

# Ein semipräsidentielles Regierungssystem- ein neues Modell oder ein Mischsystem?

Gabriela Duchová

Frankreich, Portugal, Russland oder Polen- weisen mindestens eine Gemeinsamkeit auf- ein semipräsidentielles Regierungssystem. Ist das ein neuer Analyse- (und Regierungs-)typ oder nur ein Mischsystem, das in sich die Zügen der beiden großen Systeme- des Präzidentialismus und des Parlamentarismus- verbindet?

Erste noch heute zitierte Definitions- und Systematisierungsversuche der Nachkriegszeit zu den Stichworten parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem stammen vom Ende der fünfziger Jahre. Douglas V. Verney<sup>1</sup> veröffentlichte 1959 einen klassifizierenden Kriterienkatalog, mit dem Hinweis, dass von zwei Versionen des parlamentarischen Systems auszugehen sei: dem britischen Vorbild und einer kontinentalen Ausprägung. Das Parlamentarismus wurde von ihm auf Grund elf „basic principles“ charakterisiert: 1. Aus einer Versammlung wird ein Parlament. 2. Die Exekutive besteht aus zwei Teilen (Staatsoberhaupt und Regierungschef). 3. Das Staatsoberhaupt bestimmt den Regierungschef. 4. Der Regierungschef bestimmt die Minister. 5. Die Regierung bildet eine kollektive Körperschaft. 6. Die Minister sind üblicherweise zugleich Mitglieder des Parlaments. 7. Die Regierung ist dem Parlament politisch verantwortlich. 8. Nur der Regierungschef bestimmt, wann das Staatsoberhaupt das Parlament auflösen kann. 9. Das Parlament in seiner Gesamtheit stellt normativ die höchste Gewalt im Staat dar. 10. Die Regierung ist der Wählerschaft nur indirekt verantwortlich. 11. Das Parlament bildet die zentrale Gewalt im politischen System.

Was für das parlamentarische System gilt, trifft nach Verney ebenso, wenngleich in signifikanten Abweichungen, auf das präsidentielles System zu: 1. Die Versammlung bleibt weiterhin eine Versammlung. 2. Die Exekutive ist nicht geteilt, sondern beruht auf einer Volkswahl für einen bestimmten Zeitabschnitt. 3. Der Regierungschef ist zugleich Staatsoberhaupt. 4. Der Präsident bestimmt die Minister, die seine Untergebenen sind. 5. Der Präsident allein bildet die Exekutive. 6. Die Minister dürfen nicht zugleich der Versammlung angehören. 7. Die Exekutive ist der Verfassung verantwortlich (Impeachment). 8. Der Präsident kann die Versammlung weder auflösen noch zu einem bestimmten Verhalten zwingen. 9. Exekutive und Legislative bestehen als zwei eigenständige Institutionen. 10. Die Exekutive ist der Wählerschaft direkt verantwortlich. 11. Es gibt im politischen System keine zentrale Gewalt.

Ende der fünfziger Jahre hat Karl Loewenstein<sup>2</sup> sogar zwischen sechs Regierungstypen in den konstitutionellen Demokratien unterschieden: 1. Unmittelbare Demokratie.

2. Versammlungs- Regierung. 3. Parlamentarische Regierung ( nach Loewenstein- Weimarer Republik, die Bonner Verfassung der BRD, die französische Fünfte Republik).

4. Kabinettsregierung (Großbritannien). 5. Präzidentialismus (die USA).

6. Die Direktorialregierung (Schweiz).

Und Ernst Fraenkel<sup>3</sup> 1957 (nach der Untersuchung der Regierungssysteme der westlichen Demokratien) hat für parlamentarische und präsidentielle Regierungssysteme den folgenden Merkmalkatalog vorgeschlagen:

Parlamentarisches System: 1. Zugehörigkeit der Regierung zum Parlament verfassungsrechtlich zulässig und politisch notwendig. 2. Rücktrittsverpflichtung der Regierung im Fall eines Misstrauensvotums. 3. Recht der Regierung zur Auflösung des

Parlaments. 4. Regierungspartei unter strikter Kontrolle des Regierungschefs; Fraktionsdisziplin unerlässlich.

Präsidentielles System: 1. Zugehörigkeit der Regierung zum Parlament verfassungsrechtlich verboten. 2. Fortbestand der Regierung unabhängig von parlamentarischen Mehrheiten. 3. Keine Auflösung des Parlaments durch den Präsidenten. 4. Partei des Präsidenten relativ unabhängig vom Präsidenten, der nur nomineller Parteichef ist; Fehlen einer Fraktionsdisziplin in anderen als personalpolitischen Fragen.

Die erwähnten Meinungen der Politologen neigen eigentlich wehr oder weniger nur zu den zwei bekannten Regierungssysteme (mit gewissen Abweichungen). Weder Verney noch Loewenstein oder Fraenkel<sup>4</sup> kannten den Begriff Semipräsidentialismus.

Erst Werner Kaltefleiter<sup>5</sup>, auf Grund der Untersuchung des Verfassungssystems der Weimarer Republik, hat das als ein parlamentarisches System mit „bipolarer Exekutive“ (bei vielen anderen finden wir bei der Charakterisierung der Weimarer Republik den Begriff Semipräsidentialismus) charakterisiert.

Kaltefleiter unterscheidet zwischen dem klassisch- parlamentarischen System des Kontinentaleuropas und dem quasi- parlamentarischem System Großbritanniens. Er kennt eine neue Kategorie- das Regierungssystem mit „bipolarer Exekutive“ – das er nach seiner Befassung mit den Systemen der Weimarer Republik und französischen Fünften Republik „entdeckt“ hat, wobei das Verfassungssystem der Weimarer Republik von 1919 für diesen Systemtyp zum Vorbild geworden sei. Das verfassungssystematisch „Neue“ an Weimar war die Ausgestaltung des Amtes des Reichspräsidenten. Die Exekutive wurde zweigeteilt. Aber aus dieser Zweiteilung ist eine Bipolarität geworden. Ähnlich der präsidentiellen Systeme wurden zwei Machtzentren geschaffen- Reichstag und Reichpräsident. Im Gegensatz zum Präsidentialismus erhielt jedoch der Reichstag- wie im Parlament üblich- eine exekutive Spitze, in der Gestalt einer vom Parlament verantwortlichen Regierung, die ihrerseits aber vom Reichspräsidenten nicht abhängig war<sup>6</sup>. So waren die zwei Machtpole geschaffen- Parlament und Präsident, beide demokratisch legitim- es bestand eine doppelte Legitimität (ein direkt gewählter Präsident und ein direkt gewähltes Parlament). Besonders ausführlich widmete sich Kaltefleiter der Stellung des Staatsoberhauptes im solchen System. Und er kam zum Ergebnis, dass die Art der Wahl des Präsidenten weitgehend irrelevant für (dessen) tatsächliche Machtposition sei. Denn nicht „die Salbung mit dem demokratischen Öl der Volkswahl schaffe einen starken Präsidenten“, sondern die Tatsache, dass er entweder der Führer einer Mehrheitspartei oder einer für die Regierungsbildung benötigten Partei ist oder dass das Parlament auf die Ausübung seiner Funktionen mehr oder weniger verzichtet<sup>7</sup>.

Zehn Jahren nach Kaltefleiters Buchveröffentlichung brachte Maurice Duverger sein aus den Besonderheiten des politischen Systems der französischen Fünften Republik- insbesondere dank dessen kühnen Handhabung durch de Gaulle- abgeleitetes Konzept eines Semipräsidentialismus als ein selbständiges Modell in die internationale Diskussion ein. Für Duverger war ein semipräsidentielles Regierungssystem weder eine Synthese noch eine Alternation zwischen dem Parlamentarismus und dem Präsidentialismus, sondern ein eigenartiges Analysemodell, das sich nach folgenden Kriterien charakterisieren ließ:

1. Parlamentsunabhängige Direktwahl des Präsidenten. 2. Beachtenswerte Kompetenzen des Staatsoberhauptes. 3. Abhängigkeit der Regierung vom politischen Vertrauen des Parlaments. Ende der siebziger Jahre, meinte Duverger, trafen auf seine Kriterien in Europa sieben Länder zu: neben der Weimarer Republik und der französischen Fünften Republik waren es Finnland, Island, Portugal, Österreich, Irland<sup>7</sup>.

Im Gegensatz zu Duverger charakterisiert Giovanni Sartori ein semipräsidentielles System als ein Mischsystem, das die Merkmale des Parlamentarismus und des Präsidentialismus innehat. Als ein relevantes Kriterium tritt bei ihm die Stellung des Präsidenten vor:

1. Der Staatspräsident wird vom Volk gewählt- direkt oder indirekt- für eine bestimmte Amtszeit.

2. Der Staatspräsident und der Ministerpräsident koexistieren (=ko-regieren) nebeneinander. Diese duale Autorität hat gewisse Kriterien:

\* Der Präsident ist vom Parlament unabhängig, kann aber nicht selbständig regieren, sondern müssen seine Beschlüsse und Entscheidungen mit der Regierung korrigiert werden.

\* Die Regierung ist vom Präsidenten unabhängig, besteht aber eine Verantwortlichkeit vor dem Parlament, was ein Merkmal eines parlamentarischen Systems ist.

\* Da auf Grund der dualen Struktur der Exekutive die Drohung der Verschiebung der Machtgleichgewicht auf die Übermacht eines Pols extrem hoch ist, besteht die Notwendigkeit, „the autonomy potencial“, jedes Bestanteiles zu gewährleisten.

Für Sartori ist ein Semipräsidentalismus in der Tatsache eigentlich ein „alternierender Parlamentarismus“: Präsident stellt eine „Alternative“ zum Parlament vor. Das bedeutet: Sobald das Parlament bei und mit seiner Regierungsbildung scheitert, wird es als „Alternative“ zu Präsidialkabinetten kommen. Damit hat das Staatsoberhaupt im Notfall die Funktion des Krisenüberwinders zu übernehmen<sup>8</sup>.

Das bisher charakterisierte System fand seine Realisation auch in mehreren postkommunistischen Ländern nach dem Sturz des alten Systems. So können wir z.B. im Fall Polnes, Rumäniens, Russlands oder der Ukraine über ein semipräsidentielles System reden.

Semipräsidentalismus- ob ein neues System oder nur ein Misch- oder Übergangssystem- weist es viele Vorteile auf: vor allem ist es eine gegenseitige Kontrolle beiden Bestandteiles der dualen Exekutive.

Mgr. Gabriela Duchova

Absolventka FF PU v Prešove, odboru politológia a germanistika, v súčasnosti doktorantka v odbore politické vedy na Ludwig- Maximilians- Universität v Mnichove.

### **Anmerkungen:**

<sup>1</sup> Steffani, W.: Parlamentarisch- präsidentielle “Mischsysteme”? Bemerkung zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.): Neuen Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Berlin 2002. S.17-66

<sup>2</sup> Steffani, S.28

<sup>3</sup> Steffani, S.29

<sup>4</sup> Später bezeichnete Fraenkel die V.Republik Frankreichs zwar weiterhin als ein parlamentarisches System, musste jedoch schon das erste der von ihm genannten Merkmale mit dem Hinweis versehen: „Ausnahme, Frankreich, Art. 23 Verf. vom 23.9.1958.

<sup>5</sup> Steffani, S.30-32

<sup>6</sup> Der Reichspräsident war mit breiten Kompetenzen ausgestattet: der Regierung gegenüber verfügte er über das Recht den Kanzler und auf dessen Vorschlag die Minister zu ernennen und zu entlassen. Art.53 der Verf. von 1919.

<sup>7</sup> Die gegenwärtige Verfassungstheorie und –praxis zeigt eben mehrere Abweichungen von den Duvergers Vorstellungen- so z.B. Österreich ist eine parlamentarische Republik mit dem „schwachen“ Präsidenten (ähnelt sich der Slowakei).

<sup>8</sup> Steffani, S.43

## Resumé

Keď v 80-tych rokoch 20. storočia uverejnil francúzsky štátovedec Maurice Duverger svoj koncept semiprezidentského politického systému, ktorý vznikol na základe pozorovaní a skúmaní ústavnej teórie a praxe francúzskej V. republiky, vyvolal množstvo diskusií a polemík. Maurice Duverger totižto poloprezidentský systém postavil ako samostatný typ vedľa známych systémov parlamentného a prezidentského. Nemožno jednoznačne tvrdiť, že sa mýlil a považovať semiprezidencializmus za akúsi alternáciu a či syntézu spomínaných systémov. Avšak samotná francúzska ústavná prax a tri známe obdobia kohabitácie nasvedčujú tomu, že podľa sily osobnosti prezidenta a zodpovedajúcej väčšiny, ktorú ma alebo nemá v parlamente, môže sa systém viac priblížiť či už k prezidencializmu alebo k parlamentarizmu. Zostáva ale realitou, že centrálnym a relevantným faktorom pri charakterizovaní spomínaného typu vlády je osoba a úrad prezidenta a jeho vzťah k ostatným ústavným inštitúciám ( k vláde- nakoľko sa môže podieľať na jej vytváraní; k parlamentu- disponuje právomocou rozpustiť parlament? Ma zákonodarnú iniciatívu? Suspenzívne veto?).

Jedným z tých, ktorý považujú semiprezidencializmus za systém zmiešaný je Talian Giovanni Sartori , ktorý svoj koncept nazýva „alternujúci prezidencializmus“. Vychádzajúc do istej miery z talianskej ústavnej praxe, ktorá bola poznamenaná mnohými ústavnými krízami a častými výmenami vlád, navrhuje Sartori model „alternácie“: Politické strany s väčšinou v parlamente by mali byť postavené pred alternatívou: buď vytvoria vládu, ktorej vyslovia svoju dôveru, alebo prenechajú túto úlohu ( a s ňou aj celú politickú zodpovednosť) prezidentovi, t.j. ak parlament zlyhá pri vytváraní stabilnej vlády, ma ako „alternácia“ nastúpiť vládny kabinet na čele s prezidentom.

Prax Francúzska a Weimarskej republiky sú príkladom toho, že posilnenie kompetencií prezidenta vychádza z politickej krízy. Ako je známe francúzska III. a IV. republika boli poznamenané permanentnými ústavnými krízami a nestabilitou. V roku 1958 prijatá ústava V. republiky vybavila hlavu štátu značnými právomocami- a stal sa podľa slov de Gaulla “kotvou stability”.

Rovnako aj bývalé komunistické krajiny východnej Európy sa priklonili k semiprezidentskému systému (napr. Rusko, Ukrajina, Rumunsko, Poľsko atd.). Ako zaujímavý príklad môže poslúžiť Poľsko a vývin jeho ústavnosti. Revízia ústavy, ktorá vznikla na základe rokovaní pri Okružlom stole v roku 1989, bola jednoznačne inšpirovaná francúzskou V. republikou,- prezident mal disponovať mnohými kompetenciami, nebol však priamo volený ľuďom. V roku 1992 prijatá tzv. Malá ústava upravila presnejšie postavenie prezidenta voči vláde a parlamentu, jeho demokratická legitimita sa zvýšila zavedením priamej voľby v roku 1990. Pravdou zostáva, že prezident fungoval ako najvyšší reprezentant štátu navonok i dovnútra, pričom ohraničenie jeho právomocí voči premiérovi neboli jasne formulované. Pri vytváraní vlády mu zostalo takmer rozhodujúce slovo, čo naplno využil vtedajší prezident Lech Walesa. To viedlo k častému striedaniu ministrov ( a vlád). Ústava z roku 1997 posunula systém z prezidentsko-parlamentného k parlamentno-prezidentskému a značne oslabil postavenie hlavy štátu (ako reakcia na extenzívne vedenie úradu prezidentom Lechom Walesom). Najvýraznejšie sa toto obmedzenie prejavilo príprave spoluvytvárať vládu: Zatiaľ čo podľa revidovanej ústavy z r. 1989 mal prezident pravo spoluvytvárať celú vládu, ústava z r. 1992 toto pravo obmedzila na tri ministerstva a ústava z r.1997 ho zredukovala na formálne vymenovanie premiéra bez možnosti vplyvu na kabinet. Zostalo mu však suspenzívne veto a mnohé ďalšie kompetencie, ktoré ho robia silnejším ako hlavu štátu v klasickom parlamentnom systéme.

Na zaver možno skonštatovať, že semiprezidentský systém, či už podľa Duvergera ako samostatný model alebo ako Sartoriho zmiešaný systém, vykazuje mnohé pozitíva a

obsahuje, čo sa charakteristiky týka, to najlepšie z parlamentného a z prezidentského systému. Duálna exekutíva umožňuje vyššiu vzájomnú kontrolu a určitú rovnováhu. A priamo volený prezident je rovnako demokraticky legitímny ako priamo volený parlament. Avšak značne riziká existujú. Príliš silná osobnosť prezidenta s podporou v parlamente môže strhnúť celú vládu na svoju stranu. Nie je Rusko na čele s Putinom jasným (alebo odstrašujúcim?) príkladom...?