



Atticus & ἐπιστοὰ

Udo Hochschild

Engel

Menschen

Gewaltenteilung

Realität eines Verfassungsprinzips

Basiswissen Staatsbürgerkunde
civica

© Atticus GmbH, Göttingen, 2022

All rights reserved

Design: Atticus

www.atticuspublisher.eu

Druck: Press Grafica s.r.l., I-28883 Gravellona Toce

ISBN 978-3-96925-015-0

Abbildungsnachweise:

Abb. 2 bis 7 basieren auf Abbildungen

der Webseite: gewaltenteilung.de (© U. Hochschild)

Inhalt

Gewaltenteilung – Worum geht es?	7
Homo homini lupus	9
Sollen und Sein	15
Blick in das Grundgesetz	17
Gestaltung der politischen Institutionen in Deutschland	23
Zur Abhängigkeit von Unabhängigen	28
Das nicht erfüllte Grundgesetz	39
Gewaltenteilung als Bollwerk	44
Gewaltenteilung in anderen Länder der EU	48
Risiken der Staatsorganisation	54
Literatur	61

GEWALTENTEILUNG – WORUM GEHT ES ?

Sind die Menschen von Natur aus gut oder sind sie ihrer Natur nach böse? Bei dieser uralten Frage gehen die Meinungen auseinander. Schauen wir die Welt genauer an. Betrachten wir die Menschen. Blicken wir in die Geschichte.

Die Welt ist voller Konflikte. Die USA konkurrieren mit China um Platz 1 unter den Nationen. Russland wird wegen Menschenrechtsverletzungen mit Sanktionen belegt und revanchiert sich mit Cyberangriffen auf westliche Staaten. Großbritannien tritt aus der EU aus. EU-Mitgliedsstaaten missachten rechtsstaatliche Standards. In vielen Ländern werden Minderheiten unterdrückt oder ausgegrenzt und haben Frauen weniger Rechte als Männer oder sind nahezu rechtlos. Mancherorts herrschen Drogenbarone, Mafiabosse oder Warlords mittels brutaler Unterdrückung.

Aber zeugt dies alles davon, dass Menschen von Natur aus böse sind? Oder deutet es nur darauf hin, dass die Verhältnisse, unter denen Menschen leben, falsch sind, sodass man nur diese Verhältnisse grundsätzlich umzugestalten braucht, damit sich die an sich gute Natur des Menschen entfalten kann und allenthalben Frieden und Eintracht einkehren? Beide Sichtweisen beegnen Bedenken.

Ein Blick in die Menschheitsgeschichte stimmt nicht optimistisch. Wir erblicken eine Abfolge von Konflikten aller Art: Konflikte zwischen Weltanschauungen, Konflikte zwischen politischen Überzeugungen, Konflikte um Macht und Vorherrschaft. Kein Konfliktfeld, das im Laufe der Geschichte nicht irgendwann und irgendwo zur Unterjochung und Tötung von Menschen durch Menschen geführt hätte. Daraus resultiert folgende Frage:

*Was können wir tun,
um unsere politischen Institutionen so zu gestalten,
dass schlechte oder untüchtige Herrscher
(die wir natürlich zu vermeiden suchen,
aber trotzdem nur allzu leicht bekommen können)
möglichst geringen Schaden anrichten?*

Sir Karl R. Popper¹

HOMO HOMINI LUPUS

Sicherheit durch Staatsorganisation

Der englische Staatstheoretiker und Philosoph Thomas Hobbes (1588 – 1679) hatte eine Idee². Er ging davon aus, dass der gesellschaftliche Naturzustand geprägt sei von Furcht, Ruhmsucht und Unsicherheit: Der Mensch ist des Menschen Wolf (*homo homini lupus*). Um diesen Zustand zu beenden, müssten die Menschen freiwillig und unwiderruflich ihr Selbstbestimmungs- und Selbstverteidigungsrecht auf einen Herrscher (Souverän) übertragen (Gesellschaftsvertrag), der als Gegenleistung die Menschen voreinander schützt. – Was aber, wenn der Herrscher die ihm unwiderruflich übertragene Macht zum eigenen Vorteil missbraucht?

Eine andere Idee³ hatte der Engländer John Locke (1632 – 1704). Für ihn waren alle Menschen gleich und bildeten zusammen das Staatsvolk. Gesetze⁴, die für alle gleichermaßen gelten, kann nur ein Organ erlassen, dem die Macht hierzu vom Volk verliehen worden ist. Dieses Organ ist die Legislative⁵ - das vom Volk gewählte Parlament. Die vom Parlament beschlossenen Gesetze sollen auf kein anderes letztes Ziel als auf das Wohl des ganzen Volkes ausgerichtet sein⁶. Die Legislative handelt nicht aus eigener Macht, sondern treuhänderisch für das Volk, bei dem alle Macht verbleibt und das deshalb eine gewählte Legislative auch wieder abwählen kann.

Aber was geschieht, wenn etwas eintritt, was die Legislative

nicht vorhergesehen hat und das sie gar nicht vorhersehen konnte konnte, z.B. eine plötzliche Überflutung, eine Dürre, ein Tsunami, ein Krieg? Für nicht Vorhersehbares wurden auch keine Gesetze erlassen.

Hier schlägt für Locke die Stunde der Prärogative⁷. Locke schreibt: *Es gibt viele Dinge, für die das Gesetz keinerlei Vorsorge treffen kann und die deshalb notwendigerweise der Entscheidung desjenigen überlassen bleiben müssen, in dessen Händen die exekutive Gewalt liegt, damit er darüber verfüge, wie es das öffentliche Wohl und der öffentliche Vorteil verlangen*⁸.

Die Prärogativgewalt ist nichts anderes als die den Herrschern erteilte Erlaubnis des Volkes, dort, wo das Gesetz schweigt, die Dinge nach eigenem Ermessen zu regeln, wobei Ziel immer das Wohl des Volkes zu sein hat.

Was aber ist, wenn der Herrscher seine Prärogativgewalt nicht zum Wohle des ganzen Volkes ausübt, sondern zum eigenen Vorteil oder zum Vorteil einer von ihm bevorzugten Gruppe (z.B. des Adels oder der Reichen)? Und wenn dieser Verdacht entsteht, wer soll entscheiden, ob die Prärogativgewalt richtig ausgeübt wird? In diesem Falle, sagt Locke, wie in allen anderen Fällen, in denen das Volk keinen Richter hat, bleibt ihm kein anderes Heilmittel, als den Himmel anzurufen.

Der französische Philosoph und Staatstheoretiker Charles de Montesquieu (1689 - 1755) entwickelte die Ideen Lockes weiter.⁹

Wie Locke sieht auch Montesquieu im Volk den eigentlichen Souverän¹⁰, dem die legislative¹¹ Gewalt zusteht. Das Volk bevollmächtigt das von ihm gewählte Parlament zur Gesetzge-

bung. Daneben sieht Montesquieu in jedem Staat noch zwei weitere Vollmachten, nämlich die exekutive Befugnis und die richterliche Befugnis. Die Exekutive Befugnis führt aus, was in den Gesetzen steht, oder handelt zum Wohle des Volkes in den vom Gesetzgeber nicht vorhergesehenen Fällen (z. B. kriegerischer Überfall durch einen anderen Staat, Naturkatastrophe). Der Richter bestraft Verbrecher und entscheidet über Streitfälle zwischen Einzelpersonen (z.B. zwischen Mieter und Vermieter, zwischen Käufer und Verkäufer).

Damit erschuf Montesquieu das klassische Modell der Gewaltenteilungslehre, das für die Bundesrepublik Deutschland in Abb. 1 dargestellt ist.



Abbildung 1. Die drei Pfeiler der klassischen Gewaltenteilung. Die Abbildung basiert auf einer Darstellung der Bundeszentrale für politische Bildung¹² (Fassung November 2021).

Das Grundgesetz überträgt dem Bundestag die Gesetzgebende Gewalt und eine Kontrolle über die Bundesregierung.

Die Bundesregierung führt die Gesetze aus und handelt notfalls zur Gefahrabwehr auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung auf der Grundlage der Werte des Grundgesetzes (Vergleich: Wenn ein Zug auf ein Hindernis zurast, ist keine Zeit, eine Versammlung der Passagiere einzuberufen und darüber zu beraten und in einem demokratisch geordneten Verfahren darüber abzustimmen, ob eine Notbremsung angemessen oder derzeit unverhältnismäßig ist. Hier muss und darf der Zugführer selbst entscheiden).

Die Rechtsprechung sorgt für die Einhaltung von Verfassung und Gesetzen.

Warum drei Gewalten?

Für Montesquieu ist politische Freiheit nur unter maßvollen Regierungen anzutreffen. Doch selbst dann gibt es die Freiheit nur, wenn man die Macht nicht missbraucht. Montesquieu führt aus:

Eine ewige Erfahrung lehrt jedoch, dass jeder Mensch, der Macht hat, dazu getrieben wird, sie zu missbrauchen. Er geht immer weiter, bis er an Grenzen stößt. ... Damit die Macht nicht missbraucht werden kann, ist es nötig, durch die Anordnung der Dinge zu bewirken, dass die Macht die Macht bremse.¹³

Die drei Staatsgewalten sollen verhindern, dass die Macht einer Staatsgewalt ausufert.

Über die menschliche Natur

Aber ist es denn wirklich so, dass jeder Mensch, der Macht hat, dazu getrieben wird, sie zu missbrauchen? Übersieht Montesquieu nicht das Gute im Menschen?

Er orientiert sich an der Geschichte, also blicken wir in die Geschichte: Wann – beispielsweise – stieß Napoleon Bonaparte (1769 - 1821) an Grenzen?

- Napoleon machte während der Französischen Revolution in der Armee Karriere. Die Monarchie wurde in Frankreich abgeschafft, König und Königin geköpft. Im Jahr 1793 wurde Napoleon mit 24 Jahren zum General befördert. In den Jahren 1799 bis 1804 regierte er als einer von drei Konsuln Frankreich mit. Als Erster Konsul stand ihm die Ernennung von Ministern, Richtern, Offizieren und Beamten zu.

- 1799 stürzt er die Revolutionsregierung, lässt sich zum „obersten“ Konsul wählen und hat damit die alleinige Macht. 1802 wird Napoleon auf eigenes Betreiben Konsul auf Lebenszeit. 1804 krönt er sich selbst zum Kaiser und führt in Frankreich wieder die Monarchie ein. Napoleon erobert das europäische Festland und setzt seine Brüder und Schwestern dort als regierende Vasallen ein - in den Rängen von Königen und Herzögen.

- 1812 stößt Napoleon endgültig an seine Grenzen. Er will sich auch Russland unterwerfen und scheitert. Auf seinem Rückzug verliert er die Völkerschlacht bei Leipzig gegen die vereinten Armeen von Russland, Österreich und Preußen. Er muss fliehen und abdanken.

Was schrieb mehr als ein halbes Jahrhundert zuvor Montesquieu? : *Eine ewige Erfahrung lehrt jedoch, dass jeder Mensch, der*

Macht hat, dazu getrieben wird, sie zu missbrauchen. Er geht immer weiter, bis er an Grenzen stößt.

Napoleon hatte Macht und er weitete sie so lange aus, bis er an Grenzen stieß. Menschen sind keine Engel und Napoleon war ein Mensch.

James Madison (1751 - 1836), vierter Präsident und einer der Gründerväter der Vereinigten Staaten von Amerika, schrieb 1788:

Wirft nicht die Notwendigkeit der Existenz des Staates schon an sich ein schlechtes Licht auf die menschliche Natur? Wenn die Menschen Engel wären, so brauchten sie keine Regierung. Wenn Engel über die Menschen herrschten, dann bedürfte es weder innerer noch äußerer Kontrollen der Regierenden.¹⁴

Wirft Madison einen realistischen Blick auf die menschliche Natur? Drei Beispiele:

a. Begeben wir uns auf den Fußballplatz. Zwei Mannschaften treten an. Jede will die andere besiegen. Wie sähe das Spiel aus, wenn die für das Foulspiel geltenden Regeln abgeschafft wären und ein Schiedsrichter fehlen würde? Wäre es wahrscheinlich, dass die Spieler einander wie sanfte Lämmer begegnen würden oder wäre es wahrscheinlicher, dass sie ihre Freiheit zu einer Spielweise nutzen würden, bei der die Knochen krachen?

Alle Erfahrung hat gezeigt, dass ein Fußballspiel ohne strenge Regeln zur Brutalität hin ausufert. Und wo Regeln bestehen, braucht man Personen, die ihre Einhaltung überwachen und Verstöße ahnden – Schiedsrichter.

b. Stellen wir uns vor, das Strafgesetzbuch wäre abgeschafft im Vertrauen darauf, dass sich ohne den staatlichen Zwang das

Gute im Menschen zeigt und so ein friedliches Zusammenleben der Menschen möglich wird. Gäbe es nach der Abschaffung der Strafgesetze keine Diebstähle mehr, keine Vergewaltigungen, keine Körperverletzung, keine Morde? Oder würde die neue Rechtslage den Straftätern die Freiräume geben, von denen sie träumen?

c. Stellen wir uns vor, es gäbe keine Gerichte. Wenn mündige Bürger sich streiten, dann sollen sie ihre Konflikte untereinander selbst austragen. Würde sich auf diese Weise das Recht durchsetzen oder die Brutalität des Stärkeren?

Die Beispiele zeigen eines: In jeder menschlichen Gemeinschaft sind Regeln notwendig sowie Institutionen, die über die Einhaltung dieser Regeln wachen und Regelverletzungen sanktionieren.

SOULEN UND SEIN

In einem Staat geschieht dies durch Gesetze. Gesetze beschreiben die Welt, wie sie sein soll, nicht wie sie ist. Wenn alle Menschen Engel wären, bräuchte man keine Gesetze. Die Tatsache, dass man Gesetze braucht, um Fouls und Straftaten zu verhindern, um die Rechte der Schwächeren zu schützen, zeigt, dass die Menschen eben keine Engel sind.

Gesetze sind Regeln, die generell für eine unbestimmte Zahl von Personen gelten und abstrakt bestimmen, was gilt, wenn eine bestimmte Situation eintritt.