

Potentiale der Monarchie zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Zoltán Tibor Pállinger

1. Einleitung

Das Konzept der Monarchie ist seit den Anfängen des politischen Denkens präsent. Sie bildet einen der drei Pole (Monarchie, Aristokratie und Demokratie), um den sich die Suche nach der besten politischen Ordnung dreht.¹ Mit Beginn der Neuzeit reduziert sich die Zahl der Alternativen auf zwei: «Alle Staaten, alle Gewalten, welche Macht über Menschen ausgeübt haben oder noch haben, sind Republiken oder Monarchien.»² Während zu Machiavellis Lebzeiten (1469–1527) die überwiegende Zahl der – europäischen – Staaten Monarchien waren, ist ihre Zahl in den drei Wellen der Republikanisierung zusammengeschrumpft, so dass sie heute bloss noch eine Minderheit bilden.³ In unseren Tagen sind weltweit nur noch 29 Staaten Monarchien, und 15 weitere gehören zur Sondergruppe der Commonwealth-Monarchien. Sie umfassen damit 15 % oder 23 % (in der erweiterten Zählung) aller Staaten und ihre Bevölkerung macht weniger als 10 % der Weltbevölkerung aus.⁴

Der reale Bedeutungsverlust der monarchischen Staatsform hat auch ihren Niederschlag in der wissenschaftlichen Diskussion gefunden. Sie ist mithin zu einem ersichtlich vernachlässigten Gegenstand gewor-

1 Frühstes Beispiel für diese Trias ist Herodot (484–425 v. Chr.), der *expressis verbis* festhält, dass es drei Verfassungen gäbe; nämlich Demokratie, Oligarchie und Monarchie. Vgl. Herodot (2004), 3, 80–84.

2 Machiavelli (1990), S. 19.

3 Friske entwickelt den Begriff der «Wellen der Republikanisierung» in Anlehnung an die von Huntington eingeführte Begrifflichkeit der «Demokratisierungswellen». Die erste Welle entstand im Gefolge der Französischen Revolution, die zweite im Zusammenhang mit dem Ersten Weltkrieg und die dritte nach dem Zweiten Weltkrieg. Vgl. Friske (2007), S. 5–6.

4 Friske (2008), S. 17.

den.⁵ Der Bedeutungsverlust der Monarchie ist jedoch nicht zufällig erfolgt, sondern ist vor dem Hintergrund des Prozesses der Fundamentaldemokratisierung zu sehen.⁶ Diese Entwicklung fand ihren Ausdruck in der Idee der Volkssouveränität, welche besagt, dass die staatlichen Tätigkeiten durch das Volk legitimiert werden müssen.⁷ Vorläufiger Höhepunkt dieses Denkens ist die Charta von Paris,⁸ in welcher die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten bekräftigt haben, dass es unter ihren Mitgliedstaaten keine legitimen Alternativen mehr zur Demokratie geben dürfe. Hätten zu diesem Zeitpunkt (1990) Volksherrschaft und Monarchie in einem antithetischen Verhältnis gestanden, wäre die Zustimmung der europäischen Monarchien zu einem solchen Dokument nicht möglich gewesen. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass gemäss heutigem Verständnis kein unvereinbarer Widerspruch zwischen diesen beiden Prinzipien mehr besteht.⁹

Die triumphalistische Affirmation demokratischer Werte nach dem Zusammenbruch des bipolaren Weltsystems ist einer gewissen Ernüchterung gewichen. Die dritte Welle der Demokratisierung scheint abzu- ebben oder gar zurückzuweichen:

In a year [2009, ZTP] of intensified repression against human rights defenders and democratic activists by many of the world's most powerful authoritarian regimes, Freedom House found a continued erosion of freedom worldwide, with setbacks in Latin America, Africa, the former Soviet Union, and the Middle East. For the fourth consecutive year, declines have trumped gains.¹⁰

Die Demokratie erscheint insbesondere durch drei Entwicklungen herausgefordert:¹¹ Erstens erodiert die Globalisierung durch das zunehmende Auseinanderklaffen der politischen Gestaltungs- und Verantwortungsräume sowie der wirtschaftlichen und ökologischen Wirkungs-

5 Häberle (1994), S. 683.

6 Gebhardt (2000), S. 13.

7 Fleiner-Gerster (1995), S. 175.

8 Charta von Paris über ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs vom 21. November 1990 (Charta von Paris) abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (1999), S. 456.

9 Pállinger (2003), S. 29.

10 Puddington (2010), S. 1.

11 Brodocz / Llanque / Schaal (2008), S. 14 ff.

räume die bis anhin bestehende – paradigmatische – Kongruenz von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht. Dies wiederum stellt die Wirksamkeit nationalstaatlicher Handlungs- und Problemlösungsstrategien in Frage.¹² Zweitens treten vermehrt auch die systemimmanenten Schwächen demokratisch regierter Staaten hinsichtlich ihrer politischen Problemlösungskapazität und der zunehmenden Diskrepanz zwischen normativem Selbstanspruch und politischer Wirklichkeit hervor. Diese Entwicklungslinie birgt auf lange Sicht die Gefahr, dass auch die demokratische Legitimation der Politik ins Leere läuft.¹³ Drittens haben in den letzten Jahren einige Staaten einen beeindruckenden wirtschaftlichen Leistungsausweis vorgelegt und sich somit als mögliche Alternativen zum Modell der westlichen Demokratie etabliert.

Vor diesem Hintergrund verstärkt sich die Diskussion, wie die – europäischen – Staaten ihre politische Handlungsfähigkeit stärken könnten, ohne ihre demokratischen Errungenschaften zu gefährden.¹⁴ Dabei gilt es zu beachten, dass die politische Handlungsfähigkeit in direktem Zusammenhang mit dem Konzept der politischen Führung steht.¹⁵ Deswegen soll im Folgenden dem Teilaspekt dieser Frage nachgegangen werden, welche Potentiale die Ausdifferenzierung der Funktion eines monarchischen Staatsoberhauptes, d. h. die (Ver-)Teilung der politischen Führungsfunktion auf einen Monarchen und eine vom Volkswillen abhängige Regierung für die Stärkung der Demokratie bereithalten könnte.

Diese Herangehensweise macht deutlich, dass Monarchie – dem heute vorherrschenden europäischen Verständnis entsprechend – von der Demokratie her gedacht wird. Deswegen soll in einem ersten Schritt das Verständnis von Monarchie präzisiert und ihre Verträglichkeit mit der Demokratie nachgewiesen werden. In einem zweiten Schritt soll der Frage nachgegangen werden, welche Herausforderungen der Wandel der Staatlichkeit zu Beginn des 21. Jahrhunderts für die Institutionenordnung und Aufgabenerfüllung der europäischen Staaten darstellt. Schliesslich sollen in einem dritten Schritt potentielle Felder identifiziert werden, in welcher monarchische Funktionen zur Stärkung der Demokratie beitragen können.

12 Mahnkopf 1998, S. 56.

13 Brock 1998, S. 42.

14 Brodocz / Llanque / Schaal (2008), S. 36 ff.

15 Gast (2010). S. 11.

2. Entwicklung der modernen europäischen Monarchie

Die Monarchie hat sich als wandlungsfähige Staatsform erwiesen, deren historisch kontingenten Ausprägungen unterschiedlichste Formen der Herrschaftsausübung umfassen können. Es ist nicht leicht, den Kern dieser Staatsform zu fassen,¹⁶ weder das Kriterium der Zahl (Monokratie) noch das Kriterium der Art der Herrschaftsausübung (gemäßigt oder entartet) ist als eindeutiges Distinktionsmerkmal geeignet. Die heute verbreitete Unterscheidung von Demokratie, Autoritarismus und Totalitarismus bringen diesbezüglich auch keinen Erkenntnisgewinn: Es gibt für jeden dieser Typen monarchische Beispiele. Diese Problematik war auch schon dem frühneuzeitlichen Staatstheoretiker Jean Bodin (1529/30–1596) bekannt, der explizit darauf hinwies, dass Monarchien durchaus unterschiedlich regiert werden können:

Dies bedeutet keinen Unterschied in der *Staatsform* der Monarchie, sondern in ihrer *Regierungsform*. Denn es gibt sehr wohl einen Unterschied zwischen Staatsform und Regierungsweise – eine regelmässig festzustellende Erscheinung in der Politik, die gleichwohl noch niemand behandelt hat. Ein Staat kann eine Monarchie sein und dennoch demokratisch regiert werden.¹⁷

Demzufolge greift das Konzept der Staatsform die dualistische Unterscheidung zwischen Republik und Monarchie auf. Dabei wird Monarchie – in einem eingeschränkten Sinne – als Nicht-Republik verstanden und umgekehrt: Republik als Nicht-Monarchie.¹⁸ Die konkrete Art der formalisierten Machtausübung – innerhalb der Staatsform – wird hingegen als Regierungsform¹⁹ bezeichnet und kann unterschiedlichste Erscheinungsformen annehmen.²⁰ Den bisher präsentierten Kriterien fehlt es jedoch an Trennschärfe, um eine eindeutige Unterscheidung von Monarchie und Republik zu erlauben. Aus diesem Grund ist es notwendig, an der Funktion des Staatsoberhauptes anzuknüpfen. Dies ist eine Funk-

16 Dreitzel (1991), S. 25 ff.

17 Bodin (1976), S. 51.

18 Fraenkel (1964), S. 318.

19 Vgl. Friske (2008), S. 22.

20 Vgl. Gamper (2010), S. 142–150; Doehring (2004), S. 88–97; Lijphart (1999), S. 9–47; Steffani (1997), S. 113.

tion, die in allen Staaten existiert²¹ und sich formal gesehen daran festmachen lässt, wer den Staat nach aussen völkerrechtlich vertritt.²² In einer Monarchie ist das Staatsoberhaupt ein Monarch, in einer Republik entweder eine Person oder einem Kollegialorgan.²³ Damit wird die Definition von «Monarch» zum zentralen Unterscheidungsmerkmal. Obschon realtypisch gesehen Erblichkeit und lebenslängliche Amtsdauer häufig anzutreffende Attribute des monarchischen Staatsoberhauptes darstellen, sind diese nicht hinreichend präzise, vernachlässigt doch die erstere die Existenz von Wahlmonarchien, während letztere auch in diktatorischen republikanischen Systemen vorkommen kann. Aus diesem Grunde ist ein Bestimmungsverfahren zu wählen, das unterschiedliche Definitionselemente beinhaltet. Einen gangbaren Weg stellt die Anlehnung an eine von Friske vorgeschlagene Definition dar, welche «Monarch» wie folgt definiert:

Der Monarch ist das Staatsoberhaupt einer Monarchie, welcher auf Lebenszeit im Amt ist und sein Amt regulär ererbt hat oder regulär durch ein reguläres, exklusives Wahlkollegium in sein Amt gewählt wurde.²⁴

Während die Definition von «Monarch» das Distinktionsmerkmals zur Republik liefert und damit die Bestimmung der Staatsform ermöglicht, erlaubt es die Unterscheidung von Staats- und Regierungsform, der Frage nach der Vereinbarkeit von Monarchie und Demokratie zu beantworten.

Unsere heutige Auffassung von der Vereinbarkeit dieser beiden Prinzipien ist das Produkt einer historischen Entwicklung, in welcher sich die Vorstellungen von staatlich-politischer Legitimität fundamental verändert haben.²⁵ Zu Beginn der Neuzeit machte Bodin das Konzept der Souveränität, welche die absolute und dauernde Herrschaft beinhaltet

21 Jesse (1997), S. 242.

22 Friske (2007), S. 32.

23 Ibid.

24 Ibid., S. 40. In der vorliegenden Arbeit wird die Definition von Friske um das Element der Selbstdefinition als Monarchie («Staatsoberhaupt einer Monarchie») ergänzt, um sie gegen allfällige dynastische Tendenzen in Republiken wie etwa Nordkorea klarer abzugrenzen.

25 Vgl. Pällinger (2006), S. 54.

tete, zur Grundlage seiner Staatslehre. Diese absolute und unteilbare Macht wurde jenen Instanzen zugeschrieben, die keiner – irdischen Macht – untergeordnet waren. Obwohl die Souveränität theoretisch einer, wenigen oder vielen Personen zugeordnet werden konnte, wurde Bodins Doktrin zur Rechtfertigung der absolutistischen Monarchie herangezogen. Ihre Zuspitzung im hobbeschen Leviathan legte jedoch mit der Form der rationalistischen Herrschaftsbegründung die Grundlage für die Loslösung der Souveränität von der Person des Herrschers und ihre Übertragung auf das unpersönliche Konstrukt des Staates. Diese Veränderung des Herrschaftsverständnisses bildete die Grundlage für die Entwicklung, welche Demokratie und Monarchie auch faktisch kompatibel gemacht hat. Dabei ist – um es äusserst verkürzend auf den Punkt zu bringen – die Souveränität vom ehemaligen Souverän, dem Fürsten von Gottes Gnaden, im Zuge der demokratischen Entwicklung auf das Volk übergegangen. In der Folge der Aufklärung und der sich verstärkenden Verrechtlichung der politischen Handlungsbedingungen trat die traditionale Legitimierung des Monarchen immer mehr zugunsten einer rationalen Begründung zurück.²⁶

Dies führte einerseits dazu, dass der Monarch zunehmend danach beurteilt wurde, mit welchem Erfolg er seine Rolle in Staat und Verfassung erfüllte (funktionale Auffassung der Monarchie).²⁷ Andererseits wurde die Einbindung königlicher Souveränität in verfassungsstaatliche Arrangements angestrebt (Konstitutionalismus).²⁸ Am Ende dieser Entwicklung ging die Macht vom Monarchen auf das Parlament oder genauer auf die dem Parlament verantwortliche Regierung über (Parlamentarisierung).²⁹

Belege für dieses neue Monarchieverständnis³⁰ finden sich etwa in der Diskussion der französischen Nationalversammlung über die Unverletzlichkeit des Königs. Begründet wird die Funktion des Monarchen

26 Kirsch (1999), S. 47, vgl. auch Asbach (2003), S. 15 f.

27 Kirsch (1999), S. 47.

28 Schmidt (1995), S. 507.

29 Von Beyme unterscheidet fünf mögliche Regierungsformen in Monarchien: (1) Altständisches System, (2) Absolute Monarchie, (3) konstitutionelle Monarchie mit monarchischem Prinzip, (4) ständisch konstitutioneller Dualismus und (5) parlamentarisches System. Nicht alle Länder haben alle fünf Phasen durchlaufen. Dazu ausführlich: von Beyme (1999), S. 15–37.

30 Zum Folgenden vgl. Kirsch (1999), S. 47 ff.

mit der Tatsache, dass die starke gesetzgebende Versammlung zwecks Verhinderung einer Parlamentsdespotie ein von ihr unabhängiges starkes Gegengewicht benötige. Später entwickelte Benjamin Constant die Idee des Monarchen als «pouvoir neutre et abstrait», die auf eine «neutrale» Vermittlerfunktion des Königs oberhalb der Parteien abstellte (vgl. unten). Lorenz von Stein führte den Gedanken weiter und schrieb dem Monarchen die Funktion zu, die Idee des über der Gesellschaft stehenden Staates zu verkörpern. Auch das am Wiener Kongress verkündete Prinzip der «Legitimität» knüpfte weniger an die historisch-dynastische Begründung von Herrschaft (traditionale Legitimation) an, sondern legte vornehmlich das geltende Völkerrecht zugrunde (rational-legale Legitimation).³¹ Dabei stand der Gedanke der Friedenserhaltung im Vordergrund, um die innere und äussere Stabilität der Staaten zu sichern. Ein Herrscher galt dann als legitim, wenn er eine an diesen Kriterien zu messende positive Leistung erbrachte.

Im Rahmen der Konstitutionalisierung der Monarchien wurde die absolute Herrschaft durch gewaltenteilende und / oder gewaltenverschränkende Arrangements sowie die Mitwirkung des Parlaments an Gesetzgebung und Budgetbewilligung eingegrenzt. Doch auch in den konstitutionellen Monarchien behielt der Monarch dank seiner Prärogative eine gegenüber den anderen Staatsorganen hervorgehobene Stellung.³² Gleichzeitig wandelte sich aber auch der Charakter der Parlamente von ständischen Vertretungen hin zu Institutionen, die das ganze Volk repräsentierten.³³ Allmählich (häufig auch in Konflikten mit der Krone) wurden die Kompetenzen der Parlamente dahingehend ausge-

31 «An die Stelle des dynastischen Anspruchs trat zu einem guten Teil die völkerrechtliche Legitimität der Staaten, so dass nach 1815 die Situation entstand, dass die Souveränität bei den einzelnen Staaten lag und die Fürsten nur noch als ausführende Organe dieser rational begründeten Macht handelten. Erst nachträglich entwickelten die Vertreter der 1815 geschaffenen Ordnung eine Legitimitätsideologie, welche die Ergebnisse des Wiener Kongresses gegenüber der Öffentlichkeit als Verwirklichung des Erbprinzips glaubhaft machte.» [Kirsch (1999), S. 49.]

32 Schmidt (1995), S. 508.

33 In der deutschen Staatsrechtslehre entbrannte noch in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts eine Forschungs-kontroverse zwischen Ernst Rudolf Huber und Ernst-Wolfgang Bockenförde, ob die konstitutionelle Monarchie als eigenständiger Verfassungstyp (so Huber) oder als blosser Übergangsform zwischen monarchischem und parlamentarischem Regierungssystem (so Bockenförde) zu bewerten sei. Vgl. dazu Fehrenbach (1992), S. 71.

baut, dass ihnen schliesslich eine wesentliche Rolle bei der Gesetzgebung, der Bildung, Kontrolle und Fortbestand von Regierungen (parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung) sowie bei der Beschlussfassung über den Staatshaushalt (Budgethoheit) zukam. Neben dem Machtgewinn der Parlamente kam es auch zu einer Ausweitung des Wahlrechts, die schliesslich zur Verwirklichung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für Männer und Frauen (Demokratisierung) führte. Am Ende dieses Prozesses konnte die Krone nicht mehr ohne das – vom Volk gewählte – Parlament handeln, damit war auch die Souveränität vom Monarchen auf das Volk übergegangen:

Von einer «königlichen Macht» kann man nirgendwo [in der EU] mehr sprechen. Die Könige von Gottes Gnaden haben den Königen «von Verfassung» bzw. von Volkes Gnaden Platz gemacht. Auch wenn sich die Verfassungstexte darüber ausschweigen, so sind in der Praxis alle Monarchien Demokratien und parlamentarische Systeme.³⁴

Als vorläufiges Fazit kann somit festgehalten werden, dass im heutigen europäischen Verständnis³⁵ Monarchie nur im Rahmen einer Demokratie zu rechtfertigen ist und nur vor diesem Hintergrund von der Kompatibilität dieser beiden Prinzipien ausgegangen werden kann.

3. Herausforderungen der Demokratie

Seit Beginn des neuen Jahrtausends häufen sich die Diagnosen, die eine Krise der Demokratie feststellen. Der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel konstatiert, dass obschon das politische Ordnungssystem der Demokratie normativ gesehen ohne überzeugende Alternativen sei, dieses von Zeit zu Zeit erheblichen realpolitischen Herausforderungen und Gefährdungen ausgesetzt sei. Diese führten jedoch nicht deterministisch zu einer Krise, sondern könnten auch als Katalysator für Anpassungs-

34 Kimmel (2000), S. XXII.

35 Die beiden Fürstentümer Liechtenstein und Monaco stellen mit der starken Stellung der monarchischen Komponente bis zu einem gewissen Grade abweichende Modelle dar. Doch auch in diesen beiden Staaten wurde im Laufe der Zeit die Monarchie stärker an das demokratische Element zurückgebunden.

und Veränderungsprozesse wirken, die letzten Endes zu einer Stärkung der Demokratie führten.³⁶

Die Herausforderungen der Demokratie werden sowohl durch interne als auch externe Faktoren verursacht. Erstere werden durch die sich ändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wie der zunehmenden Pluralisierung und Heterogenisierung sowie der Zunahme der Komplexität der von der Politik zu lösenden Probleme verursacht. Sie äussern sich durch Symptome wie der zunehmenden Politikverdrossenheit sowie den sich verstärkenden Reformblockaden.³⁷ Dies führt dazu, dass die Zukunftsfähigkeit der etablierten Demokratien zuweilen recht kritisch beurteilt wird.³⁸ Die letzteren, die externen Herausforderungen, lassen sich unter dem Stichwort der Globalisierung und der Entstehung von nicht-demokratischen Alternativen³⁹ zusammenfassen.

Globalisierung lässt sich – in einer ersten Annäherung – als kontinuierlicher Vernetzungsprozess von verschiedenen, weltweit stattfindenden Ereignissen in den Bereichen Wirtschaft, Technik, Politik und Umwelt begreifen, wobei sich diese Bereiche in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen.⁴⁰ In diesem Zusammenhang gilt es auch die Tatsache zu beachten, dass immer zahlreichere Problemlagen wie die durch die Menschen induzierte Klimaveränderung, die gegenwärtige Finanzkrise etc., die Menschheit als Ganzes betreffen und nur durch internationale Kooperation auf globaler Ebene gelöst werden können. Gleichzeitig lässt sich auch beobachten, dass durch den technologischen Fortschritt sich auch der Zeitdruck der Probleme erhöht hat. Diese Entwicklungen führen letztlich dazu, dass alle Staaten der Erde stärker miteinander verflochten sind und immer aussenabhängiger werden. Dabei wird die Handlungsautonomie der einzelnen Staaten sowohl durch das Agieren transnational tätiger Unternehmungen als auch durch das internationale System selbst oder genauer durch das Verhalten anderer Staaten, Staatengruppen und Internationaler Organisationen beeinflusst.

36 Merkel (2010), S. 2.

37 Ritzzi/Schaal (2010), S. 9.

38 Schmidt (2004), S. 345.

39 Das Entstehen von nicht-demokratischen Alternativen wird nur der Vollständigkeit halber erwähnt und wird nicht weiter diskutiert, konzentriert sich doch diese Arbeit auf die Potentiale der demokratischen Staaten. Die Untersuchung des Systemwettbewerbs würde eine eigene Arbeit erfordern.

40 Vgl. Stehr (2009), 53.

Häufig können die einzelnen Länder auf das Zustandekommen wichtiger Entscheide keinen Einfluss nehmen, was weiters dazu führt, dass diese auch in ihren inneren Angelegenheiten nicht mehr autonom entscheiden können. Sie sind für die Erreichung ihrer Ziele verstärkt vom internationalen Umfeld abhängig, was wiederum zu einer Beeinträchtigung der staatlichen Steuerungsfähigkeit und letzten Endes auch zur Aushöhlung der Souveränität führt.⁴¹

Diese Entwicklungen beeinflussen den Kontext der Politik, die ihrerseits zunehmend komplexer wird. Dabei verändert sich auch die Organisationsstruktur des gesamten Gesellschaftssystems und seiner Teilsysteme entsprechend der Logik zunehmender Differenzierung.⁴² Dieser Wandel der Rahmenbedingungen führt seinerseits zu Rückkoppelungen auf der Ebene der Demokratie. Das Modell der inputorientierten Demokratie, in welcher die Politiker eng an den Willen des Volkes gekoppelt sein sollten, wird zunehmend als unrealistisch angesehen. Aus diesem Grund steigt die Zahl der Beobachter, die erwarten, dass unter der formellen Beibehaltung des demokratischen Mechanismus der Einfluss der Bürger zurückgeht und ihre Rolle auf die Bewertung des politischen Outputs reduziert wird, während die Politiker als «Unternehmer» im schumpeterschen Sinn – unabhängig – vom Willen der Wähler pragmatische und sachgerechte Problemlösungen anbieten, die von den Bürgern erst ex-post bewertet werden.⁴³ Dies führt des Weiteren dazu, dass der politische Wettbewerb sich von den programmatischen Auseinandersetzungen um Handlungsalternativen auf die Ebene von personalisierten Wahlkampfstrategien verlagert; ebenso verschiebt sich die Machtbalance zwischen Regierung und Parlament zu Ungunsten der letzteren.⁴⁴ Dieser Wandel der Demokratie, für den Colin Crouch den Begriff «Postdemokratie»⁴⁵ geprägt hat, geht mit der Veränderung der Funktion der politischen Führung einher:

«Starke Führungspersönlichkeiten [gewinnen, ZTP] an Einfluss, da sie das Vertrauen der Bürger für sich gewinnen, divergierende Inte-

41 Pállinger (2005), S. 19 ff.

42 Zolo (1997), S. 23.

43 Ritzi/Schaal (2010), S. 9.

44 Ibid., S. 10.

45 Crouch (2004), S. 4.

ressen bündeln und richtungweisende Entscheidungen fällen können – deren Qualität die Wähler im Nachhinein bewerten sollen.»⁴⁶

Während der politischen Führung ein positiver Einfluss auf Handlungsfähigkeit und Problemlösungskapazität nachgesagt wird, bleibt die normative Bewertung derselben ambivalent, da starke Führung stets ein Risiko für die Responsivität und Legitimität der Demokratie darstellt. Der Einfluss einzelner Führungspersönlichkeiten ist person- und situationsabhängig und deswegen aus der Sicht des rechtsstaatlichen Ideals der Regelerorientierung kritisch zu bewerten.⁴⁷

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass die politikwissenschaftliche Führungsforschung («Leadership-Forschung») in den letzten Jahren einen Aufschwung erlebt hat.⁴⁸ Obwohl eine allgemein anerkannte Definition von «Führung» fehlt, lässt sich ein gemeinsamer Kern festhalten, der in Ausübung von Einfluss besteht.⁴⁹ Funktional bezieht sich diese einerseits auf die Integration der zu führenden Gruppe und andererseits auf die Erreichung der Gruppen- und Organisationsziele.⁵⁰ Dabei wird Erfüllung der Funktionen zum einen durch Strukturen (Institutionen) und Kontexte, zum anderen durch persönliche Eigenschaften der Führungspersönlichkeit beeinflusst.⁵¹ Hinsichtlich der Potentiale der Monarchie sollen im nächsten Abschnitt jedoch nicht die – erforderlichen – persönlichen Eigenschaften der Monarchen – im Sinne einer modernen Variante der Fürstenspiegel⁵² – untersucht werden, sondern es soll der Frage nachgegangen werden, welche Funktionen des monarchischen Staatsoberhauptes können – unter den gegenwärtigen Bedingungen der Post-Demokratie – zur Steigerung und / oder Bewahrung der Qualität der Demokratie beitragen.

46 Ritzzi / Schaal (2010), S. 10.

47 Ibid., S. 9.

48 Vgl. Gast (2010), S. 12 und Helms (2010), S. 3.

49 Gast (2012), S. 12.

50 Ibid. S. 14.

51 Ibid. S. 13–26.

52 Riklin (1995), S. 81

4. Funktionspotentiale des monarchischen Staatsoberhauptes zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Wie gezeigt, hat in den letzten Jahrzehnten die Komplexität der Politik zugenommen. Aus systemtheoretischer Perspektive begegnen Systeme (also auch politische Systeme) der steigenden Umweltkomplexität durch die Ausbildung von interner Komplexität, welche sie in die Lage versetzt, von aussen kommende Impulse intern in adäquaten Strukturen zu verarbeiten. In Anlehnung an Luhmann lässt sich die historische Entwicklung als immer stärkere Ausdifferenzierung der Funktionssysteme lesen.⁵³

«Funktionale Differenzierung besagt, dass der Gesichtspunkt der Einheit, unter dem eine Differenz von System und Umwelt ausdifferenziert ist, die Funktion ist, die das ausdifferenzierte System (also nicht: dessen Umwelt) für das Gesamtsystem erfüllt.»⁵⁴ Demzufolge konzentriert sich das jeweilige Subsystem exklusiv auf die Erfüllung seines «funktionalen Primats».⁵⁵ Ausgehend von dieser Perspektive stellt sich die Frage, welche Vorteile die Trennung der staatsleitenden Funktion in ein monarchisches Staatsoberhaupt und eine parlamentarisch verantwortliche Regierung für ein politisches System mit sich bringt und welche konkrete Funktionen besonders geeignet für die Zuweisung an einen Monarchen sind.

Zwar war insbesondere im 19. und 20. Jahrhundert ein Abstieg der monarchischen Staatsform zu beobachten. Vor dem Hintergrund der bereits angesprochenen Fundamentaldemokratisierung wäre ein weiterer Rückgang der Zahl der Monarchien zu erwarten gewesen. Doch erwiesen sich die europäischen Monarchien nach dem Zweiten Weltkrieg als äusserst stabil und anpassungsfähig. Der englische Verfassungstheoretiker Vernon Bogdanor weist in diesem Zusammenhang auf den Aspekt hin, dass die republikanische Staatsform nicht automatisch überlegen sei:

53 Mayntz/Scharpf (2005), S. 239.

54 Luhmann (1997), S. 745 f. (Hervorhebung im Original).

55 Brodocz (2001), S. 476.

[I]n general, where republicanism has triumphed, this has been less a result of conscious and deliberate choice than because monarchy has been discredited either by defeat in war or by resistance to constitutional change. Republicanism is adopted less because it seems an ideal system than because it is all that is left after monarchy has been rendered unsustainable. It is, as it were, a form of government *faute de mieux*, a lesser evil than a preferred alternative.⁵⁶

Aber auch der überzeugte Monarchist Bogdanor redet nicht der Restaurierung der Monarchie als Regierungsform Wort, sondern betont die Vorteile der Monarchie im Hinblick auf die rechtsstaatliche Demokratie, dabei hat er das Beispiel seiner Heimat Grossbritannien vor Augen. Dieses Exempel macht aber gerade deutlich, dass die spezielle Funktion, die die Krone heute einnimmt, ein modernes Phänomen ist und entgegen der weit verbreiteten Annahme nicht auf uralten Traditionen beruht, wie David Carradine in seinem Aufsatz «Die Erfindung der britischen Monarchie 1820–1994» nachweist: «Neun von zehn englischen Traditionen sind in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden.»⁵⁷ Dies wiederum bedeutet, dass «die Erfindung der Monarchie» aus dem Kontext der Demokratisierung heraus zu begreifen ist.

Benjamin Constant hat diesen Zusammenhang bereits 1814 erkannt: Neben die drei politischen (!) Gewalten Exekutive, Legislative und Judikative, welche zur Zusammenarbeit verpflichtet waren, deren reibungsloses Funktionieren aber nicht von vornherein als gegeben erachtet werden konnte, setzte er als vierte die königliche Gewalt («*pouvoir monarchique*»)⁵⁸ Diese Gewalt konnte nicht Teil der drei anderen sein, sondern sollte neutral ausserhalb von ihnen stehen. Sie sollte immer zum Zuge kommen, wenn nötig, um das Zusammenwirken und die Funktionsfähigkeit der anderen Gewalten zu ermöglichen. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe war möglich, «*pour qu'elle soit préservatrice et réparatrice sans être hostile.*»⁵⁹ Constant sah den grössten Vorteil der konstitutionellen Monarchie darin begründet, dass sie in der Lage sei,

56 Bogdanor (1995), S. 299.

57 C. P. Snow zitiert in Carradine (1994), S. 10.

58 Constant (1814), S. 2.

59 *Ibid.*, S. 3.

diese neutrale Gewalt («pouvoir neutre») hervorzubringen, denn sie verfüge bereits über die notwendigen Institutionen:

La monarchie constitutionnelle a ce grand avantage, qu'elle crée ce pouvoir neutre dans la personne d'un Roi, déjà entouré de traditions et de souvenirs, et revêtu d'une puissance d'opinion qui sert de sa base à puissance politique. L'intérêt véritable de ce Roi n'est aucunement que l'un des pouvoirs renverse l'autre, mais que tous s'appuyent, s'entendent et agissent de concert.⁶⁰

Demokratie ist – neben anderem – ein Verfahren zur Konfliktregulierung. Im demokratisch verfassten Rahmen treffen gegensätzliche Interessen aufeinander, wird um Lösungen für die gesellschaftlichen Streitfragen gerungen. Aus diesem Grund ist Demokratie auch immer eine prekäre Regierungsform, die der Einhegung des Konflikts in einen konsensuellen Rahmen bedarf. Aus dieser Perspektive ist – gemäss Constant – die Funktion des Monarchen darauf ausgerichtet, das Funktionieren der rechtsstaatlich-demokratischen Institutionen zu befördern und im Sinne eines über den Interessengruppen und Parteien stehenden Schiedsrichters für einen gewissen Ausgleich zu sorgen.

Die Schaffung der Funktion eines monarchischen Staatsoberhauptes hat gerade in der heutigen Zeit, in der Politik immer komplexer und unverständlicher wird, einen weiteren Vorteil: Sie erlaubt die Personalisierung der Politik und ermöglicht dadurch eine Reduktion der Komplexität, wie bereits der Klassiker der britischen Verfassungslehre, Walter Bagehot, festgestellt hat:

The best reason why Monarchy is a strong government is, that it is an intelligible government ... To state the matter shortly, Royalty is a government in which the attention of the nation concentrated on one person doing interesting actions. A Republic is a government in which that attention is divided between many, who are all doing uninteresting actions. According, so long as the human heart is strong and the human reason weak, royalty will be strong because it appeals to diffused feeling, and Republics weak, because they appeal to the understanding.⁶¹

60 Ibid.

61 Bagehot (1910), S. 106 und 112.

Ein solches Monarchieverständnis hat natürlich auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung und Funktion des Amtes des monarchischen Staatsoberhauptes: Da es nicht demokratisch gewählt ist, sollen ihm keine persönlichen politischen Befugnisse verliehen werden, sondern der Monarch soll als unparteiisches, über den Interessenkonflikten stehendes Symbol die Einheit des Staates repräsentieren. Dies schafft eine Aura der Autorität und ermöglicht es den Menschen, sich besser mit dem Staat zu identifizieren: «We must not bring the Queen into the politics, or she will cease to be revered by all the combatants; she will become one combatant among many.»⁶² Für Bagehot war klar, dass nur eine auch personelle Trennung der «efficient» und «dignified Parts» die Funktion des Monarchen als Sinnbild der nationalen Einheit sicherstellen konnte, und diese war als zusätzliche Legitimitätsreserve unabdingbar für die Bewahrung der staatlichen Herrschaft. «The use of the Queen, in a dignified capacity, is incalculable. Without her in England, the present English Government would fail and pass away.»⁶³ Dies sei der Fall, weil es eben die «dignified parts» seien, die kraft ihrer moralischen Autorität der Verfassung die Macht verliehen, während die «efficient parts» diese Macht bloss einsetzten.⁶⁴

Die Ausser-Streit-Stellung des monarchischen Staatsoberhauptes⁶⁵ entlastet dieses von der Verpflichtung, in tagespolitischen Konflikten Stellung beziehen zu müssen und schafft damit die Möglichkeit, den positiven und konsensualen Elementen der Politik eine konkrete Gestalt zu verleihen:

In der Tat ist dies wohl eine der wichtigsten Funktionen, die heute das Königtum erfüllt. Es kann Abstraktion vermenschlichen. Souveränität, Zusammengehörigkeit, Tradition, Kontinuität, etc. sind alles Begriffe, die nach Sichtbarkeit verlangen, wenn sie dauerhaft wirken sollen. Fahnen und Hymnen brauche eine Ergänzung in

62 Ibid., S. 134.

63 Ibid., S. 106.

64 Ibid., S. 75.

65 Technisch gesehen erfolgt dies dadurch, dass der Monarch seiner politischen Verantwortlichkeit entledigt wird, während die Regierung, die unter dem Erfordernis des dauerhaften parlamentarischen Vertrauens steht, die Verantwortung für die – politischen – Handlungen der weit gefassten Exekutive übernehmen muss.

Fleisch und Blut. Der König gibt sie, und durch die Einrichtung der Dynastie gibt er sie überzeitlich.⁶⁶

Durch die Ausser-Streit-Stellung und seine Unabhängigkeit wird das monarchische Staatsoberhaupt ausserdem zum idealen Träger weiterer symbolischen Funktionen.⁶⁷ Es steht sinnbildlich für die Einheit der Nation, stiftet Identität und kann sowohl als Vorbild als auch als Objekt der Verehrung dienen. Darüber hinaus verkörpert die Krone die Tradition und bildet damit einen stabilen Orientierungspunkt in einer sich immer schneller ändernden Welt. Schliesslich stellt der Monarch im Idealfall auch eine moralische Autorität dar.⁶⁸

5. Konklusion

Die Funktionen eines modernen monarchischen Staatsoberhauptes stehen typischerweise nicht in Konkurrenz zur demokratisch legitimierten Regierung, sondern sollen diese ergänzen und zum besseren Funktionieren der rechtsstaatlich-demokratischen Institutionen beitragen. Sie bilden eine Legitimitätsreserve, die die Handlungs- und Stabilitätsressourcen eines Staates erhöht. Exemplarisch für ein solches Amtsverständnis ist das Verhalten des spanischen Königs Juan Carlos I., der 1982 unter Ausnutzung seines monarchischen Prestiges einen Putsch reaktionärer Kräfte verhindert und somit die Demokratie gerettet hat.

Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität der Politik bietet sich die Position eines monarchischen Staatsoberhauptes als Trägerin symbolischer Funktionen an, welche der staatlichen Einheit einen persönlichen Ausdruck verleiht und diese auch konkret erfahrbar macht. Die hier geschilderten Funktionen sind nicht neu, aber gewinnen vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Herausforderungen der Demokratie wieder an Bedeutung. Sie ermöglichen einen eher affektiven Zugang zur Politik und ergänzen damit den eher utilitaristisch-rationalen Politikstil, der in der Post-Demokratie vorherrscht und können da-

66 Häusler (1993), S. 35.

67 Ibid.

68 Bagehot (1910), S. 111.

durch zur Verringerung der Entfremdung und Politikverdrossenheit beitragen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Monarchie auf breiter Ebene ein Comeback erleben wird. Obwohl nach dem Zusammenbruch der sowjetischen Vorherrschaft in Ost- und Mitteleuropa in den meisten Staaten die Idee der Restaurierung der Monarchie wieder auftauchte, wurde diese Option nirgendwo verwirklicht. Auch in den neueren Debatten um die Auswüchse des Parteienstaats wurde schon angeregt, durch die Restaurierung der Monarchie die Legitimationsprobleme der Parteienherrschaft zu überwinden. Aber auch diese Vorschläge wurden von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen, geschweige denn vom politischen Mainstream ernsthaft in Betracht gezogen. Worin besteht dann die Relevanz des Monarchiedenkens in Europa? Die europäischen Monarchien sind stabile und erfolgreiche Staaten, deren Institutionen den Test der Zeit bestanden haben und deren Herrscher – zu meist – von einer grossen Mehrheit der Bevölkerung getragen werden. Sie haben sich als flexibel genug erwiesen, um sich den funktionalen Erfordernissen und der politischen Kultur der jeweiligen politischen Systeme sowie den sich ändernden Legitimitätsvorstellungen anzupassen. Letzten Endes bietet die Monarchie auch ein praktikables Modell, Legitimität und Stabilität mit der Dynamik des demokratischen Konkurrenzkampfes zu verbinden.

Literatur

- Asbach, Olaf (2003): Staat, Politik und die Verfassung der Freiheit. Zu den Anfängen des republikanischen Verfassungsdenkens in der französischen Aufklärung, in: *Der Staat*, Band 42, Heft 1, S. 1–34.
- Bagehot, Walter (1910): *The English Constitution*, London, Edinburgh, Dublin & New York.
- Bodin, Jean (1976): *Über den Staat*, Stuttgart.
- Beyme, Klaus von (1999): *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999*, Opladen [3. Auflage]
- Bogdanor, Vernon (1995): *The Monarchy and the Constitution*, Oxford.
- Brock, Lothar: Verweltlichung der Demokratie. Aus der Verflechtungs- in die Entgrenzungsfalle?, in: Greven, Michael (Hrsg.): *Demokratie eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, S. 39–54.

- Brodocz, André/Llanque Marcus/Schaal, Garry S. (2008): Demokratie im Angesicht ihrer Bedrohungen, in: Brodocz, André/Llanque Marcus/Schaal, Garry S. (Hrsg.): *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden, S. 11–26.
- Brodocz, André (2001): Die politische Theorie autopoietischer Systeme: Niklas Luhmann, in: Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart II*, Opladen, S. 465–495.
- Bundszentrale für politische Bildung (1999): *Menschenrecht. Dokumente und Deklarationen*. Bonn.
- Constant, Benjamin de (1814): *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris.
- Carradine, David (1994): *Die Erfindung der britischen Monarchie 1820–1994*, Berlin.
- Crouch, Colin (2004): *Post-Democracy*, Cambridge/Malden.
- Doehring, Karl (2004): *Allgemeine Staatslehre. Eine systematische Darstellung*, Heidelberg (3. Auflage).
- Dreitzel, Horst (1991): *Monarchiebegriffe in der Fürstengesellschaft: Semantik und Theorie der Einherrschaft in Deutschland von der Reformation bis zum Vormärz*, Köln, Weimer und Wien.
- Fehrenbach, Elisabeth (1992): *Verfassungsstaat und Nationsbildung 1815–1871*, München.
- Fleiner-Gerster, Thomas (1995): *Allgemeine Staatslehre*, Berlin.
- Friske, Tobias (2007): *Staatsform Monarchie. Was unterscheidet eine Monarchie heute noch von einer Republik?*, www.freidok.uni-freiburg.de/.../FRISKE_Staatsform_Monarchie.pdf (Stand: 17. 10. 2010), S. 1–147.
- Gamper, Anna (2010): *Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre*, Wien (2. Auflage).
- Gast, Henrik (2010): Politische Führung als politikwissenschaftliches Problem: zur Einführung in den Gegenstand, in: Sebaldt, Martin/Gast, Henrik (Hrsg.): *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen*, Wiesbaden 2010, S. 11–33.
- Gebhardt, Jürgen (2000): Das Plebiszit in der repräsentativen Demokratie, in: Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule Speyer*, Speyer, S. 13–26.
- Häberle, Peter (1994): Monarchische Strukturen und Funktionen in den europäischen Verfassungsstaaten – eine vergleichende Textstufenanalyse, in: Hengstschläger, Johannes/Köck, Heribert Franz/Korinek, Karl (Hrsg.): *Für Staat und Recht. Festschrift für Herbert Schambeck*, Berlin, S. 683–699.
- Häusler, René (1993): *Rückkehr der Mitte? Königtum zwischen Mythos und Moderne. Ein Beitrag zur Theorie der Monarchie im Zeichen des wiedererstarkenden Royalismus in Ostmittel- und Südosteuropa*, Frankfurt a. M.
- Herodot (2004): *Historien*, herausgegeben von Feix, Josef, München.
- Jesse, Eckard (1997): Typologie politischer Systeme der Gegenwart, in: Geiss, Harald (Hrsg.): *Grundwissen Politik*, Bonn, S. 239–312 (3. Auflage).
- Kimmel, Adolf (Hrsg.) (2000): *Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, München, S. IX–XXXIII (5. Auflage).
- Kirsch, Martin (1999): *Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London.

- Luhmann, Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.
- Machivaelli, Niccolò (1990): *Der Fürst*, Frankfurt a. M. und Leipzig.
- Mahnkopf, Brigitte (1998): Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktion, in: Greven, Michael (Hrsg.): *Demokratie eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, S. 55–79.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (2005): Politische Steuerung – Heute?, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 34, Heft 3, S. 236–243.
- Merkel, Wolfgang (2010): Die Herausforderungen der Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts, http://www.wzb.eu/zkd/dsl/pdf/8_Keynote_von_Prof._Dr._Wolfgang_Merkel_Die_Herausforderungen_der_Demokratie_zu_Beginn_des_21._Jahrhunderts (Stand: 18. 10. 2010), S. 1–7.
- Pállinger, Zoltán Tibor (2003): Monarchien im Europa von heute unter besonderer Berücksichtigung der neuesten Verfassungsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein. Überarbeitetes Manuskript eines Vortrages am Institut für Österreichische und Europäische Rechtsgeschichte der Universität Wien vom 1. Dezember 2003, in: *Beiträge Liechtenstein-Institut*, Nr. 18/2003.
- Pállinger, Zoltán Tibor (2005): Herausgeforderte Demokratie: Zukunfts- oder Auslaufmodell, Erweitertes Manuskript eines Vortrages im Liechtenstein-Institut vom 26. Oktober 2004, in: *Beiträge Liechtenstein-Institut* Nr. 27/2005.
- Pállinger, Zoltán Tibor (2006): Von Westfalen zum Global Village: Wandlungen des Souveränitätskonzepts, in: *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein*, Bd. 105, S. 52–75.
- Puddington, Arch (2010): Freedom in the World 2010: Erosion of Freedom Intensifies, in: Freedom House (ed.): *Freedom in the World 2010: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Lanham, p. 1–17.
- Riklin, Alois (1995): Politische Ethik, in: Kramer, Helmut (Hrsg.): *Politische Theorie und Ideengeschichte im Gespräch*, Wien, S. 81–103.
- Ritzi, Claudia/Schaal, Garry S. (2010): Politische Führung in der Postdemokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 2–3/2010, S. 9–15.
- Schmidt, Manfred G. (1995): *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart.
- Schmidt, Manfred G. (2004): Sind Demokratien zukunftsfähig? Befunde des internationalen Vergleichs, in: Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hrsg.): *Demokratie und Demokratieentwicklung*. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, S. 377–389.
- Steffani, Winfried (1997): *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*, Opladen 1997.
- Stehr, Christopher (2003): *Globalisierung und Destabilisierungstendenzen innerhalb des internationalen Systems: Eine Indikatorenanalyse für ausgewählte Nationalstaaten*, München
- Zolo, Danilo (1997): *Die demokratische Fürstenherrschaft. Für eine realistische Theorie der Politik*, Göttingen.
- Helms, Ludger (2010): Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2–3/2010, S. 3–8.

