

Am 5. Juli 2010 haben wir an das Bayerisches Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (StMJV) nach München geschrieben, an Frau Dr. Beate Merk persönlich. Es war eine Frage nach der Gewaltenteilung:

Sehr geehrte Frau Dr. Merk,

wir möchten Sie bitten, uns eine Frage zu beantworten, die uns eine Abiturientin gestellt hat und sinngemäß ungefähr so lautet:

„Gemäß dem Grundgesetzartikel 20 beruht unsere Demokratie auf der Gewaltenteilung.

Wieso kann nun die bayerische Justizministerin als Exekutive zugleich bei der Gesetzgebung in der Legislative dabeisein und auch noch für die Judikative die Richter auswählen und zusätzlich dazu noch die Staatsanwaltschaften bestimmen, da diese dem Ministerium weisungsgebunden sind? “

Wie kann man das den Schülern erklären?

Mit freundlichen Grüßen

Die Regierungsrätin Frau Leslie Trüstedt antwortet am 26. Juli für die Ministerin:

Frau Staatsministerin Dr. Merk hat mir Ihre E-Mail vom 5. Juli 2010, in der Sie Fragen zur Gewaltenteilung stellen, zur Beantwortung zugeleitet. In der Sache kann ich Ihnen Folgendes mitteilen:

Wie Sie ganz richtig ausführen, beruht unsere Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) auf dem Prinzip der Gewaltenteilung. Dabei darf der Begriff der Gewaltenteilung aber nicht dahingehend falsch verstanden werden, dass eine absolute Trennung zwischen den Gewalten erforderlich ist. Notwendig ist vielmehr eine gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten. Insoweit trifft der in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika 1776 verwandte Begriff der „Checks and Balances“ den Sinngehalt wahrscheinlich besser. Auch unser Grundgesetz geht von dem sich gegenseitig kontrollierenden und nicht sich notwendigerweise vollständig ausschließenden Gewaltenteilungsbegriff aus und regelt das Verhältnis durch die einschlägigen Organisationsnormen. Es ist daher mit dem so verstandenen

Gewaltenteilungsbegriff gut zu vereinbaren, wenn ein Mitglied der Exekutive auch Mitglied der Legislative ist, so lange die Legislative in ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Neben dem Gewaltenteilungsprinzip stellt das Demokratieprinzip, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), eine weitere wesentliche Säule unseres Staatsverständnisses dar. Unter Staatsgewalt fällt hierbei auch die rechtsprechende Gewalt. Dies bedeutet, dass die Ernennung zur Richterschaft der demokratischen Legitimation bedarf. Um diese zu erreichen gibt es verschiedene Wege. In anderen Ländern werden Richter direkt durch das Volk gewählt. Diese Variante ist in Deutschland - wohl auch historisch bedingt - nicht gewünscht. Die demokratische Legitimation der Richter wird daher in Bayern durch die Ernennung durch den Justizminister vermittelt, der - soweit seine Befugnisse reichen - dem Parlament gegenüber dann auch die Verantwortung trägt.

Dass die Richter in der Sachentscheidung unabhängig sind und insoweit auch von Seite der Exekutive keine Einmischung stattfindet, werde ich nicht betonen müssen. Anderes gilt für die Staatsanwaltschaft. Diese ist Teil der Exekutive, nicht der Judikative, und in ihren Entscheidungen gerade nicht unabhängig. Art. 97 GG,

der die Unabhängigkeit postuliert, gilt nur für Richter, nicht für Staatsanwälte. Es ist daher systemimmanent, dass die Spitze der Exekutive in Form der Staatsministerin weisungsbefugt gegenüber ihren nachgeordneten Behörden, den Staatsanwaltschaften, ist, für deren Handeln sie auch vollumfänglich zur Verantwortung gezogen werden kann.

Ich hoffe, Ihnen mit meinen Ausführungen weitergeholfen zu haben. Sollten Sie noch Fragen haben, können sie sich gerne erneut an uns wenden.

Das haben wir sogleich getan. Am nächsten Tag schrieben wir:

Sehr geehrte Frau Trüstedt,

vielen Dank für Ihre Antwort. Gerne möchte ich mich noch einmal an Sie wenden, um zurückzufragen.

Sie schreiben, daß Gewaltenteilung im Grundgesetz nicht Gewaltenteilung bedeutet, sondern eher wie in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika „gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten“.

Entsprechend diesem Gewaltenteilungsbegriff sei es „gut zu vereinbaren, wenn ein Mitglied der Exekutive auch Mitglied der Legislative ist“. Wieso sitzt dann in den USA kein Regierungsmitglied im Parlament?

Sie schreiben, wenn ein Richter durch einen Minister ernannt wird, sei das eine demokratische Legitimation. Können Sie mir das erklären, was daran demokratisch ist, wenn ein Richter durch einen Minister ernannt wird?

Sie schreiben, die Variante, daß Richter direkt durch das Volk gewählt werden, sei in Deutschland - wohl auch historisch bedingt - nicht gewünscht. Von wem nicht gewünscht? Wodurch historisch bedingt? Welche negativen Erfahrungen mit dem Volk gibt es im Hinblick auf Richterwahlen?

Da die Spitze der Exekutive in Form der Staatsministerin weisungsbefugt gegenüber den Staatsanwaltschaften ist, wie Sie schreiben, bedeutet das, daß die Justizministerin der Staatsanwaltschaft die Weisung geben wird, nicht gegen Regierungs- oder Parteimitglieder vorzugehen. Oder hat es so einen Fall schon einmal gegeben?

Mit freundlichen Grüßen

Am 16. August antwortet Frau Trüstedt und erklärt uns weiter:

Bezug nehmend auf Ihre E-Mail vom 27. Juli 2010, in der Sie um weitere Klarstellungen zur Problematik der Gewaltenteilung bitten, kann ich Ihnen Folgendes sagen:

Dass in den USA kein Regierungsmitglied im Parlament sitzt, ist letztlich Folge der unterschiedlichen demokratischen Systeme (präsidiale Demokratie in den USA, parlamentarische Demokratie in Deutschland). Davon unabhängig gibt es auch in den USA punktuell Gewaltenschränkungen. So ist z.B. der US-Vizepräsident Teil der Exekutive und gehört als Präsident des Senats zugleich der Legislative an. Ich hoffe aber, dass mein Schreiben vom 26. Juli 2010 nicht dahingehend missverstanden wurde, dass die konkrete Ausgestaltung der Gewaltenteilung in den USA und in Deutschland identisch sein muss. Hier verbleibt, wie ich versucht habe darzustellen, dem Gesetzgeber ein erheblicher Spielraum. Mir erschien nur der Begriff der „Checks and Balances“ sprachlich passender. Jeder Staatsminister ist -vermittelt durch seine Ernennung durch den

Ministerpräsidenten, der wiederum vom Parlament gewählt wurde- demokratisch legitimiert.

Gleiches gilt daher für die Richter, die vom Staatsminister ernannt werden. Zum historischen Hintergrund: Deutschland hat in der Weimarer Republik keine guten Erfahrungen mit den plebiszitären Elementen der Weimarer Verfassung und der Direktwahl des Reichspräsidenten gemacht. Das Grundgesetz zeichnet sich daher durch erhebliche Zurückhaltung in Bezug auf derartige direkte Volksbeteiligungen aus.

Abschließend kann ich Sie im Hinblick auf die Staatsanwaltschaften beruhigen. Gemäß § 152 Abs. 2 der Strafprozessordnung ist die Staatsanwaltschaft verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Diesem so genannten „Legalitätsprinzip“ ist die Staatsanwaltschaft von Gesetzes wegen unterworfen, so dass entgegenstehende Weisungen ohnehin nicht infrage kommen. Ich hoffe, ich konnte Ihrer Schülerin weiterhelfen und verbleibe mit freundlichen Grüßen
gez. Trüstedt, Regierungsrätin

Daß uns die Regierungsrätin gar nicht weiterhelfen konnte, schrieben wir ihr in unserem letzten Brief:

Sehr geehrte Frau Trüstedt,

vielen Dank für Ihren Brief vom 16. August 2010.

Mein erster Brief wurde durch die Frage einer Schülerin angeregt, der zweite und dieser Brief stammen von mir, angeregt durch Ihre Antwort. Mit diesem Brief möchte ich unsere Diskussion auch abschließen.

Nach den 19 unveränderbaren Grundrechte-Artikeln des Grundgesetzes (das nicht vom deutschen Volk in Kraft gesetzt wurde), folgt der Artikel 20:

(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.

Im letzten Satz sind die drei Gewalten genannt. Legislative, Exekutive, Judikative.

Die Aussagen sind eindeutig:

Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus (nicht von den Parteien).

Ausgeübt wird die Staatsgewalt durch

1.) Wahlen,

2.) Abstimmungen (die leider von den Parlamentariern seit 60 Jahren dem Volk vorenthalten werden),

3.) Gewaltenteilung.

Schade, daß Sie das deutsche Wort „Gewaltenteilung“ nicht auf deutsch, sondern „sprachlich besser“ mit dem englischen Begriff „checks and balances“ erklären wollen.

Sie behaupten, daß der Gesetzgeber bei der Gewaltenteilung „einen erheblichen Spielraum“ habe. Wie kommen Sie zu dieser Aussage? Nennen Sie mir eine Stelle im Grundgesetz, wo das steht. Daß die bayerische Justizministerin in der Exekutive

und in der Legislative sitzt und zugleich die Richter ernennt und die Weisungsmacht an die Staatsanwaltschaft hat, begründeten Sie in Ihrem ersten Brief mit dem amerikanischen Demokratiesystem von „checks and balances“. Auf meinen Einwand, daß dort niemand in der Exekutive und Legislative ist, behaupten Sie in Ihrem zweiten Brief, daß der US-Vizepräsident Teil der Exekutive und zugleich als Präsident des Senats der Legislative angehöre. Richtig, aber er hat eben kein Stimmrecht in der Legislative, nur für den ganz besonderen Fall, daß im Senat eine Abstimmung unentschieden endet.

„Eine Sonderrolle im Senat fällt dem Vizepräsidenten der Vereinigten Staaten zu, der laut Verfassung in Personalunion Präsident des Senats ist. Er hat kein Stimmrecht, es sei denn, eine Abstimmung endet unentschieden. In diesem Fall ist seine Stimme ausschlaggebend. Dieses Durchbrechen der Gewaltenteilung ist einmalig in der amerikanischen Verfassung, ((die ansonsten durch checks and balances eine wesentlich striktere Trennung der Staatsgewalten vorsieht als die meisten europäischen Verfassungen.)) Laut Verfassung steht dem Vizepräsidenten als Senatspräsident das Recht zu, die Debatten zu leiten. Faktisch nimmt er dieses jedoch heute nur noch wahr, wenn es zeremonielle Anlässe, wie z.B. die Rede zur Lage der Nation, erfordern oder seine Stimme benötigt wird, um ein Unentschieden zu entscheiden.“ (Wikipedia, Stichwort „Senat der Vereinigten Staaten“)

Sie bezeichnen es als demokratisch, wenn die Justizministerin die Richter ernennt. Und weil die Justizministerin vom Ministerpräsidenten (der jetzige nachträglich ohne Wählervotum von der Partei aus Berlin geholt) ernannt, dieser vom Parlament gewählt und dieses vom Volk gewählt wurde, seien die Richter demokratisch legitimiert, sagen Sie. Das ist vielleicht für einen Juristen demokratisch, ich weiß nicht, ob Sie viele Bürger finden werden, die das auch für demokratisch halten. Laut Artikel 20 Grundgesetz geht alle Staatsgewalt vom Volk aus, hier wohl nicht ganz! Vermutlich weil die Parlamentarier da auch „Spielraum“ sehen.

Der Richterbund und die Richtervereinigung halten die Richterauswahl jedenfalls nicht für demokratisch, sie fordern die Unabhängigkeit der Justiz von der Exekutive: Die Unabhängigkeit der Richter sei durch die Art ihrer Auswahl und Beförderung und durch ihre Stellung gegenüber der Verwaltung nicht gegeben, so argumentieren die Richter selbst. Denn in Deutschland halte die Exekutive, die der richterlichen Kontrolle unterliegen sollte, die Richter durch Beförderungsaussichten und Dienstaufsichtsmittel in der Hand, auch indem sie ihnen jährlich die sachlichen Bedürfnisse zumesse.

Zu den Staatsanwälten: Im Internet findet sich die Aussage des Augsburger Staatsanwalts Winfried Maier, daß er beim Ermitteln in den Parteispendenverfahren massiv vom bayerischen Justizministerium behindert worden sei.

Der Ministerialbeamte Schlötterer beklagt in seinem Buch „Macht und Mißbrauch“ ebenfalls die Rechtsbeugungen durch die Justiz, weil deutsche Staatsanwälte weisungsgebunden den Anweisungen aus dem Justizministerium folgen müssen. Diese Unterordnung der Justiz unter die politische Macht sei in Europa einmalig. Bei einer Lesung hätten ihm anwesende Juristen bestätigt, daß seltsamerweise in Bayern die Staatsanwaltschaften „nach oben“ melden müssten, wenn bei Ermittlungsverfahren sogenannte „hohe Persönlichkeiten“ betroffen seien. Obwohl Schlötterer mehrere Fälle von Rechtsbeugung im Sinne der

Mächtigen nachweist, würde das Justizministerium nicht tätig werden gegen die Strauß-Familie, Stoiber und ehemalige Minister.

Meine Frage, welche negativen Erfahrungen man in Deutschland mit Richterwahlen gemacht habe, beantworten Sie nicht. Ich weiß auch keine und stelle also fest, daß man keine gemacht haben kann, da es nie Richterwahlen gab.

Sie behaupten, in Deutschland habe man in der Weimarer Republik negative Erfahrungen mit Volksabstimmungen gemacht. Wo denn? Bitte belegen Sie diese Behauptung. Tatsache ist: Durch die Verfassungsvorgabe eines Quorums von 50 % Wahlbeteiligung war ein Plebiszit im Sinne des Volkes nie realisierbar. Es gab auch nur drei Volksbegehren, da sie erst zur Abstimmung kommen konnten, wenn 10 % der Wahlberechtigten ihre Unterschrift gegeben hatten. Zweimal wurde dieses Quorum erreicht und es kam zu Volksentscheiden. Da in beiden Fällen nicht die Hälfte der Stimmberechtigten sich am Volksentscheid beteiligten, trat keines der erstrebten Gesetze in Kraft.

Es gab drei Reichspräsidentenwahlen, ehe Hitler dieses Amt auch an sich riß. Was war bei den Direktwahlen zum Reichstagspräsidenten schlecht? Ich finde nirgendwo Hinweise auf schlechte Erfahrungen bei der Direktwahl zum Reichspräsidenten. Wie kommen Sie darauf? Gibt es so einen Gedanken irgendwo in der Literatur? Mir ist dergleichen nie begegnet.

Da Sie mir keinen einzigen Fall nennen konnten, bei dem das Justizministerium der Staatsanwaltschaft die Weisung gegeben hat, auch gegen hohe Regierungs- oder Parteimitglieder vorzugehen, kann man behaupten, daß es so einen Fall noch nie gegeben hat. Falls Sie dennoch so einen Fall wissen und es vergessen haben, mir anzugeben, würde ich noch darum bitten.

Alle drei Briefe richten sich an die Justizministerin Beate Merk. Ich würde mich freuen, wenn Frau Ministerin wenigstens meine Aussagen lesen würde und Sie mir dies bestätigen könnten. Es wäre doch schade, wenn meine Gedanken und Überlegungen im Papierkorb eines Ministerialbeamten enden.

Mit freundlichen Grüßen

Frau Trüstedt rundet unsere Diskussion mit einem Literaturhinweis ab:

Sehr geehrter Herr Mayer,
auch im Namen von Frau Staatsministerin Dr. Merk darf ich mich für den interessanten Diskurs zu Gewaltenteilungsfragen bedanken. Selbst wenn man nicht immer einer Meinung ist, lebt die Demokratie doch davon, dass man sich auch über bestimmte grundlegende Strukturfragen austauscht. Sollten Sie sich weiterhin vertieft mit Staatsorganisationsrecht befassen wollen, würde ich Ihnen empfehlen, sich die einschlägige Kommentarliteratur z. B. bei Jarass/Pieroth zu Art. 20 Grundgesetz anzusehen. Alternativ oder kumulativ böte sich die Lektüre eines Staatsrechtslehrbuchs, z. B. Staatsorganisationsrecht von Christoph Degenhart, an.
Nochmals besten Dank für die Diskussion und mit freundlichen Grüßen
gez. Trüstedt, Regierungsrätin