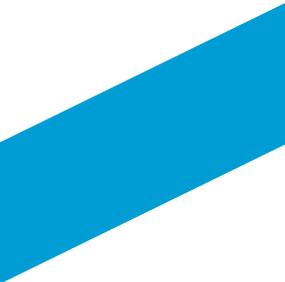




WWU
MÜNSTER



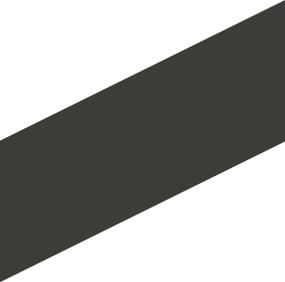
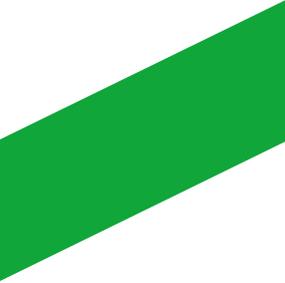
Friso Wielenga und Markus Wilp (Hrsg.)



Unruhige Zeiten

Jahrbuch des Zentrums

für Niederlande-Studien 2016/17



Joop van den Berg

Das Staatsoberhaupt, gekrönt oder ungekrönt. Der niederländische König und der deutsche Bundespräsident im Vergleich

Der traditionelle Diskurs über Monarchie und Präsidentschaft findet in Gegensätzen statt. Die Monarchie gilt als ein rückständiges Phänomen, die Präsidentschaft steht hingegen für Modernität. Der König ist, wenn nicht grundlegend antidemokratisch, so doch zumindest „vordemokratisch“: Die Königswürde ist im Gegensatz zur Präsidentschaft erblich, der Monarch wird somit nicht gewählt und kann nicht zur Verantwortung gezogen werden. In Ländern wie den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, in denen ein König oder eine Königin herrscht, gibt es nicht zufällig „republikanische“ Gruppen, die das Ende der Monarchie herbeiführen wollen und stattdessen für die Republik bzw. für einen Präsidenten plädieren. Das umgekehrte Phänomen tritt seltener auf: In Frankreich bestand auch nach dem Zweiten Weltkrieg noch eine monarchistische Strömung, und es gibt in vielen europäischen Staaten, wie ein Blick auf die populären Medien zeigt, noch eine gewisse Nostalgie, wenn es um die Monarchie (oder zumindest um alte Fürstenhäuser) geht. Aber ein ernsthafter politischer Wunsch nach einer Rückkehr der (konstitutionellen) Monarchie ist in Europa wohl kaum mehr vorhanden. Bezeichnend hierfür ist vielleicht eine Aussage von Prinz Claus, dem verstorbenen Gatten der ehemaligen niederländischen Königin Beatrix, der einmal sagte: „Wenn wir jetzt einen neuen Staat aufbauen würden, dann würde keiner auf die Idee kommen, mit einer Monarchie anzufangen.“

Die kleine „republikanische“ Bewegung in konstitutionellen Monarchien ist fast immer eine ausgesprochene Eliteströmung. Populistische Parteiführer, wie in den Niederlanden erst Pim Fortuyn und später Geert Wilders, sehen sich nach einer kurzen antimonarchistischen Phase immer zur Anerkennung des Umstands gezwungen, dass ihre Anhänger kein Verlangen nach einer Republik haben und Kritik am König bzw. am Königshaus nicht unterstützen. Für viele Politologen ist es eine recht paradoxe Situation, dass in acht der stabilsten europäischen Demokratien (wie dem Vereinigten Königreich, Belgien, den

Niederlanden, Luxemburg und den skandinavischen Ländern) die Monarchie bis zum heutigen Tag erhalten geblieben ist oder dass sie, wie in Spanien, nach einer Periode der Diktatur wiederhergestellt wurde. Für diejenigen aber, die bereit sind die Demokratie als eine Form des modernen *Regimen mixtum* zu interpretieren, in der Elemente der Aristokratie und der Monarchie gefunden werden können, ist der König vielleicht weniger ein Fremdkörper, als es auf den ersten Blick erscheinen mag.

Wer die Entwicklung von Monarchie und Präsidentschaft vergleichend untersucht, wird bald mit der historischen Verwandtschaft der beiden konfrontiert. Diese bezieht sich nicht nur auf die Weimarer Verfassung, in der die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten analog der ehemaligen Kaiserwürde definiert wurden – und zwar so sehr, dass man schon damals von einem „Ersatzkaiser“ sprach. Für den heutigen Bundespräsidenten hat die britische Monarchie Modell gestanden – als „*dignified part of government*“¹ ist er mit Autorität aber nicht mit Macht ausgestattet. Die interessanteste Erkenntnis beim Vergleich zwischen Monarchie und Präsidentschaft besteht darin, dass die Begriffsbestimmung der Präsidentschaft sich nicht an der Realität königlicher Macht orientiert, sondern an dem vorhandenen Bild dieser Macht. Dies geht mit einer systematischen Überschätzung der königlichen Macht einher.²

Die königliche Herkunft der Präsidentschaft³

Wie bereits erwähnt, wurde die Reichspräsidentschaft in der Weimarer Verfassung so ausgestaltet, als gebe es den Kaiser noch – allerdings ohne Vererbungsrecht und ohne Unverletzlichkeit. Sie wurde nach dem Bild modelliert, das sich Intellektuelle und insbesondere Staatsrechtsgelehrte sowie Demokraten in der Nationalversammlung von der kaiserlichen Macht gemacht hatten. Diese Macht war allerdings nie so groß gewesen, wie sie meinten, und auch nie so groß, wie Wilhelm II., der letzte Kaiser, sie dargestellt hatte. Der deutsche Kaiser war kein Fürst nach bonapartistischem Zuschnitt gewesen, der täglich

¹ W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), Glasgow 1977, S. 115.

² An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass dieser Aufsatz auf einem Vortrag basiert, der am 4. Oktober 2013 vor der Deutsch-Niederländischen Juristenkonferenz in Oldenburg gehalten wurde.

³ Vgl. hierzu: W. Frotscher/B. Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, 11., überarbeitete Auflage, München 2012.

aktiv an der Regierung beteiligt gewesen wäre und die Richtlinien der Politik bestimmt hätte. Er handelte nach wie vor wie ein König unter dem *Ancien Régime*: „*Le roi règne, mais il ne gouverne pas*“ („Der König herrscht, aber er regiert nicht“). Seine wirkliche Macht war geringer als es nach außen erscheinen musste und als der Kaiser es selbst erscheinen ließ. Sein tatsächlicher Einfluss wich nicht wesentlich von der Macht der englischen Königin ab. Der wichtigste Unterschied bestand in der in England schon längst vertrauten ministeriellen Verantwortungspflicht, die es bis 1918 im deutschen Kaiserreich nicht gab.

Machtgehab, Sichtbarkeit, großes Ritual – kurz: *royal public relations* – wurden am Ende des neunzehnten Jahrhunderts in jedem europäischen Königshaus immer wichtiger, um sich nach innen als nationales Symbol zu rechtfertigen und um auf dem internationalen Parkett Stärke zu demonstrieren. So konnte sich nach der Abdankung Wilhelms II. eine Reichspräsidentenschaft bilden und entwickeln, die über mehr reale Macht verfügte, als sie der Kaiser je besessen hatte. Die Reichspräsidentenschaft wurde nach der Diktatur der Nationalsozialisten von vielen als eines der wichtigen Verfassungselemente betrachtet, die zum Scheitern der Weimarer Demokratie beigetragen hatten. Der Parlamentarische Rat, der 1948/1949 ein neues Grundgesetz für die Bundesrepublik erarbeitete, sah es wenigstens so und entschied sich für eine radikal parlamentarische Demokratie mit einer starken Exekutive in Form eines verantwortlichen Bundeskanzlers. Das Amt des Bundespräsidenten wurde nach dem Vorbild der parlamentarischen Monarchie modelliert, wie man sie schon lange aus dem Vereinigten Königreich kannte. Wirkliche politische Macht erhielt das neue Staatsoberhaupt nicht, dafür bekam es mehr politische Freiheit als die britische oder niederländische Königin damals besaßen.

Im angestrebten Gleichgewicht zwischen Reichstag und Reichspräsident hatte die Weimarer Reichsverfassung (WRV) den Präsidenten mit allzu viel Macht ausgestattet: Nicht nur mit den Zuständigkeiten eines amerikanischen Präsidenten, sondern auch mit denen, die in der konstitutionellen Monarchie bekannt waren, dort aber in den Händen der gesamten Regierung – das heißt des Königs und der Minister zusammen – lagen. Das entmachtete die verantwortliche Regierung und am Ende auch das Parlament. Hatte nicht der Reichspräsident – wie auch der amerikanische Präsident – seine eigene Legitimation durch die Volkswahl, den Oberbefehl über die Wehrmacht, die Federführung in der internationalen Politik und das Vetorecht gegen vom Parlament beschlossene Gesetze? Hinzu kamen das Recht auf Ernennung und Entlassung

des Reichskanzlers und der Minister, ein ziemlich unbeschränktes Recht zur Auflösung des Parlaments und die Macht, in den Ländern des Reichs in die Regierungsarbeit einzugreifen (der berühmte Artikel 48 der WRV). Dies waren Befugnisse, die das Staatsoberhaupt, übrigens rein formal, in den meisten parlamentarischen Monarchien hatte. Dazu kam dann noch das Recht des Präsidenten, das Volk selbst direkt in einer Volksentscheidung zu beteiligen. Dem stand der Reichstag gegenüber, der nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wurde. Dieses führte zu fragmentierten Machtverhältnissen und zur Unmöglichkeit, stabile Mehrheiten zu bilden und dadurch als reale Gegenkraft gegenüber dem Reichspräsidenten zu fungieren.

Nicht zufällig wurde in der neuen Bundesrepublik der Schwerpunkt der exekutiven Macht in die Regierung unter einem starken Bundeskanzler verlagert. Daneben wurde ein viel stärkeres Verfassungsgericht formiert. Das parlamentarische Wahlrecht wurde so konstruiert, dass politische Mehrheiten zumindest sehr wahrscheinlich wurden, ohne die Verhältniswahl (wie beim englischen relativen Mehrheitswahlrecht) ganz beiseite zu schieben.

Der deutsche Bundespräsident heute

Wenn die Wochenzeitung *Der Spiegel* 1962 richtig lag, dann hat Bundeskanzler Konrad Adenauer zu seinen Parteigenossen in der Bundestagsfraktion einmal gesagt: „Der Bundespräsident hat genau so viel Macht wie der Bundeskanzler schlechte Nerven hat“⁴. Dieser Ausspruch weist schon darauf hin, dass die Machtausstattung der Nachkriegspräsidenten in der Bundesrepublik viel magerer ausfiel als in der WRV. Aber bevor ein solches Urteil gefällt wird, ist es vielleicht besser, einen näheren Blick auf das Grundgesetz und die politische Praxis zu werfen. Dabei soll versucht werden, eine Einordnung vorzunehmen, die den Vergleich mit dem niederländischen Königreich so deutlich wie möglich macht.

Martin Möllers gibt in dem Buch *Der Bundespräsident im politischen System* aus dem Jahr 2012 eine Übersicht über 26 Aufgaben, die das Grundgesetz (GG) diesem zuweist. Hier sollen nicht all diese Aufgaben beleuchtet werden, viel-

⁴ Zitiert nach: D. Lenski, *Von Heuss bis Carstens. Das Amtsverständnis der ersten fünf Bundespräsidenten unter besonderer Berücksichtigung ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen*, Leipzig/Berlin 2009, S. 9.

mehr erscheint eine kurze Zusammenfassung ausreichend: Der Präsident repräsentiert den deutschen Staat – sowohl im eigenen Land als auch völkerrechtlich im Ausland.⁵ Der Kanzler ist verpflichtet, den Präsidenten über seine Politik und die Geschäftsführung der Minister zu informieren, zum Beispiel durch Übersendung der wesentlichen Unterlagen und schriftlichen Berichte sowie, nach Bedarf, durch persönlichen Bericht. Der Präsident kann gemäß Art. 64 GG Schreiben an den Bundeskanzler und die Minister richten. Wichtig im Kontext des vorliegenden Beitrags ist weiterhin, dass das Präsidialamt von einem Staatssekretär geleitet wird, der Zugang zu den Kabinettsitzungen hat.⁶ Anordnungen und Verfügungen des Präsidenten werden alle von der Regierung gegengezeichnet.

Laut der Analyse von Daniel Lenski lassen sich die präsidialen Rechte in drei wichtige Gruppen einteilen: (1.) Rechte im personellen Bereich, (2.) das Recht, den Bundestag aufzulösen und (3.) die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen.⁷ Anordnungen hierzu müssen vom Bundespräsidenten unterzeichnet, ausgefertigt und verkündet werden. Im personellen Bereich geht es um die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers, der Minister, hoher Beamter, Offiziere und Botschafter. Der Präsident schlägt dem Bundestag die Wahl eines Bundeskanzlers vor. Auf Vorschlag des Bundeskanzlers hat der Präsident das Recht, den Bundestag aufzulösen.

Auf den ersten Blick sieht das alles ganz klar und deutlich aus. Klaus Stern hatte aber nicht ganz Unrecht als er schrieb, dass das Verfassungsorgan „Bundespräsident“ in einem „seltsamen diffusen Licht“⁸ verbleibe. Einerseits sieht die Präsidentschaft im Grundgesetz viel mächtiger aus, als sie in Wirklichkeit ist. Außerhalb des Grundgesetzes kann der Bundespräsident dennoch einen wichtigen Einfluss ausüben, ohne formale Zuständigkeiten. Das hängt vollständig von seinem eigenen Amtsverständnis ab. Das heißt, was ihm an wirklicher Macht fehlt, kann er durch seine Autorität ausgleichen.

⁵ Vgl. M. Möllers, *Staats- und verfassungsrechtliche Aufgaben und Kompetenzen*, in: R.C. van Ooyen/M. Möllers (Hrsg.), *Der Bundespräsident im politischen System*, Wiesbaden 2012, S. 77–79.

⁶ Anfangs hat der erste Bundespräsident noch versucht, selbst Zugang zur Kabinettsitzung zu erhalten, aber das hat ihm Kanzler Adenauer nie gestattet.

⁷ Vgl. Lenski (2009), S. 28–39.

⁸ Zitiert nach: Lenski (2009), S. 28.

Personalentscheidungen werden in der Regierung bzw. im Bundeskanzleramt gründlich vorbereitet. Es gilt als fast unmöglich, dass der Bundespräsident die Ernennung eines Ministers ablehnen würde. Nur in den frühen Jahren der Bundesrepublik war zum Beispiel Theodor Heuss imstande, die Wiederernennung seines Parteifreundes Thomas Dehler als Justizminister 1953 effektiv zu verhindern. Heinrich Lübke konnte noch einige Amtsernennungen verhindern, weil die Kandidaten eine zu deutliche Nazivergangenheit hatten. Als er aber – sogar wiederholt – versuchte, mit rein politischen Argumenten die Ernennung Gerhard Schröders (CDU) zum Außenminister zu vermeiden, stieß er auf den entschiedenen Widerstand des Bundeskanzlers.

Komplizierter wird es, wenn es sich um Gesetzesentwürfe handelt, die dem Bundespräsidenten vorgelegt werden. Es gibt genügend Hinweise, dass der Bundespräsident seine konstitutionelle Position hier wirklich ernst nimmt, wenn er der Überzeugung ist, dass Entwürfe im Widerspruch zur Verfassung stehen. Die Hauptfrage ist hier: Geht es um eine Frage der reinen Prozedur (haben die verantwortlichen politischen Organe im Gesetzgebungsprozess gegen das Grundgesetz verstoßen?) oder handelt es sich um inhaltliche Bedenken bezüglich der Verfassungskonformität? Über diesen Themenbereich wird unter Wissenschaftlern und Politikern bis heute heftig gestritten. Unter Staatsrechtlern gibt es eine Mehrheit, die das Recht des Bundespräsidenten zu formalen Verfassungsbeschwerden eingeschränkt sehen will. Das ist auch nachvollziehbar. Wenn sich der Präsident aus dem inhaltlichen Konflikt heraus hält, gewährt er dem Bundesverfassungsgericht umso mehr Raum, sein Expertenurteil abzugeben. Prozessuale Hindernisse sollten schnellstmöglich beseitigt werden, und dazu ist der Bundespräsident besser in der Lage als das höchste konstitutionelle Gericht.

Das präsidiale Auflösungsrecht des Parlaments hat, vor allem dank der Verwendung der „unechten Vertrauensfrage“ durch den Bundestag in den Jahren 1972, 1983 und 2005, eine ganz eigene Bedeutung erlangt. Dreimal hat der Bundeskanzler – immer mit unterschiedlichen Argumenten – eine Auflösung des Bundestags mit Hilfe eines Vertrauensantrags erzwungen, obwohl es im Bundestag eigentlich noch eine Mehrheit gab, die der Bundeskanzler jedoch durch die Stimmenthaltung regierungstreuer Bundestagsmitglieder in eine Minderheit umformen konnte. Jeder Bundespräsident musste darauf reagieren – ob er nun Parteifreund des Bundeskanzlers war oder nicht. Erinnerung werden kann in diesem Zusammenhang beispielsweise an Horst Köhler (CDU), der im Jahr

2005 über einen Auflösungsantrag des Kanzlers Gerhard Schröder (SPD) zu entscheiden hatte. Jeder Präsident folgte letztlich dem Antrag des Kanzlers. Das erklärt sich nicht so sehr durch die Machtposition des Kanzlers als durch den Wunsch des Bundestags (wenn schon nicht einstimmig, dann doch mit großer Mehrheit) die Auflösung zu erreichen. Das Bundesverfassungsgericht kam dreimal zu derselben Schlussfolgerung wie der Bundespräsident. Die „unechte Vertrauensfrage“ erweist sich somit in der Praxis als eine Form der Selbstauflösung durch den Bundestag.

„Das seltsame diffuse Licht“ zeigt, dass die Macht des Präsidenten nicht so ist, wie sie zu sein scheint. Seine Autorität hat mehr Gewicht als rein staatsrechtlich anzunehmen wäre. In der Literatur ist die Rede von der „symbolischen“ oder „rhetorischen Rolle“ des Bundespräsidenten.⁹ Sowohl über deren Bedeutung als über das, was bezüglich dieser Rolle wünschenswert wäre, gibt es unterschiedliche Ansichten.

Theodor Heuss hatte in dieser Hinsicht bereits frühzeitig wichtige Punkte angesprochen. Nach Monaten der harten Arbeit im Parlamentarischen Rat sagte er in einer Rede auf dem Bonner Marktplatz, nachdem er im Jahr 1949 die Wahl zum Präsidenten angenommen hatte: „Was ist denn das Amt des Präsidenten der Deutschen Bundesrepublik? Es ist bis jetzt ein Paragraphengespinnt gewesen. Es ist von dieser Stunde an ein Amt, das mit einem Menschentum gefüllt ist. Und die Frage ist nun, wie wir, wir alle zusammen, aus diesem Amt etwas wie eine Tradition, etwas wie eine Kraft schaffen, die Maß und Gewicht besitzen und im politischen Kräftespiel sich selber darstellen will.“¹⁰ Wichtig an diesen Worten ist, dass das neue Amt nicht nur durch den Inhaber Form und Kraft erwerben, sondern dass dieses Gewicht auch von den anderen politischen Organen mitgeprägt werden musste – nicht zuletzt auch von den Bürgern und Bürgerinnen. Wenn die Einwohner Westdeutschlands kein Interesse am Wirken des Präsidenten zeigen würden, dann würde es sehr schwierig, dem neuen Amt bleibenden Sinn zu verleihen.

Hauptsächlich dank des Amtsverständnisses des ersten Präsidenten, Theodor Heuss, fand die Präsidentschaft schon nach kurzer Zeit eine Form, die bei der Bevölkerung auf Zustimmung stieß und die dem Amtsinhaber ziemlich schnell

⁹ Vgl. Lenski (2009), S. 146–153; H.-P. Schwarz, *Von Heuss bis Köhler. Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber*, in: van Ooyen/Möllers (2012), S. 285–306.

¹⁰ Zitiert nach: Lenski (2009), S. 39.

Autorität und Popularität verlieh. Manche Analytiker fügen hinzu, dass dies auch etwas mit der Person und dem Agieren des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer zu tun gehabt habe. Dieser wurde nicht geliebt, sondern geachtet. Neben ihm war die Person Heuss' die beliebtere Alternative. Dennoch wussten die Deutschen von Anfang an, wer die Macht hatte, und so musste es wohl auch sein. Heuss hat zwar, wie erwähnt, versucht, mehr Einfluss auf die Politik zu nehmen, aber dies wurde ihm von Adenauer nicht gestattet, sodass Heuss diese Versuche dann auch relativ rasch aufgab. In der Außenpolitik, wo Kanzler und Präsident einander regelmäßig „begegneten“, waren sich Heuss und Adenauer in den meisten Fragen einig.

Beide haben in den zehn Jahren zwischen 1949 und 1959 die Rolle und die Aufgabenteilung der Exekutive unumkehrbar geprägt. Seitdem hat es keine wichtigen Änderungen in dem Verhältnis der beiden politischen Organe mehr gegeben. Das heißt also auch, dass angezweifelt werden kann, ob es beim Bundespräsidenten wirklich noch eine „Reservfunktion“ im Sinne der Wahrung des Grundgesetzes gibt.

Das bedeutet, dass nicht die Machtfülle des Bundespräsidenten sichtbar und groß geworden ist, sondern etwas ganz anderes, nämlich seine Bedeutung als Symbol und Repräsentant der ganzen deutschen Nation – eine im Kern zeremonielle Rolle, die übrigens gerade deswegen politisch relevant werden konnte. Alle Präsidenten haben ihre Kraft nicht im Vetorecht oder als Quertreiber gesucht, sondern im bedeutungsvollen Wort, was andernorts zuweilen „*Management by speech*“ genannt wird. Der international berühmteste unter den elf Präsidenten ist zweifellos Richard von Weizsäcker geworden. Es ist anzunehmen, dass neben Theodor Heuss, der seinerzeit als Redner sehr geachtet und geschätzt wurde, auch Joachim Gauck seinen „Kollegen“ als „obersten Leitartikler der Republik“¹¹, wie Hans-Peter Schwarz es einmal ausgedrückt hat, überflügelt hat.

Abgesehen von dem Inhalt der Reden ist es politisch wichtig, zu welchen Gelegenheiten der Präsident bereit ist zu sprechen oder wenigstens anwesend zu sein. Wer von einer rein zeremoniellen Rolle für den Bundespräsidenten spricht, kann sich also irren. Bürger denken hierüber oft ganz anders als die politische und staatsrechtliche Elite. Der bereits erwähnte Klaus Stern hat im Übrigen das Gewicht der präsidentialen Reden bemerkt und die Schlussfolgerung

¹¹ Schwarz (2012), S. 290.

gezogen, dass Reden des Bundespräsidenten als Anordnungen und Verkündungen im Sinne des Grundgesetzes betrachtet werden sollten. Dies würde bedeuten, dass diese Reden die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bräuchten.¹²

Das führt zu der Feststellung, dass die Bedeutung der Bundespräsidentschaft sich im Laufe der Jahre von einer typischen „Staatsfunktion“ zu dem verschoben hat, was sich als eine politisch relevante „Gesellschaftsfunktion“ bezeichnen lässt. Der Präsident wird von der Bevölkerung nicht so sehr als ein Politiker gesehen – obwohl jeder weiß, dass die meisten Präsidenten eine politische Karriere hinter sich haben. Vielmehr wird ihm die Rolle anvertraut, der politischen Elite im Namen der Bevölkerung wichtige Botschaften aus der Gesellschaft – wenn nötig auch unbequeme Botschaften – zu senden. In symbolischer Form ist er in dieser Hinsicht zum Repräsentanten, ja buchstäblich zum „Wortführer“ des deutschen Volkes geworden.

Diese interessante Änderung des Sinnes der Präsidentschaft, die zugleich mehr oder weniger eine Depolitisierung des Amtes bedeutete, könnte mit der Kandidatur der Autorin Luise Rinser eingesetzt haben, die 1984 von den damaligen Grünen vorgeschlagen worden war. Der Gedanke kam auf, dass es nicht unbedingt ein politischer Profi sein müsse, der zum Präsidenten zu wählen sei. Diese Einschätzung hat in der Folgezeit immer mehr Unterstützer gefunden. Mit Horst Köhler wurde das erste Mal ein „Außenseiter“ zum Präsidenten gewählt, Joachim Gauck ist das zweite Beispiel. Die Einsetzung des Kandidaten erfolgte ohne direkte Volkswahl, aber im Vorfeld schon mit der spürbaren Zustimmung der Bevölkerung.

Wie ist diese Depolitisierung zu beurteilen? Einerseits hat sie ihre gute Seite, weil nicht jedes politische Amt von einem Berufspolitiker besetzt werden muss. Im Falle des Bundespräsidenten kann die Berufung eines Außenseiters seine kritische Funktion gegenüber dem politischen System verstärken. Er hat auch mehr Freiheit, sich zu äußern (so lange er sich von der Tagespolitik fern hält). Ungefährlich ist diese Außenseiterposition aber nicht. Eben weil er Außenseiter ist, kann er die zu bekämpfende Politikverdrossenheit verstärken, denn um als Politiker geachtet und beliebt zu sein, soll man ja möglichst nicht zur „politischen Elite“ gehören. Hinzu kommt noch, dass die Präsidentschaft ein hohes Maß an politischer Professionalität erfordert. Wird der Präsident am Ende zu sehr zum Außenseiter, dann ist er in der Gefahr, eine Art Ersatzmo-

¹² Vgl. Lenski (2009), S. 213.

narch zu werden und zu glauben, wie ein König unverletzlich zu sein. Damit könnte Kritik schnell als *lèse-majesté* betrachtet werden. Vielleicht ist es deshalb gerade gut, dass 2017 ein erfahrener Politiker wie Frank Walter Steinmeier zum Präsidenten gewählt worden ist.

Der niederländische König

Das Wort „Ersatzmonarch“ bildet die Überleitung zu einem echten Monarchen: dem niederländischen König. Die niederländische Verfassung ist in Bezug auf Erbfolge, Heirat und Regentschaft relativ ausführlich. Gleich siebzehn Artikel befassen sich mit diesen Themen – in früheren Verfassungstexten waren es sogar noch mehr. Für diesen Beitrag sind die entsprechenden Regelungen nicht sehr interessant. Über die politische Macht, die Position sowie die Aufgaben des Königs ist in der Verfassung sehr wenig zu finden. Diese Informationen müssen von einer Terminologie abgeleitet werden, die wieder einmal nicht das bedeutet, was sie sagt. „Seltsam diffus“, würde Klaus Stern sagen.

Die Unklarheit hängt mit der Tatsache zusammen, dass in alten Verfassungstexten nicht zwischen der Person des Königs und seinem Amt unterschieden wurde, was im Übrigen in der belgischen und der norwegischen Verfassung immer noch der Fall ist. Dies erweckt beim unvorbereiteten Leser den Eindruck, der König habe in einer Erbmonarchie tatsächlich politisch das Sagen. Oftmals ist der Text auch noch so formuliert, als ob der König von einzelnen Ministern beraten wird, bevor er dann seine Entscheidung trifft. Die Existenz eines Ministerrats wird in solchen Textpassagen einfach negiert.

Bei der Vorbereitung der grundlegenden Verfassungsüberarbeitung von 1983 hat man in den Niederlanden den Versuch unternommen, die Artikel zur Monarchie zu modernisieren. Dabei gingen die Verfasser des Entwurfs von der bereits seit geraumer Zeit anerkannten Realität aus, dass die „Regierung“ in den Niederlanden einerseits aus dem König und andererseits aus dem kollektiven Ministerrat besteht. Im neuen Verfassungstext wurde fortan zwischen der Person des Königs (sowie dem dazugehörigen Erbrecht) und all denjenigen Artikeln unterschieden, in denen bis 1983 vom König gesprochen wurde, aber eigentlich die Regierung (also König und Minister zusammen) gemeint war. Im letztgenannten Fall ist seither präziser entweder von der „Regierung“ oder von den „Ministern“ beziehungsweise dem „Ministerrat“ die Rede.

Die Verbindung zwischen Person und Regierung wurde in der Verfassung durch den neuen Artikel 42, Absatz 1 hergestellt, in dem es heißt: „Die Regierung besteht aus dem König und den Ministern“. Absatz 2 lautet: „Der König ist unverletzlich, die Minister sind verantwortlich“. Damit weicht die Position des niederländischen Königs von der in den meisten Nachbarländern ab: In den Niederlanden ist er Teil der Regierung, während er in anderen konstitutionellen Monarchien formal betrachtet gerade nicht mehr der Regierung zugerechnet wird. Dort sind Regierung und Ministerrat deckungsgleich.

Dies könnte den Eindruck erwecken, als habe der König eine gestaltende Funktion, aber das ist nicht der Fall. Allerdings unterscheidet ihn von vielen ausländischen Fürsten, dass er nicht nur Gesetze, sondern auch Gesetzesvorlagen unterzeichnet. Dies suggeriert jedoch mehr Regierungsgewalt als der König in Wirklichkeit besitzt. Die Zugehörigkeit zur Regierung erspart der niederländischen Verfassung allerdings wiederum die Mühe, zu beschreiben, was die Monarchie eigentlich beinhaltet, wie es die spanische Verfassung sehr wohl tut. Diese zählt die Aufgaben des Königs limitativ auf. Die niederländische Verfassung lässt diesen Punkt offen.

Dass der König keine politisch entscheidende Rolle besitzt, wird erst in Artikel 45 der Verfassung wirklich deutlich, in dem explizit festgelegt wird, dass der Ministerrat „über die allgemeine Regierungspolitik berät und entscheidet“. Obwohl er Teil der Regierung ist, wird der Monarch hier nicht erwähnt. Im Übrigen ist die Verfassung mit Blick auf diesen Unterschied zwischen Person und Regierung nicht wirklich konsequent. Das, was faktisch „Regierungsbeschlüsse“ sind, wird in der Verfassung noch immer als „Königliche Beschlüsse“ bezeichnet, und die Führungsperson auf provinzieller Ebene trägt die alte Bezeichnung „*Commissaris van de Koning*“ (Kommissar des Königs), obwohl er (oder sie) eigentlich „Regierungskommissar(in)“ heißen müsste. Wahrscheinlich wollte man den König nicht gleich alles auf einmal wegnehmen.

Es kann noch auf eine Kleinigkeit hingewiesen werden, die auf die sehr niederländische egalitäre Kultur hinweist. In den ersten Entwürfen für die Verfassungsreform wurde der König als „Regierungsoberhaupt“ bezeichnet, aber die Verfassungskommission fand das zu viel des Guten und überdies auch zu „katholisch“. Der König wurde lediglich zum „Teil“ der Regierung und nicht ihr Oberhaupt. Dies erinnert auch an die Stellung der Oranier als Statthalter in der alten Republik bis zum Jahr 1795: Diese waren als militärische Befehlshaber Diener der Generalstände und nicht ihr Oberhaupt. Die alte Republik hatte überhaupt kein „Oberhaupt“.

Die tatsächliche Position des Königs wird also in der Verfassung nicht wirklich klar. Am besten kann man diese mit den Worten des britischen Journalisten und Ökonomen Walter Bagehot beschreiben, der schon im neunzehnten Jahrhundert formuliert hat: „*The King has the right to be consulted, to encourage and to warn.*“¹³ In den Niederlanden heißt das – hier sieht man wieder die Übereinstimmung mit der deutschen Situation –, dass dem König sämtliche Unterlagen des Ministerrats zugesandt werden, dass er das Protokoll der Ministeratssitzungen erhält, dass der Ministerpräsident ihn einmal in der Woche – montags – besucht und dass Minister und Staatssekretäre ihm durchschnittlich zweimal pro Jahr begegnen. Der König verfügt im Ministerrat nicht über einen eigenen Staatssekretär. Das letzte Mal war der König 1862 im Ministerrat vertreten. Bis dahin war der Direktor des königlichen Kabinetts von Amts wegen Sekretär des Ministerrats. Der damalige Ministerrat durfte den König nicht ausführlicher informieren als nötig: König Wilhelm III. war für seine schlechte Laune und seine unvorhersehbaren Meinungen bekannt.

Das Gespräch mit Ministern, insbesondere mit dem Ministerpräsidenten, gibt dem König die Möglichkeit, seine Gedanken mit ihnen zu teilen, Fragen zu stellen und Bemerkungen zu machen. Minister, die sich mit neuen Gesetzesvorhaben befassen, konsultieren ihn. Dies geschieht hauptsächlich schriftlich, indem der König die Gesetzestexte „am Rand“ mit Anmerkungen versieht. Es gilt als unangemessen, den König völlig aus allem heraus zu halten und ihn dann mit der Bitte um seine Unterschrift zu überraschen. Wenn der König informiert und der Gesetzesentwurf verfassungsgemäß in den beiden Kammern der *Staten-Generaal* behandelt worden ist, dann ist es ihm nicht mehr gestattet, seine Unterschrift zu verweigern. Das Kabinett des Königs kontrolliert, ob alle Vorschriften für dieses Verfahren eingehalten worden sind. Hat der Direktor die Vermutung, dass dies nicht der Fall ist, dann wendet er sich an den Minister, um im Namen des Königs (nicht immer mit seinem Wissen) höflich zu fragen, ob „vielleicht etwas vergessen worden“ sei. Das ist wahrscheinlich genau dasselbe „Zuckerbrot der konstruktiven Einbindung in die Aktivitäten des Staatsoberhauptes“¹⁴, das vom Präsidialamt in Berlin verwendet wird.

Hier wird demnach betont, dass die königliche Unterschrift den ordnungsgemäßen Ablauf des Gesetzgebungsprozesses garantiert. Es ist dann auch

¹³ Bagehot (1977), S. 111.

¹⁴ S.U. Pieper/G. Schmidt, *Das Bundespräsidialamt*, in: van Ooyen/Möllers (2012), S. 109.

überaus unwahrscheinlich, dass der König seine Unterschrift unter eine Gesetzesvorlage verweigern würde, wie es 1990 tatsächlich in Belgien geschehen ist. Dort weigerte sich König Baudouin, seine Unterschrift unter das Gesetz zu setzen, das die Abtreibung ermöglichte. Aus religiösen Gründen die Unterschrift zu verweigern, ist in den Niederlanden undenkbar. Eine Verweigerung ist nur dann vorstellbar, wenn ein dem König vorgelegtes Gesetz oder ein königlicher Erlass in krassem Widerspruch zu elementaren Anforderungen des Rechtsstaates stehen würden.

Die Unterschiede zur Bundespräsidentschaft sind alles im allem nicht wesentlich. Der wichtigste besteht darin, dass im deutschen Grundgesetz viel mehr festgeschrieben ist als in der niederländischen Verfassung. Der zweite Unterschied ist die Dauer der Amtsführung von Präsidenten einerseits (fünf oder zehn Jahre) und den niederländischen Königen bzw. Königinnen andererseits (Wilhelmina: 50 Jahre, Juliana: 32 Jahre und Beatrix: 33 Jahre). Das niederländische Staatsoberhaupt sammelt über die vielen Jahre eine große Menge an Erfahrungen, was in der internationalen Politik – ein wichtiger Aufgabebereich des Staatsoberhauptes – von hohem Wert ist. Dennoch können diese langen Amtszeiten kritische Politiker verärgern.

Die niederländische Verfassung kennt auch das königliche Auflösungsrecht des Parlaments. Die Entscheidung zur Auflösung wird aber vom Ministerrat getroffen und vom König bloß unterschrieben. Auch in den Niederlanden hat sich das Auflösungsrecht von einem Recht der Regierung zu einem Selbstauflösungsrecht der Zweiten Kammer entwickelt. Es ist zur politischen Gewohnheit geworden, dass im Fall einer politischen Krise – normalerweise durch einen Bruch der Regierungskoalition – kein neues Kabinett gebildet wird (was verfassungsrechtlich durchaus möglich und gestattet wäre), sondern dass fast automatisch beschlossen wird, Neuwahlen auszuschreiben. Dazu ist die Auflösung des Parlaments erforderlich, nicht das Stellen der Vertrauensfrage. Die Niederlande kennen die Vertrauensfrage in dieser Form nicht. Das bedeutet auch, dass die persönliche Auffassung des Königs in einer solchen Situation völlig irrelevant ist.

Das königliche „*Management by speech*“ war in den Niederlanden lange Zeit nicht sehr bekannt. Eine Ausnahme bildete die Zeit der Besetzung der Niederlande durch das nationalsozialistische Deutschland, als sich Wilhelmina über *Radio London* in ihren königlichen Reden an die Bevölkerung wandte. Das änderte sich in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts durch einige in

den Niederlanden berühmt gewordene Reden von Königin Beatrix – in der israelischen Knesseth, aber auch 1995, anlässlich des nationalen Gedenkens der Befreiung der Niederlande –, die manchmal sogar zur vorsichtigen Kritik Anlass gaben. Es war offensichtlich, dass die Königin das Bedürfnis hatte, sich nicht nur in bedeutungslosen Klischees auszudrücken, sondern etwas Sinnvolles sagen wollte. Dasselbe Phänomen zeigte sich, als sie ihren traditionellen Weihnachtsansprachen zunehmend konkrete Inhalte zu geben versuchte. Im Allgemeinen war sie hierbei durchaus erfolgreich.

Es ist anzunehmen, dass sie sich Richard von Weizsäcker zum Vorbild genommen hat. Die Freiheit, sich zu äußern, ist für einen König viel geringer als für einen Bundespräsidenten. Er hat immer in den engen Grenzen des in der Bevölkerung herrschenden allgemeinen Konsenses zu bleiben. Hinzu kommt, dass der König seine Reden dem Ministerpräsidenten vorzulegen hat und dessen Genehmigung benötigt. Es hängt von der Großzügigkeit des Ministerpräsidenten ab, wieviel Spielraum dem König gegeben wird. Das hört sich nach starken Einschränkungen an, aber ein König, der vom Ministerpräsidenten unterstützt wird, erfährt eine Rückendeckung, die einem Präsidenten fehlt.

Bis vor kurzem war noch eine einzige Aufgabe des Königs übriggeblieben, die als eine Form der politischen Machtausübung interpretiert werden konnte. Einst war diese zugleich die wichtigste Form der Machtausübung gewesen, zumindest war dies im neunzehnten Jahrhundert der Fall. Es handelte sich dabei um die führende Rolle des Königs bei der Bildung eines neuen Kabinetts¹⁵ – sei es nach einer politischen Krise oder nach den Parlamentswahlen (siehe hierzu auch den Beitrag von Alexander van Kessel und Carla van Baalen).

Am Wahltag bietet ein niederländisches Kabinett dem König seine Entlassung an. Es bleibt jedoch geschäftsführend im Amt, bis der König ein neues Kabinett ernannt hat. Bis 2012 empfing die Königin am Tag nach den Wahlen zunächst drei feste Berater (die Vorsitzenden der Zweiten und der Ersten Kammer und den stellvertretenden Vorsitzenden des Staatsrats¹⁶, dem wichtigsten

¹⁵ In der staatsrechtlichen Terminologie der Niederlande umfasst die Regierung den König und die Minister. Das Kabinett besteht aus den Ministern und den Staatssekretären, ihm gehört der König nicht an. Dem Ministerrat, der über die allgemeine Regierungspolitik entscheidet, gehören ausschließlich die Minister an.

¹⁶ Es wird hier vom „stellvertretenden Vorsitzenden“ gesprochen, weil der König *qualitate qua* der Vorsitzende des Staatsrates ist. Er übt diesen Vorsitz in der Praxis nicht aus.

Beratungsorgan der Regierung) und anschließend alle Fraktionsvorsitzenden in der Zweiten Kammer. Danach bestimmte sie einen *informateur*, zumeist einen bedeutsamen ehemaligen Politiker mit einem gewissen Abstand zur Hitze des täglichen politischen Geschäfts. Dieser erkundete, ob eine Parteienkoalition zusammenzubringen ist, die anschließend die Regierung bilden kann.

In den Niederlanden sind Regierungsbildungen – ebenso wie in Belgien – langwierige und komplizierte Prozesse, in denen einem solchen *informateur* eine große Bedeutung zukommt. Wenn seine Bemühungen scheitern, kann es sehr heikel werden. Von der Königin wurde dann erwartet, dass sie den Prozess wieder in Gang zu bringen vermochte, ohne selbst politische Präferenzen zu zeigen. Hierfür waren ihre drei festen Berater oftmals von entscheidender Bedeutung. Der Bewegungsspielraum der Königin wurde durch verschiedene Faktoren im Lauf der Zeit immer kleiner, zugleich verstärkte sich die Neigung im Parlament, jegliches Handeln der Königin als politisch motiviert zu betrachten.¹⁷ Dennoch sind alle Versuche, den Prozess anders zu organisieren – beispielsweise durch die Wahl eines *formateur* (eines möglichen Ministerpräsidenten, der die Koalitionsverhandlungen sollte) durch die Zweite Kammer –, lange Zeit gescheitert. Im Jahr 2010 kam es zwischen den Parteien im Parlament und der Königin und ihren Beratern zu allerlei Spannungen darüber, was in jeder neuen Phase der Kabinettsbildung geschehen sollte. Als das Kabinett dann sein Amt angetreten hatte, beschloss die Zweite Kammer, dass fortan nicht mehr die Königin die Führung bei der Kabinettsbildung haben sollte, sondern dass die Zweite Kammer dies selbst übernehmen werde.

Im Jahr 2012 war es soweit: Erstmals wurde eine Regierung (eine Koalition aus VVD und PvdA unter Leitung von Mark Rutte) ohne königliche Beteiligung gebildet. Dies gelang sogar in Rekordtempo. Eine anschließende Evaluierung ergab, dass der Prozess gut und ordnungsgemäß verlaufen war und sich daher für eine Fortsetzung eignete. Allerdings war eine Expertenkommission der Ansicht, dass der König beim nächsten Mal regelmäßiger über die Fortschritte bei der Kabinettsbildung informiert werden müsse, da er ja Teil der Regierung sei. Dies sollte 2017 auch geschehen: Sowohl die Vorsitzende der Zweiten Kammer als auch der diensthabende *informateur* erstattete dem Monarchen nach jeder Phase in der Kabinettsbildung Bericht. Der *informateur* erläuterte die faktischen

¹⁷ Vgl. C. van Baalen/A. van Kessel, *Kabinettsformaties 1977-2012*, Amsterdam 2017, S. 447–510.

Fortschritte, die Parlamentsvorsitzende deren parlamentarische Beurteilung. Etwas von der zeremoniellen Rolle, die die Königin früher gehabt hatte, wurde nun von der Vorsitzenden der Zweiten Kammer übernommen. Der Vorsitzende der Ersten Kammer wird seit 2012 während der Kabinettsbildung noch gelegentlich um Informationen oder Ratschläge gebeten. Der stellvertretende Vorsitzende des Staatsrats ist hingegen faktisch von den Gesprächen ausgeschlossen worden.¹⁸

Schlussbetrachtung

Der wesentliche Unterschied zwischen dem deutschen und niederländischen Staatsoberhaupt besteht in der jahrhundertelangen Verbundenheit und Identifikation der niederländischen Nation und ihrer Bevölkerung mit dem Haus Oranien – in guten und in schlechten Zeiten. Nur diese eine Familie, die bereit und fähig war, ihre alte Machtposition aufzugeben und stattdessen durch ihr Auftreten Autorität erwarb, kann auch in der modernen Demokratie legitim und erfolgreich das Staatsoberhaupt der Niederlande stellen. Sie ist dabei, erstaunlicherweise, zur „Hüterin der Verfassung“ geworden. Ohne das Haus Oranien würde es in den Niederlanden schon längst keine Monarchie mehr geben.

Republikaner in den Niederlanden lehnen die Monarchie meistens ab, weil sie im Widerspruch zur Demokratie steht: Erbrecht statt Wahl, Unverletzlichkeit statt Verantwortung und dann noch ihre quasi-religiösen Züge. Studiert man die Kritik am Präsidialamt in Deutschland, dann findet man ähnliche Argumente – verstärkt durch die Vermutung, dass die Verehrung des Bundespräsidenten viel mit dem „heimlichen Wunsch nach einem republikanischen Monarchen“¹⁹ zu tun habe.

Kann man in der Demokratie auf ein Staatsoberhaupt verzichten? Rein rational betrachtet könnte man diese Frage für ein demokratisches System einfach mit ja beantworten. Ein Staatsoberhaupt ist in einer Demokratie eine nicht notwendige Funktion. Man kann höchstens behaupten, dass es, so lan-

¹⁸ Um Missverständnisse zu vermeiden: Der Wechsel bezüglich der Regie bei der Kabinettsbildung fand im Jahr 2012 statt, also noch während der Amtszeit von Königin Beatrix. Es besteht somit kein Zusammenhang mit dem Thronwechsel ein Jahr später, durch den König Willem-Alexander ins Amt eingeführt wurde. Die erste Kabinettsbildung, mit der er es zu tun hatte, war die im Jahr 2017.

¹⁹ Schwarz (2012), S. 300.

ge so viele Staaten in der Welt sich eines solchen Amtes bedienen, ratsam ist, selbst auch darüber zu verfügen. Es kann allerdings angezweifelt werden, ob die Frage nach der Notwendigkeit eines Staatsoberhauptes in einem demokratischen System berechtigt ist. Vor allem drei Argumente sprechen für die Beibehaltung des Amtes des Staatsoberhauptes – sei es in Form eines Präsidenten oder aber eines Königs. Erstens besteht auch in einer stabilen demokratischen Gesellschaft eine tiefe Sehnsucht nach Momenten von Einheit und Identifikation, und zwar vorrangig miteinander und weniger mit dem Staat. Vielleicht gilt dies umso mehr in einer säkularisierten Gesellschaft, in der traditionelle Formen der Identifikation und Gemeinschaft an Bedeutung verloren haben. Die schlechten Erinnerungen daran, wie in der Weimarer Republik über politische Integration und deren Form gedacht wurde, bieten kein ausreichendes Argument dafür, jeden Gedanken daran jetzt zu verwerfen. Diese Einheit bzw. Zusammengehörigkeit ist nicht von höherer Bedeutung als der demokratische Konflikt und die gesellschaftliche Pluralität. Sie haben in der Gesellschaft ihren eigenen Stellenwert, sowie allgemeine Feiertage ihre (anthropologische) Bedeutung haben. Die Niederländer haben es in dieser Hinsicht mit einer Monarchie leichter als die Deutschen.

In einer sich globalisierenden Welt dürfen zweitens die nationale Identifikation und die Liebe zum eigenen Vaterland nicht unterschätzt werden. Zumindest in den Niederlanden kehrt diese sich auch nicht grundsätzlich gegen Europa und die immer stärkere europäische Zusammenarbeit. Jeder weiß, dass die Nationalstaaten an Bedeutung verlieren. Damit ist die nationale Gesellschaft noch nicht verschwunden und sicherlich nicht der Patriotismus. Darin liegt das Paradox der großen Achtung, die Königin Beatrix immer von ihren Landsleuten entgegengebracht wurde: Sie wurde als Symbol des Vaterlandes betrachtet, obwohl sie überzeugte Befürworterin der europäischen Integration war, vielleicht sogar deshalb. König Willem-Alexander ist in dieser Beziehung vorsichtiger. Er stammt schließlich aus der Zeit nach dem Referendum von 2005, in dem sich die niederländische Bevölkerung gegen die Europäische Verfassung wandte. Darum ist er jedoch noch nicht zum Europaskeptiker geworden, ebenso wenig, wie die Bevölkerung Europa ablehnen würde. Davon kann für die Zukunft gelernt werden, in Deutschland und in den Niederlanden.

Als drittes ist auf die Funktion des „Hüters der Verfassung“ hinzuweisen. Anders als in den Niederlanden handelt es sich hierbei in Deutschland um einen schwierigen Ausdruck. In den Niederlanden hat man keine Weimarer Republik

und keine politischen Theorien wie die von Carl Schmitt oder Rudolph Smend gekannt, daher wird der Ausdruck nicht so problematisch gesehen. In Deutschland sollte man sich hieran ein Beispiel nehmen: In einer etwas gestressten Gesellschaft und im rastlosen politischen System ist es für viele Menschen eine Beruhigung zu wissen, dass es wenigstens einen Amtsträger im Zentrum der Politik gibt, der in der Position ist, ab und zu auf die Verfassungsinhalte hinzuweisen. Hierbei ist das deutsche Präsidentenamt im Vorteil, weil der deutsche Präsident sich erstens freier bewegen und äußern kann, und zweitens selbstverständlich, weil es „in seinem Rücken“ ein Bundesverfassungsgericht gibt. Ein solches existiert in den Niederlanden nicht. Das deutsche Vorbild zeigt übrigens, dass etwas mehr Freiheit für einen niederländischen König, unterstützt vom Ministerpräsidenten, eine positive Wirkung haben könnte.

Diese drei Argumente legen den Schluss nahe, dass man den Staatsoberhäuptern, gekrönt oder ungekrönt, nicht kritiklos gegenüber stehen, sie aber doch mit Umsicht behandeln sollte.