

Die Gewaltenteilungslehre als Ausdruck der Arbeitsteilung der Staatsorgane innerhalb der ungeteilten Herrschaft der Bourgeoisie

Das weitere Schicksal der Lehre von der Gewaltenteilung als politische Konzeption wie in der politischen Praxis ist widersprüchlich. Einerseits war die Bourgeoisie natürlich nicht bereit, die Macht mit der anderen Hauptklasse der kapitalistischen Gesellschaftsordnung, dem Proletariat, zu teilen. Insofern mußte sie von der Gewaltenteilungslehre abrücken. Dies geschah in zwei Richtungen: Die eine Richtung konstatierte die nunmehr vorhandene einheitliche und inteilbare Macht der Bourgeoisie und verwarf Montesquieus These von der Teilung der Macht. Die andere, pragmatische Richtung paßte die Lehre Montesquieus an die veränderten sozialen Verhältnisse an, indem sie sie aus einer Doktrin zur Regelung der Klassenbeziehungen in eine Lehre von den Prinzipien und Formen der Machtausübung verwandelte. Aus einer Lehre von der Teilung der Macht wurde eine Lehre von der Arbeitsteilung verschiedener Organe einer einheitlichen Macht. Dabei gibt es neben vielen Varianten, wie die Kompetenzen zwischen den einzelnen Staatsorganen und „Gewalten“ im einzelnen abzugrenzen seien, unter den bürgerlichen Ideologen Übereinstimmung, daß Gewaltenteilung die unerläßliche Voraussetzung für die Freiheit des Bürgers, für die demokratische Regierungsform sei.

„Die Teilung der Gewalten ... ist im Grunde nichts anders als die profane industrielle Teilung der Arbeit, zur Vereinfachung und Kontrolle angewandt auf den Staatsmechanismus. Sie wird wie alle andern heiligen, ewigen und unverletzlichen Prinzipien nur soweit angewandt, als sie gerade den bestehenden Verhältnissen zusagt.“

F. Engels, Artikel aus der „Neuen Rheinischen Zeitung“ vom 11. Juli 1848, in: Marx/Engels, Werke, Bd.5, Berlin 1959, S. 194.

Die Geschichte hat hingegen gezeigt, daß Gewaltenteilung den despotischen Terror nicht ausschließt und daß Demokratie auch ohne Gewaltenteilung möglich ist. Die französische Bourgeoisie schrieb drei Monate nach der Abrechnung mit dem revolutionären Proletariat im Juni-Blutbad 1848 in den Art. 19 ihrer Verfassung: „Die erste Voraussetzung einer freien Regierung ist die Gewaltenteilung“ — die erste Voraussetzung dieser Regierung war aber in der Tat die despotische Niederwerfung des Proletariats. Andererseits hatte die französische Großbourgeoisie bereits in Art. 16 der „Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers“ vom 26. August 1789 das Prinzip der Gewaltenteilung zum „ewigen Prinzip“ erhoben — aber drei Jahre später wurde in der Jakobinerherrschaft die Gewaltenteilung als Einschränkung der Demokratie und der Rechte des Volkes erkannt und über Bord geworfen.

Gewaltenteilung ist bis in die Gegenwart nicht nur ein Stichwort für Verfassungsrechtler, sondern hat durchaus praktische Bedeutung für die Art und Weise der Machtausübung in den entwickelten kapitalistischen Staaten, und zwar in zweierlei Hinsicht:

1. Die staatlich herrschende Bourgeoisie ist in sich differenziert. Ihre verschiedenen Gruppen und Fraktionen sind zwar durch wesentliche und übergreifende gemeinsame Interessen miteinander und mit dem Staat verbunden, sie stehen jedoch auch in Konkurrenz zueinander, nicht zuletzt auch im Kampf um den beherrschenden Einfluß auf die Staatsmacht. Gewaltenteilung im Sinne der Arbeitsteilung ermöglicht in hohem Maße, daß alle diese Fraktionen der Bourgeoisie ihre Interessen in den staatlichen Entscheidungsprozeß einbringen und mehr oder weniger auch durchsetzen können.

2. Die Errichtung der faschistischen Diktatur ist auch das Ende der Gewaltenteilung. Der Faschismus lehnt die Gewaltenteilung ebenso ab wie die parlamentarische Demokratie. Es ist aber für die Arbeiterklasse durchaus nicht gleichgültig, auf welcher der zahlreichen Zwischenstufen von der parlamentarischen, gewaltenteilenden Regierungsform zur offenen terroristischen Diktatur sich das politische Leben in den kapi-

talistischen Staaten gestaltet. Solange die Bourgeoisie an der Macht ist, tritt die Arbeiterklasse für die Erhaltung der parlamentarischen Regierungsform und damit der Gewaltenteilung ein. Dabei sind neben der Legalität der Arbeiterorganisationen für die Durchsetzung der Interessen der Werktätigen im allgemeinen die Oberhoheit des Parlaments im Kräfteverhältnis der Gewalten, ein wirklicher parlamentarischer Einfluß auf die Gestaltung der Gesetze und des Staatshaushalts, die wirkliche Kontrolle der Regierung und des Staatsapparates durch das Parlament und die Kontrolle der Abgeordneten durch die Wähler besonders wichtig.

Gewaltenteilung heute — von der Exekutive gesteuert

Die politische Wirklichkeit der entwickelten kapitalistischen Staaten der Gegenwart zeigt in großer Vielfalt, daß die im 18./19. Jahrhundert formulierten Regeln der funktionellen Gewaltenteilung die heutige Lage nur noch teilweise richtig widerspiegeln.

Die bürgerliche Literatur bietet eine Vielzahl von Ansichten, wie die funktionelle Gewaltenteilung zu realisieren sei. Es lassen sich aber aus dieser Vielfalt bestimmte Konstanten herauschälen:

- Gesetzgebung durch das Parlament;
- ungefähres Gleichgewicht und gegenseitige Kontrolle der Gewalten, also ein System der Gegengewichte (checks and balances);
- innerhalb parlamentarischer Regierungssysteme: ein Übergewicht des Parlaments durch Mitwirkung an der Bildung der Regierung, Kontrolle über die Regierung und ggf. die Möglichkeit der Abwahl sowie Haushaltshoheit des Parlaments;
- Unabhängigkeit der Judikative von den anderen Gewalten und Unterordnung unter das Gesetz.

Die Gesetzgebung ist in den entwickelten kapitalistischen Staaten weitgehend in der Hand der Regierungen. Zwar sind in diesen Staaten die Parlamente noch mehr oder weniger die Schleiße, die alle Gesetze passieren müssen, aber die Gesetzesinitiative geht in über 80 Prozent aller Fälle von der Regierung aus.⁶ Die Regierung kann in parlamentarischen Systemen damit rechnen, daß die Regierungsmehrheit im Parlament ihren Gesetzentwürfen zustimmt. Nach der französischen Verfassung (Art. 45) übt die Regierung bei Meinungsverschiedenheiten der beiden Kammern des Parlaments über einen Gesetzentwurf eine Art Schlichtungsfunktion aus; sie kann also wesentlichen Einfluß auf den Charakter der an Gesetzentwürfen vorgenommenen Korrekturen ausüben. In mehreren Verfassungen (z. B. in Art. 77 der Verfassung Italiens und in Art. 38 der Verfassung Frankreichs) ist die Möglichkeit vorgesehen, daß die Regierung Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft erläßt (sog. delegierte Gesetzgebung oder administrative Rechtsetzung). Daneben existieren in den Verfassungen mancher bürgerlicher Staaten Klauseln, wonach von Mitgliedern des Parlaments ausgehende Gesetzesvorschläge oder Änderungsanträge unter bestimmten Voraussetzungen unzulässig sind (z. B. nach Art. 40 der Verfassung Frankreichs). Schließlich hat die Exekutive in mehreren Staaten ein sog. suspensives Vetorecht, das es in vielen Fällen ermöglicht, Mehrheitsentscheidungen des Parlaments in Minderheitsentscheidungen der Exekutive umzuwandeln. Der Präsident der USA kann z. B. mit seinem Vetorecht das Inkrafttreten eines von beiden Häusern des Kongresses (Repräsentantenhaus und Senat) beschlossenen Gesetzes blockieren (Art. 1 Abschn. 7 Abs. 2 der USA-Verfassung).

Der bürokratische Apparat, in dem die Stärke der Exekutive zu einem erheblichen Teil ruht, wächst unentwegt, sowohl in parlamentarischen als auch in präsidentialen Republiken und unabhängig von der jeweiligen relativen Stärke der Parlamente oder der Regierung. *s.

⁶ Vgl. dazu: Staatsrecht bürgerlicher Staaten, Lehrbuch, Berlin 1980, S. 241 (für Japan) und S. 270 (für die BRD); Das politische System Großbritanniens, a. a. O., S. 205 f.; Das politische System der USA (Geschichte und Gegenwart) 2. Aufl., Berlin 1982, S. 151 f.