

Gewaltenteilung als Verfassungsprinzip*

von Udo Hochschild

Auszug aus der Zusammenfassung in Thesen:

„...Indem die deutsche Exekutive die Gerichte verwaltet, hat sie im Wortsinne „Gewalt“ über die Richter. Der Begriff Gewalt ist eine Bildung des althochdeutschen Verbes waltan > stark sein, beherrschen; mittelhochdeutsch: verwalten > in Gewalt haben, für etwas sorgen.

III. Die deutschen Landesregierungen haben die faktische Möglichkeit und damit die Macht

- die Gerichte unangemessen ärmlich auszustatten,
- Richter nach ihrem Gusto auszuwählen,
- Richter über Benotungssysteme gefügig zu machen,
- Karrieren von Richtern zu manipulieren,
- Richter nach exekutivischen Bedürfnissen zu befördern,
- unfolgsame Richter abzustrafen,
- über die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen der Richter - an den vom Deutschen Bundestag in Prozessordnungen festgelegten

- Standards vorbei - die Qualität der richterlichen Arbeit zu bestimmen,
- Richter dazu zu verleiten, das rechtliche Gehör zu versagen oder unangemessen zu verkürzen, Schriftsätze nicht oder nur cursorisch zu lesen, vorgebrachte Gesichtspunkte im Urteil nicht zur Kenntnis zu nehmen, Durchsuchungsanträge ohne eigene Nachprüfung abzuzeichnen,
 - Richter vom Tag der Einstellung an nach ihren Vorstellungen einzupassen und zu prägen

und sie lassen ihre Möglichkeiten nicht ungenutzt.

IV. Die Worte des Art. 97 I GG erreichen die deutsche Verfassungswirklichkeit nur in einem unzureichenden Maße. In der Realität sind die Richter vom ersten Arbeitstage an nicht „nur dem Gesetze“, sondern auch der fürsorglichen Gewalt einer Regierung unterworfen. Deren Gratifikations- und Sanktionsmacht wirkt selbst auf die Richter, die sich ihr zu verschließen suchen, um ihre innere Unabhängigkeit zu bewahren.

V. Die Quantitäten und die Qualitäten der wechselseitigen Einwirkungsmöglichkeiten von Exekutive und Judikative in Deutschland sind nicht ausgewogen, sondern zeigen das Zerrbild einer Gewaltenbalance. Die beiderseitigen Einwirkungsmöglichkeiten siedeln auf qualitativ verschiedenen Ebenen: Die Exekutive hat Gewalt über die Richter als Einzelpersonen. Die Judikative hat keine Gewalt über die Personen der Exekutive.

VI. Die Meinung, zur Garantie der Gesetzesbindung (Art. 20 III GG) der Richter müsse die Dienstaufsicht in den Händen der Exekutive liegen, lebt von der Vorstellung einer Erforderlichkeit korrumpierbarer Richter. Ein innerlich unabhängiger Richter ist in seiner Arbeitsweise und Entscheidungsfindung weder durch Dienstzeugnisse und Beförderungsaussichten noch durch Drohgebärden oder auf sonstige Weise zu beeinflussen. Unbeeindruckt entscheidet er jeden Einzelfall nach Verfassung, Gesetz und Recht in Orientierung an Wahrheit und Gerechtigkeit. Ihm gegenüber läuft die Gratifikations- und Sanktionsmacht der Justizverwaltung leer.

Als möglicher Adressat von Einwirkungen der Justizverwaltung kommt nur der Richter in Betracht, der sich in seinem Arbeitsverhalten und in der Entscheidungsfindung von lockenden Vorteilen und drohenden Nachteilen beeinflussen lässt.

Charakterschwäche scheidet als Wirkungselement der Gewaltenverschränkung des Grundgesetzes aus. Dass die Bundesrepublik Deutschland zur praktischen Umsetzung des Art. 20 III GG korrumpierbarer Richter bedürfe, ist abwegig.

VII. Schon das Wissen um das Vorhandensein der Gratifikations- und Sanktionsmacht einer übergeordneten Instanz führt bei Menschen zu Reflexen der Unterordnung, der Gefolgsbereitschaft, des vorausseilenden Gehorsams: bei Kindern in der Schule, bei Angestellten im Betrieb,

* Dies ist ein Auszug aus der Dissertation von Udo Hochschild, zunächst ein Auszug aus der Zusammenfassung in Thesen, dann eine Leseprobe (Seiten 146 – 148). Die Dissertation wurde im Rahmen eines Forschungsschwerpunkts an der Goethe-Universität Frankfurt am Main erarbeitet. Der gesamte Text ist im Internet uneingeschränkt zugänglich unter <http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/volltexte/2010/7979/>

bei Fußballspielern im Verein, bei Richtern in der Justizhierarchie. Daher birgt die Verwaltungsmacht einer Exekutive über die Rechtsprechung die Gefahr von Interessenkollisionen, denn vollziehende Gewalt und rechtsprechende Gewalt folgen unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten.

VIII. Die Richterdienstgerichte sehen die innere Unabhängigkeit der Richter nicht schon durch die Justizverwaltung in Regierungshand gefährdet. Die zu Gunsten von Richtern entschiedenen Einzelfälle sind für den Bundesgerichtshof (Dienstgericht des Bundes) nicht die sichtbar gewordenen Spitzen des immer gleichen Eisberges, der bei jeder Drehung notwendigerweise immer von neuem solche Spitzen gebären muss, weil dies zu seinem Wesen gehört. Vielmehr nimmt die richterdienstgerichtliche Rechtsprechung die psychosozialen Wirkungszusammenhänge nur unzureichend zur Kenntnis, die unabhängig von einem exekutivischen Handeln im Einzelfall schon durch die Existenz des Machtgefälles zwischen den Organen der vollziehenden Gewalt und den Richtern im Selbstlauf geeignet sind, die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen.

IX. Die Feststellung des Deutschen Richterbundes, dass der im Grundgesetz verbrieft Anspruch des Bürgers auf Justizgewährung, auf Zugang zur Justiz, ein faires Verfahren, eine zügige Entscheidung und die Möglichkeit eines Rechtsmittels immer mehr auf der Strecke bleibt, korrespondiert mit der aus historischer Erfahrung gewonnenen Einsicht, die der Gewaltenteilungslehre Montesquieus zu Grunde liegt. Jede Macht trägt die Tendenz zu ihrer Erweiterung in sich. Die Macht der deutschen Exekutiven über die Richter stößt auf keine organisatorischen oder strukturellen, sondern nur auf verbale Grenzen.“

(Seite 146 ff.:)

„IV. Gewaltenteilungsprinzip versus Hoffnungsprinzip

Möglicherweise hatten Machtunterworfenen in vorgeschichtlicher Zeit nichts als die alltägliche Hoffnung, dass dominante Menschen die ihnen gegebene Macht nicht gegen sie missbrauchen würden. Irgendwann wurde das Problem des Umganges mit Macht zu einer Frage, die nach Antworten suchte. Eine Antwort war der Versuch, dem Missbrauch von Macht durch Machtbegrenzung vorzubeugen.

Die Geschichte der Gliederung oder Teilung oder Trennung von Macht beschreibt eine zivilisatorische Dynamik auf statischer Basis. Die statische Basis ist die menschliche Natur, ist die Gefährdung dominanter Menschen durch Macht und die Gefahr für andere Menschen durch dominante Unterwerfung.

Einem Ansatz zur Teilung der staatlichen Gewalt im Bereich des Politischen begegnen wir schon bei Homer; er berichtet, dass dem König ein Rat der Ältesten zur Seite stand, der vor wichtigen Entscheidungen beratend tätig war. Cicero unterscheidet zwischen dem Volk, dem Senat und den Exekutivorganen und weist ersterem die übergeordnete Macht zu. Die römische Republik vergab die Macht der Konsuln nur auf Zeit und verteilte sie auf zwei Personen. Auch Marsilius von Padua kennt eine Gliederung von Staatsgewalten. Nach seiner Lehre ist die Regierung an die vom Gesetzgeber gegebenen Gesetze gebunden; dem Gesetzgeber steht die Überwachung und auch das Recht zur Absetzung der Regierung zu. Die neuzeitliche Entwicklung wurde eingangs skizziert.

Gegen die Annahme, die Menschen seien im Umgang mit der Macht mit fortschreitender zivilisatorischer Entwicklung reifer geworden, spricht ne-

ben der gegenwärtigen Alltagserfahrung die Menschheitsgeschichte wie auch die künstlerische Auseinandersetzung mit der Natur des Menschen. Es gibt keinen Beweis für die These, dass die Innehabung von Macht auf Gaius Julius Cäsar anders wirkte als auf Napoleon Bonaparte. Die Machtfülle beider hatte für Millionen Menschen vergleichbare Folgen. Die *Alexanderschlacht-Mosaiken* in Pompeji zeigen keine andere Qualität von Machtausübung als Goyas *Erschießung der Aufständischen* oder Picassos *Guernica*. Die Erfahrung lehrt, dass jeder Mensch, der Macht hat, in der Gefahr steht, sie zu missbrauchen. Wenige Menschen können der Verlockung widerstehen, die meisten Menschen können es nicht.

Der Glaube an das Gute im Menschen kann dazu verführen, Herrschern auf Treu und Glauben Macht anzuvertrauen. Skeptiker ziehen die Sicherheit vor und versuchen, möglichem Machtmissbrauch durch organisatorische Machtbegrenzung vorzubeugen. Die erstgenannte Verhaltensweise belässt dem Herrscher größere Möglichkeiten zur Überschreitung der ihm anvertrauten Macht als die zweite. Die Vertrauenslösung entspricht den Wünschen des Herrschers nach Handlungsfreiheit und kommt menschlichen Sehnsüchten nach Harmonie und Geborgenheit entgegen. Skeptiker werden oftmals als störende Schwarzseher abgetan.

Klug handelt, wer ein vermeidbares Risiko vermeidet. Der Gewaltenteilungsgedanke ist aus Erfahrung gewonnene, in strukturelle Formen gegossene Klugheit. Das Gewaltenteilungsprinzip hat die Gefahrenabwehr durch Gefahrenausschluss zum Ziel. Je weniger konsequent dagegen ein Gemeinwesen einer Gefahr organisatorisch und strukturell vorbeugt, desto mehr folgt es dem *Hoffnungsprinzip*.

1. Gefahrenabwehr durch Gefahrenausschluss

Die Zauberin Kirke warnt Odysseus vor den Sirenen, an deren Insel er auf seinem Heimweg nach Ithaka vorbeifahren muss:

*„ ... vernimm nun, Odysseus, Was ich dir sagen will:
Des wird auch ein Gott dich erinnern.
Erstlich erreichet dein Schiff die Sirenen;
diese bezaubern alle sterblichen Menschen, wer ihre Wohnung berührt.
Welcher mit törichtem Herzen hinanfährt,
und der Sirenen Stimme lauscht,
dem wird zu Hause nimmer die Gattin
und unmündige Kinder mit freudigem Grusse begeben;
Denn es bezaubert ihn der helle Gesang der Sirenen,
die auf der Wiese sitzen, von aufgehäuften Gebeine
moderner Menschen umringt und ausgetrockneten Häuten.
Aber du steure vorbei, und verklebe die Ohren der Freunde
mit dem geschmolzenen Wachse der Honigscheiben,
daß niemand von den andern sie höre.
Doch willst du selber sie hören;
Siehe dann binde man dich an Hände und Füßen im Schiffe,
aufrecht stehend am Maste, mit festumschlungenen Seilen:
Daß du den holden Gesang der zwei Sirenen vernehmest.
Flehst du die Freunde nun an, und befiehlst die Seile zu lösen;
Eilend fessle man dich mit mehreren Banden noch stärker!“*

Odysseus befolgt den Rat der Kirke. Seine Gefährten verschließen sich die Ohren mit Wachs und binden ihren Helden an den Mast. Als Odysseus, von dem Gesang der Sirenen bezaubert, seine Gefährten durch Gesten auffordert, ihn loszubinden, rudern diese schneller und legen ihm weitere Fesseln an bis das Schiff schließlich die Gefahrenzone überwunden hat.

Odysseus verlässt sich nicht auf die Stärke seiner Gefährten, nicht auf die eigene Willensstärke. Er verlässt sich ebenso wenig auf das Gute, das Tugendhafte, das Geniale im Menschen wie auf sein Glück, auf übernatürliche Hilfe oder auf ein ihm gewogenes Schicksal. Odysseus beschließt, so zu handeln, dass die ihm beschriebene Gefahr nach Möglichkeit erst gar nicht wirksam werden kann. So gibt er der Fahrt längs der Sireneninsel eine organisatorische und praktische Struktur, die schon die *Möglichkeit* einer Gefährdung *ausschließt*. U.a. deshalb wird er gepriesen als der klügste unter den griechischen Helden.

Wie Odysseus verhält sich ein Mensch mit Gewichtsproblemen, der keine Schokolade im Hause hat, um von vornherein nicht in Versuchung zu kommen und ein Reisender, der Krisengebiete meidet, in denen ihm die Entführung durch Terroristen droht. Vorbeugung hat ein Staat zum Ziel, der mögliche Abhängigkeiten und Konflikte durch eine strikte Trennung von Regierungsinteressen einerseits und parlamentarischer Kontrolle der Regierung andererseits zu verhindern sucht. Dem Verhalten des klügsten Helden in dem Homer zugeschriebenen Epos entspräche eine gesetzliche Verpflichtung von Parlamentsabgeordneten, ihre Einkünfte ausnahmslos offenzulegen um zu gewährleisten, dass sie keine verdeckten und bezahlten Vertreter von Einzelinteressen sind, wie auch die Herstellung einer vollständigen organisatorischen Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte von Regierung und Verwaltung um zu gewährleisten, dass die Kontrollierten keine Möglichkeiten haben, durch Einflussnahmen auf ihre Kontrolleure deren Kontrolle zu manipulieren.

Die Spielregeln zwischen Kirke, den Sirenen, Odysseus und seinen Gefährten stehen fest. Sie sind überschaubar und märchenhaft starr.

Was Kirke über die Sirenen sagt, ist die Wahrheit. Es wäre offensichtlich dumm, sich auf die drohende Gefahr anders einzurichten als es Odysseus tut. Die soziale Wirklichkeit moderner Gesellschaften ist ungleich komplexer. Hier sind es die „Sirenen“ selbst, die Vertrauensvorschlüsse einfordern. Sie tun dies seriös gekleidet und mit Charisma.

2. Gefahrenabwehr auf Kredit

... Das Gewaltenteilungsprinzip will vermeidbare Gefahren vermeiden - durch den vorbeugenden organisatorischen Ausschluss des Gefahrenrisikos. Das Vertrauen darauf, dass die deutsche Exekutive von ihrer Macht über die Richter maßvoll und in Respektierung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung Gebrauch machen werde, ist eine gutgläubige Kreditierung der Exekutive. Sie beinhaltet das strukturelle Risiko des Missbrauchs und der permanenten Erweiterung ihrer Macht.

In vielen Ländern ist die Freiheit der Rechtsprechung vor *Einflussmöglichkeiten* der Exekutive ein die staatliche Organisationsstruktur beherrschendes Prinzip. Die Exekutive erhält keinen oder wenig Kredit, denn es ist ihre Aufgabe, politisch zu gestalten und ihr wird ein natürliches Interesse unterstellt, auf alles einzuwirken, was ihrer Gestaltungsmacht zugänglich ist.“