

»Failed presidencies«?

Zur Debatte um zwei Jahrhunderte Präsidialismus in Lateinamerika

Unter den zahlreichen offenen Fragen der iberamerikanischen Verfassungsgeschichte drängt sich aktuell eine besonders auf: jene nach dem Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Wie ist die (mangelnde) Gewaltenschränkung zwischen dem Präsidenten und der parlamentarischen Mehrheit zu beurteilen? Gibt es einen Ausweg aus der nun bald zweihundertjährigen Tendenz der durch Volkswahl legitimierten Exekutive einerseits, ihre institutionelle Unabhängigkeit bis zu einer Präsidialdiktatur auszuweiten und dem häufig erfolgreichen Bestreben der in den Parlamenten vertretenen Eliten andererseits, diesen Freiraum möglichst stark einzuschränken? Die heutigen Vorgänge in Venezuela, Bolivien, Ecuador und Honduras erinnern an die Konflikte der ersten kreolischen Staatengründergeneration in den untergegangenen Vizekönigreichen; zumal sich diese Auseinandersetzung von Anfang an mit der Debatte um Zentralismus und Regionalismus, Einheitsstaat versus Bundesstaat überschneidet.

Die Mairevolution in Buenos Aires (1810) mündete in revolutionäre Ausschüsse, welche die ausführende Funktion auf mehrere Personen verteilten, sich etwa als Triumvirate organisierten. Das Misstrauen gegen eine starke, quasi-monarchische Staatsführung veranlasste auch die erste Konstituante Venezuelas 1811, die Exekutive auf ein Kollegium mit wechselndem Vorsitz aufzuteilen (Art. 72 ff. der Verfassung). Damit setzte sogleich die Gegenbewegung ein. Als Vorbild und Stichwortgeber für die heutige »bolivarische Bewegung« machte Simón Bolívar unter anderem diese Vorsicht für das frühe Scheitern der ersten Republik verantwortlich: Mangel politischer

Reife und gesellschaftlicher Homogenität der Bevölkerung, aber auch wegen der schwierigen äußeren Umstände seien sowohl der Föderalismus wie auch eine schwache Exekutive völlig ungeeignet für die künftige Staatsordnung.¹ Schrittweise baute Bolívar nun die Stellung der Exekutive aus: Zunächst erreichte er, dass sich der Kongress von Angostura für einen auf vier Jahre direkt gewählten Präsidenten entschied – auch wenn der Konstituante des Jahres 1819 Bolívars Empfehlung noch zu weit ging, den Präsidenten für eine längere Amtszeit von sechs Jahren zu wählen.² Während diese erste und auch die zweite bolivarische Verfassung von Cúcuta (1821) hierin noch dem Vorbild der nordamerikanischen Verfassung von 1787 folgten, orientiert sich der von Bolívar im Jahr 1826 nach Hochperu (Bolivien) auch in Peru oktroyierte Text nun am napoleonischen Verfassungsmodell: Die Präsidentschaft der Republik ist auf Lebenszeit übertragen (Abs. 5 und Art. 1 der Präambel).³ Umgekehrt wird die legislative Funktion des Parlamentes in dem Maße schwächer, in dem Bolívar sie im Jahr 1826 statt auf zwei Kammern, Repräsentantenhaus und Senat (so 1819 und 1821), nun auf drei konkurrierende Häuser aufteilt (Cámara de Tribunales, Cámara de Senadores, Cámara de Censores, Art. 27 ff.). Diesem Zweck diene auch die Ergänzung der klassischen drei um eine vierte Funktion, die sogenannte »Moralische Gewalt« (Poder Moral).

Die Gegner Bolívars in Peru erreichten bereits 1827, dass die oktroyierte Staatsordnung wieder aufgehoben wurde: Die Verfassung von 1828 kehrte zum Zweikammersystem zurück

1 SIMÓN BOLÍVAR, Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño (sog. Manifest von Cartagena vom 15.12.1812) und Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla (sog. Brief aus Jamaika vom 6.9.1815), in: DERS., Discursos, proclamas y epistolario político, Madrid 1975, 40 ff. bzw. 160 ff.

2 So 7. Titel, 1. Sektion, Art. 3 des Verfassungsentwurfs.

3 Bereits Alexander Hamilton hatte 1787 dem Kongress von Philadelphia vorgeschlagen, eine Person auf Lebenszeit als »elective monarch« mit der exekutiven Funktion zu betrauen, HARALD VON BOSE, Republik und Mischverfassung – zur Staatsformenlehre der *Federalist Papers*, Frankfurt a. M. 1989, 79.

(Art. 10 ff.). Vor allem aber verlor der Präsident seine die übrigen Funktionen überragende Machtstellung und Amtsführung auf Lebenszeit, wobei eine einzige Wiederwahl unmittelbar nach Ablauf der Amtszeit gestattet war (Art. 84). Die hier geschilderte Pendelbewegung zieht sich wie ein »roter Faden« durch die lateinamerikanische Verfassungsgeschichte. Es ist daher keineswegs unwahrscheinlich, sondern wäre sogar folgerichtig, wenn sich auch auf die aktuellen Tendenzen, Präsidentschaften in Venezuela, Bolivien, Ecuador oder Nicaragua zu errichten, bald stärkere Gegenbewegungen formierten.

Hiermit im Zusammenhang steht die Frage, ob das Schwanken zwischen einer autoritären Staats- und Regierungsführung einerseits und der Dominanz einer parlamentarisch fest verankerten Oligarchie andererseits durch institutionelle Schranken dauerhaft einzudämmen ist. Oder handelt es sich vielleicht um eine »natürliche« Folge des jahrhundertlang gewachsenen »caudillismo« oder gar einer »mentalitätsbedingten Streitlust« der Eliten, so dass den Konflikten staatsrechtlich kaum beizukommen ist und diese allenfalls historisch bzw. soziologisch erklärbar, aber hinzunehmen sind? Seit dem vernichtenden Urteil des zunehmend resignierenden Simón Bolívar haben sich Politiker und Gelehrte in Übersee diese Frage immer wieder neu gestellt. Sie erscheint kaum lösbar, erst recht nicht in diesem Rahmen. Aber die Vielzahl der angebotenen, oft wieder verworfenen Lösungen ist zumindest aus akademischer Perspektive aufschlussreich. Sie alle suchen nach einem institutionellen Ausgleich, der immer wieder zu einer Entscheidung zwischen Autorität und Freiheit überhöht worden ist. Dies betrifft alle jene Bestrebungen, die auf eine zusätzliche Staatsfunktion oder Gewalt als Vermittler zwischen den übrigen drei abzielten: etwa den fünfköpfigen

»supremo poder conservador« in der mexikanischen Verfassung von 1836.⁴ Einen anderen Ansatz, die Macht des Präsidenten einzuschränken, formulierte die Verfassung Uruguays von 1917: Sie schuf ein »kollegiales Regierungssystem« (*colegiado integral*), eine »doppelköpfige Exekutive« (*ejecutivo bicéfalo*) aus dem Präsidenten und einem Nationalen Verwaltungsrat.⁵ Außerdem verankerten einzelne Staaten wie Chile (1891 und 1925) sowie Kuba (1940) Regierungsformen, die nach Mischformen zwischen dem »klassischen« Präsidentsystem nordamerikanischer Herkunft und dem parlamentarischen System europäischer Staaten suchten. Diese Möglichkeit hat bis heute die Politikwissenschaft besonders beschäftigt, etwa wenn sie unter dem Stichwort der »failed presidencies« spezifische Funktionsprobleme des Präsidentsystems auffindig macht und ihnen gegenüber die Vorteile parlamentarischer Demokratien betont.⁶ Der Nachteil solcher institutionellen Ansätze liegt darin, dass sie regelmäßig in einen mehr oder minder schematischen Systemvergleich münden, der die jeweiligen historischen Bedingungen vernachlässigt. In der lateinamerikanischen Verfassungswirklichkeit ist oftmals kaum zu beurteilen, welches Gewicht institutionelle Faktoren in der Vergangenheit hatten und welche Folgen denkbare Systemveränderungen hätten. Denn solche Wirkungen hängen erfahrungsgemäß oft viel weniger vom Verfassungstext selbst ab als von den wechselnden parteipolitischen Konstellationen, von der innen- und außenpolitischen Lage und dem oft kaum einschätzbaren Handeln der Eliten.

Jenseits dieser institutionellen Ansätze stimmt *eine* Beobachtung auf längere Sicht hoffnungsvoll: die in Lateinamerika zumindest theoretisch nicht nachlassende Suche nach gesellschaftlichem Ausgleich, nach einer wirklichen

4 Zu diesem Projekt und seinem Scheitern: OTTO CARLOS STOETZER, Benjamin Constant and the doctrinaire liberal influence in Hispanic America, Pittsburgh 1977, 28 f.

5 Dazu JOSEF NESCHEN, Uruguay. Besonderheiten eines Verfassungssystems, Berlin 1972, speziell 31.

6 So etwa JUAN LINZ, ARTURO VALENZUELA, The Failure of Presi-

dential Democracy, Baltimore 1994.

Balance nicht nur zwischen den Funktionsträgern, sondern auch zwischen den sie tragenden gesellschaftlichen Gruppen. Nur so ist in *ideengeschichtlicher* Hinsicht die große Resonanz derjenigen europäischen Konzepte in Übersee zu erklären, die neben institutionellen Kräftegleichgewichten die soziale Harmonie in den Mittelpunkt gerückt haben: also nicht nur Forderungen wie jene nach einer »vermittelnden« oder »neutralen Gewalt« bei Benjamin Constant de Rebecque, sondern auch die katholische Soziallehre, die französische Schule des sozialen Soli-

darismus oder der (wenn auch umstrittene) Begriff von gesellschaftlicher Harmonie bei Pierre-Joseph Proudhon. Für diese Neigung spricht ferner, dass neben diesen Konzepten in Lateinamerika auch auf andere selbst dann noch rekurriert wurde, als sie in Europa längst vergessen waren: Dies gilt ebenso für die Eklektik im Sinne Victor Cousins in Frankreich wie für den »harmonischen Liberalismus« eines Karl Christian Friedrich Krause und seiner Schüler in Deutschland.

Andreas Timmermann