

REZENSIONEN

Staatsoberhäupter: typologisch vergleichende Aufbereitung von Rechten und ihrer Wahrnehmung

Hartmann, Jürgen und Udo Kempf: Staatsoberhäupter in der Demokratie, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, 329 Seiten, € 24,95.

Der heuristische Nutzen des als Lehrbuch konzipierten Gemeinschaftswerks liegt in der Aufbereitung des Untersuchungsgegenstands unter Zugrundelegung einer Typologie der Staats- und Regierungsformen in Verbindung mit dem Begriffspaar Agenda-Setzer und Veto-Spieler. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, die konstitutionellen Rechte von Staatsoberhäuptern und deren Wahrnehmung zu vergleichen.

Unter der Rubrik „Der parlamentarische Monarch“ wird die Rolle der Staatsoberhäupter in Großbritannien, den Niederlanden, Belgien, Dänemark, Schweden, Norwegen, Spanien und Monaco untersucht. (Bei letzterem handelt es sich allerdings um eine konstitutionelle Monarchie, weil die Regierung ausschließlich dem Fürsten verantwortlich ist.) Im Kapitel „Der parlamentarische Präsident“ werden die Staatsoberhäupter in Deutschland, Österreich, Italien und Finnland behandelt, in „Der präsidentiale Präsident“ jene in den USA und der Schweiz, ein weiteres befasst sich mit den semi-präsidentialen Präsidenten in Frankreich und in Polen. Ein eigenes Kapitel, unter der Überschrift „Der Superpräsident Russlands“, ist dem russischen Staatsoberhaupt gewidmet.

Es mag verwundern, dass die Autoren Russland in ein Buch aufgenommen haben, dessen Titel „Staatsoberhäupter in der Demokratie“ lautet. Sie haben zwar Bedenken wegen der autoritären Züge des politischen Systems, halten die Einbeziehung des Landes aber wegen der Übernahme struktureller Elemente westlicher Demokratien in dessen Verfassung für gerechtfertigt. Bedauern könnte man die – von den USA abgesehen – europazentrierte Auswahl. Statt alle gekrönten Staatsoberhäupter Europas zu behandeln hätten sie die eine oder andere außereuropäische Demokratie, zum Beispiel Israel, Indien, Brasilien oder Südafrika, berücksichtigen können.

Bei der Darstellung der Staatsoberhäupter widmen *Hartmann* und *Kempf* größeren Raum der historischen Entwicklung, aus der ersichtlich wird, wie die Befugnisse der Monarchen im Laufe der Zeit auf eine für parlamentarische Präsidenten charakteristische, im Wesentlichen (in Schweden ausschließlich) repräsentative Funktion geschrumpft sind. Darüber hinaus können allerdings sowohl Monarchen als auch Präsidenten auf die Regierungsbildung Einfluss nehmen, wenn sie wegen mangelnder oder instabiler Parlamentsmehrheiten erschwert ist: So können sich in den Niederlanden und Belgien mit deren fragmentierten Parteiensystemen die Monarchen mittels eines Informateurs oder Formateurs einschalten, die Präsidenten in Österreich und Italien als Vermittler in einem bis zur Staatskrise eskalierenden Parteienstreit aktiv werden. In Österreich hat der Präsident ein (eingeschränktes) Notverordnungsrecht; in Italien kann er gegen vom Parlament beschlossene Gesetze ein suspensives Veto einlegen; in Deutschland kann er den Bundestag auflösen, wenn dieser dem Bundeskanzler das Vertrauen verweigert, und vor Ausfertigung eines

Gesetzes außer einem formellen auch ein, zuweilen umstrittenes, materielles Prüfungsrecht wahrnehmen.

Am Modellfall der USA wird der Typus des „präsidialen Präsidenten“ vorgestellt. Staatsoberhaupt und Regierungschef sind personell identisch; politisch verantwortlich ist der Präsident allein der Verfassung – er unterliegt keinem parlamentarischen Misstrauensvotum, kann aber seinerseits den Kongress nicht auflösen oder zu einem bestimmten Verhalten zwingen. Seine Gestaltungsmacht ist indessen, wie sich auch am aktuellen Amtsinhaber *Barack Obama* zeigt, abhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Kongress: Besitzt „seine“ Partei dort keine Mehrheit, kann er seine Politik nicht oder, im Wege von Kompromissen, nur mit Abstrichen durchsetzen. Zur Ernennung von Ministern (secretaries) etc. sowie zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge benötigt er die Zustimmung des Senats. Von der Öffentlichkeit wird der Präsident weniger als ein über den Parteien stehendes Staatsoberhaupt wahrgenommen, vielmehr ist seine „Referenzrolle“ diejenige des Regierungschefs in einer parlamentarischen Demokratie (S. 306). Typologisch zählt zu den „präsidialen Präsidenten“ auch der Bundespräsident der Schweiz, weil die von der Bundesversammlung gewählte Regierung (der Bundesrat) während der Amtsperiode nicht abgewählt werden kann und als Kollegium oder durch ihren jährlich wechselnden Vorsitzenden auch Funktionen eines Staatsoberhauptes wahrnimmt.

In einer „komfortableren Lage“ als der „präsidiale Präsident“ der USA (S. 307) ist das Staatsoberhaupt im semi-präsidentiellen System Frankreichs, weil es das Recht zur Auflösung der Nationalversammlung besitzt und sich damit einer in Opposition zu ihm stehenden parlamentarischen Mehrheit entledigen kann. Sind präsidentielle und parlamentarische Mehrheit identisch, so kommt zu den umfangreichen konstitutionellen Rechten des Staatsoberhauptes (unter anderem Notstandsrecht, Recht zur Ansetzung von Referenden) die Autorität des Mehrheitsführers, die es ihm ermöglicht, außer der Regierung auch die Nationalversammlung zu dominieren. Entschließt sich der Staatspräsident im Falle einer oppositionellen Mehrheit zur „Cohabitation“ mit Parlament und Regierung, verlagern sich die Gewichte hin zum Premierminister. Dem Präsidenten bleiben aber immer noch die verfassungsmäßigen Gestaltungsrechte im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik – seiner „*domaine réservé*“.

Der russische Präsident verfügt über eine uneingeschränkte Richtlinienkompetenz. Wie sein französischer Amtskollege (dieser allerdings nur theoretisch) kann er den Ministerpräsidenten auch ohne Zustimmung des Parlaments – der Staatsduma – ernennen. Im Unterschied zu jenem kann er ein Misstrauensvotum ignorieren, so dass der Vertrauensentzug nicht zwangsläufig den Rücktritt der Regierung zur Folge hat. Trotz der überragenden Stellung des russischen Staatsoberhauptes unter den Staatsorganen bedürfte es indessen nicht der Stilisierung zu einem „Superpräsidenten“¹ – zum einen, weil sich das russische Regierungssystem treffend als präsidentiell-parlamentarisch charakterisieren lässt, womit der Dominanz des Staatsoberhauptes genügend Rechnung getragen ist, zum anderen, weil, wie die Praxis der letzten vier Jahre gezeigt hat, die politische Gestaltungsmacht weniger institutions- als vielmehr personengebunden ist: Das Machtzentrum verlagerte sich auf den Ministerpräsidenten *Wladimir Putin*. Die Autoren weisen zu Recht darauf hin, dass die

1 Den Begriff „Superpräsidentalismus“ könnten die Verfasser unter anderem von *Stephen Holmes*, 1993/94, übernommen haben.

Autorität des Staatspräsidenten *Dmitrij Medwedew* auf derjenigen *Putins* gründete – seinem vom Nimbus eines durchsetzungsfähigen „starken Mannes“ umgebenen Amtsvorgänger und Vorsitzenden der Staatspartei „Geeintes Russland“.

Zu den semi-präsidentiellen Staatsoberhäuptern zählen auch derjenige Portugals (obwohl die Kompetenzen des Präsidenten bei der Bildung und Entlassung der Regierung 1982 stark beschnitten worden sind) und der Ukraine – beide werden kurz behandelt. Am Beispiel Finnlands und, ebenfalls in einer Kurzfassung, Kroatiens, wird dargelegt wie semi-präsidentielle Systeme sich zu parlamentarischen hin entwickelt haben, am Beispiel Polens, dass die parlamentarische Komponente durch eine zurückhaltende Wahrnehmung präsidentieller Befugnisse zunehmend an Gewicht gewonnen hat.

Wie die Länderstudien zeigen, ist der Amtsumfang der Staatsoberhäupter von den Verfassungen vorgegeben, wird die Amtsausübung auch vom Grad der Verankerung im Parteiensystem und vom gesellschaftlichem Umfeld beeinflusst, wird das Amtsverständnis vom jeweiligen Amtsinhaber geprägt, der seine Kompetenzen voll ausschöpfen oder aber sich auf die Wahrnehmung einer rein repräsentativen und staatsnotariellen Rolle beschränken kann. Sind Monarch und Präsident nur Staatsoberhäupter, so kommt ihnen die wichtige Aufgabe zu, für den gesellschaftlichen Konsens zu sorgen, außerhalb der politischen Agenda stehende Themen anzusprechen, den Parteien „die Leviten zu lesen“ (S. 310).

Hartmann und *Kempf* haben sich darum verdient gemacht, Kenntnisse über ein Staatsorgan zu vertiefen, das in Darstellungen politischer Systeme mitunter stiefmütterlich behandelt wird.

Robert K. Furtak

Parteien als Organisationen: wichtige Beiträge zur Debatte

Jun, Uwe und *Benjamin Höhne* (Hrsg.): *Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse*, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2010, 282 Seiten, € 33,-.

Die Parteienforschung kennt zwei Figuren, um die Organisationswirklichkeit von Parteien zu beschreiben. Einerseits werden sie als zentralisierte Organisationen charakterisiert, die mit *Robert Michels* dem „ehernen Gesetz der Oligarchie“ unterliegen. Andererseits – und diese Position findet sich vermehrt in der jüngeren Literatur – gelten Parteien als fragmentiert, dezentral organisiert, unbestimmt, pluralistisch oder gar als „lose verkoppelte Anarchie“ beziehungsweise „Stratarchie“ (S. 13). Wertvolle Hinweise darauf, inwieweit diese Zuschreibungen tatsächlich zutreffen und wie unter diesen Bedingungen noch strategische Steuerung und geplanter Wandel möglich sind, liefert dieser Sammelband, der die Beiträge einer Tagung des Arbeitskreises Parteienforschung der DVPW zusammenführt.

Uwe Jun (S. 11) arbeitet in einem einführenden Überblicksartikel zwei Prinzipien heraus, die innerhalb einer Partei aufeinandertreffen: die Profi- und die Freiwilligenpartei (S. 15). Während erstere an Steuerung, Professionalisierung und Wahlerfolgen orientiert ist, zeichnet sich letztere durch Partizipation, Mitgestaltung und Binnenorientierung aus (S. 16 ff.). In diversen Fallstudien und Detailanalysen zur Organisationswirklichkeit von