

Die Gewaltenteilung in der BRD

Die Gewaltenteilung in Deutschland ist durch das Grundgesetz (GG) Artikel 20, Absatz 2, Satz 2 geregelt, welches sie in die drei voneinander unabhängigen Organe *Legislative, Exekutive und Judikative* aufteilt (gesetzgebende Gewalt, ausführende oder vollziehende Gewalt und rechtsprechende Gewalt).

Zur Legislativen gehören die Parlamente (Bund und Länder), zur Exekutiven gehören die Regierungen, die Judikative wird durch Länder- und die Bundesgerichte sowie die Staatsanwaltschaft definiert.

Artikel 20GG

- (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
- (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
- (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
- (4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

Artikel 20 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland besagt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Im Absatz 2 wird das Volk als konstitutiver Begründer der Staatsgewalt definiert. Durch die Formulierung „Alle“ wird festgehalten, dass es keine Gewalt mehr geben darf, die nicht vom Volk begründet ist. Die Staatsgewalt wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

Durch die Abgrenzung zwischen Bund und Ländern ergibt sich in der Darstellung der Gewaltenteilung folgende Matrix:

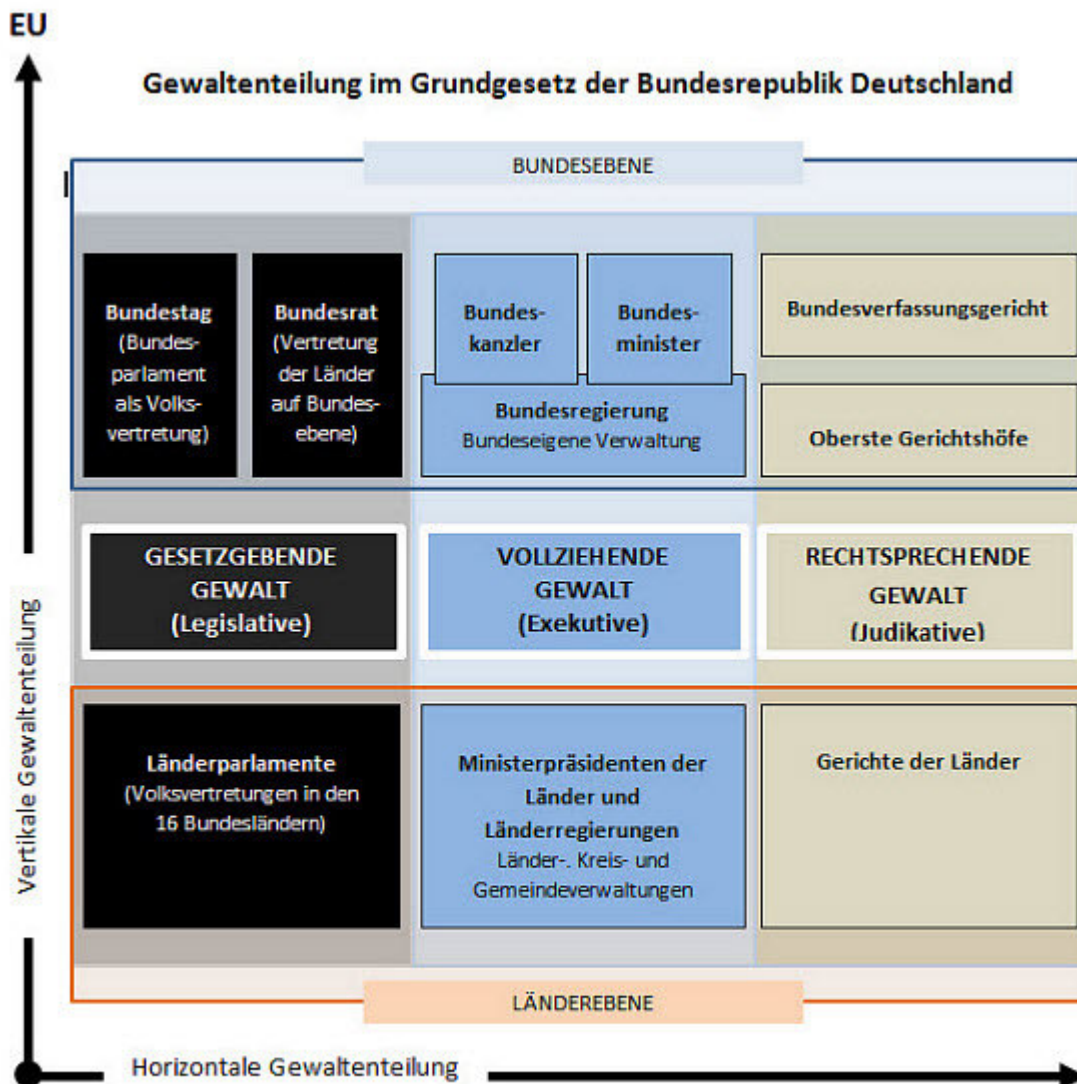
| | | | | |
|-----------------------------|--------|------------------------|---|---|
| Vertikale Gewaltenteilung | Bund | Bundestag Bundesrat | Bundesregierung (Bundeskanzler + Bundesminister) Bundesverwaltung (z.B. Bundeskriminalamt, BKA), Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV | Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Bundesfinanzhof (BFH), Bundessozialgericht (BSG), Bundesarbeitsgericht (BAG), Bundesgerichtshof (BGH), Bundespatentgericht (BPatG) |
| | Länder | Länderparlamente | Landesregierungen (Ministerpräsidenten + Landesminister) Verwaltungen der Länder (z.B. Landeskriminalämter, LKA), Landesverfassungsschutzbehörden | Landesverfassungsgerichte (LVerfG), Oberverwaltungsgerichte (OVG), Finanzgerichte (FinG) Landessozialgerichte (LSG), Landesarbeitsgerichte (LAG), Oberlandesgerichte (OLG), Verwaltungsgerichte (VG), Sozialgerichte (SG), Arbeitsgerichte (ArgG), Landgerichte (LG), Amtsgerichte (AG) |
| | | Legislative | Exekutive | Judikative |
| Horizontale Gewaltenteilung | | | | |

Quelle: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gewaltenteilung_H-V.svg

Unter der *horizontalen* Gewaltenteilung versteht man die Aufteilung der Macht im Staat auf die drei Bereiche Legislative, Exekutive und Judikative, die voneinander funktional getrennt sind, aber miteinander in Wechselwirkung stehen.

Unter der *vertikalen* Gewaltenteilung versteht man die Aufteilung der rechtlichen Kompetenzen unseres Föderalstaates zwischen Bundesebene und Länderebene. Sie ist das Hauptbeispiel regionaler politischer Dezentralisierung. Diese setzt sich innerhalb der Länderebene in Untergliederungen fort (Regierungsbezirke, Landkreise und Gemeinden). Hierdurch schafft man einen Stufenbau der Kompetenzen, der dazu führt, dass in der staatlichen Ordnung rechtlich und politisch eine „Steuerung der Selbststeuerung“ entsteht. Das dient, zusammen mit dem Subsidiaritätsprinzip, dazu, überschaubare Lebens- und Funktionsbereiche zu schaffen, dadurch die demokratische Teilhabe der Bürger am politischen System zu stärken und dieses insgesamt zu vermenschlichen. Das Subsidiaritätsprinzip besagt hierbei, dass sämtliche Maßnahmen und Handlungen, die auf einer politischen Ebene durchgeführt und umgesetzt werden können, auch von dieser Ebene durchgeführt werden sollen. Was also z.B. auf kommunaler Ebene durchgeführt und umgesetzt werden kann, das soll auch dort umgesetzt werden.

Nachfolgende Grafik stellt die Grundstruktur der drei Säulen der Gewaltenteilung dar:



By Gert Egle - www.teachsam.de - lizenziert unter CC-BY-SA 4.0 International license

Quelle: Bildliches Zitat aus: Mensch und Politik, Sozialkunde Bayern, Klasse 11, Dr. Florian Hartleb u. Christian Raps, Verlag Schroedel 2009

Durch die Gewaltenteilung soll Macht beschränkt bzw. auf mehrere Machsträger verteilt werden, damit sich die gesamte Staatsmacht nicht auf ein Organ konzentriert.

Inoffiziell kann die Presse bzw. die öffentlichen Medien als ‚Vierte Staatsgewalt‘ angesehen werden, da sie gerade in der heutigen Zeit einen immer größer werdenden Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung hat und somit an Bedeutung gewinnt.

Vom Grundsatz her soll die Presse frei und unabhängig sein. In der Realität ist sie dies jedoch nicht, weil sie letztendlich den wirtschaftlichen und politischen Interessen der Verleger oder Eigentümer unterliegen. Hinzu kommt, dass zahlreiche Stiftungen der großen Verlage und Medien auf staatliche Förderungen angewiesen sind. Eine Unabhängigkeit ist somit in Frage zu stellen.

Das gleiche gilt auch für die Wirtschaft sowie die Gewerkschaften und deren Interessenvertreter, die auf Politiker und Funktionäre massiv einwirken (Lobbyismus) und deshalb gerne auch als ‚Fünfte Gewalt‘ im Staate bezeichnet werden.

Aktuelle Situation in Deutschland

Schaut man sich nun die reale Umsetzung der Vorgabe zur Gewaltenteilung durch Art. 20 GG in Deutschland an, so zeigen sich deutliche Diskrepanzen zwischen den Normen des Grundgesetzes und der gelebten Praxis!

In Deutschland wird die Judikative vielmehr durch die Exekutive gesteuert, an deren Spitze die Regierung steht. Die Judikative ist somit NICHT unabhängig, da ihre Repräsentanten, nämlich die Staatsanwälte und Richter direkt oder indirekt durch die Exekutive, nämlich über die Organe Bundestag bzw. Länderparlamente und deren Minister bestellt bzw. ernannt werden. Entgegen der o.a. Darstellung der drei voneinander unabhängigen Säulen der Gewaltenteilung in Deutschland, die so wie dargestellt im Grundgesetz verankert ist, sieht es in der aktuellen Praxis demnach so aus, dass die jeweiligen Landesjustizverwaltungen bzw. auf Bundesebene die Bundesjustizverwaltung sowohl gemäß freigegebenen Planstellen die Staatsanwälte, als auch die Richter in ihr Amt bestellen. Insofern sind die zuständigen Justizministerien (Länder- wie Bundesebene) der aktuellen Regierungen den Staatsanwälten und Richtern weisungsbefugt.

Gemäß Grundgesetz sollen die Staatsanwälte und insbesondere die Richter, welche letztendlich Recht sprechen sollen, aber unabhängig sein. Wenn es also um eine wohlwollende Bewertung seitens der Justizministerien geht, welche für einen weiteren Aufstieg eines Staatsanwaltes oder Richters auf der Karriereleiter unabdingbar ist, liegt zumindest eine indirekte Abhängigkeit auf der Hand. Eine detaillierte Ausführung zu dem Thema ‚Unabhängige Justiz‘ ist im Liberatio-Archiv zu finden.

Die geschriebenen Worte des Artikel 20 GG werden demnach in der Realität in Deutschland derart umgesetzt, dass die Legislative zwar teilweise unabhängig von der Exekutiven ist (s.u. unter „Parteiräson“), die Judikative ist es aber nicht.

Einzigste Ausnahme hiervon ist das Bundesverfassungsgericht, dessen Richter vom Bundesrat und Bundestag gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt werden. Durch diese Entkopplung von der jeweiligen Bundesregierung und Erweiterung auf die Ebenen Bundestag (also einschließlich der Oppositionsparteien) und Bundesrat, welcher durch alle Länderregierungen bestellt wird (also de facto alle große sog. Volksparteien), erlangt

das Bundesverfassungsgericht als oberstes deutsches Gericht einen nahezu parteineutralen Status.

Das Bundesverfassungsgericht ist das höchste deutsche Gericht und wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes. Obgleich es der Judikative angehört, kann das Bundesverfassungsgericht Entscheidungen mit Gesetzeskraft erlassen und greift somit in den Bereich der Legislativen ein (z.B. Schwangerschaftsabbruch nach §218 StGB).

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass auch die Unabhängigkeit der Legislative von der Exekutive stark beschnitten wird. Durch die starke Funktion des Fraktionsvorsitzenden, der den Vorsitz der Parlamentarier seiner Partei innerhalb des Parlaments darstellt und der naturgemäß ein 100%ig linientreuer Gefolgsmann des Parteivorsitzenden und/oder Kanzlers und/oder Ministers ist, wird den Abgeordneten der eigenen Partei ein sog. Fraktionszwang auferlegt. Parteimitglieder, die sich ihm nicht unterwerfen, haben keine Aussicht auf obere Plätze der Parteiliste, die bei Verlust von Direktmandaten über den weiteren Zugang zum Parlamentsmandat entscheiden. Diese Parteiräson, die auch für den Parlamentarier sehr bequem ist (befreit sie ihn doch von der detaillierten Einarbeitung in Gesetzesinitiativen und verschafft ihm Zeit für zahlreiche lukrative Nebeneinkünfte), unterbindet erfolgreich, dass die Norm des Art. 38 GG, nach der die Parlamentarier weder an Aufträge und Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, Anwendung findet.

Gegen dementsprechende Änderungen/Reformen der Staatsorganisation zu einem dem GG entsprechenden Ergebnis, regt sich seit Jahrzehnten erfolgreich heftiger Widerstand. Zum einen geben Politiker ihre Macht ungerne ab, zum anderen würde eine Änderung/Reform der deutschen Staatsorganisation nach europäischem Vorbild (siehe nachfolgend z.B. das Modell einer unabhängigen Judikative am Beispiel Dänemarks) dazu führen, dass bereits beschrittene Karrierewege im Staatsdienst schlichtweg verschwinden würden. Veränderungsbestrebungen treffen daher aus den genannten Gründen insbesondere in den Parteiführungen auf heftigen Widerstand.

Die Judikative im europäischen Vergleich

Wie die Judikative vollständig von der öffentlichen Verwaltung, dem Justizministerium, abgekoppelt werden kann, soll am Beispiel Dänemarks näher erläutert werden:

Auf Grund eines Justizskandals Anfang der 1990er Jahre, welcher letzten Endes zum Sturz der damaligen dänischen Regierung führte, wurde 1999 eine umfassende Reform der Justiz vorgenommen, die als Ergebnis zu einer von den anderen Gewalten unabhängigen Justiz führte. Zum einen wurde eine unabhängige Gerichtsverwaltung unter der Leitung eines von Richtern dominierten Gremiums eingeführt, und zum anderen wurde ein vom Justizministerium unabhängiger Richter-Berufungsrat etabliert, der so zusammengesetzt ist und auf eine Weise arbeitet, dass die Berufung von Richtern auf einer objektiven sachlichen Basis erfolgt und auch die Vorgaben der breiter gefächerten Rekrutierung möglichst effizient erfüllt werden.

Aufbau und Ablauforganisation sollen das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Objektivität der Richterauswahl stärken. Die Ernennung von Richtern muss auf einer umfassenden Bewertung der Qualifikationen des Kandidaten für das Amt beruhen. Entscheidende Bedeutung ist den rechtlichen und persönlichen Qualifikationen beizumessen. Auch die Breite der Erfahrung der Kandidaten muss berücksichtigt werden, denn in den Gerichten sollen Richter mit verschiedenen beruflichen Hintergründen tätig sein. Der Richter-Berufungsrat besteht aus einem Richter des Obersten Gerichtshofs, einem Richter von einem der zwei Landesgerichte, einem Richter eines der Amtsgerichte, zwei Vertretern der Öffentlichkeit und einem Rechtsanwalt.

Die Mitglieder des Rates werden vom Justizminister auf Vorschlag des Obersten Gerichtshofs bzw. Landesgerichts und der dänischen Richtervereinigung ernannt, der Anwalt auf Vorschlag der Anwaltsvereinigung, und die Vertreter der Öffentlichkeit auf Vorschlag des Städtetages und der Erwachsenenbildungsvereinigung. Sie sollen Personen sein, die „gesellschaftlich engagiert und breitgefächert interessiert“ sind sowie „persönliche Integrität und Effektivität“ besitzen.

Der Richter-Berufungsrat gibt nur Empfehlungen. Ursprünglich ging der Vorschlag dahin, mehrere Kandidaten gleicher Eignung vorzuschlagen und Minderheitsvoten zuzulassen. Das hätte dem Justizminister eine Auswahl überlassen. Das wollte der Minister jedoch nicht, sondern bestand auf nur einem Vorschlag. So geschah es. Im unwahrscheinlichen Fall, dass der Justizminister den vorgeschlagenen Kandidaten nicht will, muss er den Rechtsausschuss des Parlaments anrufen.

Quelle: Selbstverwaltung der Dritten Gewalt in Dänemark - gewaltenteilung.de, Vortrag von Niels Waage, Vizepräsident des dänischen Arbeitsgerichts, gehalten am 25.08.2011, Abgedruckt in Betrifft JUSTIZ 2013, Seiten 135 ff.

Spanien orientierte sich nach dem Ende der Diktatur in seiner Verfassung vom 29. Dezember 1978 an dem Vorbild Italiens, das in seiner Verfassung vom 27. Dezember 1947 aus seiner diktatorischen Vergangenheit Lehren gezogen und die Judikative aus den Fesseln der Exekutive herausgelöst hatte.

Bis auf Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik sind inzwischen alle Mitgliedsländer der Europäischen Union in jeweils landesspezifischen Modifikationen dem italienischen Vorbild eines organisatorisch dreigliedrigen Staatsaufbaus gefolgt, zuletzt Großbritannien in einer Reihe von Reformen zwischen 2003 und 2008.

In Spanien ist die Gewaltenteilung ein Strukturelement der Staatsorganisation. Die Gerichte unterstehen nicht der Regierung – sie werden von einem eigenständigen dritten Machttträger verwaltet.

Die jetzigen staatlichen Organisationsstrukturen in der Bundesrepublik stammen noch aus den Zeiten von Bismarck. Und obgleich der Europarat die Bundesrepublik Deutschland gem. nachfolgender Pressemitteilung vom 30.09.2009 aufgefordert hat, ein System der Selbstverwaltung der Justiz einzuführen, kommt Deutschland bis dato dieser Aufforderung nicht nach.

Pressemitteilung

Direktion für Kommunikation

Ref: 712d09

Tel. +33 (0) 3 88 41 25 60

Fax +33 (0) 3 88 41 39 11

Internet: www.coe.int/de

e-mail: pressunit@coe.int

47 Mitgliedsstaaten

Albanien
Andorra
Armenien
Aserbaidschan
Belgien
Bosnien und Herzegowina
Bulgarien
Dänemark
Deutschland
Estland
Finnland
Frankreich
Georgien
Griechenland
Irland
Island
Italien
Kroatien
Lettland
Lichtenstein
Litauen
Luxemburg
Malta
"Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien"
Moldau
Monaco
Montenegro
Niederlande
Norwegen
Österreich
Polen
Portugal
Rumänien
Russland
San Marino
Schweden
Schweiz
Serbien
Slowakei
Slowenien
Spanien
Tschechische Republik
Türkei
Ukraine
Ungarn
Vereinigtes Königreich
Zypern

Versammlung: Die Unabhängigkeit der Justiz stellt die oberste Verteidigungslinie gegenüber der politischen Beeinflussung dar

Straßburg, 30.09.2009 – In einer heute einstimmig verabschiedeten Entschließung hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) betont, dass die Unabhängigkeit der Justiz die oberste Verteidigungslinie gegenüber politisch motivierter Beeinflussung des Rechtes darstellt. Damit der Erfolg einer jeglichen Änderung am System gewährleistet ist, empfahl die PACE die Aufrechterhaltung der richtigen Ausgewogenheit zwischen den Parteien, die die volle Unabhängigkeit genießen (Richter, Anwälte der Beklagten) und Staatsanwaltschaft und Polizei.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (Deutschland, ALDE), Berichterstatterin der PACE zu diesem Thema, untersuchte in vier Ländern, die die hauptsächlichsten Arten von Systemen für Strafverfahren in Europa repräsentieren, wie Politiker Strafverfahren beeinflussen können, nämlich im Vereinigten Königreich, in Frankreich, Deutschland und der Russischen Föderation, und zwar durch die Analyse von öffentlich bekannten Fällen, wie zum Beispiel die Einstellung der Untersuchungen zum Betrug bei British Aerospace und der Skandal aufgrund des Verkaufs von Titeln im Vereinigten Königreich oder das zweite Gerichtsverfahren gegen Chodorkowskij, die Fälle HSBC/Hermitage Capital und zum Mord an Anna Politkowskaja in der Russischen Föderation.

In ihrer Entschließung fordert die Versammlung deshalb folgende Länder auf:

- **das Vereinigte Königreich** möge die Reform bezüglich der Rolle des Generalstaatsanwaltes (Attorney General) unverzüglich abschließen und damit dessen Verantwortung vor dem Parlament stärken und die vor kurzem beschlossene Kürzung der für Rechtshilfeersuchen verfügbaren Mittel rückgängig machen;
- **Frankreich** möge die vorgeschlagene Abschaffung des Untersuchungsrichters (*juge d'instruction*) überdenken; im Falle der Abschaffung und der Übertragung der Befugnisse dieser Institution auf die Anklagevertretung möge es die Unabhängigkeit der Staatsanwälte stärken;
- **Deutschland** möge ein System der Selbstverwaltung der Justiz einführen, und zwar gemäß der Justizräte (judicial councils), die in den meisten europäischen Staaten vorhanden sind und es möge die Möglichkeit abschaffen, dass Justizminister der Staatsanwaltschaft Anweisungen zu einzelnen Fällen geben;
- **die Russische Föderation** möge eine Reihe von Reformen verabschieden, mit denen der politische und hierarchische Druck auf Richter verringert wird

Wenn Sie unsere Pressemitteilungen per Mail empfangen wollen, wenden Sie sich bitte an: Council.of.Europe.Press@coe.int

Der Europarat wurde 1949 mit dem Ziel gegründet, Demokratie und Menschenrechte auf dem ganzen Kontinent zu fördern. Er gibt zudem Antworten auf die sozialen, kulturellen und rechtlichen Herausforderungen, die sich in den 47 Mitgliedsstaaten stellen.

Quelle: [Europarat Pressemitteilung - gewaltenteilung.de](http://Europarat.Pressemitteilung-gewaltenteilung.de)

Großbritannien hat diese Forderung mittlerweile umgesetzt und ein System etabliert, welches die Unabhängigkeit der Justiz gewährleistet.

LibeRatio fordert eine GG-konforme Realisierung der Gewaltenteilung durch folgende Maßnahmen:

- Stärkung der Justiz durch Abkoppelung weiter Teile der Judikative, insbesondere der Gerichtsbarkeit von der Exekutiven durch Einführung eines Richterrates nach dem Vorbild Dänemarks (Sicherstellung von Unabhängigkeit, Integrität und Kompetenz bei der Ernennung von Richtern)
- Abkoppelung der Wahlperiode des Richterrates von der der Landtags- oder Bundestagswahl
- Verbot jeglicher dirigistischer (z.B. totalitärer, antidemokratischer oder korruptiver) Eingriffe der Exekutivgewalt in die Gerichtsbarkeit
- Verbleib der Staatsanwaltschaften in der Verantwortung der Exekutiven; als Ausnahme sollen Verfahren gegen Amtspersonen der Exekutive (hohen Normen folgend) durch bzw. über den Richterrat selbst angestrengt und betrieben werden können
- Stärkung der Legislative durch ein Verbot des Fraktionszwangs oder sonstiger Bevormundung von Parlamentariern
- Abschaffung des personalisierten Verhältniswahlrechts und Übergang zu einem Mehrheitswahlsystem, bei dem Parlamentssitze nur durch Direktmandate besetzt werden bei gleichzeitiger Durchführung einer Wahlkreisreform zur Reduktion derselben auf ca. 200 bei vergleichbarer Bevölkerungsmenge.