

Obwohl Duvergers Beschreibung des fraglichen Typus mit jener Steffanis und Kaltefleiters fast vollständig übereinstimmt, wird sie in der Forschung bis heute als Versuch aufgefasst, die Dichotomie der Parlamentarismus-Präsidentialismus-Typologie zu überwinden. Tatsächlich lässt sich die Mischsystem-These, die Duverger<sup>8</sup> selbst geschürt hat, nicht so leicht von der Hand weisen. Mag der Semi-Präsidentialismus von seiner institutionellen Grundstruktur her dem parlamentarischen System entsprechen, so weist er durch die geteilte Regierungsmacht doch zugleich ein typisches Merkmal des präsidentiellen Systems auf. Wie für den Präsidentialismus sind für das semi-präsidentielle System zwei Legitimationsstränge kennzeichnend – die Wahl des Parlaments und die Wahl des Präsidenten –, während im (rein) parlamentarischen System die Legitimation der Regierung ausschließlich aus der Wahl des Parlaments abgeleitet wird.

Ob durch diese doppelte Legitimation tatsächlich ein Mischsystem begründet wird, ist unter den Anhängern der Semi-Präsidentialismus-Konzeption umstritten. Pointiert formuliert worden ist die Mischsystem-These von Matthew Shugart, der dabei zur Begründung auf die Unterscheidung der beiden Regierungszweige abhebt. Während der eine Teil der Exekutive (Regierung und Regierungschef) im Semi-Präsidentialismus nach den Regeln des parlamentarischen Systems bestellt werde und abberufbar sei, folge die Bestellung und Nicht-Abberufbarkeit des anderen Teils (des Präsidenten) der präsidenten-

5 Winfried Steffani, »Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (1995), S. 621-641.

6 Werner Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln / Opladen 1970, S. 129 ff.

7 Steffani, aaO., S. 637 f.

8 Duverger, aaO., S. 165.

tiellen Logik. »The key point is that semi-presidential systems *mix* elements of the two pure types for each portion of a dual executive structure«. <sup>9</sup>

Bezogen auf das Primärkriterium der Abberufbarkeit (und Bestellung) ist diese Begründung zweifellos schlüssig. Bezieht man die sekundären Unterscheidungsmerkmale in die Betrachtung mit ein, zeigt sich allerdings, dass der Semi-Präsidentialismus in seinem präsidentiellen Zweig (im Verhältnis von Parlament und Präsident) von der Logik des Präsidentialismus in wichtigen Punkten abweicht. So verfügt der Präsident in den semi-präsidentiellen Systemen z.B. häufig über das Auflösungsrecht, was im gewalten-trennenden System des Präsidentialismus nur in Ausnahmefällen vorkommt (s.o.).

Die Vertreter der »sui generis«-These knüpfen an dieser Stelle an; sie heben hervor, dass die duale Legitimation im Präsidentialismus und Semi-Präsidentialismus ganz unterschiedlich zum Ausdruck kommt. Im präsidentiellen System basiere sie auf der formellen Unabhängigkeit von Exekutive (Präsident) und Legislative (Kongress), die die Regierungsmacht zwar gemeinsam ausübten, sich in ihrem Bestand aber wechselseitig nichts anhaben könnten. Insofern gibt es im Präsidentialismus (außer dem Volk) keinen »Prinzipal« « Im semi-präsidentiellen System, wo die Machtteilung innerhalb der Exekutive erfolge, befänden sich Regierung und Regierungschef demgegenüber gleich in einer doppelten Abhängigkeitsbeziehung; sie benötigten das Vertrauen des Parlamentes *und* des Präsidenten, um ihre Befugnisse wahrzunehmen.

Das Vorhandensein eines weiteren Prinzipals grenzt den Semi-Präsidentialismus demnach sowohl vom rein parlamentarischen als auch vom präsidentiellen System ab. Im Anschluss an Duverger haben es die meisten Autoren darum für sinnvoll befunden, die Dichotomie der Regierungslehre zu einer Trichonomie zu erweitern und dem semi-präsidentiellen System den Status einer eigenständigen Regierungsform zuzuweisen. <sup>10</sup> Mit »eigenständig« soll weder eine Mischform gemeint sein (selbst wenn es zutrifft, dass der Semi-Präsidentialismus Elemente der parlamentarischen und präsidentiellen Grundtypen verbindet) noch ein Regime, das in der Praxis mal einer eher parlamentarischen und mal einer eher präsidentiellen Logik gehorcht. <sup>11</sup> Gegen letzteres spricht bereits, dass un-

- 9 Matthew Søberg Shugart, »Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns« in: *French Politics* 3 (2005), S. 323-351. (Hervorheb. FD).
- 10 Z.B. Horst Bahro / Ernst Vesper, »Das semipräsidentielle Regierungssystem – Bastard oder Regierungsform sui generis?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (1995), S. 471-485 und Gianfranco Pasquino, »Semi-Presidentialism: A Political Model at Work« in: *European Journal of Political Research* 31 (1997), S. 128-137.
- 11 Die Alternierungsthese wird in der Regel Duverger (aaO., S. 186) zugeschrieben, der sich hier aber nur auf einen kurz zuvor erschienenen Artikel von Georges Vedel bezieht. Vgl. Georges Vedel »Synthèse ou paranthèse?« in: *Le Monde* vom 19./20. Februar 1978, S. 2. Auf die Spitze getrieben hat sie Lijphart, der das Regierungssystem der V. Französischen Politik je nach Mehrheitskonstellation mal dem parlamentarischen und mal dem präsidentiellen Typus zuschlägt. Sartori kritisiert diese doppelte Zuordnung zu Recht, weil sie dem integralen Charakter des semi-präsidentiellen Systems widerspreche. Er zieht stattdessen den Begriff des »Oszillierens« vor, um auszudrücken, dass die Position des wahren Regierungschefs im semi-präsidentiellen System zwischen dem Präsidenten und Premierminister wechselt (oszillieren) kann. Vgl. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven / London, 1999, S. 119; Giovanni Sartori, *Comparative Constitu-*

ter den (rein) parlamentarischen und präsidentiellen Regierungsformen ebenfalls zahlreiche Varianten anzutreffen sind, die sich in ihrer realen Funktionsweise zum Teil deutlich voneinander unterscheiden. Insoweit ist die Rede von »reinen« Systemen generell missverständlich und die Hinzufügung eines von den vorhandenen Typen hinreichend unterscheidbaren dritten Typus zumindest nachvollziehbar. Für dessen Gleichwertigkeit mit den vermeintlichen Reintypen könnte außerdem sprechen, dass empirische Grenzfälle nicht nur zwischen der parlamentarischen und semi-präsidentiellen oder der semi-präsidentiellen und präsidentiellen Regierungsform auftreten, sondern auch zwischen der parlamentarischen und präsidentiellen Regierungsform.<sup>12</sup>

Obwohl das Semi-Präsidentialismus-Konzept in der Forschung breiten Anklang gefunden hat, konnte sich die »sui generis«-These Duvergers gegenüber Steffanis Ansatz niemals vollständig durchsetzen. Dessen hartnäckiges Festhalten an der klassischen Dichotomie scheint im Gegenteil inzwischen auch in der angelsächsischen Literatur Früchte abzuwerfen.<sup>13</sup> Nicht nur, dass die disjunktive Klassifikation der Regierungssysteme aus methodischer Sicht eine größere Stringenz verspricht.<sup>14</sup> Die Zuordnung des Semi-Präsidentialismus zum Grundtyp des parlamentarischen Systems kann sich auch inhaltlich auf gewichtige Argumente stützen.

*Erstens* müssen beide Typen historisch im selben Entstehungszusammenhang gesehen werden. Ansonsten wäre z.B. kaum zu erklären, warum nach dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa keines der dortigen Länder für die präsidentielle Regierungsform optiert hat.

*Zweitens* – und damit zusammenhängend – finden Systemwechsel sehr viel häufiger zwischen dem rein parlamentarischen und semi-präsidentiellen Typus statt als zwischen einem von diesem und dem Präsidentialismus.<sup>15</sup> Verläuft der Wandel vom semi-präsidentiellen zum rein parlamentarischen System, bedarf es dazu noch nicht mal einer förmlichen Verfassungsänderung. Dies unterstreicht die konstitutionelle Flexibilität des Semi-Präsidentialismus und belegt dessen Zugehörigkeit zum parlamentarischen Grundtypus.

*tional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2. Aufl., Houndmills u. a. 1997, S. 124 f.

- 12 Steffen Kailitz, »Parlamentarische, semipräsidentielle und präsidentielle Demokratie – idealtypische und reale Unterschiede der politischen Strukturen und Prozesse« in: Uwe Backes / Eckhard Jesse (Hg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie* (E&D), 18. Jahrgang, Baden-Baden 2006, S. 34-56.
- 13 Vgl. z.B. Alan Siaroff, »Comparative Presidencies. The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction« in: *European Journal of Political Research* 42 (2003), S. 287-312.
- 14 Vgl. Frank Decker, »Ist die Parlamentarismus-Präsidentialismus-Dichotomie überholt? Zugleich eine Replik auf Steffen Kailitz« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19 (2009), S. 179 ff.
- 15 Gianfranco Pasquinos These, wonach sowohl präsidentielle als auch parlamentarische Systeme nicht ohne weiteres in semi-präsidentielle Systeme übergehen können, verkennt, dass dieser Zusammenhang in umgekehrter Richtung durchaus besteht – allerdings nur im Übergang von der semi-präsidentiellen zur rein parlamentarischen Regierungsform. Für die Verwandlung eines semi-präsidentiellen in ein präsidentielles System lassen sich dagegen keine empirischen Beispiele finden. Vgl. Pasquino aaO., S. 129.

*Drittens* stimmen semi-präsidentielle und rein parlamentarische Systeme in ihrer grundlegenden Funktionsweise dahingehend überein, dass am Ende die Parlamentsmehrheit über die Komposition und politische Ausrichtung der Regierung den Ausschlag gibt.<sup>16</sup> Die beiden Legitimationsstränge des semi-präsidentiellen Systems sind insofern nicht ganz gleichgewichtig. Auch Steffanis Begriff der »Präsidentialdominanz« übersieht, dass sich diese Dominanz immer nur mit Unterstützung des Parlaments entfalten kann. Fehlt es daran, verschieben sich die Machtverhältnisse innerhalb der Exekutive zugunsten des parlamentarisch verantwortlichen Premierministers.

Gegen die zuletzt genannte These ließe sich einwenden, dass in einem semi-präsidentiellen System dem Präsident durchaus das entscheidende Wort über die Regierung zuzustehen kann. Setzt sich das Staatsoberhaupt bei deren Bestellung und Entlassung über die Parlamentsmehrheit einfach hinweg, wäre ein normales Regieren allerdings kaum mehr möglich, weil das Parlament dann fürchte müsste, auch in seiner legislativen Funktion ausgehebelt zu werden. Von daher ist die Frage berechtigt, ob die »präsidentiell-parlamentarische« Variante des Semi-Präsidentialismus (in der Terminologie von Shugart / Carey) überhaupt zu den demokratischen Regierungsformen gerechnet werden kann. Lässt man sie in der Typologie außen vor, besteht an der Zugehörigkeit der semi-präsidentiellen Systeme zum Grundtyp des Parlamentarismus kein Zweifel.

Damit wendet sich der Blick zu den von Duverger aufgeführten inhaltlichen Merkmalen des Semi-Präsidentialismus. Hier ist nur die im dritten Kriterium benannte parlamentarische Grundstruktur in der Literatur unangefochten geblieben, während um die beiden anderen Merkmale – die Volkswahl des Präsidenten und seine Regierungsbefugnisse – eine anhaltende lebhaftige Debatte geführt wird. Was das erste Merkmal – die Volkswahl – angeht, ist dies schwer verständlich. Gehört es zum Wesen des Semi-Präsidentialismus, dass er innerhalb der Regierung eine duale Legitimität begründet, kann der Präsident ja nur durch eine Volkswahl auf dieselbe Stufe gestellt werden wie das Parlament. Dies gilt zumal, wenn das Staatsoberhaupt über Machtbefugnisse verfügt, die jenen der Regierung vergleichbar oder sogar überlegen sind. Der Zusammenhang lässt sich am Beispiel der V. Französischen Republik illustrieren. Hier wurde die Direktwahl auf Drängen de Gaulles 1962 nachträglich eingeführt, um die präsidentialistische Lesart der Verfassung abzusichern, die der General seit 1958 geprägt hatte. Starke Präsidenten ohne direktdemokratische Legitimation bleiben theoretisch vorstellbar, kommen in der Praxis aber so gut wie nie vor. Der prominenteste Ausnahmefall ist Finnland, wo eine solche Konstellation bis Anfang der neunziger Jahre vorherrschte.<sup>17</sup>

Der Zusammenhang besteht allerdings nur in einer Richtung. Wenn starke Befugnisse eine Direktwahl des Präsidenten bedingen, heißt das im Umkehrschluss nicht, dass direkt

16 Vgl. Steffani, aaO., S. 639.

17 Die Direktwahl des Staatspräsidenten ist in Finnland paradoxerweise erst 1991 eingeführt worden – zu einem Zeitpunkt, als das Land die Bahn des Semi-Präsidentialismus bereits verlassen hatte und zur rein parlamentarischen Regierungsweise übergegangen war. Der Wechsel in der Verfassungspraxis wurde durch eine förmliche Verfassungsreform im Jahre 2000 nachvollzogen. Vgl. Florian Lütticken / Florian Pfeil, »Finnlands neue Verfassung: Abschied vom semi-präsidentiellen System« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34 (2003), S. 296-310.

gewählte Präsidenten im Regierungsprozess automatisch über eine starke Stellung verfügen müssen. Einige sind ihren Rechten bereits von Verfassungen wegen eingeschränkt, während die anderen darauf verzichten, die ihnen eingeräumten Rechte in der Praxis einzulösen. In einem solchen Fall würde es eigentlich nahe liegen, der faktischen Machtlosigkeit des Amtes durch eine Änderung des Bestellungsmodus Rechnung zu tragen. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine theoretische Möglichkeit, da die Abschaffung einer einmal eingeführten Direktwahl politisch nicht legitimierbar wäre. Deshalb ist sie auch von keinem der semi-präsidentiellen Systeme mit schwachem Präsidenten erwogen worden.

Die Direktwahl bildet folglich ein notwendiges, aber noch kein hinreichendes Kriterium des Semi-Präsidentialismus. Ihre Bedeutung kann sie nur in Verbindung mit starken oder – in der Terminologie Duvergers – »beträchtlichen« Kompetenzen entfalten. Was darunter zu verstehen ist, wo die starken Kompetenzen beginnen und aufhören, lässt sich naturgemäß nicht leicht bestimmen. Denn anders als bei der Direktwahl handelt es sich bei den Regierungsbefugnissen des Präsidenten um ein Merkmalskontinuum, das zahlreiche Abstufungen erlaubt. Die Liste der semi-präsidentiellen Systeme variiert deshalb in der Literatur erheblich – je nachdem, welche Definition von Stärke der jeweilige Autor benutzt. Aus dieser misslichen Situation lassen sich unterschiedliche Konsequenzen ziehen. Einige Autoren<sup>18</sup> möchten das Kriterium ganz aufgeben und die Zuordnung zum Semi-Präsidentialismus allein an der Direktwahl festmachen. Damit schütten sie jedoch letztlich das Kind mit dem Bade aus, da es sich bei den Regierungsbefugnissen des Präsidenten zweifellos um ein inhaltlich gehaltvolles Merkmal handelt. Überzeugender erscheint da der zweite Weg, der eine bessere Systematisierung und empirische Übersetzung der präsidentiellen Kompetenzen anstrebt.<sup>19</sup> In der Literatur liegen hierzu mehrere brauchbare Vorschläge vor.<sup>20</sup>

Eine sinnvolle Einteilung wird zunächst zwischen nicht-legislativen und legislativen Befugnissen unterscheiden. Erstere beziehen sich auf die Kreation der Regierung, letztere auf das Regieren selbst (als Inhalt und Prozess). Die nicht-legislativen Befugnisse sind rasch aufgezählt. Sie umfassen

- die Ernennung des Regierungschefs und der Minister
- die Entlassung derselben sowie
- die Auflösung des Parlaments, um vorgezogene Neuwahlen herbeizuführen.

18 Vgl. z.B. Elgie, aaO., oder Siaroff, aaO.

19 Lee Kendall Metcalf, »Measuring Presidential Power« in: *Comparative Political Studies* 33 (2000), S. 660-685.

20 Vgl. z.B. Shugart / Carey, aaO., Steven D. Roper, »Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes« in: *Comparative Politics* 34 (2002), S. 253-272 oder Markus Soldner, »Semi-präsidentielle Regierungssysteme? Überlegungen zu einem umstrittenen Systemtyp und Bausteine einer typologischen Rekonzeptualisierung« in: Klemens H. Schrenk / ders. (Hg.), *Analyse demokratischer Regierungssysteme*, Wiesbaden 2010, S. 61-82.

Zu den legislativen Kompetenzen gehören wiederum

- die Zuständigkeiten des Präsidenten in der Außen- und Verteidigungspolitik
- die Notstandsbefugnisse
- das Recht der Gesetzesinitiative
- das Dekretrecht sowie
- das Vetorecht (auch mittelbar: durch Anrufung des Volkes oder des Verfassungsgerichts).

Bei der empirischen Anwendung des Katalogs muss mehrerlei bedacht werden. *Erstens* besteht – wie fast bei jeder Typologie – das Problem, dass die Merkmale nicht alle die gleiche Bedeutung besitzen. Hat der Präsident etwa die Möglichkeit, durch ein unbeschränktes Entlassungsrecht jederzeit eine Regierung nach seinem Geschmack einzusetzen, so braucht er nicht unbedingt über starke förmliche Gesetzgebungskompetenzen zu verfügen, um den politischen Prozess zu bestimmen. Ein solches System würde auf der Semi-Präsidentialismus-Skala in jedem Falle weit oben rangieren. Für den Forscher heißt das, dass er die Merkmale stets im Gesamtkontext betrachten muss. So kann er z.B. herausfinden, ob zwischen der respektiven Stärke oder Schwäche der legislativen und nicht-legislativen Befugnisse ein Zusammenhang besteht.

*Zweitens* weisen die Merkmale auch in sich unterschiedliche Ausprägungen auf, die ihre jeweilige Relevanz bestimmen. Das Gewicht des Vetorechts wird vermutlich nicht dasselbe sein, je nachdem, ob das Veto im Parlament mit einer einfachen oder nur mit einer qualifizierten Mehrheit überstimmt werden kann. Gleiches gilt für das Auflösungsrecht, das in den meisten Fällen sachlichen oder zeitlichen Beschränkungen unterliegt, oder die Dekretbefugnisse, die sich auf mehr oder weniger umfangreiche Gesetzesmaterien erstrecken können. Forschungspraktisch würde es sich hier anbieten, die präsidentiellen Befugnisse je nach Qualität mit unterschiedlichen Indices zu versehen und sie dann zu einer Skala zusammenzufassen.

*Drittens* stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Präsidenten von ihren Kompetenzen tatsächlich Gebrauch machen. Zu den bleibenden Verdiensten von Duvergers Konzept gehört die Erkenntnis, dass gerade in den semi-präsidentiell genannten Systemen die Verfassungspraxis von der Verfassungsnorm mitunter stark abweicht. Um die Gründe dafür zu ermitteln, bleibt die Analyse der verfassungsrechtlichen Ausgangslage unabdingbar. Die abschließende Zuordnung muss aber auf der Basis der Regierungswirklichkeit erfolgen. Weil sich die Systemeigenschaften auch ohne förmliche Verfassungsänderung wandeln können, dürfte diese beim Semi-Präsidentialismus vermutlich weniger stabil sein als bei den (rein) parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungsformen.

Auf der Grundlage einer so systematisierten und empirisch handhabbaren Bestimmung der präsidentiellen Befugnisse lassen sich – in aufsteigender Reihenfolge der Stärke – vier verschiedene Präsidenten-Typen identifizieren:

- Präsidenten, die überwiegend zeremoniell-notarielle Funktionen ausüben (Typ 1)
- Präsidenten, die in den Regierungsprozess korrigierend eingreifen (Typ 2)

- Präsidenten, die die Richtlinien der Regierungspolitik bestimmen (Typ 3) und
- Präsidenten, die Parlament und Regierung vollständig dominieren (Typ 4).

Von diesen vier Typen rechtfertigen lediglich Nummer zwei und drei die Zuordnung zum Semi-Präsidentialismus. Präsidenten, die bloße »figureheads« abgeben (Typ 1) und darin den monarchischen Staatsoberhäuptern ähneln, sind ein Merkmal der rein parlamentarischen Regierungsform. Systeme, in denen die Regierung allein vom Vertrauen des Präsidenten abhängt (Typ 4), fehlt es wiederum – wie gesehen – an der für den Semi-Präsidentialismus charakteristischen parlamentarischen Grundstruktur. Dieser Typus, der heute exemplarisch von Russland verkörpert wird, firmiert in der Literatur unter der treffenderen Bezeichnung »hyper- oder superpräsidentiell«.<sup>21</sup>

Der graduelle Charakter des Stärke-Kriteriums bedingt, dass die Grenzen zwischen den einzelnen Typen fließend sind. So sind z.B. Portugal und Finnland in den achtziger Jahren beide von der semi-präsidentiellen zur rein parlamentarischen Regierungsweise übergegangen. Während die Präsidenten hier immer mehr darauf verzichteten, die ihnen von Verfassungen wegen zustehenden Befugnisse auszuüben, fand in Russland umgekehrt ein schleichender Systemwechsel hin zum Superpräsidentialismus statt. Dieser wurde freilich erst in der Ära Putin (ab 2000) endgültig vollzogen, nachdem das Regierungssystem unter Jelzin noch starke semi-präsidentielle Züge aufgewiesen hatte.<sup>22</sup> Die Ukraine bewegte sich unterdessen genau in die gegenteilige Richtung. Die »orangene« Revolution führte sie in den Kreis der semi-präsidentiellen Systeme zurück, ließ die Zugehörigkeit zu Typ 2 oder 3 aber zunächst ungeklärt.

Auch bei den konsolidierten semi-präsidentiellen Demokratien bereitet die Abgrenzung zwischen beiden Typen Probleme. In den mittel- und osteuropäischen Ländern, die nach dem Umbruch semi-präsidentielle Systeme eingeführt und diese beibehalten haben, begnügen sich die Präsidenten in der Regel mit einer Korrektivrolle, was gelegentliche Ausbruchsversuche (wie in Polen oder Moldova) nicht ausgeschlossen hat. In der V. Französischen Republik – dem Prototyp des Systems mit starkem Präsidenten – wurde an dem von de Gaulle durchgesetzten Führungsanspruch des Staatsoberhauptes innerhalb der Exekutive dagegen bis heute nicht gerüttelt. Die Verwirklichung dieses Anspruchs setzt aber auch hier voraus, dass der Präsident von einer parlamentarischen Mehrheit unterstützt wird. Muss er mit einem Premierminister aus dem anderen politischen Lager zusammenarbeiten, verbleiben ihm nur die in der Verfassung verankerten Prärogativen, wechselt das System also von Typ 3 zu Typ 2.

21 Z.B. Stephen Holmes, »The Postcommunist Presidency« in: *East European Constitutional Review* 2 (1993) / 3 (1994), S. 36-39.

22 Seither kann Russland in eine Typologie demokratischer Regierungssysteme nicht mehr sinnvoll einbezogen werden. Auch wenn die semi-präsidentielle Verfassung formal fortbesteht und mit Putins Wechsel in das Amt des Premierministers die Frage nach der Machtverteilung innerhalb der Exekutive eine neue Aktualität erhalten hat, bleibt doch das Problem, dass der zweite – parlamentarische – Legitimationsstrang, der ein zentrales Merkmal nicht nur der präsidentiellen, sondern auch der semi-präsidentiellen Regierungssysteme markiert, in der Russländischen Föderation praktisch verkümmert ist.

Sucht man nach Gründen für die Diskrepanz von Verfassungsnorm und -praxis und die unterschiedlichen Regierungswirklichkeiten des Semi-Präsidentialismus, so sind zuvörderst die Strukturen des Parteiensystems zu nennen. Je stärker die Parteien in der Gesellschaft verankert sind und deren Konfliktlinien abbilden, um so geringer dürften die Schwankungen des Wählerverhaltens ausfallen, die den Fragmentierungsgrad des Parteiensystems bestimmen. Damit wächst die Chance, dass eine stabile Mehrheitsregierung hervorgebracht werden kann. Unterstützen lässt sich die Stabilisierung durch ein mehrheitsbildendes Wahlrecht. Dessen Einführung setzt freilich voraus, dass es zum Charakter des Parteiensystems passt, was insbesondere in Gesellschaften mit sozialstrukturellen Minderheiten ein Problem darstellt. Für den Gleichklang von parlamentarischer und präsidentieller Mehrheit ist neben dem Wahlmodus auch der Zeitpunkt der Wahlen beachtlich. Finden die Präsidentschaft- und Parlamentswahlen am selben Tag statt oder kann ein gewählter Präsident über eine vorzeitige Parlamentsauflösung zeitnahe Neuwahlen herbeiführen, ist die Wahrscheinlichkeit gleichgerichteter Mehrheiten größer als bei zeitlich versetzten Wahlen. Maßgebliche Bedeutung für die Regierungspraxis gewinnt schließlich die parteipolitische Herkunft des Präsidenten selbst und seine Stellung innerhalb des Parteiensystems. Präsidenten, die zugleich die Führer der stärksten Partei sind und sich so als Vertreter einer bestimmten politischen Richtung exponieren, finden im Parlament voraussichtlich größeren Rückhalt als parteipolitische »Außensteher«. Deshalb sind sie eher in der Lage, den Regierungsprozess mitzuprägen und im Verhältnis zum parlamentarisch verantwortlichen Premierminister die Oberhand zu behalten.<sup>23</sup>

Die Schlüsselbedeutung des Parteiensystems lässt sich am Schicksal des Weimarer Regierungssystems illustrieren, dessen vergleichsweise geringe Beachtung in der komparatistischen Forschung zum Semi-Präsidentialismus in doppelter Hinsicht überrascht.<sup>24</sup> Einerseits handelt es sich bei der Weimarer Reichsverfassung um den Prototyp der semi-präsidentiellen Regierungsform, der später auch anderen Ländern in ihren Verfassungsgebungsprozessen als Vorbild diente. Andererseits sind die Elemente und Konstruktionsfehler der Weimarer Republik namentlich von der deutschen Geschichts- und Politikwissenschaft so eingehend untersucht worden, dass es an Erkenntnissen über diesen Fall nicht mangelt.

Mit der Schaffung einer dualistischen Exekutive wollten die Schöpfer der Weimarer Verfassung um Hugo Preuß den fortwirkenden Traditionen des monarchischen Obrigkeitsstaates nach 1918 gerecht werden. Das Regierungssystem wurde durch die Herstellung der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers demokratisiert, während der Reichspräsident als »Ersatzkaiser« nicht nur eine symbolische Integrationsfunktion wahrnehmen, sondern auch die Bedeutung einer starken Exekutive unterstreichen sollte. Welchen Anteil der Dualismus am Scheitern der Weimarer Republik hatte,

23 Cindy Skach, *Borrowing Constitutional Design. Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton / Oxford 2005.

24 Vgl. z.B. Elgie, aaO.

wird in der Literatur unterschiedlich eingeschätzt. Autoren, die wie Duverger<sup>25</sup> oder Sartori<sup>26</sup> die in der politischen Kultur angelegte Schwäche des Parteiwesens als Hauptgrund dieses Scheiterns betrachten, haben die Vermutung geäußert, dass der Weimarer Staat ohne die kompensatorische Funktion eines starken Präsidenten bereits sehr viel früher zugrunde gegangen wäre. Die damit postulierte generelle Vorzugswürdigkeit des Semi-Präsidentialismus bei der Herstellung oder Konsolidierung demokratischer Herrschaftsstrukturen hat nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme die Auseinandersetzung um die richtige Regierungsform in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten maßgeblich mitbestimmt. Ähnliche Argumentationsmuster finden sich in der Debatte um den lateinamerikanischen Präsidentialismus.

Andere Autoren sehen demgegenüber im Semi-Präsidentialismus selbst eine Ursache der beklagten Parteienschwäche. Stehe hinter dem Regierungschef ein starker, mit exekutiven Befugnissen ausgestatteter Präsident in Reserve, so vermindere sich der Druck, für die Bildung einer stabilen parlamentarischen Mehrheit zu sorgen. Die Weimarer Regierungswirklichkeit liefert für diese These eindrucksvolle Belege. Nicht nur, dass mehr als die Hälfte der Regierungen zwischen 1919 und 1933 Minderheitskabinette waren. Auch die Mehrheitsregierungen zeichneten sich durch notorische Undisziplinertheit der sie tragenden Fraktionen und Parteien aus, die den Erfordernissen einer parlamentarischen Regierungsweise widersprach.<sup>27</sup> Die Reichspräsidenten – Ebert und (ab 1925) Hindenburg – nutzten das Vakuum zur Steigerung ihres eigenen Einflusses, indem sie über die ihnen laut Verfassung ausdrücklich zustehenden Rechte bei der Regierungsbildung hinaus auch auf den Kurs der Regierungspolitik einwirkten. Als wichtigstes Druckmittel diente ihnen dabei die Befugnis, den Reichstag aufzulösen (Art. 25 WRV), die ihre Bedeutung wiederum erst in Verbindung mit dem sogenannten Notverordnungsartikel 48 entfaltete. Dieser gab dem Staatsoberhaupt die Möglichkeit, bei Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die »nötigen Maßnahmen« zu treffen, was die Außerkraftsetzung von Grundrechten ebenso einschloss wie den Einsatz der bewaffneten Gewalt. Die Notverordnungen konnten von einer Mehrheit des Reichstages jederzeit außer Kraft gesetzt werden. Da es stabile parlamentarische Mehrheiten jedoch nicht gab, wurden sie zum bevorzugten Regierungsinstrument der Minderheitskabinette. Diese Praxis gelangte bereits unter Ebert zur Blüte, der von Art. 48 zwischen 1919 und 1924 nicht weniger als 130 Mal Gebrauch machte.<sup>28</sup>

Im übrigen unterschieden sich die beiden Präsidenten in ihrer Amtsführung gewaltig.<sup>29</sup> Während Ebert von der Notwendigkeit einer parlamentarisch getragenen Mehrheitsregierung im Prinzip überzeugt war und er seinen eigenen Einfluss in dieser Richtung verwendete, blieb dem im Kaiserreich mental verwurzelten Feldmarschall das We-

25 Vgl. Duverger, aaO., S. 173.

26 Vgl. Sartori, aaO., S. 128 f.

27 Peter Haungs, *Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung. Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1919 bis 1924*, Köln / Opladen 1968, S. 280 ff.

28 Vgl. Skach, aaO., S. 50 f.

29 Vgl. Kaltefleiter, aaO., S. 153 ff.

sen der Parteiregierung zeitlebens fremd. Aufgrund seiner parteipolitischen Herkunft und anerkannten Stellung innerhalb der Sozialdemokratie konnte Ebert die SPD auch als Präsident »führen«. Erst als sie gegen den Willen Eberts das Kabinett Stresemann Ende 1923 stürzte und in die Opposition wechselte, entfremdete sich die Partei von ihrem Präsidenten, dem es aber auch in der Folgezeit gelang, auf die SPD mäßigend einzuwirken. Hindenburg fehlte es dagegen an einer vergleichbaren politischen Verwurzelung, sodass er nicht in der Lage war, auf den Kurs der ihm nahestehenden Parteien, insbesondere der Deutschnationalen, bestimmenden Einfluss zu nehmen. Nach dem von ihm mitverschuldeten Zusammenbruch der letzten parlamentarisch getragenen Regierung unter Hermann Müller (SPD) zog sich das greise Staatsoberhaupt deshalb zunehmend auf seine Prärogativen zurück. Hindenburg gestattete dem neuen Kanzler Heinrich Brüning (Zentrum) nicht nur den Einsatz des Notverordnungsartikels 48, sondern hintertrieb auch dessen Versuche, durch die Berufung zweier Sozialdemokraten die parlamentarische Basis der Rechtskoalition zu verbreitern. Das fehlende Verfassungsverständnis des Präsidenten offenbarte sich in der personellen Zusammensetzung der von ihm bestellten Regierungen, in denen die Parteienvertreter von »neutralen« Fachmännern immer mehr verdrängt wurden. Die Fachkabinette, die ab 1930 regierten, bildeten die unmittelbare Vorstufe zur Diktatur. Sie mündeten in einer Reihe fataler Fehlentscheidungen des Reichspräsidenten, die in der Ernennung Hitlers zum Kanzler am 30. Januar 1933 kulminierten.

Die Analyse des Weimarer Falls unterstreicht die Bedeutung der von den Strukturen des Parteiensystems geprägten Macht- und Mehrheitsverhältnisse für die Funktionsfähigkeit des Regierungsmodells. Diese Bedeutung ist im semi-präsidentiellen System eher höher zu veranschlagen als im reinen Parlamentarismus oder Präsidentialismus, was die Anfälligkeit dieser Regierungsform besonders hoch macht. Um die tatsächliche Funktionsweise zu verstehen, bietet es sich mit Cindy Skach<sup>30</sup> an, unterhalb der Verfassungsnorm drei Varianten der semi-präsidentiellen Regierungspraxis zu unterscheiden:

- *die gleichgerichtete Mehrheitsregierung.* Bei ihr entstammen Präsident und Regierungschef dem gleichen politischen Lager bzw. der gleichen Partei und verfügen über eine Mehrheit im Parlament.
- *die geteilte Mehrheitsregierung.* Hier verfügt nur der Regierungschef über die Mehrheit im Parlament, der Präsident entstammt dem gegnerischen politischen Lager. Für diese Konstellation hat sich der aus der französischen Politik übernommene Begriff der »cohabitation« eingebürgert.
- *die geteilte Minderheitsregierung.* Hier verfügen weder der Präsident noch der Regierungschef über eine Mehrheit im Parlament.

Am unproblematischsten erscheint die Funktionsweise des Semi-Präsidentialismus bei gleichgerichteten Mehrheitsverhältnissen. Dies gilt für die Systeme vom Typ 2 und Typ 3 gleichermaßen. In den erstgenannten braucht der Präsident die ihm von Verfassungen wegen zustehenden Vetobefugnisse nicht einzusetzen, kann er doch darauf vertrauen, dass die von der Regierung verfolgte Politik in seinem Sinne ist. Dies verschafft dem

30 Vgl. Skach, aaO., S. 15 ff.

Premierminister im Regierungsprozess automatisch ein Übergewicht. In den Systemen vom Typ 3 hat der Staatschef wiederum die Möglichkeit, als »Führer« der Mehrheitspartei bzw. des Mehrheitslagers die Funktion des *chief executive* auch gegenüber dem nominellen Regierungschef auszuspielen, sodass der Dualismus in der Exekutive in der Praxis nicht zum Tragen kommt bzw. in der Dominanz des Staatschefs aufgelöst wird. Ein Vorteil dieser Konstellation könnte darin liegen, dass der Präsident trotz seiner demokratischen Legitimation für die Regierungspolitik nicht unmittelbar haftet.<sup>31</sup> Er kann sich also hinter seinem Premierminister verstecken und diesem bei etwaigen Fehlern oder Versäumnissen die Schuld in die Schuhe schieben. In einem solchen Fall würde die Regierung freilich Gefahr laufen, ihre parlamentarische Mehrheit zu verlieren, womit der präsidentiellen Dominanz der Boden entzogen wäre.

Muss sich der Staatschef die Macht mit einem Premierminister aus dem anderen Lager teilen, wird der Dualismus des semi-präsidentiellen Systems auch in der Verfassungspraxis manifest. Wie konfliktanfällig das Regieren unter den Bedingungen der *cohabitation* ist, dürfte in erster Linie von der Amtsführung des Präsidenten abhängen. Nimmt dieser seine Prärogativen offensiv wahr oder betrachtet er sich gar als Speerspitze der Opposition gegen die Regierung, sind Auseinandersetzungen vorprogrammiert. Umgekehrt setzt eine funktionierende *cohabitation* voraus, dass der Regierungschef die von der Verfassung geschützten Domänen des Präsidenten angemessen respektiert.

Die weitaus schwierigste Konstellation ist die einer geteilten Minderheitsregierung. Skach<sup>32</sup> weist darauf hin, dass sich hier die Grundübel der parlamentarischen und präsidentiellen Regierungsformen miteinander verbinden: die Unfähigkeit, eine stabile Mehrheitskoalition zu bilden und das Auseinanderfallen der parteipolitischen Mehrheiten zwischen Parlament und Regierung (*divided government*). Da dem Staatsoberhaupt im Semi-Präsidentialismus weitreichende exekutive Befugnisse zugebilligt werden, kann dieser den daraus erwachsenden Funktionsproblemen zumindest potenziell besser Herr werden als ein rein parlamentarisches oder präsidentielles System. Wie der Weimarer Fall lehrt, steckt aber gerade darin ein Problem. Das Vertrauen und der tatsächliche Rückgriff auf die präsidentielle Reservemacht vermindern den Anreiz, über eine entsprechende Strukturierung des Parteiensystems dauerhaft stabile Regierungsmehrheiten zu erzeugen. Sie tragen also selbst zur Entstehung der Verhältnisse mit bei, die ihren anschließenden Gebrauch legitimieren sollen.

Diese Ambivalenz unter Demokratiegesichtspunkten macht den Semi-Präsidentialismus zu einer äußerst anspruchsvollen Regierungsform.<sup>33</sup> Von daher ist es nicht verwunderlich, dass er in der Literatur kritischer beäugt wird als die rein parlamentarischen oder präsidentiellen Systeme. Ein Blick auf die mittel- und osteuropäischen Länder, die sich nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime für semi-präsidentielle Ver-

31 Ezra N. Suleiman, »Presidential Government in France« in: Richard Rose / ders. (Hg.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington D.C. 1980, S. 94-138.

32 Vgl. Skach, aaO., S. 7.

33 Robert Elgie, »Semi-Presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008« in: *Government and Opposition* 45 (2010), S. 29-49.

fassungen entschieden haben, scheint dem Recht zu geben.<sup>34</sup> Der Dualismus innerhalb der Exekutive hat hier immer wieder Konflikte hervorgerufen und zum Teil regelrechte Systemkrisen provoziert (z.B. in der Ukraine). Dass sich die Kritik keineswegs nur auf die Erfahrungen aus den Transformationsstaaten zu stützen vermag, belegt wiederum das französische Beispiel, wo der Semi-Präsidentialismus – aller demokratischen Stabilität zum Trotz – umstritten bleibt und die Rufe nach einer neuen, VI. Republik nicht verstummen wollen. Die Zweifel hielten die Verfassungsgeber in Mittel- und Osteuropa allerdings nicht davon ab, bei der Ausgestaltung ihrer Regierungssysteme dem französischen Vorbild nachzueifern.<sup>35</sup> Auch in anderen Weltregionen hat der Semi-Präsidentialismus zunehmend Verbreitung gefunden, was seine ungebrochene Attraktivität als Regierungsmodell beweist.<sup>36</sup> Offenbar sehen viele Länder in ihm nach wie vor die beste Möglichkeit, die Bedürfnisse der Demokratie und Systemstabilität miteinander in Einklang zu bringen.

### Zusammenfassung

In der vergleichenden Politikwissenschaft gibt es eine anhaltende Kontroverse über den Status des semi-präsidentiellen Regierungssystemtypus. Obwohl die meisten Autoren das semi-präsidentielle System heute im Anschluss an dessen »Erfinder« Maurice Duverger als Regierungsform »sui generis« betrachten, sprechen mehr Argumente für die von Winfried Steffani postulierte Zuordnung zum parlamentarischen Grundtypus. Unabhängig davon ist die empirische Inflationierung der semi-präsidentiellen Systeme kritikbedürftig, wenn diese an zu weichen Stärke-Indikatoren festgemacht werden (etwa der bloßen Direktwahl des Präsidenten). Die potenzielle Rivalität zwischen Staatschef und parlamentarisch verantwortlichem Premierminister macht den Semi-Präsidentialismus zu einer demokratiepolitisch äußerst anspruchsvollen Regierungsform, deren Attraktivität jedoch weiterhin ungebrochen ist.

### Summary

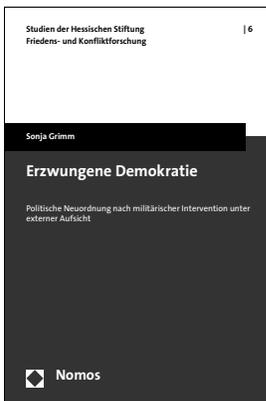
The validity of the semi-presidential system of government as an analytical category continues to be contested in comparative political science. Most authors today view the

- 34 Ein spielerischer, gleichwohl aussagekräftiger Indikator für den Systemtypus ist die Vertretung des Landes im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs. Diese blieb in dem EU-Mitgliedsland mit der am stärksten ausgeprägten semi-präsidentiellen Struktur – Frankreich – bis zuletzt dem Staatspräsidenten vorbehalten, während Finnland, Litauen, Polen und Rumänien sowohl vom Präsidenten als auch vom Regierungschef vertreten wurden. Zumindest im Falle Finnlands dürfte dies überraschen, nachdem dessen Regierungsform in der Literatur heute überwiegend als parlamentarisch charakterisiert wird.
- 35 Sylvia von Steinsdorff, »Die Verfassungsgenese der Zweiten Russischen und der Fünften Französischen Republik im Vergleich« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (1995), S. 486-504.
- 36 Robert Elgie / Sophia Moestrup (Hg.), *Semi-Presidentialism Outside Europe. A Comparative Study*, London 2007.

semi-presidential system as »sui generis« in accordance with Maurice Duverger, the »inventor« of the term. Nonetheless, there are a number of reasons to support Winfried Steffani's approach of categorizing this system as falling within the parliamentary type of government. Regardless of which approach is more convincing, the inflationary categorization of political systems as semi-presidential warrants criticism, particularly when qualification as such is made dependent on overly »soft« criteria (such as solely having a directly elected president). For it is precisely the potential rivalry between the head of state and the prime minister held responsible by parliament that makes semi-presidentialism an utterly demanding form of democratic government – and yet, a form of government whose attractiveness has failed to cease.

Frank Decker, Semi-Presidentialism as a »pseudo«-mixed type of government. A research note

## Friedens- und Konfliktforschung



### Erzwungene Demokratie

Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht

Von Sonja Grimm

2010, 420 S., brosch., 69,- €,

ISBN 978-3-8329-5028-6

(Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 6)

Nach humanitären und demokratischen Interventionen induzieren externe Akteure Rechtsstaat und Demokratie in Gesellschaften, die von Gewalt zerrissen sind. Jedoch: Lässt sich Demokratie erzwingen? Der Band untersucht erstmals systematisch die Legalität, Legitimität und Effektivität der externen Demokratisierung von 1945 bis heute und zeigt die damit verbundenen Dilemmata auf.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**