

ROLAND CZADA

## Kommentar

### Amt ohne Zukunft? Anmerkungen zum Staatsoberhaupt in parlamentarischen Demokratien

Die von Gerhard Lehbruch vorgetragene These lautet zugespitzt: Die Institution des Staatsoberhauptes ist in parlamentarischen Demokratien vergleichsweise funktionslos geworden und deshalb entbehrlich. Das Amt, seine Stellung und Funktion im Regierungssystem könne nur noch entwicklungsgeschichtlich erklärt werden. Der internationale Vergleich unterstreicht diese Feststellung. Die Art und Weise wie ein Staatsoberhaupt ins Amt kommt und welche Aufgaben damit verbunden sind, kann nur durch besondere, weit zurückreichende historische Umstände erklärt werden. Die Hälfte der Mitgliedsländer der Europäischen Union haben einen konstitutionellen Monarchen beziehungsweise eine Königin als Staatsoberhaupt. In der anderen Hälfte finden sich die verschiedensten Wahlmodi: Volkswahl, Parlamentswahl oder spezielle Wahlgremien. Der Umfang der Verfassungsartikel zur Rolle des Staatsoberhauptes variiert im internationalen Vergleich erheblich und vor allem in Korrelation mit ihrer Entstehungszeit beziehungsweise dem Alter der Demokratie (vgl. Tabelle I).

Während die Rolle und Notwendigkeit aller übrigen Regierungsorgane - Kanzler, Kabinett, Parlament, Verfassungsgericht - offenkundig ist, erscheint tatsächlich die des Staatsoberhauptes merkwürdig künstlich, ohne eindeutige Kontur und Klarheit der Aufgabenstellung. Das Amt ähnelt dem festlichen Brauchtum, das ja auch seine ursprüngliche jahreszeitliche oder religiöse Funktion verlor und trotzdem eine sozio-kulturelle Aufgabe wahrnimmt. Das zeremonielle Amt ließe sich in dieser Hinsicht nach seinem Beitrag zur sozialen Integration oder auch als Instanz symbolischer Repräsentation befragen und entsprechend abhandeln. Ich möchte in aller Kürze zeigen, daß sich tatsächlich hieraus ein guter Teil der Amtspraxis erklären läßt. Weit problematischer erscheint allerdings die in vielen Verfassungen niedergelegte Vorstellung, im Staatsoberhaupt seien nationale Kontinuität und Souveränität verkörpert. In dem Maß, in dem die Souveränität der Nationalstaaten schwindet, erfährt zwangsläufig das so hervorgehobene Staatsoberhaupt als

Souveränitätssymbol einen Funktionswandel. Es ist absehbar, daß in einer heraufziehenden postnationalen Ära die meisten Regierungsfunktionen grenzüberschreitend verknüpft sowie teilweise auf Ebenen unterhalb und oberhalb des Nationalstaates verteilt werden, bis zuletzt vielleicht nur noch die Staatsoberhäupter als reine, abgeschlossene nationalstaatliche Instanzen übrigbleiben. Welche Aufgaben sie vor dem Hintergrund fortschreitenden gesellschaftlichen und politischen Strukturwandels in Zukunft haben könnten, soll in einem Abschnitt zu den Perspektiven des höchsten Staatsamtes in der Europäischen Union am Schluß meines Beitrags erörtert werden.

Bislang lassen sich die Staatsoberhäupter liberal-demokratischer Staaten grob, nicht ohne Überschneidungen in Kauf zu nehmen, einer der folgenden Kategorien zuordnen:

1. Unpolitische Staatsakteure, die abseits der politischen Hauptvorstellung auf einer Nebenbühne agieren, und zwar in einem Stück, das mit dem auf der Hauptbühne nur mittelbar zusammenhängt. Wenn sie gelegentlich die Hauptbühne betreten, müssen sie sich mit einer Statistenrolle abfinden. Der deutsche Bundespräsident oder die englische Queen wären hier die Idealbesetzung. Diese Staatsoberhäupter werden zumeist nicht direkt gewählt, sondern auf andere Weise ausgelesen: Sie gelangen durch Erbfolge, Parlamentswahl oder Kür eines speziell zu diesem Zweck einberufenen Wahlgremiums ins Amt.
2. Präsidenten, die zwar auf der Hauptbühne auftreten, dort aber zumeist nur eine Nebenrolle einnehmen. Zuweilen kann aber diese Rolle durchaus mit der eines Hauptdarstellers konkurrieren. Dem italienischen Präsidenten käme etwa bei der Regierungsbildung eine Nebenrolle zu. Stärkere politische Einflüsse hat in dieser Hinsicht zum Beispiel der irische Präsident. Gelegentlich finden sich in dieser Gruppe vom Parlament oder von parlamentarischen Versammlungen gewählte Staatsoberhäupter. Meist gelangen sie aber durch direkte Volkswahl ins Amt.
3. Die politische Hauptrolle kann doppelt besetzt sein, und zwar mit dem Staatsoberhaupt und einem Regierungschef. Dies sind die semi-präsidialen Systeme, zum Beispiel die fünfte französische Republik, mit einem starken Staatspräsidenten, dem ein parlamentarisch verantwortlicher Ministerpräsident mit Kabinett gegenübersteht. Diese Kategorie von Staatsoberhäuptern bezieht seine politische Machtstellung aus verfassungsmäßig gegebenen Kompetenzen und der Legitimation durch direkte Volkswahl.

4. Das Staatsoberhaupt ist der politische Hauptdarsteller, auf den sich alles weitere politische Geschehen ausrichtet. Im Idealfall wäre dies ein reines Präsidialsystem wie in den Vereinigten Staaten, in dem die Funktionen von Staatsoberhaupt und Regierungschef zusammenfallen. Die US-amerikanische Variante der Präsidentenwahl durch ein Wahlgremium, dessen Stimmabgabe in Vorwahlen ermittelt wird, bildet freilich eine historisch erklärbare Abweichung von der in dieser Kategorie erwartbaren direkten Volkswahl.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf Staatsoberhäupter in parlamentarischen Systemen, wie sie unter den Punkten 1 und 2 genannt sind. Nur in diesen Fällen hat das Amt im Regierungssystem eine eigene, ausdifferenzierte Funktion, die von der Regierungsfunktion eindeutig getrennt ist. Freilich gibt es nur wenige Präsidialsysteme, wo der Präsident in erster Linie regiert und lediglich daneben noch Staatsoberhaupt im zeremoniellen Sinne ist. Außer den USA sind dies nur Rußland und Kroatien: Rußland wegen der extremen Dekretbefugnisse, mit denen der Präsident an der Duma vorbei regieren kann; Kroatien, weil der Staatspräsident die Regierungsbildung bestimmt, bei Anwesenheit im Kabinett den Vorsitz übernimmt (Art. 102 der Verfassung) und faktisch Führer der Mehrheitspartei im Parlament ist.

#### 1. Politische Randexistenz oder Amt für Krisenzeiten

Der internationale und historische Vergleich entwickelter und gefestigter parlamentarischer Demokratien könnte tatsächlich den Schluß nahelegen, daß die Rolle der Staatsoberhäupter mehr von der Vergangenheit als von Gegenwart und Zukunft bestimmt sind. Der historische Weg vom Monarchen über einen Ersatzkaiser zum zeremoniellen »Staatsnotar« ist nicht nur in Deutschland zu beobachten, wiewohl er hier durch die historischen Brüche besonders deutlich wird. In den meisten parlamentarischen Demokratien führt das Staatsoberhaupt eine Existenz am Rande des politischen Systems. Es ist am Prozeß des Regierens nicht oder nur sehr mittelbar beteiligt. Dies gilt zuerst und besonders für die konstitutionellen Demokratien, in denen sich die parlamentarische Regierungsform schon frühzeitig aus einem Kompromiß zwischen Krone und aufstrebendem Bürgertum ohne revolutionäre Umbrüche entwickeln konnte.

Das unpolitische Staatsoberhaupt kann eine in Krisenzeiten wichtige Rolle einnehmen. Auch dies läßt sich in konstitutionellen Monarchien beobachten. Die Zustimmung zur Krone nimmt in diesen Ländern regelmäßig zu, wenn die Nation bedroht ist. Das Staatsoberhaupt bekleidet offenbar ein Amt für Krisenzeiten, das vor allem auf psychologische Befindlichkeiten und Emotionen anspricht. Bei näherem Hinsehen wird deutlich, daß es in vielen parlamentarischen Demokratien eine Präsidentschaft gibt, die in politischen Krisen formelle Regierungsfunktionen wahrnimmt. Die vermeintliche Schattenexistenz des Staatsoberhauptes kann insofern auch als Folge eines reibungslosen politischen Normalbetriebs verstanden werden. Die für den Fall parlamentarischer Notlagen vorgesehene Reservefunktion des Staatsoberhauptes tritt im politischen Normalbetrieb in den Hintergrund. Die Perzeption eines gänzlich unpolitischen Staatsoberhauptes zeigt dann lediglich an, daß der Parteienwettbewerb, die Regierungsbildung und die parlamentarische Gesetzgebung funktionieren und in den äußeren Beziehungen der Staaten dramatische Konflikte bis hin zu kriegerischen Auseinandersetzungen ausbleiben. Dieser Zusammenhang gilt selbst für das mit sehr geringer Macht ausgestattete deutsche Präsidentenamt. Ein komplexes und bislang insgesamt gut funktionierendes Regierungssystem ließ die in der Verfassung angedeutete Reservefunktion des Bundespräsidenten vollends verblassen. Darüber hinaus ist im internationalen Vergleich zu sehen, daß vor allem gekrönte Staatsoberhäupter meist über noch weniger formalen politischen Einfluß verfügen als der deutsche Bundespräsident. Dieser kann immerhin dann, wenn sich im Bundestag nach mehreren Wahlgängen keine absolute Kanzlermehrheit findet, entscheiden, ob er eine Minderheitsregierung zuläßt oder den Bundestag auflöst (Art. 63, 4 GG). Ähnliches gilt für die Parlamentsauflösung nach dem dauerhaften Verlust der Kanzlermehrheit und einer gescheiterten Neuwahl im Zuge des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 68, 1 GG).

Es gibt nur ein entwickeltes Industrieland, das bislang ohne formelles Staatsoberhaupt auskam: Art. 98 der Schweizer Bundesverfassung legt ausdrücklich fest, daß der Bundespräsident als Sprecher des Bundesrates weder Staatsoberhaupt noch Regierungschef ist. Die Verfassungskommentare gehen davon aus, daß der gesamte Bundesrat als kollegiale Staatsleitung zugleich die Stellung des Staatsoberhauptes einnimmt. Wenn man aber sieht, wie der inzwischen turnusmäßig von Ruth Dreifuss abgelöste schweizerische Bun-

despräsident Flavio Cotti sich am Morgen nach dem Absturz eines SwissAir-Flugzeuges am 4. September 1998 über Rundfunk und Fernsehen an das Volk gewandt hat, dann scheint auch hier eine Funktion durch, die in anderen Ländern explizit an das Staatsoberhaupt geknüpft ist. Es bleibt an ihm, bei großen, aber vergleichsweise unpolitischen Anlässen die - sagen wir - Gefühlslage der Nation wiederzugeben. Obwohl offiziell kein Staatsoberhaupt, erfüllt darüber hinaus der Schweizer Bundespräsident ähnlich wie sein deutscher Amtskollege Repräsentationspflichten.

## 2. Machtposition und Integrationsfunktion

Zurück zur Ausgangsthese: Ihr zufolge wären Staatsoberhäupter gewissermaßen die Gaumenmandeln des politischen Systems; ein zwar nicht ganz, aber doch weitgehend funktionslos gewordenes Organ, das sich allenfalls noch dann bemerkbar macht, wenn Störungen auftreten. Die Reservefunktion für mäßig pathologische Entgleisungen im Regierungssystem wäre jedenfalls mit diesem Bild eingefangen. Was damit aber nicht erfaßt ist, sind die integrativen Funktionen des Staatsoberhauptes. Es wäre verkürzt, das Staatsoberhaupt als ein vergoldetes Rädchen oder Triebfederchen in der Regierungsmaschinerie aufzufassen, das nur ab und zu in deren Betrieb eingreift. Die symbolische Repräsentation des Staatsvolkes ist eine Daueraufgabe. Zwischen beiden - Regierungsfunktion und Integrationsfunktion - besteht in parlamentarischen Demokratien ein Spannungsverhältnis. Je mehr das Staatsoberhaupt politisch bewirken kann, umso weniger kann es nach herkömmlicher Auffassung seiner symbolischen Integrationsfunktion nachkommen und umgekehrt.

Die Erfahrungen von Ländern, in denen das Staatsoberhaupt eine vergleichsweise starke politische Rolle einnimmt, lassen freilich nicht generell erkennen, daß dadurch ihre Integrationsfunktion geschmälert würde. Der entwicklungsgeschichtliche Hintergrund und die Praxis der Präsidentschaft in Systemen mit politisch starken Staatsoberhäuptern verweisen auf einen gegenteiligen Zusammenhang. Dies wird in den jungen Demokratien Osteuropas besonders deutlich.<sup>1</sup> In den meisten postsozialistischen Transformationsländern war der Übergang zur Demokratie mit populären Führungsfiguren wie Lech Walesa in Polen oder Vaclav Havel in der tschechischen Republik verknüpft. Es ist kaum verwunderlich, daß in einigen dieser Länder semi-präsidentielle oder anderweitig auf solche

Führungsfiguren zugeschnittene Verfassungen entstanden sind. An früheren Beispielen demokratischer Systemtransformation wie der spanischen läßt sich aber zeigen, daß hier weitere, funktionale Zusammenhänge eine Rolle spielen. Ich werde darauf noch näher eingehen.

Die Volkswahl des Staatsoberhauptes und weitgehende Befugnisse, die über jene in rein parlamentarischen Systemen hinausgehen, sind zunächst eine Folge gering entwickelter Parteien und Parteiensysteme sowie unberechenbarer Konstellationen im Parteienwettbewerb, welche die Bildung einer Mehrheitsregierung erschweren können oder Gefahr laufen, instabile Mehrheitsregierungen hervorzubringen. Einen Einparteienstaat ohne demokratische politische Kultur in ein demokratisches System mit Parteienwettbewerb und alternierender Parteienregierung zu überführen, erfordert offenbar ein direkt gewähltes Staatsoberhaupt, das als Garant der Demokratisierung und politischer Neuorientierung auftritt. In Rußland und Kroatien fallen Regierungsfunktion und Rolle des Staatsoberhauptes zusammen. Polen, Rumänien, Bulgarien, Litauen, Slowenien, Serbien, Mazedonien und - seit neuestem - die Slowakei werden von direkt gewählten Staatsoberhäuptern mehr oder weniger mitregiert. Und selbst dort, wo in den neuen Demokratien Parlamente und Wahlgremien das Staatsoberhaupt wählen, übersteigen deren Befugnisse häufig das aus den meisten parlamentarischen Systemen Westeuropas bekannte Maß, so etwa in der ungarischen und slowakischen Republik.

Der Zusammenhang von Machtposition und Integrationsfunktion des Staatsoberhauptes ist eine Gleichung mit zwei Unbekannten. Aus einer Staatsverfassung, in der beide Größen gleich gewichtet sind, lassen sich keine verlässlichen Prognosen über das tatsächliche Funktionieren der politischen Systeme ableiten. Wo die Regierung sowohl dem Staatspräsidenten als auch dem Parlament politisch verantwortlich ist - wie in Rußland oder Kroatien - sind Verfassungskonflikte nahezu unausweichlich. Da der Präsident in diesem Falle sowohl die Regierung entlassen als auch das Parlament auflösen kann, lassen sich die möglichen politischen Folgen im Falle unterschiedlicher parteipolitischer Ausrichtung der Verfassungsorgane nur schwer kalkulieren. Selbst wo die alleinige parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung mit einem politisch einflußreichen, direkt gewählten Präsidenten einhergeht, drohen unter bestimmten Umständen politische Positionskonflikte. Die Gefahr politischer

und gesellschaftlicher Desintegration scheint damit aber nicht notwendig verbunden zu sein. Die Direktwahl vermittelt bis heute selbst in der schwierigen Lage osteuropäischer Transformationsländer ein erstaunliches Legitimationspolster.

Es sind bei weitem nicht nur präsidiale und semi-präsidiale Verfassungen, die das Staatsoberhaupt als Garanten der nationalen Unabhängigkeit und Integrität benennen, als - wie es in Art. 5, Abs. 1 der französischen Verfassung heißt - Organ, das die Kontinuität des Staates verkörpert und sichert. Die Vorstellung, wonach das Staatsoberhaupt die staatliche Souveränität symbolisiere, erscheint veraltet. Das Amt erscheint ebenso anachronistisch wie der Souveränitätsbegriff. Andererseits spielte gerade dieser Aspekt bei der Einrichtung des Amtes in den neuen Demokratien Osteuropas eine gewichtige Rolle. Rumänien und Polen haben sich weitgehend an der französischen Verfassung orientiert. Der Bezug zur nationalen Souveränität findet sich im übrigen auch in der koreanischen Verfassung von 1948.

### 3. Die Bedeutung des Oberbefehls

Keine der neuen Demokratien in Osteuropa hat auf das Amt des Staatsoberhauptes verzichtet. Im Gegenteil: In den meisten osteuropäischen Verfassungen finden sich zahlreiche Artikel, in denen die Kompetenzen des Staatsoberhauptes enumerativ genannt werden. Dazu zählen die Rechte der Parlamentsauflösung, Beteiligung an der Regierungsbildung, Gesetzgebungs- und Vetobefugnisse, Informations- und Teilnahmerechte an Kabinettsitzungen, weite Handlungsspielräume bei Ämterbesetzung, wie etwa der Obergerichte oder der Nationalbanken. Vergleicht man die Zahl der Worte und Absätze in den Verfassungsartikeln in verschiedenen Ländern, die sich allein mit dem Staatsoberhaupt befassen (Tabelle I), so wird deutlich, daß die neuen Demokratien Ost- und Mitteleuropas am detailliertesten auf diese Thematik eingehen. Die deutsche Verfassung wurde in der Hinsicht für keines dieser Länder zum Vorbild. Und es wird deutlich, daß das Staatsoberhaupt in den Transformationsländern der neunziger Jahre gewiß nicht als Amt ohne Zukunft bewertet wurde.

Der militärische Oberbefehl liegt in den parlamentarischen Staaten Osteuropas wie in den meisten der früher verfaßten Demokratien zumeist beim Staatspräsidenten (vgl. Tabelle I). Teilweise ist



damit sogar der Vorsitz in einem nationalen Sicherheitsrat verbunden. Auch in dieser Hinsicht hatte das deutsche Grundgesetz keine Vorbildfunktion. Nur Ungarn und Mazedonien trennen den Oberbefehl vom Staatsoberhaupt. In den ost- und mitteleuropäischen Reformstaaten sind bislang keine Militärs vom Format eines Hindenburg ins höchste Staatsamt aufgerückt. Würde es dazu kommen, könnte der Fortbestand der parlamentarischen Demokratie gefährdet sein. Die Gefahr gilt freilich nur dort, wo das Staatsoberhaupt direkt gewählt wird. Die militärische Macht an den »Hüter der Verfassung« zu binden, erscheint andererseits als Schutzschild gegen Staatsstreiche, insbesondere dann, wenn ein repräsentatives Wahlverfahren das Amt von populistischen und antidemokratischen Versuchen freihält.

Die Tatsache, daß in fast allen jungen Demokratien das Staatsoberhaupt die Funktion des Oberbefehlshabers der Armee einnimmt, verweist auf einen prinzipiellen, in den Verfassungsdiskussionen der neunziger Jahre durchaus thematisierten Zusammenhang. Der zivile Oberbefehl ist eine Vorkehrung gegen einen in jungen Demokratien stets drohenden Militärputsch. Besonders dort, wo das Militär dem Umfang und seiner früheren gesellschaftlichen Stellung nach verkleinert wurde, war die Gefahr des *coup d'état* von Teilen der verfassungsgebenden demokratischen Kräfte stets mitgedacht. Die spanischen Erfahrungen mögen bei der Frage nach der Funktion des Oberbefehls eine Rolle gespielt haben. Der spanische König Juan Carlos konnte am 24. Februar 1981 den Putschversuch einiger Obersten unter General Milans del Bosch durch seine feste Haltung und durch einige Telefongespräche unter Kontrolle bringen. Als die Armee, die bereits die Befehle der Putschisten in der Hand hielt, erfuhr, daß der König als Staatsoberhaupt und Oberbefehlshaber an der Verfassungsordnung festhielt, brach die von einer Einheit in Valencia ausgegangene Rebellion zusammen.

In Osteuropa spielten Putschgefahren eine geringere Rolle als in den iberischen und südamerikanischen Demokratien. Gerade im kommunistischen Osteuropa gab es ja eine Tradition der Unterordnung des Militärs unter die Politik und ihre Parteilinie. Die Bindung des Militärs an das Staatsoberhaupt hat hier eine andere Funktion, die in den Verfassungsdiskussionen durchaus aufscheint. Sie ist eine Vorkehrung für innere und äußere Notstandsfälle bis hin zu Bürgerkriegssituationen, wie sie besonders in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens bestanden und weiter bestehen. Hier



ist es weniger ein drohender Militärputsch als Unwägbarkeiten des Umgangs mit Parteienwettbewerb und Pluralismus in neu geschaffenen multiethnischen Staatsgebilden.

In allen parlamentarischen Demokratien ist natürlich der militärische Oberbefehl des zivilen Staatsoberhauptes, wie das ganze Amt, lediglich symbolischer Art. Sein Beispiel zeigt aber erneut die hohe Bedeutung und reale Wirkung, die solche Symbole gelegentlich erlangen können, auch wenn sie auf den ersten Blick funktionslos erscheinen mögen und vermutlich im Fall gefestigter Demokratien sogar tatsächlich funktionslos sind.

#### 4. Die Bundesrepublik im internationalen Vergleich

Zwischen der verfassungsmäßigen und der tatsächlichen politischen Rolle des Staatsoberhauptes besteht ein Unterschied. Daß sich das Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum von Staatsoberhäuptern historisch kontingent entwickeln kann, wird schon daran deutlich, daß zum Beispiel das japanische Staatsoberhaupt, der Tenno, in der Verfassung gar nicht erwähnt wird und ganz auf traditionellen Fundamenten ruht. Auch die Rolle der britischen Königin ist historisch tradiert und in keiner Verfassung niedergelegt. Die amerikanische Verfassung von 1787 ist für dreizehn am Rande der damaligen Welt liegende Kolonien geschaffen worden und gilt heute mit nur wenigen Textänderungen für eine Weltmacht mit über 200 Millionen Einwohnern. Die in ihr niedergelegte grundsätzliche Betriebsweise des amerikanischen politischen Systems gilt immer noch, und doch bietet die heutige amerikanische Politik einen Anblick, den sich die Verfassungsväter nie hätten erträumen lassen. Jede historische Zeit kreiert offenbar eine bestimmte formale Verfaßtheit und darüber hinaus auch informale Weiterentwicklung des höchsten Staatsamtes. Ich kann hier den informalen Bezügen nicht weiter nachgehen. Allein der Zusammenhang zwischen Verfassungstexten und politischen Problemlagen ihrer Entstehungszeit ist aber schon aufschlußreich.

Tabelle I zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Entstehungszeit einer Verfassung und dem bloßen Umfang der Verfassungsbestimmungen zum Staatsoberhaupt. Je später eine Verfassung entstand, um so detaillierter beschreibt sie in der Tendenz die Konstitutionsbedingungen und Kompetenzen des Staatsoberhauptes. Daraus läßt sich eine abnehmende Bedeutung des Amtes schwerlich

Tabelle I: Das Staatsoberhaupt im internationalen Vergleich<sup>2</sup>

LAND	Regelungsumfang (Worte)	Regelungsumfang (Absätze)	Verfassungsgebung (Jahr)	Erbmonarchie	Volkswahl	Wahlgremium	Parlamentswahl	Militärischer Oberbefehl
Schweden	369	36	1917	X				
Japan	384	43	1946/1952	X				
Belgien	565	58	1831/1970	X			X	
Italien	653	64	1947			X		X
Deutschland	747	73	1949			X		
Luxemburg	751	85	1868	X				X
Lettland	878	86	1992				X	X
Mazedonien	991	97	1991		X			
Kroatien	1027	99	1990		X			X
Griechenland	1040	86	1975				X	X
Spanien	1080	100	1978	X				X
Albanien	1122	100	1991				X	X
Dänemark	1188	106	1953	X				X
Tschechien	1233	121	1992				X	X
Estland	1248	120	1992				X	X
Bulgarien	1428	148	1991		X			X
Frankreich	1436	132	1958		X			X
Finnland	1450	135	1919		X			X
Rumänien	1484	148	1991		X			
Rußland	1523	154	1993		X			X
Ungarn	1531	145	1989/93		X		X	
Niederlande	1642	160	1983	X				X
Polen	1678	176	1992/97		X		X	
Korea (Rep.)	1695	182	1948		X			X
Litauen	1931	182	1992		X			X
Irland	1999	172	1923/37	X	X		X	
Slowakei	2017	205	1992		ab 99		bis 99	X
Israel	2268	198	1944				X	
Portugal	2276	204	1976		X			X
Großbritannien	k.A.	k.A.	k.A.	X				X
Slowenien	k.A.	k.A.	1991		X			X
Indien	k.A.	k.A.	1950			X		X
Norwegen	k.A.	k.A.	1945	X				X
Österreich	k.A.	k.A.	1929		X			X

ablesen; eher schon ein Problem, das dann auftritt, wenn zu- meist jüngere Verfassungen das Staatsoberhaupt als personifizierten Beschützer gefährdeter Demokratien gegen innere und äußere Bedrohungen vorsehen. Dann müssen sie zwischen Machtbefugnis, die eine solche Schutzfunktion voraussetzt, und Vorkehrungen gegen die Gefahr des Mißbrauchs, die von einem machtvollen Amt ausgeht, sehr fein abwägen. Deshalb sind die Bestimmungen zum Staatspräsidenten in Finnland oder in den jungen Demokratien der iberischen Halbinsel und Osteuropas sehr ausführlich und umfang- reich. Die Ermächtigung und gleichzeitige Zählung der Macht des Staatsoberhauptes erfolgt in detaillierten Aufzählungen und Abgren- zungen ihrer Amtsgewalt. Das Amtsverständnis formal unpoliti- scher, zeremonieller Staatsoberhäupter wie der Queen, des schwedi- schen Königs, des deutschen Bundespräsidenten oder des Tenno läßt sich demgegenüber in wenige Worte fassen (Tabelle I).

Mit der politischen Praxis verhält es sich nicht grundsätzlich anders als mit den Regelwerken. Es gibt in keinem Land Bestrebun- gen, das Amt abzuwerten. Die Diskussion darüber hat eher zuge- nommen. Ein Blick durch internationale Zeitungen des letzten Jahr- zehnts zeigt, daß vor allem australische Bestrebungen, dort eine republikanische Verfassung einzuführen, die Diskussion vorantrie- ben. Dabei konzentriert sich das Interesse ganz auf die Frage, wie ein Staatsoberhaupt ins Amt kommen soll, ohne den Makel der Partei- lichkeit hineinzutragen. Unter diesem Vorzeichen hatten die Befür- worter einer Beibehaltung der britischen Queen und ihres australi- schen *State governor* eine komfortable Argumentationsbasis. Mehr Unabhängigkeit vom Parteienwettbewerb konnten auch die Ver- fechter eines Losverfahrens nach dem Vorbild der antiken griechi- schen Stadtstaaten nicht versprechen.

Am 7. Juni 1995 hat sich der australische Ministerpräsident Paul Keating für ein Wahlverfahren ausgesprochen, das dem der Bundes- republik recht nahe kommt. Er schloß die Direktwahl aus, weil auf diese Weise ein fundamentaler Widerspruch zum ererbten West- minster-Modell der alleinverantwortlichen Mehrheitsregierung ent- stehen würde. Um zu gewährleisten, daß das Staatsoberhaupt über den politischen Parteien steht, solle es von einer Zweidrittelmehr- heit beider Häuser des Parlaments auf Vorschlag einer Einerliste des Premierministers gewählt werden. Dies würde Konsultationen mit allen Parteien, insbesondere auch mit der Opposition voraussetzen, einen Wahlkampf um das höchste Amt vermeiden und daher seine

Integrität am wenigsten beeinträchtigen. Das käme in seinen Auswirkungen dem bundesrepublikanischen System eines Wahlpremiiums mit hoher Konsensschwelle recht nahe. Ähnlich voraussetzungsvolle Wahlverfahren werden nur noch in Italien, Indien und Indonesien praktiziert.

In der australischen Debatte stehen inzwischen ein abgewandeltes deutsches Modell der Präsidentenwahl und die Beibehaltung der Erbmonarchie gleichermaßen hoch im Kurs. Das Amt des deutschen Bundespräsidenten hat ja durchaus Ähnlichkeit mit dem eines konstitutionellen Monarchen. Nur wenige gewählte Staatsoberhäupter sind so stark auf Überparteilichkeit und zeremonielle Aufgaben festgelegt. Lehnbruchs These, wonach das Amt sein Gewicht vor allem als eine historisch tradierte Institution gewinnt, bekommt vor diesem Hintergrund eine interessante Perspektive. Tatsächlich könnte ja die Position des Staatsoberhauptes im Regierungssystem mit dem Alter der Demokratie eine ganz neue Funktion gewinnen. Es wäre dann vor allem die institutionalisierte Erinnerung an eine Staats- und Gesellschaftsauffassung, wie sie die Anfangszeit der jüngsten, ununterbrochenen demokratischen Entwicklung kennzeichnet.

##### 5. Zur Zukunft des Staatsoberhauptes in Europa

Die Epoche souveräner Nationalstaaten, die im Staatsoberhaupt ihre personifizierte Gestalt gewinnen, neigt sich dem Ende zu. Anstelle von Abgrenzung nach außen und Homogenität im Inneren kennzeichnen internationale Verflechtung und Binnenpluralisierung die heutige Staatenwelt. Die Zonen postnationaler, grenzüberschreitender politischer Steuerung weiten sich ständig aus. Insbesondere die Entwicklung der Europäischen Union läßt herkömmliche Prinzipien von Staatlichkeit anachronistisch erscheinen. Schon gibt es - erstmals in der Geschichte - eine gemeinsame europäische Währung, deren Gültigkeit vom Polarkreis bis nach Sizilien reicht. Welche Rolle, wenn nicht die eines Überbleibels, bleibt hier den Symbolen alter Staatlichkeit? Die These Gerhard Lehnbruchs, Staatsoberhäupter seien obsolet geworden, erscheint vor diesem Hintergrund in neuer Aktualität.

Es ließe sich mit hinreichender Begründung argumentieren, unsere zeremoniellen Staatsoberhäupter seien Hindernisse auf dem Weg in eine neue postnationale Staatenwelt. Zugleich zeigt aber die kulturgeschichtliche Forschung, daß gerade Symbole stärkste Behar-

rungskraft besitzen. Je tiefer der soziale Wandel in die Lebenswelt eingreift, um so stärker können sie ihre sinnstiftende Funktion entfalten. Das Amt des Staatsoberhauptes könnte vor diesem Hintergrund sogar einen Bedeutungszuwachs erfahren und als Relikt nationaler Staatlichkeit in einer von Transnationalität und Europäischer Integration geprägten Umwelt weiterleben. Für eine so fundierte Aufwertung des Amtes sprächen einige weitere Gründe, die aus speziellen Gegebenheiten heutiger Staatstätigkeit herrühren.

Eine Erinnerungsinstitution, wie sie die Krone in parlamentarischen Monarchien seit langem darstellt, scheint in dem Maße nützlich, in dem sich der politische »Interessentenbetrieb« immer weiter professionalisiert und von parteipolitischen Berufsstellvertretern beherrscht wird, in dem die festen Orte politischer Entscheidungsfindung zerfließen und der arbeitende Staat in Ressorts sowie die Gesellschaft in funktionale Teilsysteme aufgehen.

Das Staatsoberhaupt kann zumindest eine Empfindung historischer Kontinuität vermitteln, wo die Politik rasche und dramatische Veränderungen durchläuft, wo sie zunehmend im internationalen Rahmen stattfindet, unbekannte Akteure und Entscheidungsebenen daran teilhaben und ihre Ergebnisse kaum noch bestimmten Regierungsinstanzen zuschreibbar sind. Während ganze Teile nationalstaatlicher Politik und Organisation in größeren politischen Integrationsräumen verschwinden und internationale Regime, intergouvernementale Netzwerke und supranationale Bürokratien den Platz nationaler Regierungen einnehmen, scheint das Staatsoberhaupt eine ureigene nationale Institution zu bleiben. Ihre identitätsstiftende Funktion könnte sich unter den geschilderten Umständen eher noch ausweiten. Wenn die europäischen Nationalstaaten nicht mehr ausschließlich von ihren eigenen Regierungen regiert werden, können sie sich doch weiterhin von ihrem tradierten Staatsoberhaupt symbolisieren lassen und so als historischer Erinnerungsposten erhalten bleiben.

Es bleibt die Frage, ob nicht auch die Europäische Union einen zeremoniellen, überpolitischen Repräsentanten bräuchte. Sollte unsere Einschätzung einer insbesondere historisch zu verstehenden integrativen Rolle des Staatsoberhauptes zutreffen, könnte man sich damit noch Zeit lassen bis auch die EU für eine Erinnerungsinstitution solcher Art reif wäre. Andererseits verlangt gerade die Konstitution eines neuen politischen Gemeinwesens symbolischen Ausdruck. Wie könnte die europäische Idee durch eine Person verkörpert

werden? Eine überpolitische, ideelle europäische Repräsentationsfigur könnte turnusmäßig von den nationalen Staatsoberhäuptern gestellt werden, die damit ihren innerstaatlich verbindenden Zweck auf höherer Ebene fortsetzen. Denkbar wäre auch ein Kollegialorgan als Staatsoberhaupt, wie es bislang allerdings nur in der Verbindung mit exekutiven Aufgaben in der Schweiz, dem früheren Jugoslawien und Malaysia praktiziert wurde. In all diesen Fällen stand das Management von Heterogenität, der Interessensausgleich zwischen unterschiedlichen Landesteilen und Ethnien im Vordergrund. Ein entpolitisiertes Amt könnte demgegenüber auch die Repräsentanz einer aus vielen Völkern bestehenden Wertegemeinschaft durch ein einziges Staatsoberhaupt zulassen. Das Beispiel des britischen Commonwealth mit der Queen als gemeinsamem Staatsoberhaupt zeigt immerhin, daß dies im Prinzip - hinreichende kulturelle Homogenität vorausgesetzt - erreichbar ist.

Möglicherweise wird sogar die Europäische Union die Frage des Staatsoberhauptes aus ihrem historischen Zusammenhang herauslösen und zu ganz neuen Konstruktionen kommen. Gerade eine neu entstehende politische Schicksalsgemeinschaft, eine *Community of fate*, wie sie die Europäische Union zweifellos darstellt, wird sich die Frage ihrer symbolischen Repräsentanz früher oder später stellen müssen. Nur so kann sie dem Eindruck eines seelenlosen bürokratischen Apparates mit gemeinsamer Währung nachhaltig entgegen treten. Ob nun in Gestalt nationaler Erinnerungsposten oder einer zeremoniellen europäischen Integrationsfigur, oder als Ergänzung, vielleicht auch Wechselspiel zwischen beiden: Es scheint, als ob die Epoche der Staatsoberhäupter in Europa wie auch anderswo noch lange nicht zu Ende wäre.

# Diskussion

ZU DEN VORTRÄGEN VON  
GERHARD LEHMBRUCH UND ROLAND CZADA

Angesichts der geringen machtpolitischen Kompetenzen des Staatsoberhauptes wurde im Kolloquium mehrmals die grundsätzliche Existenzberechtigung des Bundespräsidenten in Frage gestellt. Könnten die Integrations- und Repräsentationsaufgaben des Bundespräsidenten nicht ebensogut vom Bundesratspräsidenten (*Schwarz*) oder wie in der Schweiz vom Regierungschef übernommen werden (*Lehmbruch*)? Der Bundespräsident werde ohnehin nur dann bemerkt, wenn im politischen System oder in seiner Ausführung des Amtes etwas nicht in Ordnung sei.

In diesem Zusammenhang bot der Vergleich, welche Rolle das Staatsoberhaupt international in parlamentarischen Demokratien innehat, eine materialreiche Diskussionsgrundlage. Es ist bemerkenswert, daß das Grundgesetz bezüglich des Staatsoberhauptes anders als mit vielen sonstigen Verfassungsbestimmungen keine Vorbildfunktion für die Reformländer Mittel- und Osteuropas gehabt hat (*Czada*). Diese entschieden sich mehrheitlich für einen direkt vom Volk gewählten Präsidenten mit größeren Exekutivbefugnissen, etwa dem Oberbefehl über die Streitkräfte. Die Diskussion kam zum Ergebnis, daß in ungefestigten, politisch und gesellschaftlich fragmentierten Staaten ein starkes, mit machtpolitischen Kompetenzen ausgestattetes Staatsoberhaupt eine für das Funktionieren des politischen Systems unverzichtbare Bedeutung als Integrator und Stabilitätsanker zu besitzen scheint. Für dieses Phänomen lassen sich zahlreiche historische Belege finden, etwa die Weimarer Republik, das Frankreich der frühen V. Republik, Spanien im Übergang von der Franco-Diktatur zur Demokratie, Italien sowie die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten (*Lehmbruch*). In gefestigten Zivilgesellschaften wie der Schweiz, die über ein funktionierendes, sich selbst regulierendes Parteiensystem verfügen, wird dagegen gewöhnlich ein Trend zum Funktionsverlust des Staatsoberhauptes sichtbar. Die Konsequenzen dieses Modells blieben für die Bundesrepublik strittig. So wurde bezweifelt, ob tatsächlich auf das Präsidentenamt verzichtet werden könnte. Schließlich könnten der Bundesrepublik in Zukunft durchaus Krisen drohen, in denen im Gegensatz zur Gegenwart das präsidentiale Ernennungs- und Auflö-



sungsrecht zum Tragen komme (*Sarcinelli, Lehmbbruch*). Angesichts der Veränderungen im bundesdeutschen Parteiensystem, durch die künftig Konstellationen ohne klare Regierungsmehrheit denkbar werden, könnte das realpolitische Gewicht des Bundespräsidenten anwachsen (*Lehmbbruch, Schwarz*).

Neben dieser eher hypothetischen »Reservefunktion« besitzt der Bundespräsident aber in Form von »volkspädagogischen Aufgaben« (*Schwarz*) auch schon gegenwärtig eine metapolitische Funktion, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden darf (*Möller*). In der Bevölkerung genießt der Bundespräsident stets große Popularität; daher mißt die Öffentlichkeit in der deutschen politischen Kultur dem ausgleichend-integrierenden Staatsoberhaupt eine besondere Bedeutung für eine »stilbildende Vorbildfunktion« zu (*Sarcinelli*).