

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Um fehlerhafte Kategorisierungen zu vermeiden, ist diesem Kapitel eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Regimetypen vorausgegangen. Da sich autokratische Systeme in die folgenden Typologien nicht sinnvoll zuordnen lassen, sind gemäß der *ladder of abstraction* Demokratien und sogenannte »defekte Demokratien« Gegenstand nachfolgender Betrachtung. In einer Studie des *Democracy-Index* gelten von 167 untersuchten Staaten³² mit 76 weniger als die Hälfte als demokatisch verfasst. Ferner unterteilt der Bericht zwischen vollständigen sowie unvollständigen Demokratien, als erstere eingestufte Systeme bilden mit gerade einmal 19 Staaten eine kleine Minderheit, während nicht-Demokratien, die in diesem Bericht als hybride und autokratische Regime bezeichnet werden, mit 91 Staaten wiederum klar die Mehrheit darstellen (vgl. The Economist Intelligence Unit 2017: 3).

Unabdingbar für die Kategorisierung als »demokatisch« ist eine funktionierende horizontale Gewaltenteilung. Obgleich beide Begriffe – Demokratie und Gewaltenteilung – keine Synonyme bilden, impliziert bereits der Demokatiebegriff einen Mindestmaß an Machtteilung, nämlich zwischen der Bevölkerung einerseits und den von ihnen gewählten Regierenden andererseits (vgl. Steffani 1997: 179). Der umgekehrte Fall, also eine Gewaltenteilung ohne substanzIELL demokratischen Bedingungen zu reüssieren, ist dagegen nicht nur theoretisch möglich; hierfür gibt es diverse historische und gegenwärtige Beispiele, wie etwa Russland, dessen Regierungssystem formal eine Macht- bzw. Gewaltenteilung aufweist (vgl. Mommsen 2010: 423) und sogar eine vertikale Machtteilung im »autoritären Bundesstaat« kennt (siehe bspw. Benz/Kropp 2014). Manche Wissenschaftler meinten im russischen horizontalen Gewaltenteilungsarrangement sogar ein semipräsidientielles (vgl. Steinsdorff 1995: 504) bzw. partiell auch ein präsidentielles System zu identifizieren (vgl. Mommsen/Nußberger 2007: 34), aber die Forschung ist sich mittlerweile einig, dass die russische Verfassungswirklichkeit keine Einordnung in die Kategorie repräsentative Demokratien erlaubt (vgl. Heinemann-Grüder 2017: 214) und ge-

32 In dem Bericht blieben sogenannte Mikrostaaten unberücksichtigt.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

braucht stattdessen Begriffe wie ›super-‹ oder ›hyperpräsidentiell‹³³ (vgl. Decker 2009: 179; Holmes 1993: 37). Trotz einer formal gegebenen Gewaltenteilung implizieren die Begriffe einen eklatanten Verstoß gegen elementare Prinzipien der Demokratie.

Anders verhält es sich wiederum mit Regimen, die auf der horizontalen Ebene zwar über demokratisch ausgestaltete, gewaltenteilende Elemente verfügen, jedoch in anderen Bereichen diverse Mängel aufweisen. In diesen Fällen liegen Formen ›defekter Demokratien‹ innerhalb des Regime-typs Demokratie vor, die sich zwar eingeschränkt, aber dennoch plausibel in die Typologie demokratischer Regierungssysteme einordnen lassen (vgl. Merkel 2010: 38).

Die Mannigfaltigkeit von 76 ›irgendwie‹ demokratisch verfassten Staaten, die sich in ihrer institutionellen Ordnung und Funktionsweise zum Teil deutlich voneinander unterscheiden, erfordert daher eine konkrete Typologie, um sie untereinander vergleichbar zu machen (vgl. Clark et al. 2017: 31). Die Typen sollen dabei

›trennscharf (eindeutig), erschöpfend (alle empirischen Fälle erfassend) und sparsam (anhand möglichst weniger Kriterien) konstruiert sein‹ (Stykow 2007: 40).

Typologien lassen sich als Anfangsphase einer politischen Theorie charakterisieren, denn ohne typologisierende Vorarbeiten sind klassisch komparatistische Arbeiten undenkbar (vgl. Peters 2003). Sie reduzieren systematisch die Komplexität mehrerer institutioneller und funktionaler Merkmale und ermöglichen erst einen (sinnvollen) Vergleich.

Wenn sich die Politikwissenschaft mit demokratischen Regierungssystemen auseinandersetzt, dann liegt der Akzent zunächst auf dem Begriff ›Parlamentarismus‹. Dieser wird wiederum im Kern verstanden als ein ›System, dessen Schwerpunkt in der Volksvertretung liegt‹ (Beyme 2014: 24). Folglich sind ›parlamentarisches Regierungssystem‹ und ›Parlamentarismus‹ keineswegs begrifflich gleichzusetzen (vgl. Marschall 2018: 58). Vielmehr sind parlamentarische und präsidentielle Regierungssysteme jeweils spezifische Ausprägungen des Parlamentarismus, die sich in ihrer Ausgestaltung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative wiederum grundlegend unterscheiden (vgl. Fuchs 2000: 27; Meinel 2019: 16). Dennoch gebrauchen neben Journalisten und Politikern auch Wissenschaftler – wahrscheinlich der Einfachheit halber – den Begriff ›Parlamentarismus‹

33 Zur Geschichte und Bedeutung des Begriffs siehe Carlos Nino (1992), Marcelo Ca-varozzi (1997) sowie John Carey & Mathew Shugart (1998).

häufig anstelle des akkurateeren Begriffs ›parlamentarisches System‹, um ihn vom Präsidentialismus abzugrenzen (siehe z.B. Beyme 2014; Grotz 2013).

Im einem weiteren Sinn beschreibt die Regierungssystem- bzw. Regierungsformenlehre – hier lassen sich beide Termini synonym verwenden – die Funktionsweise des politischen Systems unter Verfassungsgesichtspunkten. In einem engeren Sinn betrachtet der Verfassungs- und Institutionenvergleich

»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« (Decker 2009: 170).

Mithin steht im Fokus des Forschungsinteresses die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative und lässt sich mittels einer gesonderten Verknüpfung des Staatsoberhaupts ausdifferenzieren und zu einem institutionellen Dreieck ergänzen (vgl. Beichelt/Keudel 2011: 68; Croissant 2010: 118), was weitgehend gleichbedeutend mit der staatsrechtlichen (horizontalen) Gewaltenteilung ist (vgl. Cheibub et al. 2014: 1).³⁴ Wenn die Judikative als dritte Gewalt im Folgenden aus dem engeren Analyserahmen ausgeklammert wird, ist dies nicht auf ihre vermeintliche Irrelevanz im gewaltenteiligen Regierungssystem zurückzuführen.³⁵ Die Existenz einer unabhängigen Gerichtsbarkeit gilt allgemein als Voraussetzung einer modernen Gewaltenteilung und liegt unabhängig von der herrschenden Regierungsform vor. Darum behandelt man sie in der Regierungssystemlehre tertiär, hingegen beschränkt sich die Typologie nicht darauf lediglich das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative zu betrachten; sie zielt zudem die strukturelle Beschaffenheit innerhalb der beiden Kerngewalten an und untersucht in Systemen mit doppelten Exekutiven das Beziehungsgeflecht

-
- 34 Neben der horizontalen Gewaltenteilung sind für das Funktionieren von Regierungssystemen weitere Formen der ›temporalen‹, ›föderativen (vertikalen)‹, ›konstitutionellen‹, ›dezisiven‹ und ›sozialen‹ Gewaltenteilung einschlägig (vgl. Steffani 1979: 20–36, vgl. auch: Sonnicksen 2014: 157–161).
 - 35 Im Gegenteil: Als Hüter der Verfassungen erhalten gerade Verfassungsgerichte eine Schlüsselfunktion zur Gewährleistung demokratischer Prinzipien. Sie beeinflussen das Verhältnis von Exekutive und Legislative – auf dem die Abgrenzung der Regierungsformen beruht – zwar nicht direkt, aber indirekt können sie infolge ihrer korrigierenden Funktion das Machtgleichgewicht der Institutionen empfindlich tangieren.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

zwischen Staatsoberhaupt und Regierungschef (vgl. Carey/Shugart 1992; Duverger 1980; Samuels 2007; Steffani 1979). Gleichzeitig ist die Forschung dazu übergegangen, in Systemen einer doppelten Legislative das Verhältnis der beiden Kammern zueinander zu analysieren (vgl. Ganghof 2014; 2016; 2018).

Jedwede historische Darstellung der Regierungsformen beginnt mit dem britischen Journalisten *Walter Bagehot* (1955 [1867]), dem wir die an empirischen Beobachtungen orientierte erste systematische Gegenüberstellung des parlamentarischen und präsidentiellen Systems verdanken. Ausgehend von Großbritannien und den USA, die sich in etwa zeitgleich zu Beginn des 19. Jahrhunderts herausbildeten, trägt *Bagehot* die Besonderheiten und Unterschiede beider Regierungsformen zusammen. Dabei gelangt er zur zentralen Erkenntnis einer Gewaltenfusion im britischen Modell des parlamentarischen Systems, während im präsidentiellen System der USA beide Gewalten voneinander unabhängig seien. Lange Zeit wurden in der Politikwissenschaft Typologisierungen demokratischer Regierungssysteme nur beiläufig ausgearbeitet (Ausnahmen: Bagehot 1955 [1867]; Wilson 1885; Bryce 1921). Erst mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der daraufhin einsetzenden zweiten Demokratisierungswelle Mitte des 20. Jahrhunderts intensivierten sich die Typologisierungsversuche, die aber rasch wieder abebbten bis die Sowjetunion Ende der 1980er Jahre zerbrach und eine weitere Demokratisierungswelle einsetzte (vgl. Huntington 1993; Przeworski 1991; Schrenk et al. 2010: 61). Mit dieser gerieten die Regierungsformen erneut im Rahmen des *constitutional engineering* (vgl. Sartori 1997) in den wissenschaftlichen Blick, konnten sie im Zuge der anstehenden Verfassungsgebung doch unmittelbar in die Praxis umgesetzt werden (vgl. Beyme 2014: 43; Lijphart 1992; Reynolds 2002; Samuels 2007: 706; Sartori 1997; Schüttemeyer 2003: 61).

Eine räumliche Verortung der Regierungsformen lässt sich vornehmen, gegenwärtig herrscht im Doppelkontinent Amerika der Präsidentialismus vor, das parlamentarische System derweil in Europa (vgl. Mainwaring/Shugart 1997b: 12). Tatsächlich lässt sich in Europa mit Zypern nur ein demokratischer Staat zu den präsidentiellen Systemen zählen (vgl. Axt/Chiosi 1998: 203; Zervakis/Costeas 2010: 1105). Strenggenommen gehört auch die Schweiz zu den (quasi-)präsidentiellen Regierungsformen – sie hat jedenfalls kein parlamentarisches System (Steffani 1979: 42–44). Auf der anderen Seite des Atlantiks stellt Kanada, das – genauso wie eine Reihe von Karibikstaaten – ein parlamentarisches System aufweist, die prominenteste Ausnahme dieser ungeschriebenen Regel dar (vgl. Stüwe/Rinke 2008b: 28).

3.1 Parlamentarisches oder präsidentielles Regierungssystem?

Einen erkenntnisreichen Einblick in die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive verschafft das von *Arend Lijphart* (1992) herausgegebene Buch »*Parliamentary versus Presidential Government*«, in dem er zu Klassikern gewordene Texte verschiedenster Autoren zusammenträgt. In seinem Einleitungsbeitrag attestiert *Lijphart* (vgl. 1992: 4) parlamentarischen Systemen eine Gewaltenfusion und präsidentiellen Systemen eine *separation of powers*. In Letzteren stünde die Unabhängigkeit beider Organe im Vordergrund, womit eine gesonderte Wahl der Organe einherginge (vgl. *Lijphart* 1992: 5), der Präsidentialismus also durch eine separate Kreation und ein unabhängiges ›Überleben‹ beider Organe gekennzeichnet sei (vgl. *Mainwaring/Shugart* 1997b: 15).

Parlamentarische Regierungssysteme lassen sich wiederum mit *Cheibub* folgendermaßen prägnant klassifizieren:

»The main issue is whether the government can be removed by the assembly in the course of its constitutional term in office. [...]. Systems in which they can be so removed are either parliamentary (when only the assembly is allowed to remove the government) or mixed (when either the assembly or the directly elected president can remove the government). The mechanisms of removal by the legislature is the vote of confidence that was initiated by the legislature – or by failed vote of confidence that was initiated by the government itself« (*Cheibub* 2007: 34).

Der besseren Übersicht wegen, soll zunächst sowohl das parlamentarische als auch das präsidentielle Regierungssystem vorgestellt und näher betrachtet werden und darnach der Semipräsidencialismus.

Parlamentarisches Regierungssystem

Als Geburtsort parlamentarischer Regierungssysteme gilt der europäische Kontinent, wo in einem langwierigen Prozess diverse Monarchien zugunsten der Parlamente entmachtet wurden, ohne dabei die Stellung des Königs als repräsentatives Staatsoberhaupt anzutasten (vgl. *Beyme* 2014: 13–25; *Sonnicksen* 2014: 162; *Steffani* 1997: 90f.). Nunmehr war die Regierung nicht länger der Krone gegenüber verantwortlich, die lediglich symbolisch-repräsentative Aufgaben mit eher eingeschränkten Korrektivfunktionen zugesprochen bekam, sondern dem Parlament. Aufgrund dessen ist allen parlamentarischen Regierungssystemen die parlamentarische Befugnis die Regierung aus politischen Gründen vorzeitig aus dem Amt zu wäh-

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

len gemeinsam, während die exekutive Binnenstruktur, die im Regelfall aus einem politischen und einem repräsentativen Teil besteht, unterschiedlich ausgestaltet wurde. Eine kurSORISCHE Historiographie dieser Ausgestaltung zeigt, dass in Verfassungen nach der ersten und zweiten Demokratisierungswelle im 20. Jahrhundert häufig eine doppelte Exekutive als Relikt aus der tradierten monarchischen Herrschaftsform vorgesehen war. Staaten, die sich vollständig zu Republiken transformierten, orientierten sich hieran, installierten als Pendant ein zu wählendes Staatsoberhaupt und beschränkten dieses lediglich auf zeremoniell-notarielle Funktionen. Demnach basiert das separate Staatsoberhaupt häufig auf historischen und nicht auf funktionalen Überlegungen. Dieser Umstand wird mit den oftmals damit einhergehenden mangelnden politischen Funktionen hervorgehoben.

Anders ist dies in Verfassungen, die in späteren Jahren entstanden bzw. modifiziert wurden, um die bestehenden kriselnden parlamentarischen Systeme zu rationalisieren. In der Hoffnung politische Missstände zu entschärfen, erhöhten sie bewusst die Prärogativen des republikanischen Staatsoberhaupts (vgl. Beyme 1994: 257; Hartmann 2011: 158). Frankreichs Transition von der vierten zur fünften Republik Ende der 1950er Jahre steht hierfür exemplarisch als Ausweg aus einer institutionellen Malaise; eine fragmentierte Parteienlandschaft führte dort zu einer politischen Lähmung der Exekutive, da die Regierungsbildung und -fähigkeit komplexer wurde bzw. Regierungskoalitionen von kurzer Dauer waren (vgl. Duverger 1980: 170f.). Ähnliche Gründe veranlassten die italienische Öffentlichkeit zu einer intensiven Debatte über eine legitimatorische und politische Aufwertung des Staatspräsidenten (vgl. Beyme 1994: 257; Ceccanti et al. 1996; Cotta/Verzichelli 2008: 144).³⁶

Einen nahezu identischen Weg schlugen die neu ausgearbeiteten Konstitutionen ein, die nach der vierten Demokratisierungswelle entstanden, überwiegend zu den postsozialistischen Systemen zählten und mächtige Präsidenten erzeugten (vgl. Beyme 2014: 38). Grundsätzlich stellen sich den Architekten einer neuen demokratischen Verfassung zwei Schwierigkeiten, die zwingend zu berücksichtigen seien: zum einen die Frage nach dem Wahlsystemtypus, und zum anderen die Entscheidung zwischen einem präsidentiellen oder parlamentarischen Regierungssystem (vgl. Lijphart 1991: 72). Etwas allgemeiner fasst Matthew Shugart (1993: 30) die

36 Neben dieser Überlegung wurde in beiden Ländern ebenfalls die Möglichkeit einer Direktwahl des Ministerpräsidenten in Betracht gezogen (vgl. Cotta/Verzichelli 2008: 145; Maddens/Fiers 2004).

Komposition der legislativ-exekutiv Beziehungen als kritischsten Sachverhalt zusammen und konstatiert – nahezu zwölf Jahre später – eine bewusste Entscheidung jener jungen mittel- und osteuropäischen Demokratien für einen Regierungssystemtypus, der gemeinhin als semipräsidentiell verstanden und dessen Zeit kommen werde (vgl. Shugart 2005: 344; auch: Beyme 1994: 255f.). Es ist durchaus beachtenswert, dass Staaten mit geringen demokratischen Erfahrungswerten ihre Fragilität mit einem direkt gewählten Präsidenten zu kaschieren versuchten, und gleichzeitig einer einzelnen Person institutionell ausgeprägte Kompetenzen anvertrauten. Hiermit verbunden war die Hoffnung dieser könne unter den widrigen Bedingungen eines fragmentierten, diffusen sowie in den Anfängen begriffenen Parteiensystems die Demokratie konsolidieren, und sei eher dazu imstande, sowohl eine Stabilität sicherzustellen als auch im Sinne des Gemeinwohls zu handeln (vgl. Beyme 2014: 78). Freilich erkennen diese optimistischen Einschätzungen potentielle Risiken, wie die größer werdende Wahrscheinlichkeit eines unabhängigeren Handelns seitens des Präsidenten, eine stärkere Personalisierung der Politik und eine Schwächung der Parteienkohäsion (vgl. Shugart 1993). Zudem führt eine entsprechende Aufwertung des Staatsoberhaupts zu einer neuartigen Konkurrenzsituation, die zwangsläufig in Kompetenzstreitigkeiten innerhalb der Exekutive mündet.

Es wird ersichtlich, dass sich innerhalb der Exekutive diverse Beziehungsmuster ausmachen lassen, doch grundsätzlich verwundert das starre Festhalten am monarchischen Relikt der doppelten Exekutive, denn parlamentarische Regierungssysteme kommen in der politischen Praxis ebenso gut ohne ein zusätzliches Staatsoberhaupt aus (vgl. Decker 2010a: 330). Mit Südafrika, Botswana und ausnahmslos allen 16 deutschen Bundesländern finden sich hierfür zudem funktionierende Beispiele. Einige Debattenstränge in der Bundesrepublik hinsichtlich einer eventuellen Abschaffung des Bundespräsidentenamts deuten ferner in eine ähnliche – wenn auch unwahrscheinliche – Richtung auf der nationalstaatlichen Ebene (vgl. Backmann 2011; Decker 2011; 2013; kritisch hierzu: Holtmann 2011; Zeh 2013).

Im Allgemeinen sind Regierungen in parlamentarischen Systemen einer steten Instabilität ausgesetzt, da ihrer Funktionslogik inhärente Begriffe, wie ›vertrauensvolle Zusammenarbeit‹ oder ›Regierungsmehrheit‹, eine Abhängigkeit implizieren. Um handlungsfähig zu bleiben, fusionieren Regierung und Parlamentsmehrheit, was sowohl die Regierung als auch die sie tragenden Fraktionen folglich in eine »Schicksalsgemeinschaft« (Steffanni 1979: 53) überführt. Eine derartige Aktionseinheit ist charakteristisch

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

und setzt wiederum starke Parteien und eine ausgeprägte Fraktionsdisziplin – die oftmals durch eine Koalitionsdisziplin ergänzt wird (vgl. Steffani 1997: 24) – voraus, um die Regierungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Bei knapper Mehrheit für strittige Themen bleibt dem Regierungschef zudem in der Regel das Instrument der Vertrauensfrage übrig, die ihm als *ultima ratio* für die Disziplinierung seiner parlamentarischen Mehrheit zur Verfügung steht (vgl. Hartmann 2011: 194; Meinel 2019: 78). Konsequentermaßen büßt das Parlament an Eigenständigkeit ein und seine Kontrollfunktion erhält fluidere bzw. subtilere Züge, denn letztere ist durch eine die Regierung tragende Mehrheit nicht zu erwarten, und scheinbar widersprüchlich verbessert sich die Regierungsfähigkeit in dem Maße, in dem die klassische Kontrollfunktion des Parlaments abnimmt. Anstelle eines altbewährten Dualismus beider Gewalten, entspringt ein Dualismus aus Regierung und Regierungsmehrheit auf der einen und der Opposition – bestehend aus der parlamentarischen Minderheit – auf der anderen Seite.

Einen Sonderfall stellen Minderheitsregierungen dar, die zwar weiterhin der prinzipiellen Bedingung einer parlamentarischen Abberufbarkeit der Regierung reüssieren, allerdings weder eine klassische Schicksalsgemeinschaft noch Aktionseinheit mit einer Parlamentsmehrheit bilden. In Minderheitsregierungen befindet sich nämlich paradoxerweise die Opposition in der numerischen Mehrheit (vgl. Elgie 2001b: 5), ist jedoch mangels politischer Kohäsion nicht fähig (oder willig) eine eigene politische Mehrheit zu formen (vgl. Tokathlı 2010: 6). Teile der Opposition gehen mit dem Kabinett entweder eine feste Tolerierung ein und bilden eine »heimliche Mehrheitsregierung« (Starck 2001: 170) oder aber die Minderheitsregierung muss von Fall zu Fall wechselnde Gesetzgebungsmehrheiten organisieren. Die weitverbreitete Grundannahme von Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen (vgl. Beyme 2014: 272) stellen diese Regierungsformate somit infrage.

Anhand dieser Beispiele lässt sich folgern, dass parlamentarische Systeme in ihren Ausprägungen stark variieren. Gemeinsam haben sie hingegen ausnahmslos die Möglichkeit einer Abberufung der Regierung aus politischen Motiven und die damit einhergehende Gewaltenverschränkung.

Präsidentielles Regierungssystem

Die Literatur teilt den Präsidentialismus in eine US-amerikanische und in eine lateinamerikanische Version ein:

»Die präsidentiellen Systeme Lateinamerikas entstanden alle nach dem US-amerikanischen Vorbild. Dennoch sind sie keine Kopie des US-Systems, sondern haben [...] ganz eigene Ausformungen gefunden« (Stüwe/Rinke 2008b: 29).

Im Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem sind beide Gewalten voneinander unabhängig; weder ist die Legislative fähig die Exekutive abzuberufen, noch hat die Exekutive das Recht die Legislative aufzulösen.³⁷ Zudem sind für gewöhnlich beide Organe in separat durchgeführten Wahlen legitimiert, somit beauftragt ein Prinzipal zwei Agenten mit der Repräsentations- und Interessenwahrnehmung (vgl. Schleiter/Morgan-Jones 2009b: 891; Sedelius/Linde 2018: 138). Mindestens zwei Belastungen ergeben sich hieraus: Zum einen ist die Möglichkeit gegenläufiger Mehrheiten (*divided government*) eröffnet, die wiederum die Regierungsfähigkeit auf die Probe stellen und die Gefahren einer Paralyse (*deadlock*) heraufbeschwören können (vgl. Linz 1990: 61; Mainwaring 1993: 212f.; Stepan/Skach 1993: 21). Zum anderen bahnt sich ein Konflikt um die höherwertige Legitimation an, und die daran anschließende Frage wer bei Meinungsverschiedenheiten berechtigt ist zu führen (vgl. Linz 1990). Da der Präsident von der ganzen Bevölkerung gewählt werde, hingegen die Parlamentsabgeordneten in ihren jeweiligen Wahlkreisen bestellt würden (vgl. Kailitz 2007: 173), sei der Autoritätsvorteil aus legitimatorischer Perspektive beim Präsidenten (vgl. Lijphart 1999: 123). Es herrscht demnach eine Gewaltentrennung, die einerseits beide Gewalten in ihrer Eigenständigkeit bestärkt, anderseits einen konsensualen Regierungsstil bzw. institutionenübergreifende Kompromisse verlangt.

Der Regierung stehen keine oppositionellen Fraktionen als Gegenspielerinnen gegenüber, sondern das Parlament in seiner Gesamtheit (vgl. Hartmann 2011: 189), was das Regieren insofern verändert, als der Präsident bei Gesetzesvorhaben jeweils von Fall zu Fall sogenannte *ad hoc* Mehrheiten im Parlament generieren muss (vgl. Hübner 2007: 111; Lowi/Ginsberg 2002: 110). Zwar fehlt der Legislative im Vergleich zum parlamentarischen System das Instrument der Kabinettsabberufung infolge eines Misstrauensvotums, allerdings bedeutet dies keineswegs, dass das Parlament gegenüber

37 Zu letzterem gibt es bestimmte Abweichungen, die im weiteren Verlauf Erwähnung finden.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

dem Präsidenten ›zahnlos‹ ist. Gerade weil der Dualismus in diesem System entlang der Gewalten verläuft, ist sich die Exekutive zu keinem Zeitpunkt einer Mehrheit gewiss, selbst dann nicht, wenn die Parlamentsmehrheit und der Präsident derselben Partei angehören. Beide Gewalten mögen voneinander personell getrennt sein und sich in einem permanenten Wettstreit befinden, aber beide sind aufeinander angewiesen, um erfolgreich regieren zu können, denn das Parlament ist jederzeit imstande, dem Präsidenten die erforderliche Gesetzgebungsmehrheit zu verweigern und ihn zu Kompromissen zu zwingen. Dieses Blockadepotential macht aus dem Parlament einen potentiellen Widerpart zur Exekutive. Maßgebliche Voraussetzung für ein selbstsicheres Auftreten besteht in der für präsidentielle Systeme charakteristischen schwachen Ausprägung von Parteien und Fraktionsdisziplin (vgl. Backmann 2011: 273; Kailitz 2008: 318; Mainwaring/Shugart 1997a). Speziell im Musterbeispiel für präsidentielle Regierungssysteme, den USA, sind die Abgeordneten vergleichsweise selbstständig und können ihre primäre Aufgabe – den eigenen Wahlkreis zu repräsentieren – viel effektiver wahrnehmen, da sie sich kaum den strengen Parteilinien unterordnen müssen (vgl. Hübner 2007: 122; Lowi/Ginsberg 2002: 106).

Im Kontrast zum parlamentarischen Regierungssystem erscheint das Regieren zwar komplexer, aber gleichzeitig steigt das Potential innovativen und inklusiven Regierens. Statt Gesetze zu verabschieden, die bereits vorher in Absprache mit der eigenen parlamentarischen Mehrheit im engen Korsett der Fraktions- bzw. Koalitionsdisziplin entworfen wurden, entstehen in präsidentiellen Systemen die Gesetze idealiter in den Parlamenten, ohne eine *a priori* eingeholte explizite Zustimmung der Parlamentsmehrheit (vgl. Krumwiede/Nolte 2000: 40). Jürgen Hartmann (2011: 41) charakterisiert dies folgendermaßen:

»Das präsidentielle Regierungssystem steht für komplizierte Mehrheitsentscheidungen, für mühsame Kompromisse und für politische Entscheidungen, die in der Regel weit hinter den erhofften und befürchteten Vor- und Nachteilen zurückbleiben.«

Hingegen wird das parlamentarische System von ihm als System bezeichnet, in dem die Regierungspartei das durchsetzen kann, was sie möchte (vgl. Hartmann 2011: 42). Diese Feststellung ist in ihrer Konsequenz irr-

tümlich und ignoriert zum Beispiel die für parlamentarische Systeme üblichen Koalitionsregierungen³⁸ und die damit verbundenen Zwänge.³⁹

In den Phasen eines *divided government* muss der Präsident von Anfang an aufgrund der ideologischen Differenz konsensorientierter auftreten, weil das Parlament eher dazu geneigt ist zu blockieren. Die grundsätzliche Gefahr eines *deadlock* ist in präsidentiellen Systemen unvermeidbar, und ist in dessen strukturellen Merkmalen angelegt. Institutionelle Vorkehrungen, wie eine Synchronisierung beider separater Wahlen, können lediglich die Wahrscheinlichkeit gegenläufiger Mehrheiten verringern und ein problemminimierendes Regieren ermöglichen. Gleichzeitig lässt sich auf diese Weise ein demokratischer Kontrollmechanismus schwächen, denn, wenn dasselbe Elektorat beide Organe mit jeweils unterschiedlichen Mehrheiten ausstattet, scheint dies einerseits von vornherein ein bewusster Akt des Wählers zu sein, eine gewaltenhemmende Situation herbeizuführen (vgl. Krumwiede/Nolte 2000: 40). Andererseits lässt sich die Komposition eines *divided government* inmitten der Amtszeit als Unmutsäußerung gegenüber der bisherigen Regierungsleistung lesen, sofern im Rahmen asynchron terminierter Wahlen der Demos dem Präsidenten bewusst eine andere Parlementsmehrheit vorsetzt.

Eine weitere institutionelle Vorkehrung die Blockade zu umgehen, stärkt den Präsidenten einseitig und stattet ihn mit Kompetenzen aus, die allerdings dem Gewaltenteilungsprinzip zuwiderlaufen: Eine spezifische Maßnahme, insbesondere in lateinamerikanischen Staaten, ist es dem Präsidenten zu erlauben, per Dekret und ohne Autorisierung des Parlaments als Ersatzgesetzgeber zu fungieren (vgl. Cheibub et al. 2014: 7; Mainwaring/Shugart 1997c: 399).⁴⁰ Letztlich veranlasste mitunter diese Asymmetrie

-
- 38 Selbst in Großbritannien, das bisher gegen Koalitionen resistent wirkte, ist die Wahrscheinlichkeit einer Alleinregierung aufgrund einer Pluralisierung des Parteiensystems und des aufkommenden Populismus gesunken (vgl. Hough/Fisher 2010; Wright 2013: 105).
- 39 Zudem schließt diese Überlegung Minderheitsregierungen komplett aus, wie wohl verschiedene Studien belegen, dass Regierungen ohne eine eigene parlamentarische Mehrheit bei weitem keine Ausnahmeerscheinung darstellen (vgl. Diermeier et al. 2002: 895; Strøm 2008: 8). Sie entstehen zwar in parlamentarischen Regierungssystemen, ähneln jedoch zumindest in ihrer Mehrheitsfindungslogik präsidentiellen Systemen.
- 40 Nicht ganz zu Unrecht verweisen Cheibub et al. (2014: 7) hier auf den Zustand in parlamentarischen Regierungssystemen. In diesen könnte die Verleihung von Dekretrechten durch das Parlament an die Exekutive viel simpler gerechtfertigt werden. Tatsächlich setzt sich Giorgio Agamben (2005) mit dieser Normalisierung des

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

trie zugunsten des Präsidenten den Wissenschaftler Guillermo O'Donnell (1994) zu der Einführung des Begriffs der *delegative democracy*.

Hinsichtlich zweier charakteristischer Merkmale, nämlich der (1) direkten Bestellung der (2) geschlossenen Exekutive, sind Ausnahmen zu konstatieren. In ersterem Fall stellte Bolivien lange Zeit eine Sonderheit dar, denn die Verfassungspraxis etablierte eine parlamentarische Bestellung der nicht abberufbaren Exekutive, indem es dem Kongress oblag den Präsidenten zu wählen, sofern eine Direktwahl scheiterte (vgl. Cheibub 2007: 35; Mainwaring 1993: 202f.).⁴¹ Während parlamentarische Systeme sich in der Regel durch doppelte Exekutiven auszeichnen – auch wenn geschlossene Exekutiven zu beobachten sind –, sind die Exekutiven in Präsidialsystemen zumeist geschlossen. Das heißt jedoch nicht, dass dies *per definitionem* vorgeschrieben ist, wie ein Blick auf das umstrittene Beispiel der Schweiz oder in die Geschichte zeigt. In der Forschung kaum beachtet ist der historische Fall einer pluralen Exekutive im uruguayischen Präsidialsystem.⁴² Dieser wird für gewöhnlich als *Consejo Nacional de Gobierno* oder abgekürzt *collegiado* bezeichnet und meint die von der schweizerischen Form einer mehrköpfigen Exekutive inspirierte zweimalige Umsetzung in Uruguay; zunächst zwischen 1919 und 1933⁴³ und später zwischen 1952 und 1966 (vgl. Altman 2008: 484). Um die mächtigen lateinamerikanischen Staatspräsi-

Ausnahmezustands kritisch auseinander und klagt über die damit verbundenen weitgehenden Dekretechte in den Händen der Exekutive, die zu einer Aushöhlung der Gewaltenteilung führen.

- 41 Diese institutionelle Besonderheit wurde jedoch 2009 mit der Einführung der Stichwahl abgeschafft.
- 42 Laut Lijphart (1989: 372) ist ein weiterer historischer Fall die Republik Zypern, die in den ersten fünf Jahren ihrer Unabhängigkeit sowohl ihren Präsidenten als auch Vizepräsidenten nach ethnischen Kriterien – ersterer griechisch, letzterer türkisch – wählten ließ. Infolge dieser Annahme sind die US-Gliedstaaten Texas und Kalifornien ebenfalls hierunter zu zählen; auch hier wird neben dem Gouverneur eine weitere – eventuell politisch-ideologisch entfernte – Person in die plurale Exekutive gewählt. Es besteht demnach eine direkte Bestellung mehrerer exekutiver Ämter.
- 43 Diese Version hatte eine zweigeteilte Exekutive, die aus einem Präsidenten einerseits, und einem *Nationalen Verwaltungsrat* andererseits bestand. Letzterer umfasste neun direkt gewählte Mitglieder und war mehr mit administrativen Aufgaben betraut, derweil der Präsident politisch und repräsentative Funktionen übernahm. Einen machthemmenden Faktor hatte dieses Kollegialorgan allein deshalb, weil der Verwaltungsrat aus zwei Parteien bestand, zu zwei Dritteln aus der stärksten und zu einem Drittel aus der zweitstärksten Partei, sodass der alle zwei Jahre neu zu wählende Rat eine faktische Große Koalition darstellte (vgl. Fitzgibbon 1952: 619).

denten machtpolitisch einzuhegen, schuf Uruguay das unipolare Amt als solches ab und substituierte es durch ein Kollegialorgan mit insgesamt neun von der Bevölkerung direkt gewählten Mitgliedern (vgl. Vanger 1954: 502). In dieser unmittelbar bestellten »pluralen Exekutive« (Sonnicksen 2014: 211) waren sechs Sitze der stärksten Partei und die restlichen drei der zweitstärksten Partei zugesprochen, wobei der Vorsitz jährlich rotierte. Abweichend von gewöhnlichen präsidentiellen Systemen besitzt das *collegiado* keine geschlossene Exekutive, funktioniert jedoch wie ein solches (vgl. Altman 2008: 509). Demnach weist der institutionelle ›Gegenspieler‹ des parlamentarischen Systems ebenfalls Varianten auf (vgl. Thibaut/Skach 1994: 560).

Suprematie des parlamentarischen Systems? Oder ›Perils of Presidentialism‹

Die wichtigste Unterscheidung zwischen den Regierungsformen bleibt die Unabhängigkeit beider Gewalten voneinander (präsidentiell) bzw. die Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative (parlamentarisch). Auf dieser Grundlage entspringen zwei Dualismen, die charakteristisch für das jeweilige Regierungssystem sind. Weil in parlamentarischen Systemen keine Trennung der Gewalten, sondern eine Fusion vorherrscht, besteht der ›neue Dualismus‹ nicht inmitten den Gewalten, sondern innerhalb der Legislative zwischen (Regierungs-)Mehrheit und Opposition. Gleichzeitig impliziert dies die Etablierung einer Aktionseinheit der Exekutive und der Legislativmehrheit, die wiederum eine unabdingbare Funktionslogik des Systems darstellt und eine strengere Fraktions- bzw. Koalitionsdisziplin evoziert. Hingegen besteht in präsidentiellen Systemen der ›klassische Dualismus‹ zwischen den Gewalten, weil beide unabhängig voneinander eine elementare institutionelle Integrität besitzen.

In der vergleichenden Regierungslehre⁴⁴ kommt es wiederkehrend zu wissenschaftlichen Bestrebungen zu bestimmen, welches Regierungssystem aus welchen Gründen überlegen sei. Die in den 1990er Jahren intensiv ausgetragene internationale Forschungsdebatte über die zuträglichere Regierungsform, war lange Zeit durch das Ergebnis Juan Linz' (1990: 65) geprägt, wonach präsidentielle Systeme – überwiegend in Lateinamerika – tendenziell zu einem Ver- bzw. Rückfall in Autokratien neigen (vgl. Linz/Valenzuela 1994; siehe auch: Lowi 1994; Mainwaring/Shugart 1997d). Maßgeblich für seine Einschätzung ist die Flexibilität parlamentarischer

44 Beispielsweise die von Lijphart (1984) entfachte Debatte über Konsens- und Mehrheitsdemokratie (vgl. Fortin 2008; Giuliani 2016; Müller-Rommel 2008; Taagepera 2003).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

gegenüber der Rigidität präsidentieller Regierungssysteme, die er mit der Beziehungsstruktur beider zentraler Gewalten begründet (vgl. Linz 1990: 55). Während eine Legislativmehrheit eine schwach performende Exekutive jederzeit abwählen könne, müssten in präsidentiellen Systemen beide Organe bis zum Schluss der jeweiligen Amtsperioden koexistieren und mit einem Arrangement auskommen, das jedoch bei gegenläufigen Mehrheiten häufig einen Stillstand impliziere (vgl. Linz 1990: 55). Erschwerend wirke hierbei, dass beide konkurrierenden Gewalten jeweils mit einem Mandat der stimmberechtigten Bürger ausgestattet seien. Dies führe nicht selten zu institutionellen Spannungen und könne bei anhaltenden Kompetenzstreitigkeiten, vorwiegend in fragmentierten und polarisierten Gesellschaften, andere nicht demokratisch legitimierte Akteure (z.B. das Militär) auf den Plan rufen; oder aber in eine Vormachtstellung des Staatspräsidenten münden, insbesondere dann, wenn dieser für sich reklamiert als einziger von der gesamten Bevölkerung gewählte Person über eine vermeintlich höherwertige demokratische Legitimation zu verfügen (vgl. Linz 1990: 63; Linz/Valenzuela 1994). Viele Wissenschaftler unterstützten diese Ansicht, insbesondere mit dem Blick auf die wenig erfolgreiche Ausgestaltung des Präsidentialismus in diversen lateinamerikanischen Staaten, die schließlich die These veranlasste, »(p)residentialism has been successful only in the United States« (Valenzuela 1993: 5). Prinzipiell scheint – trotz zahlreicher Kritik – die mit Verve vertretene Annahme der *perils of presidentialism* tatsächlich ein *conventional wisdom* (vgl. Horowitz 1990: 73) geworden zu sein, ohne jedoch jemals eine empirische Bestätigung erfahren zu haben.

Ausgehend von dieser Feststellung haben Arbeiten die zentrale These mit der zutreffenden Annahme relativiert, dass nicht allein das Regierungssystem über den Erfolg oder Misserfolg ausschlaggebend sei, sondern weitere wichtige von der Regierungsform kausal unabhängige Variablen, wie sozioökonomische Faktoren, wesentlich sind (vgl. Mainwaring/Shugart 1997d: 469; Thibaut/Skach 1994: 542; siehe auch: Riggs 1988; 1997). Darüber hinaus wurde Linz – ebenfalls berechtigt – vorgeworfen, er nähme in präsidentiellen Systemen keine Binnendifferenzierung vor, wohl aber in parlamentarischen Regierungssystemen, was letztlich zu einer verzerrenden Darstellung beitrage (vgl. Mainwaring/Shugart 1997d: 469). Diese Kritik gilt umso mehr, wenn man bedenke wie viele unterschiedliche institutionelle Varianten es in präsidentiellen Systemen gibt (vgl. Mainwaring/Shugart 1997a; Stüwe/Rinke 2008a), die in ihrer Funktionsweise erheblich divergieren und letztlich unterschiedliche institutionelle Vorkehrungen treffen, um ein ‚besseres Präsidialsystem‘ zu etablieren (vgl. Mainwaring/Shugart 1997d: 469). Aus diesem Grund sei es analytisch gewinn-

bringender, historisch-spezifische Gegebenheiten und institutionelle Varianten bezüglich der Krisen heranzuziehen (vgl. Thibaut/Skach 1994: 561). Auch seine Kritik am *Winner-takes-all* Prinzip, das dem Präsidentialismus inhärent sei und das System in ein Nullsummenspiel verwandle (vgl. Linz 1990: 56), wurde in der Literatur in die richtige Relation gesetzt. Es sei widersinnig, einerseits über das destruktive Potential eines *divided government* zu disputieren, andererseits das *Winner-takes-all* Prinzip als maßgeblichen Nachteil des Systems zu deklarieren. Gerade die Fälle eines Zustandes, in dem beide Organe jeweils von einer anderen Partei kontrolliert werden, zeigten ausdrücklich, dass das *Winner-takes-all* Prinzip eben nicht dem Präsidentialismus inhärent sei (vgl. Horowitz 1990: 75).

Cheibub und Fernando Limongi (2002) haben gängige Vorurteile gegenüber beiden Systemen untersucht und konkludieren, dass parlamentarische Systeme nicht besser performen, *weil* sie parlamentarische Systeme sind, sondern der Entscheidungsfindungsprozess hierfür ausschlaggebend sei. Dieser könne sowohl in präsidentiell als auch in parlamentarisch verfassten Systemen weitgehend zentralisiert sein und mehr oder weniger reibungslos funktionieren. Nur weil in parlamentarischen Systemen eine Legislativmehrheit die Regel sei, bedeute dies nicht zwangsläufig eine stabile Aktionseinheit beider Organe; anschaulich unter den Bedingungen einer Minderheitsregierung, in denen der Entscheidungsfindungsprozess mit einem enormen Koordinationsaufwand verbunden sei. *Vice versa* seien wiederum feste koalitionsähnliche Absprachen zwischen Präsident und diversen unterstützenden Parteien – der sogenannte Koalitionspräsidentialismus (vgl. Chaisty/Chernykh 2017: 763; Krumwiede/Nolte 2000: 31; Mainwaring 1997: 55; Sebaldt 2010: 344; Sundquist 1988: 635) – keine Seltenheit in präsidentiellen Systemen, um Paralysen zu umgehen, wenn eine fragmentierte Parteienlandschaft das Regieren erschwere (vgl. Cheibub/Limongi 2002: 175). Von einer kaum kompatiblen Kombination zwischen Vielparteiensystem und Präsidentialismus spricht in diesem Zusammenhang Scott Mainwaring (1993), zu einem ähnlichen Urteil gelangt Kailitz (2007), wonach Parteidemokratie und (idealtypischer) Präsidentialismus eine missliche Mischung seien. Seine These leitet er ideengeschichtlich und mit nachvollziehbaren Argumenten ab, indem er auf das Prinzip der *Separation of Powers* rekurriert (vgl. Kailitz 2007: 170). Gleichzeitig erkennt er aber in jenen Regierungssystemen eine zunehmende ›Parlamentarisierung‹ – selbst in den USA – und attestiert einen allmählichen Abschied von der *Separation of Powers* (vgl. Kailitz 2007).

Wenngleich Anfang der 1990er Jahre teilweise hitzig debattiert wurde, dominiert inzwischen in der Literatur die Sichtweise einer offensichtli-

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

chen Überlegenheit zugunsten des parlamentarischen Regierungssystems (vgl. Schrenk et al. 2010: 62). In ihrer umfassend angelegten vergleichenden Studie schlussfolgern die drei Autoren *John Gerring, Strom C. Thacker und Carola Moreno* (2009: 355; vgl. auch bereits: 2005), dass parlamentarische Systeme bessere Regierungsergebnisse erzielen, einfach weil sie eher imstande seien, diverse Meinungen und Interessen effizienter zu koordinieren sowie institutionelle Spannungen befriedigender zu lösen. Trotz ihrer empirischen Analyse schieben sie ein, dass letztlich die Erfolge des jeweiligen Regierungssystems von weiteren Faktoren sowie Variablen (wie bspw. einem Verhältniswahlssystem) abhänge und dementsprechend ein parlamentarisches Regierungssystem nicht zwangsläufig zu besseren Ergebnissen führe (2009: 355). In eine ähnliche Kerbe schlagen *Alfred Stepan und Cindy Skach* (1993: 18), indem sie dem parlamentarischen System eine höhere Flexibilität attestieren, politischen Stillstand und Paralysen graziöser zu ›umschiffen‹.

In diesem Kontext steht oftmals berechtigterweise die Eventualität eines *divided government* und in dessen Folge ein *deadlock* des politischen Betriebs im Zentrum der Auseinandersetzung und der Kritik (vgl. Linz 1990: 64; Mainwaring/Shugart 1997c: 396). Exklusiv sei das Problem des *divided government* jedenfalls nicht für den Präsidentialismus, sondern könne ebenso in parlamentarischen Systemen vorkommen (vgl. Elgie 2001a).⁴⁵ Veranschaulichen lässt sich dies auch am Beispiel der Bundesrepublik, sobald der Bundestagsmehrheit eine oppositionelle Bundesratsmehrheit gegenübersteht (vgl. Lehmbruch 2000 [1976]; Sturm 2001), oder aber im französischen Fall der *cohabitation* im sogenannten Semipräsidentialismus.⁴⁶

Weder die unterschiedlichen Beziehungsmuster zwischen Parlament und Regierung noch empirische Analysen geben einen Aufschluss über die letztlche Performanz der Regierungssysteme, vielmehr bedarf es einer

45 In den sogenannten semipräsidentiellen Regierungssystemen werden die Phasen unterschiedlicher Mehrheiten *cohabitation* genannt, denen gegenüber hinsichtlich ihrer Stabilität ebenfalls Skepsis herrscht. Robert Elgie (2010: 48f.) versucht mit empirischen Beobachtungen diese an Linz angelehnte Annahme zu entkräften und argumentiert, dass ein überwiegender Teil, trotz gegenläufiger Mehrheiten, überlebte. Lediglich mit dem westafrikanischen Staat Niger sei ein semipräsidentielles Beispiel aufzufinden, das aufgrund unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse von einem Systemkollaps betroffen gewesen sei (Elgie 2010: 34).

46 Wobei hier zunächst zu analysieren wäre, wie man dieses System definiert: als eigenständigen Regierungssystemtypus oder als eine Spielart des parlamentarischen Regierungssystems?

3.2 Semipräsidentialismus als drittes eigenständiges Regierungssystem

mehrdimensionalen Betrachtung dafür. Zu konstatieren ist jedoch, dass das klassische Präsidialsystem der USA kein Exportschlager außerhalb des Kontinents wurde und auch einige ähnliche Regierungssysteme nicht als Hort demokratischer Stabilität gelten (vgl. O'Donnell 1994). Umgekehrt ist das parlamentarische System keine definitive Garantie für eine erfolgreiche Regierungsleistungsfähigkeit, weswegen eine Dominanz gegenüber dem Präsidentialismus letztlich nicht eindeutig zu belegen ist.

Für die vorliegende Arbeit ist die Frage nach dem besseren System schließlich nicht entscheidend, wohl aber regt sie an über die Signifikanz von Regierungsformtypologien zu räsonieren. Umso wichtiger wird es nun, weiter in den Forschungsstand zu gehen, um vermeintliche Sonder- oder Mischfälle, insbesondere den Semipräsidentialismus, zu ergründen.

3.2 Semipräsidentialismus als drittes eigenständiges Regierungssystem

Neben den beiden Grundtypen führte Maurice Duverger (1980) eine dritte Regierungsform, den Semipräsidentialismus, als eigenständiges System in die Literatur ein. Ausgehend vom empirischen Beispiel der V. französischen Republik, arbeitete dieser drei konstitutive Merkmale heraus:

»A political regime is considered as semi-presidential if the constitution which established it, combines three elements: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage, (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them« (1980: 166).

Die verfassungsmäßige Konstruktion eines direkt gewählten Präsidenten, der *qua* Verfassung beträchtliche Befugnisse besitzt und einem Ministerpräsidenten gegenübersteht, der wiederum vom Parlament aus politischen Motiven abberufen werden kann, betrachtet *Duverger* als explizit andersartig. Hierin erkennt er einen eigenständigen Typus im Kontrast zum parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystem und beschreibt mit dieser Definition zunächst die institutionelle Ordnung. Während der erste und letzte Punkt auf feste formale Kriterien hinweisen, entzieht sich das Merkmal *quite considerable powers* einer klaren Kategorisierung. Aus diesem Grund untersucht er in einem zweiten Schritt die politische Praxis semipräsidentieller Staaten, um die Diskrepanz zwischen Verfassungsschrift und -realität herauszustellen. Dabei dokumentiert er die empirische Vari-

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

anz und zählt in seiner Untersuchung sechs zeitgenössische und eine historische Verfassung zum Typus: Finnland, Frankreich, Irland, Island, Österreich, Portugal und die Weimarer Republik (vgl. Duverger 1980: 179). Hinsichtlich präsidentieller Befugnisse lassen sich diese wiederum in drei Subtypen klassifizieren. Präsidenten, die (1) auf rein repräsentative Aufgaben beschränkt sind, (2) Präsidenten mit weitreichenden Kompetenzen, dem ein schwacher Ministerpräsident gegenübersteht und (3) einem ausbalancierten Machtgleichgewicht zwischen beiden Teilen der Exekutive (vgl. Duverger 1980: 167).

Folglich geht es in der ausdifferenzierten Klassifizierung um die Ausprägung eines Intraexekutivverhältnisses, dem eine Gewaltenfusion – wie in parlamentarischen Regierungssystemen – zugrunde liegt. Wenn, wie im ersten Fall, die Verfassung zwar nach semipräsidentiellen Kriterien konstruiert ist, aber der Präsident seine Prärogativen nicht wahrzunehmen vermag – ganz gleich welche Gründe hierfür ausschlaggebend sind –, dann folge das Regierungssystem in der politischen Praxis eindeutig der Logik des klassischen parlamentarischen Regierungssystems, indem der unmittelbar legitimierte Staatspräsident eine politisch zu vernachlässigende Rolle spielt und lediglich repräsentative Aufgaben ausübt (vgl. Duverger 1980: 167). Hierunter seien Irland, Island und Österreich zu subsumieren. In Finnland, Portugal und, mit Einschränkungen, auch die Weimarer Republik ließe sich wiederum ein ›ausbalancierter Dualismus‹ erkennen, da beide Teile der Exekutive gleichermaßen Kompetenzen besäßen und ausübten (vgl. 1980: 173).

Interessant ist hingegen der letzte Fall, der sodann als Prototyp des Semipräsidentialismus fungiere und eine klare Führungsrolle des Staatspräsidenten impliziere. Dieser werde in Frankreich praktiziert und rekurriere auf die Amtsausübung des ersten Staatspräsidenten *Charles de Gaulle*. Zwar sehe die Verfassung keine allzu starken politischen Befugnisse vor, allerdings führte die Dominanz *de Gaulles* zu einer Aufwertung des Präsidentenamts zum ›ersten Mann‹ der Exekutive, was seine politischen Gegner zunächst gleichermaßen kritisierten. Ironischerweise verschwand die Kritik im Laufe der Zeit als sie selber, wie z.B. *François Mitterand*, im Amt jene Amtsführung praktizierten (vgl. Duverger 1980: 171; Steinsdorff 1995: 497). Hierbei ist wesentlich: Erweiterung und Ausübung der präsidentiellen Befugnisse liegen nicht im eigenen Ermessen des Präsidenten, sondern sind erst möglich durch einen bestimmten Mechanismus im Bereich des verfassungsmäßig Erlaubten:

»[T]hat of the prime ministers and the governments *agreeing to comply* with the injunctions of the Head of State« (Duverger 1980: 172; Hervorh. d. Verf.).

In anderen Worten: Der Staatspräsident steigt lediglich dann zum unumstrittenen Chef der Exekutive auf, wenn und weil die Regierung ihm dies gestattet; die Regierung wiederum ist aufgrund des dritten Kriteriums von einer Parlamentsmehrheit abhängig. Deutlich zu sehen ist diese parlamentarische Abhängigkeit in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten, der sogenannten *cohabitation*. Entspricht die Parlamentsmehrheit nicht der gleichen Partei, die den Präsidenten stellt, entsteht ein Führungsstreit – *Duo ou Duel* (Duverger 1987: 10) – zwischen beiden Teilen der Exekutive, die in der politischen Praxis gewohnheitsmäßig zugunsten des Ministerpräsidenten entschieden wird (vgl. Elgie 1993: 19).

Diese Invention *Duvergers* prägt bis heute nachhaltig die wissenschaftliche Diskussion und wurde zuhauf rezipiert. Demzufolge sollen im Folgenden die kritischen Stimmen vorgestellt werden, ohne dabei den Referenzcharakter infrage zu stellen. Es sei *Duvergers* großer Verdienst auf dem Gebiet des Semipräsidentialismus, dass dieser gegenwärtig als eigenständiger Regierungssystemtypus anerkannt werde (vgl. Elgie 2009: 249). Bereits an der Begrifflichkeit ließe sich der Erfolg ablesen, denn diese habe sich unstrittig durchgesetzt, wenngleich sie reichlich Raum für Missdeutungen und -verständnisse bietet. Mit der Intention ein System zu beschreiben, das zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen liegt (vgl. Duverger 1980: 165), verwendet *Duverger* das für Verwirrung sorgende Präfix »semi«. John Carey und Mathew Shugart (1992: 23) beanstanden den Terminus, da dieser ein System impliziere, das sich auf einem Kontinuum zwischen präsidentiell und parlamentarisch befände.⁴⁷ Überdies suggeriere der Begriff, dass der Präsident über weniger Kompetenzen verfüge als sein Amtskollege im, sowie generell eine vermeintliche Nähe zum präsidentiellen System (vgl. Decker 2009: 177). Außerdem sei der Betrachtungsansatz befremdlich, denn im Mittelpunkt stünden das Staatsoberhaupt und dessen Wirkungsmöglichkeiten im jeweiligen Systemkontext, während das Parlament als Grundform ignoriert werde (vgl. Steffani 1995: 629).

Eine kritische Auseinandersetzung mit der Definition folgte und Soldner (2010: 66) weist sodann auf die begriffliche Ungenauigkeit des *elected by*

47 Entgegen ihrer Annahme suggeriere »semi« kein Kontinuum, so Sartori (1997: 137), der auf den lateinischen Ursprung des Wortes aufmerksam macht und es mit »halb« übersetzt. Dies verdeutlicht gleichzeitig den Charakter einer Mixtur aus beiden Systemen.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

universal suffrage – das erste Kriterium – hin, welche einige Autoren dazu veranlasst hätte, nur die tatsächlich direkt von der Wahlbevölkerung bestellten Präsidenten als semipräsidentiell zu bezeichnen und indirekt mittels eines Wahlkollegiums bestellte Präsidenten auszuschließen. Dieser Einwand – für den hier stellvertretend *Soldner* steht – ist unbegründet, denn zum einen erklärt *Duverger* (1980: 166) selber, dass unter dem ersten Kriterium auch explizit Systeme fallen, die – wie Finnland – ihren Staatspräsidenten über vom Wahlvolk legitimierte *grand electors* bestellen. Zum anderen ist es in der Politikwissenschaft gängige Praxis, Präsidentschaftswahlen über ein Wahlkollegium unter dem Begriff *universal suffrage* zu subsumieren (vgl. z.B. Mainwaring 1993: 202). Schließlich wäre es abwegig, der Präsidentschaftswahl in den USA ihren Direktwahl-Charakter abzustreiten.⁴⁸

Dementsprechend ist die Kritik an dieser Stelle deplaziert, aber am zweiten Kriterium *quite considerable powers* durchaus angemessen (vgl. *Soldner* 2010: 66). Seiner Unspezifizierbarkeit wegen sei es kaum zu greifen und böte einen breiten Definitions- und Interpretationsspielraum für den Wissenschaftler, sodass Beliebigkeit in die Typologisierung einzöge. Je nachdem was als ›beträchtliche Befugnisse‹ wahrgenommen werde, könnten zudem ganz unterschiedliche Regierungssysteme mit dem Etikett ›semipräsidentiell‹ versehen werden (vgl. *Elgie* 2004b: 11). Des weiteren wirft *Elgie* (2011c: 41) in diesem Zusammenhang *Duverger* vor in seiner Analyse inkonsistent zu arbeiten, wenn er Irland, Island, und Österreich zwar in die Liste der semipräsidentiellen Regierungssysteme aufnimmt, gleichzeitig aber zu bedenken gibt, die jeweiligen Staatspräsidenten hätten in der politischen Praxis kaum bis keinerlei Befugnisse und seien folglich als parlamentarisch zu klassifizieren. Eine klare Kategorisierung werde durch die Differenzierung zwischen Verfassungsnorm und Verfassungspraxis – die *Duverger* zurecht vornimmt – erschwert. Zwangsläufig führe dies zu Schwankungen in der Bewertung. Wo *Elgie* (2011c: 44) meint eine Widersprüchlichkeit gefunden zu haben, ist jedoch schlicht auf die Bandbreite politischer Prärogativen und ihrer Ausübung zu verweisen. Diese können das auf notariell-zeremonielle Aufgaben beschränkte Amt in gewisser Hinsicht aufwerten und aus einem *figurehead president* ein politisch potentes Staatsoberhaupt machen. Zumindest eröffnen sie die verfassungsmäßige Möglichkeit dafür.

48 An dieser Stelle sei auf den englischen Begriff *popularly elected president* verwiesen. Dieser ist weitaus präziser als das deutsche Pendant der *Direktwahl*.

Das dritte Kriterium scheint wiederum unstrittig, da dieser lediglich darauf hinweist, dass die Exekutive geteilt und die Regierung (Ministerpräsident mitsamt Kabinett) vom Vertrauen einer Parlamentsmehrheit abhängig ist.

Von den diversen Konkretisierungen des Ansatzes erfährt die bedeutendste Rezeption in der gegenwärtigen Semipräsidentialismusforschung unumstritten *Robert Elgie*, der mit zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen⁴⁹ für eine immense Reichweite seines Verständnisses sorgte und nur in einem Punkt von *Duverger* abwich. Wegen mangelnder Operationalisierbarkeit des zweiten Kriteriums, strich *Elgie* (2004b) diesen aus seinem Kriterienkatalog. Aufgrund der Inklusion des vagen Kriteriums der beträchtlichen Befugnisse des Staatspräsidenten werde *Duvergers* Definition unsolide und büße daher ebenso beträchtlich an analytischen Wert ein, denn, bevor ein System als semipräsidentiell charakterisiert werde, müsse zunächst entschieden werden, ob der direkt bestellte Staatspräsident tatsächlich *considerable powers* habe und dieser *judgment call* bleibe hochgradig subjektiv. Da her sei der besonders ambivalente Faktor ›beträchtliche Kompetenzen‹ für jeden Wissenschaftler anders zu bewerten und führe zu einer großen Varianz (vgl. *Elgie* 2011c: 21). Einer klaren Kategorisierung von Regierungssystemen sei dies nicht zuträglich, deswegen definiert *Elgie* semipräsidentielle Systeme folgendermaßen:

»A semi-presidential regime may be defined as the situation where a popularly elected fixed-term president exists alongside a prime minister and cabinet who are responsible to parliament« (*Elgie* 2004b: 13).

Schließlich hat diese Typologisierung zur Folge, dass (1) das semipräsidentielle Regierungssystem weiterhin als eigenständiger Typus zu betrachten ist und (2) das zur Beliebigkeit freigegebene Kriterium wegfällt (vgl. *Elgie* 2011b: 20). Dies führt wiederum zu einer mangelnden Trennschärfe zwischen Systemen mit passiven Staatsoberhäuptern und parlamentarischen Systemen. Ein Land wie Österreich, das für *Duverger* ein nur von Verfassungs wegen semipräsidentielles Regierungssystem darstelle, während es wie ein parlamentarisches System funktioniere, gehört nach *Elgies* (2011c: 158) Verständnis eindeutig dem eigenständigen Typus an. Der Blick auf die Verfassungsschrift genüge, um die korrekte Zuordnung zu gewährleisten (vgl. *Elgie* 2011c: 22) und der Wissenschaftler käme sodann nicht in

49 Besonders von ihm herausgegebene Sammelbände zu einem Vergleich internationaler Studien des Semipräsidentialismus haben seine Bekanntheit enorm vorangetrieben (vgl. 2004a; 2009; 2011a; 2011b; 2016).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

die Bredouille, erst einmal beobachten zu müssen, wie sich die Akteure zueinander verhalten (vgl. 1998: 224). Institutionelle Kriterien werden hier nicht mit behavioristischen vermengt, oder:

»we should define the concept with reference solely to the dispositional properties of regime types. We should do so because this eliminates the subjective element in both the process of defining semi-presidentialism and in the process of classifying specific countries as examples of a semi-presidential regime« (2004a: 328).

Ein überwiegender Teil der Forschung habe diese Definition akzeptiert und übernommen (vgl. Samuels 2007: 705; Shugart 2005: 331; Skach 2011: 13), sodass sie durchaus als politikwissenschaftliche Standarddefinition des Semipräsidentialismus gilt (vgl. Schleiter/Morgan-Jones 2009b: 875), trotz einer inflationären Verwendung des Begriffs und gleichsamen Beliebigkeit (Decker 2010a: 334).

3.3 Dichotomie versus Trichotomie – oder doch Pluralisierung der Typen?

Der Versuch die Vielfältigkeit der Regierungssysteme zu erfassen ist mithin eine zentrale Herausforderung der vergleichenden Regierungslehre. Diverse Typologien wurden bis zum heutigen Zeitpunkt vorgelegt, die sich im Ansatz teilweise stark, teilweise aber auch nur marginal unterscheiden; einen allgemeinen wissenschaftlichen Konsens gibt es bis heute nicht. Die zahlreichen (sich ähnelnden) Typologien tragen ihren Anteil an diesem unbefriedigenden Befund und anstelle einer Komplexitätsreduktion entsteht ein größeres Durcheinander, das sich in einem regelrechten Begriffswirrwarr⁵⁰ ausdrückt. Dabei sind schon die zentralen Termini ›präsidentielles bzw. parlamentarisches System‹ irritierend, da sie Assoziationen nahelegen in einem präsidentiellen System verfüge der Präsident und in einem parlamentarischen System das Parlament tendenziell über ein umfassenderes Machtpotential (vgl. Decker 2009: 171). Diese intuitive Annahme hält jedoch selten der empirischen Wirklichkeit stand. Bereits bei der Untersuchung der Prototypen, das Vereinigte Königreich Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika, wird dies besonders ersichtlich. Während in Großbritannien, dem Mutterland des parlamentarischen Systems, das Kabinett unter der Führung des Premierministers die mächtigere

50 Siehe zum Beispiel auf die weiter unten noch einzugehende Typologisierung *Carrey und Shugarts* (1992: 18f.).

Position im Institutionengefüge besitzt (vgl. Lijphart 1984 10-12), gilt in den USA der Kongress als die stärkste Legislative der Welt (vgl. Cheibub et al. 2014: 5).⁵¹ Die mit letzterem verbundene parlamentarische Steuerung der politischen Agenda und einem lediglich durch sein Veto-Recht korrigierend eingreifenden Präsidenten wird gar als Urform des präsidentiellen Systems bezeichnet (vgl. Kailitz 2007: 169).

Wegweisend für die Annahme einer in Begriffspaare eingeteilte Gegenüberstellung ist Walter *Baghets* (1955 [1867]: 4)⁵² Analyse aus dem 19. Jahrhundert, der in seinem Referenzwerk »The English Constitution« mithilfe empirischer Beobachtungen einzelner institutioneller Aspekte diese klassische Differenzierung unternahm (vgl. Bagehot 1955 [1867]: 4). Sein komparatistischer Ansatz folgte der Frage, welche Regierungsform die bessere sei. Zugunsten der Westminster-Demokratie spreche das Potential, eine konsistente und effektive Politik zu verfolgen, da die Regierung mit der Drohung des eigenen Rücktritts und der Möglichkeit der Parlamentsauflösung eine Gesetzgebung nach eigenem ›Gusto‹ zu erzwingen vermöge (vgl. Decker 2009: 171).

Schließlich forderte 1959 der Staatsrechtler *Karl Loewenstein* (2000 [1959]: 11) diese dichotome Betrachtung heraus, indem er stattdessen zwischen diversen Regierungstypen differierte. »[J]e nach der Art des Zusammenspiels der mehreren Machtträger bei der Bildung des Staatswillens« formt *Loewenstein* folgende sechs Typen: (1) eine *unmittelbare Demokratie*, (2) eine *Versammlungs-Regierung*, (3) eine *parlamentarische Regierung*, (4) eine *Kabinettsregierung*, (5) einen *Präsidialismus* und schließlich (6) eine *Direktorialregierung*, wie sie in der Schweiz praktiziert werde. Allerdings bietet er keine systematische Gegenüberstellung von Merkmalen an, sondern verbleibt deskriptiv. Seine ersten beiden Typen beispielsweise sind Relikte der Vergangenheit; ersterer Fall bezieht sich lediglich auf die griechische Polis-Struktur in der Antike, während die von ihm als *Versammlungs-Regierung* bezeichnete Regierungsform tatsächlich in den Anfangsjahren der ›modernen Türkei‹ in den 1920er Jahren für eine kurz Zeit praktiziert wurde (Siehe Kapitel 4.2). Derartige Systeme kennen keine Exekutive,

51 Für *Jared Sonnicksen* (2010: 158) lässt sich die stärkere Stellung des Kongresses bereits aus dem Verfassungstext und den Intentionen der Gründer ablesen. Sowohl die primäre Erwähnung der Legislative als auch die explizite Nennung der Bundeskompetenzen unter diesem Artikel in Abschnitt acht, sprechen für eine bewusste Konstruktion im Kräfteverhältnis zugunsten der Legislative.

52 Vielfach wird angenommen *Bagehot* sei der Erste, der sich mit theoretischen Annahmen zu einer parlamentarischen Regierung auseinandergesetzt habe. *Franz Nuscheler* (1969: 38f.) relativiert diese Annahme.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

sondern lediglich eine Machtkonzentration auf eine demokratisch legitimierte Versammlung (vgl. Loewenstein 2000 [1959]: 78). Sodann definiert er *Versammlungs-Regierung* als eine »vom Volk gewählte Versammlung [...], die unbestrittene Herrschaft über alle anderen Staatsorgane inne[hat] [...] und nur der souveränen Wählerschaft verantwortlich [ist]«. Dieser Typus sei durch eine unbedingte Unterordnung der Exekutive zugunsten der Versammlung charakterisiert. Sie sei »nur ihr ausführendes Organ oder ihre Dienerin und wird von ihr nach Gutdünken berufen und entlassen« (Loewenstein 2000 [1959]: 77).

Unter dem Begriff »Parlamentarismus« versteht Loewenstein (2000 [1959]: 81) im »Gegensatz zur Versammlungs-Regierung und zum Präsidentialismus – die beide künstliche Produkte der politischen Theorie sind« – ein organisches und empirisch gewachsenes System. Hierbei unterscheidet er zwischen *echten* und *unechten* parlamentarischen Systemen und leitet anhand von Beobachtungen insgesamt sechs Merkmale⁵³ ab, die jedoch in sich inkonsistent sind und vielmehr mögliche Ausprägungen beschreiben als diese systematisch zu ordnen. An der Empirie orientierend, kategorisiert er im Verlauf vier Typen des Parlamentarismus. Für die nachfolgenden Ausführungen ist es bemerkenswert, dass Loewenstein die historischen Regierungssysteme, die später Duverger (1980) als semipräsidentiell bezeichneten wird, als eine Form des *Parlamentarismus* und somit als einen Subtypen katalogisiert. Diese nennt er letztlich *unechter Parlamentarismus* und weist auf ihre zweigeteilte Exekutive hin. Während die Weimarer Republik als Beispiel dient, in der die »Quadratur des Zirkels zwischen präsidentiellem und parlamentarischem Vertrauen« (Loewenstein 2000 [1959]: 92) scheiterte, attestiert er dem Regierungssystem Finlands eine erfolgreiche Implementierung des *dualistischen Systems* mit einem direkt gewählten⁵⁴ und unabhängigen Staatspräsidenten (vgl. Loewenstein 2000 [1959]: 90). Nicht als *unechten*, sondern als Subtypen des *echten Parlamentarismus* charakterisiert er wiederum die V. französische Republik, deren Verfas-

-
- 53 Folgende sechs Punkte zählt er auf: (1) Mitglieder der Regierung sind zugleich Mitglieder des Parlaments; (2) Fusion der legislativen (Koalitions-)Mehrheit mit der Regierung; (3) im Kabinett ist der Ministerpräsident als Regierungschef erkennlich; (4) das Parlament kann die Regierung abberufen; (5) die Festlegung der politischen Grundentscheidung ist auf Regierung und Parlament aufgeteilt; (6) es gibt wechselseitige Kontrollbefugnisse & -möglichkeiten beider Gewalten (vgl. Loewenstein 2000: 84f.).
 - 54 Korrekterweise verweist Loewenstein auf den indirekten Vorgang der Staatspräsidentenwahl, die über ein von der Bevölkerung gewähltes Elektorenremium erfolgt.

sung einen Januskopf trüge und die Exekutive auf Kosten des Parlaments gestärkt habe, weswegen er wahlweise von einem »gebändigten«, »entmachteten« bzw. »kastrierten Parlamentarismus« spricht (vgl. Loewenstein 2000 [1959]: 103).

Für eine systematische Typologisierung dient dieser Ansatz indes nicht, da er lediglich existierende Typen beschreibt. Selbst die abschließende Bemerkung im Parlamentarismus-Kapitel erfasst nur bedingt die Systematik parlamentarischer Regierungssysteme, wenn er sie auf folgendes herunterbricht:

»Das Recht der Parlamentsauflösung und das Misstrauensvotum gehören zusammen wie Kolben und Zylinder einer Maschine. Ihre potentielle Wechselseitigkeit lässt die Räder der Parlamentsmaschinerie kreisen. Wo diese wechselseitigen Befugnisse sich nicht in ausreichendem Maße entsprechen, wenn zum Beispiel das Recht der Regierung zur Parlamentsauflösung verkümmert ist oder andererseits die Möglichkeit parlamentarischer Missbilligung beschränkt ist, kann das parlamentarische System in seiner authentischen Form nur schwer funktionieren und hat möglicherweise sogar aufgehört zu bestehen. Im ersten Fall – Verkümmерung des Auflösungsrechtes – gravitiert das Regime zum Supremat des parlamentarischen Machträgers. Die Regierung ist geschwächt, das Parlament ist gestärkt. Wenn auf der anderen Seite die Möglichkeit, die Regierung durch ein Misstrauensvotum zu beseitigen, beschränkt ist, neigt das Regime einer Vorrangstellung der Regierung zu« (Loewenstein 2000 [1959]: 85).

Anders als die Metapher des Koltbens und des Zylinders suggeriert, ist eine Parlamentsauflösung durch die Exekutive nicht zwingend erforderlich; zumindest bedarf es nicht einer Gegenseitigkeit die Amtsduer bzw. Legislaturperiode vorzeitig zu beenden.⁵⁵ Gerade der deutsche Fall demonstriert dies, indem die Exekutive zwar das Recht besitzt die Legislative aufzulösen, jedoch nur unter erschwerten Bedingungen. Hierfür muss der Bundestag eine zuvor gestellte Vertrauensfrage des Bundeskanzlers ablehnen, die

55 Im Abschnitt zum deutschen Typus schwächt er seine Äußerungen insoweit ab, als eine Einschränkung der jeweiligen Kompetenzen im deutschen Grundgesetz vorgesehen ist und zur damaligen Zeit keine Andeutungen auf ein erfolgreiches konstruktives Misstrauensvotum zu erkennen war, da das deutsche Parteiensystem auf ein Zweiparteiensystem zu steuern schien. Das Auflösungsrecht des Bundestags ist zudem nicht – wie in jenem Abschnitt erwähnt – abgeschafft (vgl. Loewenstein 2000 [1959]: 92), sondern erschwert worden. Dennoch fand es – zwar äußerst umstritten – bereits Anwendung.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

erst *daran anschließend* dem Kanzler ermöglicht den Bundespräsidenten um eine Auflösung zu bitten (siehe Art. 68, GG). Fortan liegt es im Ermessen des Bundespräsidenten dem Gesuch stattzugeben, sodass es der Regierung mehrfach verwehrt bleibt eigenständig eine Parlamentsauflösung herbeizuführen. Folglich sei die zur Parlamentsauflösung führende Vertrauensfrage ein »zahnloser Tiger« (vgl. Döring/Hönnige 2006) und diene primär der Regierungsstabilität bzw. Kontinuität (vgl. Meinel 2019: 74).

Im selben Jahr, aber im Kontrast zu *Loewenstein*, knüpfte *Douglas Verney* (2010 [1959]) an die dichotome Analysestruktur *Bagebots* an und differiert zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen, die sich durch elf Grundprinzipien unterscheiden.⁵⁶ Wie die beiden zuvor, stützt sich die Typisierung ebenfalls auf empirische Beobachtungen und weist demnach systematisch-funktionale Defizite auf. Einen ähnlichen Ansatz verfolgte *Klaus von Beyme* (2014: 26ff.), der sich in die empirisch begründeten Analysen seiner Vorgänger einreihte. *Von Beyme* benutzt dabei wie *Verney* elf Merkmale, die er in institutionelle und sozialstrukturelle Kriterien aufteilt. Eine breite Auflistung vieler verschiedener Merkmale war der wissenschaftlichen Uneinigkeit geschuldet, der es nicht gelang, eine systematische Typologisierung zu konzipieren. Weiterhin klassifizierten Wissenschaftler die Regierungssysteme anhand der Beispiele aus der Praxis. *Ernst Fraenkel* (2011 [1964]) ordnete die »meisten demokratischen Staaten des europäischen Kontinents« (Bracher/Fraenkel 1957: 224), mit der Ausnahme der Schweiz, in die Kategorie der parlamentarischen Regierungssysteme und legte dabei vier Merkmale fest, die zu einer Differenzierung beider Typen dienten. Seine Klassifizierung des präsidentiellen Regierungssystems basiert auf Merkmalen, die in Abgrenzung zum parlamentarischen Regierungssystem entstehen und folglich *ex negativo* zu verstehen sind (vgl. Fraenkel 2011 [1964]: 224f.). Einer empirischen Überprüfung hielte dieser Versuch kaum stand und kann – wie andere Typologien zuvor

⁵⁶ Dementsprechend gehören zum parlamentarischen System folgende elf Merkmale: (1) Aus der Versammlung entwickelt sich ein Parlament; (2) es existiert eine doppelte Exekutive; (3) Bestellung des Regierungschefs durch das Staatsoberhaupt; (4) Regierungschef bestimmt die Minister; (5) die Regierung ist eine kollektive Körperschaft; (6) Minister haben in der Regel ein Parlamentsmandat; (7) politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament; (8) Parlamentsauflösung durch das Staatsoberhaupt, allerdings lediglich auf Gesuch des Regierungschefs; (9) die normativ höchste Gewalt im Staat ist die Legislative in ihrer Gesamtheit; (10) Regierung ist nur mittelbar dem Elektorat verantwortlich sowie (11) das Parlament steht im Mittelpunkt der Macht im politischen System (vgl. *Verney* 2010 [1959]).

3.3 Dichotomie versus Trichotomie – oder doch Pluralisierung der Typen?

– als Deskription zweier Idealtypen betrachtet werden ohne bedeutenden Mehrwert für die Systematisierungsversuche in der Vergleichenden Regierungslehre.

Eine auf den ersten Blick komplexe – bei genauer Beschäftigung jedoch eher simple – Typologie erarbeitete *Winfried Steffani* (1979; 1983; 1995). Um einen erkenntnisfördernden Beitrag zu leisten, distanzierte er sich von der historisch-empirischen Vorgehensweise, die er wegen ihrer »terminologischen Unsicherheiten« (Steffani 1979: 39) für unzureichend erklärte und leitete stattdessen eine systematische Differenzierung her. In der Folge plädierte er mit Hilfe eines disjunktiven Merkmals für eine Dichotomie in der Typenbildung und hielt an diesem Anspruch auch fest, als in der Wissenschaft bereits andere Wege eingeschlagen wurden (vgl. Steffani 1995, 1997).

Um Typen zu bilden, bedürfe es an Merkmalen, deren bestimmte Ausprägungen Klassifikationen ermöglichen. Hierbei bestünde die Gefahr, dass zu viele definitionsnotwendige Kriterien dazu führen, dass wenige reale politische Systeme diesem Typus entsprechen und andersherum, eine geringe Auswahl an Kriterien zu einem allgemeinen und nichtssagenden Typus verkomme (vgl. Steffani 1979: 38). Er umgeht dieses von ihm deutlich wahrgenommene Dilemma, indem er, statt verschiedene Merkmale enumerativ aufzuzählen, mehrere hierarchische Merkmalsebenen einbaut, indes ein einziges maßgebendes Unterscheidungskriterium einführt, das das Regierungssystem »entweder-oder« zum parlamentarischen bzw. präsidentiellen System macht.

»Das entscheidende Kriterium [...] ist die Abberufbarkeit der Regierung: Ist die Regierung vom Parlament absetzbar, so haben wir es mit der Grundform *parlamentarisches Regierungssystem* zu tun, ist eine derartige Abberufung nicht möglich, mit der Grundform *präsidentielles System*« (Steffani 1979: 22; Hervorh. im Orig.).

Die parlamentarische Abberufbarkeit der Exekutive aus politischen Gründen bezeichnet er als »Primärkriterium« – gewissermaßen als *conditio sine qua non* für parlamentarische Regierungssysteme – und priorisiert es gegenüber anderer Merkmale, die folglich eine hinreichende, jedoch keine notwendige Bedingung für seine Typologisierung darstellen (vgl. Steffani 1979: 45). Freilich führt das Vorhandensein eines einzigen definitionsnotwendigen Kriteriums zu einer allgemeineren, differenzierungsärmeren Typologie, die er allerdings durch das Hinzufügen sekundärer und tertiärer Merkmale – er fasst diese unter dem Begriff »supplementäre Merkmale« zusammen – weiter ausdifferenziert. Sekundäre Merkmale ließen sich, *Steffa-*

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

ni (1979: 45) zufolge, aus dem Abberufsrecht logisch ableiten, während die tertiären Merkmale zwar in beiden Systemen vorzufinden, indessen in bestimmten Kombination häufiger anzutreffen seien und folglich als »supplementäre Unterscheidungsmerkmale zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen angesehen werden können« (Steffani 1979: 49). Für eine Einordnung seien sie nicht dezisiv, gleichwohl sie einer ›logischen Konsequenz‹ bzw. einem ›mehr-oder-weniger-Prinzip‹ folgen (vgl. Steffani 1995: 636).

Aufbauend auf dieser Prämisse lassen sich verschiedene logische Ableitungen und Abweichungen beobachten, wie zwei naheliegende Konsequenzen, die eng mit dem Primärkriterium verbunden sind: Einerseits die parlamentarische Bestellung der Regierung und andererseits das Parlamentsauflösungsrecht seitens der Exekutive (vgl. Steffani 1979: 38). Anders als viele nach ihm (vgl. Carey/Shugart 1992; Decker 2009; Ganghof 2014; Kailitz 2010; Lijphart 1992; Mainwaring 1993; Schleiter/Morgan-Jones 2009b), sieht Steffani (1983: 393) die Regierungsbestellung durch das Parlament nicht als notwendig an, sondern lediglich als eine funktionale Konsequenz des Abberufsrechts. Ferner führt er aus:

»Die Bestellung der Regierung und das Recht ihrer Abberufung aus politischen Gründen durch das Parlament führen zu einer engen Verbindung beider mit der Folge, dass die Regierung und insbesondere der Regierungschef auf dem Wege der Vermittlung durch die Regierungsfraktion(en) die Parlamentsmehrheit gegebenenfalls in einem Ausmaße politisch zu lenken vermag, wie dies in präsidentiellen Systemen nicht möglich ist« (1983: 393).

Alsdann sei die Parlamentsauflösung spiegelbildlich zur parlamentarischen Abberufbarkeit zu betrachten, um gewissermaßen ein Machtequilibrium herzustellen (vgl. Steffani 1979: 45; siehe auch: Beyme 2014: 27). Beide Konstruktionen scheinen jeweils naheliegende Kontinuitäten aus der zentralen Abberufungsmöglichkeit zu sein, jedoch gibt es bei der Bestellung bereits die Ausnahme in Großbritannien, wo nämlich formal die Krone das Recht besitzt den Regierungschef zu ernennen, auch wenn dieser vom Vertrauen des Parlaments abhängig sein wird (vgl. Marschall 2018: 61). Ebenso verhält es sich mit Regierungssystemen, die eine negative Bestellung kennen. Hinsichtlich der Parlamentsauflösung ist der Gegensatz zu Loewenstein offensichtlich, denn Steffani betrachtet die wechselseitige Abberufbarkeit erkennbar nicht als ›Kolben und Zylinder einer Maschine‹ und somit als unabdingbare Voraussetzung, sondern sieht in dem exekutiven Recht der Parlamentsauflösung lediglich eine logische Folgerung,

3.3 Dichotomie versus Trichotomie – oder doch Pluralisierung der Typen?

die jedoch nicht zwingend notwendig sei. Dieses Prinzip wird durch das deutsche Beispiel unterstrichen, da die Bundesregierung den Bundestag nicht proaktiv auflösen kann, sondern eine gescheiterte Vertrauensfrage, also ein Parlamentsakt, vorausgegangen sein muss und diese damit nicht ausschließlich in den Händen der Exekutive liegt (vgl. Meinel 2019: 73–79). Parlamentarische Systeme auf der Ebene der Bundesländer sind weitere Beispiele. Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen beispielsweise besagt in Artikel 76, dass das Landesparlament selber über seine Auflösung entscheidet oder aber ein Volksentscheid dies herbeiführen kann (BremVerf 1947: Art. 76). Damit ist die Exekutive gänzlich exkludiert bzw. ihre Rolle erheblich eingeschränkt. Dennoch spricht zu Recht kein Wissenschaftler von einem Mischsystem oder einem Parlamentsabsolutismus in Bremen, sondern von einem parlamentarischen Regierungssystem, da die Bremer Bürgerschaft den Senat aus politischen Gründen abwählen kann.

Abbildung 1: Typologisierung Winfried Steffanis

Primärkriterium	Abberufbarkeit der Exekutive aus politischen Gründen?	
	Ja	Nein
Regierungssystem	Parlamentarisch	Präsidentiell
Sekundär-kriterium	<ul style="list-style-type: none"> • Parlamentsauflösung • Strenge Fraktions- und Koalitionsdisziplin • Gegenzeichnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkompatibilitätsgebot • Wechselnde Mehrheiten • Bestätigungs- und Entlassungsrechte der Legislative
Tertiärkriterium	<ul style="list-style-type: none"> • Einheitsstaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesstaat

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Steffani (1979, 1983, 1991, 1995).

Ferner sei einer »der bedeutsamsten Konsequenzen des Abberufungsrechts« (Steffani 1979: 48) die Kompatibilität zwischen Regierungsamt und Abgeordnetenmandat. Großbritannien zum Beispiel schreibe dies sogar verfassungspolitisch vor, gleichzeitig erwähnt er aber auch die Ausnahme der V. französischen Republik, die trotz ihrer Einteilung in die Gruppe der parlamentarischen Systeme ein Kompatibilitätsverbot vorsähe. Dass das Kompatibilitätsgebot kein notwendiges Merkmal parlamentarischer Demokratien ist, lässt sich an einem, im Vergleich zu Frankreich, weniger strittigeren Fall zeigen: Die Niederlande, die eindeutig zu den parlamentarischen Systemen zählt, schließt die Vereinbarkeit zwischen Regierungsamt und Parlamentsmandat aus (vgl. Steffani 1979: 147).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Sowohl das präsidentielle als auch das parlamentarische System teilt *Steffani* (1979: 147) in mehrere Subtypen ein und manifestiert diese anhand ihrer Intraexekutivbeziehungen. Zunächst differenziert er zwischen republikanischer und monarchischer Staatsform und attestiert dem präsidentiellen Regierungssystem in einem demokratischen Kontext eine Unvereinbarkeit mit einer konstitutionellen Monarchie (vgl. Steffani 1995: 639). Für parlamentarische Regierungssysteme charakteristisch sei wiederum die doppelte Exekutive bestehend aus einem Regierungschef und einem Staatsoberhaupt, das für gewöhnlich über keine nennenswerten politischen Funktionen verfüge und dessen Aufgaben zumeist auf zeremonielle Funktionen beschränkt seien. Eine Ausnahme ist hingegen Frankreich, das er als »parlamentarisches Systems mit Präsidialdominanz« (Steffani 1995: 638)⁵⁷ bezeichnet; die Türkei ab 1982 ließe sich als weitere Ausnahme hinzufügen (siehe Kapitel 5), denn in beiden Fällen verfügt, neben dem vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Premierminister, das politisch verantwortungslose Staatsoberhaupt über beträchtliche Regierungsbefugnisse.

Entgegen der Klarheit in seiner Typologie scheint die Gewichtung der einzelnen Merkmalsebenen teilweise zu Irritationen geführt zu haben. So finden sich in der Literatur nahezu verlässlich Darstellungen, die sich explizit auf *Steffani* beziehen, ihm jedoch mehrere Merkmale unterjubeln (siehe z.B.: Furtak 2018; oder auch Lijphart 1989: 370). In dem knappen Einführungswerk »Demokratische Regierungssysteme« von *Florian Furtak* (2018: 37) folgt in der Vorstellung der Typologie erst im Anschluss an das sekundäre Merkmal die Klassifizierung, obwohl diese bereits nach dem ersten dezisiven Merkmal resultieren müsste. Alle anderen nachgeordneten Merkmalsebenen verbleiben ohne entscheidenden Einfluss auf die finale Klassifizierung. In *Furtaks* (2018: 37) Interpretation ist das sekundäre Merkmal sodann die doppelte Exekutive, obwohl nicht jedes parlamentarische System mit einer doppelten Exekutive ausgestattet sein muss. In der empirischen Praxis parlamentarischer Systeme gibt es durchaus Vorbilder, in denen die Repräsentations- und Regierungsfunktionen in einer Person gebündelt sind, wie in Südafrika, Botswana sowie in allen deutschen Bun-

57 In früheren Texten benutzte *Steffani* (1979: 44) für alle Subtypen noch das Wort ›Hegemonie‹ statt ›Dominanz‹. In seinem Buch »Gewaltenteilung und Parteien im Wandel« erklärt er ›Dominanz‹ als das ›angemessener Stichwort‹ (Steffani 1997: 119).

desländern.⁵⁸ Indem sie eine geschlossene Exekutive haben, also der Regierungschef – wie in präsidentiellen Systemen üblich – auch gleichzeitig das Staatsoberhaupt ist, stellen sie in *Steffanis* Typologie keine Anomalie oder Ausnahme dar, denn die seltenen Fälle einer parlamentarischen Demokratie mit unipolarer Exekutive bleiben von der Typologie abgedeckt.⁵⁹

Ganzheitlich wirken die mehreren hierarchischen Merkmalsebenen aus ›primären‹ und ›supplementären‹ Merkmalen zwar diffus, hingegen ist *Steffanis* (1979) Typologie bei einer intensiveren Betrachtung äußerst lizide. Statt die Merkmale additiv aufzuzählen, stehen diese Ebenen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, sodass für die Klassifizierung lediglich das Primärkriterium heranzuziehen ist und durch seinen disjunktiven Charakter eine Dichotomie entspringt (vgl. Steffani 1979). Wenn das Parlament die Regierung aus politischen Gründen abberufen kann und somit eine Abhängigkeit besteht, müssen beide Gewalten fusionieren und eine Aktionseinheit bilden, dann lasse sich das Regierungssystem als parlamentarisch einordnen. Ist diese parlamentarische Prärogative nicht vorhanden, sei das System als präsidentiell zu bezeichnen. Insbesondere in der deutschsprachigen Forschung reichte das Abberufungskriterium lange Zeit aus, um zwischen beiden Grundtypen zu unterscheiden.

Ein klarer Vorteil dieser Typologie ist, dass sie aufgrund ihrer dichotomen Natur keine Mischformen zulässt und sich in ihr zunächst alle Regierungssysteme – auch die streitbaren – einordnen lassen (vgl. Decker 2009; Soldner 2010: 64). Gleichzeitig sei dies jedoch eine Schwäche, denn dieser ›dünnen‹ Typologie gelinge zwar eine klare Kategorisierung, dem ungeachtet vermengte sie so unterschiedliche Regierungssysteme wie den US-amerikanischen Präsidentialismus, wegen der Nicht-Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament, mit der besonderen Form des schweizerischen Regierungssystems (vgl. Soldner 2010: 65). Obgleich beide Systeme in diesem zentralen Kriterium eine Gemeinsamkeit vorweisen, sei die Funkti-

58 Hinsichtlich der Repräsentativfunktion sind in den deutschen Ländern die beiden Hansestädte und Nordrhein-Westfalen die Ausnahme. Hier vertreten der Senat respektive die Landesregierung das Land nach außen (vgl. BremVerf 1947: Art. 118; HamVerf 1952: Art. 43; LVerfNRW 1950: Art. 57).

59 Überdies sind die wiederkehrenden Diskussionen um die Abschaffung des Bundespräsidentenamts, ohne ein Regierungssystemwandel ins Auge zu fassen, ein weiteres Anzeichen für ein parlamentarisches System (vgl. van Ooyen 2015: 65–70).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

onslogik gänzlich unterschiedlich.⁶⁰ Auf diese vermeintliche Ungenauigkeit zielen schließlich die Kritiker *Steffanis*. Im Laufe der Jahre und Weiterentwicklung der Forschung zieht die Einordnung Frankreichs in die parlamentarische Regierungsform Aufmerksamkeit auf sich und wird allmählich kritisiert. So bezichtigt *Soldner* (2010: 65) den Klassifizierungsversuch, mit dem Verweis auf die (falsche) Kategorisierung der Schweiz und Frankreichs, der übermäßigen Rigidität, ohne aber präziser zu erläutern warum diese Kritik zuträfe.

Ein oft vorgetragener Kritikpunkt ist die Beschränkung *Steffanis* auf ein einziges Kriterium zur Unterscheidung. *Steffen Kailitz* (2010: 52) setzt hier an, indem er eine Beliebigkeit bei der Wahl des dezisiven Kriteriums anmahnt und darauf verweist, dass »jeder Forscher der Welt [...] das Merkmal auswählen [wird], das ihm für den Typus am charakteristischsten erscheint«. Wiewohl diese Kritik der Beliebigkeit und Differenzierungsärme zutrifft,⁶¹ ignoriert sie die Relevanz und die allgemein getroffene Übereinstimmung bezüglich des Kriteriums der parlamentarischen Abberufbarkeit der Exekutive aus politischen Gründen. Sie ist das einzige Merkmal, das einen wissenschaftlichen Konsens und eine gewisse Klarheit bei der Unterscheidung zwischen parlamentarisch und präsidentiell genießt (vgl. Thibaut/Skach 1994: 544). Keine Definition kommt ohne dieses Merkmal aus.

Für *Decker* (2009: 195) übersieht *Steffani* mit seiner Beschränkung auf das Primärkriterium ein systemlogisch notwendiges Merkmal präsidentialer Systeme, da andernfalls nicht erkennbar sei, wie denn die Exekutive bestellt werde. Die parlamentarische Abberufbarkeit der Exekutive impliziere bereits den Vorgang ihrer Bestellung, da dieses Kriterium aber keine Aussage zum Präsidentialismus mache, außer dass sie eine formal gewalten trennende Grundstruktur aufweise, seien »am Ende auch nicht-demokratische Systeme dem Grundtyp des Präsidentialismus zu[zu]schlagen« (Decker 2009: 195).

60 Freilich fehlt in beiden Systemen, sowohl der ›neue Dualismus‹ zwischen Regierung und Opposition als auch eine (strenge) Fraktions- bzw. Koalitionsdisziplin. Nichtsdestotrotz ist die Gewaltenteilung in beiden Staaten horizontal auf die klassischen drei Organe aufgeteilt und wird vertikal durch eine föderale Struktur ergänzt, während in der Schweiz die spezifischen Elemente der (halb-)direkten Demokratie zutage treten und das Elektorat hierdurch als ein weiterer, relevanter Vetospieler eine besondere Rolle in der Gewaltenteilung übernimmt (vgl. Vatter 2016: 522).

61 Wie bereits weiter oben angemerkt, ist sich *Steffani* in seinen Ausführungen dieses Problems bewusst und versucht mit supplementären Merkmalen dem entgegenzutreten.

Trotz der Kritik lehnen sich in der Regel⁶² nahezu alle hiesigen Forschungsarbeiten auf *Steffani* an und übernehmen zunächst seine Klassifizierung (vgl. statt vieler Beyme 2014):

»Ein weiteres Mal hat Winfried Steffani Pflöcke eingeschlagen, indem er die parlamentarische Demokratie mit Hilfe eines zentralen Kriteriums und entlang weiterer supplementärer Kriterien eingekreist hat« (Marschall 2018: 52).

Selbst Forscher, die sich aus unterschiedlichen Gründen für einen anderen Typologisierungsweg entschieden haben, beziehen sich positiv auf ihn (vgl. Ganghof 2014; Kailitz 2007: 172; 2008b: 294). Sodann attestiert *Suzanne Schüttmeyer* (2003: 61) ihm einer der wenigen Forscher gewesen zu sein, der sich mit Fragen bezüglich der Regierungsformen aus einer institutionellen Perspektive auseinandergesetzt habe. Im Gegensatz dazu vernachlässigt die englischsprachige Forschung *Steffani* nahezu konsequent, was daran liegen mag, dass er ausschließlich in deutscher Sprache publizierte (vgl. Decker 2009: 173).⁶³

Lange Zeit galt die dichotome Einteilung der Regierungssysteme als fester Bestandteil, sowohl der internationalen (hier: Verney 2010 [1959]) als auch der deutschsprachigen Forschung (hier Steffani 1979), ehedem *Maurice Duverger* (1980) mit einem Typus – induktiv vom Beispiel der V. französischen Republik ausgehend – diesen Konsens aufbrach und es zu einer Verbreitung eines neuen Systemtyps durch die in den 1990er Jahren entstandenen postsozialistischen Verfassungen kam (vgl. Shugart 1993: 31f.).

-
- 62 Bemerkenswert ist die in Teilen stattgefundene Ignoranz gegenüber *Steffani*, die im Aufsatz *Horst Bahros* und *Ernst Vesers* (1995) in der Zeitschrift für Parlamentsfragen ihren Ausdruck fand. In diesem knapp 15-seitigen Aufsatz unter dem Titel »Das semipräsidentielle System – ›Bastard oder Regierungsform sui generis?« skizzieren die Autoren die unterschiedlichen Versuche deutscher Politikwissenschaftler das Phänomen der V. französischen Republik zu klassifizieren, ohne dabei auf *Steffani* einzugehen, der das Regierungssystem Jahre zuvor explizit ein ›parlamentarisches System mit Präsidialhegemonie‹ nannte.
- 63 Hier entpuppt sich *Alan Siaroff* (2003: 307) als eine rühmliche Ausnahme und verwirft – auf *Steffani* rekurrierend – in seiner Analyse das Konzept des Semipräsidentialismus. Dagegen scheint sich *Lijphart* (1989) mit *Steffani* ebenfalls befasst, aber das genuine Unterscheidungskriterium sowie die Hierarchisierung der Merkmalsebenen nicht vollends begriffen zu haben. Nachdem er als Bedingung die Abberufbarkeit und die Bestellung festgelegt hat verweist er in seinem auf Italienisch erschienenen Aufsatz »Presidencialismo e democrazia maggioritaria« unter anderem auf *Steffani*: »Zahlreiche angesehene Politikwissenschaftler haben argumentiert, dass es neben den beiden oben genannten entscheidenden Unterschieden, weitere wichtige Unterschiede gibt« (1989: 370; Übers. des Verf.).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Das spezielle Charakteristikum eines starken, direkt durch das Wahlvolk legitimierten Staatspräsidenten, führt zu Problemen in der klaren Kategorisierung in eines der beiden Typen und folglich zu einem akademischen Disput hinsichtlich seiner Eigenständigkeit. Neben unterschiedlicher Auffassung des Typologisierens herrscht Uneinigkeit darüber, ob der Semipräsidentialismus eigenständig sei, ein hybrides System darstelle, oder lediglich eine Mixtur der Elemente beider Grundtypen bilde. In anderen Worten: Muss die lange Zeit maßgebliche Dichotomie zu einer vermeintlich präziseren Trichotomie erweitert werden?

Obgleich in seiner Klassifizierung das französische Regierungssystem als ein Subsystem der parlamentarischen Form seinen Platz fand, blieb der Steffani-Ansatz aus oben genannten Gründen einem breiten internationalen Publikum verwehrt. Im Gegensatz zu *Duverger* (1980), dessen englischsprachiger Aufsatz »A New Political System Model: Semi-Presidential Government«⁶⁴ nahezu zeitgleich in der vergleichenden Regierungslehre hohe Wellen schlug (vgl. Carey/Shugart 1992; Decker 2009, 2010a; Elgie 2009; Lijphart 1997; Magni-Bertoni 2013; Sartori 2006; Schleiter/Morgan-Jones 2009b) und anhand dreier Kriterien (siehe Kapitel 3.2) den Semipräsidentialismus etablierte.

Bevor die unterschiedlichen Ansätze dargestellt werden, ist es wichtig die diffusen Interpretationen anzuschauen. Diese variieren in der Regel zwischen einer alternierenden und oszillierenden Logik, wobei häufig Fehlannahmen die Debatte prägen. *Sartori* (1997: 131) sieht, neben den beiden klassischen Kriterien einer (i) separaten Legitimation durch die Bevölkerung für eine fixe Zeit und (ii) eine Koexistenz mit einem Ministerpräsidenten, drei weitere Bedingungen als stilbildend, die insbesondere das Intraexekutivverhältnis bestimmen:

- »(iii) The president is independent from parliament but is not entitled to govern alone or directly and therefore his will must be conveyed and processed via his government.
- (iv) Conversely, the prime minister and his cabinet are president-independent in that they are parliament-dependent: they are subject to either parliamentary confidence or no-confidence (or both), and in either case need the support of a parliamentary majority.

64 Die Ausarbeitung des Typus führte er in einer Monographie zwei Jahre vor dem Aufsatz durch. In seinem 1978 erschienenen Buch »Échec au roi« führte er den Semipräsidentialismus als wissenschaftliches Konzept ein (vgl. Duverger 1978).

- (v) The dual authority structure of semi-presidentialism allows for different balances and also for shifting prevalences of power within the executive, under the strict condition that the ›autonomy potential‹ of each component unit of the executive does subsist.«

Mit dieser Definition semipräsidentieller Regierungssysteme begreift er das Machtverhältnis zwischen dem *head of state* und dem *head of government* als eine Doppelherrschaft *innerhalb eines Systems* (vgl. Sartori 1997: 124). Hiermit positioniert er sich bewusst gegen *Duverger* – den er allerdings falsch versteht – und behauptet, dieser habe ein System gemeint, das *zwischen den beiden Grundtypen* alterniere (vgl. Sartori 1997: 123). Mit dieser Fehlinterpretation steht er keineswegs alleine dar (siehe Carey/Shugart 1992: 23), allerdings ergibt dies allein deswegen keinen Sinn, da *Duverger* (1980: 177) sich unmissverständlich für einen eigenständigen Typus ausgesprochen hatte, während die Alternierungsthese exakt diese Annahme verwirft und lediglich auf periodische Phasen hindeutet, in denen das System je nach parlamentarischer Mehrheitskonstellation mal dem präsidentiellen, mal dem parlamentarischen Typus angehöre. Tatsächlich verweist der ›Beschuldigte‹ in seinem Aufsatz lediglich auf *George Vedel*, der wiederum in einem anderen Artikel die Alternierungsthese aufwirft (vgl. Duverger 1980: 186). Lange Zeit fand diese These in *Lijphart* (1989: 374) einen prominenten Fürsprecher. Entgegen der Alternierungsthese attestiert Sartori dieser Regierungsform also eine Eigenständigkeit sowie eine immense Flexibilität, die keine Synthese, sondern vielmehr einen Mix darstelle, mit dessen Hilfe der Exekutivchef zwischen beiden Teilen oszilliere. Die Konfusion erreicht ihren Höhepunkt als irrtümlicherweise *Christine Pütz* (2004: 221) ›oszillieren‹ und ›alternieren‹ als Synonyme versteht und *Vedel*, *Lijphart* und *Sartori* – trotz unterschiedlicher Ansichten – gemeinsam als Befürworter der Alternierungsthese einordnet.⁶⁵ Dabei distanziert sich *Sartori* explizit von einem alternierenden Verständnis:

»I object to the alternation interpretation. [...]. I think that this is a gross misunderstanding that misses the point conveyed by my notion of oscillation. For alternation suggests a passage from one thing to an-

65 Es ließe sich einwenden, dass *Sartoris* Distanzierung nicht überzeugt und sowohl Alternanz als auch Oszillation auf einen Wechsel unterschiedlicher Funktionslogiken hindeuten, dennoch unterscheidet sich das grundlegende Verständnis: *Lijphart* betrachtet den Semipräsidialismus nicht als eigenständig, sondern verbleibt bei zwei Grundtypen, während *Sartori* hierin ein drittes, eigenständiges System erkennt, ohne eine feste Verortung des Regierungschefs innerhalb der Exekutive.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

other, while oscillation is a within-system movement. In oscillating something remains itself« (1997: 124).

Mit dem Zusammenbruch der UdSSR und der Proliferation von Konstitutionen in den 1990er Jahren, die in weiten Teilen jene Trias von *Duverger* (1980: 166) adaptiert haben, konzentrierte sich die Forschung auf die Ausdifferenzierung und Optimierung des Semipräsidentialismus. Insgesamt sind in der Semipräsidentialismusforschung mehrere Entwicklungslinien zu beobachten: Diejenigen, die an der neu geschaffenen Trichotomie festhalten, gleichwohl mit dem relevanten Unterschied einer modifizierten Definition, indem sie das streitbare zweite Kriterium auslassen (vgl. Elgie 2004a; Schleiter/Morgan-Jones 2009a); hier existieren konkurrierende Definitionen, die zwar das Merkmal streichen, jedoch mit der Bedingung, dass das Staatsoberhaupt – wenn auch auf eine begrenzte Art und Weise – mit einem Parlamentsauflösungsrecht versehen sein muss (vgl. Pasquino 1997: 130).⁶⁶

Dann gibt es diejenigen, die, anstatt das zweite Kriterium zu streichen, dieses wiederum ausdifferenzieren und über einen dritten eigenständigen Typus hinausgehend zunächst plurale Typen bilden (vgl. Carey/Shugart 1992; Kailitz 2010; Shugart 1993: 30). Hierzu gehört beispielsweise auch *Shugart* (2005), der sich aber in späteren Publikationen zur ersteren Richtung ›bekannt‹ hat. Schwieriger ist es bei *Siaroff* (2003), der das Konzept des Semipräsidentialismus verwirft, und stattdessen den Fokus auf die Machtposition und -optionen des Staatspräsidenten legt. Anschließend differiert er zwischen: (1) *presidential system*, (2) *parliamentary systems with presidential dominance*, (3) *parliamentary systems with a presidential corrective* (4) *parliamentary systems with figurehead presidents* und (5) *parliamentary systems with figurehead monarchs* (vgl. Siaroff 2003: 309). Ob er mit dieser dichotomischen Einteilung zwischen parlamentarisch und präsidentiell, *Steffani* folgt und Subtypen bildet (vgl. Decker 2009: 173), oder aber eine Pluralisierung der Typen befürwortet (vgl. Kailitz 2010: 55), ist Gegenstand von Kontroversen und letztlich nicht eindeutig herauszulesen. Bezuglich der vermeintlichen Eigenständigkeit eines semipräsidentiellen Typus fällt er nach einer gründlichen Analyse des zweiten Kriteriums⁶⁷ dagegen ein deutliches Votum:

66 Zusätzlich müsse das Staatsoberhaupt über eine Ernennungskompetenz des Ministerpräsidenten verfügen.

67 Insgesamt neun Kriterien umfasst sein Katalog präsidentielle Befugnisse zu messen: (1) Direktwahl; (2) synchrone Wahlen; (3) Ernennung von Schlüsselakteuren; (4) Agenda-Setting Funktion durch Vorsitz bei Kabinettsitzungen; (5) Veto-

»Such a lack of coherence leads to the perhaps controversial conclusion that even though one may wish to define systems as semi-presidential, there is really no such thing as a semi-presidential system when viewed through the prism of presidential powers« (Siaroff 2003: 307).

Als dritte Richtung, gegebenenfalls als Abzweigung und in der Mitte zwischen Dichotomie und Pluralisierung zu verstehen, sind die Forscher zu nennen, die zwar an der Gegenüberstellung zweier Grundtypen festhalten, aber durch das Hinzufügen eines zweiten definitionsnotwendigen Kriteriums zwei Mischtypen zulassen (vgl. Decker 2010a; Lijphart 1984; Mainwaring 1993).⁶⁸ Ferner wurde eine Erweiterung der Vierermatrix durch eine Differenzierung der Antwortmöglichkeit und der dadurch entstehenden sechs möglichen Feldern ausgearbeitet (vgl. Ganghof 2016). Nicht nur in der Wortkreation, sondern auch an dem Titel seines Aufsatzes ist die bewusste Anlehnung an *Duvergers* Konzept erkennbar, wenn Steffen Ganghof (2018) in »A New Political System Model: Semi-Parliamentary Government« gewissermaßen spiegelbildlich zum Semipräsidentialismus sein eigens konzipiertes semiparlamentarisches Regierungssystem vorstellt.

Mit Abstand die größte Reichweite kommt hingegen den Arbeiten von Robert Elgie zu. Seiner Perspektive nach, ist für die Einteilung in die Regierungssystemtypologien allein der Verfassungstext entscheidend (vgl. Elgie 2009: 250), präziser die Direktwahl des Staatsoberhaupts – gleichgültig ob es politische Macht besitzt oder ausübt – sowie die Existenz eines Premierministers, der vom Parlamentsvertrauen abhängig ist. Im Vergleich zu klassischen parlamentarischen Regierungssystemen besteht als singuläre Differenz lediglich die unmittelbare Legitimation des Staatsoberhauptes. In diesem Kontext seien anschließende Befugnisse irrelevant, da ihre Betrachtung zu einer Vermischung zweier unterschiedlicher Kriterien – institutioneller und behavioristischer – und somit zu einer inkonsistenten Betrachtung führen würden (vgl. Elgie 2004b; Schleiter/Morgan-Jones 2009b: 875). Zwar hat die Reduktion der Kriterien den Vorteil einer problematischen Operationalisierung auszuweichen, jedoch steigt mit ihr der Gebrauch inflationär und führt zu einer Beliebigkeit (vgl. Decker 2010a: 334). Insbesondere scheint sie dem lediglich formalen Akt der Bestellung des

recht bei Gesetzen; (6) Möglichkeit Dekrete zu erlassen; (7) zentrale Rolle in der Außenpolitik; (8) zentrale Rolle bei der Regierungsformierung; (9) Auflösung der Legislative nach eigenem Gutdünken (vgl. Siaroff 2003: 303).

68 Hieran ist interessant, dass die einzelnen Forscher allesamt die V. französische Republik unterschiedlich klassifizieren.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Staatsoberhaupts eine allzu große Bedeutung beizumessen. Wie bereits *Duverger* (1980: 167) treffend bemerkt hat, sind selbst semipräsidentiell verfasste institutionelle Ordnungen mit einem *qua* Verfassung einflussreichen Staatsoberhaupt nicht immer fähig oder willens, diese Prärogativen auch zu nutzen, weswegen das System dann für gewöhnlich weiter wie ein parlamentarisches System funktioniere. Sofern das zweite Kriterium *Duvergers* nicht länger relevant ist, erscheint ein politisch aktives Staatsoberhaupt – der ursprüngliche Kerngedanke des Semipräsidentialismus – noch unwahrscheinlicher, sodass sich ernsthaft die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer eigenständigen Regierungsform stellt.

Ein weiterer Kritikpunkt, den sich *Elgie* gefallen lassen muss, ist seine mangelhafte Abgrenzung zwischen demokratischen und autoritären Staaten. So listet er unter dem Typus »semipräsidentiell« Staaten wie Russland⁶⁹ (vgl. Elgie 2009: 249), Aserbaidschan, Armenien usw. mit auf,⁷⁰ die der Verfassung nach zwar jene Kriterien erfüllen, jedoch eindeutig den Kriterien einer Autokratie entsprechen, sodass sie nicht einmal als defekt-demokratisch zu klassifizieren sind. Sofern die gängigen Regierungssystemtypen als ausdifferenzierte Formen der Demokratie begriffen werden, muss ein demokratisches – ob defekt oder nicht – Regime vorliegen, anderenfalls ist es sinnfrei autoritäre Regime als beispielsweise semipräsidentiell zu klassifizieren. Erstaunlicherweise bezeichnet aber *Elgie* gerade die Bandbreite an Unterschieden innerhalb des Typus als eines der wesentlichen Gründe, die für seine Eigenständigkeit sprechen:

»France is often treated as the example of semi-presidentialism *par excellence*. This article has demonstrated that semi-presidential countries operate in many different ways« (Elgie 2009: 265).

Elgie ignoriert dabei, dass die Verfassungsschrift sich zwar ähnelt, die Spielregeln der Herrschaft hingegen demokratischen Kriterien nicht genügen, und er somit Regierungssysteme in verschiedenen Regimen miteinander

69 Ein wenig befreindlich mutet *Elgies* Erklärung in dem Artikel an, wenn er semipräsidentielle Systeme in Europa mit Frankreich vergleichen möchte und Weißrussland nur aufgrund des Regimewandels nicht berücksichtigt. Gegen Russland führt er das Argument an, dass lediglich ein Teil der Geographie in Europa liege (vgl. 2009: 251). Auf naheliegende Ausschlusskriterien eines autokratischen Regimes geht er hierbei gar nicht erst ein.

70 Siehe für eine vollständige Liste: *Elgie, Robert*: <http://www.semipresidentialism.com/>.

vermengt.⁷¹ Als ein Ausweg böte sich die Verwendung anderer Etiketten an, die in der Literatur teilweise beiläufig Erwähnung finden. So wird das russische Regierungssystem, das sich in der Verfassungsschrift Anleihen der V. französischen Republik bedient (vgl. Steinsdorff 1995), gelegentlich als ›Hyper- oder superpräsidentiell‹ bezeichnet (vgl. Decker 2009).

Einen gänzlich anderen Weg als *Elgie* haben zunächst *Carey* und *Shugart* (1992: 23) eingeschlagen, denn anstatt das zweite Kriterium komplett zu streichen, haben sie es weiter ausdifferenziert. In ihrem Buch »*Presidents and Assemblies*« nehmen sie eine Erweiterung vor, indem sie den Begriff semipräsidentiell ablehnen und ihn mit *premier-presidential* ersetzen und daran nach weiter unterteilen. Neben reinen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen verstehen sie Systeme mit einem direkt gewählten Staatsoberhaupt als eigenständige Typen. Ferner unterscheiden sie einerseits zwischen der Unabhängigkeit des Parlaments und der Überlebensdauer des Kabinetts sowie andererseits zwischen der Autorität des Präsidenten über das Kabinett. Während der Präsident in präsidentiellen Systemen vom Parlament unabhängig ist, gibt es zwei Systeme, die eine exekutiv-legislative Unabhängigkeit nicht vorweisen und die Präsidenten ihre exekutiven Aufgaben mit einem Kabinett teilen, das vom Parlament abhängig ist. Eine Distinktion nehmen die beiden jedoch vor, indem sie die jeweiligen Kompetenzen der Staatspräsidenten berücksichtigen. Dabei differieren sie zwischen einem Ministerpräsidenten, der lediglich vom Parlamentsvertrauen abhängig ist, und von einem, der zusätzlich dazu, auch noch von der Gunst des Staatspräsidenten abhängt. Letzterer wird *president-parliamentary* genannt und weist auf das Primat des Staatspräsidenten hin, während ersterer Typ als *premier-presidentialism* bezeichnet wird (vgl. *Carey/Shugart* 1992: 23ff.; *Shugart* 2005: 335). In einem anderen Text ergänzte *Shugart* (1993: 30) die Typologie um eine dritte Variante, *parliamentary with president*, welcher Systeme mit einem direkt gewählten, aber machtlosen Präsidenten beschrieb. Alles zusammengezählt kommt er im Laufe seiner Ausführungen auf fünf Typen: (1) *pure presidential*, (2) *premier-presidential*, (3) *president-parliamentary*, (4) *parliamentary with president* und schließlich (5) *pure parliamentary*. Als vorteilhaft und komplexitätsreduzierend lassen sich die kreierten Termini wahrlich nicht bezeichnen, vielmehr schwören sie eine fortschreitende Konfusion herbei.

71 *Elgie* ist bei weitem nicht der einzige Wissenschaftler, der undifferenziert kategorisiert und divergierende Regime miteinander vermengt (vgl. *Schleiter/Morgan-Jones* 2009b: 876; *Shugart* 2005: 336f.).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Mit ihrer Auflistung nehmen *Carey* und *Shugart* zunächst eine typologische Pluralisierung vor. Ihre Typen eins bis vier sind das Ergebnis der Beschäftigung mit Verfassungen, die eine Direktwahl des Staatsoberhauptes vorsehen, sich aber sowohl in der Abhängigkeit zwischen Legislative und Exekutive als auch im Verhältnis zwischen Präsident und Kabinett unterscheiden (vgl. *Carey/Shugart* 1992: 24; *Shugart* 1993: 30f.). Erst einige Jahre später spricht sich *Shugart* (2005: 327) deutlich für eine Trichotomie aus und weist dem einst abgelehnten Begriff »Semipresidentialismus« zwei Subtypen zu (vgl. *Shugart* 2005: 338). Das Hinzufügen des fünften Typen (vgl. *Shugart* 1993: 30) und das Entfernen desselben (vgl. *Shugart* 2005) haben demnach weniger mit einer anhaltenden Kritik (vgl. *Sartori* 1997: 132) zu tun wie *Decker* (2009: 175) anmerkt, sondern vielmehr mit der Einsicht, dass dieser neben dem »rein« parlamentarischen System als eigenständiger Typus schlicht überflüssig sei. Bereits in der Einführung seines Konzepts geht er selbst auf die weitgehende Kongruenz des vierten und fünften Typen ein:

»The two remaining types are essentially identical in executive-legislative relations; indeed, both categories could be conflated into one and called simply parliamentary« (*Shugart* 1993: 31).

Mit der Verschmelzung verweist *Shugart* auf die deckungsgleiche Funktionslogik eines klassischen parlamentarischen Regierungssystems mit Systemen, in denen ein direkt gewähltes Staatsoberhaupt weder über nennenswerte verfassungsrechtliche noch praktische Kompetenzen verfügt. Eine eigenständige Kategorisierung von Systemen mit *figurehead presidency* ergibt für ihn keinen substanzuellen Mehrwert, demnach besteht hier eine geringfügige Abgrenzung zu *Elgies* Vorgehen. Mit seinem letzten Plädoyer für einen dritten eigenständigen Typus geht wiederum eine Akzeptanz des Terminus »Semipresidentialismus« einher, was ihn aber nicht daran hindert, seine einst als eigenständig klassifizierten Typen nunmehr als Subtypen auszudifferenzieren. Um die Stärke des Präsidenten zu bestimmen, stellt er sieben Fragen bezüglich des Verhältnisses der drei Akteure Staatspräsident, Regierungschef und Parlament, von denen lediglich zwei zur semipräsidentiellen Binnendifferenzierung dienen: (1) Ist der Präsident in der Lage das Kabinett abzusetzen?⁷², und gibt es (2) Restriktionen im parla-

72 Allerdings stellt sich hier die Frage warum eine Unterscheidung in dieser Kategorie logisch sei, wenn der Präsident die Kompetenz besitzt das Parlament aufzulösen. In dem Fall einer Parlamentsauflösung ist die Regierung zwangsläufig mit entlassen (vgl. *Siaroff* 2003: 293).

mentarischen Misstrauensvotum? *Premier-presidential systems* erfüllen keines der beiden Kriterien, während *president-parliamentary systems* die erste Frage allesamt bejahen, allerdings die zweite unterschiedlich beantworten (vgl. Shugart 2005: 335–338). Reichlich merkwürdig ist schließlich die Liste der *president-parliamentary systems*, deren Hauptmerkmal eine zweifache Abhängigkeit des Regierungschefs vom Parlament und Staatspräsidenten sei. Ausgerechnet Österreich, das selbst in den weichen Kriterien *Duvergers* ein umstrittenes Beispiel ist, wird hier als Fall behandelt, der vom Präsidenten dominiert wird (vgl. Shugart 2005: 336). Obgleich er zwischen formellen Kompetenzen und tatsächlichen Praktiken unterscheidet, ist diese Kategorisierung komplett misslungen, denn neben Österreich befinden sich Staaten wie Russland unter diesem Subtyp, wo noch nicht einmal das Parlament in der Lage ist den Regierungschef abzusetzen, sofern der direkt gewählte Staatspräsident sein Einverständnis verweigert (vgl. RussVerf 1993: Art. 117).⁷³ Infolgedessen sind die legislativ-exekutiv Beziehungen bereits in der Verfassung dementsprechend ausgestaltet, dass ausschließlich der Staatspräsident die Richtung vorgibt und demokratische Prinzipien der Gewaltenteilung missachtet. Alsdann ist eine Betrachtung, gar ein Vergleich mit demokratischen Regimen, der sie in dieselbe Kategorie zuordnet, ungeeignet.

Wiederum eine ähnliche, wenngleich nur in Nuancen andere Vorgehensweise unternimmt Steffen Kailitz (2007: 170), der das »ideale Präsidialsystem« als Ausgangspunkt seiner Betrachtung aufgreift und vier Merkmale festlegt:

»(1) Das Parlament kann [die] Regierung(spitze) *nicht* abberufen; (2) der Präsident kann dem Parlament *keine* Vertrauensfrage stellen; (3) Parlamentswahl und Bestellung der Regierung sind strikt voneinander getrennt. [...]. Die Regierung wird daher völlig unabhängig von den Kräfteverhältnissen im Parlament bestellt; (4) der Präsident kann das Parlament *nicht* auflösen« (Kailitz 2007: 170; Hervorh. d. Verf.).

Weil er die Auflistung spiegelbildlich zu den Merkmalen des parlamentarischen Systems erstellt, geht er bei der Typisierung *ex negativo* vor. Andern-

73 Gemäß Artikel 117 kann die Staatsduma zwar der Regierung ihr Misstrauen aussprechen, indessen kann der Präsident »der Entscheidung der Staatsduma die Zustimmung verweigern. Spricht die Staatsduma der Regierung der Russischen Föderation binnen drei Monaten erneut das Misstrauen aus, so erklärt der Präsident der Russischen Föderation entweder die Entlassung der Regierung oder die Auflösung der Staatsduma« (RussVerf 1993).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

falls könnten Punkt eins und vier auch zu einem Punkt zusammengefasst und positiv formuliert werden, etwa: die Gewalten sind voneinander unabhängig. Interessanterweise kommt Kailitz (2007: 178) zum empirischen Ergebnis, dass in fast einem Viertel der präsidentiellen Systeme es dem Präsidenten gestattet sei, unter bestimmten Bedingungen das Parlament aufzulösen, daher eine Unabhängigkeit nicht ausnahmslos gegeben sei. Den umgekehrten Fall, also die politisch motivierte Abberufbarkeit des Staatspräsidenten durch das Parlament, gebe es ebenfalls in präsidentiellen Systemen, nämlich in Argentinien⁷⁴ und in Paraguay⁷⁵. Diese beiden Fälle platziert er als »näher an der parlamentarischen Regierungsform«, da sie dem Parlament einräumen den »Präsidenten seines Amtes, wegen einer mangelhaften Amtsführung, zu entheben« (Kailitz 2007: 177).

Hier wendet er zurecht ein, bei einem empirisch begründeten Grundtypus käme es nicht darauf an, alle Merkmale zu erfüllen, um zu einem be-

-
- 74 Im argentinischen Fall heißt es in Artikel 53 folgendermaßen: »Die Deputiertenkammer allein hat das Recht, beim Senat den Präsidenten, den Vizepräsidenten, den Chef des Ministerkabinetts, die Minister sowie die Mitglieder des Obersten Gerichtshofs der Nation und diejenigen der unteren Gerichte der Nation in Fällen anzuklagen, wo dieselben zur Verantwortung gezogen werden sollen, wegen Nichterfüllung ihrer Pflichten, Vergehen bei der Ausübung derselben, oder wegen gewöhnlicher Verbrechen« (ArgVerf 1994). Wenn Kailitz (2007: 176) mit der politisch motivierten Abberufbarkeit tatsächlich »Nichterfüllung der Pflichten« meint, ist die Analogie zur parlamentarischen Abberufbarkeit dünner Natur und zudem höchst spekulativ. Ob mit Nichterfüllung der Pflichten, eine schlechte Regierungsperformanz gemeint ist, bleibt nämlich unklar, kaum vorstellbar, dass unter Pflicht ‚gutes Regieren‘ fällt. Der Chef des Ministerkabinetts ist im argentinischen Fall wiederum eine Besonderheit, der vom Staatspräsidenten eingesetzt wird, dementsprechend einen Status ähnlich der Minister erhält. Dennoch ist dieser vom Parlament abberufbar, allerdings endet mit seinem Sturz nicht die Amtszeit des gesamten Kabinetts, schon gar nicht die des Staatspräsidenten (vgl. Shugart 2005: 327).
- 75 In Paraguay ist der Artikel 225 der Verfassung absichtlich vage formuliert, lässt Interpretationsspielräume offen und erlaubt »ein Amtsenthebungsverfahren wegen Amtsvergehens, wegen im Amt begangener Verbrechen oder wegen gewöhnlicher Verbrechen einzuleiten« (PrgVerf 1992). Allerdings bedarf es hierfür einer Zweidrittelmehrheit in der Abgeordnetenkammer für die Eröffnung des Verfahrens, anschließend entscheidet der Senat gleichfalls mit einer Zweidrittelmehrheit, somit sind die Kriterien für eine erfolgreiche Absetzung äußerst hoch. In diesem Fall ist es demnach ebenfalls schwierig von einer parlamentarischen Systemen angleichenden Abberufbarkeitslogik zu sprechen. Allein die erstaunlich hohen Anforderungen sind Indizien hierfür. Dennoch gab es in der Vergangenheit bereits einen Fall, der wegen seiner Schnelligkeit in den Nachbarstaaten scharf kritisiert und als parlamentarischer Putsch dargestellt wurde (vgl. Llanos et al. 2012).

stimmten Idealtypus zu gehören, sondern es wichtiger sei, einzelne Merkmale zu gewichten (vgl. Kailitz 2010: 56f.). In seiner konkreten Ausführung zog er nicht alle Kriterien zur Bestimmung des Typus heran, sondern beschränkte sich auf die Bestellung der Exekutive und auf ihre politische Abhängigkeit von der Legislative:

»Bei der empirischen Betrachtung wurden also Abweichungen vom empirisch begründeten Grundtypus bei zwei der vier Kriterien zugelassen« (Kailitz: 2008: 296).

Demnach seien die übrigen Merkmale für die Kategorisierung vernachlässigbar und folglich lediglich supplementäre Merkmale, die sich ableiten lassen, aber nicht zutreffen müssen. Letzten Endes ist die Vorgehensweise nahezu identisch zu *Steffani*, lediglich mit dem Unterschied, dass er dem Primärkriterium ein weiteres Merkmal hinzufügt sowie nicht von vornherein den Leser über eine von ihm vorgenommene Priorisierung unterrichtet. Analog zu *Carey* und *Shugart* differenziert *Kailitz* in seiner polyhethischen Typologie zwischen zwei Reinformen, dem parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystem. Zusätzlich seien Systeme einer dualen Exekutive vorhanden, bei denen die Regierungsmacht auf zwei Organe verteilt sei (vgl. 2013: 349), diese dividiert er in drei Typen, einem ›quasi-parlamentarischen‹, einer ›bipolaren Exekutive‹ und einem ›quasi-präsidentiellen‹ Regierungssystem (vgl. Kailitz 2008: 296). Schließlich deckt sich die Einteilung vollständig mit der von *Duverger* (1980: 167) vorgenommenen Subtypisierung sogenannter semipräsidentieller Systeme.⁷⁶ Hieraus ergibt sich das Problem einer schwierigen Abgrenzung zwischen den rein parlamentarischen und ›quasi-parlamentarischen Systemen‹, und er besteht – obwohl die Funktionslogik identisch ist – auf eine eigenständige Kategorisierung, allein aus dem Grund einer bipolaren und separat erfolgten Bestellung der Exekutive. Wegen selbigem kritisierte er *Shugart*, da dieser letztlich der Verfassungspraxis folgte und den fünften Fall – *parliamentary system with president* – aus seiner einstigen Kategorisierung herausnahm (vgl. Kailitz 2008: 296f.). *Kailitz* (2008b: 297) meint hier den ›blinden Fleck‹ entdeckt zu haben, dabei liegt bei allen Typologisierungen der ›blinde Fleck‹ anderswo. Es wird vielfach *a priori* angenommen, dass in parla-

76 Dieser teilte in ein System ein, in dem (1) das direkt bestellte Staatsoberhaupt ein *figurehead president* ist, (2) in der das Staatsoberhaupt die dominierende Rolle im Intraexekutivverhältnis übernimmt und (3) ein Machtgleichgewicht beider Exekutivteile zu konstatieren ist. Ebenfalls ist eine eindeutige Parallelie zu den zuvor vorgestellten Forschungsergebnissen *Shugarts* (1993) offensichtlich.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

mentarischen Systemen das Staatsoberhaupt keine politischen Befugnisse haben kann und wenn doch, dann nur sofern er direkt bestellt wird. Diese Annahme ist nicht korrekt, wie *Siaroff* (2003: 291) zumindest zu bedenken gibt. Statoberhäupter sind in parlamentarischen Systemen nicht gänzlich zu politischer Ohnmacht verdammt, wie beispielsweise Griechenland⁷⁷ nach dem Übergang in die Demokratie in den 1970er Jahren offenbart (vgl. Duverger 1980: 165).⁷⁸

Als Vertreter der Alternierungsthese, steht *Arend Lijphart* (1997: 127) dem Ansatz einer eigenständigen Typologisierung des Semipräsidentialismus ablehnend gegenüber, stattdessen seien zwei Merkmale für die Einordnung definitionsnotwendig; sowohl die parlamentarische Verantwortlichkeit als auch die unmittelbare Bestellung des Exekutivchefs (vgl. Lijphart 1984: 70).⁷⁹ Diese Merkmale haben jeweils zwei Ausprägungen und ergeben insgesamt vier theoretische Typen, von denen drei empirisch belegt sind.⁸⁰ *Scott Mainwaring* (1993: 203) bediente sich ebenfalls dieser

77 Peter A. Zervakis (1988: 399) erkennt ebenfalls eine starke Stellung des griechischen Staatspräsidenten, wenngleich mit der Verfassungsreform von 1986 der Verfassungsvorrang des Präsidenten deutlich reduziert worden sei.

78 Um diese These zu untermauern, wird in Kapitel 5 das Beispiel der türkischen Verfassung von 1982 ebenfalls Gegenteiliges zum allgemeinen wissenschaftlichen Konsens beitragen.

79 In späteren Texten nahm *Lijphart* ein weiteres Kriterium auf und zwar die Struktur der Exekutive: Besteht sie aus einer Person oder ist sie ein kollektives / kollegiales Organ (vgl. Lijphart 1999: 119). Infolgedessen gab es acht mögliche Felder, von denen lediglich drei besetzt waren: neben dem klassischen parlamentarischen und präsidentiellen System, zusätzlich die Schweiz als eine Hybrid-Form. Eine völlig falsche Kategorisierung erfährt das israelische Experiment – auf das noch ausführlicher eingegangen wird –, das *Lijphart* als ein präsidentielles System mit einer Ein-Personen Exekutive und unabhängig vom Vertrauen des Parlaments charakterisiert (vgl. Lijphart 1999: 123). Hingegen gab es in Israel sehr wohl eine parlamentarische Abhängigkeit des direkt gewählten Ministerpräsidenten. Zudem war er ›nur‹ ein Teil der weiterhin bestehenden doppelten Exekutive.

80 *Lijphart* (1984: 77) macht in diesem Zusammenhang auf die Debatte in den späten 1960er Jahren in den Niederlanden aufmerksam, wonach eine Reform des Regierungssystems angestrebt wurde, die den Regierungschef und das Parlament jeweils separat direkt wählen lassen sollte, und beide, um einen institutionellen *deadlock* zu vermeiden, mit dem Recht ausgestattet werden wären Neuwahlen beider Organe zu veranlassen. Ähnliche Debatten bezüglich einer Direktwahl des Ministerpräsidenten entzündeten sich neben den Niederlanden, sowohl in Frankreich als auch in Italien (vgl. Maddens/Fiers 2004: 788ff.).

3.3 Dichotomie versus Trichotomie – oder doch Pluralisierung der Typen?

Matrix⁸¹ und erstellte eine ähnliche Typologisierung, mit dem Unterschied, dass er vom Präsidentialismus aus argumentierend nach einem *fixed term* der Exekutive fragte, nebst der Bestellung des *head of government*.

Abbildung 2: Typologisierung Arendt Lijpharts; ergänzt durch Scott Mainwaring

		Exekutivchef (chief executive)	
		Vom Vertrauen des Parlaments abhängig	Vom Vertrauen des Parlaments unabhängig
Exekutivchef (chief executive) wird gewählt durch:	Legislative	Parlamentarisches Regierungssystem Frankreich IV Deutschland Großbritannien Italien	Hybride Regierungsform I Schweiz Bolivien (bis 2009)*
	Wahlvolk	Hybride Regierungsform II Keine empirischen Beispiele verfügbar	Presidential Government Finnland Frankreich V USA

* In der Matrix von *Lijphart* war Bolivien nicht aufgelistet und wird hier durch *Mainwaring* ergänzt.

Quelle: Modifizierte Darstellung nach Arendt Lijphart (1984: 70) und Scott Mainwaring (1993: 202).

Neben den zwei Grundtypen ist Platz für zwei hybride Formen geschaffen und folglich entsteht ein Feld mit einer parlamentarisch bestellten Exekutive, die von der Legislative unabhängig ist und in das sich die Schweiz kategorisieren lässt, ohne sie mit der US-amerikanischen Version zu vermenigen. Neben der Eidgenossenschaft listet *Mainwaring* hier zudem Bolivien auf und erklärt dies mit den besonderen Bedingungen der Präsidentschaftswahl (vgl. 1993: 203). Zwar sei die Präsidentschaftswahl in einem ersten Schritt der Bevölkerung vorbehalten, hingegen verzichtet die Verfassung auf eine Stichwahl, und sofern keiner der Kandidaten eine erforderliche absolute Mehrheit erreichte, bestimmte in einem zweiten Schritt der bolivianische Kongress den neuen Präsidenten. In Chile sei das Verfahren ähnlich, doch für *Mainwaring* liege der Unterschied zwischen beiden Staaten in der Praxis. Statt – wie in Chile – stets denjenigen zu wählen, der von der Bevölkerung die meisten Stimmen erhielt, war die Abstimmung in Bo-

81 Eine solche Vierermatrix benutzt *Shugart* (2005: 326) ebenfalls. Es gibt aber keine substanzielle Unterscheidung zwischen ihm und den hier vorgestellten *Scott Mainwaring*.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

livien Gegenstand ernstlicher parlamentarischer Verhandlungen.⁸² Mehr als einmal wurde ein in der Direktwahl prozentual unterlegener Kandidat vom Kongress zum Präsidenten gewählt, sodass eine unmittelbare Bestellung als klassisches Merkmal eines Präsidialsystems fehle. Mainwaring (1993: 202) Kriterien zufolge entspricht diese Konstellation weder rein präsidentiellen noch parlamentarischen Anforderungen, sondern einem hybriden Fall. Schließlich könnte die mittelbar bestellte Regierung nicht abgesetzt werden, da für sie eine fixe Amts dauer gilt.

Den umstrittenen Fall der V. französischen Republik ordnet Lijphart (1984) fälschlicherweise zunächst den präsidentiellen Regierungssystemen zu. Als in Frankreich in den 1980er Jahren eine *cohabitation* immer öfter die politische Konstellation bestimmte, räumte er seinen ›Fehlgriff‹ ein und nahm eine Korrektur vor. Er kategorisierte das französische Regierungssystem nunmehr – jeweils abhängig von der parlamentarischen Mehrheitskonstellation – als alternierend zwischen parlamentarisch und präsidentiell. Freilich lassen sich die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse nicht *a priori* vorhersehen, sodass Frankreichs Position in seiner Vierrmatrix zwischen einer parlamentarischen und präsidentiellen Funktionslogik rochiert; je nachdem ob eine *cohabitation* vorliegt oder nicht (vgl. Lijphart 1999: 119).

»[p]residentialism as long as the presidency and parliamentary majority belong to the same party or coalition, and parliamentarism when they are in the hands of opposing parties or coalitions« (1997: 127).

Seine Korrektur ist gründlich misslungen, ›verschlimmbessert‹ die Typologie und führt zu keiner erträglichen Lösung. Mainwaring (1993: 205) entgeht insofern der Problematik Frankreich sowie Finnland zu typisieren, indem er merkwürdigerweise beide Länder in seiner Matrix ignoriert. Lediglich parlamentarische und präsidentielle Systeme sind dort anzutreffen und auch in den beiden hybriden Feldern erscheinen weder Frankreich noch Finnland, die er im Fließtext noch als semipräsidentiell bezeichnete (vgl. Mainwaring 1993: 202). Nur einige Zeilen später fügt er sie wiederum

82 Eduardo Gamarra (1997: 391f.) charakterisierte diesen Sonderfall als hybriden Präsidentialismus, denn diese spezifische Form umfasste eine komplexe Bildung von drei temporär unterschiedlichen Koalitionsformen. Zunächst fanden koalitionsähnliche Absprachen *vor* den Wahlen statt, wonach eine Aushandlung *im Kongress* folgte, um den Präsidenten zu wählen, und letztlich sich eine *Regierungskoalition* formierte.

in eine andere Tabelle unter der Spalte *other systems* ein, versehen mit dem Wort *semi-presidential* in Klammern.

Sowohl Lijphart als auch Mainwaring missachten die grundlegende Funktionslogik, die in semipräsidentiellen Systemen herrscht und keineswegs von parlamentarischen Systemen abweicht; Legislative und Exekutive bilden samt Staatspräsident eine Aktionseinheit und dieser ist für

»seinen Handlungsspielraum als Exekutivchef von einer loyalen parlamentarischen Mehrheit abhängig und agiert als Führer der Partei, die ihn im Parlament [...] unterstützt« (Pütz 2004: 225).

Hieraus folgt die Abhängigkeit der Regierung in ihrer Existenz und Handlungsfähigkeit vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit. Mit dieser institutionellen Konfiguration einer parlamentarischen Abberufbarkeit eines Teils der Exekutive⁸³ erfüllt das französische Regierungssystem schließlich das Grundkriterium eines parlamentarischen Systems, weswegen der Staatspräsident bei der Ernennung des Ministerpräsidenten auf die Mehrheitsverhältnisse Rücksicht nehmen muss (vgl. Elgie 1993: 19). Folgt er nicht den Mehrheitsverhältnissen, so ist ein Szenario denkbar, in dem das Parlament von seinem Recht Gebrauch macht und den Ministerpräsidenten abberuft.⁸⁴ Rein verfassungsmäßig wäre es schließlich möglich, dass der Staatspräsident wiederum das Parlament auflöst, in der Hoffnung neue, ihm gelegene legislative Verhältnisse zu generieren.⁸⁵ Das präsidentielle Auflösungsrecht der Nationalversammlung ist ein korrigierendes Instrument, das infolge potentieller institutioneller Blockaden eine Lösungsmöglichkeit eröffnet. Die Auflösung verschafft dem Präsidenten weder eine gestalterische Macht, noch stärkt sie die eigene Stellung, sondern dient primär als Ausweg aus einer Regierungskrise. Anhand der bisherigen Verfassungspraxis sind zwei unterschiedliche Konsequenzen zu erkennen.⁸⁶ Einerseits honoriert die Bevölkerung scheinbar den Staatspräsiden-

83 In klassischen parlamentarischen Systemen lässt sich ebenfalls nur ein Teil der Exekutive abberufen.

84 Allerdings ist dies nur ein theoretisches Szenario. In der Geschichte der Republik gab es dies lediglich ein einziges Mal und zwar 1962 als das Parlament mittels Misstrauensvotum das Kabinett stürzte und kurz darauf selber vom Präsidenten aufgelöst wurde.

85 In der französischen Praxis sanktionierten die Wähler ein solches Verhalten mit gegenläufigen Mehrheiten, weswegen die Staatspräsidenten klug beraten waren, von dieser Maßnahme Abstand zu nehmen.

86 François Mitterand gewann 1981 und 1988 zwei Präsidentschaftswahlen hintereinander und löste jeweils anschließend das Parlament auf, mit dem Ziel den Rückenwind aus dem eigenen Wahlsieg in die vorgezogenen Parlamentswahlen zu

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

ten, wenn dieser zu Beginn seiner Amtszeit das Parlament auflöst, um regieren zu können. Andererseits wird er bestraft, wenn dies inmitten der Amtszeit geschieht, um günstige Mehrheitsverhältnisse zu schaffen. Die französische Bevölkerung scheint ein Gespür dafür zu haben, wann Gebrauch von der konstitutionellen Befugnis gemacht wurde und zu welchem Zeitpunkt ein Missbrauch stattfand.

Potentielle Fälle der *cohabitation* sowie die Aussage *Duvergers* (1980: 172) wonach der Staatspräsident immer nur so stark sein kann, wie das Parlament ihn lässt, hat *Decker* (2009) in seiner Typologie berücksichtigt und zum Chef der Exekutive *a priori* den vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Ministerpräsidenten erklärt, ohne zu ignorieren, dass der Staatspräsident *de facto* ebenfalls imstande ist die Führungsrolle zu übernehmen. Hierdurch wird die Gewaltenfusion maßgeblich und zum charakteristischen Merkmal der Regierungsform. Mit einer von vornherein festgelegten Definition des Begriffs ›Chief of Executive‹ gelingt *Decker* eine Klarheit der dichotomen Merkmalsausprägungen zu erzeugen und darauf basierend zwei Grundtypen zu bilden, die sich darin auszeichnen, jeweils das sogenannte positive und das negative Charakteristikum anzunehmen. Deutlicher wird dies, wenn gefragt wird, ob die Regierungsbestellung durch die Stimmberchtigten erfolgt. So entsteht – wie bei der Abberufbarkeit – eine ›Ja-oder-Nein‹ Ausprägung, wobei das ›Ja‹ bei der Frage nach der Bestellung kennzeichnend für ein präsidentialles und das ›Ja‹ bei der Abberufbarkeit charakteristisch für ein parlamentarisches System ist. Dementsprechend müssen die beiden ›reinen‹ Typen jeweils eine unterschiedliche ›Ja-Nein-Kombination‹ vorweisen, wohingegen Systeme, die beide Kriterien mit ›Nein‹ beantworten, ein *unechtes* Mischsystem darstellen (vgl. *Decker* 2009: 197). Indessen stellen Systeme, die beide charakteristische Eigenschaften des jeweiligen reinen Typus vereinen, also die positiven Ele-

übertragen und die Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung umzukehren, da bei seinen beiden Siegen jeweils die parteipolitische Opposition die Parlamentsmehrheit und folglich die Regierung bildete. In diesen Fällen gewährten die Franzosen dem frisch gewählten Staatspräsidenten die Möglichkeit, mit gleichgerichteten Mehrheit die Aufgaben im Elysée-Palast anzutreten. Anders war die Wirkung bei Jacques Chirac, der, während seiner ersten Präsidentschaft zwischen 1995 und 2002, das Parlament 1997 frühzeitig – ein Jahr vor den regulären Parlamentswahlen – auflöste, mit der Intention die linke Opposition unvorbereitet zu treffen. Die Wähler sanktionierten dieses kalkulierte Verhalten, bescherten ihm eine gegenläufige Mehrheit und läuteten somit die längste Phase einer cohabitation ein (vgl. *Kimmel* 2013: 256f.). Das Risiko einer erneuten Auflösung ging er nicht mehr ein und arrangierte sich mit den Sozialisten, die Lionel Jospin zum Ministerpräsidenten wählten.

mente als Merkmale aufweisen, eine Synthese dar. Allerdings ist die Bezeichnung eines *echten* bzw. *unechten* Mischtyps irreführend, wenn die Fragestellung, wie bei Mainwaring, einfach umgedreht und aus der Präsidentialismus-Perspektive betrachtet wird. Dann wären Bolivien sowie die Schweiz *echte* Mischsysteme, da sie die vermeintlich ›positiven‹ Merkmale verbinden, während der israelische Fall demzufolge ein *unechtes* Mischsystem darstellen würde.

Anders als Kailitz (2010: 71) in seiner Replik bemerkt, ist es nicht *Deckers* Anspruch eine starre Dichotomie in der Typologie zu bewahren, wohl aber den Semipräsidentialismus als Subsystem zu klassifizieren, weswegen er das zentrale Kriterium weiterhin aufrechterhält und mit einer in der Forschung durchaus gängigen zweiten Fragestellung ergänzt.⁸⁷ Diese Typologie hat erneut den Vorteil der klaren Benennung des komplizierten schweizerischen Regierungssystems, das eine vom Parlament bestellte Regierung vorsieht, ohne dass ihm einerseits ein parlamentarisches Abberufungsrecht zur Verfügung steht. Andererseits deckt sie ebenfalls die gegenständige Variante eines direkt vom Elektorat gewählten Regierungschefs ab, der vom Vertrauen des separaten bestellten Parlaments abhängig ist.

Ferner untermauert Decker (2009: 195f.) seine Argumentation zugunsten eines zweiten definitionsnotwendigen Merkmals demokratietheoretisch, indem er an Steffanis Typologie das Fehlen der Erklärung bemängelt, wie denn in präsidentiellen Systemen die Exekutive bestellt werde. Er fügt hinzu, dass durch diese Lücke Raum für autoritäre Systeme geschaffen werde, gleichzeitig gibt er zu verstehen, dass durch die Abberufbarkeit in parlamentarischen Systemen, die – ob formale oder informale – parlamentarische Kreation der Exekutive bereits impliziert und deswegen in diesem Fall eine explizite Erwähnung entbehrlich sei (vgl. Decker 2009: 195f.). Zwar ist es richtig, dass Steffani keine Angaben zur Bestellung des Regierungschefs in präsidentiellen Systemen als Teil seiner Typologie macht, dennoch schließt er die Möglichkeit eines demokratischen Präsidentialismus in einer Monarchie, wegen einer ihr inhärenten Inkompatibilität, aus: »Demokratie und präsidentielles System sind nur in ihrer republikanischen Form miteinander vereinbar« (Steffani 1995: 639). Grundsätzlich unterschätzen beide Gedankengänge die luzide Purität, die dem Steffani Ansatz zu Grunde liegt. Zum einen ist eine Direktwahl der Regierung in parlamentarischen Regierungssystemen nicht auszuschließen und zum anderen ist eine parlamentarische Bestellung der Exekutive in präsidentiellen

87 Wie weiter oben gezeigt, geht Kailitz (2008: 296) zudem nicht anders vor, sondern bestimmt ebenfalls (mindestens) zwei Bedingungen.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Systemen nicht funktionswidrig. Obgleich diese nicht explizit erwähnt wurden, steht diesen Konstruktionen die Möglichkeit offen.

Allen drei ähnlichen Typologisierungsversuchen ist der Umgang mit dem ›Problem‹ semipräsidentieller Regierungssysteme gemeinsam, indem die Protagonisten ihnen die Eigenständigkeit absprechen. Zwar bleibt Mainwaring (1993: 205) eine finale Einteilung schuldig, aber die Indizien sprechen für eine Subsumption als parlamentarisches Regierungssystem.

Abbildung 3: Klassifizierungsversuche des Semipräsidentialismus

		Exekutivchef	
		Vom Vertrauen des Parlaments abhängig	Vom Vertrauen des Parlaments unabhängig
Bestellung des Exekutivchefs	Legislative	Parlamentarisch Semipräsidentiell während gegenläufiger Mehrheiten (Lijphart); Semipräsidentiell (Decker)	Quasipräsidentiell
		Quasiparlamentarisch	Semipräsidentiell (Müller)
	Wahlvolk		Präsidentiell Semipräsidentiell während gleichgerichteter Mehrheiten (Lijphart)

Quelle: Eigene Darstellung.

Wiederum andere Forscher verfolgen unterschiedliche Strategien den Semipräsidentialismus zu kategorisieren. So bettet Wolfgang C. Müller (2011: 145) das aus seiner Sicht eigenständige System wider der Logik eines Vierfeldschemas als fünftes Feld in die Mitte seiner Tabelle ein. Decker umgeht diese ›Streitfrage‹, indem er innerhalb des reinen parlamentarischen Systems eine Differenzierung vornimmt, während Steffen Ganghof (2016: 30) ihm hierbei Inkonsistenz vorwirft, da er diese Differenzierung in rein präsidentiellen Systemen unterlasse, ohne sich zu erklären.⁸⁸ Einen auf den ersten Blick durchaus eleganten Weg schlägt Ganghof ein und entzieht sich dem Konflikt, indem er die bekannte Typologie um zwei weitere Felder erweitert und auf diese Weise den Versuch unternimmt die Eigenständigkeit

88 Problemlos ließen sich für präsidentielle Systeme ebenfalls Varianten ausfindig machen. Die bereits erwähnten Staaten Bolivien und Uruguay, aber auch die umstrittene Schweiz, sowie einige US-Gliedstaaten (z.B.: Texas) stellen allesamt Varianten dar.

semipräsidentieller Regierungssysteme mit der Vierermatrix zu versöhnen (2014; 2016; 2018).

Seine Gedanken expliziert er in seinem Beitrag zum ›Regierungssystem-Trilemma‹, den er als ›Ergänzung‹ zu den bisherigen Typologien verstehen will, denn der Vierermatrix gelinge es nicht »alle existierenden *Grundtypen* von Regierungssystemen« (Ganghof 2016: 29; Hervorh. im Orig.) zu integrieren. Wie eine große Mehrheit in der Forschung geht Ganghof ebenfalls vom Semipräsidentialismus als eigenständigen Typus aus, der Elemente beider Typen vermischt. Neu ist eine dritte Merkmalsausprägung bei einer der beiden Fragen, die es ihm erlaubt, zwei zusätzliche Felder zu generieren. Neben dem Semipräsidentialismus entsteht hierdurch ein weiterer möglicher Grundtypus, was jedoch »keine unerwünschte Nebenfolge [darstelle], sondern ohnehin überfällig« sei.

»[...] lassen wir auf die Frage, ob das politische Überleben der Regierung mit der Parlamentsmehrheit verbunden ist, *drei* Antworten zu: ja nein und teilweise. Diese einfache Änderung erlaubt die konsistente Einbeziehung des Semipräsidentialismus, da in diesem System eben nur *ein Teil* der dualen Exekutive, der Premierminister, vom Parlament abberufen werden kann« (2016: 31; Hervorh. im Orig.).

Auf diese Weise gelingt ihm eine Symbiose zwischen *Elgies* drittem eigenständigen Typus und der Vierermatrix. Seine Einführung einer weiteren Antwortmöglichkeit – ›teilweise Abberufbarkeit der Exekutive‹ – taugt gleichwohl nur bedingt. Ebenjene Konstruktion ist in parlamentarischen Systemen ebenfalls vorzufinden, auch hier kann die Legislative die Exekutive in der Regel nicht *in toto*, sondern lediglich partiell absetzen. In seiner Typologie wären demnach alle parlamentarisch verfassten konstitutionellen Monarchien sowie parlamentarische Republiken mit indirekt bestellten Staatsoberhäuptern – also auch die Bundesrepublik – semiparlamentarische Systeme. Sicherlich geht es ihm in der Argumentation lediglich um diejenigen Präsidenten mit politischen Befugnissen, was hingegen zum kontroversen und schwer operationalisierbaren zweiten Kriterium von *Duverger* führen würde. Deswegen sei allein die verfassungsmäßig bedingte Direktwahl⁸⁹ für die beträchtlichen Befugnisse des Staatsoberhaupts dezentiv (vgl. Ganghof 2014: 651). Wenn aber ›Direktwahl‹ und ›beträchtliche

89 Ähnlich wie Kailitz argumentiert Ganghof, der Begriff ›duale Exekutive‹ meine eine Aufteilung der Regierungsmacht auf zwei eigenständig legitimierte Ämter. Unklar bleibt weiterhin, was mit dem Staatsoberhaupt passiert, das mittelbar gewählt wird, aber dennoch über politische Kompetenzen verfügt.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Kompetenzen gleichzusetzen wären, drängt sich sogleich die Frage auf, wie sich die schwachen Staatsoberhäupter in Österreich, Island oder Irland erklären ließen? Mindestens gleichermaßen erkläungsbedürftig wären sodann umgekehrt die starken, aber indirekt bestellten Präsidenten.

Abbildung 4: Typologisierung Steffen Ganghofs

		Abberufbarkeit der Exekutive durch Legislative		
		Ja	Teilweise	Nein
Wird die Exekutive ganz oder teilweise direkt gewählt?	Ja	Parlidential	Semipräsidentiell	Präsidentiell
	Nein	Parlamentarisch	Semiparlamentarisch	Versammlungsunabhängig

Quelle: Eigene Darstellung nach Steffen Ganghof (2016: 263).

Obwohl eine dritte Antwortmöglichkeit etwas Reizvolles besitzt, ist sie nicht konsistent und vermag die typologischen Kriterien nicht ausreichend zu erfüllen. Ein zu starrer Blick auf die Verfassungsschrift versperrt, wie schon bei *Elgie*, den Blick auf das Wesentliche. Schließlich bleibt *Ganghof* einer plausiblen Erklärung schuldig, warum am zweiten Kriterium eine dritte Merkmalsausprägung fehlt, denn analog zu der Frage nach der vollständigen oder teilweise erfolgten Abberufung, müsste bei der Bestellung der Exekutive ebenfalls die Möglichkeit einer teilweise erfolgten Direktwahl der Exekutive erfasst werden können. Er räumt demgegenüber ein, dass durchaus logisch wäre, eine dritte Antwort bei der Bestellung vorzusehen, allerdings begründet er dieses Auslassen, weil es ansonsten »zu einer unnötig aufgeblähten Neunfelder-Matrix führen [würde], in der es mehrere empirisch unbesetzte Kombinationen gibt« (Ganghof 2016: 31). Jene Begründung einer mangelnden empirischen Realität hindert ihn jedoch nicht daran, selbst ein Regierungssystem spiegelbildlich zu *Duvergers* Semipräsidentialismus zu konzipieren, das in der empirischen Realität der Regierungssysteme keine praktische Anwendung findet.

Argumentativ konsequent bildet er einen neuen Systemtypen, den er mit dem kontroversen Begriff⁹⁰ »semiparlamentarisch« etikettiert und ihm eine »duale Legislative« (Ganghof 2014: 648) attestiert.

90 Ginge es nach stringenter Logik, so *Klaus von Beyme* (2014: 34), dann müssten die vermeintlich eigenständigen semipräsidentiellen Systeme semiparlamentarisch heißen. Gleichzeitig verweist er auf die autoritären und folglich nicht wünschenswerten Konnotationen des Begriffs (vgl. Beyme 2014: 34; siehe auch: Decker

»Drei Bedingungen müssen erfüllt sein, damit durch ein Zweikammerparlament das Regierungssystem verändert wird. Die beiden Kammern müssen (1) die gleiche absolute Vetomacht in der normalen Gesetzgebung und (2) eine gleichwertige demokratische Legitimation besitzen, aber der Fortbestand der Regierung im Amt darf (3) nur von einer der beiden Kammern abhängen« (Ganghof 2016: 33).

Kriterium Nummer zwei verkompliziert das Dasein semiparlamentarischer Regierungsformen, da ›gleichwertige demokratische Legitimation‹ beider Kammern, die unmittelbare Bestellung aller Abgeordneten bedeutet. Zusätzlich bedarf es einer asynchronen Abhängigkeit der Regierung; nicht beide, sondern nur eine Kammer ist fähig die Regierung abzuberufen, während die Beziehung der anderen Kammer zur Exekutive einer präsidentiellen Logik folgt (vgl. Ganghof 2016: 35). In der Praxis politischer Systeme gibt es allenfalls Systeme auf der gliedstaatlichen Ebene in Australien und Neuseeland, die sich diesem Typus weitgehend annähern sollen (vgl. Ganghof 2016: 35). In einer späteren Publikation ersetzt er das erste durch ein anderes Kriterium, das sich bereits aus seiner Eingangstypologie systemlogisch notwendig ergibt. Wie bereits aus der definitorischen Sechs-felder-Matrix abzulesen ist, kann lediglich erst dann von einem semiparlamentarischen System gesprochen werden, wenn kein Teil der Exekutive direkt bestellt wird. Mit dieser Minimaldefinition zählt *Ganghof* sieben pure semiparlamentarische Systeme auf: Australien, fünf Gliedstaaten Australiens und Japan (vgl. 2018: 264).

Auf den ersten Blick mag die Typologie durchaus ansprechend sein, denn sie setzt sich mit einer in der Forschung unterbeleuchteten Fragestellung intralegalistiver Beziehungsmuster auseinander, und es gelingt ihr zusätzlich den Semipräsidentialismus einzuordnen. Höchst problematisch an der Typologie, der Definition des Semiparlamentarismus und der irritierenden Einordnung sind die unterschiedlichen Ebenen, die *Ganghof* bedauerlicherweise vermischt. Er beschäftigt sich primär mit dem *intralegalistiven* Verhältnis, während sich dieses Binnenverhältnis in der Matrix gar nicht widerspiegelt, sondern stattdessen die Komposition der Exekutive. Zudem verfährt er letztlich doch inkonsequent und erwähnt beiläufig, die Tschechische Republik sei eine semiparlamentarische Form des semipräsidentiellen Regierungssystems, da sie eine auf gleiche Art und Weise legitimierte bikamerale Struktur aufweise, von denen lediglich das Unterhaus

2010a: 329). Diesbezüglich hat sich ebenfalls der türkische Verfassungsrechtler *Kemal Gözler* nahezu identisch geäußert (vgl. 2009: 585).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

den Ministerpräsidenten abberufen kann. Bis hierhin entspreche sie der semiparlamentarischen Definition, allerdings wird in Tschechien der Staatspräsident direkt gewählt, was einen zwangsläufigen Ausschluss aus der Diskussion um die Zugehörigkeit nach sich zieht und die eben angesprochene typologische Vermischung unterschiedlicher Ebenen unterstreicht.⁹¹ Gleichzeitig macht *Ganghof* (2018: 264) auf die nicht verfügbaren formellen Befugnisse des Staatspräsidenten aufmerksam und es scheint so, als sei dies letztlich der Grund für ihre Kategorisierung als eine semiparlamentarische Version des Semipräsidencialismus. Zudem stellt sich hier die Frage, warum bei der Tschechischen Republik dann doch hinsichtlich der Befugnisse differenziert wird.

Für eine Distinktion von Regierungssystemen ist letztthin das wesentlichste Kriterium das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Exekutive und Legislative, die in semipräsidentiellen Systemen weiterhin existiert und aufgrund der unmittelbaren Bestellung des Staatsoberhaupts nicht plötzlich verschwindet. Ferner zeigen bisherige empirische Beispiele des vermeintlich eigenständigen Typus eine Nähe zu parlamentarischen Regierungssystemen (vgl. Beyme 2014: 34; Decker 2009: 197; Siaroff 2003: 307; aber auch: Duverger 1980: 167; oder Loewenstein 2000 [1959]: 92). Befürworter einer Eigenständigkeit haken hier dennoch ein, indem sie die Direktwahl eines Exekutivteils in das Zentrum ihrer Argumentation platzieren und ferner ausführen, dass es nunmehr institutionell bedingt, neben dem Parlament, einen vom selben Prinzipal beauftragten zweiten Agenten gebe (vgl. Elgie 2009; Kailitz 2010; Samuels/Shugart 2010; Schleiter/Morgan-Jones 2009b). Eine unmittelbare Bestellung käme einer eigens gestellten Auftragserteilung gleich und erhöhe nicht nur die Legitimation des Präsidenten, sondern politisiere ihn, denn dieser erhielte einen Regierungsauftrag, der deutlich über *considerable powers* eines mittelbar bestellten Staatsoberhaupts hinausgehe. Zwar mag es auch in parlamentarischen Systemen Staatsoberhäupter geben, deren verfassungsmäßige Kompetenzen einen Einfluss auf die Regierung und ihre Politik ausübten, aber sie blieben weiterhin Agenten des Parlaments und seien nicht autonom (vgl. Schleiter/Morgan-Jones 2009a: 687). Adversativ zu präsidentiellen Systemen existiert im semipräsidentiellen Regierungsformen jedoch keine vollständige Autonomie, denn mittels des ihm (häufig) zustehenden Parlamentsauflösungsrecht kann der Staatspräsident den Ministerpräsidenten desavouieren, ob-

91 Ein Ausweg böte sich eventuell, wenn er seinen Grundtypen (parlamentarisch, präsidentiell und semipräsidentiell) die anderen drei Systeme als Quasisysteme gegenüberstellt.

wohl dieser durch einen anderen Agenten bestimmt wurde, der wiederum – wie der Staatspräsident – vom selben Prinzipal einen Auftrag erhielt.

»Specifically, then, if the president possesses dissolution power, it provides another instance by which one principal in a semi-presidential system may select an agent, but that agent must consider the preferences of a different institution empowered to terminate its authority. Under those semi-presidential system that have a dissolution provision, the president may decide when the voters will choose new legislative agents« (Shugart 2005: 335).

Hier ließe sich demnach eine weitreichende Interferenz im vermeintlich gleichberechtigten Prinzipal-Agenten-Verhältnis konstatieren, die dem Staatsoberhaupt eine destruktive, gleichwohl keine gestalterische Dominanz verschafft.

Grundsätzlich beginnt das Problem beim Begriff der *dualen Exekutive* (vgl. Decker 2009; Kailitz 2010). Nach *Jean Blondel* (1984) bezieht sich eine duale Exekutive auf die Konstellation eines vom Parlament bestellten Regierungschefs und eines von der Wahlbevölkerung direkt gewählten Staatspräsidenten, bei einer gleichzeitig nicht klar abgrenzbaren Kompetenzhierarchie (vgl. auch: Kailitz 2010; Shugart 2005). Nicht nur, dass die Bedeutung und Funktion der Direktwahl überschätzt wird, vernachlässigt die Bezeichnung die ohnehin existente duale Exekutivstruktur in den meisten parlamentarischen Systemen. Von *Werner Kaltefleiter* (1970: 130) als »bipolare Exekutive« bezeichnet, meint diese schlicht eine zweiköpfige Exekutive, in der beide Teile über Kompetenzen verfügen, unabhängig davon, ob es eine Direktwahl eines Exekutivparts gibt oder nicht. Eine »Salbung mit dem demokratischen Öl der Volkswahl« (Kaltefleiter 1970: 187), sei nämlich für die tatsächliche Machtposition des Staatspräsidenten irrelevant. Vielmehr seien andere Faktoren, wie die politische Führung einer Mehrheitspartei, oder der Verzicht anderer Akteure auf Machtausübung, wesentliche Grundlagen für eine stabile und mächtige institutionelle Stellung des Staatsoberhaupts (vgl. Kaltefleiter 1970: 187).

Im Regelfall sehen parlamentarische Regierungssysteme zwar ein politisch kompetenzloses Staatsoberhaupt vor, woraus aber nicht folgt, dass diese Vorkehrung einer notwendigen Bedingung gleichkommt. Hierfür gibt es einige erwähnenswerte Beispiele, wie die zu den klassischen parlamentarischen Systemen zählende Italienische Republik. Unklare parlamentarische Mehrheiten und häufige Regierunginstabilitäten implizierten in der Vergangenheit eine starke Stellung des Staatsoberhaupts, wohlgernekt, ohne von der Wahlbevölkerung direkt legitimiert worden zu sein

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

(vgl. Steffani 1983: 399). Als weiteres Beispiel lässt sich Ungarn anführen, das, im Gegensatz zum Großteil postsozialistischer Länder, für ein klassisches parlamentarisches System mit einem indirekt bestellten Staatspräsidenten optierte. Dennoch gab es gerade in der Anfangszeit seitens der ungarischen Staatspräsidenten stets Bemühungen, die eigene Rolle und Funktion im Regierungssystem aufzuwerten, was nicht selten zu intraexekutiven Konflikten führte (vgl. Raadt 2009: 84).⁹² In diesem Zusammenhang ist nicht zuletzt die Türkische Verfassung von 1982 bis 2014 ein überzeugendes Beispiel für einen indirekt bestellten Präsidenten, der im Intraexekutivverhältnis eine bedeutsame politische Position einnimmt (vgl. Çınar/Heper 1996: 490), und worauf Kapitel 5 ausführlich eingehen wird.

Hier ist also ersichtlich, dass duale oder bipolare Exekutiven auch indirekt bestellte Staatspräsidenten miteinbeziehen können. Der Verweis, dass unter dualen Exekutiven lediglich Systeme subsumiert werden, deren beide Teile mit politischen Kompetenzen ausgestattet sind, *aber einer direkt bestellt wird* (vgl. Kailitz 2010), kann nicht als Ausschlusskriterium für rein parlamentarische Systeme fungieren, da auch in parlamentarischen Systemen beide Teile mit politischen Befugnissen versehen sind. Ferner wirkt die Ausführung *Kailitz'* (2007: 172) befremdlich, wenn er den semipräsidentiellen Typus dahingehend definiert, dass die Regierungsmacht auf zwei Institutionen, nämlich auf die Regierung und den Präsidenten verteilt ist, während gleichzeitig nur die Regierung vom Parlament absetzbar bleibt, nicht aber der Präsident. In klassischen parlamentarischen Systemen trifft dieser Umstand nämlich ebenso zu, und dies scheint mir sodann der tatsächliche ›blinde Fleck‹ in den bisherigen Typologisierungsversuchen zu sein. Aus politischen Gründen ist das Staatsoberhaupt nicht absetzbar, aber durchaus mit Macht ausgestattet, obgleich diese freilich variiert und größtenteils minimaler Natur ist. Allein durch das Prestige des Amts wegen, erhält der Präsident zwangsläufig eine gewisse *Auctoritas* (Autorität), die zwar im Gegensatz zu verfassungspolitischer *Potestas* (Macht) keine konkrete Befugnis impliziert, hingegen in politische Macht übersetzt werden kann.

Letztlich wäre es viel stringenter und konsistenter, die exekutiv-legislative Beziehungen nicht anhand einer formalen direkten Bestellung des

92 In diesem Zusammenhang ist erst eine Stärkung des Ministerpräsidentenamts mit dem Wahlsieg *Viktor Orbans* 1998 zu konstatieren. Mit der Regierungsübernahme installierte *Orban* nach dem Vorbild des deutschen Bundeskanzleramts eine ähnliche Version und stärkte somit seine intraexekutive Stellung gegenüber dem Staatspräsidenten (vgl. Baylis 2007: 90).

Staatspräsidenten zu betrachten, dessen Befugnisse damit noch lange nicht manifestiert sind und die Funktionslogik des Systems von reinen parlamentarischen Systemen nicht abweicht. Deswegen ist zuvorderst zu klären, mit was für einer Form der Exekutive wir uns beschäftigen. Im Gegensatz zu einem Großteil der Forschung, erkenne ich keinen Mehrwert einer typologischen Ausdifferenzierung lediglich anhand eines anderen Bestellungsmodus, und charakterisiere bipolare Exekutiven als duale Exekutiven, wenn die Regierungsmacht auf zwei Organe der Exekutive aufgeteilt ist – ganz gleich der Bestellungsform. In *Ganghofs* (2016: 31) Logik sind zwar seine weiteren Ausführungen konsequent, in denen er argumentiert, ohne direkte Wahlen fehle es dem Staatsoberhaupt an ›Legitimation zur Übernahme echter Regierungsmacht‹, sie ignorieren aber, wie zuvor dargelegt, die Regierungswirklichkeit. Die vorliegende Arbeit dokumentiert im weiteren Verlauf, dass es nicht notwendigerweise einer Direktwahl bedarf, um eine duale Exekutive – wie *Kailitz* und *Ganghof* sie verstehen – zu bilden.

Für eine Vielzahl an Forschern reicht sodann eine simple Verfassungsänderung – direkte Bestellung des Staatsoberhaupts durch die Stimmberechtigten – aus, um ein parlamentarisches in ein semipräsidentielles System zu transformieren. Als die türkische Verfassung infolge des Putsches 1980 einen starken, aber bloß mittelbar bestellten Staatspräsidenten installierte, blieb das System, diesen Kriterien zufolge, weiterhin parlamentarisch. Erst mit der 2007 beschlossenen und sieben Jahre später implementierten Verfassungsänderung einer Direktwahl, galt die Türkische Republik als semipräsidentiell, obwohl sich an der Beziehung zwischen den Gewalten – auch nicht im Binnenverhältnis der Exekutive – nichts änderte.⁹³ Der Unsinn einen Systemwandel allein anhand der formalen Änderung des Bestellungsmodus vorzunehmen wird unter der Berücksichtigung des hypothetischen Falls der Bundesrepublik augenscheinlicher. Angenommen, in naher Zukunft würde die in der Vergangenheit bereits oft debattierte Direktwahl des Bundespräsidenten⁹⁴ eingeführt, wäre bereits ein Regierungssystemwandel vollzogen, was angesichts der politisch bisher etablierten und verfassungsmäßigen Rolle des Staatsoberhauptes stark zu bezweifeln wäre (vgl. Höreth 2008: 37). Mit großer Wahrscheinlichkeit änderte sich, trotz

93 Dass Staatspräsident *Erdoğan* seine Macht erhalten wollte, und deswegen nach der Parlamentswahl im Juni 2015, bei der die AKP zum ersten Mal ihre absolute Mehrheit verlor, eine Koalition ausschloss sowie auf Neuwahlen drängte, ist nicht überraschend und zeigt eindrucksvoll, dass das Regierungssystem weiterhin der Logik eines parlamentarischen Systems folgte (vgl. Tokath 2016: 750).

94 Für eine Übersicht zu den Debatten, siehe Peter Rütters (2013).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

einer Direktwahl, an der Logik des Regierungssystems nicht viel, und erst recht nicht in dem Maße, dass ein neues Regierungssystem damit installiert wäre.⁹⁵

3.4 Mischtypen – sinnvolle Ergänzung?

Falls Typologisierungen aus mehreren definitionsnotwendigen Kategorisierungskriterien bestehen, sind neben ›Reinformen‹ auch ›Mischformen‹ möglich. Gelten die Regierungsabberufbarkeit durch das Parlament aus politischen Gründen sowie die Art der Regierungsbestellung als definitionsnotwendige Merkmale, lassen sich Mischsysteme sowohl in der Theorie als auch in der Praxis beobachten. Ob wir es letztlich mit einem *echten* oder *unechten* Mischtypen zu tun haben, hängt von den jeweiligen Formulierungen der Fragen zu den Kriterien ab, denn je nachdem aus welcher Perspektive sie gestellt werden, können die sogenannten ›positiven‹ Eigenschaften differieren und die Begriffe *echt* und *unecht* verloren an Bedeutung. Andere Termini, die in diesem Zusammenhang im Umlauf sind, erscheinen besser geeignet: ›Direktwahl-parlamentarisch‹ für die israelische Version und ›versammlungsunabhängig‹ für das schweizerische Regierungssystem (vgl. Carey/Shugart 1992; Ganghof 2016: 28;). Noch präziser wäre allerdings das Präfix *quasi* zu verwenden, um jeweils die unkonventionellen Systeme dem Typen zuzuordnen, mit dem sie das ›positive‹ Element teilen, und diese dementsprechend als *quasiparlamentarisch* respektive *quasipräsidentiell* zu charakterisieren.

Beide Mischtypen treten in der Realität nur selten auf. Den quasipräsidentiellen Typen gibt es lediglich in der Schweiz und unter bestimmten Bedingungen in den USA sowie einst in Bolivien. Tatsächlich ließe sich sogar grundsätzlich über die Typologisierung der Eidgenossenschaft diskutieren, da sie nicht vorbehaltlos in die Kategorie Repräsentativsystem passt. Die vielen diversen Charakterisierungen, die sich im Umlauf befinden, weisen eine enorme Bandbreite auf und deuten auf einen, für die vergleichenden Regierungslehre, kontroversen Fall hin: *Direktorialregierung* (vgl.

95 Marcus Höreth (2008: 35) bezieht sich in der Frage der Direktwahl des Bundespräsidenten auf Decker und spricht von »legitimatorischer Aufwertung des Bundespräsidenten durch dessen Direktwahl [...] sie ihn in eine Konkurrenzsituation zu dem ja nur indirekt gewählten Bundeskanzler stellen würde, die dem parlamentarischen Regierungssystem kaum zuträglich wäre«. An der Funktionslogik im System ändert dies nichts, allenfalls im Intraexekutivverhältnis beider Ämter.

Loewenstein 2000 [1959]), *präsidentielles System* (vgl. Steffani 1983: 395), *assembly-independent* (vgl. Carey/Shugart 1992: 26; Ganghof 2014: 651), *quasi-präsidentiell* (vgl. Decker 2009: 197; Hartmann 2004: 44), *hybrid* (vgl. Lijphart 1984: 70; Mainwaring 1993), *sui generis, Mischtyp* (vgl. Krumm 2013: 11) oder *eigentlicher Sonderfall* (vgl. Linder 2004: 487). Im politischen System der Alpenrepublik sind direktdemokratische Elemente fest manifestiert und dadurch elementarer Bestandteil des Regierens (vgl. Neidhart 1970), weswegen sie als (halb-)direkte Demokratien bzw. als eine institutionelle Mischform zu zählen sei (vgl. Mayer 2017: 51). Ihr einzigartiger Demokratietypus zeichnet sich auch durch eine maßgebliche Rolle des Elektorats im regulären ›Regierungsalltag‹ aus, indem der horizontalen Gewaltenteilung ein vierter Akteur hinzugefügt wird, der auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative merklich verhandlungs- und konsensorientiert wirkt (vgl. Vatter 2016: 384). Unterstrichen wird dies durch die schweizerische Zauberformel, die ungeachtet des Wahlausgangs eine ›quasi-Allparteienregierung‹ festsetzt (vgl. Vatter 2016: 207),⁹⁶ die aufgrund der nahezu gleichmäßigen Regierungsbeteiligung der vier größten Parteien eine Abberufbarkeit durch das Parlament obsolet erscheinen lässt; ohnehin sieht die Verfassung eine solche Möglichkeit gar nicht erst vor (vgl. Hartmann 2004: 44; Vatter 2016: 43f.). Angesichts ihres nichtparlamentarischen und nichtpräsidentiellen Charakters (vgl. Vatter 2016: 259), stellt sich die Frage ob der Versuch einer Einordnung einer (halb-)direkten Demokratie in den Kategorien der repräsentativen Demokratien sinnvoll ist, oder man sie nicht aus der Betrachtung herausnehmen sollte.

Stattdessen scheint Bolivien bis zur Verfassungsänderung 2009 ein gemeinverständliches Beispiel für ein *quasipräsidentielles System* zu sein. Bei der Bestellung des Präsidenten, sofern eine erfolgreiche Direktwahl ausblieb, erhielt der Kongress Ernennungsbefugnisse und übte diese häufig nonkonformistisch aus, indem er Zweit- oder Drittplatzierte ernannte (vgl. Cheibub 2007: 35; Lijphart 1989: 372). Anschließend war eine aus politischen Gründen zu erfolgende Abberufung des Präsidenten unmöglich, sodass Mainwaring (1993: 202) auf ähnliche exekutiv-legislativ Beziehungsstrukturen in Bolivien wie in der Schweiz hinweist: Die Legislative entscheidet (potentiell) über den Regierungschef, ist hingegen nicht in der Lage die von ihr bestellte Person wieder abzuberufen. Ohne Erläuterungen lässt sich das bolivianische Modell jedoch nicht vorbehaltlos als quasipräsidentiell zählen, da erst besondere Bedingungen dem Kongress eine derarti-

⁹⁶ Der Regierungchefposten rotiert und wird von einer siebenköpfigen Regierung gleichberechtigt ausgeübt.

ge Kompetenz gewähren. Streng genommen wären die USA unter Umständen ebenfalls ein ›quasi-System. Falls im *electoral college* keiner der Kandidaten eine erforderliche Mehrheit erhält, bestimmt das Repräsentantenhaus den künftigen *President of the United States*. In der bisherigen Geschichte kam es tatsächlich zwei Mal zu einem solchen Kuriosum. Besonders skurril wirkt dies vor allem im Jahre 1800 als mit *Thomas Jefferson* und *Aaron Burr* zwei Mitglieder der *Democratic-Republican Party* die gleiche Anzahl an Wahlmänner-Stimmen erhielten. Letztlich wurde im Repräsentantenhaus mit der Hilfe einiger Abweichler aus der *Federalist-Party Jefferson* gewählt. Anschließend wurde die *Twelfth Amendment* beschlossen, die seitdem eine separate Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten vorsieht. 24 Jahre später entschied das Repräsentantenhaus erneut eine Präsidentschaft und dieses Mal sogar zugunsten des zuvor in der ›Volkswahl‹ (*popular vote*) unterlegenen Kandidaten *John Quincy Adams* (vgl. Lowi/Ginsberg 2002).⁹⁷

Noch schwieriger ist es, in der Realität entsprechende Typen des quasi-parlamentarischen Systems – unmittelbare Bestellung des Regierungschefs bei gleichzeitiger Abhängigkeit vom Vertrauen des Parlaments – zu finden, für den es lediglich einen (historischen) Fall gibt, nämlich Israel zwischen 1996 und 2002 (vgl. Decker 2006; Edinger 2003; Hazan 1997; Rosenbloom/Segal 1998; Susser 1997). Angesichts der verfassungspolitischen Entwicklung in der Türkei,⁹⁸ aber auch einiger, in der Vergangenheit und Gegenwart anderswo geführten Debatten (vgl. Backmann 2011; Decker 2010b, 2011, 2013; Holtmann 2011; Maddens/Fiers 2004; Susser 1997; Zeh 2013), ist ein Blick auf diesen vermeintlichen Mischtypen und seine einzige Realisierung dennoch lohnenswert.

97 Fälschlicherweise schreibt Florian Furtak (2018: 107): »Sollten sich – was noch nie vorgekommen ist – Elektoren nicht an das Wahlergebnis halten und ein Kandidat die notwendige Mehrheit von 270 Wahlmännern verpassen, würde das Repräsentantenhaus die Entscheidung treffen, wer Präsident wird«, was sogar in zweierlei Hinsicht fehlerhaft ist; denn erstens spricht er ein anderes Wahlverhalten an, nämlich das der ›faithless electors‹ (wenn ein Elektor nicht den Kandidaten wählt, der die ›popular vote‹ im eigenen Bundesland gewonnen hat), was zweitens – auch bis in die Gegenwart – immer wieder vereinzelt vorkommt.

98 Die neue Verfassung der Türkei, die seit Juni 2018 gilt, weist auffällige Ähnlichkeiten zu diesem Typen auf, weswegen nunmehr ein weiteres exemplarisches System existiert. Die schreitende Autokratierung in der Türkei trübt freilich die Einordnung, weswegen im weiteren Verlauf der Begriff ›Präsidialismus alla Turca‹ verwendet wird, der auf eine Exekutivlastigkeit hinweist, ohne jedoch dem strikten Kriterium der Unabhängigkeit beider Organe zu folgen. Zu einer Kritik des Begriffs weiter unten.

Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive ist der frühzeitige Abbruch des israelischen Experiments eines direkt bestellten Regierungschefs bedauerlich, das zweifelsfrei nach nur sechs Jahren grandios gescheitert ist. Zwar gab es einen wissenschaftlich umfassend elaborierten Vorschlag,⁹⁹ der jedoch seitens der politischen Akteure an wesentlichen Stellen erheblich umgearbeitet wurde, sodass letztlich Schwachstellen die vermeintlichen Vorzüge überwogen. Ursprüngliches Ziel war es, den Kabinettschef institutionell zu stärken und das Parlament zu schwächen, welchem aufgrund diffuser Mehrheitsverhältnisse einseitig mehrere vergangene Regierungskrisen angelastet wurden. Insbesondere das große Erpressungspotential kleiner Parteien und die daraus entstandenen fragilen Koalitionen hätten die Instabilitäten des politischen Systems verschärft (vgl. Decker 2006: 283; Rosenbloom/Segal 1998: 442). Einige Politikwissenschaftler und Staatsrechtler nahmen die defizitäre institutionelle Konfiguration des israelischen Systems zum Anlass, von sich aus einen Verfassungsvorschlag auszuarbeiten. In diesem sollten die positiven Eigenschaften¹⁰⁰ der beiden klassischen Regierungssysteme synthetisiert werden: die Stabilität des präsidentiellen mit der politischen Verantwortlichkeit der Regierung in parlamentarischen Regierungssystemen, ohne die Volatilität des letzteren und die institutionelle Blockade des ersten einzubauen (vgl. Susser 1989: 113). Demnach war die grundlegende Idee ein System zu kreieren, das den parlamentarischen Charakter nicht restlos ablegte, aber dennoch mit der Direktwahl des Premierministers die Legitimation beider Organe auf eine gleichwertige Stufe hievt.

In diesem Entwurf war ein exekutiv-legislativ Verhältnis ausgearbeitet, das dem Parlament zwar die Bestellung des Regierungschefs entzieht, jedoch dafür sorgt, dass die Legislative weiterhin die Exekutive aus politischen Gründen abberufen kann. Für die unmittelbare Bestellung des Ministerpräsidenten sollte im ersten Wahlgang eine Mehrheit von 45 % ausreichen, bliebe sie unerreicht, würden zwei Wochen später die beiden Bestplatzierten in einer Stichwahl antreten, die wiederum zeitlich mit den Parlamentswahlen synchronisiert wäre. Mit der Einführung einer Direktwahl war eine stabile sowie rasche Regierungsbildung intendiert, sodass diese

⁹⁹ Dem Zustandekommen des Vorschlags, die exekutiv-legislative Beziehungen durch die Einführung der Direktwahl des Ministerpräsidenten zu verändern, ging das Scheitern einer Wahlrechtsreform voraus.

¹⁰⁰ Aus meinem Verständnis heraus geht es hierbei nicht um definitorische Merkmale, sondern um diverse Eigenschaften, die eher mit dem einen, als mit dem anderen Typen kompatibel sind.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

nunmehr nicht von den kleinen Parteien im Parlament erschwert werden kann. Gleichzeitig wären die kleinen Parteien aber nicht vollständig entmachtet, da der Ministerpräsident weiterhin von ihrer Zusammenarbeit abhängig bliebe, und zwei im politischen Alltag relevante Mehrheitskonstellationen elementar würden. Zum einen wäre eine regierungsfähige 50 % plus eins Mehrheit nötig; hierfür könnte der Regierungschef sich schließlich wechselnden Mehrheiten und somit unterschiedlichen politischen Partnerinnen bedienen. Andererseits bedurfte es einer 60 % plus eins Mehrheit, um den Regierungschef zu stürzen. Freilich sollte die anschließend vorgesehene zwingende Selbstauflösung auf die Ausübung des Misstrauensvotums hemmend wirken (vgl. Susser 1989).

In fragmentierten und zusätzlich polarisierten Parteienlandschaften ist mit absoluten Mehrheiten kaum zu rechnen, was gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit von Koalitionen und – in diesem Fall einer *a priori* bestellten Exekutive – gegenläufiger Mehrheiten erhöht. Zwar funktioniert dann die Mehrheitsbeschaffung wie in idealtypischen Minderheitsregierungen, nämlich von Fall zu Fall, doch anders als in den teilweise fragilen Koalitionsformaten ist die Regierung durch die Konstruktion des oben ausgeführten Misstrauensvotums äußerst stabil im Amt. In einem Mehrparteiensystem, das durch eine bunte Koalitionslandschaft charakterisiert ist, liegt die Vermutung nahe, dass bereits vor den Wahlen informelle Koalitionsabsprachen ausgehandelt werden und diese sich bilden. Käme es jedoch partout nicht zu legislativen Mehrheiten, blieben dem Regierungschef als Handlungsoptionen (1) neue (feste) Mehrheiten zu suchen, (2) *ad hoc* Koalition zu bestimmten Themen zu schmieden oder (3) alte Mehrheiten wiederherzustellen. Entstünden jedoch hinsichtlich einer gesetzgeberischen Mehrheit unüberbrückbare Differenzen zwischen ihm und der Knesset, bliebe dem Regierungschef, gewissermaßen als *ultima ratio*, die Option – analog zur Parlamentsbefugnis – durch seinen Rücktritt¹⁰¹ Neuwahlen beider Organe zu veranlassen (vgl. Susser 1989: 118).

Den theoretischen Ausarbeitungen ist das Motiv einer Stärkung des Regierungschefs eindeutig zu entnehmen, der stabil im Amt und weder von Launen noch Forderungen kleinerer Parteien abhängig sein soll. Allerdings konnten in den Verhandlungen Vertreter der rechtskonservativen LIKUD (Zusammenschluss) gemeinsam mit kleineren nationalreligiösen Parteien ihren Missmut gegenüber dem Reformplan zum Ausdruck brin-

101 Mit der zwangsläufigen Konsequenz der Parlamentsauflösung wirkt die bloße Androhung eines Rücktritts wie ein letzter Versuch das Parlament mit der Pistole auf der Brust zu >überzeugen<.

gen und Änderungen durchsetzen, »die dem Direktwahlkonzept die Gifzähne ziehen sollten« (Decker 2006: 287). Schließlich unterschied sich das 1992 beschlossene Gesetz in wesentlichen Punkten vom Vorschlag der Expertenkommission und blieb unmissverständlich hinter den einstigen Erwartungen zurück.

Durch eine Reihe an Modifikationen wurde das genaue Gegenteil der ursprünglich gesteckten Ziele erreicht. Zunächst musste (1) der direkt bestellte Ministerpräsident innerhalb von 45 Tagen der Knesset sein Kabinett vorstellen und ihre Zustimmung einholen; falls die parlamentarische Investitur scheiterte, wurden Neuwahlen obligatorisch. Das (2) als Druckmittel und *ultima ratio* dem Ministerpräsidenten zur Hand gegebene Rücktrittsrecht, das zu einer Neuwahl beider Organe führte, wurde ebenfalls entschärft, indem das Instrument aus dem autonomen Entscheidungsreich des Ministerpräsidenten entzogen wurde und einer Zustimmung des Staatspräsidenten unterlag. Parallel zu der Erschwernis das Parlament aufzulösen, wurde (3) das parlamentarische Abberufungsrecht simplifiziert. Statt einer Dreifünftelmehrheit, reichte nunmehr bloß eine absolute Mehrheit aus, um Neuwahlen beider Organe herbeizuführen. War in der ursprünglichen Fassung das parlamentarische Abberufungsrecht noch schwieriger zu realisieren als ein konstruktives Misstrauensvotum, sah die letztlich verabschiedete Version eine einfachere Hürde vor (vgl. Decker 2006: 288).¹⁰²

Aufgrund des Equilibrium Neuwahlen beider Organe zu verursachen (vgl. Decker 2006: 288), fanden unter diesen Bedingungen innerhalb von nur sechs Jahren insgesamt drei Wahlen (1996, 1999 und 2001) statt. Anders als erhofft, entstanden keine stabilen Parlamentsmehrheiten, weil kleinere Parteien bei der Direktwahl ihren Kandidaten keine realistischen Chancen einräumten und diese zurückzogen, sodass in der Regel lediglich Kandidaten der beiden größten Parteien um das Ministerpräsidentenamt

102 Ob eine Dreifünftelmehrheit tatsächlich schwerer zu realisieren ist, wie Decker argumentiert, ist zunächst anzuzweifeln. Es bedarf eines kritischen Blicks auf die politische Komposition der Opposition. Sofern ein hoher Grad der ideologischen Polarisierung und Segmentierung im Parlament vorherrscht, ist ein konstruktives Misstrauensvotum äußerst schwer zu realisieren, während eine destruktive Mehrheit, die zu Neuwahlen führt, trotz einer höheren numerischen Erfordernis für die Oppositionsfaktionen attraktiver wirken kann, da auch ideologisch verfeindete Fraktionen sich zu einem gemeinsamen Vorgehen, ohne nachhaltige politisch-inhaltliche Konsequenzen, entschließen können. Gewiss ist die damit verbundene obligatorische Selbstauflösung ein hemmender Faktor.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

konkurrierten. Dadurch orientierten sie sich in die politische Mitte, um möglichst breite politische Spektren abzudecken und >erkauften< *a priori* die Unterstützung kleiner Parteien durch Listenplätze. Während also die Stimmberchtigten eine Auswahl zwischen zwei ideologisch in die Mitte wandernden Personen hatten, konnten sie bei den als weniger wichtig erachteten Parlamentswahlen nach eigenen ideologischen Präferenzen wählen. Originäres Stimmensplitting wurde somit populär und ließ durch die Abwesenheit einer künstlichen Sperrklausel die Fragmentierung des Parlaments von zehn auf 15 Fraktionen stetig steigen (vgl. Decker 2006: 292f.; Maddens/Fiers 2004: 790). Aufgrund der Wahlmodalitäten und des Parteiensystems erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit eines Regierens ohne eigene politische Mehrheit in Form einer Minderheitsregierung. Letzten Endes wandelten die politischen Akteure das Reformvorhaben dahingehend ab, dass, statt einer institutionellen Aufwertung des Ministerpräsidenten gegenüber dem Parlament, dieser derart geschwächt wurde, sodass nach sechs Jahren das Experiment vorzeitig abgebrochen und eine Rückkehr zum alten – nun leicht modifizierten – parlamentarischen System eingeleitet wurde.

Unbeholfen, aber durchaus treffend, tauften die Verfasser das System auf die Bezeichnung *parliadential* (vgl. Susser 1989: 113), was die Synthese beider Regierungsformen zum Ausdruck brachte. Dagegen kam es in der politikwissenschaftlichen Debatte zu einer übersichtlichen Menge¹⁰³ an (fehlerhaften) Klassifizierungen, wie zum Beispiel Lijpharts (1999: 123) Ausführungen, dass Israel zwar Neuland betrete, jedoch der Logik eines *Präsidialsystems* folge, »except that the president is called prime-minister«. Etwas undurchsichtig wird es bei Reuven Hazan (1996: 33f.), der sich unter Vorbehalt dem Terminus *president-parliamentary* von Carey und Shugart bedient; das israelische Experiment sei keine Alternation zwischen zwei Reintypen, sondern eine Synthese zwischen zweier unterschiedlicher Regierungsphasen infolge einer an Sartori angelehnten Oszillation. Siobhan Daly (2003: 102) hält wiederum den Begriff *premier-parliamentary* für angemessen und steht – wie andere auch – dem in der Reform benutzten Terminus des Premierministers skeptisch gegenüber. Indes bezeichnet Kailitz (2013: 355f.) den umstrittenen Fall eindeutig als zum parlamentarischen System zugehörig, ungeachtet der Tatsache, dass, wie in Frankreich, ein Teil der Exekutive unmittelbar und der andere vom Parlament bestellt wird. Zwar sind die Vorzeichen nicht dieselben, dennoch sind die theoreti-

103 Ein Grund für die letztliche Überschaubarkeit diverser Bezeichnungen, war die kurze Überlebensdauer der Regierungsform.

schen Bedingungen für eine ›duale Exekutive‹, wie er sie versteht, in diesem Fall in ähnlicher Hinsicht gegeben wie im Semipräsidentialismus.

In der Literatur gab es auch Versuche das *parliadentielle* System als semipräsidentiell zu charakterisieren (vgl. Rosenbloom/Segal 1998: 440) und tatsächlich gibt es Parallelen: Beide haben einen dualen und gleichwertigen Legitimationsstrang, jedoch mit dem Unterschied, dass in Israel der Ministerpräsident und nicht, wie in der semipräsidentiellen Variante, das Staatsoberhaupt unmittelbar bestellt wird. In Israel war der Ministerpräsident unzweideutig der Regierungschef ganz gleich wie die Parlamentsmehrheit sich konstituierte, allerdings musste er, wie in parlamentarischen Systemen üblich, jederzeit ein Misstrauensvotum fürchten. An dieser Konstruktion des Regierungssystems ist viel eher eine Synthese der Eigenschaften beider Grundtypen zu erkennen, als bei der semipräsidentiellen Spielart: einerseits die parlamentarische Abhängigkeit des Regierungschefs und andererseits die direkte Bestellung der Exekutive. Eine Synthese – und somit das Potential von Misch- oder Zwischentypen – wäre allerdings nur dann vorstellbar, wenn zwei oder mehr Merkmale definitionsnotwendig sind, was im Fall der Regierungsformen wiederum zu einer Inkonsistenz führt. Erkennen wir das Merkmal der direkten Bestellung als wesenhaft an, unterliegen wir nämlich einem klassifikatorischen Denkfehler, denn Regierungsformen beschreiben das Verhältnis der Gewalten zueinander, ihre Lehre untersucht die Beziehungen *zwischen* den beiden Gewalten. Regierungsformen werden *nicht* anhand der Beschaffenheit sowie Konstituierung einzelner Gewalten ermittelt. In der ›amerikanischen‹ Forschung mag dies ›Usus‹ sein (vgl. Pütz 2004: 218), kohärent ist es nicht, und die Behandlung der Bestellung als elementares Merkmal erscheint defizitär.

Zwangsläufig stellt sich die Frage, ob die Konstituierung der Exekutive tatsächlich eine strukturelle Veränderung mit sich bringt, die den Kern der vergleichenden Regierungssystemforschung, »[t]he conceptualization of the relationship between executives and legislatures« (Cheibub et al. 2014: 1), nachhaltig verändert, oder ob die Beziehung weiterhin der gleichen Abhängigkeitslogik folgt. Fürwahr ändert sich an der Zugehörigkeit zum Typus parlamentarisches System durch eine Direktwahl, sei es der Minister- oder Staatspräsident, nichts. Genauso wenig ändert sich an der Zugehörigkeit zu präsidentiellen Systemen, wenn die Exekutive von der Legislative bestellt wurde. Der vom Kongress gewählte bolivianische Präsident kann weiterhin aus politischen Gründen nicht abberufen werden und der von der Bevölkerung ins Amt bestellte israelische Ministerpräsident war in seiner Amtszeit stets von einer Parlamentsmehrheit abhängig. Letztlich entscheidet *nicht die Bestellung, sondern das Abhängigkeitsverhältnis* über die Re-

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

gierungsform. Trotz einer separaten Legitimation bleibt die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig, weswegen auch hier das Steffani-sche Diktum gilt und beide ›Mischtypen‹ inklusive des Semipräsidentialismus jeweils unmissverständlich zu den beiden Grundtypen zuzuschreiben sind, ganz gleich wie die institutionelle Vorkehrung die Bestellung der Exekutive regelt.

3.5 Ein Retypologisierungsvorschlag

Im Folgenden fasse ich diverse Typologien zusammen, weise auf ihre Schwächen hin und erkläre, warum das in der Literatur nahezu konsensual als semipräsidentiell bezeichnete System *sui generis* lediglich eine Variante des parlamentarischen Systems darstellt.

In seinen Arbeiten macht *Winfried Steffani* (1979; 1983; 1995) eine politische Abhängigkeit der Exekutive von der Parlamentsmehrheit als das Kerncharakteristikum zur Unterscheidung der Regierungsformen aus, während eine Vielzahl der Typologisierungsversuche als zweites definiti onsnotwendiges Merkmal die Bestellung des Exekutivchefs hinzufügt. Mit der gebildeten Vierermatrix entstehen zusätzliche ›Zwischentypen‹, die mit dem Präfix ›quasi‹ vor der Regierungsform (präsidentiell oder parlamentarisch) oder als *Hybrid I* sowie *Hybrid II* bezeichnet werden. Dabei wird dem Semipräsidentialismus in der Regel die Eigenständigkeit abgestritten und das ›Problem‹ unterschiedlich behandelt: Das vermeintlich eigenständige semipräsidentielle System wird ignoriert (vgl. Mainwaring 1993), als Subtyp des parlamentarischen Regierungssystems eingeordnet (vgl. Decker 2010a), oder je nach Mehrheitsverhältnissen in der Legislative alternierend als parlamentarisch respektive präsidentiell begriffen (vgl. Lijphart 1984, 1999).

Auch für *Elgie* (2004a) ist die direkte Bestellung des Staatsoberhaupts als konstitutives Merkmal eines wiederum dritten Systems relevant, was so dann von einem Gros der Literatur übernommen wurde (vgl. Ganghof 2014; 2016; 2018; Kailitz 2010; Sartori 1997; Schleiter/Morgan-Jones 2009b; Shugart 2005; vgl. auch zuvor Duverger 1980). Dabei scheint weniger eine Rolle zu spielen, welches Regime in dem jeweiligen Land herrscht, denn in diversen Aufzählungen sind Länder wie Russland, Frankreich und Österreich zusammen aufgelistet (vgl. Schleiter/Morgan-Jones 2009b: 876; Shugart 2005: 336f.), gleichwohl man es mit hochgradig disperaten politi-

schen Regimen zu tun hat.¹⁰⁴ Elgies wissenschaftliche Reichweite in der Semipräsidentialismusforschung ist umstritten, seine sparsame und letztlich undifferenzierte Typologie, findet vielfach Anwendung. Selbst in der deutschsprachigen Forschung rückt sie immer stärker in den Vordergrund, was im Hinblick auf die hier lange Zeit geltende und maßgebliche Suprematie einer dichotomen Betrachtung (vgl. Beyme 2014; Schüttmeyer 2003; Steffani 1995) durchaus verwunderlich ist. Eine diesbezügliche Differenzierung zwischen ›angelsächsischer und deutscher Schule‹¹⁰⁵ (siehe die Kontroverse zwischen: Decker 2009: 179; Kailitz 2010: 55) vorzunehmen, mag überzogen wirken, dennoch sind Tendenzen abweichender Ansätze unübersehbar. Neuere Versuche zielen auf eine Weiterentwicklung ab, um die Typologie an neuartige Phänomene adaptieren zu können. Angesichts der Verfassungsentwicklung in Frankreich mit einem starken direkt gewählten Staatsoberhaupt, leide nämlich die dichotome Typologie an einer defizitären Überzeugungskraft, denn Frankreich sei zwar, wie Schüttmeyer (2003: 63) postuliert, »typologisch rein, als parlamentarisches Regierungssystem zu bezeichnen, widersprach jedoch dem politischen Alltagsverständnis zu sehr«.

Gewissermaßen eine Symbiose beider Ansätze präsentiert Steffen Ganghof (2016). Er behält beide Merkmale, fügt asymmetrisch lediglich einem Merkmal eine weitere Ausprägung hinzu, sodass am Ende sechs Typen denkbar sind. Hiermit integriert er sowohl die Eigenständigkeit des Semipräsidentialismus als auch die in der Vierermatrix entstandenen zwei Zwi-

¹⁰⁴ In Russland verfügt der Staatspräsident über weitreichende Kompetenzen und nimmt sie auch wahr, die allerdings die Grenzen eines demokratischen Regimes weit überschreiten, während er in Frankreich zumeist den Ministerpräsidenten dominiert und in Österreich eine durchweg passive Funktion wahrnimmt. Zwar gehen viele automatisch von einer Dominanz des – weil unmittelbar legitimierten – Staatspräsidenten in semipräsidentiellen Verfassungen aus, während indirekt bestellten Staatsoberhäuptern in klassisch parlamentarischen Regierungssystemen politische Kompetenzen anscheinend von vornherein abgesprochen werden. Empirisch hält diese Annahme jedoch der Praxis nicht stand, vielmehr existiert in Systemen mit doppelten Exekutiven stets ein Intraorgankonflikt.

¹⁰⁵ Ob Decker tatsächlich zwischen einer deutschen und angelsächsischen ›Schule‹ differenziert, ist zweifelsfrei nicht zu belegen. In seinem Text auf den sich Kailitz bezieht taucht der Begriff lediglich ein Mal im Zusammenhang mit angelsächsischer und dann auch noch in Anführungszeichen auf. Offenkundig sind jedoch die unterschiedlichen Stränge, die er in den Forschungen ausmacht. Allerdings versteht Christiane Pütz (2004: 218) die beiden Stränge als amerikanische und deutsche Typologisierung und in letzterer sei eine Hegemonie des Steffani Ansatzes nicht zu leugnen.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

schenotypen, sowie einen neu kreierten Systemtypus in das Sechserfeld. Scheinbar elegant bildet diese Typologie alle empirisch zu beobachtenden Regierungsformen ab, weiß aber letztlich nicht zu überzeugen.

Gleichsam durchgesetzt haben sich die Anhänger einer trichotomen Betrachtungsweise, die den Semipräsidentialismus als eigenständig definieren, dabei stellt sich unweigerlich die Frage, ob die Fürsprecher einer Trichotomie nicht die Rolle und Funktion eines vom *Demos* bestellten Staatsoberhaupts überschätzen. Falls sie diese nicht überschätzen, sondern für unerheblich erachten, müsste geklärt werden, ob bloß ein formaler Akt wie die Bestellung tatsächlich einen anderen Systemtypus rechtfertigt. Wenn, wie bei *Duverger* (1980: 164–173) drei der sieben angesprochenen Beispiele – und damit die Hälfte aller zeitgenössischen – von der Funktionslogik her parlamentarischen Systemen entsprechen, und nur ein Beispiel dem entgegenstehen soll, ist die Frage nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Regierungssystemtypus durchaus gestattet. Grundsätzlich sind zwar die Bedingungen für einen politisch aktiven Präsidenten in einer derartigen institutionellen Konstruktion geradezu günstig, dennoch sind zahlreiche Beispiele vorhanden, die auf ihre politische Funktion verzichten.¹⁰⁶ Das gegenteilige Phänomen ist derweil ebenfalls zu beobachten, wenn indirekt bestellte Staatspräsidenten entweder *qua* Verfassung machtvoll ausgestattet sind oder sich diese Position aneignen, obwohl die Literatur vielfach annimmt, dass dies nicht möglich sei:

»Ohne Volkswahlen kann es in einer Demokratie kaum zu einer wirklichen dualen Exekutive kommen: dem Staatsoberhaupt fehlt die Legitimation zur Übernahme echter Regierungsmacht« (Ganghof 2016: 32).

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit ebendiesem Fall. In dem in Kapitel 5 vorzustellenden empirischen Beispiel der Türkei zwischen 1982 und 2014 erhält ein indirekt bestellter Staatspräsident eine aktive politische Rolle zugeschrieben, die weit über klassisch zeremoniell-notarielle Funktionen hinausgeht. Folglich ist es (1) weder sonderbar, wenn direkt gewählte Präsidenten in parlamentarischen Systemen eine größere Gestaltungsmacht beanspruchen, noch ist es widersprüchlich, wenn sie diese Gestaltungsmacht trotz einer Direktwahl nicht ausüben. Ferner gilt die Antithese für indirekt bestellte Präsidenten: Es ist (2) zwar eigentlich, wenn

106 *Qua* Verfassung verfügt der österreichische Bundespräsident über mehr und weitgehendere Befugnisse als sein französisches Pendant, dennoch verzichtet er weitgehend und freiwillig auf die Ausübung (vgl. *Duverger* 1980: 179).

sie Anspruch auf eine aktiveres Amtszeit erheben, aber weder ist dies widersprüchlich noch *per se* systemwidrig. Wie letztlich jeweilige Staatsoberhäupter tatsächlich ihr Amt ausüben, ist keine Bewertung, die sich mittels institutioneller Kriterien allein bewerkstelligen lässt; behavioristische Momente wirken hier entscheidend ein. Dementsprechend ist es nicht zielführend das ›Direktwahl-Merkmal‹ als wesentlich für eine Regierungsform zu betrachten.

Prinzipiell herrscht innerhalb einer doppelten Exekutive eine Zweiteilung der Aufgaben. Dies impliziert ein ›Teilen‹ im Sinne einer gemeinsamen Ausübung der Aufgaben: während der Ministerpräsident die politische Verantwortung trägt, bleibt dem Staatsoberhaupt in der Regel die Repräsentation des Staates und der Nation übrig (vgl. Hartmann/Kempf 2011: 10). Folgende Annahme liegt diesem Ansatz zu Grunde:

»Das parlamentarische Regierungssystem lässt keine gestaltende Rolle des Staatsoberhaupts zu. Das präsidentielle Regierungssystem verlangt sie geradezu. Das semi-präsidentielle System ermöglicht sie unter bestimmten Voraussetzungen« (Hartmann/Kempf 2011: 14).

Über eine politische Funktion des Staatsoberhaupts in (klassischen) präsidentiellen Systemen¹⁰⁷ lässt sich nicht debattieren, denn diese ist der Regierungsform inhärent. In parlamentarischen Regierungssystemen ließe sich wiederum über die Aussage, es sei ›keine gestaltende Rolle des Staatsoberhaupts‹ vorgesehen, streiten. Nicht nur das Beispiel unipolarer parlamentarischer Exekutiven, die – wie in präsidentiellen Systemen – sowohl repräsentieren als auch regieren, sondern auch andersartige Phänomene deuten auf eine verkürzte Darstellung hin. Beide Aufgaben können sich sowohl in parlamentarischen als auch in sogenannten semipräsidentiellen Systemen vermischen. Bereits wegen des Prestiges, das dem obersten Amt innenwohnt, erhält der Präsident zwangsläufig eine gewisse *Auctoritas*, die zwar im Gegensatz zu verfassungspolitischer *Potestas* keine konkrete Befugnis impliziert, hingegen durch Amtshandlungen in politische Macht übersetzt werden kann. Gelegentlich kann er, auf seine *Auctoritas* rekurrierend, als Korrektiv auftreten und in das politische Alltagsgeschäft intervenieren, ohne jedoch substanzuell politische Richtlinien zu bestimmen; wenngleich er Debatten politisch durchaus prägen kann, einer potentiellen Parlamentsauflösung seine Zustimmung geben muss und gewisse Gesetze (tem-

¹⁰⁷ Nichtsdestotrotz gibt es Bedingungen, unter denen eine plurale Exekutive existiert, die dann wiederum ebenfalls eine Zweiteilung der Aufgaben vorsieht, wie dies in Uruguay zu beobachten war.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

porär) aufhalten kann.¹⁰⁸ Unter Umständen erhält der Staatspräsident *qua* seiner überparteilichen Stellung eine Problemlösungskompetenz zugeschrieben, die insbesondere in zu Blockaden neigenden Systemen häufig vorkommt. Es sind speziell positiv beigemessene Attribute, die das über den Parteien stehende Amt zu bieten hat und hierdurch die Möglichkeit eröffnet, sich von der Politik zu emanzipieren. Hier steht das Bild Partikularinteressen verfolgender Parteien dem Gemeinwohl dienenden Staatspräsidenten gegenüber.¹⁰⁹

Letztlich sind in jedem parlamentarischen System mit doppelter Exekutive stets zwei Ausprägungen eines präsidentiellen Einflusses zu unterscheiden:¹¹⁰ Einerseits ein Staatsoberhaupt mit Möglichkeiten korrigierend zu

108 Selbst im deutschen Regierungssystem, das wegen der negativen Erfahrungen in der Weimarer Republik von einer Ohnmacht des Bundespräsidentenamts geprägt ist, sind korrigierende Kompetenzen des Bundespräsidenten installiert, wie beispielsweise die eingeschränkte präsidentielle Befugnis den Bundestag aufzulösen oder um ein noch offensichtlicheres Beispiel zu nennen: Das Recht die Unterzeichnung eines parlamentarisch verabschiedeten Gesetzes zu verweigern, und somit das Inkrafttreten zu verzögern sowie dem Verfassungsgericht vorzulegen. Obgleich es sich hier lediglich um ein formelles Prüfungsrecht handelt, hat insbesondere der ehemalige Bundespräsident *Horst Köhler* mit seiner Weigerung zwei Gesetze zu unterschreiben gezeigt, dass selbst in parlamentarischen Systemen mit einer nahezu vollständig auf repräsentative Funktionen beschränkten doppelten Exekutive es möglich ist, korrigierend in das politische System einzugreifen. Selten, aber immerhin acht Gesetze wurden in der Geschichte der Bundesrepublik auf diese Weise von Bundespräsidenten kassiert, wobei hier Gesetze ausgeschlossen sind, wie das Zuwanderungsgesetz 2002, das trotz offenkundiger Verfassungswidrigkeiten im Prozess vom damaligen Bundespräsidenten *Johannes Rau* mit einer Unterschrift versehen wurde und Gültigkeit erlangte (vgl. Rudzio 2015: 314). Einfluss ist somit auch *ex negativo* möglich, indem durch bewusste nicht-Benutzung verfassungspolitischer Prärogativen, politische Wirkung entfaltet wird. Interessanterweise macht Decker (2016: 91) auf die situativen Kompetenzen aufmerksam und versteht Köhlers Weigerung im Kontext der regierenden ›Großen Koalition‹. Aufgrund mangelnder Kontrollfunktion, der numerisch äußerst schwachen parlamentarischen Opposition, erhält Köhlers Eingreifen politische Bedeutung und verleiht eine gewisse Legitimation.

109 Insbesondere das italienische Staatsoberhaupt konnte in der Vergangenheit immer wieder von organisatorischen Schwächen der Parteien und der damit zusammenhängenden Koalitionsinstabilität profitieren (vgl. Steffani 1983: 399).

110 Es lässt sich noch ein drittes Verhaltensmuster erkennen: ein Staatsoberhaupt, das tatsächlich keinerlei Optionen hat die Politik zu beeinflussen (vgl. Decker 2010a: 335f.). Für Republiken ist eine vollständige ›Wirkungslosigkeit‹ kaum vorstellbar, schließlich strahlt das Amt bereits Autorität sowie politische Kraft aus und verleiht diesem einen gewissen Einfluss.

intervenieren, andererseits ein Staatsoberhaupt, das politisch gestaltet und zum Chef der Exekutive aufsteigt, indem sich die Parlamentsmehrheit samt Regierung ihm unterordnet.¹¹¹ Geht es darum, die Befugnisse des Präsidenten zu spezifizieren, dann ist das praktizierte Intraexekutivverhältnis relevant. In dieser Auffassung folge ich gewissermaßen Cheibub et al. (2014: 15) und betrachte die doppelte Exekutive als eine Einheit, allerdings schließe ich von ihrer Annahme abweichend, Spannungen innerhalb der Exekutive nicht kategorisch aus. Zwar sind sie sogenannte Partner, gleichzeitig bedeutet dies nicht die Etablierung einer konfliktfreien Zone. Entscheidend für die Rolle des Staatsoberhaupts ist sodann das Zusammenspiel mit seinem intraexekutiven Gegen- bzw. Mitspieler. Unter den Bedingungen eines *harmonischen Exekutivtandems* kann der Staatspräsident ungeachtet des Bestellungsmodus politisch dominant auftreten. Neben der institutionellen Stellung ist freilich die (1) innerparteiliche Position des Staatspräsidenten relevant sowie (2) die koalitionspolitische Konstellation. Hingegen wird ein überparteilicher Kandidat vermutlich eher eine korrektive Funktion ausüben, als einer der das Amt als Parteivorsitzender übernimmt. Staatspräsidenten mit korrekter Funktion sind daher nicht selten respektierte, altgediente Politiker oder abseits der Parteipolitik ausgesuchte Kompromisskandidaten.

Folglich verlangt kein parlamentarisches System *per definitionem* von seiner doppelten Exekutive den vollständigen Rückzug in die politische Passivität,¹¹² sondern ermöglicht politische Amtsinterpretation sowie Reservefunktionen. Diese *domaine réservé* bietet dem Staatspräsidenten die Möglichkeit, das politische Geschäft durchaus aktiv zu begleiten.¹¹³ In der Regel ist das Staatsoberhaupt als repräsentativer Exekutivpart politisch weder der Legislative gegenüber verantwortlich, noch kann es von dieser abgesetzt werden, es sei denn er begeht Landesverrat oder eine strafrechtlich relevante Tat. Folgerichtig ist eine doppelte Exekutive hinsichtlich ihrer

111 Blockademöglichkeiten können freilich ebenfalls in politische Gestaltung resultieren, allerdings werden diese häufig reaktiv und nicht proaktiv eingesetzt.

112 Die schwedische Monarchie bestätigt die Regel und gilt als prominenteste Ausnahme. Seit 1975 ist die politische Mitwirkung des Monarchen formalrechtlich erheblich reduziert, indem dieser nicht länger als Teil der Regierung aufgelistet wird (vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 96).

113 Freilich ist dies in republikanischen Staatsformen einfacher zu realisieren, als in monarchischen, in denen das Staatsoberhaupt kaum reale Einflussmöglichkeiten hat. Diese beschränken sich in der Regel, wie beispielsweise in der niederländischen Monarchie, auf entscheidende Funktionen beim Regierungsbildungsprozess (vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 118).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

politischen Rolle in zwei Dimensionen aufzufinden: *Politische Verantwortlichkeit* ist stets asymmetrisch aufgeteilt und das Staatsoberhaupt ist von dieser für gewöhnlich befreit. *Politische Befugnisse* wiederum entziehen sich einer eindeutigen Kategorisierung; zwar ist das Staatsoberhaupt generell auf zeremoniell-notarielle Funktionen beschränkt, allerdings kann ebenjene Funktion einer ständigen Dynamik unterliegen und changieren.

In der vermeintlich eigenständigen Form des semipräsidentiellen Systems, ist das Staatsoberhaupt imstande einen Ministerpräsidenten zu dominieren, gleichwohl nur unter der Prämisse einer ihm wohlgesonnenen parlamentarischen Mehrheit. Insofern ist durch einen unmittelbar legitimierten Staatspräsidenten weder zwangsläufig eine Politisierung durch das System vorgesehen, noch ist sie bei einem mittelbar bestellten Staatsoberhaupt vollständig ausgeschlossen. Das ursprünglich *Besondere* der neuen Regierungsform – schon Duverger bezeichnete lediglich Frankreich in theoretischer wie auch praktischer Hinsicht als semipräsidentiell – ist also nicht wirklich besonders oder aber nicht durchgehend gegeben, sodass bei einer konsequenten Überlegung die Eigenständigkeit des semipräsidentiellen Systems infrage gestellt werden muss; das System ist lediglich eine Spielart der parlamentarischen Regierungsform. Das bestimmende Verhältnis zwischen den Gewalten gleicht nämlich weiterhin der parlamentarischen Logik. Es besteht lediglich eine Differenz darin, dass das Staatsoberhaupt direkt bestellt wird und *potentiell* über beträchtliche politische Aufgaben verfügt. Allerdings – und das ist ein entscheidender Punkt – kann ein indirekt bestelltes Staatsoberhaupt ebenfalls über beträchtliche politische Aufgaben verfügen.

Um zu resümieren: Aufgrund diverser Verfassungsrealitäten, die *Duverger* bereits durch drei Ausprägungsformen beschreibt, verkürzt *Elgie* (vgl. 2004b: 11) die Definition und streicht das zweite Kriterium *possesses quite considerable powers* mit der Begründung, dieses impliziere eine übermäßige Beliebigkeit in der Forschung. Dadurch erhebt er den Anspruch eine klarere Stringenz in die Typologie zu etablieren, allerdings entsteht gerade hierdurch eine weitere schwer begründbare Beliebigkeit (vgl. Decker 2010a: 334). Dementsprechend bleibt der wissenschaftliche Erkenntniswert der Typologie *Elgies* bedauerlicherweise hinter den eigenen Ansprüchen zurück. Dennoch ist sie – allein der formale Unterschied hinsichtlich der Bestellung begründe eine neue Form der ›Prinzipal-Agenten‹ Theorie – in der Literatur maßgebend. *Petra Schleiter* und *Edward Morgan-Jones* (2009a: 669) sehen in der anschließenden potentiellen Machtakkumulation ebenfalls keinen Mehrwert und empfinden die Bestellung des Staatsoberhaupts als definitorisches Merkmal ausreichend (kritisch hierzu: Decker 2010a; Si-

aroff 2003). Selbst das von vielen als konstitutives Merkmal betrachtete Auflösungsrecht (vgl. z.B. Pasquino 1997) sehen sie nicht als unerlässlich an (vgl. Schleiter/Morgan-Jones 2009b). Auf diese Weise vermissen sie jedoch zwei Klassifikationskriterien, denn die Konstitution der Exekutive strukturiert das Verhältnis beider Gewalten nicht um; obschon sie Auswirkungen haben *kann*. Durch eine zweifache Legitimation erhält das System keineswegs eine neue Funktionslogik, denn das *Verhältnis* zwischen Exekutive und Legislative bleibt unberührt. Es besteht weiterhin eine Abhängigkeit, die theoretisch durch das oftmals vorhandene Parlamentsauflösungsrecht in den Händen des Staatspräsidenten sogar verstärkt wird. Weiterhin wird in der Forschung immerzu die Möglichkeit, das Parlament auflösen zu können, als ein unabdingbares semipräsidiales Instrument betrachtet. Allerdings ist dies durchaus bedenkenswert und ignoriert, dass die Parlamentsauflösung, wie in Frankreich oder auch in Österreich, primär als Korrektiv verstanden wird, die überdies in ihrer Praxis beschränkt ist.¹¹⁴ Gewiss ist deswegen die Lesart, die Auflösung als Kriseninstrument zu verstehen, durchaus sinnvoll. Dafür spricht sowohl die Verfassungsschrift als auch ihre bisherige -praxis.¹¹⁵

In dieser trichotomen Logik ist die bloße Modifikation einer formalen Bestellung des Staatsoberhaupts gleichbedeutend mit einem Regierungssystemwandel von einem parlamentarischen hin zu einem semipräsiduellen System, obwohl sich an der Funktionslogik rein gar nichts geändert haben muss. Das Staatsoberhaupt in Österreich gleicht, trotz seiner unmittelbaren Bestellung, weniger seinem im gleichen Modus in das Amt gekommenen französischen als seinen indirekt bestellten deutschen Pendant. Ebenso wäre ein grundlegender Wandel der Regierungspraxis sowie Funktionslogik kaum vorstellbar, wenn der deutsche Bundespräsident direkt gewählt würde. Demzufolge spricht gegen eine eigenständige Typisierung des Semipräsidentialismus – und das ist mein Haupteinwand – der Kern der Funktionslogik des Systems, der das Verhältnis beider zentraler Gewalten bestimmt und eine Gewaltenfusion aufweist. Hierbei geht es nicht um eine Interpretation der Verfassungsrealität, sondern um die kon-

¹¹⁴ In der Verfassung ist diese Einschränkung in Artikel 12 festgesetzt: »Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections« (Frz-Verf. 1958: Art. 12).

¹¹⁵ Insgesamt wurde die französische Nationalversammlung fünf Mal aufgelöst. Je-weils zwei Mal von *Charles de Gaulle* aus innenpolitischen Streitigkeiten (1962) bzw. gesellschaftlichen Unruhen (1968) und von *François Mitterand* (1981 und 1988). Ein weiteres Mal schließlich durch *Jacques Chirac* (1997) (vgl. Kim-mel 2014).

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

sequente Auslegung der Verfassungsschrift, die das Regieren vom Interorganverhältnis abhängig macht. Sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht weisen *Duverger*, *Elgie*, *Carey* und *Shugart*, sowie *Kailitz* und *Ganhof* in ihren Typologien Schwächen auf. Sie erfinden eigenständige Regierungsformen, die trotz einer andersartigen Bestellung des Staatsoberhaupts das *Verhältnis zwischen den beiden Gewalten* nicht merklich anders strukturieren. Eine Eigenständigkeit semipräsidentieller Systeme ist demnach entschieden zurückzuweisen, denn die Bestellung ist für die Einordnung sekundär; sie gibt zwar Auskunft über die Beschaffenheit der Exekutive, nicht aber über das Verhältnis beider Gewalten zueinander.

Häufig anzutreffen sind sodann irrtümliche Zuschreibungen einer Präsidentialisierung, sofern gleichgerichtete Mehrheiten in semipräsidentiellen Systemen gegeben sind (vgl. Lijphart 1989: 374; Samuels/Shugart 2010: 256f.). Die Darstellungen dieses Exekutivarrangements als eine Art Mischsystem, das Elemente beider Grundtypen vereint, sind ebenfalls mangelhaft. Der Fall der V. französischen Republik vermischt eben nicht Eigenschaften präsidentieller und parlamentarischer Systeme, und das Regieren wird durch gleichgerichtete Mehrheiten nicht *präsidentieller*; dieser misslichen Annahme ist ein Denkfehler inhärent, der von einer *Präsidentialisierung* ausgeht, sobald die Regierungsführung auf eine Person zugeschnitten ist (siehe: Poguntke/Webb 2005). Schließlich steht der Präsident nur dann im Vordergrund, wenn er das Vertrauen der Parlamentsmehrheit genießt. Einzig neu ist die Möglichkeit, dass der Staatspräsident die *Regierungsführung* übernimmt, gleichsam faktischer Regierungschef wird, sofern die parlamentarische Mehrheit samt Regierung die Gestaltungsmacht im politischen Betrieb dem Präsidenten überlässt. Er ist – wie *Duverger* (1980: 175) bereits erwähnte – auf die Zusammenarbeit der, von der Parlamentsmehrheit abhängenden Regierung angewiesen. Zudem entfernt gerade das Merkmal eines Parlamentsauflösungsrecht das semipräsidentielle von präsidentiellen Systemen. Umso widersinniger erscheint die Charakterisierung als ›Mischsystem‹ oder gar ›quasipräsidentielles‹ System, denn in präsidentiellen Systemen sind beide Gewalten in ihrer Existenz voneinander unabhängig und können für gewöhnlich nicht vorzeitig ihre Amts- oder Legislaturperioden beenden.¹¹⁶ In semipräsidentiellen Systemen ist jedoch

116 In Peru besteht die Möglichkeit der Parlamentsauflösung durch den Staatspräsidenten. Dies widerspricht aber nicht der angewandten Typologie, denn, ähnlich wie in parlamentarischen Regierungssystemen, die Auflösung durch die Exekutive die logische Folge eines Machtequilibriums ist, wäre eine gegenseitige Un-

ein deutliches Abhängigkeitsverhältnis beider Gewalten zu konstatieren, weswegen von einem parlamentarischen System auszugehen ist.

Es erscheint zweifelhaft, ob die Erweiterung zu einer Trichotomie und die damit einhergehende inflationäre Anwendung des Semipräsidentialismus einen sinnvollen Mehrwert zur Bestimmung des Verhältnisses beider Gewalten bietet. Eher stellt sich die Frage, ob es doch ergiebiger wäre, gewissermaßen zu *Steffani* zurückzukehren und primär dichotom zwei Grundtypen zu unterscheiden sowie anschließend eine umfassendere Subtypisierung vorzunehmen. Die luzide Typologisierung *Steffanis* bringt den Kern des Beziehungsgeflechts zwischen beiden zentralen Gewalten präzise auf eine Formel: Ein (nicht) vorhandenes Abhängigkeitsverhältnis.

Nachdem nun die Zugehörigkeit der semipräsidentiellen Formen zu dem Typus des parlamentarischen Regierungssystems hinlänglich begründet ist, folgt eine Subtypisierung parlamentarischer und präsidentieller Systeme. Konsequent beschreibt *Steffani* eine einseitige Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative als dezisives Kriterium, schließlich ist der Ausgangspunkt seiner Analyse das Parlament respektive der Parlamentarismus. Restliche Beziehungsmuster sind für *Steffani* bloß supplementäre Kriterien, die einer typologischen Klassifizierung empirisch nicht standhalten. In meiner Retypologisierung bildet das Abberufungsmerkmal die zentrale und somit dichotome Unterscheidung zwischen den Regierungssystemtypen *parlamentarisch* und *präsidentiell*. Statt weiterer eigenständiger Formen, bilde ich sodann Subtypen anhand der unterschiedlichen Exekutivstrukturen und des Bestellungsmodus. Dies bedeutet, dass sowohl der französische Semipräsidentialismus als auch der israelische *Parliamentarismus* eindeutig dem Typus parlamentarisches Regierungssystem zugehörig sind und in seiner stringenteren Konsequenz ›neue Formen‹ umfasst, die vor einigen Jahrzehnten so noch nicht abzusehen waren, obwohl gelegentlich dahingehende Debatten geführt wurden (vgl. Madden/Fiers 2004).

abhängigkeit in präsidentiellen Systemen ebenfalls logisch, aber nicht zwingend erforderlich. Ein Auflösungsrecht kann durchaus als *ultima ratio* sinnvoll sein, wenn infolge gegenläufiger Mehrheiten ein *deadlock* entsteht.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Abbildung 5: Eigene Retypologisierung

		Kann das Parlament die Regierung aus politischen Gründen abberufen?					
		Ja Parlamentarisches Regierungssystem		Nein Präsidentialisches Regierungssystem		Bestellung der Exekutive	
		Bestellung des Staatsoberhauptes				Exekutivstruktur	
		Monarch		Unipolar		Plural	
Parliament	Parlament	Direkt	Indirekt	Südafrika / Botswana / Deutsche Bun- desländer	Bolivien (bis 2009)	Schweiz	Parlament
		UK / Skandinavien / Niederlande	Deutschland / Italien / Türkei (bis 1982- 2014)	Israel (1996-2002) / Debatten in Itali- en & Frankreich IV	Türkei ab 2018 / Debatte in Bun- desländern	Uruguay (1919-1933 und 1952-1977) / Gliedstaaten USA (z.B.: Texas, Kalifor- nien)	Demos

Eigene Darstellung.

Als ein zweites (*nichtdefinitorisches*) Merkmal ist in der Retypologisierung die Beschaffenheit der Exekutive – in jeweils beiden Grundtypen – aufgelistet, und erlaubt in klassischen parlamentarischen Systemen zunächst vier mögliche formale Typen. Zum einen gibt es (1) das monarchische Prinzip, in dem der repräsentative Part der Exekutive keiner Bestellung bedarf, sondern *qua* Geburt bestimmt wird. Zum anderen gibt es das republikanische Staatsoberhaupt, das entweder (2) unmittelbar vom *Demos* oder (3) indirekt von Institutionen, wie beispielsweise dem Parlament oder einem gesondert hierfür zusammengesetzten Gremium, gewählt wird. Schließlich kennt die letzte Form (4) gar kein Staatsoberhaupt neben dem Regierungschef. Sie besitzt eine unipolare Exekutive, in der die von der Parlamentsmehrheit abhängige Exekutive beide Rollen übernimmt. Mittels dieser Ausdifferenzierungen entstehen diverse intraexekutive Beziehungsstrukturen auf Basis gewöhnlicher parlamentarischer Regierungssysteme mit der Konsequenz, dass ein Wandel in der formalen Bestellung des Staatsoberhaupts nicht gleichsam einen Regierungssystemwandel nach sich zieht, sondern lediglich zu einem Wandel *innerhalb* des parlamentarischen Systems führt. Ferner differenziert diese Typologie eine weitere – noch aparte – Form parlamentarischer Regierungssysteme, indem sie die Bestellung des Ministerpräsidenten in zwei Modi aufteilt: entweder (1) mittelbar durch das Parlament¹¹⁷ oder (2) unmittelbar durch das Elektorat.

Im Sinne *Steffanis* (1983: 393) ist die parlamentarische Bestellung der Regierung keine Notwendigkeit, demnach ist die Bestellung des Ministerpräsidenten keine verfassungspolitische, sondern bloß eine funktionale Konsequenz des Abberufungsrechts. Durch dieses spiegelbildliche Recht entstünde eine enge Verbindung, die das Regieren erleichtere, denn der Ministerpräsident könnte sich auf seine Koalitionsstimmen innerhalb der Parlamentsmehrheit verlassen. Indessen ist diese enge Verbindung nicht ausnahmslos zu beobachten, wie insbesondere an der Häufigkeit von Minderheitsregierungen¹¹⁸ zu folgern ist, die über keine eigene parlamentarische Mehrheit verfügen. Die Stützung auf eine (absolute) parlamentarische Mehrheit als unerlässliche Voraussetzung zu definieren wäre dahingehend

117 Hierunter ist der negative Parlamentarismus ebenso wie die Ernennung durch den Monarchen zu subsummieren, da beide Formen die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse berücksichtigen müssen.

118 Freilich müsste hier unterschieden werden zwischen Formen der Minderheitsregierungen. Hier lassen sich zwei grundsätzliche Typen festmachen: Zum einen, die einer *heimlichen Mehrheitsregierung* mit mindestens einer festen Koalitionspartnerin, zum anderen die einer *echten Minderheitsregierung*, die ihre Mehrheiten von Abstimmung zu Abstimmung suchen muss.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

schief, da skandinavische Länder bislang mit Minderheitsregierungen positive Erfahrungen machen und unumstritten als stabil gelten, während Länder mit Mehrheitskoalitionen, wie Italien, stets Regierungsinstabilitäten ausgesetzt waren. Weder führt das Regierungs- bzw. Koalitionsformat noch die Bestellung zu einer »engen Verbindung« in der Gestalt, dass sie alles überdauert. In der Praxis ist schließlich ein negativer Parlamentarismus gängig und gibt der Legislative tatsächlich nur das Abberufungskriterium zu Hand, um die Exekutive entscheidend zu beeinflussen. Weil wir die parlamentarische Bestellung nur als »funktionale Konsequenz« und nicht als »Bedingung« begreifen, lässt sich der Regierungschef auch in einem anderen Modus bestellen. Seine unmittelbare Wahl durch das Elektorat in Kombination mit den diversen Strukturen lassen insgesamt acht Subtypen parlamentarischer Regierungsformen zu.

Freilich muss ein Regierungschef in einem demokratischen Regime abgewählt werden können und kann dementsprechend kein Erbmonarch sein, zudem darf er im Gegensatz zum Staatsoberhaupt nicht fehlen. Von den acht möglichen Feldern sind bzw. waren sieben mit empirischen Beispielen besetzt, oder in der Vergangenheit als Optionen bereits diskutiert wurden.¹¹⁹ In der bewährten Variante eines parlamentarisch bestellten Ministerpräsidenten gibt es für jedes Feld mindestens ein Beispiel. Die Regierungsform mit einem direkt bestellten Regierungschef mitsamt eines indirekt bestellten Staatspräsidenten existierte kurzzeitig in Israel, während eine geschlossene direkt bestellte Exekutive zwar in der Türkei seit 2018 umgesetzt ist, indes weder in der Verfassungsschrift noch Verfassungspraxis den Ansprüchen eines demokratischen Regimes zu genügen scheint. Die mögliche Konstruktion eines direkt bestellten Ministerpräsidenten in Koexistenz mit einem Erbmonarchen wurde bereits in den Niederlanden debattiert, dagegen ist die Parallelität zwischen jeweils direkt bestelltem Ministerpräsidenten und Staatsoberhaupt theoretisch zwar denkbar, aber äußerst unwahrscheinlich. Schließlich würde dies zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten führen, denn ein Prinzipal würde insgesamt drei Agenten beauftragen, die eigenen Interessen wahrzunehmen.

119 In Frankreich gab es ebenfalls die Diskussionen eines direkt gewählten Regierungschefs (vgl. Maddens/Fiers 2004: 789), allerdings zu einer Zeit als das Staatsoberhaupt noch mittelbar gewählt wurde (vgl. Duverger 1958: 65–72).

Abbildung 6: Eigene Typologisierung parlamentarischer Regierungssysteme

		Bestellung des Staatsoberhauptes			
		(Erb-)Monarch	Direkte Bestellung	Indirekte Bestellung	Nicht vorhanden
Bestellung des Ministerpräsidenten	Parlament	UK, Skandinavien, Niederlande	Österreich, Frankreich V. Türkei (2014–2018)	Bundesrepublik, Italien, Türkei (1982–2014)	Südafrika, Botswana, Bundesländer
	Demos	Debatte in den Niederlanden	–	Israel (1996–2002) Debatten in Italien & Frankreich IV.	Türkei ab 2018, Debatte in deutschen Bundesländern

Eigene Darstellung.

Am praktikabelsten erscheinen die Varianten mit Monarchen und einer geschlossenen Exekutive zu sein, denn sie minimieren die intraexekutiven Spannungen bzw. lösen sie auf. Hingegen könnte das Staatsoberhaupt – wie in Israel – ebenfalls als eine *checks and balances* Konfiguration dienen und folglich Vorzüge präsentieren. An diesen gewaltenhemmenden Mechanismen mangelt es in der ›alla Turca‹ Variante gravierend (siehe Kapitel 3). Trotz der geringen empirischen Fallzahl wäre es für die Politikwissenschaft ratsam, sich in nächster Zeit mit ebenen Möglichkeiten und Typen intensiver zu beschäftigen, insbesondere vor dem Hintergrund einiger parlamentarischer Systeme, wie Belgien, Israel oder Spanien, die sich nach Parlamentswahlen nahezu verlässlich mit der Regierungsbildung schwer tun, wenn nicht sogar scheitern.

Mittels derselben Binnendifferenzierung lässt sich der Präsidentialismus ebenfalls subtypisieren. Grundlegendes Verständnis präsidentieller Systeme ist die fixe Amtsdauer und Legislaturperiode. Dennoch gibt es Varianten in der Ausgestaltung, sowohl in der Bestellung der Exekutive als auch in ihrer Binnenstruktur.

Abbildung 7: Eigene Typologisierung präsidentieller Regierungssysteme

		Binnenstruktur der Exekutive	
		Geschlossen	Plural
Bestellung der Exekutive	Parlament	Bolivien (bis 2009)	Schweiz
	Demos	USA	Uruguay / Gliedstaaten der USA (z.B.: Texas, Kalifornien)

Eigene Darstellung.

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

Von gängigen Beobachtungen sind zwei rare Ausprägungen weitgehend ausgeschlossen: Einerseits das Dasein einer pluralen Exekutive, andererseits Systeme mit einem mittelbar bestellten Staatspräsidenten. Einen durchaus interessanten Fall stellen einige US-Gliedstaaten dar, wo das Amt des Gouverneurs das Äquivalent zum US-Präsidenten bildet. Dieser wird in der Exekutive vom Vizegouverneur ergänzt, der wiederum für gewöhnlich entweder als *running mate* bereits vor der Wahl auf dem Ticket des Gouverneurs gewählt wird oder aber als Vorsitzender der Legislative dieses Amt bekleidet. Dagegen werden in 18 Staaten – hierunter auch Texas – die Vizegouverneure separat gewählt und können folglich eine parteipolitisch adversative Exekutive bilden (vgl. Haas 2007: 472). Die Schweiz sowie die historischen Fälle in Uruguay weisen offensichtlicher eine plurale¹²⁰ Exekutive auf, letztere ließ mehrere Personen direkt wählen und stattete diese mit verschiedenen Kompetenzen bzw. Aufgaben aus (vgl. Altman 2008; Fitzgibbon 1952; Vanger 1954). Die Eidgenossenschaft scheint mit ihren institutionellen Mechanismen in beiden Merkmalen eine Ausnahmeerscheinung darzustellen, denn neben ihrer pluralen Exekutive wird diese nicht unmittelbar, sondern vom Parlament ins Amt bestellt.

Indessen gibt es mit Bolivien bis 2009 ein Beispiel, das in der Verfassung unter Umständen eine parlamentarische Präsidentschaftswahl vorsah (vgl. Gamarra 1997; Mainwaring 1993). Theoretisch wäre in den USA auf der Bundesebene ebenfalls jener Fall denkbar: Wenn das *electoral college* keinem Kandidaten die absolute Mehrheit beschert, bestimmt das Repräsentantenhaus wer der nächste *President of the United States* wird. Tatsächlich kam dies in der frühen Phase im 19. Jahrhundert zwei Mal vor. Wäre die direkte Bestellung der Exekutive ein konstitutives Merkmal, so wären Boli-

120 Irrtümlicherweise bezeichnen einige Argentinien als semipräsidentielle Republik, weil der vom Staatspräsidenten zu bestimmende Ministerpräsident zusätzlich zu seiner Abhängigkeit zum Präsidenten auch eine solche zur Parlamentsmehrheit aufweist und abberufen werden kann. Letzteres ist aber keineswegs als klassisches Misstrauensvotum zu werten, weil das Kabinett als Ganzes hiervon unberührt bleibt, vielmehr gleicht dies einer Ministerialanklage, die dazu dient, einzelne Minister abzusetzen. Vergleichbar ist dies mit der Möglichkeit des US-Senats seine benötigte Zustimmung bei der Ernennung von Ministern zu verweigern; nur, dass diese Prärogative in Argentinien *ex post* existiert. Argentinien als eine plurale Exekutive zu bezeichnen, würde die Amtsfunktion des Ministerpräsidenten als doppelte Exekutive arg überschätzen, insbesondere weil die Praxis keine Teilung der Kompetenzen nahelegt. Lars Hänsch und Michael Riekenberg (2008: 68) weisen plausibel auf den unipolaren Charakter der Exekutive hin, denn der Ministerpräsident sowie die Minister sind abhängig vom Präsidenten, der sie beliebig austauschen kann.

vien zwischen 1985 und 2009 und die USA in jener besonderen Konstellation kein Präsidialsystem. Mittels der neu konzipierten Typologie lassen sich diese sonderbaren Umstände bzw. Fälle überzeugend einordnen, dabei berücksichtigt sie die grundlegende Funktionslogik einer politischen Unabhängigkeit. Insbesondere lässt sie gewisse eigentümliche Verfassungskonstruktionen zu, ohne unvermittelt den systemimmanenten Charakter abzuerkennen.

Zur Frage des Staatsoberhaupts: In parlamentarischen Systemen ist die Kombination aus einem politisch gestaltenden Staatsoberhaupt und einer konstitutionellen Monarchie kaum vorstellbar, denn Monarchen sind maximal nur korrigierend, während republikanische Staatsoberhäupter zusätzlich zur Repräsentationsaufgabe durchaus regieren können. Ob das Staatsoberhaupt eine aktive Rolle übernimmt, hängt vom Intraexekutivverhältnis als *harmonisches Exekutivtandem* ab. Hierbei hat der Bestellungsmodus zwar einen Einfluss, jedoch keinen anordnenden, wie das Beispiel der Türkei zwischen 1982 und 2014 demonstriert. Freilich gibt es zusätzlich institutionelle Konfigurationen, wie die zeitliche Synchronisierung separater Wahlen, die ein – wie Steffani es nennt – präsidualdominiertes parlamentarisches System begünstigen. Mit ihr ist die Bildung gleichgerichteter Mehrheiten verbunden, die schließlich die Wahrscheinlichkeit *harmonischer Exekutivtandems* erhöht, jedoch nicht garantiert. In parlamentarischen Systemen mit einer geschlossenen Exekutive erübrigत sich logischerweise die Frage nach der Funktion und Rolle des Staatsoberhaupts.

Letztlich können sich je nach politischer sowie parteipolitischer Konstellation und den Umständen im Regierungssystem die Handlungsmuster der jeweiligen Staatsoberhäupter innerhalb eines Systems binnen einer Amtszeit verändern. Tatsächlich wäre eine finale Klassifizierung sowohl unschicklich als auch irrelevant für die Einordnung, da sie institutionelle und behavioristische Kriterien vermischt. Methodisch ist es zu verworren, die Diskrepanz zwischen der Verfassungsschrift und -realität zu erfassen, da das Intraexekutivverhältnis nicht statisch ist, sondern dynamischen Prozessen unterliegt; nicht zuletzt durch die jeweilige Amtsinterpretation der agierenden Personen, kann entweder eine Machtkonzentration oder -diffusion stattfinden. Dennoch sind einzelne verfassungspolitische Bestimmungen, wie Prärogativen des Staatspräsidenten oder die Direktwahl, Indikatoren für die intraexekutive Machtbalance (vgl. Decker 2010a; Siaroff 2003).

Im Verhältnis zwischen beiden Gewalten erlangt die Bestellung keine Relevanz zur Bestimmung der Regierungsform, sondern lediglich die Möglichkeit einer vorzeitigen Abberufung. Jedes weitere Merkmal oder Charakteristikum wirkt nicht im Geringsten auf das Verhältnis ein. Dies

3. Typologisierungen von Regierungssystemen

widerspricht nicht der Möglichkeit einer stärkeren Machstellung eines direkt gewählten Staatspräsidenten. Im Gegenteil: Mit einer direkten Bestellung steigt die Wahrscheinlichkeit einer Machtausübung in der Praxis, allerdings heißt das nicht, dass dieses Potential auch (1) zwingend ausgeschöpft wird und weitaus wichtiger (2) dieses Potential nicht auch von indirekt bestellten Staatsoberhäuptern genutzt werden kann. An dieser Stelle sei erneut das Bonmot Werner Kaltefleiters (1970) erwähnt, der dem Staatspräsidenten nicht zwangsläufig mehr Macht attestiert, weil er mit dem ›demokratischen Öl einer Direktwahl gesalbt wurde‹. In der Literatur sind jedoch die strukturellen Bedingungen der intraexekutiven Beziehungen häufig vernachlässigt oder aber dogmatisch mit der Gleichung einer Direktwahl mit mehr Macht und einer indirekten Wahl mit weniger bis keiner Macht versehen. Ganz unabhängig von der letztlichen Stellung des direkt oder indirekt bestellten Staatsoberhaupts, kann es in seiner Machtausübung stets torpediert werden, *weil das Verhältnis zwischen dem Parlament und der Exekutive abhängig strukturiert ist*, ergo das Parlament jederzeit imstande ist, die Regierung aus politischen Motiven abzuberufen.

Letztlich missachten jegliche in der Literatur vorhandene Erweiterungen sowie Ergänzungen um ›neue‹ eigenständigen Typen – auch wenn sie *prima facie* elegant erscheinen mögen – das grundlegende Abhängigkeitsverhältnis zwischen den Gewalten. In dieser Hinsicht funktioniert jedes scheinbare ›Mischsystem‹ wie eines der beiden ›Reinformen‹. Das quasiparlamentarische Regierungssystem funktioniert – ebenso der Semipräsidialismus – nach derselben Abhängigkeitslogik wie das parlamentarische Regierungssystem. Auch wenn im israelischen Experiment der Ministerpräsident direkt gewählt wurde, so verblieb er doch in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Parlament. Das selbige traf umgekehrt auf den in der Verfassungspraxis letztlich vom Kongress bestimmten bolivianischen Präsidenten zu, der wie seine direkt bestellten Amtskollegen in Präsidialsystemen die parlamentarische Abberufbarkeit aus politischen Gründen nicht fürchten musste. Wenn die (halb-)direktdemokratischen Elemente vernachlässigt werden, trafe diese Beobachtung ebenso auf die Schweiz zu.

Ungeachtet davon, ob in der Praxis letztlich ein *harmonisches* oder *disharmonisches Exekutivtandem* vorliegt, bleibt die Funktionslogik in semipräsidentiellen dieselbe wie in parlamentarischen Systemen: Zwar ist nur die eine Hälfte der Exekutive in ihrer Existenz vom Parlament abhängig, dafür ist aber das *alltägliche Handeln stets* auf das Parlament angewiesen und ohne seine – explizite oder implizite – Zustimmung unmöglich. Aus diesem Grund halte ich eigenständige Klassifizierungen des semipräsidentiellen Systems bereits mit Blick auf die bloße Verfassungsschrift für unbrauch-

bar. Zudem begreife ich im Unterschied zu anderen Wissenschaftlern ein derartiges System weder als alternierend (vgl. Lijphart 1997: 127) noch als eigenständig zwischen den beiden Haupttypen parlamentarisch und präsidentiell oszillierend (vgl. Sartori 1997: 124f.), sondern ausschließlich als eine Variante des parlamentarischen Systems.

