

**Freie Universität Berlin
Fachbereich Rechtswissenschaft**

Wintersemester 2002/2003

**Seminar im Öffentlichen Recht
bei Univ.-Professor Dr. Philip Kunig**

Die Internationalisierung des Verfassungsrechts in universeller Perspektive

Thema:

Republik und Monarchie: Die Rolle von Staatsoberhäuptern

**vorgelegt am
13. Januar 2003**

**von
Susanne Skoruppa**

Gliederung

A) Einleitung	1
B) Hauptteil	2
I. Stellung im Staatsgefüge und konstitutionelle Kompetenzen der Staatsoberhäupter.....	2
1. Der deutsche Bundespräsident.....	2
a) Stellung im Staatsgefüge	2
b) Wahl und konstitutionelle Kompetenzen.....	3
2. Der Präsident der Russischen Föderation.....	4
a) Stellung im Staatsgefüge – „Superpräsidentialismus“.....	4
b) Wahl, Amtsantritt und –ende, Vertreter	6
c) Rechte und Pflichten	7
3. Die britische Königin	9
a) Stellung im Staatsgefüge - Souverän	9
b) Thronfolge und Verfassungsrechtliche Legitimationsquellen	11
c) Befugnisse und Pflichten von Krone und Königin	12
II. Vergleich: Das Verhältnis der Staatsoberhäupter zu anderen Staatsorganen	14
1. Verhältnis zur Exekutive	15
a) Personalpolitik	15
b) Regelungsbefugnisse	18
c) Außenpolitik	19
2. Verhältnis zur Legislative	21
3. Verhältnis zur Judikative.....	24
C) Schlussbetrachtung.....	25

Republik und Monarchie: Die Rolle von Staatsoberhäuptern

A) Einleitung

Die Rolle von Staatsoberhäuptern wird vorliegend vor dem Hintergrund des deutschen Bundespräsidenten für eine Monarchie am Beispiel der britischen Königin und für eine Republik am Beispiel des Präsidenten der russischen Föderation untersucht. Die Darstellung beschäftigt sich vergleichend mit den jeweiligen konstitutionellen Rechten und Pflichten dieser Staatsoberhäupter, wobei sowohl Verfassungstheorie als auch Verfassungspraxis beleuchtet werden.

Aus der Fülle der Republiken und Monarchien dieser Welt soll Augenmerk gerade auf Großbritannien und Russland – ausgehend von der Lage in Deutschland – gerichtet werden, weil die verfassungsmäßige Rolle ihrer Staatsoberhäupter zwei Extreme auf dem europäischen Kontinent dahingehend darstellen, als der Präsident im russischen Staatsgefüge eine sehr mächtige Position einnimmt¹, während der Queen heute weitestgehend nur noch repräsentative, integrative und zeremonielle Aufgaben obliegen². Dabei gründet sich die vorliegende Zuordnung Russlands zu Europa einerseits auf geographische Nähe und teilweise Zugehörigkeit, andererseits auf das seit dem Systemwechsel bestehende Bestreben der Landesführung, auch auf politischer Ebene Europa näher zu kommen³.

Oft sind der russische Präsident und die britische Königin Gegenstand von Medienberichten, (tages-)politischer Diskussion und wissenschaftlichen Untersuchungen; meist bleibt dabei jedoch unklar, auf welchen konstitutionellen Grundlagen sie handeln dürfen, können und/oder müssen. Deshalb werden folgend in einem ersten Teil die Stellung der Staatsoberhäupter im jeweiligen Staatsgefüge sowie ihre konstitutionellen Rechte und Pflichten dargestellt, während diese im zweiten Teil unter dem Aspekt des Verhältnisses zu anderen Staatsorganen verglichen werden. Dabei sollen Beispiele aus der jeweiligen Verfassungspraxis die Ausführungen komplettieren, wobei auch rechtspolitische Entwicklungen beachtet werden.

¹ *Luchterhandt/Furtak*, 124.

² *Ismayr/Sturm*, 221.

³ *Ismayr/Mommsen*, 402 f.

B) Hauptteil

I. Stellung im Staatsgefüge und konstitutionelle Kompetenzen der Staatsoberhäupter

1. Der deutsche Bundespräsident

a) Stellung im Staatsgefüge

Die Bundesrepublik Deutschland, deren Staatstruktur nach Art. 20 I GG durch die Elemente Republik, Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat und Bundesstaat bestimmt ist, gehört – wie der Großteil der westeuropäischen Staaten – zu den parlamentarischen Regierungssystemen, in denen die Exekutive auf zentralstaatlicher Ebene in ein Staatsoberhaupt (Bundespräsident) und eine Regierung (Bundesregierung) geteilt und letztere in ihrem Bestand vom Vertrauen des Parlamentes (Bundestag) abhängig ist⁴. In diesem System nimmt der deutsche Bundespräsident als höchstes Verfassungsorgan die Position des Staatsoberhauptes ein. Obwohl – anders als z.B. in Art. 80 Abs. 1 der russischen Verfassung – die Bezeichnung „Staatsoberhaupt“ im Grundgesetz fehlt, hat der Bundespräsident unbestritten diese Stellung inne⁵. Er wurde vom Parlamentarischen Rat konstitutionell vornehmlich auf repräsentative, integrative und zeremonielle Funktionen beschränkt und erhielt damit eine gegenüber der des Reichspräsidenten der Weimarer Republik stark geschwächte konstitutionelle Stellung, was aufgrund der Erfahrungen v.a. mit Reichspräsident Paul von Hindenburg gegen Ende der Weimarer Republik bewusst geschah⁶. So wird der Bundespräsident nicht direkt vom Volk gewählt, ist also mit der Wahl durch die Bundesversammlung mittelbar legitimiert und kein plebiszitäres Staatsoberhaupt⁷. Er kann aufgrund seiner stark begrenzten politischen Rechte weder alleine den Kanzler bestimmen noch „Notverordnungen“ erlassen und ist nicht Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Vielmehr werden seine Repräsentations- und Integrationsaufgaben durch eine politische Reservefunktion für Krisensituationen des Regierungssystems ergänzt⁸, was ebenfalls auf die britische Königin zutrifft und im zweiten Teil dieser Arbeit näher ausgeführt wird.

Die Amtsführung wird entscheidend von der Persönlichkeit des jeweiligen Amtsinhabers geprägt, insbesondere daraus resultierend, dass der Bundespräsident das einzige nur aus einer Person bestehende deutsche Verfassungsorgan ist. Seine Verpflichtung zu parteipolitischer Neutralität⁹ bedingt die Zurückhaltung mit öffentlichen Äußerungen zu parteipolitisch umstrittenen Fragen der Tagespolitik und ermöglicht gleichzeitig das integrative Amtselement in Form von

⁴ *Ismayr*, 15.

⁵ *Stern II*, § 30, I 2.

⁶ *vMünch/Kunig/Hemrich*, Art. 54, 1.

⁷ *Stern II*, § 30 II 2 a.

⁸ *Stern*, § 30, I 4 c; *www.bundespraesident.de*: Staatstheoretische Funktion.

⁹ *Degenhart*, 458.

Kritik, Anregung und Vorschlägen v.a. die öffentliche Diskussion betreffend¹⁰. Das Amtsverständnis des seit 1999 amtierenden 11. Bundespräsidenten Johannes Rau macht dies deutlich: „Ich will zuhören, damit niemand ungehört bleibt. Ich will Gesprächsfäden neu knüpfen, wo sie abgerissen sind, zwischen Ost und West, zwischen Jung und Alt. Ich will zur Öffentlichkeit verhelfen, was in die gesellschaftliche Debatte gehört.“¹¹

b) Wahl und konstitutionelle Kompetenzen

Die Kompetenzen des Bundespräsidenten aus dem Grundgesetz sollen im folgenden nur resümiert werden.

Der Bundespräsident wird auf fünf Jahre von der Bundesversammlung, die aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl der von den Landesparlamenten gewählten Mitgliedern besteht, geheim und ohne Aussprache gewählt, wobei Voraussetzungen der Kandidatur die deutsche Staatsangehörigkeit, das Wahlrecht zum Bundestag sowie die Vollendung des 40. Lebensjahres sind und anschließende Wiederwahl nur einmal zulässig ist (Art. 54 I, II, III GG). Bei Amtsantritt leistet er den in Art. 56 GG niedergelegten Amtseid. Die Amtszeit endet entweder durch Ablauf, vorzeitige Erledigung durch Tod oder Verzicht¹², oder durch Amtsenthebung nach Art. 61 GG. Letztere erfolgt auf Antrag von Bundestag oder Bundesrat durch das Bundesverfassungsgericht, wenn dieses die Schuld des Präsidenten an einer vorsätzlichen Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes feststellt. Eine Abwahl ist nicht vorgesehen. Vertreten wird der Bundespräsident gemäß Art. 57 GG im Fall seiner Verhinderung oder der frühzeitigen Amtsbeendigung durch den Bundesratspräsidenten. Er genießt Immunität (Art. 60 IV i.V.m. Art. 46 II, IV GG) und ist nach Art. 55 GG sowohl zur politischen (Abs. I) als auch zur professionellen (Abs. II) Inkompatibilität verpflichtet. Der Wahlmodus des Präsidentenamtes sowie dessen Vertretung durch den Bundesratspräsidenten bringen das föderative Prinzip der Bundesrepublik zum Ausdruck. Im Verteidigungsfall, bei dessen Vorliegen sich die Amtszeit des Bundespräsidenten gemäß Art. 115h I 2 GG verlängert, weisen ihm Art. 115a ff. GG feststellende Aufgaben zu.

Vornehmlich ist das deutsche Staatsoberhaupt auf repräsentative und integrative Funktionen beschränkt¹³. So vertritt er den Bund völkerrechtlich, schließt in dessen Namen die internationalen Verträge, beglaubigt die deutschen Diplomaten und empfängt die ausländischen diplomatischen Vertreter (Art. 59 I GG). Dabei bedürfen völkerrechtliche Verträge über die politischen Beziehungen des Bundes sowie die Bundesgesetzgebung der Zustimmung der jeweils zuständigen Organe (Abs. II).

¹⁰ www.bundespraesident.de: Prägung des Amtes durch die Person.

¹¹ www.bundespraesident.de: Amtsverständnis, Antrittsrede am 1. Juli 1999.

¹² vMünch/Kunig/Hemmerich, Art. 54, 9.

¹³ Stern II, § 30 I 4c, II 2.

An der Regierungsbildung wirkt der Präsident mit, indem er gemäß Art. 63 I GG dem Bundestag den Bundeskanzler zur Wahl vorschlägt und den Gewählten ernennt (Abs. II). Kommt es allerdings zu einem dritten Wahlgang und erhält der Gewählte lediglich die einfache Stimmenmehrheit, so muss der Präsident ihn entweder ernennen oder den Bundestag entlassen (Abs. IV). Über eine Parlamentsauflösung muss der Präsident auch nach Art. 68 I GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers bei dessen gescheitertem Vertrauensantrag entscheiden, wenn der Bundestag keinen anderen Kanzler wählt. Geschieht dies jedoch, so kann der Präsident gemäß Art. 81 I GG unter bestimmten Voraussetzungen den (bisher noch nicht eingetretenen) Gesetzgebungsnotstand ausrufen.

Andere staatsnotarielle Funktionen liegen in der Ernennung und Entlassung der Bundesminister auf Vorschlag des Kanzlers (Art. 64 I GG) und – vorbehaltlich anderer Gesetzesbestimmungen – der Bundesrichter, Bundesbeamten, Offiziere sowie Unteroffiziere (Art. 60 I GG), dem Begnadigungsrecht (Abs. II) und der Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze (Art. 82 I GG). Der Bundespräsident genehmigt außerdem gemäß Art. 65 S. 4 GG die Geschäftsordnung der Bundesregierung.

Die präsidialen Anordnungen und Verfügungen bedürfen, abgesehen von wenigen Ausnahmen, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister (Art. 58 GG).

Gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG kann der Bundespräsident außerdem in Streitfragen über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter das Bundesverfassungsgericht anrufen.

Unterstützt wird der Bundespräsident in seiner Arbeit vom Bundespräsidialamt, der Präsidialverwaltung. Das Bundespräsidialamt ist eine relativ kleine oberste Bundesbehörde mit derzeit 160 Mitarbeitern unter der Leitung eines Staatssekretärs, der durch Teilnahme an den Kabinettsitzungen laufende Informationskontakte zur Regierung herstellt¹⁴.

2. Der Präsident der Russischen Föderation

a) Stellung im Staatsgefüge – „Superpräidentialismus“

Die Russische Föderation¹⁵, in Art. 1 der russischen Verfassung¹⁶ als demokratischer föderativer Rechtsstaat mit republikanischer Regierungsform konstituiert, ist die Rechtsnachfolgerin der im Dezember 1991 aufgelösten Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR). Der schwierige postkommunistische Transformationsprozess erstreckt sich seitdem auf alle Berei-

¹⁴ *Ismayr*, 419; www.bundespraesident.de: Der Chef des Bundespräsidialamtes.

¹⁵ Im folgenden wird die Abkürzung RF für die Russische Föderation verwendet, die gemäß Art. 1 Abs. 1 der russischen Verfassung gleichzeitig den Staatsnamen Russland trägt.

¹⁶ Im folgenden RV.

che der Staatsorganisation, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und beeinflusste auch die Verfassungsentwicklung entscheidend, die außerdem zum einen durch Gorbatschows 1985 begonnene, erste Verfassungsänderungen beinhaltende Politik von Perestroika (Reform des Staats- und Wirtschaftssystems der UdSSR) und Glasnost (größere Transparenz) und zum anderen durch heftige politische Machtkämpfe geprägt wurde¹⁷. Bevor am 12. Dezember 1993 die geltende Verfassung in Kraft trat, wurde die von 1978 mehr als dreihundertmal – mit Orientierung an der U.S.-amerikanischen Verfassung – geändert und war in sich sehr widersprüchlich. Das bereits 1990 eingeführte Präsidentenamt, das mit den ersten freien, von Boris Jelzin gewonnenen Präsidentschaftswahlen 1991 aktiviert wurde, war verfassungstheoretisch zugunsten der Parlamentsherrschaft mit nur geringen Kompetenzen ausgestattet. Aufgrund der politischen Machtkämpfe zwischen der alten kommunistischen Elite und der demokratischen Reformbewegung unter Jelzin über ein neues institutionelles Staatengefüge entwickelte sich in der Verfassungspraxis jedoch eine sogenannte „Doppelherrschaft“ von Parlament und Präsident Jelzin, der dieser im Herbst 1993 ein abruptes Ende bereitete, indem er per Dekret das Parlament auflöste und die Sowjetverfassung außer Kraft setzte. Die v.a. nach französischem Vorbild von der Verfassungskonferenz gestaltete neue Verfassung trägt auch die Handschrift Jelzins und wird, insbesondere das mächtige Präsidentenamt betreffend, als „Jelzin auf den Leib geschneidert“ bezeichnet. Sie konstituiert das Regierungssystem als semi-präsidentielles – ein Mischsystem aus Parlamentarismus (wie in Deutschland und Großbritannien) und Präsidentialismus (wie z.B. in den USA, wo der Legislative ein direkt gewählter und vom Vertrauen des Parlaments unabhängiger Präsident gegenübersteht, der die Ämter des Staatsoberhauptes und des Regierungschefs in sich vereinigt), in welchem die duale Exekutive in Regierung und Präsident geteilt ist, wobei letzterer direkt vom Volk gewählt wird, eine überragende Machtposition innehat und nur begrenzt vom Parlament kontrolliert werden kann¹⁸. Die im folgenden dargestellte Kompetenzfülle des russischen Staatsoberhauptes führte in der noch jungen Verfassungspraxis der RF in Abweichung von der verfassungstheoretischen Gewaltenteilung zum sogenannten „Superpräsidentialismus“¹⁹. Zu dieser Erscheinung trägt insbesondere die Befugnis des Präsidenten aus Art. 90 RV bei, rechtsverbindliche Dekrete zu erlassen, deren intensive Nutzung v.a. durch Jelzin in den Anfangsjahren der RF, aber auch durch den Amtsinhaber Wladimir Putin den Begriff der „Ukaskratie“²⁰ prägte. Superpräsidentielle Wirkungen hat in der Verfassungspraxis weiterhin die Gewährleistung des „koordinierten Funktionierens und Zusammenwirkens der Organe der Staatsgewalt“ durch den Präsidenten (Art. 80 Abs. 2 RV) insofern erzeugt, als dieser über seine

¹⁷ Zu dieser Entwicklung siehe *Ismayr/Mommsen*, 356 f.

¹⁸ *Schneider*, 53 ff. m.w.N.

¹⁹ *Steinsdorff*, 17.

²⁰ ukaz = russ. für Dekret; meint das Übermaß an präsidentiellen Dekreten.

weitreichenden Kompetenzen hinaus auch konstitutionell die oberste Regie über alle Staatsorgane führt und deshalb sogar als „eigene vierte Gewalt“ bezeichnet wird²¹. Das mächtige Präsidentenamt kann jedoch auch weniger kritisch eingeschätzt werden, wenn man bedenkt, dass für einen schwierigen Transformationsprozess wie den russischen eine starke Führungspersönlichkeit wichtig ist, um v.a. politische Hürden zu überwinden, zumal gerade das russische Volk an eine solch autoritäre Person an der Spitze des Staates „gewöhnt“ ist²². Ein Zitat Jelzins bekräftigt dies: „In einem Land, das an Zaren und Führer gewöhnt ist; in dem sich keine klaren Interessengruppen herausgebildet haben, sondern gerade erst normale Parteien in der Entstehung begriffen sind; in dem der rechtliche Nihilismus überall zu Hause ist – wollen Sie in einem solchen Land das Hauptgewicht in erster Linie auf das Parlament legen?“²³

Die umfassenden Rechte und Pflichten des Präsidenten der RF sind in den Artikeln 80 bis 93 (Kapitel 4) RV vom 12.12.1993 niedergelegt. Weitere das Präsidentenamt betreffende Regelungen befinden sich v.a. im Hinblick auf die Gewaltenteilung in den Abschnitten über das Parlament, die Regierung und die rechtsprechende Gewalt (Kapitel 5 bis 7 RV).

b) Wahl, Amtsantritt und –ende, Vertreter

Der russische Präsident wird gemäß Art. 81 Abs. 1 RV direkt vom Volk in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl für vier Jahre gewählt. Ein Präsidentenanwärter muss nach Abs. 2 mindestens 35 Jahre alt sein und als Bürger der RF wenigstens zehn Jahre dort gelebt haben. Das Präsidentenamt darf gemäß Abs. 3 von derselben Person nicht länger als zwei aufeinanderfolgende Perioden bekleidet werden. Seit Inkrafttreten der RV im Jahr 1993 fanden in Russland zwei Präsidentschaftswahlen statt: Im Sommer 1996 wurde Präsident Boris Jelzin in seinem Amt bestätigt²⁴. Im März 2000 wurde Wladimir Putin zum (amtierenden) russischen Staatsoberhaupt gewählt. Auch der Wahlmodus zum russischen Präsidentenamt bringt den föderativen Aufbau der RF zur Geltung, wenn auch das russische Staatsoberhaupt, anders als das deutsche, unmittelbar legitimiert und damit ein plebiszitäres Staatsorgan ist.

Bei Amtsantritt leistet der Präsident nach Art. 82 Abs. 2 RV in Anwesenheit der Parlamentsmitglieder²⁵ und der Verfassungsrichter den in Abs. 1 niedergelegten Eid und nimmt seine Amtsgeschäfte zu diesem Zeitpunkt auf, Art. 92 Abs. 1 RV. Die Amtsgeschäfte des Präsidenten enden gemäß Art. 92 RV mit Ablauf seiner Amtszeit (Abs. 1) oder frühzeitig entweder durch

²¹ Luchterhandt, 302.

²² Lejbo, 37.

²³ Ismayr/Mommsen, 363: Interview in Iswestija vom 16.11.1993.

²⁴ Ismayr/Mommsen, 363: Da Jelzin erstmalig 1991 zum Präsidenten der damals bestehenden russischen Teilrepublik RSFSR gewählt wurde, deren Verfassung die Präsidentenamtszeit auf fünf Jahre festlegte und die jetzige Verfassung mit der vierjährigen Amtszeit erst 1993 in Kraft trat, fand die nächste Präsidentschaftswahl 1996 statt.

²⁵ Das Parlament ist die Bundesversammlung bestehend aus den beiden Kammern Föderationsrat und Staatsduma, Art. 94 f. RV.

Rücktritt oder für den Fall, dass er aus Gesundheitsgründen zur Amtsausübung dauerhaft²⁶ außerstande ist, oder durch Amtsenthebung nach Art. 93 RV (Abs. 2). Neuwahlen müssen in diesen Fällen spätestens drei Monate nach der vorzeitigen Amtsbeendigung stattfinden. Ein Beispiel für die vorzeitige Niederlegung der Amtsgeschäfte gab es in der jungen Verfassungspraxis bereits, als Präsident Jelzin am 31.12.1999, politisch als auch physisch geschwächt, überraschend zurücktrat.

Die äußerst schwierige Amtsenthebung erfolgt gemäß Art. 93 RV durch den Föderationsrat, wenn die Staatsduma den Präsidenten wegen Hochverrates oder Begehung einer anderen schweren Straftat anklagt, wobei eine solche Anklage auf einem materiellrechtlichen Gutachten des Obersten Gerichtes der RF sowie einem formellrechtlichen Gutachten des Verfassungsgerichtes basieren muss (Abs. 1). Die Parlamentsbeschlüsse über Anklage- und Amtsenthebung werden auf Initiative von mindestens einem Drittel der Deputierten (Abgeordneten) der Staatsduma sowie nach Vorlage eines Gutachtens einer von der Duma gebildeten Sonderkommission nach Abs. 2 mit jeweils zwei Dritteln der Gesamtstimmzahl in Föderationsrat und Staatsduma gefasst. Die Präsidentenanklage durch die Staatsduma gilt als abgewiesen, wenn der Föderationsrat nicht innerhalb von drei Monaten nach Anklageerhebung über die Amtsenthebung beschließt (Abs. 3).

Einen Vizepräsidenten kennt die RV von 1993 nicht. Die Amtsgeschäfte werden gemäß Art. 92 Abs. 3 RV vorübergehend vom Premierminister wahrgenommen, wenn der Präsident außerstande ist, seine Pflichten zu erfüllen. Dabei ist der Interimspräsident in seinen Rechten durch Abs. 3 beschränkt²⁷. Nach Präsident Jelzins Rücktritt 1999 übernahm der damalige Premierminister Wladimir Putin dessen Amtsgeschäfte und wurde bei den Neuwahlen im März 2000 zum Präsidenten gewählt.

c) Rechte und Pflichten

Gemäß Art. 80 RV ist der Präsident das Staatsoberhaupt der RF (Abs. 1) und Garant der Verfassung sowie der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger (Abs. 2). Er gewährleistet nach Abs. 2 das koordinierte Funktionieren und Zusammenwirken der Organe der Staatsgewalt. In diesem Zusammenhang kann er gemäß Art. 85 Abs. 1 RV als Schlichter bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesorganen und den Staatsorganen der Subjekte²⁸ der RF einerseits und zwischen den Organen der Staatsgewalt der Subjekte andererseits fungieren. Zudem darf der Präsident gemäß Abs. 2 die Geltung von Akten der russischen Staatsorgane bei

²⁶ *Schneider*, 56: Eine Definition des Begriffes „fortdauernd“ in Art. 92 Abs. 2 S. 1 RV wurde bisher nicht gebildet.

²⁷ Er darf weder die Staatsduma auflösen noch ein Referendum anberaumen noch dem Föderationsrat Vorschläge über Verfassungsänderungen unterbreiten.

²⁸ Die Russische Föderation ist gemäß Art. 5 Abs. 1 RV in 89 gleichberechtigte Subjekte unterteilt, die in Art. 65 RV einzeln aufgeführt sind.

deren Verstoß gegen die Verfassung (v.a. Grundrechte), Bundesgesetze und internationale Pflichten Russlands bis zur entsprechenden Gerichtsentscheidung aussetzen. Im Rahmen der Verfassung ist er gemäß Art. 80 Abs. 2 RV außerdem verantwortlich für den Schutz der Souveränität, der Unabhängigkeit sowie der Integrität der RF. Diese Funktion findet zum einen Niederschlag in Art. 87 RV, der dem Präsidenten die Stellung des Oberbefehlshabers der Streitkräfte zuschreibt. In dieser Eigenschaft ernennt und entlässt er nicht nur die Militärführung (Art. 83 Nr. k RV), sondern bestätigt auch die Militärdoktrin (Art. 83 Nr. h RV), verhängt gemäß Art. 87 Abs. 2 RV unter Benachrichtigung des Parlamentes das Kriegerrecht und den Ausnahmezustand (Art. 88 RV) und verleiht höchste militärische Dienstgrade (Art. 89 Nr. b RV). Zum anderen wirkt der Präsident integrativ, indem er die RF gemäß Art. 80 Abs. 4 RV im In- und Ausland repräsentiert. Dazu führt er in eigener Regie völkerrechtliche Verhandlungen und unterzeichnet sowohl die internationalen Verträge der RF als auch die Ratifikationsurkunden (Art. 86 RV). Er ernennt außerdem, nach Absprache mit dem Parlament, die diplomatischen Vertreter der RF (Art. 83 Nr. l RV) und nimmt die Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben der bei ihm akkreditierten Diplomaten entgegen (Art. 86 Nr. d RV).

Art. 80 Abs. 3 RV verleiht dem Präsidenten (in Übereinstimmung mit Verfassung und Bundesgesetzen) eine umfassende politische Richtlinienkompetenz: Er bestimmt die Hauptrichtungen der russischen Innen- und Außenpolitik, was ihn zum Leiter der Exekutive macht²⁹. Zwar kennt die RV das Amt des Regierungschefs (Art. 110 Abs. 2 RV), räumt in Art. 83 Nr. b RV dem Präsidenten aber die Möglichkeit ein, auf Regierungssitzungen den Vorsitz zu führen. Weitere Kompetenzen im Verhältnis zur Regierung machen seine starke exekutive Stellung deutlich: Gemäß Art. 112 RV entscheidet er auf Vorschlag des Ministerpräsidenten über die Struktur der Bundesorgane der vollziehenden Gewalt. Nach Art. 83 Nr. a RV ernennt er mit Zustimmung der Staatsduma den Premierminister und auf dessen Vorschlag, aber ohne Parlamentsmitwirkung, dessen Vertreter und die Bundesminister. Er entscheidet außerdem in eigenem Ermessen über den Rücktritt der Regierung (Nr. c) und bildet den Sicherheitsrat, dessen Leitung ihm auch obliegt (Nr. g), sowie die Präsidentialadministration (Nr. i). Die weitreichende Personalkompetenz des Staatsoberhauptes umfasst gemäß Art. 83 RV des Weiteren die Ernennung und Entlassung seiner Vertreter (Nr. j), die Unterbreitung von Vorschlägen gegenüber der Staatsduma zur Ernennung und Entlassung des Kandidaten für den Vorsitz der russischen Zentralbank (Nr. d) und gegenüber dem Föderationsrat zur Ernennung der Richter des Verfassungsgerichtes, des Obersten Gerichtes und des Obersten Arbitragegerichtes sowie für die Ernennung und Entlassung des Generalstaatsanwaltes (Nr. f); schließlich die Ernennung der anderen Bundesrichter (Nr. f). Zu-

²⁹ *Schneider*, 55.

dem kann er gemäß Art. 115 Abs. 3 RV Normativakte der Regierung bei deren Widerspruch zu Verfassung, Bundesgesetzen und Präsidentendekreten aufheben.

Seine politische Richtlinienkompetenz beinhaltet gemäß Art. 86 Nr. a RV weiterhin die Leitung der Außenpolitik sowie Jahresbotschaften an die Bundesversammlung über die Lage im Staat und die Hauptrichtungen der russischen Innen- und Außenpolitik (Art. 84 Nr. f RV). Außerdem entscheidet er Fragen der Staatsangehörigkeit, gewährt politisches Asyl, verleiht Auszeichnungen und Ehrentitel und übt das Begnadigungsrecht aus (Art. 89 RV).

Die wohl wichtigste Kompetenz des russischen Präsidenten besteht gemäß Art. 90 RV im Erlass von Dekreten und Verfügungen, die sowohl mit der Verfassung als auch mit den Bundesgesetzen in Einklang stehen müssen und im gesamten Staatsgebiet verbindlich sind. Die Dekretmacht des Präsidenten ist allerdings nur solange nicht beschränkt, als für die betreffende Materie kein föderales Gesetz existiert³⁰. Die Präsidentendekrete bedürfen i.d.R. weder der Gegenzeichnung durch den Ministerpräsidenten noch durch die Minister³¹; lediglich solche über die Verhängung von Kriegsrecht und Ausnahmezustand müssen vom Föderationsrat bestätigt werden (Art. 87 Abs. 2, 88, 102 Abs. 1 Nr. b, c RV). Neben dem Erlass dieser Normativakte wirkt der russische Präsident an der Rechtssetzung im Rahmen des Art. 84 RV mit, indem er Gesetzesentwürfe in die Staatsduma einbringt³² (Nr. d, Art. 104 Abs. 1 RV) und die Bundesgesetze unterzeichnet und verkündet (Nr. e, Art. 107 f. RV). Dabei steht ihm nach Art. 107 Abs. 3 RV ein suspensives Vetorecht zu, das mit einer Zweidrittelmehrheit der Gesamtstimmzahl in Staatsduma und Föderationsrat überstimmt werden kann. Eingeschränkt wird das Vetorecht lediglich durch Art. 108 Abs. 2 RV, wonach der Präsident Bundesverfassungsgesetze³³ unterzeichnen und verkünden muss. Er setzt gemäß Art. 84 Nr. c RV außerordentliches Referendum ein, so beraumt der Präsident die Wahlen zur Staatsduma an (Art. 84 Nr. a RV) und löst diese in den in der RV vorgesehenen Fällen auch auf mit anschließender Ansetzung von Neuwahlen (Art. 109 Abs. 2 RV).

Gemäß Art. 91 RV genießt der Präsident der RF Immunität.

3. Die britische Königin

a) Stellung im Staatsgefüge - Souverän

Die Konstitutionalisierung der Erbmonarchie im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland begann mit der „Glorious Revolution“ im 17. Jahrhundert, aus

³⁰ *Ismayr/Mommsen*, 361.

³¹ *Luchterhandt/Furtak*, 124.

³² *Lejbo*, 41: Präsident und Regierung bringen weniger als ein Viertel der Gesamtzahl der Gesetzesentwürfe in die Staatsduma ein.

³³ Art. 108 Abs. 1 RV: Bundesverfassungsgesetze werden zu den Fragen angenommen, die in der RV vorgesehen sind.

der das Parlament als Sieger über den Versuch der Stuart-Könige, absolutistisch zu regieren, hervorging. Von da an wurden die Befugnisse des Souveräns zugunsten des Parlaments ständig beschnitten, seine Vorrechte zum Großteil auf letzteres übertragen. Diese Entwicklung führte zur Etablierung des parlamentarischen Regierungssystems in der Staatsform der konstitutionellen Monarchie. Das britische Staatsverständnis ist untrennbar mit der „Krone“ verwoben, die das eigentliche Symbol der staatlichen Einheit einerseits sowie der höchsten exekutiven Gewalt andererseits darstellt, während „der König/die Königin“ als Person, der die Krone verfassungsmäßig verliehen wird, für persönliche Entscheidungen und Verhaltensweisen der der Krone zugeschriebenen Funktionen steht³⁴. Diese Unterscheidung ist für das Verständnis der staatlichen Ordnung Großbritanniens essentiell. Dementsprechend sind die Briten nicht Bürger des Landes, sondern Untertanen der Königin („subjects“). Die Königin ist Staatsoberhaupt des Vereinigten Königreiches und von 15 der insgesamt 54 unabhängigen Commonwealth-Staaten, in denen sie durch einen Generalgouverneur vertreten wird³⁵. Die Hauptfunktionen der Krone sind heute repräsentativer, zeremonieller und integrativer Natur³⁶.

Die Staatsgewalt geht nicht, wie in Deutschland und Russland, vom Volk aus, sondern verfassungstheoretisch vom Souverän, dessen Befugnisse aber verfassungspraktisch weitestgehend vom Parlament ausgeübt bzw. durch Gesetz auf andere Staatsorgane übertragen werden. Deshalb ist das Parlament der eigentliche Souverän, der mangels einer geschriebenen Verfassung nicht an einen entsprechenden Text gebunden ist und den Verfassungsrahmen kontrolliert³⁷. In diesem sogenannten „Westminster-Regierungsmodell“ ist die Parlamentssoveränität unteilbar und schließt jegliche vertikale Gewaltenteilung aus, was Ausdruck der Charakterisierung Großbritanniens als Zentralstaat ist³⁸. Sie fußt auf dem u.a. schon auf die „Magna Charta“ von 1215 zurückgehenden Verfassungsprinzip der „Rule of Law“, das die Unterordnung aller, einschließlich der Krone, unter die Herrschaft der vom Parlament erlassenen Gesetze bedeutet. Dass auch die Krone dem Parlament unterworfen ist, verdeutlicht u.a. die von diesem verabschiedete „Civil List“, aus der die Mitglieder der königlichen Familie ausreichende finanzielle Mittel zur Bestreitung ihres materiellen Unterhalts (für öffentliche Verpflichtungen und Privatleben) erhalten³⁹.

³⁴ *Bradley/Ewing*, 253.

³⁵ *Sturm*, 231, 360; www.britischebotschaft.de: Die Monarchie; www.thecommonwealth.org: Diese Staaten sind: Antigua and Barbuda, Australia, Bahamas, Barbados, Belize, Canada, Grenada, Jamaica, New Zealand, Papua New Guinea, Saint Kittes and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Solomon Islands, Tuvalu.

³⁶ *Ismayr/Sturm*, 221.

³⁷ *Ismayr/Sturm*, 219.

³⁸ *Saalfeld*, 10.

³⁹ *Hartmann/Kempf*, 117.

Aber auch die horizontale Gewaltenteilung Großbritanniens ist nicht nach unserem Verfassungsverständnis strukturiert: Die Mitglieder der britischen Regierung entstammen allesamt dem aus den zwei Kammern Oberhaus („House of Lords“) und Unterhaus („House of Commons“) bestehenden Parlament, in dessen Oberhaus zudem die Funktion der Obersten Gerichtes verortet ist. Trotz dieser traditionellen Überschneidungen und der engen Bindung der Staatsorgane an die Krone kann diese ihre politisch bedeutsame Funktion nur erfolgreich erfüllen, wenn sie eine gewisse Distanz zu ihren Untertanen hält, wodurch diesen wiederum genug Raum für die Identifizierung mit dem Souverän und die entsprechende Projektion nationalen Selbstverständnisses geschaffen wird⁴⁰.

Die Tatsache, dass die Entwicklung der Krone im Staatsgefüge Großbritanniens von der allgemeinen Verfassungsentwicklung nicht zu trennen ist, wird im folgenden noch näher erläutert.

b) Thronfolge und Verfassungsrechtliche Legitimationsquellen

Seit Anfang des 18. Jahrhunderts herrscht die Familie Hannover-Windsor-Mountbatten. Königin Elisabeth II. bestieg 1952 den Thron. Die Thronfolge wurde 1701 im „Act of Settlement“ geregelt: Thronfolger ist jeweils der älteste männliche Erbe („Duke of Cornwall“ und „Prince of Wales“; derzeit Prince Charles) bzw. bei dessen Nichtexistenz die älteste Tochter des regierenden Monarchen. Alle bisherigen Throninhaber amtierten bis zu ihrem Tod⁴¹. Bei Verhinderung des Monarchen an der Ausübung seiner Pflichten tritt der „Regentschaftsfall“ nach dem „Regency Act“ von 1937 ein, wenn der Gatte bzw. die Gattin des herrschenden Souveräns, die Präsidenten der Parlamentskammern, der Vorsitzende des obersten Gerichtes sowie ein weiterer hoher Beamter dies erklären. Als Regent würde dann das nächste Familienmitglied bestellt, dessen Regentschaft bis zur Wiederkehr des Monarchen dauert und inhaltlich nur unwesentlich begrenzt ist⁴².

Da Großbritannien nicht über eine geschriebene Verfassungsurkunde verfügt, wie sie in modernen Staaten bekannt ist, soll zunächst dargestellt werden, woraus sich die konstitutionellen Kompetenzen der Krone ergeben: Drei verfassungsrechtliche Legitimationsquellen, die einer Systematik allerdings entbehren⁴³, sind dafür maßgebend: das, zum Teil sehr alte, Gesetzesrecht; das Gewohnheitsrecht („Common Law“ = Richterrecht), welches in diesem Zusammenhang eine unbedeutende Rolle einnimmt; die königliche Prerogative („Royal Prerogative“, siehe gleich unten). Die praktisch wichtigste Rechtsquelle der staatsrechtlichen Stellung der Krone sind jedoch die den kontinental-

⁴⁰ *Ismayr/Sturm*, 221.

⁴¹ *Bradley/Ewing*, 255; *Hartmann/Kempf*, 116.

⁴² *Hartmann/Kempf*, 115: Der Regent darf keinem Gesetz zustimmen, das die Thronfolge ändert oder die Rechtsgarantien für die schottische Kirche aufhebt.

⁴³ *Sturm*, 234.

europäischen und anderen angelsächsischen Verfassungssystemen kaum bekannten, rechtlich unverbindlichen, aber verfassungspolitisch zentralen Verfassungskonventionen („Constitutional Conventions“), die sich durch lange und oft geübte Praxis des tatsächlichen Verhaltens der am Verfassungsprozess beteiligten Staatsorgane herausbilden und bestimmte Verfahrensweisen in bestimmten politischen Standardsituationen zum Inhalt haben⁴⁴.

Am besten lassen sich die Kompetenzen der Krone von der königlichen Prärogative ausgehend darstellen, im Rahmen derer sich das parlamentarische System Großbritanniens entwickelt hat. Sie ist das Recht des Monarchen, alle Herrschaftsbefugnisse wahrzunehmen, die ihm nicht ausdrücklich durch Parlamentsakte (Gesetze) entzogen und einem anderen Verfassungsorgan zugewiesen sind. Dies geschah z.B. durch die „Bill of Rights“ (1689, Verfassung Großbritanniens als konstitutionelle Monarchie) und das „Act of Settlement“ (1701, Regelung der Thronfolge), die als Verfassungsdokumente aus der „Glorious Revolution“ im 17. Jahrhundert mit dem Ziel der politischen Entmachtung der Krone hervorgingen, sowie einer Reihe von Verfassungsgesetzen v.a. aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wie z.B. das „Statute of Westminster“ 1931 (Regelung der Staatsoberhauptsfunktion der Krone). Die Prärogative kann jederzeit durch Parlamentsgesetze weiter beschnitten werden⁴⁵. Aufgrund all dieser Gesetze muss der Monarch die richterliche Unabhängigkeit sowie Parlamentsbeschlüsse respektieren und das Parlament in regelmäßigen Abständen einberufen. Im Rahmen dieser Einschränkungen hat die Königin jedoch zumindest formell eine Fülle von Befugnissen in Innen- und Außenpolitik, deren praktische Bedeutung allerdings zum Großteil wiederum durch Verfassungskonventionen stark eingeschränkt worden ist⁴⁶.

c) Befugnisse und Pflichten von Krone und Königin

Inhalt dieser Befugnisse ist folgender:

Verfassungsrechtlich wird Großbritannien im Parlament von der „Regierung Ihrer Majestät“ im Namen der Königin regiert, wofür auch der Ausdruck „Queen in Parliament“ steht⁴⁷. Die Staatsgewalt ist somit der Krone verliehen, wird aber aufgrund Gesetzes zum Großteil⁴⁸ durch die dem Parlament rechenschaftspflichtigen Minister ausgeübt (als Diener der Königin „on behalf of the Crown“) ⁴⁹. Als Relikt aus der Zeit, da die britischen Monarchen noch uneingeschränkt regierten, bleiben der Königin folgende Exeku-

⁴⁴ Hartmann/Kempf, 112; Meyn, 138.

⁴⁵ Phillips/Jackson, 15-010.

⁴⁶ Hartmann/Kempf, 113 ff.

⁴⁷ Saalfeld, 138.

⁴⁸ Bogdanor, 66; zu 95 %.

⁴⁹ Bradley/Ewing, 274; Turpin, 181.

tivprerogativen: Sie ernennt den Premierminister und auf dessen Vorschlag alle anderen Minister, die sie, genau wie den Regierungschef, entlassen kann⁵⁰. Im „Privy Council“⁵¹, dessen Vorsitz sie fñhrt, erlässt die Krone Regierungsverordnungen („orders-in-council“) zur Bestätigung der Kabinettsdokumente. Jeden Dienstag gibt die Königin eine vertrauliche Privataudienz fñr den Premierminister, in der ihr dieser iber die politische Lage berichtet⁵², was Ausdruck des Rechtes der Krone auf Information und Konsultation ist. Trotz dieser traditionell engen Bindung nimmt die Krone eine parteipolitisch neutrale Position ein, wenn auch viel von der Persönlichkeit des Monarchen und seinem Verhältnis zum Premierminister abhngt⁵³. Die Königin kann „ihren“ Ministern ihre eigenen Ansichten in Form von Ratschlägen, Unterstñtzung und Warnungen⁵⁴ privat und v.a. diskret zur nicht-obligatorischen Berucksichtigung vortragen. Sie wird in allen Angelegenheiten durch ihre Minister beraten und muss die Ratschläge aufgrund einer Verfassungskonvention befolgen⁵⁵. Die Königin ernennt zudem alle britischen Beamten, die Richter, die Mitglieder des parlamentarischen Oberhauses (die „Peers“ im „House of Lords“), als weltliches Oberhaupt der Staatskirche deren Bischöfe und als Oberbefehlshaberin der Streitkräfte die Militrspitzen, wobei das Vorschlagsrecht fñr alle diese Ämter beim Premierminister liegt⁵⁶. Weiterhin verleiht die Königin, ebenfalls auf Vorschlag des Regierungschefs, den Großteil der britischen Auszeichnungen und hebt Personen in den Adelsstand (Zeremoniellfunktion)⁵⁷.

Was die Legislativprerogativen der Krone betrifft, so tritt jedes Gesetz erst dann in Kraft, wenn die Königin förmlich zustimmt („royal assent“, der im Auftrag der Königin von den „Royal Commissioners“ im parlamentarischen Oberhaus erteilt wird⁵⁸). Die Königin kann das Parlament einberufen, suspendieren und auflösen. Das Gesetz verpflichtet die Krone, das Parlament mindestens einmal in drei Jahren einzuberufen, die Verfassungskonvention verlangt sogar die jährliche Einberufung. So eröffnet die Königin jedes Jahr im Herbst die parlamentarische Sitzungsperiode in einem Festakt mit ei-

⁵⁰ *Brazier*, 67.

⁵¹ *Hartmann/Kempf*, 126; *Phillips/Jackson*, 16-003 ff.: Der Privy Council ist der Staatsrat und Beraterstab des Monarchen, aus dem sich das britische Kabinett entwickelt hat, dessen Minister dem Council noch heute angehören. Zudem sind Mitglieder Personen, die hohe Ämter in Legislative, Judikative und Kirche begleiten sowie Commonwealth-Vertreter und Diplomaten. Insgesamt besteht der Council aus etwa 300 Beratern. Er ist heute ein Regierungsinstrument.

⁵² *Saalfeld*, 138.

⁵³ *Ismayr/Sturm*, 221.

⁵⁴ *Brazier*, 185: Nach dem britischen Verfassungskommentator Bagehot (1867) bleiben dem Souverän im Regierungsprozess nur folgende politische Rechte: „The right to be consulted by, to advise, to encourage, and to warn Ministers“.

⁵⁵ *Hartmann/Kempf*, 121; *Phillips/Jackson*, 7-016.

⁵⁶ *Ismayr/Sturm*, 221.

⁵⁷ *Phillips/Jackson*, 15-015: Fñr diese Funktion des Monarchen hat sich der Begriff „Fountain of Honour“ entwickelt.

⁵⁸ *Hartmann/Kempf*, 127.

ner Thronrede, die allerdings vom Premierminister verfasst wird und damit den Charakter einer Regierungserklärung hat, ergänzt um einige Bemerkungen zu den Repräsentationsfunktionen der Königin⁵⁹. Die Ernennung der Mitglieder des Oberhauses („peers“) wurde bereits erwähnt. Gesetze verpflichten die Krone nur dann, wenn es aus ihrem Wortlaut oder Telos eindeutig hervorgeht⁶⁰.

In Außenangelegenheiten repräsentiert die Königin als Staatsoberhaupt das Vereinigte Königreich und die o.g. Commonwealth-Staaten. Die Krone schließt völkerrechtliche Verträge ab, erklärt Krieg und schließt Frieden, erkennt andere Staaten und Regierungen an, annektiert Territorien und gibt sie auf und akkreditiert ausländische diplomatische Vertreter⁶¹ (Repräsentativfunktion).

Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wird die Königin von einem kleinen Beamtenapparat unterstützt, welcher unter der Leitung des königlichen Privatsekretärs steht, der innerhalb der Krone eine sehr wichtige Rolle einnimmt. Er wirkt auf die königliche Meinungsbildung ein und ist für die Kommunikation zwischen Königin und Ministern („als Verbindungsstück“) verantwortlich. Er darf keiner Partei angehören und ist Mitglied im Staatsrat („Privy Council“). Seit 1961 ist Sir William Heseltine der Privatsekretär Elisabeths II⁶².

II. Vergleich: Das Verhältnis der Staatsoberhäupter zu anderen Staatsorganen

In einem zweiten Teil sollen nun die Rollen der drei Staatsoberhäupter unter dem Aspekt des Verhältnisses zu anderen Staatsorganen gegenübergestellt werden.

Diese Beziehungen sind v.a. durch die Tatsache geprägt, dass sowohl der deutsche Bundespräsident als auch die britische Königin eine parteipolitisch neutrale Position einnehmen und vornehmlich auf repräsentative und integrative Funktionen beschränkt sind, während der russische Präsident in krassem Gegensatz dazu die politischen Richtlinien bestimmt und über die bereits dargestellte Fülle von Macht verfügt. Aus diesem Grund ist seine Interaktion mit den anderen Verfassungsorganen wesentlich umfangreicher und intensiver als die des deutschen Bundespräsidenten. Im Fall der britischen Königin wiederum besteht zwar verfassungstheoretisch nach wie vor eine weitreichende Interaktion mit den britischen Verfassungsorganen, die in der heutigen Verfassungspraxis dagegen aufgrund vieler Verfassungskonventionen kaum noch eine Rolle spielt. Ge-

⁵⁹ Hartmann/Kempf, 128; Ismayr/Sturm, 221.

⁶⁰ Bradley/Ewing, 277.

⁶¹ Phillips/Jackson, 15-021 ff.; www.britischebotschaft.de: Die Monarchie.

⁶² Bradley/Ewing, 261; Hartmann/Kempf, 127.

nauso wie die Königin übt jedoch auch der Bundespräsident, wenn er auch nicht wie der russische Präsident als „vierte Gewalt“ bezeichnet wird⁶³, durchaus politischen Einfluss sowohl auf die Regierung als auch auf die öffentliche Meinung insbesondere durch persönliches Auftreten aus. Im folgenden soll vornehmlich das Verhältnis zur jeweiligen Regierung eingehend betrachtet werden, da das Amt des Staatsoberhauptes in allen drei vorliegend untersuchten Staaten naturgemäß eng mit der Exekutive verbunden ist.

1. Verhältnis zur Exekutive

Nur in der Russischen Föderation ist die Amtszeit der Regierung von der des Präsidenten abhängig (Art. 116 RV) als Ausdruck der starken Bindung beider aneinander; in Deutschland hingegen gewährt die fünfjährige Dauer des Präsidentenamtes dessen Kontinuität sowie die Unabhängigkeit von Wahlergebnissen und verdeutlicht seine Neutralität. Bundespräsident Johannes Rau selbst regte erst kürzlich die Verlängerung der Amtszeit auf sieben Jahre, verbunden mit dem Ausschluss der Wiederwahlmöglichkeit an; zudem werden derzeit mit Blick auf die nächste Präsidentenwahl im Mai 2004 Forderungen nach einer Frau als Raus Nachfolgerin laut⁶⁴. In Großbritannien wiederum sind Herrscherzeit und Regierungsdauer voneinander unabhängig; während die erbliche Thronfolge die Fortdauer der Monarchie garantiert („The King never dies.“), bleibt eine Regierung so lange im Amt, bis sie die parlamentarische Mehrheit verliert⁶⁵. V.a. aber wird die Autonomie des Kabinetts in der Regierungspolitik gegenüber der Krone als oberstes Prinzip betont⁶⁶.

a) Personalpolitik

Gemeinsam ist allen drei Staatsoberhäuptern als eine Hauptaufgabe die Teilnahme an der die Regierungen betreffenden Personalpolitik. Während der Bundespräsident für die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag lediglich ein, wenn auch vollkommen freies⁶⁷, Vorschlagsrecht hat (Art. 63 I GG), ernennen sowohl der russische Präsident mit Zustimmung der Staatsduma (Art. 83 Nr. a RV) als auch die britische Königin die jeweiligen Regierungschefs in eigenem Ermessen. In allen drei Fällen werden diese Rechte in der Verfassungspraxis durch unterschiedliche Einflüsse relativiert: So verlangt eine der ältesten britischen Verfassungskonventionen, dass die Königin denjenigen Parteiführer – im britischen Zweiparteiensystem entweder den der Liberalen oder

⁶³ Scholz, 6.

⁶⁴ www.spiegel.de: Artikel vom 04.01.2003.

⁶⁵ Turpin, 177.

⁶⁶ Hartmann/Kempf, 125.

⁶⁷ vMünch/Kunig/Meyn, Art. 63, 3.

den der Konservativen – zum Premierminister ernannt, dessen Partei im House of Commons eine absolute Mehrheit der Mandate kontrolliert⁶⁸. Der Labourchef und amtierende Premierminister Tony Blair hält sein Amt bereits seit 1997. Die Personalkompetenzen sowohl des Bundespräsidenten als auch der Königin zeichnen sich v.a. durch die erwähnte politische Reservefunktion für Krisensituationen des Regierungssystems aus. Konkret bedeutet dies für Deutschland, dass der Präsident gemäß Art. 63 IV 3 GG bei drohender Minderheitsregierung innerhalb von sieben Tagen und nach Art. 58 S. 2 GG gegenzeichnungsfrei zwischen der Ernennung eines Minderheitskanzlers und der Auflösung des Bundestages entscheiden muss. Diese Situation ist in der Grundgesetzgeschichte bisher noch nicht eingetreten⁶⁹. Was die Ernennung und Entlassung der Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers gemäß Art. 64 I GG betrifft, so hat der Bundespräsident kein politisches Mitspracherecht, jedoch nach herrschender Auffassung das Recht und die Pflicht zur rechtlichen Nachprüfung der Wählbarkeitsvoraussetzungen, der Verfassungstreue sowie des Einverständnisses des Vorgeschlagenen⁷⁰. Das schließt allerdings seine – auch öffentliche – Äußerung von Bedenken gegen eine Ministerernennung und -entlassung sowie den Versuch, den Kanzler zum Überdenken seiner Personalvorschläge zu veranlassen, nicht aus. Seit Präsident Heinrich Lübkes gescheiterten Ablehnungsversuchen in den sechziger Jahren sind derartige Streitfragen jedoch nicht mehr aufgetreten⁷¹.

Ähnlich ist es in Großbritannien: Zwar hat die Königin das Prärogativrecht der Ernennung und Entlassung der Regierung, welches jedoch durch Verfassungskonventionen heute praktisch gegenstandslos ist. Danach kann die Monarchin zwar in Gesprächen mit dem Premierminister Bedenken gegen dessen Personalvorschläge äußern, muss diesen aber letztendlich folgen⁷². Theoretisch müsste sie den Premierminister entlassen, wenn sie Ernennungen widerspräche und der Premier nicht nachgäbe; eine solche Situation wäre jedoch ein verfassungswidriger Rückfall in „viktorianische Zeiten“, der nach dem heutigen Verständnis der königlichen Rechte undenkbar ist. Die letzte Entlassung eines Premierministers überhaupt veranlasste König George III. im Jahr 1783⁷³. Das Ernennungsrecht der Königin spielt deshalb wiederum als politische Reservefunktion nur in Krisensituationen bei unklaren Mehrheitsverhältnissen im parlamentarischen Unterhaus zwischen Liberalen und Konservativen (ein sogenanntes „hung parliament“, in dessen Fall die Regierung die parlamentarische Mehrheit verliert) eine Rolle, in denen die Königin durch die Beauftragung eines der Parteiführer mit der Bildung ei-

⁶⁸ Hartmann/Kempf, 122.

⁶⁹ Ismayr, 419.

⁷⁰ vMünch/Kunig/Meyn, Art. 64, 8.

⁷¹ Ismayr, 419; vMünch/Kunig/Meyn, Art. 64, 3.

⁷² Hartmann/Kempf, 121.

⁷³ Brazier, 68; Turpin, 177.

ner neuen Regierung aktiv eingreift⁷⁴, was Elisabeth II. zuletzt nach den Februarwahlen 1974 mit der Ernennung des Labourchefs Harold Wilson tat.

Anders ist die Lage in Russland, wo eine sehr enge Bindung zwischen Präsident und Regierung besteht, da beide zusammen gemäß Art. 78 Abs. 4 RV die Ausübung der Befugnisse der Staatsgewalt gewährleisten. Unter Präsident Jelzin wurde der Begriff „Kaderkarussell“ geprägt, der den ständigen Wechsel der Regierungen beschreibt. Ausgangspunkt ist das Recht des Präsidenten aus Art. 83 Nr. c RV, ohne Begründung über den Rücktritt der Regierung entscheiden zu können. Alleine von März 1998 bis August 1999 ernannte und entließ Jelzin insgesamt vier Ministerpräsidenten samt Regierung entweder aus Willkür wie im Fall Victor Tschernomyrdins, oder aufgrund von Krisen wie der wirtschaftlichen und finanziellen im Sommer 1998, die Sergej Kirijenko seinen Posten kostete, oder auch wegen puren Konkurrenzkampfes mit Jewgenij Primakow, dessen Chancen auf einen möglichen Sieg bei den kommenden Präsidentschaftswahlen Jelzin durch die Entlassung mindern wollte. Eine gewisse Kontinuität stellte sich erst mit der Ernennung Wladimir Putins zum Ministerpräsidenten im August 1999 und seiner Wahl zum Präsidenten der RF im Frühjahr 2000 ein, der seitdem mit dem Regierungsvorsitzenden Michail Kasjanow zusammenarbeitet⁷⁵. Natürlich besetzte Präsident Putin nach seiner Wahl sowohl Regierung als auch Präsidialadministration mit „seinen“ Leuten, führte aber bisher die Jelzin-Politik des „Personalkarussells“ nicht fort⁷⁶. Außerdem spielt im Verhältnis des russischen Präsidenten zur Regierung die Präsidialadministration eine immense Rolle, die aus den früheren Apparaten des ZK der KPdSU heraus entstand und unter Jelzin Ende 1998 mehr als 1.900 Mitarbeiter umfasste⁷⁷. Sie bereitet 60 – 70 % aller politischen Entscheidungen vor, nimmt somit eine leitende und kontrollierende Funktion gegenüber der Regierung ein und stellt eine ernste Konkurrenz zu dieser dar, zumal beide Institutionen vom Präsidenten gebildet werden⁷⁸. Diese Zweigleisigkeit entstand 1994, als sich Jelzin mit Dekret vom 10. Januar „Über die Struktur der Bundesorgane der vollziehenden Gewalt“ eine Reihe dieser Organe unmittelbar unterstellte, ohne sie aus der Regierung auszugliedern und sie damit bis zu einem gewissen Grad duplizierte. Grundlage dafür ist Art. 112 RV, wonach der Präsident über eben diese Struktur entscheidet. Dieser doppelten Verwaltung unterstehen u.a. Innen-, Außen- und Verteidigungsministerium (die „Machtministerien“) sowie der Bundessicherheitsdienst und einige

⁷⁴ *Sturm*, 233; *Brazier*, 189.

⁷⁵ *Ismayr/Mommsen*, 368.

⁷⁶ *Schneider*: Putin, 1015 f.

⁷⁷ *Ismayr/Mommsen*, 365 f: „Erbe des Sowjetsystems“

⁷⁸ *Schneider*: Putin, 1015.

cherheitsdienst und einige Nachrichtendienste⁷⁹. Neben der Präsidialverwaltung beeinflusst zudem noch vor der Regierung der Nationale Sicherheitsrat die vollziehende Gewalt maßgeblich, der gemäß Art. 83 Nr. g RV ebenfalls vom Präsidenten gebildet und geleitet wird. Durch die Aufsicht über diese zwei Einrichtungen, die als „Kreml-Familie“⁸⁰ bezeichnet werden, sowie die enge kontrollierende Bindung an die Regierung, bei deren Sitzungen er noch dazu gemäß Art. 83 Nr. b RV den Vorsitz führen kann, betreibt praktisch der Präsident die Exekutive⁸¹, was wieder auf den Begriff des „Superpräsidialismus“ hinweist. Wie schon ausgeführt, stützen sich auch der deutsche Präsident und die britische Königin auf jeweils einen, wenn auch wesentlich kleineren Verwaltungsapparat, der v.a. die Kontakte zu den Regierungen herstellt, insgesamt aber in keiner Hinsicht auch nur annähernd mit der russischen Präsidialverwaltung verglichen werden kann.

Insgesamt lässt sich feststellen, wie wichtig das oft nicht spannungsfreie Verhältnis zwischen Staatsoberhaupt und v.a. Regierungschef in allen drei Staaten ist, wenn auch in sehr unterschiedlicher Intensität, die von einer gewissen politischen Abhängigkeit des Bundespräsidenten über eine vornehmlich informelle Einflussnahme der Königin bis hin zur Kontrolle der Regierung durch den russischen Präsidenten reicht.

b) Regelungsbefugnisse

Eine weitere, das russische von dem deutschen und britischen Staatsoberhaupt abgrenzende Besonderheit in der Beziehung zur Exekutive liegt in der Befugnis des russischen Präsidenten, gemäß Art. 90 RV Dekrete zu erlassen. Dieses Dekretrecht ist, zumindest solange für die betreffende Materie kein föderales Gesetz existiert und die Dekrete weder Verfassung noch Bundesgesetzen widersprechen, unbeschränkt. Zwar kann auch der deutsche Bundespräsident nach Art. 58 GG Anordnungen und Verfügungen erlassen, die jedoch zu ihrer Gültigkeit mit wenigen Ausnahmen der Gegenzeichnung durch ein Mitglied der Bundesregierung bedürfen, wodurch eine einheitliche Staatsführung garantiert sowie verhindert werden soll, dass der Präsident ohne Abstimmung mit und eventuell im Widerspruch zur Regierung politisch agiert⁸². Die im Staatsrat („Privy Council“) erlassenen Regierungsverordnungen der Krone („orders-in-council“) stammen dagegen nicht von der Königin, sondern von der Regierung im Namen der Krone und dienen der Bestätigung der Kabinettsdokumente (siehe B I 3 c), wiederum ein Ausdruck der heutigen politischen Machtlosigkeit des Souve-

⁷⁹ Lejbo, 43.

⁸⁰ Luchterhandt/Furtak, 129; Ismayr/Mommsen, 365.

⁸¹ Lejbo, 42.

⁸² vMünch/Kunig/Hemmrich, Art. 58, 2.

räns⁸³. Nur bei herausragenden zeremoniellen Anlässen, wie z.B. der Bekanntgabe einer Heirat in der königlichen Familie, erscheint die Königin selbst im Privy Council⁸⁴. Während also sowohl das deutsche als auch das britische Staatsoberhaupt in ihren Regelungsbefugnissen beschränkt sind, hat der russische Präsident im Hinblick auf sein Dekretrecht freie Hand. Dies nutzte Boris Jelzin v.a. in den Anfangsjahren der neuen Verfassung ausgiebig. Neben dem eben erwähnten Dekret über die Struktur der Exekutivorgane von 1994 erließ er zwischen 1994 und 1999 in den Bereichen Soziales, Wirtschaft, Staatsstruktur, nationale Sicherheit, Recht, Handel und Außenpolitik über 1.000 Dekrete, allein 189 zur Staatsstruktur im Jahr 1996⁸⁵. In der Literatur wird den Dekreten zum Teil ‚gesetzesvorwegnehmender Charakter‘⁸⁶ zugeschrieben, zum Teil wird aber auch verteidigend argumentiert, dass sie nur bei Notwendigkeit einer normativen Regelung von für die Sicherung der Verfassungsordnung sowie der Rechte und Freiheiten der Bürger dringlichen und bedeutenden Verhältnissen erlassen und vom Präsidenten wegen der lückenhaften Gesetzgebung und der ‚offensichtlichen Regelungsunfähigkeit des Parlamentes‘ genutzt werden⁸⁷. Jedenfalls griffen die Präsidenten in den letzten Jahren aufgrund doch ansteigender Gesetzgebungstätigkeit des Parlamentes seltener auf ihr Dekretrecht zurück. Ein neueres Beispiel aus der Amtszeit Putins ist das Dekret ‚Über die Vollmachten des Präsidenten der Russischen Föderation im Föderalen Bezirk‘ vom 13. Mai 2000, mit dem er sieben solcher föderalen Bezirke unter jeweils einem Präsidentenvertreter bildete, um die Verselbständigungsversuche mancher Regionen aufzuhalten⁸⁸. Kritisiert wird das Dekretrecht des Präsidenten mit dem Argument, dass es die wechselseitige Kontrolle zwischen Exekutive und Legislative untergräbt, da eine Gegenzeichnung des Parlamentes von der Verfassung nicht verlangt wird und das Staatsoberhaupt somit an der Legislative ‚vorbei regieren‘ kann⁸⁹. Die Macht des russischen Präsidenten über die Regierung wird schließlich noch von Art. 115 III RV verstärkt, wonach er Normativakte der Regierung bei deren Widerspruch zu Verfassung, Bundesgesetzen und Präsidialdekreten aufheben kann.

c) Außenpolitik

Allen drei Staatsoberhäuptern obliegt die völkerrechtliche Vertretung des jeweiligen Landes. Durch die Repräsentation des Staates nach außen verkörpern sie die staatliche Einheit wie kein anderes Organ und erfüllen so einen Großteil ihrer Aufgabe, den Staat

⁸³ *Hartmann/Kempf*, 129.

⁸⁴ *Hartmann/Kempf*, 126.

⁸⁵ *Remington*, 508.

⁸⁶ *Ismayr/Mommsen*, 385 m.w.N.

⁸⁷ *Lejbo*, 39.

⁸⁸ *Schneider*: Putin, 1018.

⁸⁹ *Luchterhandt/Furtak*, 124; *Steinsdorff*, 17.

zu personifizieren und integrativ zu wirken⁹⁰. Der deutsche Bundespräsident, der den Bund gemäß Art. 59 I GG völkerrechtlich vertritt, hat gemäß der Konzeption seines Amtes keinen eigenständigen Anteil an der materiellen Gestaltung der Außenpolitik, da der Bundeskanzler die politischen Richtlinien bestimmt. Das heißt, dass der Bundespräsident der von Bundesregierung und Bundestag bestimmten außenpolitischen Linie bei völkerrechtlich verbindlichen Erklärungen oder bei Reden im Rahmen von Staatsbesuchen nicht widersprechen darf⁹¹. Natürlich hat er aber in diesen Grenzen ein außenpolitisches Mitspracherecht und den Anspruch, über alle weiterführenden Aktivitäten informiert zu werden, da repräsentative Handlungen ein Stück Außenpolitik bedeuten. Insbesondere durch Reden kann er persönliche Akzente setzen und dadurch zum Ansehen der Bundesrepublik im Ausland beitragen, wobei sich keiner der bisherigen Bundespräsidenten einer Vorzensur öffentlicher Äußerungen durch die Regierung unterworfen, jedoch i.d.R. Ratschläge von Kanzler und Außenminister berücksichtigt hat⁹². Problematisch ist für dieses Thema, abgesehen von Art. 59, das Schweigen des Grundgesetzes zum Umfang der Repräsentation; solche ungeschriebenen Staatsaufgaben ergeben sich nach allgemeiner Auffassung jedoch aus der „Natur“ der Staatsoberhauptsfunktion⁹³. Diese Aussage kann generell auch auf die Staatsoberhäupter Russlands und Großbritanniens übertragen werden, obwohl die RV eindeutig festlegt, dass der Präsident die RF als Staatsoberhaupt in internationalen Beziehungen vertritt, die Richtlinien der russischen Außenpolitik bestimmt und sowohl die diplomatischen Vertreter anderer Staaten anerkennt als auch die landeseigenen Diplomaten ernennt und abberuft (Art. 80 Abs. III, IV, 83 Nr. 1, 86 RV). Gemäß der konstitutionellen Konzeption seines Amtes unterliegt dem russischen Präsidenten also im Gegensatz zum deutschen sowohl die formelle als auch die materielle Gestaltung der Außenpolitik ohne jegliche Verantwortung gegenüber Regierung und Parlament. Die postsowjetische Außenpolitik ist v.a. unter Wladimir Putin auf die Kooperation Russlands mit EU und NATO gerichtet. Ein Zitat Putins aus seiner „Berliner Rede“⁹⁴ im Bundestag am 25.09.2001 macht dies deutlich: „...schlägt unter allem das starke und lebendige Herz Russlands, welches für eine vollwertige Zusammenarbeit und Partnerschaft geöffnet ist.“

Die Rolle der Königin in der britischen Außenpolitik kommt eher der des deutschen Präsidenten nahe: Auch sie repräsentiert Großbritannien als Staatsoberhaupt in der internationalen Gemeinschaft, wobei besonders in ihrem Fall die bereits erwähnte Perso-

⁹⁰ *Stern*, § 30 III 3a; *Ismayr/Sturm*, 220 f.

⁹¹ *Degenhart*, 468; *vMünch/Kunig/Rojahn*, Art. 59, 11.

⁹² *Scholz*, 43 ff.

⁹³ *vMünch/Kunig/Rojahn*, Art. 59, 10.

⁹⁴ www.russische-botschaft.de: Pressemitteilungen.

nifizierung des Staates eine historische bedingte, enorm wichtige Rolle spielt. In ihrer nun über 50-jährigen „Herrschaft“ hat Elisabeth II. große internationale Erfahrung in zahllosen Treffen mit ausländischen Staatsoberhäuptern gesammelt. Die unter B) I. 3. c) dargestellten außenpolitischen Rechte der Krone werden im Rahmen der Prerogative von der Regierung ausgeübt, die wiederum dem Parlament verantwortlich ist, so dass die Königin zwar formal verbindliche völkerrechtliche Erklärungen abgeben kann, dabei aber ebenso an die Politik der Regierung gebunden ist und die Ratschläge ihrer Minister per Konvention befolgen muss. Ihre politische „Machtlosigkeit“ auch auf diesem Gebiet wird deutlich, wenn man die jüngsten Entwicklungen im Irak-Konflikt betrachtet: Nicht Elisabeth II., sondern Premierminister Tony Blair äußert sich zur britischen Stellung. Eine Besonderheit des britischen Staatsoberhauptes ist die Rolle in den Commonwealth-Staaten, von denen die Königin die oben genannten 15 in den gleichen gerade beschriebenen Schranken ebenfalls als Staatsoberhaupt vertritt. In den restlichen unabhängigen Commonwealth-Staaten nimmt die Königin dagegen rein repräsentativ die Rolle des Commonwealth-Oberhauptes ein, wobei auch in diesen Staaten der Begriff der „Krone“ für die jeweiligen Regierungen steht⁹⁵. Bekannt sind die vielen Reisen Elisabeths II. innerhalb des Commonwealth.

2. Verhältnis zur Legislative

Das Verhältnis der drei Staatsoberhäupter zur jeweiligen Legislative ist v.a. unter dem Aspekt der gegenseitigen Kontrollmöglichkeiten von Interesse.

Der deutsche Bundespräsident unterliegt keiner direkten parlamentarischen Kontrolle und ist nicht auf das Vertrauen des Parlamentes angewiesen. Aus der Gegenzeichnungspflicht nach Art. 58 GG aber entsteht im Zusammenhang mit dem Grundsatz der einheitlichen Staatsführung eine mittelbare Verantwortlichkeit dem Bundestag gegenüber, weil der Präsident nur Akte vornehmen kann, die über die Person des Bundeskanzlers vor dem Parlament zu verantworten sind⁹⁶. Ansonsten kommt auch in der Beziehung zwischen Parlament und Staatsoberhaupt dessen bereits erläuterte Reservemechanismus zur Wahrung oder Wiederherstellung stabiler Regierungsfunktionen insofern zum Tragen, als der Bundespräsident gemäß Art. 63 IV 3 und 68 GG nach eigenem Ermessen das Parlament auflösen kann. Dies geschah in der Geschichte des Grundgesetzes in Anwendung von Art. 68 GG bisher zweimal: 1972 durch Präsident Gustav Heinemann nach dem Mehrheitsverlust des Bundeskanzlers Willy Brandt und 1983 unter Karl Carstens, nachdem ebenfalls die Vertrauensfrage Helmut Kohls scheiterte; in beiden Fällen handelten die Präsidenten zum Nutzen der Regie-

⁹⁵ *Phillips/Jackson*, 36-023.

⁹⁶ *vMünch/Kunig/Hemrich*, Art. 58, 2.

rungskoalition⁹⁷. In diesem Zusammenhang steht auch das Recht des Präsidenten zur Erklärung des bisher noch nicht eingetretenen Gesetzgebungsnotstandes gemäß Art. 81 I GG.

Ebenfalls im Rahmen ihrer Funktion als Legimitätsreserve handelt wieder die britische Königin, wenn sie im Fall eines „Hung Parliament“ (s. B) II. 1. a)) das Parlament auflöst. Die Parlamentsauflösung ist ein Prärogativrecht, welches der Monarch vor dem Hintergrund des Fehlens einer gesetzlichen Fixierung der Legislaturperiode theoretisch nach Belieben anwenden kann, in der Verfassungspraxis aber heute durch Konvention auf den Fall beschränkt ist, dass der Premierminister den Monarchen um die Parlamentsauflösung bittet⁹⁸. Umstritten ist, ob sich die Königin diesem Auflösungsbegehren widersetzen darf. Grundsätzlich gilt dies nach der erwähnten Konvention als verfassungswidrig, zumal seit über einem Jahrhundert kein Monarch so handelte. Die wohl ganz herrschende Auffassung billigt der Königin eine Ausnahme nur für den Fall zu, dass die Auflösung des Parlamentes undemokratisch wäre, in anderen Worten also dem Volkswillen widerspräche, z.B. wenn ein Premierminister sie nur beehrte, um seiner Regierung nach einer Wahlniederlage durch eine erneute Wahl die verlorene Mehrheit im Unterhaus „zurückzuholen“⁹⁹. Neben den im ersten Teil erwähnten Prärogativrechten der Königin, das Parlament einzuberufen, zu suspendieren und aufzulösen, basiert das britische Verfassungsrecht auf dem Prinzip der Gesetzgebung der „Queen-in-Parliament“, die durch die Konstitutionalisierung der Monarchie sowie die Demokratisierung des politischen Systems jedoch einzig Angelegenheit des Parlamentes geworden ist¹⁰⁰. Die Königin ist nur noch im Rahmen des „royal assent“ am Gesetzgebungsprozess beteiligt, der für das Inkrafttreten eines jeden Gesetzes notwendig ist. Damit hat die Krone formal ein Vetorecht, dass jedoch nach langer Zeit des Verzichtes (seit 1707 hat kein Monarch davon Gebrauch gemacht¹⁰¹) – obgleich durch kein britisches Gesetz verboten – per Verfassungskonvention heute als verfassungswidrig angesehen würde¹⁰².

Nicht so eindeutig ist die Lage in Deutschland, wo sehr umstritten ist, ob der Bundespräsident bei seiner staatsnotariellen Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess in Form der Ausfertigung von Gesetzen gemäß Art. 82 I GG neben einem sachlichen auch ein rechtliches Prüfungsrecht besitzt.

Ganz eindeutig hat dagegen der russische Präsident ein suspensives Vetorecht gegen Bundesgesetze aus Art. 84 Nr. e, 107 Abs. 3 RV, das mit einer Zweidrittelmehrheit der Gesamtstimmzahl in Staatsduma und Föderationsrat nur sehr schwierig überstimmt werden

⁹⁷ Scholz, 40.

⁹⁸ Phillips/Jackson, 8-018 ff.; Turpin, 178.

⁹⁹ Bogdanor, 162; Bradley/Ewing, 267; Phillips/Jackson, 8-026; Turpin, 181; alle m.w.N.

¹⁰⁰ Hartmann/Kempf, 127.

¹⁰¹ Brazier, 193.

¹⁰² Hartmann/Kempf, 114.

kann. Passend zu seiner Amtsführung verweigerte Jelzin allein zwischen 1993 und 1995 bei einem Viertel aller von der Staatsduma verabschiedeten Gesetze die Unterzeichnung¹⁰³; zu einer Überstimmung des Präsidentenvetos kam es bisher allerdings nur sehr selten, so z.B. 1998 im Fall des Beutekunstgesetzes¹⁰⁴. Ein jüngeres Beispiel aus Präsident Putins Amtszeit war sein überraschendes Veto gegen die Verschärfung der Pressegesetze nach dem Moskauer Geiseldrama im November 2002. Die russische Verfassung sieht neben dieser Überstimmung weitere Kontrollmechanismen des Parlamentes gegenüber dem Präsidenten vor: Neben der obligatorischen Zustimmung des Parlamentes zu Ernennungen durch den Präsidenten und der Bestätigung seiner Dekrete über die Verhängung des Kriegsrechtes sowie des Ausnahmezustandes (Art. 102 f. RV) sind v.a. die Beschränkungen des Art. 109 RV zur Auflösung der Staatsduma gemäß Art. 84 Nr. b RV von Bedeutung, der regelt, unter welchen temporalen Umständen der Präsident die Parlamentskammer nicht auflösen darf. Das Recht dazu und die Pflicht der anschließenden Anberaumung von Neuwahlen hat der Präsident gemäß Art. 111 RV, wenn die Staatsduma seine Kandidatenvorschläge für das Amt des Ministerpräsidenten dreimal abgelehnt hat sowie nach Art. 117 RV, wenn sie innerhalb von drei Monaten der Regierung erneut ihr Misstrauen ausgesprochen hat und der Präsident an der Regierung festhalten will. Die starke Stellung des russischen Staatsoberhauptes sogar gegenüber dem Parlament drückt sich neben seinem Recht, nach Art. 84 RV Beginn und Ende der Dumatätigkeit zu bestimmen, gerade in der Handhabung eines Misstrauensantrages aus, der ein insgesamt nur schwaches Kontrollinstrument des Parlamentes darstellt¹⁰⁵, weil der Präsident ihm nicht stattgeben muss und die Duma stattdessen auflösen kann. Erstaunlicherweise ging Präsident Jelzin mit seinen Vorrechten dem Parlament gegenüber zurückhaltend um. Mit ihrer Auflösung drohte er der Staatsduma nur einmal 1998 im Zusammenhang mit der Kandidatur Kirijenkos für das Amt des Ministerpräsidenten; auf ein 1995 gestelltes Misstrauensvotum reagierte er mit der Entlassung eines Ministers¹⁰⁶. Das wohl stärkste parlamentarische Druckmittel gegen den Präsidenten liegt in dessen Amtsenthebung. Leider ist aber auch diese, durch das unter B) I. 2. b) erläuterte, äußerst komplizierte Verfahren charakterisierte Kontrollfunktion weitestgehend aussichtslos. Ein solches Amtsenthebungsverfahren wurde seit Bestehen der Verfassung der RF noch nicht eröffnet. Im Frühjahr 1999 jedoch stimmte die Staatsduma über eine Anklageerhebung gegen den damaligen Präsidenten Jelzin ab, wobei keiner der

¹⁰³ *Schneider*, 120.

¹⁰⁴ *Steinsdorff*, 31.

¹⁰⁵ *Lejbo*, 42.

¹⁰⁶ *Ismayr/Mommsen*, 362.

fünf Anklagepunkte¹⁰⁷ (wenn auch nur knapp) die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Deputierten erhielt. Abschließend lässt sich feststellen, dass Wladimir Putin das präsidentiale Verhältnis zum russischen Parlament durch Kooperation entspannte und bisher Kooperationsbereitschaft zeigte, während sein Vorgänger Boris Jelzin v.a. durch häufige Kritik, Auflösungsdrohungen und seine Politik des „Kaderkarussells“ eher gegen das Parlament arbeitete.

3. Verhältnis zur Judikative

Das Verhältnis der Staatsoberhäupter zur Judikative ist das in allen drei Staaten am wenigsten ausgeprägte im Vergleich mit den Beziehungen zu den anderen beiden Staatsgewalten.

In Deutschland erschöpft sich die konstitutionelle Beziehung zwischen Bundespräsident und Judikative in der Kontrollfunktion des Bundesverfassungsgerichtes in Form der Entscheidung über die – bisher nicht erhobene – Präsidentenanklage gemäß Art. 61 GG sowie der sich aus Art. 60 IV i.V.m. Art. 46 II bis IV GG ergebenden strafrechtlichen Immunität des Staatsoberhauptes.

In Großbritannien hingegen sind der Krone auch einige Judikativprärogativen verblieben¹⁰⁸: Formal obliegt dem Souverän die Leitung der Judikative, die jedoch seit langer Zeit durch die von der Königin ernannten Richter und die Gerichte ausgeübt wird. Die Königin verkörpert die „Quelle der Gerechtigkeit“ („Fountain of Justice“) und ist Garant für den Frieden. Alle Urteile ergehen im Namen der Krone. Im Rahmen der Kriminaljustiz übt sie durch den Staatsanwalt vielfältige Funktionen aus¹⁰⁹; so wird z.B. im Namen der Krone strafrechtlich verfolgt und in dem der Königin angeklagt. Weiterhin hat die Königin das Recht – wiederum nach Beratung durch den entsprechenden Minister – der Begnadigung und Strafminderung¹¹⁰. Als Privatperson genießt die Königin als einziges Mitglied der königlichen Familie zivil- und strafrechtliche Immunität und kann nicht vor Gericht verklagt werden. Anderes gilt für die Krone: Nach dem „Crown Proceedings Act“ von 1947 können alle Beamten und Diener der Krone (damit ist v.a. die Regierung gemeint) sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden, was v.a. deliktsrechtlich relevant ist¹¹¹.

Die Befugnisse des russischen Präsidenten im Verhältnis zur Judikative beschränken sich im wesentlichen auf die o.g. Mitwirkung an der Besetzung der Richterämter und

¹⁰⁷ *Remington*, 515: Die Anklage umfasste u.a. Landesverrat durch Zustimmung zur Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991, die rechtswidrige Auflösung des russischen Parlamentes und des Obersten Sowjets 1993 sowie illegale Kriegsführung in Tschetschenien 1994.

¹⁰⁸ *Phillips/Jackson*, 20-002.

¹⁰⁹ *Bradley/Ewing*, 275.

¹¹⁰ *Phillips/Jackson*, 20-004 („The prerogative of Mercy“).

¹¹¹ *Bradley/Ewing*, 114 f., 833; *Phillips/Jackson*, 20-003 f.

des Amtes des Generalstaatsanwaltes (Art. 83 Nr. f RV). Dazu kommt das Recht des Präsidenten aus Art. 125 RV, Anfragen an das Verfassungsgericht zur Verfassungskonformität von Staatsakten des Bundes und der Föderativsubjekte zu richten sowie gemäß Art. 134 RV Vorschläge für Verfassungsänderungen zu unterbreiten.

C) Schlussbetrachtung

Grundliegende Unterschiede prägen den Vergleich der Rolle der Staatsoberhäupter in den Republiken Deutschlands und Russlands und der Monarchie Großbritanniens, begründet durch divergierende historische und politische Entwicklungen.

Der „Superpräsidentalismus“ in Russland birgt die Gefahr des Rückfalles in sowjetische Verhältnisse und der Errichtung einer Diktatur. Nach der „Ära Jelzin“ kommt es auf die weitere Handhabung der präsidentialen Machtbefugnisse durch Wladimir Putin an. Jegliche Entwicklung muss unter dem Aspekt des schwierigen postkommunistischen Transformationsprozesses betrachtet werden.

Demgegenüber steht die Tradition der britischen Monarchie, die als Institution nicht unumstritten ist. Zwar identifizieren sich die Briten über und mit ihrer Königin; andererseits werden im modernen Zeitalter die Befürworter ihrer Abschaffung immer lauter.

Zum Abschluss soll eine Gemeinsamkeit noch einmal betont werden: Alle drei Staatsoberhäupter personifizieren und vereinheitlichen ihren Staat nach innen und außen und stellen durch ihre integrierende Funktion ein unverzichtbares Element von Staat und Verfassung dar.