

## Vorwort

„Alles wäre verloren, wenn ein und derselbe Mann oder dieselbe Körperschaft der Fürsten, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausübte: Gesetze zu erlassen, sie in die Tat umzusetzen und über Verbrechen und private Streitigkeiten zu richten“  
(Montesquieu 1748).

Als der französische Staatstheoretiker Charles de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu, vor mehr als 250 Jahren sein wichtigstes Werk *De l'esprit des loix* (Vom Geist der Gesetze) 1748 in Genf veröffentlichte, ahnte noch niemand, welch großen Einfluss die Thesen des adligen Richters in Frankreich, Europa und der ganzen Welt haben würden. Sein Konzept der Gewaltenteilung stammt zwar ursprünglich bereits von Aristoteles, Montesquieu hat ihm aber zunächst zum theoretischen und schließlich – lange nach seinem Tod – auch zum politisch-praktischen Durchbruch verholfen.

Im Zeichen der Aufklärung vertrat Montesquieu die Idee eines liberalen Staates, in dem nicht länger alle Macht in der Hand eines einzigen Menschen, des Monarchen, konzentriert sein sollte. Vielmehr sollten stattdessen die drei Staatsgewalten – Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung – auf unterschiedliche Institutionen verteilt werden, die sich gegenseitig kontrollieren, um so ein Machtgleichgewicht herzustellen. Der Gedanke der *checks and balances* war geboren, der nach wie vor für einen demokratischen Rechtsstaat unverzichtbar ist.

Das System der Gewaltenteilung ist in seiner ursprünglichen Form in den Vereinigten Staaten von Amerika realisiert worden, während die Europäer einen anderen Weg gegangen sind. Ihre große Revolution fand erst 1789 – dreizehn Jahre nach der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung – statt. Im parlamentarischen Regierungssystem sind Exekutive und Legislative enger miteinander verschränkt, die Regierung entstammt dem Parlament und sie regiert im und mit dem Parlament. Lediglich die Gerichte bilden eine unabhängige dritte Gewalt.

Angesichts der Verwerfungen, die sich im US-amerikanischen Präsidialsystem zeigen, ist Montesquieus Lehre allerdings einer erneuten wissenschaftlichen Überprüfung zu unterziehen. Die Gewaltenteilung versagt offenbar, wenn die politisch Verantwortlichen die demokratischen Regeln nicht einhalten. Die Gewaltenteilung ist gewiss

nicht allein an der Misere schuld, aber sie hat möglicherweise dazu beigetragen. Diesen und anderen Fragestellungen, die sich aus Montesquieus Lehre ergeben, geht der vorliegende Band in dreizehn Beiträgen nach.

Rüdiger Voigt

im November 2020

## Danksagung der Herausgeber

Dem Reihenherausgeber Herrn Professor Rüdiger Voigt und dem Chef des Franz Steiner Verlags Herrn Dr. Schaber sei gedankt für das Vertrauen, das sie den Herausgebern im Blick auf die Vollendung des vorliegenden Sammelbandes über Gewaltenteilung in alter und neuer Zeit gewährt haben.

Bei einem Verlagsprojekt, an dem über ein Dutzend Autoren beteiligt sind, von denen jeder die Ablieferung seines Beitrags zu einem genannten Termin zusagen musste, liegt es nahe, für sachlich und zeitlich nicht nur versprochene, sondern eingehaltene Mitarbeit Dank zu sagen. Allen Kundigen ist dabei klar, dass wissenschaftliches Arbeiten an einem Sachbuchbeitrag die Verpflichtung einschließt, wochenlang am Thema zu bleiben und auf bemessenem Raum Können unter Beweis zu stellen. Der branchenübliche Verzicht auf ein Honorar war allenfalls vertretbar, weil alle Autoren dank Festanstellung bzw. Pensionierung ihren Lebensunterhalt besaßen.

Dank gilt nicht zuletzt dem Würzburger Kollegen Prof. Hans-Joachim Lauth, der nicht nur Teile eines vergleichend gearbeiteten Großprojekts über 100 Jahre Demokratieentwicklung als Schlussbeitrag zu unserem Buch beisteuerte, sondern – als Not am Mann war – sich bereit erklärte, die arbeitsreiche Angleichung von 13 Manuskripten an den Satzstandard des Franz Steiner Verlags aus Lehrstuhlmitteln zu finanzieren.

Univ.-Prof. em. Dr. Tilman Mayer

Univ.-Prof. em. Dr. Paul-Ludwig Weinacht



# Einleitung

TILMAN MAYER / PAUL-LUDWIG WEINACHT

Das „Ende der Geschichte“, von dem Francis Fukuyama zuversichtlich sprach, verband sich bei ihm mit dem Ende der bipolaren Weltordnung und der alleinigen Geltung der westlichen Demokratie in gewaltenteiligen Rechts- und Verfassungsstaaten. Dass Politik an humaner Qualität gewinnt, wenn Herrschaft auf Grenzen stößt, ist freilich keine neuzeitliche Erkenntnis. Sie war auch Athenern und Römern geläufig. Und es gilt festzuhalten, dass „die Geschichte“ (Fukuyama) mit dem Untergang der Sowjetunion schon darum nicht zu Ende sein kann, weil die Nachfolgestaaten keineswegs die Merkmale westlicher Demokratie annahmen. Vielmehr verlor sich die ideelle Spur der Gewaltenteilung, und machtvolle Exekutiven kamen zum Zug. Ausgleich und Balance zwischen den Staatsgewalten, schon gar das Recht auf Freiheit, wurden nicht zur Richtgröße nach-totalitärer Regime und führten nicht zur institutionellen Absicherung der Organisationsstrukturen einer Demokratie. Auch ost- und mitteleuropäische Staaten, im klein-asiatischen Umfeld die Türkei, sind in dieser Richtung vorgerückt.

Angst vor Kontrollverlust und der Wettbewerb um persönliche Vorteile spielen dabei eine Rolle. War es unter Gorbatschow und Jelzin in Russland aussichtsreich, rechtliche und politische Machtbeschränkungen zu fördern, indem man die Unabhängigkeit von Gerichten, eine freie Presse und den Wählerwillen zu akzeptieren schien, dienen die damals begonnenen Verfassungsänderungen heute einem Autokraten („Demokrat reinsten Wassers“, G. Schröder) als knetbare Handlungsgrundlage seines Regiments. Autokratische Anwandlungen lassen sich derzeit auch in den USA beobachten, wo 2016 ein demokratische Gepflogenheiten ignorierender Immobilienmogul Präsident geworden war und die Macht des Weißen Hauses zwielichtig entfesselte.

In dieser hier nur anzudeutenden Situation empfahl es sich, den politischen und rechtlichen Nutzen von Gewaltenteilung historisch und systematisch anhand von Länderstudien, also mit dem Rüstzeug vergleichender Regierungslehre, ins Licht zu stellen. Dabei soll die Teilung der Macht, wie sie klassisch von Montesquieu mit Verweis auf den Verfassungszustand Englands („Verfassung der Freiheit“) dargestellt wurde, als das offenbare Geheimnis einer „gemäßigten Regierung“ wahrgenommen wer-

den. Für Montesquieu war nicht entscheidend, wer regierte – Erbprinz oder gewählter Präsident –, sondern wie sie regierten: mit Unterdrückung der Freiheit des Bürgers oder mit ihrer Wahrung. Die dabei eingesetzten Institutionen und Verfahren waren schon zur Zeit des französischen Barons vielfältig, seine Trias politischer Machtfunktionen: Gesetzgebung, Regierung, Gerichtsbarkeit (*puissance législative, puissance exécutive, puissance judiciaire*) folgt der klassischen Politiklehre des Aristoteles. Dass das Heilige Römische Reich deutscher Nation kein Staat im neuzeitlichen Sinne war, sondern ein Bund selbständiger Fürsten und freier Städte unter einem Kaiser, der seine Wahl mächtigen Kurfürsten verdankte, war Montesquieu eine hellsichtige Bemerkung wert: die Grenzverteidigung von kleinen Ländern und Städten sei durch Koalitionen leistbar.

Kein Wunder, dass Montesquieu nicht den Kaiser, sondern den Sonnenkönig zum Adressaten und das englische Königreich zum Vorbild seiner auf Machtschranken um der bürgerlichen Freiheit willen gerichtete Verfassungsidee („politische Freiheit in der Verfassung“) gemacht hat. In den USA und im revolutionären Frankreich hat man in Verfassungen den Freiheitsgedanken Montesquieus eingetragen. Mit dem Vordringen der parlamentarischen Demokratie traten Fragen auf, die nicht mehr allein durch juristische Auslegung Montesquieus zu beantworten waren. Sie wurden zur Aufgabe der Politikwissenschaft. Und trotz berechtigter Kritik, dass Institutionen des 20. und 21. Jahrhunderts sich nicht geradezu mit einer Theorie des 18. Jahrhunderts rechtfertigen ließen, ist das gewaltenteilige Denken nicht in die Defensive geraten, im Gegenteil! Die Überlegenheit der institutionellen Vorsorge für bürgerliche Freiheitswahrung bleibt aktuell.

Es fällt schwer nachzuvollziehen, inwiefern die gewaltenteilige demokratische Ordnung autoritären Politikansätzen unterlegen sei, die der Willkür und Selbstbereicherung der herrschenden Klasse Tür und Tor öffnen. Das Erfolgsmodell China ist nur insofern eine Herausforderung, als es mit wirtschaftlichem Erfolg verbunden ist. Aber die Weisheit der herrschenden kommunistischen Partei oder ihres regierenden Führers Xi Jinping wird man außerhalb der Reichweite ihrer Einschüchterungskompetenz kaum anerkennen wollen. Kontrolle von Herrschaft (Wahlen, Medien), das öffentliche Diskutierenkönnen von Alternativen, die gerechtere bzw. ausgeglichene Verteilung des Volksvermögens gehören nicht zum chinesischen Erfolgsmodell.

Vielleicht ist gewaltenteilige Staatsorganisation als effektiver Freiheitsschutz, wie Christian Starck in verschiedenen Auflagen des Staatslexikons der Görres-Gesellschaft bemerkt, noch wichtiger für die Freiheit des Einzelnen und der Gesellschaft als die Auflistung der Grundrechtskataloge. Das will viel heißen und verdient eine Debatte.

Es gelang, Beiträge von 13 Autoren in diesen Band aufzunehmen, die sich der Aufgabe annahmen, gewaltenteilige und sich von dieser Idee entfernende Staatsordnungen in Vergangenheit und Gegenwart vorzustellen und zu analysieren. Ein Althistoriker übernimmt es, die gewaltenteiligen Ordnungen der griechische Polis (Aristoteles) und der römischen Republik (Cicero) zu analysieren und zeigt so die historischen Aus-

gangspunkt institutionell gesicherter Kontrolle (Klaus Rosen). Und am Ende übernimmt es ein Politikwissenschaftler, eine Theorie vorzustellen, die es erlaubt, in methodisch gesichertem Zugriff Unterschiede in der Kontrolldichte des gewaltenteiligen staatlichen Organisationsgeschehen zu beobachten, eine Theorie, die sich insbesondere für zeitliche Längsschnitte eignet, so auch für die Verfolgung des vertikalen Kontrollgeschehens im Europa des 20. Jahrhunderts (Hans-Joachim Lauth). Dazwischen liegen Einzelstudien wie die Rezeption Montesquieus am Beispiel der Verfassungsgeschichte Deutschlands (Paul-Ludwig Weinacht) oder die auf politische Herrschaft gemünzte Wissenschaftssprache Max Webers, die heute zu Missverständnissen und Fehldeutungen Anlass gibt (Tilman Mayer). Die zum Vergleichen gedachten Länderstudien umfassen Großbritannien, dessen politisches System im Blick auf „checks and balances“ beschrieben wird (Hans-Christof Kraus) und Präsidialsysteme unter dem Aspekt von Machtanspruch und geteilten Kompetenzen, wofür die USA (Reinhard Zintl) und das Frankreich Macrons (dazu der auf Französisch verfasste Beitrag von Gérard-Philippe Dumont) behandelt werden. Lateinamerikanische Erfahrungen mit dem Präsidentialismus werden im Hinblick auf ein „gewaltenteilungsadverses Umfeld“ behandelt (Nikolaus Werz) und die mit Präsidentialismus verbundene russische Variante „gelenkter Demokratie“ ist inzwischen so sehr mit der Person Putins verknüpft, dass von „Putinismus“ gesprochen wird (Margareta Mommsen). Eine maßlose Konzentration von Führungs- und Kontrollmacht ist das Merkmal totalitärer Systeme, die im Blick auf die zugrunde liegende Ideologie und praktischen Folgen behandelt wird (Barbara Zehnpfennig). Den räumlichen Schwerpunkt der Länderstudien bildet Deutschland, auch mit Bezug zur Europäischen Union. Die der Demokratisierung des Staates und der politischen Parteien geschuldete zeitliche Begrenzung von Wahlämtern wird bei Neuwahl der Amtsinhaber wo immer möglich übergangen, was am Beispiel der Unionsparteien diskutiert wird (Hans-Joachim Veen). Die in Deutschland spürbare Kraft der „dritten Gewalt“ ist eine Frucht ihrer bis in Heilige Römische Reich zurückreichenden Herkunft (Detlev Fischer). Es bleibt einem eigenen Beitrag vorbehalten zu zeigen, welche Folgen die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EUGH) für die dritte Gewalt in den Mitgliedsstaaten haben, speziell für das Bundesverfassungsgericht. Die Einbindung in das Institutionensystem der EU führt in gerader Linie zum Verlust vertraglicher Rechtspositionen der Mitgliedsstaaten als „Herren der Verträge“ (Dietrich Murswiek).