

Rechtsstaatlichkeit in Europa: Dogmatik im (Kon-)Text

Philippe Gréciano/Norman Weiß

Inhaltübersicht

- I. Einleitung
- II. Rechtsstaat und Gewaltenteilung
- III. Gewaltenteilung in staatlichen Verfassungen
- IV. Gewaltenverschränkungen
- V. Fazit

I. Einleitung

1. Problemstellung

Deutschland und Frankreich sind als Gründungsmitglieder und bedeutende Antriebskraft der Europäischen Union (EU) wichtige Vorbilder auf dem Weg zu einem vereinten Europa. Insbesondere im Hinblick auf die – durch die Referenden in Frankreich am 28. Mai 2005 und in Holland am 1. Juni 2005 gescheiterte – Bestrebung, die EU durch den Verfassungsvertrag weiter zu demokratisieren und als rechtsstaatlich verfasstes Regierungssystem weiterzuentwickeln, wird ein Blick auf die politischen Systeme der beiden Länder und ihr jeweiliges Verständnis von Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit interessant. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Erfolge bei der Wahrung und dem Schutz von Grund- und Menschenrechten.

Im Dezember 2001 wurde ein Konvent aus Parlamentariern und Regierungsvertretern unter der Leitung von Valéry Giscard d'Estaing einberufen und damit beauftragt, einen neuen Europavertrag auszuarbeiten.¹ Der Entwurf der Europäischen Verfassung wurde im Sommer 2003 fertiggestellt, bis Sommer 2004 überarbeitet und am 29. Ok-

tober 2004 in Rom unterzeichnet.² Nach dessen Scheitern im Jahre 2005 wurde im Jahre 2007 der Vertrag von Lissabon ausgearbeitet. Er ist bis März 2009 in 24 Mitgliedstaaten ratifiziert worden, wurde in Irland aber durch Volksabstimmung am 12. Juni 2008 abgelehnt.³

Die EU ist ein Zusammenschluss von 27 europäischen Staaten, ohne dass ihr bislang selbst Rechtspersönlichkeit zukommt.⁴ Sie bildet die Dachkonstruktion über den drei Säulen der Europäischen Gemeinschaften (EG und Euratom), der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Der Vertrag von Maastricht (1992) institutionalisierte die intergouvernementale Zusammenarbeit und begründete die neue Struktur der EU als übergeordneter Verbund.⁵ Für eine Weiterentwicklung insbesondere auf dem Gebiet der Menschenrechte, aber auch im Hinblick auf eine weitergehende Demokratisierung der Institutionen benötigt sie dringend eine eigene Rechtspersönlichkeit. Bis dahin besitzt die erste Säule, die EG, die wichtigste Bedeutung, da sie nach Art. 281 EGV Rechtspersönlichkeit

¹ BullEU 12-2001, S. 21 (S. 25f.).

² ABlEU 2004 Nr. C 310, S. 1.

³ In Deutschland sind zur Zeit mehrere Verfahren vor dem BVerfG anhängig; die irische Regierung plant für 2009 eine zweite Abstimmung; das tschechische Ratifikationsverfahren läuft noch.

⁴ Dies ist in der Wissenschaft umstritten, vgl. *Andreas Haratsch/Christian König/Matthias Pechstein*, *Europarecht*, 5. Aufl. 2006, S. 79ff. Jedoch wird Art. 47 des Vertrages von Lissabon die Rechtssubjektivität der EU feststellen.

⁵ *Haratsch/König/Pechstein* (Fn. 4), S. 30ff.; *Roland Biber/Astrid Epiney/Marcel Haag*, *Europarecht*, 6. Aufl. 2005, S. 44f.

besitzt und das EG-Recht dem nationalen Recht insgesamt vorgeht sowie ihre Rechtsakte in den Mitgliedstaaten zum Teil unmittelbar wirken (Art. 249 EGV).

Die eigene Rechtspersönlichkeit würde es der EU erlauben, wie die EG multilateralen völkerrechtlichen Verträgen beizutreten. Einen Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁶ fordert auch Art. 6 Abs. 2 des Vertrages von Lissabon.⁷ Das würde einen weiteren bedeutenden Schritt von den ursprünglich rein wirtschaftlichen Gemeinschaften hin zu einem vereinten und rechtsstaatlich verfassten Europa bedeuten.

Auf dem jetzigen Stand sind die europäischen Institutionen demgegenüber noch weit von denen einer modernen rechtsstaatlich und gewaltenteilig verfassten Demokratie entfernt⁸ – schließlich handelt es sich um eine weiterentwickelte, mit besonderer Integrationskraft ausgestattete internationale Organisation. In Anbetracht der beachtlichen Kompetenzübertragung der Mitgliedstaaten auf die EU werden jedoch andere Strukturen notwendig.⁹

Ein wichtiges Beispiel für einen solchen in der Vergangenheit bereits erfolgten Wandel zeigt sich in der Reaktion auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Solange I und Solange II. Dort war das Gericht zu der Erkenntnis gekommen, dass Europarecht gegenüber dem nationalen Recht nur Vorrang einzuräumen sei, solange der Schutz der Grundrechte durch die europäischen Organe gewährleistet sei. Das BVerfG hatte 1974 (Solange I) in einem konkreten Normenkontrollverfahren, eine Klage, mit der die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes geprüft wird, eine Gemeinschaftsverordnung für unanwendbar gehalten, da sie gegen Grundrechte des Grundgesetzes verstoße.¹⁰ Das Gericht hielt fest, dass die deutsche Staatsgewalt Gemeinschaftsverordnungen auszuführen habe, dabei aber auch an die Grundrechte gebunden sei. Das BVerfG habe demnach die Aufgabe, die Einhaltung der Grundrechte zu überprüfen. Damit fand der Vorrang sekundären Gemeinschaftsrechts seine Grenzen in den Grundrechten des Grundgesetzes.¹¹ Diese Entscheidung bewirkte eine bedeutende Entwicklung im Recht der EG, fortan fanden die Menschenrechte der EMRK und der nationalen Verfassungen im Europarecht verstärkt Anwendung.¹² 1986 (Solange II) revidierte das Gericht diese Entscheidung. Es stellte fest, dass der gewährleistete Grundrechtsschutz durch die Organe der EG, insbesondere durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) den Maßstäben der

⁶ [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, 1055.

⁷ Allerdings geht Art. 59 Abs. 1 EMRK nach wie vor davon aus, dass nur Staaten Vertragsparteien der EMRK werden können und hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) überwacht werden, vgl. *Biber/Epiney/Haag* (Fn. 5), S. 63.

⁸ Für eine Zwischenbilanz am Ende der 1990er Jahre vgl. die Beiträge von *Manfred Zuleeg*, *Peter M. Huber* und *Constance Grewe*, *Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? – Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union*, in: *Josef Drexler u.a. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999*, S. 11-70; sowie *Delf Buchwald*, *Zur Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union*, in: *Der Staat 1998*, S. 189-219.

⁹ Z.B. *Thomas Bruha/Carsten Nowak (Hrsg.), Die Europäische Union nach Nizza: wie Europa regiert werden soll*, Interdisziplinäres Kolloquium zur Regierungsdebatte in der Europäischen Union, 2003; *Youri Devuyt*, *The European Union at the Crossroads, The EU's Institutional Evo-*

lution from the Schuman Plan to the European Convention, 2. Aufl. 2003; *Joachim Jens Hesse/Florian Grotz*, *Europa professionalisieren, Kompetenzordnung und institutionelle Reform im Rahmen der Europäischen Union*, 2005.

¹⁰ BVerfGE 37, 271.

¹¹ BVerfGE 37, 271 (285).

¹² Kurz vorher war die Entscheidung in der Rechtssache *Nold* gefällt worden; EuGH, Urteil vom 14.05.1974 – Rs. 4/73. Vgl. zur Entwicklung *Hans-Werner Rengeling/Peter Szczekalla*, *Grundrechte in der Europäischen Union, Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze*, 2004, § 1 Rn. 1-27.

deutschen Grundrechte genüge.¹³ Das BVerfG nimmt den eigenen Anspruch zurück, solange das der Fall bleibt.

Die angesprochenen Punkte machen deutlich, wie wichtig Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung auch für den Schutz der Grund- und Menschenrechte sind, einen zentralen Aspekt des Unionsrechts (Art. 6 EUV). In diesem Interesse empfiehlt es sich, den bisher zumeist evolutiven Wandel – gerade angesichts des sensiblen Gegenstandes – durch Verfassungs- und Strukturentscheidungen zu gestalten.

2. Untersuchungsansatz

a) Untersuchungsobjekte und -methode

Auf dem Weg zu einem gewandelten europäischen Gefüge ist es vor diesem Hintergrund von Interesse, die vorhandenen nationalen, politischen Systeme mit den Mitteln des Rechtsvergleichs genauer zu betrachten und auf ihren möglichen Vorbildcharakter für die Europäische Union zu untersuchen.

Es empfiehlt sich daher, die Ausgestaltung der Gewaltenteilung in der EU¹⁴ mit derjenigen in den Mitgliedstaaten zu vergleichen. Dabei soll hier partes pro toto auf Frankreich und Deutschland eingegangen werden. Dies ermöglicht gleichzeitig den Vergleich zwischen diesen beiden wichtigen Mitgliedstaaten.

Als Methode ist der sogenannte funktionale Rechtsvergleich zu wählen, wobei die materielle Verfassung jeweils den Aus-

gangspunkt bilden muss. Derart kontextualisiert, kann dann eine problemorientierte Rechtsvergleichung vorgenommen werden,¹⁵ die darüber hinaus – was hier freilich nicht geleistet werden kann – Methoden und Erkenntnisse der Transferforschung¹⁶ aufgreifen müsste. Unser Beitrag soll und kann insgesamt nur erste Hinweise geben.

b) Gegenstand: Gewaltenteilung

Bei der Demokratisierung der EU spielt die Trennung der Gewalten eine wichtige Rolle.¹⁷ In den modernen, rechtsstaatlich verfassten Demokratien ist die Gewaltenteilung heute unverzichtbar geworden.¹⁸ Sie ermöglicht es, Machtmissbräuchen vorzubeugen und gewährleistet eine gesunde Balance zwischen den Organen. In der EU von heute findet zwar eine Machtverteilung auf die verschiedenen Institutionen statt, jedoch zu sehr ungleichen Teilen, wobei auch eine wirkliche Trennung nicht stattfindet.¹⁹ Besser wird die horizontale

¹³ BVerfGE 73, 339; hierzu nur *Karl Eckhart Heinz*, Grundrechtsschutz und Gemeinschaftsrecht, Zur Entscheidung des BVerfG - „Solange 2“ vom 22.10.1986 2 BvR 197/83 = EuGRZ 1987, 10, in: DÖV 1987, S. 851-858; *Torsten Stein*, Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Oktober 1986 zur verfassungsrechtlichen Überprüfung des abgeleiteten europäischen Gemeinschaftsrechts am Maßstab des Grundgesetzes, in: ZaöRV 47 (1987), S. 279-285.

¹⁴ Nachfolgend wird – dem Sprachgebrauch des Vertrages von Lissabon folgend – nur noch von der EU gesprochen, es sei denn, wir beziehen uns ausdrücklich auf die heutige EG.

¹⁵ Diese Rückbindung ist wichtig; der Vergleich sollte nicht um seiner selbst willen erfolgen. Vgl. *Marc Bloch*, Pour une histoire comparée des sociétés européennes, in: ders., *Mélanges historiques*, Bd. 1, 1963, S. 16-40 (S. 16ff.): « La méthode comparative peut beaucoup [...] mais elle ne peut pas tout [...] ».

¹⁶ Zu diesem kombinierten Ansatz in der Geschichtswissenschaft *Johannes Paulmann*, Internationaler Vergleich und interkultureller Transfer, Zwei Forschungsansätze zur europäischen Geschichte des 18. bis 20. Jahrhunderts, in: *Historische Zeitschrift* 267 (1998), S. 649-658. Dort, S. 673ff., auch zahlreiche Nachweise zur Transferforschung.

¹⁷ *Frank Decker*, Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates: Das Beispiel der Europäischen Union, in: *ZPol* 2000, S. 585-629 (S. 613ff.) erörtert weitere Demokratisierungsstrategien und favorisiert dabei die Direktwahl des Kommissionspräsidenten durch das Volk (S. 617ff.).

¹⁸ Vgl. dazu *Michael Kilian*, Der demokratische Staat im Zeitalter von Privatisierung, Europäisierung und Globalisierung - Gewaltenteilung zweihundertfünfzig Jahre nach Montesquieu, in: *Eckart Klein* (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Menschenrechte*, 2006, S. 37-72 (S. 43ff., 53ff.).

¹⁹ Vgl. *Udo Di Fabio*, Gewaltenteilung, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des*

Struktur mit den Begriffen Funktionenteilung und institutionelles Gleichgewicht beschrieben.²⁰

Hinzu tritt die vertikale Verbindung zu den Mitgliedstaaten: Einerseits geben diese durch Kompetenzübertragungen viele Gebiete ihrer staatlichen Souveränität auf, andererseits werden die wichtigsten Entscheidungsträger durch ihre Regierungen entsandt, ohne dass es bislang eine ausreichende parlamentarische Mitwirkung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene gab.

c) Beispielfälle für die Bedeutung der Gewaltenteilung

Das Europäische Parlament errang (15./16. März) 1999 einen Erfolg, als es den Rücktritt der Mitglieder der Europäischen Kommission erreichte. Nachdem sich das Parlament wegen zahlreicher Korruptionsfälle geweigert hatte, sie wegen des Haushalts von 1996 zu entlasten, wies die Kommission jede Kritik zurück und zwang dadurch das Parlament zum Misstrauensantrag. Zwar war das vom Parlament angestrebte Misstrauensvotum nur knapp gescheitert, die daraufhin eingesetzte Expertenkommission aber warf der Kommission Täuschung, Korruption und Missmanagement vor. Daraufhin trat das nach damaliger Rechtslage nicht vom Parlament (mit-) gewählte, sondern alleine vom Ministerrat bestimmte Exekutivorgan zurück.²¹ Dies könnte einen Wendepunkt hin

zu einer tatsächlichen gegenseitigen Kontrolle der EU-Institutionen gewesen sein. Mindestens jedoch hat die Kraftprobe zwischen Parlament und Kommission das Gefüge der Union verändert.²² Durch die Aufwertung der Stellung des Parlaments im Vertrag von Nizza ist es zu einem ernstzunehmenden Faktor im europäischen Machtgefüge geworden.²³

Auf nationaler Ebene kann ein Vergleich mit anderen politischen Systemen und der praktizierten Gewaltenteilung ebenfalls nur von Vorteil sein.²⁴ Lohnend ist dabei in unserem Zusammenhang insbesondere die Klärung struktureller Fragen zum Schutz der Individualrechte, beispielsweise im Justizwesen.

Als Beispiel mag die in Frankreich aufgekommene Diskussion um eine Reform des Strafverfahrensrechts nach der Affäre im Fall Outreau, der vor dem Geschworenengericht von Saint-Omer vom 4. Mai bis zum 2. Juli 2004 und im Berufungsverfahren in Paris im November 2005 verhandelt wurde, dienen.²⁵ Die Affäre um die drei-

Europäischen Parlaments gegen die Europäische Kommission, in: ZPol 1999, S. 439-459.

Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2004, Bd. II, § 27 Rn. 84ff.

²⁰ Für einen kurzen Überblick siehe *Antje J. Denkena*, Demokratie als höhere Entwicklungsstufe der Regierungsform, Unter besonderer Berücksichtigung der Regierungssysteme der EU und Italiens, 2006, S. 132f.; ausführlich statt aller *Peter Häberle*, Europäische Verfassungslehre, 4. Aufl. 2006, S. 404f., 422-460.

²¹ Einzelheiten bei: *Waldemar Hummer/Walter Obwexer*, Der „geschlossene“ Rücktritt der Europäischen Kommission, Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission, in: *Integration 1999*, S. 77-94; *Andreas Lautz*, Das erste Mißtrauensvotum des

²² Im Urteil vom 11. Juli 2006 (C-432/04 = Slg 2006, I-6226) stellte der EuGH im bisher einzigen Fall gerichtlicher Korruption durch ein Kommissionsmitglied fest, dass Edith Cresson als Mitglied der EU-Kommission pflichtwidrig gehandelt hatte und bestätigte damit die Korruptionsvorwürfe wegen der Anstellung eines befreundeten Zahnarztes als Berater durch Cresson. Übrigens entgegen der Empfehlung des Generalanwalts, welcher eine Pensionskürzung vorgeschlagen hatte, wurde vom Gericht keine Strafe verhängt, da die Feststellung der Schuld bereits als „angemessene Strafe“ betrachtet wurde. Damit stellt der EuGH fest, dass ein Mitglied der Kommission bei Korruption nicht mit Strafe rechnen muss.

²³ Hierzu nur *Andreas Maurer/Dietmar Nickel* (Hrsg.), Das Europäische Parlament, Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, 2005.

²⁴ So auch das Plädoyer von *Karl-Peter Sommermann*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, 1999.

²⁵ Siehe dazu: derstandard.at/Text/standard.asp/?id=1231151259520; www.philippebilger.com/blog/2005/12/fautil_condamne.html; www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/

zehn zu Unrecht inhaftierten Beschuldigten führt auch zu der Frage der Modalitäten einer Entschädigung. Das Gesetz vom 15. Juni 2000 verbessert die Modalitäten der Entschädigung im Rahmen von Verfahren, die durch Freispruch oder Einstellung beendet werden, nicht jedoch die Verfahren die wegen Geistesstörung, späterer Amnestie oder Selbstanklage des Betroffenen eingestellt werden. Anlässlich der Verhandlung im Mai 2004 gestand die Hauptzeugin der Anklage unerwartet Falschaussagen und sprach 13 der 17 Angeklagten von allen Vorwürfen frei. Einige hatten bis dahin bereits drei Jahre in Untersuchungshaft verbracht. Es stellte sich daraufhin die Frage, ob die Untersuchungsbehörden fahrlässig gehandelt hatten. Schon zu Beginn des Verfahrens wurden Zweifel an der Anklage gegen alle Beteiligten deutlich. Lediglich die Aussage der Hauptzeugin und ihrer Freundin lagen vor, nicht jedoch materielle Beweise.

Das inquisitorische Rechtssystem Frankreichs wurde aus Anlass dieses Falles heftig kritisiert, besonders die Rolle des Untersuchungsrichters, der alleine über den Fortlauf des Verfahrens entscheidet.²⁶ Die daraufhin erarbeitete Reform der Justiz soll den Angeklagten im Strafverfahren mehr Rechte einräumen, wie dies bspw. in Deutschland der Fall ist. Art. 103 GG räumt dem Angeklagten umfassende Verfahrensrechte ein (Recht auf rechtliches Gehör, Nulla-poena-sine-lege-Prinzip und Ne-bis-in-idem-Prinzip), denen als grundrechts-

gleichen Rechten Grundrechtsrang zukommt.

In Frankreich sind diese Verfahrensrechte nicht im Verfassungsrecht verankert, sie sind lediglich allgemeine Rechtsprinzipien. Erst das Gesetz vom 15. Juni 2000 schreibt die Prinzipien der Unschuldsvermutung und die Rechte der Verteidigung fest.²⁷ Das Gesetz beschränkt die Anordnung der Untersuchungshaft und ihre Dauer, sie ist nur zulässig, wenn das zugrundeliegende Vergehen mit einer Freiheitsstrafe von drei oder mehr Jahren sanktioniert ist, und ist auf eine Dauer von vier Monaten beschränkt. Frankreich war zuvor vom EGMR in der Sache Letellier am 26. Juni 1991 wegen Verletzung des Art. 5 § 3 EMRK aufgrund einer Untersuchungshaft, die eine angemessene Frist überschritten hatte, verurteilt worden.²⁸ Es ging um die exzessive Dauer von Untersuchungshaft (2 Jahre und 9 Monate vor Prozessbeginn) und Bearbeitungszeit der Entlassungsanträge. Auch im Fall Tomasi vom 27. August 1992 wurde Frankreich wegen unangemessen langer Fristen vom EGMR verurteilt.²⁹ Die Untersuchungsrichter und Berufungskammern hatten die Untersuchungshaft fünf Jahre und sieben Monate lang geprüft.

Die aufgedeckten Probleme sollen durch eine bessere Ausbildung der Richter, durch die Möglichkeit der Bürger, bei Fehlverhalten eines Richters einen Schlichter anzurufen, und durch ein ausgewogeneres Strafverfahrensrecht behoben werden. Dazu wurden bisher im Dezember 2006 drei Gesetze erlassen.³⁰

Angesichts der erforderlichen Reformen der Justiz könnte eine Untersuchung der

01/07/01016-20090107ARTFIG00522-sarkozy-veut-la-fin-du-juge-d-instruction.php (alle Seiten zuletzt besucht am 1. März 2009).

²⁶ Ausführlich zum Untersuchungsrichter: *Pierre Chambon/Christian Guéry*, *Droit et pratique de l'instruction préparatoire*, Juge d'instruction, chambre de l'instruction, 6. Aufl. 2007. Zur Diskussion vgl. *Éric Halphen*, *Le bal des outrés, propositions en réponse à ceux qui veulent tuer le juge d'instruction*, 2006. Aktuell: *Robert Badinter*, *La mort programmée du juge d'instruction*, *Le Monde*, 21. März 2001, abrufbar unter www.lemonde.fr/opinions/article/2009/03/21/la-mort-programmee-du-juge-d-instruction-par-robert-badinter_1170904_3232.html (zuletzt besucht am 24. März 2009).

²⁷ Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes (code: NOR: JUSX9800048L).

²⁸ EGMR, Urteil vom 26. Juli 1992, *Beschw. 29/1990/220/282*, Ser. A Nr. 207.

²⁹ EGMR, Urteil vom 28. August 1992, *Beschw. 27/1991/279/350*, Ser. A. Nr. 241-A = EuGRZ 1994, S. 101ff.

³⁰ Gesetz 3391 vom 14. Dezember 2006, Gesetz 3392, eingegliedert in das erste Gesetz und Gesetz 3393 vom 19. Dezember 2006.

Perspektiven und Grenzen der Demokratie in Deutschland und Frankreich von Interesse sein. Dies gilt umso mehr, da eine immer stärker werdende EU eine Anpassung der nationalen Rechtssysteme ohnehin immer weiter erforderlich macht. So zielen beispielsweise³¹ die Bemühungen für die Schaffung eines Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gerade auf ein einheitliches Rechtssystem in den Mitgliedstaaten, um eine effektive Zusammenarbeit zu ermöglichen, wie am Beispiel des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl deutlich wird.³² Die Umsetzung stieß jedoch nicht nur in Deutschland auf verfassungsrechtliche Probleme, sondern auch in Polen. Das BVerfG annullierte am 18. Juli 2005 die erste Fassung des Europäischen Haftbefehlsgesetzes vom 21. Juli 2004, da das Gesetz in das Grundrecht der deutschen Staatsangehörigen, nicht ausgewiesen zu werden (Art. 16 Abs. 2 GG), unverhältnismäßig eingriff.³³ Der deutsche Grundrechtsschutz beschränkt hier den Willen, auf europäischer Ebene eine Auslieferung zu vereinfachen, und führt zu einer Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und in Deutschland wohnhaften Ausländern, wo eine solche Unterscheidung im Rahmenbeschluss gerade nicht vorgesehen war und verhindert eine gänzliche Vereinheitlichung der nationalen Rechtsordnungen.

Am Beispiel Deutschlands und Frankreichs lassen sich unterschiedliche Auffassungen der Gewaltentrennung aufzeigen. Insbesondere die Organisation der Exekutive

weist bei einem Vergleich der beiden Länder deutliche Unterschiede auf. Nach einem Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Prinzips der Gewaltenteilung (II) wird die Gewaltenteilung in Deutschland und in Frankreich beschrieben und anschließend mit der EU verglichen (III). Da keines der beiden Länder über eine strikte Trennung der Gewalten verfügt, ist sodann zu untersuchen, inwieweit die Exekutive mit den anderen Gewalten verschränkt ist (IV).

II. Rechtsstaat und Gewaltenteilung

In der Staatstheorie wird unter Gewaltenteilung allgemein die Verteilung der Staatsgewalt auf mehrere Organe verstanden.³⁴ Die horizontale Gewaltenteilung bezeichnet dabei die Gewaltentrennung zwischen Legislative, ausgeübt vom Parlament, Exekutive, ausgeübt von der Regierung und der Verwaltung, sowie der Judikative, ausgeübt durch die Gerichte.³⁵ Auf vertikaler Ebene findet die Teilung der Gewalt auf verschiedenen territorialen Stufen, bspw. im Föderalismus aufgrund der sachlichen und funktionalen Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Landesbehörden, statt.³⁶

In Deutschland fallen einzelne Sachgebiete wie das Bildungswesen seit der Föderalismusreform des Jahres 2006³⁷ vollständig in die Kompetenz der Länder. Auf einigen Gebieten haben die Länder Kompetenz, solange der Bund nicht selbst tätig wird (konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 GG), wie das bürgerliche Recht, das Per-

³¹ Zu Implikationen des Europäischen Staatsanwaltes für das deutsche Recht siehe *Norman Weiß*, Die Reform des Amtsrechts der Staatsanwaltschaft, Europarechtliche und völkerrechtliche Impulse, 2005, S. 24ff. Außerdem *Philippe Gréciano*, Actes du colloque international du 7 avril 2008 au Palais de Justice de Paris, Coopération judiciaire internationale et européenne, Extradition et mandat d'arrêt européen, Gazette du Palais, n°251-253, 7 au 9 septembre 2008.

³² Abl.EU 2002 Nr. L 190, S. 1.

³³ BVerfGE 113, S. 273ff.; hierzu *Frank Schorkopf* (Hrsg.), Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, 2006.

³⁴ Vgl. *Di Fabio*, in: HStR II (Fn. 14), § 27 Rn. 1ff. und *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1984, Bd. I, § 20 IV 3.

³⁵ *Roman Herzog*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III, 2008, Art. 20 V Rn. 35; *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 69.

³⁶ *Herzog* (Fn. 25), Art. 20 V Rn. 69.

³⁷ BGBl. 2006 I, 2039; dazu nur *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl., Bd. II, Supplementum 2007.

sonenstandswesen, Vereinsrecht, etc. Der Bund hat seinerseits die ausschließliche Kompetenz für Sachgebiete wie auswärtige Angelegenheiten, die Staatsangehörigkeit oder auch das Währungs-, Geld- und Münzwesen (Art. 73 GG). In Frankreich hat der Staat die Kompetenz über die Streitkräfte, die Sicherheit und die Justiz, die Regionen für Transport, Kultur etc.

Ursprünglich auf das Verhältnis zwischen König, Adel und Bürgertum bezogen, gilt die Gewaltenteilung zwischen staatlichen Organen heute als Voraussetzung für die moderne Demokratie, da sie einen bestmöglichen Schutz der individuellen Freiheiten sichert.³⁸

Das Prinzip der Gewaltenteilung findet sich in Ansätzen bereits bei Aristoteles (382 – 322 v. Chr.). In seiner wichtigsten staatsphilosophischen Schrift, der „Politik“,³⁹ unterscheidet er drei Elemente des Staates: Volksversammlung, Beamtenkorpus (Regierung) und juristische Personen. Diese Aufteilung stellt jedoch nur eine funktionale Unterscheidung der staatlichen Kompetenzen dar. Ziel Aristoteles' ist es also nicht, die Gewalten des Staates zu trennen, sondern zwischen ihnen zu unterscheiden, um das Funktionieren des Staates besser zu verstehen.⁴⁰

Locke (1632 – 1704) entwickelt im 17. Jh. schließlich eine erste Theorie der Gewalt(en)teilung. Ziel ist es, die Macht des Königs gegenüber dem Parlament, also der Exekutive über die Legislative zu begren-

zen.⁴¹ In den „Zwei Abhandlungen über die Regierung“⁴² führt Locke drei Formen der staatlichen Gewalt ein: die legislative Gewalt, die exekutive Gewalt und die föderative Gewalt, welche die internationalen Beziehungen des Staates und insbesondere das Recht des Kriegführens umfasst. Der Ansatz Lockes sieht eine klare Trennung der Legislative gegenüber den beiden anderen Gewalten vor, welche jedoch ihrerseits miteinander vereint sein müssen. Auch haben die Gewalten nicht den gleichen Stellenwert. Locke räumt der Legislative eine höhere Bedeutung ein, jedoch wird auch sie durch das Naturrecht beschränkt.⁴³

Montesquieu (1689 – 1755) greift im 18. Jh. die Idee der Gewaltenverteilung Lockes wieder auf.⁴⁴ Ausgehend von der Erkenntnis, dass jeder Mensch, welcher Macht besitzt, dazu neigt, diese Macht zu missbrauchen, hält Montesquieu es zur Missbrauchsverhinderung für notwendig, eine Gewalt durch die andere zu beschränken. Er schlägt daher eine Verteilung der Gewalten auf verschiedene Organe vor: die Legislative, die Exekutive, welche Lockes Föderative und Exekutive vereint, und die Judikative. Jedoch geht Montesquieu wie Locke eher von einer Verteilung der Gewalten auf verschiedene Organe aus. Eine Interaktion bzw. Einflussnahme der Gewalten untereinander ist weiterhin vorgesehen. So hat bspw. die Exekutive ein Vetorecht gegenüber dem Parlament. Lediglich die Judikative soll unabhängig sein.

³⁸ So *Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze, 1748, 2. Buch, Kap. 1, und Buch 3 Kap. 1. Interessanterweise ist es möglich, eine umfangreiche Untersuchung der parlamentarischen Demokratie auf das Verhältnis von Legislative und Exekutive zu beschränken und Fragen des Grundrechtsschutzes der Bürger allenfalls indirekt anzusprechen, vgl. *Klaus von Beyme*, Die parlamentarische Demokratie, Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, 3. Aufl. 1999.

³⁹ Textausgabe von *Ottfried Höffe* (Hrsg.), Aristoteles, Politik, 2001.

⁴⁰ Näher *Michael Rostock*, Die antike Theorie der Organisation staatlicher Macht, Studien zur Geschichte der Gewaltenteilungslehre, 1975, S. 273ff. und passim.

⁴¹ Instruktiv zum Monarchiediskurs *Wolfgang Reinhardt*, Geschichte der Staatsgewalt, 3. Aufl. 2002, S. 313ff.

⁴² *John Locke*, Two Treatises of Government, 1690.

⁴³ *John Locke*, The Second Treatise of Government, Kapitel XI.

⁴⁴ Vgl. *Thomas Würtenberger*, Die Idee der Freiheit und ihrer Sicherung bei Montesquieu, in: Klein (Fn. 13), S. 15-36 (S. 25ff.); *André Brodocz*, Von der Vertical Accountability zur Horizontal Accountability, Montesquieu, die Federalists und die Transformation der Gewaltenteilung, in: Sabine Kropp/Hans-Joachim Lauth (Hrsg.), Gewaltenteilung und Demokratie, Konzepte und Probleme der "horizontal accountability" im interregionalen Vergleich, 2007, S. 28-44.

Eine demokratische Sicht ist noch nicht auszumachen; zwar sieht Montesquieu eine organische Trennung, nicht jedoch eine funktionelle Trennung von Exekutive und Legislative vor.

Die Gewaltenteilung wurde in der Unabhängigkeitserklärung der USA von 1776⁴⁵ als politisches Programm verkündet („Checks and Balances“) und 1787 erstmals in der Verfassung der USA⁴⁶ festgeschrieben. Kongress, Präsident und Supreme Court sollen demnach eine gegenseitige Kontrolle ausüben, um zu verhindern, dass eine Institution mehr Macht gewinnt, als ihr durch die Verfassung zugesichert wird. Des Weiteren werden die Gewalten nicht nur getrennt, sondern auch mit Machtmitteln ausgestattet, welche es ihnen ermöglichen, sich gegen Eingriffe der anderen Gewalten zu verteidigen.⁴⁷ Demnach hat der Präsident ein Vetorecht gegen Gesetze des Kongresses und kann somit die Legislative blockieren (bspw. das Veto am 20. Juli 2006 von Präsident G.W. Bush gegen das vom Kongress beschlossene Gesetz über die Ausweitung der Stammzellforschung)⁴⁸. Ein Veto des Präsidenten kann nur mit Zweidrittelmehrheit beider Kammern des Parlamentes aufgehoben werden. Der Oberste Gerichtshof wiederum kann Gesetze oder Direktiven des Präsidenten für verfassungswidrig erklären und der Kongress kann Richter und den Präsidenten ihres Amtes entheben. Auch innerhalb der Legislative wird dieses System durch die Aufteilung des Kongresses in zwei verschiedene Kammern fortgesetzt.

⁴⁵ Der Text ist online abrufbar unter: www.usconstitution.net/declar.html (zuletzt besucht am 20. Februar 2009).

⁴⁶ Text enthalten in: Michael J. Lacey/Knud Haakonsen (Hrsg.), *A Culture of Rights*, 1991, S. 440ff.

⁴⁷ Zur amerikanischen Verfassungslage vgl. *Winfried Brugger*, *Demokratie, Freiheit, Gleichheit. Studien zum Verfassungsrecht der USA*, 2002.

⁴⁸ Vgl. zum Veto des ehemaligen Präsidenten der USA die Meldung auf www.tagesschau.de/ausland/meldung107424.html (zuletzt besucht am 20. Februar 2009).

III. Gewaltenteilung in staatlichen Verfassungen

Heute sind weitestgehend alle modernen Demokratien auf dem Prinzip der Gewaltenteilung aufgebaut. Angesichts der Unterschiede zwischen den praktizierten politischen Systemen wird jedoch nunmehr eine Unterscheidung der Qualität der Gewaltenteilung notwendig.⁴⁹ In parlamentarischen Demokratien (Vereinigtes Königreich, Bundesrepublik Deutschland, etc.) wird die Gewaltenteilung auch als Gewaltengliederung oder -verschränkung bezeichnet, da die Gewalten nicht strikt voneinander getrennt sind, sondern die Staatsgewalt kooperativ gegliedert wahrnehmen.⁵⁰ Die Gewalten haben die Möglichkeit, in die anderen Gewalten einzugreifen, bspw. hat die Exekutive die Möglichkeit, das Parlament aufzulösen, wie z.B. jüngst in der Ukraine, als Präsident Juschtschenko Anfang April 2008 das Parlament auflöste.⁵¹ In der präsidentiellen Demokratie (die USA sind der einzige Staat, in welchem dieses System Anwendung findet), sind die Gewalten strikt voneinander getrennt. Anders als die oben erwähnte Lektüre der Verfassung von 1787, welche von Checks und Balances ausging, kann man heute von einer tatsächlichen Trennung der Gewalten sprechen.⁵²

⁴⁹ Hierzu die Beiträge in *Sabine Kropp/Hans-Joachim Lauth* (Hrsg.), *Gewaltenteilung und Demokratie, Konzepte und Probleme der "horizontal accountability"* im interregionalen Vergleich, 2007.

⁵⁰ Zum Vereinigten Königreich siehe *Stephan Bröchler*, „New Westminster-Modell“ – Großbritannien: eine Demokratie (fast) mit Gewaltenteilung?, in: Kropp/Lauth (Fn. 49), S. 141-167, zur Bundesrepublik Deutschland vgl. *Reinhold Zippelius/Thomas Würtenberger*, *Deutsches Staatsrecht*, 31. Aufl. 2005, § 12 III 1.

⁵¹ Hierzu *Friedbert W. Rüb*, Gewaltenteilung in „Mittel- und Osteuropa – Gelungener konstitutionalismus oder exzessiver Exekutionalismus?, in: Kropp/Lauth (Fn. 49), S. 237-260; *Agnes Gilka-Bötzow*, „The Perils of the Semipresidentialism?“ Gewaltenteilung in der Ukraine vor und nach der Verfassungsreform, ebenda, S. 261-279.

⁵² Vgl. *Louis Fisher*, *American Constitutional Law*, 2007. Anders *Steffen Kailitz*, *Der stille Abschied*

1. Genereller Vergleich der Bundesrepublik Deutschland mit Frankreich

Die politischen Systeme Deutschlands und Frankreichs unterscheiden sich voneinander nicht nur, wohl aber hauptsächlich durch die unterschiedliche Stellung des Staatspräsidenten. In Deutschland, als einer parlamentarischen Demokratie, hat der Präsident wenig Gewalt, in Frankreich hingegen ist die Rolle des Präsidenten ausgeprägter.

a. Bundesrepublik Deutschland

Für die Bundesrepublik Deutschland ist die Gewaltenteilung im unveränderlichen Art. 20 GG festgelegt. Die Staatsgewalt wird demnach durch besondere Organe der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung ausgeübt. Bundestag und Bundesrat sind die Organe der Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt besteht aus der Bundesregierung, Bundesbehörden und den Verwaltungen der Länder. Die Legislative setzt sich aus Bundestag und Bundesrat zusammen. Der Bundestag wird vom Volk in direkter, geheimer und gleicher Wahl alle vier Jahre gewählt (Art. 38 GG). Der Bundesrat setzt sich aus Vertretern der Regierungen der Länder zusammen (Art. 51 Abs. 1 GG). Die Exekutive, bestehend aus Bundesregierung und Bundeskanzler, wird von der Mehrheit im Bundestag gestützt. Die Exekutive ist somit ausführende Gewalt und gleichzeitig auf das fortdauernde Vertrauen der gesetzgebenden Gewalt angewiesen.

Ebenfalls Teil der Exekutive ist der Bundespräsident,⁵³ seine Rolle ist jedoch gesondert von Bundesregierung und Bundeskanzler zu betrachten, da seine Tätigkeit überwiegend repräsentativer Natur ist.

von der „separation of powers“, Über die „Parlamentarisierung“ präsidentieller Demokratien, in Kropp/Lauth (Fn. 49), S. 168-190.

⁵³ Roman Herzog, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. IV, 2008, Art. 54 Rn. 17. Siehe auch Christian Tomuschat, Präsidialsystem und Demokratie, in: FS für Karl Carstens, Bd. II, 1984, S. 911-932 (S. 911: „doppelköpfige Exekutive“).

Er wird durch die Bundesversammlung, die aus den Mitgliedern des Bundestags und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Ländervertretungen gewählt werden (Art. 54 Abs. 3 GG), für fünf Jahre gewählt. Er darf nach Art. 55 GG weder der Regierung noch der gesetzgebenden Gewalt angehören.

Die Funktion der Judikative wird durch Gerichte der Bundesländer und oberste Bundesgerichte (Art. 95 GG: Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof usw.) wahrgenommen. Das Bundesverfassungsgericht (Art. 92 GG) ist selbst Teil der Judikative, also ein echtes Gericht und gleichzeitig ein Verfassungsorgan.

b. Frankreich

Das politische System der V. Republik (seit 1958)⁵⁴ ist eine Antwort auf die Erfahrungen des nicht funktionsfähigen Parlamentarismus in der III. Republik (von 1875 - 1940 wechselten 95 Regierungen, Gründe: Verzicht des Präsidenten auf sein Recht, die Abgeordnetenkammer aufzulösen, das Vielparteiensystem)⁵⁵ und in der IV. Republik (1946 - 1958: 20 Regierungen, Entkolonialisierungsprobleme: Vietnam 1954, Tunesien: 1955; Marokko: 1956, Unruhen in Algier: 1958).

Die V. Republik lässt sich weder eindeutig als parlamentarische, noch als präsidentielle Demokratie qualifizieren, es handelt sich vielmehr um eine Mischform. Die Unruhen

⁵⁴ Für einen Überblick Jürgen Hartmann, Westliche Regierungssysteme, Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem, 2005, S. 163-204 (S. 174ff.); Joachim Schild, Politik, in: ders./Henrik Uterwedde, Frankreich: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 2. Aufl. 2006, S. 19-137. Detailstudien zu aktuellen Fragen in: Joachim Schild/Henrik Uterwedde (Hrsg.), Frankreichs V. Republik, Ein Regierungssystem im Wandel - Festschrift für Adolf Kimmel, 2005.

⁵⁵ Siehe z.B. Charles Bloch, Die Dritte Französische Republik, Entwicklung und Kampf einer parlamentarischen Demokratie (1870 - 1940), 1972.

in Algier (1958), die teilweise von der Armee unterstützt wurden, waren eine offene Kampfansage an die rechtmäßige Regierung in Paris. General de Gaulle, der sich im Januar 1946 von der politischen Bühne zurückgezogen hatte, erschien als Retter in der Not und wurde von der Nationalversammlung am 1. Juni 1958 zum letzten Regierungschef der IV. Republik gewählt. Zur Lösung des Algerienkonfliktes wurde er mit der Aufgabe betraut, die exekutive Gewalt durch Wiederbelebung der Rolle des Staatshaupts zu stärken. De Gaulle hatte seine Vorstellungen am 16. Juni 1946 in einer Rede in Bayeux erläutert⁵⁶: Innerhalb der exekutiven Gewalt solle das Schwergewicht beim Staatshaupt liegen; der Präsident der Republik sei Schlussstein des Verfassungsgebäudes, er gewährleiste die Stabilität des Staatsgebäudes.

Auch in Frankreich steht mit dem Conseil Constitutionnel das Verfassungsgericht an der Spitze der Judikative.

c. Zwischenfazit

Wie gezeigt, lassen sich anhand einer groben Strukturierung der politischen Systeme beider Länder gewisse Differenzen erkennen. Vor allem aber ist, wie näher zu untersuchen sein wird, die Gliederung der Exekutive in den beiden Ländern sehr unterschiedlich. Besonders die unterschiedliche Stellung des Staatshaupts ist augenfällig.

2. Stellung und Funktion des Staatshaupts in beiden Staaten

a. Frankreich

Der französische Präsident nimmt eine wichtige Rolle im französischen Verfassungsgefüge ein.⁵⁷ Mit der Verfassungsre-

form im Jahre 2000 wurde seine Legislaturperiode von sieben auf fünf Jahre reduziert. Seine umfassenden Machtbefugnisse im politischen Normalzustand verleihen ihm eine doppelte Rolle. Er ist nach Art. 5 der Verfassung Vermittler zwischen den verschiedenen Gewalten und kann diese zum Handeln auffordern. Er steht über den Institutionen und Parteien Frankreichs.

Er ist aber auch Chef der Exekutive und legt die politischen Richtlinien der Regierung fest. Er ernennt nach Art. 8 Abs. I den Premierminister und kann diesen auch wieder entlassen, bzw. seinen Rücktritt akzeptieren. Auch ernennt und entlässt er nach Art. 8 Abs. II die übrigen Minister auf Vorschlag des Premierministers und ist Vorsitzender des Ministerrates. In dieser Rolle kommt ihm teilweise gesetzgebende Gewalt zu, da der Ministerrat Verordnungen und Gesetze beschließen kann (bspw.: Rahmenbeschluss 2003/80/JHA über den strafrechtlichen Umweltschutz vom 27. Januar 2003). Art. 12 gewährt ihm das Recht, die Nationalversammlung aufzulösen, nicht jedoch den Senat, und nur nach einer Periode von einem Jahr nach einer letzten Auflösung.

Ein wichtiges Handlungsgebiet des französischen Präsidenten ist die Außen- und Verteidigungspolitik.⁵⁸ Er ist Chef der Diplomatie und setzt nach Art. 14 die Diplomaten ein. Auch verhandelt und unterschreibt er internationale Verträge, wie bspw. das Kyoto-Protokoll vom 11. Dezember 1997. Des Weiteren ist er Oberhaupt der französischen Streitkräfte und beschließt deren Einsätze wie beispielsweise in Afghanistan. Er ist auch Präsident des Verteidigungsrates und bestimmt über den Einsatz nuklearer Waffen. So verfügte er die Durchführung der letzten Atomtests in Französisch-Polynesien im Jahre 1995, vor der Ratifizierung des Atomteststopp-Vertrages (CTBT) von 1996.

⁵⁶ Der Text kann unter [http://fr.wikisource.org/wiki/Discours_de_Bayeux_\(1946\)](http://fr.wikisource.org/wiki/Discours_de_Bayeux_(1946)) – zuletzt besucht am 3. März 2009 – abgerufen werden.

⁵⁷ Hierzu: *Bernard Branchet*, De la fonction présidentielle sous la V^e République, LGDJ, 2008. Ferner *Robert K. Furtak*, Staatspräsident – Regierung – Parlament in Frankreich und in Ruß-

land : Verfassungsnorm und Verfassungspraxis, in : ZPol 1996, S. 945-968 (S. 949ff., 956ff.).

⁵⁸ Siehe *Guy Carcassonne*, Le Premier ministre et le domaine dit réservé, in : Pouvoirs n°83, 1997, S. 65-74.

Die 1985 unter Staatspräsidenten Mitterrand geplanten Atomtests in Französisch-Polynesien führten zur Rainbow-Warrior-Affäre.⁵⁹ Das Schiff von Greenpeace sollte gegen die stattfindenden Tests am Muro-roa-Atoll protestieren. Es wurde zuvor jedoch von Agenten des französischen Auslands-Nachrichtendienstes DGSE im Hafen von Auckland durch Sprengladungen versenkt. Dabei kam eine Person ums Leben. Die Aktion wurde aus Kassen des Elysées-Budgets, über die nur der Präsident verfügen konnte, finanziert und von der französischen Regierung stets gedeckt. Zwei der französischen Agenten wurden in Neuseeland verhaftet und verurteilt, andere konnten mit Hilfe eines französischen Atom-U-Bootes fliehen. Um die inhaftierten Agenten freizupressen, verhängte daraufhin die EG 1986 ein Importverbot gegen neuseeländisches Lammfleisch und drohte mit weiteren Sanktionen. Die Verantwortlichen in der französischen Regierung jedoch wurden nie zur Verantwortung gezogen, lediglich der Verteidigungsminister Charles Hernu trat am 20. September 1985 von seinem Amt zurück.

Im politischen Ausnahmezustand hebt Art. 16 die Gewaltenteilung auf und verleiht dem Präsidenten umfassende Gewalt.⁶⁰ Der Ausnahmezustand tritt ein bei Bedrohung der Institutionen der Republik, Gefahr für die Unabhängigkeit der Nation, Bedrohung der Grenzen, einer schweren unmittelbaren Bedrohung der Aufrechterhaltung internationaler Verträge oder für den Fall, dass die öffentliche Ordnung nicht mehr aufrechterhalten werden kann. In diesem Fall übernimmt der Präsident die Befugnisse der Regierung, ohne dabei einer richterlichen Kontrolle zu unterliegen. Der Hintergrund ist darin zu sehen, im Interesse einer besseren Krisenbewältigung die staatlichen Institutionen der Republik in besonders schweren Situationen (Krieg, Naturkatastrophen, etc.) zu schützen. Es wird somit notwendig, die Befugnisse des Exekutiv-

organs vorübergehend auszuweiten, um ihm bessere Reaktionen zu ermöglichen. Historisch gesehen entspringt Art. 16 der Theorie der außerordentlichen Umstände. Spuren dieser Theorie finden sich in der Geschichte Frankreichs in den Gesetzen vom 9. August 1849 und vom 3. April 1878, welche die Ordnung im Belagerungszustand betreffen. Diese Regelungen wurden durch das Gesetz vom 11. Juli 1938 über die Organisation der Nation zu Kriegszeiten und das Gesetz vom 3. April 1955 über den Notstand aufgegriffen bzw. ausgeweitet. Art. 16 der Verfassung von 1958 ist der Abschluss und die Konkretisierung dieses historischen Prozesses.

b. Bundesrepublik Deutschland

Der deutsche Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt und fast auf den gleichen Gebieten wie der französische Präsident tätig, jedoch sind seine Aufgaben und Machtmittel vergleichsweise gering.⁶¹ Eine wichtige Rolle liegt, ähnlich wie beim französischen Präsidenten, in der Repräsentation des Staates nach außen und im Unterzeichnen von völkerrechtlichen Verträgen.

Im Inneren schlägt er den Bundeskanzler vor, welcher vom Bundestag gewählt wird, Art. 63 Abs. 1 GG. Er ernennt gem. Art. 64 Abs. 1 GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers die Minister und entlässt diese auch wieder, jedoch muss er dabei die vom Bundeskanzler getroffene Entscheidung nachvollziehen. Er kann ebenfalls den Bundestag einberufen und kann ihn auch auflösen. Er greift jedoch nicht in politische Entscheidungen der Bundesregierung ein.⁶² Die vom Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten ausgefertigt. Dabei besitzt er nur formale Prüfungscompetenz, lediglich bei einer offensichtlichen Kollision mit der Verfassung kann er ein Gesetz zurückwei-

⁵⁹ Hierzu *Sebastian Seidel*, Der Fall Rainbow Warrior, in: HUV-I 1995, S. 158-161.

⁶⁰ Hierzu etwa *Schild* (Fn. 54), S. 71ff.

⁶¹ Vgl. *Ingolf Pernice*, in: Dreier (Fn. 35), Art. 54 Rn. 8ff. Zum folgenden auch *Tomuschat* (Fn. 53).

⁶² Vgl. *Pernice* (Fn. 61), Art. 54 Rn. 23.

sen.⁶³ Die Möglichkeit, sich wie der französische Präsident über Entscheidungen des Parlaments oder der Regierung hinwegzusetzen (Art. 10), besitzt er nicht. Er kann, allerdings nur auf Antrag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates nach Art. 81 GG den Gesetzgebungsnotstand erklären und nach Art. 115 a den Verteidigungsfall verkünden. Eigene Entscheidungen fällt er hierbei nicht.

Der Bundespräsident ist in seinen Amtshandlungen deutlich stärker von der Legislative abhängig und hat viel weniger eigenständige Befugnisse.

3. Bedeutung des Regierungschefs nach deutschen und französischem Verfassungsrecht

Die wichtigste politische Rolle spielt in Deutschland der Bundeskanzler. Mit dem Grundgesetz von 1949 wurde in Deutschland die Stellung des Präsidenten erheblich geschwächt und die des Kanzlers gestärkt.⁶⁴ Er besitzt im Kreis der Regierungsmitglieder eine herausragende Führungsrolle. Er bestimmt nach Art. 65 GG die Richtlinien der Politik der Regierung,⁶⁵ hat also Aufgaben, die in Frankreich durch den Präsidenten ausgefüllt werden. Er wird vom Bundestag gewählt, nicht wie in Frankreich vom Präsidenten ernannt. Er schlägt laut Art. 64 GG dem Bundespräsidenten die Bundesminister vor, welcher sie dann ernennt. Nach überwiegender Meinung hat der Bundespräsident jedoch nicht die Möglichkeit die Minister politisch zu prüfen, ihm steht lediglich ein formales Prüfungsrecht zu. Auch über die Entlassung der Minister entscheidet der Bundeskanzler.

⁶³ Michael Nierhaus, in: Dreier (Fn. 35), Art. 82 Rn. 16.

⁶⁴ Zu den Hintergründen Zippelius/Würtenberger (Fn. 50), § 14 I m.w.N.

⁶⁵ Grundlegend Wilhelm Hennis, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, 1964; Steffen Detterbeck, Innere Ordnung der Bundesregierung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 66.

Der französische Premierminister leitet gemäß Art. 21 die Tätigkeit der Regierung. Er wird im Normalfall, in dem er dem gleichen politischen Lager wie der Präsident angehört, zum Ausführungsorgan des Präsidenten. Er steht in einem Vertrauensverhältnis zu diesem und setzt seine Richtlinienentscheidungen um. Er bildet gleichsam das Scharnier zwischen Präsident und Regierung. In der „Cohabitation“ – Präsident und Regierung gehören entgegengesetzten Lagern an, dies war der Fall in den Perioden 1986-1988 (Mitterrand und Chirac), 1993-1995 (Mitterrand und Balladur) und 1997-2002 (Chirac und Jospin) – kann der Premier kaum zum Rücktritt gezwungen werden und hat einen größeren Einfluss auf die Regierungsbildung. In der „Cohabitation“ bleibt die Sicherheitspolitik „Domaine réservé“ des Präsidenten, er behält die Richtlinienkompetenz in außen- und verteidigungspolitischen Fragen, die Innenpolitik wird jedoch von der Regierung geführt. In den Perioden der „Cohabitation“ wird die Regierung des Landes deutlich erschwert, da die Durchführung von Reformen fast unmöglich wird. Auch deswegen wurde 2002 die Legislaturperiode des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre reduziert, um die Wahrscheinlichkeit einer „Cohabitation“ zu verringern, was aber dennoch nicht gänzlich auszuschließen ist.

IV. Gewaltenverschränkungen

Eine klare Trennung der Gewalten in Deutschland wird bereits dadurch aufgehoben, dass sich der Bundesrat als Teil der gesetzgebenden Gewalt aus Mitgliedern der Regierungen der Länder zusammensetzt (Art. 51 GG). Diese Gewaltenverschränkung ist typisch für parlamentarische Regierungssysteme (wie in Deutschland und England). Auch in Frankreich wird der Senat von Wahlmännern der Provinzregierungen gewählt. Eine weitere Durchbrechung der Gewaltenteilung ergibt sich in Deutschland aus der starken Stellung des Bundesverfassungsgerichts, welches zwar Teil der Judikative ist, jedoch

Urteile mit Gesetzeskraft (§ 31 Abs. I BVerfGG) erlassen kann.

Einfluss auf das Parlament kann der Bundeskanzler dadurch nehmen, in dem er nach Art. 68 GG die Vertrauensfrage stellen und damit das Parlament zum Handeln zwingen kann. Dann verknüpft er die Vertrauensfrage mit einer Sachentscheidung. Sollte das Parlament dieser nicht mit absoluter Mehrheit zustimmen, kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Kanzlers den Bundestag auflösen. Dieser Weg, der nicht völlig den Intentionen des Verfassungsgebers entspricht, wurde in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zweimal beschränkt (Bundeskanzler Kohl 1982, Bundeskanzler Schröder 2005) und vom jeweils hiergegen angerufenen Bundesverfassungsgericht für verfassungsgemäß erklärt.⁶⁶

Auch der französische Präsident hat große Einflussmöglichkeiten auf das Parlament. Er kann nach Art. 10 dem Parlament auferlegen, ein Gesetz erneut zu verhandeln. Auch kann er die Nationalversammlung auflösen. Jedoch bleibt es allein ihm vorbehalten, dieses zu entscheiden. Von ihm geht auch, auf Vorschlag des Premierministers, die Initiative für eine Verfassungsrevision aus.

In Frankreich ist die Verschränkung der Exekutive mit der Legislative besonders groß. Der Premierminister ist zugleich auch Präsident des „Conseil d'Etat“. Der „Conseil d'Etat“ füllt eine doppelte Rolle aus, er ist zum einen oberstes Verwaltungsgericht und zum anderen Beratungsgremium der Regierung für Rechtsfragen, wie in Deutschland etwa das Justizministerium. Die Möglichkeiten des Präsidenten, auf die Judikative Einfluss zu nehmen, sind ebenfalls beachtlich. Er ernennt drei Mitglieder des Verfassungsrates und seinen Präsidenten. Er kann den Verfassungsrat ebenfalls zur Kontrolle eines völkerrechtlichen Vertrages oder zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes anrufen.

Schließlich ist er Vorsitzender des obersten Rates der Gerichtsbarkeit und ernennt eines seiner Mitglieder. Der Rat der Gerichtsbarkeit ist ein unabhängiges Verfassungsorgan, welches die Unabhängigkeit der richterlichen Autorität wahren soll. Allerdings kann ein negatives Votum des Rates von Ministern wie im Fall Philippe Courroye übergangen werden. Der Fall sorgte für Aufsehen, da der Justizminister Courroye zum Staatsanwalt in Nanterre ernannte, obwohl der Rat der Gerichtsbarkeit ihn für zu unerfahren hielt. Eine besondere Note erhält der Fall dadurch, dass es sich um den selben Gerichtshof handelt, an dem ein Verfahren gegen den ehemaligen Präsidenten Chirac anhängig ist. Ein weiterer Fall, die Ernennung von Laurent Lemesle, ehemaliger Rechtsberater Chiracs, zum Generalstaatsanwalt in Paris, zeigt die Problematik der Unabhängigkeit bzw. Verschränkung von Exekutive und Judikative in Frankreich deutlich auf.

Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers findet ihre letzte Konsequenz in der Möglichkeit des Parlamentes, den Bundeskanzler zu stürzen. Diese Möglichkeit ist allerdings durch die Einführung des konstruktiven Misstrauensvotums in Art. 67 GG sehr begrenzt. In der Geschichte der BRD ist das konstruktive Misstrauensvotum auch nur zweimal zur Anwendung gekommen: 1972 versuchte die CDU mit Rainer Barzel als neuen Kanzler Willy Brandt zu stürzen; 1982 gelang es ihr, als sie gemeinsam mit der FDP Helmut Kohl an die Stelle von Helmut Schmidt zum Bundeskanzler wählten. Der Bundeskanzler kann dabei nur durch eine Mehrheit im Parlament gestürzt werden, wenn diese Mehrheit gleichzeitig einen Nachfolger für ihn benennt. Auch in Frankreich kann die Mehrheit der Nationalversammlung die Regierung aufgrund eines Misstrauensvotums absetzen (Art. 49). Bisher wurde jedoch einzig die Regierung Pompidou am 5. Oktober 1962 durch ein Misstrauensvotum abgesetzt.

⁶⁶ BVerfGE 62, 1 und 114, 121.

V. Fazit

Die Gewalten sind in Deutschland und in Frankreich geteilt, jedoch lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Systemen feststellen. Die doppelköpfige Exekutive Frankreichs hat mehr Eingriffsmöglichkeiten in die Legislative und in die Judikative als dies in Deutschland der Fall ist. Die herausragende Stellung des französischen Präsidenten verleiht ihm deutlich mehr Macht als dem Bundespräsidenten, aber auch als dem Bundeskanzler. Er kann sehr viel mehr eigenständige Entscheidungen treffen und diese gegenüber den übrigen Organen und Gewalten durchsetzen. Geschichtlich gesehen ist dies nicht sehr verwunderlich, da die französische Verfassung als Antwort auf einen nicht funktionierenden Parlamentarismus konzipiert wurde. Das deutsche Grundgesetz wurde umgekehrt in Reaktion auf die Zeit des Nationalsozialismus konzipiert. Eine zu große Machtkonzentration auf eine Person galt es dabei zu vermeiden. Insgesamt ist die Gewaltentrennung in Deutschland strikter verwirklicht als in Frankreich. Das französische Modell ist im direkten Vergleich anders, viele Eingriffsmöglichkeiten der Exekutive in die übrigen Gewalten zeigen sich auf. Die Überwachung der Exekutive durch Judikative und Legislative ist hingegen wenig ausgeprägt.

Was heißt das nun für die Europäische Union? Sie speist sich nicht nur aus den verschiedenen Traditionen der heute 27 Mitgliedstaaten, sondern hat in den Jahrzehnten ihres Bestehens bereits auch eigenständige, europäische Traditionen entwickelt. Insbesondere das Moment der stetigen Weiterentwicklung, wie es in Art. 1 Abs. 2 EUV seinen Niederschlag gefunden hat, ist hier zu nennen. Hierzu tragen die wechselnden Ratspräsidentschaften mit

ihren jeweiligen Impulsen – Deutschland 2007, Frankreich 2008 – ebenfalls entscheidend bei.

Diese Weiterentwicklung betrifft natürlich auch die Institutionen und wird im Vertrag von Lissabon an vielen Stellen sichtbar. Klar ist aber, dass dieser Vertrag – wie seine Vorgänger – nicht die Endstufe darstellen wird. So kann mit Fug und Recht über eine weitere Stärkung des Kommissionspräsidenten nachgedacht werden. Dieser könnte durch eine Direktwahl in sein Amt kommen – und so Anleihen beim französischen Präsidenten nehmen – oder als Mehrheitsführer im Europäischen Parlament gewählt werden – ähnlich dem deutschen Bundeskanzler.

In jedem Fall erforderte eine höhere politische Gestaltungsmacht des Kommissionspräsidenten gleichzeitig eine Stärkung seiner demokratischen Legitimation.

Denkbar ist ferner eine größere Verantwortlichkeit der Kommission als ganze gegenüber dem Parlament. Die größere politische Abhängigkeit vom Willen des europäischen Demos – in der Form, in der er sich derzeit artikulieren kann – bedeutete eine erhöhte Kontrolle der exekutivischen Gewalt.

Eine weitere Stärkung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit hingegen erscheint angesichts der teilweise polemischen Kritik aus einzelnen Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, wenig wahrscheinlich.

Das Bestreben, die EU zu mehr Bürgernähe und Effizienz, zu ausgebauter Demokratie und gestärkter Rechtsstaatlichkeit hin weiterzuentwickeln, bleibt aktuell. Es kann durch rechtsvergleichende Betrachtungen, die Vor- und Nachteile von Neuerungen anschaulich machen, befördert werden.