

Ist die Parlamentarismus-Präsidentialis- Dichotomie überholt?

Zugleich eine Replik auf Steffen Kailitz

Kurzfassung

In der Typologiediskussion parlamentarischer und präsidentieller Systeme scheiden sich die Geister an der Frage, ob es jenseits der beiden Grundtypen des Parlamentarismus und Präsidentialisismus weitere Zwischen- oder Mischformen geben kann. Auch Steffen Kailitz hat in Heft 3/08 der ZPol für eine Erweiterung der Dichotomie um drei zusätzliche Systemtypen plädiert, die er – in einer Abkehr vom üblichen „Semi-Präsidentialisismus“-Begriff – als „quasi-parlamentarisch“, „duale Exekutive“ und „quasi-präsidentiell“ bezeichnet. Die typologische Abgrenzung der von Matthew Søberg Shugart entlehnten fünf Regierungsformen überzeugt aber weder methodisch noch inhaltlich und wird auch durch Kailitz' eigene Untersuchungen zur Fraktionsdisziplin nicht gestützt. Diese bestätigen vielmehr die von Winfried Steffani behauptete Zugehörigkeit der semi-präsidentiellen Regierungsform zum parlamentarischen Grundtyp. Eine Schwäche der von Steffani seit ihrer erstmaligen Veröffentlichung 1962 unverändert aufrechterhaltenen Typologie liegt in der unzureichenden Spezifizierung des für ihn ausschlaggebenden Abberufungskriteriums. Dieses Problem lässt sich überwinden, wenn man die Bestellung der Regierung bzw. des Regierungschefs als weiteres spiegelbildliches Primärkriterium hinzunimmt. Die dichotomische Unterscheidung kann damit mühelos in das vierteilige Typenschema integriert werden, das Lijphart 1984 vorgeschlagen hat, allerdings ohne dessen fehlerhafte Zuordnung des semi-präsidentiellen Systems zu übernehmen.

Inhalt

1. Einleitung: Offene Fragen in der Typologiediskussion parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme	170
2. Jenseits der Dichotomie? Präsidentsch-präsidentiarische Zwischenformen	173
3. Die parlamentarische Abberufbarkeit/Nicht-Abberufbarkeit der Regierung als Primärkriterium: Winfried Steffani	179
4. Die Abgrenzung der semi-präsidentiellen von den rein parlamentarischen Regierungsformen	184
5. Sekundäre und tertiäre Unterscheidungsmerkmale	187
6. Echte Mischsysteme und ein neuer (alter) Typologisierungsvorschlag	193
7. Schlussbemerkung	198

1. Einleitung: Offene Fragen in der Typologiediskussion parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme

Im Zentrum des Verfassungs- und Institutionenvergleichs demokratischer Regierungssysteme steht die Organisation des Verhältnisses von Parlament und Regierung bzw. Legislative und Exekutive, also der beiden Kerngewalten eines jeden politischen Systems, die die zentralen Regierungsfunktionen wahrnehmen und die dessen demokratische Substanz zuallererst verkörpern. In dieser doppelten Herausgehobenheit der Regierungsfunktion und demokratischen Legitimation unterscheiden sich Parlament und Regierung sowohl von der dritten Gewalt, der Gerichtsbarkeit (Judikative), als auch von anderen Macht- und Einflussträgern wie Parteien, Verbänden oder Medien, die zwar allesamt beträchtliche politische Wirkung entfalten, sich aber als „neutrale“ Organe entweder an der demokratischen Peripherie des politischen Systems befinden oder keine staatlichen bzw. Regierungsinstitutionen sind.

Zurückgehend auf den britischen Parlamentarismustheoretiker Walter Bagehot, der diese Unterscheidung schon 1867 begründete, lassen sich zwei grundsätzliche Arten vorstellen, nach denen das Verhältnis von Parlament und Regierung organisiert werden kann. Die eine Form wurde im Mutterland des Parlamentarismus, in Großbritannien, entwickelt, die andere in den USA. Bagehot belegte die sich als Systemtypen antipodisch gegenüberstehenden

Regierungsformen mit den Attributen „parlamentarisch“ und „präsidentiell“. Diese Bezeichnungen haben sich bis heute gehalten, obwohl sie vom Wortlaut her leicht missverstanden werden können (indem sie z. B. suggerieren, dass im parlamentarischen System das Parlament und im präsidentiellen System der Präsident die einflussreichere Institution sei).

Bagehot erkennt das Wesen der präsidentiellen Regierungsform der USA in der Unabhängigkeit der legislativen und exekutiven Gewalten, die beide vom Volk in getrennten Verfahren gewählt würden. Das parlamentarische System Großbritanniens sei demgegenüber durch eine Fusion von Legislative und Exekutive gekennzeichnet. Verbindungsglied zwischen beiden ist das Kabinett, das vom Parlament gewählt werde und von diesem durch ein Tadelsvotum (*vote of censure*) auch entlassen werden könne. Bagehot bezeichnet das Kabinett– aus heutiger Sicht etwas merkwürdig – als „Ausschuss“ der Legislative. Dessen Bedeutung übertreffe freilich die aller anderen Parlamentsausschüsse bei weitem, komme ihm doch die Aufgabe zu, „die Nation zu regieren“. Die englische Verfassung wird folgerichtig als ein System der „Kabinettsregierung“ charakterisiert.

Auch andere Unterscheidungsmerkmale wie die Zugehörigkeit oder Nicht-Zugehörigkeit der Regierung zum Parlament (Kompatibilität/Inkompatibilität) und das Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein eines Auflösungsrechts werden von Bagehot genannt und auf ihre Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Regierungssysteme untersucht. Der Vergleich fällt dabei klar zugunsten der Kabinettsregierung aus. Nicht nur, dass Bagehot das Parlament für geeigneter hält als das Volk, eine Regierung zu bestellen und das zur politischen Führung bestimmte Personal auszuwählen. Auch sei die britische Regierung dem amerikanischen gegenüber in der Fähigkeit, eine konsistente und effektive Politik zu verfolgen, weit voraus, indem sie die Legislative durch Androhung der Auflösung oder ihres eigenen Rücktritts zu der gewünschten Gesetzgebung „zwingen“ könne.

Rückblickend ist es verwunderlich, dass Bagehots maßgebliche Beobachtungen die Forschung seinerzeit nicht zu einer systematischeren Betrachtung der beiden Systemtypen inspiriert haben. Dies gilt sowohl für die sich in den USA ausgangs des 19. Jahrhunderts herausbildende moderne Politikwissenschaft als auch für die Staats- und Verfassungslehre kontinentaleuropäischer Provenienz. So wie Bagehot nutzten später auch andere Autoren das US-System gelegentlich als „Kontrastfolie“, um die Vorzüge und Nachteile des britischen Westminster-Parlamentarismus herauszuarbeiten (z. B. Price 1943; Laski 1944). Typologische Bemühungen erwachsen daraus (noch) nicht. Erst

die Demokratisierungswelle nach dem Zweiten Weltkrieg sollte das Interesse an einem systematischen Vergleich der Verfassungen und Regierungsformen neu hervorrufen. Die Typenbildung verlief dabei in unterschiedlicher Richtung. Während Karl Loewensteins 1957 erschienene „Verfassungslehre“ von der Parlamentarismus-Präsidentialisismus-Dichotomie Abstand nahm, indem sie neben den parlamentarischen und präsidentiellen Systemen weitere Typen als gleichberechtigte Grundformen anführte (unmittelbare Demokratie, Versammlungsregierung, Direktorialregierung), hielt Douglas Verney an der von Bagehot vorgenommenen Grundunterscheidung fest. Sein 1959 vorgelegtes Buch „The Analysis of Political Systems“ war der erste Versuch einer systematischen Gegenüberstellung der parlamentarischen und präsidentiellen Regierungsform. Der Vergleich basiert auf insgesamt elf Merkmalen bzw. Grundprinzipien, die den beiden Typen spiegelbildlich zugeordnet werden.

Indem er die verschiedenen Merkmale der beiden Regierungsformen identifiziert und sie zu einem „Syndrom“ zusammenfasst, folgt Verney einem bei der Typenbildung gängigen Verfahren. Die enumerative Vorgehensweise kann aber nicht wirklich befriedigen. Ihr größtes Manko besteht darin, dass sie die Merkmale in ihrer systemischen Bedeutung nicht gewichtet. Dies drückt sich zum einen in der willkürlich anmutenden Reihenfolge aus, in der die Merkmale aufgeführt werden, zum anderen in den inhaltlichen Überschneidungen, die zwischen ihnen bestehen. Ein weiteres Problem hängt mit der unzureichenden Systematisierung zusammen. Obwohl Verneys Merkmalskatalog recht umfangreich ist, wird er der empirischen Vielfalt der parlamentarischen und präsidentiellen Regierungsformen nicht gerecht. Verney betont zwar, dass deren verschiedene Varianten im Rahmen des Syndroms gleichermaßen Berücksichtigung finden, und er weist bei der Beschreibung der Merkmale auch auf Abweichungen hin. Dennoch kann sein Schema die starke Affinität zu den britischen und US-amerikanischen Prototypen des Parlamentarismus/Präsidentialisismus nicht verleugnen. Es ist insofern eher historisch als systematisch angelegt. Wie stark die Abweichungen tatsächlich sind und welche Bedeutung sie in Bezug auf die einzelnen Merkmale und das Syndrom gewinnen, bleibt am Ende unklar.

Methodisch bieten sich in einer solchen Situation zwei Auswege an. Zum einen könnte man die an Großbritannien und den USA abgeschauten Reinformen des parlamentarischen und präsidentiellen Systems um typologisch bestimmbare Zwischenformen ergänzen. Dieser Weg, der in der Konsequenz auf eine Überwindung der dichotomischen Unterscheidung hinausläuft, ist überwiegend von der angelsächsischen Forschung eingeschlagen worden.

Seine prominentesten Vertreter heißen Matthew Søberg Shugart/John Carey, Alfred Stepan/Cindy Skach und Arend Lijphart. Zum anderen besteht die Möglichkeit, die Unterscheidungskriterien abzustufen und innerhalb der Dichotomie Untertypen zu bilden. Diese Forschungsrichtung dominierte bislang in der deutschen Politikwissenschaft. Für sie steht in erster Linie der Name Winfried Steffanis.

Vergleicht man beide Ansätze miteinander, so fallen – jenseits der inhaltlichen Unterschiede – zunächst zwei Punkte ins Auge. Während Steffani (1962: 268 ff.) seine Typologie schon Anfang der sechziger Jahre, also kurze Zeit nach Verney, vorlegte und sie bei kleineren Modifikationen im Detail später unverändert aufrecht erhielt, entdeckte die angelsächsische Politikwissenschaft ihr typologisches Interesse an den Regierungsformen erst in den achtziger und neunziger Jahren wieder. Als Katalysator wirkte hier vor allem die Aktualität des von Maurice Duverger (1980) kurz zuvor in die Literatur eingeführten „semi-präsidentiellen“ Systemtypus, der nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime die Debatte um die Verfassungsgebung in Mittel- und Osteuropa maßgeblich bestimmte. Bemerkenswert ist auch die ungleiche Rezeption. Um das wissenschaftliche Publikum von der Plausibilität des eigenen Ansatzes zu überzeugen, musste Steffani (2002) sich mit den aus seiner Sicht untauglichen Vorschlägen der Kollegen intensiv auseinandersetzen. Er selbst wurde von der angelsächsischen Fachwelt demgegenüber kaum zur Kenntnis genommen, da seine Arbeiten ausschließlich auf Deutsch erschienen waren. Ob die verstärkten Bezugnahmen auf Steffani in der neueren Literatur (z. B. Siaroff 2003) den Auftakt zu einer breiteren Rezeption bilden, bleibt abzuwarten.

2. Jenseits der Dichotomie? Präzidentiiell-parlamentarische Zwischenformen

Die Überwindung dieser unbefriedigenden Forschungssituation liegt den nachfolgenden Ausführungen als Motivation zugrunde. Angestrebt wird eine Synthese der angelsächsischen und deutschen Typologisierungsbemühungen, die deren jeweilige Schwächen überwindet. Eine solche Synthese ist in der Forschung bislang nicht geleistet worden. Ihre Schlüsselfrage lautet, ob es jenseits der parlamentarischen und präzidentiiellen Grundformen auch Zwischenformen, also gemischte Systeme geben kann. Dies hängt von den Kriterien ab, die für die Unterscheidung als maßgeblich erachtet werden. Folgt man dem Vorschlag von Winfried Steffani (1992), der sich auf ein

ausschlaggebendes (singuläres) Unterscheidungsmerkmal beschränkt, nämlich die Abberufbarkeit oder Nicht-Abberufbarkeit der Regierung aus politischen Gründen, ist die Existenz von Mischsystemen scheinbar ausgeschlossen. Legt man dagegen mehrere gleichberechtigte Unterscheidungsmerkmale zugrunde, können neben den parlamentarischen und präsidentiellen Reintypen weitere Typen unterschieden werden. Die letztgenannte Forschungsrichtung wurde stark vom amerikanischen Politikwissenschaftler Matthew Søberg Shugart geprägt, der seine zu Beginn der neunziger Jahre erstmals vorgestellte Typologie seither in mehreren Publikationen fortgeschrieben und „verfeinert“ hat (z. B. Shugart/Carey 1992; Shugart 1993, 2005). In deren Fahrwasser bewegen sich nicht nur die meisten angelsächsischen Autoren (z. B. Stepan/Skach 1993), sondern inzwischen auch ein Großteil der deutschen Fachkollegen. Dies gilt vor allem für den Dresdner Politologen Steffen Kailitz, der sich mit der Materie in den letzten Jahren am intensivsten befasst hat und auf dessen in Heft 3/08 der ZPol veröffentlichten Beitrag zur Typologiediskussion ich hier deshalb unmittelbar Bezug nehmen möchte.

Die Kontroverse um mögliche Mischformen oder „Hybride“ hat sich insbesondere an dem „semi-präsidentiellen“ Typus entzündet, der begrifflich auf Duverger zurückgeht. Dabei handelt es sich um ein in der Grundstruktur parlamentarisches System, in dem neben der vom Parlament abhängigen Regierung mit dem Premierminister an der Spitze ein – in der Regel – direkt-demokratisch legitimierter Präsident über seine Aufgabe als Staatsoberhaupt hinaus ebenfalls Regierungsfunktionen wahrnimmt. Während für Steffani kein Grund besteht, diesen Typus aus der Dichotomie herauszunehmen, ist er für die Mehrzahl der Autoren von der parlamentarischen Regierungsform so weit entfernt, dass sie ihn als eigenständigen Systemtypus und/oder als Mischform zwischen Parlamentarismus und Präsidentialismus betrachten wollen.

Shugart und Carey (1992) unterscheiden in ihrem Buch zwei, Shugart in einer späteren Veröffentlichung (1993) sogar drei Varianten des semi-präsidentiellen Systems, die sich den reinen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungsformen als Typen hinzugesellen. Diese werden in verwirrender Begriffsvielfalt als „premier-präsidentiell“, „präsidentiell-parlamentarisch“ und „parlamentarisch mit Präsident“ apostrophiert. Allen semi-präsidentiellen Varianten gemeinsam ist die Direktwahl eines Präsidenten, der nicht abberufen werden kann, und die Koexistenz des Staatsoberhauptes mit einem vom Parlament abberufbaren Premierminister. Weil Ersteres eine typische Systemeigenschaft des Präsidentialismus und Letzteres eine Eigenschaft des Parla-

mentarismus ist, werden die semi-präsidentiellen Varianten von Shugart/Carey als Mischformen (oder Hybriden) aufgefasst.

Die begriffliche Bestimmung der verschiedenen Varianten bleibt bei Shugart/Carey uneindeutig und nicht ohne ein Element der Willkür. So wird z. B. vom „premier-präsidentiellen“ System gesagt, dass der Staatsherr dort üblicherweise die Vollmacht habe, den Premierminister zu nominieren und das Parlament aufzulösen; eher selten verfüge er über ein Vetorecht in der Gesetzgebung. Der Präsident könne die Regierung nicht abberufen, wenn diese das Vertrauen des Parlaments genieße. Letzteres bedeutet laut Shugart und Carey, dass der Primat in einem solchen Regierungssystem beim Premier liege. Anders verhalte es sich im „präsidentiell-parlamentarischen“ System. Hier verfüge der Staatsherr nicht nur über ein Auflösungsrecht und substantielle Mitwirkungsbefugnisse in der Gesetzgebung; er könne auch die Regierungsmitglieder nach eigenem Gutdünken ernennen und entlassen, die andererseits weiter vom Vertrauen des Parlaments abhingen. Vergleichsweise unproblematisch erscheint die Abgrenzung des parlamentarischen Typus „mit Präsident“. Der Staatsherr wird hier direkt gewählt, besitzt ansonsten aber weder bei der Regierungsbestellung noch im Gesetzgebungsprozess nennenswerte Befugnisse. Sieht man von der Direktwahl ab, weist dieser Typus freilich keinen Unterschied zu der rein parlamentarischen Regierungsform auf. Darum ergibt es wenig Sinn, ihn mit einem eigenen Begriff zu belegen.¹

Zu welchen Fehleinschätzungen die Unterscheidungskriterien von Shugart/Carey verleiten, beweisen die für den premier-präsidentiellen und präsidentiell-parlamentarischen Typus genannten Beispiele Frankreich und Weimar. In der V. Französischen Republik wird entgegen der These der Autoren die Regierung vom Präsidenten (und nicht vom Premier) dominiert, wenn der Staatsherr eine eigene parlamentarische Mehrheit hinter sich weiß. Und in der Weimarer Republik konnte der Reichspräsident seine Führungsrolle nur solange ausspielen, wie das Parlament keine regierungsfähigen Mehrheiten hervorbrachte. Auch ohne Berücksichtigung der von der Verfassungsnorm möglicherweise abweichenden Praxis bleibt die Unterscheidung zwischen den beiden Typen unschlüssig. Laut Shugart und Carey (1992: 25) besteht sie darin, dass die Regierung im premier-präsidentiellen System letztlich von der parlamentarischen Mehrheit, im präsidentiell-parlamentarischen System

1 Nachdem er in einer neueren Publikation (2005) zur ursprünglich vorgeschlagenen Zweiteilung des Semi-Präsidentialismus in premier-präsidentielle und präsidentiell-parlamentarische Systeme zurückgekehrt ist, hat Shugart diese Kritik offenbar akzeptiert.

dagegen vom Präsidenten bestellt werde. Wenn aber gemäß der Definition der Präsident im premier-präsidentiellen System die Regierung bzw. den Regierungschef nominiert und wenn das Parlament im präsidentiell-parlamentarisches System weiterhin über die Möglichkeit des Misstrauensvotums verfügt, lässt sich ein Primat der einen oder anderen Seite aus den Verfassungsbestimmungen schwerlich herauslesen. Die Unterscheidungskriterien von Shugart und Carey tragen insofern nur zur Vernebelung bei (zur Kritik vgl. Maćków 1998: 31 ff.).

Statt diesen Nebel zu lichten und für mehr Klarheit in der Typenbildung zu sorgen, fällt Steffen Kailitz' Versuch, über Shugart hinauszugehen und die Schwächen in dessen Typologie zu beseitigen, sogar noch hinter diesen zurück. Dies beginnt bereits bei der Bestimmung der „empirisch begründeten“ Grundtypen des Parlamentarismus und Präsidentialismus, wo es Kailitz – anders als Shugart (2005: 326) – nicht bei den aufeinander bezogenen Kriterien der Bestellung und Abberufbarkeit der Regierung bzw. des Exekutivchefs belässt, sondern neben der Abberufbarkeit oder Nicht-Abberufbarkeit die Möglichkeit der Vertrauensfrage und das Vorhandensein eines Auflösungsrechts als weitere maßgebliche Merkmale berücksichtigt. Dies ist insofern verwunderlich, als seine eigenen Überprüfungen ergeben haben, dass das letztgenannte Kriterium zumindest für die präsidentiellen Systeme heute keine uneingeschränkte Gültigkeit mehr beanspruchen kann. „Inzwischen kann [...] in fast einem Viertel der 27 präsidentiellen Demokratien der Präsident unter bestimmten Voraussetzungen das Parlament auflösen. Damit rücken diese Staaten deutlich vom Idealtyp des Präsidentialismus ab“ (Kailitz 2006: 40). Auch in den parlamentarischen Systemen sind die Modalitäten der Parlamentsauflösung viel zu unterschiedlich, als dass man sie auf ein Auflösungsrecht der „Regierungsspitze“ (gemeint ist wohl der Regierungschef) reduzieren könnte.² Von einem „empirisch begründeten“ Kriterium zu sprechen, erscheint deshalb übertrieben.

Bei der Bestimmung des semi-präsidentiellen Regierungssystemtypus sind die von Kailitz verwendeten Kriterien ebenfalls teilweise redundant und

- 2 Ein uneingeschränktes Auflösungsrecht durch die Regierung zur Herbeiführung vorgezogener Neuwahlen besteht nur in den Westminster-Demokratien. In fast allen anderen parlamentarischen Systemen bleibt die Auflösung an bestimmte Voraussetzungen (Vorliegen einer Regierungskrise) geknüpft. Häufig ist das Staatsoberhaupt an der Auflösungsentscheidung beteiligt oder verfügt es sogar selbst über das Auflösungsrecht. Einige Länder sehen plebiszitäre Mitwirkungsmöglichkeiten vor, andere kennen wiederum ein Selbstauflösungsrecht des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit, sodass die Mitwirkung der Opposition an der Neuwahlentscheidung erforderlich ist (Patzelt 2006).

teilweise schlichtweg falsch. Fragwürdig ist zunächst, warum er den gängigen Begriff „semi-präsidentiell“ durch die Bezeichnung „duale Exekutive“ ersetzen will. Wie missverständlich Duvergers Wortschöpfung auch sein mag³, ist sie doch in der Literatur heute so eingeführt, dass man sie nur aus sehr guten Gründen aufgeben sollte. Der Begriff „duale Exekutive“ liefert solche Gründe nicht. Kailitz versteht darunter ein System, in dem die Regierungsmacht auf zwei Ämter – Präsident und Regierungschef – verteilt ist. Damit weicht er jedoch vom üblichen politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch ab, in dem „dual“ zunächst nur für „doppelt“ oder „zweigeteilt“ steht, also für die in parlamentarischen Systemen übliche Trennung der Funktionen des Regierungschefs und Staatsoberhauptes. Wenn überhaupt, müsste man treffender von einem System „bipolarer Exekutive“ sprechen, wie es Werner Kaltefleiter schon 1970 getan hat – lange bevor Duvergers „Semi-Präsidentialismus“ seinen wissenschaftlichen Siegeszug antrat.

So wenig der Begriff selber überzeugt, so wenig stimmig sind die Kriterien, die dem empirisch begründeten Grundtyp der „dualen Exekutive“ zugrunde gelegt werden. Wie alle Autoren schließt Kailitz hier an Duvergers (1980: 166) berühmte Merkmalstriaas – Direktwahl, beträchtliche Befugnisse, vom Parlament abberufbarer Premierminister – an, die er in der Langfassung seiner Habilitationsschrift allerdings falsch wiedergibt (Kailitz 2004: 22 f.). In der fortgeschriebenen Typologie wird das Kriterium der Direktwahl sinnvollerweise relativiert und lediglich von einer notwendigen Trennung der Bestellung von Parlament und Präsident gesprochen. Kaum entschuldigen lässt sich dagegen die Formulierung des Kriteriums 4 bei Kailitz (2008: 295), wonach der Präsident das Parlament nicht auflösen kann, unterscheiden sich viele semi-präsidentielle Systeme doch gerade durch das Vorhandensein eines solchen Auflösungsrechts von ihren rein parlamentarischen Gegenstücken. Die prominentesten Beispiele sind Weimar und die V. Französische Republik.

Die fehlerhafte Bestimmung des semi-präsidentiellen Grundtyps der „dualen Exekutive“ entwertet Kailitz' Versuch, die dichotomische Parlamentarismus-

- 3 Das Attribut „semi“ erweckt zum einen den Eindruck, dass sich die semi-präsidentielle Regierungsform auf halbem Wege zwischen dem parlamentarischen und präsidentiellen System befindet (Shugart/Carey 1992: 23). Zum anderen suggeriert es, dass der Präsident hier weniger Macht habe oder ausübe als sein Pendant im präsidentiellen System. Ganz ähnliche Missverständnisse bergen freilich die Bezeichnungen der beiden Grundtypen, die ebenfalls nichts über die wahre Machtverteilung zwischen den Gewalten besagen. Daraus hat bisher noch niemand die Forderung abgeleitet, „parlamentarisch“ und „präsidentiell“ durch andere, vermeintlich treffgenauere Begriffe zu ersetzen.

Präsidentialismus-Unterscheidung durch die Einführung weiterer Typen zu überwinden. Dieser Versuch besteht darin, den in der Literatur häufig sehr weit gefassten Semi-Präsidentialismus (z. B. Elgie 1999) in drei schmaler gefasste Systemtypen zu zerlegen: den als „duale Exekutive“ apostrophierten semi-präsidentiellen Typus im engeren Sinne, den quasi-parlamentarischen und den quasi-präsidentiellen Typus. Als „quasi-parlamentarisch“ bezeichnet Kailitz diejenigen Systeme, die von ihrer Verfassungsstruktur her semi-präsidentiell anmuten, in der Praxis aber ähnlich funktionieren wie die rein parlamentarischen Regierungsformen (z. B. Irland, Island oder Österreich). Die „quasi-präsidentiellen“ Systeme, für die er Peru und Russland als Beispiele nennt, ähnelten demgegenüber in ihrer Funktionsweise dem Präsidentialismus.

Auch hier muss die Kritik zuerst an der Begrifflichkeit ansetzen. Die Bezeichnung „quasi-parlamentarisch“ geht erneut auf Kaltefleiter (1970: 71 f.) zurück, der darunter freilich seinerzeit etwas ganz anderes verstanden wissen wollte als Kailitz, nämlich die kontinentaleuropäisch-skandinavische Spielart des Parlamentarismus unter den Bedingungen eines Vielparteiensystems. Das quasi-parlamentarische System verkörperte für Kaltefleiter mithin das Gegenstück zum „klassischen“ britischen Parlamentarismus. Die abwertende Konnotation, die in dem Attribut „quasi“ mitschwingt, hat sich inzwischen überlebt. Seitdem die Konsensdemokratie von Lijphart (1984) als gleichwertiger, ja sogar überlegener Typus der parlamentarischen Regierungsform geadelt wurde, besteht kein Grund mehr, an ihrer systemischen „Reinheit“ zu zweifeln. Die Entgegensetzung von konsens- und mehrheitsdemokratischen Systemen zeigt, dass unter der Bezeichnung „parlamentarisch“ eine große Bandbreite unterschiedlicher Regierungsformen zusammengefasst werden kann. Nicht jede institutionelle Variation erfordert also ihren eigenen typologischen Begriff. Für das quasi-parlamentarische System (in der Begrifflichkeit von Kailitz) gilt dies umso mehr, als es ja in der Funktionsweise, wie der Autor selbst feststellt, mit dem rein parlamentarischen System weitgehend übereinstimmt.

Noch viel problematischer, wenn auch aus genau entgegengesetzten Gründen, ist die Hinzufügung des „quasi-präsidentiellen“ Systems. Der Begriff suggeriert eine Nähe zum Präsidentialismus, die äußerst fragwürdig ist. Das von Kailitz genannte Beispiel Russland spricht hier für sich selbst. Dass zwischen der Funktionsweise des russischen „Quasi-Präsidentialismus“ und des präsidentiellen „separation of powers“-Systems in den USA Welten liegen, muss man wohl nicht ausführen. Auch von den elektoralen Präsidialdemokratien in

Lateinamerika hat sich Russland inzwischen weit entfernt. In der Ära Jelzin wurde sein System von einigen Autoren als „super- oder hyperpräsidentiell“ apostrophiert (z. B. Holmes 1993/94), was zweifellos eine treffendere Bezeichnung darstellt als „quasi-präsidentiell“. Seit der autoritären Wende unter Putin kann es in eine Typologie demokratischer Regierungssysteme freilich 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.

Kailitz macht keinen Hehl daraus, dass seine Typologie große Ähnlichkeiten zu derjenigen von Shugart bzw. Shugart/Carey aufweist. Tatsächlich stimmen die von ihm identifizierten drei Spielarten des semi-präsidentiellen Systems mit den von Shugart (1993) gebildeten Typen („parlamentarisch mit Präsident“, „premier-präsidentiell“, „präsidentiell-parlamentarisch“) nahezu vollständig überein. Damit werden auch die Zuordnungsfehler der Typologie übernommen, die Kailitz (2008: 297) paradoxerweise selbst kritisiert. Kailitz lässt sich auch nicht davon beirren, dass Shugart die erstgenannte Variante „parlamentarisch mit Präsident“ aus seiner Semi-Präsidentialismus-Typologie jüngst wieder ausgeschieden hat. Gerade dieses Hin und Her beweist aber, dass der Versuch, die reale Vielfalt der Regierungssysteme durch zusätzliche, auch in sich differenzierte Unterscheidungskriterien abzubilden, methodisch in die Sackgasse führt. Den Anforderungen der Vollständigkeit, Eindeutigkeit und Ausschließlichkeit, die an eine klassifikatorische Typologie zu stellen sind, wird ein solches Verfahren nicht gerecht. Das stringendere Vorgehen der „deutschen Schule“ um Winfried Steffani hat sich hier als wesentlich überzeugender erwiesen.

3. Die parlamentarische Abberufbarkeit/Nicht-Abberufbarkeit der Regierung als Primärkriterium: Winfried Steffani

Dessen Ansatz erscheint zunächst simpel. Steffani geht davon aus, dass für die Unterscheidung zwischen beiden Grundtypen letztlich ein singuläres Kriterium genügt, nämlich die Abberufbarkeit oder Nicht-Abberufbarkeit der Regierung. Mit Abberufbarkeit ist stets eine aus politischen Gründen vorgenommene Entfernung der Regierung aus dem Amt (Abwahl oder

Absetzung) durch das Parlament gemeint, die jederzeit erfolgen kann, also nicht an die Dauer der Wahl- oder Legislaturperiode geknüpft ist. „Dies geschieht üblicherweise vermittelt 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 unstrittig 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‘ beziehungsweise ‚Parlamentarismus‘ im speziellen Sinne. Alle anderen Systeme bilden den Grundtyp ‚präsidentielles Regierungssystem‘ beziehungsweise ‚Präsidentialismus‘“ (Steffani 1995: 631).

Steffanis Orientierung am Primärkriterium der Abberufbarkeit/Nicht-Abberufbarkeit bekräftigt den dichotomischen Charakter der Parlamentarismus-Präsidentialismus-Unterscheidung, wie sie von Bagehot für den Regierungssystemvergleich vorgezeichnet wurde. Die darauf fußende Typologie hat den Vorzug, dass sie die Existenz von Mischsystemen logisch ausschließt. Selbst ein System wie das schweizerische, dessen parlamentarische oder präsidentielle Qualität sich dem Beobachter nicht unmittelbar erschließt, kann mit ihrer Hilfe eindeutig zugewiesen werden: Es gehört zum präsidentiellen Typus.⁴ Gleichzeitig erlaubt sie die Bildung von Untertypen, die anhand von formalen (Republik/Monarchie) oder materiellen Merkmalen (Machtverteilung) bestimmt werden. So unterscheidet Steffani unter den parlamentarischen Systemen solche mit Versammlungs-, Kabinetts-, Premierminister- oder Präsidialdominanz. Der letztgenannte Typus deckt sich in der Beschreibung mit dem Semi-Präsidentialismus à la Duverger, wird aber nicht als ein – vom reinen Parlamentarismus und Präsidentialismus zu unterscheidender – eigenständiger Grundtyp betrachtet.

In Steffanis dichotomischer Klassifikation der Regierungsformen stellt der Semi-Präsidentialismus also nur eine Variante des parlamentarischen Systems dar. Einerseits sind Regierung bzw. Regierungschef auf das Vertrauen

4 Nach Kailitz (2006: 37) entzieht sich die Schweiz der Einordnung in die Regierungssystemtypologie, da „sie weder parlamentarisch noch präsidentiell“ sei. Damit verstößt er freilich gegen die von ihm selbst (2008: 297) erhobene Forderung, wonach eine Typologie vollständig sein, das heißt alle Regierungsformen lückenlos erfassen müsse.

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, wie die Regierungssysteme Südafrikas und Botswanas oder – auf der gliedstaatlichen Ebene – der deutschen Bundesländer beweisen. Für den Semi-Präsidentialismus bleibt es demgegenüber charakteristisch, dass die exekutiven Funktionen nicht nur formal, sondern auch materiell von zwei Organen wahrgenommen werden.

Obwohl Duvergers Beschreibung des fraglichen Typus mit jener Steffanis 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 (1980: 165) 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 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 präsidentiellen Logik. „The key point is that semi-presidential systems *mix* elements of the two pure types for each portion of a dual executive structure“ (Shugart 2005: 327, Hervorhebung FD). Kailitz macht sich diese Begründung zu eigen, obwohl er die Mischsystem-These mit Blick auf Duverger an anderer Stelle kritisiert (Kailitz 2008: 296, FN 7). Zudem weist er durch die fehlerhafte Bestimmung des Auflösungskriteriums unfreiwillig darauf hin, dass der Semi-Präsidentialismus in seinem präsidentiellen Zweig (Verhältnis von Parlament

und Präsident) von der Logik des Präsidentialismus in wichtigen Punkten abweicht.

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 (Cheibub 2007: 35).

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 – *sui generis* – zuzuweisen (z. B. Bahro/Veser 1995; Pasquino 1997). 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.⁵ Gegen Letzteres spricht bereits, dass unter den (rein) parlamentarischen und präsidentiellen Regierungsformen ebenfalls zahlreiche Varianten anzutreffen sind, die sich in ihrer tatsächlichen 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

- 5 Die Alternierungsthese wird in der Regel Duverger (1980: 186) zugeschrieben, der sich hier aber nur auf einen kurz zuvor erschienenen Artikel von Georges Vedel (1978) bezieht. Auf die Spitze getrieben hat sie Lijphart (1999: 119), der das Regierungssystem der V. Französischen Republik je nach Mehrheitskonstellation mal dem parlamentarischen und mal dem präsidentiellen Typus zuschlägt. Sartori (1997: 124 f.) hat diese doppelte Zuordnung zu Recht kritisiert, 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 wechseln kann.

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 (Kailitz 2006: 53).

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 (z. B. Siaroff 2003). Nicht nur, dass die disjunktive Klassifikation der Regierungssysteme aus methodischer Sicht eine größere Stringenz verspricht. 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. Verläuft der Wandel vom semi-präsidentiellen zum rein parlamentarischen System, bedarf es dazu noch nicht einmal einer förmlichen Verfassungsänderung. Dies unterstreicht die konstitutionelle Flexibilität des Semi-Präsidentialismus und belegt dessen Zugehörigkeit zum parlamentarischen Grundtypus.

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 (Steffani 1995: 639). Die beiden Legitimationsstränge des semi-präsidentiellen Systems sind insofern nicht ganz gleichgewichtig. Auch Steffanis Begriff der „Präsidialdominanz“ 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.

4. Die Abgrenzung der semi-präsidentiellen von den rein parlamentarischen Regierungsformen

Akzeptiert man die grundsätzliche Zuordnung des Semi-Präsidentialismus zum parlamentarischen Grundtyp, so bleibt natürlich die Frage, wie sich innerhalb des Grundtyps die semi-präsidentiellen von den rein parlamentarischen Regierungsformen abgrenzen lassen. In der Forschung wird überwiegend die Ansicht vertreten, dass Duvergers erstes Kriterium – die Direktwahl des Staatsoberhauptes – zwar ein notwendiges, aber noch kein hinreichendes Unterscheidungsmerkmal des Semi-Präsidentialismus bildet. Ihre Bedeutung kann sie nur in Verbindung mit dem zweiten Merkmal, den starken oder „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 (z. B. Elgie 1999; Siaroff 2003) 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 (Metcalf 2000). In der Literatur liegen hierzu mehrere brauchbare Vorschläge vor (z. B. Roper 2002).

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.

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 präsidentiellen Macht-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 des Staatsoberhauptes 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 Indizes 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-Präsidentalismus. 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 oben gesehen – an der für den Semi-Präsidentalismus charakteristischen parlamentarischen Grundstruktur.

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 Superpräsidentalismus 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. Die Ukraine bewegte sich unterdessen genau in die gegenteilige Richtung. Die „orangene“ Revolution führte sie in den Kreis der semi-präsidentiellen Systeme, 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) 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.

Die konstitutionelle Flexibilität, die das Machtgleichgewicht in der Praxis hin- und herschwanken lässt, macht den Semi-Präsidentialismus zu einer äußerst anspruchsvollen Regierungsform. 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 Verfassungen entschieden haben, scheint dem Recht zu geben. 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. Auch in anderen Weltregionen hat der Semi-Präsidentialismus zunehmend Verbreitung gefunden, was seine ungebrochene Attraktivität als Regierungsmodell beweist (Elgie/Moestrup 2007). Offenbar sehen viele Länder in ihm nach wie vor die beste Möglichkeit, die Bedürfnisse der Demokratie und Systemstabilität miteinander in Einklang zu bringen.

5. Sekundäre und tertiäre Unterscheidungsmerkmale

Neben dem Abberufungskriterium erkennt Steffani nur der Staatsform (Monarchie oder Republik) und der Struktur der Exekutive (geschlossen oder doppelt) den Rang eines „disjunktiven“ Unterscheidungsmerkmals zu, bei dem ein klares „Entweder-oder“ möglich sei. Bei allen anderen Merkmalen gelte das Zuordnungskriterium des „Mehr-oder-weniger“. Steffani bezeichnet diese Merkmale als „supplementär“, wobei er eine zusätzliche Unterscheidung zwischen „sekundären“ und „tertiären“ Merkmalen vornimmt. Die sekundären Merkmale zeichnen sich dadurch aus, dass sie aus dem

Primärmerkmal funktionslogisch ableitbar sind und/oder eine historisch begründete Affinität zu diesem und den anderen Systemmerkmalen aufweisen. Deshalb lassen sie sich „zumeist oder vornehmlich“ einem der beiden Grundtypen zuordnen (Steffani 1995: 636). Bei den tertiären Merkmalen besteht demgegenüber nur eine lose Verbindung zur präsidentiellen oder parlamentarischen Grundstruktur. Diese Merkmale kommen „relativ häufig“ vor, sind aber nicht unbedingt systemspezifisch. Sie umfassen vor allem solche Systemeigenschaften, die außerhalb der eigentlichen Regierungsform liegen (Verfassungsgerichtsbarkeit, territoriale Herrschaftsstruktur, direkte Demokratie etc.).

Die primären, sekundären und tertiären Merkmale des parlamentarischen und präsidentiellen Systems lassen sich in einer annähernd spiegelbildlichen Anordnung wie folgt aufreihen:

Tabelle 1
Merkmale des parlamentarischen Systems. Erweiterte Darstellung in Anlehnung an Steffani (1992)

Primäres Merkmal	Sekundäre Merkmale		Tertiäre Merkmale
	Verhältnis von Parlament und Regierung	Struktur von Exekutive und Legislative	Sonstige Systemeigenschaften
Abberufbarkeit der Regierung	strenge Fraktions- und Koalitionsdisziplin Parlamentsauflösung durch Regierung Kompatibilität von Regierungsamt und Parlamentsmandat Gesetzesinitiativrecht der Regierung	doppelte Exekutive (in Monarchien und Republiken) Gegenzeichnung Hegemonie der ersten Kammer	Einheitsstaat

Tabelle 2

Merkmale des präsidentiellen Systems. Erweiterte Darstellung in Anlehnung an Steffani (1992)

Primäres Merkmal	Sekundäre Merkmale		Tertiäre Merkmale
	Verhältnis von Parlament und Regierung	Struktur von Exekutive und Legislative	sonstige Systemeigenschaften
keine Abberufbarkeit der Regierung	Volkswahl der Regierung geringe Fraktions- und Koalitionsdisziplin keine Parlamentsauflösung durch Regierung Inkompatibilität von Regierungsamt und Parlamentsmandat legislative Mitwirkungsrechte des Präsidenten in der Gesetzgebung Bestätigungs- und Entlassungsrechte der Legislative	geschlossene Exekutive (nur in Republiken) symmetrischer Bikameralismus	direkte Demokratie

Eine ausformulierte Typologie parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme müsste versuchen, die hier aufgezählten Merkmale in ihrer funktionslogischen Begründung, historischen Genese und empirischen Verbreitung im Einzelnen darzustellen. Dies lässt sich im Rahmen eines Aufsatzes selbstverständlich nicht leisten. Deshalb soll hier nur ein Merkmal – gleichsam stellvertretend – herausgegriffen werden, das auch bei Kailitz im Zentrum des Interesses steht, weil es die unterschiedliche Funktionsweise der

Systeme vermutlich wie kein anderes zum Ausdruck bringt: das Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein einer strengen Fraktionsdisziplin.

Wie andere Forscher in jüngerer Zeit (Carey 2007; Cheibub 2007) weist auch Kailitz (2008: 298 f.) die verbreitete Lehrbuchweisheit, wonach es in den präsidentiellen Systemen überhaupt keine Fraktionsdisziplin gebe, als empirisch falsch zurück. Die Notwendigkeit, ein bestimmtes Maß an parteilicher Geschlossenheit im parlamentarischen Abstimmungsverhalten an den Tag zu legen, lässt sich dabei auf dieselben Tendenzen zurückführen, die auch im parlamentarischen System – langfristig betrachtet – zu einer Verstärkung der Fraktionsdisziplin geführt haben. Dies gilt namentlich für die gewachsene Rolle der Regierung im Gesetzgebungsprozess, die sämtliche modernen Demokratien auszeichne.

Jenseits der dadurch bewirkten Angleichung bleibt aber ein beträchtlicher Niveauunterschied, der auf die institutionellen Eigenschaften der Systemtypen zurückzuführen ist. Der Zusammenhang zwischen Regierungsform und Abstimmungsverhalten wird durch die empirischen Befunde eindrucksvoll belegt: Alle parlamentarischen Systeme weisen ein hohes oder sehr hohes Maß an Fraktionsdisziplin auf, während die Systeme mit niedriger Fraktionsdisziplin ausnahmslos präsidentiell verfasst sind. Allerdings gibt es unter den präsidentiellen Systemen auch solche mit großer Fraktionsgeschlossenheit; quantitativ halten sich beide Gruppen in etwa die Waage. Die präsidentielle Regierungsform stellt folglich zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für das Fehlen einer starken Fraktionsdisziplin dar (Kailitz 2008: 309 ff.).

Bemerkenswert an den Befunden ist, dass sie die Notwendigkeit einer Überwindung der dichotomischen Parlamentarismus-Präsidentialismus-Unterscheidung, die Kailitz im Anschluss an Shugart behauptet, im Grunde dementieren. Nicht nur, dass die „quasi-parlamentarischen“ Systeme in punkto Fraktionsgeschlossenheit keine Unterschiede zu den parlamentarischen Systemen aufweisen. Auch die Regierungsformen mit „dualer Exekutive“ liegen – anders als die Mischsystem-These vermuten lassen würde – in dieser Hinsicht sehr viel näher bei den parlamentarischen als bei den präsidentiellen Systemen. Kailitz (2008: 318) tritt dem mit dem Hinweis entgegen, dass die duale Exekutive zu einem wichtigen Erklärungsfaktor werde, wenn man nur die parlamentarischen, quasi-parlamentarischen und Systeme mit dualer Exekutive betrachte. Dabei übersieht er jedoch, dass diese Unterschiede auch auf anderen (in dem Modell nicht berücksichtigten) Faktoren

beruhen könnten. So zeigt sich z. B., dass die mittel- und osteuropäischen Länder *allesamt* kein sehr hohes Maß an Fraktionsdisziplin aufweisen, egal ob sie zu den parlamentarischen, quasi-parlamentarischen oder Systemen mit dualer Exekutive gehören. Die noch junge demokratische Vergangenheit dieser Länder könnte sich hier als wichtigerer Erklärungsfaktor erweisen als die Regierungsform. Der vermeintliche Unterschied in der Fraktionsgeschlossenheit zwischen den parlamentarischen bzw. quasi-parlamentarischen Systemen und den Systemen mit dualer Exekutive wäre dann nur darauf zurückzuführen, dass die mittel- und osteuropäischen Länder „zufälligerweise“ unter den Systemen der letztgenannten Gruppe deutlich überrepräsentiert sind.

Ein anderes Problem steckt in dem Befund, dass die präsidentiellen Systeme mit Blick auf die Fraktionsgeschlossenheit untereinander sehr stark variieren. Weil dies der theoretischen Erwartung einer generell schwach ausgeprägten Abstimmungsdisziplin widerspricht, stellt sich die Frage nach den Gründen. Von den drei möglichen Erklärungsfaktoren, die Kailitz (2008: 312 ff.) empirisch überprüft – innerparteilicher Wettbewerb bei der Kandidatenaufstellung, Föderalismus, Zahl der effektiven Parteien –, erweist sich in seinen Berechnungen nur der erstgenannte als aussagekräftig. Tatsächlich scheint es plausibel, von einer geringen Fraktionsdisziplin Rückschlüsse auf die innere Verfasstheit der Parteien zu ziehen: Je festgefügtter diese in ideologischer und organisatorischer Hinsicht sind, umso enger rücken sie vermutlich auch auf der parlamentarischen Bühne zusammen.

Dabei handelt es sich allerdings nur um einen Teil der Erklärung. Es bleibt die Frage, wo die organisatorischen Unterschiede herrühren, ob sie nicht ihrerseits von den institutionellen Merkmalen des Präsidentialismus ausgehen und auf diese zurückgeführt werden können? Vollständig ausgeblendet werden bei Kailitz zudem die institutionellen Unterschiede *zwischen* den präsidentiellen Systemen. Dies ist insofern merkwürdig, als die Überwindung der Parlamentarismus-Präsidentialismus-Dichotomie ja gerade zu einer größeren Differenzierung der Typenbildung beitragen will. Zu den interessantesten Erkenntnissen der neueren vergleichenden Präsidentialismusforschung gehört, dass die Strukturierung des Parteiensystems mit den konstitutionellen Machtbefugnissen des Staatsoberhauptes in engem Zusammenhang steht (Mainwaring/Shugart 1997: 429 ff.). Je schwächer die letztgenannten ausgeprägt sind, umso mehr ist der Präsident auf eine feste Machtbasis der ihn unterstützenden Parteien im Parlament angewiesen. Verfügt er dagegen über starke Rechte, kann er sich gegebenenfalls auch ohne eine solche

Basis gegen das Parlament durchsetzen. Die unterschiedlichen institutionellen Anreizstrukturen müssen also bei der Analyse des Abstimmungsverhaltens berücksichtigt werden.

Hinzu kommt, dass die Fraktionsdisziplin ohnehin nur die eine Hälfte dieses Verhaltens beschreibt. Die andere Hälfte bezieht sich auf die Frage, ob und in welcher Form die Fraktionen als ganze mit anderen Fraktionen/Parteien zusammen eine Abstimmungscoalition bilden oder nicht. Wenn die Funktionslogik des präsidentiellen Systems dadurch charakterisiert ist, dass es ein institutionalisiertes Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition nicht gibt, so kann dies einerseits in einer nur schwach ausgeprägten Fraktionsdisziplin, andererseits im Nicht-Vorhandensein oder Funktionieren solcher Abstimmungscoalitionen zum Ausdruck kommen. Neben die Analyse der Partei- und Fraktionsdisziplin muss im Präsidentialismus demnach zwingend die Analyse der Koalitionsbildung und -disziplin treten. Dies gilt zumindest für die überwiegende Mehrzahl der präsidentiellen Systeme, die im Unterschied zu den USA keine reine Zweiparteienstruktur aufweisen.

Scott Mainwaring (1993) hat mit Blick auf die lateinamerikanischen Staaten zu Recht darauf hingewiesen, dass Präsidentialismus und Vielparteiensystem „eine schwierige Kombination“ darstellen. Dies bedeutet, dass eine zu stark ausgeprägte Parteidisziplin der Funktionsweise des präsidentiellen Systems genauso abträglich sein könnte wie eine zu schwache Disziplin. Verfügen die Parteien, die hinter dem Präsidenten stehen, im Parlament über die Mehrheit, muss sich der Staatschef auf ein geschlossenes Abstimmungsverhalten dieser Mehrheit verlassen können, um seine Gesetzesvorhaben durchzubringen. Verfügt er nicht über eine solche Mehrheit, bleibt ihm nur der Weg, Ad-hoc-Koalitionen zu bilden und sich die Unterstützung bei anderen Parteien zu besorgen. Eine geringe Partei- und Fraktionsdisziplin könnte sich hierfür als nützlich erweisen (Mainwaring/Shugart 1997: 418 ff.). Fraktionsdisziplin und die Bildung von Koalitionen sind im präsidentiellen System somit eng aufeinander bezogen.

Angesichts dieses Sachverhalts ist es erstaunlich, dass die Forschung erst in jüngster Zeit begonnen hat, sich mit dem Problem der Koalitionsbildung im Präsidentialismus intensiver zu beschäftigen (z. B. Cheibub/Przeworski/Saiegh 2004). Kailitz' ausschließlich auf die Fraktionsdisziplin gerichtete Analyse des Abstimmungsverhaltens fügt sich von daher ganz in die Defizite der vorhandenen Literatur. Dies ist auch deshalb schade, weil sich über die

Analyse der Koalitionsbildung interessante Vergleiche zur Funktionsweise der parlamentarischen Systeme herstellen ließen. So wie die präsidentiellen Systeme in der Fraktionsgeschlossenheit den parlamentarischen Systemen nacheifern können, gilt dasselbe in umgekehrter Richtung für die Koalitionsbildung. Disparate Abstimmungscoalitionen und das Regieren mit wechselnden Mehrheiten sind in einigen parlamentarisch verfassten Staaten durchaus geläufige Erscheinungen. Am weitesten in der Suspendierung des Gegenübers von Regierung und Opposition geht der in den skandinavischen Ländern verbreitete Minderheitenparlamentarismus, wo die Oppositionsparteien nach Bedarf flexibel in die Formulierung der Gesetzesvorhaben einbezogen werden – hier drängt sich die Analogie zum Präsidentialismus förmlich auf (Bolleyer 2001).

6. Echte Mischsysteme und ein neuer (alter) Typologisierungsvorschlag

Die gedankliche Schlüssigkeit der von Steffani erstmals 1962 (in seinem auch in anderer Hinsicht bahnbrechenden Gewaltenteilungsaufsatz) eher beiläufig vorgestellten Typologie lässt sich daran ablesen, dass sie vom Autor in späteren Veröffentlichungen nicht revidiert werden musste. Die 1992 im „Lexikon der Politik“ publizierte Neufassung des Schemas weicht vom Original lediglich darin ab, dass der Begriff „Hegemonie“ durch den der „Dominanz“ ersetzt und den beiden Grundformen das zusätzliche Erkennungsmerkmal der geschlossenen (präsidentiell) oder doppelten Exekutive (parlamentarisch) zugeordnet wird. Auch die herangezogenen Beispiele hat Steffani bis auf kleine Änderungen und Ergänzungen beibehalten.

Legt man die dichotomische Klassifikation von Steffani zugrunde, so kann es in der Welt der Regierungssysteme nur ein Entweder-oder geben. Die Zuordnung der semi-präsidentiellen Regierungsform zum Grundtyp des parlamentarischen Systems ist nach dieser Klassifikation zwingend. Insofern handelt es sich beim Semi-Präsidentialismus bestenfalls um ein „unechtes“ Mischsystem, das innerhalb der parlamentarischen Grundform zugleich Übereinstimmungen mit der präsidentiellen Regierungsweise aufweist.

*Tabelle 3
Typologie der Regierungssysteme von Winfried Steffani*

Präsidentielles Regierungssystem	
<i>Monarchische Form</i>	<i>Republikanische Form</i>
Konstitutionelle Monarchie	USA: Präsident Lateinamerika: Präsident im Ministerrat Schweiz: Direktorium
Parlamentarisches Regierungssystem	
<i>Monarchische Form</i>	<i>Republikanische Form</i>
England: Kabinett, Premierminister – Zweiparteiensystem Kontinent – Skandinavien Mehrparteiensystem	Exekutiv-Kooperation (klassisches französisches Modell) Kanzlerhegemonie (Beispiel: Bundesrepublik Deutschland) Präsidentialhegemonie (Beispiel: französische V. Republik, letzte Phase der Weimarer Republik) Versammlungshegemonie (Konventsherrschaft – Rätssystem)

Quelle: Steffani 1962: 271.

Dies schließt nicht aus, dass es in einer erweiterten theoretischen Perspektive auch „echte“ Mischsysteme geben könnte. Die Frage lautet, ob das Kriterium der Abberufbarkeit/Nicht-Abberufbarkeit bei Steffani hinreichend bestimmt ist und zur Unterscheidung der beiden Grundtypen genügt. Bei genauerem Hinsehen erscheint dies unter mehreren Gesichtspunkten zweifelhaft: Zum einen ist die Bestimmung, wonach es sich um eine Abberufung aus politischen Gründen handelt, weniger eindeutig als sie klingt. Steffani will das parlamentarische Abberufungsrecht damit vom „impeachment“-Verfahren abgrenzen, mit dem in den meisten präsidentiellen (und semi-präsidentiellen) Systemen eine Amtsenthebung des Staatsoberhauptes betrieben werden kann. Diese ist in der Regel an das Vorliegen eines rechtlichen oder moralischen

Fehlverhaltens gebunden. Außerdem unterliegt sie höheren institutionellen Hürden als ein parlamentarisches Misstrauensvotum, für das fast immer ein Mehrheitsbeschluss der ersten (unteren) Parlamentskammer genügt. Die Grenzen zwischen Misstrauensvotum und Amtsenthebungsverfahren können allerdings verschwimmen.⁶ So gestatten die Verfassungen einiger lateinamerikanischer Staaten die Absetzung des Präsidenten auch „bei schlechter Amtsführung“ (Argentinien, Paraguay), während andere gar keine Voraussetzungen nennen. Letzteres gilt z. B. für die Europäische Union, wo das Parlament ein Misstrauensvotum gegen die Kommission einbringen kann (Decker/Sonnicksen 2009: 143 ff.). Dessen Erfolg setzt jedoch auch hier eine (qualifizierte) Zweidrittelmehrheit voraus.⁷

Dass ein Misstrauensvotum an ein höheres Quorum gebunden ist, wird von Steffani (1995: 631) als theoretische Möglichkeit zwar erwähnt, hinsichtlich seiner Konsequenzen für die Typologie aber nicht weiter erörtert. Ein solches Quorum würde ja dem dichotomischen Charakter des Abberufungskriteriums widersprechen und dessen Singularität infrage stellen. Die Folge wäre, dass ein Regierungschef nicht zwingend von einer Mehrheit des Parlaments getragen sein muss. Seine Bestellung würde damit anderen Regeln unterliegen als die Abberufung.

Der letzte Punkt verweist auf eine weitere Schwäche in Steffanis Argumentation. Steffani nimmt an, dass es sich bei der Abberufbarkeit und Bestellung der Regierung um aufeinander bezogene, symmetrische Merkmale handelt. Deshalb hält er die zusätzliche Berücksichtigung des Bestellungskriteriums für entbehrlich. Für die parlamentarischen Systeme mag das plausibel sein, da hier die Bestellung der Regierung durch die Möglichkeit des Misstrauensvotums tatsächlich präjudiziert wird. Bei den präsidentiellen Systemen ergibt die Reduktion auf das Primärkriterium (der Nicht-Abberufbarkeit) dagegen keinen Sinn. Lässt man die Bestellung hier außen vor, bleibt unklar, wie denn der Regierungschef überhaupt in sein Amt gelangt. In Steffanis Typologie führt das dazu, dass am Ende auch nicht-demokratische

- 6 Darauf weisen auch die historischen Ursprünge des parlamentarischen Abberufungsrechts hin, das sich in Großbritannien nach der Glorreichen Revolution aus dem Institut der Ministeranklage heraus entwickelt hatte, ehe es diese ausgangs des 19. Jahrhunderts verdrängte (Fraenkel 1960: 248 ff.).
- 7 In Israel sahen die Erfinder des präsidentiellen Parlamentarismus als Hürde für ein erfolgreiches Misstrauensvotum ebenfalls ein erhöhtes Quorum von 60 % +1 und die automatische Folge gleichzeitiger Neuwahlen von Parlament und Premierminister vor. Das 1992 verabschiedete Reformgesetz beließ es dann bei der absoluten Mehrheit und setzte nur den zweiten Teil des Vorschlags um (Decker 2006: 286).

Systeme dem Grundtyp des Präsidialismus zugeschlagen werden müssten, sofern sie nur formal dessen gewaltentrennende Grundstruktur übernehmen – eine ebenso missliche wie missverständliche Konsequenz (Steffani 1995: 638).

In einer Typologie demokratischer Regierungssysteme darf die Volkswahl demnach als „positives“ Präsidialismus-Merkmal nicht fehlen. Sie ist systemlogisch notwendig, um die Nicht-Abberufbarkeit des Regierungschefs legitimatorisch auszugleichen. Dass es auch hier Varianten bzw. Abweichungen geben kann, zeigt das Beispiel der USA.⁸ Diese führen aber allenfalls zu einer subsidiären Beteiligung des Parlaments an der Regierungsbestellung, die die Volkswahl nicht verdrängt.

Bezieht man die Kreation der Regierung als Kriterium mit ein, so wird auch Steffanis Zuordnung der Schweiz zum präsidientlichen Typus fraglich. Die Schweizer Regierung, der siebenköpfige Bundesrat, ist zwar vom Parlament nicht abberufbar; sie muss jedoch von diesem in einer förmlichen Wahl bestellt werden. Insofern scheint es sich um einen „echten“ Mischtyp zwischen Parlamentarismus und Präsidialismus zu handeln, worauf auch die Konstruktion der Exekutive hindeutet: Der Vorsitzende des Bundesrates ist einerseits als gleichberechtigter Teil in die Kollegialregierung integriert; andererseits nimmt er – als Bundespräsident – die Funktionen eines Staatsoberhauptes wahr. Als Typus bewegt sich das Schweizer System so gesehen zwischen allen Stühlen. Es ist weder parlamentarisch noch präsidientlich und wird daher häufig mit Verlegenheitsbegriffen umschrieben (Rats- oder Kollegialsystem, *independent assembly* etc.). Will man es dennoch in die Parlamentarismus-Präsidialismus-Typologie integrieren, so würde sich gerade hier die Bezeichnung „quasi-präsidientlich“ anbieten (Hartmann 2004: 44).

Der theoretisch interessantere Fall eines Mischsystems liegt in der umgekehrten Konstellation: Der Regierungschef wird vom Volk gewählt, bleibt aber trotzdem weiterhin vom Vertrauen des Parlaments abhängig und ist von diesem abberufbar. Anders als im Schweizer Fall werden hier die prägenden Merkmale der beiden Systemtypen nicht nur förmlich, sondern tatsächlich kombiniert, handelt es sich also um eine richtiggehende Synthese. Bis zur Verfassungsreform in Israel gab es für das „präsidientlich-parlamentarische“ Modell allerdings kein einziges empirisches Beispiel, sodass die Typologie der Regierungssysteme in diesem Feld unbesetzt bleiben musste (Lijphart

8 Neben dem indirekten Wahlverfahren sind hier vor allem die Modalitäten der Ersatzwahl anzusprechen, falls ein Kandidat im *electoral college* nicht die erforderliche absolute Mehrheit erreicht.

1984: 70). Mit der 1992 beschlossenen und 1996 erstmals durchgeführten Direktwahl des israelischen Premierministers lässt sie sich nun vervollständigen.

*Tabelle 4
Typologie parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme*

Regierung/ Regierungschef		Abberufbarkeit durch das Parlament	
		gegeben	nicht gegeben
Bestellung	durch das Parlament	parlamentarisches System rein parlamentarisch semi-präsidentiell <i>Großbritannien Frankreich (V)</i> <i>Deutschland Mittel- und Osteuropa</i>	Mischsystem I quasi-präsidentiell <i>Schweiz</i>
	durch das Volk	Mischsystem II präsidentiell-parlamentarisch <i>Israel (1996-2001)</i>	präsidentielles System <i>USA</i> <i>Lateinamerika</i>

Die Kombination von Bestellungs- und Abberufungskriterium führt zu einem vierteiligen Typenschema mit zwei reinen und zwei „hybriden“ Vertretern. Kennzeichnend für die reinen Typen ist, dass Regierungsbestellung und Abberufbarkeit eine theoretisch stimmige (symmetrische) Verbindung eingehen. So wie bestellende und abberufende Instanz beim parlamentarischen System übereinstimmen, so bilden Volkswahl und parlamentarische Nicht-Abberufbarkeit der Regierung auch im präsidentiellen System funktionslogische Pendanten (Shugart 2005: 325 f.). Bei den „Hybriden“ fallen dagegen das Bestellungs- und Abberufungsmerkmal auseinander, was sie unter den Regierungsformen zu seltenen Ausnahmen macht und an ihrer

Funktionsfähigkeit zweifeln lässt.⁹ Diese Vertreter werden hier als „echte“ Mischsysteme qualifiziert, um sie vom „unechten“ Mischtypus des Semi-Präsidentialismus abzugrenzen.

Der Versuch, eine Parlamentarismus-Präsidentialismus-Typologie anhand der beiden Kriterien Bestellung und Abberufbarkeit zu entwickeln, ist zuerst von Arend Lijphart (1984: 68 ff.) gemacht worden. Andere Autoren haben das Schema später aufgegriffen und modifiziert (z. B. Shugart/Mainwaring 1997: 14 ff.). Auch die hier vorgeschlagene Einteilung knüpft an Lijphart an. Sie weicht von dessen Vorlage allerdings darin ab, dass sie bei der Bestellung nicht auf den *chief executive*, sondern den Regierungschef (Premierminister) Bezug nimmt. Dies hat den Vorteil, dass über die Frage, wer der „wahre“ Chef der Exekutive ist, nicht vorab entschieden werden muss und vermeidet so die Zuordnung der semi-präsidentiellen Systeme zum Grundtyp des Präsidentialismus – der Kardinalfehler in Lijpharts Typologie – oder ihre Charakterisierung als typologisch nicht platzierbare Mischsysteme (so Shugart 2005). Wird der Premierminister betrachtet, so liegt das Recht der Bestellung – wie gesehen – auch in den semi-präsidentiellen Systemen beim Parlament, weshalb diese zum Grundtyp des Parlamentarismus gehören. Dass der Präsident an der Bestellung der Regierung beteiligt ist und dabei ein womöglich entscheidendes Wort mitzureden hat, steht dem nicht entgegen.¹⁰

7. Schlussbemerkung

Die Typologiediskussion parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme leidet bis heute unter einer asymmetrischen Rezeption der konkurrierenden Forschungsansätze. Während Duvergers und Shugarts Bestrebungen, die in der Tradition Walter Bagehots stehende dichotomische Parlamentarismus-Präsidentialismus-Unterscheidung durch Hinzufügung weiterer Typen zu überwinden, auf der internationalen Ebene breiten Anklang

9 Berechtigt waren diese Zweifel in Israel, wo das präsidentiell-parlamentarische Direktwahlsystem nur kurzzeitig Bestand hatte und man ab 2003 wieder zur rein parlamentarischen Regierungsform zurückkehrte (Decker 2006: 287 ff.).

10 Ausschlaggebend für das Bestellungskriterium ist, dass der Präsident sein förmliches Ernennungsrecht *nicht gegen den Willen des Parlaments* ausüben kann. Bestellung durch das Parlament heißt also, dass der Regierungschef bzw. die Regierung aus der Mehrheit des Parlaments hervorgeht. Dass der Präsident sich *innerhalb dieser Mehrheit* einen ihm genehmen Kandidaten möglicherweise gegen Widerstreben selbst aussucht, ist demgegenüber von nachrangiger Bedeutung. Auch sonst ist es ja eine normale Begleiterscheinung des parlamentarischen Systems, dass die eigene Mehrheit der Regierung gelegentlich nur „widerstrebend“ folgt.

gefunden haben, kann sich der Typologisierungsvorschlag Winfried Steffanis weiterhin nur im deutschen Sprachraum behaupten. Allerdings hat sich auch hier inzwischen eine wachsende Zahl von Autoren dem angelsächsischen Ansatz verschrieben¹¹ – sei es, weil sie diesen tatsächlich für überlegen halten oder weil sie sich davon eine größere Anschlussfähigkeit an die internationale Diskussion versprechen. Dies ist insofern bedauerlich, als Steffanis Typologie nicht nur von der methodischen Herangehensweise her die größere Stringenz aufweist, sondern auch das Zuordnungsproblem der empirischen Zweifelsfälle überzeugender löst. Dies gilt vor allem für den zur Grundform des parlamentarischen Systems zählenden Semi-Präsidentialismus.

Die Hauptschwäche bei Steffani liegt in der unzureichenden Spezifizierung des für ihn ausschlaggebenden Abberufungskriteriums. Dieses Problem lässt sich überwinden, wenn man die Bestellung der Regierung bzw. des Regierungschefs als weiteres spiegelbildliches Primärkriterium hinzunimmt. Steffanis dichotomische Unterscheidung kann damit mühelos in das von Arend Lijphart 1984 erstmals vorgelegte vierteilige Typenschema integriert werden, ohne dessen fehlerhafte Zuordnung des semi-präsidentiellen Systems zu übernehmen.

Kailitz' an Shugart angelehnter Versuch, das Schema um zusätzliche Typen zu erweitern, führt demgegenüber in die Sackgasse. Unter dem Gesichtspunkt der Funktionslogik kann weder die Hinzufügung des quasi-parlamentarischen noch des quasi-präsidentiellen Systems zu den beiden Reintypen plausibel begründet werden. Dasselbe gilt für den – als „duale Exekutive“ bezeichneten – Semi-Präsidentialismus im engeren Sinne, dessen Affinität zum parlamentarischen Grundtyp durch Kailitz' eigene Messungen der Fraktionsdisziplin belegt wird.

Eine allzu starke Betonung der „Funktionslogik“ verbietet sich bei der Typenbildung ohnehin. Denn so wie zwischen den Systemen desselben Grundtyps große Unterschiede auftreten können, so können sich die gegensätzlichen Grundtypen in ihrer Funktionsweise einander angleichen. Eine Schlüsselbedeutung nehmen hier die Strukturen des Parteiensystems ein, die maßgeblichen Einfluss auf die Koalitionsbildung und Regierungsformate gewinnen. Diese lassen sich im Rahmen einer Typologie nur bedingt einbeziehen – sie sind Gegenstand der empirischen Analyse. Duverger (1980: 167) hat zwar zu Recht darauf hingewiesen, dass sich die Zuordnung der Regierungssysteme auch an deren Verfassungspraxis orientieren muss. Seine Forderung betrifft jedoch einen Sonderfall, nämlich die Abgrenzung des Semi-

11 Neben Kailitz z. B. Thibault 1998; Merkel u. a. 2003; Rüb 2007.

Präsidentialismus von den rein parlamentarischen Regierungsformen. Beide Varianten bewegen sich – wie wir gesehen haben – innerhalb desselben parlamentarischen Grundtyps, weshalb sie unter Rückgriff auf formale Merkmale allein nicht bestimmbar sind. Bei der Bildung der Grundtypen und ihrer spiegelbildlichen Hybriden sollte man dagegen darauf achten, die formalen Unterscheidungsmerkmale mit der Regierungswirklichkeit möglichst wenig zu verquicken.

Man muss den Versuch, die dichotomische Parlamentarismus-Präsidentialismus-Unterscheidung zu überwinden, nicht unbedingt als „gedankliche Fehlleistung“ (Steffani 1995: 639) abqualifizieren, um die Vorzüge des Steffani'schen Ansatzes gegenüber den neueren Typologisierungsvorschlägen der angelsächsischen Forschung zu betonen. Manche Irrungen in der Typenbildung hätten vielleicht vermieden werden können, wären Steffanis Arbeiten in der englischsprachigen Welt besser bekannt. Dass das Gros der deutschen Fachkollegen – statt einen Beitrag zu deren Rezeption zu leisten – nun selbst auf den Mainstream aufspringt, stimmt bedenklich. Wenn eine gehaltvolle, den Kriterien der Eindeutigkeit und Ausschließbarkeit genügende Typologie der parlamentarischen und präsidentiellen Systeme bereits vorliegt, dann bringt es nichts, das Augenmerk weiter auf die Typenbildung zu richten und das wissenschaftliche Publikum ständig mit neuen Mischformen zu beglücken. Die Hauptaufgaben der vergleichenden Parlamentarismus-Präsidentialismus-Forschung liegen heute auf dem empirischen Gebiet.

Literatur

- Bagehot, Walter*, [1867]: *The English Constitution*. With an Introduction by Gavin Phillipson, Brighton 1997.
- Bahro, Horst/Ernst Vesper*, 1995: Das semipräsidentielle Regierungssystem – Bastard oder Regierungsform sui generis?, in: *ZParl* 26, 471-485.
- Bolleyer, Nicole*, 2001: Minderheitsparlamentarismus – eine akteurszentrierte Erweiterung der Parlamentarismus-Präsidentialismustypologie, in: *ZPol* 11, 1519-1546.
- Carey, John M.*, 2007: Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting, in: *American Political Science Review* 51, 92-107.
- Cheibub, José Antonio*, 2007: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York.

- Cheibub, José Antonio/Adam Przeworski/Sebastián M. Saiëgh*, 2004: Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism, in: *British Journal of Political Science* 34, 565-584.
- Decker, Frank*, 2006: Direktwahl des Premierministers. Das Scheitern des präsidentiell-parlamentarischen Systems in Israel, in: *Zeitschrift für Politik* 53 (3), 272-299.
- Decker, Frank/Jared Sonnicksen*, 2009: Parlamentarisch oder präsidentiell? Die Europäische Union auf der Suche nach der geeigneten Regierungsform, in: Frank Decker/Marcus Höreth (Hrsg.), *Die Verfassung Europas*, Wiesbaden, 128-164.
- Duverger, Maurice*, 1980: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: *European Journal of Political Research* 8, 165-187.
- Elgie, Robert*, 1999: The Politics of Semi-Presidentialism, in: ders. (Hrsg.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford/New York, 1-21.
- Elgie, Robert/Sophia Moestrup (Hrsg.)*, 2007: *Semi-Presidentialism Outside Europe. A Comparative Study*, London.
- Fraenkel, Ernst*, 1960: *Das amerikanische Regierungssystem*, Köln/Opladen.
- Hartmann, Jürgen*, 2004: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Holmes, Stephen*, 1993/94: The Postcommunist Presidency, in: *East European Constitutional Review* 2 (4)/3 (1), 36-39.
- Kailitz, Steffen*, 2004: *Parlamentarische, präsidentielle und semi-präsidentielle Demokratien im Vergleich. Strukturen und Konsequenzen der Regierungsformen*. (Unveröffentlichte Habilitationsschrift)
- Kailitz, Steffen*, 2006: *Parlamentarische, semipräsidentielle und präsidentielle Demokratie – idealtypische und reale Unterschiede der politischen Strukturen und Prozesse*, in: Uwe Backes/Eckhard Jesse (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie (E&D)*, 18. Jahrgang, Baden-Baden, 34-56.
- Kailitz, Steffen*, 2008: Ein Unterschied wie Tag und Nacht? Fraktionsgeschlossenheit in Parlamentarismus und Präsidentialismus, in: *ZPol* 18, 291-324.
- Kaltefleiter, Werner*, 1970: *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln/Opladen.
- Laski, Harold*, [1944]: *Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem*, in: Günther Doeker (Hrsg.), *Vergleichende Analyse politischer Systeme*, Freiburg i. Br., 1971, 315-319.
- Lijphart, Arend*, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London.

- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London.
- Loewenstein, Karl*, 1959: *Verfassungslehre*, Tübingen. (ursprgl.: *Political Power and the Governmental Process*, Chicago 1957.)
- Maćków, Jerzy*, 1998: *Parlamentarische Demokratie und Autoritarismus. Erfolge und Misserfolge der postkommunistischen Verfassunggebung*, Hamburg.
- Mainwaring, Scott*, 1993: *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, in: *Comparative Political Studies* 26 (2), 198-228.
- Mainwaring, Scott/Matthew Søberg Shugart*, 1997: *Conclusion: Presidentialism and the Party System*, in: dies. (Hrsg.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, 394-439.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter*, 2003: *Defekte Demokratien. Band 1: Theorie*, Opladen.
- Metcalf, Lee Kendall*, 2000: *Measuring Presidential Power*, in: *Comparative Political Studies* 33 (5), 660-685.
- Pasquino, Gianfranco*, 1997: *Semi-Presidentialism: A Political Model at Work*, in: *European Journal of Political Research* 31, 128-137.
- Patzelt, Werner J.*, 2006: *Parlamentsauflösung im internationalen Vergleich*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4 (1), 120-141.
- Price, Don K.*, [1943]: *Parlamentarisches und präsidentielles System*, in: Günther Doeker (Hrsg.), *Vergleichende Analyse politischer Systeme*, Freiburg i. Br. 1971, 298-314.
- Roper, Steven D.*, 2002: *Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes*, in: *Comparative Politics* 34 (3), 253-272.
- Rüb, Friedbert W.*, 2007: *Gewaltenteilung in Mittel- und Osteuropa – gelungener Konstitutionalismus oder exzessiver Exekutionalismus*, in: Sabine Kropp/Hans-Joachim Lauth (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie*, Baden-Baden, 237-260.
- Sartori, Givonanni*, 1997: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Houndmills u. a. (2. Aufl.).
- Shugart, Matthew Søberg*, 1993: *Of Presidents and Parliaments*, in: *East European Constitutional Review* 2 (1), 30-32.
- Shugart, Matthew Søberg*, 2005: *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, in: *French Politics* 3, 323-351.
- Shugart, Matthew Søberg/John M. Carey*, 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge/New York/Melbourne.

- Siaroff, Alan*, 2003: Comparative Presidencies. The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction, in: *European Journal of Political Research* 42, 287-312.
- Steffani, Winfried*, 1962: Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: *PVS* 3, 256-282.
- Steffani, Winfried*, 1992: Art. „Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem“, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Die westlichen Länder*, München (Lexikon der Politik. Band 3, hrsg. von Dieter Nohlen), 288-295.
- Steffani, Winfried*, 1995: Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: *ZParl* 26, 621-641.
- Steffani, Winfried*, 2002: Parlamentarisch-präsidentielle „Mischsysteme“? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, Berlin (2. Aufl.), 17-66.
- Stegan, Alfred/Cindy Skach*, 1993: Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism, in: *World Politics* 46 (1), 1-22.
- Thibault, Bernhard*, 1998: Präsidentielle, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme? Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas, in: *ZPol* 8, 5-37.
- Vedel, Georges*, 1978: Synthèse ou paranthèse?, in: *Le Monde*, 19./20.02.78, S. 2.
- Verney, Douglas V.*, 1959: *The Analysis of Political Systems*, London.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Frank Decker
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie
Rheinische Friedrich-Wilhelm Universität Bonn
Lennéstr. 27
53113 Bonn
E-Mail: frank.decker@uni-bonn.de
Web: <http://www.uni-bonn.de/www/IPWS/Lehrkoerper/Decker.html>