

Demokratieentwicklung in Mittel- und Osteuropa / Democratic Development in Central and Eastern Europe

• Bipolare Exekutiven in postsozialistischen Verfassungen

von Friedbert W. Rüb

Regierungssysteme mit bipolarer Exekutive dominieren in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Fast alle Verfassungen sehen einen direkt gewählten Staatspräsidenten vor, der neben erheblichen exekutiven auch über legislative Kompetenzen verfügt. Welche Bedeutung sie im Kontext einer „horizontal accountability“ haben, ist die zentrale Frage des Beitrages. Manche Staatspräsidenten sind zu stark und realisieren einen exzessiven Exekutionalismus, der erfolgreiche Demokratisierung behindert und im Kern autokratische Regime konstitutionalisiert (Russland, Ukraine und Weißrussland). Andere Verfassungen sehen zwar starke Staatspräsidenten vor, sind aber bei der Demokratisierung gleichwohl erfolgreich. Insgesamt bietet sich ein erstaunlich vielfältiges Bild von Formen der Gewaltenteilung. In der „vierten Demokratisierungswelle“ ist der Modus der Ablösung vom alten Regime eine, aber nicht die einzige Erklärung der Verfassungsstruktur und einer mehr oder weniger geglückten Gewaltenteilung.

Political regimes with bipolar executives dominate the constitutional landscape in Central and Eastern Europe. Almost all constitutions provide for directly elected presidents with considerable executive and legislative powers. This contribution investigates what impact they have on the horizontal accountability of the governmental systems. Some presidents are clearly too strong and realise “excessive executives” that stand in the way of a successful democratisation, providing a basis for autocratic government (Russia, Belarus, Ukraine). Some other constitutions endow the heads of state with strong powers as well, but are nevertheless successful in democratising their countries. In sum, there are multifaceted institutional arrangements to realise horizontal accountability. The “fourth wave of democratisation” has shown that the mode of extrication is one, but not the only important variable which explains the constitutional architecture and the more or less successful separation of powers.

I. Einleitung

Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf die Strukturen und Probleme von Verfassungen mit doppelter Exekutive in Mittel- und Osteuropa und fragen, warum gerade solche Konstruktionen die Verfassungslandschaft dominieren. Zugleich ist damit eine weitere Frage verbunden: Ist die horizontale Gewaltkontrolle in den mittel- und osteuropäischen Staaten nach dem Ende des Kommunismus gelungen? Sind Verfassungen entstanden, die effektives Regieren ermöglichen, um die ungeheuren Aufgaben der politischen Umgestaltung der ehemals sozialistischen Gesellschaften zu bewältigen, und sind die Parlamente zugleich in der Lage, die Regierungen mit ausreichender demokratischer Legitimität zu versehen und sie effektiv zu kontrollieren? Der Schwerpunkt der vorliegenden Analyse liegt auf den verfassungsrechtlichen Regeln, also der geschriebenen Verfassung, und weniger in der politischen Praxis, also der Verfassungswirklichkeit.

Der Grund ist einfach: Die neuen Verfassungen sollten einen Neubeginn markieren, der sich klar und eindeutig von den alten autoritär-kommunistischen Herrschaftsformen unterscheidet. Verfassungen sind „Ordnungen des Politischen“,¹ sie sollen das destruktive Moment des Politischen zähmen, das unter kommunistischer Herrschaft besonders ausgeprägt war. Dazu muss man Politik in verfasste Bahnen lenken, demokratisch legitimieren, die staatliche Gewalt bändigen und die individuellen und politischen Freiheiten der Bürger(innen) gewährleisten. So kann Politik zu einem kreativen Mechanismus der Selbstregierung des Volkes werden und sich das Prinzip der demokratischen Gestaltbarkeit von Gesellschaft durchsetzen. Da jede Regierung so uneingeschränkt wie möglich handeln will und ihr eine Tendenz zur Abstreifung konstitutioneller Fesseln innewohnt, ist eine gelungene Gewaltenteilung bzw. -kontrolle zentral für die politischen Prozesse der post-kommunistischen Gesellschaften. Denn jede Demokratie lebt von der Voraussetzung, dass eine Regierung zwar genügend Kraft und Möglichkeiten hat, die Geschicke der Gesellschaft effektiv zu gestalten. Zugleich muss die Verfassung jedoch genügend Kontrollmechanismen vorsehen, damit Regierungen in Schach gehalten werden können. Gelingt dies nicht, ist eine der zentralen Grundvoraussetzungen der Demokratie nicht ausreichend garantiert. Freie Wahlen sind eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für rechtsstaatlich-liberale Demokratien. Als extrem voraussetzungsvolle Regierungsform ist

1 Preuß, U.K.: Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik, in: ders. (Hg.): Zum Begriff der Verfassung, Frankfurt/M., 1994, 7–33, hier 9.

sie eine rechtsstaatlich gesicherte Herrschaft, die auf der freien Bildung von politischen Präferenzen durch den uneingeschränkten und rechtlich gesicherten Gebrauch von individuellen und kollektiven Rechten beruht und allen Staatsbürgern die gleichen politischen Rechte gewährt. Nur so können die Regierenden durch regelmäßig stattfindende Wahlen *und* durch verfassungsrechtliche Kontrollen der demokratischen (politischen) Verantwortung unterworfen werden. Eine solche Fassung von Demokratie zielt auf vier typologische Merkmale ab: (i) effektive individuelle und kollektive *Freiheiten*; (ii) *politische Gleichheit* im Sinne des vollen aktiven und passiven Wahlrechts und der umfassenden politischen Freiheiten (Organisations-, Demonstrations-, Meinungs- und Pressefreiheit); (iii) *Rechtsstaatlichkeit* im Sinne der Bindung aller staatlichen Gewalten an Verfassung und Recht; sowie (iv) effektiv wirkende *Kontrollen der Exekutive* (Konstitutionalismus). Nur wenn alle vier typologischen Merkmale gleichzeitig und ausreichend erfüllt sind, kann man von Demokratie im Sinne eines rein verfahrensrechtlich gedachten Minimums sprechen.²

Die weiteren Überlegungen konzentrieren sich auf die Ausgestaltung der horizontalen Gewaltenteilung. Haben wir es mit einer geglückten Konstruktion dieser Mechanismen zu tun oder mit einem *exzessiven Exekutionalismus*? Sind also die in der Regel direkt gewählten und mit mehr oder weniger umfangreichen exekutiven und legislativen Befugnissen ausgestatteten Staatspräsidenten verfassungsrechtlich gewollte Kontrollorgane oder verfügen sie über zu viele Kompetenzen? Verfassungstexte haben ein eigenes Leben, sie stellen ein Potenzial bereit, das individuelle und/oder kollektive Akteure realisieren können. Insofern formen Verfassungstexte bereits die Wirklichkeit als *Verfassungskontext*. Im laufenden Zusammenspiel von Verfassungstext und -kontext entsteht erst das, was *Dolf Sternberger* als „lebendige Verfassung“³ bezeichnet hat. Was aber sagen die Verfassungstexte?

- 2 Vgl. dazu Rüb, F. W.: Hybride Regime – Politikwissenschaftliches Chamäleon oder neuer Regimetypus?, in: Bendel, Petra u. a. (Hg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen, 2000, 115–118; Merkel, W. u. a.: Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie, Opladen, 2003; Dahl, R. A.: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven, CT/London, 1971; ders.: On Democracy, New Haven, CT/London, 2000.
- 3 Sternberger, D.: Einige Elemente der lebendigen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: ders.: Lebende Verfassung, Meisenheim/Glan, 1956, 23–42.

II. Monistische und doppelte Exekutiven: eine Typologie der Regierungssysteme

Staatspräsidenten haben – je nach Regierungssystemtyp – unterschiedliche Bedeutung im Rahmen der horizontalen Gewaltenteilung. Grundsätzlich kann man zwischen geteilter und kontrollierter politischer Macht unterscheiden.⁴ *Geteilte* politische Macht bedeutet bereits insofern gegenseitige Kontrolle, als zwei Machtträger beim Zustandekommen einer Entscheidung zusammenwirken müssen. Wenn eine Zweite Kammer an der Gesetzgebung beteiligt ist, kann kein Machtträger dem anderen seinen Willen einseitig aufzwingen. Gesetzgebung im Bikameralismus, die Bestätigung von Amtsbesetzungen des amerikanischen Präsidenten durch den Senat, der Akt der Gegenzeichnung eines Gesetzes durch einen Staatspräsidenten, all dies sind Mechanismen geteilter und damit bereits kontrollierter Machtausübung qua Verfassung. *Kontrollierte* politische Macht liegt dann vor, wenn ein Amtsträger sein Kontrollrecht nach eigenem Ermessen und unabhängig von Anderen ausüben kann. Ein Vetorecht eines Staatspräsidenten gegen ein Gesetz der Versammlung, seine Kompetenz, die Regierung aus politischen Gründen zu entlassen oder sein Recht, die Versammlung aufzulösen, aber auch das Misstrauensvotum des Parlaments gegenüber der Regierung, das richterliche Recht der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, das Recht des Elektorats, ein von der Legislative verabschiedetes Gesetz durch Volksentscheid zu verwerfen – all das sind typische konstitutionelle Techniken der autonomen Machtkontrolle und ebenso Garanten effektiver politischer Kontrolle.

Regierungssysteme und die damit verbundenen Techniken der gegenseitigen Kontrolle lassen sich anhand unterschiedlicher definitorischer Merkmale typologisieren. *Monistische Exekutiven* finden sich – aus unterschiedlichen Gründen und unterschiedlich institutionalisiert – in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen. In *präsidentiellen* Regimen ist es der direkt gewählte Staatspräsident, der als „Ein-Mann-Exekutive“ die gesamte ausführende Gewalt in sich vereint und innerhalb einer fixen Amtsperiode regiert. In *parlamentarischen* Regimen ist es die von der Versammlung an die Macht gebrachte Regierung, die von ihrem permanenten Vertrauen abhängig ist. Auch wenn es unter-

4 Vgl. Loewenstein, K.: Verfassungslehre, Tübingen, 1957, 47 f.

schiedliche Typen parlamentarischer Regierungen gibt,⁵ agieren sie als einheitliches Machtzentrum, das exekutive Befugnisse exklusiv besitzt. Der Staatspräsident mag in Krisensituationen, wenn die Regierungsmaschinerie ins Stocken gerät, einige Befugnisse haben, aber als exekutiver Konkurrent taugt er meist nicht.⁶ Vielmehr bewegt er sich im „Schatten der politischen Macht“ (*Karl Loewenstein*). Die politische Kontrolle der Regierung findet durch die die Regierung tragenden politischen Parteien und – weit wichtiger – durch die politische Opposition und die Öffentlichkeit statt; Staatspräsidenten spielen, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle. *Dualistische Exekutiven* konstituieren sich dann, wenn wir es (a) mit einer von der Versammlung an die Macht gebrachten und von ihrem permanenten Vertrauen abhängigen Regierung zu tun haben, die sich (b) mit einem Staatspräsidenten konfrontiert sieht, der direkt gewählt ist und formale, also verfassungsrechtlich abgesicherte, exekutive und häufig auch legislative Kompetenzen besitzt. Nur dann besteht eine *bipolare Exekutive*, die mit sich selbst in Konflikt geraten kann. Dadurch erhöht sich das Potenzial für politische Konflikte, mit denen sich Gesellschaften konfrontiert sehen. Zugleich aber kann eine solche Konstruktion, sofern sie verfassungstechnisch geglückt ist, die gegenseitige Kontrolle und damit das demokratietheoretische Potenzial verstärken. Regime mit dualistischer Exekutive lassen sich in zwei Untertypen unterscheiden.⁷ Das *semi-präsidentielle* Regime ist dadurch gekennzeichnet, dass

- der Staatspräsident direkt und für eine fixe Amtsperiode gewählt ist,
- der Premier und sein Kabinett von der Versammlung ins Amt gebracht werden und von deren permanentem Vertrauen abhängen und
- der Staatspräsident und die Versammlung um die exekutive Macht konkurrieren, indem (a) die demokratisch gewählte Versammlung ihre Regierung an die Macht bringt und an der Macht hält, (b) der Staatspräsident die Regierung selbständig ernennen *und* entlassen kann und er (c) das Recht hat, die Versammlung generell oder unter bestimmten Bedingungen aufzulösen.

5 Vgl. dazu *Sartori, G.*: *Comparative Constitutional Engineering*, Basingstoke, 1994, bes. Kap. 6; *Lijphart, A.*: Introduction, in: ders. (Hg.): *Parliamentary and Presidential Government*, Oxford, 1992, 1–27.

6 Warum man bei parlamentarischen Regimen mit ihrer im Kern monistischen Exekutive häufig dennoch von einem Regierungssystem mit doppelter Exekutive spricht, ist nicht plausibel. Wie soll ein Staatspräsident exekutiv werden, wenn er außer symbolischen über keine weiteren, vor allem exekutiven Befugnisse verfügt?

7 Vgl. dazu im Detail *Shugart, M.S./Carey, J.*: *Presidents and Assemblies*, Cambridge/New York, 1992; *Elgie, R.* (Hg.): *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, 1999; *Rüb, F.W.*: *Schach dem Parlament. Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*, Wiesbaden, 2001; *Elgie, R./Moestrup, S.* (Hg.): *Semi-Presidentialism Outside Europe*, London u. a., 2007.

Das Spezifikum semi-präsidentieller Regime ist darin zu sehen, dass sowohl die Versammlung als auch der Staatspräsident einen konstitutionell gesicherten Zugriff auf die Regierung hat, sie also um die exekutive Macht *konkurrieren* und diese von einem *doppelten* politischen Vertrauen abhängig ist. Und weil der Staatspräsident direkt gewählt ist, verfügt er – ebenso wie die Versammlung – über eine eigenständige demokratische Legitimität. Wir haben es also nicht nur mit zwei demokratisch legitimierten Zentren politischer Handlungsfähigkeit zu tun, sondern auch mit zwei unterschiedlichen Wahlmodi: Die Wahl des Präsidenten ist eine personenbezogene Direktwahl und die der Versammlung eine partei-bezogene Wahl von Repräsentanten. Sind die Amtsperioden von Präsident und Versammlung nicht synchronisiert, so haben wir es zusätzlich mit verschiedenen Wahlzyklen und damit mit unterschiedlichen Aktualitäten zu tun. Wer vertritt den aktuelleren Willen des Volkes und kann damit die demokratische Legitimität des anderen in Frage stellen? Dies hängt von den jeweiligen Wahlzyklen ab.

Dieses grundsätzliche Problem teilen auch *premier-präsidentielle Regime*, die dadurch gekennzeichnet sind, dass

- der Staatspräsident direkt und für eine fixe Amtsperiode gewählt ist,
- er über einige konstitutionell geregelte exekutive und/oder legislative Kompetenzen verfügt und
- der Premier und sein Kabinett von der Versammlung an die Macht gebracht werden und von ihrem permanenten Vertrauen abhängig sind.

Der direkt gewählte Staatspräsident sieht sich also einem Premier gegenüber, mit dem er nicht die exekutive Macht teilen, sondern mit dem er *koexistieren* muss und der zugleich exklusiv der Regierungschef der Versammlung ist. Die Macht-ausstattung dieser beiden Säulen ist je nach Verfassung unterschiedlich geregelt, aber nie kann der Präsident die Regierung aus politischen Gründen entlassen.

Auch wenn die Kontrollverfahren gegenüber der Regierung unterschiedlich ausgestaltet sind, haben semi- und premier-präsidentielle Regime mit parlamentarischen und präsidentiellen eines gemeinsam: Sie sind demokratische Regime insofern, als sie sowohl über eine *vertikale Kontrolle* durch freie und faire Wahlen als auch eine *horizontale Kontrolle* durch eine institutionelle und funktionale Gewaltenteilung verfügen. Von Beginn der Transformation an gab es in Osteuropa Regime, die zwar schnell freie Wahlen einführten, denen aber eine wirksame Gewaltenkontrolle auf der horizontalen Ebene aus verschiedensten Gründen misslungen ist. Entweder waren die institutionellen Regeln der horizontalen Kontrolle nicht plausibel oder die Konzentration der politischen Macht in den

Händen der Exekutive zu stark. In vielen Regierungssystemen, vor allem im östlichen Teil der Region, sind die Exekutiven so stark, dass man nicht von demokratisch-gewaltenteilenden Regimen sprechen kann; sie sind in ihrer Grundstruktur autoritär. In einer ersten Annäherung lassen sich die Regierungssysteme Mittel- und Osteuropas in folgende Klassifikation einordnen:

Schaubild 1: Klassifikation der Regierungssysteme Mittel- und Osteuropas

superpräsidentiell	Turkmenistan Usbekistan Kasachstan	Weißrussland Russland Armenien Ukraine	superpräsidentiell
präsidentiell	–	Kroatien Polen (bis 1997)	semipräsidentiell
parlamentarisch	Albanien Estland Lettland Slowakei (bis 1999) Tschechien Ungarn Rest-Jugoslawien	Rumänien Polen (ab 1997) Litauen Montenegro Mazedonien Moldawien Serbien Slowakei (ab 1999) Bulgarien Slowenien	premier-präsidentiell

Anmerkung: Die Reihung in den super-, semi- und premier-präsidentielle Kategorien entspricht in abnehmender Reihenfolge der konstitutionellen Stärke der Staatspräsidenten.

Quellen: Brunner, G.: Präsident, Regierung, Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, in: Luchterhand, O. (Hg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS, Berlin, 1996, 63–114; Luchterhand, O.: Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: ebd., 223–274; Roggemann, H.: Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, Berlin, 1999; eigene Erhebungen.

Die konstitutionelle Ausgestaltung der direkt gewählten Staatspräsidenten ist – wie erwähnt – für eine geglückte politische Kontrolle zentral. Daher gilt es nun, die empirischen Befunde differenzierter zu erfassen als es die gängigen Typologien erlauben. Im Folgenden wird die präsidentielle Stärke anhand verschiedener Indikatoren gemessen, um die bisherigen Überlegungen auf eine robuste Grundlage zu stellen.⁸

8 Vgl. dazu auch Rüb, F.: Schach dem Parlament, a. a. O.; ders.: Gewaltenteilung in Mittel- und Osteuropa – gelungener Konstitutionalismus oder exzessiver Exekutionalismus?, in: Kropp, S./Lauth, H.-J. (Hg.): Gewaltenteilung und Demokratie, Baden-Baden, 2007, 237–260.

III. Exzessive Exekutiven? Indikatoren zur Messung der präsidentiellen Stärke

Im Folgenden wird die Stärke der Staatspräsidenten über alle Regimetypen hinweg gemessen und so die in *Schaubild 1* vorgenommene Typologisierung gleichsam „unterlaufen“, um einen präziseren Überblick über die konkrete Stellung der Staatspräsidenten zu gewinnen und zugleich nach einem Zusammenhang zwischen dem Stand der Demokratisierung und der Ausgestaltung der horizontalen Gewaltenteilung zu fragen. Aussagekräftige bzw. „objektive“ Merkmale werden aus den Verfassungen gewonnen; sie legen als normative Ordnungsstruktur den Rahmen fest, in dem sich die politischen Akteure bewegen *sollen* und in denen Macht prozessiert wird. Wenn ein Amtsträger seine konstitutionellen Machtbefugnisse nicht ausschöpft, so ist dies Ausdruck einer Staatspraxis, die klug oder unklug sein kann. Aber die verfassungsrechtlich fixierten Positionen sind die *normativen Maßstäbe*, an denen man eine gelungene Kontrolle der politischen Macht festmachen muss, denn sie können – ohne die Verfassung zu verletzen – jederzeit aktiviert werden. Im Zentrum der Messung stehen zunächst die exekutiven Befugnisse. Obwohl Staatspräsidenten über eine weite Spannweite von symbolischen Ernennungs- und weiterer nicht unmittelbar politisch wirkenden Befugnisse verfügen,⁹ konzentriert sich die Klassifikation auf die den *Status quo* bewahrenden oder verändernden Kompetenzen und unterscheidet exekutive (*Tabelle 1*) und legislative (*Tabelle 2*) Faktoren.

1. Exekutive Befugnisse

Zu den exekutiven Befugnissen gehört vor allem das Recht, den Regierungschef oder die Regierung eigenständig zu benennen, die Regierung oder einzelne ihrer Mitglieder zu entlassen und die Versammlung generell oder unter bestimmten Bedingungen aufzulösen. Diese Kompetenzen werden auf einer Skala zwischen 0 und 4 abgetragen, wobei alle autonom einsetzbaren Rechte mit vier, alle geteilten Rechte – nach abnehmender Kompetenz – mit drei bis zu einem Punkt(en) bewertet werden; nicht vorhandene Kompetenzen werden mit Null gezählt. Ein einfaches Misstrauensvotum der Versammlung gegenüber der Regierung reduziert die exekutiven Rechte des Staatspräsidenten auf 0, ein konstruktives wird mit 1 gewertet, ein Misstrauensvotum mit sich anschließendem Auflösungsrecht des Präsidenten gegenüber der Versammlung mit 2.

9 Vgl. dazu *Rüb, F.*: Schach dem Parlament, a. a. O., bes. 247–249.

Tabelle 1: Exekutive Rechte der Staatspräsidenten

	Regierungs- bildung	Entlassung der Regie- rung	Misstrau- ensvotum	Auflösung der Ver- sammlung	Direktwahl	Summe
Albanien	0	0	0	0	0	0
Lettland	0	0	0	0	0	0
Tschechien	1	0	0	1	0	2
Ungarn	1	0	1	1	0	3
Estland	2	0	0	1	0	3
Mazedonien	1	0	0	0	4	5
Bulgarien	0	0	0	1	4	5
Slowakei (ab 1999)	1	0	0	1	4	6
Serbien	2	0	0	0	4	6
Slowenien	1	0	1	1	4	7
Rumänien	1	1	0	1	4	7
Polen	1	1	1	1	4	8
Litauen	2	1	0	2	4	9
Ukraine	2	4	0	0	4	10
Kroatien	2	4	2	1	4	13
Weißrussland	2	4	2	3	4	15
Russland	2	4	2	3	4	15

Quellen: Roggemann, H., a. a. O.; <http://www.uni-wuerzburg.de/law/home.html>; eigene Erhebungen.

Die Direktwahl wird immer mit vier Punkten bewertet. Sie ist zwar keine unmittelbare Kompetenz, verleiht aber dem Staatspräsidenten eine „plebiszitäre Legitimität“: Sie gibt ihm das Gefühl, der Vertreter des gesamten Volkes oder gar der Nation zu sein, während die in der Versammlung gewählten Parteien jeweils nur Teile des Volkes repräsentieren. Kombiniert ein Staatspräsident viele dieser Befugnisse, dann liegen erste Anzeichen für einen *exzessiven Exekutionalismus* vor, weil die Versammlung und andere Institutionen ihre politischen Kontrollbefugnisse gegenüber der Regierung nur noch eingeschränkt ausüben können. Der Präsident ist dann allen anderen Staatsorganen überlegen. *Tabelle 1* verdeutlicht die exekutiven Befugnisse von Staatspräsidenten in aufsteigender Reihenfolge.

2. Legislative Befugnisse

Legislative Kompetenzen können in einer *passiven Version* die Veränderung des *Status quo* durch das Parlament mittels Vetorechten einschränken oder verhin-

dern. Hierbei ist zentral, ob sie mit einfachen oder qualifizierten Mehrheiten von der Versammlung überstimmt werden können. In einer *aktivistischen Version* kann der *Status quo* vom Staatspräsidenten verändert werden, sofern er über eigenständige Dekretrechte verfügt, die er nicht nur im Ausnahmezustand, sondern im politischen Alltag einsetzen kann. Auch die Einberufung von Referenden, das Gesetzesinitiativrecht und weitreichende Befugnisse bei der Ausrufung des Notstandes sind hier relevant. Kombiniert ein Staatspräsident passive und aktive Legislativrechte, wird die eigentliche Legislative in einen minderen Rang

Tabelle 2: Legislative Rechte der Staatspräsidenten und Gesamtindex präsidentieller Stärke

	Generelles Veto	Partielles Veto	Dekretrecht	Gesetzes- initiative	Budget- rechte	Referendum	Verf.- rechtliche Kontrolle	Summe	Summe von Tab. 1 und 2
Albanien	2	0	0	0	0	0	0	2	2
Lettland	1	1	0	1	0	0	0	3	3
Tschechien	2	0	0	0	0	0	0	2	4
Slowenien	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Slowakei (ab 1997)	1	0	0	0	0	0	0	1	7
Mazedonien	2	0	0	0	0	0	0	2	7
Serbien	2	0	0	0	0	0	0	2	8
Bulgarien	2	0	0	0	0	0	1	3	8
Ungarn	1	1	0	1	0	4 (?)	1	8	11
Estland	1	0	1	1	0	4	1 (?)	8	11
Polen	2	0	0	0	0	1	1	4	12
Rumänien	1	0	0	0	0	4	1	6	13
Litauen	2	2	1	1	0	0	0	6	15
Kroatien	0	0	1 (?)	0	0	1	0	2	15
Ukraine	3	3	4	1	2	2	0	15	25
Russland	3	0	4	2	0	4	2	15	30
Weißruss- land	3	3	4	2	0	4	0	16	31

Anmerkung: Bei Zuordnungen mit Fragezeichen war der Verfassungstext nicht eindeutig zu interpretieren.

Quellen: siehe *Tabelle 1*.

versetzt und verliert zudem die Möglichkeit der politischen Kontrolle gegenüber dem Staatspräsidenten, der umgekehrt zum zentralen Akteur des Regierungssystems aufsteigt. In *Tabelle 2* sind die aktiven und passiven legislativen Rechte und zusätzlich die Werte aus beiden Tabellen zu einem Gesamtindex der präsidentiellen Stärke zusammengeführt.

Die beiden Tabellen, vor allem aber der addierte Index der Stärke der Staatspräsidenten ergeben erste Hinweise auf exzessive Formen der exekutiven Ausgestaltung, die nun kurz interpretiert und durch weitere Sachverhalte ergänzt werden.

(1) Die erste Form des *exzessiven Exekutionalismus* besteht darin, dass die Machtfülle des Staatspräsidenten schlicht zu groß ist und das Regierungssystem – trotz vertikaler Kontrolle durch freie Wahlen – keine ausreichende horizontale politische Kontrolle institutionalisiert hat. Solche Regierungssysteme haben eine immanente Tendenz zum Autoritarismus, weil in ihnen *ein* Machträger allen anderen *per constitutionem* überlegen ist. *Otto Luchterhandt* hat den osteuropäischen Präsidentialismus in einen demokratischen und einen autoritären unterschieden. Letztere sind durch eine zu große Machtfülle des Präsidenten gekennzeichnet, „zum einen wegen einer stärkeren Stellung gegenüber der Volksvertretung durch das Recht der Gesetzesinitiative sowie die Befugnis zur Parlamentsauflösung, zum anderen aufgrund seiner selbständigen Rechtsetzungskompetenz (Dekretrecht)“¹⁰. Hinzu treten außerkonstitutionelle Bedingungen, wie für Demokratie und Rechtsstaat abträgliche sozio-ökonomische und kulturelle Bedingungen und die schwache Ausbildung der politischen Parteien.¹¹ Treten weitere Befugnisse hinzu, wie die Ernennung hoher Posten in der Justiz, dem Verfassungsgericht, der Zentralbank und anderen Institutionen, dann wird die Machtposition des Präsidenten weiter gestärkt. Solche Regierungssysteme sind *superpräsidentiell*. Sie stellen eine autoritäre Form des exzessiven Exekutionalismus dar. Russland, die Ukraine und Belarus gehören der Auswertung zufolge ebenso dazu wie die hier nicht untersuchten Staaten Turkmenistan, Kasachstan, Usbekistan, Armenien und Georgien.

(2) In einigen osteuropäischen Verfassungen, die man als demokratisch-konstitutionell bezeichnen kann, finden sich gemilderte Ausprägungen eines exzessiven Exekutionalismus, die nicht unmittelbar aus den Tabellen hervorgehen und die sich in eine delegierte und eine majoritäre Form unterteilen lassen.

¹⁰ *Luchterhandt, O.*, a. a. O., 225.

¹¹ Ebd., 225.

(a) Die *delegierte Form* sehen nur wenige Verfassungen der mittel- und osteuropäischen Länder vor. Die Versammlung gibt Teile ihrer eigentlichen Kompetenz ab und ermächtigt die Regierung, durch Dekrete oder Verordnungen mit Gesetzeskraft bestimmte Bereiche des Politischen zur exklusiven Regelung an sich zu ziehen. In Art. 88 Abs. 1 der kroatischen Verfassung heißt es: „Das Abgeordnetenhaus kann die Regierung der Republik Kroatien ermächtigen, durch Verordnungen einzelne Fragen aus seinem Tätigkeitsbereich zu regeln.“ In Abs. 2 wird die Rückwirkung solcher Verordnungen ausgeschlossen, und Abs. 3 formuliert eine zeitliche Begrenzung. Alle durch Ermächtigung erlassenen Verordnungen verlieren nach einem Jahr ihre gesetzliche Wirkung, sofern das Abgeordnetenhaus keine andere Regelung trifft. Eine ähnliche Regelung findet sich in Art. 114 der rumänischen Verfassung. Auch hier kann die Versammlung die Regierung ermächtigen, über Verordnungen zu regieren. Das Ermächtigungsgesetz legt Bereiche und zeitliche Dauer fest. Es kann zusätzlich verlangen, dass das Parlament die Verordnungen genehmigt; Organgesetze sind davon ausgenommen. In beiden Ländern ist von diesen Regelungen ausgiebig Gebrauch gemacht worden.

In *Kroatien* sind in der 2. Legislaturperiode (die vom 7. September 1992 bis zum 13. September 1993 dauerte) von 150 Gesetzen 82 per Regierungsverordnung und nur 68 vom *Sabor* verabschiedet worden. Von diesen 150 Gesetzen wurden 144 von der Regierung, fünf von Abgeordneten und ein einziges von einem Parlamentsausschuss vorgeschlagen.¹² Die Mehrheit der Versammlung wurde zur Abstimmungsmaschine der Regierung degradiert und die Versammlung als Entscheidungs- und Kontrollinstitution in einen minderen Rang versetzt. Dies war mehr oder weniger stark bis zum Tod *Franjo Tudmans* der Fall. In *Rumänien* wurde während der Legislaturperiode von 1992 bis 1996, in der die Partei der Sozialen Demokratie Rumäniens (PSDR) die Mehrheit hatte, in „nicht unbeträchtlichen Maße über Erlass“ regiert.¹³ Auch nach dem Machtwechsel im Jahr 1996 durch die liberaldemokratischen Kräfte erließ die neue Regierung zahlreiche Verordnungen, um ihre im sog. „Vertrag mit Rumänien“ gemachten Wahlversprechen innerhalb der ersten 200 Tage zu realisieren.¹⁴ In beiden Ländern hat

12 *Jovic, D.*: Party System Developments from a Parliamentary Perspective in Croatia, in: Agh, A./ Illonszki, G. (Hg.): *The Second Steps. Parliaments and Organized Interests*, Budapest, 1996, 395–413, hier 402.

13 *Gabanyi, A. U.*: Rumäniens neue Regierung Ciorbea, in: *Südosteuropa*, 46/7–8 (1997), 341–372, hier 359; vgl. auch *Tismaneanu, V.*: Tenous Pluralism in the Post-Ceausescu Era, in: *Transition*, 1/5 (1997), 5–11, hier 8.

14 *Gabanyi, A. U.*, a. a. O.; *Rüb, F.*: Schach dem Parlament, a. a. O., 326 f.

dies zu einer erheblichen Stärkung der Regierung gegenüber der Versammlung geführt und die politische Opposition unvermeidlich in einen minderen Rang versetzt. Sie kann weder in den Parlamentsausschüssen noch im Plenum die Gesetzgebung beeinflussen, weil diese an die Regierung delegiert wurde.

Unter welchen Kontextbedingungen beraubt sich die Versammlung freiwillig ihrer wichtigsten politischen Befugnisse? Sowohl in Kroatien als auch in Rumänien lag eine Akteurskonstellation vor, die durch drei Besonderheiten gekennzeichnet war:

- Die Partei des Staatspräsidenten (oder eine Parteienkoalition mit Dominanz der präsidentiellen Partei) verfügte über die absolute Mehrheit in der Versammlung, die ihre Gesetzgebungs- und Kontrollkompetenz an die Regierung überträgt;
- die Regierung agierte als der „verlängerte Arm“ des Staatspräsidenten und führte die Entscheidungen aus, die im engen Beraterstab des Präsidenten getroffen wurden; dadurch wurden
- alle Verordnungen der Regierung faktisch zu Dekreten des Staatspräsidenten, der so an der Versammlung und den politischen Parteien „vorbeiregiert“. Aus konstitutionellen Gründen musste der Umweg über die Regierung genommen werden.

(b) Die zweite, *majoritäre Form* eines gemilderten exzessiven Exekutionalismus war beispielhaft in der Slowakei zu beobachten und hatte sowohl verfassungsrechtliche Regelungen als auch politische Kontextbedingungen zur Grundlage.¹⁵

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage war ein Mehrheitsparlamentarismus, der keine glückliche Teilung der Staatsfunktionen konstitutionalisiert hatte. Dabei fielen der parlamentarischen Regierung übergeordnete Rechte zu, die alle anderen Institutionen abwerteten und vor allem die Opposition wesentlicher parlamentarischer Kontrollrechte beraubte.¹⁶ Der Staatspräsident konnte die Regierung nur bedingt kontrollieren, weil ihm die dazu notwendigen konstitutionellen Kompetenzen fehlten. Er hat nur ein einfaches Vetorecht, das von der Versammlung bereits mit *relativer* Mehrheit zurückgewiesen werden kann. Dies hat Mitte der 1990er Jahre zu einem kurzen Ping-Pong-Spiel zwischen der Regierungskoalition und Staatspräsident *Kováč* geführt, das letzterer regelmäßig verlor. Zudem

15 *Fish, S.M.*: The End of Meciarism, in: East European Constitutional Review, 8/1–2 (1999), 47–55.

16 Vgl. dazu *Zavacka, K.*: The Development of Constitutionalism in Slovakia, in: Szomolányi, S./Gould, J. A. (Hg.): Slovakia: Problems of Democratic Consolidation – The Struggle for the Rules of the Game, Bratislava, 1997, 157–186 sowie die übrigen Beiträge in diesem Band.

muss der Präsident auf Antrag der Regierung ein Gesetz vor seiner Verabschiedung an die Nationalversammlung zur erneuten Beratung zurückverweisen – eine außergewöhnliche Regelung für eine parlamentarische Regierung, mit der missliebige Gesetze der Versammlung verhindert werden sollen (Art. 87 Abs. 4). Zudem kann er nicht *vor* der Unterzeichnung eines Gesetzes dieses routinemäßig dem Verfassungsgericht zur Kontrolle vorlegen. Hat die Mehrheit sein Veto überstimmt, muss er das Gesetz ausfertigen. Er kann zwar das Verfassungsgericht anrufen, aber dies hat keine aufschiebende Wirkung für das Inkrafttreten von Gesetzen. Geteilte Macht ist von ihrer Intention her darauf ausgelegt, verschiedene Institutionen und Akteure bei der Entscheidungsproduktion zur Zusammenarbeit und zum Konsens zu bringen; es ist – wie erwähnt – ein Instrument der politischen Kontrolle.

Geteilte Kompetenzen können im Rahmen polarisierter Parteienkonkurrenz jedoch zu einem Blockadeinstrument bei der Herausbildung des Staatswillens werden. Ein Beispiel war die Wahl des Staatspräsidenten in der Slowakei. Hierzu wurde eine 3/5-Mehrheit der Nationalversammlung benötigt, also ein Konsens der politischen Parteien, der über eine einfache Regierungsmehrheit hinausgeht.¹⁷ Kam diese qualifizierte Mehrheit – aus welchen Gründen auch immer – nicht zustande, gab es keine Regelung für einen zweiten Wahlgang. Stattdessen gingen viele präsidentielle Befugnisse auf die Regierung über; Premier *Mečiar* hat sich diese Regelung im Jahr 1998 zunutze gemacht, die Wahl eines Staatspräsidenten verhindert, wesentliche präsidentielle Befugnisse selbst ausgeübt und so Tatsachen geschaffen, die für zukünftige Regierungen nur schwer zu revidieren waren.

Werden bereits hier eigentümliche verfassungsrechtliche Konstruktionen bei der horizontalen Kontrolle der politischen Machtträger deutlich, so ist eine weitere Facette von größter Bedeutung: das Dekretrecht der Staatspräsidenten, das bereits oben erläutert wurde. Im Folgenden wird die entsprechende politische Praxis in einigen Ländern skizziert.

17 Selbstverständlich kann es auch Regierungskoalitionen geben, die über eine 2/3-Mehrheit verfügen und sowohl den Staatspräsidenten wählen als auch Verfassungsänderungen vornehmen können.

IV. Der osteuropäische Dekretismus und seine Folgen für die horizontale Gewaltkontrolle

Ob die Russländische Föderation, die Ukraine und andere Staaten im östlichen Teil Europas trotz freier, aber nie ganz fairer Wahlen als Demokratien oder nur als „Demokratien mit Adjektiven“ zu bezeichnen sind,¹⁸ war von Beginn der Transformation an umstritten. Akzeptierte man Demokratien mit Adjektiven, war strittig, welches Attribut das analytisch angemessenste sei: Delegierte, illiberale, defekte, halbierte, gelenkte, manipulierte, etc. Demokratien konkurrierten miteinander, wobei die jeweiligen Bezeichnungen nicht zuletzt von modischen Zyklen abhängig waren.¹⁹ Wiederum andere Autoren sprechen von hybriden Regimen,²⁰ die demokratische und autokratische Elemente verbinden.²¹ Als wesentliche Ursache werden häufig die „eklatante Schwäche des Parteiensystems und die bei den politischen Eliten dominierenden Denkmuster“²² identifiziert, also Faktoren, die im politischen Kontext zu verorten sind und nicht in der Grundkonstruktion von Verfassungen. Im Folgenden wird untersucht, welche Rolle die *verfassungsrechtlichen Arrangements* spielen, konkret die exzessiven Machtbefugnisse der Staatspräsidenten als Folge einer missglückten horizontalen Kontrolle. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der heikelsten Konstruktion, den Dekretbefugnissen. Diese sind – so die Vermutung – der Schlüssel zum Verständnis dieser Regime. Signifikante Beispiele bilden die russische und die ukrainische Verfassung.

Während in der alten, bis 1991 gültigen sowjetischen Verfassung dem Präsidenten ein beschränktes Dekretrecht eingeräumt wurde, wurde es in der neuen Verfassung, die den Weg zur Demokratie bereiten sollte, paradoxerweise erheblich ausgedehnt. Die alte Verfassung sah in Art. 121 Abs. 8 vor, dass das Staatsoberhaupt innerhalb seiner konstitutionell vorgegebenen Kompetenzbereiche Dekrete erlassen konnte, während nach der neuen Verfassung diese Einschränkung wegfällt. Die Dekretbefugnisse sind umfassend. Sie können *alle policy-Bereiche* erfassen, also nicht nur jene, für die der russische Präsident verfassungsrechtlich

18 Collier, D./Levitsky, S.: Democracy with Adjectives. Conceptual Innovations in Comparative Research, in: World Politics, 49/3 (1997), 430–451.

19 Vgl. im Detail Bos, E.: Wo fängt Demokratie an und wo hört Demokratie auf? Demokratietheoretische Überlegungen zum politischen Regime Russlands, in: Bos, E./Mommssen, M./Steinsdorff, S. v. (Hg.): Das russische Parlament. Schule der Demokratie?, Opladen, 2003, 271–292, hier bes. 271–274.

20 Zum Begriff und den definitorischen Merkmalen vgl. ausführlich Rüb, F.: Hybride Regime, a. a. O.

21 Bos, E., a. a. O.

22 Ebd., 290.

zuständig ist (wie Verteidigung, Innere Sicherheit, etc.). Zudem hat er ein weitreichendes Vetorecht hinzubekommen, das nur durch eine Zweidrittelmehrheit beider Kammern überstimmt werden kann. Eine Drittelmehrheit für den Präsidenten in einer der beiden Kammern reicht also für ein erfolgreiches Veto aus. Eine Änderung der Verfassung, die diese weitreichenden Befugnisse einschränken könnte, ist wegen des komplizierten und erneut mit qualifizierten Mehrheiten operierenden Verfahrens extrem schwierig. Auch ein *impeachment* ist wegen des komplizierten und abermals mit Supermajoritäten arbeitenden Verfahrens faktisch unmöglich. Insofern ist der Präsident im Gebrauch (und Missbrauch) seiner Rechte fast unangreifbar.

Bereits die reine Anzahl von *Dekreten* ist beunruhigend hoch. In Russland lag sie im Jahresdurchschnitt von 1992 bis 2002 bei über 1.500, in der Ukraine bei über 1.000 (sieht man von 1992 bis 1994 ab).²³ Die jährliche Gesetzesproduktion der Versammlungen belief sich dagegen im Jahresdurchschnitt auf rund 200 in Russland und über 200 in der Ukraine.²⁴ Die Anzahl der *nicht-veröffentlichten Dekrete* lag in Russland im Schnitt bei rund 600 im Jahr, wobei beim Machtwechsel von *Jelzin* zu *Putin* ein starker Anstieg zu beobachten war. Nach *Putins* Amtsantritt hatte sich die Zahl auf knapp 1.000 erhöht und pendelte sich dann erneut auf den bisherigen Jahresdurchschnitt ein. In der Ukraine war die Anzahl der geheimen Dekrete erheblich geringer, ihre Zahl lag im Jahresdurchschnitt (1992 bis 2002) bei rund 100 mit leicht steigender Tendenz.

Die hohe, in der Regel mehrere Hundert pro Jahr umfassende Anzahl von *Dekreten zur Ernennung* erfasst sowohl Entlassungen als auch Ernennungen von Amtsträgern in Regierung, Verwaltung und Justiz. Insbesondere zählen dazu die Premierminister, Kabinettsmitglieder, die Leiter der staatlichen Agenturen, Spitzenbeamte, die Führungspositionen des Militär- und Sicherheitsapparates, die Manager staatseigener Betriebe, Richter, Diplomaten, Repräsentanten in internationalen Organisationen und auch die exekutiven Spitzen der regionalen Gebietskörperschaften. Während in der Russländischen Föderation diese Ernennungsbefugnisse dazu dienten, ein dichtes Netz von Patronagestrukturen in Staat und Wirtschaft aufzubauen, waren sie in der Ukraine Bestandteil des heftigen Kampfes zwischen Staatspräsident *Kučma* und dem Parlament, über die Ersterer seine (relative) konstitutionelle Schwäche kompensierte. In beiden Ländern aber

23 Protsyk, O.: Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine, in: Europe-Asia Studies, 65/5 (2004), 637–660, hier 639, Fig. 1.

24 Ebd., 639, Fig. 1.

waren die Ernennungsbefugnisse ein zentrales Element zur Konstitution *und* Kontrolle einer hoch politisierten Elite, die dem Präsidenten nahe stand und seine Machtbasis weit über den unmittelbaren Bereich des Präsidentenamtes und des ihm zustehenden Apparates ausdehnte. Der Aufbau von klientelistischen Patronagestrukturen mittels präsidientlicher Dekretbefugnisse ist eine nur wenig untersuchte,²⁵ gleichwohl zentrale Folge der konstitutionellen Befugnisse der Staatspräsidenten und weniger Ausdruck der „politischen Kultur“. Der Aufbau rechtsstaatlich-bürokratischer Strukturen wird nicht nur erschwert, sondern verhindert, was umgekehrt die Bedeutung informeller Politik erhöht. Dies wiederum macht die Kontrolle politischer Macht mittels Verfahren und Institutionen schwieriger und verhindert die Herausbildung bzw. unterminiert den Bestand von Rechtsstaatlichkeit. Auch können dadurch unabhängige oder oppositionelle Kräfte in Staat und Verwaltung in Schach gehalten werden, was wiederum das Kontrollpotenzial gegenüber dem Staatspräsidenten schwächt.

Die *policy-orientierten Dekrete* umfassen einen weiten Bereich von legislativen Eingriffen in soziale, ökonomische und politische Sachverhalte. Letztere machen etwa 60% aller Dekrete in Russland und der Ukraine aus, während Eingriffe in die Ökonomie in den 1990er Jahren ihren Höhepunkt erreichten und sich nun bei rund 10% aller Dekrete einpendeln. Dekrete zur Regelung sozialer Sachverhalte liegen konstant unter 10%, allein im Kontext von Wahlen werden sozialpolitisch motivierte Dekrete als „Wahlpolitik“ erlassen.²⁶ Letzteres verdeutlicht das sozialpolitische Desinteresse und das machtpolitische Hauptinteresse des präsidentiellen Dekretismus in beiden Ländern. Umgekehrt bilden die politisch ausgeprägten Dekrete nicht nur den größten Anteil (im Durchschnitt über 60%), sondern zielen zugleich auf für die Demokratisierung sensible Bereiche ab: etwa auf die Zulassungs- und Existenzbedingungen von NGOs, den Tätigkeitsbereich der geheimdienstlichen, polizeilichen und justiziellen Apparate sowie auf die staatlichen und halbstaatlichen Organe und das Militär. Hier können die durch die Verfassung gedeckten Grundrechte und -freiheiten eingeschränkt werden, ohne dass dies von der Öffentlichkeit, der Presse, den Abgeordneten oder dem Volk kontrolliert werden kann.

Das russische und auch das ukrainische Verfassungsgericht waren nur wenig bereit, sich dem Staatspräsidenten in den Weg zu stellen, zumal beide Präsi-

25 Vgl. aber ebd.

26 Ebd., 645, 657, Tab. A1.

ten das Vorschlagsrecht für einen Teil der Richter haben.²⁷ Die Dekretrechte und ihr Einsatz für machtpolitische Zwecke, insbesondere bei der Konstituierung einer dem Präsidenten politisch wohlgesonnenen Staatsklasse, haben die Position von Staatspräsidenten massiv gestärkt und ein Machtzentrum entstehen lassen, das von anderen Akteuren nicht kontrolliert werden kann. Die Parlamente, denen in den Verfassungen generell eine untergeordnete Position eingeräumt wurde, verloren den Rest ihrer potenziellen Kontrollbefugnisse, weil die Gesetzgebung durch die Versammlungen nur noch eine untergeordnete Rolle spielte. Sie wurden zu Statisten des politischen Prozesses. Durch Bestechung, Kontrolle und Einschüchterung von Abgeordneten kam es vor allem unter der Herrschaft *Putins* zu einer „systematischen ‚Außensteuerung‘ der Dumamehrheit in Form einer hierarchischen Befehlskette von oben nach unten“²⁸, die ihren Ausgangspunkt im Amt des Staatspräsidenten nimmt. Auf die Zusammensetzung der Regierung hat die Duma keinen Einfluss. Insgesamt ist die Stellung der Versammlung extrem schwach. Ihre Kontrollbefugnisse sind limitiert und die Regierungen sind im Kern *Präsidialkabinette*. Weder eine institutionelle noch eine funktionale Gewaltenteilung ist gegeben, sondern exzessiver Exekutionalismus.²⁹ Die Schwierigkeiten Russlands und der Ukraine liegen zwar auch in ihren kulturellen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen, die stabile politische Parteien und die Herausbildung eines Rechtsstaates erheblich erschweren. Das Hauptproblem aber sind ihre Verfassungen.

27 Vgl. dazu *Parrish, S.*: Presidential Decree Authority in Russia 1991–1995, in: Carey, J.M./Shugart, M.S. (Hg.): *Executive Decree Authority*, Cambridge, 1998, 62–103, hier 92–98.

28 *Steinsdorff, S.v.*: Wer sitzt in der russischen Staatsduma? Zum Wandel der Repräsentationsmuster im russischen Parlament, in: Bos, E./Mommsen, M./Steinsdorff, S.v. (Hg.): *Das russische Parlament. Schule der Demokratie?*, Opladen, 2003, 143–176, hier 172.

29 Wie man davon sprechen kann, dass es „im Verhältnis von Präsident und Parlament die für eine funktionsfähige Demokratie unverzichtbaren Elemente der Gewaltenteilung und Gewaltenschränkung“ gebe (*Mommsen, M.*: Die Ohnmacht von Parlament und Parteien bei der Regierungsbildung in Russland, in: Bos, E./Mommsen, M./Steinsdorff, S.v. (Hg.): *Das russische Parlament. Schule der Demokratie?*, Opladen, 2003, 109–142, hier 116), erscheint kaum nachvollziehbar. Überhaupt ergeben sich Parallelen zwischen der russischen Verfassung und der der Fünften Französischen Republik (*Steinsdorff, S.v.*: Die Verfassungsgenese der Zweiten Russischen und der Fünften Französischen Republik im Vergleich, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26/3 (1995), 486–504; *Bos, E.*, a. a. O.; *Mommsen, M.*, a. a. O.) nur bei einem extremen Verfassungsimpressionismus, der durch einen systematischen Vergleich gerade im Hinblick auf die horizontale Gewaltenteilung und die exzessiven Dekretrechte nicht gedeckt ist.

V. Die Staatspräsidenten als Bastionen des alten Regimes? Ursachen des exzessiven Exekutionalismus

Transitions – so der Klassiker der Transformationsliteratur – sind immer Übergänge „*from authoritarian rule*“ zu einem „*uncertain something else*“.³⁰ Viele mittel- und osteuropäische Demokratisierungsprozesse waren erstaunlich erfolgreich, was besonders für die mittlerweile in die EU aufgenommenen Staaten gilt. Hier sind die Verfassungen trotz mancher Eigentümlichkeiten im Wesentlichen gewaltenteilend. In den eher (süd-)östlich gelegenen Ländern waren die Transformationen schwieriger (Bulgarien und Rumänien), in den Nachfolgerepubliken des ehemaligen Jugoslawien sind „heikle“ Verfassungen insofern entstanden, als hier starke und manchmal auch zu starke Präsidenten konzipiert wurden, vor allem in Kroatien, das die Grundstruktur der Weimarer Reichsverfassung nachbildete. In der Russländischen Föderation, der Ukraine, Weißrussland und insbesondere in den asiatischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion finden sich Verfassungen, die mit den Grundsätzen des liberalen Konstitutionalismus nicht vereinbar sind. Wie lassen sich diese Abstufungen erklären?

Kulturalistische Erklärungen führen dies auf unterentwickeltes demokratisches, zivilgesellschaftliches und politisches Bewusstsein der politischen Klasse zurück. In der Tat, funktionierende Demokratien sind voraussetzungsvoll und bauen auf einen durch Modernisierung hervorgebrachten sozialen, zivilisatorischen und kognitiven Bestand auf, der Demokratisierung begünstigt und stabilisiert. Institutionelle und akteurstheoretische Aspekte werden dabei jedoch systematisch vernachlässigt.

Eher *institutionalistisch* ausgelegte Erklärungen gehen von der *embeddedness* von Demokratien aus.³¹ Demokratie wird als ein komplexer institutioneller Zusammenhang verstanden, bei dem „die *wechselseitige* Einbettung der einzelnen Institutionen der Demokratie in ein Gesamtgeflecht institutioneller Teilregime die Demokratie erst funktions- und widerstandsfähig macht“.³² Neben dem Wahlregime sind dies politische Teilhaberechte, individuelle und bürgerliche Freiheiten, effektive Regierungsgewalt und horizontale Gewaltenkontrolle. Zugleich ist Demokratie eingebettet in den sozialen, ökonomischen und kulturellen Kontext von Gesellschaften, wobei sich empirisch begründete Aussagen zum kausalen Zusammenhang von sozioökonomischen und politisch-kulturellen Kon-

30 O'Donnell, G./Schmitter, P. C.: *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore/London, 1986.

31 Merkel, W. u. a.: *Defekte Demokratie*: Bd. 1, a. a. O.

32 Ebd., 49, Hervorhebung im Original.

texten einerseits und Demokratisierung andererseits nicht treffen lassen.³³ Gleichwohl erscheinen bestimmte Voraussetzungen zentral, etwa die Entkoppelung von Wirtschaft und Politik sowie ein Mindestmaß an Säkularisierung des gesellschaftlichen und politischen Lebens. Der moderne Rechtsstaat³⁴ ist das Ergebnis des Prozesses der Säkularisierung.³⁵

Eine *handlungstheoretisch* angelegte Erklärung der Demokratisierung und der damit verbundenen Verfassungskonstruktionen der mittel- und osteuropäischen Staaten geht dagegen von der Prämisse aus, dass die institutionelle Architektur das Ergebnis der Elitenkonfiguration ist, wie sie sich zum Zeitpunkt des Zusammenbruchs bzw. der Krise des kommunistischen Regimes dargestellt hat.³⁶ Drei Elitenkonfigurationen sind zentral:

(a) Weitgehend *konsolidierte kommunistische Eliten* bleiben während des Übergangs intakt und sind nicht durch interne Spaltungen gekennzeichnet. Die oppositionellen Kräfte sind zu schwach, um den alten Eliten den Zugang zur politischen Macht streitig zu machen. Die Transition bleibt in ihren Händen, die Ablösung erfolgt durch *Kontrolle* von oben.

(b) Sich *auflösende kommunistische Eliten* sind durch interne Fraktionierungen, Demobilisierung und den Verlust des Glaubens an sich selbst gekennzeichnet und eröffnen der Opposition durch die Mobilisierung der Massen und andere Formen des Protests einen weiten Aktionsspielraum, um mit der alten Elite um die gesamte Übergabe der Macht zu konkurrieren. Das alte Regime *kollabiert*.

(c) *Reformorientierte Eliten*, die sich innerhalb der Partei oder des Staatsapparates herausgebildet haben und die „Hardliner“ unter Kontrolle halten können, verbinden sich mit den moderaten Teilen der Opposition und handeln Pakte über eine (Auf-)Teilung der politischen Macht aus: Übergänge vollziehen sich als *Kompromiss*. Direkt gewählte Staatspräsidenten sind für die aus dem kommunistischen

33 Przeworski, A. u. a.: What Makes Democracy Endure?, in: Journal of Democracy, 7/1 (1996), 39–55; Przeworski, A./Limongi, F.: Democracy and Development, in: Hadenius, A. (Hg.): Democracy's Victory and Crisis, Cambridge, 1997, 163–194.

34 Ausführlich zum Begriff *Lauth, H.-J.*: Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden, 2004, 141–169.

35 Böckenförde, E.-W.: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: ders.: Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt/M., 1976, 42–64. Auf die Entwicklungsvoraussetzungen des modernen Rechtsstaates – und damit untrennbar verbunden – einer unabhängigen Justiz kann hier nicht eingegangen werden. Gleichwohl gehören sie systematisch in den Kontext horizontaler Kontrolle politischer Macht.

36 Easter, G. M.: Preference for Presidentialism. Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS, in: World Politics, 49/1 (1997), 184–211; Rüb, F. W.: Schach dem Parlament, a. a. O.

tischen System kommenden Eliten die ideale *Institution des Rückzugs*.³⁷ Sie sind die zentrale Vetoinstitution im neuen politischen Regime, also nicht Zugmaschinen, sondern *Notbremsen gegenüber der neuen Politik*. Drei institutionelle Merkmale sind hierfür bedeutsam.

Zunächst (1) die *fixe Amtsperiode* des Staatspräsidenten, die es anderen Akteuren unmöglich macht, in seinen Handlungsspielraum zu intervenieren. Er kann unberührt von Misstrauensvoten, Parteien- und Parlamentskrisen, instabilen Regierungen etc. agieren und bildet so einen Fixpunkt im politischen Regime. Zudem sind (2) viele seiner institutionellen Befugnisse *negative Rechte*, die den Bewegungsspielraum anderer einschränken (können). Für aktivistische Politiken bedarf er oft der Unterstützung Dritter: Bei einem von ihm einberufenen Referendum entscheidet das Volk; bei der Anrufung des Verfassungsgerichts dessen Richter; bei der Auflösung der Versammlung erneut das Volk. Je stärker aber seine exekutiven und legislativen Befugnisse sind, desto aktivistischer kann er agieren. Er ist Notbremse und Zugmaschine zugleich; dominiert der Staatspräsident im politischen Regime, so wird er zum aktivistischen Zentrum auf Kosten anderer Institutionen. Die *Direktwahl* hat (3) den Vorteil, dass eine bekannte Person größere Chancen für eine erfolgreiche Wahl besitzt als die diskreditierte Kommunistische Partei als solche. Waren die kommunistischen Eliten in der Lage, die Transitionen zu kontrollieren, entwarfen sie Verfassungen, die die Macht im Amt des Staatspräsidenten konzentrierten und es mit exzessiven Befugnissen ausstatteten. Dies war die Ausgangslage in den Ländern, in denen super-präsidentielle Regierungssysteme entstanden (siehe oben *Schaubild 1*). Auf diese Weise können Demokratisierung und marktwirtschaftliche Reformen blockiert bzw. so gestaltet werden, dass die alten Eliten ihre Machtpositionen nicht verlieren. Bei den verhandelten Übergängen kam die Logik der Machtteilung zum Tragen. Der institutionelle *outcome* einer solchen politischen Lage waren in der Regel „gemischte“ Regierungssysteme, seien sie semi-präsidentiell oder premier-präsidentiell. Oft kam es dabei zu reinen Additionen institutioneller Konstruktionen.³⁸

37 „*Presidents represent the ideal structure for political retrenchment, [...] Consequently, during many of the early stages of transition events in Eastern Europe and the former Soviet Union, communist leaders attempted to build strong presidencies for themselves, as a means to retain political control over the system in transformation – what Bartłomiej Kaminski terms an attempt to ‘constitutionalize communism’*“ (O’Neill, P. H.: Hungary: Political Transition and Executive Conflict: The Balance or Fragmentation of Powers?, in: Taras, R. (Hg.): Postcommunist Presidents, Cambridge, 1997, 196–224, hier 198, Hervorhebung des Verfassers).

38 Vgl. im Detail Rüb, F. W.: Schach dem Parlament, a. a. O.

Bei den Verhandlungen über die Verfassung waren die Präferenzen der Akteure klar: Die Kommunisten wollten immer starke und direkt gewählte Staatspräsidenten, die politische Opposition dagegen sah ihre Chance im Gewinn der Parlamentswahlen und wollte eher ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem Staatspräsidenten, der sich nur im Schatten der politischen Macht bewegt. Die konkrete Ausgestaltung war dann hochgradig kontingent und hing vom Verhandlungskontext ab. In den „paktierten Übergängen“ entstanden Verfassungen, in denen die politische Macht *investiv* eingesetzt wurde, denn immer spielten auch überparteiliche Argumente eine Rolle. Man wollte eben auch Verfassungen, die für politische Konstellationen plausibel waren, die jenseits der gegenwärtigen Situation lagen. Wurde die politische Macht *konsumtiv* eingesetzt, um eine gegebene Machtkonstellation institutionell einzufrieren, kamen bei Wandlungen dieser Konstellation Verfassungsfragen unvermeidlich auf die politische Tagesordnung; die institutionelle Architektur konsolidiert sich nie vollständig und wird immer politisch instrumentalisiert. Zudem bleiben solche Gesellschaften weit hinter ihrem Entwicklungspotenzial zurück. Während sich die alte (und neue) politische Klasse schamlos bereichert, verarmt die Mehrheit der Bevölkerung dramatisch. Alle wichtigen Indikatoren, seien es soziale Ungleichheit, Kindersterblichkeit, Bildung, ökonomische Entwicklung oder demokratische Rechte und Freiheiten, verschlechtern sich vom Beginn der Transformation an. Der Preis, den die Bevölkerung für den konsumtiven Einsatz der Macht durch die politische Klasse zu bezahlen hat, ist extrem hoch. Falsche oder vorschnelle Diagnosen der Wissenschaft, die Demokratien bzw. Gewaltenteilung dort diagnostizieren, wo sie nicht gegeben ist, haben moralisch verheerende Auswirkungen. Denn sie stützen die politische Gleichgültigkeit von westlichen Regierungen gegenüber solchen Ländern bzw. ihren verantwortungslosen politischen Klassen.

VI. Schlussbemerkung

Mit Blick auf die Demokratieentwicklung in Mittel- und Osteuropa sind die Ergebnisse der obigen Untersuchung eher ernüchternd: Ein klarer Zusammenhang zwischen Demokratisierung und „guter“ horizontaler Gewaltenteilung ist nicht sichtbar. Gleichwohl sind grobe Verbindungen deutlich: Ein exzessiver Exekutivismus, der massiv einer Demokratisierung entgegensteht, lässt sich nur in drei Staaten feststellen (Belarus, Russland und der Ukraine). Doch auch die gemäßigten Varianten des exekutiven Exekutivismus – sei es in der dele-

gierten Form (Rumänien, Kroatien) oder in der majoritären Form (zeitweise Slowakei) – markieren Qualitätsverluste der Demokratie.³⁹ Das Gesamtbild gestaltet sich sehr differenziert. In vielen Staaten ist die Macht des Staatspräsidenten begrenzt (2–8 Punkte im Exekutiven-Index), in anderen besitzt der Staatspräsident eine durchaus respektable Machtfülle (10–15 Punkte). Allerdings werden dadurch die Funktionsweise der Demokratie und ihre qualitative Ausprägung nur gering tangiert. So liegen beispielsweise Lettland und Ungarn – die Spitzenreiter in dieser Kategorie – zugleich im vorderen Feld der Demokratiebewertungen. Auf der anderen Seite werden Länder mit einer geringen Machtkonzentration in der Exekutiven (Albanien, Makedonien und Serbien) hinsichtlich ihrer demokratischen Qualität niedrig bewertet.

Der Zusammenhang zwischen exekutiver Verfassungskonstruktion und Demokratisierung ist offensichtlich hochkomplex. Die Einbindung der Länder in den internationalen Kontext, insbesondere die Europäisierung, spielt eine überragende Rolle. Das Verantwortungsbewusstsein der politischen Elite vor allem während der Transformationsphase erscheint zentral; Ähnliches gilt für den Modus der Ablösung selbst. In den verhandelten Übergängen wurde nie der Boden des (Verfassungs-)Rechts verlassen, sondern die kommunistischen Verfassungen so lange geändert, bis komplett neue, demokratische Verfassungen entstanden – ein im Übrigen eigentümlicher Verfassungsrelativismus. Zudem spielten die Stärke der politischen Parteien und der Modus der Parteienkonkurrenz eine Rolle. Und – *last but not least* – die Parallelität von Nationalstaatsbildung und Demokratisierung, die fast immer heikle Verfassungen und schwierige Demokratisierungsprozesse verband.

In vielen konsolidierten Demokratien Mittel- und Osteuropas sind nicht nur außergewöhnliche exekutive Arrangements, sondern auch problematische Gewaltenteilungskonstruktionen entstanden. Verfassungstexte operieren immer in Verfassungskontexten und erst in diesem Zusammenspiel entwickeln sich die kontingenten Dynamiken der Demokratisierung. Das macht geglückte Verfassungskonstruktionen nicht unwichtig, im Gegenteil: Gewaltenteilende Verfassungen verringern diese Kontingenzen, können sie aber nicht völlig ausschalten. Denn Verfassungen sollen, um *Mao Zedong* zu paraphrasieren, keine „Papiertiger“ sein, vielmehr sollen sie „beißen“, also Wirkungen zeitigen und die politischen Prozesse anleiten, gestalten, Spielräume eröffnen *und* Grenzen setzen.

39 Vgl. dazu die Demokratieindizes im Beitrag von *Hans-Joachim Lauth* in diesem Heft.

Vielleicht kann man in einer Abwandlung eines Satzes von *Karl Loewenstein*⁴⁰ für Osteuropa Folgendes formulieren: Das Wunder der erfolgreichen Demokratisierung vollzog sich in manchen Ländern nicht wegen der Verfassungen, sondern es geschah trotz diesen Verfassungen – und in manchen Ländern blieb das Wunder trotz guter Verfassungen (bisher) aus.

40 „Das Wunder der amerikanischen Republik beruhte nicht auf der amerikanischen Verfassung, sondern es geschah trotz dieser Verfassung“ (*Loewenstein, K., a. a. O., 120*).