

Leseliste Certamen Rheno-Palatinum für Latein IV 2019

Darf der Kaiser alles?

1. Prinzipien republikanischen Denkens

Recht, Gesetz und Gemeinwohl gelten als Grundlagen der politischen Ordnung in der antiken römischen Republik. Ihr Mischverfassungssystem ist nicht nur für die mittelalterlichen Stadtrepubliken beispielgebend, sondern wirkt bis heute nach.

Das republikanische Denken geht auf die römische Antike und die Republik Roms zurück. Rom selbst war keine Demokratie, sondern eine Oligarchie (Anm.: eine Herrschaft der wenigen und reichen Männer). Die sogenannte Nobilität, eine kleine Gruppe von Patriziern (von lat.: patres, Väter), dem grundbesitzenden Geburtsadel, und von wohlhabend gewordenen Plebejern (von lat.: plebs, Volk), vor allem Bauern und Handwerkern, konnte mittels eines ausgeklügelten Klientel- und Patronagesystems die politischen Entscheidungen weitestgehend kontrollieren. Der Senat war das entscheidende Machtzentrum, in ihm wurde über die wichtigsten offiziellen Geschäfte verhandelt und abgestimmt. Die Volksversammlung hatte zwar nach den Ständekämpfen zwischen Plebejern und Patriziern (von 500-287 v. Chr.) an Einfluss gewonnen, doch besaß sie keine direkten Entscheidungs- und Kontrollrechte. Indes war die Volksversammlung der Ort, wo die von der Nobilität vertretene Politik dem Volk als Ganzes präsentiert wurde und wo das Volk eine gewisse Einwirkungsmöglichkeit besaß.

Die römische Republik hat im politischen Denken der nachfolgenden Jahrhunderte zunächst sehr viel direkter und stärker nachgewirkt als Athens Polisdemokratie. Das lag auch an der Faszination, die der Aufstieg Roms, die Eroberung Italiens bis ca. 270 v. Chr. und die anschließende Errichtung des Weltreiches bis ca. 130 v. Chr. hervorriefen. Schon früh hatte sich der griechische Historiker Polybios (201-120 v. Chr.) um eine Erklärung für den Aufstieg Roms zur Weltherrschaft bemüht. Er sah ihn vor allem in der Elastizität der römischen Verfassung begründet, die es ermöglichte, Macht zu begrenzen und zu kontrollieren, eine Zusammenarbeit zwischen den sozialen Kräften, vor allem Patriziern und Plebejern, und den politischen Gewalten zu erzwingen und schließlich politische Stabilität zu gewährleisten.

In der römischen Mischverfassung gingen das monarchische Element, in Form des Konsulates, das aristokratische, in Form des Senates, und das demokratische Element, in Form des Volkes, eine Verbindung ein. Auch Polybios hielt, wie schon zuvor Aristoteles, eine Kombination unterschiedlicher Verfassungsformen für den Garanten freiheitlicher Ordnung und politischer Stabilität. Konsuln, Senat und Volksversammlung hatten, so die Analyse von Polybios, ein System des Gleichgewichtes ausgebildet, das auf einem institutionellen Wechselspiel, auf gegenseitiger Einwirkung und wechselseitiger Kontrolle der Institutionen beruhte.

Damit war für Polybios ein Ausgleich zwischen Adel und Volk geschaffen worden und zugleich eine Balance zwischen den unterschiedlichen politischen Organen. Selbst wenn Historiker immer wieder bezweifelt haben, dass dieses Mischverfassungssystem in Rom faktisch so, wie es Polybios idealtypisch beschrieben hat, existierte, blieb die Ansicht erhalten, dass ein solches Mischverfassungsmodell positive Auswirkungen zeitigt: Mäßigung der Macht, Ausgleich sozialer Kräfte und Kontrolle politischer Institutionen durch ihre wechselseitige Verschränkung. So ließ sich aus der Analyse der antiken Republik Rom ein konstruktiver Beitrag für die Ausgestaltung moderner Demokratien gewinnen. Das republikanische Denken und seine Überlieferung halfen mehr als 18 Jahrhunderte später, ein Modell gemäßigter, auf Gewaltenteilung und Gewaltenteilung basierender Demokratie zu begründen.

Nach republikanischer Denkart musste eine politische Ordnung, wollte sie gut und gerecht sein, auf Recht, Gesetz und Gemeinwohl beruhen. So hatte auch der römische Staatsmann

und Philosoph Marcus Tullius Cicero (106-43 v. Chr.), der in der Phase des Niedergangs der römischen Republik die Prinzipien der republikanischen Staatsform noch einmal genau beschrieb, in seiner Schrift "De re publica" festgehalten: "Es ist also das Gemeinwesen die Sache des Volkes (res publica res populi), ein Volk aber nicht jede irgendwie zusammengeschrarte Ansammlung von Menschen, sondern die Ansammlung einer Menge, die in der Anerkennung des Rechtes (iuris consensu) und der Gemeinsamkeit des Nutzens (utilitatis communione) vereinigt ist." Damit war zugleich ausgesprochen, dass eine Republik, als "Sache des Volkes", ihre Bürger an der Formulierung der Gesetze und des Gemeinwohls zu beteiligen hatte, worunter indes keineswegs eine direkte und unmittelbare Partizipation aller freien und gleichen Bürger wie in der athenischen Polisdemokratie zu verstehen war.

Quelle: <http://www.bpb.de/175898/prinzipien-republikanischen-denkens?p=0>, abgerufen am 02.12.2018.

2. Die „Verfassung“ der römischen Republik

Ein entscheidendes Ergebnis der Ständekämpfe war die Herausbildung der römischen **Magistratur**. Es ist ein auffälliges Merkmal, dass die Anzahl der Ämter stets möglichst klein und überschaubar gehalten wurde. Aber nur so konnte die Nobilität auf die einzelnen Beamten einwirken und damit ihren Einfluss auf die Lenkung des Staates sicherstellen, denn die Machtbefugnisse der einzelnen römischen Beamten waren überaus groß. Wenn man in diesem Zusammenhang von „Beamten“ spricht, so darf man unsere heutigen Vorstellungen vom Beamtentum nicht einfach auf die damaligen Verhältnisse übertragen. Alle Ämter waren unbesoldete Ehrenämter (honores). Auch verfügten die Beamten über keinen größeren staatlichen Verwaltungsapparat. Was sie an Hilfspersonal benötigten, stellten sie in der Regel selbst (...). Die römischen Beamten höheren Ranges hießen magistratus oder magistri (...). Sie bildeten neben dem Senat und den Volksversammlungen die wichtigste Säule des römischen Staatswesens. Während ihrer Amtszeit konnten sie weder zur Verantwortung gezogen noch gar abgesetzt werden. Nur von sich aus konnten sie ihr Amt vorzeitig niederlegen; und erst nach Beendigung ihrer Amtszeit waren sie rechenschaftspflichtig.

Die höchsten Beamten, die Konsuln und teilweise auch die Prätores, verfügten über eine unumschränkte (...) Amts- und Befehlsgewalt (imperium). Diese (...) umfasste neben militärischen vor allem auch rechtliche Vollmachten und gewisse religiöse Befugnisse. Im Verlaufe der Zeit wurden viele Zuständigkeiten neuen, niederen Beamten ohne imperium (Ädilen, Quästoren) übertragen. Auf diese Weise bildete sich eine nach Rängen streng gegliederte Beamtenschaft.

Durch immer stärker ausgestaltete Regeln suchten die Römer die Magistrate trotz ihrer großen Machtfülle möglichst eng in die gesamte Gesellschaft einzubinden. Die Übernahme der Ämter erfolgte nach Grundsätzen, die Machtmissbrauch möglichst ausschließen sollten. Dazu zählte neben dem Interzessions- und Verbotungsrecht auch die strenge zeitliche Begrenzung der Amtszeit aller Magistrate auf ein Jahr (Annuität); (...) Ein weiteres Mittel der Machtkontrolle war das Prinzip der Kollegialität: Jedes Amt (...) wurde durch mindestens zwei Beamte mit gleichem Rang und gleicher Amtsgewalt (collegae) besetzt. Das Recht zur gegenseitigen Interzession (Anm.: Widerspruch gegen Amtshandlung eines gleich- oder untergeordneten Magistrats) sollte vor Amtsmissbrauch schützen und zugleich auch den Zwang zur Einigung zwischen den Kollegen stärken. Darüber hinaus war es verboten, mehrere Ämter gleichzeitig zu bekleiden oder auch dasselbe Amt mehr als einmal zu übernehmen. Man durfte ein Amt auch nicht zeitlich unmittelbar an ein anderes anschließen (...).

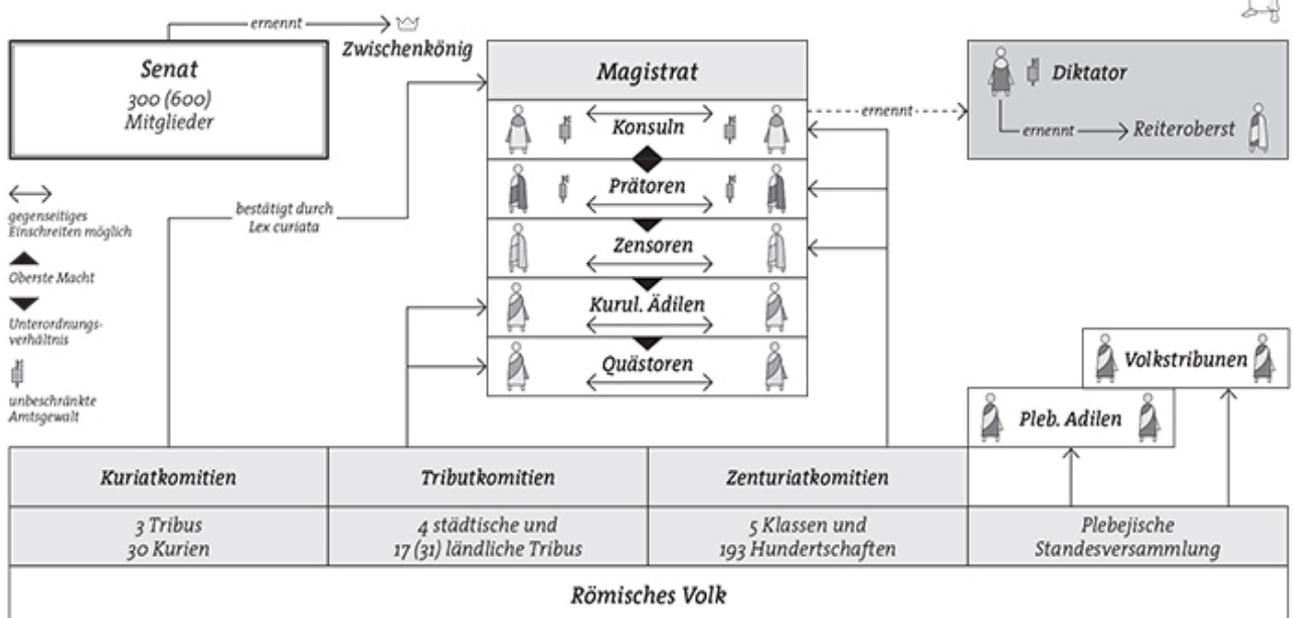
Eine Magistratur mit außerordentlich großen Befugnissen war das Volkstribunat, da ein Volkstribun gegen die Amtshandlungen aller Beamten einschließlich der Konsuln sein *veto* einlegen und einschreiten konnte (Interzessionsrecht).

Der **Senat** (von *senex*; „Ältestenrat“) war in republikanischer Zeit das bedeutendste Gremium des römischen Staates. Nachdem ursprünglich nur die Oberhäupter der patrizischen Familien in ihm versammelt waren, erhielten im Verlauf der Ständekämpfe auch die Mitglieder führender plebejischer Familien Zugang zu ihm. So wurde der Senat zur zentralen politischen Einrichtung der Nobilität. (...) Die Einberufung und Leitung erfolgte durch die Konsuln, Prätores oder Volkstribune; der Senat besaß also (im Gegensatz zu heutigen Parlamenten) kein eigenes Leitungsgremium, sondern konnte nur im Zusammenwirken mit einem der genannten Magistrate tätig werden. Die Geschäftsordnung war durch keinerlei gesetzliche Vorschriften festgeschrieben; dennoch gab es für den Ablauf einer Senatssitzung Regeln und Übereinkünfte, an die sich jeder Senator hielt. (...) Ein Senatsbeschluss (*senatus consultum*; SC) war strenggenommen lediglich eine Empfehlung an den um Rat fragenden Beamten; rechtsverbindlich war der Beschluss eigentlich nicht. Allerdings kam es nur äußerst selten vor, dass ein Beamter sich über die Meinung des Senats hinwegsetzte; (...) Die Zuständigkeiten des Senats waren in keiner Weise begrenzt, sondern erstreckten sich ganz allgemein auf alles, was durch den römischen Staat zu regulieren war.

In Rom gab es (...) nicht nur eine einzige **Volkversammlung**, zu der alle stimmberechtigten Bürger Zutritt hatten, sondern drei verschiedene Formen von Volksversammlungen (*comitia*), an denen zwar immer auch alle erwachsenen männlichen Bürger teilnehmen konnten, aber jeweils als Mitglieder von Abstimmungsgruppen, die nach unterschiedlichen Gesichtspunkten gegliedert waren (...) Die Einberufung und Leitung der Volksversammlungen lag gewöhnlich in den Händen der obersten Magistrate (...) bzw. der Volkstribune (...).

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *Res Romanae*, herausgegeben von Heinrich Krefeld, Berlin 2008.

Die Verfassung der Römischen Republik



3. Der Prinzipat

Das Jahrhundert der römischen Bürgerkriege (von 133-31 v. Chr.) hatte in weiten Teilen Italiens ein verwüstetes Ackerland und verunsicherte und verängstigte Menschen hinterlassen. Dazu kam das Problem der unversorgten Veteranen aus den Bürgerkriegsheeren (...). Außerdem gab es kaum mehr herausragende Politiker, die der Misstände im Land hätten Herr werden können. Viele waren in den Bürgerkriegen umgekommen, und die Überlebenden waren mehr am eigenen Fortkommen als am Gemeinwohl interessiert. Oktavian, der Sieger über Mark Anton (...; Anm.: später Augustus genannt), hatte erkannt, dass die alte Form der Republik nicht mehr in der Lage war, die Fülle der Probleme zu bewältigen. Er beschloss, das darniederliegende Staatswesen dahingehend zu reformieren, dass er die gesamte Macht auf sich vereinigte. Da Oktavian genau wusste, dass der Name des Alleinherrschers bei den Römern seit der Königszeit verhasst war, ließ er nach außen hin die Einrichtungen und Ämter der Republik fortbestehen – so tagte der Senat weiter, und auch Konsuln wurden tatsächlich gewählt. Tatsächlich aber bestimmte Oktavian als Princeps, als erster unter Gleichen, die Richtlinien der Politik. Diese neue Staatsform des sog. Prinzipats war anerkannt, weil Senatoren und Beamte das Gefühl hatten, wie zu Zeiten der Republik mitentscheiden zu können. (...) Die große Machtfülle des Princeps schränkte die Rechte der Volksversammlungen zunehmend ein. Die Wahlrechte der Volksversammlungen verloren an Bedeutung. Dem Kaiser stand ein – von Augustus nur selten genutztes – Vorschlagsrecht für bestimmte Ämter zu, dem Folge geleistet werden musste. Seit Claudius (41-54 n. Chr.) verloren die Volksversammlungen auch ihre gesetzgeberische Funktion. Stattdessen erhielten die Beschlüsse des Senats faktisch Gesetzeskraft; und die Erlasse des Kaisers (constitutiones) wurden ebenfalls rechtsverbindlich. In der Rechtssprechung entwickelte sich das Kaisergericht zur entscheidenden Instanz. Aber auch dem Senat wurden wichtige Kompetenzbereiche entzogen. Die Außenpolitik und die Finanzverwaltungen gingen ganz in die Zuständigkeit des Kaisers über; und auch die Verwaltung der Provinzen unterlag letztlich der kaiserlichen Aufsicht. Gleichwohl war der Kaiser auf die Mitarbeit der Senatoren angewiesen, die nunmehr hauptsächlich als Beamte im kaiserlichen Dienst führende Aufgaben in der Reichsverwaltung übernahmen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Res Romanae, herausgegeben von Heinrich Krefeld, Berlin 2008.

4. Moderne Gewaltenteilung

Begriffliches

Das Sprachsymbol "Gewaltenteilung", im Englischen "separation of powers", im Französischen "separation des pouvoirs", bezeichnet im Rahmen von Theorie und Praxis des europäischen Konstitutionalismus seit dem ausgehenden 17. Jh. ein Kernstück der Staatslehre: die institutionelle und/oder funktionelle Differenzierung der Staatsgewalt und ihre Verteilung auf mehrere, hinsichtlich ihrer Legitimation und ihrer Kompetenzen verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch mehr oder weniger unabhängige "Gewalten" (Institutionen). In der Regel unterscheidet man drei "Gewalten": Die Legislative, die Exekutive und die Judikative. Wenngleich in allen Gewaltenteilungslehren diese drei Gewalten im Vordergrund stehen, ist damit jedoch der Begriff Gewaltenteilung bedeutungsmäßig keineswegs erschöpft. So spricht man seit langem mit Bezug auf föderativ oder bundesstaatlich organisierte politische Systeme neben der "horizontalen" von "vertikaler" Gewaltenteilung und meint damit zusätzlich zur Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative die Gewaltenteilung zwischen

den verschiedenen Ebenen des föderativen oder bundesstaatlichen Systems: Bund, Länder und Gemeinden.

Die eigentliche Rationalität der Gewaltenteilungsdoktrin liegt in einem anthropologischen und einem (davon abgeleiteten) institutionellen Argument über politische Macht. Anthropologisch gilt ungeteilte, konzentrierte politische Macht als gefährlich und "böse", insofern sie den Machtinhaber leicht zu Machtmissbrauch verführt. Demgegenüber gilt Gewaltenteilung als System wechselseitiger Gewaltenkontrolle und Gewaltenhemmung als beste Vorkehrung für Gewährleistung und Schutz privater und politischer Freiheit der Bürger. In älteren Staatslehren, aber auch in manchen zeitgenössischen Hand- und Lehrbüchern der Politik wird Gewaltenteilung überwiegend als institutionelle Gewaltenteilung verstanden; d. h. es wird davon ausgegangen, dass Gewaltenteilung die Verteilung der drei staatlichen Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) auf je eine staatliche Institution (Parlament, Regierung, Gericht) bedeute. Sieht man einmal von der besonderen Stellung der Judikative im politischen System ab, wo das Gesagte noch am ehesten zutrifft, findet sich in der politischen Realität reine institutionelle Gewaltenteilung vergleichsweise selten; sie wird auch in der Theorie vielfach nicht als hinreichende Vorkehrung gegen Machtmissbrauch eingeschätzt, insofern eine Institution bei der Wahrnehmung einer Staatsgewalt ein Monopol besitzt und keiner echten Machtkontrolle (durch eine andere Institution) unterworfen ist. Effektiveren Schutz vor Machtmissbrauch bietet dagegen eine "funktionale Gewaltenteilung", bei der die Ausübung einer Staatsgewalt oder -funktion stets vom Zusammenspiel zweier oder mehrerer Institutionen abhängt. Man spricht hier von "Gewaltenverschränkung" oder einem System der "checks and balances" vor allem bei der Ausübung von Legislative und Exekutive. In konkreten politischen Systemen lassen sich unter dem Gesichtspunkt "funktionaler Gewaltenteilung" verschiedene "Muster" (pattern) der Gewaltenverschränkung, Gewaltenkoordination oder Gewaltenintegration ausweisen. Diese Muster bei der Gewaltenverschränkung werden in föderativen Systemen, wie dem Deutschlands, durch das Zusammenwirken von "horizontaler" und "vertikaler" Gewaltenteilung noch verstärkt. In jedem Fall dient Gewaltenteilung der Gewährleistung und Sicherung politischer Freiheit.

Institutionelles

Beruhet auch der moderne Verfassungsstaat zum Zwecke der Gewährleistung und Sicherung bürgerlicher Freiheit überall auf dem Prinzip der Gewaltenteilung, so haben sich doch in der konkreten Verwirklichung verschiedene Muster (pattern) der Gewaltenteilung herausgebildet mit charakteristischen Unterschieden im jeweiligen System der Gewaltenteilung und -kontrolle. So unterscheiden sich z. B. parlamentarische und präsidentielle Systeme in der Hauptsache durch das Muster der Gewaltenteilung. Beim parlamentarischen System mit der besonders engen personellen Verflechtung von Regierung und Regierungspartei(en) im Parlament spricht man von (strengerer) "Gewaltenintegration", bei dem rigideren Gewaltenteilungsmuster des präsidentiellen Systems von (lockerer) "Gewaltenkoordination". In beiden Fällen handelt es sich um Formen der funktionalen Gewaltenteilung oder Gewaltenverschränkung; d. h. es wird dafür Sorge getragen, dass keine der politischen Staatsgewalten ohne (verfassungsrechtlich oder politisch festgelegte) Mitwirkung einer anderen Institution die Funktion der Legislative oder Exekutive wahrnehmen kann; die Systeme unterscheiden sich lediglich durch Grad oder Intensität der Gewaltenverschränkung.

Seit dem frühen 18. Jh. galt die kritische Aufmerksamkeit der Verfassungstheoretiker und -praktiker besonders der Machtfülle der Legislative. Den Machtmissbrauch durch die Legislative zu verhindern, entwickelte man das Zweikammersystem, das bis zur Gegenwart die Struktur der meisten Parlamente bestimmt: die beiden Kammern sollten bei der Wahrnehmung der Legislativgewalt durch fein abgestimmte Kompetenzen zum einen in eine

gewaltdifferenzierende Konkurrenz zueinander treten (man spricht dann von "Intraorgankontrolle" (Loewenstein 1959), zum anderen auch direkt als Partner bzw. Gegner der Staatsregierung auftreten und im Rahmen des Gewaltenteilungs-Systems als "Interorgankontrolle" fungieren. Das spannungsreiche Verhältnis der beiden Kammern in einem föderativen System ist nur eine Variante dieser zusätzlichen Machtdifferenzierung im modernen Verfassungsstaat.

Deutschland verfügt wie andere Bundesstaaten durch seine vertikale föderative Struktur über eine weitere, mehr oder weniger wirksame gewaltenteilende Komponente, "vertikale" Gewaltenteilung genannt. Ihre politische Bedeutung im System der Gewaltenteilung wird augenfällig dadurch ex negativo unterstrichen, dass die totalitären Regime des 20. Jh. sich übereinstimmend dadurch auszeichnen, dass sie die Einrichtungen und Verfahrensweisen vertikaler Gewaltenteilung zu Gunsten von Machtzentrierung ohne Machtkontrolle beseitigten. Gerade die Gegenwart lehrt, dass im Kontext transnationaler politischer Integration die vertikale Gewaltenteilung neben und in Ergänzung der horizontalen Gewaltenteilung durch die für sie typische Aufteilung der staatlichen Macht und Kompetenzen auf die verschiedenen politischen Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie durch die direkte Beteiligung der Länder oder Einzelstaaten an der gesamtstaatlichen Willens- und Entscheidungsfindung in einem Bundesorgan (Senat oder Bundesrat) einen bemerkenswerten Beitrag zur Stärkung zur Gewaltenhemmung und -kontrolle leistet.

Das System der Gewaltenteilung Deutschlands wird durch diese Traditionen des europäischen Konstitutionalismus in doppelter Weise geprägt: einmal hinsichtlich der "horizontalen" Gewaltenteilung, insofern Deutschland als parlamentarisches System sich durch die dafür typische Gewaltenintegration auszeichnet: Regierung und Parlament sind personell eng miteinander verflochten. Das System der Gewaltenverschränkung steht deutlich unter der Prädominanz der Regierung, die die Richtlinien der Politik bestimmt und das Parlament über die Regierungsparteien zur Mitregierung verpflichtet; die Opposition vermag als Minderheit lediglich in begrenztem Umfang die parlamentarische Kontrollfunktion wahrzunehmen; zum anderen hinsichtlich der durch den Föderalismus (Bundesstaat) bestimmten "vertikalen" Gewaltenteilung: Die drei Ebenen von Bund, Länder und Gemeinden haben auch heute noch – trotz sich verstärkender Bundesverantwortlichkeit in nahezu allen Politikfeldern – einen gewaltenteilenden Effekt von Bedeutung. Die Bundesländer haben in jüngster Zeit Druck auf die Bundesregierung ausgeübt, um ihren Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess in Deutschland vor allem bei europäischen Entscheidungen zu stärken; dem trägt der neue Art. 23 GG Rechnung.

Kritisches

Die verwendeten Begriffe "balance of power", "Gewaltenverschränkung" oder "Machtverteilung" etc. im Rahmen der Gewaltenteilungslehre könnten zu der (irrigen) Vermutung Anlass geben, es bestünde stets ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den miteinander verschränkten Gewalten. Demgegenüber ist durchwegs von einer mehr oder weniger großen Asymmetrie der Gewichte zwischen den staatlichen Gewalten auszugehen. Diese Asymmetrie hebt den Effekt der Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung natürlich nicht einfach auf, sofern sichergestellt bleibt, dass die eine Gewalt eine Staatsfunktion nie ganz allein (monopolistisch) und ohne Mitwirkung der anderen Gewalt auszuüben vermag. Allerdings – und darauf bezieht sich die aktuelle Kritik – kann es (auch) durch sog. "stillen Verfassungswandel" zu einer so weitgehenden Verschiebung in der konkreten Machtverteilung kommen, dass die Wirksamkeit der Machtkontrolle dadurch ernsthaft in Frage gestellt wird. Das ist nach wie vor weniger in präsidentiellen als vielmehr in parlamentarischen Regierungssystemen der Fall, die mehr und mehr durch eine eindeutige Prädominanz der Exekutive

(Regierung und Verwaltung) gekennzeichnet sind. Bisher haben alle Versuche der Parlamentsreform es nicht vermocht, den Informations- und Entscheidungsvorsprung der Exekutive gegenüber dem Parlament einzudämmen; eher im Gegenteil ist dieser Abstand ständig im Wachsen begriffen. Insofern heute die machtkontrollierende Funktion im Parlament ausschließlich von der Opposition wahrgenommen wird, diese aber normalerweise in der Minderheit ist, sind einer Effizienzsteigerung des Gewaltenteilungseffekts im parlamentarischen System enge Grenzen gesetzt. Die universelle Tendenz der Verbürokratisierung politischer Herrschaftsstrukturen, wie sie schon Max Weber diagnostiziert hatte, verstärkt sich aber, wie die unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung völlig asymmetrische Machtverteilung zwischen den politischen Institutionen der Europäischen Gemeinschaft dokumentiert, deren demokratische Komponente "Europäisches Parlament" in Straßburg nur eine äußerst begrenzte und kaum effektive Machtkontrolle gegenüber der Kommission und dem Ministerrat in Brüssel wahrzunehmen vermag. Wenn auch seit 1990 die totalitären und Gewaltenteilung verwerfenden Systeme des realexistierenden Sozialismus zusammengebrochen sind, so ist das Prinzip der Gewaltenteilung heute keineswegs ungefährdet. Es wird im Gegenteil darauf ankommen, das System der Gewaltenteilung als einen wichtigen Garanten der Gewährleistung und Sicherung politischer Freiheit auch im Verfassungsprozess und der Erweiterung der EU stärker zur Geltung zu bringen.

Quelle: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202033/gewaltenteilung?p=all>, abgerufen am 30.11.2018.

5. Justizreform: EU-Kommission stellt Polen ein Ultimatum

(ZEITonline, 14.08.2018)

Noch immer sieht die EU-Kommission die Unabhängigkeit der polnischen Justiz in Gefahr. Sollte die Warschauer Regierung nicht einlenken, drohe ein Verfahren vor Gericht.

Im Streit über die Unabhängigkeit polnischer Gerichte erhöht die EU-Kommission nochmals den Druck auf die nationalkonservative Regierung in Warschau. "Die Kommission bleibt dabei, dass das polnische Gesetz nicht mit EU-Recht übereinstimmt, weil es die Unabhängigkeit der Justiz unterminiert, zu der auch die Unabsetzbarkeit von Richtern gehört", teilte die Kommission in Brüssel mit. Gleichzeitig stellte sie Polen ein Ultimatum: Die Regierung in Warschau habe nun einen Monat Zeit, um Änderungen an dem Gesetz vorzunehmen, bevor die Kommission Klage beim Europäischen Gerichtshof einreichen werde.

Aktueller Streitpunkt ist die vorzeitige Pensionierung von Richterinnen und Richtern: Seit dem 3. Juli greift in Polen eine Reform, wonach die Richter am Obersten Gericht bereits mit 65 statt wie bisher mit 70 Jahren in den Ruhestand gehen müssen. Die Regelung trifft 27 von 72 obersten Richterinnen und Richtern. Wer im Amt bleiben will, muss dies bei Staatspräsident Andrzej Duda beantragen. Kritikerinnen und Kritiker befürchten, dass nicht genehme Richter auf diese Weise vorzeitig entfernt werden könnten.

Das polnische Gesetz verstoße gegen EU-Recht, monierte die EU-Kommission. Schon seit Längem sieht die EU-Kommission die Gewaltenteilung und damit EU-Grundwerte in Polen in Gefahr. Seit 2016 versucht die Behörde deshalb, die Justizreformen der rechtskonservativen Regierungspartei PiS zu stoppen oder abzumildern.

Anfang Juli hatte die EU-Kommission gegen Polen ein Verfahren wegen Verletzung der EU-Verträge eingeleitet. In einer Stellungnahme wies die polnische Regierung die Vorwürfe aus Brüssel zurück und teilte mit, die Organisation des Justizsystems liege laut EU-Verträgen allein

in der Zuständigkeit der Mitgliedsländer. Also gebe es keinen Verstoß gegen allgemeines EU-Recht. Im Übrigen schränke die Senkung des Pensionsalters die Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht ein.

Die Brüsseler Behörde, die für die Durchsetzung von EU-Recht zuständig ist, ließ das nicht gelten. "Die rechtlichen Bedenken der Kommission werden durch die Antwort der polnischen Behörden nicht ausgeräumt", erklärte sie nun. "Die Europäische Kommission hält daran fest, dass das polnische Gesetz über das Oberste Gericht gegen EU-Recht verstößt."

Im Streit über die polnischen Justizreformen ist das jüngste Vertragsverletzungsverfahren nur eines von mehreren. Im Dezember 2017 startete die Kommission erstmals überhaupt ein Rechtsstaatsverfahren nach Artikel 7 der EU-Verträge wegen möglicher Gefährdung von EU-Grundwerten gegen Polen.

Das Artikel-7-Verfahren ist viel weitreichender als normale Vertragsverletzungsverfahren: Es kann im äußersten Fall zum Entzug von Stimmrechten im EU-Ministerrat führen. Die Mitgliedstaaten haben Polen bereits einmal angehört und beraten voraussichtlich im Herbst, wie es weitergeht.

Quelle: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-08/justizreform-polen-unabhaengigkeit-justiz-eu-recht-gerichtshof>, abgerufen am 02.12.2018.

6. Auf abschüssiger Bahn

(R. Müller, FAZ, 17.07.2017)

Mit ihrer Justizreform untergräbt die Regierung die Gewaltenteilung in Polen. Doch gerade in Zeiten von Hetze und Fremdenfeindlichkeit ist die Herrschaft des Rechts wichtig.

Was hält Europa zusammen? Was ist das Fundament der EU? Auch wenn in Sonntagsreden davon eher wenig die Rede ist: Ein tragender Pfeiler des Staatenverbunds ist das gemeinsame Vertrauen in die Herrschaft des Rechts. Der „gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist, zugegeben, oft mehr Anspruch als Wirklichkeit. Er bedeutet auch keineswegs, dass alle Staaten der Union exakt den gleichen Regeln folgen müssten; tatsächlich unterscheiden sich die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten immer noch erheblich voneinander. Aber Europarecht, also das gemeinsam beschlossene Regelwerk, muss befolgt werden, grundlegende rechtsstaatliche Standards sind nicht verhandelbar. Insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz muss gewährleistet sein. Davon hängen auch Frieden und Freiheit nicht unwesentlich ab.

Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Staaten ist keine innere Angelegenheit. Denn ein Mitgliedstaat, der kein Rechtsstaat mehr ist, hat eigentlich keinen Platz mehr in der Union. Polen ist gewarnt. Die Venedig-Kommission des Europarats hatte im vergangenen Oktober festgestellt, „die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und die Stellung des Verfassungsgerichts als oberster Schiedsrichter in Verfassungsfragen“ seien durch ein Gesetz der nationalkonservativen Parlamentsmehrheit gefährdet. Die von der Regierung kontrollierte Staatsanwaltschaft könne Prozesse scheitern lassen, und die Regierung nehme „ohne jede gesetzliche oder konstitutionelle Grundlage“ weiter für sich in Anspruch, Urteile zu kontrollieren. Die EU-Kommission hat ein Rechtsstaatsverfahren eingeleitet.

Jetzt kommt es noch ärger: Die Regierung nutzt ihre Mehrheit, um die Selbstverwaltung der polnischen Justiz auszuhebeln. So wurden die Mitglieder des „Landesjustizrats“ bisher größtenteils von der berufsständischen Vereinigung der Richter bestimmt. Künftig wird die allein regierende PiS unter Kaczynski bestimmen, wer in Polen Richter wird. Die bisherigen

Mitglieder verlieren binnen Monatsfrist ihre Posten, obwohl die Verfassung ihnen eigentlich eine vierjährige Amtszeit garantiert. Verfassungswidrig? Das Verfassungsgericht fällt als Kontrolleur wohl aus, seit die Regierungspartei aufgrund zweifelhafter Ernennungen sich auch hier die Mehrheit gesichert hat. Dass Richter des Obersten Gerichts nach Gutdünken entlassen werden können, macht die Sache nicht besser.

Es ist offensichtlich, dass die Mehrheitspartei, in demokratischer Wahl an die Macht gelangt, versucht, diese Macht zu halten und auszubauen: Sie will auf alle Teile des Staates Einfluss nehmen. Es ist naiv anzunehmen, dass in anderen Ländern nicht versucht werde, politischen Einfluss auf die Justiz zu nehmen. Auch dort, wo die Justiz sich selbst verwaltet, steht nicht alles zum Besten. Die Richter werden auch hierzulande nicht von einem Algorithmus nur nach fachlicher Eignung ausgewählt und befördert. Spätestens von einer bestimmten Ebene an spielt die Politik herein. Das ist eine demokratische Rückkopplung, kann aber auch zu Missbrauch führen.

Entscheidend aus rechtsstaatlicher Sicht ist, dass die politische Einflussnahme in den Bahnen der Verfassung verläuft – und kontrolliert werden kann. Und selbst wenn ein Verfassungsgericht nicht unabdingbare Voraussetzung eines Rechtsstaats sein mag, so muss die Gewaltenteilung funktionieren. Eine große parlamentarische Mehrheit hat die Möglichkeit, die Verfassung zu ändern, aber sie hat nicht das Recht, sich die Justiz untertan zu machen. Das darf nicht Schule machen. Deshalb hatte die EU-Kommission ja das Verfahren gegen Polen wegen „systematischer Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit“ eingeleitet, das bis zum Entzug von Stimmrechten führen kann. Unter Rechtsstaatlichkeit versteht die EU ausdrücklich, dass nur „ein von der Exekutive unabhängiges Gericht“ den Bürgern ein faires Verfahren garantieren könne. Der Europäische Gerichtshof fordert eine „operative Gewaltenteilung, die eine unabhängige und effektive richterliche Kontrolle voraussetzt“.

Das alles ist keine innere Angelegenheit Polens, aber in gewisser Weise ist Polen überall. Denn es ist eine schlechte europäische Übung, sich nur dann auf Europa und seine Solidarität zu berufen, wenn man beides gerade braucht, und ansonsten die nationale Souveränität hochzuhalten. Dabei haben die EU-Staaten Macht abgegeben und sich selbst unter gegenseitige Aufsicht gestellt. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht, das sich um die Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa mit Recht große Sorgen macht, hat sich selbst einen letzten Vorbehalt genehmigt. Das kann aber nicht als Freibrief für eine Missachtung europäischer Werte verstanden werden.

Gerade in Zeiten von Hetze und Fremdenfeindlichkeit ist die Herrschaft des Rechts wichtig. Sie muss dem absoluten Wahrheitsanspruch populistisch-nationalistischer Bewegungen entgegengesetzt werden. Deshalb muss die EU die Entwicklung in Polen weiter aufmerksam beobachten und beurteilen. Die übrigen Mitgliedstaaten müssen aber täglich das vorleben, was sie von Polen (und auch von Ungarn) im Umgang mit der Justiz sowie mit der Presse verlangen.

Quelle: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polen-gewaltenteilung-in-gefahr-15110370.html?service=printPreview>, abgerufen 02.12.2018.

7. Der Supreme Court ist keine Marionette von Trump

(W. Marti, NZZ, 22.11.2018)

Der Vorsitzende des obersten amerikanischen Gerichts kontert einen Angriff von Präsident Trump auf die Justiz. Er verteidigt damit die Unabhängigkeit der dritten Staatsgewalt.

Eine Anweisung von Donald Trump, wonach Asylanträge in den USA nur noch an den offiziellen Grenzübergängen gestellt werden können, hat zu einem ungewöhnlichen Wortstreit zwischen dem Präsidenten und dem Vorsitzenden des Obersten Gerichts, John Roberts, geführt. Da die Anweisung in ziemlich offensichtlicher Weise gegen das gültige Einwanderungsrecht verstösst, setzte ein Bundesrichter in San Francisco diese mit einer einstweiligen Verfügung wieder ausser Kraft. Trump bezeichnete darauf den Richter in einem seiner häufigen Angriffe auf die Justiz abschätzig als «Obama-Richter» (dieser wurde von Obama nominiert) und warnte, so etwas werde es in Zukunft nicht mehr geben.

Dies wiederum rief Roberts auf den Plan. In einer Stellungnahme schreibt er, das Land habe weder «Obama-Richter» noch «Trump-Richter», sondern eine aussergewöhnliche Gruppe sehr engagierter Juristen, die ihr Bestes täten, um den vor ihnen erscheinenden Parteien Recht widerfahren zu lassen. «Die unabhängige Justiz ist etwas, für das wir alle dankbar sein sollten», schliesst Roberts.

Die Richter des Supreme Court lassen sich kaum je in Streitereien der Tagespolitik hineinziehen. Umso bedeutender ist die jüngste Kontroverse zwischen Roberts und Trump. Sie zeigt, als wie gravierend der Vorsitzende des Obersten Gerichts die Versuche der Politik zur Aushöhlung der Justiz als dritter Gewalt im Staat einschätzt – auch die Demokraten haben dazu beigetragen.

Selbstverständlich ist es für jeden Bürger legitim, sein Missfallen über eine Entscheidung der Justiz zum Ausdruck zu bringen. Doch wenn der Präsident ohne Beweise die Motive eines Gerichts infrage stellt und Vergeltung androht, dann versucht er zu verhindern, dass die dritte Gewalt ihre wichtigen verfassungsmässigen Aufgaben im Sinne der Checks and Balances erfüllen kann.

Dabei stammt Roberts keineswegs aus dem Lager der Demokraten. Er wurde 2005 von Präsident George W. Bush für den Supreme Court nominiert und bei der Bestätigung im Senat von rund der Hälfte aller demokratischen Senatoren abgelehnt. Zwar hat er in sozialpolitischen Fragen mehrmals mit dem progressiven Flügel des Gerichts gestimmt und Obamacare als verfassungskonform bestätigt, doch generell gehört er fraglos ins konservative Lager. Seine Stellungnahme markiert damit sehr schön den Anspruch der Unabhängigkeit der Justiz gegenüber den politischen Drohversuchen und der Willkür von Präsident Trump.

Die Richter im Supreme Court sind keine Parteisoldaten, sondern Juristen mit einer langjährigen professionellen Karriere. Juristische Grundsätze spielen die zentrale Rolle bei ihren Entscheidungen, auch wenn ihre ideologische Ausrichtung diese beeinflussen kann. Einmal mehr zeigt sich als Vorteil, dass die Richter am Supreme Court auf Lebenszeit gewählt werden. Sie sind damit wesentlich weniger den Druckversuchen von Trump ausgeliefert als die Kongresspolitiker, welche regelmässig wiedergewählt werden müssen.

Die Tatsache, dass Roberts den Angriff des Präsidenten so offen zurückgewiesen hat, deutet darauf hin, dass er die Unterstützung seines Gerichts besitzt. Andernfalls hätte er es kaum gewagt, so klar dem Präsidenten zu widersprechen. Dies spricht gegen die vielfach geäusserte Einschätzung, wonach es dem Präsidenten mit der Ernennung von Richter Kavanaugh gelungen sei, das Oberste Gericht auf Jahre hinaus in seinem Sinne festzulegen. Sollte Präsident Trump mit seinen Alleinherrscher-Manieren jemals zu einer ernsthaften Gefahr für die amerikanischen politischen Institutionen werden, so darf man getrost auf die Stärke des Obersten Gerichts vertrauen.

Quelle: <https://www.nzz.ch/meinung/amerikanischer-supreme-court-distanziert-sich-von-trump-ld.1438920>, abgerufen 21.12.2018.